

ตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติ  
ในศตวรรษที่ ๒๑

โดย

พันเอก ไสภณ ศิริงาม

ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และความมั่นคง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร การป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๘

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๘ – ๒๕๖๐

## บทคัดย่อ

เรื่อง **ตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑**

**ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์**

**ผู้วิจัย พันเอก ไสภณ สิริงาม      หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๕**

การวิจัยเรื่อง **ตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑** มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อศึกษาวิเคราะห์ตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล และเพื่อเสนอตัวแบบที่เหมาะสมในการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ การวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยเชิงพรรณนา(Descriptive Research)

**ผลการวิจัยพบว่า** กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาล ได้ประยุกต์แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติมาจากคู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ ๒ เล่ม คือ คู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ และคู่มือด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ซึ่งมีประเด็นความไม่เหมาะสมเพียงพอ มีความไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติสมัยใหม่ และความไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ของโลกในยุคปัจจุบัน และนำประเด็นดังกล่าวมาประยุกต์กับหลักวิชาการว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติสมัยใหม่แล้ว สามารถกำหนดแนวทางตัวแบบยุทธศาสตร์ที่เป็นลักษณะของการตั้งคำถามเกี่ยวกับปัจจัยในความสำเร็จและล้มเหลวที่ชี้บ่งว่ายุทธศาสตร์ชาติจะประสบความสำเร็จหรือไม่ และผลการวิจัยได้เสนอตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ ตามแผนภาพที่ ๔-๑ ที่มีองค์ประกอบและกระบวนการ ๑๗ ประการ คือ ๑. ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) ๒. ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ๓. การตรวจสอบและการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (Validate Test) ๔. วิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ๕. มหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) ๖. นโยบายแห่งชาติ (National Policy) ๗. ยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy) ๘. วัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objectives) ๙. แนวความคิดทางยุทธศาสตร์ (Strategic Concept/Course of Action) ๑๐. พลังอำนาจแห่งชาติ (National Power) ๑๑. มาตรการเฉพาะ (Specific Measures) และแผนงาน/โครงการ (Projects/Plans) ๑๒. การทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic/Validity Test) ๑๓. การประเมินความเสี่ยงและการจัดการกับความเสี่ยง (Risk Assessment/Management) ๑๔. การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ๑๕. การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ๑๖. การติดตามและประเมินผล (Evaluation) และ ๑๗. การย้อนกลับ (Feedback) เพื่อการปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์

ข้อเสนอแนะ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป ควรร่วมกันเร่งดำเนินการปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติใหม่ ให้มีความสมบูรณ์ตามองค์ประกอบและกระบวนการของตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ ที่ได้นำเสนอในงานวิจัยนี้ รัฐบาล ควรกำหนดคณะกรรมการเฉพาะสำหรับการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติและผลประโยชน์แห่งชาติ โดยคณะกรรมการเฉพาะต้องมาจากหลายภาคส่วน และควรกำหนดหน่วยงานเฉพาะสำหรับขั้นตอนการตรวจติดตามและประเมินผล (Evaluation) และขั้นตอนการย้อนกลับ (Feedback) เพื่อปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์

## คำนำ

เอกสารวิจัย เรื่อง ตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ เล่มนี้ จัดทำขึ้นจากการที่ผู้วิจัยเป็นผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และความมั่นคง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ เป็นผู้บรรยายทางวิชาการด้านยุทธศาสตร์ และได้ศึกษาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์อยู่เป็นประจำ รวมถึงได้ศึกษาและสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกด้านยุทธศาสตร์และความมั่นคง ได้พิจารณาเห็นว่าตัวแบบที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาล ได้ยึดถือเป็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวนี้ ยังขาดองค์ประกอบที่สำคัญหลายประการ และถ้าใช้เป็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต่อไป ยุทธศาสตร์ชาติที่ได้มาจะเป็นยุทธศาสตร์ชาติที่ไม่มีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะนำไปใช้เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยเรื่อง “ตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑” เพื่อที่จะศึกษาหาแนวทางในการจัดทำตัวแบบในการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาล และเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาและฝึกการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทางยุทธศาสตร์ ได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการศึกษาและปรับปรุงให้ตัวแบบมีความทันสมัยและเหมาะสมกับยุคสมัยแห่งศตวรรษที่ ๒๑ ยิ่ง ๆ ขึ้นไป ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยไม่ได้มีการศึกษาพัฒนาเรื่องนี้มาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประเทศไทยขาดบุคลากรและองค์ความรู้ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาลและสถาบันการศึกษาทางยุทธศาสตร์จำเป็นต้องมีตัวแบบที่เหมาะสมในการฝึกและจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำ “ตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑” เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า งานวิจัยเล่มนี้จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิรูปวิธีการคิดและกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติ ในโอกาสต่อไป

พันเอก

(โสภณ ศิริงาม)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๕

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญแผนภาพ	ช
<b>บทที่ ๑    บทนำ</b>	<b>๑</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๕
คำจำกัดความ	๖
<b>บทที่ ๒    การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>๑๑</b>
แนวความคิดเรื่องยุทธศาสตร์และมหายุทธศาสตร์	๑๑
แนวความคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ	๒๘
แนวความคิดเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ	๓๓
ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์	๔๔
ทฤษฎีสัจนิยมใหม่	๖๐
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าด้วยเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ	๖๔
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๖๖
กรอบแนวคิดในการวิจัย	๗๑
<b>บทที่ ๓    การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาล</b>	<b>๗๓</b>
รายละเอียดสาระสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล	๗๓
การวิพากษ์ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล	๘๑
สรุป	๘๖

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ ๔</b>	
<b>ตัวแบบที่เหมาะสมในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติ</b>	๕๕
<b>แนวทางกำหนดตัวแบบยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติ</b>	๕๕
<b>ตัวแบบที่เหมาะสมในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติใน</b>	
<b>ศตวรรษที่ ๒๑</b>	๑๐๔
<b>สรุป</b>	๑๔๑
<b>บทที่ ๕</b>	
<b>สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	๑๔๓
<b>สรุป</b>	๑๔๓
<b>ข้อเสนอแนะ</b>	๑๕๒
<b>บรรณานุกรม</b>	๑๕๕
<b>ภาคผนวก</b>	๑๕๘
<b>แนวคำถามสำหรับสัมภาษณ์ (ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์)</b>	๑๕๙
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	๑๖๓

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๒-๑	การครอบคลุมของยุทธศาสตร์	๑๘
๒-๒	ตัวแบบมีนั้ง ๓ ขา (The Lykke Model) (Yarger, 2006: 110)	๒๓
๒-๓	ลำดับขั้นตอนการกำหนดนโยบายแห่งชาติ	๓๕
๒-๔	ลำดับการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์	๔๐
๒-๕	ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์	๔๒
๒-๖	หลักการพื้นฐานในการดำเนินการยุทธศาสตร์	๔๔
๒-๗	ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Dixon	๔๖
๒-๘	ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Liotta P.H. และ Richmond M. Lloyd	๔๗
๒-๙	ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Henry, Paul and Timothy	๕๐
๒-๑๐	ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Mackubin Thomas Owens	๕๒
๒-๑๑	ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Harry R. Yarger	๕๓
๒-๑๒	ระดับของยุทธศาสตร์	๕๔
๒-๑๓	ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของชาติ USAF Air War Colleg	๕๖
๒-๑๔	ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของสหรัฐอเมริกา	๕๘
๒-๑๕	ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในปัจจุบัน	๕๙
๒-๑๖	กรอบแนวคิดในการวิจัย	๖๒
๓-๑	ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มการกำหนดยุทธศาสตร์ ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ	๘๒
๓-๒	ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ	๙๑
๔-๑	ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑	๑๐๖
๔-๒	ขั้นตอนการกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy)	๑๒๔
๔-๓	ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายทางการเมืองหรือนโยบายแห่งชาติ กับยุทธศาสตร์ชาติ	๑๒๖
๔-๔	ตัวแบบ Art Lykke	๑๓๖

## สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

แผนภาพที่		หน้า
๕-๑	ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มมือการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ	๑๔๕
๕-๒	ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ	๑๔๗
๕-๓	ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑	๑๕๑



# บทที่ ๑

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ยุทธศาสตร์ (Strategy) เป็นศาสตร์ที่ถือกำเนิดมาแล้วเป็นเวลายาวนานตั้งแต่โบราณกาล ยุทธศาสตร์ได้มีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งถึงปัจจุบัน “ซุนวู” นักปราชญ์ชาวจีนที่เคยมีชีวิตอยู่เมื่อ ๒,๕๐๐ ปีเศษที่ผ่านมา เขาเป็นนักยุทธศาสตร์ที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับของนักยุทธศาสตร์ทั้งในอดีตและปัจจุบัน นักยุทธศาสตร์รุ่นหลังต่างยกย่อง “ซุนวู” ว่าเป็นสุดยอดของนักยุทธศาสตร์คนสำคัญของโลก และยังสามารถสร้างนวัตกรรมทางยุทธศาสตร์ไว้ให้กับชนรุ่นหลังที่มีชื่อว่า “Sun Tzu Art of War” หรือ “ศิลปะการทำสงครามของซุนวู” ยุทธศาสตร์ที่โดดเด่นของซุนวูที่ได้รับการยกย่องสูงสุดจากเหล่านักยุทธศาสตร์คือ “ยุทธศาสตร์การเอาชนะโดยไม่ต้องรบ” หรือ “ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการเอาชนะด้วยยุทธศาสตร์” และนักยุทธศาสตร์คนสำคัญของโลกอีกคนหนึ่งคือนักยุทธศาสตร์รุ่นหลังกล่าวขวัญถึงคือ เคลาเซวิทซ์ เป็นนักยุทธศาสตร์ชาวรัสเซียที่เคยมีชีวิตอยู่หลังยุคของซุนวูราว ๒,๐๐๐ ปี นักยุทธศาสตร์ผู้นี้ได้อุทิศองค์ความรู้ทางยุทธศาสตร์ให้กับคนรุ่นหลังเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง (ระดับยุทธศาสตร์) กับการรบ (ระดับยุทธการ) โดยมีคำกล่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า “สงคราม คือ การดำเนินการเมืองต่อไปโดยวิธีอื่น (War is the continuation of politics by the other means)” และเขายังให้คำจำกัดความของยุทธศาสตร์ (Strategy) ไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ หมายถึง ยุทธศาสตร์เป็นศิลปะของการใช้การยุทธ์ (Operation, Campaign) เป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสงคราม (War)” นักยุทธศาสตร์ที่สำคัญอีกท่านหนึ่งคือ อัลเฟรด เทเยอร์ มาฮาน (Rear Admiral Alfred Thayer Mahan) แนวความคิดทางยุทธศาสตร์ของเขาได้ชี้ให้เห็นว่ามีส่วนสำคัญต่อการขึ้นเป็นมหาอำนาจของโลกและกลายเป็นมหาอำนาจอันดับหนึ่งในศตวรรษที่ ๒๑ แนวความคิดทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญของมาฮานคือ “ยุทธศาสตร์ทางทหาร (Naval Strategy)” อันมีอิทธิพลต่อแนวคิดของประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ให้มุ่งไปสู่การสร้างแสนยานุภาพทางทะเลให้เหนือกว่าประเทศมหาอำนาจใด ๆ ในโลก ทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถคงอิทธิพลทางด้านทหารและด้านเศรษฐกิจเหนือประชาคมโลกได้ตั้งแต่หลังยุคสงครามเย็นเป็นต้นมา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการเลือกดำเนินการตามแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมมีผลต่อการพัฒนาประเทศไปสู่ความเจริญก้าวหน้าได้ ผิดกับประเทศ

ที่ไม่มียุทธศาสตร์หรือเลือกใช้ยุทธศาสตร์ที่ผิดพลาดทำให้ประเทศนั้นตกต่ำ ล่มสลาย หรือไม่ก็ไม่มี ความเจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรจะเป็น ความเจริญรุ่งเรืองหรือล่มสลายของประเทศนอกเหนือจาก ปัจจัยอื่น ๆ แล้ว แนวความคิดทางยุทธศาสตร์นับว่ามีความสำคัญไม่น้อยต่อความสำเร็จของ ประเทศนั้น ๆ สำหรับประเทศไทย โดยรัฐบาลที่มีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการที่ประเทศจะต้องมี “ยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy)” โดย ได้กำหนดให้ส่วนที่เกี่ยวข้อง (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ) ได้จัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี ทั้งนี้เพื่อเป็นส่วนหลักสำคัญในการปฏิรูปประเทศตามนโยบายการปฏิรูปประเทศของ รัฐบาล (ซึ่งผู้วิจัยเองก็ได้มีส่วนในการดำเนินการเรื่องนี้ในฐานะอนุกรรมการในการจัดทำยุทธศาสตร์ ชาติและกรอบการปฏิรูป (คำสั่งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ที่ ๒/๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้ง คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูปเพิ่มเติม ลง ๒๓ ก.ค. ๕๘) ซึ่งในขณะนี้ ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี ฉบับของรัฐบาล ได้มีการดำเนินการไประดับหนึ่งแล้ว (ก.ย. ๕๙) ผู้วิจัย มีความเห็นว่าการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเป็นเรื่องใหม่ของประเทศไทย ซึ่งขาดแคลนบุคลากรและ องค์ความรู้อย่างเพียงพอในอันที่จะดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปีที่ เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศไทย ในยุคแห่งศตวรรษที่ ๒๑ ได้

ผู้วิจัยซึ่งเป็นผู้ที่ศึกษาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์รวมถึงได้ศึกษาและสำเร็จการศึกษาระดับ ปริญญาเอกด้านยุทธศาสตร์และความมั่นคง ได้พิจารณาเห็นว่าตัวแบบที่คณะกรรมการจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาลได้ยึดถือเป็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวนั้น ยังขาด องค์ประกอบที่สำคัญหลายประการ และถ้าใช้เป็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต่อไป ยุทธศาสตร์ชาติที่ได้มาจะเป็นยุทธศาสตร์ชาติที่ไม่มีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะนำไปใช้เป็นกลไก สำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยเรื่อง “ตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และ ยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑” เพื่อที่จะศึกษาหาแนวทางในการจัดทำตัวแบบในการจัดทำ ยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาล และเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาและฝึกการจัดทำ ยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทางยุทธศาสตร์ ได้นำไปใช้เป็น แนวทางในการศึกษาและปรับปรุงให้ตัวแบบมีความทันสมัยและเหมาะสมกับยุคสมัยแห่งศตวรรษ ที่ ๒๑ ย่าง ๆ ขึ้นไป ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทยซึ่งประเทศไทยไม่ได้มี การศึกษาพัฒนาเรื่องนี้มาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประเทศไทยขาดบุคลากรและองค์ความรู้ในการจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาลและสถาบันการศึกษาทางยุทธศาสตร์

จำเป็นต้องมีตัวแบบที่เหมาะสมในการฝึกและจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำ “ตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑” เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล
๒. เพื่อเสนอตัวแบบที่เหมาะสมในการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “ตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑” ประกอบด้วยขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา
  - ๑.๑ ศึกษาเนื้อหาเกี่ยวกับ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ
  - ๑.๒ ศึกษาตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของสถาบันต่าง ๆ ที่มีการศึกษาและจัดทำตัวแบบไว้แล้ว เพื่อหาข้อเด่น ข้อด้อยของตัวแบบนั้น ๆ แล้วนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดตัวแบบใหม่ที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทยในศตวรรษที่ ๒๑
  - ๑.๓ ศึกษาข้อมูลยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี ของประเทศไทย รวมทั้งตัวแบบที่รัฐบาลไทยได้ยึดถือเป็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อหาข้อเด่น ข้อด้อย และเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดตัวแบบยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่
  - ๑.๔ ศึกษาและจัดทำตัวแบบยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมขึ้นใหม่ เพื่อให้สามารถนำมาใช้กับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาลไทยและเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการศึกษาด้านตัวแบบยุทธศาสตร์ของสถาบันการศึกษาด้านยุทธศาสตร์ในประเทศไทย
  - ๑.๕ เป็นการศึกษาตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ใช้กับยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ทางด้านความมั่นคงเป็นหลัก

## ๒. ขอบเขตด้านประชากรผู้เชี่ยวชาญทางยุทธศาสตร์

การวิจัยครั้งนี้จะดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่มีความเชี่ยวชาญทางวิชาการด้านยุทธศาสตร์และผู้ที่มีส่วนร่วมในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้

### ๒.๑ ผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการ ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญ ๕ คน ได้แก่

๒.๑.๑ พลตรี อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์

๒.๑.๒ พลเรือตรี คำรณ พิเศษยุทธการ

๒.๑.๓ พลตรี เจษฎา เปรมนิรันดร

๒.๑.๔ พลตรี ไพศาล งามวงษ์วาน

๒.๑.๕ พลอากาศตรี สฤณีพร สุนทรกิจ

### ๒.๒ ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดทำยุทธศาสตร์ จำนวน ๕ คน ได้แก่

๒.๒.๑ พลตรี ไพศาล งามวงษ์วาน

๒.๒.๒ พลตรี เฉลิม คุณาวิชานนท์

๒.๒.๓ พลเรือตรี พงศกร กุวานนท์

๒.๒.๔ พลอากาศตรี สฤณีพร สุนทรกิจ

๒.๒.๕ Colonel Roger Lewis

## ๓. ขอบเขตด้านเวลา

การวิจัยครั้งนี้จะดำเนินการรวบรวมข้อมูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิใน ห้วงเวลาตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๘ – เมษายน ๒๕๖๐

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

### ๑. การรวบรวมข้อมูล

๑.๑ ข้อมูลทุติยภูมิ รวบรวมข้อมูลเรื่องแนวคิด ทฤษฎี รวมถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์และตัวแบบทางยุทธศาสตร์จากห้องสมุดที่เกี่ยวข้อง เช่น ห้องสมุด วปอ. ห้องสมุด วสท. ห้องสมุด บก.สปท. ห้องสมุด ขศ.ทร. ห้องสมุดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เอกสารการประชุมของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจากสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งเอกสารประกอบการศึกษาด้านยุทธศาสตร์ของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ และเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ ข้อมูลปฐมภูมิ โดยรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ตามที่ระบุในขอบเขตของประชากร

## ๒. การจัดระเบียบข้อมูล

เมื่อรวบรวมข้อมูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิดังที่กล่าวแล้ว หลังจากนั้นจะนำข้อมูลมาจัดระเบียบและตรวจสอบ (Validity) ของข้อมูลตามขั้นตอนการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อที่จะเตรียมข้อมูลไว้สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลในขั้นตอนต่อไป

## ๓. การวิเคราะห์ข้อมูล และการสังเคราะห์ข้อมูล

จะดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Context Analysis) โดยวิเคราะห์เนื้อหาของข้อมูล เพื่อแยกแยะให้เห็นถึงส่วนประกอบและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบต่าง ๆ ของข้อมูล และนำข้อมูลที่ได้มาสังเคราะห์ เพื่อสรุปเป็นรูปแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ ต่อไป

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ได้ผลการวิเคราะห์ตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาลในปัจจุบัน และได้ตัวแบบที่เหมาะสมสำหรับการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑

๒. เป็นข้อมูลสำหรับหน่วยงานภาครัฐ สามารถนำข้อมูลไปใช้ประกอบการพิจารณาวางแผน ปรับปรุง พัฒนาและเพิ่มศักยภาพในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ได้อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพ

๓. เป็นข้อมูลสำหรับสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ที่มีการเรียนการสอนในสาขาวิชายุทธศาสตร์ หรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง สามารถนำข้อมูลไปประยุกต์ใช้ในการศึกษา เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านยุทธศาสตร์ได้

๔. เป็นข้อมูลสำหรับผู้สนใจทั่วไปในด้านวิชายุทธศาสตร์ สามารถนำข้อมูลไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านยุทธศาสตร์ได้

## คำจำกัดความ

### ยุทธศาสตร์

(Strategy)

หมายถึง ศาสตร์และศิลป์ที่จะนำทรัพยากร (Means) มาใช้ให้บรรลุเป้าหมาย (Ends) ที่กำหนดไว้ โดยต้องเชื่อมความสัมพันธ์ด้วยการประยุกต์องค์ประกอบหลัก ได้แก่ เป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ด้วยการวางกลยุทธ์ (Trick) โดยพิจารณาร่วมกันในเรื่องของความเหมาะสม (Suitability) การยอมรับได้ (Acceptability) และความเป็นไปได้ (Feasibility) โดยผ่านการประเมินความเสี่ยงอยู่ตลอดเวลาที่ดำเนินการ

### ยุทธศาสตร์ชาติ

(National Strategy)

หมายถึง ศิลปะและศาสตร์ในการพัฒนาและการใช้กำลังอำนาจทางการเมืองเศรษฐกิจ และทางสังคมจิตวิทยาร่วมกับกำลังอำนาจทางทหารทั้งในยามสงบและในยามสงครามเพื่ดำรงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ของชาติตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ หรือ กรอบแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับยุคสมัยมาตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เช่น ตัวแบบในการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ในที่นี้จะให้หมายถึงตัวแบบที่กำหนดขึ้น เพื่อให้ประกอบด้วยหลักวิชาการว่าด้วยยุทธศาสตร์ทางด้านความมั่นคง และยุทธศาสตร์ชาติโดยมีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดขึ้นให้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงแห่งชาติและยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยในศตวรรษที่ ๒๑ เป็นสำคัญ

## ศตวรรษที่ ๒๑

(Century 21)

หมายถึง ยุคปีตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๐๐ - ค.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ช่วงต้นของยุคนี้ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างด้วยกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังของโลกาภิวัตน์ได้นำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ทุกชีวิตบนโลกด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เพิ่มขึ้นและมีความก้าวหน้าอย่างมากทำให้เกิดความเชื่อมโยงในโลกนี้ อย่างเหลือเชื่อ ข้อมูลจำนวนมหาศาลได้ถูกทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายอย่างรวดเร็ว นำไปสู่การหลอมรวมของ มิติทาง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและสังคมรวมถึงการผลักดันเปลี่ยนแปลง ผสมผสาน รวมทั้ง การปะทะกันเป็นครั้งคราวของผู้คนที่มีความเห็นและความปรารถนาที่แตกต่างกัน

## ผลประโยชน์แห่งชาติ

(National Interest)

หมายถึง แนวความคิดที่ได้ไตร่ตรองอย่างรอบคอบที่สุดแล้วจากบรรดาองค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งประมวลขึ้นเป็นความต้องการที่สำคัญที่สุดที่ชาติจะขาดเสียมิได้ทั้งนี้รวมถึงการคุ้มครองตนเอง ความเป็นเอกราชบูรณภาพแห่งชาติ ความมั่นคงทางทหาร เสถียรภาพทางเศรษฐกิจกับบรรดาความมั่งคั่งทั้งหลายที่จะพึงมี

## ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ

(National Purpose)

หมายถึง การแสดงออกมาของค่านิยม (Values) ที่ค่อนข้างจะทนทานถาวรหรือไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงง่าย ๆ ซึ่งชาตินั้นมีอยู่ดั้งเดิมหรือตั้งแต่เริ่มแรกโดยกำหนดขึ้นตามค่านิยมทางวัฒนธรรมและจริยธรรมของชาตินั้น

## มหายุทธศาสตร์

(Grand Strategy)

หมายถึง องค์กรร่วมของปรัชญา ความเชื่อ และลัทธินิยามที่เชื่อมกับแผนงานและนโยบายที่เป็นความตั้งใจและพยายามของผู้ปกครองในการควบคุมรัฐ โดยใช้เครื่องมือทางการเมือง การทหาร การทูต สังคมและทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ของรัฐ

### วิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์

(Strategic Vision) หมายถึง เป็นภาพของความต้องการในอนาคตที่เราต้องการจะไปอยู่ในตำแหน่งใด วิสัยทัศน์ในระดับยุทธศาสตร์นี้จะเชื่อมโยงกับความมุ่งประสงค์ (Purpose) และผลประโยชน์ (Interests) ในอันที่จะทำให้ได้มาซึ่งความคิดที่รอบด้าน (Governing ideas) โดยปกติการกำหนดวิสัยทัศน์นิยมกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ขององค์กรทุกระดับชั้น และในระดับชาติก็มีการกำหนดวิสัยทัศน์นี้ขึ้นมา แต่ในยุทธศาสตร์ทางด้านความมั่นคงนิยมกำหนดเป็นมหายุทธศาสตร์มากกว่าที่จะกำหนดเป็นวิสัยทัศน์

### นโยบายแห่งชาติ

(National Policy) หมายถึง แนวทางอย่างกว้าง ๆ ที่กำหนดโดยรัฐบาลในระดับชาติเพื่อที่จะส่งเสริมให้บรรลุต่อวัตถุประสงค์แห่งชาติ รวมถึง แผนงานซึ่งสามารถจัดทำรายละเอียดเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในอันที่จะสามารถบรรลุต่อความมุ่งประสงค์แห่งชาติและส่งเสริมให้บรรลุต่อการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ

### วัตถุประสงค์แห่งชาติ

(National Objective) หมายถึง บรรดาจุดมุ่งหมาย จุดมุ่งประสงค์ หรือความมุ่งประสงค์สำคัญของชาติ ซึ่งชาติมุ่งที่จะบรรลุถึงด้วยการใช้นโยบายและความพยายาม รวมทั้งทรัพยากรของชาติทั้งปวง

### แนวความคิดทางยุทธศาสตร์

(Strategic Concept) หมายถึง แนวความคิดทางยุทธศาสตร์ (Strategic Concepts) หรือหนทางปฏิบัติ (Courses of Action) ที่อธิบายว่าทำอย่างไร (How) ให้เป้าหมาย (Ends) จะสามารถบรรลุได้ด้วยการใช้ทรัพยากร (Means) ที่มีอยู่อย่างเหมาะสม สำหรับทรัพยากร (Means) เป็นพลังอำนาจแห่งชาติ (National Power) ที่ใช้อย่างเหมาะสมเพื่อสนับสนุนแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ



## พลังอำนาจแห่งชาติ

(National Power) หมายถึง เครื่องมือ (Means) ทั้งหมดของชาติ ที่ถูกนำไปใช้อย่างสมดุล สำหรับหนทางปฏิบัติ (Ways) ที่จะทำให้บรรลุในการเพิ่มพูน และรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ (Ends)

## แผนงานแห่งชาติ

(National Plans) หมายถึง แผนงานที่ได้แจกแจงเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดเพื่อ ดำเนินการให้บรรลุตามหนทางปฏิบัติที่ระบุไว้ รวมทั้งเวลา ตามขั้นตอนต่าง ๆ ตลอดจนการนำเอาขุมกำลังมาใช้ตาม ขั้นตอนนั้น ๆ

## ความเสี่ยงทางยุทธศาสตร์

(Risk Strategy) หมายถึง ช่องว่างระหว่างการจะบรรลุเป้าหมาย แนวความคิดทาง ยุทธศาสตร์ และทรัพยากรที่มีอยู่ที่จะบรรลุเป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์นั้นในกรณีที่ทรัพยากรที่จะใช้ไม่เพียงพอ หรือ เป็นแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ที่ดีเลิศล้ำที่จะประกันได้ถึง ๑๐๐ % ในการแข่งขันภายใต้สภาพแวดล้อมระดับนานาชาติ เช่นนี้ แต่ความเสี่ยงนั้นย่อมเกิดขึ้นเสมอ นักยุทธศาสตร์ ทั้งหลายจึงจำเป็นต้องหาวิธีการในการลดความเสี่ยงนั้น ๆ ผ่านกระบวนการของการกำหนดยุทธศาสตร์ กล่าวคือ การสร้าง สมดุลระหว่างเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means)

## การทดสอบยุทธศาสตร์

(Strategic Test) หมายถึง การดำเนินการวิธีเพื่อการวิเคราะห์เลือกกำหนดวัตถุประสงค์ เฉพาะแห่งชาติและนโยบายความมั่นคงแห่งชาติจากสภาวะ แวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศกับเพื่อการวิเคราะห์ กำลังอำนาจแห่งชาติที่มีอยู่จุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้ข้อตกลง ในการใช้ทรัพยากรของชาติให้บังเกิดผลมากที่สุด

### การดำเนินยุทธศาสตร์

(Executing Strategy)

หมายถึง การคิดกำหนดกลยุทธ์ในยุทธศาสตร์เพื่อที่จะให้ได้เปรียบหรือเหนือกว่ายุทธศาสตร์ของฝ่ายตรงข้าม หรืออีกความหมายหนึ่งก็คือการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ซึ่งเมื่อกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นมาแล้วจึงนำยุทธศาสตร์นั้นไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์ที่ต้องการอย่างเป็นรูปธรรม

## บทที่ ๒

### การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา เรื่อง ตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ ได้มีการนำแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

๑. แนวความคิดเรื่องยุทธศาสตร์และมหายุทธศาสตร์
๒. แนวความคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ
๓. แนวความคิดเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ
๔. ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์
๕. ทฤษฎีสัจนิยมใหม่
๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าด้วยเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ
๗. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
๘. กรอบแนวคิดในการวิจัย

### แนวความคิดเรื่องยุทธศาสตร์และมหายุทธศาสตร์

ในส่วนนี้เป็นการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวความคิดเรื่องยุทธศาสตร์และมหายุทธศาสตร์ ซึ่งประกอบไปด้วย ความหมายของยุทธศาสตร์ ความหมายของมหายุทธศาสตร์ ทฤษฎีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ ทฤษฎีเกี่ยวกับมหายุทธศาสตร์ การแบ่งประเภทยุทธศาสตร์ สภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ (End) แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ (Ways) ทรัพยากรเชิงยุทธศาสตร์ (Means) การทดสอบยุทธศาสตร์ (FAS Test) และการประเมินและจัดการกับความเสี่ยง (Risk Assessment and Management)

#### ๑. ความหมายของยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ (Strategy) เป็นคำที่ถูกอธิบายหรือกล่าวถึงบ่อยครั้ง และมีความหมายที่แตกต่างกันไปตามความเข้าใจของแต่ละบุคคล ทำให้เกิดความสับสนคลุมเครือในความหมายของยุทธศาสตร์มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ความหมายของยุทธศาสตร์มีวิวัฒนาการมาจากแนวความคิดทางการทหารที่ถูกใช้ในสถานการณ์สงคราม เป็นแนวความคิดของผู้นำทัพที่ใช้กำลังคนในการรบสำหรับต่อสู้เพื่อเอาชนะข้าศึก กล่าวคือ ยุทธศาสตร์เป็นศิลปะของผู้นำทัพ โดยยุทธศาสตร์

ตามบริบทการทหารในอดีตนั้น เป็นการเคลื่อนทัพเข้าสู่สนามรบและยุทธวิธี (Tactical) เป็นการนำกำลังทหารเข้าสู่ต่อสู้ในสนามรบ อย่างไรก็ตามความหมายยุทธศาสตร์ได้ถูกนิยามออกมาอย่างหลากหลาย ยุทธศาสตร์จึงไม่ได้มีความหมายเฉพาะเรื่องการใช้เพียงกำลังอำนาจทางทหาร เหมือนเช่นในอดีต แต่ยังหมายถึง การใช้กำลังอำนาจทางการเมือง กำลังอำนาจทางด้านเศรษฐกิจ กำลังอำนาจทางด้านสังคมและจิตวิทยา และอาจรวมถึงการใช้กำลังอำนาจอื่น ๆ เท่าที่บุคคลในยุคสมัยต่าง ๆ คิดค้นได้ เช่น กำลังอำนาจทางเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ กำลังอำนาจด้านพลังงาน และสิ่งแวดลอม เป็นต้น ดังนั้น บทบาทของยุทธศาสตร์ไม่ได้จำกัดการใช้ในสถานการณ์สงครามเท่านั้นแต่ยังสามารถใช้ได้ไยยามสงบสุขด้วยเช่นกัน

ความหมายของยุทธศาสตร์ได้ถูกนักวิชาการด้านยุทธศาสตร์นิยามทางยุทธศาสตร์ไว้อย่างหลากหลาย ทั้งกลุ่มนักวิชาการทางการทหาร และกลุ่มนักวิชาการที่เป็นพลเรือน ทั้งสองกลุ่มให้ความหมายของยุทธศาสตร์ในบริบทของงานที่ตนเองรับผิดชอบ และเป็นที่น่าสนใจเฉพาะในบริบทของตน โดยมีตัวอย่างความหมายของยุทธศาสตร์ ดังนี้

Clausewitz (quoted in Bartholomees, 2006 : 79) กล่าวถึงความหมายของยุทธศาสตร์ในมุมมองเฉพาะด้านการทหารและเป็นมุมมองในระดับยุทธการ (Operational Level) หรือยุทธบริเวณ (Theater Strategy) หรือการทัพ (Campaign) ไว้ว่า

“...ยุทธศาสตร์ คือ การใช้การสู้รบตามความมุ่งประสงค์ของสงคราม นักยุทธศาสตร์จึงต้องกำหนดจุดมุ่งหมายสำหรับการปฏิบัติทั้งปวงในสงคราม เพื่อให้บรรลุความมุ่งประสงค์นั้น กล่าวได้อีกนัยหนึ่งคือ นักยุทธศาสตร์ต้องทำแผนสำหรับการสงคราม และเป้าหมายของสงครามจะกำหนดชุดของการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น นั่นคือ การกำหนดรูปแบบของการทัพและภายในการทัพนั้น ต้องกำหนดวิธีรบในแต่ละขั้น เพื่อให้ได้รับชัยชนะ”

Jomini (quoted in Bartholomees, 2006 : 79) นักทฤษฎีและทหารแห่งประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในยุคศตวรรษที่ ๑๙ กล่าวถึง ความหมายของยุทธศาสตร์ในมุมมองเฉพาะด้านการทหารไว้เช่นเดียวกันว่า

“...ยุทธศาสตร์ คือ ศิลปะการทำสงครามบนแผนที่และทำความเข้าใจในเรื่องยุทธบริเวณ ขณะที่มหายุทธวิธี คือ ศิลปะการวางกำลังในสนามรบให้สอดคล้องกับเหตุการณ์และการนำกำลังเข้าปฏิบัติ รวมถึงเป็นศิลปะในการต่อสู้ที่แตกต่างจากการวางแผนบนแผนที่ ซึ่งการปฏิบัติการณ์นี้อาจจะขยายระยะได้ ๑๐-๑๒ ไมล์ ในขอบเขตการรบ การส่งกำลังบำรุง จะช่วยนำทัพไปยังตำแหน่งที่จะรบ และมหายุทธวิธีจะตัดสินใจในลักษณะของการปฏิบัติการและการวางกำลัง”

Scott (quoted in Bartholomees, 2006 : 79) นักวิชาการทหารในยุคสงครามกลางเมืองของสหรัฐอเมริกา (Civil War) ได้ให้ความหมายที่ยังคงจำกัดอยู่ในบริบททางการทหารและยุทธวิธีและเป็นการต่อ ยอดแนวคิดของ Jomini ไว้ว่า “...เป็นศิลปะของการประสานการวางแผนการที่พร้อมกันกับระบบปฏิบัติการทางทหาร โดยพิจารณาถึงเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ คุณลักษณะของข้าศึก ธรรมชาติ และทรัพยากรของประเทศ รวมถึงทรัพยากรในการโจมตี และป้องกัน”

Hart (quoted in Bartholomees, 2006 : 80) เป็นนักประวัติศาสตร์และนักวิชาการทางทหารได้กล่าวไว้ว่า

“...ยุทธศาสตร์ คือ ศิลปะของการกระจายและการประยุกต์ทรัพยากรทางทหาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบาย ... ยุทธศาสตร์ จะสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับประการเดียวและประการสุดท้าย คือ ต้องมีการคำนวณและมีการเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายและทรัพยากร เป้าหมายจะต้องได้สัดส่วนกับทรัพยากรทั้งหมดที่มี และทรัพยากรนั้นใช้ในการบรรลุเป้าหมายระหว่างทางจนไปถึงเป้าหมายขั้นสุดท้าย อีกทั้งต้องสอดคล้องกับคุณค่าและความจำเป็นของเป้าหมายระหว่างทางที่นำไปสู่ความมุ่งประสงค์ขั้นสุดท้ายที่ต้องการ ไม่ว่าจะด้วยวิธีใด เพื่อให้บรรลุความมุ่งประสงค์ที่ปรารถนา การใช้ทรัพยากรที่มากเกินไปหรือน้อยเกินไปจะเกิดภัยอันตราย”

นอกจากนี้ Hart (quoted in Bartholomees, 2006 : 80) ยังได้กล่าวอีกว่า

“...ยุทธวิธี เป็นการประยุกต์นำยุทธศาสตร์มาใช้ระดับล่าง ดังนั้น ยุทธศาสตร์คือ การประยุกต์ใช้มหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) มาใช้ในระดับที่ต่ำกว่า... มีความหมายเช่นเดียวกันกับนโยบาย (Policy) ซึ่งเป็นแนวทางการทำสงคราม แต่มีความชัดเจนกว่า เนื่องจากเป็นนโยบายเฉพาะเรื่องที่ถูกกำหนดโดยวัตถุประสงค์ มหายุทธศาสตร์จึงเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ บทบาทของมหายุทธศาสตร์เป็นยุทธศาสตร์ที่สูงกว่าที่เชื่อมโยงทรัพยากรทั้งหมดของชาติ หรือกลุ่มของชาติที่เกี่ยวกับการบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองของการทำสงคราม เป้าหมายที่กำหนดโดยนโยบายเฉพาะด้าน”

จากความหมายของยุทธศาสตร์ที่กล่าวมา พบว่า จะมีความหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและการทหาร ซึ่งในปัจจุบันมีการใช้คำว่ายุทธศาสตร์ในมิติที่แตกต่างออกไปจากเดิมค่อนข้างมาก ในนักวิชาการที่เป็นพลเรือนจะใช้คำว่า “กลยุทธ์” แทนคำว่า “ยุทธศาสตร์” ในภาคธุรกิจ แต่ในภาษาอังกฤษจะใช้คำเดียวกัน คือ “Strategy” สำหรับกลยุทธ์ด้านธุรกิจ (Business Strategy) จะมีกลยุทธ์ย่อย ๆ เช่น กลยุทธ์การตลาด (Marketing Strategy) กลยุทธ์เทคโนโลยี (Technology Strategy) เป็นต้น และ Johnson and Scholes (2006 : 13) นักวิชาการที่เป็นพลเรือนได้อธิบายความหมายของยุทธศาสตร์ในมุมมองของภาคธุรกิจไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ เป็นกรอบและ

ทิศทางระยะยาวขององค์กร โดยมีการจัดสรรทรัพยากรท่ามกลางภาวะแวดล้อมที่ท้าทาย เพื่อให้  
เกิดประโยชน์กับองค์กร รวมถึงมีความสอดคล้องกับความต้องการทางการตลาด และความคาดหวัง  
ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร”

สำหรับการให้ความหมายของยุทธศาสตร์ โดยนักวิชาการในปัจจุบันมีผู้ให้  
ความหมายที่ขยายแนวคิดที่กว้างขวางกว่าบริบททางการทหาร ดังนี้

กองทัพสหรัฐอเมริกา (quoted in Bartholomees, 2006 : 80) ได้ให้คำนิยามที่แสดง  
ถึงพันธกิจทางด้านความมั่นคงของชาติไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ หมายถึง ศิลปะและศาสตร์ของการ  
พัฒนา และการใช้พลังอำนาจแห่งชาติ อย่างประสานสอดคล้องและบูรณาการตามยุคสมัย เพื่อให้  
บรรลุเป้าหมายในยุทธบริเวณ เป้าหมายของชาติ และ/หรือ เป้าหมายของนานาชาติ”

Join Encyclopedia (quoted in Bartholomees, 2006 : 80) ได้ให้ความจำกัดความ  
ของยุทธศาสตร์ว่า “ยุทธศาสตร์ คือ การบูรณาการ วัตถุประสงค์ของชาติและวัตถุประสงค์การทหาร  
(Ends) นโยบายของชาติและแนวความคิดทางการทหาร (Ways) และทรัพยากรของชาติ กำลังทาง  
ทหารและยุทธโศปกรณ์ (Means)” นอกจากนี้ Join Encyclopedia (quoted in Bartholomees, 2006 :  
80-81) ยังได้กำหนดนิยามยุทธศาสตร์ทหารแห่งชาติ (National Military Strategy) ไว้ว่า “ยุทธศาสตร์  
ทหารแห่งชาติ คือ ศิลปะและศาสตร์ในการกระจายและการประยุกต์พลังอำนาจทางทหาร เพื่อบรรลุ  
วัตถุประสงค์ของชาติ ทั้งในยามสงบและยามสงคราม”

วิทยาลัยกองทัพบกสหรัฐอเมริกา (quoted in Bartholomees, 2006 : 81) ได้ให้คำ  
นิยามเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ไว้ ๒ นัย คือ นัยแรกเกี่ยวกับศักยภาพในการดำเนินการยุทธศาสตร์  
“ยุทธศาสตร์ คือ ความสัมพันธ์ของวัตถุประสงค์ หนทางปฏิบัติและทรัพยากร” และนัยที่สอง  
เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ “ศิลปะทางยุทธศาสตร์ คือ ความเชี่ยวชาญในการกำหนด เชื่อมต่อ  
และประยุกต์วัตถุประสงค์ หนทางปฏิบัติ ทรัพยากร เพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์  
แห่งชาติ”

Bartholomees (2006 : 81) ได้สรุปความหมายของยุทธศาสตร์ไว้ว่า ยุทธศาสตร์  
คือ กระบวนการแก้ไขปัญหาจากพื้นฐานความเป็นจริง และกระบวนการที่มีเหตุผล มีวิธีการอย่าง  
มีเหตุผล เพื่อการแก้ไขปัญหาให้ครอบคลุมทั้งทางการทหาร ด้านความมั่นคงแห่งชาติ  
ด้านบุคลากร ด้านธุรกิจ หรือกิจกรรมอื่น ๆ ยุทธศาสตร์จะถามถึงปัญหา ๓ ประการ คือ  
๑. เราต้องทำอะไร ? ๒. เรามีอะไรหรือเรามีอะไรที่ช่วยในการทำ ? และ ๓. วิธีที่ดีที่สุดในการทำสิ่ง  
ที่ต้องทำคืออะไร ? นอกจากนี้ควรพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย (Ends) วิธีการ  
(Ways) และทรัพยากร (Means) ยุทธศาสตร์ที่แท้จริงต้องผ่านการพิจารณาองค์ประกอบทั้ง  
๓ ประการ อย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ ถ้าเราคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในแง่ของความสัมพันธ์ของตัวแปร

เราสามารถแก้ไขปัญหานั้นด้วยวิธีการที่แตกต่างได้อย่างมากมาย โดยเป้าหมาย (Ends) คือ ความปรารถนาที่ต้องการ ซึ่งมีที่มาจากกระบวนการต่าง ๆ ที่ถือเป็นพื้นฐานแรกของการจัดทำ ยุทธศาสตร์ ต้องถูกกำหนดให้ชัดเจน หากต้องการให้ยุทธศาสตร์นั้น บรรลุเป้าหมาย (Ends) ด้วย วิธีการเฉพาะ ควรต้องพิจารณาทรัพยากร (Means) ที่จำเป็นเฉพาะ เช่น การพัฒนากำลังรบ หากนัก ยุทธศาสตร์มีเป้าหมาย (Ends) และทรัพยากร (Means) ที่ถูกกำหนดโดยเฉพาะแล้ว ควรจะต้อง พิจารณาวิธีการ (Ways) ที่เป็นไปได้ ผู้คนโดยทั่วไป โดยเฉพาะนักคิดทางทหาร มักจะกำหนด ยุทธศาสตร์ จากวิธีการ (Ways) โดยพยายามให้สัมพันธ์กับเป้าหมาย (Ends) และทรัพยากร (Means) การจัดทำยุทธศาสตร์ โดยเริ่มจากการกำหนดด้วยหนทางปฏิบัติก่อนนั้น อาจเป็นแนวทางการ กำหนดยุทธศาสตร์ที่อาจจะทำได้ สำหรับการวางแผนในเวลาจำกัด เหมาะสำหรับผู้บังคับบัญชา การในยุทธบริเวณ เนื่องจากผู้บัญชาการในยุทธบริเวณ ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงทรัพยากรที่ต้องการ ได้อย่างรวดเร็ว ทันทีทันใด ดังนั้น จึงต้องพิจารณาทรัพยากร (Means) ที่อยู่อย่างรอบครอบ เพื่อปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมาย (Ends)

นอกจากนี้ ชีรนนท์ นันทขว้าง (๒๕๕๖ : ๓๐) สรุปความหมายของคำว่า ยุทธศาสตร์ ไว้ได้อย่างน่าสนใจว่า

“...ยุทธศาสตร์ หมายถึง วิธีการ (Ways) ที่จะนำพลังอำนาจ (Power) มาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ (Objective) ที่กำหนดไว้ ยุทธศาสตร์จึงเป็นตัวเชื่อมระหว่างทรัพยากร (Means) กับเป้าหมาย (Ends) แต่เครื่องมือและจุดมุ่งหมายมักจะมีความไม่เหมาะสมกัน การที่จะหาวิธีการที่สามารถใช้ เครื่องมือที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายภายใต้การแข่งขันที่รุนแรงจึงไม่ใช่เรื่องง่าย การ ค้นหาวิธีการที่เหมาะสม เพื่อป้องกันข้อผิดพลาด จึงจำเป็นต้องนำมาประกอบการพิจารณา อย่างไรก็ตามจะต้องไม่นำไปใช้สับสนกับคำว่า ยุทธวิธี เพราะยุทธวิธีมุ่งไปที่การปฏิบัติอย่างไร ให้สัมฤทธิ์ผล ส่วนยุทธศาสตร์จะมุ่งเน้นไปที่การกำหนดเป้าหมายระยะยาว พร้อมทั้งวิธีการ และทรัพยากรที่จะทำให้เป้าหมายดังกล่าวบรรลุผล”

จากความหมายของยุทธศาสตร์ดังกล่าวข้างต้นอาจสรุปได้ว่า ยุทธศาสตร์ คือ ศาสตร์และศิลป์ที่จะนำทรัพยากร (Means) มาใช้ให้บรรลุเป้าหมาย (Ends) ที่กำหนดไว้ โดยต้อง เชื่อมความสัมพันธ์ด้วยการประยุกต์องค์ประกอบหลัก ได้แก่ เป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และ ทรัพยากร (Means) ด้วยการวางกลอุบาย (Trick) โดยพิจารณาร่วมกันในเรื่องของความเหมาะสม (Suitability) การยอมรับได้ (Acceptability) และความเป็นไปได้ (Feasibility) โดยผ่านการประเมิน ความเสี่ยงอยู่ตลอดเวลาที่ดำเนินการ

## ๒. ความหมายของมหายุทธศาสตร์

มหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) เป็นเรื่องดั้งเดิมที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีตและเป็นหลักวิชาการที่ได้มีการศึกษากันมายาวนานและเป็นที่รู้จักกันดีในกลุ่มนักวิชาการทางยุทธศาสตร์และนักยุทธศาสตร์ที่อยู่ในสายงานที่มีการปฏิบัติการทางทหาร Hart (quoted in Bartholomees, 2006 : 80) ได้กล่าวถึงรายละเอียดของมหายุทธศาสตร์ไว้ที่น่าสนใจว่า

“...มหายุทธศาสตร์ควรมีการคำนวณและพัฒนาทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และพลังประชาชนของชาติ เพื่อให้สามารถดำรงการต่อสู้ได้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังรวมถึงเจตจำนงของการต่อสู้ที่มีความสำคัญในการเพิ่มพูนพลังอำนาจ มหายุทธศาสตร์จะกำหนดและกระจายพลังอำนาจต่าง ๆ ระหว่างเหล่าทัพ และระหว่างเหล่าทัพกับกิจการอุตสาหกรรม นอกเหนือจากนั้นพลังอำนาจในการต่อสู้ เป็นเครื่องมือหนึ่งของมหายุทธศาสตร์ ซึ่งควรคำนึงถึงการประยุกต์ความกดดันของพลังอำนาจทางการเงิน ความกดดันทางการทูต ความกดดันเชิงพาณิชย์ ความกดดันทางด้านศีลธรรมต่อเจตนาของศัตรู ขณะที่ระดับยุทธศาสตร์จะผูกพันกับสงคราม มหายุทธศาสตร์พิจารณาเลขชั้นของสงครามไปถึงสันติภาพ ทั้งนี้อาจจะไม่ใช่การเชื่อมต่อเครื่องมือที่หลากหลายแต่เป็นการกำหนดใช้เครื่องมือเพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายต่อสถานภาพของสันติภาพในอนาคต สถานะต่อความมั่นคง และสถานะต่อความมั่งคั่ง สันติภาพที่ล้มเหลวของทั้ง ๒ ฝ่าย มีผลสืบเนื่องมาจากการทำสงครามที่สามารถตรวจสอบย้อนกลับไปได้ ความแตกต่างของยุทธศาสตร์และมหายุทธศาสตร์ เปรียบได้กับส่วนหนึ่งของแผ่นดินที่ยังไม่มีการค้นพบ (Terra Incognita) ที่ยังต้องรอคอยการค้นพบและทำความเข้าใจ”

รายละเอียดที่ Hart กล่าวมาข้างต้นมีความใกล้เคียงกับความหมายทางยุทธศาสตร์สมัยใหม่ แต่ใช้คำที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ Colin (quoted in Bartholomees, 2006 : 80) ได้นิยามความหมาย ของยุทธศาสตร์ให้กระชับขึ้นว่า “ยุทธศาสตร์ หมายถึง การใช้กำลังรวมถึงคุกคามว่าจะใช้กำลัง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการเสนอความหมายของยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ยังผูกติดกับเรื่องของการใช้กำลังเพื่อทำสงคราม โดยใช้กำลัง นอกจากนี้ขอบเขตของความหมายของยุทธศาสตร์ คือ เรื่องของสงคราม (War) ส่วนขอบเขตของความหมายของมหายุทธศาสตร์นั้นจะมีมุมมองในการพิจารณาที่กว้างขวางกว่าของยุทธศาสตร์ มหายุทธศาสตร์พิจารณาไปถึงสันติภาพ (Peace) หลังสงครามด้วย มหายุทธศาสตร์จะพิจารณาว่าสถานการณ์สงครามนั้นจะต้องไม่ทำลายสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ให้เสียหายที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง และความมั่งคั่งของชาติหลังจากเสร็จสิ้นสงครามแล้ว (Hart, 1954 quoted in Yarger, 1967 : 335-336) และในอดีตที่ผ่านมามหายุทธศาสตร์ได้เข้าไปมีส่วนสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ทางทหาร เพื่อการ



ปฏิบัติการทางทหารขนาดใหญ่ เช่น สงครามโลกครั้งที่ ๑ และสงครามโลกครั้งที่ ๒ วิชาการว่าด้วยมหายุทธศาสตร์ได้ถูกนำไปใช้ในการศึกษายุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศของประเทศมหาอำนาจและจักรวรรดิต่าง ๆ อีกด้วย

จากความหมายของยุทธศาสตร์ดังกล่าวข้างต้นอาจสรุปได้ว่า มหายุทธศาสตร์หมายถึง ยุทธศาสตร์ใหญ่ในการนำพาชาติให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายโดยพิจารณาไปถึงสันติภาพ และจะต้องไม่ทำลายสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ให้เสียหายที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความมั่งคั่งของชาติ และอีกนัยก็มหายุทธศาสตร์ หมายถึง องค์กรร่วมของปรัชญา ความเชื่อ และลัทธินิยมที่เชื่อมกับแผนงานและนโยบายที่เป็นความตั้งใจและพยายามของผู้ปกครองในการควบคุมรัฐ โดยใช้เครื่องมือทางการเมือง การทหาร การทูต สังคมและทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ร่วมกัน เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ของรัฐ

### ๓. ทฤษฎีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์นอกจากไม่ใช่การจัดการความเสี่ยงแล้วยังเป็นสิ่งตรงข้ามกันกับการจัดการความเสี่ยง การจัดการความเสี่ยงจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผลลัพธ์ไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ (Ends) ที่เรากำหนดไว้ ถ้าอ้างอิงยุทธศาสตร์ชาติ เป้าหมายทางยุทธศาสตร์ (Ends) ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติที่จะได้รับ กล่าวคือ ความต้องการที่สุดของรัฐ เช่น ความอยู่รอด เศรษฐกิจความเป็นอยู่ที่ดี และค่านิยมที่ยั่งยืน โดยที่พลังอำนาจแห่งชาติ คือ ทรัพยากร (Means) ที่ใช้สนับสนุนให้บรรลุเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ (Ends) หรือเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติ ดังนั้นกล่าวได้ว่า ยุทธศาสตร์ คือ การแสวงหาการป้องกันหรือเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติผ่านการประยุกต์การใช้ทรัพยากร (Means) หรือพลังอำนาจแห่งชาติ และการดำเนินการยุทธศาสตร์ทุกครั้งต้องใช้กลอุบาย (Trick) ในการกำหนดทิศทางหรือเงื่อนไขในอนาคตของรัฐ สำหรับการเผชิญหน้ากับฝ่ายตรงข้ามและการเผชิญกับบางสิ่งบางอย่างที่เหนือการควบคุมหรือสิ่งที่ไม่ได้คาดหมายไว้ นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ คือ ทั้งหมดที่เกี่ยวกับ “วิธีการ” หรือ “แนวคิด” (Way or Concept) ที่ผู้นำจะใช้ “ทรัพยากร” หรือ “อำนาจ” (Means or Power) ที่ใช้ในการกำกับดูแลสถานการณ์และที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เพื่อบรรลุ “เป้าหมาย” (Ends) ที่เป็นการป้องกันหรือเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติ และชุดคำสั่งในการบังคับหรือโน้มน้าวโดยการใช้อำนาจ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจง และยุทธศาสตร์อาจเป็นชุดคำสั่งที่มีลักษณะเชิงรุกที่พยายามควบคุมสภาพแวดล้อมที่ต่อต้านการบรรลุเป้าหมาย (Ends) ซึ่ง Yarger (2006 : 7) ได้เสนอหลักฐาน (Premise) ของทฤษฎียุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นสิ่งที่ใช้พิสูจน์ความถูกต้อง ความจริงของยุทธศาสตร์ ๑๕ ประการ ดังนี้

ทำนาย  
ประการที่ ๑ ยุทธศาสตร์เป็นเรื่องเชิงรุกและคาดหวังที่จะบรรลุผล แต่ไม่ใช้การ

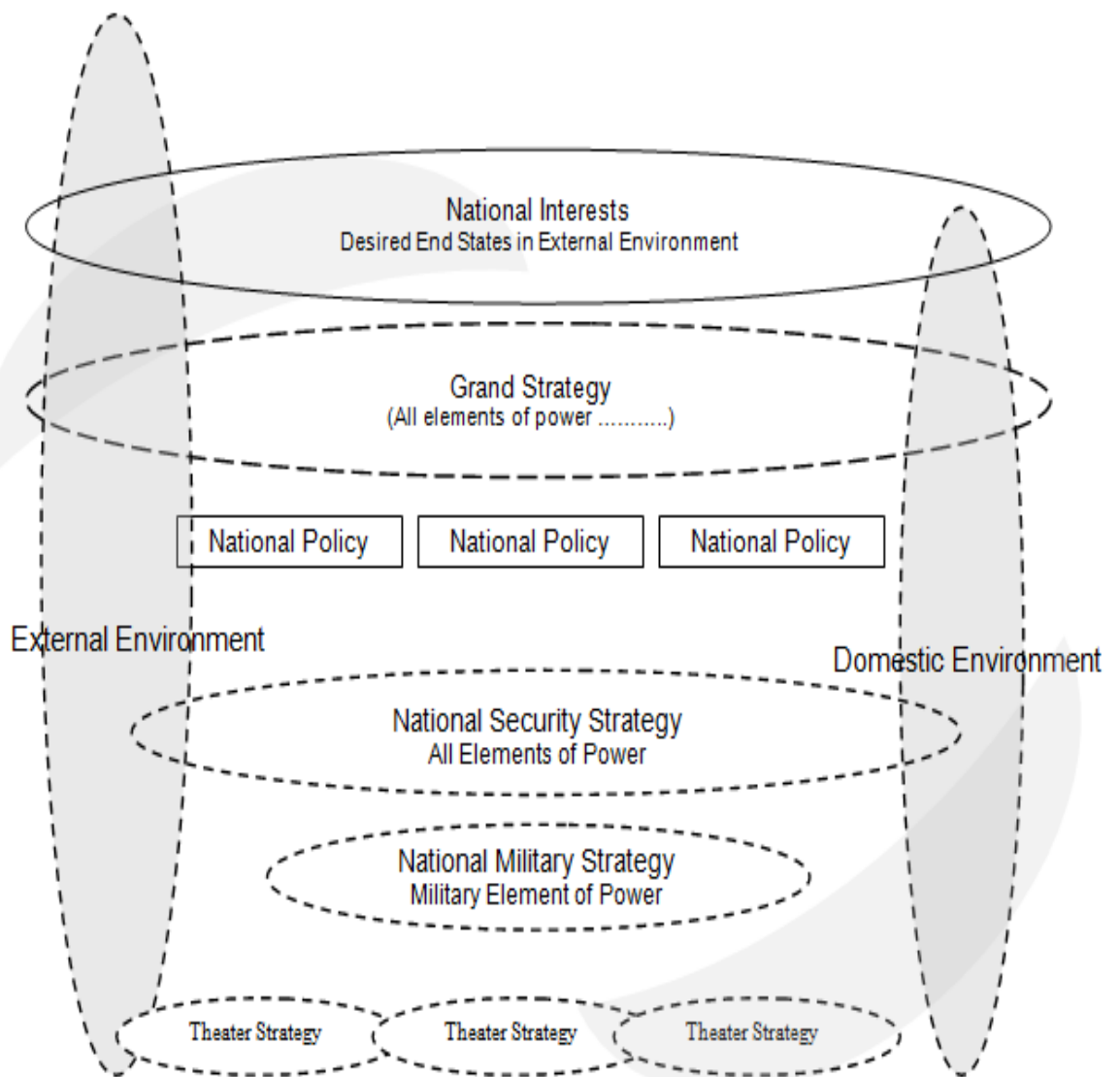
ประการที่ ๒ ความมุ่งประสงค์ทางการเมือง ครอบงำยุทธศาสตร์ทั้งหมด

ประการที่ ๓ ยุทธศาสตร์อยู่ภายใต้ลักษณะทางสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์

ประการที่ ๔ ยุทธศาสตร์เป็นภาพองค์รวมที่ต้องการ การพิจารณาแบบครอบคลุม

แสดงผังแผนภาพที่ ๒-๑

แผนภาพที่ ๒-๑ : การครอบคลุมของยุทธศาสตร์



ที่มา : Yarger, 2006 : 7

ประการที่ ๕ ยุทธศาสตร์ใด ๆ ต่างก็สร้างความมั่นคงแบบหวาดระแวงต่อนักยุทธศาสตร์และผู้ดำเนินการยุทธศาสตร์ ยุทธศาสตร์สามารถคาดหวังอนาคตผ่านการแสวงหาความเหมาะสมในวัตถุประสงค์ แต่ยุทธศาสตร์ไม่สามารถพยากรณ์อนาคตได้อย่างสมบูรณ์แน่นอนทำได้ เพียงแต่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์หรือไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์

ประการที่ ๖ ยุทธศาสตร์มีเหตุผลในการถามว่า อะไร คือ การบรรลุ และทำไมมันถึงบรรลุ ยุทธศาสตร์ไม่สามารถจะกำหนดสูตรในนโยบายได้ หรือสุญญาทางปัญญา

ประการที่ ๗ ยุทธศาสตร์เป็นโครงการของมนุษย์โดยธรรมชาติ ไม่เป็นเพียงการพิจารณาของปัจจัยวัตถุประสงค์เพียงอย่างเดียว ยุทธศาสตร์ยังเกี่ยวข้องกับแรงบันดาลใจของมนุษย์ ค่านิยม และความเชื่อ มีเพียงเล็กน้อยที่เป็นเชิงปริมาณ

ประการที่ ๘ ความฝืด (Friction) คือ ส่วนหนึ่งที่เป็นเนื้อแท้ของยุทธศาสตร์ ความฝืดเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามระหว่างยุทธศาสตร์อุดมคติและยุทธศาสตร์ประยุกต์ เปรียบเสมือนวิธีการที่ใช้การคาดคะเนในการทำงาน กับวิธีการที่ใช้ความจริงในการวินิจฉัยในการปฏิบัติการ ความฝืดเป็นผลพวงโดยธรรมชาติของความวุ่นวายและลักษณะซับซ้อนของสภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ โอกาส และมนุษย์

ประการที่ ๙ ยุทธศาสตร์เน้นไปที่สาเหตุและเป้าประสงค์

ประการที่ ๑๐ ยุทธศาสตร์มีการดำเนินงานเป็นลำดับขั้น

ประการที่ ๑๑ ยุทธศาสตร์มีความสัมพันธ์แบบอยู่ร่วมกันกับเวลา ส่วนประกอบที่สำคัญของขีดความสามารถของยุทธศาสตร์ คือ การคิดในเวลา กล่าวได้คือ ความสามารถในการคาดการณ์ความต่อเนื่องของการเลือกเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่ผ่านมาในอดีตและเกิดการสะสมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งที่เจตนาและไม่เจตนา ที่จะทำให้เกิดผลในอนาคต คือ การทับทิว การทับทิวที่กล่าวถึงนี้ คือ การสะสมมุมมองที่เกี่ยวกับการดำเนินงานทางยุทธศาสตร์ในครั้งก่อน ๆ จนเป็นส่วนหนึ่งของความต่อเนื่องของสภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์

ประการที่ ๑๒ ยุทธศาสตร์ คือ การสะสมเพิ่มมากขึ้น (Cumulative) ผลกระทบอันเกิดจากนโยบายเป็นข้อสรุปของยุทธศาสตร์และแผนในรายละเอียดที่ตามมาในทุกระดับและมีปฏิสัมพันธ์เกี่ยวข้องต่อกัน ผลกระทบของการสะสมเพิ่มมากขึ้น (Cumulative Effect Cumulative Effect) มักจะมากกว่าผลรวมของส่วนย่อยเสมอ

ประการที่ ๑๓ ประสิทธิภาพ คือ สิ่งที่อยู่ภายใต้ประสิทธิผลในยุทธศาสตร์ ในที่นี้ไม่ได้กล่าวถึงว่า ประสิทธิภาพไม่ใช่สิ่งที่ปรารถนา ซึ่งจริง ๆ แล้วหมายถึงยุทธศาสตร์ที่ดี คือ ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ แต่เป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ คือ เพื่อสร้างผลลัพธ์ทางยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ถ้าประสบผลสำเร็จ จะนำมาสร้างหรือนำมามีส่วนร่วมในการสร้าง

ผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ที่เป็นที่นิยม การบรรลุผลของความต้อการขั้นสุดท้ายของรัฐหรือสภาพ  
สิ้นสุดที่ต้อการ (Desired End State) ในระดับยุทธศาสตร์ ดำรงอยู่ด้วยการวิเคราะห์และในที่สุดคือ  
การสนับสนุนผลประโยชน์แห่งชาติ

ประการที่ ๑๔ ยุทธศาสตร์มีความสัมพันธ์ที่เหมาะสม หรือมีความสมดุลระหว่าง  
วัตถุประสงค์ วิธีการที่ใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ และทรัพยากรที่มีอยู่  
สำหรับวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับ ในการกำหนดยุทธศาสตร์นั้น วัตถุประสงค์ (Ends)  
หนทางปฏิบัติ (Ways) และทรัพยากร (Means) เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของการดำเนินยุทธศาสตร์  
เพื่อบรรลุผลเชิงยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับ ตลอดจนการมีส่วนร่วมเพื่อสะสมผลกระทบไปยังระดับ  
ยุทธศาสตร์สูงสุด

ประการที่ ๑๕ ยุทธศาสตร์นั้นเกิดความเล็งขึ้นเป็นธรรมชาติในทุกกิจกรรม  
ทางที่ดีแล้วนักยุทธศาสตร์จะต้องพิจารณาความเล็งต่าง ๆ อย่างจริงจัง เพื่อทำให้เกิดความสมดุล  
ในการหลีกเลี่ยงความล้มเหลว ความเล็งสามารถจะประเมินได้ และมักจะลดลงได้โดยการตอบ  
คำถามความคิดที่อยู่เบื้องหลังยุทธศาสตร์ สำหรับตัวอย่างนี้คือ อะไรคือข้อสมมติฐาน ที่ทำให้เกิด  
การพัฒนายุทธศาสตร์ และอะไรคือผลที่ตามมาถ้าข้อสมมติฐานดังกล่าวผิด อะไรคือปัจจัยภายใน  
และปัจจัยภายนอก ที่ส่งผลกับยุทธศาสตร์นี้ อะไรคือสิ่งที่จะเปลี่ยนแปลงถ้ามีการเพิ่มหรือลด  
บางอย่างจากยุทธศาสตร์นี้ ความเป็นไปได้หรือความเปลี่ยนแปลงอะไรที่เป็นเนื้อแท้ใน  
ส่วนประกอบของยุทธศาสตร์ ยุทธศาสตร์สามารถปรับปรุงได้อย่างไรและปรับปรุงที่ตรงไหนที่จะ  
ทำให้เกิดต้นทุน เป็นต้น

#### ๔. ทฤษฎีเกี่ยวกับมหายุทธศาสตร์

จากความหมายโดยสรุปที่ได้อธิบายไว้ข้างต้นว่า มหายุทธศาสตร์ หมายถึง  
ยุทธศาสตร์ใหญ่ในการนำพาชาติให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายโดยพิจารณาไปถึงสันติภาพ และ  
จะต้องไม่ทำลายสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ให้เสียหายที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง และความมั่งคั่งของชาติ  
และอีกนัยก็มหายุทธศาสตร์ หมายถึง องค์รวมของปรัชญา ความเชื่อ และลัทธินิยมที่เชื่อมกับ  
แผนงานและนโยบายที่เป็นความตั้งใจและพยายามของผู้ปกครองในการควบคุมรัฐ โดยใช้  
เครื่องมือทางการเมือง การทหาร การทูต สังคมและทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ร่วมกันเพื่อให้ลุ่ล่วง  
ผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งนักยุทธศาสตร์ในอดีตได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ใหญ่ในการนำพา  
อาณาจักรของตนให้มีความเจริญรุ่งเรือง มั่งคั่งและยิ่งใหญ่ได้ เช่น มหายุทธศาสตร์ของอาณาจักร  
โรมัน (Luttwak, 1976 : 19) มหายุทธศาสตร์ของเจงกิส ข่านและอาณาจักรมองโกล (Weatherford,  
2004 : 267) มหายุทธศาสตร์ของจักรวรรดิอังกฤษ (Henry, 1994 : 87) มหายุทธศาสตร์ของ  
สหรัฐอเมริกา (Bassani, 2006 : 16) เป็นต้น มหายุทธศาสตร์ที่กล่าวมานั้นเป็นเรื่องของมหา

ยุทธศาสตร์ทางการทหารเท่านั้น นอกจากนี้ยุทธศาสตร์ทางการทหารแล้วในอดีต สหรัฐอเมริกายังได้ใช้ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ ที่ถูกเรียกว่า “มหายุทธศาสตร์ตามแผนของมาแชล” เป็นมหายุทธศาสตร์ที่ฟื้นฟูยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่สหรัฐอเมริกาทุ่มเทงบประมาณจำนวนมหาศาลในการดำเนินตามยุทธศาสตร์ในครั้งนั้น

อย่างไรก็ตามมหายุทธศาสตร์ที่แท้จริงต้องครอบคลุมเรื่องราวที่เป็นภาพรวม (Comprehensive) และเป็นเรื่องในระยะยาว (Long Term) ซึ่งเป็นการสร้างแนวทางอย่างกว้าง ๆ สำหรับการบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนอาภรณ์อำนาจแห่งชาติ (National Power) ทั้งหลายที่มีอยู่เพื่อมุ่งไปสู่การบรรลุเป้าหมายของความมั่นคงแห่งชาติในอนาคตที่ยั่งยืนมากกว่าเป้าหมายของความมั่งคั่งแห่งชาติในสภาพปัจจุบัน มหายุทธศาสตร์จะต้องส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being) ในระยะยาวของประเทศที่ครอบคลุมระยะเวลาที่ยาวนานในหน่วยเวลาระดับทศวรรษมากกว่าหน่วยเวลา ระดับปี ดังนั้น มหายุทธศาสตร์ของประเทศที่กำหนดขึ้นนั้นจะมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการตัดสินใจและตกลงใจในระยะยาวที่สามารถจะตอบคำถามได้ว่า ใคร (Who) ทำอะไร (What) ที่ไหน (Where) เมื่อไหร่ (When) และทำไม (Why) ในมหายุทธศาสตร์และการบรรลุต่อเป้าหมาย (Ends) ของมหายุทธศาสตร์ (Bassani, 2006 : 16) ตัวอย่างเช่น ๑. ใคร (Who) เป็นมิตรหรือศัตรูหรือคู่แข่งกันที่เกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติ ๒. กิจกรรมอะไร (What) ที่จะรักษาผลประโยชน์แห่งชาติเมื่อถูกคุกคามหรือการเข้าสู่สงคราม หรือถูกคุกคามผลประโยชน์แห่งชาติที่มีความสำคัญยิ่งยวด (Vital National Interests) ๓. สถานที่ใดหรือภูมิศาสตร์ใด (Where) ที่จะต้องมุ่งเน้นในการดำเนินการทางการทูตกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ หรือกำลังทหารเพื่อสนับสนุนในการบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติ ๔. ช่วงเวลาใด (When) ที่จะต้องดำเนินการทางการทูต กิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ หรือกำลังทหารเพื่อสนับสนุนในการบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติ และ ๕. ทำไม (Why) จึงกำหนดท่าทีของประเทศต่อประเทศต่าง ๆ ไม่เหมือนกันทั้ง ๆ ที่บางครั้งมีกรณีที่เกิดขึ้นกับประเทศนั้น ๆ เป็นเรื่องทำนองเดียวกัน

นอกจากนี้มหายุทธศาสตร์สามารถที่นำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์ชาติได้ ยกตัวอย่างเช่น อังกฤษกำหนดนิยามของมหายุทธศาสตร์มีความหมายเดียวกันกับยุทธศาสตร์ชาติ (พจน์ พงศ์สุวรรณ, ๒๕๓๖: 61) สหรัฐอเมริกาใช้มหายุทธศาสตร์เป็นยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ และให้ถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ชาติในเวลาเดียวกัน (Bassani, 2006 : 16) นอกจากนี้ในกระบวนการในการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ หรือยุทธศาสตร์ชาติของสหรัฐอเมริกา ยังได้มีการกำหนดให้มีการกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) เป็นหนึ่งในกระบวนการสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของสหรัฐอเมริกาอีกด้วย (Bartholomees, 2006 : 80) สำหรับองค์ประกอบของมหายุทธศาสตร์จะมีองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญเช่นเดียวกับยุทธศาสตร์ คือ

เป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ซึ่งส่วนที่เป็นเป้าหมาย (Ends) ของมหา  
 ยุทธศาสตร์นั้นคือ ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) (Lykke cited in Yarger, 2006 : 352)  
 ดังนั้น การจัดทำยุทธศาสตร์สำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ การกำหนดมหายุทธศาสตร์  
 ในที่นี้จึงควรที่จะต้องพิจารณาการดำเนินการเช่นเดียวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ ได้แก่ เป้าหมาย  
 (Ends) วิธีการ (Ways) ทรัพยากร (Means) รวมถึงการทดสอบยุทธศาสตร์ (FAS Test) การประเมิน  
 ความเสี่ยง (Risk Assessment) และการจัดการกับความเสี่ยง (Risk Management)

### ๕. การแบ่งประเภทยุทธศาสตร์

การแบ่งประเภทยุทธศาสตร์สามารถแบ่งออกเป็น ๓ ลักษณะ คือ ๑. การแบ่ง  
 ประเภทยุทธศาสตร์ตามกรอบแนวความคิดยุทธศาสตร์พื้นฐาน (Conceptual Basis) ๒. การแบ่ง  
 ประเภทยุทธศาสตร์ตามลักษณะของการปฏิบัติยุทธศาสตร์ (Pattern of Execution) และ ๓. การแบ่ง  
 ประเภทยุทธศาสตร์ตามมาตรฐานยุทธศาสตร์ (Standard Strategic Categories) โดยมีรายละเอียด  
 ดังนี้ (Bartholomees, 2006 : 82)

๕.๑ การแบ่งประเภทยุทธศาสตร์ตามกรอบแนวความคิดยุทธศาสตร์พื้นฐาน  
 (Conceptual Basis) สามารถแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท ดังนี้

๕.๑.๑ ยุทธศาสตร์ที่ประกาศ คือ ยุทธศาสตร์ของแต่ละชาติที่ประกาศต่อ  
 ประชาคมโลก และอาจจะนำมาใช้เป็นยุทธศาสตร์ที่แท้จริงของชาติหรือไม่ก็ได้ อาจจะได้รับการ  
 เชื่อถือหรือไม่ก็ได้เช่นกัน

๕.๑.๒ ยุทธศาสตร์ที่ใช้จริง คือ ยุทธศาสตร์ที่นำมาใช้เป็นยุทธศาสตร์  
 ที่แท้จริงของชาติ โดยมีปรากฏหลักฐานว่านำมาใช้ปฏิบัติจริง

๕.๑.๓ ยุทธศาสตร์ในอุดมคติ คือ ยุทธศาสตร์ที่นักยุทธศาสตร์อยากให้เป็น  
 โดยไม่มีข้อจำกัดทั้งด้านวิธีการ (Ways) และด้านทรัพยากร (Means) โดยไม่มีการจำกัดทั้งด้าน  
 คุณภาพและปริมาณ อาจจะตอบสนองหรือไม่ตอบสนองกับสภาพความเป็นจริงก็ได้

๕.๒ การแบ่งประเภทยุทธศาสตร์ตามลักษณะของการปฏิบัติยุทธศาสตร์  
 (Pattern of Execution) เป็นการพยายามที่จะอธิบายถึงความแตกต่างระหว่างยุทธศาสตร์ที่มีพื้นฐาน  
 อยู่ที่การกระทำต่อเป้าหมาย (Ends) ของยุทธศาสตร์ ว่ามีความก้าวหน้าหรือไม่ ส่งผลพร้อมกัน  
 หรือไม่ หรือส่งผลในลักษณะที่เลือกหรือไม่ สามารถแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท ดังนี้

๕.๒.๑ ยุทธศาสตร์แบบตามลำดับ คือ การปฏิบัติทางยุทธศาสตร์ที่มีการ  
 เรียงลำดับการปฏิบัติ โดยการปฏิบัติขั้นตอนก่อนหน้าประสบผลสำเร็จ จึงปฏิบัติขั้นตอนในลำดับ  
 ถัดไปเรื่อย ๆ เช่น เป็นขั้นที่ ๑ ขั้นที่ ๒ ขั้นที่ ๓ ตามลำดับ เป็นต้น ตามตัวอย่าง เช่น เมื่อเกิดสภาวะ  
 สงคราม จะมีการปฏิบัติทางยุทธศาสตร์ที่มีการเรียงลำดับการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

ขั้นที่ ๑ ให้ใช้ยุทธศาสตร์ตามลำดับด้วยการควบคุมทางอากาศ

ขั้นที่ ๒ หลังจากนั้นจึงใช้กำลัง โจมตีภาคพื้นดินต่อข้าศึก

ขั้นที่ ๓ และเข้าโจมตีอย่างรุนแรงเพื่อเข้าครอบครองเป้าหมาย  
ทางด้านการเมือง

๕.๒.๒ ยุทธศาสตร์แบบเข้าใช้พร้อมกัน เป็นการปฏิบัติการในระยะเวลาเดียวกัน หรือระยะเวลาที่ใกล้เคียงกันในแต่ละกลุ่มเป้าหมายย่อยเพื่อให้บรรลุเป้าหมายสุดท้าย

๕.๒.๓ ยุทธศาสตร์แบบสะสม เป็นการปฏิบัติที่ได้รับผลจากการปฏิบัติหลาย ๆ แบบในช่วงเวลาหนึ่ง ไม่ใช่การปฏิบัติแบบเดี่ยว ๆ หรือการปฏิบัติเป็นชุดแบบต่อเนื่อง เช่น ยุทธศาสตร์การโจมตีเรือบรรทุกสินค้าในสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งการสูญเสียเรือบรรทุกสินค้าลำใดลำหนึ่งไม่อาจส่งผลกระทบใด ๆ หรือการโจมตีเรือบรรทุกสินค้าไม่อาจเลือกโจมตีตามลำดับ หากการโจมตีเรือบรรทุกสินค้าอย่างต่อเนื่องจะส่งผลชัดเจน หรือทำการโจมตีต่อเรือบรรทุกสินค้าโดยเฉพาะเจาะจง เช่น การโจมตีต่อเรือบรรทุกน้ำมัน ก็จะส่งผลได้อย่างเด่นชัด (โสภณ ศิริงาม, ๒๕๕๕ : ๓๓ – ๓๔)

๕.๓ การแบ่งประเภทยุทธศาสตร์ตามมาตรฐานยุทธศาสตร์ (Standard Strategic Categories)

๕.๓.๑ ยุทธศาสตร์การทำลายล้าง เป็นการเอาชนะด้วยการทำลายล้างอย่างรุนแรง ด้วยการรบเพียงครั้งเดียว หรือการจัดทัพในระยะเวลาสั้น ๆ ต่อเวลารบข้าศึก

๕.๓.๒ ยุทธศาสตร์การล้างผลาญ เป็นการเอาชนะด้วยการค่อย ๆ ทำลายล้างด้วยการรบหรือการจัดทัพเป็นระยะเวลานาน

๕.๓.๓ ยุทธศาสตร์บั่นทอนกำลัง เป็นการทำลายหรือการกัดกร่อนขวัญกำลังใจ เจตนารมณ์และทรัพยากรข้าศึกมากกว่ากำลังรบ นอกจากนี้ ในสมัยปลายศตวรรษที่ ๑๕ Delbruck (quoted in Bartholomees, 2006 : 86) เป็นนักประวัติศาสตร์ทหารชาวเยอรมัน ได้กล่าวไว้ว่า “มีความแตกต่างระหว่างยุทธศาสตร์บั่นทอนกำลังและยุทธศาสตร์การทำลายล้าง ซึ่งมักมีการเรียกใช้กันอย่างสับสน ทั้ง ๆ ที่มีความหมายแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง”

## ๖. สภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์

ลักษณะสภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ ๔ ลักษณะ คือ ความเปราะบาง (Volatile) ความไม่แน่นอน (Uncertain) ความซับซ้อน (Complex) และความคลุมเครือ (Ambiguous) โดยใช้อีกคำว่า “VUCA” ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ จะต้องเข้าใจถึงส่วนประกอบทั้งภายนอกและภายใน (วิทยาลัยกองทัพบกสหรัฐอเมริกา, 2006 quoted in Bartholomees, 2006 : 89) ซึ่งสภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ สังคม วัฒนธรรม การเมือง จริยธรรม เศรษฐกิจ การส่ง

กำลังบำรุง องค์กร การบริหาร ข่าวสารสารสนเทศและความชาญฉลาด ทฤษฎีเชิงยุทธศาสตร์ หลักการ เทคโนโลยี การดำเนินงาน การบังคับวิชา ภูมิศาสตร์ ความผิด/โอกาส/ความไม่แน่นอน ศัตรู และเวลา สิ่งเหล่านี้จะต้องพิจารณาประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นเป็นรายตัวแปร แต่อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาตัวแปรเหล่านี้จะต้องพิจารณาให้อยู่ในช่วงเวลาเดียวกัน (Colin, 1999 quoted in Yarger, 2006 : 89) ดังนั้น ยุทธศาสตร์เป็นเรื่องเกี่ยวกับอนาคต ซึ่งสถานการณ์อนาคตอาจเกิดผลลัพธ์ที่มาจากการดำเนินการทางยุทธศาสตร์ ในการจัดการยุทธศาสตร์อยู่บนความไม่แน่นอน ยุทธศาสตร์ถูกกำหนดมาจากความรู้และความเข้าใจในระบบที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ที่ข้อเท็จจริงและข้อสมมติฐาน การค้นหา การหาเหตุผล และการตั้งสมมติฐานภายใน มิติของยุทธศาสตร์ ยุทธศาสตร์นั้นเกี่ยวข้องกับความคิดที่ยิ่งใหญ่และเหนือกาลเวลา ความคิดเชิงยุทธศาสตร์ไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงของความซับซ้อนของปัญหา

แต่ยุทธศาสตร์ถูกกำหนดขึ้นเพื่อบรรลุผลตามความต้องการขั้นสุดท้ายของรัฐ (Desired End State) และอยู่ในสถานะที่ชัดเจนในเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means)

### ๓. วัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ (End)

การกำหนดยุทธศาสตร์ต้องมีการกำหนดเป้าหมาย (Ends) ที่เหมาะสมที่สุดบ่อยครั้งในการกำหนดเป้าหมาย (Ends) ถูกละเอียดและใช้เวลาเพียงเล็กน้อยในการพิจารณาความเหมาะสม ในบริบทของความต้องการของเชิงนโยบาย ผลประโยชน์แห่งชาติ และสิ่งแวดล้อม แต่แท้ที่จริงแล้ว เป้าหมาย (Ends) เป็นสิ่งสำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์ และถ้าเป้าหมาย (Ends) ถูกกำหนดอย่างไม่เหมาะสมและไม่ชัดเจนแล้ว การดำเนินยุทธศาสตร์จะมีข้อบกพร่อง และไม่มีประสิทธิผล ถ้าเป้าหมาย (Ends) ไม่ถูกต้องจะทำให้การกำหนด วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ตอบสนองไม่ตรง และไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์สูงสุดในการปกป้องและเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติที่แท้จริงได้ เป้าหมายของชาติ และเป้าหมาย (Ends) เชิงยุทธศาสตร์มาจากการพิจารณา นโยบายของการปกป้องหรือการเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติ ภายใต้บริบทของสภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ นโยบายเป็นแค่ข้อความแนะนำสำหรับเป้าหมายและการใช้พลังอำนาจแห่งชาติ แต่กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์เป็นการขยายเหตุและผลในนโยบายให้ชัดเจนขึ้นในสังคมแบบประชาธิปไตยผู้เชี่ยวชาญทางทหารต้องสร้างความสัมพันธ์กับผู้นำพลเรือนในด้านอำนวยความสะดวก และการข่าวสารเป็นสิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ถ้านโยบายถูกทำให้เกิดความเข้าใจผิด จะทำให้ระดับของความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์เพิ่มขึ้น (Yarger, 2006 : 82)



## ๘. แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ (Ways)

แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ หรือ วิธีการ (Ways) เป็นการอธิบายถึงหนทางปฏิบัติที่ทำให้เป้าหมาย (Ends) เกิดการบรรลุผลโดยการใช้เครื่องมือแห่งอำนาจ เครื่องมือแห่งอำนาจ คือการรวมตัวขององค์ประกอบแห่งอำนาจ หรือทรัพยากร (Means) ในการดำเนินการยุทธศาสตร์ วิธีการ (Ways) จะเชื่อมโยงทรัพยากรไปยังเป้าหมาย (Ends) โดยขึ้นอยู่กับว่า ใครทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร ทำไมถึงทำ เพื่ออธิบายวิธีการที่ทำให้เป้าหมาย (Ends) จะสำเร็จผล วิธีการ (Ways) บ่อยครั้งจะเป็นศูนย์รวมของยุทธศาสตร์ บางครั้งแล้วเกิดความเข้าใจผิดคิดว่าวิธีการ (Ways) คือ ยุทธศาสตร์ แต่โดยความจริงแล้วยุทธศาสตร์ประกอบไปด้วยเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) และจะเน้นเกี่ยวกับวิธีการนำส่วนประกอบดังกล่าวมาเชื่อมโยงให้เกิดความสมดุลร่วมกับสภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อทำให้เกิดผลตามที่ต้องการ ยุทธศาสตร์ที่ดีจะต้องมีความสมบูรณ์โดยรวม ทั้งความเหมาะสมในเป้าหมาย (Ends) ความเหมาะสมในวิธีการ (Ways) และได้รับการสนับสนุนจากทรัพยากร (Means) ที่จำเป็น ถ้ากำหนดเป้าหมาย (Ends) ที่ผิดแต่ได้รับการสนับสนุนวิธีการ (Ways) ที่ชาญฉลาดแล้วก็ตามแต่ก็ไม่อาจสามารถปกป้องหรือเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติได้ (Yarger, 2006 : 60)

## ๙. ทรัพยากรเชิงยุทธศาสตร์ (Means)

การกำหนดทรัพยากร (Means) จะต้องกำหนดประเภทและระดับของทรัพยากรเท่าที่จำเป็นในการสนับสนุนวิธีการ (Ways) ของยุทธศาสตร์ ในยุทธศาสตร์นั้นทรัพยากร (Means) สามารถเป็นสิ่งที่มีความพร้อมหรือไม่มีตัวตนก็ได้ เช่น สิ่งที่มีความพร้อม ประกอบไปด้วย กำลังพล ประชาชน อุปกรณ์ เครื่องมือ เงิน และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ส่วนสิ่งที่ไม่มีตัวตน ประกอบไปด้วย ความคิดที่จะทำบางสิ่งบางอย่าง ความกล้าหาญ หรือสติปัญญา และทรัพยากร (Means) เป็นองค์ประกอบของพลังอำนาจแห่งชาติที่ถูกใช้เพื่อปกป้องหรือเพิ่มพูนผลประโยชน์ชาติ (Yarger, 2006 : 60) แม้แต่ในการสงครามจะต้องบูรณาการใช้องค์ประกอบของพลังอำนาจแห่งชาติด้านการทูต การข้อมูลข่าวสาร ข้อมูล การทหาร และการเศรษฐกิจ (Diplomatic, Information, Military, Economic : DIME) การบูรณาการพลังอำนาจดังกล่าวอย่างได้ผลอาจจะป้องกันการเกิดสงครามได้ (Krenson, 2012 : 23) อย่างไรก็ตาม พลังอำนาจของชาติ ยังสามารถประกอบด้วย การทูต ข่าวสารข้อมูล การทหาร การเศรษฐกิจ การเงิน การข่าวกรอง และการบังคับใช้กฎหมาย (Diplomatic, Information, Military, Economic, Financial, Intelligence and Law Enforcement : DIMEFIL) และอาจยังสามารถนำมาแสดงพลังอำนาจของชาติได้อีกในรูปแบบหนึ่งที่ประกอบด้วย การทหาร การข่าวกรอง การทูต

ด้านกฎหมาย การข่าวสารข้อมูล การเงิน และเศรษฐกิจ (Military, Intelligence, Diplomatic, Legal, Information, Financial and Economic power : MIDLIFE) ถึงแม้ว่าพลังอำนาจแห่งชาติจะถูกกำหนดเป็นรูปแบบที่หลากหลายก็ตาม แต่สำหรับการวิเคราะห์พลังอำนาจแห่งชาติไปใช้งานจริง ในยามสงบที่ปราศจากสงครามและการก่อการร้ายจะใช้เพียงองค์ประกอบ ๔ ตัว คือ การทูต การข่าว การสื่อสาร การทหาร และการเศรษฐกิจ ส่วนการนำไปใช้งานจะสามารถทำให้ครอบคลุมทุกตัวแปรอย่างตรงประเด็นหรือไม่ขึ้นอยู่กับนักยุทธศาสตร์ที่นำไปใช้งาน (Krenson, 2012 : 23) ทฤษฎีการ (Means) ยังหมายถึงพลังอำนาจแห่งชาติอีกด้วย คำว่า “พลังอำนาจ” หรือ “กำลังอำนาจ” มีความหมายเหมือนกัน กล่าวคือ มาจากรากศัพท์ภาษาอังกฤษคำเดียวกันว่า “Power” โดยทั่วไปมักจะนำมาใช้แยกกัน เพื่อแสดงให้เห็นความแตกต่างของวัตถุประสงค์ สำหรับชาติหรือประเทศเป็นส่วนรวม จะใช้คำว่า “พลังอำนาจ” ส่วนคำว่า “กำลังอำนาจ” จะใช้ในเมื่อกล่าวถึงองค์ประกอบของพลังอำนาจอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ (พจนี พงศ์สุวรรณ, ๒๕๓๖ : ๖๐) เช่น กำลังอำนาจทางการเมือง กำลังอำนาจทางทหาร กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ กำลังอำนาจทางสังคมจิตวิทยา กำลังอำนาจทางการข่าวสาร เป็นต้น

### ๑๐. การทดสอบยุทธศาสตร์

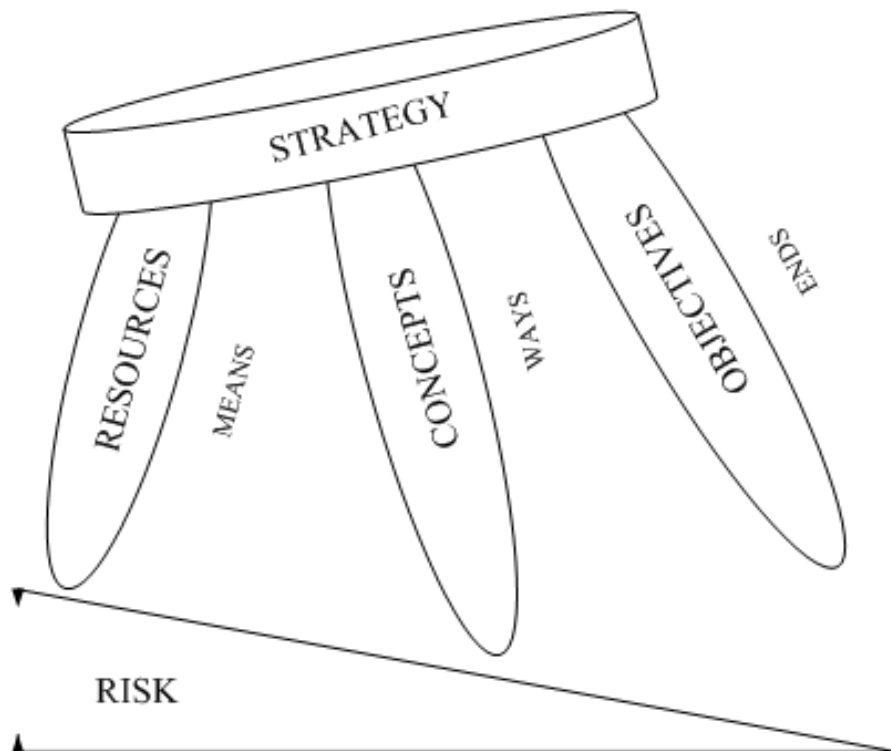
การทดสอบยุทธศาสตร์ จะใช้การตรวจสอบหลัก ๆ ๓ ประเด็น คือ ความเหมาะสม (Suitability) การยอมรับได้ (Acceptability) และความเป็นไปได้ (Feasibility) โดยการทดสอบ ๓ ประเด็นนี้ จะทำการทดสอบส่วนประกอบของยุทธศาสตร์ทั้ง ๓ ประเด็น คือ การทดสอบเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทฤษฎีการ (Means) การทดสอบเรื่องความเหมาะสมเป็นการทดสอบว่ายุทธศาสตร์นั้นสามารถตอบสนองการบรรลุความต้องการตามเป้าหมาย (Ends) ที่กำหนดไว้หรือไม่ หากไม่ตอบสนองความต้องการ ยุทธศาสตร์นั้นจะเป็นยุทธศาสตร์ที่ไม่มีศักยภาพ การทดสอบเรื่องการยอมรับได้เป็นการทดสอบว่า วิธีการ (Ways) ในการปฏิบัตินั้นจะต้องไม่ใช้จ่ายมากเกินไปจนความจำเป็นหรือมีความสิ้นเปลืองมากเกินไปจนความจำเป็น ส่วนการทดสอบเรื่องความเป็นไปได้เป็นการทดสอบว่า ทฤษฎีการ (Means) ที่มีอยู่สามารถใช้ได้อย่างสมเหตุสมผลมีความเพียงพอต่อการปฏิบัติตามวิธีการ (Ways) ในการปฏิบัติหรือไม่ (Bartholomees, 2006 : 80)

### ๑๑. การประเมินและจัดการกับความเสี่ยง

นอกจากเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทฤษฎีการ (Means) แล้วยังมีความเสี่ยง (Risk) ที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินการยุทธศาสตร์โดยความเสี่ยง คือ ความห่างระหว่างสิ่งที่เป็นผลสำเร็จ วิธีการ (Ways) และทฤษฎีการ (Means) ที่ใช้เพื่อบรรลุเป้าหมาย (Ends) ความเสี่ยง

เกิดขึ้นเนื่องจากทรัพยากร (Means) ไม่เพียงพอ หรือวิธีการ (Ways) ที่ไม่ฉลาดพอที่จะทำให้ประสบความสำเร็จได้ ในสภาพแวดล้อมการแข่งขันระหว่างประเทศจะมีความเสี่ยงบางอย่างที่นักยุทธศาสตร์ต้องพยายามลดลง โดยการพัฒนายุทธศาสตร์ให้เกิดความสมดุลของเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means)

แผนภาพที่ ๒-๒ : ตัวแบบม้านั่ง ๓ ขา (The Lykke Model)



ที่มา : Yarger, 2006 : 110

จากแผนภาพที่ ๒-๒ เป็นตัวแบบยุทธศาสตร์ม้านั่ง ๓ ขา (The Three-Legged Stool Model of Strategy) ของ Lykke แสดงให้เห็นว่า เป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) และถ้าสิ่งเหล่านี้มีความไม่สมดุลมากเท่าไร ก็มีความเสี่ยงมากขึ้นเท่านั้น ในตัวแบบนี้ ถ้าม้านั่ง ๓ ขา เกิดอาการเอียงแสดงว่าเกิดการไม่สมดุล โดยถ้าขาใดขาหนึ่งสั้นกว่าขาอื่น ความเสี่ยงก็จะมีความมากขึ้นตามขาที่สั้นลง และทำให้อายุทธศาสตร์เกิดความล้มเหลวมากยิ่งขึ้น ดังนั้นตามความหมายของตัวแบบยุทธศาสตร์ม้านั่ง ๓ ขาแล้ว พบว่า มีความเสี่ยงในการดำเนินการยุทธศาสตร์เป็นเรื่องปกติ (Lykke Cited in Yarger, 2006 : 81)

## แนวความคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ

### ๑. ความหมายของผลประโยชน์แห่งชาติ

ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) หมายถึง แนวความคิดที่ได้ไตร่ตรองอย่างรอบคอบที่สุด จากบรรดาคงประกอบต่าง ๆ ประมวลขึ้นเป็นความต้องการที่สำคัญที่สุดที่ชาติจะขาดเสียมิได้ ทั้งนี้ รวมถึงการคุ้มครองตนเอง ความเป็นเอกราชบูรณภาพแห่งชาติความมั่นคงทางทหาร เสถียรภาพทางเศรษฐกิจกับบรรดาความมั่งคั่งทั้งหลายที่จะพึงมี (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ม.ป.ป. : ๑) รวมถึง พจนานุกรมศัพท์สุวรรณ (๒๕๓๖ : ๑๒๕) ได้กล่าวอย่างสอดคล้องว่า

“...หากจะพิจารณากันให้ลึกกลงไป ก็จะเห็นได้ว่า ผลประโยชน์ของชาติที่ค่อนข้างจะถาวรอาจอนุมานได้จากความมุ่งประสงค์ของชาติ (National Purpose) ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญของประเทศ หรืออาจอนุมานได้จากอุดมการณ์ของชาติ และค่านิยมอันเกิดจากจริยธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีดังกล่าวแล้วในตอนต้น สิ่งทีพอจะอนุมานให้เป็นผลประโยชน์ของชาติอย่างหนึ่ง ในบรรดาผลประโยชน์อีกหลายอย่าง ก็คือ ความมั่นคงและอยู่รอดปลอดภัยของชาติ ความสงบเรียบร้อย”

ส่วน Colins (Cited in USA WC : 32) ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติไว้ว่า

“...แนวความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาตินั้น จะกำหนดขึ้นให้ชัดเจนไปไม่ได้ง่ายนัก เพราะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องอยู่หลายสิ่งหลายอย่างด้วยกัน แต่โดยหลักทั่วไปอาจกล่าวได้ว่า ผลประโยชน์ของชาตินั้นเป็นสิ่งในขณะรัฐบาลที่กำลังบริหารประเทศ ในขณะนั้นกำหนดขึ้น โดยเห็นว่าผลประโยชน์เหล่านั้นสิ่งที่ผู้นำในขณะรัฐบาลที่กำลังบริหารประเทศ ในขณะนั้นกำหนดขึ้น โดยเห็นว่าผลประโยชน์เหล่านั้นมีความสำคัญต่อความอยู่รอด ความเป็นเอกราชบูรณภาพแห่งชาติอาณาเขต ความมั่นคงปลอดภัย และสวัสดิภาพทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ของชาติที่กำหนดขึ้นนั้น ก็จะต้องสอดคล้องกับความเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศด้วยไม่เช่นนั้นแล้ว รัฐบาลก็จะไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง เพราะขาดการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่นั่นเอง”

นอกจากนี้ ข้อตกลงทั่วไปในเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาได้พิจารณาประเด็นสำคัญ ๓ ประการ มาเป็นเกณฑ์กำหนดให้ผลประโยชน์แห่งชาติ คือ ๑. ความมั่นคงทางกายภาพ (Physical Security) ซึ่งความมั่นคงทางกายภาพนี้เป็นการป้องกันการโจมตีอาณาเขตและประชาชนในชาติ เพื่อทำให้มั่นใจว่าจะเกิดความอยู่รอดในค่านิยมพื้นฐาน และความครบถ้วนของสถาบันอันเป็นสาธารณะ ๒. การสนับสนุนค่านิยม (Promotion of Values) และ ๓. ความมั่งคั่ง

ทางเศรษฐกิจ (Economic Prosperity) แต่ข้อตกลงดังกล่าวถูกนักปฏิบัติการเชิงยุทธศาสตร์และนักวิชาการบางกลุ่มตั้งข้อโต้แย้งว่าการดำรงอยู่ของโลกที่สมบูรณ์ คือ ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญเช่นกัน และการดำรงอยู่ของโลกที่สมบูรณ์ควรเป็นผลประโยชน์แห่งชาติที่มีมาตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญในข้อตกลงดังกล่าว สหรัฐอเมริกากำหนดให้เป็นเกณฑ์กำหนดให้ผลประโยชน์แห่งชาติ และถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นมหายุทธศาสตร์ที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา คือ ๑. การปกป้องความมั่นคงของชนชาติอเมริกัน (Preserve American Security) ๒. การเพิ่มพูนความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของชนชาติอเมริกัน (Bolster American Economic Prosperity) และ ๓. การสนับสนุนของค่านิยมของชนชาติอเมริกัน (Promotion American Values) และมหายุทธศาสตร์ถูกพิจารณากำหนดมาจากผลประโยชน์แห่งชาติ การบริหารทั้งหมดจะต้องเน้นเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติ แต่ต้องขึ้นอยู่กับประเมินความเสี่ยงและโอกาส ตลอดจนตัวแปรต่าง ๆ เช่น ความเชื่อส่วนบุคคล และสถานการณ์ที่ไม่ซ้ำกัน โดยด้านความมั่นคงนั้นสำหรับสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้สำคัญที่สุดในผลประโยชน์แห่งชาติ (Bartholomees, 2006 : 82)

## ๒. ประเภทของผลประโยชน์แห่งชาติ

ผลประโยชน์แห่งชาติสามารถแบ่งประเภทได้เป็นลำดับชั้นของความสำคัญที่มีผลต่อความอยู่รอดของประเทศ ได้แก่ ๑. ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่งยวด (Vital National Interests) ๒. ผลประโยชน์แห่งชาติสำคัญยิ่ง (Extremely Important National Interest) ๓. ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญ (Important National Interests) และ ๔. ผลประโยชน์แห่งชาติสำคัญน้อย (Less Important or Secondary National Interests) โดยมีรายละเอียดของแต่ละประเภท ดังนี้

๒.๑ ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่งยวด (Vital National Interests) เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อการปกป้องรักษาและการเพิ่มพูนความอยู่รอดปลอดภัยและการอยู่ดีกินดีภายในประเทศที่มีความเสรีและปลอดภัย

๒.๒ ผลประโยชน์แห่งชาติสำคัญยิ่ง (Extremely Important National Interest) เป็นสภาพเงื่อนไข ซึ่งถ้าประนีประนอมแล้วอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง แต่ไม่ทำให้ตกอยู่ในอันตรายอย่างร้ายแรงต่อรัฐบาลในการที่จะปกป้องและส่งเสริมความกินอยู่ที่ดีในการเป็นประเทศที่มีความเสรีภาพและมีความปลอดภัย

๒.๓ ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญ (Important National Interests) เป็นสภาพที่ว่าถ้าประนีประนอมแล้วจะเกิดผลทางลบอย่างมากตามมาในภายหลังต่อความสามารถของรัฐบาลในการที่จะปกป้องและเสริมสร้างความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในฐานะที่เป็นประเทศอิสระและมีความปลอดภัย

๒.๔ ผลประโยชน์แห่งชาติสำคัญน้อย (Less Important or Secondary National Interests) หรือผลประโยชน์แห่งชาติระดับรองนั้นไม่ใช่ว่าจะไม่มีความสำคัญแต่อย่างใด สิ่งเหล่านั้นล้วนแล้วแต่มีความสำคัญเป็นสภาพเงื่อนไขที่ต้องการเพียงแต่ว่ามีผลกระทบโดยตรงเพียงเล็กน้อยต่อความสามารถของรัฐบาลในอันที่จะปกป้องและเพิ่มพูนความกินอยู่ที่ดีของประชาชนในประเทศที่มีเสรีและมีความปลอดภัย

### ๓. หลักการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ

หลักการในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติประกอบด้วยลักษณะสำคัญ ๔ ประการ คือ ๑. การอยู่รอดปลอดภัย (Survival) ๒. การดำรงอยู่ของประชาชนในชาติ (Preservation of the people of the nation) ๓. การอยู่ดีกินดี (Well-being) และ ๔. การสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศให้เกื้อกูลต่อผลประโยชน์ของชาติเหล่านี้ (Creation of an international environment favorable to these interests) (USACGSC, 1977 : 16) อย่างไรก็ตาม ลักษณะของผลประโยชน์ของชาติ เป็นเรื่องที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เพราะสามารถนำไปใช้ได้แทบทุกชาติในโลก โดยไม่เป็นการยุ่งยาก แต่ความยากลำบากอยู่ที่การนำไปใช้ปฏิบัติ สำหรับเรื่องความอยู่รอดของชาติถือเป็นผลประโยชน์ของชาติที่สำคัญอย่างยิ่ง แต่ความจริงแล้วยังไม่เคยมีปรากฏการณ์ทางประวัติศาสตร์ใด ๆ ที่จะชี้ให้เห็นว่าความอยู่รอดของชาตินั้นอยู่ตรงไหน จึงเป็นเรื่องยากสำหรับการกำหนดผลประโยชน์ของชาติขึ้นให้ชัดเจน และเนื่องจากการนิยามศัพท์ในเรื่องผลประโยชน์ของชาตินั้น มีลักษณะเป็นแนวความคิดทางอุดมการณ์ของบุคคล จึงมีบางคนที่ไม่ยอมรับอุดมการณ์ของผู้อื่น (พจน์ พงศ์สุวรรณ, ๒๕๓๖ : ๓๖)

### ๔. ตัวอย่างการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ

หลายประเทศในโลกได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมาตั้งแต่อดีต และในยุทธศาสตร์ชาติจะมีการระบุถึงผลประโยชน์แห่งชาติและวัตถุประสงค์แห่งชาติไว้ จีนก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่มีการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติและวัตถุประสงค์แห่งชาติในช่วงสงครามเย็นไว้อย่างน่าสนใจและเป็นประโยชน์ในการนำมาประยุกต์ใช้กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ดังนี้

#### ผลประโยชน์แห่งชาติและ วัตถุประสงค์แห่งชาติจีน

จีนได้กำหนดผลประโยชน์ไว้ ๕ ด้าน ในแต่ละด้านมีการกำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติไว้ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งชาติรวมกันทั้งสิ้น ๑๘ วัตถุประสงค์ ดังนี้ (พจน์ พงศ์สุวรรณ, ๒๕๓๖ : ๑๔๘-๑๕๑)

๑. ผลประโยชน์แห่งชาติเรื่อง “การรวมดินแดนจีนเข้าเป็นประเทศเดียว”

สำหรับผลประโยชน์แห่งชาติเรื่อง “การรวมดินแดนจีนเข้าเป็นประเทศเดียว” มีวัตถุประสงค์แห่งชาติ ๓ วัตถุประสงค์ ดังนี้

วัตถุประสงค์ที่ ๑ ปลดปล่อยไต้หวัน

วัตถุประสงค์ที่ ๒ แก้ปัญหากรณีพิพาทบริเวณพรมแดนอาจจะทำได้ในลักษณะที่จีนต้องการ

วัตถุประสงค์ที่ ๓ เข้าควบคุมดินแดนนอกฝั่งแผ่นดินใหญ่ที่ยังไม่เกิดกรณีพิพาท เช่น หมู่เกาะสเปลดลี หมู่เกาะเซ็นกากู เป็นต้น

๒. ผลประโยชน์แห่งชาติเรื่อง “การดำรงรักษาความมั่นคงแห่งชาติ”

สำหรับผลประโยชน์แห่งชาติเรื่อง “การดำรงรักษาความมั่นคงแห่งชาติ” มีวัตถุประสงค์แห่งชาติ ๑๐ วัตถุประสงค์ ดังนี้

วัตถุประสงค์ที่ ๔ พัฒนาขีดความสามารถทางด้านอาวุธนิวเคลียร์ของจีน ให้มีความสามารถในการป้องปราม

วัตถุประสงค์ที่ ๕ พัฒนาและเสริมสร้างกำลังทหารตามแบบแผนให้มีขนาดเพียงพอกับความจำเป็นและทันสมัย เพิ่มเติมด้วยกำลังกึ่งทหารอย่างมหาศาล เพื่อป้องปรามการรุกรานจากภายนอกและถ้าหากการป้องปรามไม่สามารถบรรลุผลก็ให้สามารถป้องกันดินแดนจีนไว้ให้ได้โดยการเอาชนะต่อข้าศึกที่รุกราน

วัตถุประสงค์ที่ ๖ พัฒนาความมั่นคงภายใน โดยให้มียุทธศาสตร์ในการสืบเสาะและกำจัดภัยคุกคามภายในที่อาจเกิดขึ้นแก่รัฐบาลจีน

วัตถุประสงค์ที่ ๗ ฟื้นฟูความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาอย่างน้อยที่สุดตราบเท่าที่สหภาพโซเวียตยังคุกคามจีนอยู่

วัตถุประสงค์ที่ ๘ พยายามเสริมสร้างสัมพันธภาพกับประเทศญี่ปุ่นด้วยความระมัดระวัง

วัตถุประสงค์ที่ ๙ พยายามสร้างความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียตให้เกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ และเสริมสร้างให้มีความสัมพันธ์มากขึ้นในระยะต่อไป รวมทั้งลดความตึงเครียดบริเวณพรมแดนลง ตลอดจนพยายามแก้ปัญหาความแตกต่างของอุดมการณ์ทางการเมืองให้หมดไป

วัตถุประสงค์ที่ ๑๐ จำกัดอิทธิพลของสหภาพโซเวียตในเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

วัตถุประสงค์ที่ ๑๑ ให้การสนับสนุนในเรื่องการสงครามปลดปล่อยแก่ประเทศที่ไม่เป็นคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่เดียวกันให้พยายามเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไปด้วย

วัตถุประสงค์ที่ ๑๒ จำกัดอิทธิพลของเวียดนามในการขยายอิทธิพลออกนอกประเทศด้วยมาตรการที่รุนแรง และดำเนินการทางการเมืองไม่ให้เวียดนามบรรลุเป้าหมายในการเป็นผู้นำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยมีสหภาพโซเวียตหนุนหลัง

วัตถุประสงค์ที่ ๑๓ พยายามสร้างสัมพันธ์ภาพกับรัฐกั้นชน บริเวณพรมแดนจีน-อินเดีย ในอนาคตอันใกล้ และจะต้องพยายามเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับอินเดียในระยะยาว

๓. ผลประโยชน์แห่งชาติเรื่อง “พยายามสร้างความมั่นคงและมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและสังคมที่สามารถพึ่งตนเองได้”

สำหรับผลประโยชน์แห่งชาติเรื่อง “พยายามสร้างความมั่นคงและมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและสังคมที่สามารถพึ่งตนเองได้” มีวัตถุประสงค์แห่งชาติ ๓ วัตถุประสงค์ ดังนี้

วัตถุประสงค์ที่ ๑๔ พัฒนาพื้นฐานทางด้านเกษตรกรรมให้มีผลผลิตเพิ่มขึ้นอย่างพอเพียงกับการเพิ่มของประชากร และให้มีจำนวนเหลือพอที่จะส่งออก เพื่อนำเงินเข้ามาพัฒนาประเทศ และพัฒนาด้านอุตสาหกรรม

วัตถุประสงค์ที่ ๑๕ พัฒนาพื้นฐานทางด้านอุตสาหกรรมผลิตเครื่องจักรกลและเครื่องมือเครื่องใช้ให้เพียงพอแก่ความต้องการภายในประเทศ และสามารถส่งเข้าแข่งขันในตลาดอุตสาหกรรมโลก เพื่อให้จีนเป็นประเทศที่มีพลังอำนาจทางอุตสาหกรรมของโลกต่อไป

วัตถุประสงค์ที่ ๑๖ ดำเนินการปรับสภาพระบบสังคมให้เป็นไปตามแนวทางมาร์กซ์-เลนิน-เหมาเซตง ที่เน้นเป็นพิเศษในเรื่องการเอาชนะต่อการปฏิบัติภายใน

๔. ผลประโยชน์แห่งชาติเรื่อง “ดำรงการมีอิทธิพลทางชนบทรรมนิยมประเพณีของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”

สำหรับผลประโยชน์แห่งชาติเรื่อง “ดำรงการมีอิทธิพลทางชนบทรรมนิยมประเพณีของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” มีวัตถุประสงค์แห่งชาติ ๗ วัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์เดียวกันกับวัตถุประสงค์แห่งชาติ ข้อที่ ๑ ข้อที่ ๕ ข้อที่ ๘ ข้อที่ ๑๐ ข้อที่ ๑๑ ข้อที่ ๑๒ และ ข้อที่ ๑๓

๕. ผลประโยชน์แห่งชาติเรื่อง “ให้ประเทศต่าง ๆ ยอมรับว่า จีนเป็นประเทศมหาอำนาจของโลก เช่นเดียวกับการยอมรับว่า จีนเป็นขบวนการคอมมิวนิสต์ในการสงครามปฏิวัติ”



สำหรับผลประโยชน์แห่งชาติเรื่อง “ให้ประเทศต่าง ๆ ยอมรับว่า จีนเป็นประเทศมหาอำนาจของโลก เช่นเดียวกับการยอมรับว่า จีนเป็นขบวนการคอมมิวนิสต์ในการสงครามปฏิวัติ” มีวัตถุประสงค์แห่งชาติ ๓ วัตถุประสงค์ ดังนี้

วัตถุประสงค์ที่ ๑๗ พัฒนาและขยายงานด้านต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ และให้เจ้าหน้าที่ทางการทูตมีความเชี่ยวชาญ จนเป็นที่ยอมรับนับถือของนานาประเทศในลักษณะที่เหนือกว่าประเทศอื่น ๆ

วัตถุประสงค์ที่ ๑๘ ดำเนินการสนับสนุนสงครามปฏิวัติในประเทศเป้าหมายอย่างต่อเนื่องทั่วโลกทั้งโดยเปิดเผย และไม่เปิดเผย และช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนา และด้อยพัฒนา

วัตถุประสงค์ที่ ๑๙ พยายามชี้ให้ประเทศด้อยพัฒนา และกำลังพัฒนาที่นิยมระบบสังคมนิยมแบบคอมมิวนิสต์ ตระหนักถึงภัยคุกคามจากระบบจักรวรรดินิยมของโซเวียต

## แนวความคิดเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ

### ๑. ความหมายของยุทธศาสตร์ชาติ

ความหมายของคำว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” มีความคล้ายคลึงกับความหมายของคำว่า “ยุทธศาสตร์” ที่มีความแตกต่าง คือ ยุทธศาสตร์ชาติจะมีความหมายที่เฉพาะเจาะจงกว่าและให้ความสำคัญต่อความอยู่รอดของชาติเป็นหลักที่มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายที่น่าสนใจไว้ ดังนี้

กรมยุทธศึกษาทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย (๒๕๕๑ : ๑๕๕) ได้ให้ความหมายยุทธศาสตร์ชาติ ไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นยุทธศาสตร์ระดับสูงสุดของประเทศที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อใช้สำหรับดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ซึ่งเมื่อบรรลุจุดมุ่งหมายแล้ว จะสามารถปกป้องผลประโยชน์ของชาติด้วยการใช้เครื่องมือที่มีอยู่ทั้งหมดของชาติ คือ การเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร”

คณะเสนาธิการร่วมของสหรัฐอเมริกา (JCS) (พล.ต พจน์ พงษ์สุวรรณ (๒๕๓๖ : ๑๑๕) ได้ให้คำจำกัดความของยุทธศาสตร์ชาติ ไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ คือ ศิลปะและศาสตร์ในการพัฒนาและการใช้กำลังอำนาจทางการเมืองทางเศรษฐกิจ และทางจิตวิทยาของชาติร่วมกับกำลังอำนาจทางทหาร ทั้งในยามสงบ และในยามสงครามเพื่อดำรงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ของชาติ”

Yarger (2006: 5-6) ได้ให้คำจำกัดความของยุทธศาสตร์ชาติ ไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นการ ใช้พลังอำนาจของชาติทั้งปวง เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของชาติ (ทั้งที่เป็นวัตถุประสงค์มูลฐานซึ่งจะไม่แปรเปลี่ยนไป เช่น เอกราชของชาติ และวัตถุประสงค์เฉพาะที่อาจเปลี่ยนไป)” และได้อธิบายโครงสร้างและกระบวนการทางยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไว้ว่า

“...โครงสร้างและกระบวนการทางยุทธศาสตร์ เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ชาติต้องดำเนินการตรวจสอบสถานะแวดล้อมที่เป็นปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในประเทศ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์จุดมุ่งหมายของชาติที่ต้องรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ และกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในภาพรวมหรือมหายุทธศาสตร์อันจะนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายแห่งชาติโดยใช้กระบวนการที่ยึดองค์ประกอบพื้นฐานสำคัญ ๓ องค์ประกอบ คือ เป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และเครื่องมือหรือทรัพยากร (Means) ภายใต้ข้อคำนึงถึงความเป็นไปได้ การยอมรับได้ และความเหมาะสม ตลอดจนการประเมินความเสี่ยงเพื่อให้ได้ยุทธศาสตร์ชาติที่มีความสมบูรณ์มากที่สุด”

จากคำจำกัดความของ Yarger ดังกล่าว พบว่า ได้ให้คำจำกัดความโดยประยุกต์คำจำกัดความของยุทธศาสตร์มาใช้ร่วมอยู่ด้วย เนื่องจาก มีการประยุกต์ใช้ องค์ประกอบพื้นฐานเชิงยุทธศาสตร์ ๓ องค์ประกอบ กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในภาพรวมหรือมหายุทธศาสตร์อันจะนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายแห่งชาติ ซึ่งได้แก่ เป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means)

## ๒. โครงสร้างการและกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

โครงสร้างและกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการดำเนินการตรวจสอบสถานะแวดล้อมที่เป็นปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในประเทศ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์จุดมุ่งหมายของชาติที่ต้องรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ และกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในภาพรวมหรือมหายุทธศาสตร์อันจะนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายแห่งชาติโดยใช้กระบวนการที่ยึดองค์ประกอบพื้นฐานสำคัญ ๓ องค์ประกอบ คือ เป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และเครื่องมือหรือทรัพยากร (Means) ภายใต้ข้อคำนึงถึงความเป็นไปได้ การยอมรับได้และความเหมาะสม ตลอดจนการประเมินความเสี่ยงเพื่อให้ได้ยุทธศาสตร์ชาติที่มีความสมบูรณ์มากที่สุด (Yarger, 2006 : 12) โครงสร้างการสร้างยุทธศาสตร์ชาติที่เหมาะสมควร ประกอบไปด้วย ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ผลประโยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์แห่งชาติ นโยบายแห่งชาติ มหายุทธศาสตร์ชาติ และการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ และกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติควรกำหนดตามโครงสร้างยุทธศาสตร์ ดังนี้

## ๒.๑ ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ

ความมุ่งประสงค์แห่งชาติเป็นขั้นตอนการเริ่มต้นของการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติ การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติต้องพิจารณาจากความเชื่อ (Enduring Beliefs) จริยธรรม (Ethics) และค่านิยม (Values) ความมุ่งประสงค์แห่งชาติเป็นการแปลง ความหมายอันลึกซึ้งของของกฎหมาย ปรัชญา รากฐานของศีลธรรม ที่สืบทอดต่อ ๆ กันมาของ ระบบชนชาติความเข้าใจ ความต้องการภายในของชาติและความต้องการของโลกให้มีความหมาย ที่ใกล้เคียงกับความเป็นรูปธรรมที่คนในชาติสามารถเข้าใจและจับต้องได้ (Bartholomees, 2006 : 92) ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ เป็นการแสดงออกมาของค่านิยม (Values) ของชาติที่มีอยู่ดั้งเดิมหรือ ตั้งแต่เริ่มแรกที่ค่อนข้างจะคงทนถาวร ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ๆ โดยกำหนดขึ้นตามค่านิยมทาง วัฒนธรรมและจริยธรรมของชาตินั้น ๆ (USA WC, 1979 : 131) บางประเทศที่มีการกำหนดยุทธ ศาสตร์ชาติส่วนใหญ่จะกำหนดข้อความที่เกี่ยวกับความมุ่งประสงค์แห่งชาติไว้อย่างชัดเจน เช่น สหรัฐอเมริกา จีน สหภาพโซเวียต ดังนี้

สหรัฐอเมริกาได้กำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติไว้ในอารัมภบท รัฐธรรมนูญว่า (พจน์ พงศ์สุวรรณ, ๒๕๓๖ : ๑๒๑) “เราซึ่งเป็นประชาชนของสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ สหรัฐอเมริกาเป็นสหภาพที่สมบูรณ์มากขึ้นจะต้องจัดให้มีการยุติธรรมมีหลักประกันในเรื่องความ สงบเรียบร้อยภายใน มีการป้องกันประเทศร่วมกัน มีการส่งเสริมสวัสดิการทั่วไป และดำรงไว้ซึ่ง ความมีเสรีภาพแก่ประชาชน และชนรุ่นหลังของเรา จึงต้องตรากฎหมาย และจัดตั้งรัฐธรรมนูญของ สหรัฐอเมริกาขึ้น” จากอารัมภบทรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา สรุปได้ว่า ความมุ่งประสงค์ของ ชาติของสหรัฐอเมริกา คือ เอกราช เสรีภาพความมีเกียรติภูมิและความเสมอภาคของบุคคลภายใต้ กฎหมาย และสิทธิเสรีภาพในการดำรงชีวิตรวมถึงการแสวงหาความสุข จีนได้กำหนดความมุ่ง ประสงค์แห่งชาติไว้ว่า (พจน์ พงศ์สุวรรณ, ๒๕๓๖ : ๑๒๑) “...เพื่อให้เป็นชาติอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีความมั่นคง ...สังคมนิยมอื่นประกอบด้วยประชาชนจีน จะต้องปราศจากความหวอโหย ไม่มี ไรศภัยไข้เจ็บ และไม่ยากไร้ ...ดำรงชีพด้วยความสงบสุข ไม่กลัวว่าจะต้องถูกรุกราน และยึดถือ อุดมการณ์ของมาร์กซ-เลนิน-มาเซตง” สหภาพโซเวียตได้กำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติไว้ว่า (พจน์ พงศ์สุวรรณ, ๒๕๓๖ : ๑๒๑) “...สันติภาพ (Peace) ...ร่ำรวย (Prosperity) ...สัน โดษ (Privacy)” ดังนั้น ความมุ่งประสงค์แห่งชาติจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศชาติและถ้าชาติใดไม่มีความมุ่ง ประสงค์แห่งชาติจะเหี่ยวแห้งและดับสูญ (USA WC, 1973 : 122)

นอกจากนี้ หากพิจารณาความหมายของความมุ่งประสงค์ของชาติแล้ว การแสดงออกมาของค่านิยมที่ค่อนข้างจะคงทนถาวรหรือไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงง่าย ๆ จำเป็นที่จะต้องพิสูจน์ หรือตรวจสอบออกมาให้ได้ว่าค่านิยมในอดีตของชาติมีอะไรบ้างและก่อนที่จะได้มาซึ่งค่านิยมของชาติควรจะต้องรู้ถึงค่านิยมและพื้นฐานเดิมของชาติเท่าที่จะมีข้อมูลที่ค้นหาได้ ค่านิยม คือ ความชอบพิเศษ (Preference System) ซึ่งมีอยู่ในจิตใจของแต่ละบุคคลความชอบที่มากกว่าธรรมดา นั่นเอง ความชอบพิเศษนี้จะเกิดขึ้นแตกต่างกันแต่ละบุคคล ทั้งนี้ เนื่องมาจากการอบรม การเลี้ยงดู การศึกษาจากครอบครัว และจากอาชีพแตกต่างกัน และเรียกกันว่า เป็นค่านิยมแต่ละบุคคล (Individual Value) ความชอบพิเศษนี้เป็นเรื่องที่สำคัญมากในการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ในทางทฤษฎีนั้น ความชอบพิเศษของสังคมจะแสดงออกมาทางทัศนคติ (Attitude) และทางพฤติกรรม (Behavior) การที่ค่านิยมนำไปสู่พฤติกรรมเช่นนี้ ทำให้เราทราบว่า การจะเปลี่ยนแปลงค่านิยมนั้น จำเป็นจะต้องเปลี่ยนพฤติกรรมให้ได้ ซึ่งนับเป็นเรื่องที่ยากที่สุดสำหรับบุคคลที่พ้นวัยเด็ก หรือคนที่มีอายุมากแล้ว เพราะค่านิยมนั้นเป็นสิ่งที่ติดแน่นอยู่กับตัวเรา และได้มาจากการเรียนรู้ และการอบรมมาโดยตลอด การเปลี่ยนค่านิยมให้ได้ผล จึงมักจะเน้น ไปสู่เด็ก เพราะเด็กมีอายุน้อยยังไม่ได้รับค่านิยมมากมายนัก จิตใจจึงสะอาดบริสุทธิ์ ดังนั้น ในสังคมนิยมคอมมิวนิสต์จึงมุ่งกระทำต่อเด็ก เป็นส่วนใหญ่ คือ เปลี่ยนแปลงง่ายกว่าผู้ใหญ่ เพราะเด็ก ๆ ยังไม่ฝังแน่นเกี่ยวกับค่านิยมจนเกินไปนั่นเอง (พจน์ พงศ์สุวรรณ, ๒๕๓๖ : ๑๓๐)

## ๒.๒ ผลประโยชน์แห่งชาติ

การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติจะกำหนดขึ้นให้ชัดเจนเป็นเรื่องที่ยาก เพราะมีปัจจัยหลายด้าน และผลประโยชน์ของชาตินั้นเป็นสิ่งที่ในคณะรัฐบาลที่กำลังบริหารประเทศ ในขณะนั้นกำหนดขึ้น เช่น ข้อตกลงเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ ความมั่นคงทางกายภาพ (Physical Security) การสนับสนุนค่านิยม (Promotion of Values) และความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (Economic Prosperity) ความมั่นคงทางกายภาพเป็นการป้องกันการ โจมตีอาณาเขตและประชาชนในชาติ เพื่อให้มั่นใจว่าจะเกิดความอยู่รอดในค่านิยมพื้นฐาน และความครบถ้วนของสถาบันอันเป็นสาธารณณะ (Bartholomees, 2006 : 81) และผลประโยชน์เหล่านั้นเป็นสิ่งที่ผู้นำในคณะรัฐบาลที่กำลังบริหารประเทศ ในขณะนั้นกำหนดขึ้นเห็นว่าผลประโยชน์เหล่านั้นมีความสำคัญต่อความอยู่รอด โดย พจน์ พงศ์สุวรรณ (๒๕๓๖ : ๑๒๕) ได้กล่าวถึงการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติไว้ว่า

“...การกำหนดผลประโยชน์ของชาตินั้นโดยหลักการเป็นเรื่องของผู้นำในคณะรัฐบาลปัจจุบัน จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ โดยอาศัยกรรมวิธีต่าง ๆ และพยายามหลีกเลี่ยงข้อจำกัด หรือความลำเอียงของคน อย่างไรก็ตาม ผู้นำในคณะรัฐบาลก็ต้องมีความรู้ และมีความรับผิดชอบต่อการ

ดำเนินกรรวิธีต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ถูกต้องและเหมาะสม กรรวิธีต่าง ๆ ดังกล่าว ก็คือ เรื่องการดำเนินทางการเมืองนั่นเอง ในการดำเนินกรรวิธีนี้ก็จะมีการกำหนดลำดับความสำคัญ หรือลำดับความเร่งด่วน (Priority) ของผลประโยชน์ขึ้น ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลจะไม่ได้ประกาศออกมา แต่ก็อาจอาศัยจากเอกสารสรุปการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล และถ้อยแถลงของนโยบายในรูปต่าง ๆ แต่ถ้านโยบายนั้น ไม่กระจ่างชัด ผลประโยชน์และลำดับความเร่งด่วนก็จะไม่กล่าวถึง ดังนั้น การที่จะคว่า ผลประโยชน์ของชาติและลำดับความเร่งด่วนอยู่ที่ไหน ก็อาจดูได้จากพฤติกรรมของรัฐเป็นส่วนสำคัญ เพราะพฤติกรรมของรัฐเป็นสิ่งสำคัญที่ต่อเนื่องของการเมืองภายใน โดยวิธีอื่นนั่นเอง”

ดังนั้น การกำหนดผลประโยชน์ของชาติจะต้องมีการลำดับความสำคัญ และต้องประกาศให้มีการรับรู้และได้รับการยอมรับจากคนในชาติเสียก่อนที่จะกำหนดผลประโยชน์ของชาติเพื่อการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติอย่างน้อยควรที่จะต้องกำหนดประกอบด้วยลักษณะสำคัญ ๔ ประการ คือ ๑. การอยู่รอดปลอดภัยของชาติ (Survival) ๒. การดำรงอยู่ของประชาชนในชาติ (Preservation of The People of The Nation) ๓. การอยู่ดีกินดีของประชาชนในชาติ (Well-being) และ ๔. การสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศให้เกื้อกูลต่อผลประโยชน์ของชาติ (Creation of An International Environment Favorable to Theses Interests) (USACGSC, 1977 : 120)

### ๒.๓ วัตถุประสงค์แห่งชาติ

วัตถุประสงค์ของชาติ คือ เป้าหมาย (Ends) ทั้งหมดทั้งปวงของชาติที่ต้องบรรลุด้วยการใช้นโยบายและความพยายาม รวมทั้งทรัพยากร (Means) ของชาติทั้งหมดของชาติ (JCS.Pub.I.) การนำเอาวัตถุประสงค์แห่งชาติ อานำไปใช้แทนความมุ่งประสงค์แห่งชาติได้และกล่าวคือ ความมุ่งประสงค์แห่งชาติที่แท้จริงแล้ว คือ เป้าหมาย (Ends) ของชาติที่มุ่งจะบรรลุและวัตถุประสงค์แห่งชาติ อาจหมายรวมถึง ความตั้งใจ และบางครั้งก็อาจเป็นวิธีการ (Ways) ที่จะต้องยึดถือไว้ให้ได้ นอกจากนี้ ทางเลือกของยุทธศาสตร์ (Strategic Option) ยังมีความหมายที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์แห่งชาติอีกด้วย เพราะทางเลือกของยุทธศาสตร์ ก็คือ วิธีการสำรอง (Alternative Course of Action) ที่จะยึดไว้ซึ่งวัตถุประสงค์แห่งชาติอันหนึ่ง (หรืออย่างน้อยที่สุด) และวัตถุประสงค์แห่งชาติ ยังอาจหมายถึง สาระสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้นให้แน่ชัดเพื่อประโยชน์ในการใช้กำหนดเป็นที่หมายในการวางแผนและปฏิบัติการ (พจน์ พงศ์สุวรรณ, ๒๕๓๖ : ๑๓๑)

อย่างไรก็ตาม USGSC (1976: 1-7 อ้างถึงใน พจน์ พงศ์สุวรรณ, ๒๕๓๖ : ๑๓๑) ได้อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างความมุ่งประสงค์แห่งชาติและวัตถุประสงค์ของชาติ ไว้ว่า “...ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ คือ ข้อความทางด้านคุณภาพที่เกี่ยวกับสถานการณ์ที่ปรารถนา และอาจพิสูจน์ทราบว่า จะยึดถือได้เพียงส่วนหนึ่งส่วนใดเท่านั้นระหว่างการพิจารณา ... วัตถุประสงค์ คือ คำที่เจาะจง และมักจะระบุทางด้านจำนวน วัตถุประสงค์ของชาติอาจหมายถึง จุดหมายปลายทางที่ต้องการไปสู่ โดยใช้ความพยายาม และทรัพยากรทั้งปวง” ทั้งจุดประสงค์ และวัตถุประสงค์นี้ อาจนำไปใช้แทนกันได้”

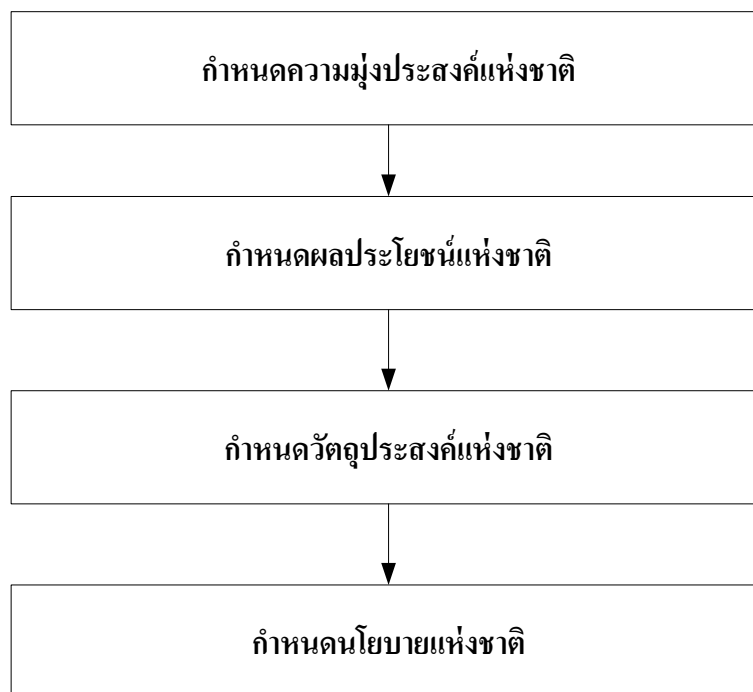
ดังนั้น การกำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติ คือ รายละเอียดและข้อความ ที่แสดงให้เห็นเป็นรูปธรรมของความปรารถนาที่จะรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติ โดยที่ นักยุทธศาสตร์จะต้องพิจารณาใช้หลักการต่าง ๆ ข้างต้นในการกำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติ

#### ๒.๔ นโยบายแห่งชาติ

วิทยาลัยกองทัพบกสหรัฐอเมริกา (qited in Gary, 2008 : 3) ให้ความหมาย ของนโยบายแห่งชาติไว้ว่า “นโยบาย คือ การแสดงออกของสภาพสิ้นสุดที่ต้องการซึ่งแสวงหาโดย รัฐบาลในรูปแบบที่เหมาะสมนั้น จะต้องชัดเจนในการเชื่อมต่อระหว่างคำแนะนำสำหรับการใช้ เครื่องมือแห่งอำนาจในการบรรลุความต้องการขั้นสุดท้ายหรือสภาพสิ้นสุด ตั้งแต่หนึ่งความ ต้องการหรือมากกว่านั้น” ส่วน Yargar, (2006 : 49 qited in Gary, 2008 : 3) กล่าวถึงนโยบาย แห่งชาติในมุมมองของความมั่นคงแห่งชาติไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ถูกแปลงจากนโยบายโดยมี ความสัมพันธ์ถึงการปกป้อง หรือการเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติในสภาพแวดล้อมระหว่าง ประเทศ” และ Hart (1991 : 322 Cited in Gary, 2008 : 3) กล่าวถึงนโยบายแห่งชาติในมุมมองทาง การทหารไว้ว่า “วัตถุประสงค์ทางการเมืองที่กำหนดในนโยบายจะต้องอยู่ในรูปแบบที่สามารถ ดำเนินการได้ ในกรณีเป็นความมุ่งประสงค์ทางการทหาร ดังนั้น ยุทธศาสตร์และสงครามใด ๆ มีความต้องการการให้คำแนะนำยุทธศาสตร์และนโยบาย คือ ความสัมพันธ์ของการอยู่ร่วมกัน โดยไม่สามารถแยกออกจากกันได้”

การเลือกใช้ความหมายของนโยบายแห่งชาติที่เหมาะสมนั้นแล้วแต่ ความเห็นของแต่ละบุคคล และการกำหนดรูปแบบของยุทธศาสตร์ชาติ (Formulation of National Strategy) ในการนำไปใช้ปฏิบัติ ซึ่งแต่เดิมนั้นได้กำหนดรูปแบบไว้เป็นขั้นตอนตามลำดับ ดังแผนภาพที่ ๒-๓

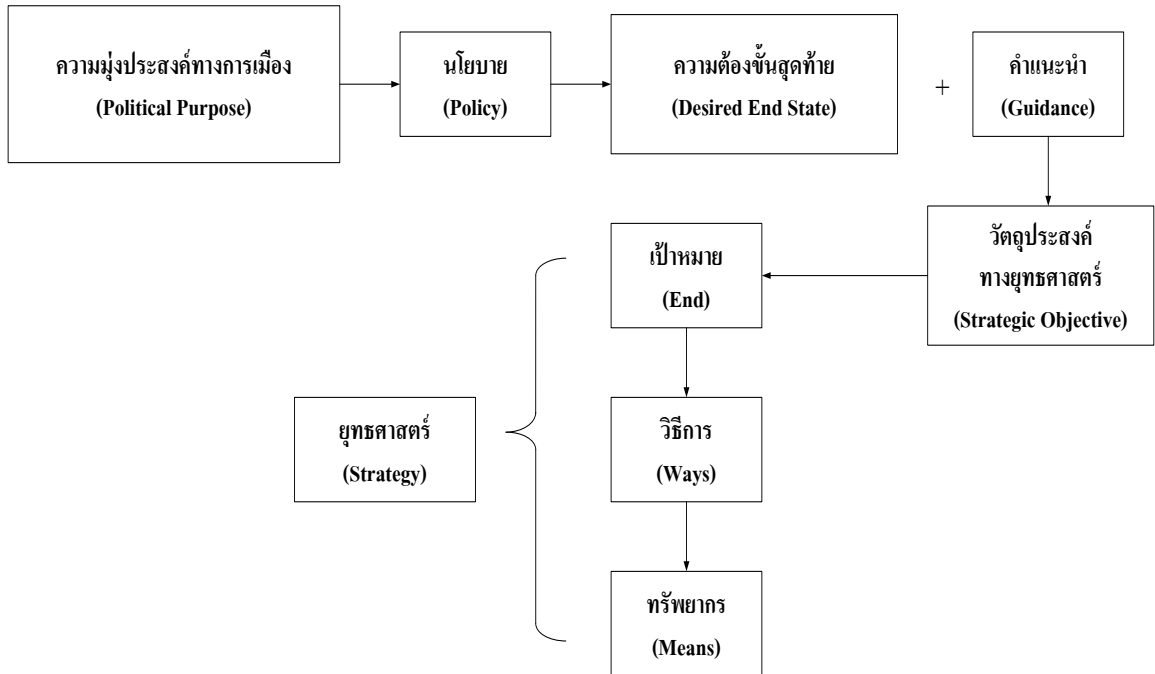
แผนภาพที่ ๒-๓ : ลำดับขั้นตอนการกำหนดนโยบายแห่งชาติ



ที่มา : หลักยุทธศาสตร์, พจน์ พงศ์สุวรรณ, ๒๕๓๖ : ๓๖

นโยบายแห่งชาติเป็นข้อความที่ประกาศให้สาธารณชนได้รับทราบถึงทิศทางของมหายุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ชาติเพื่ออธิบายคำแนะนำกว้าง ๆ ที่เกี่ยวกับบทบาทโดยรวมในการแสวงหาและติดตามผลประโยชน์แห่งชาติ หรือวัตถุประสงค์แห่งชาติ ที่จะได้จาก การดำเนินการของมหายุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ชาตินโยบาย คือ จุดเริ่มต้นสำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาตินโยบายแห่งชาติ คือ การลำเลียงในรูปแบบการดำเนินการที่ซ้ำ ๆ และสะสมตั้งแต่การกำหนดความมั่นคงแห่งชาติอย่างเป็นทางการและประกาศเป็นถ้อยแถลง โดยผู้นำประเทศและคณะรัฐมนตรีด้วยการนำเสนอแบบซ้ำ ๆ ผ่านทรัพยากรด้านข่าวสารข้อมูล (Information) โดยมีความถี่ที่ไม่แน่นอน และมีความมุ่งประสงค์ทางการเมือง คือ สิ่งที่ถูกระบุไว้ในนโยบาย

แผนภาพที่ ๒-๕ : ลำดับการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์



ที่มา : NDC Security Review, 2016 : 19

จากแผนภาพที่ ๒-๕ นโยบายจะครอบงำยุทธศาสตร์ด้วยการรวมกันของความต้องการขั้นสุดท้ายของประเทศหรือสภาพสิ้นสุดที่ต้องการ (Desired End State) และคำแนะนำ (Guidance) จะได้มาจากผู้นำประเทศหรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในระดับยุทธศาสตร์นั้น ๆ การวิเคราะห์ความต้องการขั้นสุดท้ายหรือสภาพสิ้นสุดที่ต้องการ (Desired End State) รวมถึงคำแนะนำ เป็นการดำเนินการเพื่อเปลี่ยนถ่ายไปเป็นวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์นั้นจะต้องตอบสนองความมุ่งหวัง การเน้น และการให้เหตุผลสำหรับการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมในยุทธศาสตร์ นโยบายจะต้องถูกคัดแปลงตามสภาพที่แท้จริงของสภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ และถูกคัดแปลงตามข้อจำกัดของพลังอำนาจแห่งชาติ ดังนั้น นโยบายทำให้มั่นใจได้ว่ายุทธศาสตร์จะแสวงหาความเหมาะสมในเป้าหมาย (Ends) ขณะเดียวกันยุทธศาสตร์ก็เป็นการบ่งบอกการดำเนินงานของนโยบายด้วยการใช้ศิลปะของความเป็นไปได้ (Yargar, 2006 : 82)

### ๒.๕ มหายุทธศาสตร์ชาติ

มหายุทธศาสตร์ชาติ อาจจะเรียกอีกอย่างว่า “วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์” มหายุทธศาสตร์เป็นการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับพลังอำนาจแห่งชาติในระดับกว้าง การกำหนด



สถานะของสภาวะแวดล้อมระดับโลก และสภาวะแวดล้อมภายในประเทศ รวมถึงการกำหนดขอบเขตของวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ของบทบาทของชาติที่มีต่อโลก เป็นกุญแจสำคัญของการพิจารณาความเป็นไปได้ของการใช้พลังอำนาจแห่งชาติให้เพียงพอต่อการบรรลุผลสำเร็จในวัตถุประสงค์หลักของมหายุทธศาสตร์ (Bartholomees, 2006 : 84) และมหายุทธศาสตร์เป็นยุทธศาสตร์โดยอ้อมที่ประสานงานและจัดเครื่องมือทั้งหมดของชาติมาใช้เพื่อบรรลุผลวัตถุประสงค์ของสงครามทางการเมือง (Hart Cied in Tan, 1998 : 42)

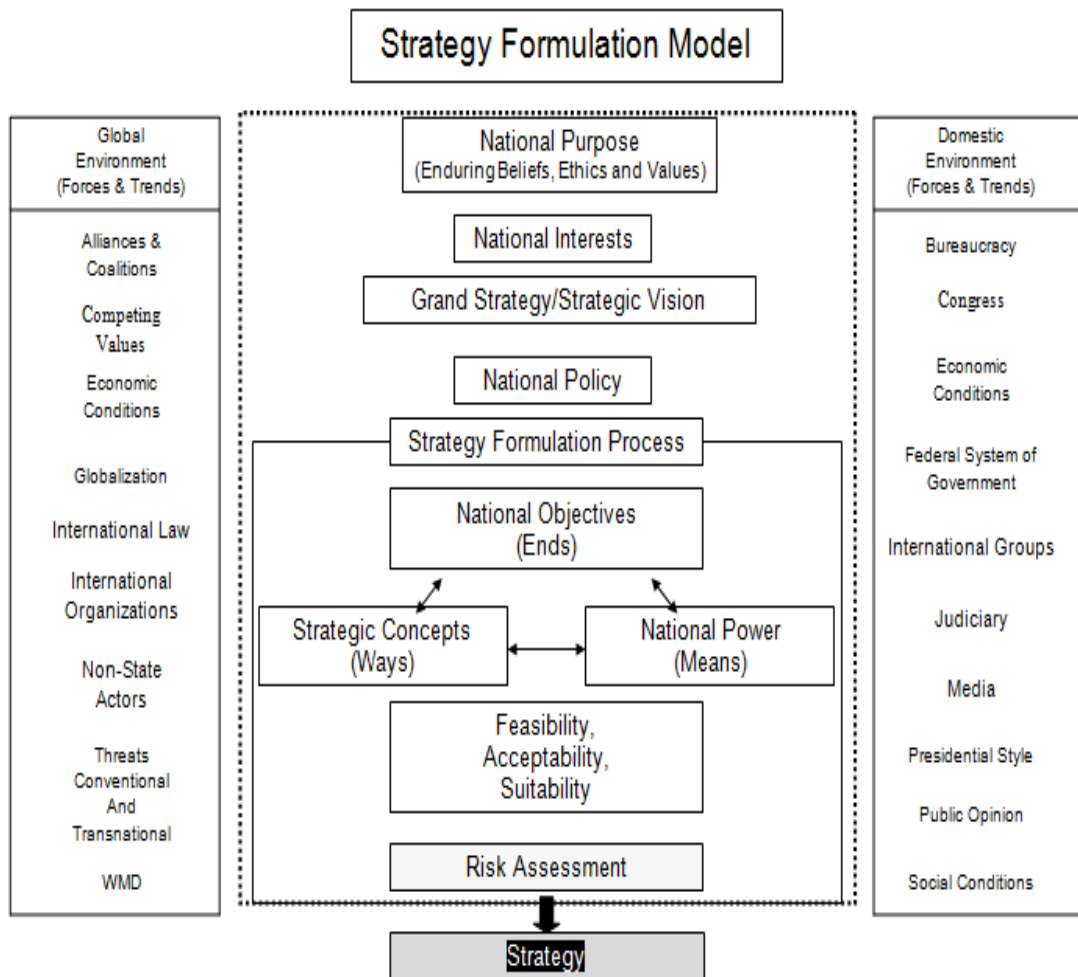
มหายุทธศาสตร์เปรียบเสมือนการใช้พลังอำนาจแห่งชาติทั้งหมด ที่มีอยู่ทั้งในยามสงครามและยามสงบ เพื่อสนับสนุนวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ของชาติที่มีบทบาทต่อสมาคมโลก รวมถึงจะต้องได้รับการบรรลุผลสำเร็จที่ดีที่สุดในระดับชาติ ทั้งนี้จะต้องเกิดการคำนวณและมีการเชื่อมโยงของเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ซึ่งทรัพยากร คือ พลังอำนาจแห่งชาติ โดยมหายุทธศาสตร์จะต้องคำนวณ และพัฒนาเครื่องมือทางเศรษฐกิจ และพลังประชาชนของชาติ เพื่อสนับสนุนด้านการทหาร และต้องพัฒนาเครื่องมือทางด้านศีลธรรม เพื่อส่งเสริมจิตวิญญาณของประชาชน ที่มักจะเป็นส่วนสำคัญของการประมวลผลรูปแบบที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นของการใช้พลังอำนาจ มหายุทธศาสตร์ควรกำหนดกฎเกณฑ์ในการกระจายอำนาจระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน และกระจายอำนาจระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชน ยิ่งไปกว่านั้นพลังอำนาจในการรบไม่ใช่เครื่องมือแค่เครื่องมือเดียวของมหายุทธศาสตร์ แต่ที่จริงแล้วควรพิจารณาพลังอำนาจการกีดกันทางการเงิน พลังอำนาจการกีดกันทางการทูต พลังอำนาจการกีดกันเชิงพาณิชย์หรือเชิงเศรษฐกิจ และพลังอำนาจการกีดกันทางศีลธรรม เพื่อสลายอำนาจของฝ่ายตรงข้าม มหายุทธศาสตร์ไม่ควรที่จะรวบรวมเครื่องมือต่าง ๆ ไปใช้ แต่ควรกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มาใช้เพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายด้านสันติภาพในอนาคต ได้แก่ ความมั่นคง และความมั่งคั่ง

การกำหนดยุทธศาสตร์จะเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติทั้ง ๓ ด้าน ได้แก่ ความมั่นคงทางกายภาพ การสนับสนุนค่านิยม และความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์เหล่านี้จะถูกเปลี่ยนไปเป็นมหายุทธศาสตร์ ได้แก่ ๑. การปกป้องความมั่นคงของชาติ ๒. การเพิ่มพูนความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของชาติ และ ๓. การสนับสนุนของค่านิยมของชาติ มหายุทธศาสตร์จะถูกพิจารณาจากผลประโยชน์แห่งชาติ หรือวัตถุประสงค์แห่งชาติ การบริหารประเทศทั้งหมดจะต้องเน้นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์เหล่านี้ แต่ต้องขึ้นอยู่กับการประเมินความเสี่ยงและโอกาส ตลอดจนตัวแปรต่าง ๆ เช่น ความเชื่อส่วนบุคคล และสถานการณ์ที่ไม่ซ้ำกัน โดยด้านความมั่นคงนั้นควรถูกกำหนดให้สำคัญที่สุดในผลประโยชน์แห่งชาติ (Bartholomees, 2006 : 81)

## ๒.๖ ยุทธศาสตร์ชาติ

ยุทธศาสตร์เป็นศิลปะและวิทยาการขั้นสูง เป็นศาสตร์เชิงวิทยาศาสตร์ที่จำเป็นที่จะต้องใช้ความเข้าใจในด้านเทคโนโลยีและหลักการต่าง ๆ ในการนำมาใช้ รวมถึงการรักษาระเบียบวินัยของการคิดเชิงสร้างสรรค์อย่างเป็นขั้นเป็นตอน ตัวแบบที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการใช้เป็นสากลนียมใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ เป็นตัวแบบที่คิดค้นโดย Bartholomees (2006 : 387) นักวิชาการทหารของวิทยาลัยกองทัพบกสหรัฐอเมริกา โดยมีรายละเอียด ดังแผนภาพที่ ๒-๕

แผนภาพที่ ๒-๕ : ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์



ที่มา : Bartholomees, 2006 : 387

ขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ถูกเรียงลำดับความเหมาะสมของการวิเคราะห์ เพื่อแสวงหาทางเลือกในการเผชิญหน้ากับการยอมรับความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ และเป็นขั้นตอนโดยทั่วไปของการกำหนดยุทธศาสตร์ (Bartholomees, 2006 : 388) ดังนี้

๒.๖.๑ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ

๒.๖.๒ กำหนดและตรวจสอบลำดับของความเข้มข้นในแต่ละผลประโยชน์

๒.๖.๓ ตรวจสอบประเด็น แนวโน้ม และความท้าทาย (อุปสรรค และโอกาส) ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ กำหนดและตรวจสอบวัตถุประสงค์แห่งชาติ (Ends)

๒.๖.๔ พิจารณาทางเลือกในการใช้แนวคิด หรือวิธีการ (Ways) หรือแนวทางการดำเนินการ (Coerce of Actions) ร่วมกับการพิจารณาความจำเป็นในการใช้ทรัพยากร (Means) ที่สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการบรรลุวัตถุประสงค์

๒.๖.๕ ทดสอบยุทธศาสตร์โดยใช้ความเป็นไปได้ (Feasibility) ความยอมรับได้ (Acceptability) และความเหมาะสม (Suitability) ในการพิจารณาเลือกยุทธศาสตร์

๒.๖.๖ ดำเนินการประเมินความเสี่ยง

๒.๖.๗ นำเสนอการชี้แนะทางนโยบาย ในการวิเคราะห์นั้นจะต้องกำหนดรายการอุปสรรคและโอกาส ส่วนด้านผลประโยชน์ จะต้องตรวจสอบและอธิบายถึงอะไรคือหนทางปฏิบัติที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ การวิเคราะห์ควรที่จะแสวงหากำหนดโอกาสและอุปสรรคที่มีต่อผลประโยชน์แห่งชาติ การวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ไม่เพียงแต่จะมีผลต่อนโยบายแห่งชาติในปัจจุบัน แต่การวิเคราะห์เชิงวิทยาศาสตร์จะช่วยกำหนดคำแนะนำเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือสร้างนโยบายใหม่ การวิเคราะห์ควรมีคำถาม ดังนี้

๒.๖.๗.๑ อะไร คือ นโยบายปัจจุบันหรือนโยบายก่อนหน้านั้น

๒.๖.๗.๒ ใคร คือ ผู้ปฏิบัติที่สำคัญในการทำยุทธศาสตร์

๒.๖.๗.๓ อะไร คือ ผลประโยชน์แห่งชาติ และ/หรือนโยบายแห่งชาติ

๒.๖.๗.๔ ประเด็นใดที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ หรือนโยบายแห่งชาติ

๒.๖.๗.๕ อะไร คือ ตัวเลือกที่เป็นไปได้อื่น ๆ ในการใช้พลังอำนาจแห่งชาติ เพื่อการบรรลุนโยบายภายใต้การพิจารณา

๒.๖.๗.๖ ทำอย่างไรนโยบายจึงจะเหมาะสม

๒.๖.๗.๗ อะไร คือ นโยบายปัจจุบันหรือนโยบายก่อนหน้านั้น

๒.๖.๗.๘ ใคร คือ ผู้ปฏิบัติที่สำคัญในการทำยุทธศาสตร์

๒.๖.๗.๘ อะไร คือ ผลประโยชน์แห่งชาติ และ/หรือนโยบาย  
แห่งชาติ

๒.๖.๗.๑๐ ประเด็นใดที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์  
แห่งชาติ หรือนโยบายแห่งชาติ

๒.๖.๗.๑๑ อะไร คือ ตัวเลือกที่เป็นไปได้อื่น ๆ ในการใช้พลัง  
อำนาจแห่งชาติ เพื่อการบรรลุนโยบายภายใต้การพิจารณา

๒.๖.๗.๑๒ ทำอย่างไรนโยบายจึงจะเหมาะสม

๒.๖.๘ เมื่อได้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมแล้ว ในการดำเนินการยุทธศาสตร์  
จะต้องมีการเฝ้าติดตามความสำเร็จหรือความล้มเหลว (Monitor for Success or Failure) ของการ  
ดำเนินการยุทธศาสตร์ หรือต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข (Modification) การดำเนินการยุทธศาสตร์  
อยู่ตลอดเวลา トラバドที่ยังใช้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวอยู่

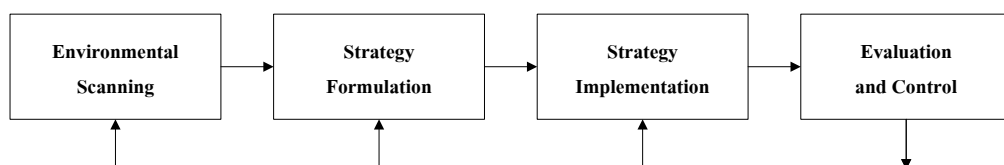
## ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์

### ๑. ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของกองทัพเรือ

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ มีพื้นฐานจากทฤษฎียุทธศาสตร์ที่นักยุทธศาสตร์  
ในอดีตได้เคยนำเสนอแนวคิดที่มาจากปัจจัยในกระบวนการบริหารงานระดับยุทธศาสตร์ ๔ ปัจจัย  
หลักๆ คือ ๑. การเริ่มต้นจากการตรวจสอบสถานะแวดล้อม (Environmental Scanning) ๒. การสร้าง  
ยุทธศาสตร์ในการดำเนินการ (Strategy Formulation) ๓. การนำยุทธศาสตร์ไปใช้ให้เป็นจริง  
(Strategy Implementation) และ ๔. การประเมินผลและการควบคุมกำกับดูแล (Evaluation and Control)  
โดยมีการตรวจสอบย้อนหลัง (Feedback) (วิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๕๗: ๑๔) ดังแผนภาพที่ ๒-๖

แผนภาพที่ ๒-๖ : หลักการพื้นฐานในการดำเนินการยุทธศาสตร์

#### Basic Elements of the Strategic Management Process



ที่มา : Basic Concept of Strategic Management : 15

ขั้นตอนที่ ๑ การตรวจสอบสภาวะแวดล้อม (Environmental Scanning) จะดำเนินการตรวจสอบสภาวะแวดล้อมภายนอก (External) ได้แก่ การตรวจสอบสภาพแวดล้อมในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่สภาพแวดล้อมระดับวงแคบไปจนระดับวงกว้าง และการตรวจสอบสภาวะแวดล้อมภายใน (Internal) ได้แก่ การตรวจสอบปัจจัยภายในเกี่ยวกับโครงสร้าง การบริหารงานการปกครองบังคับบัญชา วัฒนธรรม ความเชื่อ ค่านิยม ความคาดหวัง ตรวจสอบทรัพยากร เครื่องมือ ทักษะความสามารถ และองค์ความรู้ต่าง ๆ (วิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๕๗ : ๑๕)

ขั้นตอนที่ ๒ การสร้างยุทธศาสตร์สามารถแบ่งเป็น ๔ ขั้นตอน ดังนี้ (วิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๕๗ : ๑๖)

๒.๑ การกำหนดภารกิจที่ต้องกระทำ ระบุเหตุผลของงาน

๒.๒ การกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ (ระบุผลลัพธ์ที่ต้องการ และเวลาที่ต้องสำเร็จกิจ)

๒.๓ การกำหนดยุทธศาสตร์หรือแผนงานที่ทำให้บรรลุภารกิจและวัตถุประสงค์

๒.๔ การกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นแนวทางกว้าง ๆ สำหรับผู้มีหน้าที่ในการตัดสินใจได้ปฏิบัติ

ขั้นตอนที่ ๓ การนำยุทธศาสตร์ไปใช้งานให้เป็นจริง แบ่งเป็น ๓ ขั้นตอน ดังนี้ (วิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๕๗ : ๑๖)

๓.๑ การนำนโยบายมากำหนดเป็น แผนงาน/โครงการ ที่กำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ในการบรรลุแผนงานที่กำหนด

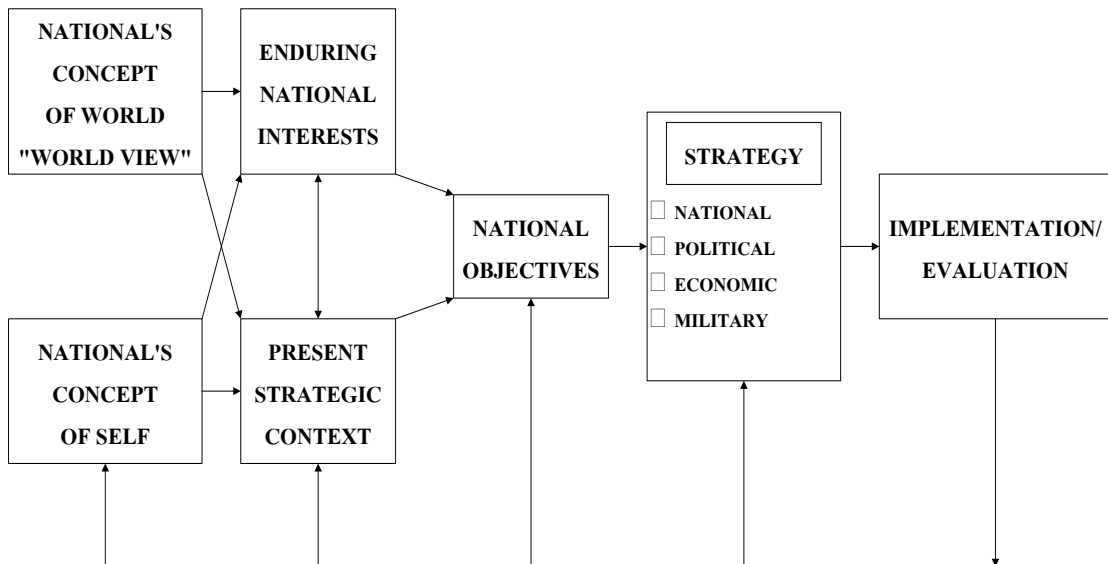
๓.๒ การกำหนดค่าใช้จ่าย/งบประมาณในการดำเนินงาน

๓.๓ การกำหนดลำดับขั้นตอนที่จำเป็นในการทำงาน

ขั้นตอนที่ ๔ การประเมินผลและควบคุมกำกับดูแล เป็นขั้นตอนการตรวจสอบผลการดำเนินงานที่มีการกำกับดูแล ตรวจสอบย้อนกลับ เพื่อระบุประเด็นปัญหาในขั้นตอนต่าง ๆ ที่ผ่านมา พร้อมทำการปรับปรุงแก้ไขให้บรรลุภารกิจและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (วิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๕๗ : ๑๗)

## ๒. ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Dixon

แผนภาพที่ ๒-๓ : ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Dixon

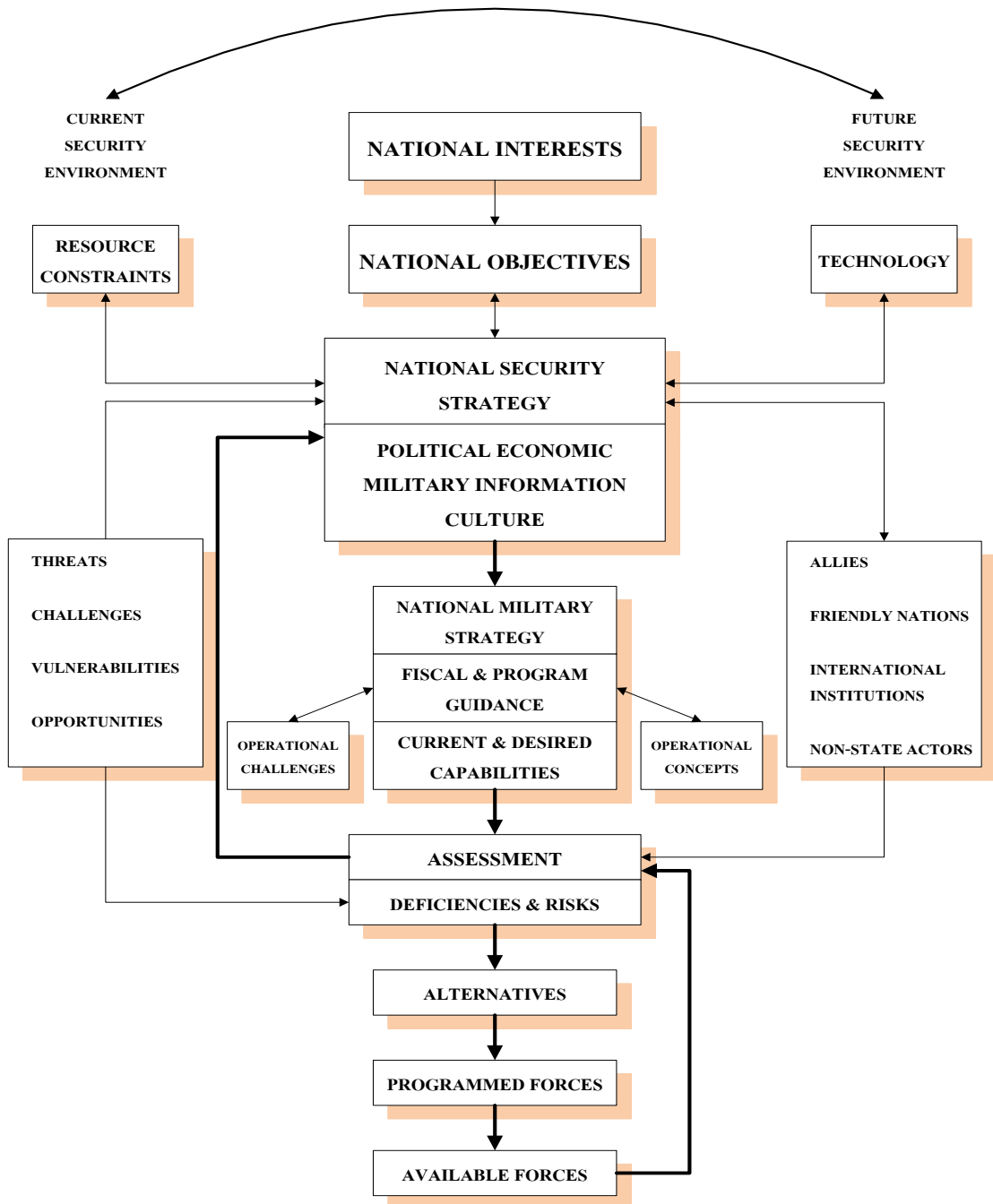


ที่มา : Dixon, n.d. : 18

กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Dixon เริ่มจาก ๑. การกำหนดแนวคิดของชาติ (National's Concept) ด้วยการตรวจสอบสถานะแวดล้อมระดับของโลก (World View) และ ๒. การกำหนดแนวคิดของของตนเอง (Self) ด้วยการตรวจสอบสถานะแวดล้อมภายในประเทศ จากนั้น ๓. นำการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งสองสถานะแวดล้อมมารวมกันกำหนดผลประโยชน์ของชาติ และ ๔. กำหนดบริบททางยุทธศาสตร์ของชาติในปัจจุบัน แล้ว ๕. บูรณาการออกมาเป็นวัตถุประสงค์แห่งชาติ ๖. นำข้อมูลวัตถุประสงค์แห่งชาติมากำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติ ในแต่ละด้าน ได้แก่ ยุทธศาสตร์การเมือง ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์การทหาร เป็นต้น สุดท้าย จึงเป็น ๗. ทำการประเมินผลและตรวจสอบย้อนกลับไปปรับปรุงการกำหนดแนวคิดของตนเอง บริบททางยุทธศาสตร์ของชาติในปัจจุบัน วัตถุประสงค์แห่งชาติ และยุทธศาสตร์ระดับชาติ ในแต่ละด้าน (Dixon, n.d. : 18)

### ๓. ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Liotta & Richmond

แผนภาพที่ ๒-๘ : ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Liotta P.H. และ Richmond M. Lloyd



ที่มา : Liotta & Richmond, 1997 : 3

Liotta และ Richmond เป็นนักวิชาการทหารของวิทยาลัยการทัพอากาศสหรัฐอเมริกา ได้เสนอแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและกำลังรบในอนาคต โดยมีรูปแบบและแนวทาง ลักษณะจากบนลงล่าง (Top-Down) ซึ่งมีแนวคิดว่ายุทธศาสตร์ คือ การประยุกต์ใช้ทรัพยากร (Means) ที่มีอยู่ให้บรรลุเป้าหมาย (Ends) ที่ต้องการ โดยแนวความคิดทางยุทธศาสตร์นี้มีพื้นฐาน การคิดอยู่ ๒ ประการ คือ การบริหารทรัพยากรที่จำกัด (ขาดแคลน) ให้เหมาะสม และให้มีความสัมพันธ์ระหว่าง เป้าหมาย (Ends) ทรัพยากร (Means) และความเสี่ยง (Risks) โดยกำหนด ขั้นตอนในการจัดทำยุทธศาสตร์ลงไปจนถึงการกำหนดกำลังรบ ที่มีปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นมาใช้

๓.๑ ขั้นตอนการพิจารณาประกอบด้วย การตั้งคำถาม เพื่อหารายละเอียดคำตอบต่าง ๆ ดังนี้

๓.๑.๑ การกำหนดวัตถุประสงค์

๓.๑.๒ ประเทศนำยุทธศาสตร์ไปใช้อย่างไร

๓.๑.๓ ประเทศต้องเผชิญกับอะไร (ภัยคุกคาม (Threats) ช่องโหว่ (Vulnerabilities) สิ่งท้าทาย (Challenges) และโอกาส (Opportunities))

๓.๑.๔ มีอะไรสำหรับใช้ดำเนินงาน (แบบฝ่ายเดียว หลายฝ่าย พันธมิตร แนวร่วม กำลังร่วม สถาบันระหว่างประเทศ กำลังป้องกันที่จัดเข้าร่วม โครงสร้างยุทธศาสตร์และการกำหนดกำลังรบของประเทศ เครื่องมือทางเศรษฐกิจ การเมือง การทูต การข้อมูลข่าวสาร)

๓.๑.๕ อะไรคือความผิดพลาดคลาดเคลื่อน (ความเสี่ยง ความด้อยประสิทธิภาพ จุดอ่อน ผลลัพธ์ที่มองไม่เห็น สิ่งบดบังทางวัฒนธรรม)

๓.๒ ขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะมีกระบวนการ ดังนี้

๓.๒.๑ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ได้แก่ ความอยู่รอดและความผาสุกของประเทศชาติ (National Survival and Well-being)

๓.๒.๒ การกำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติ คือ เป้าหมายเฉพาะที่ชาติต้องการแสวงหา สนับสนุนหรือป้องกันผลประโยชน์แห่งชาติ (The specific goals a nation seeks to advance, support or defense national interests)

๓.๒.๓ การกำหนดยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและยุทธศาสตร์ทหาร ซึ่งเป็นถูกพิจารณาว่าเป็นแผนหรือวิธีการที่นำมาให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ ด้วยการใช้งบประมาณแห่งชาติในด้านต่าง ๆ (กำลังอำนาจด้านการเมือง กำลังอำนาจด้านเศรษฐกิจ กำลังอำนาจด้านการทหาร กำลังอำนาจด้านข้อมูลข่าวสาร กำลังอำนาจด้านวัฒนธรรมและจิตวิทยา)



๓.๒.๔ การจัดทำแผนงบประมาณและโครงการ (Fiscal & Program Guidance) เป็นการใช้ทรัพยากร (Mean) ซึ่งแบ่งเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับสูง (รัฐบาล) และระดับกระทรวง (Defense หรือ Non-defense Programs) ชิดความสามารถปัจจุบันและที่ต้องการ (Current and Desired Capabilities) ประกอบด้วย แนวทางและสิ่งท้าทายทางยุทธการ (Operational Challenges, Operational Concepts) ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ทหาร งบประมาณและโครงการต่างๆ

๓.๒.๕ การประเมินค่าและการบูรณาการ (Assessment & Integration) เป็นการวิเคราะห์การนำยุทธศาสตร์ และกำลังรบที่มี (Available Forces) ไปใช้ โดยมีภัยคุกคาม สิ่งท้าทาย ช่องโหว่ และโอกาส เป็นองค์ประกอบที่จะต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อพิจารณาภาวะแวดล้อม ด้านความมั่นคง ธรรมชาติของความขัดแย้ง คับหาจุดอ่อน เพื่อใช้พัฒนายุทธศาสตร์ของประเทศ

๓.๒.๖ การพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์ ซึ่งจำเป็นต้องนำพันธมิตร สถาบัน ต่างประเทศ และองค์การอิสระต่าง ๆ (Allies, Friendly Nations, International Institutions, Non-State Actors) มาร่วมในการพิจารณา โดยกำลังรบที่มีต้องพิจารณาใน ๓ ระดับ คือ ๑. กำลังรบที่มีอยู่ทั้งประจำการและกำลังสำรอง (Active & Reserve) ๒. กำลังรบที่มีแผนเข้าประจำการ ๓. กำลังรบจากพันธมิตรหรือประเทศเพื่อนบ้านในแต่ละสถานการณ์

๓.๒.๗ การวิเคราะห์กำลังรบ (Assessment) เพื่อพิจารณาเปรียบเทียบกำลังรบและยุทธศาสตร์ของฝ่ายตรงข้าม โดยพิจารณาที่ ๑. เชิงคุณภาพ เช่น ผู้นำ หลักนิยม การฝึก ขวัญ การส่งกำลังบำรุง การข่าว เทคโนโลยีและความคิดริเริ่ม และ ๒. เชิงปริมาณ เช่น แผนกำลังรบ (Order of Battle) อำนาจการยิง ชิดความสามารถในการเคลื่อนที่และการอยู่รอด โดยพิจารณา ร่วมกับความด้อยประสิทธิภาพ & ความเสี่ยง (Deficiencies & Risks) ปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้นช่วยพิจารณาให้เห็นความด้อยประสิทธิภาพในยุทธศาสตร์และโครงสร้างกำลังรบของเรา ส่วนความเสี่ยงเป็นช่องว่างระหว่างวัตถุประสงค์ที่ต้องการกับยุทธศาสตร์และกำลังรบที่มี (Means) บางครั้งนักวางแผนยุทธศาสตร์ต้องยอมให้มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นในบางด้าน เพื่อลดความเสี่ยงในอีกด้าน

๓.๒.๘ การกำหนดกำลังรบและโครงการสำหรับใช้เป็นทางเลือกในแบบอื่น ๆ (Alternatives and Programmed Forces) เป็นส่วนการวางแผนกำลังรบ โดยการเลือกกำลังรบ (จำนวน แบบ และผสมผสานขีดความสามารถทางทหารหลายด้าน) เพื่อแก้ปัญหาการด้อยประสิทธิภาพและลดความเสี่ยงในยุทธศาสตร์ทหาร โดยแบ่งเป็น ๓ ระดับ คือ ระดับนโยบาย (Defence Fiscal & Policy Guidance) ระดับโครงสร้างกองทัพ (Force Structure) (การปรับปรุงกองทัพ ความพร้อมรบทางยุทธการ/สิ่งอำนวยความสะดวกในการรบ) และระดับขีดความสามารถของกองทัพ (ความสามารถที่ควรมี)

๓.๒.๕ การจัดสรรกำลังรบในลักษณะรวบรวมหรือผสม (Joint หรือ Combined) และต้องมีการตรวจสอบย้อนกลับ (Feedback Loop) เป็นการตรวจสอบอย่างต่อเนื่องตามปัจจัยต่าง ๆ หากยังมีความไม่ถูกต้องในแนวการคิด

#### ๔. ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Henry, Paul and Timothy

แผนภาพที่ ๒-๕ : ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Henry, Paul and Timothy



ที่มา : Bartlett, 2004 : 19

Henry, Paul and Timothy (2004 : 19) ได้เสนอ รูปแบบการกำหนดยุทธศาสตร์แบบง่าย ๆ ที่ว่า ยุทธศาสตร์ เป็นตัวเชื่อมระหว่างเป้าหมาย (Ends) และทรัพยากร (Means) และเสนอตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ที่สามารถทบทวนซ้ำได้เท่าที่จำเป็น และเสนอแนวทางในการกำหนดกำลังรบโดยเปรียบเทียบให้เห็น จุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weaknesses) โดยใช้ตัวแปรหลัก (Key Variables) ๖ ตัว ดังนี้

๔.๑ สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง (Security Environment) การประเมินสภาวะแวดล้อมเป็นการประเมินตัวแปรที่ยากที่สุด เพราะหากสภาวะแวดล้อมเปลี่ยน อาจจะทำให้วัตถุประสงค์ของชาติเปลี่ยนไป ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงของชาติ ประกอบด้วย การเปลี่ยนศูนย์กลางอำนาจของนานาชาติ แนวโน้มที่มีผลกระทบต่าง ๆ ความไม่แน่นอนที่เป็นอันตราย (Critical Uncertainties) การพึ่งพากันของระบบเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นใหม่ การเปลี่ยนแปลงของความต้องการภายในประเทศ วัฒนธรรม ศาสนา จำนวนประชากร สงคราม เชื้อชาติ สิ่งทำลายทางระบบนิเวศ และเทคโนโลยี

๔.๒ เป้าหมาย (Ends) นักยุทธศาสตร์และนักวางแผนกำลังรบ มักคิดถึงระดับต่าง ๆ ของเป้าหมาย โดยให้ระดับสูงสุดของเป้าหมาย คือ ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) คือ ความอยู่รอดของชาติ ฐานะทางเศรษฐกิจ ความสงบสุข สันติภาพของโลก ประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน สำหรับระดับล่าง การพิจารณาจากทั่วโลก การพิจารณาภูมิภาค หรือการพิจารณาระยะสั้นการ พิจารณาระยะยาว ที่มีผลจากความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เช่น การรักษาสภาพตลาดการค้าเสรี เสรีภาพในการใช้ทะเล การป้องกันประเทศจากการคุกคามของข้าศึก เป็นต้น

๔.๓ ยุทธศาสตร์ (Strategy) คือ “เกมวางแผน” ซึ่ง ต้องไปให้ถึงจุดหมายด้วยเครื่องมือที่จำกัด นักยุทธศาสตร์จะไม่เลือกแผนที่ดีที่สุด แต่ต้องมั่นใจว่าเกมนั้นคุ้มค่าต่อการเล่น โดยยุทธศาสตร์ระดับชาติ (Grand Strategy) ควรกำหนดแนวทางที่ชัดเจนว่าจะนำกำลังอำนาจแห่งชาติทางด้านเศรษฐกิจ การทูต และการทหาร ไปใช้อย่างไรจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายแห่งชาติ นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์สามารถแตกย่อยเป็นยุทธศาสตร์ระดับล่างตามกำลังอำนาจของชาติต่าง ๆ เช่น ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ (ประเทศจะเปลี่ยนอัตราการเติบโต/บทบาทในตลาดโลกอย่างไร) ยุทธศาสตร์การทูต (ประเทศจะบรรลุวัตถุประสงค์สูงสุดโดยเกี่ยวพันกับรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การต่างประเทศอย่างไร) และยุทธศาสตร์ทหาร (สนับสนุนกำลังอำนาจอื่น ๆ กำลังทางทหารจะใช้ในการสร้างสภาวะด้านความมั่นคงมีอิทธิพลต่อประเทศอื่น กำจัดผู้รุกรานเตรียมการรับมือกับความขัดแย้ง ป้องกันประเทศ และเอาชนะสงครามหากหลีกเลี่ยงไม่ได้)

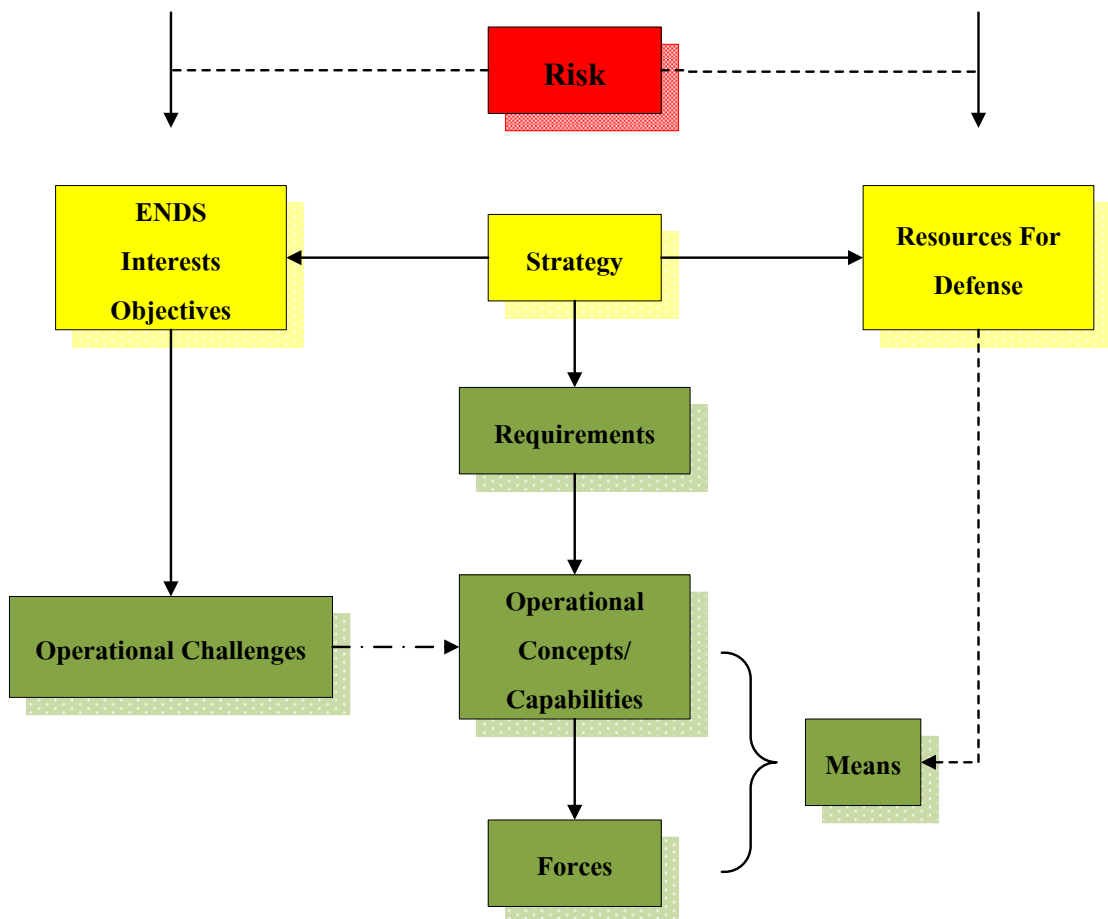
๔.๔ ทรัพยากรที่จำกัด (Constrained Resources) เนื่องจากความต้องการมักมีมากกว่าทรัพยากรที่มีอยู่เสมอ นักยุทธศาสตร์ต้องเลือกจัดสรรทรัพยากร โดยเลือกวัตถุประสงค์และหนทางปฏิบัติที่สำคัญที่สุดและจัดลำดับความเร่งด่วนก่อนหลัง

๔.๕ ทรัพยากร (Means) ใช้ในการทำให้อะไรประสบความสำเร็จต่อยุทธศาสตร์ที่เลือกไว้ ทรัพยากรจึงหมายถึงเครื่องมือโดยรวมของชาติ ได้แก่ ๑. เครื่องมือทางเศรษฐกิจ เช่น ข้อตกลงการค้า การช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินทุน ภาษี ค่าใช้จ่ายรัฐบาล เงินอุดหนุน เป็นต้น ๒. เครื่องมือทางการทูต เช่น พันธมิตร กำลังร่วม แนวร่วม, สถาบันระหว่างประเทศ, สนธิสัญญาต่างๆ สำนักงานการค้า การคว่ำบาตร การเจรจาในทุกรูปแบบ เป็นต้น ๓. เครื่องมือทางทหาร เช่น กำลังรบและยุทธโศปกรณ์ทั้งปวง สำหรับทำสงครามตามแบบขนาดใหญ่ลง ไปจนถึงการรบนอกแบบ การรักษาสันติภาพ การฟื้นฟูประเทศ อาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูง เป็นต้น ๔. เครื่องมือด้านข่าวสาร เป็นอีกปัจจัยที่สำคัญเพราะสามารถเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนได้ในชั่วข้ามคืน เป็นต้น

๔.๖ ความเสี่ยง (Risks) เป็นความไม่แน่นอน ทำให้เกิดการผิดพลาดคลาดเคลื่อน (Mismatches) ความเสี่ยงเป็นตัวแปรสำคัญที่นักยุทธศาสตร์ต้องตรวจสอบความผิดพลาดคลาดเคลื่อนระหว่างเป้าหมาย (Ends) และทรัพยากร (Means) และสร้างความเชื่อมั่นว่ากำลังรบในอนาคตภายใต้ขีดจำกัดของประเทศจะเพียงพอต่อการป้องกันประเทศ การปรับแต่งตัวแปรต่าง ๆ ทำให้เกิดความสมดุลได้ และนักยุทธศาสตร์สามารถทำได้โดยการปรับแต่งเป้าหมาย (Ends) และเปลี่ยนทรัพยากร (Means) และการทบทวนยุทธศาสตร์

**๕. ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Mackubin Thomas Owens**

แผนภาพที่ ๒-๑๐ : ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Mackubin Thomas Owens

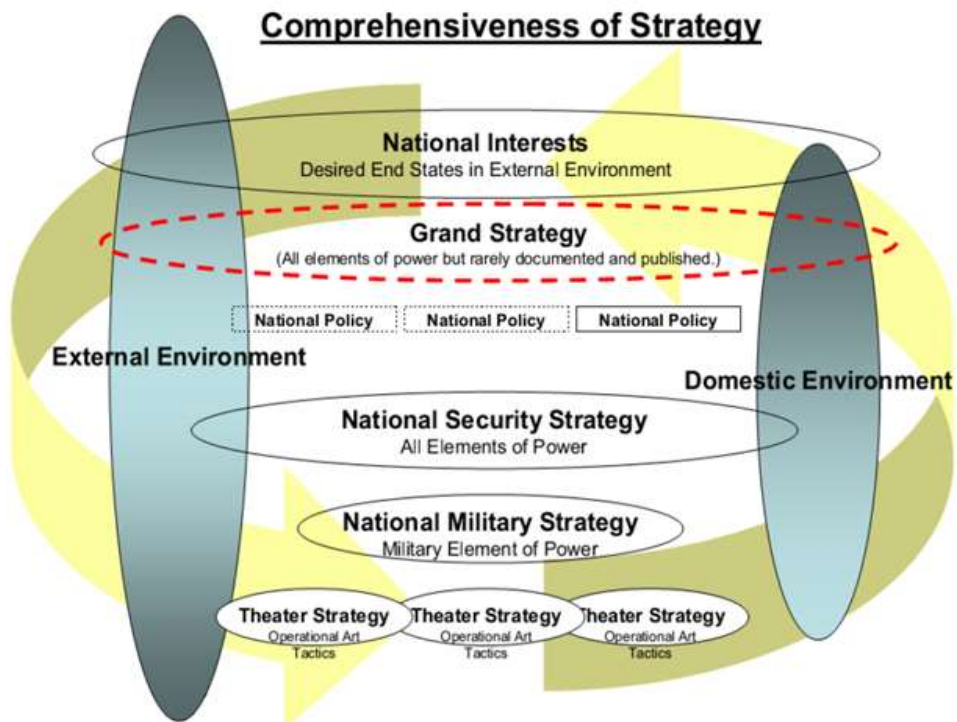


ที่มา : Mackubin, 2004 : 56

Mackubin Thomas Owens (2004 : 56) เป็นนักวิชาการทหารของวิทยาลัยการทัพเรือสหรัฐอเมริกาได้ศึกษาระดับต่างๆ ของยุทธศาสตร์ การกำหนดยุทธศาสตร์ และอิทธิพลของยุทธศาสตร์ที่มีต่อการกำหนดกำลังรบ โดยมีแนวคิดที่ว่า ยุทธศาสตร์ เป็นเครื่องมือของการเมืองทั้งในยามสงบและยามสงคราม และยุทธศาสตร์ทหารชี้ให้เห็นว่าจะใช้ กำลังทางทหาร (Military Means) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของชาติภายใต้ภัยคุกคาม (In the Light of Threats) การดำเนินการทางยุทธศาสตร์จะต้องพบกับสิ่งท้าทายทางยุทธการ (Operational Challenges) ที่จะต้องค้นหาให้คืออะไร และจะแก้ไขได้อย่างไร นักวางแผนยุทธศาสตร์จึงต้องกำหนดขีดความสามารถ (Operational Capabilities) และแนวความคิดในการปฏิบัติการ (Operational Concepts) ที่เป็นแนวความคิดแบบบนลงล่าง (Top-Down) แล้วจึงจัดหาทรัพยากร (Means) ให้เป็นไปตามแนวความคิดนั้น การจำกัดยุทธศาสตร์ไม่ใช่อะไรที่ใช้กำลังรบทางทหารในยามสงครามให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายแต่คือการใช้อำนาจแห่งชาติ (National Power) ทุกสาขาให้เกิดความสงบและไร้สภาวะสงคราม ด้วยการสร้างสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง การนำยุทธศาสตร์ไปใช้จะคาบเกี่ยวกับนโยบายแห่งชาติที่เป็นเป้าหมายกว้าง ๆ ของชาติ

## ๖. ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ Harry R. Yarger

แผนภาพที่ ๒-๑๑ : ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Harry R. Yarger



ที่มา : Yarger, 2006 : 9

Yarger (2006 : 9) เป็นศาสตราจารย์ด้านนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ประจำคณะความมั่นคงแห่งชาติและยุทธศาสตร์ของวิทยาลัยการทัพบกสหรัฐอเมริกาเป็นนักวิชาการทหารเกี่ยวกับพื้นฐานการคิดเชิงยุทธศาสตร์ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ มหายุทธศาสตร์ และทฤษฎียุทธศาสตร์

แผนภาพที่ ๒-๑๒ : ระดับของยุทธศาสตร์



ที่มา : Yarger, 2006 : 12

Yarger (2006 : 12) ได้เสนอตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์เป็นลักษณะของการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีกระบวนการ ดังนี้

๖.๑ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ โดยเน้นเป้าหมายที่ต้องการ (Desired End States) จากสถานะแวดล้อมภายนอก (External Environment) โดยจะตรวจสอบสถานะแวดล้อมภายนอก และภายในประเทศควบคู่กันไป การตรวจสอบสถานะแวดล้อมทั้งสองประการนี้จะกระทำไปตลอดทั้งกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์

๖.๒ การตรวจสอบกำลังอำนาจแห่งชาติในทุกส่วน (กำลังอำนาจเหล่านี้มักไม่ค่อยมีการจัดทำเป็นเอกสารหรือเผยแพร่)

๖.๓ การกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) ในรูปแบบของวัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์ หรือ Grand Strategic Objectives

๖.๔ การจัดทำเป็นนโยบายชาติ (National Policy) และการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ โดยพิจารณาร่วมกับพลังอำนาจแห่งชาติในทุกสาขา

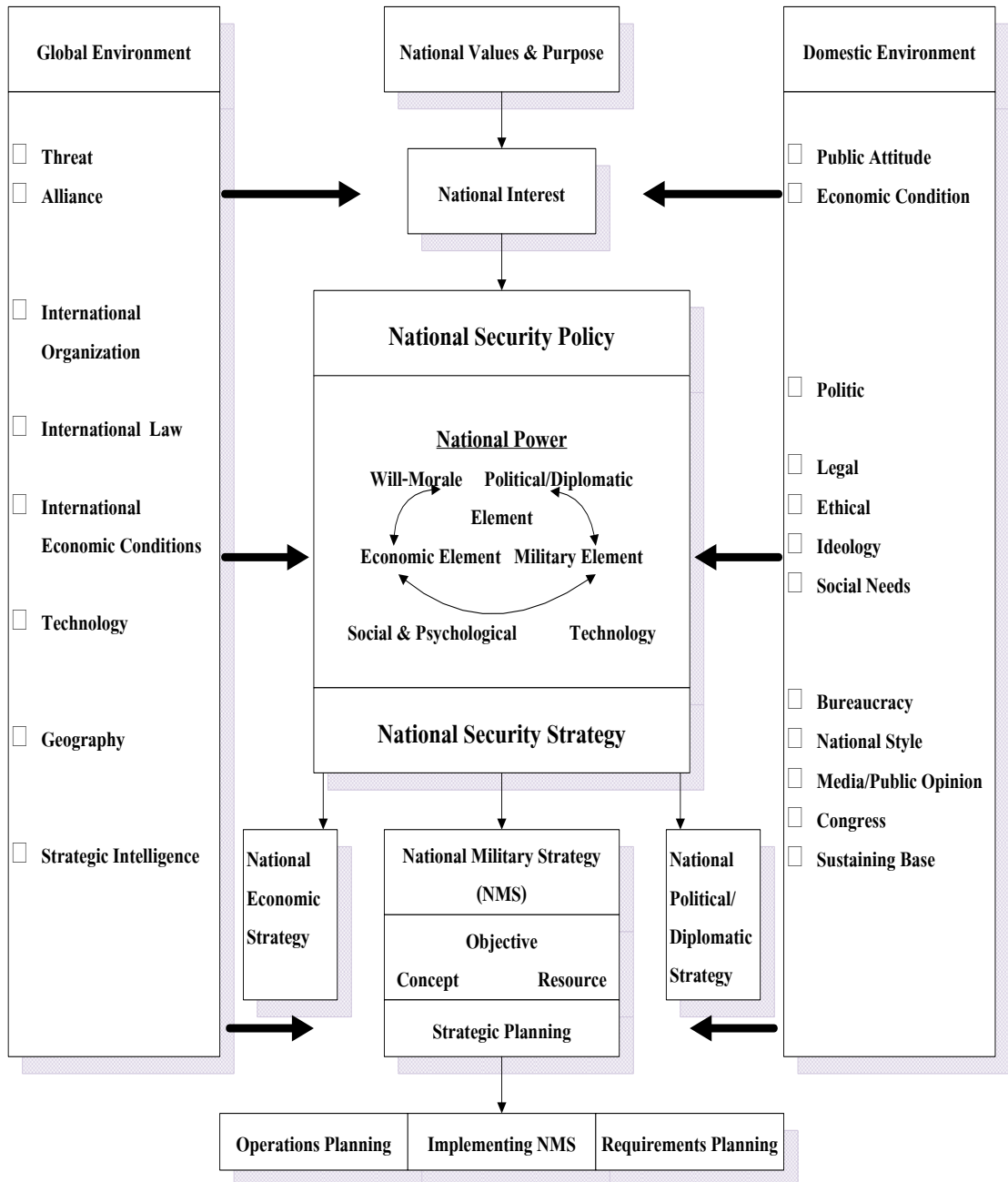
๖.๕ การกำหนดวัตถุประสงค์และแนวทางดำเนินการของยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ

๖.๖ การกำหนดยุทธศาสตร์ทหารแห่งชาติ (National Security Strategy) โดยพิจารณาร่วมกับพลังอำนาจแห่งชาติในทุกด้าน นำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ทหารแห่งชาติ (National Military Strategy) โดยมีกำลังอำนาจทางทหารเป็นเครื่องมือในการกำหนดยุทธศาสตร์ทหาร เพื่อพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์ในแต่ละยุทธบริเวณ (Theater Strategy) ในลำดับต่อไป

ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Harry R. Yarger มีความคล้ายกับทฤษฎีของ Lloyd แตกต่างกันว่า Yarger มีการกำหนดมหายุทธศาสตร์ในขั้นตอนต่อจากการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ และมีการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับยุทธบริเวณต่อจากยุทธศาสตร์ทหารแห่งชาติ

๗. ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของชาติ USAF Air War College

แผนภาพที่ ๒-๑๓ : ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ของชาติ USAF Air War College



ที่มา : United States Army War College อ้างถึงใน เฉลิม กุหาวิชานันท์, ๒๕๕๕ : ๓๓



เป็นตัวแบบกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติและยุทธศาสตร์ทหารแห่งชาติที่ให้ความสำคัญต่อองค์ประกอบภายในยุทธศาสตร์แต่ละตัว โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงแห่งชาติ และจุดที่น่าสนใจคือ การนำแนวคิดในการปฏิบัติ (Concept) มาใช้ในส่วน of ยุทธศาสตร์ทหารแห่งชาติ โดยมีกระบวนการ ดังนี้

๓.๑ การกำหนดคุณค่าและความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Values & Purpose) เป็นความต้องการพื้นฐานของคนในชาติ

๓.๒ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติโดยมีการตรวจสอบสถานะแวดล้อมในระดับโลกและภายในประเทศควบคู่กัน นำมาประกอบการพิจารณากำหนดเป็นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

๓.๓ การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติและตรวจสอบกำลังอำนาจแห่งชาติด้านต่าง ๆ ทุกด้าน ได้แก่ ขวัญและกำลังใจของชาติ (Will-Morale) กำลังอำนาจทางการเมือง กำลังอำนาจทางการทูต กำลังอำนาจทางการทหาร กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ กำลังอำนาจทางสังคม จิตวิทยา และกำลังอำนาจทางเทคโนโลยี

๓.๔ การกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ โดยแบ่งเป็นยุทธศาสตร์ทหารแห่งชาติ ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจแห่งชาติ และยุทธศาสตร์การเมืองหรือการทูตแห่งชาติ โดยยุทธศาสตร์แต่ละด้านจะดำเนินการตามขั้นตอน คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดแนวคิดทางยุทธศาสตร์ การตรวจสอบทรัพยากร และกำหนดแผนงานทางยุทธศาสตร์และทางยุทธการ

## ๘. ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของสหรัฐอเมริกา

เป็นตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่ถูกพัฒนามาจากนักวิชาการทหารของวิทยาลัยกองทัพบกสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติที่ค่อนข้างชัดเจนและเป็นไปตามหลักการ โดยมีกระบวนการ ดังนี้ (Bartholomees, 2006 : 387)

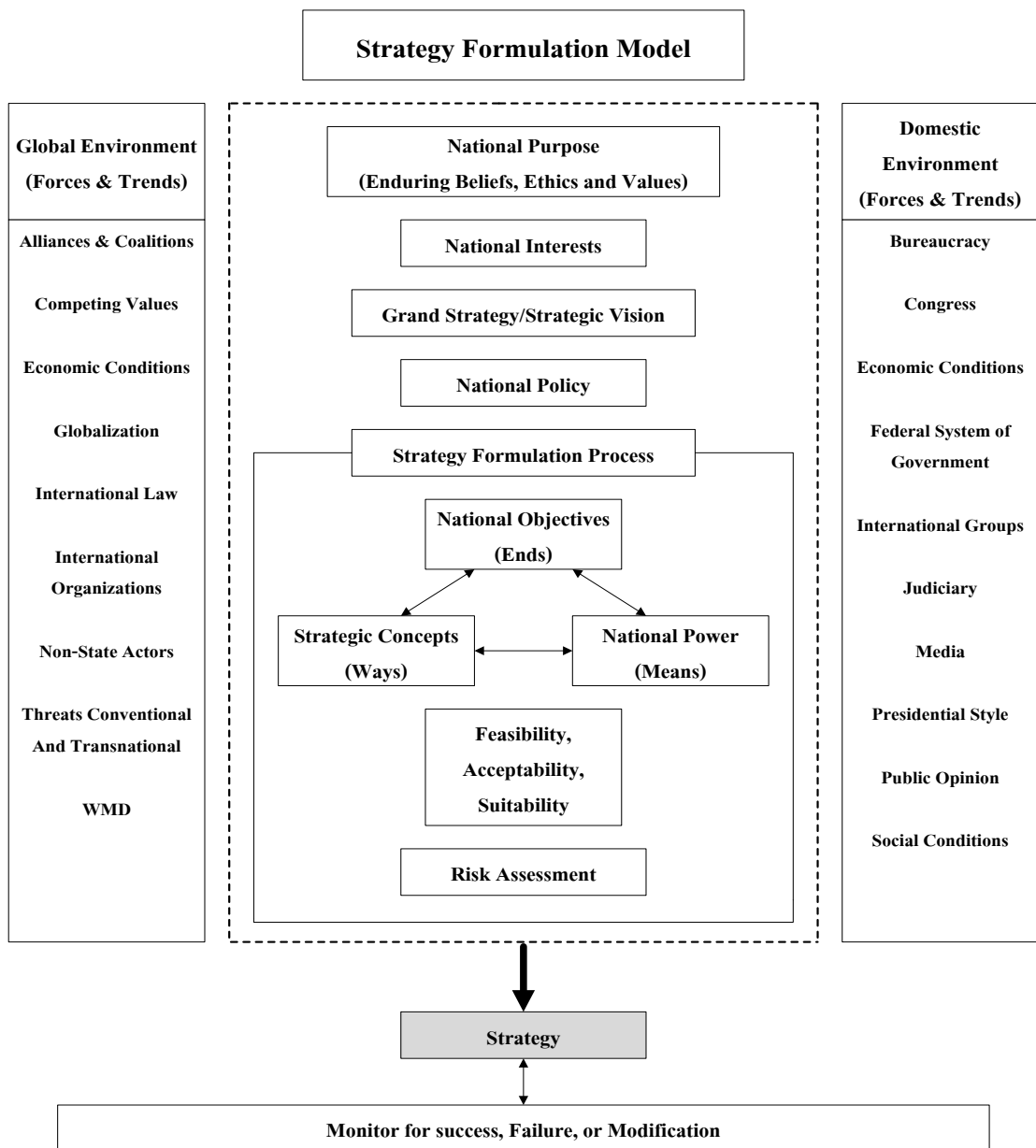
๘.๑ การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) ที่เป็นความประสงค์พื้นฐาน (Fundamental Purposes) ของชาติ เป็นความเชื่อ จริยธรรม และคุณค่า/คุณค่าของคนในชาติ

๘.๒ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ และมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) หรือวิสัยทัศน์ระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ของประเทศ ในขณะเดียวกันจะดำเนินการตรวจสอบสถานะแวดล้อมระดับโลกและภายในประเทศคู่ขนานกันไปด้วย

๘.๓ การนำนโยบายแห่งชาติต่าง ๆ มาร่วมพิจารณาในการกำหนดกระบวนการสร้างยุทธศาสตร์ขึ้น โดยกำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objectives) (Ends) กำหนดแนวคิดทางยุทธศาสตร์ (Strategic Concepts) (Ways) และกำลังอำนาจแห่งชาติ (National Power) (Means)

๘.๔ การกำหนดแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ซึ่งจะถูกนำมาทำการทดสอบ (Validity Test) โดยพิจารณา ความเหมาะสม (Suitability) ความเป็นไปได้ (Feasibility) และการยอมรับ (Acceptability) ของแผนงานและโครงการ หลังจากนั้นจะทำการประเมินความเสี่ยงอีกครั้งจนได้ออกมาเป็นยุทธศาสตร์ที่สมบูรณ์

แผนภาพที่ ๒-๑๔ : ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของสหรัฐอเมริกา

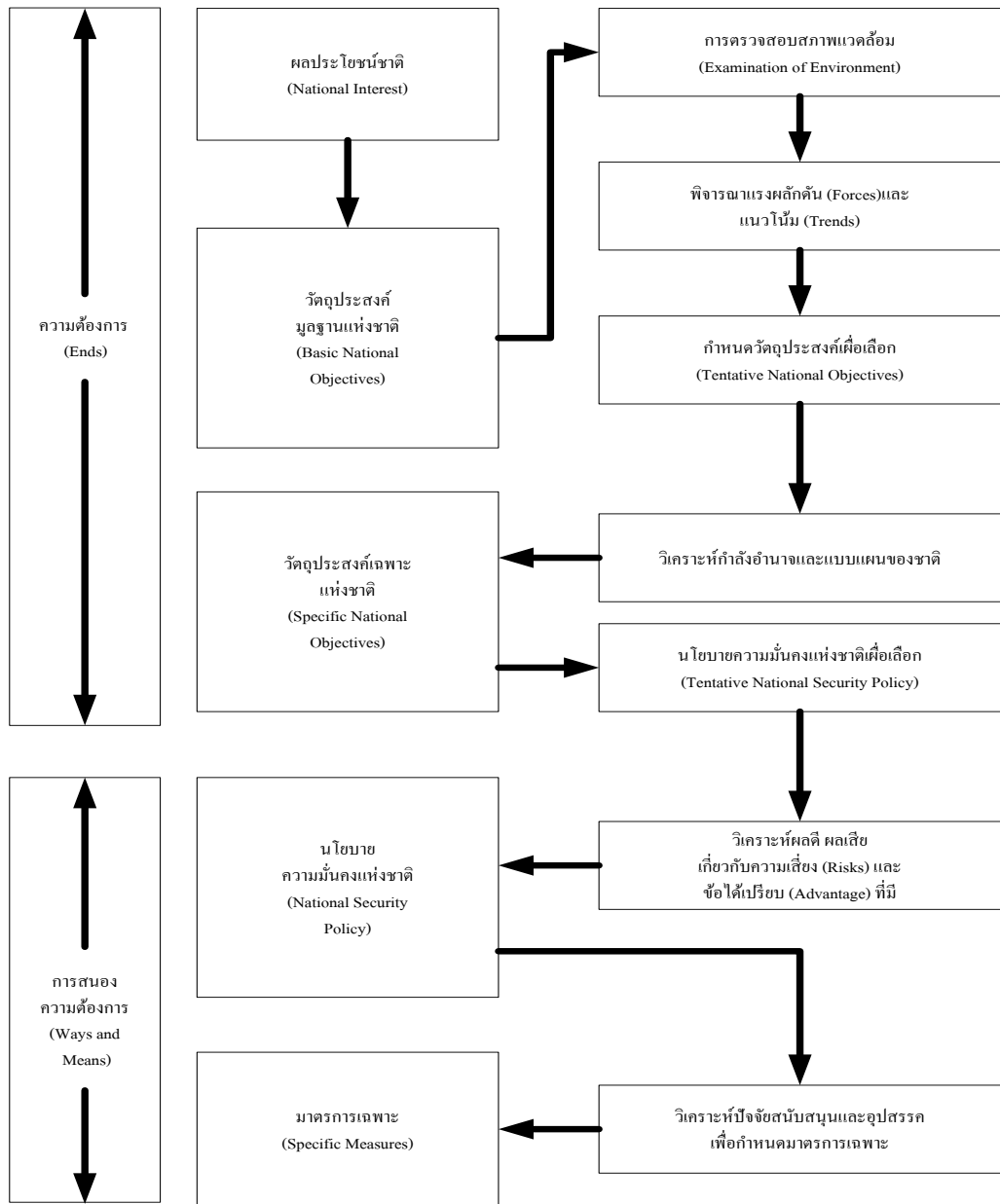


ที่มา : Bartholomees, 2006 : 387

### ๕. ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เน้นการกำหนดและจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเป็นหลัก โดยใช้ตัวแบบดั้งเดิม (Classical Model) เป็นตัวแบบมาตรฐาน โดยมีกระบวนการ ดังนี้ (ไชยอนันต์ จันทกณารักษ์, ๒๕๕๕ : ๒๒)

แผนภาพที่ ๒-๑๕ : ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในปัจจุบัน



ที่มา : คณะนักศึกษา วปอ., ๒๕๕๕ : ๒๑

๕.๑ การพิจารณาโดยการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ และการกำหนดวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ

๕.๒ เมื่อได้วัตถุประสงค์มูลฐานแล้วจึงทำการตรวจสอบสถานะแวดล้อมในขั้นตอนนี้สามารถเพิ่มเติมด้วยการทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพ (SWOT Analysis) เพื่อทราบจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภัยคุกคาม ระดับชาติ สำหรับประกอบการพิจารณาแรงผลักดันหรือแรงบังคับ (Forces) และแนวโน้มที่ควรจะดำเนินการ

๕.๓ การกำหนดเป็นวัตถุประสงค์แห่งชาติ (เพื่อเลือก) จากนั้นตัวแบบกำหนดให้มีการทดสอบ (Validity Tests) โดยเกณฑ์ความเหมาะสม (Suitability) ความเป็นไปได้ (Feasibility) และความยอมรับได้ (Acceptability) มาพิจารณาวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (เพื่อเลือก) เพื่อถ่วงดุลให้ได้วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (ที่เสนอ) การพิจารณาตั้งแต่ผลประโยชน์แห่งชาติลงมาถึงวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (ที่เสนอ) จัดเป็นการพิจารณาในส่วนความต้องการ (Ends) ๓ ระดับ

๕.๔ การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (เพื่อเลือก) ซึ่งจะมีการวิเคราะห์ผลดี ผลเสียเกี่ยวกับความเสี่ยง (Risk) ข้อได้เปรียบ (Advantages) และทรัพยากรที่มีอยู่ (Resources Available)

๕.๕ การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (ที่เสนอ) แล้วนำมาวิเคราะห์ปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรค จะได้ผลลัพธ์เป็นมาตรการเฉพาะ

๕.๖ การจัดทำเป็นแผนและ/หรือโครงการ ซึ่งการพิจารณาตั้งแต่ต้นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติลงมาถึงคำตอบ คือ แผนงานและ/หรือโครงการนั้น จัดเป็นขั้นตอนการกำหนดวิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means)

## ทฤษฎีสัจนิยมใหม่

### ๑. ความเป็นมาของทฤษฎีสัจนิยมใหม่

ทฤษฎีสัจนิยมใหม่ (Neo-realism) เป็นทฤษฎีที่แตกแขนงมาจากทฤษฎีสัจนิยมหรือสัจนิยมแบบดั้งเดิม (Realism or Classic Realism) โดยทฤษฎีสัจนิยมแบบดั้งเดิมเกิดจากนักวิชาการสำนักสัจนิยมนำปรัชญาสังคมศาสตร์นำมาใช้ในการแสวงหาความรู้ โดยมีแนวคิดที่ว่าสิ่งที่เป้าหมายในการแสวงหาความรู้เป็นสิ่งที่มิได้อยู่ตามธรรมชาติ สิ่งเหล่านี้อาจจะมองเห็นสัมผัสได้หรือไม่ก็ได้ แต่เชื่อได้ว่ามิได้อยู่จริง การแสวงหาความรู้เกี่ยวกับเรื่องใดหรือสิ่งใดเป็นเพียงการหาความเป็นจริงของเรื่องนั้นหรือสิ่งนั้นว่าสภาพหรือธรรมชาติของสิ่งนั้นเป็นอย่างไร และมี

ปัจจัยใดเป็นกลไกที่ทำให้สิ่งนั้นเกิดขึ้น แนวคิดพื้นฐานของสำนักสังคมนิยมมาจากการยืนยันในการดำรงอยู่ของสิ่งที่สนใจที่เป็นอิสระจากการรับรู้ของมนุษย์ ซึ่งแนวคิดแบบสังคมนิยมที่สำคัญแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท ที่มีวิธีการพิสูจน์ความเป็นจริงของสิ่งนั้น ๆ ที่แตกต่างกัน ได้แก่ (อนุสรณ์ ลิมมณี, ๒๕๔๒)

๑.๑ สังคมนิยมแบบเพลโตหรืออริสโตเติล (Platonic or Aristotelian realism)

๑.๒ สังคมนิยมในเชิงการรับรู้ (Perceptual realism)

๑.๓ สังคมนิยมทางวิทยาศาสตร์ (Scientific realism)

นอกจากนี้ แนวคิดสังคมนิยมแบบดั้งเดิมจะเน้นที่รัฐ (State) ว่าเป็นตัวแสดงหลัก (Principal Actors) ในการเมืองโลก และวัตถุประสงค์ของการปกครอง คือ ความอยู่รอดของชาติ (National Survival) ในสภาพแวดล้อมที่มีแต่ความเป็นศัตรูกัน การแสวงหาอำนาจจึงเป็นเป้าหมายของนโยบายของต่างประเทศ และอำนาจ หมายถึง ความสามารถที่จะมีอิทธิพลเหนือกว่าหรือที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตัวแสดงอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐอื่น ให้เป็นไปในแนวทางที่ตนต้องการ รัฐต้องพึ่งพาตนเองในการปกป้องผลประโยชน์ของตน เพื่อเป็นหลักประกันในความอยู่รอด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างสมรรถนะทางทหารให้เพียงพออย่างน้อยที่สุดเพื่อป้องปรามการรุกราน แนวคิดนี้ตระหนักถึงเหตุการณ์เลวร้ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ในเมื่อรัฐทุกรัฐพยายามแสวงหาอำนาจ การจัดตั้งระบบดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) ระหว่างรัฐต่าง ๆ ในเวทีโลกเป็นการรักษาสันติภาพที่ได้ผลที่สุดในกรณีที่เกิดวิกฤตอำนาจเหนือตน รัฐอาจสร้างกลุ่มพันธมิตรเพื่อคานอำนาจโดยยึดผลประโยชน์ร่วมกัน แต่จะไม่ยึดว่าพันธมิตรเหล่านั้นเป็นมิตรที่ถาวร เพราะรัฐเหล่านั้นอาจเป็นศัตรูในอนาคตได้ หากมีการขัดผลประโยชน์กัน กลุ่มสังคมนิยมจะไม่ไว้วางใจในมาตรการรักษาความปลอดภัยระหว่างประเทศ (เกลิม คูหาวิชานันท์, ๒๕๕๕ : ๗๑) และธรรมชาติของมนุษย์เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของรัฐในระบบความสัมพันธ์

ดังนั้น แนวคิดสังคมนิยมแบบดั้งเดิมจะมีแนวคิดหลักที่เป็นด้านลบในแง่ของการมองรัฐต่าง ๆ เป็นศัตรู และอยู่สภาพแวดล้อมที่มีแต่ความเป็นศัตรูกัน การจัดตั้งระบบดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) เป็นไปเพื่อการคานอำนาจเพื่อจะเอาชนะรัฐอื่นและเน้นนโยบายแสวงหาอำนาจ จากสาเหตุนี้ นักวิชาการรุ่นหลังถัดมาจึงพยายามแตกแนวคิดให้ลดความตึงเครียดในระบบระหว่างประเทศลง โดยการตัดสินใจควรเกิดจากความประนีประนอมและความรู้ทุกอย่างของมนุษย์ไม่ได้มีอยู่แค่เพียงธรรมชาติที่มีอยู่เท่านั้น Waltz (1979 : 79) เป็นนักวิชาการสังคมนิยมใหม่ (Neo-Realism) มีความเชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์และประยุกต์ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ผสมผสานกับองค์ความรู้ด้านรัฐศาสตร์ ให้เกิดเป็นแนวคิดดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) ในมุมมองที่แตกต่างออกไป โดยมีแนวคิดที่ว่า ประสพการณ์และเหตุผลต่างก็มีส่วนเข้าสู่ความจริงได้เหมือนกัน

รัฐต้องช่วยเหลือตนเองภายใต้สภาวะอนาธิปไตย (Anarchic) การไม่ตั้งมั่นในหลักศีลธรรมในการใช้ดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เน้นระบบดุลแห่งอำนาจ และมองโครงสร้างภายในระบบเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมระหว่างรัฐ

## ๒. แนวคิดสังคมนิยมใหม่ของ Waltz

Waltz (1979 : 116) ได้เสนอแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยให้ความสำคัญต่อระบบโครงสร้าง (Structure) และสภาวะอนาธิปไตย (Anarchic) และให้ความสำคัญกับมหาอำนาจ มองว่า มหาอำนาจจะดูแลจัดการระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และมองว่า ถ้าหากว่ามหาอำนาจเปลี่ยนแปลงดุลแห่งอำนาจก็จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย และระบบจะมีความเสถียรก็ต่อเมื่ออยู่ในสภาวะอนาธิปไตยที่มีระบบดุลแห่งอำนาจคอยควบคุม การมี ๒ ขั้วอำนาจ จะมั่นคงกว่าการมีหลายขั้วอำนาจ เพราะจะสามารถคาดเดาเหตุการณ์หรือสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ชัดเจนกว่าระบบหลายขั้วอำนาจ และมีความเห็นว่ารัฐควรมีอำนาจเพียงในระดับหนึ่ง เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับตัวเอง และการปฏิสัมพันธ์ของรัฐ ภายใต้โครงสร้างในระบบระหว่างประเทศแบบอนาธิปไตย (Anarchic Structure) สำหรับการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและความอยู่รอดปลอดภัยของรัฐจะต้องกระทำผ่านการดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) รวมถึงการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สามารถแบ่งออกได้ ๓ ระดับ (3 Images/Levels of International Relations) ได้แก่ ๑. ระดับบุคคล ๒. ระดับรัฐ และ ๓. ระดับระบบระหว่างประเทศ

การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ผ่านมุมมองในแบบนักวิชาการสังคมนิยมใหม่ โดยสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ของ ๓ แนวคิดหลัก ได้แก่ ๑. อนาธิปไตย ๒. โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ และ ๓. การถ่วงดุลแห่งอำนาจ ที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (Waltz, 1979 : 118)

### ๒.๑ อนาธิปไตย

ความแตกต่างระหว่างการเมืองระหว่างประเทศ และการเมืองภายในประเทศ ไม่ได้อยู่ที่การใช้ความรุนแรง (Violence) แต่อยู่ที่โครงสร้าง (Structure) และรูปแบบขององค์กรภายใน (Mode of Organization) โดยที่การเมืองภายในมีรูปแบบการจัดการองค์กรแบบสายบังคับบัญชา (Hierarchy) และรัฐบาลผูกขาดอำนาจในการควบคุม จัดการ และรักษาความมั่นคงภายในรัฐ แต่การเมืองระหว่างประเทศจะอยู่ในสภาวะอนาธิปไตย (Anarchy) สภาวะอนาธิปไตยในสังคมระหว่างประเทศเกิดก่อนการก่อตั้งขึ้นของรัฐ (Pre-state) หรือเรียกว่า สภาวะธรรมชาติ (State of Nature) มีลักษณะ “โดดเดี่ยว แร้นแค้น น่ารังเกียจ ชั่วร้าย และขาดแคลน” (Solitary, Poor, Nasty, Brutish and Short) หรือ อาจจะเป็นสภาวะแห่งสงคราม (State of War) ก็ได้ (Waltz, 1979 : 119)

ถ้าการเมืองระหว่างประเทศ เป็นอาณาจักร (Domain) ที่ไม่มีรัฐบาลโลกในการควบคุมดูแลตลอดจนการค้ำประกันความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ แต่ละรัฐจึงต้องช่วยเหลือตัวเองเพื่อความอยู่รอด ในระบบระหว่างประเทศ โดยไม่สามารถไว้ใจหรือพึ่งพารัฐอื่นได้ ดังนั้นในสภาวะอนาธิปไตยนั้น ความมั่นคงและความปลอดภัยของรัฐ เป็นสิ่งที่รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ขณะที่การเมืองในประเทศจะเป็นการสร้างอำนาจเฉพาะด้าน เป็นการพัฒนามาจากการแบ่งงานกันทำ เป็นสิ่งที่พบเห็นได้ทั่วไป ซึ่งทำให้เกิดจำนวนผลผลิตที่เพิ่มมากขึ้น การสร้างความชำนาญเฉพาะตัวบุคคลในแต่ละรัฐ ผ่านความชำนาญในอาชีพของแต่ละบุคคล และก่อให้เกิดการพึ่งพากันในที่สุด ยกตัวอย่าง ความร่วมมือที่ปรากฏให้เห็นเด่นชัด ระหว่างรัฐ Kansas และรัฐ Washington ซึ่ง รัฐ Kansas จะจัดหาวัตถุดิบทางด้านเนื้อสัตว์และข้าวสาลี ให้กับ รัฐ Washington ในทางกลับกัน รัฐ Washington จะให้ความคุ้มครอง และการค้ำประกันความมั่นคงแก่ รัฐ Kansas แต่ในบริบทระบบระหว่างประเทศแบบอนาธิปไตยรัฐไม่สามารถยินยอมให้เกิดการสร้างอำนาจเฉพาะด้านได้ ถึงแม้ว่าการสร้างความชำนาญเฉพาะด้านจะนำมาซึ่งการพัฒนาเพิ่มพูนของผลประโยชน์ของรัฐได้ แต่ในสภาวะอนาธิปไตยรัฐไม่สามารถไว้ใจรัฐหนึ่งรัฐใดได้ นอกจากรัฐของตน รัฐจึงต้องดูแลตนเองและลดระดับการพึ่งพาตัวเองกับรัฐอื่นให้น้อยที่สุด และจุดประสงค์หลักของรัฐไม่ใช่การเพิ่มพูนผลประโยชน์ (Maximize Benefits) แต่คือ การเอาตัวรอด (Survive) ดังนั้น การสร้างความชำนาญของรัฐเฉพาะด้านยังมีเพิ่มมากขึ้นเท่าใด ก็จะเป็นการลดการพึ่งพากับรัฐอื่นมากเท่านั้น (Waltz, 1979 : 120)

## ๒.๒ โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ

พฤติกรรมของรัฐเป็นเรื่องภายในที่แต่ละรัฐสามารถควบคุมได้ โครงสร้างระบบระหว่างประเทศจะเป็นสิ่งที่ควบคุมและกำกับรัฐ และเป็นสิ่งที่รัฐไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ รวมถึงเป็นเครื่องขัดขวางความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐ จึงต้องให้ความสำคัญของผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐ อย่างน้อยที่สุดก็ต้องให้เกิดความร่วมมือกันในด้านความมั่นคงของรัฐ โครงสร้างในระบบระหว่างประเทศสามารถเปลี่ยนแปลงได้และเป็นการเปลี่ยนแปลงเป็นในเชิงศักยภาพรัฐ โดยรัฐจะมีปฏิสัมพันธ์ภายใต้โครงสร้างระบบระหว่างประเทศแบบอนาธิปไตยด้วยการกระจายความสามารถของรัฐที่นำไปสู่การจัดวางตำแหน่ง บทบาท ตลอดจนพฤติกรรมของรัฐ โดยรัฐจะต้องพึ่งพาตนเองเพื่อความอยู่รอด แต่ละรัฐต้องมีศักยภาพหรือขีดความสามารถแตกต่างกัน ดังนั้น ทางเลือกของรัฐ คือ การสร้างพันธมิตร และการดูแลแห่งอำนาจ เพื่อรักษาไว้เพื่อความอยู่รอดของรัฐ (Waltz, 1979 : 121)

### ๒.๓ การดุลแห่งอำนาจ

รัฐจำเป็นต้องแสวงหาวิธีการเพื่อค้ำประกันและรักษาความมั่นคงของรัฐ ภายใต้โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศแบบอนาธิปไตย วิธีการที่จะทำให้เกิดความมั่นคงของรัฐได้ ก็คือ การดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) ที่จะเกิดขึ้นผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจ และการทหารภายในรัฐ เป็นปัจจัยภายในและการเข้าร่วมมือกับพันธมิตรกับรัฐอื่นเป็นปัจจัยภายนอก การดุลแห่งอำนาจ คือ การเข้าเป็นพันธมิตรกับรัฐอื่น เพื่อถ่วงดุลไม่ให้รัฐใดรัฐหนึ่งขึ้นมาใช้อำนาจเหนือตนเอง อย่างไรก็ตาม รัฐอาจจะเลือกด้วยการร่วมขบวนการ หรือการเลือกเข้าข้างรัฐที่เข้มแข็ง เพื่อความอยู่รอดและรักษาความมั่นคงของรัฐ แต่การดุลแห่งอำนาจยังมีจุดอ่อนสำคัญ คือ การคาดเดาสถานการณ์ได้ยากและมีข้อจำกัด การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเชิงโครงสร้างเพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ การศึกษาปัจจัยภายในรัฐควบคู่ไปด้วยจะเป็นวิธีการที่ดี ถึงแม้ว่ารัฐที่มีสถานะอนาธิปไตยเท่าเทียมกันแต่ก็ยังมี ความแตกต่างที่สำคัญ คือ ศักยภาพหรือขีดความสามารถของแต่ละรัฐจะไม่มี ความเท่าเทียมกัน (Waltz, 1979 : 122)

ดังนั้น การดุลแห่งอำนาจถือเป็นแนวคิดทางยุทธศาสตร์ที่ทรงประสิทธิภาพมากที่สุดในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ เพราะรัฐมีวัตถุประสงค์หลัก คือ รักษาความอยู่รอดและความปลอดภัย รัฐจึงต้องพึ่งพาตนเอง โดยที่ไม่สามารถพึ่งพารัฐอื่นได้ (Waltz, 1979: 122) สรุปได้ว่าดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) สามารถดำเนินการได้ คือ ๑. การเข้าเป็นพันธมิตรกับรัฐอื่น เพื่อถ่วงดุลไม่ให้รัฐใดรัฐหนึ่งขึ้นมาใช้อำนาจเหนือตนเอง หรือ ๒. การเลือกเข้าข้างรัฐที่เข้มแข็งเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ

### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าด้วยเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ

ในการที่จะบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และทำให้ประเทศไทยพัฒนาไปสู่อนาคตที่พึงประสงค์นั้น จำเป็นจะต้องมีการวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาในระยะยาว และกำหนดแนวทางการพัฒนาของทุกภาคส่วนให้ขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาว เพื่อถ่ายทอดแนวทางการพัฒนาสู่การปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลาอย่างต่อเนื่อง และมีการบูรณาการ และสร้างความเข้าใจถึงอนาคตของประเทศไทยร่วมกัน และเกิดการรวมพลังของทุกภาคส่วนในสังคม ทั้งประชาชน เอกชน ประชาสังคม ในการขับเคลื่อนการพัฒนา เพื่อการสร้างและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติและบรรลุวิสัยทัศน์ เพื่อให้ประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขัน มีรายได้สูงอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว คนไทยมีความสุข อยู่ดี



กินดี สังกมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, ๒๕๕๘ : ๑) แต่การที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติที่จะใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาในระยะ 20 ปี สามารถคงอยู่และดำเนินการได้โดยราบรื่นและมีประสิทธิผล โดยไม่ได้รับผลกระทบในกรณีเปลี่ยนรัฐบาลในการบริหารประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ รายละเอียดมีอยู่ทั้งหมด ๔ หมวด ๕ มาตรา ดังนี้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ๒๕๖๐ : ๑๓, ๔๑, ๔๓, ๘๓, ๘๕)

### ๑. หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ

เป็นหมวดที่เกี่ยวข้องกับแนวทางสำหรับให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีมาตราที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ ดังนี้

มาตรา ๖๕ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

ยุทธศาสตร์ชาติเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

### ๒. หมวด ๗ รัฐสภา

เป็นหมวดที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาในส่วนของอำนาจและหน้าที่ต้องรับผิดชอบ

มาตรา ๑๔๒ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

### ๓. หมวด ๘ คณะรัฐมนตรี

เป็นหมวดที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรีในส่วนของอำนาจและหน้าที่ต้องรับผิดชอบ

มาตรา ๑๖๒ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ

ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้

#### ๔. หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ

เป็นหมวดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศ

มาตรา ๒๗๐ นอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้วุฒิสภามีอำนาจตามมาตรา ๒๖๕ มีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน

มาตรา ๒๗๕ ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีกฎหมายตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คำรณ พิสนห์ยุทธการ (๒๕๕๕ : ๘๑-๘๘) ได้ศึกษาเรื่องการปฏิรูปยุทธศาสตร์ทางเรือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ การกำหนดยุทธศาสตร์ทางเรือและยุทธศาสตร์ทะเล ศึกษาความไม่สมบูรณ์สอดคล้องระหว่างยุทธศาสตร์ทั้งสอง และเพื่อศึกษาหาแนวทางในการปฏิรูปการกำหนดยุทธศาสตร์ทางเรือ ให้สอดคล้องรองรับกับการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อม ความมั่นคงทางทะเล และการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ให้ได้มาซึ่งการกำหนดกำลังรบทางเรือที่เหมาะสม การศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิจัยเชิงพรรณนา ผลการศึกษาพบว่าการกำหนดยุทธศาสตร์ทางเรือยังขาดความสมดุลระหว่างการเตรียมกำลังรบทางเรือกับการใช้กำลังรบทางเรือ โดยผู้จัดทำยุทธศาสตร์ทางเรือที่ผ่านมานั้นจะเน้นพิจารณาแต่เพียงการเตรียมกำลังรบหรือการกำหนด/จัดหาลำดับเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ไม่มีการนำหลักการใช้งำลังทางเรือมาร่วมพิจารณา ทำให้ยุทธศาสตร์ขาดมุมมองในด้านการใช้งำลังทำการรบในอนาคต และการนำแนวคิดในการปฏิบัติการรบทางเรือในอนาคต การจัดทำยุทธศาสตร์ทางเรือจะต้องเปลี่ยนการจัดทำจากแบบเน้นภัยคุกคามมาเป็นแบบเน้นขีดความสามารถ ให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงในปัจจุบันและอนาคตที่ต้องการความร่วมมือ โดยเฉพาะ ประชาคมอาเซียน มากกว่า

การตั้งตัวเป็นศัตรูที่ขาดความไว้วางใจกัน และต้องนำหลักการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การทูตเชิงป้องกัน การทูตทางเรือ การสร้างความไว้วางใจมาใช้ประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์ทางเรือ เพื่อกำหนดนโยบายของกองทัพเรือที่มีต่อประเทศเพื่อนบ้านและประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคและโลก ในลักษณะ Selective Engagements ให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติทางทหารต่อประเทศเพื่อนบ้านหรือประเทศต่าง ๆ ตั้งแต่ยามสงบไปจนถึงสภาวะความขัดแย้งหรือสงคราม ตาม Spectrum of Conflicts โดยใช้แนวทางของยุทธศาสตร์แบบวงแหวน โดยการกำหนดพื้นที่ความสัมพันธ์เป็นวง ๆ ตั้งแต่ชั้นในออกไปถึงชั้นนอก ตาม Employment Contexts (EC) ของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งการตอบสนองทางทหารและการรักษาผลประโยชน์ทางทะเลต่อพื้นที่ EC นั้น ๆ ซึ่งจะวัดขีดความสามารถทางทหารและลักษณะของกำลังรบที่ต้องการ

เฉลิม คุณาวิชานันท์ (๒๕๕๕ : ๑๕๑-๑๖๕) ได้ศึกษาเรื่องแนวความคิดทางยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศระยะ ๑๐ ปี สำหรับช่วงปี ๒๕๖๐-๒๕๖๙ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม ทั้งภายนอกและภายในประเทศและวิเคราะห์ผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ เพื่อศึกษาตัวแบบ (Model) ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการพัฒนาประเทศในระยะ ๑๐ ปี และเพื่อเสนอแนะ แนวความคิดทางยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศระยะ ๑๐ ปี การศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิจัยเชิงพรรณนา ผลการศึกษาพบว่าการที่จะทำให้ประเทศไทยสามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเป็นอยู่ในปัจจุบัน และพร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ตลอดจนสามารถพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงและเจริญยิ่ง ๆ ขึ้นไปได้ นั้น จำเป็นต้องกำหนดให้ได้ว่า “ประเทศไทยเราจะไปทางไหน” และต้องมีกรอบเป้าหมายทางยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศที่ชัดเจน ที่สำคัญการที่จะนำพาประเทศไทยให้ข้ามพ้นปัญหาอุปสรรคทั้งปวงและนำพาประเทศชาติให้เดินหน้าต่อไปได้อย่างสง่างามนั้น การบริหารจัดการประเทศชาติอย่างเป็นระบบและรอบคอบภายใต้สภาวะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นั้นเป็นเรื่องสำคัญ หลักวิชาการว่าด้วยยุทธศาสตร์จะเป็นหนึ่งทางเลือกของประเทศไทยที่จะเริ่มต้นนำมาใช้วางแผนในการพัฒนาประเทศ และฉกฉวยโอกาสในห้วงเวลาของรัฐบาลแห่งการปฏิรูปและการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของประเทศครั้งสำคัญเช่นในปัจจุบันนี้จัดทำยุทธศาสตร์ให้เกิดเป็นรูปธรรม ประกอบกับในปัจจุบันหลายประเทศในประชาคมโลกกำลังตื่นตัวในเรื่องการศึกษา “ยุทธศาสตร์ชาติ” เพราะเชื่อว่าจะเป็นวิธีการคิดเพื่อใช้ในการบริหารจัดการประเทศที่มีความรอบคอบเป็นระบบ และทันต่อสภาวะแวดล้อมของโลกที่เปลี่ยนแปลงมากที่สุด รวมทั้งจะช่วยในการกำหนดตำแหน่งที่เหมาะสมของประเทศท่ามกลางการ

แข่งขันที่เข้มข้นในเวทีประชาคมโลกได้ แต่เรื่องยุทธศาสตร์ชาตินับเป็นเรื่องใหม่สำหรับคนไทย นับว่าห้วงเวลานี้เป็นเวลาที่เหมาะสมยิ่งที่จะได้มีการศึกษาด้านแบบยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย และการประสานสอดคล้องระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบและมีหลักวิชาการรองรับอีกด้วย

ไชยสิทธิ์ ตันตยกุล (๒๕๕๔ : ๑๖๑-๑๘๗) ได้ศึกษาเรื่องความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งศึกษาเฉพาะกรณีความร่วมมือทางการทหาร ผลการศึกษา พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ความมั่นคงในระดับโลก และภูมิภาคที่มีผลกระทบต่อความร่วมมือด้านความมั่นคงของไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเฉพาะกรณีความร่วมมือทางการทหาร และมีจุดยืนในทางยุทธศาสตร์และบทบาททางการทหารของไทยที่เหมาะสมในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศที่จะนำไปสู่การปรับปรุงรูปแบบของความร่วมมือทางการทหาร ตามแผนงานความร่วมมือด้านความมั่นคง ระหว่างกระทรวงกลาโหมของไทยกับกระทรวงกลาโหมของจีน ผลการศึกษา พบประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ จุดยืนทางยุทธศาสตร์และบทบาททางการทหารของไทย โดยดำเนินการรักษาความสมดุลในการดำเนินนโยบายความมั่นคงให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาคที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งทุกประเทศมุ่งรักษาผลประโยชน์แห่งชาติโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนา ทางด้านเศรษฐกิจและความจำเป็นที่ต้องมีการพึ่งพาอาศัยกันและมีความร่วมมือกัน บนพื้นฐานของการเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ เพื่อสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจต่อกันที่จะนำไปสู่ความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะความร่วมมือทางการทหาร โดยไทยจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการในลักษณะแบบเปิด (Inclusive) เพื่อสร้างความสัมพันธ์ทางการทหารแบบสมดุลทั้งกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นพันธมิตรทางการทหารของไทยและกับประเทศจีนที่กำลังเจริญเติบโตเป็นมหาอำนาจในภูมิภาค เพื่อการรักษาผลประโยชน์ของไทยที่จะได้รับจากทั้งจากสหรัฐอเมริกาและจีน โดยการใช้กลไกของความร่วมมือทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคี ที่มีอาเซียนเป็นแกนนำ ในกรอบความร่วมมือต่าง ๆ เพื่อการขยายความร่วมมือด้านความมั่นคงไปสู่การเป็นประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community) และยังเป็นการรักษาช่องทางของประเทศไทยการสร้างความสัมพันธ์ทางการทหารกับประเทศจีนโดยผ่านกิจกรรมความร่วมมือทางการทหาร ซึ่งมีความสอดคล้องกับจุดยืนทางยุทธศาสตร์และการดำเนินนโยบายทางการทหารของจีนที่มุ่งต่อต้านลัทธิครอบความเป็นเจ้า (Hegemonism)

ประเด็นที่ ๒ การปรับปรุงรูปแบบการดำเนินความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างกระทรวงกลาโหมของไทยกับกระทรวงกลาโหมของจีน โดยต้องปรับรูปแบบการดำเนินความร่วมมือให้สอดคล้องกับจุดยืนทางยุทธศาสตร์และบทบาททางการทหารและสถานการณ์

ความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว รวมทั้งต้องลดปัญหาอุปสรรคจากปัญหาของกลไกในการติดต่อประสานงาน ในระดับผู้ปฏิบัติงานที่เกิดจากการจัดโครงสร้างของกองทัพไทยและกองทัพจีนที่มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะฝ่ายไทยที่มีปัญหาในด้านเอกภาพในการปฏิบัติงานเนื่องจากยังมีการกระจายอำนาจไว้ที่เหล่าทัพต่าง ๆ อีกทั้งต่างก็มีงบประมาณในการดำเนินงานของแต่ละเหล่าทัพเองซึ่งทำให้แผนงานความร่วมมือกับจีน มีความซ้ำซ้อนขาดความชัดเจน นอกจากนี้โครงสร้างคณะกรรมการฝ่ายไทย ยังมีปัญหาการขาดเอกภาพในการจัดทำแผนงาน

Carlisle (1997 : 19-20) ได้ศึกษาเรื่องการเปลี่ยนแปลงในเป้าหมาย (Ends) ทางยุทธศาสตร์วิธีการ (Ways) ทางยุทธศาสตร์ และทรัพยากร (Means) ทางยุทธศาสตร์ ของยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติสหรัฐอเมริกา ผลการศึกษา พบว่า ผลของการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับภูมิทัศน์ทางยุทธศาสตร์ การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก และเทคโนโลยี ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงต่อเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติสหรัฐอเมริกา โครงสร้างองค์กรและการจัดการของกองทัพสหรัฐอเมริกาต้องมีวิวัฒนาการเพื่อสร้างความมั่นคงแห่งชาติต่อไปในอนาคตที่ไม่ยึดติดกับความคิดเก่า ๆ จากอดีต ความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจของประเทศรวมทั้งความเข้มแข็งของกองทัพจะเป็นตัวกำหนดสถานที่ในระเบียบโลกใหม่ ในฐานะที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำของโลก สหรัฐอเมริกาต้องสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและพร้อมรักษาอำนาจสูงสุดทางทหารไว้ สำหรับวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนเป็นเป้าหมาย (Ends) ทางยุทธศาสตร์ งบประมาณที่จำกัดเป็นทรัพยากร (Means) ทางยุทธศาสตร์ และวิธีการ (Ways) ทางยุทธศาสตร์เป็นการจัดการและวิธีการดำเนินการทางทหารที่ต้องก้าวไปสู่อยุคใหม่ การเปลี่ยนแปลงต้องเริ่มต้นด้วยการทำให้เกิดการผสมอย่างลงตัวของทั้ง ๓ องค์ประกอบดังกล่าว เพื่อความสำเร็จของการจัดการงบประมาณ การกระจายทรัพยากรที่ถูกต้อง ประสิทธิภาพและค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อที่เหมาะสม ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบจะต้องได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนผู้เชี่ยวชาญจากสาขาต่าง ๆ จะต้องทำงานร่วมกันเพื่อสร้างระบบที่มีประสิทธิภาพ

Whittaker, Alan, Smith, Frederick and McKune (2007 : 5-60) ศึกษาเรื่องกระบวนการนโยบายความมั่นคงแห่งชาติในส่วนของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติและระบบระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ผลการศึกษา พบว่า ได้มีการสรุปการพัฒนากระบวนการนโยบายความมั่นคงแห่งชาติตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีทรูแมน ซึ่งอธิบายถึงโครงสร้างและกระบวนการปัจจุบันขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Strategy: NSS) และการกำหนดบทบาทหน้าที่ของฝ่ายและหน่วยงานหลัก รวมถึงผู้ที่ต้องรับผิดชอบในด้านยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติที่เจาะจงในระบบความมั่นคงระหว่างประเทศ

ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นคณะบุคคลที่พิจารณาประเด็นนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติที่ถูกกำหนดโดยประธานาธิบดี (ผู้นำประเทศ) ซึ่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติตามกฎหมาย องค์ประกอบสนับสนุนที่สำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Staff) สภาคความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Homeland Security Council) สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Council) และกระบวนการทางนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (NSC Policy Process) ซึ่งสรุปได้ว่าองค์ประกอบสนับสนุนที่สำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติบรรลุเป้าหมายได้ ประกอบไปด้วย ๑. ผู้รับผิดชอบงานด้านยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ๒. หน่วยงานเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ และ ๓. กระบวนการทางนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

Gary (2008 : 8-23) ได้ศึกษาเรื่องการกำหนดยุทธศาสตร์ด้วยวิธีการไม่เชิงเส้น (Nonlinear Approach) ผลการศึกษา พบว่า ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของสหรัฐอเมริกาที่นำเสนอโดย Bartholomees เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๖ มีจุดบกพร่องอยู่ ๒ ประการ ดังนี้

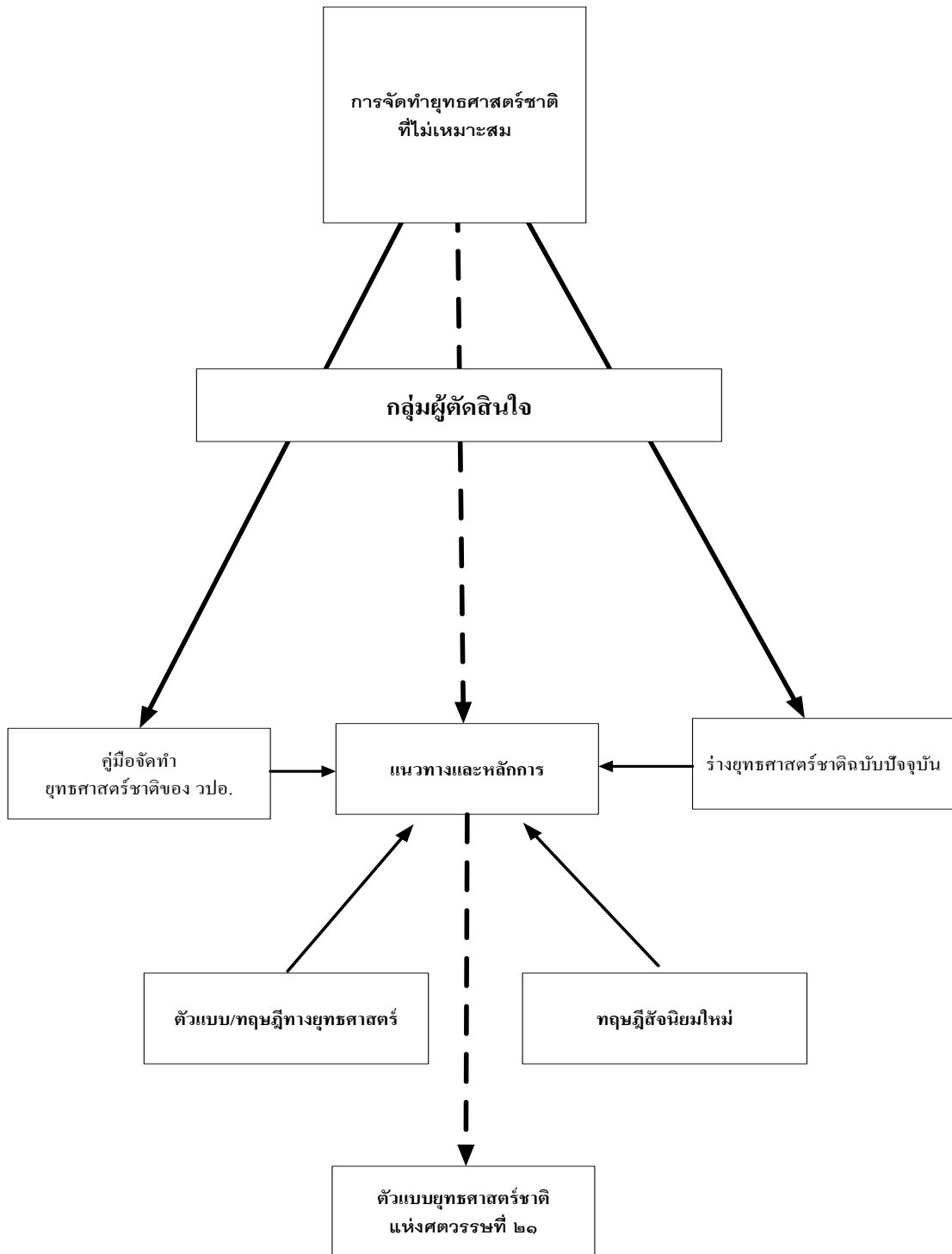
ประการที่ ๑ มหายุทธศาสตร์และวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ ได้ถูกควบรวมไว้เป็นเรื่องเดียวกันอาจเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งมหายุทธศาสตร์ คือ ขั้นสูงสุดในรูปแบบของยุทธศาสตร์ และถูกเกี่ยวพันขึ้นโดยการดำเนินการในการนำไปใช้ การควบรวม และการกำหนดใช้ของพลังอำนาจแห่งชาติทั้งหมดแต่ วิสัยทัศน์ คือ การวาดภาพของความปรารถนาในอนาคตในสิ่งที่ต้องการ จะไปถึงการสร้างวิสัยทัศน์ด้วยความมุ่งประสงค์และผลประโยชน์ เป็นการสร้างความคิดที่ใช้ปกครอง (Governing Ideas) ความคิดที่ใช้ปกครองนี้ คือ นโยบายที่ไปกำหนดยุทธศาสตร์

ประการที่ ๒ ตัวแบบนี้จะหยุดการดำเนินงานหลังการกำหนดมหายุทธศาสตร์หรือยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ยุทธศาสตร์นั้นไม่ได้หยุดที่ตรงนี้ แต่สามารถดำเนินการต่อไปได้ในยุทธศาสตร์ระดับหน้าที่ (Functional Strategies) ซึ่งประกอบไปด้วย ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ (National Defense Strategy) ยุทธศาสตร์การทหารแห่งชาติ (National Military Strategy) ยุทธศาสตร์การป้องกันมาตุภูมิ (Homeland Defense Strategy) และยุทธศาสตร์บริเวณ (Theater Strategy)

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

**สรุป** จากการทบทวนวรรณกรรมต่าง ๆ ได้แก่ แนวความคิดเรื่องยุทธศาสตร์และมหายุทธศาสตร์ แนวความคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ แนวความคิดเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ ทฤษฎีสัจนิยมใหม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าด้วยเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้น กรอบแนวคิดในการวิจัย คือ การร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติที่ใช้ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาลได้ยึดถือเป็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในปัจจุบันนั้นยังไม่เหมาะสม อาจยังขาดองค์ประกอบที่สำคัญหลายประการ และถ้าใช้เป็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวจะเป็นยุทธศาสตร์ชาติที่มีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะนำไปใช้เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้หรือไม่ แล้วกลุ่มผู้ตัดสินใจที่เข้ามาจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเป็นใคร และชาติไทยในปัจจุบันมีทางเลือกอะไรในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และถ้าจะใช้แนวทางและหลักการใด (เช่น แนวความคิดเรื่องยุทธศาสตร์และมหายุทธศาสตร์ แนวความคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ แนวความคิดเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ ทฤษฎีสัจนิยมใหม่ เป็นต้น) ในการประยุกต์ใช้ได้ อย่างไรต่อการนำไปใช้เป็นแนวทางและปรับปรุงตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างเหมาะสม มีความทันสมัยกับยุคสมัยแห่งศตวรรษที่ ๒๑

แผนภาพที่ ๒-๑๖ : กรอบแนวคิดในการวิจัย





## บทที่ ๓

### การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาล

บทนี้เป็นการศึกษาการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาล จากเอกสารร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) โดยรายละเอียดของบทนี้ ประกอบไปด้วย

- รายละเอียดสาระสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล
- การวิพากษ์ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล
- สรุปผล

### รายละเอียดสาระสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล

สาระสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ ประกอบไปด้วยรายละเอียดสาระสำคัญ ได้แก่ ความเป็นมา การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ การกำหนดวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ เป้าหมายทางยุทธศาสตร์ และยุทธศาสตร์ชาติ

#### ๑. ความเป็นมา

ความเป็นมาของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติสืบเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘ เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน และให้เสนอร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อให้เป็นกรอบในการดำเนินงานของรัฐบาล และคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการ ๒ คณะ คือ ๑. คณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป เพื่อจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี และ ๒. คณะอนุกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามแนวทางปฏิรูปประเทศ เพื่อจัดทำร่างแผนปฏิบัติการตามแนวทางการปฏิรูปประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, ๒๕๕๘ : ๖)

คณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป ได้ดำเนินการจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยได้มีการนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มาจากหลายภาคส่วนของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน นักการเมือง และนักวิชาการ รวมถึงได้พิจารณานำข้อคิดเห็นจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ

และความคิดเห็นจากภาคประชาชน มาเป็นข้อมูลในการยกร่างยุทธศาสตร์ชาติ และคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์จะนำเสนอร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และจะได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ก่อนที่จะนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้ความเห็นชอบกรอบยุทธศาสตร์ชาติ มาใช้เป็นกรอบในการกำหนดทิศทาง ในการบริหารประเทศภายในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๖๔) นอกจากนี้หน่วยงานต่าง ๆ จะได้นำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนระยะ ๕ ปี มาถ่ายทอดลงสู่แผนปฏิบัติการระดับกระทรวง และแผนพัฒนารายสาขา ในระหว่างที่กลไกการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อยู่ระหว่างการดำเนินการ ซึ่งคาดว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จภายในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, ๒๕๕๕ : ๕)

## ๒. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์

๒.๑ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ที่อยู่ในร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี สามารถสรุปได้ ดังนี้ (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, ๒๕๕๕ : ๖-๑๕)

๒.๑.๑ ความมั่นคงของโลกกำลังก้าวเข้าสู่ช่วงเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ การปรับดุลอำนาจของสหรัฐอเมริกาในการพยายามคงบทบาทผู้นำโลกไว้ เพื่อการดูแลแห่งอำนาจกับจีนและรัสเซียที่กำลังมีอิทธิพลเพิ่มมากขึ้นในเอเชียและยุโรป อาจมีผลทำให้บรรยากาศด้านความมั่นคงของโลกในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๕ มีลักษณะผสมผสานกัน ทั้งความร่วมมือและความขัดแย้ง โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยผลประโยชน์แห่งชาติ ทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคี เป็นองค์ประกอบสำคัญ ในการกำหนดนโยบายของประเทศ และกลุ่มประเทศ

๒.๑.๒ การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว เป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับอนาคตของโลก และประเทศไทยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เป็นอัจฉริยะจะกระทบการดำรงชีวิตของคน และทำให้เกิดธุรกิจรูปแบบใหม่ รวมทั้งเกิดการเชื่อมต่อและการบรรจบกันของเทคโนโลยีก้าวหน้า อุตสาหกรรม และผลิตภัณฑ์ ภายใต้เงื่อนไขที่กดดันให้ต้องมีความสอดคล้องกับแนวคิดสีเขียวด้วยเช่นกัน และในขณะเดียวกัน เทคโนโลยีก็จะมีส่วนสำคัญในการแก้ปัญหาการลดลงของทรัพยากรต่าง ๆ รวมทั้งน้ำมัน ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาต้องเผชิญกับภาวะที่ปริมาณลดลง ราคาแพงขึ้น และผลักดันให้มุ่งสู่การผลิตพลังงานทดแทนในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งพืชพลังงานที่อาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารของโลก

๒.๑.๓ ความเสี่ยงจากการเข้าสู่สังคมสูงวัยของโลก เกิดจากโครงสร้างประชากรโลกที่เข้าสู่สังคมสูงวัย และจะส่งผลให้เกิดโอกาสทางธุรกิจใหม่ ๆ แต่มีความเสี่ยงให้เกิดการแข่งขันแรงงานและเงินทุน รวมทั้งมีแรงกดดันต่อการใช้จ่ายงบประมาณด้านสวัสดิการและสาธารณสุขเพิ่มขึ้นในหลาย ๆ ประเทศกลายเป็นความเสี่ยงด้านการคลังที่สำคัญ

๒.๑.๔ ความเสี่ยงจากสภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ผันผวนก่อให้เกิดภัยธรรมชาติที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นนั้น กกดดันให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินธุรกิจ การดำรงชีวิต และการผลิตการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

๒.๑.๕ ความพยายามในการกระจายความเจริญ และการพัฒนาให้มีความทั่วถึงมากขึ้น ประกอบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น จะส่งผลให้ความเป็นเมืองที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง ตามมาด้วยการมีข้อกำหนดของรูปแบบ และกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการใช้พื้นที่ และความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ภายใต้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การยึดถือหลักการบริหารจัดการที่ดี ทั้งในภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน การใช้ระบอบประชาธิปไตย และการปฏิบัติให้เป็นไปตามสิทธิมนุษยชนจะเข้มข้นมากขึ้น

๒.๑.๖ การพัฒนาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันทำให้ประเทศไทย มีระดับการพัฒนาที่สูงขึ้นตามลำดับ โดยถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศระดับรายได้ปานกลาง มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ และได้ขยับสูงขึ้นมาอยู่ในกลุ่มบนของกลุ่มประเทศระดับรายได้ปานกลางตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และล่าสุดในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ รายได้ประชาชาติต่อหัวเพิ่มขึ้น ฐานการผลิตและบริการหลากหลายขึ้น ฐานการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมใหญ่ขึ้นมาก หลายสาขาการผลิต และบริการสามารถแข่งขันและมีส่วนแบ่งในตลาดโลกสูงขึ้น และสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศในระดับสูง อาทิ กลุ่มยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า อุตสาหกรรมอาหาร สินค้าเกษตร การท่องเที่ยว และบริการด้านสุขภาพ ฐานเศรษฐกิจที่ใหญ่ขึ้นส่งผลให้การจ้างงานเพิ่มขึ้นเป็น ๓๘.๑ ล้านคนจากประชากรวัยแรงงาน ๓๘.๖ ล้านคน อัตราการว่างงานเฉลี่ยไม่ถึงร้อยละ ๑.๐ ปัญหาความยากจนจึงลดลงตามลำดับ จากร้อยละ ๒๐.๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นร้อยละ ๑๐.๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ คุณภาพชีวิตดีขึ้นในทุกกระดบ

๒.๑.๗ โอกาสการได้รับการศึกษา บริการสาธารณสุข บริการสาธารณะ และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ และการคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ รวมถึงการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ มีความครอบคลุมและมีคุณภาพดีขึ้นตามลำดับ ในขณะที่เดียวกันประเทศไทยก็มีความเป็นสากลมากขึ้น ความร่วมมือระหว่างประเทศไทย กับนานาชาติ ทั้งในรูปของทวิภาคี และพหุภาคี เพื่อเป็น

กลไกและช่องทางในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของประเทศ ก็มีความก้าวหน้าไปมาก รวมทั้งกรอบความร่วมมือที่ช่วยทำให้ประเทศไทยสามารถยกระดับมาตรฐานต่าง ๆ ไปสู่ระดับสากลก็มีความคืบหน้ามากขึ้น

๒.๑.๘ โครงสร้างประชากรสูงอายุมากขึ้นตามลำดับ แต่คุณภาพคน โดยเฉลี่ยยังต่ำและการออมไม่เพียงพอ ประเทศ ขาดแคลนแรงงานทั้งในกลุ่มทักษะฝีมือสูง และกลุ่มทักษะฝีมือ ระดับต่ำ ผลผลิตภาพแรงงานโดยเฉลี่ยยังต่ำ

๒.๑.๙ ประสบการณ์ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจและการเงินในปี พ.ศ ๒๕๔๐-๒๕๔๑ ได้ส่งผลให้ภาครัฐ และภาคเอกชนปรับตัวในการบริหารความเสี่ยง และสร้างภูมิคุ้มกัน ให้ดีขึ้น ตามแนวความคิดการบริหารจัดการที่ดี อันได้แก่ การดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส รับผิดชอบและตรวจสอบได้อย่างเป็นระบบดีขึ้นมีการกำกับดูแลวินัยทางการเงินการคลังที่กำหนดกรอบของความยั่งยืนทางการคลังเป็นแนวปฏิบัติที่ดีขึ้น และฐานะการคลังมีความมั่นคงมากขึ้น และฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศอยู่ในระดับสูง มีการปรับปรุงในเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบ ต่าง ๆ ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบมากขึ้น สร้างความเป็นธรรมให้กับกลุ่มต่าง ๆ สามารถคุ้มครองผู้บริโภค และประชาชนจากการถูกเอารัดเอาเปรียบได้ดีขึ้น ช่วยสร้างบรรยากาศของการแข่งขันในตลาด และสนับสนุนให้การดำเนินธุรกิจในประเทศไทยมีความสะดวกคล่องตัวมากขึ้น

๒.๑.๑๐ ระบบเศรษฐกิจมีผลผลิตภาพการผลิตรวมต่ำต้องอาศัยการเพิ่มปริมาณเป็นแรงขับเคลื่อนหลัก ขณะที่โครงสร้างเศรษฐกิจมีส่วนภาคการค้าระหว่างประเทศ ต่อขนาดของเศรษฐกิจสูงกว่าเศรษฐกิจภายในประเทศมาก จึงมีความอ่อนไหว และผันผวนตามปัจจัยภายนอก

๒.๑.๑๑ ฐานการผลิตเกษตร และบริการมีผลผลิตภาพการผลิตต่ำ โดยที่การใช้องค์ความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรม เพื่อการเพิ่มมูลค่ายังมีน้อย การลงทุน เพื่อการวิจัยและพัฒนาอย่างไม่เพียงพอ การวิจัยที่ดำเนินการไปแล้วไม่ถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ และสังคม ได้อย่างคุ้มค่า

๒.๑.๑๒ การพัฒนานวัตกรรมมีน้อย สำหรับการดำเนินงาน และการบริหารจัดการภาครัฐก็ยังมีขาดการบูรณาการ จึงสิ้นเปลืองงบประมาณ การดำเนินงานเพื่อการพัฒนา ขาดความต่อเนื่อง ประสิทธิภาพต่ำ ขาดความโปร่งใส และขาดความรับผิดชอบ

๒.๑.๑๓ ปัญหาคอร์รัปชันมีเป็นวงกว้าง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบโลจิสติกส์ รวมทั้งการบริหารจัดการน้ำยังไม่เป็นระบบ โครงข่ายที่สมบูรณ์และล่าช้า การบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิผล และกฎระเบียบต่าง ๆ ล้าสมัยไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลง

๒.๑.๑๔ คนไทยยังมีปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม ไม่เคารพสิทธิผู้อื่น และไม่ยึดผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ขณะที่ความเหลื่อมล้ำ และความแตกแยกในสังคมไทย รวมทั้งปัญหาในด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่เผชิญกับภาวะขยะล้นเมือง และสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงในทุกด้าน

๒.๒ นอกจากนี้ ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ฉบับนี้ได้กำหนดปัจจัยและเงื่อนไขภายในประเทศที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ไว้ ๒ ประการใหญ่ ๆ ที่จะส่งผลต่ออนาคตการพัฒนาประเทศไทย ดังนี้ (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, ๒๕๕๘ : ๖-๑๕)

๒.๒.๑ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ผู้สูงอายุน้อยลงอย่างสมบูรณ์ ในระยะเวลา ๑๕ - ๒๐ ปีต่อจากนี้ไป จะสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ กำลังคนในวัยเด็ก และวัยแรงงานลดลง ส่วนกำลังคนในผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ย่อมส่งผลกระทบต่อศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ รูปแบบการใช้จ่าย การลงทุน และการออม ตลอดจนค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ความมั่นคงทางสังคม และคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ และเผชิญกับข้อจำกัดด้านทรัพยากรทั้งด้านแรงงาน และทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีผลต่อต้นทุนการผลิต และสภาพแวดล้อมความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากนี้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ ก็มีนัยต่อการสร้างความสามัคคีสมานฉันท์ในสังคม ข้อจำกัดต่อการยกระดับศักยภาพทุนมนุษย์ ความจำเป็นในการลงทุนเพื่อยกระดับบริการทางสังคม และโครงสร้างพื้นฐาน ที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง และการปฏิรูปกฎระเบียบและกฎหมายที่ทำให้เกิดความไม่ชอบธรรม และลดความเหลื่อมล้ำ และที่สำคัญเงื่อนไขจำเป็น ที่ต้องปรับตัว คือ การแก้ปัญหาค่าครองชีพของการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ทำให้จำเป็นต้องเร่งปฏิรูประบบราชการ และการเมือง เพื่อให้เกิดการบริหารราชการที่ดี

๒.๒.๒ โครงสร้างการบริหารประเทศที่ขาดประสิทธิภาพ และความโปร่งใสจะส่งผลให้ประเทศไทยยังต้องเผชิญกับแรงกดดัน และความเลื่อมล้ำมากขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่กระแสโลกาภิวัตน์เข้มข้นขึ้น เป็นโลกไร้พรมแดนอย่างแท้จริง โดยที่การเคลื่อนย้ายของผู้คน สินค้าและบริการ เงินทุน องค์ความรู้ เทคโนโลยี ข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ เป็นไปอย่างเสรี ส่งผลให้การแข่งขันในตลาดโลกรุนแรงขึ้น โดยที่ประเทศต่าง ๆ เร่งผลักดันการเพิ่มผลิตภาพ และการพัฒนานวัตกรรม เพื่อการแข่งขัน ขณะเดียวกันความเสี่ยง และข้อจำกัดที่เกิดจากสภาพภูมิอากาศผันผวนรุนแรง ต่อการดำเนินธุรกิจและการดำเนินชีวิตของผู้คนก็เพิ่มขึ้น กฎเกณฑ์และกฎระเบียบของสังคมโลก จึงมีความเข้มงวดมากขึ้นทั้งในเรื่องการปลดปล่อยมลพิษ สิทธิมนุษยชน และกฎระเบียบทางการเงิน เป็นต้น เงื่อนไขต่าง ๆ ดังกล่าวจะเป็นแรงกดดันให้ประเทศไทยต้องปรับตัวและมีการบริหารความเสี่ยงอย่างชาญฉลาดมากขึ้น โดยที่การปรับตัวจะต้องหยั่งรากลึก

ลงไป ถึงการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง หากไม่สามารถแก้ปัญหา และปฏิรูปให้สัมฤทธิ์ผลได้ ในระยะ ๔-๕ ปี ต่อจากนี้ไป ประเทศไทยจะสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน รายได้เฉลี่ยของ ประชาชน จะไม่สามารถยกระดับให้ดีขึ้นได้ คุณภาพคนโดยเฉลี่ยจะยังต่ำ และปัญหาความเหลื่อมล้ำจะรุนแรงขึ้น รวมทั้งทรัพยากรจะลดลงอย่างมากและเสื่อมโทรม

### ๓. การกำหนดวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์

การปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ให้มีเป้าหมายการพัฒนาในระยะยาว และเพื่อเป็นการกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบที่จะต้องขับเคลื่อน ประเทศ ไปสู่เป้าหมายที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน และเป็นเอกภาพ ประเทศไทยจำเป็นต้องมี ยุทธศาสตร์ชาติ ที่ต้องมีการปฏิรูปและปรับเปลี่ยนอย่างเป็นระบบแบบขนานใหญ่ เพื่อให้ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเหมาะสมกับภูมิทัศน์ใหม่ของโลก ยืดหยุ่นปรับตัว ได้เร็ว สามารถรับมือกับความเสี่ยง และภัยคุกคามแบบใหม่ได้ และสามารถอาศัยโอกาสจากการ เปลี่ยนแปลงบริบทโลกมาสร้างประโยชน์สุขให้กับคนในชาติได้ จะต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายของประเทศ และทิศทางในการขับเคลื่อนประเทศให้สอดคล้องกับประเด็นการ เปลี่ยนแปลง และความท้าทายต่าง ๆ ของบริบทโลก และบริบทการพัฒนาภายในประเทศ ดังนั้น คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดวิสัยทัศน์ของชาติที่คนไทยทุกคนต้องการบรรลุ ร่วมกัน คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตาม หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และย่อเป็นเป็นคติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” โดยวิสัยทัศน์จะต้องสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติ อันได้แก่ การมีเอกราช อธิปไตย และ บูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ การดำรงอยู่อย่างมั่นคง ยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติ การดำรงอยู่ อย่างมั่นคงของชาติ การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติ และประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ การอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุข เป็นปึกแผ่นมีความมั่นคงทางสังคมท่ามกลางพหุสังคม และการ มีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความเจริญเติบโตของชาติ ความเป็นธรรมและความอยู่ดีมี สุขของประชาชน ความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางพลังงาน และอาหารความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของชาติภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาวะ แวดล้อมระหว่างประเทศ และการอยู่ร่วมกัน อย่างสันติประสานสอดคล้องกัน ด้านความมั่นคงใน ประชาคมอาเซียนและประชาคมโลก อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรีไม่เป็นภาระของโลกและสามารถ เกื้อกูลประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจที่ดีเยี่ยมกว่า (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, ๒๕๕๘ : ๑๕-๑๖)

## ๔. เป้าหมายทางยุทธศาสตร์

จากวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ได้มีการกำหนดเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ ดังนี้ (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, ๒๕๕๘ : ๑๗-๑๘)

๔.๑ เศรษฐกิจและสังคมไทยมีการพัฒนาอย่างมั่นคง และยั่งยืน โดยสถาบันหลักของชาติดำรงอยู่อย่างมั่นคง เป็นจุดยึดเหนี่ยวของสังคม มีความสามัคคีของคนในชาติ มีความสงบ และอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขในทุกพื้นที่ และมีระดับรายได้ในกลุ่มประเทศรายได้สูง มีความเป็นธรรมในสังคม และความเหลื่อมล้ำลดลงในทุกมิติ ประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในภูมิภาคและโลก

๔.๒ ระบบเศรษฐกิจมีความเป็นชาติการค้าบนฐานการขยายตัวของการค้าส่งค้าปลีก และเศรษฐกิจดิจิทัลที่เข้มข้นขึ้น มีการเติบโตอย่างมีคุณภาพ กระจายฐานการผลิตและบริการไปในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง มีเสถียรภาพ แข่งขันบนฐานการพัฒนานวัตกรรม และมีฐานการผลิต บริการ และลงทุนที่เชื่อมโยงในอาเซียน เพื่อให้ประเทศไทยเข้าสู่การมีรายได้สูงภายในปี ๒๕๗๕ และเข้าสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้ว โดยแยกเป็นภาคต่าง ๆ ดังนี้

๔.๒.๑ ภาคเกษตร ฐานการผลิตที่ใช้ผลผลิตหรือเศษวัสดุเหลือทิ้งจากการเกษตร (Bio-bases) ที่สำคัญ เป็นฐานการผลิตอาหารที่มั่นคง และปลอดภัย และเป็นฐานการผลิตที่มีผลผลิตทางการผลิตสูง มีระบบบริหารจัดการที่ดีด้านประมง

๔.๒.๒ ภาคอุตสาหกรรม ฐานอุตสาหกรรมเดิมมีศักยภาพสูงขึ้น มีอุตสาหกรรมอนาคตที่ได้รับการพัฒนาให้เป็นฐานรายได้ใหม่ โดยมุ่งสู่การเป็นศูนย์กลางการผลิต การค้า และการลงทุนในอนุภูมิภาค และภูมิภาคอาเซียน เช่น ศูนย์การผลิตรถยนต์ และชิ้นส่วนและศูนย์ทดสอบ และวิจัยพัฒนารถยนต์ และชิ้นส่วนของเอเชีย ศูนย์กลางการผลิตพลังงานและวัสดุชีวภาพของภูมิภาคอาเซียน ศูนย์กลางการผลิตอุตสาหกรรมดิจิทัล เป็นต้น

๔.๒.๓ ภาคบริการ ธุรกิจบริการเดิมได้รับการพัฒนาระดับคุณภาพและศักยภาพให้สูงขึ้น เช่น การขนส่ง ทั้งทางบก ทางอากาศ และทางทะเล และส่งเสริมธุรกิจบริการอนาคตให้เป็นฐานรายได้ใหม่ โดยมุ่งสู่การเป็นศูนย์กลางการลงทุน และการให้บริการของภูมิภาคอาเซียน เช่น ศูนย์กลาง การให้บริการสุขภาพของภูมิภาคอาเซียน เมืองหลวงแห่งการท่องเที่ยวและบริการของอาเซียน ศูนย์บริการทางการเงิน การศึกษานานาชาติ และบริการด้านโลจิสติกส์ เป็นต้น

๔.๒.๔ วิสาหกิจและการดำเนินธุรกิจ วิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมต้องเข้มแข็งเป็นฐานการผลิตและบริการที่สำคัญของประเทศ

๔.๒.๕ คนไทยในอนาคต มีศักยภาพในการร่วมกันพัฒนาประเทศ สามารถปรับตัวรองรับบริบท การพัฒนาในอนาคต มีความพร้อมทั้งกาย ใจ สติปัญญา มีทักษะในการวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง มีจิตสำนึกวัฒนธรรมที่ดีงาม รู้คุณค่าความเป็นไทย และมีความรับผิดชอบ เป็นรากฐานที่มั่นคงของชุมชน สังคม รักชาติ และสถาบันพระมหากษัตริย์

๔.๓ สังคมไทยเป็นสังคมที่เป็นธรรม มีความเหลื่อมล้ำน้อย อัตราความยากจนต่ำ มีการกระจายโอกาสเข้าถึงทรัพยากร การสร้างฐานอาชีพบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ และกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึง ไม่คอร์รัปชัน โดยที่ประชาชนทุกช่วงวัยมีคุณภาพชีวิตที่ดี ครอบครัวยุติมีสุข

๔.๔ เศรษฐกิจและสังคมพัฒนาอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจสีเขียว ระดับการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่ำ มีพื้นที่สีเขียวใหญ่ขึ้น ประชาชนมีพฤติกรรมการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

๔.๕ ระบบการบริหารภาครัฐมีประสิทธิภาพ ทันสมัย รับผิดชอบ โปร่งใส ตรวจสอบได้และประชาชนมีส่วนร่วม กระจายอำนาจ และมีการกำหนดภารกิจที่เหมาะสมระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น

## ๕. ยุทธศาสตร์ชาติ

เพื่อให้ประเทศบรรลุเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ โดยเน้นที่การมีขีดความสามารถ ในการแข่งขัน มีรายได้สูงอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว คนไทยมีความสุข อยู่ดี กินดี สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) ที่จะใช้เป็นกรอบแนวทางการบริหารและพัฒนาประเทศ ประกอบด้วย ๖ ยุทธศาสตร์ ดังนี้ (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, ๒๕๕๙ : ๒๑)

๕.๑ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

๕.๒ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

๕.๓ ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน

๕.๔ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม

๕.๕ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

๕.๖ ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ



## การวิพากษ์ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล

ยุทธศาสตร์ชาติเป็นสิ่งที่มีความสำคัญระดับชาติ เป็นความหวังของคนไทยทั้งประเทศว่าจะเป็นแนวทางในการที่จะนำประเทศชาติไปสู่เป้าหมายสูงสุดของประเทศที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนทั้งประเทศในอนาคตอีก ๒๐ ปีข้างหน้า ได้มีการตั้งคำถามในใจกันมากเรื่องเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาลในหลายแง่มุมทั้งคำถามว่าจะสามารถใช้ได้จริงหรือไม่ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้จริงหรือไม่ จะนำพาประเทศไปสู่เป้าหมายในอนาคตได้จริงตามที่ต้องการหรือไม่ ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือไม่ ระหว่างการมียุทธศาสตร์ชาติกับการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เคยใช้มา จะมีความแตกต่างกันอย่างไร เป็นต้น รวมถึงคำถามที่ว่าแล้วคณะผู้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติในครั้งนี้ได้นำเอาแนวทางในการจัดทำจากที่ใด ทั้งนี้เพราะตัวแบบในการจัดทำยุทธศาสตร์นั้นจะเป็นสิ่งชี้ถึงความน่าเชื่อถือ ความเที่ยงตรง มีเหตุมีผลของยุทธศาสตร์นี้ได้อย่างมาก ซึ่งเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ในการบรรยายเรื่อง “ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ของรัฐบาล” ที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ พล.อ. วิลาศ อรุณศรี (๒๕๖๐) ประธานคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ได้กล่าวไว้ว่า “ได้ประยุกต์แนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมาจากคู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติ ของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ มาใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล” และ พล.อ. ชูศักดิ์ เมฆสุวรรณ (๒๕๖๐) ประธานคณะอนุกรรมการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและกรอบการปฏิรูปของรัฐบาล ได้กล่าวไว้ในการบรรยายเดียวกันว่า “การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ยังได้ประยุกต์แนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมาจากคู่มือด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ มาใช้ร่วมในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในครั้งนี้ด้วย” โดยการศึกษาครั้งนี้ พบว่า ตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ที่อยู่ในคู่มือทั้ง ๒ ฉบับ ดังกล่าว มีความไม่เหมาะสมเพียงพอ ไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติสมัยใหม่ และไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ของโลกในยุคปัจจุบัน และได้นำเอาตัวแบบดังกล่าวไปใช้อาจเป็นผลเกิดข้อบกพร่องต่อยุทธศาสตร์ชาติที่สร้างความเสียหายต่อประเทศชาติในอนาคตได้

ดังนั้น เพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติที่ได้สามารถนำไปใช้ขับเคลื่อนประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าตามเป้าหมายที่วางไว้ต่อไปได้ และเพื่อชี้ให้เห็นถึงความไม่เหมาะสมเพียงพอ ความไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติสมัยใหม่ และความไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ของโลกในยุคปัจจุบัน การศึกษาครั้งนี้ จึงแยกการวิพากษ์โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือทั้ง ๒ เล่ม ที่ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำ

ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล คือ ๑. คู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ และ ๒. คู่มือด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### ๑. คู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์

แผนภาพที่ ๑-๑ : ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ



ที่มา : นเรศ วงศ์สุวรรณ, ๒๕๕๔ : ๕

ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ พบประเด็นความไม่เหมาะสมเพียงพอความไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติสมัยใหม่ และความไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ของโลกในยุคปัจจุบัน จำนวน ๑๐ ประเด็น ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญต่อความสำเร็จและล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติทั้งสิ้น มีดังนี้

๑.๑ ไม่มีเป้าหมาย (Ends) สูงสุดของยุทธศาสตร์ หรือความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือฉบับนี้ไม่มีการกำหนดส่วนที่เป็นเป้าหมาย (Ends) สูงสุดของยุทธศาสตร์ชาติ หรือ ที่เรียกว่าอีกอย่างว่า ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ

อันจะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติ (National Purpose) ขาดเป้าหมายร่วมที่ประชาชนทั้งประเทศจะเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ขาดความเชื่อมโยงกับหลักพื้นฐานทางประเพณี วัฒนธรรมของคนไทยซึ่งประกอบด้วย ความเชื่อ (Beliefs) จริยธรรม (Ethics) และค่านิยม (Values) อันเป็นตัวตนที่แท้จริงของคนไทยทั้งประเทศ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน (เช่น ข้อเสนอแนะ การรับรู้ เป็นต้น) ขาดเป้าหมายที่ชัดเจนของประเทศ ขาดเป้าหมายที่อยู่ในวิสัยที่สามารถบรรลุได้ (ตามห้วงระยะเวลาที่กำหนด) ขาดแนวทางในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติในขั้นต่อไปทำให้ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติมีความยุ่งยากสับสนและไม่ครบถ้วนอย่างที่ควรจะเป็น ขาดแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ (Grand Strategy) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้ ยุทธศาสตร์ชาติมีความครบถ้วนสมบูรณ์ จะเห็นได้ว่าเมื่อตัวแบบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของ รัฐบาลขาดความมุ่งประสงค์แห่งชาติที่เป็นเป้าหมายสูงสุดของยุทธศาสตร์ชาติมีผลทำให้ตัวแบบนี้ ขาดองค์ประกอบที่สำคัญอีกหลายประการดังกล่าว

ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์ชาตินั้นจะต้องมีการกำหนดความมุ่งประสงค์ แห่งชาติ (National Purpose) ประเทศที่ไม่มี ความมุ่งประสงค์แห่งชาติจะเหี่ยวแห้งและเจาตาย (“a nation without a purpose withers and die”) (พจน์ พงศ์สุวรรณ, ๒๕๓๖ : ๑๒๐) ความมุ่งประสงค์แห่งชาตินี้ คือ การแสดงออกของค่านิยม (Values) ที่ค่อนข้างจะทนทานถาวรที่ไม่ค่อยจะ เปลี่ยนแปลงง่าย ๆ ซึ่งชาตินั้นมีอยู่ดั้งเดิมหรือตั้งแต่เริ่มแรก โดยกำหนดขึ้นตามค่านิยมทาง วัฒนธรรม และจริยธรรมของชาตินั้น การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติดังกล่าวนี้จะถูก กำหนดขึ้นเป็นเป้าหมายสูงสุดของประเทศ ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและได้รับรู้ร่วมกันเพื่อที่ ประชาชนทั้งประเทศจะได้มีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของประเทศนี้และได้มีส่วนร่วมในการจัดทำ และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่เป้าหมายสูงสุดอันนี้ สิ่งที่โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาล ขาดไปเกี่ยวกับความมุ่งประสงค์แห่งชาตินี้มีสาระสำคัญที่จะกระทบต่อความสำเร็จและล้มเหลว ของยุทธศาสตร์ชาติได้

๑.๒ มีข้อบกพร่องในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มนี้ได้มีการกำหนดแนวทางในการกำหนดผลประโยชน์ แห่งชาติอย่างจำเพาะเจาะจงในด้านวิธีการแต่มีข้อบกพร่อง ดังนี้

๑.๒.๑ การนำผลประโยชน์แห่งชาติมากำหนดเป็นจุดเริ่มต้นของ กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มนี้ได้กำหนด ผลประโยชน์แห่งชาติเป็นกระบวนการเริ่มต้นในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติอาจจะไม่เหมาะสม เนื่องจากยุทธศาสตร์ชาตินั้นดำเนินการไปเพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนของ ประเทศ การเริ่มต้นกระบวนการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจึงควรที่จะพิจารณาความต้องการ

ร่วมกันของประชาชนในชาติในภาพรวมก่อนนั้นก็คือ ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของประเทศ และเป็นเป้าหมายร่วมกันของประชาชนทั้งประเทศ

๑.๒.๒ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติไม่ได้บูรณาการเป็นผลประโยชน์ของประเทศในภาพรวมมาจากการผสมผสานกันระหว่างความต้องการของประเทศ (The Need of Nation) กับความต้องการของประชาชนในชาติ (The Need of People) ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือฉบับนี้มีการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติที่ไม่ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนทั้งประเทศและอาจจะสร้างความแตกแยกและความขัดแย้งของคนในชาติในเวลาต่อมาได้ เพราะประโยชน์แห่งชาติที่ได้จากกระบวนการนี้ไม่ได้กล่าวถึงการที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในชาติในเบื้องต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการของประชาชนในชาตินั้นมีหลากหลายกลุ่มการที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนให้มีความครบถ้วนเหมาะสมได้มากที่สุดนั้นจำเป็นต้องมีการสำรวจและรวบรวมความต้องการของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ภายในประเทศอย่างมีกระบวนการและเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั้งประเทศด้วย ไม่เช่นนั้นแล้วเมื่อผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้นแต่ไม่ครอบคลุมกับความต้องการของประชาชนที่มีประเด็นหลากหลายและจากหลากหลายกลุ่มประชาชน และอาจจะทำให้เกิดปัญหาตามมาภายหลังที่เป็นข้อครหาได้ว่า ผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้นนั้นตอบสนองต่อความต้องการของคนบางกลุ่มเท่านั้น ซึ่งในอนาคตอาจทำให้เกิดความขัดแย้งของคนในชาติได้

๑.๒.๓ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติไม่มีกระบวนการที่พิจารณาการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายกลุ่มผลประโยชน์และหลากหลายประเด็นความต้องการ ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือฉบับนี้ไม่มีกระบวนการในการพิจารณาผลประโยชน์ของประชาชนจึงไม่อาจที่จะนำไปสู่การสร้างความปลอดภัยของคนในชาติได้ และจะเป็นบ่อเกิดของความขัดแย้งที่รุนแรงในอนาคตได้ เนื่องจาก ผลประโยชน์แห่งชาติมีบทบาทอย่างยิ่งต่อความปลอดภัยและความขัดแย้งของคนในชาติ และผลประโยชน์แห่งชาติเป็นความต้องการของประเทศ และความต้องการของคนในประเทศ ความต้องการของประเทศนั้นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าต้องไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประเทศอื่นและของคนในชาติ ถ้าการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติไม่มีกระบวนการที่พิจารณาการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายกลุ่มผลประโยชน์และหลากหลายประเด็นความต้องการ อาจจะก่อให้เกิดกระทบต่อความปลอดภัยของคนในชาติได้ เพราะประชาชนที่ไม่ได้รับการตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตนจะสร้างความแตกแยกภายในประเทศอย่างที่เคยเกิดขึ้นกับหลายประเทศที่ผ่านมา

๑.๒.๔ ไม่มีการกำหนดลำดับความสำคัญ (Intensity) ของผลประโยชน์แห่งชาติ ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้ไม่มีการกำหนดลำดับความสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติ ทำให้การดำเนินการทางยุทธศาสตร์ทำได้ยาก เพราะไม่ทราบว่าจะต้องมุ่งเน้นเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติใดก่อน จากการศึกษา พบว่า ผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้นจะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญ เพื่อประโยชน์ในการจัดลำดับในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุต่อผลประโยชน์แห่งชาตินั้น ๆ มากน้อยและช้าเร็วต่างกัน รวมถึงประเทศจะได้จัดเตรียมการเพื่อตอบโต้ต่อภัยคุกคามที่เกิดขึ้นกับผลประโยชน์แห่งชาตินั้น ๆ ด้วย

๑.๒.๔.๑ Nuechterlein (1985 : 28) ได้เสนอให้มีการจัดลำดับความสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติไว้ ๔ ระดับ คือ

๑. ผลประโยชน์ที่สำคัญในการอยู่รอด (Survival Interests)
๒. ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งยวด (Vital Interests)
๓. ผลประโยชน์ที่สำคัญ (Major Interests)
๔. ผลประโยชน์ที่เป็นผลพลอยได้ (Peripheral Interests)

๑.๒.๔.๒ Morgenthau (1951 : 34) ได้เสนอให้มีการจัดลำดับความสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติไว้ ๒ ระดับ คือ

๑. ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งยวด (Vital Interests)
๒. ผลประโยชน์ที่สำคัญรองลงมา (Secondary Interests)

๑.๒.๔.๓ America's Commission on National Interests (2000 : 12) ได้เสนอให้มีการจัดลำดับความสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติไว้ ๔ ระดับ คือ

๑. ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งยวด (Vital Interests)
๒. ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่ง (Extremely Interests)
๓. ผลประโยชน์ที่สำคัญมาก (Important Interests)
๔. ผลประโยชน์ที่สำคัญน้อย (Less Important Interests)

๑.๓ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการตรวจสอบสภาพแวดล้อมในภาพรวม ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการตรวจสอบสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ ทำให้ขาดการวิเคราะห์ที่มาของวัตถุประสงค์แห่งชาติ (Ends) ที่ต้องรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ และทำให้ขาดเหตุผลในการเชื่อมโยงที่จะนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายแห่งชาติ โดย Yarger (2006 : 49) กล่าวไว้ว่า "...โครงสร้างและกระบวนการทางยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ต้องดำเนินการตรวจสอบสถานะแวดล้อมที่เป็นปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในประเทศ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์เป้าหมาย (Ends) ของชาติที่ต้องรักษาไว้

ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ และกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในภาพรวมหรือมหายุทธศาสตร์อันจะนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายแห่งชาติ”

๑.๔ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการกำหนดทิศทางและแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการกำหนดทิศทางและแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเรียกอีกอย่างว่า “มหายุทธศาสตร์ชาติ (Grand Strategy)” ทำให้ขาดความสมบูรณ์ด้านการกำหนดภาพรวมอันเป็นภาพใหญ่ของยุทธศาสตร์ชาติ มหายุทธศาสตร์เป็นการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับพลังอำนาจแห่งชาติในระดับกว้าง การกำหนดสถานะของสถานะแวดล้อมระดับโลก และสถานะแวดล้อมภายในประเทศ รวมถึงการกำหนดขอบเขตของวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ของบทบาทของชาติที่มีต่อโลก เป็นกุญแจสำคัญของการพิจารณาความเป็นไปได้ของการใช้พลังอำนาจแห่งชาติให้เพียงพอต่อการบรรลุผลสำเร็จในวัตถุประสงค์หลักของมหายุทธศาสตร์ (Bartholomees, 2006 : 387) ทำให้สามารถมองเห็นภาพรวมของยุทธศาสตร์ชาติก่อนที่จะจัดทำรายละเอียดในส่วนอื่น ๆ ต่อไป และมหายุทธศาสตร์เปรียบเสมือนการใช้พลังอำนาจแห่งชาติทั้งหมด ที่มีอยู่ทั้งในยามสงครามและยามสงบ เพื่อสนับสนุนวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ของชาติที่มีบทบาทต่อสมาคมโลก รวมถึงจะต้องได้รับการบรรลุผลสำเร็จที่ดีที่สุดในวัตถุประสงค์แห่งชาติ ทั้งนี้จะต้องเกิดการคำนวณและมีการเชื่อมโยงของเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ซึ่งทรัพยากร คือ พลังอำนาจแห่งชาติ โดยมหายุทธศาสตร์จะต้องคำนวณ และพัฒนาเครื่องมือทางเศรษฐกิจ และพลังประชาชนของชาติ เพื่อสนับสนุนด้านการทหาร และต้องพัฒนาเครื่องมือทางด้านศิลปกรรมเพื่อส่งเสริมจิตวิญญาณของประชาชน ที่มีักจะเป็นส่วนสำคัญของการประมวลผล รูปแบบที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นของการใช้พลังอำนาจ มหายุทธศาสตร์ควรกำหนดกฎเกณฑ์ในการกระจายอำนาจระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน และกระจายอำนาจระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชน ยิ่งไปกว่านั้นพลังอำนาจในการรบไม่ใช่เครื่องมือแค่เครื่องมือเดียวของมหายุทธศาสตร์ แท้ที่จริงแล้วควรพิจารณาพลังอำนาจการกีดกันทางการเงิน พลังอำนาจการกีดกันทางการทูต พลังอำนาจการกีดกันเชิงพาณิชย์หรือเชิงเศรษฐกิจ และพลังอำนาจการกีดกันทางศิลปกรรม เพื่อสลายอำนาจของฝ่ายตรงข้าม มหายุทธศาสตร์ไม่ควรที่จะรวบรวมเครื่องมือต่าง ๆ ไปใช้ แต่ควรกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มาใช้เพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายด้านสันติภาพในอนาคต ได้แก่ ความมั่นคง และความมั่งคั่ง

มหายุทธศาสตร์เป็นเสมือนยุทธศาสตร์แม่บทของยุทธศาสตร์ชาติหรือเป็นเสมือนพิมพ์เขียวภาพใหญ่ของยุทธศาสตร์ชาติ เป็นโอกาสที่จะได้วิเคราะห์ข้อดีข้อเสียความเป็นไปได้ ความเที่ยงตรงและสมเหตุสมผล (Validity) ในกรอบใหญ่ล่วงหน้าก่อนหลังจากนั้นจึงจะกำหนดรายละเอียดเป็นยุทธศาสตร์ชาติต่อไป และภาพใหญ่ของยุทธศาสตร์ชาติที่จะต้องพิจารณาก็คือ

- ๑.๔.๑ เป้าหมาย (Ends) ในภาพรวมของยุทธศาสตร์ชาติ
- ๑.๔.๒ วิธีการ (Ways) ในภาพรวมของยุทธศาสตร์ชาติ
- ๑.๔.๓ ทรัพยากร (Means) ในภาพรวมของยุทธศาสตร์ชาติ
- ๑.๔.๔ การทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic Test) สำหรับมหายุทธศาสตร์
- ๑.๔.๕ การประเมินความเสี่ยงและการจัดการกับความเสี่ยง (Risk Assessment /Management)

๑.๕ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic Test) ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือฉบับนี้ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการทดสอบยุทธศาสตร์ ทำให้ขาดหลักประกันหรือไม่มีความมั่นใจว่ายุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดมามีความเหมาะสมต่อการนำไปใช้งาน หรือสามารถบรรลุเป้าหมายตามที่ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดไว้ได้ หรือในแต่ละขั้นตอนจะมีความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่นำยุทธศาสตร์ชาติที่ได้ไปสู่การปฏิบัติก็อาจจะสุ่มเสี่ยงต่อความล้มเหลว หรือไม่ก็จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ประชาชนในชาติต้องการอย่างแท้จริงได้

การทดสอบยุทธศาสตร์นั้นต้องการที่จะหาความสมดุลของเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ของยุทธศาสตร์ชาติหรือมหายุทธศาสตร์ชาติหรือเรียกอีกอย่างว่า “FAS TEST” โดยพิจารณา ดังนี้

๑.๕.๑ ทรัพยากร (Means) มีความเป็นไปได้ (Feasibility) ที่จะนำมาใช้แล้วทำให้บรรลุเป้าหมายหรือไม่ ?

๑.๕.๒ จะสามารถยอมรับ (Acceptability) ได้หรือไม่ในการนำวิธีการ (Ways) มาใช้สนับสนุนวิธีการ (Ways) ที่ทำให้บรรลุเป้าหมาย (Ends) ?

๑.๕.๓ เป้าหมาย (Ends) ที่กำหนดในยุทธศาสตร์มีความเหมาะสม (Suitability) หรือไม่ ?

๑.๖ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงและการจัดการกับความเสี่ยง (Risk Assessment/Management) ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือฉบับนี้ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงและการจัดการกับความเสี่ยง เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา และสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในศตวรรษที่ ๒๑ มีลักษณะที่แตกต่างไปจากสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในยุคสมัยก่อน ๆ ที่ผ่านมา กล่าวคือ สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในศตวรรษที่ ๒๑ มีลักษณะเปราะบาง (Volatile) ไม่แน่นอน (Uncertain) ซับซ้อน (Complex) และกำกวม (Ambiguous) และการเกิดพลวัตอยู่ตลอดเวลาทั้งในเรื่องของเวลา และพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ตัวแปรทั้งหลายนั้นจะต้องมีการแปรผันอยู่ตลอดเวลา การประมาณค่าความเสี่ยงจะต้องมุ่งค้นหาและพิสูจน์ความถูกต้องของความไม่สมดุลของตัวแปร

สำคัญทั้งหลาย การจัดการกับความเล็งมีความสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติเป็นอย่างมาก ถ้ายุทธศาสตร์ชาติมีความเล็งและไม่มีความมาตรการในการจัดการกับความเล็งแล้ว โอกาสที่ของยุทธศาสตร์ชาติจะเกิดความล้มเหลวจะมีสูงมาก

๑.๗ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือฉบับนี้ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ขาดการรับรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชน ความล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติก็อาจเกิดขึ้นได้ และประชาชนอาจจะไม่สนับสนุนหรือต่อต้านยุทธศาสตร์ชาติได้ เนื่องจากประเทศของโลกในศตวรรษที่ ๒๑ ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การปกครองประเทศแบบระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนมีอิสระทางความคิดและมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยภายใต้กรอบของยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ที่อยู่ในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ ระบอบการปกครองของประเทศไทยก็จะยังคงอยู่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กล่าวคือ ถ้าประชาชนไม่ได้รับทราบถึงรายละเอียดที่สำคัญของยุทธศาสตร์ชาติที่ประชาชนพึงจะได้รับทราบและได้เข้าไปมีส่วนร่วมให้ข้อเสนอแนะตามความเหมาะสม ประชาชนก็อาจจะต่อต้านยุทธศาสตร์ชาตินั้นหรือไม่ให้การสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ความล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติก็ย่อมเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติที่จะนำไปสู่การปฏิบัติก็ย่อมต้องมุ่งไปสู่การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นเป้าหมายร่วมของคนไทยทั้งประเทศ การที่จะให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นยุทธศาสตร์ชาติของประชาชน ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้จริง ยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างแท้จริงนั้นจะต้องผ่านความเห็นชอบของประชาชนตามกระบวนการการทำประชาพิจารณ์

๑.๘ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือฉบับนี้ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ การที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติมีความสมบูรณ์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงได้ คือ การนำยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ และจะต้องมีการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ตามรายละเอียดของยุทธศาสตร์ที่กำหนด และถ้ามีการทดสอบยุทธศาสตร์อย่างละเอียดรอบคอบขั้นตอนในการนำไปสู่การปฏิบัติก็จะไม่เกิดปัญหาหรือเกิดปัญหาน้อยลง เพราะได้มีการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องมาแล้วในขั้นตอนการทดสอบยุทธศาสตร์ การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติจะต้องมีการดำเนินการ ดังนี้

- ๑.๘.๑ กำหนดแนวทางในการดำเนินการว่าจะดำเนินการอย่างไร
- ๑.๘.๒ กำหนดโครงสร้างสายการบังคับบัญชาให้มีความชัดเจน
- ๑.๘.๓ กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการที่แน่นอนชัดเจน



๑.๘.๔ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ

๑.๘.๕ กำหนดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ การให้อำนาจหน้าที่สำหรับ ผู้ปฏิบัติอย่างแน่นอนชัดเจน

๑.๘ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการติดตามประเมินผล (Monitor and Evaluation) ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการติดตามประเมินผล ทำให้ไม่ทราบความสำเร็จหรือล้มเหลวของยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมาได้ การติดตามประเมินผล เป็นกระบวนการดำเนินงานด้านการกำกับควบคุม (Supervise and Control) เพื่อติดตามความก้าวหน้า ของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และหรือประเมินว่าการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำเร็จตามเป้าหมาย (Ends) ที่กำหนดไว้หรือไม่ การติดตามประเมินผลจะต้องกำหนดดัชนี (Index) ของการติดตาม ประเมินผล เพื่อเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสถานการณ์ที่ตรวจสอบวัดได้นั้นบรรลุหรือไม่บรรลุ เป้าหมายเมื่อเทียบกับเกณฑ์หรือดัชนีที่กำหนดหรือไม่ นอกจากนี้ การติดตามประเมินผล ยังสามารถช่วยให้วิเคราะห์เพิ่มเติมให้ทราบปัจจัยเหตุแห่งความสำเร็จและความล้มเหลวดังกล่าวได้ ทำให้เกิดประโยชน์ในการปรับปรุงแนวทางดำเนินการต่อไปได้

๑.๑๐ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนย้อนกลับ ไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์ (Feedback) ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้ไม่มีการกำหนดขั้นตอนย้อนกลับ ไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์ ทำให้เมื่อยุทธศาสตร์ถึงทางตันเดินหน้าต่อไปไม่ได้ การแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นเพื่อที่จะเดินหน้าต่อไปสู่การบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติได้ที่กำหนดแล้วนั้นจะ ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ทำให้เกิดความล้มเหลวของยุทธศาสตร์ที่มาจากโครงสร้างยุทธศาสตร์ ชาติที่ขาดขั้นตอนย้อนกลับ ไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์ก็ย่อมจะเกิดขึ้นได้ เมื่อการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์เกิดปัญหาข้อขัดข้องด้วยประการใด ๆ ก็ตาม โดยปกติจะต้องมีการคิดทบทวน และปรับปรุงยุทธศาสตร์ใหม่อีกครั้งเพื่อที่จะให้ยุทธศาสตร์นั้นเดินหน้าต่อไปได้ ดังนั้น ขั้นตอน การย้อนกลับ (Feedback) จึงมีความสำคัญต่อกระบวนการในการจัดทำและการ นำยุทธศาสตร์ชาติ ไปสู่การปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง

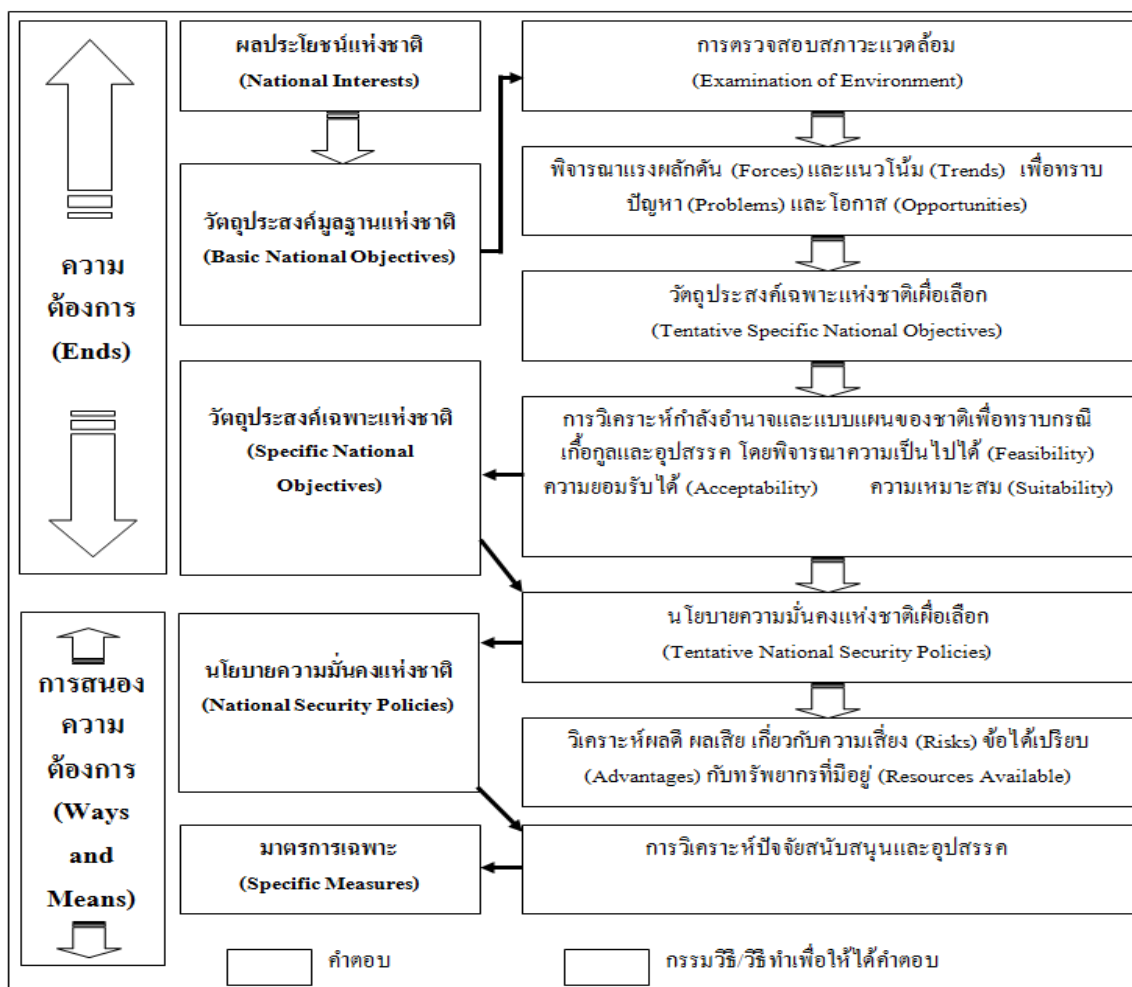
ดังนั้น การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการกำหนดขั้นตอนนี้ไว้ว่าการ ย้อนกลับ ไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์นั้นจะเริ่มจากขั้นตอนใดและไปสู่อันดับใดของขั้นตอนเดิม ที่ได้มีการดำเนินการมาก่อนหน้านี้ และจะต้องกำหนดแนวทางด้วยว่าจะย้อนกลับ ไปสู่การปรับปรุง เรื่องใดในตัวของยุทธศาสตร์ด้วย โดยปกติแล้วเนื่องจากการกำหนดยุทธศาสตร์นั้นจะต้อง มีการกำหนดองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของยุทธศาสตร์ก่อนคือ เป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ดังนั้น การย้อนกลับเพื่อนำไปสู่อการทบทวนและการปรับปรุงยุทธศาสตร์ จึงควรมุ่งไปสู่อการทบทวนเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ของยุทธศาสตร์

เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีการทบทวนยุทธศาสตร์ในภาพรวม หรือ มหายุทธศาสตร์ ก่อนเพราะความบกพร่องของยุทธศาสตร์ในรายละเอียดมีสาเหตุมาจากภาพรวม คือ มหายุทธศาสตร์ โดยจะต้องมีการทดสอบมหายุทธศาสตร์ใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งอาจจะต้องมีการปรับปรุง ทั้งเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) หรือองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่ง ก็อาจเป็นไปได้

สิ่งที่ต้องพึงเถียงเป็นพิเศษที่หลาย ๆ ประเทศมักใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแนวทางของประเทศให้สามารถก้าวกระโดดไปข้างหน้าให้ได้ก็คือการปรับปรุงเรื่อง วัฒนธรรมพื้นฐานของประเทศที่รวมเรียกว่า “ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose)” ซึ่งสาระสำคัญอยู่ที่มีการปรับเรื่องความเชื่อ (Beliefs) จริยธรรม (Ethics) และค่านิยม (Values) ของคนในชาติ ถ้าองค์ประกอบพื้นฐานทางวัฒนธรรมของคนในชาติทั้ง ๓ ประการนี้ได้รับการพัฒนาปรับปรุงอย่างเหมาะสมจะสามารถทำให้ประเทศชาติเดินหน้าไปได้และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ชาติก็จะสามารถเดินหน้าไปได้ในทางตรงกันข้าม ถ้าไม่มีการพัฒนาปรับปรุง ความเชื่อ จริยธรรม และค่านิยมของคนในชาติ เมื่อยุทธศาสตร์กำหนดแนวทางพัฒนาประเทศเป็นแบบใหม่วัฒนธรรม พื้นฐานของประชาชนในชาติก็ย่อมจะต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงไปด้วย และถ้าไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขความสำเร็จของการพัฒนาประเทศก็ย่อมล้มเหลว หลังจากนั้นต้องพิจารณาปรับปรุงเรื่องวิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ของมหายุทธศาสตร์ในลำดับต่อไป เช่น การปรับปรุงด้านองค์ความรู้ใหม่ การปรับปรุงด้านเทคโนโลยี การปรับปรุงด้านคุณภาพของ ประชากร เป็นต้น

## ๒. กลุ่มี่ด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

แผนภาพที่ ๑-๒ : ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มี่ด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ



ที่มา : เอกสาร วปอ. หมายเลข ๐๐๕, ม.ป.ป. : ๖๖

ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มี่ด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ เป็นตัวแบบที่ได้รับการยอมรับของหลายวงการทั่วประเทศว่าเป็นต้นแบบในการเป็นต้นแบบในการจัดทำยุทธศาสตร์มายาวนาน อีกทั้งยังได้ถูกใช้เป็นตัวแบบหลักสำหรับนักศึกษาหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ทำให้เชื่อกันว่าไม่ว่าวันเวลาผ่านไปยาวนานเท่าใดตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มี่ฉบับนี้ยังคงจะสามารถใช้ในการตอบสนองต่อความต้องการในการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติของวงการยุทธศาสตร์ของประเทศไทยได้อย่างที่ไม่มีเวลาล้าสมัย ซึ่งตัวแบบ

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือฉบับนี้ได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ของรัฐบาลอีกด้วย แต่หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องยังมีความกังวลใจว่าเมื่อถึงคราวที่จะนำตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือฉบับนี้ไปใช้งานให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจังแล้ว ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือฉบับนี้จะสามารถนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังตอบสนองต่อความต้องการของรัฐบาลยุคการปฏิรูปประเทศที่ต้องมียุทธศาสตร์ชาติเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนประเทศหรือไม่ และจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนทั้งประเทศที่รอคอยการพัฒนาประเทศตามแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติได้หรือไม่ เนื่องจากที่ผ่านมาที่ได้มีการนำตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินี้ไปใช้ในการศึกษาจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมาเป็นเวลายาวนานของนักศึกษาหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรเป็นการฝึกทางวิชาการ การจัดทำเป็นข้อเสนอแนะทางวิชาการ แต่ไม่ได้มีการนำไปทดลองใช้เป็นยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนประเทศอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การศึกษาครั้งนี้ พบว่า ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือฉบับนี้ยังมีประเด็นความไม่เหมาะสมเพียงพอ ความไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติสมัยใหม่ และความไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ของโลกในยุคปัจจุบัน จำนวน ๕ ประเด็น ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญต่อความสำเร็จและล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติทั้งสิ้น มีดังนี้

๒.๑ ไม่มีเป้าหมาย (Ends) สูงสุดของยุทธศาสตร์ หรือความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือฉบับนี้ไม่ได้มีการกำหนดส่วนที่เป็นเป้าหมาย (Ends) สูงสุดของยุทธศาสตร์ชาติ หรือ ที่เรียกว่าอีกอย่างว่า ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ประเด็นในข้อนี้จะมิรายละเอียดเหมือนกับประเด็นนี้ในคู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

๒.๒ มีข้อบกพร่องในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือนี้ได้มีการกำหนดแนวทางในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติอย่างจำเพาะเจาะจงในด้านวิธีการแต่มีข้อบกพร่อง ดังนี้

๒.๒.๑ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) ยังขาดความถูกต้องเหมาะสม ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือฉบับนี้ได้กำหนดไว้ว่าผลประโยชน์แห่งชาติเป็นเป้าหมาย (Ends) สูงสุดของยุทธศาสตร์ชาติ แต่ตามทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบันจะกำหนด ผลประโยชน์แห่งชาติ เป็นเพียงเป้าหมายรองของยุทธศาสตร์ชาติเท่านั้น และกำหนดให้ ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) เป็นเป้าหมาย (Ends) สูงสุดของยุทธศาสตร์ชาติ เป็นจุดเริ่มต้นของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และให้ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) เป็นขั้นตอนลำดับรองลงมา (Bartholomees, 2006 : 387; พจน์ พงศ์สุวรรณ, ๒๕๓๖ : ๑๒๐; โสภณ

ศิริงาม, ๒๕๕๕: ๒๒๘; นักศึกษาหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรรุ่นที่ ๕๘, ๒๕๕๕: ๒๓) ผลประโยชน์แห่งชาติเป็นเป้าหมายระหว่างทาง เพราะเมื่อบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติแล้ว จึงจะสามารถบรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ซึ่งเป็นเป้าหมาย (Ends) ที่สูงกว่าต่อไปได้

๒.๒.๒ ไม่มีวิธีการและขั้นตอนที่แน่นอนและชัดเจนในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติโดยไม่มีหลักวิชาการอ้างอิง ไม่มีตัวอย่างเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดทำให้ยากต่อการดำเนินการ ทำให้ผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้นตอบคำถามไม่ได้ว่า จะกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติมากน้อยเพียงใด ผลประโยชน์แห่งชาติควรที่จะครอบคลุมประเด็นอะไรบ้าง และผลประโยชน์แห่งชาติควรจัดลำดับความสำคัญหรือความเร่งด่วนเพื่อที่จะให้บรรลุต่อผลประโยชน์แห่งชาติต่าง ๆ นั้นอย่างไร

๒.๒.๓ ไม่ได้กำหนดว่าต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างไร ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้ไม่ได้กำหนดแนวทางที่จะให้การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อที่จะทำให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้จะทำให้สุมเสี่ยงต่อความขัดแย้งของคนในชาติได้อันเนื่องจากผลประโยชน์ขัดกันภายในประเทศ จากหลักการยุทธศาสตร์ ผลประโยชน์แห่งชาติจะต้องตอบสนองต่อความอยู่รอดของประเทศ ความมีเอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดน ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ และต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนด้วย (พจน์ พงศ์สุวรรณ, ๒๕๓๖ : ๑๒๓-๑๒๔)

๒.๒.๔ ไม่ได้กำหนดแนวทางไว้ว่าต้องป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งกับต่างประเทศ ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้ไม่ได้กำหนดแนวทางไว้ว่าต้องป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งกับต่างประเทศ ผลประโยชน์แห่งชาติที่อยู่ภายนอกประเทศ ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศได้ ซึ่งความขัดแย้งระหว่างประเทศอาจพัฒนาไปสู่รุนแรงจนเป็นสงครามระหว่างประเทศได้ ดังนั้น การกำหนดผลประโยชน์ชาตินั้นต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้านหรือประเทศอื่นที่อาจมีประโยชน์ทับซ้อนกัน

๒.๒.๕ ไม่ได้กำหนดแหล่งที่มาที่แน่นอนชัดเจนของผลประโยชน์แห่งชาติ ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้ไม่ได้กำหนดแหล่งที่มาที่แน่นอนชัดเจนของผลประโยชน์แห่งชาติ การไม่ได้กำหนดที่แหล่งที่มาของผลประโยชน์แห่งชาติให้ไว้เป็นแนวทางจะทำให้การดำเนินการให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติเป็นไปด้วยความยากลำบาก และ

มีความยากในการตอบคำถามได้ว่า อะไรคือผลประโยชน์แห่งชาติอีกบ้าง กำหนดจำนวนเท่าใดจึงจะเพียงพอ ครอบคลุมเรื่องอะไรบ้าง

๒.๓ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการกำหนดทิศทางและแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการกำหนดทิศทางและแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ หรือการขาดขั้นตอนในการกำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศหรือการขาดขั้นตอนในการกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) ทำให้ขาดความสมบูรณ์ด้านการกำหนดภาพรวมอันเป็นภาพใหญ่ของยุทธศาสตร์ชาติ มหายุทธศาสตร์เป็นการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับพลังอำนาจแห่งชาติในระดับกว้าง การกำหนดสถานะของสถานะแวดล้อมระดับโลก และสถานะแวดล้อมภายในประเทศ รวมถึงการกำหนดขอบเขตของวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ของบทบาทของชาติที่มีต่อโลก เป็นกุญแจสำคัญของการพิจารณาความเป็นไปได้ของการใช้พลังอำนาจแห่งชาติให้เพียงพอต่อการบรรลุผลสำเร็จในวัตถุประสงค์หลักของมหายุทธศาสตร์ (Bartholomees, 2006 : 387) ทำให้สามารถมองเห็นภาพรวมของยุทธศาสตร์ชาติก่อนที่จะจัดทำรายละเอียดในส่วนอื่น ๆ ต่อไป และมหายุทธศาสตร์เปรียบเสมือนการใช้พลังอำนาจแห่งชาติทั้งหมด ที่มีอยู่ทั้งในยามสงครามและยามสงบ เพื่อสนับสนุนวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ของชาติที่มีบทบาทต่อสมาคมโลก รวมถึงจะต้องได้รับการบรรลุผลสำเร็จที่ดีที่สุดในวัตถุประสงค์แห่งชาติ ทั้งนี้จะต้องเกิดการคำนวณและมีการเชื่อมโยงของเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ซึ่งทรัพยากร คือ พลังอำนาจแห่งชาติ ประเด็นในข้อนี้จะมีรายละเอียดเหมือนกับประเด็นนี้ของกลุ่มการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติ ของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

๒.๔ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic Test) ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการทดสอบยุทธศาสตร์ ทำให้ขาดหลักประกันหรือไม่มีความมั่นใจว่ายุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดมามีความเหมาะสมต่อการนำไปใช้งาน หรือสามารถบรรลุเป้าหมายตามที่ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดไว้ได้ หรือในแต่ละขั้นตอนจะมีความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ นำยุทธศาสตร์ชาติที่ได้ไปสู่การปฏิบัติก็อาจจะสุ่มเสี่ยงต่อความล้มเหลว หรือไม่ก็จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ประชาชนในชาติต้องการอย่างแท้จริงได้ ประเด็นในข้อนี้จะมีรายละเอียดเหมือนกับประเด็นนี้ในตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติ ของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ อย่างไรก็ตาม ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้ได้กำหนดให้ขั้นตอนการทดสอบยุทธศาสตร์ไปใช้การวิเคราะห์พลังอำนาจแห่งชาติ และแบบแผนของชาติ ซึ่งก็ไม่มีประโยชน์อันใดในการที่จะนำการทดสอบยุทธศาสตร์มาใช้ในการวิเคราะห์พลังอำนาจแห่งชาติและแบบแผน

ของชาติ เพราะเป้าหมายหลักของการใช้การทดสอบยุทธศาสตร์นั้นต้องการที่จะหาความสมดุลของเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ของยุทธศาสตร์เป็นหลัก จึงนับว่าตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้ใช้การทดสอบยุทธศาสตร์ผิวดูประสงฆ์ที่แท้จริง

๒.๕ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงและการจัดการกับความเสียหาย (Risk Assessment/Management) ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงและการจัดการกับความเสียหาย เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา และสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในศตวรรษที่ ๒๑ มีลักษณะที่แตกต่างไปจากสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในยุคสมัยก่อน ๆ ที่ผ่านมา กล่าวคือ สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในศตวรรษที่ ๒๑ มีลักษณะเปราะบาง (Volatile) ไม่แน่นอน (Uncertain) ซับซ้อน (Complex) และกำกวม (Ambiguous) และการเกิดพลวัตอยู่ตลอดเวลา ทั้งในเรื่องของเวลาและพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ตัวแปรทั้งหลายนั้นจะต้องมีการแปรผันอยู่ตลอดเวลา การประมาณค่าความเสี่ยงจะต้องมุ่งค้นหาและพิสูจน์ความถูกต้องของความไม่สมดุลของตัวแปรสำคัญทั้งหลาย การจัดการกับความเสียหายมีความสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติเป็นอย่างมาก ถ้ายุทธศาสตร์ชาติมีความเสี่ยงและไม่มีความสามารถในการจัดการกับความเสียหายแล้ว โอกาสที่ของยุทธศาสตร์ชาติจะเกิดความล้มเหลวจะมีสูงมาก

๒.๖ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ขาดการรับรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชน ความล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติก็อาจเกิดขึ้นได้ และประชาชนอาจจะไม่สนับสนุนหรือต่อต้านยุทธศาสตร์ชาติได้ ประเด็นในข้อนี้จะมีรายละเอียดเหมือนกับประเด็นนี้ในตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติ ของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

๒.๗ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ การที่จะทำให้อยุทธศาสตร์ชาติมีความสมบูรณ์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงได้ คือ การนำยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ และจะต้องมีการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ตามรายละเอียดของยุทธศาสตร์ที่กำหนด และถ้ามีการทดสอบยุทธศาสตร์อย่างละเอียดรอบคอบขั้นตอนในการนำไปสู่การปฏิบัติก็จะไม่เกิดปัญหาหรือเกิดปัญหาน้อยลง เพราะได้มีการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องมาแล้วในขั้นตอนการทดสอบยุทธศาสตร์ การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติจะต้องมีการดำเนินการประเด็นในข้อนี้จะมีรายละเอียดเหมือนกับประเด็นนี้ในตัวแบบการ

กำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติ ของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

๒.๘ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการติดตามประเมินผล (Monitor and Evaluation) ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการติดตามประเมินผล ทำให้ไม่ทราบความสำเร็จหรือล้มเหลวของยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมาได้ การติดตามประเมินผล เป็นกระบวนการดำเนินงานด้านการกำกับควบคุม (Supervise and Control) เพื่อติดตามความก้าวหน้าของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และหรือประเมินว่าการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำเร็จตามเป้าหมาย (Ends) ที่กำหนดไว้หรือไม่ การติดตามประเมินผลจะต้องกำหนดดัชนี (Index) ของการติดตามประเมินผลเพื่อเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสถานการณ์ที่ตรวจสอบวัดได้นั้นบรรลุหรือไม่บรรลุ เป้าหมายเมื่อเทียบกับเกณฑ์หรือดัชนีที่กำหนดหรือไม่ นอกจากนี้ การติดตามประเมินผลยังสามารถช่วยให้วิเคราะห์เพิ่มเติมให้ทราบปัจจัยเหตุแห่งความสำเร็จและความล้มเหลวดังกล่าวได้ ทำให้เกิดประโยชน์ในการปรับปรุงแนวทางดำเนินการต่อไปได้

๒.๙ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์ (Feedback) ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้ไม่มีการกำหนดขั้นตอนย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์ ทำให้เมื่อยุทธศาสตร์ถึงทางตันเดินหน้าต่อไปไม่ได้ การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะเดินหน้าต่อไปสู่การบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติได้ที่กำหนดแล้วนั้นจะไม่สามารถดำเนินการต่อได้ ประเด็นในข้อนี้จะมีรายละเอียดเหมือนกับประเด็นนี้ในตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติ ของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

## สรุป

ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) ของรัฐบาล ที่จะใช้เป็นกรอบแนวทางการบริหารและพัฒนาประเทศ ประกอบด้วย ๖ ยุทธศาสตร์ ได้แก่

๑. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง
๒. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
๓. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน
๔. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม
๕. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
๖. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ



โดยยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ได้นำใช้แนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ จากตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจากคู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติ ของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ และตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจากคู่มือด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ซึ่งตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือทั้ง ๒ ฉบับ ประเด็นความไม่เหมาะสมเพียงพอ ความไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการ ว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติสมัยใหม่ และความไม่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ของโลกในยุคปัจจุบัน

ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติ ของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ พบประเด็นความไม่เหมาะสมเพียงพอ ความไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการ ว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติสมัยใหม่ และความไม่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ของโลกในยุคปัจจุบัน จำนวน ๑๐ ประเด็น คือ

๑. ไม่มีเป้าหมายสูงสุดของยุทธศาสตร์ หรือความมุ่งประสงค์แห่งชาติ
๒. มีข้อบกพร่องในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ
๓. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการตรวจสอบสภาพแวดล้อมในภาพรวม
๔. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการกำหนดทิศทางและแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ
๕. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการทดสอบยุทธศาสตร์
๖. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงและการจัดการกับความเสี่ยง
๗. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน
๘. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ
๙. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการติดตามประเมินผล
๑๐. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์

ส่วนตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจากคู่มือด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ พบประเด็นความไม่เหมาะสมเพียงพอ ความไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการ ว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติสมัยใหม่ และความไม่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ของโลกในยุคปัจจุบัน จำนวน ๕ ประเด็น คือ

๑. ไม่มีเป้าหมายสูงสุดของยุทธศาสตร์ หรือความมุ่งประสงค์แห่งชาติ
๒. มีข้อบกพร่องในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ

๓. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการกำหนดทิศทางและแนวทางในการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติ หรือขาดการกำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศหรือการขาดขั้นตอนในการกำหนดมหา ยุทธศาสตร์

๔. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการทดสอบยุทธศาสตร์

๕. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงและการจัดการกับความเสี่ยง

๖. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

๗. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

๘. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการติดตามประเมินผล

๙. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์

นอกจากนี้ ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มทั้ง ๒ ฉบับ มีประเด็น ข้อบกพร่องที่แตกต่างกัน คือ ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มการกำหนดยุทธศาสตร์ ในระดับชาติ ของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ มีการกำหนดขั้นตอนใน การตรวจสอบสภาพแวดล้อมในภาพรวม แต่ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจากคู่มือด้านการ พัฒนายุทธศาสตร์ชาติ ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ไม่มีการ กำหนดขั้นตอนในการตรวจสอบสภาพแวดล้อมในภาพรวม

## บทที่ ๔

### ตัวแบบที่เหมาะสมในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติ

บทนี้เป็นผลการศึกษารูปแบบที่เหมาะสมในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติประกอบไปด้วยเนื้อหา ดังนี้

๑. แนวทางการกำหนดรูปแบบยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติ
๒. ตัวแบบที่เหมาะสมในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑
๓. สรุปผล

### แนวทางการกำหนดรูปแบบยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติ

จากผลการศึกษา สามารถกำหนดแนวทางรูปแบบยุทธศาสตร์ที่เป็นลักษณะของการตั้งคำถามเกี่ยวกับปัจจัยในความสำเร็จและล้มเหลว ๑๖ ประการ ที่ชี้บ่งว่ายุทธศาสตร์ชาติจะประสบความสำเร็จหรือไม่ถ้าตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติใดไม่สามารถตอบคำถามเกี่ยวกับปัจจัยในความสำเร็จและล้มเหลวดังกล่าวจะมีแนวโน้มสูงที่ยุทธศาสตร์ชาติจะล้มเหลวได้ในทางกลับกัน ถ้าตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติใดสามารถตอบคำถามเกี่ยวกับปัจจัยในความสำเร็จและล้มเหลว ๑๖ ประการได้ครบถ้วนแล้วและมีการดำเนินการตามกระบวนการอย่างถูกต้องเหมาะสม จะได้ยุทธศาสตร์ชาติที่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของประเทศที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาตินั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะทำให้ได้ยุทธศาสตร์ชาติที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ได้อย่างเป็นรูปธรรมแนวทางกำหนดรูปแบบยุทธศาสตร์ชาติโดยการตั้งคำถามเกี่ยวกับปัจจัยในความสำเร็จและล้มเหลว ๑๖ ประการ ที่เรียงตามลำดับก่อนหลังต่อเนื่องกันไปมีรายละเอียดดังนี้

**ประการที่ ๑ ยุทธศาสตร์ชาติมีเป้าหมาย (Ends) สูงสุดของประเทศตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติเป็นที่แน่นอนชัดเจนหรือไม่** ถ้าตัวแบบยุทธศาสตร์ไม่มีขั้นตอนการกำหนดเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนยุทธศาสตร์ชาติจะล้มเหลวแต่ถ้ามีการกำหนดไว้อย่างแน่นอนชัดเจนและมีความถูกต้องเหมาะสมจะประสบความสำเร็จ

**ประการที่ ๒ ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่** (แบ่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ภายในประเทศลงตัวหรือไม่) ถ้าตัวแบบยุทธศาสตร์ได้มีการแบ่งและกำหนดแนวทางในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติและมีการแจกแจงอย่างละเอียดและมีความเหมาะสม เช่น กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติที่อยู่ภายนอกประเทศไว้ชัดเจน แบ่งผลประโยชน์แห่งชาติภายในประเทศไว้อย่างเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มทุกหมู่เหล่าและเป็นที่ยอมรับของประชาชนในชาติอย่างทั่วถึงกันไว้อย่างชัดเจน ความขัดแย้งภายในประเทศเรื่องผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ก็จะไม่เกิดขึ้นยุทธศาสตร์ชาตินั้นจะประสบความสำเร็จในทางตรงกันข้ามถ้าไม่มีการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ชัดเจนและแบ่งผลประโยชน์ของคนในชาติอย่างเป็นธรรมยุทธศาสตร์ชาตินั้นก็จะล้มเหลว

**ประการที่ ๓ ยุทธศาสตร์ชาติอันเกิดจากการตรวจสอบสภาพแวดล้อมทั้งภายในประเทศและภายในประเทศไว้อย่างรอบคอบหรือไม่** การตรวจสอบสภาพแวดล้อมทั้งภายในประเทศและภายในประเทศจะช่วยในการกำหนดตำแหน่ง (Position) ของประเทศไทยในประชาคมโลกได้อย่างเหมาะสมป้องกันผลกระทบทางลบอันจะเกิดกับยุทธศาสตร์ชาติและมุ่งแสวงหาปัจจัยเกื้อกูลต่อยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด การตรวจสอบสภาพแวดล้อมและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่ละเอียดรอบคอบ มีงานวิจัยรองรับ มีเอกสารทางการข่าวกรองระดับชาติและนานาชาติรองรับอย่างมีเหตุผล ประกอบด้วยหลักวิชาการที่ชัดเจนจะทำให้การกำหนดภาพอนาคตของสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกถูกต้องตามความเป็นจริงได้มากที่สุดโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดภาพของสภาพแวดล้อมในอนาคตระยะยาวตามระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนด (๒๐ ปี) ถ้าการตรวจสอบสภาพแวดล้อมละเอียดรอบคอบถูกต้องตรงกับความเป็นจริงของสถานการณ์มากยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดจะประสบความสำเร็จแต่ถ้าไม่ก็จะล้มเหลว

**ประการที่ ๔ ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่** ถ้าตัวแบบยุทธศาสตร์ไม่มีการกำหนดวิสัยทัศน์ไว้อย่างชัดเจนยุทธศาสตร์ชาติจะล้มเหลว แต่ถ้ามีการกำหนดไว้อย่างแน่นอนชัดเจนและมีความถูกต้องเหมาะสมจะประสบความสำเร็จ

**ประการที่ ๕ ยุทธศาสตร์ชาติได้มีการกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) ไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่** เนื่องจากมหายุทธศาสตร์มีความสำคัญมากต่อการคิดกรอบใหญ่ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในเบื้องต้นก่อนที่จะจัดทำรายละเอียดของยุทธศาสตร์ชาติ ถ้าไม่มีการกำหนดกรอบใหญ่ไว้อย่างแน่นอนชัดเจนการจัดทำรายละเอียดของยุทธศาสตร์ชาติก็จะไม่มีความแน่นอน ความครบถ้วนและสมเหตุสมผลของรายละเอียดภายในก็จะไม่เกิดขึ้นความล้มเหลวของ

ยุทธศาสตร์ชาติก็จะเกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าไม่มีการกำหนดเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ในภาพใหญ่ของยุทธศาสตร์ทำให้การจัดทำรายละเอียดภายในของยุทธศาสตร์ชาติไม่มีหลักการที่แน่นอน สับสน วกวน สุ่มเสี่ยงต่อการมองภาพไม่ครบถ้วนและขาดเหตุและผลไป

**ประการที่ ๖ ยุทธศาสตร์ชาติที่เกิดจากการกำหนดนโยบายแห่งชาติ (National Policy) มีความเหมาะสมหรือไม่** นโยบายแห่งชาติที่กำหนดขึ้นมาจากความมุ่งประสงค์ (Purpose) ของฝ่ายการเมืองซึ่งจะต้องกำหนดให้อยู่ในกรอบของมหายุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้แล้ว จะเป็นช่องทางให้รัฐบาลต่อมาที่เข้าบริหารประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติได้เสนอนโยบายของตนให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ถ้าไม่มีแนวทางในการกำหนดนโยบายแห่งชาติไว้จะทำให้รัฐบาลใหม่ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับยุทธศาสตร์ชาติได้จะเป็นการปิดกั้นแนวความคิดการบริหารประเทศของรัฐบาลต่อ ๆ มา จะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติอาจหยุดชะงักลงเพราะรัฐบาลใหม่ที่อาจไม่เห็นด้วยกับแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติเดิม การบริหารประเทศจะไปถึงทางตันความล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติก็จะเกิดขึ้น ดังนั้น ตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติจึงจะต้องมีแนวทางการกำหนดนโยบายแห่งชาติของรัฐบาลใหม่ที่เข้ามามีส่วนร่วมบริหารประเทศต่อมาได้อย่างเหมาะสม

**ประการที่ ๗ ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objective) หรือส่วนเป้าหมาย (Ends) ใช้อย่างเหมาะสมหรือไม่** วัตถุประสงค์แห่งชาติจะถูกพัฒนามาจากนโยบายแห่งชาติในกระบวนการก่อนหน้าและวัตถุประสงค์แห่งชาตินี้จะถูกเปลี่ยนเป็นส่วนเป้าหมาย (Ends) ของยุทธศาสตร์หลักของยุทธศาสตร์ชาติ ถ้าตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติใช้อย่างชัดเจนยุทธศาสตร์ชาติจะล้มเหลวแต่ถ้ามีการกำหนดใช้อย่างแน่นอนชัดเจนและมีความถูกต้องเหมาะสมจะประสบความสำเร็จ

**ประการที่ ๘ ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ (Strategic Concept : Ways) หรือวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายใช้อย่างเหมาะสมหรือไม่** การกำหนดแนวความคิดทางยุทธศาสตร์เพื่อใช้เป็นวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ได้นั้นต้องอาศัยทั้งศาสตร์ และศิลป์หรือต้องอาศัยทั้งหลักวิชาการว่าด้วยยุทธศาสตร์และความเชี่ยวชาญในด้านการจัดทำยุทธศาสตร์จึงจะได้แนวความคิดทางยุทธศาสตร์ที่มีความเหมาะสมทำให้สามารถบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ได้ ตัวแบบยุทธศาสตร์ที่ไม่มีขั้นตอนในการกำหนดแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ที่แน่นอนชัดเจนยุทธศาสตร์จะล้มเหลวแต่ถ้ามีแนวทางที่ครบถ้วนสมบูรณ์และมีความเหมาะสมจะทำให้ยุทธศาสตร์นั้นประสบความสำเร็จได้

**ประการที่ ๕ ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดส่วนที่เป็นทรัพยากร (Resources: Means) ของยุทธศาสตร์ไว้เหมาะสมหรือไม่** ถ้าตัวแบบยุทธศาสตร์ไม่มีการกำหนดส่วนทรัพยากร ประกอบยุทธศาสตร์ไว้อย่างชัดเจนและเหมาะสมยุทธศาสตร์ชาติจะล้มเหลวแต่ถ้ามีการกำหนดไว้ อย่างแน่นอนชัดเจนและมีความถูกต้องเหมาะสมจะประสบความสำเร็จ

**ประการที่ ๑๐ ยุทธศาสตร์ชาติได้มีการทดสอบความเที่ยงตรง และสมเหตุผล (Validity Test) รวมทั้งความสมดุลของเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Means) และทรัพยากร (Means) ของยุทธศาสตร์อย่างเหมาะสมหรือไม่** การทดสอบยุทธศาสตร์จะช่วยในการกลั่นกรองให้ ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมีความเที่ยงตรงสมเหตุผลสามารถนำไปสู่การปฏิบัติและบรรลุความสำเร็จ ได้จริง ถ้ายุทธศาสตร์ไม่มีการทดสอบอย่างละเอียดรอบคอบจะไม่มีสิ่งรับประกันได้ว่ายุทธศาสตร์ ที่กำหนดขึ้นจะใช้ได้จริงหรือไม่ เช่น ความเป็นไปได้หรือไม่ มีงบประมาณสนับสนุนหรือไม่ ประชาชนยอมรับหรือไม่ มีกฎหมายรองรับหรือไม่ เป็นต้น ถ้าไม่มีขั้นตอนนี้ยุทธศาสตร์จะล้มเหลว แต่ถ้ามีการทดสอบยุทธศาสตร์อย่างเหมาะสมยุทธศาสตร์จะประสบความสำเร็จ

**ประการที่ ๑๑ ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนด แผนงาน /โครงการ (Projects/Plans) ประกอบยุทธศาสตร์ชาติไว้เหมาะสมหรือไม่** ความสำคัญของแผนงานและโครงการนั้นถือเป็นหัวใจสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ ลักษณะสำคัญของแผนงานและโครงการที่จะทำให้ ยุทธศาสตร์ชาติเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริงนั้นต้องเป็นสิ่งที่เมื่อกำหนดขึ้นแล้วและนำไปสู่การ ปฏิบัติแล้วเกิดผลกระทบ (Impact) อย่างสูงต่อการพัฒนาประเทศ เช่น แผนงานและโครงการ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมของคนในชาติให้เหมาะสมกับเป้าหมาย ของการพัฒนาประเทศ การกำหนดแผนงานและโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาองค์ความรู้และ เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ล้ำสมัยและ/หรือแผนงานและโครงการในเรื่องการบริหารจัดการแบบใหม่ เป็นต้น แผนงานและโครงการที่มีความแหลมคมและเหมาะสมส่วนใหญ่จึงขึ้นอยู่กับอัตราของ นักยุทธศาสตร์ในประเทศนั้น ๆ ที่จะสามารถคิดค้นขึ้นมาได้หรือไม่ก็อาจจะได้รับคำปรึกษา แนะนำจากประเทศที่เคยมีประสบการณ์ในความสำเร็จของการพัฒนาประเทศมาแล้ว

**ประการที่ ๑๒ ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดให้มีการประเมินและจัดการกับความเสี่ยง (Risk Assessment/Management) ของยุทธศาสตร์ไว้เหมาะสมหรือไม่** ความเสี่ยง (Risk) จะทำลายความหวังของยุทธศาสตร์ชาติไปสิ้นถ้าไม่มีการจัดการกับความเสี่ยงอย่างเหมาะสม ความเสี่ยงจะเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาตราบเท่าที่สภาพแวดล้อมของโลกและสภาพแวดล้อมภายในประเทศ แปรผันอยู่ตลอดเวลา และความเสี่ยงก็สามารถเกิดขึ้นได้ ถ้าไม่มีความสมดุลระหว่างเป้าหมาย

(Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ของยุทธศาสตร์ชาติ ความเสี่ยงจึงเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จหรือล้มเหลวหลักของยุทธศาสตร์ทุกระดับ ถ้าไม่มีขั้นตอนในการประเมินและจัดการกับความเสี่ยงยุทธศาสตร์ชาติจะเกิดความล้มเหลวได้อย่างแน่นอน

**ประการที่ ๑๓ ยุทธศาสตร์ชาติได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (People Participation)**

ในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์อย่างเหมาะสมหรือไม่ ยุทธศาสตร์ชาติภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือการปกครองในระบอบอื่นใดที่ต้องอาศัยปัจจัยการสนับสนุนจากประชาชนในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอย่างเหมาะสมปัญหาที่จะเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จและล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติที่นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งยวดก็คือการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ถ้าประชาชนนิ่งเฉยไม่ร่วมมือและการที่ประชาชนขัดขวางต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของชาติความล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติย่อมหลีกเลี่ยงได้ยากยิ่ง

**ประการที่ ๑๔ ยุทธศาสตร์ชาติได้จัดให้มีแนวทางในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ**

**(Implementation) ใว้อย่างเหมาะสมหรือไม่** การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติหรือการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์นั้นเป็นเรื่องใหญ่มาก ผลที่เกิดขึ้นจากการมียุทธศาสตร์ชาติจะเป็นอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับ การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติว่าผลออกมาจะเป็นอย่างไร ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาตินอกเหนือจากการที่มีตัวเอกสารยุทธศาสตร์ชาติที่ดีเยี่ยมแล้วสิ่งที่รัฐบาลที่มีหน้าที่ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่ความสำเร็จคือ การสถาปนาระบบในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติที่มีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล การสถาปนาระบบในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อนำยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติจึงมีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จและล้มเหลวต่อยุทธศาสตร์ชาติ

**ประการที่ ๑๕ ยุทธศาสตร์ชาติได้มีการกำหนดการติดตามและประเมินผล (Evaluation)**

**ใว้อย่างเหมาะสมหรือไม่** การติดตามและประเมินผลจะทำให้ทราบว่า การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัตินั้นดำเนินการไปถึงไหนแล้วสำเร็จหรือล้มเหลวอย่างไร การติดตามและประเมินผลจึงมีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จและล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติ จำเป็นที่จะต้องมีขั้นตอนนี้ในตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติ

**ประการที่ ๑๖ ยุทธศาสตร์ชาติได้มีการกำหนดให้มีการย้อนกลับ (Feedback)**

**ของข้อมูล เพื่อปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์เมื่อพบกับปัญหาและอุปสรรคในระหว่างการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ใว้อย่างเหมาะสมหรือไม่** เมื่อยุทธศาสตร์ชาติได้รับการขับเคลื่อนไปปัญหาอุปสรรคในการขับเคลื่อนจะถูกค้นพบระหว่างการดำเนินการ การแก้ไขปัญหาลักษณะที่พบเป็นเรื่อง

ที่จะต้องเร่งรีบดำเนินการ ปัญหาอุปสรรคบางอย่างต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขในเชิงระบบ ดังนั้น การย้อนกลับของข้อมูลเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบจึงมีความจำเป็นอย่างมาก

## ตัวแบบที่เหมาะสมในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษ ที่ ๒๑

จากการสังเคราะห์ข้อมูลจาก

๑. การวิพากษ์ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล (ซึ่งประยุกต์แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์มาจากตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ และตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ หรือเอกสาร วปอ. หมายเลข ๐๐๕)

๒. ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในรูปแบบต่าง ๆ

๓. แนวทางกำหนดตัวแบบยุทธศาสตร์ที่เป็นลักษณะของการตั้งคำถามเกี่ยวกับปัจจัยในความสำเร็จและล้มเหลว ๑๖ ประการ

๔. ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants : KIs) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดทำยุทธศาสตร์

พบว่า สามารถเสนอตัวแบบที่เหมาะสมในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ โดยนักยุทธศาสตร์สามารถนำตัวแบบตัวนี้ไปใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติรวมถึงการนำไปใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชั้นรองลงมาได้ เช่น ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ และยุทธศาสตร์การทหารแห่งชาติ แต่จะต้องใช้พิจารณาถึงการนำไปใช้ให้เหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในยุทธศาสตร์แต่ละระดับ การกำหนดยุทธศาสตร์ที่ต่างระดับกันย่อมต้องมีความแตกต่างกันไป ดังนั้น การประยุกต์ใช้กับยุทธศาสตร์ระดับอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากยุทธศาสตร์ชาติจึงเป็นเรื่องที่สามารถปฏิบัติ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ (แผนภาพที่ ๔-๑) โดยมีองค์ประกอบและกระบวนการหลักที่สำคัญ ได้แก่

๑. ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose)

๒. ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests)

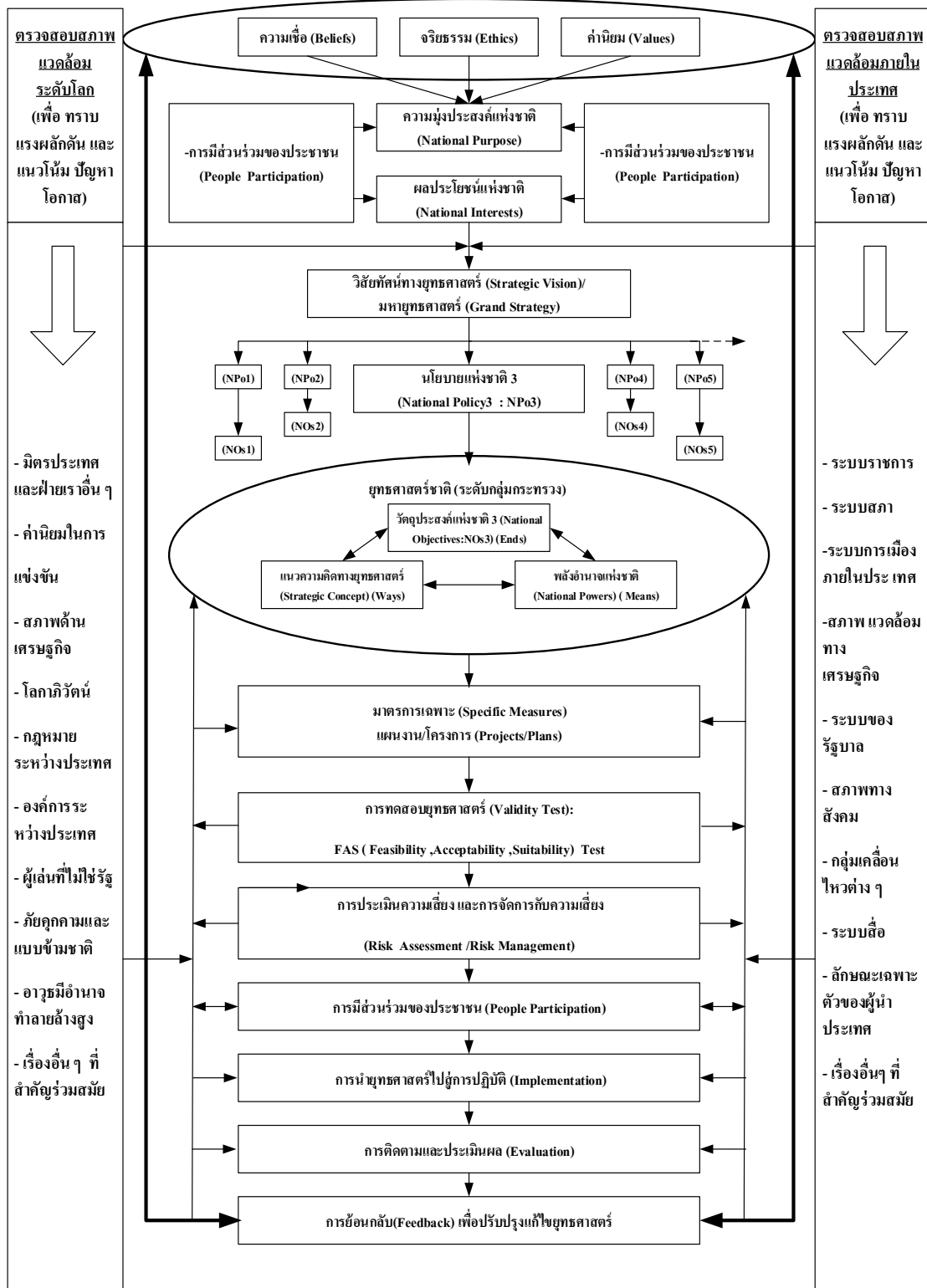
๓. การตรวจสอบและการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (Validate Test)

๔. วิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ (Strategic Vision)



๕. มหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy)
๖. นโยบายแห่งชาติ (National Policy)
๗. ยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy)
๘. วัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objectives)
๙. แนวความคิดทางยุทธศาสตร์ (Strategic Concept/Course of Action)
๑๐. พลังอำนาจแห่งชาติ (National Power)
๑๑. มาตรการเฉพาะ (Specific Measures) และแผนงาน/โครงการ (Projects/Plans)
๑๒. การทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic/Validity Test)
๑๓. การประเมินความเสี่ยงและการจัดการกับความเสี่ยง (Risk Assessment/ Management)
๑๔. การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation)
๑๕. การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation)
๑๖. การติดตามและประเมินผล (Evaluation)
๑๗. การย้อนกลับ (Feedback)

แผนภาพที่ ๔-๑ : ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑



## ๑. ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ

ความมุ่งประสงค์แห่งชาติเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ และเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ที่มีความสำคัญยิ่ง ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) หมายถึง การแสดงออกของค่านิยม (Values) ที่ค่อนข้างจะทนทานถาวรหรือไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงง่าย ๆ ซึ่งชาตินั้นมีอยู่ดั้งเดิมหรือตั้งแต่เริ่มแรกที่ถูกกำหนดขึ้นตามความเชื่อของสังคม ค่านิยมทางวัฒนธรรม และจริยธรรมของชาติ การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาตินับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญอย่างมากในการกำหนดยุทธศาสตร์ความมุ่งประสงค์แห่งชาติเป็นเป้าหมายรวมของชาติที่คนทั้งชาติมีความต้องการร่วมกัน และถ้าในทางปฏิบัติแล้วเมื่อเกิดยุทธศาสตร์ชาติขึ้นมาประชาชนในชาติทุกภาคส่วนจะต้องตระหนักรู้และจดจำได้อย่างขึ้นใจว่าประเทศมีเป้าหมายสูงสุดที่เป็นความหวังของคนในชาติ คืออะไร เช่น ความมั่นคงปลอดภัยของคนในชาติ ความมั่งคั่งผาสุกของคนในชาติความมีเกียรติยศศักดิ์ศรีของชาติและของประชาชนในสายตาของประชาคมโลก เป็นต้นลักษณะของความมุ่งประสงค์แห่งชาติจะต้องเป็นความต้องการพื้นฐานของคนในชาติร่วมกัน อ่านแล้วเข้าใจง่ายต้องมีความกะทัดรัดที่ประชาชนทุกภาคส่วนจดจำได้อย่างขึ้นใจลักษณะเช่นนี้เรียกว่าเป็นความมุ่งประสงค์แห่งชาติ นอกจากนี้ พลตรี เฉลิม คุหาวิชานันท์ (สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) ซึ่งผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการยุทธศาสตร์ได้กล่าวสนับสนุนเรื่องนี้ไว้ว่า

“...ถ้าเปรียบประเทศเหมือนชีวิตแล้ว ถ้าคนเราไม่มีจุดมุ่งหมายในการดำเนินชีวิตแล้วก็จะเพียงการใช้ชีวิตไปวัน ๆ เท่านั้น เป็นการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ (Interests) เพื่อการอยู่รอดไปวัน ๆ เท่านั้น สิ่งที่บุคคลเหล่านี้ทำ คือ การหาเช้ากินค่ำไปวัน ๆ เท่านั้น ฉะนั้นใครก็ตามที่ถ้าประเทศใดที่ไร้ความมุ่งประสงค์แห่งชาติแล้ว การบริหารงานต่าง ๆ ในประเทศก็ทำเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและการอยู่รอดแบบวันต่อวันเท่านั้น”

ในแต่ละประเทศอาจจะมีแนวความคิดที่จะกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติของตนแตกต่างกันไปบ้าง โดยปกติแล้วความมุ่งประสงค์แห่งชาติจะพบว่าจะอยู่ในส่วนอารัมภบทของรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น เช่น สหรัฐอเมริกา ประเทศไทยในรัฐธรรมนูญบางฉบับ เป็นต้น ที่มาของความมุ่งประสงค์แห่งชาติมีที่มาจากแหล่งอย่างน้อย ๓ แหล่งที่มา คือ ความเชื่อที่ยึดถือกันมาอย่างยาวนาน (Enduring Beliefs) จริยธรรม (Ethics) และค่านิยม (Values) (Bartholomees, 2006: 387 ; เจษฎา เปรมนรินทร์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐ ; ไพศาล งามวงษ์วาน, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) ซึ่งตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไม่ควรจะละเลยขั้นตอนนี้ดังคำกล่าวของปราชญ์ทางยุทธศาสตร์ได้กล่าวไว้ว่า “ชาติที่ไม่มีความมุ่งประสงค์แห่งชาติ จะเหี่ยวแห้ง และดับสูญ (A nation without a

purpose withers and dies.)” และ “ภารกิจของผู้นำของเราก็คือ การยึดถือความมุ่งประสงค์ของชาติ จัดตั้งเป้าหมายของชาติขึ้น และรวมพลังเจตจำนงของชาติขึ้น เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย นั้น (The task of our leaders is to articulate the national purpose, set national goals and rally the national will to accomplish them.)” (พจน์ พงศ์สุวรรณ, ๒๕๓๖ : ๑๒๑)

การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติควรมีลักษณะที่สำคัญ ๔ ประการ ที่เป็นคุณแก่สำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ (เจษฎา เปรมนิรันดร, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐; ไพศาล งามวงษ์วาน, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐; เฉลิม กุหาวิชานันท์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐; อภิศักดิ์ สมบัติ เจริญนนท์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐; พงศกร กุวานนท์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐; ศฤกษ์พร สุนทรกิจ, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) คือ

๑. เป็นความต้องการขั้นมูลฐานที่แท้จริงของประชาชนในชาติ หรือเรียกอีกอย่างว่า “วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ (Fundamental/Basic National Objectives)” ที่เป็นเป้าหมาย (Ends) ในภาพรวมสูงสุดของคนในชาติ

๒. ต้องเป็นเนื้อความที่สั้น กระชับรัด จดจำขึ้นใจได้ง่าย ที่ให้ประชาชนทุกภาค ส่วนเข้าใจและจดจำอย่างขึ้นใจได้โดยง่าย

๓. ต้องมีความสอดคล้องกับพื้นฐานดั้งเดิมที่มีตรรกกันของประชาชนในชาติ ได้แก่ ความเชื่อ (Belief) จริยธรรม (Ethics) และ ค่านิยม (Values) ของประชาชนในชาติ

๔. เป็นคุณแก่สำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่เป้าหมายสูงสุดของชาติได้ในตัว

กล่าวคือ ความมุ่งประสงค์แห่งชาติถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของประเทศชาติ ในขณะที่เดียวกันองค์ประกอบที่มาของความมุ่งประสงค์แห่งชาติก็เป็นคุณแก่สำคัญที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่เป้าหมายดังกล่าวนี้ได้ด้วย เช่น หลายประเทศได้ใช้วิธีการในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมด้านความเชื่อ จริยธรรม และค่านิยมของคนในชาติใหม่เพื่อให้ประชาชนมีคุณลักษณะ และขีดความสามารถเพิ่มขึ้นกว่าที่มีอยู่เดิมแล้วนำประชาชนที่มีขีดความสามารถใหม่มาขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น

นอกจากนี้ สาระสำคัญในการพิจารณาเพื่อกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวม มีดังนี้

๑. ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ต้องมีความเป็นเป้าหมายร่วมของคนไทย ทั้งประเทศ ถ้ายุทธศาสตร์ชาติไม่มีเป้าหมายร่วมของประชาชนในชาติประชาชนในชาติจะไม่รับรู้ถึงเป้าหมายว่ายุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดขึ้นจะนำพาประเทศไปทิศทางใดและไปถึงเป้าหมายในลักษณะอย่างไร เมื่อประชาชนไม่ได้รับรู้ประชาชนก็จะไม่มีความสนใจต่อยุทธศาสตร์ชาติจะไม่

สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อประชาชนไม่สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติจะนำไปสู่ ความล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติได้

๒. การกำหนดให้มีความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) เป็นการกำหนดขึ้นจากสภาพพื้นฐานทั่วไปทางวัฒนธรรมของคนไทยทั่วประเทศ ประกอบด้วย ความเชื่อ (Beliefs) จริยธรรม (Ethics) และค่านิยม (Values) เป็นการศึกษาตัวตนที่แท้จริงของคนไทย ต้องการที่จะเป็นอะไรในอนาคต หรือมีเป้าหมายอะไรในอนาคต เป้าหมายนั้น ๆ มีทางเป็นไปได้หรือไม่ โดยพิจารณา ดังนี้

๒.๑ ความเชื่อ (Beliefs) พิจารณาว่า เป้าหมายนั้นมีความสอดคล้องกับความเชื่อในภาพรวมของคนไทยหรือไม่ ในกรณีที่ความเชื่อของคนไทยไม่สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ก็ไม้อาจที่จะสามารถบรรลุต่อเป้าหมายนั้น ๆ ได้ หรือยากที่จะบรรลุต่อเป้าหมายที่กำหนดได้

๒.๒ จริยธรรม (Ethics) พิจารณาว่า ระดับความมีจริยธรรมของคนไทยอยู่ในระดับใดเป้าหมายบางเป้าหมายต้องใช้ระดับความมีจริยธรรมของคนในชาติสูง คนต้องมีวินัยมากจึงจะสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้บรรลุเป้าหมายได้ ในกรณีที่ระดับจริยธรรมของประชาชนในชาติไม่เพียงพอการกำหนดเป้าหมายที่ไม่เหมาะสมกับระดับจริยธรรมของคนในชาติก็อาจเกิดปัญหาอุปสรรคในการที่จะบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติได้ หรือไม่ก็จำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาระดับจริยธรรมของคนในชาติใหม่จึงจะสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

๒.๓ ค่านิยม (Values) พิจารณาว่า คนไทยมีค่านิยมอย่างไร เช่น มีค่านิยมความเป็นประชาธิปไตยอย่างเพียงพอหรือไม่ หรือมีค่านิยมทางด้านชาตินิยมหรือไม่ หรือมีค่านิยมที่จะสนับสนุนต่อการที่จะนำพาประเทศให้สามารถเดินหน้าไปสู่ความเป็นประเทศชั้นนำของโลกได้หรือไม่ เป็นต้น ถ้าประชาชนในชาติขาดค่านิยมที่เหมาะสมต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปยังเป้าหมายที่กำหนดก็เป็นเรื่องยากที่จะทำให้สามารถบรรลุเป้าหมายสูงสุดตามแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติได้

๓. การมีส่วนร่วมของคนในชาติ โดยปกติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนในชาติต่อยุทธศาสตร์ชาติเป็นเรื่องสำคัญมาก ประชาชนต้องได้รับรู้ต่อเป้าหมายของชาติว่าประเทศชาติจะเดินหน้าไปอย่างไร และถึงเป้าหมายอะไรในอนาคตข้างหน้า ถ้าประชาชนไม่ได้รับรู้หรือประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมทั้งการเสนอประเด็นเป้าหมาย หรือการรับรู้ถึงเป้าหมายของประเทศที่จะเดินหน้าไปให้ถึงเป้าหมายนั้น ประชาชนก็จะไม่รับรู้ถึงเป้าหมายสูงสุดยุทธศาสตร์ชาติ (ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ) ประชาชนก็อาจไม่สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ และจะนำไปสู่ความล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติได้เช่นเดียวกัน

๔. เป้าหมายต้องมีความแน่นอนและชัดเจน (อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) การจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินั้นต้องมีการกำหนดเป้าหมายสูงสุดหรือความมุ่งประสงค์แห่งชาติตามยุทธศาสตร์ชาติให้มีความแน่นอนและชัดเจน เหตุผลก็เพราะว่าถ้ากำหนดเป้าหมายไม่แน่นอนและชัดเจนแล้ว ประชาชนจะทำความเข้าใจได้ยาก เมื่อประชาชนไม่มีความเข้าใจเป้าหมายสูงสุดของประเทศประชาชนก็จะไม่รับรู้ ไม่สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ และจะนำไปสู่ ความล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติ ได้เช่นเดียวกัน

๕. เป้าหมายต้องอยู่ในวิสัยที่สามารถบรรลุได้ (ตามห้วงระยะเวลาที่กำหนด) การกำหนดเป้าหมายสูงสุดของยุทธศาสตร์ชาติ หรือ ความมุ่งประสงค์แห่งชาตินั้นต้องกำหนดให้มีความเหมาะสมกับขีดความสามารถที่คนไทยสามารถไปถึงได้ หรือสามารถบรรลุได้ ฉะนั้นเป้าหมายจึงต้องมีความสอดคล้องกับหลักพื้นฐานทางวัฒนธรรมของคนไทย รวมถึงเป้าหมายต้องมีความเหมาะสมกับทรัพยากร (Means) หรือพลังอำนาจแห่งชาติ (National Power) ที่มีอยู่ในขณะนั้น และตามระยะเวลาที่ยุทธศาสตร์ชาติกำหนด การที่จะทราบได้ว่าเป้าหมายนั้นอยู่ในวิสัยที่จะสามารถบรรลุได้หรือไม่นั้นจะต้องมีการทดสอบความเที่ยงตรงและมีเหตุผลผลร่วมกันทั้งเป้าหมาย (Ends) ซึ่งก็คือความมุ่งประสงค์แห่งชาติกับวิธีการ (Ways) คือแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ (Strategic Concept) ในระดับมหายุทธศาสตร์ และทรัพยากร (Means) หมายถึงพลังอำนาจ (National Power) รวมถึงงบประมาณของประเทศในระยะเวลา ๒๐ ปี (ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี) ว่ามีความเพียงพอที่จะสามารถบรรลุต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ในระยะยาวหรือไม่ การที่จะทราบได้ว่าเป้าหมายสูงสุดของประเทศอยู่ในวิสัยที่สามารถบรรลุได้หรือไม่นั้นจะกำหนดไว้ในขั้นตอนของการกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) เมื่อไม่มีการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติไว้ในตัวแบบแล้วการตรวจสอบเรื่องนี้ก็ไม่สามารถดำเนินการได้

๖. ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) เป็นแนวทางในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาตินั้นต้องคำนึงถึงการที่จะกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติในขั้นต่อไปด้วย ตามปกติแล้วการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติสำหรับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในขั้นต่อไปนั้นต้องคำนึงถึงความเชื่อมโยงระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติกับความต้องการสูงสุดของประชาชนในชาติหรือความมุ่งประสงค์แห่งชาติด้วย โดยที่ต้องคำนึงถึงว่าการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติในขั้นต่อไปนั้นจะต้องให้มีความสอดคล้องกับความมุ่งประสงค์แห่งชาติหรืออีกนัยหนึ่งก็คือผลประโยชน์แห่งชาตินั้นมีที่มาจากความมุ่งประสงค์แห่งชาตินั้นเอง เมื่อไม่มีความมุ่งประสงค์แห่งชาติในขั้นตอนเริ่มต้นของ

ยุทธศาสตร์ชาติจะทำให้การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติในขั้นตอนต่อมาไม่มีทิศทางที่แน่นอน ทำให้ขาดความเที่ยงตรงและมีเหตุมีผล (Validity) ในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ซึ่งก็จะส่งผลกระทบต่อความเที่ยงตรงและมีเหตุมีผลของยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมได้เช่นเดียวกัน

๑. ความมุ่งประสงค์แห่งชาติในฐานะเป็นเป้าหมายสูงสุดของยุทธศาสตร์ชาติถูกกำหนดเป็นส่วนเป้าหมาย (Ends) ของมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) ในลำดับต่อไป เมื่อไม่มีการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติทำให้ไม่สามารถจัดทำมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) อันทำให้ขาดขั้นตอนที่สำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไปอย่างน่าเสียดาย มหายุทธศาสตร์ชาติจะช่วยในการมองภาพใหญ่ของยุทธศาสตร์ชาติถึงความรอบคอบและความครบถ้วนของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติก่อนที่จะจัดทำรายละเอียดของยุทธศาสตร์ชาติในส่วนอื่น ๆ ต่อไป มหายุทธศาสตร์จะต้องมีการทดสอบความสมดุลของเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และ ทรัพยากร (Means) ซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของมหายุทธศาสตร์ ความมุ่งประสงค์แห่งชาตินั้นจะทำหน้าที่เป็นเป้าหมาย (Ends) ของมหายุทธศาสตร์ ถ้าขาดความมุ่งประสงค์แห่งชาติมหายุทธศาสตร์ก็จะไม่สามารถกำหนดขึ้นได้ เมื่อไม่สามารถกำหนดมหายุทธศาสตร์ได้ ส่วนอื่น ๆ ของยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นผลจากการกำหนดมหายุทธศาสตร์ก็จะขาดหายไป

## ๒. ผลประโยชน์แห่งชาติ

ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) คือ ความคิดที่ได้ไตร่ตรองอย่างรอบคอบที่สุดแล้วจากบรรดาคำประกอบต่าง ๆ ซึ่งประมวลขึ้นเป็นความต้องการที่สำคัญที่สุดที่ชาติจะขาดเสียมิได้ ทั้งนี้โดยทั่วไปแล้วจะรวมถึงการคุ้มครองประเทศชาติให้อยู่รอด ความเป็นเอกราชและมีบูรณภาพของชาติ ความมั่นคงด้านการป้องกันประเทศและด้านการทหาร เสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความกินดีอยู่ดีและความผาสุกของประชาชน และความมีเกียรติและศักดิ์ศรีของชาติ ในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาตินั้น นอกจากขึ้นอยู่กับแบบแผนขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ และความรู้สึกนึกคิดของประชาชนแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของชาติ ความยุติธรรมทั้งในและต่างประเทศ เสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน

ผลประโยชน์แห่งชาติ คือ ผลประโยชน์ที่ประเทศจำเป็นต้องมีและขาดเสียไม่ได้ ถ้าประเทศขาดผลประโยชน์แห่งชาติจะทำให้ประเทศนั้นไม่สามารถดำรงอยู่อย่างมีความเป็นชาติพันธุ์ได้ และผลประโยชน์แห่งชาติไม่ใช่ผลประโยชน์แห่งสาธารณชน (Public Interests) ถึงแม้ว่าในอดีตบางครั้งอาจจะนำผลประโยชน์แห่งสาธารณชนมาเป็นผลประโยชน์แห่งชาติก็ตาม ถ้านักยุทธศาสตร์นำผลประโยชน์แห่งสาธารณชนมาเป็นผลประโยชน์แห่งชาติแล้วการกำหนดวิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) จะถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อผลประโยชน์แห่งสาธารณชนเท่านั้น แต่วิธีการและทรัพยากรดังกล่าวจะไม่สามารถสนับสนุนในการบรรลุเป้าหมายสูงสุดของชาติ

(Ends) อย่างแท้จริงได้ซึ่งผลประโยชน์แห่งสาธารณชนเป็นผลประโยชน์ที่มีความต้องการเพียงชั่วคราวเท่านั้น เช่น ต้องการอยากให้อำนาจประชาชน ความต้องการอยากมีรายได้ที่สูงขึ้นของประชาชน เป็นต้น ดังนั้น ถ้าต้องการบรรลุเป้าหมายสูงสุดของชาติ (Ends) อย่างแท้จริงแล้วจะต้องแยกผลประโยชน์แห่งสาธารณชนกับผลประโยชน์แห่งชาติออกจากกันให้ความชัดเจน (พงศกร กุวานนท์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐)

ในอดีตการพิจารณากำหนดผลประโยชน์แห่งชาติเป็นไปในลักษณะเพียงเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณชน หรือเพื่อกลุ่มคนใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น หรือมุ่งไปที่ที่กลุ่มทุนและมุ่งเน้นที่ความมั่นคงของชาติเป็นหลัก แต่ในปัจจุบันในยุคสมัยแห่งศตวรรษที่ ๒๑ ผลประโยชน์แห่งชาติใหม่ที่มีหลากหลายควรขึ้นอยู่กับความมุ่งประสงค์แห่งชาติและผลประโยชน์ที่ประชาชนในชาติควรได้รับอย่างแท้จริง และควรมีการทบทวนผลประโยชน์แห่งชาติใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนไป (เฉลิม กุหาวิชานันท์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) และผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสิ่งสำคัญที่ได้มาจากเป้าหมายสูงสุดของชาติที่คนในประเทศประเทศจะต้องให้ความสำคัญที่จะต้องใช้พลังอำนาจแห่งชาติ (Mean) ทั้งหมดที่มีของประเทศในการเพิ่มพูน ปกป้อง และรักษาผลประโยชน์แห่งชาติไว้อย่างถึงที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยผลประโยชน์แห่งชาติจะต้องกำหนดให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนและสามารถนำไปใช้ได้จริง (อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐)

ผลประโยชน์แห่งชาติจึงมีความเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และความมั่นคงแห่งชาติซึ่งประเทศชาติอันประกอบด้วย ดินแดน ประชากร รัฐบาล ความมีเอกราชอธิปไตยและการรับรองจากนานาชาติ จะต้องมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน อันเป็นความมั่นคงแห่งชาติแบบบูรณาการครอบคลุมทุกด้านของพลังอำนาจของชาติ ได้แก่ กำลังอำนาจทางการเมือง (การเมืองภายในประเทศและการเมืองระหว่างประเทศ) กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ กำลังอำนาจทางสังคม จิตวิทยา กำลังอำนาจทางการทหาร กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์กำลังอำนาจทางเทคโนโลยี กำลังอำนาจทางด้านพลังงาน กำลังอำนาจทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำลังอำนาจทางเทคโนโลยีสารสนเทศ และกำลังอำนาจทางการสื่อสาร รวมทั้งกำลังอำนาจทางการศึกษา

ผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในชาติด้วย ไม่เช่นนั้นแล้วประเทศชาติก็จะขาดเสถียรภาพหาความสงบสุขไม่ได้ เนื่องจากว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้รับการตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตนเอง การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติโดยการแจกแจงรายละเอียดให้ครบถ้วนถือว่าเป็นเรื่องยากและซับซ้อนแต่มีความจำเป็นที่จะต้องทำ เพราะต้องแสดงให้เห็นถึงบริบทของผลประโยชน์



แห่งชาติอย่างแท้จริงสำหรับเป็นเป้าหมายย่อยของความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ดังนั้น ในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาตินั้นจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นสำคัญต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติต้องพิจารณาความต้องการร่วมกันของประชาชนในชาติในภาพรวมก่อน คือ ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของประเทศ และเป็นเป้าหมายร่วมกันของประชาชนทั่วประเทศ

๒. การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติต้องบูรณาการเป็นผลประโยชน์ของประเทศในภาพรวมมาจากการผสมผสานกันระหว่างความต้องการของประเทศ (The Need of Nation) กับความต้องการของประชาชนในชาติ (The Need of People) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการของประชาชนในชาตินั้นมีหลากหลายกลุ่มการที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนให้มีความครบถ้วนเหมาะสมได้มากที่สุดนั้นจำเป็นต้องมีการสำรวจและรวบรวมความต้องการของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ภายในประเทศอย่างมีกระบวนการและเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วประเทศด้วย ไม่เช่นนั้นแล้วเมื่อผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้นแต่ไม่ครอบคลุมกับความต้องการของประชาชนที่มีประเด็นหลากหลายและจากหลากหลายกลุ่มประชาชน และอาจจะทำให้เกิดปัญหาตามมาภายหลังที่เป็นข้อครหาได้ว่า ผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้นนั้นตอบสนองต่อความต้องการของคนบางกลุ่มเท่านั้นซึ่งในอนาคตอาจทำให้เกิดความขัดแย้งของคนในชาติได้

๓. การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติต้องพิจารณาการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายกลุ่มผลประโยชน์และหลากหลายประเด็นความต้องการเพื่อนำไปสู่การสร้างความปลอดภัยของคนในชาติและลดความขัดแย้งที่รุนแรงในอนาคตของคนในชาติ เนื่องจากผลประโยชน์แห่งชาติมีบทบาทอย่างยิ่งต่อความปลอดภัยและความขัดแย้งของคนในชาติ และผลประโยชน์แห่งชาติเป็นความต้องการของประเทศ และความต้องการของคนในประเทศ ความต้องการของประเทศนั้นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าต้องไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประเทศอื่นและของคนในชาติ ถ้าการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติไม่มีกระบวนการที่พิจารณาการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายกลุ่มผลประโยชน์และหลากหลายประเด็นความต้องการอาจจะทำให้กระทบต่อความปลอดภัยของคนในชาติได้ เพราะประชาชนที่ไม่ได้รับการตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตนจะสร้างความแตกแยกภายในประเทศอย่างที่เคยเกิดขึ้นกับหลายประเทศที่ผ่านมา

๔. การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติต้องกำหนดลำดับความสำคัญของความเร่งด่วนของผลประโยชน์แห่งชาติ (Intensity) การกำหนดลำดับความสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติทำให้การดำเนินการทางยุทธศาสตร์ทำได้ง่ายขึ้นเพราะจะทราบว่าจะต้องมุ่งเน้นเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติประเด็นใดก่อนผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้นจะต้องมีการกำหนดลำดับความสำคัญของความเร่งด่วนของผลประโยชน์แห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการจัดลำดับในการดำเนินการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้บรรลุต่อผลประโยชน์แห่งชาตินั้น ๆ มากน้อยและซ้ำเร็วต่างกัน รวมถึงประเทศจะได้จัดเตรียมการเพื่อตอบโต้ต่อภัยคุกคามที่เกิดขึ้นกับผลประโยชน์แห่งชาตินั้น ๆ ด้วย (พงศกร กุวานนท์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) ตัวอย่างเช่น

Nuechterlein (1985 : 28) ได้เสนอให้มีกำหนดลำดับความสำคัญของความเร่งด่วนของผลประโยชน์แห่งชาติไว้ ๔ ระดับ คือ

๑. Survival Interests
๒. ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งยวด (Vital Interests)
๓. ผลประโยชน์ที่สำคัญ (Major Interests)
๔. ผลประโยชน์ที่เป็นผลพลอยได้ (Peripheral Interests)

Morgenthau (1951 : 34) ได้เสนอให้มีกำหนดลำดับความสำคัญของความเร่งด่วนของผลประโยชน์แห่งชาติไว้ ๒ ระดับ คือ

๑. ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งยวด (Vital Interests)
๒. ผลประโยชน์ที่สำคัญรองลงมา (Secondary Interests)

America's Commission on National Interests (2000 : 12) ได้เสนอให้มีกำหนดลำดับความสำคัญของความเร่งด่วนของผลประโยชน์แห่งชาติไว้ ๔ ระดับคือ

๑. ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งยวด (Vital Interests)
๒. ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่ง (Extremely Interests)
๓. ผลประโยชน์ที่สำคัญมาก (Important Interests)
๔. ผลประโยชน์ที่สำคัญน้อย (Less Important Interests)

ทั้งนี้ เพื่อจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง และให้ความสำคัญแต่ละผลประโยชน์ที่ไม่เท่ากัน อันจะทำให้สะดวกต่อการจัดทรัพยากรหรือวิธีการในการป้องกันผลประโยชน์ต่าง ๆ เหล่านั้นได้อย่างเหมาะสมไม่สับสน ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่ากำหนดลำดับความสำคัญของความเร่งด่วนของผลประโยชน์แห่งชาติ ควรมี ๔ ลำดับ คือ สำคัญยิ่งยวด (Vital) สำคัญยิ่ง (Extremely Important) สำคัญมาก (Important) และสำคัญน้อย (Less Important)

ตัวอย่าง การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติของไทย ที่ได้วิเคราะห์จากความมุ่งประสงค์แห่งชาติไทยที่พิจารณาจาก ความเชื่อ ค่านิยม และจริยธรรม ของคนในชาติ ดังนี้

๑. ปกป้องรักษาและการเพิ่มพูนความอยู่รอดปลอดภัยของชาติ
๒. รักษาและการเพิ่มพูนการอยู่ดีกินดีของคนในชาติ
๓. ความมีเสรีภาพและปลอดภัย ของคนในชาติ

โดยจะเสนอผลประโยชน์แห่งชาติของไทย ๔ ระดับ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่งยวด (Vital National Interests) เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อการปกป้องรักษาและการเพิ่มพูนความอยู่รอดปลอดภัยและการอยู่ดีกินดีภายในประเทศที่มีเสรีภาพและปลอดภัย ผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศไทยที่มีความสำคัญยิ่งยวดที่นำเสนอในด้านทรัพยากรที่ใช้ในการป้องกันผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่งยวดนั้น จะต้องเพิ่มพูนและป้องกัน โดยการ สนับสนุนให้ประเทศไทยมีความเป็นผู้นำเพิ่มขึ้นในระดับภูมิภาค การเป็นผู้นำทางด้านการทหาร ในภูมิภาค ในด้านอำนาจกำลังรบที่เหนือกว่าขีดความสามารถทางด้านการข่าวกรองที่เพียงพอ รวมถึงการสร้างชื่อเสียงและเกียรติภูมิของประเทศไทยในสังคมโลก นอกจากนี้ยังต้องมีการสร้างความเข้มแข็งที่วิกฤติในองค์การระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือกับประเทศพันธมิตรที่เป็นมหาอำนาจที่มีพลังอำนาจในระดับโลกทั้งหลาย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑.๑ ป้องกัน ป้องปราม และลดภัยคุกคามของอาวุธนิวเคลียร์ ชีวะและเคมี หรืออาวุธอื่น ๆ ต่อประเทศไทยหรือต่อกองกำลังทหารใด ๆ ของประเทศไทยทั้งที่ตั้งอยู่ในประเทศ และนอกประเทศ

๑.๒ การทำให้เชื่อมั่นถึงความอยู่รอดของพันธมิตรตามสนธิสัญญาต่าง ๆ หรือตามข้อตกลงต่าง ๆ ในระดับนานาชาติที่ประเทศไทยได้กระทำไว้อันเป็นการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของไทย

๑.๓ ทำให้มั่นใจในความอยู่รอดและเสถียรภาพของระบบต่าง ๆ ทั้งในประเทศและอยู่นอกประเทศ (เช่น ระบบการค้า ระบบตลาดเงิน ระบบการขนส่งพลังงาน หรือระบบการรักษาสิ่งแวดล้อมของประเทศ เป็นต้น)

๑.๔ การสถาปนาความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการเป็นผลและเข้ากันได้กับผลประโยชน์ของประเทศไทยกับประเทศซึ่งอาจจะเป็นคู่แข่งทางยุทธศาสตร์ใด ๆ

๒. ผลประโยชน์แห่งชาติสำคัญยิ่ง (Extremely Important National Interests) คือสภาพเงื่อนไขซึ่งถ้าประนีประนอมแล้วอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแต่ไม่ทำให้ตกอยู่ในอันตรายอย่างร้ายแรงต่อรัฐบาลไทยในการที่จะปกป้องและส่งเสริมความเป็นกินอยู่ที่ดีในการ

เป็นประเทศที่มีความเสรีภาพและมีความปลอดภัย ผลประโยชน์แห่งชาติสำคัญยิ่งของประเทศไทย  
ที่น่าเสนอ มีรายละเอียดดังนี้

๒.๑ ป้องกัน กีดขวาง และลดภัยคุกคามในอันที่จะใช้อาวุธนิวเคลียร์ ชีวะ  
และเคมี ในทุก ๆ พื้นที่ของประเทศ

๒.๒ ป้องกันพื้นที่ของประเทศจากการถูกโจมตีจากอาวุธทำลายล้างสูง

๒.๓ ส่งเสริมการยอมรับการบังคับใช้กฎหมายของนานาชาติรวมทั้งกลไกที่  
ใช้ในการแก้ไขความขัดแย้งอย่างสันติร่วมกับนานาชาติ

๒.๔ ป้องกันการเกิดขึ้นของระบบการครอบงำที่จะเกิดขึ้นในประเทศ

๒.๕ การส่งเสริมประชาธิปไตย ความมั่งคั่งและความมีเสถียรภาพของ  
ประเทศ

๒.๖ ป้องกัน จัดการ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอันจะกระทบต่อความ  
สงบเรียบร้อยของประเทศ

๒.๗ การดำรงรักษาความเป็นผู้นำทางด้านเกี่ยวกับการทหาร เทคโนโลยี  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบด้านข่าวสาร

๒.๘ ป้องกันการอพยพของผู้อพยพเข้ามายังชายแดนของประเทศที่มีขนาด  
ใหญ่ที่ไม่สามารถควบคุมได้

๒.๙ การปราบปรามการก่อการร้าย (โดยเฉพาะการก่อการร้ายที่ได้รับการ  
สนับสนุนจากรัฐใด ๆ) อาชญากรรมข้ามชาติ และการค้ายาเสพติดข้ามชาติ

๒.๑๐ ป้องกันการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์

๓. ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญ (Important National Interests) คือ สภาพที่ว่า  
ถ้าประนีประนอมแล้วจะเกิดผลทางลบอย่างมากตามมาในภายหลังต่อความสามารถของรัฐบาลไทย  
ในการที่จะปกป้องและเสริมสร้างความเป็นอยู่ที่ดีของคนไทยในฐานะที่เป็นประเทศอิสระและ  
มีความปลอดภัย ผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศไทยสำคัญที่น่าเสนอ มีรายละเอียดดังนี้

๓.๑ การขัดขวางต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงและที่มีจำนวนมาก  
ของประเทศเพื่อนบ้าน อันอาจจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศไทย

๓.๒ ส่งเสริมพหุนิยม เสรีภาพ และประชาธิปไตยในประเทศที่มีความสำคัญ  
ทางยุทธศาสตร์ต่อประเทศไทยให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยปราศจากการทำให้เกิดการเสีย  
เสถียรภาพ

๓.๓ ป้องกัน หรือลดความรุนแรงของความขัดแย้งในประเทศที่มีความสำคัญ  
ทางยุทธศาสตร์ต่อประเทศไทย

๓.๔ ปกป้องชีวิตและความเป็นอยู่ของคนสัญชาติไทยผู้ซึ่งเป็นเป้าหมายของการถูกลักพาตัวของขบวนการก่อการร้าย

๓.๕ ป้องกันทรัพย์สินของชาติซึ่งอยู่ในต่างแดน

๓.๖ ร่วมกับนานาชาติในการส่งเสริมนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมในระยะยาว

๔. ผลประโยชน์แห่งชาติสำคัญน้อย (Less Important or Secondary National Interests) หรือผลประโยชน์แห่งชาติระดับรองนั้น ไม่ใช่ว่าจะไม่มีความสำคัญแต่อย่างใด สิ่งเหล่านั้นล้วนแล้วแต่มีความสำคัญ เป็นสภาพเงื่อนไขที่ต้องการเพียงแต่ว่ามีผลกระทบโดยตรงเพียงเล็กน้อยต่อความสามารถของรัฐบาลไทยในอันที่จะปกป้องและเพิ่มพูนความเป็นอยู่ที่ดีของคนไทยในประเทศที่มีเสรีภาพและมีความปลอดภัย ผลประโยชน์แห่งชาติสำคัญน้อยหรือสำคัญระดับรองของประเทศไทยที่น่าเสนอ ซึ่งทรัพยากรที่มีอยู่ ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญจะเป็นไปเพื่อที่จะดำรงความแข็งแกร่งของประเทศไทยและประเทศที่เป็นพันธมิตรต่าง ๆ ในภูมิภาค รวมถึงทั่วโลกด้านความร่วมมือต่าง ๆ ด้วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

๔.๑ การทำให้เกิดความสมดุลด้านการค้าในลักษณะทวิภาคี

๔.๒ ขยายขอบเขตของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไปทุกแห่งหนเท่าที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ

๔.๓ สนับสนุนความเป็นเอกภาพแห่งดินแดน

๔.๔ ขยายการส่งออกของสินค้าเฉพาะบางประเภท

### ๓. การตรวจสอบและการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม

สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในศตวรรษที่ ๒๑ มีลักษณะที่แตกต่างไปจากสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในยุคต่าง ๆ ที่ผ่านมา มีคำอธิบายภาพรวมของสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในศตวรรษที่ ๒๑ ว่ามีลักษณะ ๔ ประการ ที่เรียกรวมกันว่า "VUCA" ประกอบด้วยความเปราะบาง (Volatile: V) ความไม่แน่นอน (Uncertain: U) ความสลับซับซ้อน (Complex: C) และความกำกวมหรือคลุมเครือ (Ambiguous: A) ลักษณะสภาพแวดล้อมเช่นนี้จึงจะต้องใช้การตรวจสอบสภาพแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะที่มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ทั้งในส่วนของการตรวจสอบสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์เองก็ตามและกระบวนการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต้องมีการปรับเปลี่ยนให้มีความทันสมัยและเหมาะสมจะยึดถือกรอบแนวความคิดแบบเก่าที่ไม่สอดคล้องกับยุคสมัย ยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติที่ได้ก็อาจใช้งานไม่ได้ ดังนั้น การตรวจสอบสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์จึงจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้ผลที่ได้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงที่สุด การตรวจสอบสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะนำผลที่ได้ไปใช้ประโยชน์ในขั้นตอนต่าง ๆ

ของกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาตินอกจากนี้ การตรวจสอบและการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม จะต้องมีการดำเนินการก่อนการดำเนินการในทุกขั้นตอน (พงศกร กุวานนท์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐)

แนวทางในการดำเนินการ คือ การตรวจสอบสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ โดยต้องกำหนดขอบเขตในการตรวจสอบและการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเป็นระดับชั้น คือ ภายนอกประเทศ (International Environment) ประกอบด้วย สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในระดับโลก (Global) และสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในระดับภูมิภาค (Regional) และสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ภายในประเทศ (Domestic Environment) (อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) การตรวจสอบสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในขั้นตอนนี้มีความมุ่งหมายในการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สำคัญในการดำเนินการขั้นต่อไปของการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติ เช่น นำผลที่ได้จากการตรวจสอบสภาพแวดล้อมไปกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) หรือวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) เทคนิควิธีการสำหรับการตรวจสอบสภาพแวดล้อมและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์มีหลากหลายวิธี แต่วิธีที่นิยมใช้มากที่สุด คือ การใช้การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม หรือเรียกอีกอย่างว่า “SWOT Technique” สำหรับการใช้ SWOT Technique นั้นการดำเนินการมุ่งไปสู่การค้นหา ๔ ประเด็น คือ

๑. การพิจารณาโอกาส (Opportunity : O) จากสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ภายนอกประเทศ

๒. การพิจารณาภัยคุกคาม (Threat : T) จากสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ภายนอกประเทศ

๓. การค้นหาจุดแข็ง (Strength : S) จากสภาพแวดล้อมภายในประเทศ

๔. การค้นหาจุดอ่อน (Weakness : W) จากสภาพแวดล้อมภายในประเทศ

เมื่อรวมข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการตรวจสอบจะได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการเริ่มต้นในการกำหนดยุทธศาสตร์ย่อยของประเทศของยุทธศาสตร์ชาติต่อไป การกำหนดยุทธศาสตร์ย่อย (กลยุทธ์) จะอยู่บนพื้นฐานของการจับกลุ่มข้อมูลของ SWOT ดังนี้

๑. SO (Strength & Opportunity) คือ ข้อมูลที่เป็นจุดแข็งที่มีอยู่ของประเทศและโอกาสที่มีอยู่ เพื่อทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศ ความสำเร็จของยุทธศาสตร์ในลักษณะสภาพแวดล้อมแบบนี้มีโอกาสำเร็จมากที่สุดและควรเร่งดำเนินการให้เร็วที่สุด

๒. WO (Weakness & Opportunity) คือ ข้อมูลที่เป็นจุดอ่อนของประเทศและโอกาสที่มีอยู่ เพื่อทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศ ลักษณะสภาพแวดล้อมแบบนี้เป็นลำดับรองลงมา การที่จะทำให้อุทธศาสตร์เกิดความสำเร็จได้ต้องพิจารณาในการลดจุดอ่อนของประเทศ

ที่พบให้เหลือจุดอ่อนน้อยที่สุดแล้วค่อยดำเนินการยุทธศาสตร์ย่อยในลักษณะเช่นนี้มีโอกาสสำเร็จได้แต่ต้องมีเงื่อนไขในการดำเนินการ

๓. ST (Strength & Threat) คือข้อมูลที่ตรวจสอบได้ว่าเป็นจุดแข็งของประเทศและข้อมูลที่เป็นภัยคุกคามของประเทศ ลักษณะสภาพแวดล้อมแบบนี้จะดำเนินการยุทธศาสตร์ได้ก็ต่อเมื่อสามารถที่จะคิดหาวิธีการในการนำเอาจุดแข็งไปลดปัญหาหรือความรุนแรงของภัยคุกคามที่มีอยู่จึงจะดำเนินการตามยุทธศาสตร์ประเภทนี้ได้

๔. WT (Weakness & Threat) คือ ข้อมูลที่เป็นจุดอ่อนของประเทศและข้อมูลที่เป็นภัยคุกคามของประเทศ ลักษณะสภาพแวดล้อมแบบนี้จะดำเนินการยุทธศาสตร์ได้ก็ต่อเมื่อสามารถที่จะลดจุดอ่อนของประเทศและลดภัยคุกคามให้ได้ก่อน และลักษณะสภาพแวดล้อมแบบนี้เป็นความเร่งด่วนลำดับท้ายสุดที่จะเลือกดำเนินการใด ๆ

อย่างไรก็ตามการประเมิน โดยใช้ “SWOT Technique” อาจจะไม่ครอบคลุมเพียงพอต่อการตรวจสอบและการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในอนาคตระยะยาว (สฤกษ์พร สุนทรกิจ, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) สำหรับการตรวจสอบและการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในอนาคตระยะยาวนั้นนิยมใช้ “วิธภาพฉากทัศน์” หรือ “Scenario Technique” โดยที่วิธภาพฉากทัศน์ เป็นวิธีของการพิจารณาสภาพแวดล้อมในอนาคต สามารถสร้างขึ้นมาโดยอาศัยโครงเรื่อง (Plot) ที่มาจากแนวโน้ม (Trends) ที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน และความไม่แน่นอน (Uncertainties) ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต สถานการณ์จึงมีได้หลายสถานการณ์ขึ้นอยู่กับชุดแนวโน้มและความไม่แน่นอนที่เลือกมาประกอบกันเป็นโครงเรื่อง เราจะเลือกโครงเรื่องที่แตกต่างกันและครอบคลุมเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้สถานการณ์คือ ภาพรวมเหตุการณ์ในอนาคตที่เป็นจริงได้ (Plausible) และเกี่ยวข้องกับประเด็นที่อยู่ในความสนใจ (Relevant) แต่สภาพจะเป็นการดำเนินเรื่องที่ไม่มีการขัดแย้งภายใน และมีทั้งเหตุการณ์ที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ กระบวนการสร้างสถานการณ์จะกระตุ้นจินตนาการและความคิดสร้างสรรค์ ทำให้กล้าคิดนอกกรอบปัจจุบัน กล้าหาวิธีการใหม่ในการแก้ไขปัญหาเดิม การสร้างสถานการณ์เป็นการชักซ้อมอนาคตให้เข้าใจถึงผลการปฏิสัมพันธ์ระหว่างแรงผลักดันต่างๆ ซึ่งอาจเสริมกันหรือหักล้างกัน ซึ่งอาจชักนำให้เกิดการตัดสินใจในประเด็นที่ค้างค้ำอยู่ในใจมานาน (คำธณ พิเศษยุทธการ, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐)

อย่างไรก็ตาม ผลของวิธภาพฉากทัศน์ก็ไม่ใช่ผลของการทำนายอนาคต การพิจารณาสภาพแวดล้อมในอนาคตที่ดีจึงไม่ได้อยู่ที่ว่าจะสามารถอธิบายอนาคตได้ถูกต้องแค่ไหนแต่อยู่ที่ว่าจะสามารถชักนำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีกว่าเดิมได้หรือไม่ การพิจารณาสภาพแวดล้อมในอนาคตมีสมมติฐานว่าอนาคตเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน ไม่มีใครสามารถทำนายได้แม่นยำ จึงพยายามสร้างสถานการณ์หลายภาพเพื่อให้ครอบคลุมอนาคตที่เป็นไปได้ให้มากที่สุด

โดยอนาคตยิ่งไกลออกไปแค่ไหนก็จะมีแนวโน้มที่ความไม่แน่นอนมากขึ้นเท่านั้น วิธีภาพฉากทัศน์ โดยทั่วไปจะพิจารณาสภาพแวดล้อมในอนาคตใน ๓ ลักษณะ(คำณ พิศนัยยุทธการ, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) คือ

๑. ภาพฉากทัศน์กรณีที่ดีที่สุด (Best Case Scenario)
๒. ภาพฉากทัศน์กรณีที่กำลังดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง (Ongoing Case Scenario)
๓. ภาพฉากทัศน์กรณีที่เลวร้ายที่สุด (Worst Case Scenario)

นอกจากนี้ การตรวจสอบและการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ ต้องมีการตรวจสอบและวิเคราะห์ถึงการดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) ซึ่งต้องตรวจสอบและวิเคราะห์ถึงระบบโครงสร้าง (Structure) และสภาวะอนาธิปไตย (Anarchic) และให้ความสำคัญกับมหาอำนาจถ้าหากว่ามหาอำนาจมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ดุลแห่งอำนาจก็จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ซึ่งระบบจะมีความเสถียรก็ต่อเมื่ออยู่ในสภาวะอนาธิปไตยที่มีระบบดุลแห่งอำนาจคอยควบคุมการวิเคราะห์การดุลแห่งอำนาจจะต้องเป็นระดับการวิเคราะห์เป็น ๓ ระดับ (3 Images/Levels of International Relations) คือ ระดับบุคคล ระดับรัฐ และระดับระบบระหว่างประเทศ โดยต้องนำผลของการตรวจสอบและวิเคราะห์ถึงการดุลแห่งอำนาจมาใช้พิจารณาในการกำหนดยุทธศาสตร์แห่งชาติหรือยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศ (Waltz, 1979 : 116-128) การตรวจสอบและวิเคราะห์การดุลแห่งอำนาจ ประกอบด้วย การตรวจสอบและวิเคราะห์ ๕ ประการสำคัญ ดังนี้

๑. การตรวจสอบและวิเคราะห์ความชำนาญเฉพาะด้านของประเทศ ซึ่งความชำนาญเฉพาะด้านจะนำมาซึ่งการพัฒนาเพิ่มพูนผลประโยชน์ของรัฐในสภาวะอนาธิปไตยรัฐไม่สามารถไว้ใจรัฐหนึ่งรัฐใดได้ นอกจากรัฐของตน รัฐจึงต้องดูแลตนเองและลดระดับการพึ่งพาตัวเองกับรัฐอื่นให้น้อยที่สุด และจุดประสงค์หลักของรัฐไม่ใช่การเพิ่มพูนผลประโยชน์ (Maximize Benefits) แต่คือ การเอาตัวรอด (Survive) ดังนั้น การสร้างความชำนาญของประเทศเฉพาะด้านยิ่งมีเพิ่มมากขึ้นเท่าใด ก็จะเป็นการลดการพึ่งพากับรัฐอื่นมากเท่านั้น (Waltz, 1979 : 116-128)

๒. การตรวจสอบและวิเคราะห์ผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างประเทศ (ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก) ซึ่งพฤติกรรมของรัฐเป็นเรื่องภายในที่แต่ละประเทศสามารถควบคุมได้ แต่โครงสร้างระบบระหว่างประเทศจะเป็นสิ่งที่ควบคุมและกำกับประเทศและเป็นสิ่งที่ประเทศไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ รวมถึงเป็นเครื่องขัดขวางความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศ จึงต้องให้ความสำคัญของผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างประเทศ (Waltz, 1979 : 116-128)

๓. การตรวจสอบและวิเคราะห์การเข้าร่วมกับมหาอำนาจและการเป็นพันธมิตร ซึ่งต้องตรวจสอบและวิเคราะห์การพัฒนาเศรษฐกิจและการทหารภายในประเทศและตรวจสอบและวิเคราะห์ร่วมมือกับมหาอำนาจและการเป็นพันธมิตรกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งการดุลแห่งอำนาจ



คือ การเข้าเป็นพันธมิตรกับประเทศอื่น เพื่อถ่วงดุลไม่ให้ประเทศใดประเทศหนึ่งขึ้นมาใช้อำนาจเหนือตนเอง อย่างไรก็ตาม รัฐอาจจะเลือกด้วยการร่วมขบวนการ หรือการเลือกเข้าข้างประเทศที่เข้มแข็งเพื่อความอยู่รอดและรักษาความมั่นคงของประเทศ แต่การดุลแห่งอำนาจยังมีจุดอ่อนสำคัญ คือ การคาดเดาสถานการณ์ได้ยากและมีข้อจำกัด การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเชิงโครงสร้างเพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ การศึกษาปัจจัยภายในประเทศควบคู่ไปด้วยจะเป็นวิธีการที่ดี ถึงแม้ว่ารัฐที่มีสภาวะอนาธิปไตยเท่าเทียมกันแต่ก็ยังมีความแตกต่างที่สำคัญ คือ ศักยภาพหรือขีดความสามารถของแต่ละประเทศจะไม่มีค่าเท่าเทียมกัน (Waltz, 1979 : 116-128)

๔. การตรวจสอบและวิเคราะห์ว่าการดำเนินการด้านนโยบายความมั่นคงมีความสอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาคที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่เพื่อรักษาความสมดุลผลประโยชน์แห่งชาติระหว่างประเทศ (ไชยสิทธิ์ ต้นตยกุล, ๒๕๕๔ : ๑๘๔-๑๘๗)

๕. การตรวจสอบว่าและวิเคราะห์การดำเนินในปัจจุบันให้ความสำคัญกับการพัฒนา ทางด้านเศรษฐกิจและความจำเป็นที่ต้องมีการพึ่งพาอาศัยกันและการมีความร่วมมือกันกับประเทศพันธมิตรใด ๆ หรือประเทศมหาอำนาจบนพื้นฐานของการเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์หรือไม่เพื่อสร้างความไว้วางใจต่อกันที่จะนำไปสู่ความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ (ไชยสิทธิ์ ต้นตยกุล, ๒๕๕๔ : ๑๘๔-๑๘๗)

ถ้าการตรวจสอบว่าและวิเคราะห์ดังกล่าว ๕ ประการ หากพบว่ายังขาดข้อใดหรือดำเนินการแล้วยังไม่สมบูรณ์ในข้อใด การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องระบุถึงเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ที่จะทำให้มีการดำเนินการให้เกิดความสมบูรณ์ครบทุกข้อ

#### ๔. วิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์

วิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) เป็นภาพของความต้องการในอนาคตที่เราต้องการจะไปอยู่ในตำแหน่งใด วิสัยทัศน์ในระดับยุทธศาสตร์นี้จะเชื่อมโยงกับความมุ่งประสงค์ (Purpose) และผลประโยชน์ (Interests) ที่จะทำให้ได้มาซึ่งความคิดที่รอบด้าน (Governing Ideas) (Senge, 1994 : 18) โดยจะต้องเห็นภาพในอนาคตของชาติอย่างชัดเจนในระยะเวลาที่เหมาะสม (สฤกษ์ดีพร สุนทรกิจ, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) ซึ่งปกติการกำหนดวิสัยทัศน์นิยมกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ขององค์กรทุกระดับชั้น แม้แต่ระดับชาติก็มีการกำหนดวิสัยทัศน์นี้ขึ้นมาแต่ในยุทธศาสตร์ทางด้านความมั่นคงนิยมกำหนดเป็นมหายุทธศาสตร์มากกว่าที่จะกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์และในบางครั้งวิสัยทัศน์ที่มีความชัดเจนหรือมีตัววัดที่เป็นรูปธรรมอาจจะถูกกำหนดเป็นเป้าหมาย (Ends) ทางยุทธศาสตร์ได้ (Carlisle, 1997 : 19-20) อย่างไรก็ตาม ไม่พบความนิยมนำวิสัยทัศน์มาเป็นเป้าหมาย (Ends) ทางยุทธศาสตร์ในระดับสากล

นอกจากนี้ วิสัยทัศน์ คือ การวาดภาพของความปรารถนาในอนาคตในสิ่งที่ต้องการจะไปถึงการสร้างวิสัยทัศน์ด้วยความมุ่งประสงค์และผลประโยชน์ เป็นการสร้างความคิดที่ใช้ปกครอง (Governing Ideas) ความคิดที่ใช้ปกครองนี้ คือ นโยบายที่ไปกำหนดยุทธศาสตร์ รวมถึงมหายุทธศาสตร์และวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ต้องไม่ถูกควมรวมไว้เป็นเรื่องเดียวกันเพราะมหายุทธศาสตร์ คือ ขั้นสูงสุดในรูปแบบของยุทธศาสตร์และถูกเกี่ยวพันซ์โดยการดำเนินการในการนำไปใช้ การควมรวม และการกำหนดใช้ของพลังอำนาจแห่งชาติทั้งหมด (Gary, 2008 : 8-23)

### ๕. มหายุทธศาสตร์

มหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) หมายถึง แนวความคิดในภาพรวมในการกำหนดทิศทางของพลังอำนาจแห่งชาติทั้งหมดของประเทศหรือกลุ่มประเทศ ทั้งในยามปกติและยามสงคราม ในอันที่จะบรรลุเป้าประสงค์ (Goals) และวัตถุประสงค์ (Objectives) แห่งชาติหรือของกลุ่มประเทศ

ความจำเป็นต้องมีมหายุทธศาสตร์ก็เพราะในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติมีจำเป็นที่จะต้องคิดถึงภาพรวมในความคิดดั้งเดิมที่เป็นภาพใหญ่ก่อนว่าประเทศชาติต้องมีการดำเนินการในเรื่องใดที่เป็นเรื่องสำคัญที่น่าจะขาดไม่ได้ในทัศนะของนักยุทธศาสตร์ที่พิจารณาตามหลักวิชาการว่าด้วยยุทธศาสตร์แล้ว และเมื่อได้ข้อมูลจากการตรวจสอบสภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในแล้วการผสมผสานข้อมูลที่ได้มาใหม่จะทำให้เกิดกรอบแนวคิดใหม่ที่เป็นภาพกว้างในการที่จะนำพาประเทศเดินไปข้างหน้าตามแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติ คือ มหายุทธศาสตร์ ในความเป็นจริงแล้วการศึกษาเรื่องมหายุทธศาสตร์นั้นมีหลายแง่มุม แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงมหายุทธศาสตร์ที่จะนำมาใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเท่านั้น

Sir Brasil Henry Liddel Hart นักยุทธศาสตร์ที่ศึกษาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้านการทหาร ได้กล่าวถึง มหายุทธศาสตร์ไว้ว่า “มหายุทธศาสตร์ เป็นการผสมผสานและกำหนดทิศทางต่อทรัพยากรทั้งปวงของประเทศ หรือกลุ่มประเทศเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองของการสงคราม” และยังคงกล่าวไว้ว่า “มหายุทธศาสตร์ควรจะมีทั้งการคำนวณและการพัฒนาพลังอำนาจทางด้านเศรษฐกิจและพลังอำนาจแห่งชาติด้านประชากรเพื่อที่จะให้มีประชากรที่เพียงพอทั้งด้านปริมาณและคุณภาพเพื่อนำไปใช้ในการสู้รบในสงคราม เช่นเดียวกันกับพลังอำนาจทางด้านขวัญกำลังใจในการสู้รบในอันที่จะกระตุ้นพลังอำนาจทางด้านจิตใจของประชาชนในชาติเพื่อเพิ่มความแข็งแกร่งของพลังอำนาจของชาติโดยรวม” มหายุทธศาสตร์ยังควรมีบทบาทในการแบ่งสรรอำนาจกำลังรบระหว่างเหล่าทัพ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างกำลังเหล่าทัพต่าง ๆ กับการอุตสาหกรรมที่สนับสนุนให้กับเหล่าทัพด้วย ยิ่งไปกว่านั้น กำลังอำนาจการรบทางทหารก็เป็นส่วนประกอบอันหนึ่งของมหายุทธศาสตร์ที่มีส่วนในการกดดันให้ฝ่ายตรงข้ามหมด

ความตั้งใจในการต่อสู้ในสงครามเช่นเดียวกันกับพลังอำนาจแห่งชาติด้านอื่น ๆ เช่น กำลังอำนาจด้านการเงิน กำลังอำนาจด้านการทูต กำลังอำนาจด้านการค้า กำลังอำนาจทางด้านจริยธรรม เป็นต้น ซึ่งพลังอำนาจแห่งชาติเหล่านี้ จะถูกใช้อยู่ในกรอบของมหายุทธศาสตร์ในการบูรณาการพลังอำนาจของชาติเพื่อกดดันฝ่ายตรงข้ามให้บรรลุเป้าหมายของสงครามของฝ่ายตนนอกจากนั้นในยามสงครามแล้ว ความหมายของยุทธศาสตร์ คือ เรื่องของสงคราม (War) แต่ในส่วนความหมายของมหายุทธศาสตร์นั้นจะพิจารณาถึงสันติภาพ (Peace) หลังสงครามด้วย มหายุทธศาสตร์จะมองว่าการทำสงครามนั้นจะต้องไม่ทำลายสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ให้เสียหายอันจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงและความมั่งคั่งของประเทศหลังจากเสร็จสิ้นสงครามแล้ว (Yarger, 2006 : 9)

สิ่งที่สำคัญยิ่งของมหายุทธศาสตร์ คือ ความสำเร็จของมหายุทธศาสตร์ (Successful Grand Strategy) ที่จะต้องส่งเสริมการกินอยู่ที่ดีในระยะยาวสำหรับประเทศที่มีมหายุทธศาสตร์นั้นสนับสนุนอยู่ มหายุทธศาสตร์จะครอบคลุมถึง ระยะเวลาที่เป็นทศวรรษมากกว่าที่จะเป็นปี นอกจากนี้ มหายุทธศาสตร์ของประเทศที่กำหนดขึ้นนั้นจะมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการตัดสินใจและตกลงใจและกระทบต่อการตอบคำถามที่ต้องการบรรลุต่อเป้าหมาย (Ends) ของมหายุทธศาสตร์นั้น ได้แก่คำถามที่ว่า ใคร (Who) ทำอะไร (What) ที่ไหน (Where) เมื่อไหร่ (When) และทำไม (Why) ความสำคัญกับการกำหนดมหายุทธศาสตร์เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญของกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ มหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) อยู่ระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) กับ วัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Policy) โดยก่อนที่จะมีการกำหนดมหายุทธศาสตร์จะต้องกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติก่อน และเช่นเดียวกันก่อนที่จะได้ผลประโยชน์แห่งชาติก็จะต้องกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติให้ได้ก่อนเช่นเดียวกัน หมายความว่า กระบวนการในการกำหนดมหายุทธศาสตร์นั้นจะต้องผ่านการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติและผลประโยชน์แห่งชาติแล้ว (Bartholomees, 2006 : 387)

มหายุทธศาสตร์มีองค์ประกอบเช่นเดียวกับยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วยองค์ประกอบพื้นฐาน คือ เป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ซึ่งในที่นี้ในส่วนที่เป็นเป้าหมาย (Ends) ของมหายุทธศาสตร์นั้นคือ ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) เพื่อความสมบูรณ์ของการกำหนดมหายุทธศาสตร์เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติควรมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๕ ส่วน ดังนี้ (แผนภาพที่ ๔-๒)

๑. เป้าหมาย (Ends) หรือความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) การกำหนดเป้าหมายมหายุทธศาสตร์ คือ การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ รวมถึงผลประโยชน์แห่งชาติ

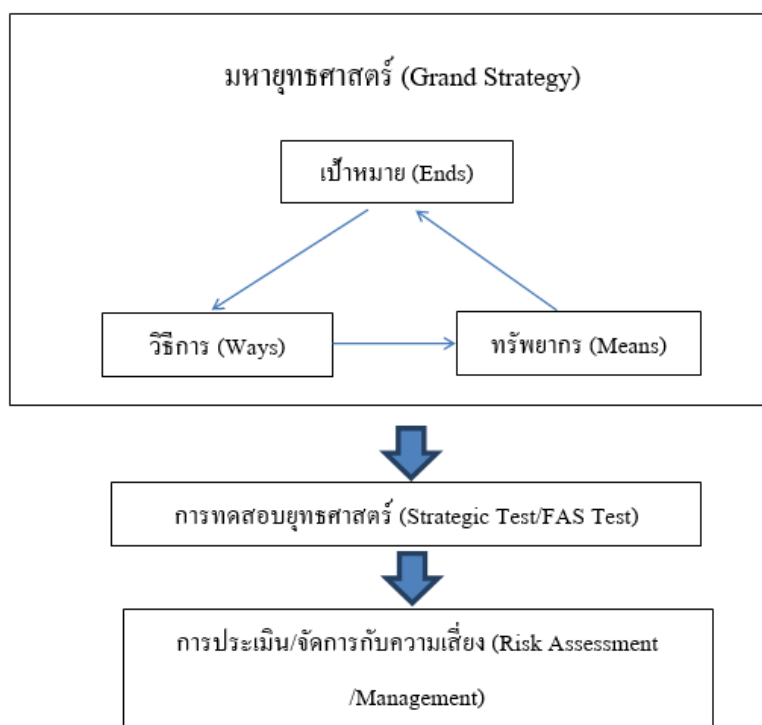
๒. วิธีการ (Ways) หรือแนวคิดทางยุทธศาสตร์ (National Strategy) การกำหนดวิธีการของมหายุทธศาสตร์ ส่วนนี้มีความสำคัญตรงที่ทำหน้าที่เป็นวิธีการในภาพใหญ่ของมหายุทธศาสตร์ที่จะอธิบายว่าการที่มหายุทธศาสตร์จะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในข้อที่ ๑ นั้นจะทำได้หรือไม่ แนวทางในการดำเนินการก็คือกำหนดวิธีการย่อยประกอบมหายุทธศาสตร์ไว้จำนวนหนึ่งที่จะเห็นว่าครอบคลุมแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ (Strategic Concept) เท่าที่สามารถจะคิดขึ้นได้

๓. ทรัพยากร (Means) หรือพลังอำนาจแห่งชาติ (National Power) (ดูเพิ่มเติมในหน้า ๑๒๘)

๔. การทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic Test) (ดูเพิ่มเติมในหน้า ๑๓๕)

๕. การประเมินและการจัดการความเสี่ยง (Assessment/Management) (ดูเพิ่มเติมในหน้า ๑๓๖)

แผนภาพที่ ๔-๒ : ขั้นตอนการกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy)



## ๖. นโยบายแห่งชาติ

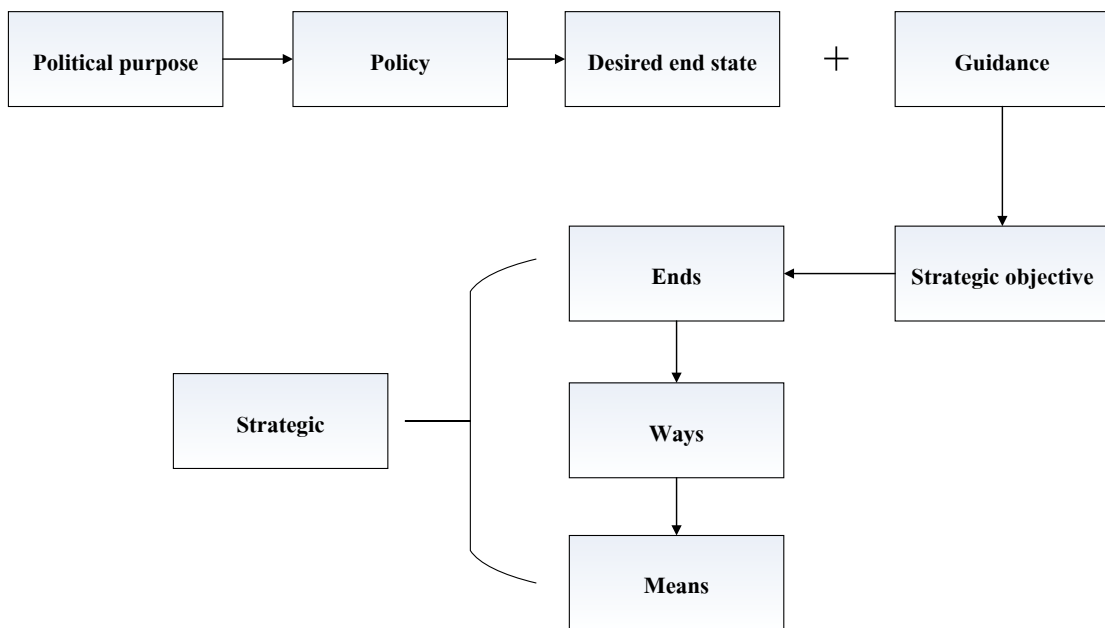
นโยบายแห่งชาติ (National Policy) ได้ถูกนิยามในมุมมองทางการทหารไว้ ๒ แนวทาง หมายถึงแนวทางอย่างกว้าง ๆ ที่กำหนดโดยรัฐบาลในระดับชาติเพื่อที่จะส่งเสริมให้บรรลุต่อวัตถุประสงค์แห่งชาติ และแผนงานซึ่งสามารถจัดทำรายละเอียดเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในอันที่จะสามารถบรรลุต่อความมุ่งประสงค์แห่งชาติและส่งเสริมให้บรรลุต่อการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ นโยบายแห่งชาติไม่ใช่เป็นเพียงแค่นโยบายสาธารณะ (Public) ที่จะมุ่งเฉพาะการตอบสนองความต้องการของประเทศเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่นโยบายแห่งชาติจะต้องเป็นกรอบที่ซึ่งบ่งถึง “แนวทาง” หรือ “กลอุบาย (Trick)” ที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้พิจารณาเห็นว่าเป็นทางที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย (Ends) สูงสุดของประเทศ (ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ) หรือเป้าหมาย (Ends) ของมหาวิทยาลัย (สฤณีพร สุนทรกิจ, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐)

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ในส่วนของนโยบายแห่งชาติจะมีหลายแขนงตามจำนวนยุทธศาสตร์ย่อยที่ประกอบเป็นยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนด ตัวอย่างเช่น การนำเสนอการกำหนดนโยบายแห่งชาติที่ใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ของนักศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ. รุ่นที่ ๕๘) จะประกอบด้วย นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายความมั่งคั่งแห่งชาติ นโยบายด้านคุณค่าเกียรติยศและค่านิยมความเป็นไทย นโยบายด้านการมีส่วนร่วมและอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกในสังคมโลก นโยบายการพัฒนากำลังรบและโครงสร้างกระทรวงกลาโหม นโยบายเสริมสร้างกำลังรบเพื่อรับกับภัยคุกคามทุกรูปแบบในอนาคต นโยบายการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล และนโยบายการรักษาความมั่นคงภายใน เป็นต้นการกำหนดนโยบายแห่งชาติเป็นขั้นตอนที่เชื่อมต่อกับมหาวิทยาลัย (หรือเชื่อมต่อกับวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์) เนื่องจากในการกำหนดนโยบายแห่งชาติต้องรองรับมหาวิทยาลัยหรือวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์

การที่จะขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยไปสู่ยุทธศาสตร์ชาติที่สมบูรณ์ต่อไป ปกติแล้วนโยบายแห่งชาติจะถูกกำหนดมาจากฝ่ายการเมืองอาจมาจากเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศก็ได้ (Gray, 1999 : 128) อย่างไรก็ตาม นโยบายแห่งชาติจะต้องไม่เป็นเพียงเฉพาะนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัยเท่านั้นแต่จะต้องเป็นนโยบายที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างแท้จริง (อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) ยุทธศาสตร์ย่อยที่เป็นยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบายของประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับการปกป้องหรือการส่งเสริมให้บรรลุต่อผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดภายใต้บริบทของสภาพแวดล้อมของโลก (Yarger, 2006 : 9) ดังนั้น ยุทธศาสตร์จึงไม่อาจที่จะแยกออกจากกิจกรรมทางการเมืองได้ ยุทธศาสตร์นั้น

ยังต้องเป็นส่วนขยายของกิจกรรมทางการเมือง และยุทธศาสตร์จะต้องส่งเสริมให้ความมุ่งประสงค์ทางการเมืองบรรลุผลนโยบายทางการเมืองหรือนโยบายแห่งชาติได้ (Howard, 1993)

แผนภาพที่ ๔-๑ : ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายทางการเมืองหรือนโยบายแห่งชาติกับยุทธศาสตร์ชาติ



ที่มา : NDC Security Review, 2016 : 17

ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายทางการเมืองหรือนโยบายแห่งชาติกับยุทธศาสตร์ชาติ มีขั้นตอน ดังนี้

๑. ฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้ที่กำหนดความมุ่งประสงค์ทางการเมือง (Political Purpose) ซึ่งเป็นแนวทางกว้าง ๆ ของนโยบายการเมืองของพรรคการเมืองที่บริหารประเทศ ในขณะนั้น หลังจากนั้นก็จะจัดทำเป็นนโยบาย (Policy) อาจจะกำหนดในลักษณะของนโยบายสาธารณะ ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้ อาจมีหลายนโยบายย่อย ๆ ด้วยก็ได้

๒. แปลงนโยบายไปสู่การเป็นยุทธศาสตร์ (Strategy) ที่จุดเริ่มต้นของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยการกำหนดผลลัพธ์สุดท้ายที่ต้องการ (Desired End State) เป็นขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการกำหนดผลลัพธ์สุดท้ายที่ต้องการว่า นโยบายแห่งชาติที่กำหนดขึ้นมานั้นแท้ที่จริงแล้วต้องการผลลัพธ์สุดท้ายที่เป็นรูปธรรมอย่างไร

๓. เมื่อกำหนดผลลัพธ์สุดท้ายที่ต้องการเสร็จแล้วจะต้องได้การแนะนำแนวทางจากฝ่ายการเมือง (Guidance) สำหรับการประกอบนโยบายด้วยเพื่อที่จะให้ทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่าแท้ที่จริงแล้วทางฝ่ายการเมืองมีความต้องการอะไรที่แท้จริงเป็นอย่างไร เพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างฝ่ายการเมืองกับผู้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติ (นักยุทธศาสตร์) ทำให้สามารถกำหนดยุทธศาสตร์ให้มีความสอดคล้องกับแนวทางของฝ่ายการเมือง เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ทางการเมือง (Political Objective) ในเวลานั้น

๔. การแปลงวัตถุประสงค์ทางการเมือง (Political Objective) ไปสู่การกำหนดเป็นเป้าหมาย (Ends) ใหญ่ของยุทธศาสตร์ชาติหรือเรียกอีกอย่างว่า “วัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objective)” ซึ่งวัตถุประสงค์แห่งชาติ ถือเป็นเป้าหมาย (Ends) ของยุทธศาสตร์ชาติ (ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์ประกอบพื้นฐานของการกำหนดยุทธศาสตร์ คือ เป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means)) (Lykke, 1989 : 72)

ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์จะมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองที่เป็นผู้กำหนดแนวทางทางการเมืองแล้วนักยุทธศาสตร์จะต้องแปลงแนวทางของฝ่ายการเมืองนั้นให้อยู่ในรูปของยุทธศาสตร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับยุทธศาสตร์ชาติ จากคำอธิบายนี้สามารถใช้ได้กับกรณี que เริ่มทำยุทธศาสตร์ชาติขึ้นมาใหม่ หรือกรณีที่มียุทธศาสตร์ชาติอยู่แล้วแต่เมื่อฝ่ายการเมืองหมุนเวียนกันขึ้นมาบริหารประเทศซึ่งต้องบริหารประเทศให้อยู่ในกรอบของยุทธศาสตร์ชาติ ฝ่ายการเมืองสามารถดำเนินการได้โดยการแทรกแนวทางของฝ่ายการเมืองย่อย ๆ ที่เรียกว่าความมุ่งประสงค์ทางการเมือง (Political Purpose) เข้าไปยังมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) ที่ถูกกำหนดมาจากขั้นตอนก่อนหน้านี้นี้หลังจากนั้นจึงแปลงความมุ่งประสงค์ทางการเมืองเป็นนโยบายของฝ่ายการเมืองหรือนโยบายแห่งชาติ และแปลงมาเป็นวัตถุประสงค์แห่งชาติในขั้นต่อมา เพื่อเป็นเป้าหมาย (Ends) ที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

### ๓. ยุทธศาสตร์ชาติ (ระดับกลุ่มกระทรวง)

ยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy) เป็นยุทธศาสตร์ย่อยที่ถูกกำหนดมาจากมหายุทธศาสตร์และนโยบายแห่งชาติซึ่งอาจสามารถกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ระดับหน้าที่ (Functional Strategies) ได้ เช่น ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ (National Defense Strategy) ยุทธศาสตร์การทหารแห่งชาติ (National Military Strategy) ยุทธศาสตร์การป้องกันมาตุภูมิ (Homeland Defense Strategy) และยุทธศาสตร์บริเวณ (Theater Strategy) (Gary, 2008 : 128) เป็นต้น

ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติควรจะถูกกำหนดมาให้ดำเนินการในระดับกลุ่มกระทรวง เช่น กลุ่มกระทรวงความมั่นคง กลุ่มกระทรวงด้านสังคมกลุ่มกระทรวงด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น ยุทธศาสตร์ชาติอาจจะใช้ยุทธศาสตร์ความมั่นคงหรือมหายุทธศาสตร์เป็นยุทธศาสตร์ชาติได้

ยุทธศาสตร์จะกำหนดภายใต้ขอบเขตนโยบายแห่งชาติ วิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ และมหา  
 ยุทธศาสตร์การกำหนดยุทธศาสตร์จะต้องพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างการเตรียมพลังอำนาจ  
 แห่งชาติ (Means) กับแนวคิดการใช้พลังอำนาจแห่งชาติ (Ways) หรือแนวความคิดทางยุทธศาสตร์  
 (Ways) การกำหนดยุทธศาสตร์จะต้องเปลี่ยนการจัดทำจากแบบเน้นภัยคุกคามมาเป็นแบบเน้นจิต  
 ความสามารถ ให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงในปัจจุบันและอนาคตที่ต้องการ  
 ความร่วมมือระหว่างประเทศ (คาร์ณ พิสนห์ยุทธการ, ๒๕๕๕ : ๘๑-๘๘) นอกจากนี้ องค์ประกอบ  
 ของยุทธศาสตร์ชาติจะประกอบด้วย ๓ องค์ประกอบ คือ วัตถุประสงค์แห่งชาติ (National  
 Objective) แนวความคิดทางยุทธศาสตร์ (Strategic Concepts) และพลังอำนาจแห่งชาติ (National  
 Power) โดยวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objective) คือ บรรดาจุดมุ่งหมาย จุดมุ่งประสงค์ หรือ  
 ความมุ่งประสงค์ เป้าหมายที่สำคัญของชาติ (Ends) ซึ่งชาติมุ่งที่จะบรรลุถึงด้วยการใช้นโยบายและ  
 ความพยายาม (Ways) รวมทั้งทรัพยากรของชาติ (Means) ทั้งปวง ส่วนแนวความคิดทางยุทธศาสตร์  
 (Strategic Concepts) คือ วิธีการ (Ways) หรือ หนทางปฏิบัติ (Courses of Action) ที่จะอธิบายว่า ทำ  
 อย่างไร (How) ที่จะทำให้เป้าหมาย (Ends) สามารถบรรลุได้ด้วยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่าง  
 เหมาะสม ส่วนพลังอำนาจแห่งชาติ (National Power) คือ ทรัพยากรทางยุทธศาสตร์ (Means) ที่มีอยู่  
 ทั้งหมดของชาติ

## ๘. วัตถุประสงค์แห่งชาติ

การที่จะทำให้ประเทศไทยสามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเป็นอยู่  
 ในปัจจุบัน และพร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ตลอดจนสามารถพัฒนา  
 ประเทศให้มีความมั่นคงและเจริญยิ่งขึ้นไปได้นั้น จำเป็นต้องกำหนดให้ได้ว่า “ประเทศไทย  
 จะไปทางไหน” และต้องมีกรอบเป้าหมายทางยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศที่ชัดเจน  
 (เฉลิม คูหาวิชานันท์, ๒๕๕๕: ๑๕๑-๑๖๕) ดังนั้น วัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objective)  
 หมายถึง บรรดาจุดมุ่งหมาย จุดมุ่งประสงค์ หรือความมุ่งประสงค์ เป้าหมายที่สำคัญของชาติ (Ends)  
 ซึ่งชาติมุ่งที่จะบรรลุถึงด้วยการใช้นโยบายและความพยายาม (Ways) รวมทั้งทรัพยากรของชาติ  
 (Means) ทั้งปวงกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า วัตถุประสงค์แห่งชาติ คือ สาระสำคัญของผลประโยชน์  
 แห่งชาติที่กำหนดขึ้นให้แน่ชัด เพื่อประโยชน์ในการใช้คือ กำหนดเป็นที่หมายในการวางแผน  
 ปฏิบัติการนั่นเอง (คณะเสนาธิการร่วมของสหรัฐอเมริกา อ้างถึงใน พจนี พงศ์สุวรรณ, ๒๕๓๓ : ๑๓๑)  
 โดยวัตถุประสงค์แห่งชาติเป้าหมายที่สำคัญของชาติ (Ends) อาจจะเป็นการพัฒนาพลังอำนาจ  
 แห่งชาติก็ได้สำหรับการเพิ่มพูน ปกป้อง และรักษาผลประโยชน์แห่งชาติไว้อย่างถึงที่สุดเท่าที่จะทำ  
 ได้เพื่อจะนำพลังอำนาจแห่งชาติไปใช้สนับสนุนในการบรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (เป้าหมาย



สูงสุดของชาติ) ได้ ดังนั้นการจะกำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติจะต้องกำหนดเชื่อมโยงกับการบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติที่จะทำให้เกิดการบรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาตินั่นเอง (อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐)

วัตถุประสงค์แห่งชาตินี้จะต้องมีความสอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติ เพราะวัตถุประสงค์แห่งชาตินี้ได้ถูกแปลงมาจากนโยบายแห่งชาติดังที่ได้กล่าวมาในหัวข้อก่อนหน้านี้ ดังนั้นเนื้อหาของวัตถุประสงค์แห่งชาติจึงต้องเชื่อมโยงกับเนื้อหาของนโยบายแห่งชาติเพียงแต่ว่ามีบางส่วนที่ถูกเปลี่ยนแปลงหรือปรุงแต่งให้แตกต่างไปจากเดิมเพียงเล็กน้อยเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของฝ่ายการเมืองหรือของรัฐบาลที่เป็นผู้กำหนดนโยบายแห่งชาติขึ้นมาโดยการให้แนวทาง (Guidance) การกำหนดผลลัพธ์สุดท้ายที่ต้องการ (Desired End State) ในตัวอย่างวัตถุประสงค์แห่งชาติดังต่อไปนี้นี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้เห็นภาพเท่านั้น แต่ที่จริงแล้วการกำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติต้องจัดเป็นกลุ่ม ๆ สอดคล้องกับกลุ่มของนโยบายแห่งชาติ เช่นตัวอย่างวัตถุประสงค์แห่งชาติ ดังนี้

๑. สภาพทางเศรษฐกิจของประเทศได้รับการพัฒนาเติบโต
๒. ประชาชนชาวไทยมีงานทำอย่างทั่วถึง
๓. ความยากจนของคนในชาติถูกขจัดให้หมดสิ้นไป
๔. ประชาชนชาวไทยมีสุขภาพดีทั่วหน้า
๕. ประชาชนมีการกินดีอยู่ดี ประชาชนทุกหมู่เหล่ามีความเสมอภาคกัน

#### ๕. แนวความคิดทางยุทธศาสตร์

แนวความคิดทางยุทธศาสตร์ (Strategic Concepts) คือ วิธีการ (Ways) หรือหนทางปฏิบัติ (Courses of Action) ที่จะอธิบายว่า ทำอย่างไร (How) ที่จะทำให้เป้าหมาย (Ends) สามารถบรรลุได้ด้วยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเหมาะสม ฉะนั้น แนวความคิดทางยุทธศาสตร์นั้นจึงควรที่จะมีความชัดเจนอย่างเพียงพอที่จะสามารถให้แนวทางในการวางแผนว่า ใครจะเป็นผู้กระทำให้สำเร็จและนำทรัพยากรที่จะใช้นั้นมาจากไหน วิธีการ (Ways) นั้นจะบ่งบอกถึงการกระทำ ซึ่งจะมีคำกริยา แต่วิธีการนั้นจะเป็นส่วนข้อความที่อธิบายถึงว่า “อย่างไร (How)” ไม่ใช่ “อะไร (“What)” ซึ่งจะเชื่อมต่อกับเป้าหมาย (Ends) ของยุทธศาสตร์ชาติ เช่น วิธีการปิดล้อม (Containment) วิธีการป้องกันเขตหน้า (Forward Defense) วิธีการประกันการทำลายล้าง (Assured Destruction) และวิธีการแสดงกำลังไปข้างหน้า (Forward Presence) เป็นต้น ซึ่งเป็นตัวอย่างการกำหนดวิธีการ (Ways) ในการจัดทำยุทธศาสตร์การทำสงครามที่ต้องมีการใช้กำลังทหาร ส่วนในระดับยุทธศาสตร์ชาติก็อาจจะมีแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ที่แตกต่างออกไปแล้วแต่ระดับของตนเองไป เช่นเดียวกันกับในกระทรวงอื่นๆ ที่จะมีการจัดทำยุทธศาสตร์ในระดับกระทรวง

ก็สามารถที่จะประยุกต์แนวทางจะทีกล่าวมาแล้วข้างต้นไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ (Strategic Concept) เพื่อให้เหมาะสมกับกระบวนนั้น ๆ ได้เช่นกันรวมถึงหลักการและแนวทางการจัดการและวิธีการดำเนินการทางทหารมาใช้อย่างเหมาะสมก็ถือว่าเป็นวิธีการ (Ways) ทางยุทธศาสตร์ได้เช่นกัน (Carlisle, 1997 : 19-20)

นอกจากนี้การกำหนดวิธีการ (Ways) ทางยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนให้เกิดการบรรลุผลประโยชน์แห่งชาตินั้นสามารถกำหนดเป็น “กลอุบาย (Trick)” ในการใช้พลังอำนาจแห่งชาติ (Means) เพื่อสร้างสถานการณ์ภัยคุกคาม (Threats) หรือสถานการณ์อื่น ๆ ตัวอย่างเช่น การสถานการณ์การก่อการร้าย การจำลองสถานะสงคราม (ทำให้เหมือนกับว่าจะมีสงคราม) สำหรับการกระตุ้นเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถด้านพลังงานอำนาจทางทหารเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติ ในด้านการปกป้องรักษาและการเพิ่มพูนความอยู่รอดปลอดภัยของชาติ และการรักษาและการเพิ่มพูนการอยู่ดีกินดีของคนในชาติได้ เป็นต้น(อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐)

### ๑๐. พลังอำนาจแห่งชาติ

พลังอำนาจแห่งชาติหรือกำลังอำนาจแห่งชาติ (National Power) คือ ทรัพยากรทางยุทธศาสตร์ (Means) ที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งพลังอำนาจแห่งชาติหรือกำลังอำนาจแห่งชาติ มาจากรากศัพท์ภาษาอังกฤษเดียวกันคือ “National Power” ซึ่งคำว่า “Power” มีความหมายได้ทั้ง “พลัง” และ “กำลัง” แต่จะใช้ต่างกัน คือ พลังอำนาจแห่งชาติ หมายถึง ทรัพยากรทางยุทธศาสตร์ (Means) ที่มีอยู่ทั้งหมดของชาติ ส่วนกำลังอำนาจแห่งชาติหมายถึง ทรัพยากรทางยุทธศาสตร์ (Means) แยกย่อยของชาติ (พจน์ พงศ์สุวรรณ, ๒๕๓๓ : ๖๑) เช่น กำลังอำนาจทางการเมือง กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ กำลังอำนาจทางสังคมและจิตวิทยา กำลังอำนาจทางการข่าวสาร กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น

โดยปกติแล้วพลังอำนาจแห่งชาติไม่ได้กำหนดไว้อย่างลอย ๆ แต่ได้ถูกนำมากำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติ วัฒนาการในการกำหนดพลังอำนาจแห่งชาติเริ่มขึ้นเมื่อช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๑ เมื่อได้มีการกล่าวถึง ยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy) ได้มีการกล่าวถึงยุทธศาสตร์ชาติและพลังอำนาจแห่งชาติ โดย Admiral Eccles ไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ชาติเป็นภาพรวมของการกำหนดทิศทางการใช้พลังอำนาจแห่งชาติเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ” (Eccles, 1979 : 34)

ต่อมากระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกาได้ให้คำจำกัดความเพิ่มเติมเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์ชาติและพลังอำนาจแห่งชาติหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ ว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นศาสตร์และศิลป์ในการพัฒนาและใช้พลังอำนาจแห่งชาติทางการเมือง เศรษฐกิจ และจิตวิทยา ร่วมกับพลังอำนาจทางการทหารทั้งในภาวะปกติและภาวะสงครามเพื่อรักษา

ความมั่นคงให้กับวัตถุประสงค์แห่งชาติ” (JCS Pub 1-02 ; Beaufre, 1965) แสดงให้เห็นว่าในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๑ และหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ พลังอำนาจแห่งชาติได้ถูกกล่าวถึงว่ามีอยู่ ๔ ด้าน คือ กำลังอำนาจด้านการเมือง (Political Power) กำลังอำนาจด้านทางเศรษฐกิจ (Economic Power) กำลังอำนาจด้านจิตวิทยา (Psychological Power) และกำลังอำนาจด้านการทหาร (Military Power) จนกระทั่งนำมาสู่การจัดทำเป็นแผนผังของยุทธศาสตร์ชาติในยุคนั้น

การกำหนดตำแหน่งของประเทศใด ๆ ในสังคมโลกขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้น ๆ มีพลังอำนาจแห่งชาติมากน้อยเพียงใดเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ การแข่งขันในเชิงอำนาจในสังคมโลกยังมีอยู่ตลอดเวลาในทุกยุคทุกสมัย ดังนั้น การที่จะเป็นมหาอำนาจในโลก หรือประเทศที่มีตำแหน่งหน้าที่ในสังคมโลกจึงจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างพลังอำนาจแห่งชาติให้มีความเข้มแข็งอย่างเพียงพอที่จะแข่งขันในประชาคมโลกได้ กำลังอำนาจทางทหาร ถือว่าเป็นพลังอำนาจแห่งชาติที่ชี้ขาดความเป็นประเทศมหาอำนาจได้ระดับหนึ่งแต่การที่ดำรงกำลังอำนาจทางทหารให้มีระดับที่สูงอยู่ตลอดเวลาจำเป็นต้องมีพลังอำนาจแห่งชาติด้านอื่นที่เข้มแข็งไปพร้อม ๆ กันด้วย เช่น ถ้ากำลังอำนาจทางเศรษฐกิจไม่เข้มแข็งก็ไม่อาจที่จะสามารถเสริมสร้างกำลังอำนาจทางการทหารให้เข้มแข็งได้ รวมทั้ง กำลังอำนาจทางด้านการเมือง และกำลังอำนาจด้านจิตวิทยาก็มีส่วนช่วยอย่างสำคัญต่อการที่จะทำให้กำลังอำนาจทางการทหารมีความเข้มแข็งได้ ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้พลังอำนาจแห่งชาติในแต่ละด้านให้มีความสมดุลกัน และยุทธศาสตร์ชาติก็มีบทบาทที่จะทำให้พลังอำนาจแห่งชาติได้รับการพัฒนาให้มีความเข้มแข็งได้ และกำหนดให้เป็นระบบและมีขั้นตอนในการพัฒนาพลังอำนาจแห่งชาติอย่างเป็นรูปธรรมได้ (เจษฎา เปรมนรินทร์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐; ไพศาล งามวงษ์วาน, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐)

กำลังอำนาจด้านการทหารจะถูกนำมาใช้ในฐานะเป็นเครื่องมือหนึ่งในหลาย ๆ เครื่องมือของยุทธศาสตร์ชาติ เช่น ยุทธการสร้างสมดุลทางอำนาจของยุโรป โดยการสร้างสมดุลทางอำนาจของมหาอำนาจในยุโรปในยุคนั้น ได้มีการคำนวณการใช้พลังอำนาจแห่งชาติของตนด้วยการสร้างพันธมิตร และพันธมิตรร่วมรบ (Alliance, Coalition) และค่าใช้จ่ายที่จะนำไปใช้จ่ายในการผลิตจัดหาอาวุธเพื่อการทำสงครามซึ่งเป็นวิธีการที่เป็นมาตรการสุดท้าย (Gullick, 1982 : 25) องค์ประกอบของพลังอำนาจในยุคเริ่มต้นของมหาอำนาจในยุโรปที่มีระบบอย่างซับซ้อน คือ พลังอำนาจในยุคนั้นประกอบด้วย การพาณิชย์ (Mercantilism) เป็นกลไกของรัฐในการที่จะสร้างกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง พลังอำนาจทางทหาร (Military Power) (Wallerstein, 1980 : 47) การเงินสาธารณะ (Public Finance) ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ (Effective Bureaucracy) และกลุ่มประเทศแห่งความเป็นเจ้า (Hegemonic Bloc) ที่เป็นความสามารถในการที่จะควบคุมกลุ่มนำทางสังคมในอันที่จะเข้าร่วมในการสร้างสันของประชาชาติในภาพรวมที่เป็นเดียว (Wallerstein,

1980 : 32) ซึ่งในศตวรรษที่ ๑๕ ยุโรปได้แสดงบทบาทในการรวมพลังอำนาจของยุโรปเพื่อต่อต้านจักรพรรดินโปเลียน ซึ่งเป็นการรวมพลังอำนาจของประเทศในยุโรปที่ไม่เพียงแต่เป็นการเสริมสร้างพลังอำนาจแห่งชาติเท่านั้น แต่เป็นการรวมพลังอำนาจของภูมิภาคเพื่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์สงครามที่เกิดขึ้นในภูมิภาคของยุโรปด้วย

ในยุคสงครามเย็น พลังอำนาจแบบละมุน (Soft Power) ได้เข้ามามีบทบาทในการเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่การแข่งขันของกำลังอำนาจทางทหารในยุคสงครามเย็น ซึ่งคือการใช้กำลังอำนาจทางวัฒนธรรมและอุดมการณ์ (Cultural and Ideological Assets) กำลังอำนาจการทูตในช่วงการเปลี่ยนผ่าน (Transformational Diplomacy) กำลังอำนาจด้านยุทธศาสตร์สารสนเทศ (Information Strategies) กำลังอำนาจของตัวอย่าง (Power of Example) กำลังอำนาจแห่งความชอบหรือ การใช้แรงจูงใจให้ชอบมากกว่ายุทธศาสตร์การใช้การบังคับให้ทำดังที่เคยใช้มาก่อนหน้านี้ (Keohane, 1977: 17 ; Nye, 2004 : 29)

พจน์ พงศ์สุวรรณ (๒๕๓๖ : ๖๒-๖๔) ได้กล่าวถึงพลังอำนาจแห่งชาติ (National Power) ๔ ด้าน คือ กำลังอำนาจด้านการเมือง กำลังอำนาจด้านเศรษฐกิจ กำลังอำนาจด้านสังคมจิตวิทยา และกำลังอำนาจด้านการทหาร

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ (ม.ป.ป.) ซึ่งเป็นสถานศึกษาชั้นสูงของกระทรวงกลาโหมได้กล่าวถึงพลังอำนาจแห่งชาติว่าประกอบด้วยพลังอำนาจแห่งชาติ (National Power) ๘ ประการ คือ กำลังอำนาจด้านการเมืองภายในประเทศ กำลังอำนาจด้านการเมืองระหว่างประเทศ กำลังอำนาจด้านเศรษฐกิจ กำลังอำนาจด้านสังคมจิตวิทยา กำลังอำนาจด้านการทหาร กำลังอำนาจด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กำลังอำนาจด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม และกำลังอำนาจด้านข้อมูลข่าวสาร

Toffler (1990 : 14) ได้อธิบายเกี่ยวกับ "Power Shift" ว่าเป็นแหล่งขุมพลังของพลังอำนาจแห่งชาติยุคใหม่ เขาได้นำเสนอพลังอำนาจ ๓ เรื่อง ประกอบด้วย ความรุนแรง (Violence) ความมั่งคั่ง (Wealth) และองค์ความรู้ (Knowledge) โดยความรุนแรง (Violence) มีบทบาททั้งการใช้ในการลงโทษและผลทางลบ ความมั่งคั่ง (Wealth) มีบทบาทในการใช้ทั้งด้วยการลงโทษและการให้รางวัล แต่ในการใช้องค์ความรู้ (Knowledge) มีศักยภาพในการใช้เพื่อการเปลี่ยนผ่านสถานะภายใต้สภาพการณ์แห่งศตวรรษที่ ๒๑ ซึ่งองค์ความรู้นั้นเป็นปัจจัยหลักของพลังอำนาจแห่งชาติที่จะสามารถมองไปสู่อนาคตได้

Strange (1994 : 21) ได้กล่าวถึงพลังอำนาจแห่งชาติไว้ ๔ ด้าน คือ ผลิตภาพ (Productive) การเงิน (Fiscal) การทหาร (Military) และสารสนเทศ (Informational) และได้ตั้งคำถามว่าสหรัฐอเมริกาจะขยายอำนาจและอิทธิพลของตนออกไปอย่างไรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

ผลิตภาพ (Productive) และการเงิน (Fiscal) เขาค้นพบคำตอบในส่วนที่เกี่ยวข้องคือ ต้องมีขีดความสามารถทางการทหารที่เหนือกว่าหรือการมีความเหนือกว่าทางการทหาร (Military Dominance) แต่ก็มีสิ่งอื่นที่มีความสำคัญมากอยู่เหมือนกันนั่นคือ การดึงดูดด้วยการเป็นสังคมเปิดของอเมริกันและวิถีชีวิตแบบอเมริกัน ความเป็นเอกลักษณ์ของสถาบันการศึกษาชั้นสูงของอเมริกัน ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และนวัตกรรมใหม่ทางเทคโนโลยี สถานะประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษากลาง (Lingua Franca) ในการสื่อสารระหว่างประเทศ การทูตสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ และในภาพรวมแล้วขีดความสามารถในการขับเคลื่อนกำลังอำนาจทางวัฒนธรรมสามารถบรรลุต่อผลประโยชน์แห่งชาติของชาวอเมริกัน

สหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดพลังอำนาจแห่งชาติ (National Power) เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ หรือมหายุทธศาสตร์ชาติ ในศตวรรษที่ ๒๑ ในหลายลักษณะเพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมอย่างจำเพาะเจาะจง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. DIME ได้แก่ การทูต (Diplomatic) การข่าวสาร (Informational) การทหาร (Military) และการเศรษฐกิจ (Economic) การกำหนดพลังอำนาจแห่งชาติในลักษณะนี้ใช้กับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในสภาวะปกติทั่วไปในสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในศตวรรษที่ ๒๑ ตามที่ได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ

๒. DIMEFIL (หรือ MIDLIFE) ได้แก่ การทูต (Diplomatic) การข่าวสาร (Informational) การทหาร (Military) และการเศรษฐกิจ (Economic) การเงิน (Financial) การข่าวกรอง (Intelligence) และการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) การกำหนดพลังอำนาจแห่งชาติในลักษณะนี้สหรัฐอเมริกากำหนดขึ้นเพื่อใช้กับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในกรณีที่ต้องทำสงครามกับการก่อการร้ายที่เป็นมหายุทธศาสตร์ที่มีความเฉพาะเจาะจง (The White House, 2006; Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 2006; Homeland Security Council, 2007)

นอกจากนี้ งบประมาณที่จำกัดด้านการเงินที่ชาติมีอยู่อาจกำหนดให้เป็นทรัพยากร (Means) หรือเป็นพลังอำนาจแห่งชาติได้ (Carlisle, 1997 : 19)

### ๑๑. มาตรการเฉพาะแผนงาน/โครงการ

มาตรการเฉพาะ (Specific Measures) คือ วิธีการเฉพาะที่กำหนดขึ้นสำหรับดำเนินการ เพื่อสนับสนุนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติให้บรรลุได้ในห้วงเวลาที่กำหนด แผนงานแห่งชาติ (National Projects/Plans) คือ โครงการหรือแผนงานที่ได้แจกแจงเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดเพื่อดำเนินการให้บรรลุตามหนทางปฏิบัติที่ระบุไว้ รวมทั้งเวลาตามขั้นตอนต่าง ๆ ตลอดจนการนำเอาพลังอำนาจแห่งชาติมาใช้ตามขั้นตอนด้วยการพัฒนามาตรการเฉพาะ และ

แผนงาน/โครงการที่เป็นยุทธศาสตร์ย่อยต่าง ๆ ของยุทธศาสตร์ชาติจะได้แนวทางส่วนหนึ่งที่เป็นข้อมูลส่วนมาจากการตรวจสอบสภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายใน ผลที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมด้วยการใช้ SWOT จะได้ลักษณะของมาตรการเฉพาะ และแผนงาน/โครงการ การกำหนดมาตรการเฉพาะ แผนงาน/โครงการต้องพิจารณาถึงผลการวิเคราะห์ข้อมูลสภาพแวดล้อมตามขั้นตอนด้วย นอกจากนี้ ผู้รับผิดชอบดำเนินการตาม แผนงาน/โครงการ คือ ระดับกระทรวงต่าง ๆ

นอกจากนี้ มาตรการเฉพาะ แผนงาน/โครงการอาจประกอบไปด้วย ๒ ลักษณะ คือ มาตรการเฉพาะ แผนงาน/โครงการสำหรับการเพิ่มพูน (Promote) เช่น การเพิ่มพูนให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เป็นต้น และมาตรการเฉพาะ แผนงาน/โครงการสำหรับการลดทอน (Demote) เช่น การลดการคอร์ปชั่นในหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น (สฤณีพร สุนทรกิจ, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) ตัวอย่างของมาตรการเฉพาะด้านการเมืองของประเทศไทย เช่น พัฒนาและปรับปรุงการเลือกตั้งทั้งในการเลือกตั้งท้องถิ่นและการเลือกตั้งระดับชาติให้เป็นไปโดยโปร่งใส สุจริตและเที่ยงธรรม เป็นต้น ส่วนแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับมาตรการเฉพาะดังกล่าว ก็อาจจะเป็นในลักษณะนี้ เช่น แผนงาน/โครงการเสริมสร้างประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล และแผนงาน/โครงการการปฏิรูประบบราชการของไทย เป็นต้น

ถึงแม้ว่ามาตรการเฉพาะ แผนงาน/โครงการ อาจจะไม่ใช่วัยยุทธศาสตร์ชาติ แต่ก็สามารถนำประโยชน์ขององค์ประกอบทางยุทธศาสตร์มาใช้เป็นหลักการกำหนดองค์ประกอบ มาตรการเฉพาะแผนงาน/โครงการได้แต่ต้องคำนึงไว้เสมอว่ามาตรการเฉพาะแผนงาน/โครงการ ไม่ใช่วัยยุทธศาสตร์ชาติเป็นเพียงเครื่องมือหรือทรัพยากร (Means) ทางยุทธศาสตร์เท่านั้น องค์ประกอบทางยุทธศาสตร์ คือ เป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) กล่าวคือ มาตรการเฉพาะแผนงาน/โครงการจะต้องมีเป้าหมาย (End) ในการดำเนินงานที่ชัดเจนไม่เลื่อนลอย มาตรการเฉพาะแผนงาน/โครงการจะต้องมีวิธีการ (Ways) ที่จะทำให้การดำเนินการมาตรการเฉพาะแผนงาน/โครงการบรรลุเป้าหมาย (End) ที่กำหนดไว้ และกำหนดทรัพยากร (Means) ให้พอดีอย่างสอดคล้องกับวิธีการ (Ways) ที่ใช้ การใช้องค์ประกอบทางยุทธศาสตร์มาใช้เป็นหลักการกำหนดองค์ประกอบมาตรการเฉพาะแผนงาน/โครงการจะเกิดประโยชน์ในการที่สามารถนำหลักการทดสอบ การประเมินความเสี่ยงและการจัดการความเสี่ยง และการติดตามและประเมินผลมาตรการเฉพาะแผนงาน/โครงการ ได้อย่างมีเหตุมีผลด้วย เนื่องจากการดำเนินการทดสอบการประเมินความเสี่ยงและการจัดการความเสี่ยง และการติดตามและประเมินผล จะสามารถดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมีองค์ประกอบพื้นฐานอย่างครบถ้วน คือ เป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) นั้นเอง (คำณ พิศมัยยุทธการ, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐)

## ๑๒. การทดสอบยุทธศาสตร์

การทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic Test) คือ การทดสอบความมีเหตุมีผลและเที่ยงตรง (Validity) ของยุทธศาสตร์ด้วยการพิจารณาในเรื่อง ความเหมาะสม (Suitability) การยอมรับได้ (Acceptability) และ ความเป็นไปได้ (Feasibility) ซึ่งใช้ทดสอบองค์ประกอบของยุทธศาสตร์ ได้แก่ เป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) การทดสอบยุทธศาสตร์นั้นต้องการที่จะหาความสมมูลของเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ของยุทธศาสตร์ชาติหรือมหายุทธศาสตร์ชาติ หรือเรียกอีกอย่างว่า “FAS TEST” โดยพิจารณา ดังนี้ (Bartholomees, 2006 : 387)

๑. ทรัพยากร (Means) ความเป็นไปได้ (Feasibility) ที่จะนำมาใช้แล้วทำให้บรรลุเป้าหมายหรือไม่ เพื่อทดสอบเครื่องมือ หรือทรัพยากร (Means) เครื่องมือที่มีอยู่และ/หรือเครื่องมือที่พอที่จะใช้ได้อย่างสมเหตุสมผลเพียงพอต่อการ ปฏิบัติตามแนวความคิดที่เสนอหรือไม่ ยุทธศาสตร์จะต้องผ่านการทดสอบทั้ง ๓ อย่างจึงมีผลบังคับใช้ แต่ไม่มีข้อจำกัดจำนวนของคำตอบที่เป็นไปได้ ศิลปะกลายเป็นการวิเคราะห์ที่จำเป็นเพื่อเลือกประสิทธิผลที่ดีที่สุดหรือมากที่สุด

๒. จะสามารถยอมรับ (Acceptability) ได้หรือไม่ในการนำวิธีการ (Ways) มาใช้สนับสนุนให้บรรลุเป้าหมาย (Ends) เพื่อทดสอบวิธีการ (Ways) วิธีการในการปฏิบัติหรือแนวความคิด ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้ไม่มีค่าใช้จ่ายส่วนเกินของทรัพยากร (Means) และอยู่ในแบบการปฏิบัติ (Mode of Conduct) ที่ยอมรับได้หรือไม่

๓. เป้าหมาย (Ends) ที่กำหนดในยุทธศาสตร์มีความเหมาะสม (Suitability) หรือไม่ เพื่อทดสอบว่ายุทธศาสตร์ที่เสนอนั้นบรรลุเป้าหมาย (Ends) ที่พึงประสงค์หรือไม่ ถ้าไม่บรรลุ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวก็ไม่ใช่อุทธศาสตร์ที่ปฏิบัติได้

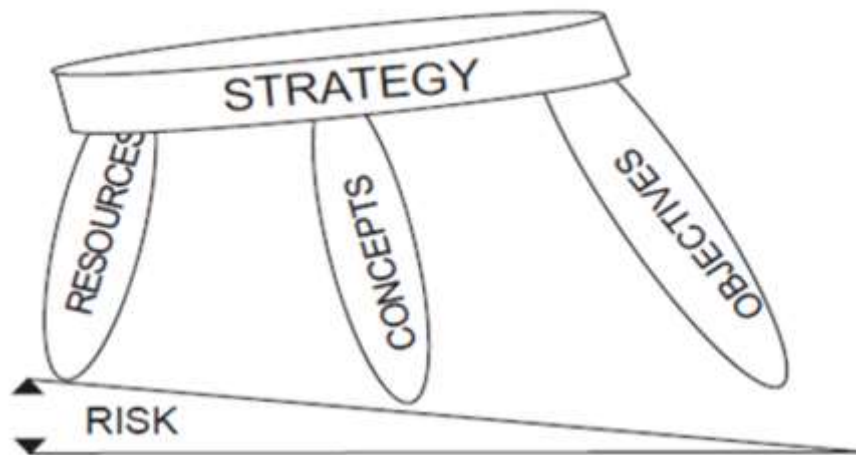
จากการทดสอบทั้ง ๓ ประการ ความเหมาะสมและความเป็นไปได้อ่อนข้างจะตรงไปตรงมาและไม่ต้องคำอธิบายเพิ่มเติม ส่วนการยอมรับได้มีลักษณะที่ซับซ้อนบางประการ หนึ่งที่เด่นชัดคือ ศีลธรรม (Morality) และความถูกต้องตามกฎหมาย (Legality) ด้านยุทธศาสตร์ ศีลธรรม และความถูกต้องตามกฎหมายแปรผันกว้าง โดย ชาติ วัฒนธรรม และปัจเจกบุคคล แต่สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่คุณลักษณะ (Features) ที่ซับซ้อนของการยอมรับได้เท่านั้นเช่น Gray (อ้างถึงใน Bartholomees, 2006 : 387) กล่าวถึงเกี่ยวกับสิ่งที่เรียกว่ามิติทางสังคมของยุทธศาสตร์ “ยุทธศาสตร์ถูกสร้างขึ้น และถูกนำไปปฏิบัติโดยสถาบันต่างๆ ของสังคมที่จำเพาะ ในวิถีทางที่แสดงออกซึ่งความเอนเอียงทางวัฒนธรรม (Cultural Preferences)”

นอกจากนี้ การทดสอบยุทธศาสตร์อาจจะดำเนินการโดยใช้วิธีการจำลองสถานการณ์ด้วยคอมพิวเตอร์ (Computer Simulation Technique) โดยการจำลองว่าถ้าหากว่ามีการดำเนินการยุทธศาสตร์ตามเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ที่ได้กำหนดไว้แล้วจะสามารถบรรลุยุทธศาสตร์ได้ตามเป้าหมายหรือไม่ (สฤชัยพร สุนทรกิจ, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐)

### ๑๓. การประเมินความเสี่ยงและการจัดการความเสี่ยง

การจัดการกับความเสี่ยงในทางยุทธศาสตร์ (Managing Strategic Risk) หมายถึง ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และการดำเนินยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งตามที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นว่า กระบวนการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามแนวทางของวิทยาลัยการทัพบก สหรัฐอเมริกานั้น องค์ประกอบพื้นฐานของยุทธศาสตร์ตามที่ Art Lykke ได้กล่าวไว้คือ วัตถุประสงค์ (Objectives: Ends) แนวความคิด (Concepts: Ways) ทรัพยากร (Resources: Means) และความเสี่ยง (Risk) (แผนภาพที่ ๔-๔)

แผนภาพที่ ๔-๔ : ตัวแบบ Art Lykke



ที่มา : Lykke Cited in Yarger, 2006 : 110

ความสัมพันธ์ของ เป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) กับความเสี่ยงของยุทธศาสตร์ได้ว่า ความเสี่ยง (Risk) จะอธิบายถึงช่องว่างระหว่างการจะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดกับแนวความคิดทางยุทธศาสตร์และทรัพยากรที่มีอยู่ที่จะบรรลุเป้าหมาย ถึงแม้ว่าทรัพยากร (Means) ที่จะใช้จะมีเพียงพอ หรือแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ (Ways) จะดีเลิศ ถ้าที่จะประกันในการแข่งขันภายใต้สภาพแวดล้อมระดับนานาชาติแต่ความเสี่ยง (Risk) นั้นย่อมเกิดขึ้นเสมอ นักยุทธศาสตร์ทั้งหลายจึงจำเป็นต้องหาวิธีการในการลดความเสี่ยงนั้นๆ ผ่าน



กระบวนการของการกำหนดยุทธศาสตร์ก็คือ การสร้างสมดุลระหว่างเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) (Yarger, 2006 : 110) ซึ่งลักษณะของสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในศตวรรษที่ ๒๑ว่า มีลักษณะเปราะบาง (Volatile) ไม่แน่นอน (Uncertain) ซับซ้อน (Complex) และกำกวม (Ambiguous) หรือที่เรียกกันว่า “VUCA” เมื่อสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์มีลักษณะเช่นนี้ นักยุทธศาสตร์จึงต้องเป็นผู้ที่รอบรู้ และเท่าทันต่อสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลาเพื่อที่จะกำหนดและดำเนินยุทธศาสตร์ให้เป็นไปตามทิศทางที่ต้องการให้ได้ ความเสี่ยงอีกประการหนึ่งก็คือความเสี่ยงอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงไปของสภาพแวดล้อมที่อาจจะคาดการณ์ได้ถูกต้อง (Gary, 2008 : 35) นอกจากนี้ การประเมินความเสี่ยงสามารถประเมินความเสี่ยงได้จากผลของการทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic Test) ได้ กล่าวคือ ถ้าการทดสอบยุทธศาสตร์พบว่ามีความเป็นไปได้ (Feasibility) ความยอมรับได้ (Acceptability) และความเหมาะสม (Suitability) น้อยเท่าไร การดำเนินยุทธศาสตร์นั้นก็จะมีความเสี่ยงได้มากขึ้นเท่านั้น ในทางกลับกัน ถ้าพบว่า มีความเป็นไปได้ (Feasibility) ความยอมรับได้ (Acceptability) และความเหมาะสม (Suitability) มากเท่าไร การดำเนินยุทธศาสตร์นั้นก็จะมีความเสี่ยงได้น้อยลงเท่านั้น (คำณ พิศนัยยุทธการ, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐)

#### ๑๔. การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญต่อการได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนเป็นอย่างมากในยุคศตวรรษที่ ๒๑ (เฉลิม คูหาวิชานันท์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) ประเทศส่วนใหญ่ในโลกอยู่ภายใต้การปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยภายใต้กรอบของยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ที่อยู่ในห้วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙ ระบบการปกครองของประเทศไทยก็จะยังคงอยู่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติที่จะนำไปสู่การปฏิบัติก็ย่อมต้องมุ่งไปสู่การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นเป้าหมายร่วมของคนไทยทั้งประเทศ

การที่จะให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นยุทธศาสตร์ชาติของประชาชนที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้จริงยุทธศาสตร์ชาติจะต้องผ่านความเห็นชอบของประชาชนตามกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในขั้นเริ่มต้นคือการจัดทำความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (เป้าหมายสูงสุดของประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ) ในขั้นตอนการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ที่จะต้องมีการแบ่งผลประโยชน์ภายในประเทศอย่างเป็นธรรมให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนให้ได้ รวมถึงขั้นตอนอื่นๆตามความเหมาะสม (เฉลิม คูหาวิชานันท์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องจัดทำในระยะเวลาที่เหมาะสมและต้องมีกระบวนการหรือระบบให้

ประชาชนเข้าถึงในการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการกำหนดยุทธศาสตร์ เช่น การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อ การจัดตั้งคณะกรรมการอิสระสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนระบบ การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (คำรณ พิเศษยุทธ์การ, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐; เจษฎา เปรมนิรันดร, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐; ไพศาล งามวงษ์วาน, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐; Lewis, Interview, 2017)

ในทางตรงกันข้าม ถ้าประชาชนไม่ได้รับทราบถึงรายละเอียดที่สำคัญของยุทธศาสตร์ชาติที่ประชาชนพึงจะได้รับทราบและได้เข้าไปมีส่วนร่วมให้ข้อเสนอแนะตามความเหมาะสม ประชาชนก็อาจจะต่อต้านขัดขวางยุทธศาสตร์ชาตินั้นหรือไม่ให้การสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ความล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติก็จะเกิดขึ้นได้ตัวแบบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจึงควรมีการกำหนดกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ และต้องนับว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งที่ขาดไม่ได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีขั้นตอนของการสำรวจความคิดเห็นและสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน โดยต้องมีการนำเสนอเหตุผลของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่มีสาเหตุมาจากสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ภายนอกประเทศ (Internal Environment) และสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ภายในประเทศ (Domestic Environment) ถ้าเกิดว่าไม่มีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติแล้วประชาชนจะสูญเสียโอกาส (Lose the Opportunities) การพบภัยคุกคาม (Threats) และการที่ประเทศมีจุดด้อย (Weaknesses) และการสูญเสียจุดได้เปรียบ (Lose the strengths) อย่างไรก็ตามบ้างครั้งนั้น รัฐบาลอาจจะได้รับการสนับสนุนในกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ เมื่อประชาชนจะได้ทราบถึงความเดือนร้อนที่จะได้รับในอนาคตถ้าประเทศไม่มีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐)

### ๑๕. การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) เมื่อผ่านขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบใด ๆ หรือการทำประชาพิจารณ์ต่อร่างของยุทธศาสตร์ชาติอย่างเหมาะสมแล้ว นักยุทธศาสตร์จะนำข้อมูลที่ได้จากข้อคิดเห็นของประชาชนมาปรับปรุงยุทธศาสตร์ในส่วนต่าง ๆ เพื่อที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติมีความสมบูรณ์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงได้ ขั้นตอนต่อไปคือการนำยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ การที่ยุทธศาสตร์จะสามารถนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมได้จะต้องมีการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ตามรายละเอียดที่ได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ เรื่องการนำไปสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องใหญ่และเรื่องสำคัญมากอีกขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งจะเป็นการพิสูจน์ว่ายุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นนั้นมีความเที่ยงตรงและสมเหตุสมผล (Validity)

หรือไม่จะพิสูจน์ได้ด้วยการนำไปปฏิบัติ ซึ่งก่อนหน้านี้ก็ยังมีขั้นตอนในการทดสอบยุทธศาสตร์มาแล้ว และถ้ามีการทดสอบยุทธศาสตร์อย่างละเอียดรอบคอบขั้นตอนในการนำไปสู่การปฏิบัติก็จะไม่เกิดปัญหาหรือเกิดปัญหาน้อยลงเพราะได้มีการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องมาแล้วในระดับหนึ่ง การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติต้องมีการดำเนินการ ดังนี้

๑. การกำหนดแนวทางในการดำเนินการว่าจะดำเนินการอย่างไร
๒. การกำหนดโครงสร้างสายการบังคับบัญชาให้มีความชัดเจน
๓. การกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการที่แน่นอนชัดเจน
๔. การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ
๕. การกำหนดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ให้อำนาจหน้าที่สำหรับผู้ปฏิบัติอย่างแน่นอนชัดเจน
๖. การกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดของความสำเร็จของการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นระบบและชัดเจนแน่นอน

นอกจากนี้การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติจะต้องมีองค์ประกอบสนับสนุนที่สำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่จะทำให้ยุทธศาสตร์บรรลุเป้าหมายได้ ซึ่งประกอบด้วยผู้รับผิดชอบงานยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติหน่วยงานเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์และความมั่นคงแห่งชาติ และกระบวนการทางนโยบายเฉพาะด้านยุทธศาสตร์และความมั่นคงแห่งชาติ(Whittaker, Alan, Smith, Frederick & McKune, 2007 : 38)

### ๑๖. การติดตามและประเมินผล

การติดตามและประเมินผล (Evaluation) การประเมินผลเป็นสิ่งที่เชื่อว่ายุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นนั้นบรรลุถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวอย่างไร การประเมินผลหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การติดตามประเมินผล” เป็นกระบวนการดำเนินงานด้านการกำกับควบคุม (Supervise and Control) เพื่อติดตามความก้าวหน้าของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หรือการดำเนินการตามภารกิจใด ๆ และหรือประเมินว่าการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หรือการปฏิบัติภารกิจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ (เฉลิม คุหาวิชานันท์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐)การติดตามประเมินผลโดยปกติแล้วจะต้องกำหนดดัชนี (Index)ของการติดตามประเมินผลเพื่อเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสถานการณ์ที่ตรวจสอบวัดได้นั้นบรรลุหรือไม่บรรลุเป้าหมายเมื่อเทียบกับเกณฑ์หรือดัชนี (Index) ที่กำหนดประโยชน์ของการติดตามประเมินผลไม่เพียงแต่ช่วยให้ทราบความก้าวหน้า และหรือความล้มเหลวของการดำเนินการ โดยใช้ดัชนีประเมินว่าการดำเนินการใกล้ถึงเป้าหมายที่กำหนดแค่ไหนเพียงใดแล้ว ยังสามารถช่วยให้วิเคราะห์เพิ่มเติมให้ทราบปัจจัยเหตุแห่งความสำเร็จและความล้มเหลวดังกล่าวได้ ทำให้เกิดประโยชน์ในการปรับปรุงแนวทาง

ดำเนินการต่อไปได้ด้วยในตัวแบบยุทธศาสตร์จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดขั้นตอนนี้ไว้ในตัวแบบของการกำหนดยุทธศาสตร์ด้วยนอกจากนี้ การติดตามและประเมินผลควรมีหน่วยงานอิสระที่มีความเชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ โดยให้อำนาจหน้าที่เฉพาะติดตามและประเมินการดำเนินยุทธศาสตร์และรายงานโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยการให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงต่อผู้ปฏิบัติในยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ (เจษฎา เปรมนรินทร์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐; ไพศาล งามวงษ์วาน, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) รวมถึงการประเมินปรับปรุงผลประโยชน์แห่งชาติและกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติใหม่ตามห้วงเวลาที่ความเหมาะสมโดยใช้ประชาชนมีส่วนร่วม (เฉลิม คูหาวิชานันท์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐)

### ๑๗. การย้อนกลับเพื่อการปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์

ขั้นตอนในการย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์ (Feedback) ในกรณีที่น่ายุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เกิดปัญหาข้อขัดข้องด้วยประการใด ๆ ก็ตาม โดยปกติจะต้องมีการคิดทบทวนและปรับปรุงยุทธศาสตร์ใหม่อีกครั้งเพื่อที่จะให้ยุทธศาสตร์นั้นเดินหน้าต่อไปได้ ดังนั้น ขั้นตอนการย้อนกลับจึงมีความสำคัญต่อกระบวนการในการกำหนดและการนำยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ เป็นอย่างยิ่ง

การย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์นั้นจะเริ่มจากขั้นตอนใดและไปสู่ขั้นตอนใดของขั้นตอนเดิมที่ได้มีการดำเนินการมาก่อนหน้านี้ และจะต้องกำหนดแนวทางด้วยว่าจะย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงเรื่องใดในตัวแบบของยุทธศาสตร์ด้วยโดยปกติแล้วเนื่องจากการกำหนดยุทธศาสตร์นั้นจะต้องมีการกำหนดองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของยุทธศาสตร์ก่อนคือ เป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ดังนั้น การย้อนกลับเพื่อนำไปสู่การทบทวนและการปรับปรุงยุทธศาสตร์จึงควรมุ่งไปสู่การทบทวน เป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ของยุทธศาสตร์เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีการทบทวนยุทธศาสตร์ในภาพรวม (มหายุทธศาสตร์) ก่อนเพราะความบกพร่องของยุทธศาสตร์ในรายละเอียดมีสาเหตุมาจากภาพรวมนั่นเองเมื่อจะต้องมีการทดสอบมหายุทธศาสตร์ใหม่อีกครั้งหนึ่งอาจจะต้องมีการปรับปรุงทั้งเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) หรือองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งก็อาจเป็นไปได้นอกจากนี้ จะต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการย้อนกลับเพื่อการปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ในแต่ละขั้นตอนที่ชัดเจน เช่น จัดทำหลังจากการประเมินผลแล้วภายในกี่วัน เป็นต้น (Lewis, Interview, 2017)

สิ่งที่จะต้องพึงเล็งเป็นพิเศษที่ในหลาย ๆ ประเทศมักใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแนวทางของประเทศให้สามารถก้าวกระโดดไปข้างหน้าให้ได้ก็คือการปรับปรุงเรื่องวัฒนธรรม (Culture) ที่เป็นพื้นฐานของประเทศที่รวมเรียกว่า “ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National

Purpose)”ซึ่งสาระสำคัญอยู่ที่มีการปรับเรื่องความเชื่อ (Beliefs) จริยธรรม (Ethics) และค่านิยม (Values) ของคนในชาติ โดยถ้อยคำประกอบพื้นฐานทางวัฒนธรรมของคนในชาติทั้ง ๓ ประการดังกล่าว ได้รับการพัฒนาปรับปรุงอย่างเหมาะสมจะสามารถทำให้ประเทศชาติเดินหน้าไปได้และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติก็จะสามารถเดินหน้าไปได้ในทางตรงกันข้ามถ้าไม่มีการพัฒนาปรับปรุง ความเชื่อ จริยธรรม และค่านิยมของคนในชาติ ก็จะเหมือนกับการนำเอาเหล่าเก่าไปใส่ขวดใหม่ที่อย่างไรเสียรสชาติก็ย่อมเหมือนเดิม เมื่อยุทธศาสตร์กำหนดแนวทางพัฒนาประเทศเป็นแบบใหม่วัฒนธรรมพื้นฐานของประชาชนในชาติก็ย่อมจะต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงให้เหมาะสมกับการที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายของชาติที่กำหนดไว้ด้วย แต่ถ้าไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขแล้วความสำเร็จของการพัฒนาประเทศก็ย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ เมื่อความมุ่งประสงค์แห่งชาติหรือเป้าหมายสูงสุดของชาติ (Ends) ได้รับการปรับปรุงแล้วจึงพิจารณาปรับปรุงเรื่องวิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ของมหาวิทยาลัยต่อไป เช่น ปรับปรุงด้านองค์ความรู้ใหม่ ปรับปรุงด้านเทคโนโลยี ปรับปรุงด้านคุณภาพของประชากร เป็นต้น

## สรุป

ตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ ดังกล่าว เป็นตัวแบบที่ได้รับการพัฒนามาจากหลาย ๆ ที่มา ได้แก่

๑. การวิพากษ์ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล (ซึ่งประยุกต์แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์มาจากตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มมือการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ และตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ หรือเอกสาร วปอ. หมายเลข ๐๐๕)

๒. ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในรูปแบบต่าง ๆ

๓. แนวทางกำหนดตัวแบบยุทธศาสตร์ที่เป็นลักษณะของการตั้งคำถามเกี่ยวกับปัจจัยในความสำเร็จและล้มเหลว ๑๖ ประการ

๔. ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ (Key Informants : KIs) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดทำยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่มีลักษณะที่เรียกว่า “VUCA” เป็นสำคัญ

ทำให้ได้ตัวแบบในการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ ใหม่ ซึ่งมีขั้นตอนในการดำเนินการ ๑๖ ขั้นตอน โดยพิจารณาจากผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อดีข้อเสีย

ข้อบกพร่องในอันที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติที่ได้สุ่มเสี่ยงต่อความล้มเหลว และถ้ามีการกำหนด ขั้นตอนและดำเนินการตามขั้นตอนนั้น ๆ อย่างเหมาะสมจะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติประสบความสำเร็จตามเป้าหมายได้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดตัวแบบในการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติซึ่งในการกำหนดขั้นตอนในตัวแบบนั้นจะต้องคำนึงถึงลำดับ(Sequence) ก่อนหลังของขั้นตอนในตัวแบบ เช่น ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) จะต้องถูกกำหนดขึ้นมา ก่อนเหนือขั้นตอนอื่นใดและเป็นจุดเริ่มต้นของตัวแบบและเป็นเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ และขั้นตอนสุดท้ายคือการย้อนกลับ (Feedback) เพื่อการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนั้นขั้นตอนอื่นๆ จะเป็นขั้นตอนที่เป็นเหตุผลสืบเนื่องกันตามหลักตรรกะของหลักวิชาการว่าด้วยยุทธศาสตร์ส่วนเนื้อหาที่สำคัญที่ยุทธศาสตร์จะขาดเสียไม่ได้ก็คือ องค์ประกอบพื้นฐานของยุทธศาสตร์คือ เป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Ways) และทรัพยากร (Means) ซึ่งยุทธศาสตร์จะต้องมีองค์ประกอบพื้นฐานนี้ครบถ้วนการทดสอบยุทธศาสตร์และการจัดการกับความเสี่ยงจะเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่ติดตามมากับองค์ประกอบพื้นฐานทั้ง ๓ ประการของยุทธศาสตร์ที่เมื่อใดก็ตามที่มีการกำหนดยุทธศาสตร์ให้มีองค์ประกอบพื้นฐานทั้ง ๓ องค์ประกอบนี้จะต้องมีการทดสอบยุทธศาสตร์และการจัดการกับความเสี่ยงตามมาทันที แผนงานและโครงการจะเป็นส่วนที่จัดระดับขั้นของยุทธศาสตร์ชาติว่าประเทศชาติจะพัฒนาก้าวไปข้างหน้าได้ไกลเพียงใดก็จะขึ้นอยู่กับความแหลมคมของแผนงานและโครงการ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยให้ยุทธศาสตร์ชาติเดินหน้าต่อไปได้เพราะถ้าประชาชนไม่สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติก็เดินหน้าต่อไปไม่ได้ และการประเมินผลจะบ่งบอกถึงระดับความสำเร็จตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติในขั้นของการนำไปสู่การปฏิบัติของยุทธศาสตร์ยุทธศาสตร์ชาติจะมีหลายกิจกรรมที่ต้องทำในเวลาเดียวกัน การกำหนดจุดเน้นและลำดับความเร่งด่วนของกิจกรรมเป็นเรื่องสำคัญ การกำหนดจุดเน้นของยุทธศาสตร์ชาตินั้นจะเกิดขึ้นได้ในขั้นตอนกำหนดมหายุทธศาสตร์ที่จะมีการกำหนดวิธีการ (Ways) ของมหายุทธศาสตร์เพราะจะทำให้ทราบถึงกิจกรรมที่เหมาะสมไม่ฟุ่มเฟือยและออกนอกกรอบเกินความจำเป็น รวมถึงจะทำให้ทราบถึงงบประมาณที่จะสนับสนุนยุทธศาสตร์ว่าจะนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงหรือไม่อันเนื่องจากข้อจำกัดของสภาพของงบประมาณของประเทศตามช่วงเวลาต่างๆ ของยุทธศาสตร์ชาติ และการกำหนดวิธีการ (Ways) ทางยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนให้เกิดการบรรลุผลประโยชน์แห่งชาตินั้น สามารถกำหนดเป็น “กลอุบาย (Trick)” ในการใช้พลังอำนาจแห่งชาติ (Means) ได้นอกจากนี้ กระบวนการในการสร้างผู้นำในระดับยุทธศาสตร์ที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่เป้าหมาย และระบบในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จและล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติอย่างสำคัญด้วยเช่นเดียวกัน

## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการทำการวิจัยเรื่อง ตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ โดยการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ ๒ ข้อ คือ

วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๑ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล

วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๒ เพื่อเสนอตัวแบบที่เหมาะสมในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑

จากผลการวิจัยสามารถตอบวัตถุประสงค์การวิจัยทั้ง ๒ ข้อดังกล่าวข้างต้น โดยมีรายละเอียดข้อสรุป ดังนี้

#### ๑. ผลการศึกษาที่ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๑

ผลการศึกษาที่ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๑ มีรายละเอียดผลการศึกษาโดยสรุปดังนี้

##### ๑.๑ ความเป็นมาของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

ความเป็นมาของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘ มีความเห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน และให้เสนอร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบสำหรับเป็นแนวทางในการดำเนินงานของรัฐบาล และคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ๒ คณะ คือ คณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป เพื่อจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี และคณะอนุกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามแนวทางปฏิรูปประเทศเพื่อจัดทำร่างแผนปฏิบัติการตามแนวทางการปฏิรูปประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, ๒๕๕๘ : ๖)

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป ได้ดำเนินการจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยได้มีการนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มาจากหลายภาคส่วนของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน นักการเมือง และนักวิชาการ รวมถึงได้พิจารณานำข้อคิดเห็นจากสภาพปฏิรูปแห่งชาติ และความคิดเห็นจากภาคประชาชน มาเป็นข้อมูลในการยกร่างยุทธศาสตร์ชาติ และคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์จะนำเสนอร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และจะได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ก่อนที่จะนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้ความเห็นชอบกรอบยุทธศาสตร์ชาติ มาใช้เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางในการบริหารประเทศภายในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) นอกจากนี้หน่วยงานต่าง ๆ จะได้นำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนระยะ ๕ ปี มาถ่ายทอดลงสู่แผนปฏิบัติการระดับกระทรวง และแผนพัฒนารายสาขา ในระหว่างที่กลไกการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อยู่ระหว่างการดำเนินการ ซึ่งคาดว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จภายในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, ๒๕๕๘ : ๕)

## ๑.๒ กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาล

จากการศึกษาวิเคราะห์ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล พบว่า กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาลที่ปรากฏในร่างยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙) ประกอบไปด้วย ๔ ขั้นตอนหลัก คือ

- ๑.๒.๑ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์
- ๑.๒.๒ การกำหนดวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์
- ๑.๒.๓ การกำหนดเป้าหมายทางยุทธศาสตร์
- ๑.๒.๔ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

## ๑.๓ ผลการวิพากษ์ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล

ผลของการศึกษาการวิพากษ์ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล พบว่า กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาล ได้ประยุกต์แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติมาจากคู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ ๒ เล่ม คือ คู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ และคู่มือด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ (เอกสาร วปอ. หมายเลข ๐๐๕) โดยอ้างถึงในการบรรยายเรื่อง “ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ของรัฐบาล” ที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ พล.อ. วิชาส อรุณศรี (๒๕๖๐) ประธานคณะกรรมการจัดทำ



ยุทธศาสตร์ชาติ ได้กล่าวไว้ว่า “ได้ประยุกต์แนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมาจากคู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ มาใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล” และ พล.อ ชูศักดิ์ เมฆสุวรรณ (๒๕๖๐) ประธานคณะกรรมการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและกรอบการปฏิรูปของรัฐบาล ได้กล่าวไว้ในการบรรยายเดียวกันว่า “การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ยังได้ประยุกต์แนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมาจากคู่มือด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ มาใช้ร่วมในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในครั้งนี้ด้วย”

ผลการศึกษา สามารถแยกการวิพากษ์โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือทั้ง ๒ เล่ม ที่ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

๑.๓.๑ คู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์

แผนภาพที่ ๕-๑ : ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ



ที่มา : นเรศ วงศ์สุวรรณ, ๒๕๕๔: ๕

ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับชาติของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ การศึกษาคั้งนี้ พบว่ามีประเด็นความไม่เหมาะสมเพียงพอ ความไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติสมัยใหม่ และความไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ของโลกในยุคปัจจุบันจำนวน ๑๐ ประเด็น ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญต่อความสำเร็จและล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติทั้งสิ้น ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

๑.๓.๑.๑ ไม่มีเป้าหมาย (Ends) สูงสุดของยุทธศาสตร์ หรือความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose)

๑.๓.๑.๒ มีข้อบกพร่องในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ๔ ประการ คือ การนำผลประโยชน์แห่งชาติมากำหนดเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติไม่ได้บูรณาการเป็นผลประโยชน์ของประเทศในภาพรวมมาจากการผสมผสานกันระหว่างความต้องการของประเทศ (The Need of Nation) กับความต้องการของประชาชนในชาติ (The Need of People) การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติไม่มีกระบวนการที่พิจารณาการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายกลุ่มผลประโยชน์และหลากหลายประเด็นความต้องการ และไม่มี การกำหนดลำดับความสำคัญ (Intensity) ของผลประโยชน์แห่งชาติ

๑.๓.๑.๓ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการตรวจสอบสภาพแวดล้อมในภาพรวม

๑.๓.๑.๔ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการกำหนดทิศทางและแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

๑.๓.๑.๕ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการทดสอบยุทธศาสตร์

๑.๓.๑.๖ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงและการจัดการกับความเสี่ยง

๑.๓.๑.๗ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑.๓.๑.๘ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

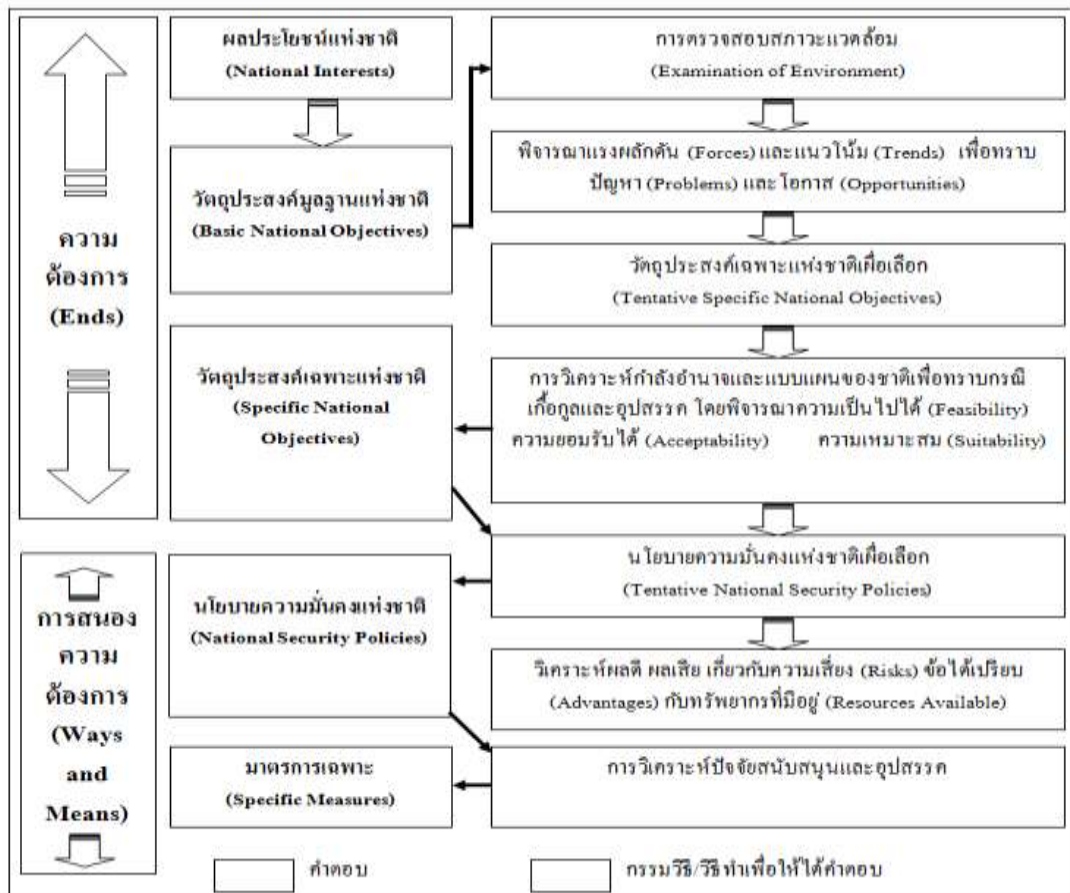
๑.๓.๑.๙ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการติดตามประเมินผล

๑.๓.๑.๑๐ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์

๑.๓.๒ คู่มือด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติของวิทยาลัยป้องกัน

ราชอาณาจักร

แผนภาพที่ ๕-๒ : ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ



ที่มา : เอกสาร วปอ. หมายเลข ๐๐๕, ม.ป.ป.: ๖๖

ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ เป็นตัวแบบที่ได้รับการยอมรับของหลายวงการทั่วประเทศว่าเป็นต้นแบบในการเป็นต้นแบบของการจัดทำยุทธศาสตร์มาช้านาน อีกทั้งได้ถูกใช้เป็นตัวแบบหลักสำหรับนักศึกษาหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ทำให้เชื่อกันว่าไม่ว่าวันเวลาผ่านไปยาวนานเท่าใดตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้ยังคงจะสามารถใช้ในการตอบสนองต่อความต้องการในการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติของวงการยุทธศาสตร์ของประเทศไทยได้อย่างไม่ล้าสมัย

ซึ่งตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือฉบับนี้ได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ของรัฐบาลอีกด้วย การศึกษาครั้งนี้ พบว่าตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของคู่มือฉบับนี้ยังมีประเด็นความไม่เหมาะสมเพียงพอ ความไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติสมัยใหม่ และความไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ของโลกในยุคปัจจุบัน จำนวน ๘ ประเด็น ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญต่อความสำเร็จและล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติทั้งสิ้น ดังนี้

๑.๓.๒.๑ ไม่มีเป้าหมาย (Ends) สูงสุดของยุทธศาสตร์ หรือความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose)

๑.๓.๒.๒ มีข้อบกพร่องในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ๕ ประการ คือ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) ยังขาดความถูกต้องเหมาะสม ไม่มีวิธีการและขั้นตอนที่แน่นอนและชัดเจนในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ไม่ได้กำหนดว่าต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างไร ไม่ได้กำหนดแนวทางไว้ว่าต้องป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งกับต่างประเทศ และไม่ได้กำหนดแหล่งที่มาที่แน่นอนชัดเจนของผลประโยชน์แห่งชาติ

๑.๓.๒.๓ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการกำหนดทิศทางและแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

๑.๓.๒.๔ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการทดสอบยุทธศาสตร์

๑.๓.๒.๕ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงและการจัดการกับความเสี่ยง

๑.๓.๒.๖ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑.๓.๒.๗ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

๑.๓.๒.๘ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการติดตามประเมินผล

๑.๓.๒.๙ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์

## ๒. ผลการศึกษาที่ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๒

ผลการศึกษาที่ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๒ มีรายละเอียดผลการศึกษาโดยสรุป คือ ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ ได้รับการพัฒนามาจาก

๒.๑ การวิพากษ์ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล

๒.๒ ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในรูปแบบต่าง ๆ

๒.๓ แนวทางกำหนดตัวแบบยุทธศาสตร์ที่เป็นลักษณะของการตั้งคำถามเกี่ยวกับปัจจัยในความสำเร็จและล้มเหลว ๑๖ ประการ

๒.๔ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ (Key Informants : KIs) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดทำยุทธศาสตร์

โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่มีลักษณะที่เรียกว่า “VUCA” เป็นสำคัญ ทำให้ได้ตัวแบบในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ โดยแนวทางกำหนดตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติเป็นการตั้งคำถามเกี่ยวกับปัจจัยในความสำเร็จและล้มเหลว ๑๖ ประการ โดยสรุปมีดังนี้

ประการที่ ๑ ยุทธศาสตร์ชาติมีเป้าหมาย (Ends) สูงสุดของประเทศตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติเป็นที่แน่นอนชัดเจนหรือไม่

ประการที่ ๒ ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

ประการที่ ๓ ยุทธศาสตร์ชาติอันเกิดจากการตรวจสอบสภาพแวดล้อมทั้งภายนอกประเทศและภายในประเทศไว้อย่างรอบคอบหรือไม่

ประการที่ ๔ ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

ประการที่ ๕ ยุทธศาสตร์ชาติได้มีการกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) ไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

ประการที่ ๖ ยุทธศาสตร์ชาติที่เกิดจากการกำหนดนโยบายแห่งชาติ (National Policy) มีความเหมาะสมหรือไม่

ประการที่ ๗ ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objective) หรือส่วนเป้าหมาย (Ends) ไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

ประการที่ ๘ ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ (Strategic Concept: Ways) หรือวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

ประการที่ ๙ ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดส่วนที่เป็นทรัพยากร (Resources: Means) ของยุทธศาสตร์ไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

ประการที่ ๑๐ ยุทธศาสตร์ชาติได้มีการทดสอบความเที่ยงตรง และสมเหตุสมผล (Validity Test) รวมทั้งความสมดุลของเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Means) และทรัพยากร (Means) ของยุทธศาสตร์อย่างเหมาะสมหรือไม่

ประการที่ ๑๑ ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนด แผนงาน /โครงการ (Projects/Plans) ประกอบยุทธศาสตร์ชาติไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

ประการที่ ๑๒ ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดให้มีการประเมินและจัดการกับความ เสี่ยง (Risk Assessment/Management) ของยุทธศาสตร์ไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

ประการที่ ๑๓ ยุทธศาสตร์ชาติได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (People Participation) ในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์อย่างเหมาะสมหรือไม่

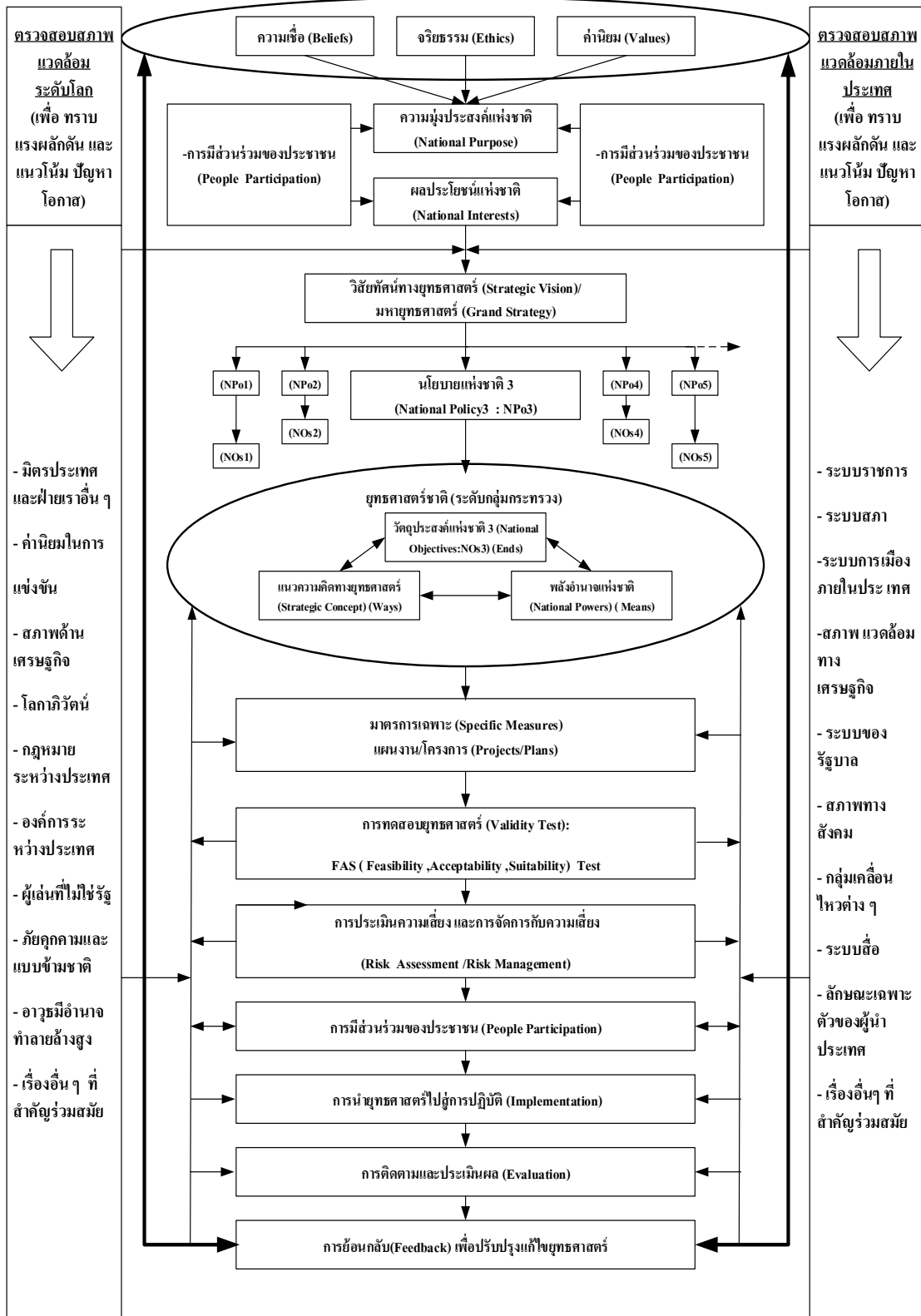
ประการที่ ๑๔ ยุทธศาสตร์ชาติได้จัดให้มีแนวทางในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การ ปฏิบัติ (Implementation) ไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

ประการที่ ๑๕ ยุทธศาสตร์ชาติได้มีการกำหนดการติดตามและประเมินผล (Evaluation) ไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

ประการที่ ๑๖ ยุทธศาสตร์ชาติได้มีการกำหนดให้มีการย้อนกลับ (Feedback) ของข้อมูล เพื่อปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์เมื่อพบกับปัญหาและอุปสรรคในระหว่าง การขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

สำหรับตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ นั้น พบว่า เหมาะสมต่อการนำไปกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ โดยนักยุทธศาสตร์สามารถนำตัว แบบตัวนี้ไปใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ รวมถึงการนำไปใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชั้น รองลงมาได้ เช่น ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ และยุทธศาสตร์ การทหารแห่งชาติ แต่จะต้องใช้พิจารณาถึงการนำไปใช้ให้เหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมทาง ยุทธศาสตร์ในยุทธศาสตร์แต่ละระดับ การกำหนดยุทธศาสตร์ที่ต่างระดับกันย่อมต้องมีความ แตกต่างกันไป ดังนั้น การประยุกต์ใช้กับยุทธศาสตร์ระดับอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากยุทธศาสตร์ชาติ จึงเป็นเรื่องที่สามารถปฏิบัติ โดยมีองค์ประกอบและกระบวนการหลักที่สำคัญ ดังแผนภาพที่ ๕-๓

แผนภาพที่ ๕-๑ : ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑



ที่มา : ผู้วิจัย, ๒๕๖๐

โดยตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ ประกอบด้วย องค์ประกอบและกระบวนการหลักที่สำคัญ ๑๗ ขั้นตอน คือ

๑. ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose)
๒. ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests)
๓. การตรวจสอบและการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (Validate Test)
๔. วิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ (Strategic Vision)
๕. มหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy)
๖. นโยบายแห่งชาติ (National Policy)
๗. ยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy)
๘. วัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objectives)
๙. แนวความคิดทางยุทธศาสตร์ (Strategic Concept/Course of Action)
๑๐. พลังอำนาจแห่งชาติ (National Power)
๑๑. มาตรการเฉพาะ (Specific Measures) และแผนงาน/โครงการ (Projects/ Plans)
๑๒. การทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic/Validity Test)
๑๓. การประเมินความเสี่ยง และการจัดการกับความเสี่ยง (Risk Assessment/ Management)
๑๔. การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation)
๑๕. การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation)
๑๖. การติดตามและประเมินผล (Evaluation)
๑๗. การย้อนกลับ (Feedback) เพื่อการปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์

## ข้อเสนอแนะ

### ๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑.๑ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป ควรร่วมกันเร่งดำเนินการปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติใหม่ ให้มีความสมบูรณ์ตามองค์ประกอบและกระบวนการของตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ ที่ได้นำเสนอในงานวิจัยนี้



๑.๒ รัฐบาล ควรกำหนดคณะกรรมการเฉพาะสำหรับการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติและผลประโยชน์แห่งชาติ โดยคณะกรรมการเฉพาะต้องมาจากหลายภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน นักการเมือง นักวิชาการ นักยุทธศาสตร์ และภาคประชาชน

๑.๓ รัฐบาล ควรกำหนดหน่วยงานเฉพาะสำหรับขั้นตอนการตรวจติดตามและประเมินผล (Evaluation) และขั้นตอนการย้อนกลับ (Feedback) เพื่อปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์

## ๒. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

๒.๑ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป ควรร่วมมือกันสนับสนุนให้มีการจัดทำคู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ โดยใช้ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ ที่ได้นำเสนอในงานวิจัยนี้เป็นแนวทางในการจัดทำคู่มือนี้

๒.๒ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป ควรร่วมมือกันสนับสนุนให้มีการจัดระบบสารสนเทศส่วนกลาง สำหรับการรวบรวมข้อมูล และบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ที่จะสนับสนุนในการดำเนินการทั้ง ๑๗ ขั้นตอนของตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑

## ๓. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

ผลการวิจัยนี้ สามารถนำไปทำการวิจัยต่อยอดได้ใน ๓ ประเด็นหลัก ๆ คือ

๓.๑ ประเด็นแนวทางการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติและผลประโยชน์แห่งชาติว่าควรจะมีแนวทางกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติและผลประโยชน์แห่งชาติอย่างไรให้เหมาะสมต่อประเทศและยุคสมัย

๓.๒ ประเด็นแนวทางวิเคราะห์พลังอำนาจแห่งชาติในแต่ละด้าน ควรจะมีกำลังอำนาจแห่งชาติย่อย ๆ อย่างไรบ้าง ทั้ง ๒ กรณี ดังนี้

๓.๒.๑ การกำหนดกำลังอำนาจแห่งชาติย่อย ๆ จากพลังอำนาจแห่งชาติในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในสภาวะปกติทั่วไป (DIME) ได้แก่

๓.๒.๑.๑ การทูต(Diplomatic) ควรมีกำลังอำนาจแห่งชาติย่อย  
อะไรบ้าง

๓.๒.๑.๒ การข่าวสาร (Informational) ควรมีกำลังอำนาจแห่งชาติ  
ย่อยอะไรบ้าง

๓.๒.๑.๓ การทหาร (Military) ควรมีกำลังอำนาจแห่งชาติย่อย  
อะไรบ้าง

๓.๒.๑.๔ การเศรษฐกิจ (Economic) ควรมีกำลั้่งอำนาจแห่งชาติ  
ย่อยอะไรบ้าง

๓.๒.๒ การกำหนดกำลั้่งอำนาจแห่งชาติย่อย ๆ จากพลังอำนาจแห่งชาติใน  
การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในสภาวะต้องทำสงครามกับการก่อการร้ายที่เป็นมหายุทธศาสตร์ที่มี  
ความเฉพาะเจาะจง (DIMEFIL หรือ MIDLIFE) ได้แก่

๓.๒.๒.๑ การทูต (Diplomatic) ควรมีกำลั้่งอำนาจแห่งชาติย่อย  
อะไรบ้าง

๓.๒.๒.๒ การข่าวสาร (Informational) ควรมีกำลั้่งอำนาจแห่งชาติ  
ย่อยอะไรบ้าง

๓.๒.๒.๓ การทหาร (Military) ควรมีกำลั้่งอำนาจแห่งชาติย่อย  
อะไรบ้าง

๓.๒.๒.๔ การเศรษฐกิจ (Economic) ควรมีกำลั้่งอำนาจแห่งชาติ  
ย่อยอะไรบ้าง

๓.๒.๒.๕ การเงิน (Financial) ควรมีกำลั้่งอำนาจแห่งชาติย่อย  
อะไรบ้าง

๓.๒.๒.๖ การข่าวกรอง (Intelligence) ควรมีกำลั้่งอำนาจแห่งชาติ  
ย่อยอะไรบ้าง

๓.๒.๒.๗ การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ควรมีกำลั้่ง  
อำนาจแห่งชาติย่อยอะไรบ้าง

๓.๓ ประเด็นแนวทางวิเคราะห์พลังอำนาจแห่งชาติในแต่ละด้านควรจะวัด  
อย่างไร ทั้งเชิงปริมาณ (Quantitative) และเชิงคุณภาพ (Qualitative)

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี, ๒๕๕๕ : ๑-๒๑.

พจน์ พงศ์สุวรรณ, พลตรี. หลักยุทธศาสตร์. กรุงเทพฯ : โอ.เอส.พรีนติ้งเฮาส์, ๒๕๖๖.

#### วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัยส่วนบุคคล

คำรณ พิสนธ์ยุทธการ, พลเรือตรี. “การปฏิรูปยุทธศาสตร์ทางเรือ”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๕.

เฉลิม กุหาวิชานนท์, พลตรี. “แนวความคิดทางยุทธศาสตร์ เพื่อการพัฒนาประเทศระยะ ๑๐ ปี สำหรับช่วงปี ๒๕๖๐-๒๕๖๕”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๕.

ไชยสิทธิ์ ต้นตยกุล. “ความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน : ศึกษาเฉพาะกรณีความร่วมมือทางการทหาร”. ปรัชญาคุณุภินิจิต, รัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔.

โสภณ ศิริงาม, พันเอก. “ยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยในยุคผ่อนคลายความตึงเครียด”. รัฐศาสตร์คุณุภินิจิต, สาขายุทธศาสตร์และความมั่นคง, มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๕๕.

#### สัมภาษณ์

คำรณ พิสนธ์ยุทธการ, พลเรือตรี, รองเจ้ากรมการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศทหารเรือ. สัมภาษณ์, ๐๘ เมษายน ๒๕๖๐.

เจษฎา เปรมนิรันดร, พลตรี, ผู้บัญชาการกองพลพัฒนาที่ ๑. สัมภาษณ์, ๐๓ เมษายน ๒๕๖๐.

เฉลิม กุหาวิชานนท์, พลตรี, ผู้อำนวยการสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. สัมภาษณ์, ๐๕ เมษายน ๒๕๖๐.

พงศกร กุวานนท์, พลเรือตรี, หัวหน้าฝ่ายเสนาธิการประจำผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารเรือ. สัมภาษณ์, ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐.

ไพศาล งามวงษ์วาน, พลตรี, ผู้อำนวยการสำนักบริหารสิ่งอุปกรณ์ กรมส่งกำลังบำรุงทหาร. สัมภาษณ์, ๐๓ เมษายน ๒๕๖๐.

สฤกษ์ดีพร สุนทรกิจ, พลอากาศตรี, ผู้อำนวยการสำนักงานวิจัย ศูนย์วิจัยพัฒนาวิทยาศาสตร์  
เทคโนโลยีการบินและอวกาศ. สัมภาษณ์, ๐๔ เมษายน ๒๕๖๐.

อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์, พลตรี, ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกัน  
ประเทศ. สัมภาษณ์, ๒๐ เมษายน ๒๕๖๐.

Roger Lewis, Colonel, Defence Attache, Defence Section, British Embassy Bangkok. Interview,  
6 April 2017.

## กฎหมาย

“ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ”, ๒๕๖๐. หน้า ๒-๑๕.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๓๔, ๖ เมษายน ๒๕๖๐. หน้า  
๑๗, ๔๑, ๔๗, ๘๗, ๘๘.

## เอกสารไม่ตีพิมพ์

วิทยาลัยการทัพเรือ. “การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ (Strategic Management)”. เอกสาร  
ประกอบการบรรยาย หลักสูตรวิทยาลัยการทัพเรือ, พ.ศ.๒๕๕๗.

วิทยาลัยการทัพเรือ. “ยุทธศาสตร์” เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรวิทยาลัยการทัพเรือ,  
พ.ศ.๒๕๕๗.

## ภาษาต่างประเทศ

### Books

Bartlett, Henry C., et al, the Art of Strategy and Force Planning. Newport, RI : Naval War  
College, 2004.

Henry, Mintzberg. The Rise and Fall of Strategic Planning. Great Britain : Prentice Hall Europe,  
1994.

Johnson, Gerry. Scholes, Kevan. and Whittington, Richard. Exploring Corporate Strategy, 8<sup>th</sup> ed.  
New York : Pearson, 2008.

Krenson, John G. On Strategy: Integration of DIME in the Twenty-first Century, USAWC  
Strategy Research Project. Carlisle Barracks : U.S. Army War College, 2012.

Luttwak, Edward. The grand strategy of the Roman Empire. Baltimore : Johns Hopkins Univ. Press, 1976.

Mackubin, Thomas Owens. Strategy and the Logic of Force Planning. Newport, RI: Naval War College, 2004.

Waltz, Kenneth Neal. Theory of International Politics. New York: Random House, 1979.

Weatherford, Jack. Genghis Khan and the Making of The Modern World. New York : Crown Publishers, 2004.

### **Thesis**

Carlisle, Herbert j. “The Changing Ends, Ways, and Means of National Security”. Strategy Research Project, U.S. Army War College, 1997.

Dixon Bob, “Framework for Strategy Formulation Process”, Strategic Studies Institute, US Army War College Educational Research, n.d.

Gary, B James. “A Nonlinear Approach to Strategy Formulation”. Strategy Research Project, U.S. Army War College, 2008.

J. Boone Bartholomees, Jr., ed., “U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy”, (2nded.) Department of National Security and Strategy, Carlisle Barracks : U.S. Army War College, 2006.

Liotta P.H. and Richmond M. Lloyd, Strategy and Force Planning. Fourth Edition, Newport, RI : Naval War College, 2004.

NDC Security Review, 2016.

Whittaker, Alan G. Shannon A. Brown and McKune, Elizabeth. “The National Security Policy Process : The National Security Council and Interagency System”. Research Report, August 15, 2011, Annual Update, Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, U.S. Department of Defense, 2011.

Yager, Henry R. “Strategic Theory for the 21st Century : The Little Book on Big Strategy.”. (Online). Available: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/> 2006.

Yager, Henry R. “Toward a Theory of Strategy: Art Lykke and the Army War College Strategy Model. In Bartholomees, J. B., U.S. Army War College Guide to National”. (Online). Available: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/> 2006.

**ภาคผนวก**

# แนวคำถามสำหรับสัมภาษณ์ (ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์)

## คำชี้แจง

แนวคำถามสำหรับสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญชุดนี้เป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำวิจัยเรื่อง “ตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑” ของนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (หลักสูตร วปอ.รุ่นที่ ๕๕) ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษาต่างๆ สามารถนำข้อมูลไปใช้ประกอบการพิจารณา การปรับปรุง พัฒนาและศักยภาพในการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ถือเป็นความลับ จะไม่นำเสนอหรือเปิดเผยเป็นรายบุคคล โดยจะนำเสนอข้อมูลในภาพรวม เพื่อการสังเคราะห์สำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เท่านั้น

แนวคำถามมีทั้งหมด ๓ ส่วน

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลด้านอนาธิปไตย โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ และดุลแห่ง

อำนาจ

ส่วนที่ ๒ ข้อมูลด้านการกำหนดนโยบายแห่งชาติ

ส่วนที่ ๓ ข้อมูลด้านยุทธศาสตร์ชาติ

ผู้วิจัยขอขอบคุณท่านเป็นอย่างยิ่งที่ให้ความอนุเคราะห์ในการให้เข้ารับการสัมภาษณ์

ในครั้งนี้

พันเอก

(โสภณ ศิริงาม)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ.รุ่นที่ ๕๕

ผู้วิจัย

## ส่วนที่ ๑ ข้อมูลด้านอนาธิปไตย โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ และดุลแห่งอำนาจ

๑. ตามความเห็นของท่าน การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรนำการดุลแห่งอำนาจมาพิจารณาในการกำหนดมหายุทธศาสตร์ หรือวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์หรือไม่ อย่างไร

๒. ตามความเห็นของท่าน ปัจจุบันและในอนาคตอีก ๒๐ ปีข้างหน้า รูปแบบของแบบโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศจะเป็นเช่นไร ระหว่าง Multipolar, Bipolar และ Unipolar เพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

๓. ตามความเห็นของท่านควรที่จะมีการกำหนดครุฑมหาอำนาจต่างๆ แยกตามพลังอำนาจของชาติ หรือไม่เพราะเหตุใด ท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว อาทิเช่น

๓.๑ มหาอำนาจด้านการเมืองระดับโลก คือ สหรัฐอเมริกา เพราะ...

๓.๒ มหาอำนาจด้านการเศรษฐกิจระดับโลก คือ จีนและสหรัฐอเมริกา เพราะ...

๓.๓ มหาอำนาจด้านการทหารระดับโลก คือ จีน รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา เพราะ...

๔. ตามความเห็นของท่านไทยควรดุลอำนาจแห่งอำนาจอย่างไรบ้างกับมหาอำนาจด้านต่างๆ ของโลก

## ส่วนที่ ๒ ข้อมูลด้านการกำหนดนโยบายแห่งชาติ

๑. ตามความเห็นท่าน เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยว่านโยบายแห่งชาติ เป็นการประกาศให้เห็นภาพที่เชื่อมโยงระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) และวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objective : Ends) และเพราะเหตุใด

๒. ตามความเห็นของท่าน ใครบ้างที่ควรเป็นผู้ร่างนโยบายแห่งชาติที่มีความเชื่อมโยงไปสู่ยุทธศาสตร์ชาติเพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

๓. ตามความเห็นของท่าน กลุ่มอิทธิพลที่มีผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ คือ ใครบ้าง และเพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

๔. ตามความเห็นของท่าน ประเทศไทยมีปัญหาหลักใดบ้างที่ต้องแก้ไข และเพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

๕. ตามความเห็นของท่าน สถานการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันของไทย ทุกฝ่ายมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนในการกำหนดยุทธศาสตร์แห่งชาติที่มีความเชื่อมโยงไปสู่ยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ อย่างไร



๖. ตามความเห็นของท่าน นโยบายแห่งชาติควรกำหนดให้มีทุกกระทรวงหรือไม่ อย่างไร

๗. ตามความเห็นของท่าน ผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) ควรเป็นใคร เพราะเหตุใด ท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

### ส่วนที่ ๓ ข้อมูลด้านยุทธศาสตร์ชาติ

๑. ตามความเห็นของท่าน ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า ยุทธศาสตร์ชาติ คือ วิธีการที่จะนำเครื่องมือ (Means) มาใช้ให้บรรลุจุดมุ่งหมาย (Purpose) หรือวัตถุประสงค์ (Objective) ที่กำหนดไว้ โดยต้องเชื่อมความสัมพันธ์ให้สมดุลระหว่างจุดหมาย (Ends) หนทางปฏิบัติ (Ways) และเครื่องมือ (Means) ด้วยการวางกลยุทธ์ (Trick) โดยพิจารณาร่วมกันในเรื่องของความเหมาะสม (Suitability) การยอมรับได้ (Acceptability) และความเป็นไปได้ (Feasibility) โดยผ่านการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) อยู่ตลอดเวลาขณะที่ดำเนินการ โดยการเปลี่ยนแปลงที่ชาติได้รับผลประโยชน์สูงสุดหรือท่านมีความเห็นอื่นๆ เพิ่มเติมหรือไม่

๒. ตามความเห็นของท่าน ใครบ้างที่ควรมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ เพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

๓. ตามความเห็นของท่าน ในปัจจุบันไทยมีความเชื่อ, ค่านิยมของชาติ และอย่างไรบ้าง

๔. ตามความเห็นของท่าน เพื่อการพัฒนาประเทศ ความเชื่อค่านิยมของชาติ ควรมีการพัฒนาให้ดีขึ้นหรือไม่ อย่างไร (KI เห็นว่าควรพัฒนาจะต้องถามต่อว่าควรมีวิธีพัฒนาอย่างไร)

๕. ตามความเห็นของท่าน ผลประโยชน์แห่งชาติ ควรเป็นอย่างไร เพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

๖. ตามความเห็นของท่าน การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติควรจัดลำดับความเร่งด่วนหรือไม่ อย่างไร

๗. ท่านเห็นด้วยกับคำกล่าวที่ว่า “ชาติที่ไม่มีความมุ่งประสงค์แห่งชาติ จะเหี่ยวแห้งและดับสูญ” เพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

๘. ตามความเห็นของท่าน ความมุ่งประสงค์แห่งชาติของไทย ควรเป็นอย่างไร เพราะเหตุใด

๙. ตามความเห็นของท่าน การตรวจสอบและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ควรมีแนวทางในการจัดทำอย่างไรบ้างเพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

๑๐. ถ้ามหายุทธศาสตร์ คือ แนวความคิดในภาพรวมในการกำหนดทิศทางของพลังอำนาจแห่งชาติ ทั้งในยามปกติและยามสงคราม และวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ คือ ภาพรวมของความต้องการในอนาคตว่าชาติควรจะเป็นเช่นไร ดังนั้น ตามความเห็นของท่านวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์กับมหายุทธศาสตร์เป็นเรื่องเดียวกันหรือไม่ เพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

๑๑. ตามความเห็นของท่าน จากวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ที่ได้เสนอไว้ในร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (๒๕๖๐-๒๕๗๕) มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

วิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ : ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ : พันเอก โสภณ ศิริงาม

วัน เดือน ปีเกิด : ๑๕ กันยายน ๒๕๐๕

### การศึกษาในประเทศ

- : นักเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ ๒๓
- : นักเรียนนายร้อยโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า รุ่นที่ ๓๔
- : หลักสูตรเสนาธิการทหารบก รุ่นที่ ๗๕
- : หลักสูตรเสนาธิการทหาร รุ่นที่ ๔๖
- : หลักสูตรนักยุทธศาสตร์ทหาร รุ่นที่ ๒ (ผลการศึกษาคดีเด่น)
- : หลักสูตร รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการจัดการทรัพยากร  
เพื่อความมั่นคง ม.บูรพา
- : หลักสูตร รัฐศาสตร์คุณวุฒิบัณฑิต สาขายุทธศาสตร์และความมั่นคง  
ม.บูรพา

### การศึกษาต่างประเทศ

- : COMBAT INSTRUCTOR COURSE : AUSTRALIA
- : INFANTRY ADVANCE COURSE: AUSTRALIA
- : OVERSEA JIONT WARFARE COURSE : AUSTRALIA
- : DEFENSE STUDIES COURSE , NDU: CHINA  
(ผลการศึกษาคดีเลิศ และเอกสารวิจัยดีเด่น)
- : Executive Course : Asia Pacific Center Security Study  
(APCSS) U.S.A.

### ประวัติการทำงาน

- โดยย่อ
- : ผู้บังคับกองร้อย กองพันทหารราบที่ ๒ กรมทหารราบที่ ๒๕
  - : อาจารย์โรงเรียนเสนาธิการทหารบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง
  - : หัวหน้าแผนกนโยบายและแผนกองนโยบายและแผน กรมข่าวทหาร  
กองบัญชาการทหารสูงสุด

๑๖๔

: ผู้อำนวยการกองเสนาธิการร่วม วิทยาลัยเสนาธิการทหาร  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

: ผู้อำนวยการกองเศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยา  
สำนักวิทยาการความมั่นคงวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

**ตำแหน่งปัจจุบัน** : ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และความมั่นคง  
สำนักวิทยาการความมั่นคง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง ตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑

ผู้วิจัย พ.อ.ดร. โสภณ ศิริงาม หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๕

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และความมั่นคง สำนักวิทยาการความมั่นคง  
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังอยู่ในระหว่างยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ หลังจากที่ต้องประสบกับวิกฤตความขัดแย้งทางการเมืองมาอย่างยาวนานกว่าหนึ่งทศวรรษทำให้พลังอำนาจของชาติหลาย ๆ ด้านเสื่อมถอยไป การพัฒนาประเทศหยุดชะงักลงไป รัฐบาลทหารนำโดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้าบริหารประเทศ (คสช.) จึงได้มีแนวความคิดที่จะบริหารจัดการงานด้านต่างๆ ของประเทศอย่างมียุทธศาสตร์จึงได้จัดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ขึ้นมาเพื่อใช้ในการบริหารจัดการงานของประเทศ โดยมีวิสัยทัศน์ว่าจะนำพาประเทศไปสู่ “ประเทศที่พัฒนาแล้วใน ปี ๒๕๖๕ ตามแนวทางของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” เนื่องจากการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจำเป็นที่จะต้องอาศัยหลักวิชาการว่าด้วย “ยุทธศาสตร์ (Strategy) และยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy)” มาใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติอย่างระมัดระวัง ประกอบกับพลวัตของวิชาว่าด้วย “ยุทธศาสตร์” มีสูงมากอย่างต่อเนื่องมายาวนาน ในขณะที่หลักวิชาการว่าด้วยยุทธศาสตร์ในแวดวงวิชาการของประเทศไทยยังมีน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักวิชาการว่าด้วยยุทธศาสตร์สายความมั่นคงที่ใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินั้นยังอยู่ในวงแคบและมีวิวัฒนาการน้อยมากทำให้องค์ความรู้ด้านยุทธศาสตร์ของไทยยังไม่เพียงพอต่อการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ โดยศึกษาได้จากตัวแบบการจัดการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในประเทศไทยยังไม่มีการพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไปในศตวรรษที่ ๒๑ และในอนาคตตามระยะเวลาของยุทธศาสตร์ของประเทศไทย ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเป็นเรื่องสำคัญของประเทศ การจะทำให้ประเทศได้รับการพัฒนาไปถึงเป้าหมายที่ต้องการในอนาคต ๒๐ ปีข้างหน้าได้ ต้องอาศัยหลักวิชาการด้านยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติที่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาตัวแบบของการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาตินั้นเป็นเรื่องสำคัญต่อการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเป็นอย่างมาก

ถ้าจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามตัวแบบที่ไม่เหมาะสม ไม่ได้มีการพัฒนาให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ ว่าด้วย “ยุทธศาสตร์ และยุทธศาสตร์ชาติ” อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทาง ยุทธศาสตร์ชาติแห่งยุคสมัยแล้ว จะทำให้ประเทศชาติขาดโอกาสในการพัฒนาประเทศไป ดังมี ผู้วิพากษ์ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ของรัฐบาลว่าจะทำให้ประเทศชาติขาดโอกาสในการพัฒนา ประเทศที่ถูกแนวทางไปอย่างน้อย ๒๐ ปี (วิพากษ์ยุทธศาสตร์ ๒๐ ปี รศ.หริรักษ์ สุตะบุตร, มติชน ออนไลน์, ๓ พ.ค.๖๐) ผู้วิจัยเห็นว่าการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีของประเทศไทยยังมีเวลาเพียงพอที่จะพัฒนาได้หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ และได้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขึ้นใหม่ และให้โอกาสในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขึ้นใหม่ ในห้วงระยะเวลาอีกหนึ่งปีหลังจากที่จัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขึ้นใหม่แล้ว ผู้วิจัย จึงได้ทำการ วิจัยเรื่อง “ตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑” เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีของประเทศไทยต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล
๒. เพื่อเสนอตัวแบบที่เหมาะสมในการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติใน ศตวรรษที่ ๒๑

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “ตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษ ที่ ๒๑” ประกอบด้วยขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาเนื้อหาเกี่ยวกับ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการ กำหนดยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ศึกษาตัวแบบการกำหนด ยุทธศาสตร์ของสถาบันต่างๆ ศึกษาข้อมูลยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี ของประเทศไทย รวมทั้งตัว แบบที่รัฐบาลไทยได้ยึดถือเป็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อหาข้อเด่น ข้อด้อย และ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดตัวแบบยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่ ศึกษาและจัดทำตัวแบบยุทธศาสตร์ ที่เหมาะสมขึ้นใหม่เพื่อให้สามารถนำมาใช้กับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาลไทยและ เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการศึกษาด้านตัวแบบยุทธศาสตร์ของสถาบันการศึกษาด้าน ยุทธศาสตร์ในประเทศไทย เป็นการศึกษาตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ใช้กับยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์ทางด้านความมั่นคงเป็นหลัก

## ๒. ขอบเขตด้านประชากรผู้เชี่ยวชาญทางยุทธศาสตร์

การวิจัยครั้งนี้จะดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่มีความเชี่ยวชาญทางวิชาการด้านยุทธศาสตร์และผู้ที่มีประสบการณ์ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง เป็นหลัก

๓. ขอบเขตด้านเวลา ตุลาคม ๒๕๕๕ – พฤษภาคม ๒๕๖๐

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีการดำเนินการรวบรวมข้อมูลทฤษฎีจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่เกี่ยวข้องทั้งผู้เชี่ยวชาญด้านหลักวิชาการว่าด้วยตัวแบบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและผู้มีส่วนในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี การวิเคราะห์ข้อมูลและการสังเคราะห์ข้อมูล

จะดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Context Analysis) โดยวิเคราะห์เนื้อหาของข้อมูล เพื่อแยกแยะให้เห็นถึงส่วนประกอบและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบต่างๆ ของข้อมูล และนำข้อมูลที่ได้นำมาสังเคราะห์เพื่อสรุปเป็นตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ ต่อไป

## ผลการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ผลการวิจัยสามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง ๒ ข้อ โดยได้ทำการศึกษาทั้งส่วนของการเสนอเนื้อหาของยุทธศาสตร์และหลักวิชาการทางยุทธศาสตร์ และรวมถึงตัวแบบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ของรัฐบาลได้พบข้อดีที่สำคัญของตัวแบบในการจัดทำยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ทั้งตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ในระดับชาติของสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ พ.ศ.๒๕๕๔ และตัวแบบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ผู้วิจัยนำข้อดีดังกล่าวไปสังเคราะห์เป็นปัจจัยความสำเร็จและล้มเหลวของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจำนวน ๑๖ ประการ อันนำไปสู่การกำหนดตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ ที่แก้ไขข้อดีที่พบจากตัวแบบที่ศึกษาดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยเชื่อว่าด้วยตัวแบบที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้จะมีความเหมาะสมต่อการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ของประเทศไทยต่อไป

โดยมีรายละเอียด ผลการศึกษาวิจัยที่ตอบวัตถุประสงค์ทั้ง ๒ ประการ สรุปได้ดังนี้

**๑. ผลการวิจัยตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ ๑** เพื่อศึกษาวิเคราะห์ตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล

๑.๑ **ความเป็นมาของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ** เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘ มีความเห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี อันมีผลทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการ ๒ คณะ คือ ๑. คณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป เพื่อจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี และ ๒. คณะอนุกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามแนวทางปฏิรูปประเทศเพื่อจัดทำร่างแผนปฏิบัติการตามแนวทางการปฏิรูปประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, ๒๕๕๘)

๑.๒ **กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาล** พบว่า กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาลที่ปรากฏในร่างยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๕) ประกอบไปด้วย ๔ ขั้นตอนหลัก คือ ๑. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ ๒. การกำหนดวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ ๓. การกำหนดเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ ๔. การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

๑.๓ **ผลการวิพากษ์ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ของรัฐบาล** พบข้อด้อยของตัวแบบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติคือ ๑. ไม่มีเป้าหมาย (Ends) สูงสุดของยุทธศาสตร์ หรือความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) ๒. มีข้อบกพร่องในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติที่เป็นความต้องการของประชาชน (The Need of People) ถ้ามีความไม่เหมาะสมจะเพิ่มความขัดแย้งในสังคมให้มากขึ้น ๓. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการตรวจสอบสภาพแวดล้อมในภาพรวม ๔. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการกำหนดทิศทางและแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวม (มหายุทธศาสตร์ หรือ Grand Strategy) ๕. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic Test) ๖. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงและการจัดการกับความเสี่ยง ๗. ไม่มีการ กำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ๘. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติหรือการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ๙. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการติดตามประเมินผล ๑๐. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนย้อนกลับ ไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์



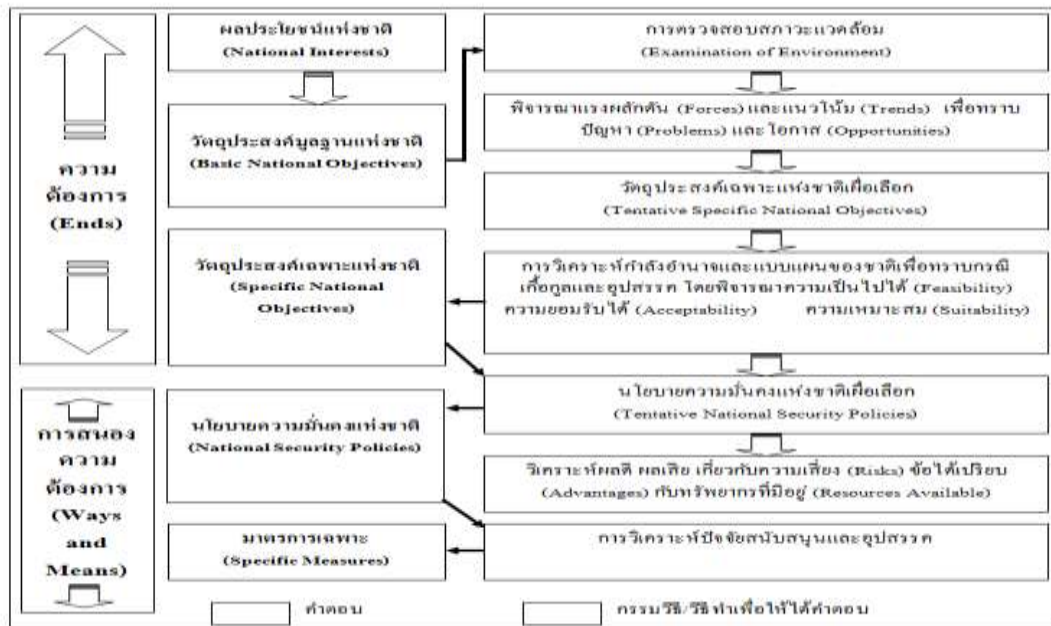
แผนภาพที่ ๑-๑ : ตัวแบบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ พ.ศ.๒๕๕๔



ที่มา : ศึกษายุทธศาสตร์,สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ (นเรศ วงศ์สุวรรณ, ๒๕๕๔:๕)

ผลการศึกษาตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พบว่ามีข้อบกพร่องที่สำคัญ ๕ ประการประกอบด้วย ๑. ไม่มีเป้าหมาย (Ends) สูงสุดของยุทธศาสตร์ หรือความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) ๒. มีข้อบกพร่องในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติของคนในชาติที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งของคนในชาติรุนแรงมากยิ่งขึ้น อันจะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติล้มเหลวอย่างสำคัญ ๓. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการกำหนดทิศทางและแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ หรือมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) ๔. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic Test/FAS Test) ๕. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงและการจัดการกับความเสียหาย ๖. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ๗. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ๘. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการติดตามประเมินผล ๙. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์ ซึ่งข้อด้อยที่พบจากตัวแบบทั้งสองตัวแบบจะเป็นส่วนสำคัญต่อการทำให้ยุทธศาสตร์ชาติล้มเหลวได้อย่างสำคัญในขั้นการนำไปสู่การปฏิบัติ

แผนภาพที่ ๑-๒ : ตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร



ที่มา : เอกสาร วปอ. หมายเลข ๐๐๕, ม.ป.ป.: ๖๖

๒. ผลการวิจัยตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ ๒ เพื่อเสนอตัวแบบที่เหมาะสมในการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ ผู้วิจัยได้นำข้อบกพร่องของตัวแบบทั้งสองเพื่อนำมาหาปัจจัยแห่งความสำเร็จและล้มเหลวของตัวแบบในการจัดทำยุทธศาสตร์ ทำให้ได้ปัจจัยแห่งความสำเร็จและล้มเหลวจำนวน ๑๖ ประการ ประกอบด้วย

ประการที่ ๑ ยุทธศาสตร์ชาติมีเป้าหมาย (Ends) สูงสุดของประเทศตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติเป็นที่แน่นอนชัดเจนหรือไม่

ประการที่ ๒ ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

ประการที่ ๓ ยุทธศาสตร์ชาติอันเกิดจากการตรวจสอบสภาพแวดล้อมทั้งภายนอกประเทศและภายในประเทศไว้อย่างรอบคอบหรือไม่

ประการที่ ๔ ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

ประการที่ ๕ ยุทธศาสตร์ชาติได้มีการกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) ไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

**ประการที่ ๖** ยุทธศาสตร์ชาติที่เกิดจากการกำหนดนโยบายแห่งชาติ (National Policy) มีความเหมาะสมหรือไม่

**ประการที่ ๗** ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objective) หรือส่วนเป้าหมาย (Ends) ใว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

**ประการที่ ๘** ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ (Strategic Concept: Ways) หรือวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายใว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

**ประการที่ ๙** ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดส่วนที่เป็นทรัพยากร (Resources: Means) ของยุทธศาสตร์ใว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

**ประการที่ ๑๐** ยุทธศาสตร์ชาติได้มีการทดสอบความเที่ยงตรง และสมเหตุผล (Validity Test) รวมทั้งความสมดุลของเป้าหมาย (Ends) วิธีการ (Means) และทรัพยากร (Means) ของยุทธศาสตร์อย่างเหมาะสมหรือไม่

**ประการที่ ๑๑** ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนด แผนงาน /โครงการ (Projects/Plans) ประกอบยุทธศาสตร์ชาติใว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

**ประการที่ ๑๒** ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดให้มีการประเมินและจัดการกับความเสี่ยง (Risk Assessment/Management) ของยุทธศาสตร์ใว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

**ประการที่ ๑๓** ยุทธศาสตร์ชาติได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (People Participation) ในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์อย่างเหมาะสมหรือไม่

**ประการที่ ๑๔** ยุทธศาสตร์ชาติได้จัดให้มีแนวทางในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ใว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

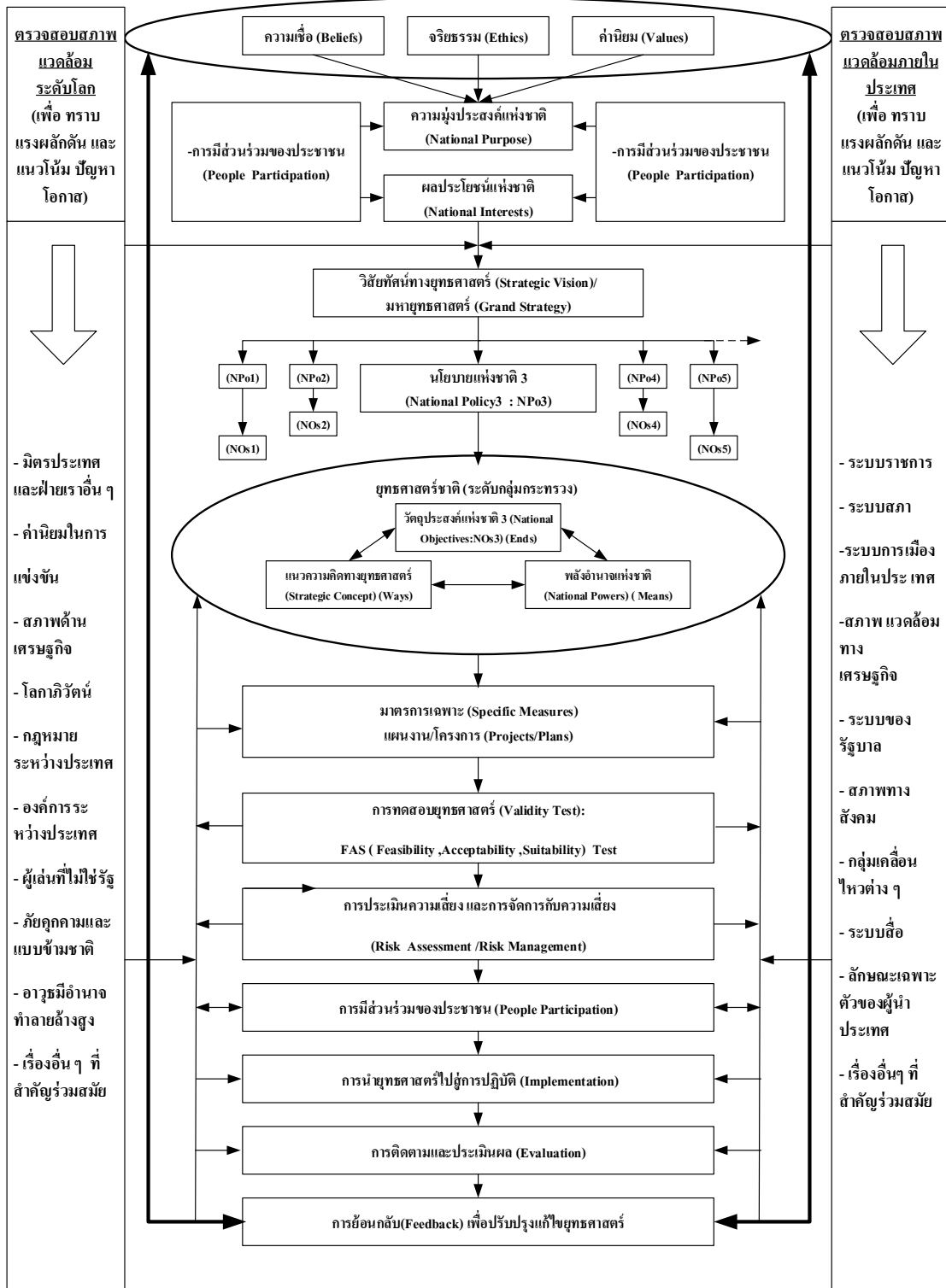
**ประการที่ ๑๕** ยุทธศาสตร์ชาติได้มีการกำหนดการติดตามและประเมินผล (Evaluation) ใว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

**ประการที่ ๑๖** ยุทธศาสตร์ชาติได้มีการกำหนดให้มีการย้อนกลับ (Feedback) ของข้อมูล เพื่อปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์เมื่อพบกับปัญหาและอุปสรรคในระหว่างการจัดทำยุทธศาสตร์ใว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

หลังจากนั้นนำไปสู่การจัดทำเป็นตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ โดยมีองค์ประกอบของตัวแบบดังนี้ ๑. ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) ๒. ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ๓. การตรวจสอบและการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (Validate Test) ๔. วิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ๕. มหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) ๖. นโยบายแห่งชาติ (National Policy) ๗. วัตถุประสงค์แห่งชาติ (National

Objectives) ๘. แนวความคิดทางยุทธศาสตร์ (Strategic Concept/Course of Action) ๙. พลังอำนาจแห่งชาติ (National Power) ๑๐. มาตรการเฉพาะ (Specific Measures) แผนงาน/โครงการ (Projects/Plans) ๑๑. การทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic/Validity Test) ๑๒. การประเมินความเสี่ยง และการจัดการกับความเสี่ยง (Risk Assessment/Management) ๑๓. การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ๑๔. การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ๑๕. การติดตามและประเมินผล (Evaluation) ๑๖. การย้อนกลับ (Feedback) เพื่อการปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์

แผนภาพที่ ๑-๓ : ตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑



ที่มา : NDC Security Review, 2016 : ๑๐-๑๑

## ข้อเสนอแนะ

### ๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑.๑ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาลควรพิจารณาบทบาทและศึกษาและนำตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ ไปใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีของรัฐบาล

๑.๒ รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการผลประโยชน์แห่งชาติที่ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน นักการเมือง นักวิชาการ นักยุทธศาสตร์ และภาคประชาชน เพื่อแก้ไขความขัดแย้งอันอาจเกิดขึ้นจากผลประโยชน์แห่งชาติตามยุทธศาสตร์ชาติที่ตามมา

๑.๓ รัฐบาล ควรกำหนดหน่วยงานเฉพาะสำหรับขั้นตอนการตรวจติดตามและประเมินผล (Evaluation) และขั้นตอนการย้อนกลับ (Feedback) เพื่อปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์

๑.๔ รัฐบาล ควรกำหนดหลักสูตรให้มีการศึกษาเรื่องเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ยุทธศาสตร์ชาติ

๑.๕ รัฐบาลควรมีการกำหนดให้มีการศึกษาวิจัย และพัฒนาองค์ความรู้เรื่องยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์ความรู้เรื่องเกี่ยวกับ “ยุทธศาสตร์ชาติ” ให้มีความทันสมัยเหมาะสมกับยุคสมัยและสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์อยู่ตลอดเวลา

๑.๖ รัฐบาลควรจะแสวงความร่วมมือจากประชาชนต่อยุทธศาสตร์ชาติด้วยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทั้งในกระบวนการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และขั้นตอนในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อย่าง

๑.๗ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการกำหนดและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้เอื้อต่อยุทธศาสตร์ชาติ

### ๒. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

๒.๑ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ควรจัดทำคู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติโดยใช้ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑ ที่ได้นำเสนอในงานวิจัยนี้เป็นแนวทางในการจัดทำคู่มือนี้

๒.๒ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาลควรจัดระบบสารสนเทศส่วนกลาง สำหรับการรวบรวมข้อมูล และบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่จะสนับสนุนในการดำเนินการทั้ง ๑๖ ขั้นตอนของตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ ๒๑

๒.๓ ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest Committee) ที่ประกอบด้วยบุคลากรที่มีองค์ความรู้ มีประสบการณ์ เป็นกลาง คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม ทั้งนี้ทำให้ยุทธศาสตร์ชาติประกอบด้วยผลประโยชน์แห่งชาติที่มีเนื้อหาที่ครบถ้วน สมบูรณ์และตอบสนองต่อความต้องการของประเทศชาติและประชาชนทุกหมู่เหล่าอย่างแท้จริง เพื่อแก้ไขปัญหาและป้องกันความขัดแย้งของคนในชาติที่จะกระทบต่อยุทธศาสตร์ชาติ

๒.๔ ควรสร้างนักยุทธศาสตร์ที่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติอย่างเพียงพอที่จะสามารถจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างถูกต้องเหมาะสมสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

๒.๕ สร้างนักยุทธศาสตร์ที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดขึ้นแล้วให้ได้อย่างเป็นรูปธรรม

๒.๖ วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ด้านยุทธศาสตร์ให้มีความทันสมัยเพื่อประโยชน์ในการศึกษาให้เกิดความเข้าใจและนำมาใช้ในการกำหนดและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติได้

๒.๗ จัดทำตำรา คู่มือ เกี่ยวกับการศึกษายุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติ รวมถึงขั้นตอนในการจัดทำและขั้นตอนในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นแนวทางให้กับหน่วยงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

๒.๘ สร้างความร่วมมือกับประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านวิชาการด้านยุทธศาสตร์ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านยุทธศาสตร์ของประเทศไทย เช่น สหรัฐฯ อังกฤษ สิงคโปร์ มาเลเซีย เป็นต้น

๒.๙ จัดให้มีการศึกษาและพัฒนาผู้นำในระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership) เพื่อที่จะเป็นแกนหลักสำคัญในการพัฒนาองค์ความรู้ทางยุทธศาสตร์ และช่วยเหลือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ที่กำหนด

### ๓. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

๓.๑ ประเด็นแนวทางการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติและผลประโยชน์แห่งชาติว่าควรจะมีแนวทางกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติและผลประโยชน์แห่งชาติอย่างไรให้เหมาะสมต่อประเทศและยุคสมัย

๓.๒ ประเด็นแนวทางวิเคราะห์พลังอำนาจแห่งชาติในแต่ละด้าน ควรจะมีกำลังอำนาจแห่งชาติย่อย ๆ อย่างไรบ้าง

๓.๓ ประเด็นแนวทางวิเคราะห์พลังอำนาจแห่งชาติในแต่ละด้านควรจะมีวัดอย่างไร ทั้งเชิงปริมาณ (Quantitative) และเชิงคุณภาพ (Qualitative)

- ๓.๔ ประเด็นการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์
- ๓.๕ ประเด็นแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ
- ๓.๖ ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติของไทยต่อบทบาทของมหาอำนาจที่สำคัญ