

(ใช้เฉพาะการศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร)

## บทเรียนที่ ๑ ยุทธศาสตร์ชาติ

### ก. ขอบเขตของบทเรียน

#### ๑. ความมุ่งหมาย

เพื่อศึกษาโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นกระบวนการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติของ วปอ.สปท. แนวความคิดในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ กำลังอำนาจแห่งชาติด้านต่างๆ ในภาพรวม ภัยคุกคามและความท้าทายรูปแบบต่าง ๆ และการพัฒนานโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

#### ๒. ความนำ

จุดมุ่งหมายสูงสุดในการบริหารประเทศของทุกรัฐบาล คือ การรักษาไว้ซึ่ง เป้าหมายของชาติที่มักจะถูกกล่าวถึงในรูปของผลประโยชน์แห่งชาติ โดยมียุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy) เป็นกระบวนการที่ได้มาถึงเป้าหมายของชาติ โดยใช้กำลังอำนาจแห่งชาติ (National Power) ด้านต่าง ๆ เป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุผลตามที่ต้องการ

ยุทธศาสตร์ชาติ จึงเป็นกระบวนการที่มีการจัด และใช้เครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติทุกด้าน เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์แห่งชาติ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมในห้วงระยะเวลา และสถานการณ์แวดล้อมทั้งภายใน และต่างประเทศจึงมีความสำคัญ รวมทั้งการใช้กำลังอำนาจแห่งชาติและแบบแผนของชาติที่มีอยู่ จะทำให้ประเทศมีขีดความสามารถที่จะรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ ได้อย่างเป็นรูปธรรม และเป็นไปในทิศทางที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือมีปัญหาข้อขัดข้องน้อยที่สุด ดังนั้นยุทธศาสตร์ชาติจึงไม่ใช่สิ่งที่จะกำหนดขึ้นมาได้เองตามความต้องการ หรือความคิดเห็นโดยปราศจากหลักการที่เป็นขั้นตอน สามารถตรวจสอบและอ้างอิงได้ด้วยเหตุและผล

#### ข. กำหนดการศึกษา (จะแจ้งในตารางการศึกษา)

(ใช้เฉพาะการศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร)

## ค. แดงหลักสูตรเป็นรายวิชา

### (๑ - ๑) โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ ของ วปอ.

#### ๑. ความมุ่งหมายและขอบเขต

เพื่อศึกษา และทำความเข้าใจ เรื่อง กระบวนการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ ของ วปอ . เพื่อให้ได้ ผลประโยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์ มูลฐานแห่งชาติ วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และมาตรการเฉพาะ

#### ๒. ความนำ

ยุทธศาสตร์ (Strategy) เป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างเครื่องมือหรือวิธีการและวัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์ชาติ ( National Strategy) เป็นกระบวนการที่ได้มาซึ่งเป้าหมายของชาติ ที่มักจะถูกกล่าวถึงในรูปของผลประโยชน์แห่งชาติ บทบาทของกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์คือ แปลผลประโยชน์แห่งชาติให้เป็นวิธีการ หรือเครื่องมือที่จะทำให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ ส่วนเครื่องมือหรือวิธีการต่าง ๆ จะถูกกล่าวถึงในรูปของเครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติ ได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

#### นิยามศัพท์

๑. ยุทธศาสตร์ ( Strategy ) เป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างเครื่องมือหรือวิธีการและวัตถุประสงค์
๒. ยุทธศาสตร์ชาติ ( National Strategy ) คือ กระบวนการที่มีการจัด และใช้เครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติทุกด้าน เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ของชาติ
๓. ผลประโยชน์แห่งชาติ ( National Interests) คือ เป้าหมายแห่งชาติ เป็นแนวความคิดที่ได้ไตร่ตรองอย่างรอบคอบที่สุด จากบรรดาองค์ประกอบต่าง ๆ ประมวลขึ้นเป็นความต้องการที่สำคัญที่สุดที่ชาติจะขาดเสียมิได้ ทั้งนี้ รวมถึงการคุ้มครองตนเอง ความเป็นเอกราชบูรณภาพแห่งชาติ ความมั่นคงทางทหาร เสถียรภาพทางเศรษฐกิจกับบรรดาความมั่งคั่งทั้งหลายที่จะพึงมี
๔. วัตถุประสงค์แห่งชาติ ( National Objectives) คือ เป้าหมายแห่งชาติ ที่จะต้องหาหนทางให้บรรลุถึงในที่สุด โดยกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งเข้าหาและจะต้องใช้ความเพียรพยายามตลอดจนต้องนำทรัพยากรต่างๆ ของชาติมาใช้ให้บรรลุ วัตถุประสงค์แห่งชาติจำแนกออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๔.๑ วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ (Basic National Objectives) คือ เป้าหมายแห่งชาติ อันเป็นหลักมูลฐานของชาติซึ่งกว้างขวางมาก มีลักษณะมั่นคงถาวรยั่งยืนนาน บางครั้งก็ยากที่จะดำเนินการให้บรรลุถึงได้รัฐบาลจะต้องใช้ความเพียรพยายามอย่างต่อเนื่อง ในการพิจารณานโยบายความมั่นคงแห่งชาติทุกครั้งต้องนำเอาวัตถุประสงค์มูลฐาน ๆ มาเป็นหลัก พิจารณาร่วมด้วยเสมอ ( คำจำกัดความดังกล่าวนี้ใกล้เคียงกับคำว่า ผลประโยชน์แห่งชาติซึ่ง นักวิชาการบางท่าน และตำราบางเล่มได้ใช้ความหมายนี้เป็นผลประโยชน์แห่งชาติ )

๔.๒ วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ คือ เป้าหมายแห่งชาติ ซึ่งไม่จำเป็นจะต้อง มั่นคงถาวรยั่งยืน และบางครั้งก็ไม่สามารถจะดำเนินการให้บรรลุถึงได้ทั้งหมด เป้าหมายเหล่านี้อาจ มีลักษณะเป็นการชั่วคราวที่จะก้าวไปสนองวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ แต่จะต้องถือเป็น ข้อพิจารณาที่สำคัญยิ่งเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติควรสำนึก อยู่เสมอว่า เมื่อกำหนดขึ้นเพื่อการบรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ

ในโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ วปอ. ได้แบ่งวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ เป็น ๒ ลักษณะ ตามห้วงระยะเวลาคือ

๔.๒.๑ วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (เพื่อเลือก) (Tentative Specific National Objectives) คือ เป้าหมายแห่งชาติในห้วงระยะเวลา ๑๐ - ๑๕ ปีข้างหน้า

๔.๒.๒ วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (ที่เสนอ) (Specific National Objectives) คือเป้าหมายแห่งชาติในห้วงระยะเวลา ๕ ปีข้างหน้า

๕. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Policies) คือ แนวทาง หรือหนทางปฏิบัติในระดับชาติ เพื่อการบรรลุถึงวัตถุประสงค์แห่งชาติ

๖. มาตรการเฉพาะ (Specific Measures) คือ วิธีการเฉพาะที่กำหนดขึ้นสำหรับดำเนินการ เพื่อสนับสนุนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติให้บรรลุได้ในห้วงเวลาที่กำหนด

๗. แรงผลักดัน (Forces) คือ ปракฏการณ์ที่มีผลกระทบ หรือสามารถที่จะ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินการใด ๆ ของรัฐ เพื่อการบรรลุ หรือ มิให้บรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์ และผลประโยชน์แห่งชาติ จะต้องพิสูจน์ทราบแรงผลักดัน เพราะเป็นปัจจัยที่เป็นเหตุ

๘. แนวโน้ม (Trends) คือ หนทางหรือผลซึ่งแรงผลักดันสามารถที่จะทำให้ เปลี่ยนแปลงไปได้ แนวโน้มดังกล่าวเกี่ยวโยงไปถึงทิศทาง รูปแบบ และระดับความรุนแรงตามนัยของ แรงผลักดัน

๙. ปัญหา (Problems) คือ สถานการณ์ หรือสภาวะการณ์ที่ขัดต่อการดำเนิน นโยบายหรือขัดต่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หรือ สภาพเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตซึ่งมีแนวโน้มที่ จะไม่ตรงกับความต้องการการบรรลุผลสำเร็จตามความปรารถนา หรือการมีอุปสรรคไม่บรรลุผล สำเร็จ ย่อมมีสาเหตุมาจากแรงผลักดันและแนวโน้ม แรงผลักดันและแนวโน้มที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ แห่งชาติย่อมก่อให้เกิดปัญหาและการคุกคาม ในทางตรงข้ามแรงผลักดันและแนวโน้มสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์แห่งชาติ ย่อมเป็นโอกาสที่ชาติควรแสวงหาและขยายผลออกไปได้

๑๐. ภัยคุกคาม (Threat) คือ พฤติการณ์ที่คาดคะเนได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหาย มีผลให้ฝ่ายที่ถูกคุกคามต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ภัยคุกคามจะมีความสำคัญเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความนึกคิดของทั้งผู้คุกคาม และผู้ถูกคุกคาม ความนึกคิดดังกล่าวขึ้นอยู่กับความรู้สึกว่า ผู้คุกคามมีเครื่องมือพอ หรือมีศักยภาพกำลังอำนาจพอที่ดำเนินการให้บังเกิดผลตามที่ต้องการจะคุกคามได้หรือไม่ ขึ้นอยู่ที่เจตนา ในการพิจารณาภัยคุกคามนั้นความยากอยู่ที่การหยั่งเจตนาของประเทศที่คุกคาม กล่าวคือ แม้ประเทศที่คุกคามจะมีเครื่องมือที่จะใช้ดำเนินการ แต่ก็ยากที่จะรู้ได้ว่าจะใช้เครื่องมือที่มีอยู่หรือไม่ ฉะนั้น บางครั้งจึงต้องอาศัยการศึกษาทางประวัติศาสตร์ และศึกษาลักษณะของผู้ผู้นำ หรืออิทธิพลในการกำหนดนโยบายของประเทศนั้น ๆ ประกอบด้วย

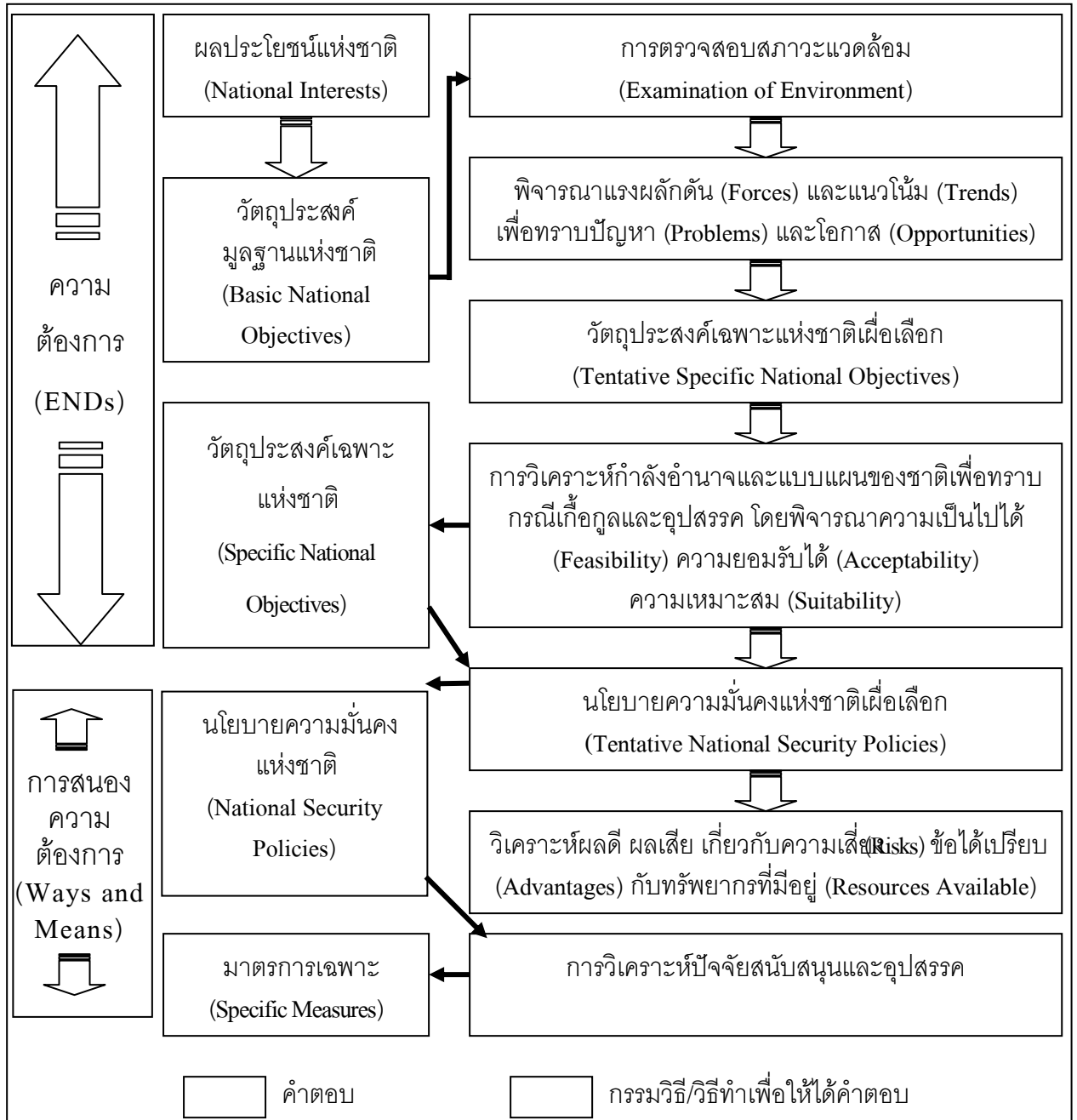
๑๑. โอกาส (Opportunities) คือ การตรวจสอบสภาวะแวดล้อมที่ทราบผลประโยชน์ที่เกื้อกูล ส่งเสริมขีดความสามารถของชาติ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างแน่ชัด

๑๒. การท้าทาย (Challenges) การตรวจสอบสภาวะแวดล้อม ที่ยังไม่ทราบผลประโยชน์ที่เกื้อกูล ส่งเสริมขีดความสามารถของชาติ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างแน่ชัด

๑๓. ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค คือ ปัจจัยที่มีได้อำนวยประโยชน์ เป็นปัจจัยที่อยู่ในวิถีทางที่ขัดขวางต่อการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ เช่น การคุกคามทางทหารของประเทศใกล้เคียงที่มีลักษณะรุกราน การขาดแคลนทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ฯลฯ

๑๔. ปัจจัยที่สนับสนุน คือ ปัจจัยที่อำนวยประโยชน์ ซึ่งจะเป็นผลดี ช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ เช่น กำลังทหารอันมีประสิทธิภาพ ความพึงพอใจของประชาชนต่อมาตรฐานการดำรงชีพ ฯลฯ

## โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ วปอ.



(ใช้เฉพาะการศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร)

- ๖ -

### ๓. คำถามหรือเรื่องที่ควรศึกษาด้วยตนเอง

เปรียบเทียบโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ วปอ. กับโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติ ของ  
หน่วยงาน หรือ องค์กรอื่นๆ

### ๔. เอกสารที่ควรอ่านประกอบ

๔.๑ เอกสาร วปอ. หมายเลข ๐๐๘ คู่มือเรื่อง ความมั่นคงแห่งชาติ ประจำปีการศึกษา  
๒๕๕๔ - ๒๕๕๕

๔.๒ เอกสาร วปอ. หมายเลข ๐๐๙ คู่มือเรื่อง การพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ ประจำปี  
การศึกษา ๒๕๕๔- ๒๕๕๕

๔.๓ ยุทธศาสตร์ชาติ จัดทำโดยศ.วปอ. ๒๕๕๐, ๒๕๕๑, ๒๕๕๒ และ ๒๕๕๓

๔.๔ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ๒๕๕๐-๒๕๕๑ (ฉบับที่ ๒๕๕๑) ๒๕๕๐

(ใช้เฉพาะการศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร)

## (๑ - ๒) การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ

### ๑. ความมุ่งหมายและขอบเขต

ศึกษาผลประโยชน์แห่งชาติ แนวความคิดในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศไทยมีอะไรบ้าง ผลประโยชน์เหล่านั้นมีลำดับความสำคัญอย่างไร การพิจารณาข้อขัดแย้งระหว่าง Vital interest และ ผลประโยชน์ที่ต่ำกว่า Vital interest ว่าเมื่อไร จึงจะใช้หรือไม่ใช้กำลังทหาร

### ๒. ความนำ

#### Intensity of Interest

Basic Interest at Stake	Survival	Vital	Major	Peripheral
Defence of Homeland				
Economic Well-being				
Favorable World Order				
Promotion of Values				

Donald Neuchterlein ได้จำแนกผลประโยชน์แห่งชาติโดยกำหนด Intensity of Interest หมายถึงว่าผลประโยชน์นั้น ๆ มีความสำคัญอย่างไร และสำคัญมากขนาดไหนต่อชาติ ระดับความสำคัญสูงสุดจะอยู่ด้านซ้ายมือของเส้นทึบ และความสำคัญรองลงไปจะอยู่ด้านขวามือของเส้นทึบ เส้นคู่แนวตั้งระหว่าง " Vital " และ " Major "

Basic Interest at Stake หมายถึงผลประโยชน์ที่เรียงลำดับความสำคัญลงไป

ระดับแรก **survival interest** จะเกิดขึ้นเมื่อการดำรงอยู่ของชาติตกอยู่ภายใต้ภัยคุกคามของการโจมตี ลักษณะเช่นนี้ถือว่าเป็นผลประโยชน์ขั้นสำคัญที่สุดของชาติ เพราะถ้าชาติไม่สามารถดำรงความอยู่รอดได้แล้ว ผลประโยชน์ที่เหลือก็ไม่มี ความหมาย

ระดับที่สองคือ **vital interest** เป็นสถานการณ์ที่จะมีภัยร้ายแรงเกิดขึ้นกับชาติถ้าไม่ใช้มาตรการรุนแรงซึ่งก็รวมถึงการใช้กำลังเข้าปกป้องผลประโยชน์นั้น

ระดับที่สามคือ **major interest** เป็นสถานการณ์ที่ การเมือง เศรษฐกิจหรือความอยู่ดีกินดีทางสังคมของประเทศได้รับความกระทบกระเทือน แต่ก็ยังไม่ถึงขั้นที่จำเป็นจะต้องใช้กำลังทางทหาร

ระดับที่สี่คือ **peripheral interest** ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติบางเรื่อง แต่ไม่มีผลกระทบต่อประเทศชาติโดยรวม

การพิจารณาที่ยากที่สุด และมีการโต้แย้งกันมากที่สุดคือการแยกแยะกันระหว่าง **vital interests** และ **major interests** เนื่องจากเส้นคู่นี้เป็นการแบ่งแยกระหว่างสิ่งที่ประเทศชาติควร และไม่ควรถือจะใช้กำลังทหารเข้าปกป้องผลประโยชน์แห่งชาตินั้น

ผลประโยชน์ที่เป็น **Vital** มักต้องการใช้กำลังทหารเพื่อจัดการกับภัยคุกคามและความเสี่ยง โดยทั่วไป ทรัพยากรที่ต้องการในการใช้กำลังทหารเพื่อผลประโยชน์ที่เป็น **Vital** ทำให้ต้องสูญเสียทรัพยากรที่จะนำไปใช้ด้านอื่นเช่นในด้านสังคม แต่ถ้าผลประโยชน์เดียวกันนั้นถูกกำหนดให้เป็น **major** หรือ **peripheral** จึงถือว่าเป็นภัยคุกคามที่มีความสำคัญน้อยกว่า การแข่งขันเรื่องลำดับความสำคัญมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติ และวิธีการที่จะบรรลุผลประโยชน์ นั้น ความมุ่งหมายมีผลต่อการกำหนดวิธีการ และสถานะเสี่ยงจะต้องเกิดขึ้น ถ้าวัตถุประสงค์ของชาติมีมากกว่าที่ทรัพยากรที่มีอยู่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ ได้ยาก และยังทำให้เกิดข้อโต้แย้งในการจัดลำดับก่อนหลังของวัตถุประสงค์เหล่านั้น เพื่อแย่งชิงทรัพยากรมาใช้ในส่วนของตน

ระดับของภัยคุกคามภายนอก และความมุ่งมั่นของประชาชนในอันที่จะตอบสนองต่อภัยคุกคามระดับต่าง ๆ มีผลต่อการมองภาพ **vital interests** ปัญหาทั้งสองนี้เกี่ยวข้องกันเพราะถ้าหากประชาชนคิดว่าระดับของภัยคุกคามมีสูง ความมุ่งมั่นของประชาชนที่จะต่อสู้จะสูงตามไปด้วย

แนวความคิด เรื่อง ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่ง ( **Vital National Interests** ) จะมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองระหว่างประเทศ และเป็นคำที่มีค่าจำกัดความเป็นสองลักษณะ **ลักษณะแรก** ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่ง คือผลประโยชน์ที่ชาตินั้น ๆ ไม่ต้องการต่อรอง ตัวอย่างเช่น อาณาเขตของประเทศ จะไม่ยอมเสียดินแดนส่วนใดเลย **ลักษณะที่สอง** ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่ง คือสิ่งที่ทำให้ชาตินั้น ๆ ต้องทำสงครามถ้าจะต้องสูญเสียมันไป เช่น ถ้ามีใครเข้ามายึดแผ่นดินของเรา ไม่เพียงแต่เราจะปฏิเสธการต่อรอง แต่เราจะต่อสู้เพื่อให้ได้มันกลับคืนมา

ตามปกติแล้วผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่ง มีความสัมพันธ์ทั้งภายในประเทศ การเมืองระหว่างประเทศ ระบบนานาชาติไม่มีกลไกพอเพียงที่จะแก้ปัญหา หรือบังคับให้เกิดความสงบเรียบร้อย ระหว่างชาติต่าง ๆ เมื่อผลประโยชน์สำคัญของแต่ละชาติขัดกัน เหตุผลก็คือ เนื่องจากชาติต่าง ๆ เชื่อว่ามีบางสิ่งบางอย่างที่มีความสำคัญมากจนกระทั่งไม่สามารถต่อรองได้ พวกเขาจึงไม่ต้องการทิ้งกลไกที่ทำให้เกิดการต่อรอง และกลไกที่บังคับให้เกิดการต่อรอง ชาติต่าง ๆ พอใจที่จะพยายามรักษาไว้ซึ่งการควบคุมสูงสุดของผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่ง รวมไปถึงจนกระทั่งถึงการใช้กำลังทหารเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ ๆ นั้นไว้



(ใช้เฉพาะการศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร)

- ๙ -

### ๓. คำถามหรือเรื่องที่ควรศึกษด้วยตนเอง

ผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศไทยมีอะไรบ้าง และมีลำดับความสำคัญอย่างไร

### ๔. เอกสารที่ควรอ่านประกอบ

๔.๑ เอกสาร วปอ. หมายเลข ๐๐๘ คู่มือเรื่อง ความมั่นคงแห่งชาติ ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๔ - ๒๕๕๕

๔.๒ เอกสาร วปอ. หมายเลข ๐๐๙ คู่มือเรื่อง การพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๔- ๒๕๕๕

๔.๓ ยุทธศาสตร์ชาติ จัดทำโดยศ.วปอ. ๒๕๕๐ , ๒๕๕๑, ๒๕๕๒ และ ๒๕๕๓

๔.๔ Col. Dennis M. Drew and Dr Donald M. Snow, Making Strategy , Air University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama, U.S.A, August 1988

(ใช้เฉพาะการศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร)

## (๑ - ๓) กำลังอำนาจแห่งชาติด้านต่างๆ ในภาพรวม

### ๑. ความมุ่งหมายและขอบเขต

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ กำลังอำนาจแห่งชาติด้านต่างๆ ในภาพรวมได้แก่ กำลังอำนาจด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร

ปัจจัยกำลังอำนาจแห่งชาติที่เป็นรูปธรรมได้แก่ ภูมิศาสตร์ ภูมิรัฐศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการทูต การเศรษฐกิจ การศึกษา ประชากร การทหาร วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพลังงาน กับปัจจัยที่เป็นนามธรรมได้แก่ ลักษณะ และเอกลักษณ์ประจำชาติ อุดมการณ์ของชาติ แบบแผนของชาติ วัฒนธรรม ประเพณี ภาวะผู้นำ ความเชื่อ ศาสนา จริยธรรม และความจงรักภักดี

### ๒. ความน่า

กำลังอำนาจแห่งชาติ (บางครั้งอาจเรียกว่า พลังอำนาจแห่งชาติ) หมายถึง ความสามารถของรัฐประเทศในอันที่จะก่อให้เกิดอิทธิพลแก่ประเทศอื่นๆ ความสามารถของชาติหนึ่งที่สามารถชักจูงใจ ทำให้ชาติอื่นกระทำการใด ๆตามที่ตนปรารถนาหรือเป็นผลให้เกิดความกดดันจนบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองของชาติได้ ชีตความสามารถในการใช้อิทธิพลเหนือจิตใจผู้อื่น ความเข้มแข็งที่ชาติมีอยู่เพื่อดำเนินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของตน ความสามารถในการทำลายสิ่งต่างๆ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต กำลังทั้งสิ้นชิตความสามารถของชาติในการทำให้ผลประโยชน์ของชาติบรรลุผล ชีตความสามารถทั้งหมดของรัฐที่จะทำให้บรรลุความมุ่งหมายที่มีต่อรัฐอื่น

คุณลักษณะของกำลังอำนาจแห่งชาติ ทุกประเทศต้องการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของชาติไว้ ต้องมีกำลังอำนาจที่เข้มแข็ง และพยายามเสริมสร้างกำลังอำนาจให้เหนือกว่าประเทศศัตรูหรือที่มีผลประโยชน์ของชาติขัดกัน ประเทศที่มีกำลังอำนาจแห่งชาติมากกว่าย่อมจะได้เปรียบหรือมีอิทธิพลเหนือกว่า สามารถป้องปรามหรือบังคับประเทศที่ด้อยกว่าให้ปฏิบัติตามที่ปรารถนา ลักษณะสำคัญของกำลังอำนาจอยู่ที่ความไม่แน่นอนในตัวเองและสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ถ้าประเทศหนึ่งมีกำลังความสามารถเพิ่มขึ้น แต่อีกประเทศหนึ่งมีกำลังความสามารถที่ กำลังอำนาจของประเทศหลังย่อมลดน้อยลงโดยการเปรียบเทียบ กำลังอำนาจของประเทศที่มีอยู่แล้วสามารถจะระดมและสร้างเพิ่มเติมจากภายในประเทศและแสวงหาจากภายนอกประเทศเพิ่มขึ้นได้ด้วย กำลังอำนาจมีทั้งแบบมีตัวตนและไม่มีตัวตน ทั้งรูปธรรมและนามธรรม สิ่งมองเห็นและจับต้องได้ มิได้เป็นเครื่องชี้ว่าเหนือกว่าหรือต่ำกว่าชาติอื่น เพราะสิ่งที่เป็นนามธรรมก็สามารถทำให้เหนือชาติอื่นได้ ไม่มีประเทศใดมั่นใจกำลังอำนาจที่มีอยู่แล้วนั้นเพียงพอ ประเทศที่แพ้

(ใช้เฉพาะการศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร)

- ๑๑ -

สงครามมาจากคาคะเนพลังอำนาจของประเทศปรปักษ์ผิด พลาด ต้องศึกษาให้รู้วิธีวิเคราะห์  
ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยกำลังอำนาจแห่งชาติ รู้จักประเมินค่าศักยภาพพลังอำนาจ  
ของชาติ และชาติอื่น

องค์ประกอบของกำลังอำนาจแห่งชาติ แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างรัฐต่างๆ  
กฎหมายระหว่างประเทศถือว่ารัฐทุกรัฐมีความเท่าเทียมกันหมดไม่ว่า มีขนาดใด มีขีดความสามารถ  
ทางเศรษฐกิจและทางทหารเป็นอย่างไร ทุกรัฐมีสิทธิที่จะออกเสียงได้เพียง ๑ ใน  
สหประชาชาติ ขีดความสามารถของรัฐเป็นคุณสมบัติที่แสดงให้เห็นฐานะที่แท้จริงของรัฐนั้นใน  
เวทีระหว่างประเทศ คุณสมบัติของรัฐจึงเป็นเสมือน “รากฐานของอำนาจแห่งรัฐ” รัฐจะ  
เป็นเครื่องมือในการสร้างอำนาจ (Power Inventory) ที่มีศักยภาพ (Power Potential) ในการ  
ดำเนินนโยบายของประเทศ

เครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติ ประกอบด้วย เครื่องมือทางการเมือง เครื่องมือ  
ทางเศรษฐกิจ เครื่องมือทางสังคมจิตวิทยา เครื่องมือทางการทหาร เครื่องมือทาง  
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม เครื่องมือทางเทคโนโลยีสารสนเทศและ  
การสื่อสาร

ปัจจัยกำลังอำนาจแห่งชาติ

- กำลังอำนาจแห่งชาติด้านต่างๆ อาจมีปัจจัยร่วมกันอยู่หลายประการ นอกเหนือ  
จากปัจจัยเฉพาะของพลังอำนาจแต่ละด้าน ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ต้องอาศัยการวิเคราะห์ที่แน่ชัดว่า มี  
คุณสมบัติที่เกื้อกูลความมั่นคงแห่งชาติด้านใดได้อย่างไร หรือจะเป็นความล่อแหลมต่อความมั่นคง ได้  
อย่างไร

- ปัจจัยกำลังอำนาจที่ศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรมี ๑๓ ประการ

- ๑) ภูมิศาสตร์ หรือสภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศ
- ๒) อุดมการณ์ของชาติและภาวะผู้นำของชาติ
- ๓) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการทูต
- ๔) การเศรษฐกิจ
- ๕) ลักษณะประจำชาติ
- ๖) ความเชื่อ ศาสนา จริยธรรม และความจงรักภักดี
- ๗) ประชากร
- ๘) การศึกษา
- ๙) กำลังทหาร

(ใช้เฉพาะการศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร)

(ใช้เฉพาะการศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร)

- ๑๒ -

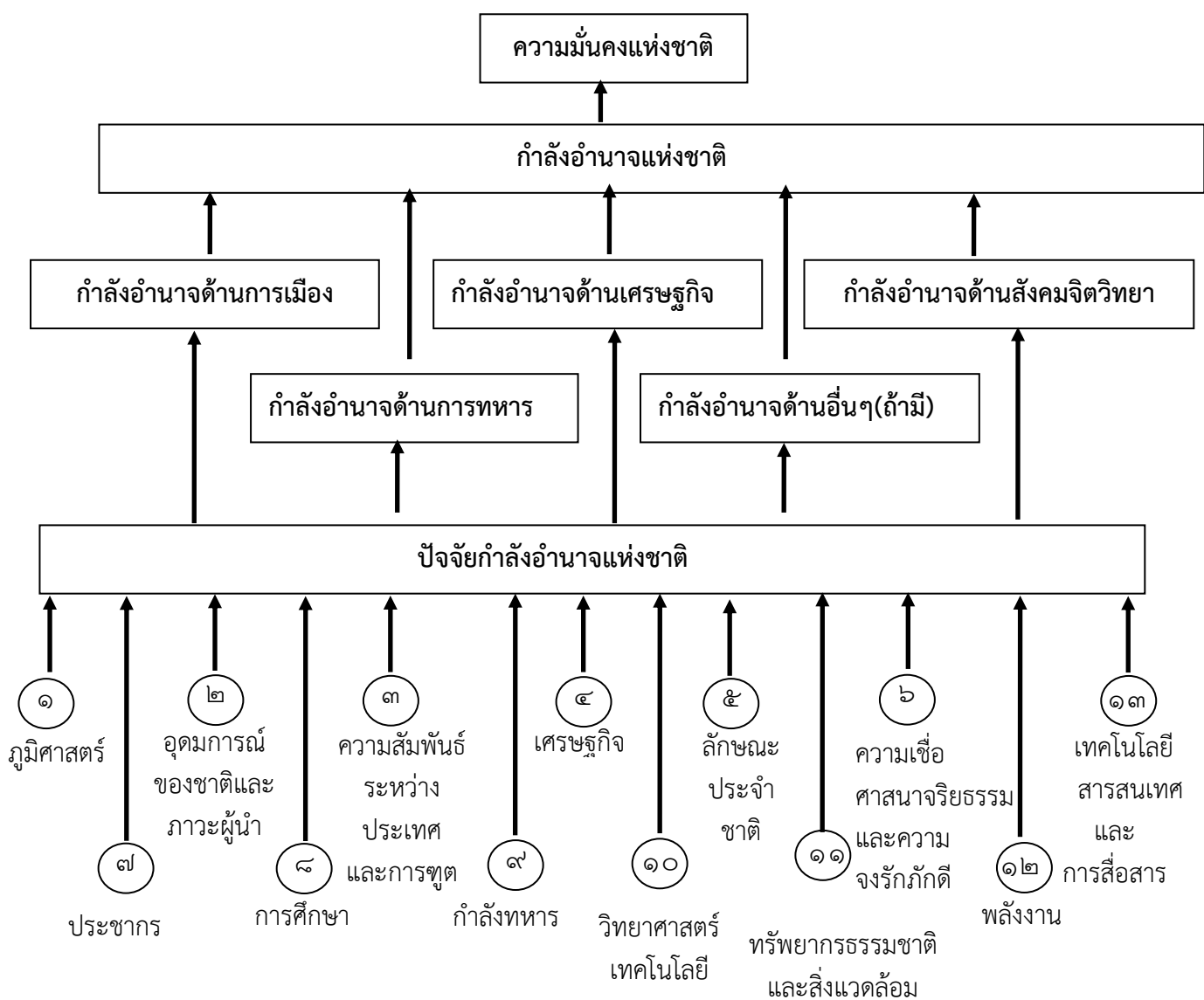
๑๐) วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

๑๑) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๑๒) การพลังงาน

๑๓) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

โครงสร้างความมั่นคงแห่งชาติ กำลังอำนาจแห่งชาติ และปัจจัยกำลังอำนาจแห่งชาติ เขียนความสัมพันธ์ได้ตามแผนภาพด้านล่าง



(ใช้เฉพาะการศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร)

(ใช้เฉพาะการศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร)

- ๑๓ -

### ๓. คำถามหรือเรื่องที่ควรศึกษาด้วยตนเอง

เครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติของประเทศไทยอะไรบ้างเท่าที่มีอยู่ มีความเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับได้ในอันที่จะให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ

### ๔. เอกสารที่ควรอ่านประกอบ

๔.๑ เอกสาร วปอ . หมายเลข ๐๐๘ คู่มือเรื่อง ความมั่นคงแห่งชาติ ประจำปี การศึกษา ๒๕๕๔ - ๒๕๕๕

๔.๒ เอกสาร วปอ . หมายเลข ๐๐๙ คู่มือเรื่อง การพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ ประจำปี การศึกษา ๒๕๕๔ - ๒๕๕๕

๔.๓ ยุทธศาสตร์ชาติ จัดทำโดยศ.วปอ. ๒๕๕๐ , ๒๕๕๑ , ๒๕๕๒ และ ๒๕๕๓

(ใช้เฉพาะการศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร)

## (๑ - ๔) ภัยคุกคาม และความท้าทายรูปแบบต่างๆ

### ๑. ความมุ่งหมายและขอบเขต

เพื่อศึกษา ภัยคุกคามทางทหาร ภัยคุกคามที่ใช้ทางทหาร ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ กระแสโลกาภิวัตน์ การก่อการร้าย ปัญหาสิทธิมนุษยชน วิกฤตด้านพลังงาน อาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

### ๒. ความนำ

ภายหลังจากการยุติลงของสงครามเย็นพร้อม ๆ กับการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในด้านต่าง ๆ โดยโลกยุคหลังสงครามเย็นจะมีความยุ่งยาก สลับซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีความขัดแย้งรุนแรงแบบใหม่ ๆ โดยการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมี ๖ ประการ คือ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร , ๒๕๔๙, ๑๒-๑๖)

๑. ความกระชับแน่นระหว่างเวลากับสถานที่ (Time Space Compression) ทั้งนี้เนื่องมาจากนวัตกรรมทางด้านโทรคมนาคมสื่อสารและข่าวสารสมัยใหม่ ทำให้โลกมีขนาดเล็กลง ส่วนต่าง ๆ ถูกเชื่อมต่อกันทำให้ข้อมูลข่าวสารสามารถไหลเวียนไปมาอย่างส่วนต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

๒. การสลายเส้นแบ่งและการลากเส้นแบ่งใหม่ (Deterritorialization/Reterritorialization) เมื่อความกระชับแน่นระหว่างเวลากับสถานที่เกิดขึ้นข้อมูลข่าวสารที่ไหลเวียนไปมาในโลก ทำให้โลกเกิดความไม่มั่นคง เส้นหรือกรอบต่าง ๆ ที่ได้ถูกขีดเส้นไว้ตั้งแต่ในอดีต ได้ถูกตั้งคำถามและนำไปสู่การลากเส้นแบ่งใหม่ ๆ เพิ่มมากขึ้น เช่น การรวมกลุ่มของกลุ่มนาซีใหม่ (Neo Nazi) ที่กระจัดกระจายตามที่ต่าง ๆ ในโลก โดยใช้การสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ต ให้การแบ่งแยกกลุ่มนาซีใหม่นั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะคนที่อยู่ในพื้นที่ภูมิศาสตร์เดียวกัน แต่นวัตกรรมของเทคโนโลยีคมนาคมสื่อสาร ทำให้เกิดการขีดเส้นแบ่งใหม่ตามความชอบหรือความเชื่อในสิ่งเดียวกัน

๓. สังคมความรู้ข่าวสาร (Information and Knowledge Society) เมื่อข่าวสารข้อมูลไหลเวียนไปมาสะดวกในที่ต่าง ๆ ทำให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ กลายมาเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทุกเรื่องในชีวิตประจำวันไม่ว่าจะเป็นข้อมูลที่ใช้ตั้งแต่ตื่นนอน ยันนอนหลับ หรือข้อมูลที่ใช้ประกอบการตัดสินใจในกิจการต่าง ๆ ที่ดำเนินการ

๔. ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่ (New Social Movement) การเกิดขึ้นของกระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลตามมามีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งความขัดแย้งทางการเมือง การปกครอง หรือแม้กระทั่งความขัดแย้งทางสังคม และความขัดแย้งเหล่านี้เป็นเรื่องที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง เพราะปัญหาต่าง ๆ มีความสลับซับซ้อน ต้องอาศัยความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ โดยใช้แนวทางสมานฉันท์ ทำให้เกิดแนวทางที่เรียกว่าการเมืองภาคประชาชนตามมา

๕. ความเปราะบางทางการเมือง : การก่อการร้ายสากล (Political Fragility: Transnational Terrorism) การก่อการร้ายและการทำสงครามเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย ถือได้ว่าเป็นวาระของโลก เพราะ ข้อมูลข่าวสารที่ไหลเวียนไปมาอย่างรวดเร็วด้วยความรวดเร็วไม่ว่าผู้ส่งสาร และผู้รับสารจะอยู่ที่ใดในโลก ทำให้กลุ่มก่อการร้ายที่ใช้ความรุนแรงเป็นอาวุธ อาศัยช่องทางจากความก้าวหน้าในระบบโทรคมนาคมสื่อสารทำการเผยแพร่ความรุนแรงที่เกิดอย่างแพร่หลายดักก่อให้เกิดหวาดกลัวในสังคมทั่วไปและรวมไปถึงการเคลื่อนไหวที่อาจก่อให้เกิดความรุนแรงในสังคมไทย

๖. ความเปราะบางทางเศรษฐกิจ: ทุนนิยมดอทคอม (Economic Fragility: Dot.Com Capitalism): การเกิดขึ้นของนวัตกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งอินเทอร์เน็ต (Internet) ได้ส่งผลให้เกิดการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Commerce) ตามมา และอินเทอร์เน็ตยังก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจที่เรียกว่า “เศรษฐกิจใหม่” (New Economy) โดยในเศรษฐกิจใหม่นั้นผู้ค้าและผู้ซื้อสามารถทำธุรกรรมได้ตลอดเวลาหรือที่เรียกว่า สามารถขายของได้ ๒๔ ชั่วโมง ๗ วัน (๒๔/๗) และผู้ค้าสามารถกำหนดกลุ่มของลูกค้าเป้าหมายของตนเองได้ (Niche Market) ตามความเฉพาะของกลุ่มลูกค้าและความสามารถของผู้ค้าเอง นอกเหนือจากการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ที่ส่งผลกระทบต่อภาวะแวดล้อมและโครงสร้างทางสังคมแล้ว การเกิดขึ้นของทุนนิยมยังส่งผลให้เกิดการแข่งขันกันที่รุนแรงตามกรอบแนวคิดของการค้าเสรีและนำไปสู่ความเปราะบางทางเศรษฐกิจตามมาอีกด้วย

นอกจากนี้ผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงจากที่กล่าวมาในข้างต้น โดยแบ่งการเปลี่ยนแปลงนี้จะแบ่งออกเป็น ๓ ประการ ได้แก่ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, ๒๕๔๙, ๑๒-๑๖)

๑. แนวความคิดในเรื่องของอำนาจอธิปไตย: อำนาจอธิปไตยที่เคยมีความเด็ดขาดเหนืออาณาเขตมาตั้งแต่สนธิสัญญาเวสฟาเลีย เมื่อปี ค.ศ.๑๖๔๘ (พ.ศ.๒๑๙๑) สู่อำนาจอธิปไตยแบบจักรวรรดิข้ามอาณาเขตรัฐชาติ และได้พัฒนาไปสู่อำนาจอธิปไตยแบบจักรวรรดิข้ามอาณาเขตรัฐชาติแบบใหม่ในกระแสวิวัฒน์อย่างในกรณีของการยึดครองอัฟกานิสถานและอิรักของสหรัฐ ฯ ที่ผ่านมา การใช้อำนาจอธิปไตยในรูปแบบใหม่ในยุคโลกไร้พรมแดนนี้ทำให้เกิดการทำลายและถูกตั้งคำถามอย่างมาก และสิ่งที่ตามมาคือบทบาทที่สำคัญของอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนตามแนวคิดของรัฐชาติได้ถูกลดบทบาทลงแต่องค์กรเหนือชาติ อย่างเช่น สหประชาชาติกลับมามีบทบาทมากขึ้นในเวทีโลก

๒. ระบบรัฐ-ชาติที่ถูกทำลายโดยกระแสโลกาภิวัตน์: เมื่อระบบรัฐชาติได้ถูกทำลายจากกระแสโลกาภิวัตน์อย่างมาก และในทำนองกลับกัน การเพิ่มบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state Actors) อย่างเช่น องค์กรอิสระต่าง ๆ กลับกลายมาเป็นกลุ่มมีบทบาทในการ ต่อรอง ต่อต้าน ขัดขืน และทำลายอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐ และนำไปสู่การเคลื่อนไหวเรียกร้องของภาคประชาชนทั่วโลก ซึ่งนำไปสู่แนวคิดเรื่องประชาสังคมโลกและถือเป็นการถ่วงดุลอำนาจของรัฐชาติและจักรวรรดิ

๓. การแยกความแตกต่างระหว่างรัฐบาลและการบริหารจัดการ : คำว่ารัฐบาล (Government) เป็นรูปแบบการบริหารจัดการภาคสาธารณะที่กระทำบนพื้นฐานของอาณาเขตและพื้นที่ของของประเทศตามแนวคิดในสนธิสัญญาเวสฟาเลีย ที่ว่ารัฐบาลคือรูปแบบการบริหารจัดการของรัฐชาติสมัยใหม่ที่เน้นความมั่นคงทางการเมืองภายในและความปลอดภัยจากภัยคุกคามภายนอกประเทศ แต่เมื่อกระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลให้แนวคิดในเรื่องการบริหารจัดการภาคสาธารณะนั้นมีความเกี่ยวข้อง

กับภาคส่วนต่าง ๆ จำนวนมาก ในปัจจุบัน การแยกกรอบของการบริหารจัดการนั้นจะต้องเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสามารถใช้คำศัพท์ภาษาอังกฤษว่าGovernance ทั้งนี้การบริหารจัดการจะเป็นการนำแนวคิดใหม่ ๆ ทางการจัดการ โดยการบริหารจัดการนี้จะต้องกระทำบนพื้นฐานของความไว้วางใจ การร่วมมือ ประสานงาน และการปรับตัวมากกว่าการสั่งการให้ปฏิบัติตามกฎหมาย การบริหารจัดการสมัยใหม่นี้จะมุ่งไปสู่การบริหารจัดการภาคสาธารณะในโลกยุคหลังสงครามเย็นการบริหารจัดการจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ ๒ ประการคือ (๑) ความคิดเรื่องการบริหารจัดการระดับโลก และ (๒) ความคิดในเรื่องของประชาสังคมโลกซึ่งทั้งสองการเปลี่ยนแปลงนี้จะช่วยให้สังคมโลกมีคุณภาพระหว่างอำนาจรัฐ และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ในโลกหลังยุคสงครามเย็น

ดังนั้นเมื่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคหลังสงครามเย็นมีผลกระทบต่อสังคมด้านต่าง ๆ มากมาย ทั้งนี้รวมไปถึงการเป็นทหารอาชีพ ซึ่งไม่ใช่แต่สถานะแวดล้อมที่ได้พัฒนาให้ทหารหลายคนกลายเป็น “ทหารบนพื้นฐานความรู้” (Knowledge Based Soldier) แล้วการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ยังส่งผลกระทบต่อความเป็นทหารอาชีพของทหารประจำการและทหารนอกราชการ ทำให้บทบาทและหน้าที่ของทหารที่มีต่อประเทศชาติต้องปรับเปลี่ยน ให้ความสอดคล้องกับสถานะแวดล้อมและภัยคุกคามใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น

### **ภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติรูปแบบใหม่**

ปัจจุบันคำว่า “การสิ้นสุดลงของสงครามเย็น” หรือ “ยุคหลังสงครามเย็น” เป็นคำที่ได้ยินแพร่หลายในกลุ่มของนักรัฐศาสตร์ นักยุทธศาสตร์ นักการทหาร และยิ่งเลยไปถึงนักสังคมศาสตร์ และนักเศรษฐศาสตร์ อีกด้วย ทั้งนี้เพราะทุกประเทศในโลกล้วนแต่กำลังเผชิญกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ และนับวันต่างก็ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จนบางครั้งนำมาซึ่งความเสียหาย ความสูญเสียที่เหลือคณานับ นั่นหมายความว่าความเสียหายหรือความสูญเสียอย่างรุนแรงที่เกิดขึ้นกับมวลมนุษยชาติ กลับไม่ใช่มาจากความขัดแย้งจนเกิดเป็นสงครามดังเช่นในอดีต เรื่องเหล่านี้เป็นสิ่งที่ได้รับทราบข่าวกันมาตลอด เช่น ทหารสหรัฐฯ ที่เสียชีวิตในปฏิบัติการปลดปล่อยชาวอิรัก (Operation Iraqi Freedom) นั้นมีน้อยกว่าการเกิดภัยพิบัติซินามิ เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาในบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้น ดังนั้น ภัยคุกคามที่สมาชิกทุกคนในโลกกำลังเผชิญจึงไม่ได้มาในรูปแบบเก่า ๆ การสร้างสถานะแวดล้อมให้เกิดความมั่นคงที่มีความยั่งยืนจึงเป็นเรื่องที่มีความท้าทาย และถือได้ว่าเป็นวาระที่มีความสำคัญยิ่งยงกับโลกของเราทุกคน

ทั้งนี้ก่อนจะกล่าวถึงคำว่า “Non-Traditional Threat” หรือ “ภัยคุกคามรูปแบบใหม่” นั้นสิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจก่อนหน้านั้นคือ “Traditional Threat” หรือ “ภัยคุกคามแบบดั้งเดิม” ซึ่งกล่าวโดยรวมแล้วภัยคุกคามแบบดั้งเดิมจะมีความหมายครอบคลุมถึง ภัยคุกคามจากการใช้กำลังทหาร เข้าทำการรบ และยังรวมไปถึงการบ่อนทำลาย ก่อวินาศกรรม จารกรรม ที่มีการกระทำในลักษณะรัฐต่อรัฐ ดังเช่น ในยุคสงครามเย็นที่สหรัฐฯ ฯ และสหภาพโซเวียตต่างมีสถานะที่เป็นภัยคุกคามต่อกันทำให้ต่างฝ่ายต่างสะสมอาวุธนิวเคลียร์จนถึงขั้นสามารถทำลายล้างโลกใบนี้ให้กลายเป็นโลกกลางได้ สำหรับประเทศไทยนั้นตั้งแต่มีสถานะเป็นรัฐชาติ (Nation-State) ได้มีหลายครั้งหลายคราที่ประเทศไทยได้เผชิญกับภัยคุกคามแบบดั้งเดิมที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ บุรณ



ภาพแห่งดินแดน และอธิปไตยเหนือดินแดน เช่น ภัยคุกคามจากลัทธิล่าอาณานิคมอังกฤษ - ฝรั่งเศส ที่เริ่มในรัชสมัยรัชกาลที่ ๓ และเริ่มเด่นชัดในรัชสมัยรัชกาลที่ ๔ - ๕ แต่ด้วยพระปรีชาสามารถของ ล้นเกล้าฯ พระมหากษัตริย์ไทยในสมัยนั้นที่สามารถนำพาประเทศชาติให้รอดพ้นปลอดภัยมาได้ ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยทุกประเทศต่างไม่สามารถนำพาประเทศให้อยู่รอดปลอดภัยได้

นอกจากนี้ยังมีภัยคุกคามที่เกิดจากลัทธิทหารของญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ท้ายที่สุดต้องยินยอมให้ญี่ปุ่นเดินทัพผ่านประเทศไทยไปยังพม่า แต่ผู้นำประเทศไทยในสมัยนั้นได้ใช้ความสามารถทำให้ประเทศชาติรอดพ้นปลอดภัยไม่ต้องตกเป็นประเทศแพ้สงครามมีเอกราชอธิปไตย และที่สำคัญอีกครั้งของภัยคุกคามคือในช่วงสงครามเย็นที่เกิดการต่อสู้และสะสมพลังอำนาจทางทหาร กันระหว่างลัทธิประชาธิปไตยและลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้สังคมไทยต้องแตกแยกและจับอาวุธเข้าสู้รบ กันเองแต่ประเทศไทยก็สามารถรอดพ้นปลอดภัยมาได้เมื่อผู้นำประเทศและผู้นำกองทัพออกนโยบาย ใช้แนวทางที่เหมาะสม

ต่อมาปัจจุบัน เมื่อสงครามเย็นยุติลงและเกิดกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่ ส่งผลให้รูปแบบการดำเนินชีวิตในสังคมประกอบกับการเกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นวัตกรรมในเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร (Information & Communication Technology: ICT) ที่เชื่อมร้อยต่อโลกทั้งโลกเข้าหากัน ช่วยให้เกิดการสื่อสารไปมาระหว่างบุคคลต่อบุคคล บุคคลกับหน่วยงาน และหน่วยงานกับหน่วยงานเป็นได้ด้วยความสะดวกรวดเร็ว จนสามารถกล่าวได้ว่าโลกแบนและเล็กไม่มีอุปสรรคขวางกั้นมาจากภูมิประเทศที่กว้างใหญ่ไพศาล ดังที่กล่าวใน หนังสือ “The World is Flat” ของ โทมัส แอล. ไฟด์แมน (T. L. Friedman, 2005) และการที่โลก ทั้งโลกสามารถสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็ว สารสนเทศสามารถถูกส่งไปมาอย่างต่าง ๆ ได้อย่างได้อย่างไร้ขีดจำกัดนี้เองทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และผลที่ตามมาคือ การเกิดขึ้นของภัยคุกคามรูปแบบใหม่

ส่วนความหมายของคำว่า “ภัยคุกคามรูปแบบใหม่” (Non-Traditional Threat) นั้น สามารถกล่าวได้ว่าเป็นภัยคุกคามในทุก ๆ มิติ ที่ไม่ใช่ภัยคุกคามเฉพาะมิติด้านการทหารเท่านั้น ดังตัวอย่างเช่น ปัญหาโลกร้อนที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมวลมนุษยชาติ และระบบนิเวศน์ หรือ การเคลื่อนย้ายทุนจากบริษัทข้ามชาติที่ส่งผลให้ประเทศบางประเทศล้มละลายได้ภายในชั่วข้ามคืน หรือ การก่อการร้ายและการก่อความไม่สงบที่กระทำต่อผู้บริสุทธิ์ด้วยความรุนแรงและความหวาดกลัว หรือ การค้ามนุษย์ข้ามชาติ เป็นต้น

ความจริงแล้วเรื่องของภัยคุกคามรูปแบบใหม่นั้นเป็นเรื่องที่มีความยากที่จะกำหนดให้มีความชัดเจนว่าสิ่งใดคือภัยคุกคามรูปแบบใหม่บ้าง ดังเช่นมุมมองที่ปรากฏในหนังสือ “Global Responses to Global Threats” ของ คริสต์ แอบบอต, พอล โรเจอร์ส และ จอนห์ สโลโบดา (Abbott, Fogers and John Sloboda, 2006) ได้แบ่งภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่สำคัญ ๆ ออกเป็น ๔ ประเภทใหญ่ ๆ คือ

๑. การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Climate Change) ผลจากการใช้พลังงานจากซากฟอสซิล ที่ส่งผลให้เกิด “ผลกระทบเรือนกระจก” (Greenhouse Effect) ทำให้หลายประเทศกำลังมุ่งไปที่พลังงานนิวเคลียร์ โดยแท้ที่จริงแล้วพลังงานนิวเคลียร์กลับไม่ใช่คำตอบที่แท้จริง เพราะการใช้

พลังงานนิวเคลียร์กันอย่างแพร่หลายกลับกลายมาเป็นแนวโน้มที่ก่อให้เกิดการแพร่กระจายของเทคโนโลยีและอาวุธนิวเคลียร์ ดังนั้นถ้าต้องการสร้างความมั่นคงที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้นแล้วมนุษย์ควรที่จะพยายามหาพลังงานด้านอื่น ๆ มาทดแทนพร้อม ๆ ไปด้วยการบรรณรงค์ในเรื่องของการประหยัดพลังงานและใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า

๒. การแข่งขันแย่งชิงทรัพยากร (Competition over Resources) เป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่เกิดจากการบริโภครทรัพยากรธรรมชาติอย่างมหาศาลที่ก่อให้เกิดการแสวงหาและแย่งชิงเพื่อที่จะครอบครองแหล่งพลังงานดังเช่น การเข้ารุกรานและยึดครองอิรักของสหรัฐ ท้ายได้กรอบของการพัฒนาและครอบครองอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction – WMD) ตามที่สหรัฐฯ กล่าวอ้างแต่ปรากฏว่าหลังจากเข้าทำการยึดครองแล้วกลับปรากฏว่าไม่มีอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงตามที่กล่าวอ้างแต่ประการใด

๓. การเกิดขึ้นของชนกลุ่มน้อยของชนหมู่มาก (Marginalisation of the Majority World) จากสภาพเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรงก่อให้เกิดการกระจุกตัวของความเจริญและความมั่งคั่ง ส่งผลให้เกิดความแตกต่างในแง่ของคุณภาพชีวิตมีช่องระหว่างกลุ่มต่าง ๆ อันนำมาซึ่งความรู้สึกที่ไม่เท่าเทียมกัน ความอิจฉา โกรธ เกลียดชัง เอารัดเอาเปรียบ ความรู้สึกแปลกแยก และในที่สุดก็มีการแสดงออกที่ต่างกัน ทำให้บางกลุ่มใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องมือในการต่อรองหรือสร้างความเท่าเทียมดังเช่น การอพยพย้ายถิ่นฐานของชนกลุ่มน้อยในประเทศต่าง ๆ กลุ่มผู้ติดเชื่อเอชไอวี และการก่อการร้าย เป็นต้น ดังในปัจจุบันปัญหาของการก่อการร้ายได้แพร่กระจายจนไม่สามารถทำการควบคุมได้ และผู้ที่เสียชีวิตจากการติดเชื่อเอชไอวีมีมากกว่าผู้ที่เสียชีวิตจากการก่อการร้าย

๔. การขยายอิทธิพลทางทหาร (Global Militarization) ถึงแม้สงครามเย็นยุติลงส่งผลให้เหลือขั้วอำนาจเดียวซึ่งน่าที่จะเป็นผลดีและลดการสะสมอาวุธของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกแต่สถานการณ์ไม่ได้เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้เพราะสหรัฐฯ เองกลับพยายามที่จะก้าวขึ้นเป็นมหาอำนาจชาติเดียว จึงส่งผลให้เกิดการขยายอิทธิพลทางทหารอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้กลื่นอายุของระบบอาวุธนิวเคลียร์ ก็ไม่ได้จางหาย มีหลายประเทศกลับเริ่มมามองการพัฒนาเทคโนโลยีนิวเคลียร์ และรวมไปถึงอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง “WMD” อื่น ๆ อย่างต่อเนื่องดังเช่นอาวุธชีวภาพ และอาวุธเคมีที่หลาย ๆ ประเทศมองข้ามไป

สำหรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่นอกเหนือจากในหนังสือ Global Responses to Global Threats ที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้ว ส่วนใหญ่จะกล่าวถึงในลักษณะที่แยกย่อยลงไปเช่น ภัยคุกคามในเรื่องของการระบาดวิทยา (Epidemiology) ภัยคุกคามที่มีต่อสารสนเทศ (Information) อาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime) ภัยคุกคามที่มีต่อความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) และภัยคุกคามด้านภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitics) เป็นต้น อย่างไรก็ตามการเกิดขึ้นมาของภัยคุกคามรูปแบบใหม่นั้นไม่ได้หมายความว่าภัยคุกคามในรูปแบบเดิมหรือแบบดั้งเดิมจะหมดไปประเทศหลายประเทศในโลกยังคงอยู่ในสถานะของความเสี่ยงที่อาจจะมีสงครามเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ซึ่งหมายความว่า โดยสถานการณ์ในปัจจุบันโลกกำลังเผชิญอยู่กับภัยคุกคามทั้งสองด้าน คือภัยคุกคามแบบดั้งเดิมที่ก่อให้เกิดการสะสมกำลังทหารกันต่อไปอย่างชะมกเขม่นในหลายประเทศ กับ ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่ต้องอาศัยแนวทางที่มีความสมดุลอันนำไปสู่ความมั่นคงที่ยั่งยืน ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านความมั่นคงจะต้องทำงานที่หนักขึ้นเป็นสองเท่าหรือมากกว่าจะต้องมีมุมมองที่กว้างขวาง รอบรู้ มองปัญหาอย่างองค์

(ใช้เฉพาะการศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร)

- ๑๙ -

รวม (Holistic) และรวมไปถึงการตอบสนองต่อสิ่งต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว เพราะความเกี่ยวเนื่องและความเกี่ยวพันของปัญหาต่าง ๆ ที่ ถูกนำมาร้อยเข้าด้วยกันก่อให้เกิดภัยคุกคามใหม่ ๆ ที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เช่น สองประเทศจะเข้าทำสงครามกันโดยแต่ละฝ่ายมีปริมาณทั้งประเทศจำกัด ทั้งสองประเทศจึงอาจทำได้เพียงประกาศสงครามและรบกันในห้วงระยะเวลาจำกัดที่สั้นมาก ๆ เพราะถ้าทำสงครามกันยาวนานอาจนำมาซึ่งการแข็งประเทศล้มละลาย หรือการลุกฮือของประชาชนในประเทศและอาจจะโค่นล้มรัฐบาลตนเองเพื่อปากท้อง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้สามารถเกิดขึ้นได้ในปัจจุบัน

### ๓. คำถามหรือเรื่องที่ควรศึกษาด้วยตนเอง

ภัยคุกคาม และความท้าทายรูปแบบต่างๆ ที่มี ผลกระทบต่อ ความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทย ได้แก่ อะไรบ้าง

### ๔. เอกสารที่ควรอ่านประกอบ

๔.๑ เอกสาร วปอ . หมายเลข ๐๐๘ คู่มือเรื่อง ความมั่นคงแห่งชาติ ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๔ - ๒๕๕๕

๔.๒ ยุทธศาสตร์ชาติ จัดทำโดยศ.วปอ. ๒๕๕๐ , ๒๕๕๑ , ๒๕๕๒ และ ๒๕๕๓

๔.๓ สหิสต์ สูงใหญ่, พลตรี. เอกสารวิจัยเรื่องโครงสร้างความมั่นคงแห่งชาติที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย. นศ.วปอ.๒๕๕๒ ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๒ - ๒๕๕๓

๔.๔ ทวีเดนศ อังศุสิงห์, พลอากาศตรี. เอกสารวิจัยผลกระทบทางด้านความมั่นคง จากโครงการ การจัดการระบบ การควบคุมห้วงอากาศตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่. นศ.วปอ.๒๕๕๒ ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๒ - ๒๕๕๓

(ใช้เฉพาะการศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร)

## (๑ - ๕) การพัฒนานโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

### ๑. ความมุ่งหมายและขอบเขต

ศึกษา การกำหนด และการพัฒนานโยบายความมั่นคงแห่งชาติของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ บทบาทและ การดำเนินงานของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติในการกำหนด พัฒนา และเสนอแนะ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งการติดตามประสานงาน และ การประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว

### ๒. ความนำ

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา สถานการณ์โลกทุก ๆ ด้านเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากผลของกระแสโลกาภิวัตน์และการสิ้นสุดของยุคสงครามเย็น สถานการณ์ดังกล่าวมีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติของประเทศต่าง ๆ ในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้าน การเมือง เศรษฐกิจ สังคม จิตวิทยา การป้องกันประเทศ และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การพลังงาน และสิ่งแวดล้อม การกำหนดและพัฒนานโยบายความมั่นคงแห่งชาติให้สอดคล้องกับสถานการณ์โลกและสถานะแวดล้อมของประเทศทั้งภายในและภายนอก เพื่อให้ประเทศมีสมดุล ในความมั่นคงแห่งชาติทุกด้าน สามารถรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ และบรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติได้ จึงเป็นเรื่องท้าทายการบริหาร และการจัดการของรัฐบาล

สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นกลไกหนึ่งในการบริหารงานราชการของรัฐบาล มีหน้าที่ในการพิจารณาเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติด้านต่าง ๆ เพื่อให้ประสานสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และเป็นผลดีต่อความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งมีหน้าที่พิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ ตามแต่คณะรัฐมนตรีจะมอบหมาย

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นส่วนราชการ ที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติมีหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ และประเมินสถานการณ์ หรือภัยที่คุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติทุกด้าน ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม การพิจารณาเสนอแนะนโยบาย แนวทางปฏิบัติ และมาตรการในการแก้ไขปัญหาให้กับคณะกรรมการต่าง ๆ ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยการ และประสานการปฏิบัติกับส่วนราชการต่าง ๆ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติเพื่อทราบความก้าวหน้า ปัญหา และอุปสรรคต่าง ๆ ในการดำเนินการเพื่อนำมาพิจารณาทบทวนและปรับปรุงการกำหนดและพัฒนานโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่กำหนด

การพิจารณากำหนดและพัฒนานโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน และต้องมีการวิเคราะห์โดยละเอียดตามสถานการณ์และสภาวะแวดล้อมที่เป็นอยู่ นักวิชาการและนักบริหารส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ ตลอดจนสภาวะแวดล้อมและสถานการณ์หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ภายในประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลง รูปแบบและมิติไปจากที่เคยเป็นอยู่ ส่งผลให้ภัยคุกคาม ด้านต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย การจัดการกับภัยคุกคามและปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่มาของปัญหาของชาติ จึงต้องดำเนินการใน ลักษณะองค์รวมแบบบูรณาการ ครอบคลุมทุกด้านและสอดคล้องประสานกันอย่างเหมาะสม เพราะฉะนั้นบทบาทการดำเนินงานของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในฐานะองค์กรรับผิดชอบ หลักในการกำหนดและพัฒนานโยบายความมั่นคงของชาติ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้อง พิจารณาอย่างรอบคอบให้สอดคล้องกับมิติของสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ

### ๓. คำถามหรือเรื่องที่ควรศึกษาด้วยตนเอง

๓.๑ การประสานงานระหว่าง สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กับสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการกำหนดและพัฒนานโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๓.๒ รูปแบบการดำเนินงาน และการประสานงานเพื่อขจัดปัญหาข้อขัดข้องระหว่าง ส่วนราชการต่าง ๆ ในฐานะของผู้มีหน้าที่ในการกำหนดและพัฒนานโยบายความมั่นคงแห่งชาติ กับผู้ ที่รับนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุตามนโยบายที่กำหนด

๓.๓ การแปลงนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ และ แนวทางในการ ประเมินผลนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

### ๔. เอกสารที่ควรอ่านประกอบ

๔.๑ ขจัดภัย บุรุษพัฒน์ “สภาความมั่นคงแห่งชาติ” เอกสารประกอบการบรรยาย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตร วปอ.รุ่นที่ ๔๒, ๒๕๔๓

๔.๒ บุญศักดิ์ กำแหงฤทธิรงค์. พล.อ. “สภาความมั่นคงแห่งชาติ” เอกสาร ประกอบการบรรยาย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตร วปอ.รุ่นที่ ๔๐, ๒๕๔๑

๔.๓ สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ - ๒๕๕๔

๔.๔ <http://www.nsc.or.th>