

กระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของไทยรองรับ
ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี(พ.ศ.๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) และแผนแม่บท
ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ กรณีศึกษา : กระบวนการกำหนด
นโยบายความมั่นคงทางทะเลของไทย

โดย

พลเรือตรี สิทธิชัย ต่างใจ
ผู้บัญชาการโรงเรียนเสนาธิการทหารเรือ
กรมยุทธศึกษาทหารเรือ กองทัพเรือ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “กระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของไทยรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ : กรณีสึกษา กระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลของไทย” ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์ ของ พลเรือตรี สิทธิชัย ต่างใจ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๒-๒๕๖๓

พลโท

(พิสิทธิ์ ปฐมอม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของไทยรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ กรณีสึกษา : กระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลของไทย

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย พลเรือตรี สิทธิชัย ต่างใจ **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ ๒๒

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทิศทางการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องในมิติด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย และศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงทางทะเลของไทยที่ผ่านมา ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งศึกษาทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบาย กรอบแนวคิดในการกำหนดนโยบาย และวิสัยทัศน์ และกระบวนการในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อเสนอกระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงทางทะเลของไทยที่สนับสนุนให้กระบวนการนำยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา โดยเก็บข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึก นักวิชาการและผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงทางทะเล และเก็บข้อมูลทุติยภูมิจากการศึกษาจากตำราและเอกสารต่าง ๆ จากนั้นจึงวิเคราะห์ข้อมูล โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Context Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการ แนวคิด และตัวแบบ (Model) ต่าง ๆ

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดนโยบายที่ผ่านมา ไม่ได้มีมาตรฐานของกรอบแนวคิด และกระบวนการกำหนดนโยบาย ขาดการพิจารณาปัจจัยและองค์ประกอบที่สำคัญอย่างครบถ้วน นโยบายที่กำหนดออกมาจึงมีทิศทางที่ไม่ชัดเจน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย เมื่อวิเคราะห์บริบทของนโยบายความมั่นคง ร่วมกับจุดเด่นต่างๆ ของทฤษฎีตัวแบบและขั้นตอนการกำหนดนโยบาย กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ รวมทั้งจุดเด่นต่างๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบายปราบปรามยาเสพติดของพรรคไทยรักไทย และนโยบายป้องกันประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีน สามารถนำผลจากการวิเคราะห์มาประยุกต์ใช้จนได้กรอบแนวคิดและกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลที่มีขั้นตอนที่เข้าใจง่าย ละเอียดครบถ้วน เห็นความเชื่อมโยง และมีเหตุผล สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ในทุกประเด็น และสามารถรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติได้เป็นอย่างดี

ข้อเสนอแนะคือควรขยายโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการดำเนินการ จัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้มากยิ่งขึ้น และควรทบทวนยุทธศาสตร์ชาติทุก ๑ ปี หรือในกรณีที่สถานการณ์ของโลกหรือสถานการณ์ของประเทศเปลี่ยนแปลงไปจนไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการตามเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ด้านหนึ่งด้านใด และควรกำหนดกระบวนการมาตรฐานในลักษณะที่เป็นคู่มือหรือเอกสารแนวทางที่สามารถนำไปใช้อ้างอิงในการดำเนินการกำหนดนโยบายได้

ABSTRACT

Title Thailand's Security Policy Formulation Process to Support the 20-year National Strategy (2018-2037) and Its Master Plans: Thailand's Maritime Security Policy Formulation Process Case Study

Field Strategic

Name Rear Admiral Sittichai Tangjai **Course** NDC **Class** 62

This research aims to study the direction of national development according to the national strategy and its master plans related to the dimension of maritime security in Thailand, the process of formulating Thai maritime security policies in the past, as well as the impacts of the formulation of the national strategy and its master plans. This study also looks at the theory and model of policy formulation, conceptual framework for policy making as well as visions and the policy formulation process of Thai and foreign agencies. This is to propose a process for Thai maritime security policy formulation that supports an effective implementation of the national strategy and its master plans. This research is a descriptive, qualitative research. The primary data was collected from in-depth interviews of scholars and executives involved in maritime security policy formulation. Secondary data was collected from related literatures and documents, and then analyze the data which were analyzed using context analysis and comparative analysis. Various theories, principles, concepts and models were also synthesized.

The study found that past policy making has had no conceptual framework standard. There has also been a lack of a holistic consideration of important factors and elements the policy making process, resulting in unclear policies which have caused problems in policy implementation and evaluation. The context of security policy together with the strengths of the theory, model and policy-making process, conceptual framework for defining strategy and combat forces, including various highlights of the Thai Rak Thai Party's anti-narcotics policy formulation process and national defense policy of the People's Republic of China were analyzed. The results of the analysis were applied in order to come up with the conceptual framework and process of maritime security policy formulation that are easy to understand, complete, relevant, and rational, and able to solve problems that arise in every issue as well as being able to support the National Strategy on Security and its master plans.

It is recommended that is people should be given more opportunities to participate in the process of formulating the national strategy. In addition, the national strategy should be reviewed every year or when the world or the national situation has changed to the extent that it is unable or unsuitable to be implemented. The standard should also be set and defined in the form of a manual or a guideline that can be referenced in policy-making.

คำนำ

ส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐมีหน้าที่นำทิศทางการพัฒนาประเทศที่เป็นสาระสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นกรอบทิศทางในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว” หน่วยงานด้านความมั่นคงใช้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความมั่นคงเป็นกรอบแนวทางดำเนินการ โดยจะนำไปสู่การปฏิบัติในรูปของแผนปฏิบัติการในด้านต่างๆ ตามภารกิจที่ส่วนราชการและหน่วยงานรับผิดชอบ ถ่ายทอดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายไปสู่การกำหนดแผนงานและโครงการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และเชื่อมโยงเข้าสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการและหน่วยงานต่อไป อย่างไรก็ตามเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญอีกเครื่องมือหนึ่งที่ผู้บริหารนิยมเลือกใช้กำกับทิศทางและสร้างความชัดเจนเพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานมุ่งสู่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งใจไว้ นั้น ก็คือ “นโยบาย” ซึ่งการกำหนดนโยบายนี้จะมีส่วนช่วยสำคัญให้การนำทิศทางการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นต่อไป

การวิจัยนี้จัดทำขึ้นโดยศึกษาถึงกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องกับมิติด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย ตลอดจนการกำหนดแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลตามกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์และนโยบาย และกระบวนการกำหนดนโยบายของกองทัพเรือ หลักการที่เป็นกรอบแนวความคิดของกระบวนการกำหนดนโยบาย ได้แก่ ทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบาย โดยใช้นโยบายสาธารณะในการศึกษา กรอบแนวคิดในการกำหนดวิสัยทัศน์ กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Bartlett และ Liotta & Lloyd และการกำหนดนโยบายของประเทศไทยและต่างประเทศมาเป็นตัวอย่าง เพื่อให้ทราบว่ากระบวนการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคง

ผู้วิจัยหวังว่ารายงานการวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์และสามารถนำไปใช้ประกอบของกระบวนการและขั้นตอนในการกำหนดนโยบายความมั่นคงที่มีประสิทธิภาพในการถ่ายทอดทิศทางและเป้าหมายตามสาระสำคัญตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันให้แก่ส่วนราชการและหน่วยงานด้านความมั่นคงในทุกๆระดับ

ง

(สิทธิชัย ต่างใจ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาจาก พลโท สุทน เหมือนพิทักษ์ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้ให้แนวคิด คำแนะนำ ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ มาโดยตลอด ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ เป็นอย่างสูง

ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิ ครู อาจารย์ทุกท่านที่ได้ให้ความรู้ แนวคิด และคำแนะนำต่างๆ ในการทำวิจัย ตลอดจนให้กำลังใจ จนทำให้งานวิจัยฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า งานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อกองทัพเรือและผู้ที่เกี่ยวข้อง ในการกำหนดนโยบายของหน่วยงาน และผู้ที่มีความสนใจในด้านนี้ คุณงามความดีของงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยขอยกให้กับวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ที่ให้โอกาสเข้ามาเรียน ในหลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒ หากมีข้อบกพร่องใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นนั้น ผู้วิจัย ขออ้อมรับไว้ผู้เดียว และยินดีรับฟังคำแนะนำจากทุกท่าน เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนางานวิจัย ในโอกาสต่อไป

พลเรือตรี

(สิทธิชัย ต่างใจ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญแผนภาพ	ช
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย	๔
คำจำกัดความ	๔
บทที่ ๒ การกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายความมั่นคงในปัจจุบัน	๗
ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องในมิติ	
ด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย	๗
กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง	๑๔
การกำหนดแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลตามกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์	
และนโยบายความมั่นคง	๒๐
การกำหนดนโยบายกองทัพเรือตามกระบวนการกำหนดนโยบายของกองทัพเรือ	๒๓
นโยบายสาธารณะ	๓๐
ทฤษฎีรัฐกับนโยบายสาธารณะ	๓๕
มิติของนโยบายสาธารณะ	๔๑
วิเคราะห์บริบทของนโยบาย	๔๒
กรอบแนวคิดของการวิจัย	๔๖
สรุป	๔๗

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๓ กรอบแนวความคิดของกระบวนการกำหนดนโยบาย	๔๘
ตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบาย	๔๘
กระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Making Process)	๕๖
กรอบแนวคิดในการกำหนด วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์และกำลังรบ	๖๓
กระบวนการกำหนดนโยบายของหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศ	๗๔
สรุป	๘๐
บทที่ ๔ การวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลของไทย	๘๒
วิเคราะห์เปรียบเทียบทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบาย	
กับกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ	๘๒
วิเคราะห์เปรียบเทียบทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบาย	
กับกระบวนการในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานของประเทศไทยและ	
ต่างประเทศ	๘๖
วิเคราะห์แนวทางและกระบวนการกำหนดนโยบายในทางทฤษฎี	๘๙
กรอบแนวคิดและกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลของไทย	๙๕
สรุป	๑๐๕
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๑๐๘
สรุป	๑๐๘
ข้อเสนอแนะ	๑๑๒
บรรณานุกรม	๑๑๔
ภาคผนวก	๑๑๙
การป้องกันประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ.๒๐๐๖	๑๒๐
ประวัติย่อผู้วิจัย	๑๒๗

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า	
๒ - ๑	กระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๐	๒๙
๒ - ๒	ส่วนประกอบของนโยบายสาธารณะ	๓๓
๓ - ๑	ขั้นตอนต่างๆ ของการกำหนดนโยบายแบบกระบวนการ	๔๙
๓ - ๒	แสดงอิทธิพลของกลุ่มต่อการกำหนดนโยบาย	๕๑
๓ - ๓	ตัวแบบชนชั้นปกครอง	๕๒
๓ - ๔	ตัวแบบระบบที่ใช้กำหนดนโยบายสาธารณะ	๕๔
๓ - ๕	ตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย	๕๕
๓ - ๖	ขั้นตอนการกำหนดนโยบายของ David G. Garson	๕๗
๓ - ๗	ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของ กุศล ธนาพงศธร	๕๙
๓ - ๘	ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย	๖๒
๓ - ๙	โครงสร้างการกำหนดยุทธศาสตร์ตามแบบของ Bartlett, Henry C., G Paul Holman, Jr., And Timothy E. Somes	๖๙
๓ - ๑๐	โครงสร้างยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta P.h. & Richmond M. Lloyd	๗๓
๓ - ๑๑	กระบวนการกำหนดนโยบายของพรรคไทยรักไทย	๗๕
๔ - ๑	Bartlett Model ในรูปแบบ Sequential Method	๘๔
๔ - ๒	ขั้นตอนการประเมินยุทธศาสตร์และกำหนดกำลังรบ	๙๒
๔ - ๓	แนวทางการกำหนดกรอบแนวคิดและกระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือ	๙๙
๔ - ๔	ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลที่ได้จากการวิจัย	๑๐๑

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยได้ประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางในการพัฒนาประเทศ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๕ เรียบร้อยแล้ว โดยยุทธศาสตร์ชาตินี้เรียกว่า ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) ถือเป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยมีเป้าหมายการพัฒนาประเทศ คือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” การพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติจะมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยประกอบด้วย ๖ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

สำหรับการนำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ไปสู่การปฏิบัติ นั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐ ที่กำหนดให้เมื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติแล้วให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านจัดทำแผนแม่บทเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติเสนอต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี โดยแผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้ต่อไป และในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) เรียบร้อยแล้ว ซึ่งมีสาระสำคัญครอบคลุมทั้งประเด็นความมั่นคง การต่างประเทศ การเกษตร อุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต การท่องเที่ยวพื้นที่และเมืองนำอยู่อัจฉริยะ โครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์ และดิจิทัล ผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยุคใหม่ เขตเศรษฐกิจพิเศษ การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต การพัฒนา การเรียนรู้ การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี ศักยภาพการกีฬา พลังทางสังคม เศรษฐกิจฐานราก ความเสมอภาคและหลักประกันทาง

สังคม การเติบโตอย่างยั่งยืน การบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ การบริการประชาชนและประสิทธิภาพ
ภาครัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และการวิจัย
และพัฒนานวัตกรรม

จากทิศทางการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์
ดังกล่าวข้างต้น เป็นหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่จะต้องนำทิศทางการพัฒนา
ประเทศที่เป็นสาระสำคัญของยุทธศาสตร์และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ไปสู่การ
ปฏิบัติในรูปของแผนปฏิบัติการในด้านต่าง ๆ ตามภารกิจที่ส่วนราชการและหน่วยงานนั้น ๆ
รับผิดชอบ โดยการถ่ายทอดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายไปสู่การกำหนดแผนงานและโครงการทั้งในระยะสั้น
และระยะยาว และเชื่อมโยงเข้าสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการและหน่วยงานต่อไป
อย่างไรก็ตามเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญอีกเครื่องมือหนึ่งที่ผู้บริหารนิยมเลือกใช้กำกับทิศทาง
และสร้างความชัดเจนเพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานมุ่งสู่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้
ตั้งใจไว้ นั้น ก็คือ “นโยบาย” ซึ่งการกำหนดนโยบายนี้จะมีส่วนช่วยสำคัญให้การนำทิศทางการพัฒนา
ประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติเป็นไปอย่างมี
ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นต่อไป

ผู้ที่กำหนดนโยบายจะต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ผสมผสานกันอย่างเหมาะสมในส่วนของ
ศาสตร์นั้นผู้กำหนดนโยบายจะต้องมีความรู้ความเข้าใจทั้งในส่วนของความรู้เกี่ยวกับประเด็นเนื้อหา
นโยบาย (Policy-Issue Knowledge) กล่าวคือ เป็นความรู้เกี่ยวกับเรื่องราวในประเด็นต่าง ๆ ที่
เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายที่จะกำหนดและความรู้เกี่ยวกับวิธีการกำหนดนโยบาย (Policy –
Making Knowledge) กล่าวคือ เป็นความรู้เกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย ใน
ส่วนของศิลป์นั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องมีความสามารถในการผสมผสานทั้งความรู้และทักษะของ
ตนในการกำหนดนโยบายนอกจากนี้ยังจะต้องมีความสามารถในการใช้ประโยชน์จากบุคคลอื่น ๆ ที่มี
ส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอีกด้วย^๑ ซึ่งหากผู้ที่กำหนดนโยบายไม่มีกระบวนการกำหนดนโยบายที่
ถูกต้องและเหมาะสมเป็นหลักเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย จะทำให้นโยบายที่กำหนดไม่สามารถ
นำไปสู่การปฏิบัติที่จะสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนและมี
ปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ ผู้กำหนดนโยบายต้องมีความรู้ความเข้าใจทั้งเนื้อหาและวิธีการ

^๑ ทิพาพร พิมพ์สุทธิ (Ph.D.), “การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : การกำหนดนโยบาย”
เอกสารประกอบการสอน คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

กำหนดนโยบาย รวมทั้งต้องมีความสามารถผสมผสานความรู้และทักษะในการกำหนดนโยบาย จึงจะสามารถกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของไทยที่จะสนับสนุนให้กระบวนการนำยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเป็นกระบวนการแก้ปัญหาไปสู่จุดหมายปลายทาง (Ends) ที่มีการกำหนดนโยบายแห่งชาติ (Grand Strategy) ด้านต่าง ๆ เป็นวิธีการ (Ways)^๒ จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะทำการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเป็นที่มาของการศึกษาในครั้งนี้ว่ากระบวนการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงที่มีประสิทธิภาพในการถ่ายทอดทิศทางและเป้าหมายตามสาระสำคัญตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน นั้น ควรมีกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำนโยบายอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาทิศทางการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องในมิติด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย
๒. เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงทางทะเลของไทยที่ผ่านมา ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ
๓. เพื่อศึกษาทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบาย กรอบแนวคิดในการกำหนดนโยบาย และวิสัยทัศน์ รวมทั้งกระบวนการในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศ
๔. เพื่อเสนอกระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย ที่สนับสนุนให้กระบวนการนำยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ขอบเขตของการวิจัย

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

^๒ คู่มือด้านการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ, เอกสาร วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หมายเลข ๐๐๙, หน้า ๔๕.

๑.๑ การวิจัยนี้เน้นการศึกษายุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาตินโยบายและแผนด้านความมั่นคงของไทยที่เกี่ยวข้องที่ใช้เป็นกรอบทิศทางการดำเนินงานของหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย

๑.๒ การวิจัยครั้งนี้มุ่งเฉพาะการหากระบวนการที่เหมาะสมกับการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงทางทะเลของไทยที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นหลัก

๒. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ นักวิชาการจากศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือและผู้บริหารในกรมยุทธการทหารเรือ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงทางทะเล

๓. ขอบเขตด้านเวลา

การวิจัยครั้งนี้จะดำเนินการรวบรวมข้อมูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิในห้วงเวลาดังแต่เดือนตุลาคม ๒๕๖๒ – พฤษภาคม ๒๕๖๓

วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

๑. การรวบรวมข้อมูล

๑.๑ ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยการศึกษาจากตำราและเอกสารต่าง ๆ

๑.๒ ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก นักวิชาการและผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงทางทะเลจากกรมยุทธการทหารเรือและศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ จำนวน ๔-๕ คน

๒. การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการ แนวคิด และตัวแบบ (Model) ต่าง ๆ

๓. การนำเสนอข้อมูล

นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ตามกรอบแนวคิดการวิจัย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึงทิศทางการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องในมิติด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย

๒. ทำให้ทราบถึงกระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงทางทะเลของไทยที่ผ่านมา ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

๓. ทำให้ทราบถึงทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบาย กรอบแนวคิด ในการกำหนดนโยบาย และวิสัยทัศน์ รวมทั้งกระบวนการในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศ

๔. ทำให้ได้กระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงทางทะเลของไทยที่สนับสนุนให้กระบวนการนำยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่เหมาะสมและสามารถปฏิบัติได้จริง

คำจำกัดความ

นโยบาย^๓ หมายถึง แนวทางกว้าง ๆ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ หรือข้อความทั่ว ๆ ไป ที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจ โดยกำหนดขอบเขต และเป็นแนวทางสำหรับตัดสินใจทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

นโยบายแห่งชาติ (National Policy)^๔

หมายถึง แนวทางอย่างกว้าง ๆ ที่กำหนดโดยรัฐบาลในระดับชาติ เพื่อที่จะส่งเสริมให้บรรลุต่อวัตถุประสงค์แห่งชาติ รวมถึงแผนงานซึ่งสามารถจัดทำรายละเอียด เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในอันที่จะสามารถบรรลุต่อวัตถุประสงค์แห่งชาติ และส่งเสริมให้บรรลุต่อการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ

ความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security)^๕

^๓ พลเรือโท อมรเทพ ฦ บางช้าง, “การปฏิรูปการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ” เอกสารวิจัยส่วนบุคคลวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, พ.ศ.๒๕๕๐-๒๕๕๑, หน้า ๘.

^๔ พันเอก โสภณ ศิริงาม, “ตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติ ในศตวรรษที่ ๒๑” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๙-๒๕๖๐, หน้า ๘.

^๕ พลเรือตรี คาร์ณ พิสนธ์ยุทธการ, “การปฏิรูปยุทธศาสตร์ทางเรือ” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๕๙, หน้า ๕.

หมายถึง ความอยู่รอดปลอดภัยของรัฐจากการรุกรานทางทะเล รวมทั้งการละเมิดอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) และสิทธิอธิปไตย (Sovereign Rights) ทางทะเล ตลอดจนความมีเสถียรภาพและความปลอดภัยของประชาชนในกิจการ การแสวงประโยชน์จากทะเลด้านต่าง ๆ เพื่อความมั่นคงด้วยความยั่งยืน

ยุทธศาสตร์^๖ หมายถึง วิธีการ (WAYS) ที่จะนำเครื่องมือ (MEANS) ที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างดีที่สุด ให้บรรลุจุดมุ่งหมาย (ENDS) ที่ตั้งไว้

ยุทธศาสตร์ชาติ^๗

หมายถึง ศิลป์และศาสตร์ในการพัฒนา และการใช้การเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรม ทั้งในยามปกติและยามสงคราม เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ และบรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ ดังนั้นจึงเป็นแม่บทหลักที่เป็นกรอบชี้้นำการกำหนดนโยบายและแผนต่าง ๆ สำหรับการพัฒนาประเทศ การบริหารราชการ การจัดสรรงบประมาณ และการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาภาคเอกชน และภาคประชาชน

ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี^๘

หมายถึง ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศในระยะยาว พร้อมกับการปฏิรูปและการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง จะช่วยยกระดับคุณภาพของประเทศไทยในทุกภาคส่วน และนำพาประเทศไทยให้หลุดพ้นหรือบรรเทาความรุนแรงของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทั้งปัญหาความมั่นคง ปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และปัญหาความขัดแย้งในสังคม รวมถึงสามารถรับมือกับภัยคุกคาม และบริหารจัดการกับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในอนาคต และสามารถเปลี่ยนผ่านประเทศไทยไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ใหม่ของโลกได้ ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยยังคงรักษาบทบาทที่สำคัญในเวทีโลก สามารถดำรงรักษาความเป็นชาติที่มี

^๖ เรื่องเดียวกัน. หน้า ๔.

^๗ เรื่องเดียวกัน. หน้า ๔.

^๘ วิรุฬ พรรณเทวี, “แนวทางการแปลงยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี สู่แผนปฏิบัติการตามแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาล” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๖๑, หน้า ๓.

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และคนไทยในประเทศมีความ
อยู่ดี มีสุขอย่างถาวร ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๕๖๐ จึงบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนา
ประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาวตามหลักธรรมาภิบาล

ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest)^๙

หมายถึง แนวความคิดที่ได้ไตร่ตรองอย่างรอบคอบที่สุดแล้วจากบรรดาองค์ประกอบ
ต่าง ๆ ซึ่งประมวลขึ้นเป็นความต้องการที่สำคัญที่สุดที่ชาติจะขาดเสียมิได้
ทั้งนี้รวมถึงความคุ้มครองตนเอง ความเป็นเอกราชบูรณภาพแห่งชาติ ความ
มั่นคงทางทหาร เสถียรภาพทางเศรษฐกิจกับบรรดาความมั่งคั่งทั้งหลายที่พึงมี

วัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objective)^{๑๐}

หมายถึง บรรดาจุดมุ่งหมาย จุดมุ่งประสงค์ หรือความมุ่งประสงค์สำคัญของชาติ ซึ่ง
ชาติมุ่งจะบรรลุถึงด้วยการใช้นโยบายและความพยายาม รวมทั้งทรัพยากร
ของชาติทั้งปวง

พลังอำนาจแห่งชาติ (National Power)^{๑๑}

หมายถึง เครื่องมือ (Means) ทั้งหมดของชาติ ที่ถูกนำมาใช้อย่างสมดุสำหรับหนทาง
ปฏิบัติ (Ways) ที่จะทำให้บรรลุในการเพิ่มพูนและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ
(Ends)

^๙ พันเอก ไสภณ ศิริงาม, “ตัวแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติ
ในศตวรรษที่ ๒๑” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๙-๒๕๖๐, หน้า ๗.

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน. หน้า ๘.

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน. หน้า ๙.

บทที่ ๒

การกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายความมั่นคงในปัจจุบัน

บทที่ ๒ เป็นการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงในปัจจุบันเป็นการดำเนินตามหลักการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในระดับชาติ โดยในที่นี่ได้ให้ความสำคัญกับสาระสำคัญที่ใช้เป็นทิศทางในการพัฒนาประเทศตามที่ระบุไว้ในยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นกฎหมายและมีผลใช้บังคับในปัจจุบัน รวมทั้งกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติตามพระราชบัญญัติจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ กระบวนการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงของสภาความมั่นคงแห่งชาติ การกำหนดนโยบายกองทัพเรือ และการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลในปัจจุบัน ซึ่งจะทำให้ได้ทราบถึงแนวทางการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับได้อย่างครบถ้วน รวมทั้งนำหลักการนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ซึ่งมีหลักการและทฤษฎีที่เป็นที่ยอมรับในวงการวิชาการ และในปัจจุบันการบริหารองค์กรได้ให้ความสำคัญนำมาใช้ในการกำหนดและกำกับการปฏิบัติตามนโยบายกันอย่างแพร่หลาย มาศึกษาในรายละเอียด เพื่อวิเคราะห์บริบทของนโยบายให้เห็นภาพของนโยบายความมั่นคงอย่างชัดเจน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษากำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของไทยรองรับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องในมิติด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย

ทิศทางการพัฒนาประเทศในปัจจุบันได้กำหนดไว้เป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี ซึ่งได้ตราไว้เป็นกฎหมายเพื่อใช้เป็นทิศทางในการพัฒนาประเทศ โดยถ่ายทอดลงสู่แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ โดยทุกส่วนราชการจะต้องจัดทำแผนรองรับและเสนอความต้องการแผนงานและงบประมาณให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศดังกล่าวตามกระบวนการงบประมาณของประเทศต่อไป ดังนั้น การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาจากกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคง

ที่จัดทำโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายกองทุนเพื่อ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้จะให้ความสำคัญกับกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลเป็นหลัก

๑. ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๕ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ โดยกำหนดให้มี การแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ กำหนดวิธีการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ ในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผล รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ภายในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน วิสัยทัศน์ประเทศไทย ... “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือเป็นคติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” เพื่อสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติ อันได้แก่ การมีเอกราช อธิปไตย การดำรงอยู่อย่างมั่นคง และยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติและประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ การอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุขเป็นปึกแผ่น มีความมั่นคงทางสังคมท่ามกลางพหุสังคมและการมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความเจริญเติบโตของชาติ ความเป็นธรรมและความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางพลังงานและอาหาร ความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของชาติภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติประสานสอดคล้องกันด้านความมั่นคงในประชาคมอาเซียนและประชาคมโลกอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี

ความมั่นคง หมายถึง การมีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยและการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศในทุกระดับ ทั้งระดับประเทศ สังคม ชุมชน ครัวเรือน และปัจเจกบุคคล และมีความมั่นคงในทุกมิติ ทั้งมิติทางการทหาร เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง เช่น ประเทศมีความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์มีความเข้มแข็งเป็นศูนย์กลาง

และเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชน มีระบบการเมืองที่มั่นคงเป็นกลไกที่นำไปสู่การบริหารประเทศที่ต่อเนื่องและโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล สังคมมีความปรองดองและความสามัคคี สามารถผนึกกำลังเพื่อพัฒนาประเทศ ชุมชนมีความเข้มแข็ง ครอบครัวมีความอบอุ่น ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต มีงานและรายได้ที่มั่นคงพอเพียงกับการดำรงชีวิต มีการออมสำหรับวัยเกษียณ ความมั่นคงของอาหาร พลังงานและน้ำ มีที่อยู่อาศัย และความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน

ความมั่งคั่ง หมายถึง ประเทศไทยมีการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและมีความยั่งยืนจนเข้าสู่กลุ่มประเทศรายได้สูง ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาลดลง ประชากรมีความอยู่ดีมีสุข ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น และมีการพัฒนาอย่างทั่วถึงทุกภาคส่วน มีคุณภาพชีวิตตามมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติ ไม่มีประชาชนที่อยู่ในภาวะความยากจน เศรษฐกิจในประเทศมีความเข้มแข็ง ขณะเดียวกันต้องมีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ทั้งในตลาดโลกและตลาดภายในประเทศเพื่อให้สามารถสร้างรายได้ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ตลอดจนมีการสร้างฐานเศรษฐกิจและสังคมแห่งอนาคตเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป และประเทศไทยมีบทบาทที่สำคัญในเวทีโลก และมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และการค้าอย่างแน่นแฟ้นกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย เป็นจุดสำคัญของการเชื่อมโยงในภูมิภาค ทั้งการคมนาคมขนส่ง การผลิต การค้า การลงทุน และการทำธุรกิจ เพื่อให้เป็นพลังในการพัฒนา นอกจากนี้ยังมีความสมบูรณ์ในทุนที่จะสามารถสร้างการพัฒนาต่อเนื่องไปได้ ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนทางปัญญา ทุนทางการเงิน ทุนที่เป็นเครื่องมือเครื่องจักร ทุนทางสังคม และทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่สามารถสร้างความเจริญ รายได้ และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่อยู่บนหลักการใช้การรักษาและการฟื้นฟูฐานทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ไม่ใช่ทรัพยากรธรรมชาติจนเกินพอดี ไม่สร้างมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมจนเกินความสามารถในการรองรับและเยียวยาของระบบนิเวศ การผลิตและการบริโภค เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์มากขึ้นและสิ่งแวดล้อมมีคุณภาพดีขึ้น คนมีความรับผิดชอบต่อสังคม มีความเอื้ออาทร เสียสละเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม รัฐบาลมีนโยบายที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวมอย่างยั่งยืน และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และทุกภาคส่วนในสังคมยึดถือและปฏิบัติตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการพัฒนาอย่างสมดุล มีเสถียรภาพและยั่งยืน

สำหรับประเด็นยุทธศาสตร์ชาตินั้น เพื่อให้ประเทศไทยสามารถยกระดับการพัฒนาให้บรรลุตามวิสัยทัศน์และเป้าหมายการพัฒนาประเทศข้างต้น จึงจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระยะยาวที่ทำให้ประเทศไทยมีความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศในทุกมิติทุกรูปแบบและทุกระดับ การพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติจะมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง

เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ “ประชารัฐ” โดยประกอบด้วย ๖ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ได้กำหนดรายละเอียดเป้าหมายและประเด็นการพัฒนาของแต่ละยุทธศาสตร์ไว้อย่างชัดเจนแล้ว สำหรับทิศทางการพัฒนาประเทศด้านความมั่นคงตามยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญคือ ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เน้นการบริหารจัดการสถานะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย เอกราช อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ สังคม ชุมชน มุ่งเน้นการพัฒนาคน เครื่องมือ เทคโนโลยี และระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ให้มีความพร้อมสามารถรับมือภัยคุกคาม และภัยพิบัติได้ทุกรูปแบบ และทุกระดับความรุนแรงควบคู่ไปกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ใช้กลไกการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการ ทั้งกับส่วนราชการ ภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ รวมถึงประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศทั่วโลกบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล เพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการดำเนินการของยุทธศาสตร์ชาติอื่น ๆ ให้สามารถขับเคลื่อนกันไปได้ตามทิศทางและเป้าหมายที่กำหนด ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญไว้ ๕ ประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่ การรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหามีผลกระทบต่อความมั่นคง การพัฒนาศักยภาพของประเทศให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ การบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงกับอาเซียนและนานาชาติ รวมถึงองค์กรภาครัฐและที่ไม่ใช่รัฐ และการพัฒนากลไกการบริหารจัดการความมั่นคงแบบบูรณาการ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑.๑ ประเด็นยุทธศาสตร์การรักษาความสงบภายในประเทศ

กำหนดทิศทางการพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาและเสริมสร้างคนในทุกภาคส่วนให้มีความเข้มแข็ง มีความพร้อมตระหนักในเรื่องความมั่นคง และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา การพัฒนาและเสริมสร้างความจงรักภักดีต่อสถาบันหลักของชาติ การพัฒนาและเสริมสร้างการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีเสถียรภาพและมีธรรมาภิบาล เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน และการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกที่สามารถป้องกันและขจัดสาเหตุของประเด็นปัญหาความมั่นคงที่สำคัญ

๑.๒ ประเด็นยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหามีผลกระทบต่อความมั่นคง

กำหนดทิศทางการพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในปัจจุบัน การติดตาม เฝ้าระวัง ป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่อาจอุบัติขึ้นใหม่ การสร้างความปลอดภัยและความสันติสุขอย่างถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางบกและทางทะเล

๑.๓ ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพของประเทศให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

กำหนดทิศทางการพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบงานข่าวกรองแห่งชาติแบบบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาและผนึกพลังอำนาจแห่งชาติ กองทัพและหน่วยงานความมั่นคง รวมทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ให้พร้อมป้องกันและรักษาอธิปไตยของประเทศ และเผชิญกับภัยคุกคามได้ทุกมิติทุกรูปแบบและทุกระดับ และการพัฒนาระบบเตรียมพร้อมแห่งชาติและการบริหารจัดการภัยคุกคามให้มีประสิทธิภาพ

๑.๔ ประเด็นยุทธศาสตร์การบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงกับอาเซียนและนานาชาติรวมถึงองค์กรภาครัฐและไม่ใช่รัฐ

กำหนดทิศทางการพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างและรักษาดุลยภาพสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ การเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค การร่วมมือทางการพัฒนากับประเทศเพื่อนบ้าน ภูมิภาค โลก รวมถึงองค์กรภาครัฐและไม่ใช่รัฐ

๑.๕ ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนากลไกการบริหารจัดการความมั่นคงแบบบูรณาการ

กำหนดทิศทางการพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนากลไกให้พร้อมสำหรับการติดตาม เฝ้าระวัง แจ้งเตือน ป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงแบบองค์รวมอย่างเป็นรูปธรรม การบริหารจัดการความมั่นคงให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศในมิติอื่น ๆ และการพัฒนากลไกและองค์กรขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง

๒. แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความมั่นคง

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น ความมั่นคง ถือเป็นกรอบแนวทางการดำเนินการหลักที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทางในภาพรวมที่เป็นรูปธรรมชัดเจนในระยะ ๒๐ ปี ตามที่ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงได้กำหนดเอาไว้ ซึ่งก็คือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข” โดยมีเป้าหมายสำคัญ ประกอบด้วย (๑) ประชาชนอยู่ดี กินดี และมีความสุข (๒) บ้านเมืองมีความมั่นคงในทุกมิติและทุกระดับ (๓) กองทัพ หน่วยงานด้านความมั่นคง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน มีความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคง (๔) ประเทศไทยมีบทบาทด้านความมั่นคงเป็นที่ชื่นชมและได้รับการยอมรับโดยประชาคมระหว่างประเทศ และ (๕) การบริหารจัดการความมั่นคง

มีผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น จึงได้กำหนดแผนย่อย แนวทางการพัฒนา เป้าหมายและตัวชี้วัด ในห้วงระยะเวลา ๕ - ๑๐ - ๑๕ - ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ประกอบด้วย ในช่วงปี พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๖๕ ดำเนินการ “ปรับสภาพแวดล้อมพร้อมแก้ไขปัญหา” ให้ลดระดับลงอย่างมีนัยยะสำคัญ สำหรับในช่วงปี พ.ศ.๒๕๖๖ - ๒๕๗๐ จะดำเนินการให้ “ปัญหาเก่าหมดไป ปัญหาใหม่ไม่เกิด” เอื้อต่อการบริหารประเทศมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นฐานนำไปสู่เป้าหมายในช่วงปี พ.ศ.๒๕๗๑ - ๒๕๗๕ ที่กำหนดไว้ว่า “ประเทศชาติพัฒนา ปวงประชา ร่วมผลัดกัน” จนกระทั่งสามารถบรรลุเป้าหมายสุดท้ายในห้วงปี พ.ศ.๒๕๗๖ - ๒๕๘๐ ที่ว่า “ประเทศชาติ มั่นคง ประชาชนมีความสุข” ในที่สุด โดยสาระสำคัญประกอบไปด้วยแผนย่อยจำนวนทั้งสิ้น ๕ แผนย่อย ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่อง เชื่อมโยง และส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกันดังกล่าว ถือเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญของยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง โดยสรุปดังนี้

๒.๑ การรักษาความสงบภายในประเทศ

เพื่อสร้างความสงบให้เกิดขึ้นในประเทศชาติบ้านเมือง เอื้อต่อการบริหารและพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายที่กำหนด สังคมมีความเข้มแข็งสามัคคีปรองดอง ประชาชนอยู่ดี กินดี และมีความสุข โดยมีแนวคิดในการดำเนินการที่สำคัญคือการสร้างความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สร้างความรักความสามัคคี ความสำนึกจงรักภักดี และความภาคภูมิใจในชาติ ให้เกิดขึ้นกับประชาชนทุกหมู่เหล่า ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีเสถียรภาพและธรรมาภิบาล เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน ตลอดถึงการพัฒนารูปแบบกลไกการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ แผนย่อยด้านนี้จะรองรับประเด็นภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ๔ ประเด็น ได้แก่ (๑) การพัฒนาและเสริมสร้างคนในทุกภาคส่วนให้มีความเข้มแข็ง มีความพร้อมตระหนักในเรื่องความมั่นคง และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา (๒) การพัฒนาและเสริมสร้างความจงรักภักดีต่อสถาบันหลักของชาติ (๓) การพัฒนาและเสริมสร้างการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีเสถียรภาพและมีธรรมาภิบาล เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และ (๔) การพัฒนาและเสริมสร้างกลไกที่สามารถป้องกันและขจัดสาเหตุของประเด็นปัญหาความมั่นคงที่สำคัญ สำหรับแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ มีรวมทั้งสิ้น ๕ แนวทาง ประกอบด้วย (๑) การเสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และความมั่นคงของมนุษย์ (๒) การเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (๓) การพัฒนาการเมือง (๔) การสร้างความสามัคคีปรองดองของคนในชาติ และ (๕) การบูรณาการกลไกการบริหารจัดการความมั่นคง รายละเอียดของแนวทางการพัฒนาด้านนี้ จะไปปรากฏอยู่ในแนวทางการพัฒนาการบูรณาการกลไกการบริหารจัดการความมั่นคงของแผนย่อยที่ ๕ ด้านการพัฒนาการกลไกการบริหารจัดการความมั่นคงแบบบูรณาการ)

๒.๒ การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง

เพื่อเร่งรัดดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างจริงจัง ให้หมดไปในที่สุด (ภายใน ๑๐ ปี) พร้อมทั้งพัฒนากลไกเฝ้าระวัง แจ้งเตือน ป้องกัน และแก้ไขปัญหา ด้านความมั่นคง ที่อาจจะเกิดขึ้นใหม่อย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบัน พระมหากษัตริย์ เกราช อธิปไตย บุรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน และ การพัฒนาประเทศ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีแนวคิดในการ ดำเนินการที่สำคัญคือการวิเคราะห์และระบุสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาในแต่ละเรื่องให้ชัดเจน วางแผน บูรณาการในการแก้ไขปัญหาตามลำดับความเร่งด่วนของปัญหา มีการติดตามตรวจสอบที่เป็นรูปธรรม ตลอดจนพัฒนากลไกในการเฝ้าระวัง แจ้งเตือน ป้องกัน และแก้ไขปัญหา ทั้งที่มีอยู่ในปัจจุบันและ อาจจะเกิดขึ้นใหม่ ให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ แผนย่อยด้านนี้จะรองรับประเด็นภายใต้ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ๔ ประเด็น ได้แก่ (๑) การแก้ไขปัญหาความมั่นคงในปัจจุบัน (๒) การติดตาม เฝ้าระวัง ป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่อาจอุบัติขึ้นใหม่ (๓) การสร้างความปลอดภัยและ ความสันติสุขอย่างถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ (๔) การรักษาความมั่นคงและ ผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งทางบกและทางทะเล โดยมีแนวทางการ พัฒนาที่สำคัญ แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและการ พัฒนาประเทศ และส่วนการปกป้องอธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติ โดยส่วนการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักรและการพัฒนาประเทศ มีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ รวมทั้งสิ้น ๑๕ แนวทาง ประกอบด้วย (๑) การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (๒) การป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคง ทางไซเบอร์ (๓) การป้องกันและแก้ปัญหาค้ามนุษย์ (๔) การบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง (๕) การป้องกันและแก้ปัญหาค้ามนุษย์ (๖) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๗) การ ป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ (๘) การเฝ้าระวังและป้องกันประเด็นทางเศรษฐกิจที่มี ผลกระทบต่อความมั่นคง (๙) การป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (๑๐) การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (๑๑) การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของ ชาติพื้นที่ชายแดน (๑๒) การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (๑๓) การพัฒนา ประเทศเพื่อความมั่นคงและช่วยเหลือประชาชน (๑๔) การพิทักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม และ (๑๕) การแก้ไขปัญหาความมั่นคงเฉพาะกรณี สำหรับส่วนการปกป้องอธิปไตยและ ผลประโยชน์ของชาติ มีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ รวม ๕ แนวทาง ประกอบด้วย (๑) การปกป้อง อธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติในภาพรวม (๒) การปกป้องอธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติทางบก (๓) การปกป้องอธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (๔) การปกป้องอธิปไตยและผลประโยชน์ ของชาติทางอากาศ และ (๕) การเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน มิตรประเทศ และองค์การนานาชาติ

๒.๓ การพัฒนาศักยภาพของประเทศ ให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ

เพื่อยกระดับขีดความสามารถของกองทัพและหน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งระบบของประเทศ ให้มีความพร้อมในการป้องกันและรักษาอธิปไตยของประเทศ สามารถติดตามแจ้งเตือน ป้องกัน แก้ไขปัญหา และรับมือกับภัยคุกคาม รวมทั้งปัญหาที่อาจกระทบต่อความมั่นคงในทุกมิติ ทุกรูปแบบ และทุกระดับความรุนแรง ตลอดจนสามารถพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บุรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน และการพัฒนาประเทศ ได้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างมีประสิทธิภาพตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนด โดยมีแนวคิดในการดำเนินการที่สำคัญคือพัฒนาระบบงานด้านการข่าวกรองให้มีประสิทธิภาพ สามารถติดตาม แจ้งเตือน ระวังยับยั้ง ป้องกันปัญหาและภัยคุกคามได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อนจะเกิดเหตุการณ์หรือเหตุการณ์จะลุกลามต่อไป ในขณะเดียวกัน จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพกองทัพ และหน่วยงานด้านความมั่นคง ทั้งคน เครื่องมือ/ยุทธโศปกรณ์ แผนปฏิบัติการ ตลอดจนการฝึกและระบบการบริหารจัดการให้มีความพร้อมอย่างเพียงพอและเป็นรูปธรรมในการเผชิญกับภัยคุกคามต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น เช่น ภัยจากการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ ตลอดจนสาธารณภัยและภัยพิบัติต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งจัดทำแนวทางในการบริหารจัดการและ/หรือ แผนปฏิบัติการ ในการเผชิญกับภัยคุกคามแต่ละมิติให้เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ แผนย่อยด้านนี้จะรองรับประเด็นภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ๓ ประเด็น ได้แก่ (๑) การพัฒนาระบบงานข่าวกรองแห่งชาติแบบบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ (๒) การพัฒนาและฝึกพลังอำนาจแห่งชาติ กองทัพและหน่วยงานความมั่นคง รวมทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ให้พร้อมป้องกันและรักษาอธิปไตยของประเทศ และเผชิญกับภัยคุกคามได้ทุกมิติทุกรูปแบบและทุกระดับ และ (๓) การพัฒนาระบบเตรียมพร้อมแห่งชาติและการบริหารจัดการภัยคุกคามให้มีประสิทธิภาพ โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ มีรวมทั้งสิ้น ๓ แนวทาง ประกอบด้วย (๑) การพัฒนาระบบงานข่าวกรองแบบบูรณาการ (๒) การพัฒนาศักยภาพของประเทศด้านความมั่นคง และ (๓) การพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

๒.๔ การบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงกับอาเซียนและนานาชาติ รวมทั้งองค์กรภาครัฐและมิใช่ภาครัฐ

เพื่อสร้างความสงบ สันติสุข ความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศชาติ ภูมิภาค และโลก อย่างยั่งยืน ตลอดจนให้สามารถร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นด้วยแนวทางสันติวิธีอย่างยั่งยืน โดยมีแนวคิดในการดำเนินการที่สำคัญคืออาศัยการสร้างปฏิสัมพันธ์ที่ดีในทุกระดับและทุกด้านกับนานาชาติ ส่งเสริมความเป็นปึกแผ่นของประชาคม

อาเซียน พร้อมยึดมั่นในหลักความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างต่อเนื่องและจริงจัง รวมไปถึงการเสริมสร้างความร่วมมือกับทุกประเทศ ให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามหลักกฎหมายและหลักการสากล บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศ ทั้งนี้ แผนย่อยด้านนี้จะรองรับประเด็นภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ๒ ประเด็น ได้แก่ (๑) การเสริมสร้างและรักษาดุลยภาพสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ และ (๒) การเสริมสร้างและอํารังไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค สำหรับแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ มีรวมทั้งสิ้น ๓ แนวทาง ประกอบด้วย (๑) การเสริมสร้างและรักษาดุลยภาพสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ (๒) การเสริมสร้างและอํารังไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค และ (๓) การร่วมมือทางการพัฒนากับประเทศเพื่อนบ้าน ภูมิภาค โลก รวมถึงองค์การภาครัฐและที่มิใช่ภาครัฐ

๒.๕ การพัฒนากลไกการบริหารจัดการความมั่นคงแบบบูรณาการ

มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้มีกลไกในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงที่เป็นรูปธรรม โดยมีแนวคิดในการดำเนินการที่สำคัญคือการปรับโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ และระบบการบริหารจัดการของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ แผนย่อยด้านนี้จะรองรับประเด็นภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ๓ ประเด็น ได้แก่ (๑) การพัฒนากลไกให้พร้อมสำหรับการติดตาม ฝ้าระวัง แจ้งเตือน ป้องกัน และแก้ไขปัญหาความมั่นคงแบบองค์รวมอย่างเป็นรูปธรรม (๒) การบริหารจัดการความมั่นคงให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศในมิติอื่น ๆ และ (๓) การพัฒนากลไกและองค์กรขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง สำหรับแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ มีรวมทั้งสิ้น ๓ แนวทาง ประกอบด้วย (๑) การบูรณาการกลไกการบริหารจัดการความมั่นคง (๒) การบูรณาการข้อมูลด้านความมั่นคง และ (๓) การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง

กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง

กระบวนการในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ที่ทำการศึกษาครั้งนี้ ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่ได้ดำเนินการตามแนวคิดของสภาปฏิรูปแห่งชาติซึ่งเป็นการดำเนินการก่อนที่จะมีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๐ ซึ่งเป็นกระบวนการตามกฎหมายที่เป็นกระบวนการหลักที่ใช้ในการจัดทำจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี ในปัจจุบัน กระบวนการจัดทำนโยบายและแผนงานด้านความมั่นคงต่าง ๆ ที่อาศัยกระบวนการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติของสภาความมั่นคง

แห่งชาติ และหน่วยงานความมั่นคง ทั้งนี้ เพื่อให้การศึกษาครั้งนี้มีความครอบคลุมกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์และนโยบายของชาติในระดับต่าง ๆ

๑. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามแนวคิดของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

๑.๑ หลักการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

หลักการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ตามวาระการปฏิรูปพิเศษ ๔ ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้กำหนดหลักการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไว้ ๓ ประการ ได้แก่ (๑) การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดเป้าหมายในระยะยาว และมีการพิจารณาทบทวนทุกห้าปี หรือเมื่อมีสถานการณ์กระทบต่อเป้าประสงค์หลักตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นนัยสำคัญ (๒) สร้างกลไกและกระบวนการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่มีประสิทธิภาพ ที่สามารถจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นที่ยอมรับของประชาชน และสะท้อนความต้องการของประเทศอย่างแท้จริง และ (๓) เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งเพื่อให้เกิดการยอมรับและใช้เป็นแนวทางการพัฒนา เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์หลักร่วมกัน

๑.๒ กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

โดยที่ยุทธศาสตร์ชาติจะเป็นยุทธศาสตร์ระยะยาวและเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาประเทศที่ยอมรับร่วมกันของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ดังนั้น กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะต้องยึดถือเป้าประสงค์หลักของชาติและผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ (เป้าประสงค์หลักของชาติและผลประโยชน์ของชาติ หมายถึง เป้าหมายแห่งชาติอันเป็นแนวคิดที่ได้ไตร่ตรองอย่างรอบคอบที่สุดแล้วจากบรรดาองค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งประมวลขึ้นเป็นความต้องการที่สำคัญที่สุดที่ชาติจะขาดเสียมิได้ ทั้งนี้ โดยทั่วไปแล้วจะรวมถึงการคุ้มครองประเทศชาติให้อยู่รอด ความเป็นเอกราชและมีบูรณภาพของชาติ ความมั่นคงด้านการป้องกันประเทศและการทหาร เสถียรภาพ และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความอยู่ดีกินดีและความผาสุกของประชาชน และความมีเกียรติและศักดิ์ศรีของชาติ ในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาตินั้น นอกจากขึ้นอยู่กับแบบแผน ขนบธรรมเนียม ประเพณีของชาติและความรู้สึกนึกคิดของประชาชนแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของชาติ ความยุติธรรมทั้งในและต่างประเทศ เสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน

ยุทธศาสตร์ชาตินี้อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญในด้านต่าง ๆ ได้แก่ (๑) ความมั่นคงทางทหาร การเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การปกครองท้องถิ่น การศึกษา และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เศรษฐกิจ การเกษตร การอุตสาหกรรม การเงิน การคลัง และงบประมาณ พลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข เทคโนโลยีการสื่อสาร สังคม ศิลปะและวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม และอื่น ๆ ที่จำเป็น

สำหรับการกำหนดเป้าประสงค์หลักของชาติและผลประโยชน์แห่งชาติดังกล่าวข้างต้น จะต้องพิจารณาจากการวิเคราะห์ทั้งในและต่างประเทศ มีการกำหนดแนวทางการจัดทำอย่างรอบคอบ ความต้องการในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ในอนาคต ความต้องการของประชาชนและ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งจะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นที่ยอมรับของประชาชนและกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วน ดังนั้น การกำหนดเป้าประสงค์และทิศทางการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี หรือวิสัยทัศน์ของชาติ ๒๐ ปี จึงต้องเริ่มจากการผสมผสานระหว่างการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อสร้างการยอมรับและแนวร่วมในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ การนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง จะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้ได้ยุทธศาสตร์ชาติที่มาจากความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Approach) การศึกษาวิเคราะห์ในเชิงวิชาการ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่ดีจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลความรู้ลึก วิชาการด้านต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศ ภูมิภาค และระดับสากล เช่น ข้อมูลความรู้ด้านเศรษฐกิจมหภาค เศรษฐกิจรายสาขา ด้านการเงินการคลัง ด้านพลังงาน สังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

๑.๓ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

จากข้อมูลการวิเคราะห์เชิงวิชาการและข้อเสนอแนะของประชาชน คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนทั้งภาคการเมือง ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิสาขาหลัก ดำเนินการร่วมกันเพื่อพิจารณากำหนดและจัดทำยุทธศาสตร์ โดยต้องบูรณาการแนวคิดและทิศทางของยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ เช่น ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการศึกษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ประกอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน ก่อนที่จะประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

๑.๔ ระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์เฉพาะด้าน (กลุ่มภารกิจ)

ยุทธศาสตร์ชาติจะจัดทำเป็น ๒ ระยะ คือ ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี และแบ่งเป็นยุทธศาสตร์แต่ละด้านหรือกลุ่มภารกิจระยะ ๕ ปี หรือแผนพัฒนาแต่ละด้านระยะ ๕ ปี โดยบูรณาการแผนเหล่านั้นและจัดลำดับความสำคัญในห้วงระยะเวลา เพื่อการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรของประเทศ ทั้งนี้ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ ต้องวิเคราะห์และประมาณการรายได้และรายจ่ายสำหรับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ หรือยุทธศาสตร์แต่ละด้าน รวมถึงการกำหนดระยะเวลาและองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ยุทธศาสตร์ด้านหรือแผนยุทธศาสตร์ระยะ ๕ ปีนี้จะเป็นแผนพัฒนาที่อิงยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว (๒๐ ปี) และเป็นเครื่องมือในการกำกับการจัดสรรงบประมาณ หรือทรัพยากรทั้งเชิงภารกิจและเชิงพื้นที่ และเป็นแผนแม่บทสำหรับองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบใช้เป็นแนวทางในการกำหนดแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณ นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ชาติยังเป็นกรอบทิศทางการส่งเสริมของรัฐสำหรับภาคเอกชน

และ ภาคประชาชนที่จะนำมาพิจารณาเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาและการลงทุนที่จะสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

๑.๕ การกำกับ ติดตาม ประเมิน (Assess) และการประเมินผลสัมฤทธิ์ (Evaluation)

เพื่อให้การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมีผลต่อการกำกับทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดสรรงบประมาณ จำเป็นต้องมีการจัดทำตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนและสามารถตรวจวัดได้ เพื่อให้สามารถประเมินได้ว่าองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐได้ใช้งบประมาณเพื่อไปสู่เป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ เพียงไร และเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสถานการณ์ในเวทีโลก ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเป็นพลวัต ยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งระยะยาว (๒๐ ปี) และระยะกลาง (๕ ปี) จำเป็นต้องมีการกำกับ ติดตาม ประเมิน (Assess) และการประเมินผลสัมฤทธิ์ (Evaluation) อย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การปรับยุทธศาสตร์ชาติอย่างต่อเนื่องและทันการณ์ ทั้งนี้ การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ชาติต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการบริหารยุทธศาสตร์ชาติ ร่วมกับหน่วยงานหลักต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง เป็นต้น

๑.๖ ขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

ยุทธศาสตร์ชาติเป็นแม่บทหลักที่เป็นกรอบกำหนดนโยบาย และแผนต่าง ๆ สำหรับการพัฒนาประเทศ กำหนดทิศทางและความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ การดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน มีขั้นตอนหลักที่สำคัญ ดังนี้

๑.๖.๑ การศึกษาเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

๑.๖.๑.๑ การสำรวจความต้องการของทุกภาคส่วนโดยการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม การรับฟังความคิดเห็นผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่เหมาะสมของกลุ่มผู้แทนจากภาคส่วนต่าง ๆ

๑.๖.๑.๒ การศึกษาและวิเคราะห์ความต้องการการพัฒนาของประเทศ ในมิติต่าง ๆ

๑.๖.๑.๓ การศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

๑.๖.๒ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติและเป้าหมายหลักของชาติ โดยดำเนินการร่วมกันระหว่างคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการบริหารยุทธศาสตร์ชาติ องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๑.๖.๓ การจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเพื่อใช้ในการรับฟังข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ ผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็นผ่านสื่อสาธารณะ

หรือช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ โทรศัพท์ ไปรษณีย์ ฯลฯ และการจัดเวทีเสวนา (Dialogue) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างการยอมรับและความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติ

๑.๖.๔ ประธานกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เสนอยุทธศาสตร์ชาติที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติจัดทำขึ้นต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามกระบวนการที่กำหนดในกฎหมาย และยุทธศาสตร์ชาติ ที่ได้รับการเห็นชอบดังกล่าวเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ

๑.๖.๕ ยุทธศาสตร์ชาติให้มีผลใช้บังคับเป็นระยะเวลาสี่ปี อาจพิจารณาทบทวนทุกห้าปี หรือเมื่อมีสถานการณ์กระทบต่อเป้าประสงค์หลักตามยุทธศาสตร์ชาติอย่างป็นนัยสำคัญ

๒. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

พ.ศ.๒๕๖๐

๒.๑ หลักการสำคัญการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน อันก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติซึ่งจะไม่น้อยกว่าสี่ปี การประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้ทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ และหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติและแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

ยุทธศาสตร์ชาติอย่างน้อยต้องประกอบด้วย วิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศ เป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาว กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมาย และยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ เป้าหมายการพัฒนาประเทศ อย่างน้อยต้องมีเป้าหมายในด้านความมั่นคงของประเทศด้านคุณภาพและความเป็นอยู่ของประชาชน และด้านบทบาทของรัฐที่มีต่อประชาชน

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต้องคำนึงถึงประโยชน์แห่งชาติ ความต้องการและความจำเป็นในการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และเป้าหมายการปฏิรูปประเทศตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ โดยให้ดำเนินการตามกระบวนการ ได้แก่ (๑) มีการใช้ข้อมูลความรู้ที่เกิดจากการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ

อย่างรอบคอบ (๒) วิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอย่างรอบด้านทั้งในประเทศและต่างประเทศ วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและข้อจำกัด รวมทั้งความเสี่ยงของประเทศ เพื่อเตรียมความพร้อมของประเทศต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น และ (๓) การให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งการสร้างการรับรู้ ความเข้าใจ และความเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์ชาติร่วมกัน

๒.๒ กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

กระบวนการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ ให้คณะกรรมการจัดให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

๒.๒.๑ การรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นเพื่อนำมาใช้จัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ และการรับฟังความคิดเห็นเมื่อจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ แล้วเสร็จเบื้องต้นเพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุง ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นให้เป็นไปตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งต้องใช้วิธีการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะได้โดยสะดวกและทั่วถึงและต้องมีการแสดงข้อมูลที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ด้วย

๒.๒.๒ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเสร็จแล้ว ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องใด ให้ส่งคืนคณะกรรมการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควร แล้วส่งให้คณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

๒.๒.๓ ให้คณะรัฐมนตรีนำร่างยุทธศาสตร์ชาติที่ได้รับจากคณะกรรมการหรือที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างยุทธศาสตร์ชาติ

๒.๒.๔ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างยุทธศาสตร์ชาติและลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างยุทธศาสตร์ชาติ

๒.๒.๕ ให้วุฒิสภาพิจารณาและลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างจากสภาผู้แทนราษฎร

๒.๒.๖ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาร่างยุทธศาสตร์ชาติไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี ได้ให้ความเห็นชอบในร่างยุทธศาสตร์ชาติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ

๒.๒.๗ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาไม่เห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ชาติให้ร่างยุทธศาสตร์ชาติเป็นอันตกไป และให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้ ซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่สภาผู้แทน

ราษฎรหรือวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ โดยให้ดำเนินการตามข้อ ๒.๒.๓ ข้อ ๒.๒.๔ และข้อ ๒.๒.๕ เว้นแต่ระยะเวลาหกสิบวันและสามสิบวันตามข้อ ๒.๒.๔ ให้ลดเหลือสามสิบวันและสิบห้าวัน แล้วแต่กรณี

๒.๒.๘ ร่างยุทธศาสตร์ชาติชาติที่ได้รับการเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้ นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวัน เพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้เป็นยุทธศาสตร์ชาติ

๒.๒.๙ เมื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านจัดทำแผนแม่บทเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

๒.๒.๑๐ ให้คณะกรรมการจัดให้มีการทบทวนยุทธศาสตร์ชาติทุกห้าปีหรือในกรณี ที่สถานการณ์ของโลกหรือสถานการณ์ของประเทศเปลี่ยนแปลงไปจนไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะ ดำเนินการตามเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ด้านหนึ่งด้านใด หากคณะกรรมการเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติม ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ให้คณะกรรมการขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนดำเนินการ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ให้ คณะกรรมการดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนดไว้ และเมื่อแก้ไขเพิ่มเติมแล้วให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่ง ของยุทธศาสตร์ชาติ

๒.๓ กระบวนการจัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

เมื่อกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแล้วเสร็จและได้มีพระบรมราชโองการ ประกาศใช้เป็นยุทธศาสตร์ชาติเรียบร้อยแล้ว ตามพระราชบัญญัติจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ยังได้ กำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติรองรับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ โดยมี กระบวนการจัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ดังนี้

๒.๓.๑ แผนแม่บทและแผนปฏิรูปประเทศตามกฎหมายว่าด้วยแผนและ ขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศต้องมีความสอดคล้องกัน แผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้ เป็นไปตามนั้น รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับแผน แม่บทด้วย

๒.๓.๒ ในกรณีที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเห็นว่ามีความจำเป็นต้อง แก้ไขเพิ่มเติมแผนแม่บทให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงหรือความจำเป็นของประเทศ ให้ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีก่อน และ เมื่อคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว จึงดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป

๒.๔ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการความมั่นคงแห่งชาติ ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และประธานสมาคมธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ จำนวนไม่เกินสิบเจ็ดคน โดยให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเลขาธิการความมั่นคงแห่งชาติมอบหมาย และรองเลขาธิการความมั่นคงแห่งชาติซึ่งเลขาธิการมอบหมายเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญ กล่าวคือ จัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี กำหนดวิธีการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ และการมีส่วนร่วมในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ เสนอความเห็นต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และกำกับดูแลการปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ

๒.๕ การติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผล

พระราชบัญญัติจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๐ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ข้อเสนอแนะในการวางระเบียบดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการขององค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ ให้คณะกรรมการประสานและปรึกษากับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าวด้วย

การกำหนดแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลตามกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ และนโยบายความมั่นคง

แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล เดิมเรียกว่า ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล แล้วจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงจนกลายเป็นแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์ของงานด้านความมั่นคงในช่วงระยะเวลานั้น ๆ สำหรับการปรับเปลี่ยนเป็นแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล นั้น

ก็เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการจัดแบ่งระดับของแผนงานที่ให้ความสำคัญกับงานยุทธศาสตร์และนโยบายซึ่งจะใช้กับแผนงานระดับชาติเป็นหลัก ส่วนในระดับรองลงมาจะเรียกว่า แผนแม่บท และแผนตามลำดับ^๑ สำหรับการกำหนดแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในปัจจุบันได้อาศัยกระบวนการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงของสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นแนวทางหลักในการดำเนินการ

๑. หลักการจัดทำแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล

ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล หมายถึง การที่ประเทศชาติมีสภาวะแวดล้อมทางทะเลที่เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางทะเลได้อย่างเสรี ปลอดภัยและเหมาะสม จนนำไปสู่การบรรลุผลประโยชน์ของชาติ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลเป็นเจตจำนงแห่งรัฐ ในการใช้และพัฒนาพลังอำนาจแห่งชาติทั้งหมด (National Power) และเป็นกรอบแนวทางการดำเนินการของหน่วยที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกัน รักษา และเพิ่มพูนผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ทั้งนี้ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) ได้กำหนดขึ้นให้เป็นแผนหลักสำหรับรองรับการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวมพลังพิทักษ์ปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยมุ่งเน้นการสร้างเสถียรภาพ ความปลอดภัย เสรีภาพ และสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมทางทะเลของทุกภาคส่วนอย่างยั่งยืน ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการตามแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกันระหว่างมิติความมั่นคงทางทะเลกับมิติการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงได้มีการเชื่อมโยงประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลกับประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการมุ่งสู่เป้าหมายโดยอาศัยผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญ

วิสัยทัศน์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล กล่าวคือ ประเทศไทยสามารถปกป้อง รักษา และแสวงหาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้อย่างสมดุลและยั่งยืนตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ด้วยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการบริหารจัดการ และบูรณาการการใช้พลังอำนาจของชาติในทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงทางทะเล สามารถกำหนดเป็นวัตถุประสงค์ของชาติทางทะเลไว้ ๖ ประการ ได้แก่ (๑) เพื่อปกป้องและรักษาอำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน สิทธิอธิปไตย และเขตอำนาจของชาติทางทะเลจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ (๒) เพื่อคุ้มครองและรักษาชีวิต สิทธิ และทรัพย์สินของประชาชนที่ดำเนินกิจกรรมหรือมีความเกี่ยวข้องกับทะเลทั้งในและนอกรันน้ำ (๓) เพื่อจัดการและควบคุมการใช้ทะเลให้มีความสงบเรียบร้อย เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมของทุกฝ่ายร่วมกันอย่างสมดุลและยั่งยืน ตลอดจนส่งเสริม

^๑ สัมภาษณ์ พลเรือตรี อารังค์ เทียมเมฆ, อดีตผู้อำนวยการศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ กรมยุทธศึกษาทหารเรือ, ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓.

ศักยภาพในการแสวงผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (๔) เพื่อปกป้อง รักษา และฟื้นฟูทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล (๕) เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เสริมสร้างองค์ความรู้ ความตระหนักรู้ ความสำคัญทางทะเลและปลูกจิตสำนึกในการรักษาทรัพยากร ตลอดจนส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และ (๖) เพื่อจัดทำและพัฒนานโยบาย รวมทั้งการบริหารจัดการทะเลโดยองค์กรของรัฐ สำหรับยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแผนความมั่นคงของชาติทางทะเล ประกอบด้วย ๖ ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่ (๑) ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพความมั่นคงของชาติทางทะเล (๒) ยุทธศาสตร์การคุ้มครองการใช้ประโยชน์จากทะเล (๓) ยุทธศาสตร์การสร้างความสงบเรียบร้อย และการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทะเล (๔) ยุทธศาสตร์การสร้างความปลอดภัยและยั่งยืนของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล (๕) ยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ องค์ความรู้ และ ความตระหนักรู้ความสำคัญของทะเล และ (๖) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยองค์กรของรัฐ

๒. กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์และนโยบายความมั่นคง

กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์และนโยบายความมั่นคง ซึ่งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดทำขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดทำยุทธศาสตร์และนโยบายความมั่นคงให้มีมาตรฐาน และแนวทางเดียวกัน และเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจให้กับบุคคลของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์และนโยบายความมั่นคง

๒.๑ คำจำกัดความ

๒.๑.๑ นโยบาย หมายถึง หลักการและวิธีการที่เป็นทิศทาง หรือแนวทางการดำเนินการเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุตามวัตถุประสงค์

๒.๑.๒ ยุทธศาสตร์ หมายถึง แผนการปฏิบัติงานที่รวบรวมความพยายามทั้งหลายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่เหมาะสม

๒.๑.๓ ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง ภาวะที่ประเทศปลอดภัยจากภัยคุกคามต่อเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ ความปลอดภัยของประชาชน หรือที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติหรือการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งความพร้อมของประเทศที่เผชิญสถานการณ์ต่าง ๆ อันเกิดจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ

๒.๒ กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์และนโยบายความมั่นคง

กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์และนโยบายความมั่นคงของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ มี ๖ ขั้นตอน ดังนี้

๒.๒.๑ กำหนดกรอบ เป็นขั้นตอนในการจัดตั้งกลไก กำหนดแผนการดำเนินการ กำหนดประเภทข้อมูลและแนวทางการประมวลรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน และกำหนดรูปแบบ โครงสร้าง แนวทางการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

๒.๒.๒ ประมวล รวบรวม และศึกษา วิเคราะห์ สภาวะแวดล้อมความมั่นคง (ตรวจสอบสภาวะแวดล้อม) เป็นขั้นตอนประมวลรวบรวมข้อมูลจากการประเมินผลนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ผ่านมา การประเมินสถานการณ์ความมั่นคงและข้อมูลองค์ความรู้ทั่วไป และการประเมินวิเคราะห์ความเสี่ยง รวมทั้งการจัดลำดับความสำคัญ

๒.๒.๓ กำหนดกรอบทิศทางนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน และแนวทางการความมั่นคงเฉพาะเรื่อง เป็นขั้นตอนการประเมินกำลังอำนาจแห่งชาติ พิจารณา ทบทวน ผลประโยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ พิจารณาสภาพแวดล้อม โอกาส จุดอ่อน จุดแข็ง ความเสี่ยง และกรอบแนวคิดเบื้องต้น

๒.๒.๔ รับฟังความคิดเห็น เป็นขั้นตอนการกำหนดกลุ่มเป้าหมายและรูปแบบกิจกรรมการดำเนินงานรับฟังความคิดเห็นว่าจะดำเนินการในรูปแบบทั่วไป Focus Group หรือการจัดเวทีวิชาการ การดำเนินกิจกรรม และการสรุปประเด็นการรับฟังความคิดเห็น

๒.๒.๕ วิเคราะห์แนวทางและจัดทำร่างนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผน แนวทางการความมั่นคงเฉพาะเรื่อง เป็นขั้นตอนการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล องค์ความรู้ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เป็นขั้นตอนที่คณะทำงานตามกลไกที่จัดตั้งขึ้นได้ดำเนินการและพิจารณาร่างดำเนินการตรวจสอบร่างนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผน รวมทั้งพัฒนาปรับปรุงร่างนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผน ให้สมบูรณ์ โดยกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนที่ชัดเจน และครอบคลุม และกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผน ตลอดจนแนวทางการความมั่นคงเฉพาะเรื่อง

๒.๒.๖ นำเสนอร่างนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน แนวทางการความมั่นคงเฉพาะเรื่อง เป็นขั้นตอนการนำเสนอร่างนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน แนวทางการความมั่นคงเฉพาะเรื่อง ตามลำดับขั้น ตั้งแต่ชั้นคณะกรรมการจัดทำนโยบายฯ คณะกรรมการนโยบายของสภาความมั่นคงแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และประกาศพระบรมราชโองการและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การกำหนดนโยบายกองทัพเรือตามกระบวนการกำหนดนโยบายของกองทัพเรือ

นโยบายกองทัพเรือเป็นเครื่องมือของผู้บริหารที่ช่วยให้กองทัพเรือสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และสามารถแก้ปัญหาที่ประสบอยู่ ทำให้กองทัพเรือสามารถเดินทางเข้าสู่เป้าหมายได้อย่างเป็นระบบ กองทัพเรือได้กำหนดนโยบายใช้ในปัจจุบันเป็น ๒ ส่วน ซึ่งมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ได้แก่ นโยบายกองทัพเรือและแนวทางการปฏิบัติของกองทัพเรือ ห้วงเวลา ๕ ปี (นโยบายกองทัพเรือ ๕ ปี) ซึ่งนโยบาย ๕ ปี นี้จะใช้เป็นกรอบใหญ่ในการดำเนินการในระยะปานกลาง และ

เป็นเพียงการกำหนดแนวทางการปฏิบัติอย่างกว้างๆ ของกองทัพเรือ และนโยบายของผู้บัญชาการทหารเรือ ซึ่งเป็นนโยบายประจำปี หรือที่เรียกว่า นโยบายเร่งด่วน แต่อย่างไรก็ตามยังคงอยู่ภายใต้กรอบของนโยบายกองทัพเรือ ๕ ปี^๒ นโยบายกองทัพเรือตามที่กล่าวข้างต้น เพื่อให้เป็นตามขอบเขตของการศึกษาครั้งนี้ จะกล่าวถึงเฉพาะนโยบายกองทัพเรือ ๕ ปี จำนวน ๑ ฉบับ คือ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นนโยบายที่ออกมาในช่วงเวลาที่กองทัพเรือใช้ยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๗

๑. หลักการจัดทำนโยบายกองทัพเรือ

นโยบายกองทัพเรือ ๕ ปี เป็นเพียงการกำหนดแนวทางการปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ ของกองทัพเรือ มีการกำหนดส่วนบัญชาการที่รับผิดชอบ และหน่วยปฏิบัติในแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายแต่ละข้อ รวมทั้งกำหนดชั้นความลับ “ลับ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้มีการดำเนินการจนบังเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งหน่วยต่างๆ ของกองทัพเรือต้องนำไปกำหนดเป้าหมายและแนวทาง รวมทั้งขั้นตอนในการปฏิบัติต่อไป^๓ ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนผู้บัญชาการทหารเรือในห้วงเวลา ๕ ปี ของนโยบาย แต่นโยบายยังคงเดิม นอกเสียจากจะมีความจำเป็นที่ต้องมีการทบทวนนโยบายเนื่องจากมีเหตุจำเป็นจริงๆ^๔

นโยบายกองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๒^๕ นโยบายฉบับนี้ทำขึ้นเพื่อรองรับและขับเคลื่อนการพัฒนากองทัพเรือไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ตามวิสัยทัศน์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๖๗ และยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๗ ที่กองทัพเรือมีความมุ่งมั่นในการพัฒนาไปสู่การเป็นหน่วยงานหลักด้านความมั่นคงทางทะเลของประเทศและมีบทบาทนำในระดับภูมิภาค มีความพร้อมและมีขีดความสามารถสูง ในการปฏิบัติการของกองทัพเรือทั้งในการรักษาสีทธิและอำนาจอธิปไตยทางทะเล รักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และภารกิจอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายตั้งแต่ภาวะปกติ รวมทั้งการปฏิบัติงานเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางทะเลในระดับนานาชาติ ด้วยการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นการพัฒนาไปสู่องค์กรขีดสมรรถนะสูง มีมาตรฐานระดับ

^๒ พลเรือโท วัลลภ เกิดผล, “ยุทธศาสตร์และนโยบายกองทัพเรือ” (บทบรรยาย ณ วิทยาลัยการทัพเรือ), พ.ศ. ๒๕๔๗

^๓ สัมภาษณ์ นาวาเอก ไพฑูรย์ ชีชนะ, อดีตผู้อำนวยการกองแผน กรมยุทธการทหารเรือ, ๑๕ มกราคม ๒๕๖๓.

^๔ สัมภาษณ์ นาวาเอก วัชรพงศ์ ขำวิไล , อดีตรองผู้อำนวยการกองนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักนโยบายและแผน กรมยุทธการทหารเรือ, ๑๘ มกราคม ๒๕๖๓.

^๕ กองทัพเรือ, นโยบายกองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙, หน้า ๒.

สากลมุ่งสู่ความเป็นเลิศ และมีการกำกับดูแลองค์กรที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล อันก่อให้เกิดความเชื่อมั่นและภาคภูมิใจของประชาชนต่อกองทัพเรือ โดยนโยบายฉบับนี้จะเป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องตามวิสัยทัศน์และแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ทั้งการสร้างบทบาทนำในความร่วมมือด้านความมั่นคง การป้องกันประเทศ และการปฏิบัติการเชิงรุก โดยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการปฏิบัติการกิจด้านการป้องกันประเทศให้มีประสิทธิภาพสูง ทันสมัย และมีดุลกำลังรบที่เหมาะสมกับประเทศในภูมิภาคเป็นหลัก

นโยบายกองทัพเรือ ๕ ปี มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อให้ทิศทางการพัฒนาและขับเคลื่อนกองทัพเรือเป็นไปตามเป้าหมายของวิสัยทัศน์และแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ดังกล่าว จึงให้หน่วยต่าง ๆ นำสาระสำคัญของนโยบายฉบับนี้ไปใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานและเป็นทิศทางในการบริหารหน่วยงาน รวมทั้งถ่ายทอดไปสู่แผนงานหรือโครงการในส่วนความรับผิดชอบ เพื่อให้การนำวิสัยทัศน์ แนวความคิดทางยุทธศาสตร์ และนโยบายของกองทัพเรือไปสู่การปฏิบัติ มีความเป็นรูปธรรมและบังเกิดผลต่อไป มีสาระสำคัญคือ การเตรียมกำลังกองทัพเรือให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานการประเมินยุทธศาสตร์ที่ถูกต้อง มีการปรับโครงสร้างให้มีความกะทัดรัด มีการพัฒนากำลังพลอย่างต่อเนื่อง มีการส่งเสริมในด้านการทูตทหาร ส่งเสริมสวัสดิการกำลังพล ตลอดจนการดำรงเกียรติของกองทัพเรือให้ทัดเทียมกับกองทัพอื่นทั้งภายในและภายนอกประเทศ และกำหนดแนวทางปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้เกิดความชัดเจนและง่ายต่อการปฏิบัติรวม ๙ ด้าน ดังนี้

๑.๑ ด้านการกำหนดยุทธศาสตร์และโครงสร้างกำลังรบ

มีแนวทางการปฏิบัติคือ จัดทำรายละเอียดความต้องการยุทธโศปกรณ์หลักของกองทัพเรือ รองรับขีดความสามารถที่ต้องการตามยุทธศาสตร์ ทร. พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๗ ปลดประจำการยุทธโศปกรณ์ที่หมดอายุการใช้งาน หมดยุทธศาสตร์ และไม่คุ้มค่าต่อการซ่อมบำรุง เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณของ ทร.เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปรับปรุงโครงสร้างการจัดและอัตรากำลังพลของกองทัพเรือ ให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพเรือ และแผนการปรับโครงสร้าง กระทรวงกลาโหม และทบพวญยุทธศาสตร์และกำหนดโครงสร้างกำลังรบของ กองทัพเรือ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงอย่างต่อเนื่องทุกวงรอบ ๒ ปี

๑.๒ ด้านการกำลังพล^๖

มีแนวทางการปฏิบัติคือ พัฒนาขีดความสามารถของกำลังพล ทร. ให้มีความพร้อมในการเริ่มก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และการพัฒนากองทัพเรือไปสู่การเป็นหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลที่มีบทบาทนำในภูมิภาค พัฒนากำลังพลให้มีความรู้ในสาขาการปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่ทันสมัย

^๖ เรื่องเดียวกัน. หน้า ๓.

ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของวิทยาการและเทคโนโลยีทางการทหาร และสอดคล้องการแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๗ พัฒนาระบบการจัดการและการพัฒนากำลังพลให้เป็นไปตามหลักขีดสมรรถนะ หลักผลการปฏิบัติงาน และสอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ พัฒนากองทัพเรือไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และมีการจัดการความรู้อย่างเป็นระบบ พัฒนากำลังพลให้มีคุณธรรม จริยธรรม อุทิศตน ความรักชาติ และยึดมั่นตามค่านิยมกองทัพเรือ รวมทั้งค่านิยมของชาติ และพัฒนาระบบงานด้านการสวัสดิการและการบริการกำลังพล ให้สามารถตอบสนองผู้รับบริการทั้งกำลังพลประจำการและนอกราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๓ ด้านการข่าว^๗

มีแนวทางการปฏิบัติคือ จัดทำแผนพัฒนาโครงสร้างและระบบงานด้านการข่าวของกองทัพเรือ ระยะ ๕ ปี รองรับแนวความคิดทางยุทธศาสตร์และการปฏิบัติการกิจของ ทร. ตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๗ พัฒนาการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความร่วมมือด้านการข่าว และระบบการบูรณาการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารกับองค์กรหรือหน่วยงานภายในประเทศ ประเทศในภูมิภาค และมิตรประเทศ ให้สามารถสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของ ทร. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนางานด้านการทูตทหารให้มีความพร้อม และรองรับการเริ่มก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน การพัฒนากองทัพเรือไปสู่หน่วยงานความมั่นคงทางทะเลที่มีบทบาทนำในภูมิภาค และการสร้างบทบาทนำในความร่วมมือด้านความมั่นคง และพัฒนาขีดความสามารถงานด้านข่าวกรองและการต่อต้านการข่าวกรอง ให้ทันสมัยสอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี และให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและประเมินภัยคุกคาม และการต่อต้านภัยคุกคามที่เกิดจากเทคโนโลยีสารสนเทศ

๑.๔ ด้านยุทธการและการฝึก^๘

มีแนวทางการปฏิบัติคือ สนับสนุนนโยบายรัฐบาลในการเตรียมการและเริ่มก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ขยายบทบาทของกองทัพเรือ ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวความคิดตามวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๗ พัฒนารบบทางด้านกิจการระหว่างประเทศ ให้มีกรอบการดำเนินการที่เหมาะสมสอดคล้องแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ของกองทัพเรือ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อสถานะภาพงบประมาณและการปฏิบัติการกิจด้านอื่นๆ พัฒนาขีดความสามารถด้านการปฏิบัติการข่าวสาร (Information Operations) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานด้านยุทธการของกองทัพเรือ พัฒนาระบบการ

^๗ เรื่องเดียวกัน. หน้า ๔.

^๘ เรื่องเดียวกัน. หน้า ๕.

ติดตามภาพสถานการณ์ทางทะเลให้มีความทันสมัยและสามารถสนับสนุนการปฏิบัติการทางทหาร และงานด้านความมั่นคงทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และพัฒนาการฝึกของกองทัพเรือ ให้รองรับกับการขยายการปฏิบัติการไปในภูมิภาค และเริ่มก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

๑.๕ ด้านการส่งกำลังบำรุง^๙

มีแนวทางปฏิบัติคือ จัดทำแผนพัฒนาด้านการส่งกำลังบำรุงของกองทัพเรือ ระยะ ๕ ปี รองรับแนวความคิดทางยุทธศาสตร์และแนวทางปฏิบัติการกิจของ ทร.ตามยุทธศาสตร์ ทร. พ.ศ.๒๕๕๘ – ๒๕๖๗ ดำรงสภาพอาวุธยุทโธปกรณ์ให้ได้ตามโครงสร้างกำลังรบของกองทัพเรือ ที่กำหนด และมีความคุ้มค่าในการซ่อมบำรุง พัฒนาระบบระดมสรรพกำลังของกองทัพเรือ ให้สอดคล้องกับแผนฝึกกำลังและทรัพยากรในการป้องกันประเทศ พัฒนาขีดความสามารถของฐานทัพ ท่าเรือ และสถานีเรือต่าง ๆ ในการส่งกำลังบำรุงให้ครอบคลุมพื้นที่ปฏิบัติการของกองทัพเรือ และ พัฒนาระบบสารสนเทศด้านการส่งกำลังบำรุงให้เชื่อมโยงทั้งในระดับกองทัพเรือ และระดับเหล่าทัพ สามารถประสานงาน แลกเปลี่ยนข้อมูล และรายงานผลได้อย่างรวดเร็ว ถูกต้อง และทันสมัย

๑.๖ ด้านการสื่อสารและสารสนเทศ^{๑๐}

มีแนวทางการปฏิบัติคือ จัดทำแผนพัฒนาด้านการสื่อสารและสารสนเทศของ กองทัพเรือ ระยะ ๕ ปี รองรับแนวความคิดทางยุทธศาสตร์และแนวทางปฏิบัติการกิจของ ทร.ตาม ยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๗ พัฒนาเครือข่ายการสื่อสารและสารสนเทศของ กองทัพเรือ ให้มีความพร้อม สามารถสนับสนุนการควบคุมบังคับบัญชา ตามแผนป้องกันประเทศและ แผนเผชิญเหตุ และสอดคล้องกับหลักการของสงครามที่ใช้เครือข่ายเป็นศูนย์กลางได้อย่างมี ประสิทธิภาพ พัฒนาขีดความสามารถในการทำสงครามไซเบอร์และพัฒนาระบบรักษาความปลอดภัย ทางการสื่อสารและสารสนเทศให้รองรับความก้าวหน้าเทคโนโลยีสารสนเทศและภัยคุกคาม ที่เปลี่ยนแปลงไป พัฒนาระบบสารสนเทศสนับสนุนการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์การพัฒนา กองทัพเรือไปสู่การเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นเลิศในการบริหารงาน และพัฒนากำลังพลให้มีขีด ความสามารถตามการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีทางการสื่อสารและสารสนเทศ รวมทั้งการปฏิบัติงาน ด้านสงครามอิเล็กทรอนิกส์ และสงครามสารสนเทศ

๑.๗ ด้านกิจการพลเรือน^{๑๑}

^๙ เรื่องเดียวกัน. หน้า ๖.

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน. หน้า ๗.

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน. หน้า ๘.

มีแนวทางการปฏิบัติคือ จัดทำแผนพัฒนาด้านการกิจการพลเรือนและเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ ของกองทัพเรือ ระยะ ๕ ปี รองรับแนวความคิดทางยุทธศาสตร์และแนวทางปฏิบัติการกิจ ของกองทัพเรือ ตามยุทธศาสตร์กองทัพเรือพ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๗ ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดกิจกรรม เฉลิมพระเกียรติ เพื่อแสดงออกถึงความจงรักภักดีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ และพระบรมวงศานุวงศ์ และดำรงการปฏิบัติงานตามโครงการพระราชดำริและ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมให้สังคมไทยมีความสงบสุข สมานฉันท์ สามัคคี และยึดมั่นในชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง และพัฒนาระบบงานด้านการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย และการให้ความช่วยเหลือประชาชนของกองทัพเรือให้มีประสิทธิภาพ

๑.๘ ด้านการวิจัยและพัฒนา^{๑๒}

มีแนวทางปฏิบัติคือ จัดทำแผนพัฒนาด้านการวิจัยและพัฒนาของกองทัพเรือ ระยะ ๕-๑๐ ปี รองรับแนวความคิดทางยุทธศาสตร์และแนวทางปฏิบัติการกิจของกองทัพเรือ ตาม ยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๖๗ ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนายุทธโศปกรณ์เพื่อเสริมสร้าง ขีดความสามารถและดำรงสภาพความพร้อมรบของกองทัพเรือ ขยายขีดความสามารถวิจัยและ พัฒนายุทธโศปกรณ์โดยเน้นการสร้างความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน และพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาให้ทันสมัยสอดคล้องกับการพัฒนาทางเทคโนโลยี

๑.๙ ด้านการบริหารจัดการ^{๑๓}

มีแนวทางการปฏิบัติคือ พัฒนาระบบงบประมาณกองทัพเรือ ให้มีประสิทธิภาพ พัฒนาระบบบริหารจัดการกองทัพเรือมุ่งสู่การเป็นองค์กร ชีดสมรรถนะสูง และปรับปรุงและพัฒนา ระบบ RTN ERP ให้สามารถใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรกองทัพเรือได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. กระบวนการจัดทำนโยบายกองทัพเรือ

กระบวนการจัดทำนโยบายของกองทัพเรืออาศัยหลักการจัดทำนโยบายโดยการ ถ่ายทอดวัตถุประสงค์และเป้าหมายจากวิสัยทัศน์กองทัพเรือ ยุทธศาสตร์กองทัพเรือ นโยบาย กองทัพเรือ ร่วมกับเจตนารมณ์ของผู้บัญชาการทหารเรือในฐานะผู้นำองค์กร ไปสู่การกำหนดนโยบาย กองทัพเรือประจำปี ซึ่งกองทัพเรือได้กำหนดกระบวนการนโยบายโดยแบ่งออกเป็น ๑๑ ขั้นตอน

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน. หน้า ๙.

^{๑๓} เรื่องเดียวกัน. หน้า ๑๐.

(Process) ตั้งแต่การจัดทำนโยบายกองทัพเรือ การนำไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผลการปฏิบัติ ตามนโยบาย^{๑๔} โดยสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

๒.๑ ขั้นตอนที่ ๑ การกำหนดประเด็นนโยบายกองทัพเรือประจำปี

โดยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ที่สำคัญ ประกอบด้วย วิสัยทัศน์กองทัพเรือ ยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ระยะ ๑๐ ปี นโยบายกองทัพเรือ ระยะ ๕ ปี ผลการปฏิบัติตามนโยบายกองทัพเรือที่ผ่านมา และเจตนารมณ์ผู้บัญชาการทหารเรือ สิ่งที่ได้จาก ขั้นตอนนี้ คือ ประเด็นนโยบายที่เกิดขึ้นจากทิศทางการพัฒนากองทัพเรือในระยะยาว และปัญหา อุปสรรคที่ผ่านมา

๒.๒ ขั้นตอนที่ ๒ การจัดกลุ่มนโยบายกองทัพเรือ ๑๐ ด้าน

โดยการนำประเด็นนโยบายต่าง ๆ มาจัดกลุ่มตามกระบวนการหลักของ กองทัพเรือ ๙ ด้าน ประกอบด้วย ด้านการกำหนดยุทธศาสตร์และโครงสร้างกำลังรบ ด้านการกำลังพล ด้านการข่าว ด้านยุทธการและการฝึก ด้านการส่งกำลังบำรุง ด้านการสื่อสารและสารสนเทศ ด้าน กิจการพลเรือน ด้านการวิจัยและพัฒนา และด้านการบริหารจัดการ ส่วนด้านที่ ๑๐ คือด้านทั่วไป นั้น เป็นกลุ่มของประเด็นนโยบายตามเจตนารมณ์ของผู้บัญชาการทหารเรือที่เป็นการจัดลำดับความสำคัญ ของงานตามภารกิจ งานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลและหน่วยเหนือ และงานสำคัญต่าง ๆ

๒.๓ ขั้นตอนที่ ๓ การพิจารณาร่างเอกสารนโยบายกองทัพเรือ

โดยกรมยุทธการทหารเรือเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำร่างนโยบาย กองทัพเรือ จัดการประชุมร่วมกับกรมฝ่ายอำนวยการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันพิจารณา

๒.๔ ขั้นตอนที่ ๔ การปรับปรุงร่างเอกสารนโยบายกองทัพเรือ

โดยกรมยุทธการทหารเรือรับผิดชอบนำผลการพิจารณาจากการประชุม ร่วมกับกรมฝ่ายอำนวยการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาปรับปรุงแก้ไขร่างเอกสารนโยบายกองทัพเรือ ให้เรียบร้อยก่อนที่จะเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น

๒.๕ ขั้นตอนที่ ๕ การพิจารณาของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น

โดยกรมยุทธการทหารเรือรับผิดชอบในการจัดทำเอกสารนโยบายกองทัพเรือ เพื่อนำเสนอให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นได้พิจารณาในรายละเอียดเพื่อขอความเห็นชอบ ผู้บัญชาการทหารเรือเป็นลำดับสุดท้าย ซึ่งผลจากการดำเนินการในขั้นตอนที่ ๕ (Output) คือ เอกสารนโยบายกองทัพเรือ

^{๑๔} สัมภาษณ์ พลเรือตรี ชลธิศ นาวานุเคราะห์, อดีตผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กรมยุทธการทหารเรือ, ๑๘ มกราคม ๒๕๖๓.

๒.๖ ขั้นตอนที่ ๖ การจัดพิมพ์และการแจกจ่ายเอกสารนโยบาย เป็นการแจกจ่ายเอกสารไปยังทุกหน่วยภายในกองทัพเรือ

๒.๗ ขั้นตอนที่ ๗ การจัดทำร่างแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายกองทัพเรือ

โดยกรมยุทธการทหารเรือเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำร่างแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายกองทัพเรือ จัดการประชุมร่วมกับกรมฝ่ายอำนวยการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อสร้างความชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติในแต่ละประเด็นนโยบาย ซึ่งจะทำให้หน่วยปฏิบัติมีความเข้าใจและสามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้โดยสะดวก รวมทั้งมีการกำหนดค่าเป้าหมาย ตัวชี้วัด และหน่วยรับผิดชอบ สำหรับใช้ในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายอีกด้วย

๒.๘ ขั้นตอนที่ ๘ การพิจารณาของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น

โดยกรมยุทธการทหารเรือรับผิดชอบในการจัดทำเอกสารแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายกองทัพเรือเพื่อนำเสนอให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นได้พิจารณาในรายละเอียด เพื่อขอความเห็นชอบผู้บัญชาการทหารเรือเป็นลำดับสุดท้าย

๒.๙ ขั้นตอนที่ ๙ การแจกจ่ายเอกสารแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายกองทัพเรือ เป็นการแจกจ่ายเอกสารไปยังทุกหน่วยภายในกองทัพเรือ

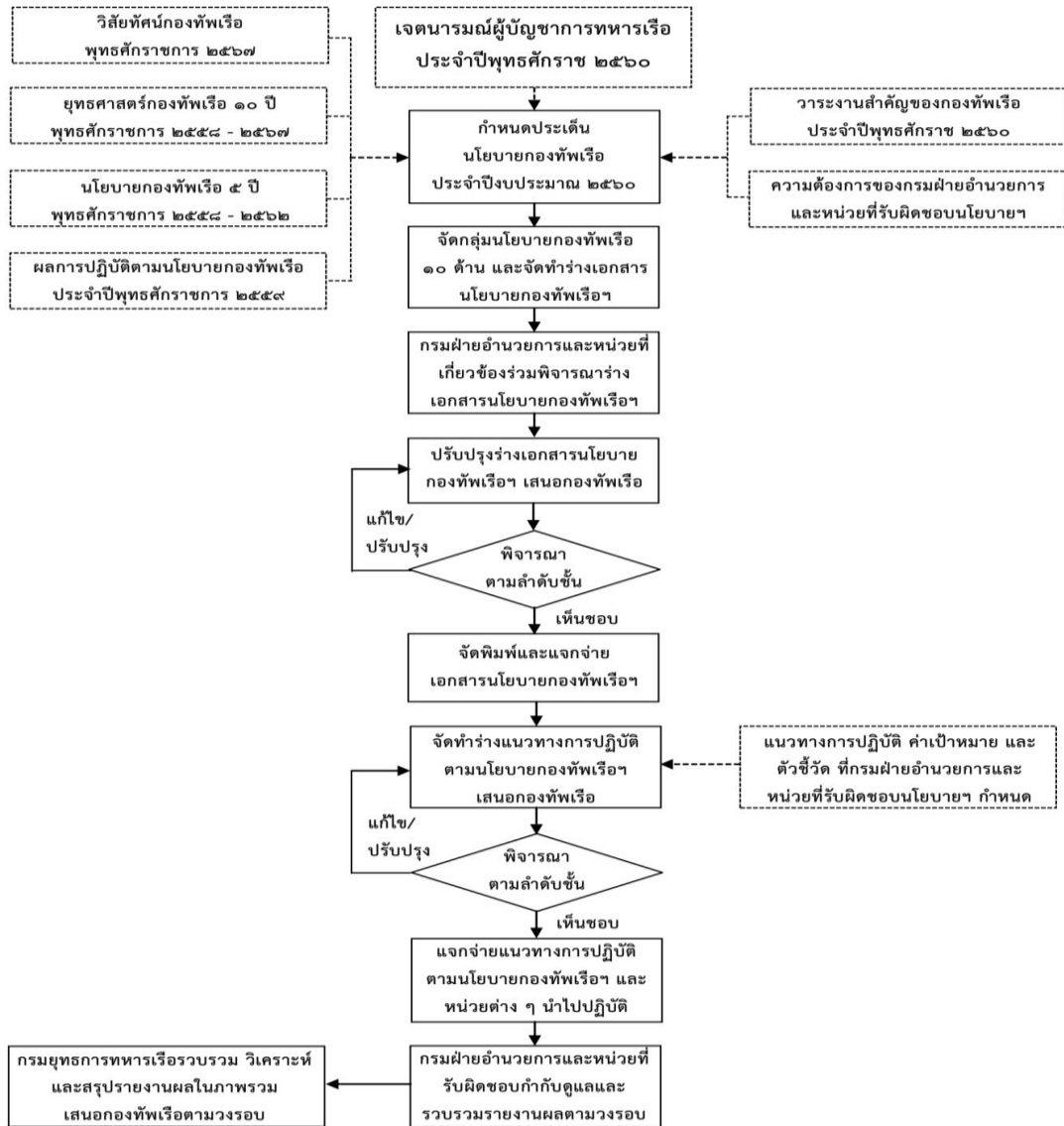
๒.๑๐ ขั้นตอนที่ ๑๐ การกำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบายกองทัพเรือ

โดยกรมฝ่ายอำนวยการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละประเด็นนโยบายจะมีหน้าที่ในการกำกับติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยต่าง ๆ ภายในกองทัพเรือให้เป็นไปตามกรอบนโยบายที่ได้กำหนดไว้ รวมทั้งมีหน้าที่ในการรวบรวมรายงานผลการปฏิบัติตามนโยบายกองทัพเรือ และทำหน้าที่ในการประเมินผลตามเกณฑ์การประเมินที่ได้กำหนดไว้ตามตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย

๒.๑๑ ขั้นตอนที่ ๑๑ การวิเคราะห์และสรุปผลการปฏิบัติตามนโยบายกองทัพเรือ

โดยกรมยุทธการทหารเรือเป็นหน่วยงานหลักในการรวบรวมข้อมูลและการรายงานผลการปฏิบัติตามนโยบายจากกรมฝ่ายอำนวยการและหน่วยต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในแต่ละประเด็นนโยบาย แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และประเมินผล รวมทั้งสรุปผลการปฏิบัติตามนโยบายกองทัพเรือ เพื่อนำเรียนให้ผู้บัญชาการทหารเรือและแจ้งหน่วยงานต่าง ๆ ได้รับทราบในวงรอบปีงบประมาณละ ๒ ครั้ง ตลอดจนข้อมูลผลการวิเคราะห์ดังกล่าวจะถูกนำไปใช้เป็นปัจจัยนำเข้าในการกำหนดนโยบายกองทัพเรือต่อไปอีกด้วย

ภาพที่ ๒ - ๑ กระบวนการนโยบายกองทัพเรือ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๐



ที่มา : กรมยุทธการทหารเรือ, ๒๕๖๐

สรุปได้ว่า การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมีกระบวนการและขั้นตอนการจัดทำตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๐ และจะต้องมีการจัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติในด้านต่าง ๆ รองรับยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้การขับเคลื่อนมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติได้ให้ความสำคัญกับการสำรวจความต้องการของทุกภาคส่วน การศึกษาและวิเคราะห์ความต้องการการพัฒนาของ

ประเทศในมิติต่างๆ การศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติและเป้าหมายหลักของชาติ สำหรับการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติให้ความสำคัญกับการกำหนดกรอบและจัดตั้งกลไกรองรับเพื่อสร้างความเป็นทางการและสร้างการยอมรับ ส่วนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือซึ่งเป็นการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ระยะยาวของกองทัพเรือไปสู่การปฏิบัติ นั้น ได้ให้ความสำคัญกับการจัดกลุ่มนโยบายเพื่อสร้างความชัดเจนและหน่วยปฏิบัติสามารถทำความเข้าใจและนำไปปฏิบัติได้โดยง่าย

นโยบายสาธารณะ

ในปัจจุบันการบริหารงานองค์กรได้ให้ความสำคัญกับการนำหลักการนโยบายสาธารณะ (Public Policy) มาใช้ในการกำหนดและกำกับการปฏิบัติตามนโยบายขององค์กรอย่างแพร่หลาย เนื่องจากมีกระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน มีหลักการและทฤษฎีที่เป็นที่ยอมรับในวงการทางวิชาการ รวมทั้งให้ความสำคัญทั้งในทฤษฎีเชิงปทัสสถานและทฤษฎีเชิงประจักษ์ (Normative and Empirical Theory) นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญทั้งในด้านวิชาการและวิชาชีพ เพื่อเป็นการอุดช่องระหว่างทฤษฎีและการปฏิบัติ^{๑๕} ดังนั้นจึงขอใช้นโยบายสาธารณะเป็นทฤษฎีและตัวแบบในการศึกษาถึงกรอบแนวคิดและกระบวนการกำหนดนโยบายในลำดับต่อไป

๑. ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ (Political Scientist) นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration Scientist) และนักวิชาการทางนโยบายศาสตร์ (Public Policy Scientist) ต่างได้ให้ความหมายหรือนิยามคำว่า นโยบายสาธารณะไว้ตามความเชื่อ ประสบการณ์ และความมุ่งหมายของตนในหลายประการ เช่น

Robert H. Salisbury ให้ความหมายของ นโยบายสาธารณะ ว่าเป็นความสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐต่อสภาวะแวดล้อม (The relationship of a government unit to its environment)^{๑๖} ซึ่งนิยามความหมายดังกล่าวมีความหมายกว้างมาก

Thomas R. Dye ให้นิยามว่า นโยบายสาธารณะ คือสิ่งใดๆ ที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (Public policy is whatever government choose to do or not to do)^{๑๗} ซึ่ง

^{๑๕} จุมพล หลิมพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง (โครงการส่งเสริมการแต่งตั้งตำรา, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๗), หน้า ๑.

^{๑๖} Robert H Salisbury, The Analysis of Public Policy, Chicago : Markham, 1968, p. 159.

นิยามดังกล่าวของ Thomas R. Dye ค่อนข้างจะใกล้เคียงกับสภาพจริง แต่ความหมายดังกล่าวมิได้ครอบคลุมสภาพที่อาจมีความผิดแผกแตกต่างระหว่างสิ่งที่รัฐตัดสินใจกระทำและสิ่งที่รัฐได้กระทำจริง นอกจากนี้การตัดสินใจกระทำของรัฐอาจรวมการกระทำ ซึ่งมีลักษณะปกติธรรมดาหรืองานประจำ เช่น การออกใบอนุญาตการจดทะเบียน ซึ่งเป็นงานปกติหรืองานประจำ มิใช่งานนโยบาย

Richard Rose ได้ให้คำนิยามของคำว่า นโยบายสาธารณะ ว่าเป็นอนุกรมต่อเนื่องของกิจกรรมที่สัมพันธ์กันไม่มากนักน้อย (A long series of more-or-less related activities) ตลอดจนผลต่อเรื่องที่ตามมายิ่งกว่าเป็นเพียงการตัดสินใจ (And their consequences for those concerned rather than a discrete decision)^{๑๘} จากคำนิยามของ Richard Rose อาจเห็นได้ว่ามิได้พิจารณาเฉพาะสาระของนโยบายสาธารณะ แต่ได้พิจารณาถึงผลที่เกิดจากการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วย

Carl J. Friedrich ได้ให้คำนิยามของนโยบายสาธารณะว่า เป็นข้อเสนอของการกระทำของบุคคล กลุ่ม หรือรัฐ ภายใต้สภาวะแวดล้อมใดสภาวะแวดล้อมหนึ่ง ซึ่งมีปัญหา อุปสรรค หรือโอกาส (ที่จะประสบความสำเร็จ) ซึ่งนโยบายได้ถูกเสนอเพื่อใช้แก้ไขหรือเพื่อให้บรรลุความสำเร็จ โดยความพยายามที่จะให้ได้มาซึ่งความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ประสงค์ หรือมุ่งหมาย (. a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose)^{๑๙}

James E. Anderson ได้ให้นิยามความหมายของนโยบายสาธารณะว่า เจตนาที่จะกระทำการโดยผู้กระทำหรือกลุ่มของผู้กระทำ เพื่อแก้ปัญหาหรือสิ่งที่เกี่ยวข้อง (A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern)^{๒๐}

^{๑๗} Thomas R Dye, Understanding Public Policy, Homewood, IL : Dorsey Press, 1979, p. 4.

^{๑๘} Richard Rose, Policy Making in Great Britain, London : Macmillan, 1969, p. 86.

^{๑๙} Carl J. Friedrich, Man and His Government, New York : Mc Graw Hill, 1963, p. 70

^{๒๐} James E. Anderson, Public Policy Making, New York : Holt, Winston Rinehart, 1975, p. 3.

Charles O. Jones อธิบายว่านโยบายสาธารณะเป็นการพิจารณาข้อเสนอซึ่งแยกได้ ๓ ระดับ ได้แก่ (๑) แผนงาน (Programs) เป็นการกำหนดวิธีการที่จะทำให้บรรลุจุดมุ่งหมาย (๒) การตัดสินใจ (Decisions) เป็นการกระทำที่จะทำให้เกิดการนำแผนงานไปปฏิบัติ และ (๓) ผลกระทบ (Effects) ซึ่งเป็นผลกระทบของแผนงานจากการปฏิบัติ ทั้งนี้เชื่อว่าการตัดสินใจ แผนงาน จุดมุ่งหมาย และผลกระทบจะสัมพันธ์กันเป็นลำดับ ซึ่งไม่แน่นอนเสมอไป เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลที่ไม่ทำให้เกิดแผนงานก็มี หรือบางทีก็ไม่สัมพันธ์กับจุดมุ่งหมายของประเทศ^{๒๑}

Heinz Eulau & Kenneth Prewitt นิยามว่า นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจที่คงที่ ซึ่งดูได้จากความสม่ำเสมอและการกระทำซ้ำ ๆ กัน ทั้งทางด้านผู้กำหนดนโยบายและพันธะที่ต้องทำตามนโยบาย

สำหรับผู้วิจัยมีความเห็นว่า นโยบายสาธารณะ คือ ปัจจัยส่งออก (Intermediate Output) ที่ได้จากการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ (Authorities) เพื่อกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด เพื่อสนองความต้องการหรือความจำเป็นหรือเพื่อแก้ไขหรือขจัดปัญหาใดๆ ที่มีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) หรือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ตลอดจนตัดสินใจในสิ่งที่กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับกำหนดให้เป็นบุคคลหรือองค์กรตัดสินใจในส่วนหรือสิ่งนั้น

๒. บริบทของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นสาขาวิชาใหม่ที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ จากการเสนอของ Daniel Lerner และ Harold Lasswell เมื่อปี ค.ศ.๑๙๕๑ และ Robert T. Golembiewski ได้ตั้งข้อสังเกตไว้เมื่อช่วง ค.ศ.๑๙๗๐ ว่ารัฐศาสตร์ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษานโยบายสาธารณะเพื่อบรรยายและอธิบายถึงสาเหตุและผลของการกระทำของรัฐบาล และนโยบายสาธารณะได้แยกตัวออกจากรัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากนโยบายสาธารณะมีลักษณะเฉพาะตัว และผลกระทบที่ลึกซึ้งทั้งด้านการปฏิบัติและองค์ความรู้เดิมของรัฐประศาสนศาสตร์^{๒๒} นโยบายสาธารณะได้ถูกนำมาใช้ในมิติทางการบริหารจัดการประเทศเพื่อสนับสนุนงานการปกครอง ซึ่งในการนำไปใช้ในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการบริหารจัดการ สามารถนำไปใช้ได้ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของหน่วยงานหรือองค์การที่ได้วางไว้ โดยเฉพาะในภาครัฐ นโยบายสาธารณะเป็นการไหลเวียนของ

^{๒๑} Thomas R. Dye, op.cit., p.3.

^{๒๒} Robert T. Golembiewski, Public Administration : As a Developing Discipline (New York : Marcel Dekker,1977), p. 82.

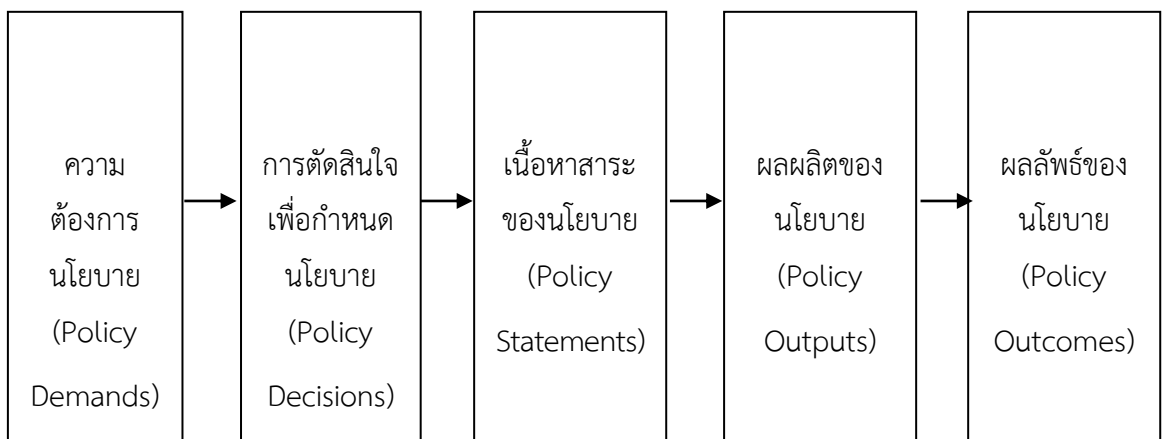
กระแสนโยบายในหลายระดับที่สอดรับและมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน เช่น นโยบายด้านความมั่นคงของชาติ เป็นนโยบายสาธารณะระดับประเทศ นโยบายความมั่นคงทางสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย นโยบายการป้องกันประเทศ จะมีระดับของนโยบายสาธารณะที่รองลงไป โดยอาจเป็นนโยบายสาธารณะในระดับกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานราชการในระดับต่าง ๆ รองรับนโยบายระดับประเทศ เป็นต้น นโยบายสาธารณะได้รับความนิยมน้อย่างแพร่หลายในฐานะเครื่องมือทางการบริหาร การกำหนดทิศทางขององค์กร และการถ่ายทอดเจตจำนงและวิสัยทัศน์ของผู้นำองค์กร รวมทั้งแนวทางการจัดสรรทรัพยากรขององค์กร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดขององค์กร

โดยสรุปนโยบายสาธารณะได้ถูกนำมาใช้ในการบริหารจัดการประเทศ การกำหนดทิศทางขององค์กร การถ่ายทอดเจตจำนงและวิสัยทัศน์ของผู้ทำองค์กร และการจัดสรรทรัพยากรขององค์กร ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย ของหน่วยงานหรือองค์กรที่ได้วางไว้ โดยเฉพาะในภาครัฐนโยบายสาธารณะเป็นการไหลเวียนนอกกระแสนโยบายหลายระดับที่สอดรับ และมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน

๓. ส่วนประกอบของนโยบายสาธารณะ

James E. Anderson ได้จำแนกส่วนประกอบของนโยบายของรัฐเป็นส่วนๆ เพื่อความเข้าใจความหมายของนโยบายสาธารณะดียิ่งขึ้น^{๒๓} ตามภาพที่ ๒ - ๒ ดังนี้

ภาพที่ ๒ - ๒ ส่วนประกอบของนโยบายสาธารณะ



ปัจจัยนำเข้า

กระบวนการ

ปัจจัยส่งออก

ผลการปฏิบัติ

ผลที่เกิด

^{๒๓} Ibid., pp. 4 - 6.

ที่มา : James E. Anderson, David W. Brady and Charles Bullock III, Public Policy and Politics in the United States. Monterey, Calif. : Brooks/Cole, 1984.

๓.๑ ความต้องการนโยบายสาธารณะ (Policy Demands)

หมายถึง ความต้องการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือหรือผู้มีส่วนได้เสีย (เช่น นักการเมือง ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์) ต้องการให้รัฐกระทำหรือละเว้นกระทำการเกี่ยวกับปัญหาบางประการ (For action or inaction on some perceived problem.) เนื่องจากความต้องการนโยบายสาธารณะเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งในการก่อรูปนโยบายสาธารณะ (Policy Formation) การวิเคราะห์ความต้องการที่แท้จริงจึงมีความสำคัญยิ่ง ผู้วิจัยมีความเห็นเพิ่มเติมว่า แม้ความต้องการนโยบายสาธารณะ (Policy Demands) เป็นส่วนสำคัญในการก่อรูปนโยบายสาธารณะแต่ส่วนหนึ่งที่ James E. Anderson มิได้จำแนกความต้องการจากความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายสาธารณะ (Policy Needs) เพราะความจำเป็นมีลำดับความสำคัญและเร่งด่วนกว่าความต้องการ ฉะนั้นในการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงต้องพิจารณาทั้งความต้องการ (Demands) และความจำเป็น (Needs) ประกอบด้วย

๓.๒ การตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy Decision)

เป็นผลต่อเนื่องจากความต้องการหรือความจำเป็นที่จะกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งหากพิจารณาเป็นระบบอาจเปรียบเทียบความต้องการหรือความจำเป็นเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ส่วนการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการ (Process)

๓.๓ เนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ (Policy Statements)

คือข้อความซึ่งระบุเนื้อหาสาระของนโยบาย เช่น คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี โดยมีลักษณะแสดงเจตนาหรือบ่งชี้ให้ทราบเจตน์จำนง วัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือการสั่งการ ซึ่งเนื้อหาสาระของนโยบายนี้จะเกิดภายหลังจากการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายหรือเป็นปัจจัยส่งออก (Output) ที่ได้จากความต้องการนโยบายและเกิดกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย

๓.๔ ผลผลิตของนโยบาย (Policy Output)

คือ ผลการปฏิบัติที่ปรากฏเป็นรูปธรรมของเนื้อหาสาระของนโยบาย ทั้งนี้ ผลผลิตของนโยบายตามที่ James E. Anderson ได้กล่าวไว้ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เป็นผลจากการนำนโยบายสาธารณะนั้นไปปฏิบัติ (Implementation) อันถือเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของเจตน์จำนงในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่ง Brain W. Hogwood และ Lewis A. Gunn ได้กล่าวว่า ก่อนที่จะตัดสินใจว่านโยบายใดล้มเหลวจะต้องเข้าใจระหว่างการเมืองไม่บรรลุวัตถุประสงค์เพราะไม่ได้นำไปปฏิบัติกับความล้มเหลวที่เกิดขึ้นหลังจากนำไปปฏิบัติแล้ว ซึ่งสาเหตุที่ล้มเหลวประการหลังเกิดจากเหตุใหญ่ ๓ ประการ คือการนำไปปฏิบัติไม่ได้ นโยบายไม่ดี และโชคไม่ดี^{๒๔}

๓.๕ ผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะ (Policy Outcomes)

คือ ผลที่เกิด (Effect) และผลกระทบ (Impact) ของการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งผลลัพธ์ของนโยบายอาจเกิดผลตามที่ปรารถนาหรือไม่พึงปรารถนา ทั้งนี้การตรวจวัดผลลัพธ์ของนโยบายจะต้องมีการติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะที่ได้กำหนดไว้

จะเห็นได้ว่าส่วนประกอบของนโยบายสาธารณะจะประกอบด้วย ๕ ส่วนหลัก คือ ความต้องการนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ เนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ ผลผลิตของนโยบาย และผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะ ในการศึกษาวิจัยผู้วิจัยจะดำเนินการตั้งแต่ส่วนต้นคือความต้องการนโยบายสาธารณะ จนถึงการได้มาซึ่งเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะอยู่ในส่วนของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยจะไม่ไปทำการวิจัยในส่วนของผลผลิตของนโยบาย และผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะอยู่ในส่วนของกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และกระบวนการประเมินผลนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องรับทราบส่วนประกอบในทั้ง ๒ ส่วน ดังกล่าวไว้ด้วย เนื่องจากกระบวนการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการเชิงบูรณาการไม่ใช่การแยกส่วน ดังนั้นส่วนประกอบในทุกส่วนจะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน

๔. ประเภทของนโยบายสาธารณะ

Theodore Lowi ได้แบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะที่เป็นที่นิยมกันอย่างแพร่หลายในแวดวงนักวิชาการ โดยแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท^{๒๕} คือ

^{๒๔} Brain W. Hogwood and Lewis A. Gunn, Policy Analysis for the Real World, London : Oxford University Press, 1984, pp. 197 - 198.

^{๒๕} Cited in Fred M. Frohock, Public Policy : Scope and Logic (New Jersey : Prentice Hall, 1979), pp. 12 - 13.

๔.๑ นโยบายบังคับ (Regulation)

เป็นนโยบายที่เห็นได้ชัด ได้แก่ การออกกฎหมาย หรือกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งกำหนดว่าคนหรือกลุ่มต่างๆ ต้องปฏิบัติต่อกันอย่างไร หรือเป็นกฎระเบียบที่เกิดจากองค์การต่างๆ เป็นต้น

๔.๒ นโยบายกระจายทรัพยากร (Distribution)

เป็นนโยบายที่จัดหาสินค้าหรือการให้บริการแก่บางกลุ่ม เช่น นโยบายสวัสดิการและสุขภาพต่าง ๆ รวมทั้งนโยบายประกันสังคมและความมั่นคงทางสังคมที่ให้เงินแก่คนที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนด เป็นต้น

๔.๓ นโยบายการจัดทรัพยากรใหม่ (Redistribution)

เป็นการนำนโยบายที่มีอยู่แล้วมาจัดทำใหม่ หรือเป็นนโยบายเพิ่มเติมขึ้น นอกเหนือจากนโยบายพื้นฐาน ซึ่งมีผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานของสังคม เช่น นโยบายภาษีก้าวหน้า ซึ่งเก็บจากคนรวยมากกว่าคนจน นโยบายให้เงินอุดหนุนอุตสาหกรรมหรือการบริการ ซึ่งเป็นนโยบายที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการผลิตหรือการบริการเป็นอย่างมาก เป็นต้น

ทฤษฎีรัฐกับนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมีพื้นฐานมาจากการดำเนินการของรัฐ การศึกษานโยบายสาธารณะจึงต้องทำความเข้าใจรัฐและการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากการดำเนินการของรัฐที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมืองของสังคมนั้นมีผลกระทบต่อชีวิตประชาชนเป็นอันมาก การพิจารณานโยบายสาธารณะในแง่ของทฤษฎีรัฐ จึงเป็นการพิจารณาว่าอำนาจอยู่ที่ใคร ระหว่างรัฐและสังคม และการใช้อำนาจดังกล่าวได้ผลักดันนโยบายสาธารณะไปอย่างไร ซึ่งเป็นการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจโครงสร้างอำนาจทางสังคม^{๒๖}

๑. ความหมายของรัฐ

รัฐ (The State) สามารถนิยามได้ทั้งที่เป็นสถาบันที่ประกอบกันเป็นรัฐ และการกระทำของสถาบันเหล่านั้น การนิยามในแง่ของสถาบันเป็นการมองในแง่ขององค์กร (Organizational Definitions) ส่วนการนิยามในแง่การกระทำเป็นการมองในแง่ของหน้าที่

^{๒๖} อนุสรณ์ ลีมนณี, รัฐ สังคมและการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบายและเครือข่ายความสัมพันธ์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, พ.ศ.๒๕๔๒), หน้า ๓๙ - ๔๐.

(Functional Definitions)^{๒๗} สถาบันของรัฐมีหลายระดับ ได้แก่ ระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานในระดับต่าง ๆ สถาบันที่อยู่รอบนอกมีอิสระจากส่วนกลางต่างกัน การมีอิสระขององค์กรเหล่านี้เป็นตัวกำหนดว่ารัฐมีอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่นได้มากเท่าใด แต่ส่วนใหญ่รัฐต้องการเพิ่มอำนาจให้ส่วนกลางจึงเพิ่มขนาดของการแทรกแซงท้องถิ่น ซึ่งทำให้สถาบันรอบนอกมีความเป็นอิสระน้อยลง การที่สถาบันของรัฐมีหลายระดับย่อมแสดงให้เห็นว่าบทบาทของท้องถิ่นก็มีความสำคัญ และการมีสถาบันหลายระดับจึงทำให้สถาบันต่าง ๆ มีบทบาทต่างกัน

สถาบันที่ประกอบกันเป็นรัฐทำหน้าที่หลายอย่าง เช่น หน้าที่หลักของทหารและตำรวจ คือ การรักษากฎหมาย ความเป็นระเบียบ และสันติภาพ หน้าที่นี้เป็นหน้าที่พื้นฐานที่จะรักษาความสัมพันธ์ภายในสังคมให้มั่นคง และเป็นหน้าที่อันดับแรกของรัฐ ตามทฤษฎีของ Max Weber การผูกขาดความชอบธรรมในการใช้อำนาจเป็นสิ่งที่แยกรัฐออกจากสิ่งที่ไม่ใช่รัฐ^{๒๘}

๒. ฐานคิดเกี่ยวกับรัฐและนโยบายสาธารณะ

ทฤษฎีรัฐกับนโยบายสาธารณะดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นเป็นสิ่งที่เราจะบอกว่า รัฐหรือสังคมที่เป็นฐานในการกำหนดนโยบายทั้งในเชิงรัฐใช้อำนาจของรัฐต่อนโยบายสาธารณะ และผลของสังคมที่มีต่อนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ในระดับ Macro Level และการศึกษาที่เน้นความสัมพันธ์ของรัฐต่อนโยบายในชั้นการจัดระเบียบวาระนโยบาย (Policy Agenda) และการตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision) ซึ่งเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ในระดับ Meta Level

๒.๑ ฐานคิดในการศึกษานโยบายสาธารณะระดับ Macro Level

ทฤษฎีรัฐกับนโยบายสาธารณะที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับ Macro Level สามารถแบ่งแนวทางการศึกษาได้ออกเป็น ๒ แนวทาง^{๒๙} ดังนี้

๒.๑.๑ แนวคิดเน้นรัฐ (State Centered Approach)

เป็นการมองนโยบายจากแง่มุมของรัฐ (ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ) ที่เน้นการตอบคำถามที่ว่ารัฐมีอิสระ (Autonomy) ในการเลือกและการตัดสินใจนโยบายมากน้อยเพียงใด

๒.๑.๒ แนวคิดเน้นกลุ่มหรือสังคม (Society Centered Approach)

^{๒๗} Patrik Dunleavy and Brendan O' Leary, Theories of The State : The Politics of Liberal Democracy (London : Macmillan Education,1988), pp.1 - 6.

^{๒๘} Cited in Christopher Ham and Michael Hill, The Policy Process in The Modern Capitalist State, (London : The Harvester Press,1985), pp.26 - 42.

^{๒๙} รศ.ดร.พัชรี สีโรรส, เอกสารประกอบการบรรยาย : ทฤษฎีรัฐกับนโยบายสาธารณะ, โครงการปริญญาโทสาขาการบริหารจัดการสาธารณะสำหรับนักบริหาร. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒, หน้า ๗ - ๑๖.

เป็นการมองนโยบายสาธารณะในแง่มุมมองของสังคม (ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล พรรคการเมือง สื่อมวลชน และกลุ่มอื่น ๆ ที่มีบทบาททางสังคม) โดยมีผลประโยชน์เป็นตัวเชื่อมระหว่างกลุ่มและมีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ

๒.๒ ฐานคิดในการศึกษานโยบายสาธารณะระดับ Meta Level

ทฤษฎีรัฐกับนโยบายสาธารณะที่มีผลต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะในระดับ Meta Level มีทฤษฎีและตัวแบบที่นิยมใช้ในการอธิบาย คือ ตัวแบบ Policy Streams ซึ่งเป็นตัวแบบที่ใช้อธิบายกระบวนการนโยบายในการจัดระเบียบวาระนโยบาย (Policy Agenda) ของชั้นการก่อรูปของนโยบาย โดยอธิบายว่านโยบายสาธารณะจะเกิดขึ้นจาก ๓ กระแสหลัก^{๓๐} ได้แก่ กระแสปัญหา (Problem Streams) กระแสนโยบาย (Policy Streams) และกระแสการเมือง (Political Streams) เมื่อทั้งสามกระแสมาบรรจบกันจะทำให้เกิดการก่อรูปของนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้อาจมีเพียงกระแสหลักเพียงกระแสเดียว หรือเพียงสองกระแสก็ได้ที่มีอิทธิพลเพียงพอที่จะทำให้ผู้ตัดสินใจนโยบายยอมรับและรับไว้เป็นระเบียบวาระนโยบาย หรือที่เรียกว่าหน้าต่างนโยบาย (Policy Windows) ได้เปิดออก และเป็นโอกาสให้เกิดการกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป ซึ่งกระแสหลักทั้ง ๓ กระแสมีที่มาที่แตกต่างกัน ดังนี้

๒.๒.๑ กระแสปัญหา (Problem Streams)

เกิดจากประเด็นปัญหา (Issue) และข้อเท็จจริงจากความต้องการของภาครัฐและประชาชน

๒.๒.๒ กระแสนโยบาย (Policy Streams)

เกิดจากปัญหาที่ชุมชนนโยบาย (Policy Communities) หยิบยกขึ้นมา และขู่ประเด็นให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาในกรณีที่เป็นนโยบายแบบปิด ส่วนในกรณีที่เป็นนโยบายแบบเปิดจะเกิดจากผู้ประกอบการนโยบาย ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวหลายภาคส่วน และส่วนใหญ่จะเป็นพวกที่ใช้องค์ความรู้ (Knowledge) ในเชิงเทคนิค เพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาทางเลือกนโยบาย

๒.๒.๓ กระแสการเมือง (Political Streams)

เกิดจากอารมณ์ร่วมของคนในชาติ (National Moods) ซึ่งเป็นมติมหาชนและเป็นแรงผลักดันให้การเมือง รัฐบาล และพรรคการเมือง เข้ามาแก้ไขปัญหา

^{๓๐} John W. Kingdon. Agenda, Alternative and Public Policies. Boston : Little Brown, 1984, p. 26.

โดยสรุป รัฐ สามารถนิยามได้ทั้งที่เป็นสถาบันที่ประกอบกันเป็นรัฐ และการกระทำของสถาบันเหล่านั้น ในส่วนของฐานคิดเกี่ยวกับรัฐและนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีฐานคิดในการศึกษานโยบายสาธารณะระดับ Macro Level ที่แบ่งแนวทางการศึกษาออกเป็น ๒ แนวทาง คือ แนวคิดเน้นรัฐ (State Centered Approach) และแนวคิดเน้นกลุ่มหรือสังคม (Society Centered Approach) และฐานคิดในการศึกษานโยบายสาธารณะระดับ Meta Level ที่มีการอธิบายชั้นการก่อตัวของนโยบายว่าเกิดจาก ๓ กระแสหลัก คือ กระแสปัญหา (Problem Streams) กระแสนโยบาย (Policy Streams) และกระแสการเมือง (Political Streams)

๓. ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะจะมีบุคคลฝ่ายต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมากมายหลายฝ่าย บุคคลบางฝ่ายอาจจะได้รับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรงในการพิจารณาตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ ส่วนบุคคลบางฝ่ายอาจจะไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแต่อาจจะมีส่วนได้ส่วนเสียกับการกำหนดนโยบายนั้น และพยายามที่จะเข้ามามีอิทธิพลหรือผลักดันการกำหนดนโยบายดังกล่าวให้เป็นไปตามความต้องการของตน ดังนั้นนักวิชาการบางท่านเสนอว่าเราควรแยกผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะออกเป็นสองประเภท^{๓๑} กล่าวคือ

๓.๑ ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ (Official Policy-Makers)

ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการในที่นี้หมายถึง ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายสาธารณะรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือกฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่บางประการไว้สำหรับบุคคลบางฝ่ายในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเราสามารถที่จะแยกผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการออกเป็นสองกลุ่ม คือ

๓.๑.๑ ผู้กำหนดนโยบายหลัก (Primary Policy-Makers)

ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เป็นต้น

๓.๑.๒ ผู้กำหนดนโยบายรอง (Supplementary Policy-Makers)

เป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะที่จะต้องได้รับมอบอำนาจบางประการจากผู้กำหนดนโยบายหลักหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และยังคงมีความผูกพันรับผิดชอบหรือถูกควบคุมโดยผู้กำหนดนโยบายหลักอยู่

^{๓๑} จุมพล หนิมพานิช, นโยบายสาธารณะ, เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์, สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช นนทบุรี, หน้า ๕๘๑ - ๕๘๗.

๓.๒ ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ (Unofficial Policy-Makers)

ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการในที่นี้ หมายถึง ผู้ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่เป็นผู้ที่อาจจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ และพยายามผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบาย หรือ ประเด็นนโยบายบางอย่างให้แก่ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจต่อไป เช่น กลุ่มผลประโยชน์ องค์กรประชาชน พรรคการเมือง นักวิชาการ สื่อมวลชนและประชาชนโดยทั่วไป

โดยสรุป ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมี ๒ ประเภท คือ ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งจะเป็นผู้ที่ไม่มีความอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

๔. ปัจจัยในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาคำนิยามถึงปัจจัยต่างๆ ที่อาจนำมาใช้เป็นองค์ประกอบในการกำหนดนโยบายอยู่เสมอ เพื่อให้นโยบายที่กำหนดขึ้นมานั้นมีความถูกต้องสมบูรณ์ที่สุด เหมาะสมที่สุดกับสภาพสังคมในขณะนั้น อีกทั้งสามารถนำเอานโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และประหยัดที่สุดอีกด้วย ทั้งนี้ปัจจัยในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาคำนิยามถึง สามารถแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ^{๓๒} คือ

๔.๑ ปัจจัยองค์ประกอบพื้นฐาน (Fundamental Factors)

หมายถึง สิ่งใดๆ หรือปัจจัยใดๆ ก็ตาม ที่ผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทุกคนจำเป็นต้องพิจารณาคำนิยามถึงอยู่เสมอในการกำหนดนโยบายทุกประเภท ทุกแบบและทุกกาลเวลา ส่วนในประเทศหนึ่งๆ นั้นจะมีปัจจัยประเภทแรกนี้อย่างไรบ้าง ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของแต่ละประเทศ โดยประเทศหนึ่งอาจจะมีมากกว่าหรือน้อยกว่าอีกประเทศหนึ่ง หรืออาจคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันกับอีกประเทศหนึ่งได้ ในทำนองเดียวกันประเทศหนึ่งอาจจะมีปัจจัยประเภทนี้เพิ่มขึ้นหรือลดน้อยลงหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขแตกต่างจากเดิมก็ได้ เมื่อประเทศนั้นๆ ได้เจริญขึ้น หรือเมื่อกาลเวลาได้เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นปัจจัยองค์ประกอบพื้นฐาน จึงมีความสำคัญยิ่งต่อการกำหนด

^{๓๒} กุลธน ธนาพงศธร, การศึกษารัฐศาสตร์แนวทฤษฎีนโยบายสาธารณะ, เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์ หน่วยที่ ๘ - ๑๕, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช นนทบุรี, หน้า ๑๑๐ - ๑๒๐.

นโยบายไม่ยิ่งหย่อนกว่าปัจจัยด้านอื่นๆ เพราะหากไม่คำนึงถึงแล้ว นโยบายที่กำหนดขึ้นจะเป็นนโยบายที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ หรือเป็นนโยบายที่ขาดความถูกต้องสมบูรณ์ อันจะเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหา อุปสรรค และความยุ่งยากในการปฏิบัติให้นโยบายนั้นบรรลุเป้าหมาย ซึ่งในทุกประเทศย่อมมีปัจจัยองค์ประกอบพื้นฐานในการกำหนดนโยบายอยู่จำนวนหนึ่งเสมอ โดยอาจคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันกับประเทศอื่นๆ ได้ แต่โดยทั่วไปแล้ว ทุกประเทศจะต้องมีปัจจัยองค์ประกอบพื้นฐานอยู่อย่างน้อย ๓ ประการ คือ

๔.๑.๑ ปัจจัยเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ

หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่รัฐในขณะนั้นยึดถือว่ามีมีความสำคัญต่อเอกราช ความมั่นคง ความกินดีอยู่ดี และเกียรติภูมิของประเทศชาติ โดยผลประโยชน์แห่งชาติอาจจำแนกได้เป็นอย่างน้อย ๒ ระดับ ตามความสำคัญ ระดับแรกคือ ผลประโยชน์แห่งชาติที่มีความสำคัญยิ่งยวด (Vital Interests) เช่น ความมั่นคงปลอดภัยของชาติ บูรณภาพทางดินแดน ความเจริญมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติในระดับนี้ จำเป็นต้องมีนโยบายของรัฐและการกระทำต่างๆ เพื่อธำรงรักษาไว้อย่างสุดความสามารถ ระดับที่สอง ได้แก่ ผลประโยชน์แห่งชาติที่มีความสำคัญในระดับรองลงมา (Secondary Interests) เช่น การรักษาขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมของชาติ การส่งเสริมกีฬาประจำชาติ เป็นต้น

๔.๑.๒ ปัจจัยเรื่องวิธีการที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย

ในการกำหนดนโยบายนั้น ย่อมมีวิธีการหรือกระบวนการในการกำหนดได้หลายประการแตกต่างกันไป และวิธีการที่แต่ละประเทศใช้อยู่ก็มักจะแตกต่างกันไปด้วยแล้วแต่ความพึงพอใจและความต้องการของผู้กำหนดนโยบายในแต่ละประเทศ บางประเทศก็ใช้วิธีการที่สลับซับซ้อน ละเอียดลึกซึ่ง โดยได้พิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ อย่างกว้างขวาง ซึ่งจะเป็นผลทำให้นโยบายที่กำหนดขึ้นมานั้นมีความเหมาะสม ถูกต้อง สมเหตุสมผล และสามารถนำไปปฏิบัติจนสำเร็จลุล่วงได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และประหยัด แต่บางประเทศอาจใช้วิธีการที่ง่าย ๆ ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ที่แน่นอน คำนึงถึงปัจจัยต่างๆ แต่น้อย ผลก็คือจะได้นโยบายที่ไม่น่าเชื่อถือนัก ยากแก่การนำไปปฏิบัติจนสำเร็จลุล่วง โดยเสี่ยงต่อความล้มเหลว ต้องสูญเสียเงินทอง สติปัญญา และเวลาโดยใช่เหตุ ดังนั้น วิธีการกำหนดนโยบายจึงมีความสำคัญต่อนโยบายของรัฐอย่างมาก เช่นเดียวกับปัจจัยอื่นๆ

๔.๑.๓ ปัจจัยเรื่องความรู้ต่างๆ ที่เป็นประโยชน์เอื้ออำนวยต่อการกำหนดนโยบาย จำแนกออกได้เป็น ๓ ประการ คือ

๔.๑.๓.๑ ความรู้เรื่องข่าวสารข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและทางอ้อมต่อการที่จะกำหนดนโยบายประเภทนั้นๆ ในการกำหนดนโยบายหนึ่งๆ ขึ้นมานั้น ผู้กำหนดต้องรู้หรือได้รับข่าวสารข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายด้าน

นั้นๆ อยู่ในระดับหนึ่งเสมอ มิฉะนั้นแล้วการกำหนดนโยบายย่อมเกิดความผิดพลาดบกพร่องและการนำเอานโยบายที่ผิดพลาด บกพร่องไปปฏิบัติย่อมเกิดความล้มเหลว หรือก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติมากกว่าที่จะเกิดผลดี

๔.๑.๓.๒ ความรู้เกี่ยวกับองค์กรและตัวบุคคลที่จะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายต้องมีความรู้ความเข้าใจว่า ประเทศนั้นเมืององค์กรและตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายอยู่อย่างใดบ้าง มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์การอย่างไร และเมืององค์กรและตัวบุคคลที่เป็นผู้ช่วยเหลืออะไรบ้าง ซึ่งจำนวนองค์กรและตัวบุคคลที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในประเทศหนึ่งๆ นั้น ย่อมมีแตกต่างกันไปตามแต่รูปแบบการปกครอง หรือระบบการเมือง ขนาดของประเทศ และระดับความเจริญของแต่ละประเทศ

๔.๑.๓.๓ ความรู้ความสามารถของตัวบุคคลที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายจะต้องมีความรู้ความสามารถหรือมีคุณสมบัติในระดับหนึ่งเสมอ จึงจะสามารถกำหนดนโยบายได้อย่างถูกต้องเหมาะสม โดยผู้ที่จะสามารถกำหนดนโยบายได้อย่างถูกต้องเหมาะสมนั้น ควรจะต้องมีคุณสมบัติหรือความรู้ความเข้าใจอย่างน้อย ๒ ประการคือ ประการแรก ความรู้ความเข้าใจในเรื่องวิธีการกำหนดนโยบาย และประการที่สอง ความรู้ความเข้าใจโดยทั่วๆ ไปเกี่ยวกับปัจจัยต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายที่กำหนดขึ้น

๔.๒ ปัจจัยสิ่งแวดล้อม (Environmental Factors)

ได้แก่ปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่สังคมนั้นๆ มีอยู่ ซึ่งผู้กำหนดนโยบายของรัฐจำเป็นต้องพิจารณาคำนี้ถึงเช่นเดียวกับปัจจัยพื้นฐานข้างต้น แต่เดิมมานั้น ผู้กำหนดนโยบายมีความสนใจเพียงเล็กน้อยหรือแทบไม่สนใจพิจารณาถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมเลย แต่ต่อมาได้มีเสียงเรียกร้องให้ผู้กำหนดนโยบายของรัฐหันมาให้ความสนใจและเล็งเห็นถึงประโยชน์ของปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการกำหนดนโยบายของรัฐด้วย

โดยสรุป การกำหนดนโยบายสาธารณะมีปัจจัยที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึง ๒ ประเภท คือ ปัจจัยองค์ประกอบพื้นฐาน (Fundamental Factors) และปัจจัยสิ่งแวดล้อม (Environmental Factors) ในส่วนของปัจจัยองค์ประกอบพื้นฐาน ประกอบด้วยปัจจัยเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ ปัจจัยเรื่องวิธีการที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย และปัจจัยเรื่องความรู้ต่างๆ ที่เป็นประโยชน์และเอื้ออำนวยต่อการกำหนดนโยบาย ส่วนปัจจัยสิ่งแวดล้อมจะเป็นสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่สังคมนั้นๆ มีอยู่

มิติของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมีหลายมิติทั้งในเชิงอุดมการณ์ อำนาจหน้าที่อย่างที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การตัดสินใจของรัฐบาล การกำหนดแผนงาน/โครงการทั้งในระดับประเทศหรือระดับ

องค์กรหรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งในรูปของวัตถุประสงค์ เป้าหมาย เป้าประสงค์ ผลผลิต และผลลัพธ์ ทั้งนี้แนวความคิดของการศึกษานโยบายสาธารณะมี ๒ ลักษณะ คือ การศึกษาเพื่อทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะ (Understanding of Policy) และการปรับปรุงคุณภาพของนโยบาย (Improving the Quality of Policy)^{๓๓} ในการศึกษาวิจัยนโยบายสาธารณะ Brian W. Hogwood และ Lewis A. Gunn ได้แบ่งมิติของนโยบายสาธารณะ^{๓๔} ไว้หลายมิติ ได้แก่

๑. นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นการแสดงวัตถุประสงค์กว้าง ๆ หรือแสดงถึงสภาพของกิจการที่พึงปรารถนา (As an Expression of General Purpose or Desired State of Affairs)

๒. นโยบายสาธารณะในฐานะการตัดสินใจของรัฐบาล (As Decisions of Government) เป็นกรณีการตัดสินใจเฉพาะเรื่อง

๓. นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นการใช้อำนาจอย่างเป็นทางการ (As Formal Authorization) สำหรับการมอบนโยบายสาธารณะในแง่นี้จะมีความสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อมีการออกกฎหมายหรือข้อบังคับต่างๆ ซึ่งจะทำให้เกิดการปฏิบัติตามมาภายหลัง

๔. นโยบายสาธารณะในฐานะแผนงาน (As a Program) เป็นการกำหนดรายละเอียดเฉพาะกิจกรรมที่รัฐบาลจะปฏิบัติ รวมถึงกฎหมาย ข้อบังคับ การจัดองค์การ และทรัพยากรต่างๆ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ที่จะมอบให้ผู้ปฏิบัติงานนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีลักษณะเป็นแนวทางแบบกว้างๆ และแผนการปฏิบัติจริง

๕. นโยบายสาธารณะในฐานะผลผลิต (As a Output) เป็นการมองถึงสิ่งที่รัฐบาลจะจัดให้แก่ประชาชนจริง

๖. นโยบายสาธารณะในฐานะผลลัพธ์ (As a Outcome) เป็นการมองที่การบรรลุผลจริงตามนโยบาย ความแตกต่างระหว่างผลผลิต (Output) กับผลลัพธ์ (Outcome) อยู่ตรงที่ผลผลิตเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลได้กระทำ ณ จุดที่ให้บริการกับประชาชน ส่วนผลลัพธ์นั้นเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อจากกิจกรรมดังกล่าว ซึ่งมักจะทอดยาวออกไปอีก

จากคำอธิบายของ Brian W. Hogwood และ Lewis A. Gunn ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่ามิติของนโยบายสาธารณะมีหลายมิติที่สามารถนำไปใช้ได้ทั้งในการศึกษาในแง่ของทฤษฎีและตัวแบบ และการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาโดยอาศัยกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งด้านการกำหนด

^{๓๓} Michael Hill, The Public Policy Process, 4th ed. (London : Pearson Longman, 2005), p. 4.

^{๓๔} Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn, op. cit., pp. 12 - 31.

วัตถุประสงค์ การตัดสินใจ การออกกฎหมาย แผนงาน โครงการ ผลผลิต และผลลัพธ์ตาม วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

วิเคราะห์บริบทของนโยบาย

ในส่วนนี้จะนำบริบทต่างๆ ของนโยบายสาธารณะ ทั้งในเรื่องของนิยามความหมาย บริบท ส่วนประกอบ ประเภท ฐานคิดเกี่ยวกับรัฐและนโยบายสาธารณะ ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ปัจจัยในการกำหนดนโยบาย และมิติของนโยบาย มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับนโยบายด้านความมั่นคง ทั้งยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงตามกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ การกำหนดแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลตามกระบวนการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติ และการกำหนดนโยบายกองทัพเรือตามกระบวนการกำหนดนโยบายของกองทัพเรือ เพื่อให้เห็นภาพ ของนโยบายด้านความมั่นคงที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และสามารถใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์แนวคิดในการ กำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของไทยต่อไป

๑. นิยามความหมายและบริบทของนโยบายสาธารณะกับนโยบายด้าน ความมั่นคง

จากนิยามความหมายว่านโยบายสาธารณะ คือปัจจัยส่งออก (Intermediate Output) ที่ได้จากการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ (Authorities) เพื่อกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด เพื่อตอบสนองความต้องการหรือความจำเป็น หรือเพื่อแก้ไข หรือจัดปัญหาใด ที่มีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) หรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เมื่อนำมาพิจารณากับนโยบายด้านความมั่นคงทั้งยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ชาติด้าน ความมั่นคง แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล และการกำหนดนโยบายกองทัพเรือตามนโยบายของ กองทัพเรือ ซึ่งเป็นนโยบายของหน่วยงานที่มีฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐในการรักษาความมั่นคง แห่งชาติ จึงเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ ในการกำหนดนโยบาย ตามอำนาจหน้าที่ ผ่านกลไก และกระบวนการที่กำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการ รวมทั้งนำเสนอ นโยบาย ที่คิดว่าควรกำหนดไว้เป็นนโยบายหลักให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจและประกาศให้มีผลใช้บังคับ จะเห็นได้ว่าเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ โดยนโยบายที่กำหนดจะตอบสนองความต้องการหรือความจำเป็น หรือ แก้ปัญหาในการปฏิบัติงานที่มีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์แห่งชาติ ดังนั้นจึงถือได้ว่านโยบายด้าน ความมั่นคงมีลักษณะของนโยบายสาธารณะ

ตามบริบทนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะได้ถูกนำมาใช้ในการบริหารจัดการ ประเทศเพื่อสนับสนุนงานการปกครอง ซึ่งในการนำมาใช้ในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการบริหาร

จัดการ การกำหนดทิศทางขององค์กร การถ่ายทอดเจตจำนง และวิสัยทัศน์ของผู้นำองค์กร และการจัดสรรทรัพยากรขององค์กร โดยสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย ของหน่วยงานหรือองค์กรที่ได้วางไว้ โดยเฉพาะในภาครัฐนโยบายสาธารณะเป็นการไหลเวียนนอกกระแสนโยบายหลายระดับที่สอดรับ และมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน เมื่อนำมาพิจารณาด้านความมั่นคงทั้งยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล และการกำหนดนโยบายกองทัพเรือตามนโยบายของกองทัพเรือ ซึ่งถือได้ว่าเป็นนโยบายของภาครัฐจะเห็นว่า มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติตามนโยบาย โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และรัฐใช้นโยบายเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ โดยกำหนดทิศทางถ่ายทอดเจตจำนง และวิสัยทัศน์ เพื่อนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากร อย่างไรก็ตามนโยบายด้านความมั่นคง มีการไหลเวียนของกระแสนโยบายที่สอดรับและมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับนโยบายของหน่วยเหนือ เพราะในกระบวนการกำหนดนโยบายมีการรวบรวม กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของหน่วยเหนือ และแผนงานหลักในด้านที่รับผิดชอบมาพิจารณาประกอบในการกำหนดนโยบาย แต่ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

๒. ส่วนประกอบและประเภทของนโยบายสาธารณะกับนโยบายด้านความมั่นคง

เมื่อพิจารณาถึงส่วนประกอบของนโยบายสาธารณะซึ่งมีการจำแนกส่วนประกอบของนโยบายออกเป็น ๕ ส่วน คือ ๑) ปัจจัยนำเข้า ๒) กระบวนการ ๓) ปัจจัยส่งออก ๔) ผลการปฏิบัติ และ ๕) ผลที่เกิดและผลกระทบ จะเห็นได้ว่านโยบายกองทัพเรือเป็นปัจจัยส่งออกของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ที่มีลักษณะผสมผสานกันตามรูปแบบของประเภทนโยบาย ทั้งในประเภทนโยบายบังคับ (Regulation) นโยบายกระจายทรัพยากร(Distribution) และนโยบายการจัดทรัพยากรใหม่ (Redistribution) โดยนโยบายบังคับ เห็นได้จากการที่มีการออกหลักเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ รองรับนโยบาย **นโยบายกระจายทรัพยากร** จากการให้บริการกำลังพลในเรื่องต่างๆ เช่น ที่พักอาศัย การสวัสดิการ เป็นต้น และ**นโยบายการจัดทรัพยากรใหม่** ซึ่งเป็นการนำนโยบายที่มีอยู่แล้วมาจัดทำใหม่ หรือเป็นนโยบายเพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือจากนโยบายพื้นฐานที่กองทัพเรือเคยกำหนดไว้เดิม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ นโยบายด้านความมั่นคงเป็นผลจากระบวนการหรือระบบการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐ ซึ่งหมายความถึงโครงสร้างขององค์กรที่ได้รับการจัดสรรขอบเขตอำนาจหน้าที่ ภารกิจ และความรับผิดชอบ รวมทั้งกระบวนการงานต่างๆ โดยระบบการบริหารจัดการของรัฐจะรับปัจจัยนำเข้าซึ่งมาจากสภาพแวดล้อม ประกอบด้วย ผลประโยชน์แห่งชาติ รัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นโยบายของรัฐบาล แผน และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการไหลเวียนของกระแสนโยบายในหลายระดับที่สอดรับและมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน จากนั้น

นำมาสู่กระบวนการวิเคราะห์ และตัดสินใจกำหนดออกมาเป็นนโยบายกองทัพเรือ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยส่งออก ส่วนในการนำไปสู่การปฏิบัติจะเป็นการดำเนินการผ่านทางแผนปฏิบัติการหรือแผนปฏิบัติราชการของหน่วยงานตามโครงสร้างการจัดส่วนราชการของรัฐ ทั้งนี้ผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการดังกล่าว รวมทั้งผลที่เกิดและผลกระทบจะเป็นข้อมูลย้อนกลับสู่กระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อดำเนินการยุตินโยบายหรือทบทวนและปรับปรุงแก้ไขในการกำหนดนโยบายต่อไป

๓. **ฐานคิดเกี่ยวกับรัฐและนโยบายสาธารณะและผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะกับนโยบายด้านความมั่นคง**

จากนิยามความหมายของรัฐทั้งในแง่สถาบันซึ่งเป็นการมองในแง่ขององค์กร (Organization Definitions) และในแง่ของการกระทำซึ่งเป็นการมองในแง่ของหน้าที่ (Functional Definitions) จะเห็นได้ว่ารัฐมีหน้าที่รักษาความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติ โดยมีฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติเป็นผู้ตัดสินใจและเป็นกลไกในการกำหนดนโยบายและนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ จึงเป็นไปตามทฤษฎีผู้นำ (Elitism) ที่เชื่อกันว่าอำนาจกระจุกตัวอยู่กับผู้นำ

ในส่วนของฐานคิดเกี่ยวกับรัฐและนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีฐานคิดในการศึกษานโยบายสาธารณะระดับ Macro Level ที่แบ่งแนวทางการศึกษาออกเป็น ๒ แนวทาง คือ แนวคิดเน้นรัฐ (State Centered Approach) และแนวคิดเน้นกลุ่มหรือสังคม (Society Centered Approach) และฐานคิดในการศึกษานโยบายสาธารณะระดับ Meta Level ที่มีการอธิบายขั้นการก่อตัวของนโยบายว่าเกิดจาก ๓ กระแสหลัก คือ กระแสปัญหา (Problem Streams) กระแสนโยบาย (Policy Streams) และกระแสการเมือง (Political Streams) นั้น เมื่อพิจารณาถึงนโยบายกองทัพเรือแล้วจะเห็นได้ว่า นโยบายกองทัพเรือเป็นนโยบายที่มีแนวคิดเน้นรัฐ (State Centered Approach) ในระดับ Macro Level กล่าวคือรัฐสามารถที่จะใช้ทรัพยากรและงบประมาณของรัฐในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติตามอำนาจหน้าที่ โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจสูงในการกำหนดปัญหาและนโยบายแบบเบ็ดเสร็จ โดยไม่ได้เปิดโอกาสให้สังคมและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือให้ข้อคิดเห็นในทุกประเด็นปัญหา ถึงแม้ว่าในบางครั้งอาจจะมีบางประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสังคมและประชาชน ส่วนในระดับ Meta Level มีการจัดระเบียบวาระนโยบาย (Policy Agenda) ของการก่อรูปนโยบายที่เกิดขึ้นจาก ๒ กระแสหลัก คือ กระแสปัญหา (Problem Streams) จากสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงและภัยคุกคาม และกระแสนโยบาย (Policy Streams) จากชุมชนนโยบายหรือผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการ (Official Policy-Makers) ในขณะที่กระแสการเมือง (Political Streams) อารมณ์ร่วมของคนในชาติ (National Moods) ที่อาจผ่านมาทางผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอย่างไม่เป็นทางการ (Unofficial Policy-Makers) เช่น นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชน ไม่ได้มีส่วนร่วมหรือถูกนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง

๔. ปัจจัยในการกำหนดนโยบายสาธารณะกับนโยบายด้านความมั่นคง

การกำหนดนโยบายสาธารณะมีปัจจัยที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึง ๒ ประเภท คือ ปัจจัยองค์ประกอบพื้นฐาน (Fundamental Factors) และปัจจัยสิ่งแวดล้อม (Environmental Factors) ในส่วนของปัจจัยองค์ประกอบพื้นฐาน ประกอบด้วยปัจจัยเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ ปัจจัยเรื่องวิธีการที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย และปัจจัยเรื่องความรู้ต่างๆ ที่เป็นประโยชน์และเอื้ออำนวยต่อการกำหนดนโยบาย ส่วนปัจจัยสิ่งแวดล้อมจะเป็นสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่สังคมนั้นๆ มีอยู่ เมื่อพิจารณา นโยบายด้านความมั่นคง จะเห็นได้ว่าปัจจัยดังกล่าวนี้เป็นปัจจัยหลักที่รัฐจะต้องคำนึงถึงด้วยเช่นกัน เพื่อให้ให้นโยบายที่กำหนดมีความถูกต้องสมบูรณ์ ป้องกันการเกิดปัญหา อุปสรรค และความยุ่งยากในการปฏิบัติให้นโยบายนั้นบรรลุเป้าหมาย โดยปัจจัยเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ รัฐได้นำผลประโยชน์แห่งชาติตามที่กำหนดไว้ในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และรัฐได้ตรวจสอบพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือ ความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านความมั่นคง แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล และนโยบายกองทัพเรือ ส่วนปัจจัยเรื่องวิชาการที่ใช้ในการกำหนดนโยบายเป็นปัจจัยที่รัฐยังไม่คำนึงถึงมากนัก ทั้งในเรื่องของวิชาการและขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย ทำให้การกำหนดนโยบายที่ผ่านมา ไม่มีมาตรฐานหรือกระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงที่ชัดเจน คงมีเพียงการดำเนินการตามวาระและวงรอบ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเสี่ยงต่อความล้มเหลว ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ส่วนปัจจัยเรื่องความรู้ต่างๆ ที่เป็นประโยชน์และเอื้ออำนวยต่อการกำหนดนโยบาย รัฐมีการหาความรู้ และข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้อง ส่วนความรู้เกี่ยวกับองค์กรและตัวบุคคลที่จะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย รวมถึงความรู้ความสามารถของตัวบุคคลที่เป็นผู้กำหนดนโยบายนั้น รัฐคำนึงถึงโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในแต่ละด้าน เป็นหน่วยพิจารณากำหนดนโยบายในด้านที่หน่วยรับผิดชอบ รวมทั้งพิจารณารายละเอียดตามกลไกและขั้นตอนที่กำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการ แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงเป็นงานของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยที่หน่วยที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย นอกจากนั้นในส่วนของปัจจัยสิ่งแวดล้อม ได้นำสิ่งแวดล้อมต่างๆ มาพิจารณาตามที่หน่วยเห็นว่าเกี่ยวข้อง โดยยังไม่มี การพิจารณาในภาพรวมอย่างเป็นรูปธรรมจริงจัง

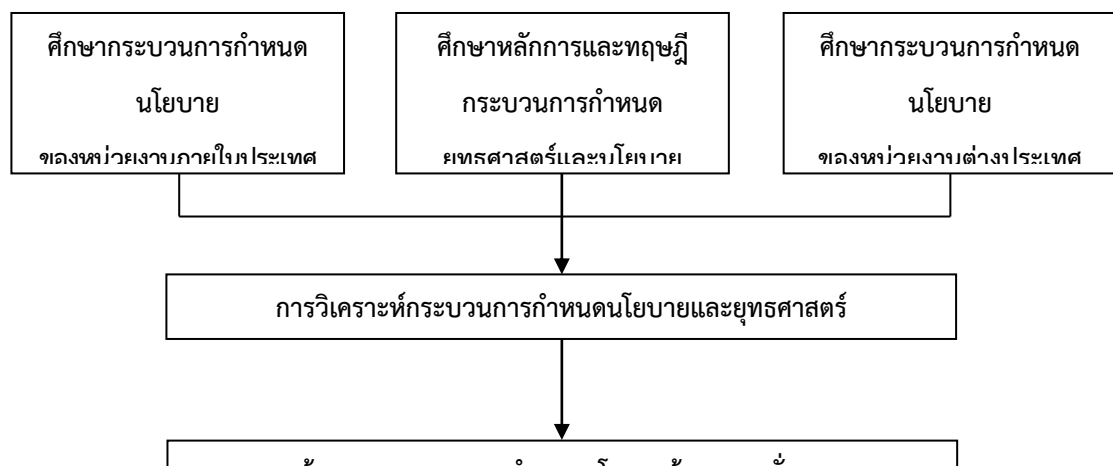
๕. มิติของนโยบายสาธารณะกับนโยบายด้านความมั่นคง

มิติของนโยบายสาธารณะมีหลายมิติที่สามารถนำมาใช้ได้ในการศึกษาถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะ เช่น มิติของนโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นการแสดงวัตถุประสงค์กว้างๆ

นโยบายสาธารณะในฐานะการตัดสินใจของรัฐบาล นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นการใช้อำนาจอย่างที่เป็นทางการ นโยบายสาธารณะในฐานะแผนงาน นโยบายสาธารณะในฐานะผลผลิต และนโยบายสาธารณะในฐานะผลลัพธ์ เมื่อพิจารณานโยบายด้านความมั่นคงแล้วจะเห็นว่ารัฐใช้นโยบายเป็นเครื่องมือถ่ายทอดความต้องการในด้านต่างๆ เพื่อให้หน่วยปฏิบัตินำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งรัฐมีรูปแบบที่ผสมผสานกันในหลายมิติ ทั้งมิติในฐานะที่เป็นการใช้อำนาจอย่างที่เป็นทางการ โดยที่หน่วยปฏิบัติจะมีการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ซึ่งจะทำให้เกิดการปฏิบัติตามมาภายหลัง มิติในฐานะผลผลิต จะมีการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ และมิติในฐานะผลลัพธ์ ซึ่งจะเป็นผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐได้ดำเนินการตามนโยบาย แต่ก็ยังมีอีกหลายมิติของนโยบายที่รัฐไม่ได้นำมาใช้ในการกำหนดนโยบาย คือ มิติในฐานะที่เป็นการแสดงวัตถุประสงค์กว้างๆ การที่ไม่นำมาใช้ทำให้หน่วยปฏิบัติไม่เข้าใจความต้องการที่ชัดเจนของรัฐในการที่กำหนดนโยบายนั้น ส่วนมิติในฐานะการตัดสินใจ รัฐไม่ได้มีการพิจารณาตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ โดยการตัดสินใจอย่างถูกต้องตามหลักของควมมีเหตุผล เนื่องจากในกระบวนการตัดสินใจยังขาดการพิจารณาองค์ประกอบต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างครบถ้วน ที่ผ่านมาเป็นเพียงการอาศัยความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายมาพิจารณากำหนดนโยบายเท่านั้น นอกจากนี้รัฐยังขาดมิติในฐานะแผนงาน โดยการกำหนดนโยบายจะเป็นการกำหนดแนวทาง การปฏิบัติตามนโยบายอย่างกว้างๆ ในทุกนโยบาย โดยไม่มีนโยบายใดที่อาจเน้นเป็นพิเศษที่จะมีการกำหนดรายละเอียดในลักษณะของแผนการปฏิบัติ

กรอบแนวคิดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เน้นการศึกษายุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาตินโยบายและแผนด้านความมั่นคงของไทยที่เกี่ยวข้องที่ใช้เป็นกรอบทิศทางในการดำเนินงานของหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย รวมทั้งมุ่งเฉพาะการหากระบวนการที่เหมาะสมกับการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงทางทะเลของไทยที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นหลัก โดยมีกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



ที่มา : ประเมินโดยผู้วิจัย, ๒๕๖๓

สรุป

ในบทที่ ๒ นี้ ในเบื้องต้นได้กล่าวถึง ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องในมิติด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย เพื่อตรวจสอบจนทราบว่า การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมีกระบวนการและขั้นตอนการจัดทำตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๐ และจะต้องมีการจัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติในด้านต่างๆ รองรับยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้การขับเคลื่อนมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติได้ให้ความสำคัญกับการสำรวจความต้องการของทุกภาคส่วน การศึกษาและวิเคราะห์ความต้องการการพัฒนาของประเทศในมิติต่าง ๆ การศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติและเป้าหมายหลักของชาติ สำหรับการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ให้ความสำคัญกับการกำหนดกรอบและจัดตั้งกลไกรองรับเพื่อสร้างความเป็นทางการและสร้างการยอมรับ ส่วนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือซึ่งเป็นการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ระยะยาวของกองทัพเรือไปสู่การปฏิบัติ นั้น ได้ให้ความสำคัญกับการจัดกลุ่มนโยบายเพื่อความชัดเจนและหน่วยปฏิบัติสามารถทำความเข้าใจและนำไปปฏิบัติได้โดยง่าย

ในลำดับต่อไปได้นำนโยบายสาธารณะมาศึกษาในรายละเอียดทั้งในเรื่องของนิยาม ความหมาย บริบท ส่วนประกอบ ประเภท ทฤษฎีรัฐกับนโยบายสาธารณะ ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และปัจจัยในการกำหนดนโยบาย เพื่อวิเคราะห์บริบทของนโยบายสาธารณะเปรียบเทียบกับนโยบายด้านความมั่นคงในปัจจุบัน ทำให้เห็นภาพของนโยบายความมั่นคงได้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นการกำหนดขั้นตอนการทำงานทางธุรการในการ

จัดทำนโยบาย จึงยังไม่เป็นมาตรฐานของกรอบแนวคิดและกระบวนการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน เป็นการดำเนินการตามวาระและวงรอบ จึงอาจขาดการพิจารณาปัจจัยและองค์ประกอบที่สำคัญอย่างครบถ้วน ทำให้นโยบายที่ออกมาไม่มีทิศทางที่ชัดเจน ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของนโยบาย และเนื้อหา นโยบายอาจจะไม่เหมาะสมกับกรอบเวลา ส่งผลให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติและ ประเมินผลนโยบาย ซึ่งผู้วิจัยจะได้ศึกษาหลักการและกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับกำหนด นโยบาย กรอบแนวคิดในการกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์และกำลังรบ และกระบวนการในการ กำหนดนโยบายของหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ หาแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าวในบทที่ ๓ ต่อไป

บทที่ ๓

กรอบแนวความคิดของกระบวนการกำหนดนโยบาย

บทที่ ๓ จะเป็นการศึกษามีหลักการและกรอบแนวความคิดที่เกี่ยวข้องคือ ทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบาย กรอบแนวคิดในการกำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์และกำลังรบ และกระบวนการในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศ ในบทนี้ จะใช้ทฤษฎีและตัวแบบของนโยบายสาธารณะเพื่อเป็นหลักการหนึ่งในการกำหนดนโยบาย โดยจะพิจารณาทั้งในเรื่องของนิยามความหมาย บริบท ส่วนประกอบ ประเภท ทฤษฎีรัฐกับนโยบาย ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ปัจจัยในการกำหนดนโยบาย มิติของนโยบาย ตัวแบบต่างๆ ในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ จากนั้นจึงกล่าวถึงกรอบแนวคิดและกระบวนการในการกำหนดวิสัยทัศน์ รวมทั้งกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ ตามแบบจำลองการประเมินยุทธศาสตร์และกำลังรบของศาสตราจารย์ Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr. และ Timothy E. Somes และ กรอบแนวคิด ในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของศาสตราจารย์ Richmond M. Lloyd และ P. H. Liotta ในส่วนท้ายจะเป็นการยกตัวอย่างของกระบวนการกำหนดนโยบายของหน่วยงานในประเทศไทย โดยใช้นโยบายในการที่จะปราบปรามยาเสพติดที่กำหนดโดยพรรคไทยรักไทย และตัวอย่างของกระบวนการกำหนดนโยบายของต่างประเทศ โดยใช้นโยบายการป้องกันประเทศ (National Defense Policy) ของสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่กำหนดไว้ตามเอกสารยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีน ปี ค.ศ.๒๐๐๖ (China's National Defense : 2006) เพื่อใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์และเปรียบเทียบต่อไป

ตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบาย

อันเนื่องมาจากความแตกต่างหลากหลายของแนวคิดในการกำหนดนโยบาย นักวิชาการจำนวนมากจึงมีความพยายามในการสร้างตัวแบบและทฤษฎีขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการกำหนด โดยอิงจากฐานความคิดและค่านิยมเดิมที่เป็นความเชื่อของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนั้น จากการสำรวจตัวแบบในการกำหนดนโยบายกล่าวได้ว่าสามารถจำแนกออกเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ คือ ตัวแบบที่ยึดแนวคิดด้านรัฐศาสตร์ และตัวแบบที่ใช้แนวคิดด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งต่างได้รับอิทธิพลจากผลผลิตของระบบการเมืองและการบริหารจัดการทางสังคมในการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตามเมื่อสังคมมีความหลากหลาย

ทางความคิดมากขึ้น เริ่มมีการใช้ตัวแบบในการกำหนดนโยบายหลากหลายมากขึ้น^๑ เช่น มีการนำแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านศีลธรรมหรือหลักศาสนาต่างๆ มาเป็นแนวคิดในการกำหนดขึ้น ตัวอย่างเช่น ประเด็นเรื่องนโยบายการทำแท้ง จำเป็นต้องมีตัวแบบเชิงศีลธรรมมากำหนดแนวทางกำหนดนโยบายมากขึ้น เป็นต้น

นักทฤษฎีด้านนโยบายสาธารณะ (Public Policy) หรือนโยบายศาสตร์ (Policy Science) ได้กำหนดตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบายไว้มากตัวแบบ บางตัวแบบสอดคล้องกันหรือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน แต่บางตัวแบบค่อยข้างจะแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น Thomas R. Dye นักนโยบายศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงได้รวบรวมตัวแบบของการกำหนดนโยบายไว้ ๘ ตัวแบบ^๒ คือ (๑) ตัวแบบเชิงสถาบัน (Institutional Model) (๒) ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) (๓) ตัวแบบกลุ่ม (Group Model) (๔) ตัวแบบชนชั้นปกครอง (Elite Model) (๕) ตัวแบบหลักเหตุผล (Rationalism Model) (๖) ตัวแบบ (การเปลี่ยนแปลง) ในส่วนเพิ่ม (Incrementalism Model) (๗) ตัวแบบทฤษฎีเกม (Game Model) และ (๘) ตัวแบบระบบ (System Model) โดยมีรายละเอียดในแต่ละตัวแบบ ดังนี้

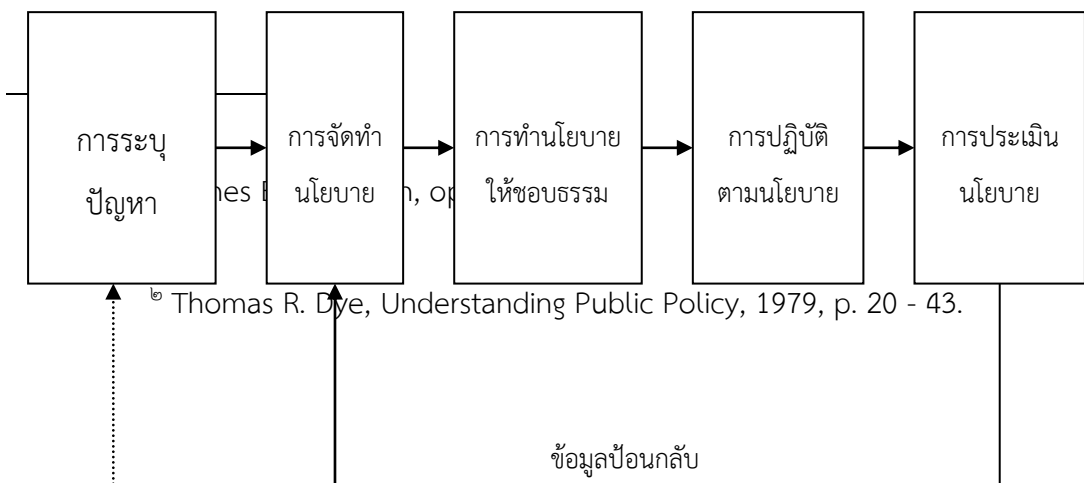
๑. ตัวแบบเชิงสถาบัน

เนื่องจากนโยบายสาธารณะและสถาบันของรัฐมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด เพราะนโยบายสาธารณะเกิดขึ้นได้โดยการกำหนด และนำไปปฏิบัติโดยองค์กรของรัฐ ดังนั้นสถาบันของรัฐจึงเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบาย และสถาบันของรัฐก่อให้เกิดลักษณะสำคัญของนโยบาย ๓ ประการคือ (๑) รัฐเป็นองค์กรที่ทำให้นโยบายของรัฐชอบด้วยกฎหมาย (๒) นโยบายของรัฐมีผลเป็นการทั่วไปครอบคลุมอาณาเขตของอำนาจรัฐ และ (๓) รัฐผูกขาดอำนาจการบังคับในสังคมที่รัฐมีอำนาจครอบคลุมอยู่ ซึ่งการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายในรูปแบบสถาบันได้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายที่ปรากฏในรูปแบบกฎหมายต่างๆ หรือโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายในการกำหนด

๒. ตัวแบบกระบวนการ

รูปแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบกระบวนการ เน้นกระบวนการของการกำหนดนโยบายโดยแบ่งเป็นขั้นตอนต่างๆ ตามภาพที่ ๓ - ๑ ดังนี้

ภาพที่ ๓ - ๑ ขั้นตอนต่างๆ ของการกำหนดนโยบายแบบกระบวนการ



ที่มา : Thomas R Dye, Understanding Public Policy, Homewood, II : Dorsey Press, 1979.

- ๒.๑ การระบุปัญหา เช่น การพิจารณาปัญหาที่ต้องการให้รัฐดำเนินการแก้ไข
- ๒.๒ การจัดทำนโยบาย เช่น การยกร่างนโยบาย เพื่อแก้ไขปัญหาขององค์กรที่เป็นเจ้าของเรื่องนั้น
- ๒.๓ การทำนโยบายให้ชอบธรรม เช่น การให้องค์กรของรัฐมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอนุมัตินโยบายนั้น
- ๒.๔ การปฏิบัติตามนโยบายเมื่อนโยบายได้รับการอนุมัติจากองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายแล้ว องค์กรของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะต้องนำไปปฏิบัติเพื่อให้นโยบายนั้นบรรลุผล
- ๒.๕ การประเมินนโยบาย ภายหลังจากที่มีการปฏิบัติตามนโยบายจะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนด เพื่อให้ทราบความสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติตามนโยบาย และเป็นการป้อนข้อมูลย้อนกลับสำหรับการจัดทำนโยบายและการระบุปัญหาต่อไป

๓. ตัวแบบกลุ่ม

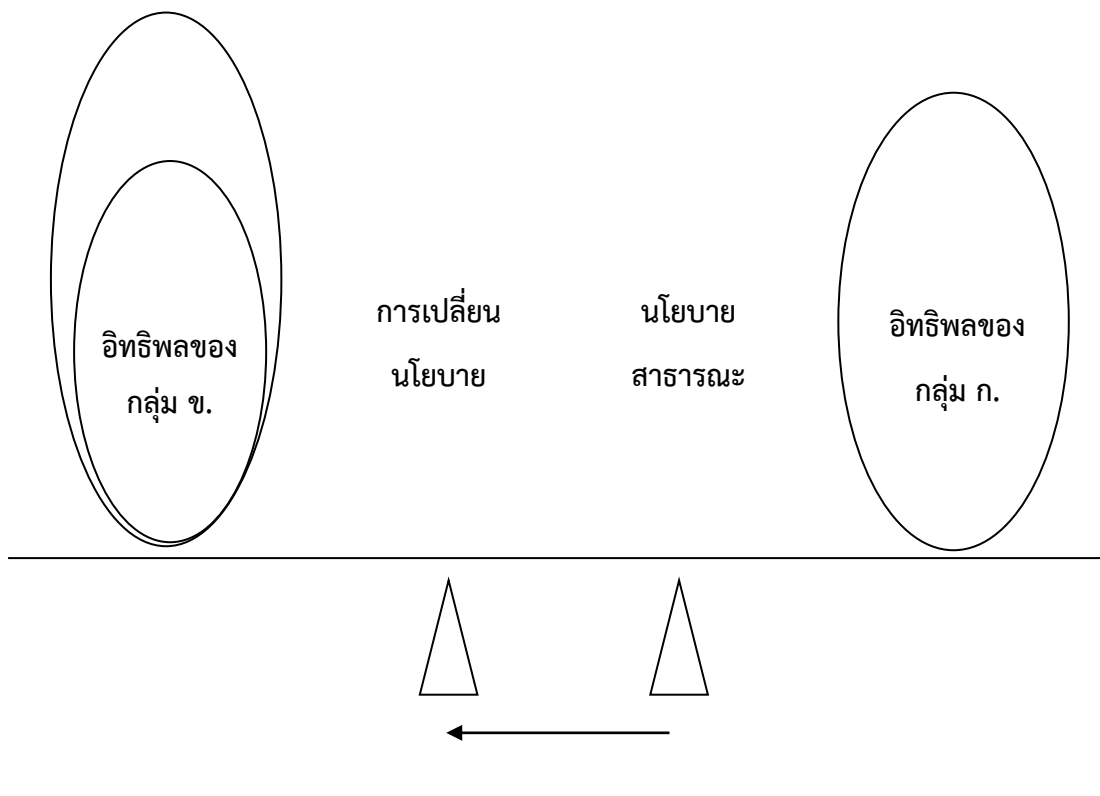
David B. Truman มีความเชื่อว่าปัจเจกชนจะมีความสำคัญในทางการเมืองต่อเมื่อปัจเจกชนนั้นได้กระทำในฐานะส่วนหนึ่งหรือแทนกลุ่มผลประโยชน์และการเมือง ซึ่งก็คือความพยายามของกลุ่มต่างๆ ที่จะมียุทธูปถัมภ์ต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้ขนาดของอิทธิพลของกลุ่มขึ้นอยู่กับปัจจัยของขนาดของกลุ่ม อำนาจทางเศรษฐกิจ ความแข็งแกร่งขององค์กรของกลุ่ม และความเหนียวแน่นภายในกลุ่ม^๓

Earl Latham ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบกลุ่มเพิ่มเติมว่า นโยบายสาธารณะแท้จริงเป็นผลของการบรรลุจุดของความดีนรณของกลุ่มต่างๆ ในขณะนั้น

^๓ David B. Truman, The Government Process, New York : Knopf, 1951, p. 37.

โดยได้เสนอภาพความสัมพันธ์ของอิทธิพลของต่าง “กลุ่ม” ที่มีผลต่อนโยบายสาธารณะ^๔ ตามภาพที่ ๓ - ๒ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่ออิทธิพลของกลุ่ม ก. มีมากกว่ากลุ่ม ข. นโยบายสาธารณะจะปรากฏจุดสมดุล ณ จุดหนึ่ง ซึ่งใกล้เคียงกับกลุ่ม ก. หากกลุ่ม ข. ต้องการจะเปลี่ยนนโยบาย กลุ่ม ข. จะต้องเพิ่มอิทธิพลของกลุ่ม ข. ให้มากขึ้น นโยบายจึงจะมีการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นอาจเปรียบเทียบการกำหนดนโยบายแบบกลุ่มได้กับนโยบายค่าจ้าง ที่มีกลุ่ม ๒ กลุ่ม พยายามให้ได้มาซึ่งนโยบายตามที่กลุ่มของตนต้องการ

ภาพที่ ๓ - ๒ แสดงอิทธิพลของกลุ่มต่อการกำหนดนโยบาย



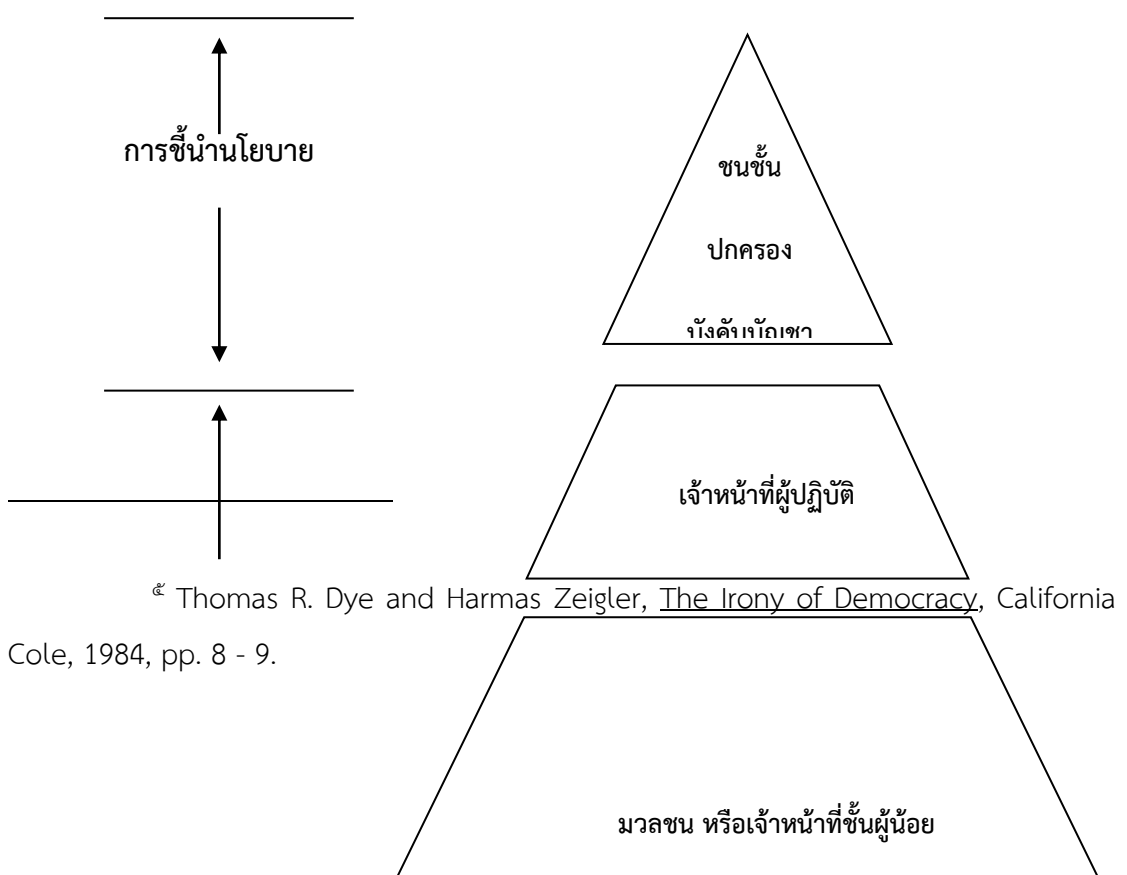
^๔ Earl Latham, *The Group Basis of Politics* in Heinz Eulau, Samuel J. Eldersveld and Morris Janowitz, eds., *Political Behavior*, New York : Free Press, 1986, p. 239.

ที่มา : Thomas R Dye, Understanding Public Policy, Homewood, II : Dorsey Press, 1979.

๔. ตัวแบบชนชั้นปกครอง

Thomas R. Dye และ Harmon Zeigler ได้เสนอว่าบางครั้งนโยบายของรัฐเกิดจากความประสงค์หรือค่านิยมของชนชั้นปกครอง โดยให้ความเห็นว่าชนชั้นปกครอง คือชนชั้นซึ่งกำหนดความเห็นของมวลชนยิ่งกว่ามวลชนจะกำหนดความเห็นของชนชั้นปกครอง โดยให้เหตุผลว่าในสังคมแบ่งเป็นกลุ่มชนจำนวนน้อยซึ่งมีอำนาจ และกลุ่มชนจำนวนมากที่ไม่มีอำนาจ โดยกลุ่มชนจำนวนน้อยจะเป็นผู้จัดสรรค่านิยมแก่สังคมและเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา ในการเคลื่อนไหวของกลุ่มชนที่ไม่ใช่ชนชั้นปกครองไปสู่ชนชั้นปกครองบังคับบัญชานั้น จะดำเนินไปอย่างเชื่องช้า และเฉพาะบุคคลที่เป็นที่ยอมรับของชนชั้นปกครองบังคับบัญชาเท่านั้น จึงจะสามารถไปอยู่ในวงจรของการมีอำนาจบังคับบัญชา ดังนั้นนโยบายสาธารณะไม่ได้สะท้อนความต้องการของมวลชนเท่ากับสะท้อนค่านิยมของชนชั้นปกครองบังคับบัญชา^๔ รูปแบบของการกำหนดนโยบายแบบชนชั้นปกครองตามภาพที่ ๓ - ๓

ภาพที่ ๓ - ๓ ตัวแบบชนชั้นปกครอง



การปฏิบัติตามนโยบาย



ที่มา : Thomas R Dye, Understanding Public Policy, Homewood, II : Dorsey Press, 1979.

๕. ตัวแบบหลักเหตุผล

Yehezkel Dror เสนอตัวแบบการกำหนดนโยบายหลักเหตุผล ซึ่งยึดหลักการบรรลุประโยชน์สูงสุดแก่สังคม โดยเสนอว่าไม่ควรกำหนดนโยบายของรัฐใดหากประโยชน์ที่ได้น้อยกว่าผลตอบแทนที่จะได้รับ และควรที่จะเลือกกำหนดนโยบายที่ให้ประโยชน์มากที่สุดเหนือค่าใช้จ่าย โดย Dror ได้เน้นว่า ประโยชน์ที่ได้รับไม่เพียงแต่คำนวณเป็นค่าของตัวเงินในเชิงเศรษฐศาสตร์เท่านั้น แต่จะต้องรวมพิจารณาถึงผลทางการเมือง สังคม และอื่นๆ ประกอบด้วย^๖ ทั้งนี้ การที่จะสามารถกำหนดนโยบายของรัฐโดยหลักเหตุผลได้ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องดำเนินการตามขั้นตอน ๑๘ ขั้นตอน ซึ่ง Thomas R.Dye ได้สรุปเหลือ ๕ ขั้นตอน^๗ คือ (๑) ศึกษาความประสงค์ที่แท้จริงของสังคมและทราบค่าสัมพันธ (Relative Weight) ของความประสงค์ต่างๆ นั้น (๒) ค้นหาทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย (๓) ศึกษาผลที่จะตามมาของทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย (๔) วิเคราะห์อัตราส่วนของประโยชน์และค่าใช้จ่ายของแต่ละทางเลือกของนโยบาย และ (๕) เลือกทางเลือกของนโยบายที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด

ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลโครงการใด ซึ่งสามารถให้ผลตอบแทนซึ่งคำนวณได้เป็นตัวเงิน ได้มีความพยายามที่จะใช้ตัวแบบหลักเหตุผลในการกำหนดนโยบายอยู่ไม่น้อย เช่น

^๖ Yehezkel Dror, Public Policy Making Reexamined, Pennsylvania : Chandler, 1986, p. 179.

^๗ Thomas R. Dye, op. cit., p. 31.

โครงการสร้างอ่างเก็บน้ำหรือการสร้างเขื่อนต่างๆ ได้มีการพิจารณาถึงประโยชน์ที่จะได้รับโดยเฉพาะด้านการเกษตรกรรม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายโดยตัวแบบหลักเหตุผลมีอุปสรรคจากการที่ประโยชน์และค่าใช้จ่ายในหลายๆ ด้าน ยังไม่สามารถคำนวณหรือกำหนดเป็นรูปธรรมหรือเป็นเชิงปริมาณได้ และการที่ผู้กำหนดนโยบายไม่ได้รับการกระตุ้นให้ตัดสินใจเลือกนโยบายบนพื้นฐานของเป้าประสงค์ที่แท้จริงของสังคม แต่จะพยายามกำหนดนโยบายโดยพิจารณาจากความพยายามที่จะเพิ่มผลตอบแทนแก่ตนเอง ซึ่งอาจเป็นการเพิ่มอำนาจ เพิ่มสถานะภาพให้ได้รับการเลือกตั้งหรือได้รับผลพวงทางเศรษฐกิจ ฯลฯ

๖. ตัวแบบ (การเปลี่ยนแปลง) ในส่วนเพิ่ม

Charles E. Linblom เห็นว่า การกำหนดนโยบายของรัฐโดยแท้จริงเป็นการกำหนดนโยบายต่อเนื่องจากนโยบายในอดีต โดยเพียงแต่ดัดแปลงหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายเดิมนั้น^๘ โดยให้เหตุผลไว้ ๕ ข้อ คือ (๑) โดยทั่วไปผู้กำหนดนโยบายไม่มีเวลา ความรอบรู้ (Intelligence) หรือทรัพยากรมากพอที่จะค้นหาสืบสาวทางเลือกทั้งหมดที่จะกำหนดนโยบาย (๒) การกำหนดนโยบายใหม่ที่แตกต่างกันไป จะก่อให้เกิดสถานะที่ไม่แน่นอนของผลที่จะเกิดตามมา จึงไม่เป็นการปลอดภัยที่จะเสี่ยงต่อผลที่ไม่สามารถคาดหมายได้ (๓) นโยบายเดิมอาจได้มีการลงทุนไปเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการที่จะเปลี่ยนนโยบายแบบถอนรากถอนโคน (๔) การเปลี่ยนแปลงในส่วนเพิ่มหรือค่อยเป็นค่อยไปเป็นทางออกที่ดีที่สุด ที่ทำให้ทุกฝ่ายพอใจ และ (๕) การที่ไม่สามารถหาข้อยุติเกี่ยวกับเป้าประสงค์หรือค่านิยมที่แน่นอน หรือแน่ชัดของสังคมจึงเป็นการสะดวกสำหรับรัฐซึ่งมีลักษณะเป็นพหุสังคม (Pluralist Society) ที่จะดำเนินการโครงการที่มีอยู่ต่อเนื่องต่อไปดีกว่าที่จะดำเนินการวางแผนนโยบายทั้งปวงเพื่อเป้าหมายหรือปณิธานทางสังคมใดใหม่เป็นการเฉพาะ

จะเห็นได้ว่าตัวแบบ (การเปลี่ยนแปลง) ในส่วนเพิ่มของ Charles E. Linblom ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักทฤษฎีทางนโยบายสาธารณะ หรือนโยบายศาสตร์มากพอควรแต่การกำหนดนโยบายตามลักษณะของ Linblom ก็ต้องยอมรับว่า ยังมีอยู่ในหลายองค์กรที่ผู้มีอำนาจหน้าที่นิยมใช้เป็นตัวแบบ เพราะเป็นการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะ “รักษาสถานะภาพเดิม” หรือ “รักษาเก้าอี้” ไว้ได้อย่างปลอดภัยกว่าตัวแบบอื่น

๗. ตัวแบบทฤษฎีเกม

การกำหนดนโยบายตามแบบตัวแบบทฤษฎีเกม ประยุกต์ข้อเท็จจริงที่ว่าไม่มีนโยบายใดที่เป็นนโยบายที่ดีที่สุด เพราะผลของนโยบายที่กำหนดขึ้นอยู่กับกำหนดยุทธศาสตร์ของ

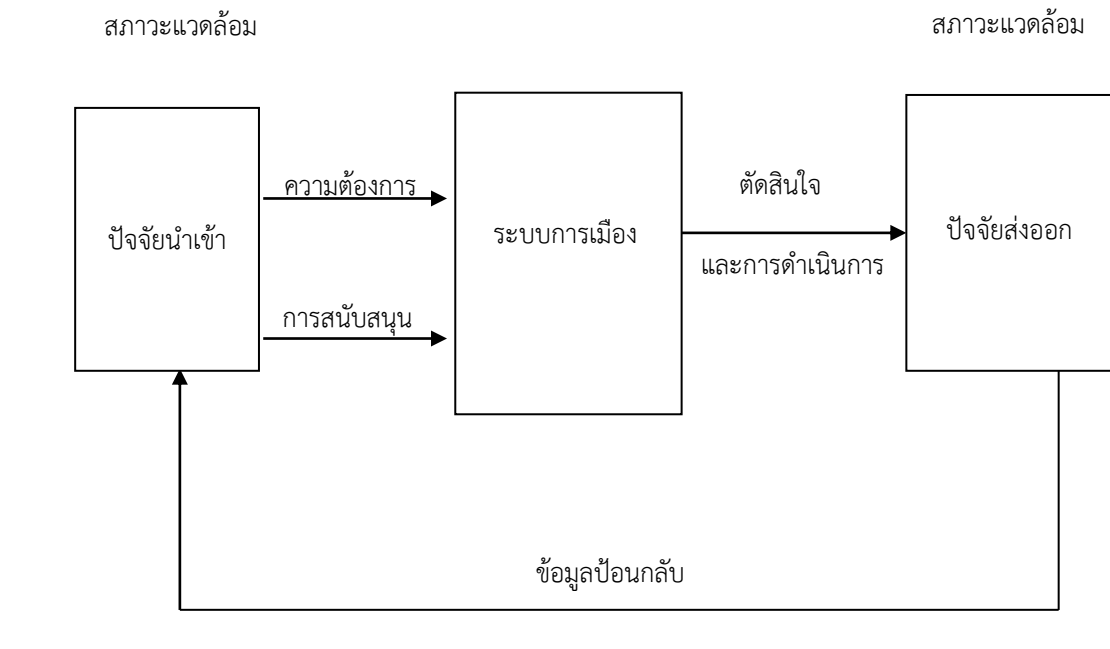
^๘ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Randall B. Ripley and Grace A' Franklin, *Bureaucracy and Policy Implementation*, Illinois : The Dorsey Press, 1982, Chapter 1.

อีกฝ่ายหนึ่งหรือฝ่ายตรงข้ามด้วย การกำหนดนโยบายโดยตัวแบบทฤษฎีเกมนี้จึงเหมือนกับการเล่นไฟระหว่างคนมากกว่าหนึ่งฝ่าย ที่จะต้องทายใจว่าอีกฝ่ายมีไพ่อะไรอยู่ในมือ และจะเรียกได้ไพ่อะไร ไพ่ที่ฝ่ายหนึ่งมีอยู่หรือเรียกได้ จะมีผลต่อการแพ้หรือชนะของอีกฝ่าย^๙ การกำหนดนโยบายโดยตัวแบบทฤษฎีเกม จะสามารถประยุกต์ได้ดีในกรณีของการเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงและทบวงต่างๆ เพราะวงเงินงบประมาณประจำปีมีจำนวนจำกัด

๘. ตัวแบบระบบ

David Easton ได้ประยุกต์ทฤษฎีระบบมาอธิบายการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยระบบแบ่งเป็นสถานะแวดล้อมภายนอกและองค์ประกอบภายในระบบ ซึ่งแบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และปัจจัยส่งออก (Output)^{๑๐} โดยความต้องการ (Demands) และการสนับสนุน (Supports) เป็นตัวนำปัจจัยนำเข้าไปสู่ระบบการเมือง และมีการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะอันเป็นปัจจัยส่งออก และมีสถานะแวดล้อมต่างๆ เช่น สถานะแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยาและอื่นๆ เป็นตัวกำหนดปัจจัยนำเข้า ระบบการเมือง และปัจจัยส่งออก ตามภาพที่ ๓ - ๔

ภาพที่ ๓ - ๔ ตัวแบบระบบที่ใช้กำหนดนโยบายสาธารณะ



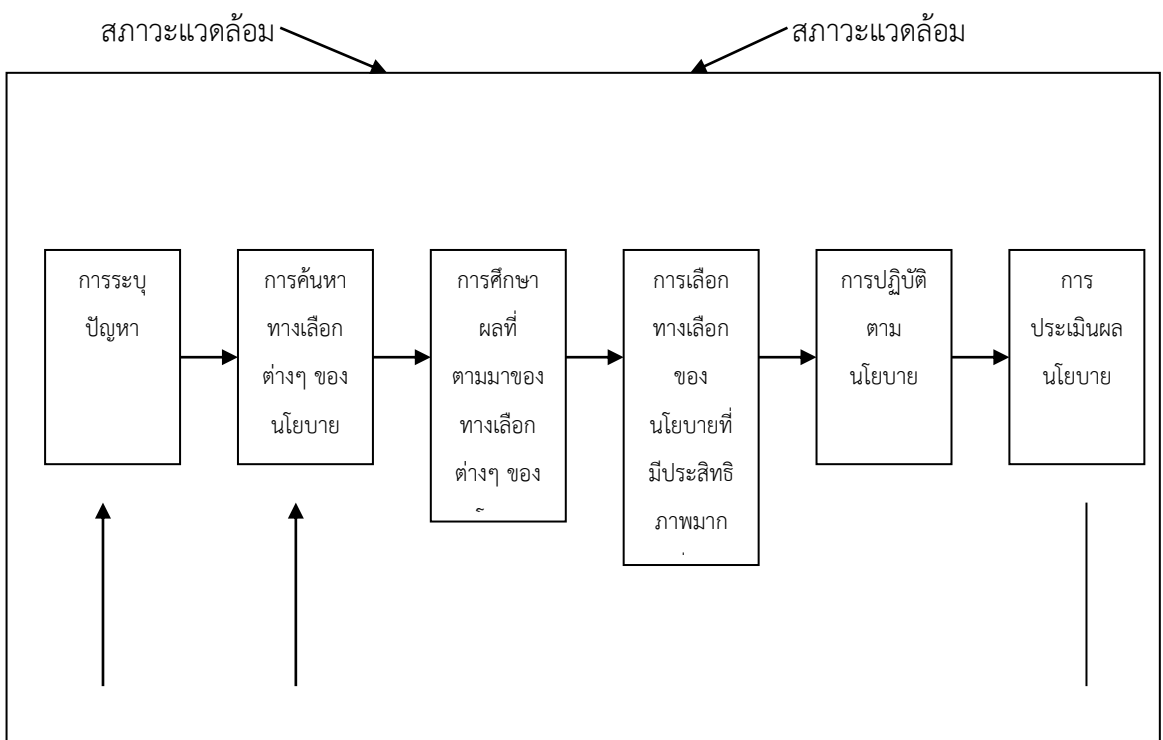
^๙ Thomas R. Dye, op. cit., p. 37.

^{๑๐} David Easton, A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, 1965, pp. 108 - 131.

ที่มา : Thomas R Dye, Understanding Public Policy, Homewood, Il : Dorsey Press, 1979.

ตัวแบบต่างๆ ข้างต้น เป็นกรอบความคิดในการอธิบายบทบาทของปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการก่อรูปและการกำหนดนโยบาย โดยตัวแบบจะกำหนดหลักการและองค์ประกอบสำคัญซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนในการกำหนดนโยบาย ความแตกต่างของจุดเด่นจุดด้อยในแต่ละตัวแบบที่มาจาก และปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ และความเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมือง เพื่อให้การกำหนดนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถปรับใช้ตามกรณีปัญหา สถานการณ์ สภาพพื้นที่ และกลุ่มเป้าหมาย โดยทฤษฎีตัวแบบทั้ง ๘ ตัวแบบนี้ มีหลายตัวแบบที่ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถใช้เป็นกรอบแนวคิดในการอธิบายบทบาทของปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการก่อรูปและการกำหนดนโยบาย และสามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพในการวางแผนกำหนดนโยบายกองทัพเรือ ซึ่งแต่ละตัวแบบมีจุดเด่นจุดด้อยแตกต่างกัน ตัวแบบที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการในการออกแบบได้อย่างชัดเจนเป็นขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มต้นกำหนดนโยบายจนกระทั่งได้นโยบายออกมา คือ ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบหลักเหตุผล และตัวแบบระบบ ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้นำตัวแบบทั้ง ๓ ตัวแบบมาประยุกต์เข้าด้วยกัน เป็นตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยเพื่อให้เกิดตัวแบบของการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน ครอบคลุม เข้าใจง่าย และมีกระบวนการที่ต่อเนื่องกันอยู่บนหลักเหตุผล ตามภาพที่ ๓ - ๕ ซึ่งจะมีสภาวะแวดล้อมภายนอกกระบวนการ และองค์ประกอบภายในระบบ ซึ่งแบ่งเป็น ๖ ขั้นตอน ได้แก่

ภาพที่ ๓ - ๕ ตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย





ที่มา : ผู้วิจัย

ขั้นที่ ๑ ระบุปัญหา โดยพิจารณาปัญหาที่ต้องการดำเนินการแก้ไข จากการศึกษาความต้องการที่แท้จริง เพื่อทราบถึงค่าความสัมพันธ์ (Relative Weight) ของความต้องการใช้แก้ปัญหาที่ได้ระบุไว้ต่างๆ นั้น

ขั้นที่ ๒ การศึกษาผลที่ตามมาของทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย โดยจะต้องมีการวิเคราะห์อัตราส่วนของประโยชน์และค่าใช้จ่ายของแต่ละทางเลือกของนโยบาย

ขั้นที่ ๓ การศึกษาผลที่ตามมาของทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย โดยจะต้องมีการวิเคราะห์อัตราส่วนของประโยชน์และค่าใช้จ่ายของแต่ละทางเลือกของนโยบาย

ขั้นที่ ๔ การเลือกทางเลือกของนโยบายที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด จากนั้นจะต้องทำนโยบายให้มีความชอบธรรม โดยให้ผู้มีอำนาจอนุมัตินโยบายนั้น

ขั้นที่ ๕ การปฏิบัติตามนโยบาย เมื่อนโยบายได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจแล้ว หน่วยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพื่อให้นโยบายนั้นบรรลุผล

ขั้นที่ ๖ การประเมินผลนโยบาย ภายหลังจากที่มีการปฏิบัติตามนโยบายจะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนด เพื่อให้ทราบสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติตามนโยบาย และเป็นการป้อนข้อมูลย้อนกลับสำหรับการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงนโยบายในโอกาสต่อไป

นอกเหนือจากตัวแบบทั้ง ๓ ตัวแบบ ที่ผู้วิจัยนำมาประยุกต์เข้าด้วยกันเป็นตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยแล้ว ตัวแบบที่ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถใช้เป็นกรอบในการอธิบายบทบาทของปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการก่อรูปและการกำหนดนโยบายกองทัพเรือ คือตัวแบบขั้นปฏิกิริยา เนื่องจากกองทัพเรือเป็นหน่วยงานที่มีการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้น การตัดสินใจในการแก้ปัญหาหรือดำเนินการในเรื่องต่างๆ จะขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาของหน่วย ซึ่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพเรือคือผู้บัญชาการทหารเรือ

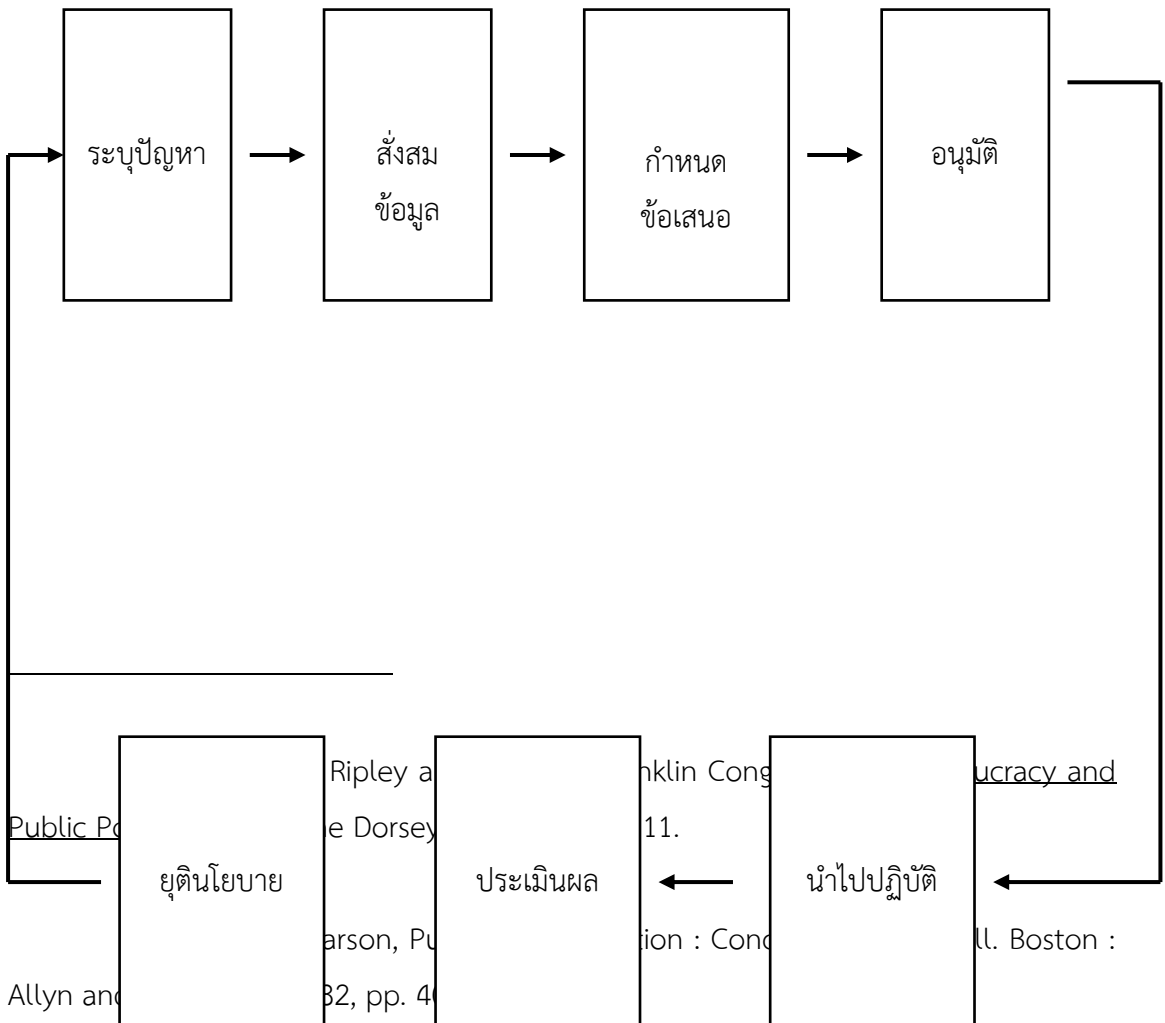
กระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Making Process)

กระบวนการกำหนดนโยบาย ถือเป็นกลไกสำคัญขั้นต้นขององค์กรที่มุ่งวางกรอบแนวทางการดำเนินงาน เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จในการดำเนินการใดๆ ตามเจตนารมณ์ที่ต้องการ หรือ อาจกล่าวได้ว่าเป็นขั้นตอนที่องค์กรใดๆ ก็ตามที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายได้ทำการตัดสินใจประการใดประการหนึ่ง สำหรับแก้ไขปัญหาก็กำลังเผชิญอยู่หรือการป้องกันไม่ให้เกิดขึ้น รวมถึงการมุ่งหวังที่จะสร้างสภาพการณ์ที่พึงประสงค์ขึ้น จากนั้นหลังจากที่ได้เนื้อหาสาระของนโยบายแล้ว ก็จะเป็นการมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป^{๑๑}

กระบวนการกำหนดนโยบายมีนักวิชาการหลายท่านนำเสนอขั้นตอนในการกำหนดไว้หลายรูปแบบ ในที่นี้จะขอนำเสนอขั้นตอนในการกำหนดนโยบายที่น่าสนใจของนักวิชาการ ๒ ท่าน คือ

๑. David G. Garson^{๑๒} ได้จำแนกขั้นตอนการกำหนดนโยบายไว้ ๗ ขั้นตอน ตามภาพที่ ๓ - ๖ ดังนี้

ภาพที่ ๓ - ๖ ขั้นตอนการกำหนดนโยบายของ David G. Garson





ที่มา : David G. Garson, Public Administration : Concept Reading Skill. Boston : Allyn and Bacon Inc., 1982.

๑.๑ การระบุปัญหาหรือระบุข้อเสนอ (Problem/Proposal Identification)

เป็นการกำหนดนิยามความหมาย ความสำคัญ และความรุนแรงของปัญหา เป็นการตั้งคำถามถึงพื้นฐานของแนวความคิด ความเข้าใจ ค่านิยมในการกำหนดประเด็นปัญหา อันเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการกำหนดนโยบาย ขณะเดียวกันเป็นการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานจากความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบาย รายละเอียดของขั้นตอนนี้ ได้แก่ การรับรู้ปัญหา (Perception) การนิยามปัญหา (Definition) และการตั้งประเด็นปัญหา (Agenda Setting)

๑.๒ การสังสมข้อมูลและการนำเสนอนโยบายโดยผู้แทน (Aggregation and Representation)

เป็นการสังสม ทบทวนข้อมูลที่มีหลากหลายจากแหล่งต่างๆ เพื่อให้เห็นภาพรวมของสถานการณ์ปัญหาที่ชัดเจนขึ้น มีรายละเอียดคือ การสังสมข้อมูล (Aggregation) การจัดระเบียบข้อมูล (Data Organization) และการนำเสนอข้อมูลโดยคนที่เป็นผู้แทนให้ผู้อื่นตระหนักรับรู้ก่อนกำหนดนโยบาย(Representation)

๑.๓ การกำหนดข้อเสนอ (Proposal Formulation)

เป็นการตรวจสอบข้อเสนอแนะต่างๆ ที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย โดยควรมีกระบวนการตรวจสอบและกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบายด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การวิจัย (Research) การทบทวน (Review) การพิจารณา กำหนดโครงการ (Projection) การเลือกสรรแนวนโยบาย(Selection) เป็นต้น

๑.๔ การรับรองและอนุมัตินโยบาย (Adoption and Legitimization)

รับรองหรือการอนุมัติเห็นชอบตามข้อเสนอในขั้นตอนที่แล้ว ขั้นตอนนี้มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนิติบัญญัติ ในกรณีที่นโยบายที่เสนอเป็นลายลักษณ์อักษรจำเป็นต้องผ่านสถาบันที่เกี่ยวข้อง ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร กิจกรรมในขั้นตอนนี้ได้แก่ การให้ความเห็นชอบในแนวทางที่ใช้

(Agreement on Means) การบ่งชี้ถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น (Identification of Interests) การติดต่อสื่อสาร (Communication) การอนุมัติเห็นชอบ (Approval) และการพิจารณาจัดงบประมาณ (Budgeting)

๑.๕ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) เป็นการจัดทำแผนงานต่างๆ ในรายละเอียดที่จะนำไปปฏิบัติได้ เช่น มีการจัดระเบียบองค์กร (Organization) การแปลความหมายของนโยบาย (Interpretation) และการนำไปประยุกต์ปฏิบัติ (Application) ขั้นตอนนี้อาจจะเผชิญกับอิทธิพลของกลุ่มกดดันหรือกลุ่มพลังต่างๆ ถ้าไม่สามารถสื่อสารสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนได้ดีพอและอาจทำให้กระบวนการมีความล่าช้าและนำไปสู่การปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ถูกต้องจริงจังมากขึ้น

๑.๖ การประเมินผลโครงการ (Program Evaluation) เป็นการประเมินผลโครงการหรือแผนงานอันเป็นแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมของนโยบายที่กำหนด และเป็นกระบวนการปฏิบัติงานจริง กิจกรรมในขั้นตอนนี้ ได้แก่ การกำหนดเนื้อหาหรือสิ่งที่ต้องการประเมินให้ชัดเจน (Specification) การสร้างเครื่องมือชี้วัดความสำเร็จ/ความล้มเหลว (Measurement) การวิเคราะห์ (Analysis) และการให้ข้อเสนอแนะ (Recommendations)

๑.๗ การยุตินโยบายและการต่อเนื่องของนโยบาย (Policy Succession and Program Termination) เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่นโยบายบรรลุผลหรือไม่บรรลุผล และจำต้องยุติการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบาย ขั้นตอนนี้เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแผนงานจากเดิมที่มีการกำหนดไว้ โดยมีกิจกรรมสำคัญ ได้แก่ การแก้ไขปัญหาหรือการเปลี่ยนแปลงปัญหา (Problem Resolution or Change) การยุตินโยบายเมื่อปัญหาได้รับการแก้ไข (Resolution Termination) และการสร้างนโยบายหรือแผนงานต่อเนื่อง (Program Succession)

๒. กุลธน ธนาพงศธร^{๑๓} ได้กล่าวว่ากระบวนการกำหนดนโยบาย จำแนกได้เป็น ๗ ขั้นตอน สำคัญๆ ตามภาพที่ ๓ - ๗ ดังนี้

ภาพที่ ๓-๗ ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของ กุลธน ธนาพงศธร



^{๑๓} กุลธน ธนาพงศธร, op. cit., หน้า ๒๔๗ - ๒๔๘.

ที่มา : กุศล ธนาพงศธร, ๒๕๕๓

๒.๑ **ขั้นการพิจารณาถึงปัญหาต่างๆ ที่ต้องการแก้ไข** กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น ย่อมจะต้องมีการพิจารณาถึงปัญหาที่จะต้องแก้ไขโดยนโยบายนั้นๆ แต่เนื่องจากในองค์กรหนึ่งๆ ในขณะใดขณะหนึ่งย่อมจะมีปัญหาต่างๆ อยู่อย่างมากมาย ดังนั้นในขั้นตอนนี้ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องทำการค้นหาและรวบรวมปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ในขณะนั้น และจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนก่อน-หลังที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านั้น แล้วตัดสินใจเลือกปัญหาที่มีความสำคัญเร่งด่วนที่สุดที่จะต้องแก้ไขโดยการกำหนดเป็นนโยบายต่อไป

๒.๒ **ขั้นการเสนอความคิดริเริ่ม** กล่าวคือ เป็นขั้นตอนการเสนอความคิดริเริ่มต่างๆ ที่จะเป็นหนทางในการแก้ปัญหาที่ได้รับการคัดเลือกแล้วว่ามีวามสำคัญเร่งด่วนที่สุด ในการเสนอความคิดริเริ่มนี้ ผู้เสนออาจจะเสนอหนทางเลือกแก้ไขได้หลายๆ วิธี และผู้เสนอแนะความคิดริเริ่มอาจจะเป็นบุคคลในฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ หรือบุคคลใดก็ได้

๒.๓ ขั้นการค้นหา รวบรวมข่าวสารข้อมูล และปัจจัยต่างๆ เพื่อเป็นหลักประกันได้ว่าความคิดริเริ่มต่างๆ ที่มีผู้เสนอแนะขึ้นนั้น เป็นความคิดที่สามารถนำมาปฏิบัติได้ และสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้สำเร็จตามเป้าหมาย จึงต้องมีการประมวลรวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่างๆ ที่สังคมนั้นมีอยู่หรือเป็นอยู่ในขณะนั้นให้มากที่สุดและถูกต้องตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด

๒.๔ ขั้นการยกร่างนโยบายเบื้องต้น เมื่อได้ประมวลรวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่างๆ ซึ่งจะเป็นเครื่องตัดสินใจได้ว่า ความคิดริเริ่มใดที่สามารถนำมากำหนดเป็นนโยบายและสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างแท้จริงแล้ว ก็ดำเนินการยกร่างเป็นนโยบายขั้นแรกเอาไว้คร่าวๆ โดยอาจที่จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง

๒.๕ ขั้นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย เมื่อได้ดำเนินการยกร่างนโยบายขั้นต้นแล้วก่อนที่จะได้กำหนดเป็นนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดออกไปอย่างเด็ดขาด ผู้กำหนดนโยบายควรจะได้รับฟังความคิดเห็น ทศนคติและปฏิกิริยาจากผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน กลุ่มชน และองค์กรต่างๆ เกี่ยวกับร่างนโยบายนั้น ซึ่งขั้นตอนนี้เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชนและกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ได้แสดงทัศนะที่จะยอมรับหรือไม่ยอมรับร่างนโยบายนั้นๆ และเท่ากับเปิดโอกาสให้ผู้กำหนดนโยบายมีเวลาสำรวจ ตรวจสอบ ประเมินผลและแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้นให้มีความถูกต้องสมบูรณ์อย่างแท้จริง ซึ่งเท่ากับเป็นการทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายมีความรอบคอบรัดกุมมากยิ่งขึ้น

๒.๖ ขั้นการกำหนดหรือวางนโยบาย หลังจากที่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในร่างนโยบายเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้กำหนดนโยบายก็ดำเนินการวางหรือกำหนดนโยบายเป็นขั้นสุดท้าย ซึ่งเท่ากับว่าภารกิจในการกำหนดนโยบายใกล้ที่จะสิ้นสุดลงแล้ว

๒.๗ ขั้นการประกาศใช้นโยบาย นโยบายที่ได้กำหนดขึ้นอย่างเรียบร้อยแล้วนั้น จะยังไม่มีผลบังคับใช้ตราบเท่าที่ยังมิได้มีประกาศให้ใช้ได้ทราบโดยทั่วถึง ดังนั้น การประกาศใช้นโยบายจึงเท่ากับเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดนโยบาย และถือว่าเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากระบวนการในการกำหนดนโยบายของนักวิชาการที่นำเสนอในเบื้องต้นนั้นมีความใกล้เคียงกัน แม้ว่าจะมีการกำหนดเกณฑ์หรือวิธีการจำแนกแตกต่างกันก็ตาม แต่รายละเอียดที่สำคัญในการกำหนดนโยบายแต่ละตัวแบบมีลักษณะใกล้เคียงกัน ไม่แตกต่างกันมากนัก โดย David G. Garson ได้จำแนกขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายไว้ ๗ ขั้นตอน มีจุดเด่นที่มีความครอบคลุม เริ่มจากการระบุปัญหาจนกระทั่งกำหนดนโยบายที่จะใช้ในการแก้ปัญหาออกมา นำนโยบายไปปฏิบัติและประเมินผล เพื่อการยุตินโยบายเมื่อปัญหาได้รับการแก้ไขแล้ว หรือการสร้างนโยบายหรือแผนงานต่อเนื่องต่อไป แต่มีจุดด้อยที่ขั้นตอนของการระบุปัญหาจนกระทั่งได้นโยบายออกมาไม่ชัดเจน ส่วนกุสธน ธนาพงศธร ได้จำแนกขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายไว้ ๗ ขั้นตอน

เช่นเดียวกัน โดยเริ่มจากการพิจารณาถึงปัญหาต่างๆ การเสนอหนทางในการแก้ปัญหา จนกระทั่ง กำหนดหรือวางนโยบายและประกาศใช้นโยบาย จึงเป็นการพิจารณาเพียงแค่การประกาศใช้นโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดนโยบาย และถือว่าเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยไม่พิจารณาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผล และการยุตินโยบาย และการต่อเนื่องของนโยบาย เช่นดังที่ David G. Garson ได้จำแนกขั้นตอนไว้ จึงเป็นจุดด้อยในเรื่องนี้ แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการกำหนดนโยบายของกฤษณ ธนาพงศธร ก็มีจุดเด่นที่ได้แบ่งขั้นตอนการกำหนดนโยบายที่ละเอียดน่าสนใจ เมื่อนำขั้นตอนการกำหนดนโยบายของทั้ง ๒ ท่านมาประยุกต์เข้าด้วยกัน จะได้ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยที่ละเอียดและครอบคลุม ทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบายและกระบวนการย้อนกลับ ที่สามารถที่จะนำมาใช้พิจารณายุตินโยบาย หรือปรับปรุงการกำหนดนโยบายในภายหลังได้ ออกมาเป็น ๑๐ ขั้นตอน ตามภาพที่ ๓ - ๘ ได้แก่

๑. การระบุปัญหา เป็นการค้นหาและรวบรวมปัญหาที่มีอยู่ในขณะนั้น มาจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านั้น แล้วเลือกปัญหาที่มีความสำคัญเร่งด่วนที่สุดที่จะต้องแก้ไขโดยการกำหนดเป็นนโยบายต่อไป

๒. การส่งสมข้อมูล เป็นการที่ส่งสม ทบทวนเพื่อให้เห็นภาพรวมของสถานการณ์ที่ชัดเจน จัดระเบียบข้อมูล และนำเสนอให้ผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายได้รับทราบ

๓. การเสนอหนทางให้การแก้ปัญหา เป็นการเสนอหนทางเลือกในการแก้ปัญหา ที่ได้รับคัดเลือกแล้วว่ามีความสำคัญเร่งด่วนที่สุดในหลายๆ วิธี

๔. การรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติม เป็นการประมวลรวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่างๆ ที่เป็นอยู่จริงในขณะนั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าหนทางในการแก้ปัญหาที่จะเลือกนั้น สามารถนำมาปฏิบัติและแก้ไขปัญหาดำเนินการได้ตามเป้าหมาย

๕. การยกร่างนโยบายเบื้องต้น เมื่อตัดสินใจเลือกที่จะใช้หนทางในการแก้ปัญหา หนทางใดมาใช้ และพิจารณาจากข้อมูลแล้วว่าสามารถแก้ไขปัญหาดำเนินการได้จริง ก็นำมายกร่างนโยบายขั้นแรกไว้ก่อน

๖. การเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างนโยบาย หลังจากยกร่างนโยบายเบื้องต้นแล้ว ก่อนที่จะกำหนดเป็นนโยบายควรได้รับฟังความคิดเห็น ทศนคติ และปฏิกิริยาจากผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายก่อน เพื่อตรวจสอบประเมินผลและแก้ไขให้นโยบายนั้นมีความถูกต้องสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

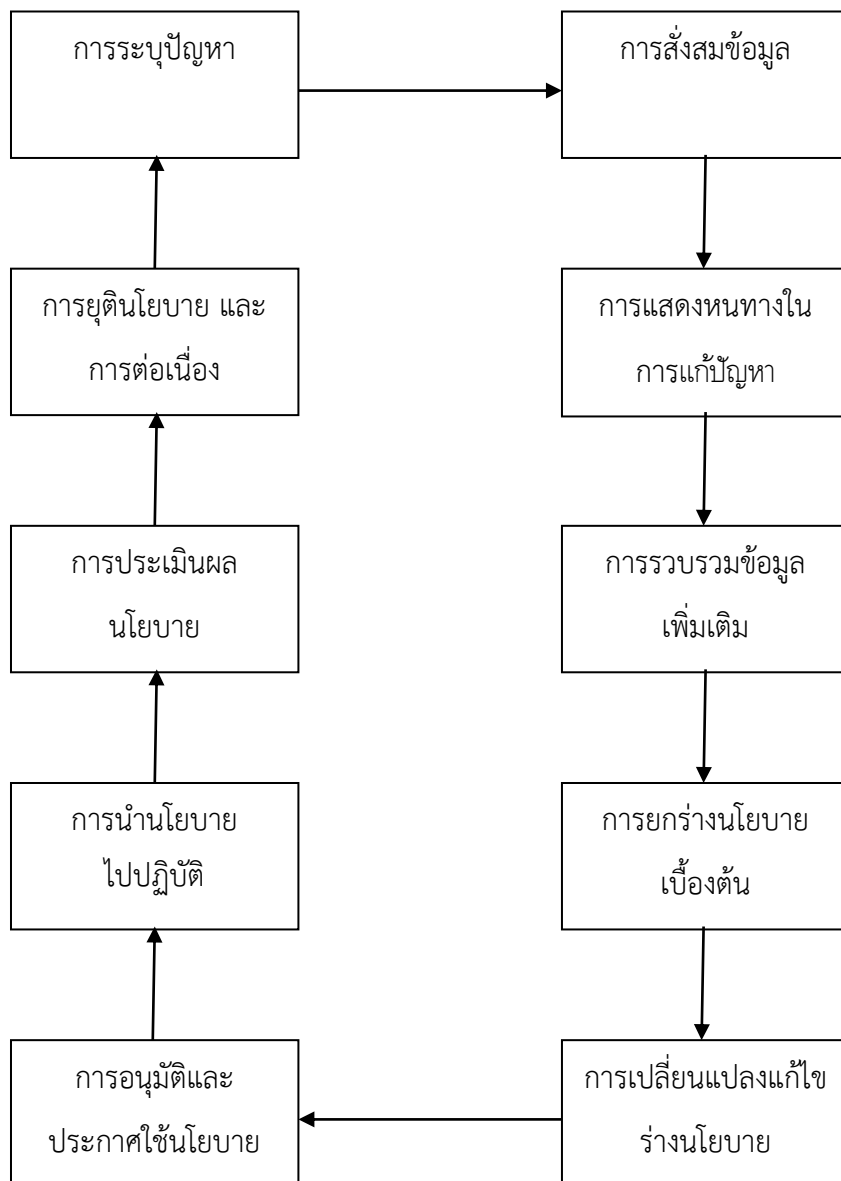
๗. การอนุมัติและประกาศใช้นโยบาย เป็นการอนุมัติเห็นชอบตามที่ได้มีการยกร่างนโยบาย และทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแล้ว จากนั้นจึงประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

๘. การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นส่วนการดำเนินการของหน่วยปฏิบัติหรือหน่วยที่เกี่ยวข้องที่จะนำนโยบายที่ได้อนุมัติแล้วไปจัดทำโครงการหรือแผนงานต่างๆ ในรายละเอียด และปฏิบัติตามแผนงานนั้น

๙. การประเมินผลนโยบาย เป็นการประเมินผลโครงการหรือแผนงานอันเป็นแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมของนโยบายที่กำหนด เพื่อวัดความสำเร็จ/ความล้มเหลวของนโยบาย

๑๐. การยุตินโยบายและการต่อเนื่องของนโยบาย เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่เป็นการยุตินโยบายเมื่อปัญหาได้รับการแก้ไข หรือเป็นแผนงานต่อเนื่องต่อไป หรือปรับปรุงนโยบายจากเดิมที่มีการกำหนดไว้

ภาพที่ ๓ - ๘ ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย
จากการประยุกต์ขั้นตอนของ David G. Garson กับ ขั้นตอนของกุลธนา พงษ์นคร



ที่มา : ผู้วิจัย

กรอบแนวคิดในการกำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์และกำลังรบ

วิสัยทัศน์ขององค์กรเป็นการบรรยายถึงสถานภาพขององค์กรที่พึงปรารถนาในอนาคต จึงควรมีลักษณะเป็นรูปธรรม และมีความเป็นไปได้ที่จะทำให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ปรารถนานั้นได้ เนื่องจากวิสัยทัศน์จะถูกใช้เป็นแนวคิดพื้นฐานในการวางแผนยุทธศาสตร์และการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร^{๑๔} ส่วนยุทธศาสตร์และกำลังรบจะมีกระบวนการกำหนดในหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับความคิดเชิงวิเคราะห์ของแต่ละบุคคลหรือแต่ละสถาบันการศึกษา แต่ทุกแบบจะใช้กระบวนการในทางตรรกศาสตร์หรือวิธีทางวิทยาศาสตร์เป็นหลักในการแก้ปัญหาเพื่อนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ทั้งสิ้น ซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์เราจะได้ทั้งวัตถุประสงค์และหนทางปฏิบัติ โดยที่วัตถุประสงค์และหนทางปฏิบัติ รวมเรียกว่า “นโยบาย”^{๑๕} ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ศึกษากรอบแนวคิดในการกำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์และกำลังรบ เพื่อเป็นหลักการและทฤษฎีในการศึกษาถึงกรอบแนวคิดของกระบวนการกำหนดนโยบาย

การกำหนดวิสัยทัศน์ เป็นขั้นตอนของการกำหนดจุดมุ่งหมายที่ยาวไกลในอนาคตขององค์กร โดยทั่วไปนิยมใช้เป็นจุดมุ่งหมายหลักขององค์กร ที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทขององค์กร หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งการกำหนดวิสัยทัศน์ คือ การหาคำตอบให้กับคำถามที่ว่า “เราต้องการจะเป็นอะไร” (What do we want to be?) หรือคำถามในเชิงธุรกิจที่ว่า “ธุรกิจเราควรจะเป็นอะไร” (What is our business should be?)^{๑๖} ดังนั้นวิสัยทัศน์จึงเปรียบเสมือนทิศเหนือแม่เหล็กที่มีไว้สำหรับให้ผู้นำองค์กรทุกระดับใช้เป็นแนวทางในการตกลงใจดำเนินงานให้บรรลุตามสิ่งที่พึงปรารถนาขององค์กร

^{๑๔} Paul R. Niven, *Balanced Scorecard Step-by-step for Government and Nonprofit Agencies*. (Hoboken, NJ : Wiley & Sons, 2003), p. 116.

^{๑๕} พลเรือตรี วิชิต พิชัยกุล, เอกสารประกอบการศึกษา วิชาหลักยุทธศาสตร์ การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ, สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง, ๒๕๒๕, หน้า ๓.

^{๑๖} สมยศ นาวิการ, “ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อองค์กร” (คำบรรยาย ณ วิทยาลัยการทัพเรือ) พ.ศ.๒๕๕๒.

ถึงแม้วิสัยทัศน์จะไม่ใช่กลไกที่ใช้ในการควบคุมเหตุการณ์หรือกิจกรรมในองค์กรก็ตาม แต่วิสัยทัศน์ก็มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาขององค์กรและจากการที่องค์กรมีปฏิสัมพันธ์กับสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีลักษณะเป็นพลวัตและไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ วิสัยทัศน์จึงต้องเป็นแนวทางหลักสำคัญที่จะนำพาให้คนในองค์กรปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง^{๑๗} และวิสัยทัศน์จะไม่เกิดประโยชน์เลยหากเพียงเขียนไว้อย่างดีในกระดาษ แต่ล้มเหลวในการปฏิบัติ^{๑๘} ดังนั้นผู้นำองค์กรจะต้องมีความมุ่งมั่นต่อวิสัยทัศน์ และต้องปรับแต่งการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามวิสัยทัศน์นั้น โดยควรจะต้องอธิบายชี้แจงให้คนในองค์กรเกิดความเข้าใจ ยอมรับ และนำไปใช้เป็นเป็นแนวทางในการตกลงใจดำเนินงานให้บรรลุตามสิ่งที่พึงปรารถนาขององค์กร

๑. กรอบแนวคิดในการกำหนดวิสัยทัศน์

Cynthia S. Perrotti ได้นำเสนอเทคนิคในการกำหนดวิสัยทัศน์ว่ามี ๓ วิธี^{๑๙} คือ (๑) **ฉันมีความฝัน (I have a dream)** เป็นการคิดถึงภาพของความปรารถนาในอนาคต โดยภาพของความปรารถนาในอนาคตที่ดีหรือวิสัยทัศน์ที่ดี^{๒๐} นั้น ควรมีลักษณะสั้น กระชับ และเข้าใจง่าย (ตัวอย่างเช่น วิสัยทัศน์ของประธานาธิบดีจอห์น เอฟ. เคนเนดีในการส่งมนุษย์อวกาศไปดวงจันทร์) ดึงดูดและซาบซึ้งใจต่อทุกภาคส่วนขององค์กร ไม่เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง สอดคล้องกับภารกิจและค่านิยมขององค์กร มีความชัดเจนที่สามารถประจักษ์ได้ (ควรหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า “ระดับโลก” หรือ “ชั้นนำ”) มีความเป็นไปได้ และช่วยกระตุ้น ผลักดันคนในองค์กร (๒) **ฉันอยู่ที่นั่นในอนาคต (I'm there in future)** เป็นการบอกว่าการกำหนดวิสัยทัศน์ จะใช้ข้อความสั้น กระชับอย่างเดียวไม่เพียงพอ แต่ควรต้องมีความชัดเจน และมีแรงบันดาลใจที่จะทำให้ได้ตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดด้วย เนื่องจากวิสัยทัศน์เป็นแนวความคิดที่มีความเด่นพิเศษที่ได้มาจากแนวคิดพื้นฐานขององค์กร ดังนั้นวิสัยทัศน์จะต้องมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับแนวคิดพื้นฐานขององค์กร มิฉะนั้นก็ไม่ต่างอะไรกับคำขวัญ หรือข้อความที่ซ้ำซากไร้แก่นสาร ที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดหรือคลาดเคลื่อนได้^{๒๑} และ

^{๑๗} Bob Gunn, A Compelling Vision for Business Partnership, Strategic Finance Magazine, August 1999, p. 14.

^{๑๘} Ibid.

^{๑๙} Cynthia S. Perrotti, Making a choice Consistent with the Organization's Vision, Newport, RI : Naval War College faculty paper, June 2004, pp. 2 - 4.

^{๒๐} Paul R. Niven, op. cit., pp. 117 - 118.

^{๒๑} Ira M. Levin, Vision Revisited, The Journal of Applied Behavioral Science, Vol. 36, No. 1, March 2000, pp. 95 - 96.

(๓) **มองย้อนกลับจากอนาคต (Look back from the future)** เป็นเทคนิคการกำหนดวิสัยทัศน์ ด้วยการมองย้อนกลับจากอนาคตของนายพล Gordon Sullivan อดีตเสนาธิการทหารของสหรัฐอเมริกา ว่าการกำหนดวิสัยทัศน์เปรียบเสมือนกับนักวิ่งที่มองเห็นตัวเองอยู่ ณ จุดปลายทางที่เส้นชัย (ในอนาคต) แล้วมองย้อนกลับไปยังจุดเริ่มต้น (ในปัจจุบัน) โดยจะต้องมุ่งมั่นให้ได้รับชัยชนะและฝ่าอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างทาง^{๒๒} โดยเขามีความเชื่อว่า การพัฒนาอย่างกว้างขวางขององค์กรมีความเป็นไปได้ ด้วยการมองย้อนกลับจากอนาคต และการกำหนดเส้นทางที่สำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ และได้ให้แนวทางในการกำหนดวิสัยทัศน์ด้วยการมองย้อนกลับจากอนาคตด้วยการตั้งคำถามพื้นฐาน ได้แก่ อะไรคือความคาดหวังขององค์กร กิจกรรมอะไรที่ท่านดำเนินการอยู่ อะไรคือความคาดหวังของท่าน ในวันพรุ่งนี้ อะไรจะเป็นกลยุทธ์ของท่าน อะไรที่จะทำให้เป็นผู้นำด้านการตลาดได้ในวันพรุ่งนี้ อย่าถามตัวเองว่ารูปแบบองค์กรต่อไปจะเป็นอย่างไร แต่ต้องถามตัวเองว่ารูปแบบองค์กรต่อ ๆ ไปหลังจากนั้นจะเป็นอย่างไร ซึ่งหมายความว่า อย่ายึดติดอยู่กับการจัดองค์กรตามรูปแบบในปัจจุบัน แต่ต้องจินตนาการรูปแบบองค์กรต่อไปอีกในอนาคต โดยไม่ติดอยู่ในกรอบของความเป็นไปในปัจจุบัน^{๒๓}

นอกจากการนำเสนอเทคนิคในการกำหนดวิสัยทัศน์แล้ว Cynthia S. Perrotti ยังแนะนำเกี่ยวกับกระบวนการตกลงใจ ซึ่งสามารถนำไปใช้กำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กร และการวางแผนยุทธศาสตร์เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์และเป้าหมายขององค์กรได้ เนื่องจากการกำหนดกระบวนการตัดสินใจที่ดีจะทำให้สามารถรักษาทิศทางการพัฒนาองค์กรได้อย่างถูกต้อง ถึงแม้ว่าเส้นทางที่นำไปสู่ความสำเร็จอาจต้องประสบกับอุปสรรคความผันแปรนานาประการ ซึ่งกระบวนการตกลงใจที่ Perrotti แนะนำจะประกอบด้วย

๑.๑ การกำหนดทางเลือก

ผู้นำที่ดีจะต้องประเมินสิ่งท้าทายของยุทธศาสตร์องค์กรอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะต้องรู้ว่าช่องว่างระหว่างสถานภาพขององค์กรปัจจุบันกับองค์กรที่เราปรารถนาในอนาคต ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ว่าเป็นอย่างไร เพราะการเปลี่ยนสถานภาพขององค์กรปัจจุบันไปสู่องค์กรที่ปรารถนาในอนาคต มักมีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเสมอ ซึ่งในการกำหนดทางเลือกที่ดีที่สุดมักต้องใช้เวลาในการพิจารณาอย่างมาก ดังนั้นในบางครั้งการพิจารณาทางเลือกอาจไม่จำเป็นต้องเลือกหนทางปฏิบัติที่ดีที่สุดก็ได้ โดยพิจารณาเลือกหนทางปฏิบัติที่มีความเหมาะสมและยอมรับได้ในระดับพอเพียงที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายได้เหมือนกัน^{๒๔} โดยจะใช้เมื่อการตกลงใจนั้นมีข้อจำกัดเรื่องทรัพยากรและเวลา

^{๒๒} Gordon R. Sullivan and Michael V. Harper, *Hope is Not a Method*, New York : Time Business, 1996, p. 78.

^{๒๓} Ibid., p. 84.

^{๒๔} John D. Mullen and Byron M. Roth, *Decision-Making : Its Logic and Practise*. (Savage, MD : Rowman & Littlefield, 1991), p. 189.

๑.๒ การประเมินผลลัพธ์หรือผลที่ตามมาของแต่ละหนทางเลือก

ก่อนที่จะกำหนดหนทางเลือก สิ่งที่สำคัญคือควรต้องประเมินผลลัพธ์ของหนทางเลือกนั้นๆ ก่อน เพื่อช่วยเราในการคาดการณ์ผลลัพธ์ของแต่ละหนทางเลือก ซึ่งรูปแบบการประเมินจะต้องง่ายและมีความเป็นจริง โดยการประเมินค่าผลลัพธ์ควรพิจารณาในเรื่องความมีเหตุผล (Validity) ความเชื่อถือได้ (Reliability) และการปฏิบัติที่เหมาะสม (Practicality) และถึงแม้ว่าโดยปกติแล้วเราปรารถนาที่จะใช้รูปแบบการประเมินค่าที่มีอยู่แล้วมากกว่าที่จะสร้างขึ้นใหม่ แต่เราไม่ควรที่จะกำหนดตายตัวและไม่ควรไว้วางใจรูปแบบการประเมินค่ามากเกินไป เพราะว่ารูปแบบการประเมินค่าอาจทำให้ล้มเหลวผิดพลาดได้ แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบการประเมินค่าก็ยังคงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้การตกลงใจของเราต่อปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน สะดวกสบายและง่ายตายขึ้น^{๒๕}

๑.๓ การตัดสินใจ

จากการประเมินค่าผลลัพธ์ที่ได้ของหนทางเลือกแต่ละหนทางด้วยการใช้หลักการและเหตุผล เราจะต้องเลือกหนทางที่ดีที่สุดหรืออย่างน้อยที่สุดต้องอยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้ การตัดสินใจเพื่อให้ได้มาซึ่งหนทางเลือกย่อมเป็นไปตามหลักการและเหตุผล แต่ไม่มีการตกลงใจใดๆ เลยที่จะสมบูรณ์แบบไปเสียทั้งหมดในโลกขององค์กรที่มีขนาดใหญ่และมีความซับซ้อน^{๒๖} แต่สิ่งที่เลวร้ายสำหรับผู้นำนอกเหนือจากการตัดสินใจที่ผิดพลาดบกพร่องแล้ว ก็คือการที่จะไม่ตัดสินใจอะไรเลย

๑.๔ กระบวนการกำหนดวิสัยทัศน์

กระบวนการกำหนดวิสัยทัศน์มีนักวิชาการหลายท่านนำเสนอขั้นตอนในการกำหนดไว้หลายรูปแบบ ในที่นี้จะขอนำเสนอขั้นตอนในการกำหนดวิสัยทัศน์ ซึ่งได้แบ่งออกเป็นขั้นตอนต่างๆ ที่ชัดเจน ๔ ขั้นตอน^{๒๗} ดังนี้

๑.๔.๑ ขั้นเตรียมการ

เป็นขั้นตอนการสร้างความรู้ความเข้าใจ และให้เห็นความสำคัญและความจำเป็นในการสร้างวิสัยทัศน์ขององค์กร รวมถึงการมีเจตคติที่ดีของสมาชิกที่มีต่อองค์กร

๑.๔.๒ ขั้นดำเนินการกำหนดวิสัยทัศน์

มีขั้นตอนดังนี้

^{๒๕} Commander Douglas G. Hancher, Ed., Executive Decision Making. (NSDM Department, Naval War College, June 2001), pp. 7 - 25.

^{๒๖} Peter F. Drucker, Management : Tasks, Responsibilities, Practices. (New York : Harper Business, 1993), p. 479.

^{๒๗} <http://www.moe.go.th>

๑.๔.๒.๑ รวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน เช่น วัตถุประสงค์ ภารกิจ ความคาดหวังและความต้องการของสมาชิก ผู้รับบริการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

๑.๔.๒.๒ วิเคราะห์สถานการณ์ภาพปัจจุบันของหน่วยงานเพื่อให้ผู้บริหารเข้าใจและตระหนักในสถานการณ์ปัจจุบัน และศักยภาพของหน่วยงาน

๑.๔.๒.๓ กลุ่มผู้บริหารเสนอมุมมองแห่งอนาคต เป็นลักษณะของการสร้างฝันของผู้บริหารแต่ละคน (Create Individuals Dream) จะได้มุมมองที่หลากหลายและครอบคลุม

๑.๔.๒.๔ นำมุมมองของผู้บริหารแต่ละคนมารวมและเชื่อมโยงกัน (Share and Relate the Dreams) เพื่อให้มุมมองของแต่ละคนมาเชื่อมโยงกัน แล้วเรียงลำดับความสำคัญ

๑.๔.๒.๕ คัดเลือกและตัดสินใจอนาคตของหน่วยงานที่เป็นความฝันของทุกคน

๑.๔.๒.๖ ชัดเกล้าสำนวนให้สื่อความหมายชัดเจน ปลูกเร้า ทำท่าย สร้างแรงบันดาลใจ และมีสาระครอบคลุมองค์ประกอบของวิสัยทัศน์

๑.๔.๓ ขั้นนำวิสัยทัศน์ไปปฏิบัติ

เมื่อกำหนดวิสัยทัศน์ตามขั้นตอนแล้ว จะได้วิสัยทัศน์ของหน่วยงาน และเมื่อคณะกรรมการบริหารเห็นชอบร่วมกันแล้ว ควรสื่อสารให้สมาชิกทุกคนได้รับทราบและเข้าใจตรงกัน เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงานและโครงการให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ และนำแผนและโครงการไปปฏิบัติ

๑.๔.๔ ขั้นประเมินวิสัยทัศน์

การประเมินวิสัยทัศน์ทำให้ทราบว่าวิสัยทัศน์นั้น มีพลังและมีประสิทธิภาพเพียงใด โดยพิจารณาจากผลการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการว่ามีความก้าวหน้า ที่มุ่งไปสู่วิสัยทัศน์เพียงใด ควรปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์อย่างไร

โดยสรุป วิสัยทัศน์ขององค์กรคือสถานการณ์ขององค์กรที่พึงปรารถนาในอนาคต ควรมีลักษณะเป็นรูปธรรม และมีความเป็นไปได้ที่จะบรรลุเป้าประสงค์ที่ปรารถนานั้น วิสัยทัศน์จึงเป็นจุดมุ่งหมายหลักขององค์กรที่จะนำพาให้คนในองค์กรปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ผู้นำองค์กรจะต้องมีความมุ่งมั่นต่อวิสัยทัศน์ และปรับแต่งการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามวิสัยทัศน์นั้น โดยเทคนิคในการกำหนดวิสัยทัศน์จะต้องคิดถึงภาพของความปรารถนาในอนาคตที่สั้น กะทัดรัด ชัดเจน และเข้าใจง่าย และจะต้องมีแรงบันดาลใจที่จะทำให้ได้ตามวิสัยทัศน์ที่กำหนด โดยไม่ยึดติดกับกรอบของความเป็นไปในปัจจุบัน ในการกำหนดวิสัยทัศน์สามารถใช้กระบวนการตกลงใจมาช่วยในการกำหนด เนื่องจาก

กระบวนการตัดสินใจที่ดีจะทำให้สามารถรักษาทิศทางการพัฒนาองค์กรได้อย่างถูกต้อง ถึงแม้ว่าเส้นทางที่จะนำไปสู่ความสำเร็จอาจต้องประสบกับอุปสรรคความผันแปรนานประการ ซึ่งกระบวนการตกลงใจประกอบด้วย การกำหนดทางเลือก การประเมินผลลัพธ์หรือผลที่ตามมาของแต่ละทางเลือก และตัดสินใจเลือกหนทางที่ดีหรืออย่างน้อยที่สุดต้องอยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้ ดังนั้นกระบวนการกำหนดวิสัยทัศน์สามารถแบ่งออกเป็นขั้นตอนต่างๆ ได้ ๔ ขั้นตอน คือ ขั้นที่ ๑ ขั้นเตรียมการ เป็นการสร้างสรรค์ความรู้ความเข้าใจกับสมาชิกในองค์กร ขั้นที่ ๒ ขั้นดำเนินการกำหนดวิสัยทัศน์ เป็นขั้นที่อาศัยกระบวนการตกลงใจมาใช้กำหนดวิสัยทัศน์ ขั้นที่ ๓ ขั้นนำวิสัยทัศน์ไปปฏิบัติ เป็นขั้นที่สื่อสารให้สมาชิกทุกคนได้รับทราบและเข้าใจตรงกัน เพื่อการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ และนำแผนงาน/โครงการไปปฏิบัติ และขั้นที่ ๔ ขั้นประเมินวิสัยทัศน์ จะเป็นการประเมินจากการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการที่กำหนด ดังนั้นจึงทำให้เห็นได้ว่า การกำหนดวิสัยทัศน์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งใช้เป็นแนวทางในการตกลงใจดำเนินการให้บรรลุตามสิ่งที่พึงปรารถนาขององค์กร ในการนำไปสู่การปฏิบัติจะมีการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการรองรับ ดังนั้นหากกำหนดวิสัยทัศน์ที่ผิดพลาดหรือไม่เหมาะสม ก็จะส่งผลทำให้วัตถุประสงค์ขององค์กร นโยบาย และยุทธศาสตร์ ตลอดจนแผนงานและโครงการที่ดำเนินการต่อเนื่องเพื่อรองรับวิสัยทัศน์ผิดพลาดไปด้วย ในทำนองเดียวกันหากกำหนดวิสัยทัศน์ที่ดี ก็จะส่งผลให้สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการที่ดีได้ และในกรณีที่ไม่มีการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กรก็จะทำให้องค์กรขาดแนวทางที่จะใช้เป็นหลักในการตกลงใจดำเนินงานให้บรรลุตามสิ่งที่พึงปรารถนาขององค์กร

๒. กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ

นักวิชาการ และนักการทหารได้ให้ความหมาย และคำจำกัดความของคำว่า ยุทธศาสตร์ (Strategy) ไว้หลากหลาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแนวคิดที่จะนำไปใช้ในกิจการใด เช่น ให้ความหมายว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง การแสดงความปรารถนา และหนทางปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน^{๒๘} หรือยุทธศาสตร์ หมายถึง ศิลป์และศาสตร์ในการพัฒนาและการใช้การเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม ทั้งในยามปกติ และยามสงคราม เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินนโยบายของชาติ เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพที่สุด ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายหลัก ได้แก่ การนำกำลังอำนาจของชาติทุกๆ ด้านมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ ของชาติ^{๒๙}

^{๒๘} พลเรือตรี วิชิต พิชัยกุล, เรื่องเดิม. หน้า ๗.

หรือ ยุทธศาสตร์ หมายถึง ศิลปะของการใช้กำลังเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายของนโยบายทางการเมือง (Political Policy) จุดมุ่งของยุทธศาสตร์ก็เพื่อบรรลุเป้าหมายของนโยบายด้วยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้ดีที่สุด ศิลปะของยุทธศาสตร์ประกอบด้วย การเลือกใช้เครื่องมือที่เหมาะสมจากสิ่งที่มีอยู่^{๓๐} หรือยุทธศาสตร์อาจหมายถึงวิธีการ (Ways) ที่จะนำพลังอำนาจ (Power) มาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ (Objective) ที่กำหนดไว้ ยุทธศาสตร์ จึงเป็นตัวเชื่อมระหว่างเครื่องมือ (Means) กับจุดมุ่งหมาย (Ends)^{๓๑}

การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบที่ถูกต้องสอดคล้องกันอย่างต่อเนื่อง ชัดเจนและเข้าใจง่าย เป็นกุญแจสำคัญต่อความสำเร็จของทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นบริษัท มหาวิทยาลัย กองทัพ หรือประเทศชาติ^{๓๒} เจ้าหน้าที่ผู้กำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบจะมาจากหลากหลายสาขาวิชาการ และประสบการณ์ในแต่ละสาขาวิชาชีพ บางรายมีความชำนาญในการกำหนดแนวคิดใหม่ บางรายมีประสบการณ์ยาวนานในด้านการทหาร สิ่งท้าทายต่อผู้บริหารระดับสูง คือ การผสมผสานความคิดเห็นและวิธีการแก้ปัญหาที่หลากหลายเข้าด้วยกัน เพื่อการหายุทธศาสตร์และขีดความสามารถที่ดีที่สุดสำหรับการบรรลุเป้าหมายด้านความมั่นคงแห่งชาติ^{๓๓} ซึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบนั้นเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ในส่วนของการเป็นศาสตร์ หมายถึงต้องมีการวิเคราะห์ การคำนวณ และการทดลอง ส่วนการเป็นศิลป์ หมายถึงการริเริ่มหรือสร้างสรรค์ ไม่ใช่การลอกแบบหรือประดิษฐ์^{๓๔} ดังนั้นผู้เกี่ยวข้องในทุกระดับจะต้องเข้าใจว่าวิธีการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบบมีอยู่หลายวิธี^{๓๕} ไม่ได้มีวิธีเดียว โดยแต่ละวิธีให้คำตอบที่แตกต่างกันเป็นหนทางเลือกหลายหนทาง

ปัจจุบันกองทัพเรือได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์กองทัพเรือ โดยยังคงยึดถือแนวทางการกำหนดตามหลักวิชาที่กำหนดไว้ในเอกสารอ้างอิงของกองทัพเรือ เรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์

^{๒๙} ประกิจ ประจนปัจจนึก, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทย” (คำบรรยาย วิทยาลัยการทัพเรือ) พ.ศ. ๒๕๓๙, หน้า ๑๑.

^{๓๐} Andre, Beaufre, An Introduction to Strategy. (New York : Praeger, 1965) p. 22.

^{๓๑} พลเรือโท วีรพล วรานนท์, ยุทธศาสตร์และการกำหนดกำลังรบ, กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือศรีสิริ, สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง, ๒๕๔๗, หน้า ๒๕ - ๒๖.

^{๓๒} Henry C. Bartlett, G. Paul Holman and Timothy E. Somes, The Art of Strategy and Force Planning, Naval War College Review Vol. XLVIII, No. 2. (Spring 1995), p. 144.

^{๓๓} Ibid.

^{๓๔} พลเรือตรี วิชิต พิชัยกุล, เรื่องเดิม. หน้า ๔๕ - ๔๖.

^{๓๕} Henry C. Bartlett, G. Paul Holman and Timothy E. Somes, op. cit., p. 125.

และกำลังรบทางเรือ (อพท.๘๑๐๑) ซึ่งกำหนดลำดับขั้นตอนไว้ ๕ ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นที่ ๑ กำหนดวัตถุประสงค์ทางเรือ ขั้นที่ ๒ กำหนดยุทธศาสตร์ทางเรือ ขั้นที่ ๓ กำหนดแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ ขั้นที่ ๔ กำหนดความต้องการกำลังรบ และขั้นที่ ๕ ขั้นตอนการจัดทำเอกสาร^{๓๖} หลักการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของกองทัพเรือดังกล่าว เป็นหลักการที่กองทัพเรือได้มาจากทฤษฎีและกรอบแนวคิดที่ข้าราชการกองทัพเรือผู้สำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยการทัพเรือสหรัฐอเมริกา กลับมาเป็นอาจารย์ประจำที่สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง ได้นำมาถ่ายทอดให้แก่ข้าราชการกองทัพเรือในการศึกษาวิชาหลักยุทธศาสตร์ การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ และนำมาปรับแต่งประยุกต์ใช้เป็นแบบของไทยในการจัดทำ อพท.๘๑๐๑ โดยกรอบแนวคิด (Frame Work) และตัวแบบ (Model) ที่นำมาใช้เกิดจากกระบวนการคิดอย่างเป็นเหตุเป็นผล ที่พัฒนาโดยคณะอาจารย์ของวิทยาลัยการทัพเรือสหรัฐอเมริกา ได้แก่ Model การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของศาสตราจารย์ Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr. และ Timothy E. Somes และ กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของศาสตราจารย์ Richmond M. Lloyd และ P. H. Liotta โดยมีรายละเอียดในแต่ละ Model ดังนี้

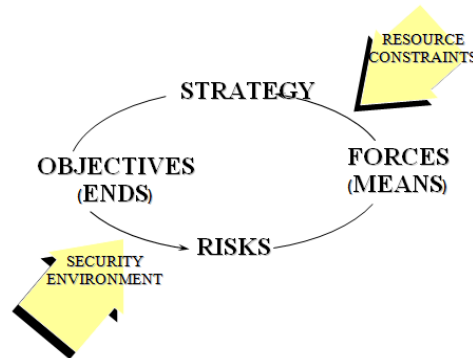
๒.๑ Model การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr., และ Timothy E. Somes^{๓๗}

ได้เสนอรูปแบบง่ายๆ (Simple Model) ในการกำหนดยุทธศาสตร์ ที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างวัตถุประสงค์ (Ends) และเครื่องมือ (Means) และได้ออกแบบ Model ที่สามารถทบทวนเข้าไปข้างหน้าได้ เท่าที่เห็นว่าจำเป็น โดยได้กำหนดตัวแปรหลัก (Key Variables) ไว้ ๖ ตัว ตามภาพที่ ๓ - ๙ ได้แก่

ภาพที่ ๓ - ๙ โครงสร้างการกำหนดยุทธศาสตร์ตามแบบของ Bartlett, Henry C., G. Paul Holman, Jr., and Timothy E. Somes

^{๓๖} เอกสารอ้างอิงกองทัพเรือ หมายเลข ๘๑๐๑ (อพท.๘๑๐๑), การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบทางเรือ, คณะทำงานพิจารณาและจัดทำ อพท. ด้านการศึกษาชั้นสูง, หน้า ๒๗ - ๒๘.

^{๓๗} Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr. and Timothy E. Somes, The Art of Strategy and Force Planning, บทความ ความ จาก Strategy and Force Planning, 4th ed., Newport, RI. (Naval War College Press, 2004).



ที่มา : Bartlett, Henry C., et al, The Art of Strategy and Force Planning, Newport, RI: Naval War College, 2004, p.19.

ตัวแปรที่ ๑ สถานะแวดล้อมด้านความมั่นคง (Security Environment)

การประเมินสถานะแวดล้อมนับว่าเป็นเรื่องที่ยากที่สุดของนักยุทธศาสตร์ เพราะหากสถานะแวดล้อมเปลี่ยนแปลงอาจจะทำให้วัตถุประสงค์ของชาติเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงของชาติ ประกอบด้วย การเปลี่ยนศูนย์กลางอำนาจของโลก แรงบังคับและแนวโน้มที่มีผลกระทบต่างๆ ความไม่แน่นอนที่เป็นอันตราย (Critical Uncertainties) การพึ่งพากันของระบบเศรษฐกิจใหม่ที่เกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลงของความต้องการภายในประเทศ วัฒนธรรม ศาสนา แนวโน้มจำนวนประชากร สงครามเชื้อชาติ สิ่งทำลายทางระบบนิเวศน์ และเทคโนโลยี

ตัวแปรที่ ๒ วัตถุประสงค์ (Ends or Goals) นักยุทธศาสตร์และนักวางแผน

การรบ มักคิดถึงระดับต่างๆ ของวัตถุประสงค์ โดยให้ระดับสูงสุด คือ ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ได้แก่ ความอยู่รอดของชาติ ฐานะทางเศรษฐกิจ ความสงบสุขและสันติภาพของโลก ประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน สำหรับวัตถุประสงค์ระดับล่างลงมาจะต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ในระดับสูงสุด โดยพิจารณาเปรียบเทียบจากวัตถุประสงค์ระดับโลกกับระดับภูมิภาค หรือวัตถุประสงค์ระยะสั้นกับระยะยาว ที่มีผลจากความผาสุกทางเศรษฐกิจ เช่น การรักษาสภาพตลาดการค้าเสรี เสรีภาพในการใช้ทะเล หรือการป้องกันประเทศใด รุกรานอ่าวเปอร์เซีย เป็นต้น

ตัวแปรที่ ๓ ยุทธศาสตร์ (Strategy) คือ “เกมวางแผน” ซึ่งต้องไปให้ถึง

จุดหมายด้วยเครื่องมือที่จำกัด นักยุทธศาสตร์จะไม่เลือกแผนที่ดีที่สุด แต่ต้องมั่นใจว่าเกมนั้นคุ้มค่าต่อการเล่นด้วย โดยยุทธศาสตร์ระดับชาติ (Grand Strategy) ควรกำหนดแนวทางที่ชัดเจนว่าจะนำกำลังอำนาจแห่งชาติทางด้านเศรษฐกิจ การทูต และการทหารไปใช้อย่างไรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และ

นโยบายแห่งชาติ^{๓๘} Bartlett แบ่งยุทธศาสตร์ในระดับล่าง ตามกำลังอำนาจของชาติต่างๆ เช่น ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ (ชาติจะเปลี่ยนอัตราการเติบโต/บทบาทในตลาดโลกอย่างไร) ยุทธศาสตร์การทูต (ชาติจะบรรลุวัตถุประสงค์สูงสุดโดยเกี่ยวข้องกับรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์กรนานาชาติอย่างไร) และยุทธศาสตร์ทหาร (สนับสนุนกำลังอำนาจอื่นๆ ว่า กำลังทางทหารจะใช้อย่างไรในการสร้างสภาวะด้านความมั่นคง มีอิทธิพลต่อประเทศอื่น กำจัดผู้รุกราน เตรียมการรับมือกับความขัดแย้ง ป้องกันประเทศ และเอาชนะสงครามหากหลีกเลี่ยงไม่ได้)

ตัวแปรที่ ๔ ทรัพยากรที่จำกัด (Constrained Resources) จากการศึกษาความต้องการมักมีมากกว่าทรัพยากรที่มีเสมอ นักยุทธศาสตร์ต้องเลือกจัดสรรทรัพยากร โดยเลือกวัตถุประสงค์ และหนทางปฏิบัติ ที่สำคัญที่สุด และจัดลำดับความเร่งด่วนก่อนหลังเพื่อประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร

ตัวแปรที่ ๕ เครื่องมือ (Means or Tools) ใช้ในการทำให้ประสบความสำเร็จต่อยุทธศาสตร์ที่เลือกไว้ เครื่องมือ จึงหมายถึง ทรัพยากรโดยรวมของชาติ ประกอบด้วย **เครื่องมือทางเศรษฐกิจ** ได้แก่ ข้อตกลงการค้า การช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินทุน ภาษี ค่าใช้จ่ายรัฐบาล เงินอุดหนุน ฯลฯ **เครื่องมือทางการทูต** ได้แก่ พันธมิตร กำลังร่วม แนวร่วม สถาบันระหว่างประเทศ สนธิสัญญาต่างๆ สำนักงานการค้า การคว่ำบาตร การเจรจาในทุกรูปแบบ ฯลฯ **เครื่องมือทางทหาร** ได้แก่ กำลังรบและยุทธโศปกรณ์ทั้งปวง สำหรับทำสงครามตามแบบขนาดใหญ่ลงไปถึงการรบนอกแบบ การรักษาสันติภาพ การฟื้นฟูประเทศ หรือ ความขัดแย้งต่างๆ รวมทั้งอาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูง (Weapon of Mass Destruction : WMD) และเครื่องมือด้านการข่าว ซึ่งเป็นอีกปัจจัยที่สำคัญและมีอิทธิพลเพิ่มขึ้น เพราะสามารถเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนได้ในชั่วข้ามคืน

ตัวแปรที่ ๖ ความเสี่ยง (Risks) เป็นตัวแปรสุดท้ายที่เน้นความไม่แน่นอนและผลลัพธ์ที่ออกมาเป็นลบ ทำให้เกิดความไม่สมดุลกัน (Mismatches) ในปัจจัยสำคัญต่างๆ นักยุทธศาสตร์ต้องตรวจสอบความไม่สมดุลกันระหว่างวัตถุประสงค์กับเครื่องมือ (Ends-Means Mismatches) เพื่อให้แน่ใจว่ากำลังรบในอนาคตภายใต้ความขาดแคลนจะเพียงพอต่อการใช้ในยุทธศาสตร์ทหารของประเทศ การปรับแต่งตัวแปรต่างๆ ให้เกิดความสมดุลเพื่อแก้ปัญหาความไม่สมดุลกัน (Mismatches) สามารถทำได้โดยการปรับแต่งวัตถุประสงค์ และเปลี่ยนเครื่องมือ (Modify the Ends, Change the Means) ทบทวนยุทธศาสตร์ และวิเคราะห์ความเสี่ยงใหม่อีกครั้ง

โดยสรุป Model การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Bartlett เป็นแบบง่ายที่เปิดโอกาสให้มีความอ่อนตัวในการจัดทำ มีตัวแปรหลัก ๖ ตัว ประกอบด้วย สภาวะแวดล้อมด้าน

^{๓๘} Ibid., pp. 18 - 20.

ความมั่นคง วัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์ ข้อจำกัดด้านทรัพยากร เครื่องมือ และความเสี่ย ซึ่งตัวแปรหลักเหล่านี้ ที่มีความเป็นพลวัตร คือไม่อยู่นิ่งแต่จะเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เมื่อตัวแปรใดเปลี่ยนแปลง ตัวแปรอื่นจะได้รับผลกระทบ ทำให้ต้องอาศัยการตีความและกำหนดขั้นตอนของนักวางแผนยุทธศาสตร์เองเป็นหลัก ผู้ประเมินต้องทบทวนสถานะแวดล้อมใหม่ เพื่อปรับแต่งตัวแปรต่างๆ ให้สอดคล้องกัน หากไม่มีความชำนาญเพียงพอจะดำเนินการได้ยากในทางปฏิบัติ เพราะความยุ่งยากในตัวเองของขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์เอง เนื่องจากเป็น Model ที่ไม่มีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุด

๒.๒ กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta และ Richmond M. Lloyd^{๓๙}

นักวิชาการทั้ง ๒ ท่าน ได้เสนอแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบในอนาคต โดยมีรูปแบบและแนวทางลักษณะ Top-Down ที่ชัดเจน และได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ยุทธศาสตร์” คือ การใช้เครื่องมือที่มีอยู่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ (The application of available means to secure desired ends) โดยกำหนดขั้นตอนในการจัดทำยุทธศาสตร์ลงไปถึงการจัดทำยุทธศาสตร์ทหารและการกำหนดกำลังรบ โดยนำปัจจัยต่างๆ ที่จำเป็นมาใช้ประกอบการตั้งคำถาม เพื่อหาคำตอบต่างๆ คือ การกำหนดวัตถุประสงค์/**เราต้องการทำอะไร** (What we want to do?) การนำยุทธศาสตร์ไปใช้/**เราวางแผนที่จะทำมันอย่างไร** (How we plan to do it?) **เราต้องเผชิญกับอะไร** (What we are up against?) ได้แก่ ภัยคุกคาม จุดอ่อน สิ่งทำลายและโอกาส **เรามีอะไรสำหรับใช้ดำเนินการ** (What is available to do it?) เครื่องมือที่จะนำมาใช้ได้แก่ กำลังอำนาจแห่งชาติด้านการทูต เศรษฐกิจ การทหาร ข้อมูลข่าวสาร วัฒนธรรม และเครื่องมืออื่นๆ เช่น พันธมิตร มิตรประเทศ สถาบันระหว่างประเทศ และองค์กรต่างๆ ที่ไม่ใช่ของรัฐ **อะไรคือความไม่สมดุลกัน** (What are the mismatches?) ความเสี่ย ความด้อยประสิทธิภาพ จุดอ่อน ผลลัพธ์ที่มองไม่เห็น หรือสิ่งบดบังทางวัฒนธรรม ซึ่งในการประเมินยุทธศาสตร์และกำลังรบ ความเสี่ยคือช่องว่างระหว่างวัตถุประสงค์กับเครื่องมือที่มีอยู่ และคำถามท้ายสุดที่ต้องถามตนเองว่า **ทำไมเราต้องทำสิ่งนั้น** (Why do we want to do this?) ซึ่งก็คือ เป้าหมายทางยุทธศาสตร์ ความปรารถนาและความต้องการ โดยแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ของ Liotta & Lloyd มีพื้นฐานการคิดอยู่

^{๓๙} P.H. Liotta and Richmond M. Lloyd, The Strategy and Force Planning Framework, Strategy and Force Planning, 4th ed., Naval War College Press, Newport, RI, 2004.

๒ ประการ คือ การบริหารทรัพยากรบนความขาดแคลน และความสัมพันธ์ระหว่างจุดมุ่งหมาย (Ends) เครื่องมือ (Means) และความเสี่ยง (Risks)^{๔๐}

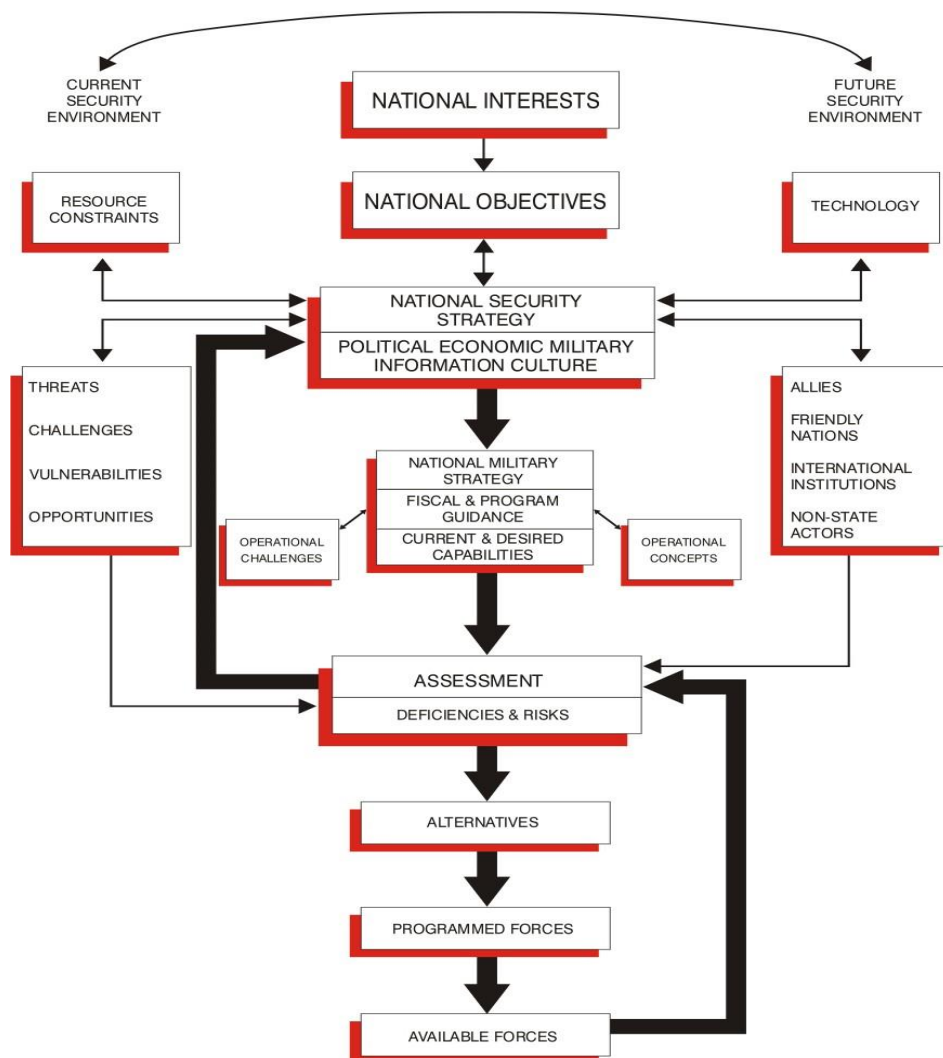
ขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Liotta & Lloyd เป็นแบบ Top-Down Approach ตามภาพที่ ๓ - ๑๐ โดยการพิจารณาตั้งแต่ **ผลประโยชน์แห่งชาติ** ได้แก่ ความอยู่รอดและความผาสุกของประเทศชาติ (National Survival and Well-Being) **วัตถุประสงค์แห่งชาติ** คือ เป้าหมายที่ชาติต้องการแสวงหา สนับสนุน หรือป้องกันผลประโยชน์แห่งชาติ (The specific goals a nation seeks to advance, support or defence national interests) และกล่าวถึง**ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ทหาร** ว่าเป็นแผน/วิธีการที่นำมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ ด้วยการใช้งำลังอำนาจด้านต่างๆ (การเมือง เศรษฐกิจ การทหาร ข้อมูลข่าวสาร วัฒนธรรม และจิตวิทยา) **การจัดทำแผนงบประมาณและโครงการ** เป็นการใช้ทรัพยากร ซึ่งแบ่งเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับสูง (รัฐบาล) และระดับกระทรวง (Defence/Non-defence Programs) **ขีดความสามารถปัจจุบันและที่ต้องการ** ประกอบด้วย แนวทางและสิ่งท้าทายทางยุทธการ (Operational Concepts, Operational Challenges) ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ทหาร งบประมาณ และโครงการต่างๆ **การประเมินค่าและการบูรณาการ** เป็นการวิเคราะห์การนำยุทธศาสตร์และกำลังรบที่มี (Available Forces) ไปใช้ โดยมี ภัยคุกคาม สิ่งท้าทาย จุดอ่อน และ โอกาส เป็นองค์ประกอบที่จะต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อพิจารณาภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง ธรรมชาติของความขัดแย้ง ค้นหาจุดอ่อนเพื่อใช้พัฒนายุทธศาสตร์ของประเทศ การกำหนดยุทธศาสตร์จำเป็นต้องนำพันธมิตร สถาบันต่างประเทศ และองค์กรอิสระต่างๆ ที่ไม่ใช่รัฐ (Allies, Friendly Nations, International Institutions, Non-State Actors) มาร่วมในการพิจารณา โดยกำลังรบที่มีต้องพิจารณาใน ๓ ระดับ คือ ๑) กำลังรบที่มีอยู่ทั้งประจำการและกำลังสำรอง ๒) กำลังรบที่มีแผนเข้าประจำการ ๓) กำลังรบจากพันธมิตร/เพื่อนบ้านในแต่ละสถานการณ์ จากนั้นจึง**วิเคราะห์กำลังรบ (Assessment) เพื่อพิจารณาเปรียบเทียบกำลังรบและยุทธศาสตร์ของฝ่ายตรงข้าม** โดยพิจารณาทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ **เชิงคุณภาพ** เช่น ผู้นำ หลักนิยม การฝึก ขวัญ การส่งกำลังบำรุง การข่าว เทคโนโลยี และความคิดริเริ่ม และ**เชิงปริมาณ** เช่น แผนกำลังรบ อำนาจการยิง ขีดความสามารถในการเคลื่อนที่และการอยู่รอด ฯลฯ โดยพิจารณาร่วมกับความด้อยประสิทธิภาพและความเสี่ยง (Deficiencies & Risks) ผลการวิเคราะห์จะทำให้เห็นความด้อยประสิทธิภาพในยุทธศาสตร์และโครงสร้างกำลังรบของเรา^{๔๑} ส่วนความเสี่ยงเป็นช่องว่างระหว่างวัตถุประสงค์ที่ต้องการกับยุทธศาสตร์ที่ใช้และกำลังรบที่มี (Means) บางครั้งนักวางแผนยุทธศาสตร์ต้องยอมให้มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นในบางด้าน เพื่อลดความเสี่ยงในอีกด้าน จากนั้นต้องกำหนดทางเลือกกำลังรบและโครงการเสริมสร้างกำลังกองทัพซึ่งเป็นส่วนการวางแผนกำลังรบ โดยการเลือกกำลังรบ (จำนวน แบบ และผสมผสาน ขีดความสามารถทางทหารหลายด้าน) เพื่อ

^{๔๐} Ibid., pp. 10 - 12.

^{๔๑} Ibid., p. 13.

แก้ปัญหาความด้อยประสิทธิภาพและลดความเสี่ยงในยุทธศาสตร์ทหาร โดยแบ่งเป็น ๓ ระดับ คือ ระดับนโยบาย ได้แก่ แนวนโยบายในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศ ระดับโครงสร้าง กองทัพ ได้แก่ นโยบายในการปรับปรุงกองทัพ ความพร้อมรบทางยุทธการ และสิ่งอำนวยความสะดวก ในการรบ และระดับขีดความสามารถของกองทัพ ได้แก่ความสามารถที่ควรมี ทั้งนี้ได้เสนอแนะให้ จัดสรรกำลังรบในลักษณะร่วมหรือผสม (Joint or Combined) และต้องมีการตรวจสอบย้อนกลับ (Feedback Loop) เป็นการตรวจสอบอย่างต่อเนื่องตามปัจจัยต่างๆ หากยังมีความไม่ถูกต้องใน แนวความคิด

ภาพที่ ๓ - ๑๐ โครงสร้างยุทธศาสตร์และการกำหนดกำลังรบของ Liotta P.H. & Richmond M. Lloyd (Strategy & Force Planning Framework)



ที่มา : Richmond M. Lloyd, et al, Strategy and Force Planning. Newport, RI: Naval War College, 1997, p.3.

โดยสรุปกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd ใช้หลักการแบบ Top-Down ครอบคลุมการจัดทำยุทธศาสตร์ทหาร เริ่มตั้งแต่การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์แห่งชาติ การวิเคราะห์สถานะแวดล้อมในปัจจุบันและในอนาคต เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ทหาร และกำลังรบ มีขั้นตอนและวิธีการที่เป็นลำดับขั้น ชัดเจน ง่ายต่อการนำไปใช้ สามารถแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ จึงเป็นต้นแบบที่นิยมนำไปใช้ทั้งในการวางแผนยุทธศาสตร์และกำหนดกำลังรบของกระทรวงกลาโหม และกองทัพเรือ

กระบวนการในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศ

ในลำดับต่อไปนี้จะเป็นการยกตัวอย่างของกระบวนการกำหนดนโยบายของหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยกระบวนการกำหนดนโยบายของหน่วยงานในประเทศไทยจะใช้นโยบายปราบปรามยาเสพติดที่กำหนดโดยพรรคไทยรักไทย ซึ่งมีขั้นตอนและกระบวนการในการกำหนดนโยบายที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง โดยในภาพรวมแล้วนโยบายของพรรคไทยรักไทยเป็นที่ชื่นชอบของประชาชน และผลการเลือกตั้งพรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะ ส่วนกระบวนการกำหนดนโยบายของต่างประเทศจะใช้นโยบายการป้องกันประเทศ (National Defense Policy) ของสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่กำหนดไว้ตามเอกสารยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีน ปี ค.ศ. ๒๐๐๖ (China's National Defense : 2006) เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์และเปรียบเทียบ เพื่อพิจารณากระบวนการกำหนดนโยบายต่อไป

๑. กระบวนการในการกำหนดนโยบายของพรรคไทยรักไทย

กระบวนการกำหนดนโยบายของพรรคไทยรักไทยที่จะนำเสนอต่อไป เป็นนโยบายในการที่จะปราบปรามยาเสพติด โดยพรรคไทยรักไทยตั้งชื่อนโยบาย “**ทำสงครามกับยาเสพติด**”^{๔๒} ซึ่งพรรคไทยรักไทยได้มีกระบวนการศึกษาและจัดทำมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๐ และมีการนำเสนอต่อประชาชนก่อนการเลือกตั้ง โดยเป็นนโยบายที่มุ่งการแก้ไขปัญหาเสพติดอย่างบูรณาการครบวงจร มองประเด็นทั้งทางด้านผู้เสพและผู้ค้า (Demand Side and Supply Side) รวมทั้งกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นการศึกษาเพื่อหาจุดยืนเชิงนโยบาย (Policy Platform) โดยกระบวนการกำหนดนโยบายของพรรคไทยรักไทยให้ความสำคัญต่อการเริ่มต้นทำการวิเคราะห์ให้เห็นสาเหตุและผลกระทบของปัญหาที่อาจ

^{๔๒} พรรคไทยรักไทย, เอกสารประชาสัมพันธ์, ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาเสพติด, ๒๕๔๑.

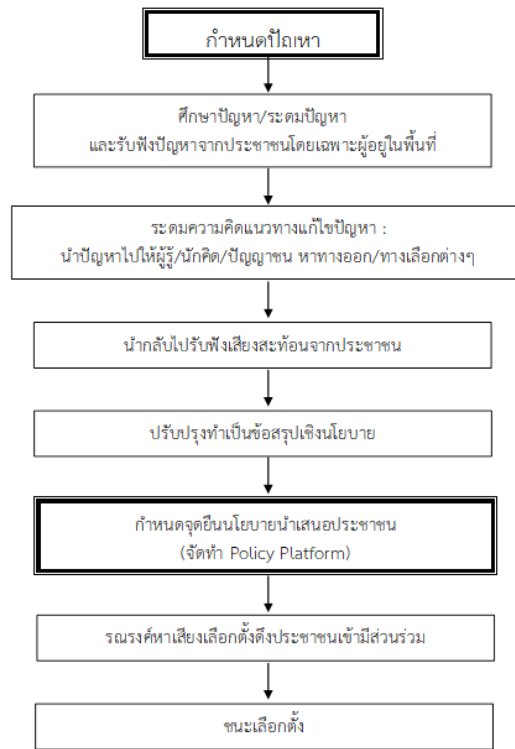
เกิดขึ้นเป็นอย่างมาก หรืออาจกล่าวได้ว่าให้ความสำคัญกับการค้นให้เห็นสาเหตุและสถานการณ์ความรุนแรงของปัญหา ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจและสังคม หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการวิเคราะห์ในสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่และเป็นจริง กระบวนการเริ่มจากช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๒ - ๒๕๔๓ มีการแต่งตั้งคณะทำงานกำหนดนโยบายทำสงครามกับยาเสพติดลงพื้นที่เพื่อทำการศึกษาสภาพปัญหาและสถานการณ์ด้านยาเสพติดในขณะนั้น โดยใช้วิธีรวบรวมข้อมูลรอบด้านมาจัดระบบและนำมาวิเคราะห์ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์และเป้าหมายการทำงานจากหัวหน้าพรรค ในการจัดทำ Policy Platform ในด้านต่างๆ เพื่อนำเสนอเป็นทางเลือกใหม่ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ.๒๕๔๔ ทั้งนี้ คณะทำงานดังกล่าวได้ทำการศึกษาค้นคว้าวิจัยฐานคิด และจุดยืนความรู้ (Platform) ของเรื่องยาเสพติดในทุกแง่มุม รวมทั้งแยกชุดทำงานเฉพาะกิจ เพื่อสร้างสรรค์รณรงค์ประชาสัมพันธ์นโยบายดังกล่าวอย่างครบวงจรต่อเนื่อง กล่าวได้ว่านับเป็นครั้งแรกที่มีการนำนโยบายมาเป็นเครื่องมือทางการเมือง ในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับองค์กรชุมชน และประสานความร่วมมือระหว่างนักการเมืองกับประชาชน อันเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างท่วมท้นของพรรคไทยรักไทย^{๔๓}

ในการนี้สามารถสรุปกระบวนการกำหนดนโยบายของพรรคไทยรักไทยได้เป็นขั้นตอนหลักๆ ๓ ขั้นตอน^{๔๔} ตามภาพที่ ๓ - ๑๑ ดังนี้

ภาพที่ ๓ - ๑๑ กระบวนการกำหนดนโยบายของพรรคไทยรักไทย

^{๔๓} คณะทำงานนโยบายและวิชาการ พรรคไทยรักไทย, เอกสารงานวิจัยเพื่อจัดทำนโยบายด้านยาเสพติด, อัดสำเนา, ๒๕๔๐ - ๒๕๔๒, หน้า ๒๑.

^{๔๔} เรื่องเดียวกัน. หน้า ๕๔ - ๖๒.



ที่มา : คณะทำงานนโยบายพรรคไทยรักไทย, เอกสารงานวิจัยเพื่อจัดทำนโยบายด้านยาเสพติด, ๒๕๔๐ - ๒๕๔๒

๑.๑ การกำหนดปัญหา

จากเจตนารมณ์เริ่มต้นของพรรคไทยรักไทย ซึ่งดำเนินงานด้วยแนวทาง “คิดใหม่ ทำใหม่” เพื่อต้องการสร้างการเมืองมิติใหม่ในเชิงสร้างสรรค์ และมุ่งที่จะนำจุดอ่อนของประเทศชาติ มาวิเคราะห์เพื่อหาแนวคิดและแนวปฏิบัติพื้นฐานหลักสำหรับการแก้ไขปัญหา โดยปัญหา ยาเสพติด เป็นหนึ่งในประเด็นปัญหาสำคัญซึ่งกำลังอยู่ในภาวะวิกฤติที่จำเป็นต้องแก้ไขปัญหายอย่างเร่งด่วน ซึ่ง คณะทำงานด้านนโยบายของพรรคไทยรักไทยได้รับรู้ถึงสถานการณ์ความรุนแรงของปัญหา จึงมีการ กำหนดประเด็นปัญหา ยาเสพติดเป็นหนึ่งในปัญหาเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ และก่อนการเลือกตั้ง (วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๔) พรรคไทยรักไทยเสนอนโยบายประกาศทำสงครามกับยาเสพติด และให้ถือเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวให้สิ้นซากไปจากสังคมไทย

๑.๒ การแสวงหาและระดมการมีส่วนร่วมจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

ภายหลังจากกำหนดปัญหา พรรคไทยรักไทยเริ่มต้นกระบวนการกำหนด นโยบายทางด้านยาเสพติดโดยดึงการมีส่วนร่วมจากพลังทุกส่วนในแผ่นดิน อาทิ เด็กและเยาวชน ครู อาจารย์ ผู้ปกครอง ตำรวจ ทหาร แพทย์ ผู้เกี่ยวข้องในกรมราชทัณฑ์ ผู้เสพที่เข้ารับการบำบัดและฟื้นฟู

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) สื่อมวลชน เป็นต้น เพื่อค้นหาสาเหตุและสถานการณ์ความรุนแรงของปัญหา ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งเป็นการระดมความคิดเห็นเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหา

จากกระบวนการดังกล่าว ทำให้พรรคไทยรักไทยได้ค้นพบสถานการณ์ปัญหาสำคัญๆ หลายประการ ซึ่งช่วยให้การกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาตรงเป้าหมาย และมีความเหมาะสมมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการสร้างนโยบายทางด้านยาเสพติดของพรรคไทยรักไทย แสดงให้เห็นว่าในภาวะที่เกิดวิกฤติในบ้านเมืองที่จะกระทบต่อสังคมสร้างความเสียหายแก่ประชาชน ดังเช่น ปัญหายาเสพติดนั้น ในอีกด้านหนึ่งได้กลับกลายเป็นโอกาสที่สำคัญในการรณรงค์สร้างความตื่นตัวของประชาชน ระดมการร่วมมือแก้ไขภาวะวิกฤตินับเป็นการพลิกวิกฤติให้เป็นโอกาส เพื่อใช้ในการคลี่คลายปัญหาอื่นๆ ต่อไป^{๔๕}

ทั้งนี้ สอดคล้องกับที่มาของการมีส่วนร่วมว่า เกิดจากแนวความคิดสำคัญ ๓ ประการ คือ ๑) ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลของบุคคล ซึ่งบังเอิญเห็นพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม ๒) ความเดือนร้อน และความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้น จึงลงมือกระทำร่วมกัน และ ๓) การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่ปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำที่สนองความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น^{๔๖} ซึ่งสามารถใช้ในการอธิบายความหมายของการมีส่วนร่วมในมุมมองที่กว้าง ว่าเป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในการดำเนินการตัดสินใจในทุกระดับ และทุกรูปแบบของกิจกรรมต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และโดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการวางแผน ที่มีการกำหนดรูปแบบแนวคิดการมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของ

^{๔๕} ภูมิธรรม เวชยชัย, กระบวนการกำหนดนโยบายของพรรคไทยรักไทย และการปฏิบัติการป้องกัน-ปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ.๒๕๔๐ - ๒๕๔๖, หลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐ เอกชน และการเมือง, ประจำปีการศึกษา ๒๕๔๖ - ๒๕๔๗, หน้า ๗๔.

^{๔๖} นิรันทร จงวุฒิเวศย์, กลวิธี แนวทาง วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชน, กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภา การพิมพ์, ๒๕๒๗, หน้า ๑๗.

มวลงอย่างกว้างขวางในการเลือกนโยบาย การบริหาร และการประเมินผลของแผนงานและโครงการต่างๆ ที่จะนำมาซึ่งการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น^{๔๗}

๑.๓ กำหนดจุดยืนของนโยบายและสื่อสารต่อประชาชน

การกำหนดจุดยืนนโยบายเกิดขึ้นจากกระบวนการศึกษา ทบทวนสถานการณ์ (Review Situation) การเลือกสรรแนวนโยบาย (Selection) ที่เหมาะสมตามความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนโดยนำเสนอและสื่อสารต่อสาธารณะอย่างกว้างขวาง

โดยสรุป พรรคไทยรักไทยนำเสนอ “นโยบาย” ซึ่งเป็นเสมือน “ผลิตภัณฑ์” ของพรรคการเมืองต่อประชาชน ทั้งนี้ กระบวนการกำหนดนโยบาย เริ่มต้นตั้งแต่ การทำความเข้าใจปัญหาของบ้านเมือง เข้าใจปัญหาของชาวบ้าน โดยมีกระบวนการสะท้อนกลับข้อมูลเพื่อให้เกิดการระดมความคิดเพิ่มเติม แต่เนื่องจากปัญหาของประเทศนั้นมากมายสลับซับซ้อน มีหลายมิติ พรรคไทยรักไทยจึงจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของปัญหาต่างๆ เพื่อนำมากำหนดเป็นนโยบายขึ้นมา และใช้กระบวนการรณรงค์เผยแพร่ที่เหมาะสม ไปสื่อสารทำความเข้าใจกับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย และมองเห็นรูปธรรมในการนำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาได้อย่างชัดเจน

๒. กระบวนการในการกำหนดนโยบายป้องกันประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีน

จากยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีน (จีน) ปี ค.ศ.๒๐๐๖ (China's National Defense 2006)^{๔๘} ซึ่งสรุปใจความสำคัญได้ตามผนวก การป้องกันประเทศของจีนปี ค.ศ.๒๐๐๖ เมื่อได้นำมาศึกษาจะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของจีนมีวัตถุประสงค์อยู่ที่ความมั่นคงของชาติและความเป็นหนึ่งเดียว ตลอดจนการที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่ทำให้สังคมมีความเจริญในระดับปานกลางในทุกๆ ด้าน จีนยืนยันที่จะคงไว้ซึ่งกองกำลังที่เข้มแข็งเพื่อสันติภาพ ความมั่นคง และเสถียรภาพของโลก เอกสารดังกล่าวมีหัวข้อ ประกอบด้วย คำนำ (Preface) สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง (The Security Environment) นโยบายการป้องกันประเทศ (National Defense Policy) ผู้นำและระบบการบริหารสำหรับการป้องกันประเทศ (China's Leadership and Administration System for National Defense) กองทัพปลดปล่อยประชาชนของจีน (The People's Liberation Army) วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ (Science Technology and Industry for National Defense) ค่าใช้จ่ายด้านการ

^{๔๗} Frankly Lisk, 1985. (อ้างถึงใน <http://www.geocities.com/anuchartbunnag>, 12 March 2004)

^{๔๘} <http://www.fas.org/nuke/guide/china/doctrine/wp2006.html>

ป้องกันประเทศ (Defense Expenditure) ความร่วมมือด้านความมั่นคงกับต่างประเทศ (International Security Cooperation) เป็นต้น โดยได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันประเทศของจีน (China's National Defense Policy) จำนวน ๖ ข้อ คือ ๑) เสริมสร้างความมั่นคงของชาติและความเป็นหนึ่งเดียว และทำให้เกิดการพัฒนาในด้านผลประโยชน์ของชาติ ๒) พัฒนาด้านการป้องกันประเทศ และพัฒนากองทัพในทุกด้านและอย่างต่อเนื่อง ๓) ส่งเสริมการปฏิบัติการของกองทัพด้วยการใช้การรับรู้ข่าวสารเป็นตัวชี้วัดหลัก ๔) ใช้ยุทธศาสตร์ทหารแบบการป้องกันเชิงรุก (Active Defense) ๕) ใช้ยุทธศาสตร์การป้องกันตัวเองด้วยนิวเคลียร์ (Self-Defensive Nuclear Strategy) และ ๖) ส่งเสริมสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงที่จะนำไปสู่การพัฒนาจีนอย่างสันติภาพ^{๔๔} ซึ่งจากการศึกษายุทธศาสตร์ป้องกันประเทศของจีนโดยใช้กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta และ Richmond M. Lloyd ซึ่งมีการแบ่งแยกองค์ประกอบพื้นฐานค่อนข้างชัดเจนและเข้าใจง่ายมาวิเคราะห์ พบว่ายุทธศาสตร์ป้องกันประเทศของจีนมีองค์ประกอบพื้นฐาน ๘ องค์ประกอบ ที่มีความสัมพันธ์กัน ดังนี้

๒.๑ ผลประโยชน์แห่งชาติ

มี ๓ ประการ คือ ความมั่นคงของประเทศ ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ และเกียรติภูมิศักดิ์ศรีของประเทศ

๒.๒ วัตถุประสงค์แห่งชาติ

มี ๔ ประการ คือ ๑) ประเทศมีความมั่นคงและมีความเป็นหนึ่งเดียว ๒) มุ่งมั่นที่จะสร้างสังคมที่มีความเจริญในระดับปานกลาง และมีความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ๓) ความมีเสถียรภาพทางการเมือง ความสามัคคีระหว่างเชื้อชาติ และสังคมมีความก้าวหน้า และ ๔) มีหน้ามีตาและอิทธิพลในสังคมโลก

๒.๓ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ

กำหนดไว้ในหัวข้อนโยบายด้านการป้องกันประเทศว่า จีนจะดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนา ๓ ขั้น (Three-Step Development Strategy) ในการปรับปรุงการป้องกันประเทศและกองทัพให้ทันสมัย โดยให้เป็นไปตามแผนรวม (Overall Plan) ของการปฏิรูปจีนให้ทันสมัย ขั้นตอนแรกเป็นการวางรากฐานที่เข้มแข็งภายในปี ค.ศ.๒๐๑๐ ขั้นที่สองจะสร้างความก้าวหน้าหลักในปี ค.ศ.๒๐๒๐ และขั้นที่สามก้าวเข้าสู่เป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของการสร้างกองทัพที่มีขีดความสามารถรับรู้ข่าวสารและสามารถเอาชนะสงครามข่าวสาร (Informationized War) ได้ในกลางศตวรรษที่ ๒๑ นี้

^{๔๔} Ibid., pp. 11 - 16.

๒.๔ ยุทธศาสตร์ทหาร

กำหนดว่า ๑) กองทัพจะใช้ยุทธศาสตร์แบบการป้องกันเชิงรุก (Active Defense) ๒) ใช้ยุทธศาสตร์การป้องกันตัวเองด้วยนิวเคลียร์ (Self-defensive Nuclear Strategy) โดยมีจุดประสงค์หลัก เพื่อป้องกันข้าศึกจากการชุกด้วยนิวเคลียร์หรือใช้อาวุธนิวเคลียร์กับจีน และ ๓) การเอาชนะสงครามข้อมูลข่าวสารโดยกองทัพปลดปล่อยประชาชน

๒.๕ ภัยคุกคาม โอกาส และสิ่งท้าทาย

จากการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมด้านความ พบว่าภัยคุกคาม ได้แก่ ปัญหา ด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ การเงิน ข่าวสาร เส้นทางการขนส่งทางเรือ การก่อการร้ายข้ามชาติ ภัยพิบัติจากธรรมชาติ การเสื่อมโทรมของสภาวะแวดล้อม การร่วมมือทางทหารของสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น การทดลองอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ การแบ่งแยกดินแดน โอกาส ได้แก่ การที่โลกมีหลายขั้วเป็นโอกาสให้สามารถแสวงหาความร่วมมือกับต่างประเทศ จีนสามารถแสดงบทบาทบนเวทีโลกในกรณีเกาหลีเหนือ โอกาสการขยายตัวทางเศรษฐกิจของจีน การพัฒนาเทคโนโลยีของสังคมโลก จีนสามารถรับเทคโนโลยีใหม่มาพัฒนาประเทศได้ และสิ่งท้าทาย ได้แก่ กรณีความต้องการแยกตัวป็นอิสระของไต้หวัน

๒.๖ เทคโนโลยี

ได้แก่ การให้กองทัพใช้ยุทธศาสตร์การเพิ่มความเข้มแข็งด้วยการใช้ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การจัดตั้งอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ ความร่วมมือกันระหว่างกองทัพ กับพลเรือน และโครงการส่งคนไปอวกาศและสำรวจดวงจันทร์

๒.๗ ข้อจำกัดด้านทรัพยากร

คือการที่ก่อนปี ค.ศ. ๑๙๙๐ จีนให้ความสำคัญด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ จึงจำกัด งบประมาณด้านการป้องกันประเทศ และในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ งบประมาณด้านการป้องกันประเทศของ จีนเป็นแค่ ๖.๑๙ % ของงบประมาณที่สหรัฐอเมริกาใช้ในการป้องกันประเทศเท่านั้น

๒.๘ พันธมิตร มิตรประเทศ และสถาบันระหว่างประเทศ

เช่น องค์การความร่วมมือเซี่ยงไฮ้มีความเจริญเติบโตมากขึ้น ความร่วมมือกับ ASEAN+3 ขยายตัวมากขึ้นและมีบทบาทในการส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคงใน ภูมิภาค เป็นต้น

เมื่อศึกษาลงไปในรายละเอียดของเอกสารยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศของจีน จะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ถูกกำหนดขึ้นจากการที่จีนต้องการพัฒนาประเทศและรักษาความ มั่นคง จึงจำเป็นปรับปรุงการป้องกันประเทศและกองทัพให้ทันต่อรูปแบบของภัยคุกคามที่มีรูปแบบ หลากหลายทั้งตามแบบและนอกแบบ รวมทั้งเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้าน

ข้อมูลข่าวสาร ส่วนยุทธศาสตร์ทหาร ถูกกำหนดขึ้นจากการที่จีนต้องการคุ้มครองผลประโยชน์ของตัวเอง และไม่ต้องการให้มีการแบ่งแยกดินแดน จึงพยายามขยายขีดความสามารถของตนเองข้ามภูมิภาคออกไป โดยการใช้การป้องกันเชิงรุกและพัฒนาการป้องกันออกจากชายฝั่ง และการที่จีนต้องการผลักดันตัวเองให้เป็นมหาอำนาจและต้องการพัฒนาให้ทันประเทศมหาอำนาจ จึงพัฒนาเทคโนโลยีทางทหารและอาวุธนิวเคลียร์ เพื่อแสดงแสนยานุภาพให้มีความเชื่อถือมากขึ้น เช่น การส่งคนไปในอวกาศ และความพยายามส่งยานอวกาศไปดวงจันทร์ ตลอดจนการที่เศรษฐกิจเจริญรุ่งเรืองอย่างรวดเร็วก็ผลักดันให้ต้องมีการป้องกันผลประโยชน์ด้วยการมีขีดความสามารถทางการทหารที่สูงขึ้น

โดยสรุป จีนมีการกำหนดยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศในลักษณะที่สอดคล้องใกล้เคียงกับกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta Lloyd โดยมีกระบวนการกำหนดนโยบายป้องกันประเทศ เริ่มจากการกำหนดวัตถุประสงค์ (ผลประโยชน์แห่งชาติ และวัตถุประสงค์แห่งชาติ) และมีการตรวจสอบสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงทั้งภายนอกและภายใน จนได้ภัยคุกคามโอกาส และสิ่งท้าทาย จากนั้นจึงใช้ข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงมาใช้ในการกำหนดนโยบายป้องกันประเทศและยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ ตลอดจนแนวความคิดทางยุทธศาสตร์

สรุป

ในบทที่ ๓ นี้ ในเบื้องต้นได้กล่าวถึง ทฤษฎีและตัวแบบของการกำหนดนโยบาย โดยการนำหลักการนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ซึ่งมีหลักการและทฤษฎีที่เป็นที่ยอมรับในวงการวิชาการ โดยได้ศึกษาตัวแบบต่างๆ ซึ่งเป็นกรอบความคิดในการอธิบายบทบาทของปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการก่อรูปและกำหนดนโยบาย พบว่าแต่ละตัวแบบมีจุดเด่นจุดด้อยแตกต่างกัน **ตัวแบบที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการในการออกแบบได้ชัดเจนเป็นขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มต้นกำหนดนโยบายจนกระทั่งได้นโยบายออกมา คือตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบหลักเหตุผล และตัวแบบระบบ** ดังนั้นจึงนำทั้ง ๓ ตัวแบบ มาประยุกต์เข้าด้วยกันเพื่อให้ได้ตัวแบบการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน ครอบคลุม เข้าใจง่าย และมีกระบวนการที่ต่อเนื่องกันอยู่บนหลักเหตุผล เรียกว่า **ตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย** รวมทั้งยังพบว่าตัวแบบขั้นปกรอง สามารถใช้เป็นกรอบในการอธิบายบทบาทของปัจจัยต่างๆ ที่มีต่อการก่อรูปและการกำหนดนโยบายของกองทัพเรือ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้นได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังได้ศึกษาขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของ David G. Garson และ กุลธน ธนาพงศธร ซึ่งมีจุดเด่นและจุดด้อยที่แตกต่างกัน แล้วนำมาประยุกต์เข้าด้วยกัน เกิดเป็นขั้นตอนการกำหนดนโยบายที่ละเอียดและครอบคลุม ทั้งในเรื่องของการกำหนดนโยบายและกระบวนการย้อนกลับ ที่สามารถนำมาใช้พิจารณาขุดนโยบาย หรือปรับปรุงการกำหนดนโยบายในภายหลังได้ ๑๐ ขั้นตอน คือ (๑) การระบุปัญหา (๒) การสังสมข้อมูล (๓) การเสนอหนทาง

ในการแก้ปัญหา (๔) การรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติม (๕) การยกร่างนโยบายเบื้องต้น (๖) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างนโยบาย (๗) การอนุมัติและประกาศใช้นโยบาย (๘) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (๙) การประเมินผลนโยบาย และ (๑๐) การยุตินโยบายและการต่อเนื่องของนโยบาย

ในลำดับต่อไปได้กล่าวถึงกรอบแนวคิดในการกำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์และกำลังรบ ซึ่งวิสัยทัศน์คือสภาพขององค์กรที่พึงปรารถนาในอนาคต ในการนำวิสัยทัศน์ไปปฏิบัติ จะเป็นขั้นตอนที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ดังนั้นหากกำหนดวิสัยทัศน์ที่ดีก็ส่งผลให้สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงานและโครงการที่ดีได้ ในทำนองเดียวกันหากกำหนดวิสัยทัศน์ได้ไม่ดี สิ่งต่างๆ เหล่านี้ก็จะไม่ดีด้วยเช่นเดียวกัน ส่วนกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ ศึกษาจาก Model ของ Bartlett และ กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ ของ Liotta & Lloyd ซึ่งเป็นอาจารย์ประจำวิทยาลัยการทัพเรือสหรัฐอเมริกา เพื่อพิจารณาตัวแปรต่างๆ และลำดับขั้นตอนที่เป็นเหตุผล และกระบวนการได้มาซึ่งยุทธศาสตร์และกำลังรบ โดยไม่ได้เน้นที่ความถูกต้องของยุทธศาสตร์และกำลังรบ เนื่องจากจะนำตัวแปรและลำดับ ขั้นตอนไปใช้เปรียบเทียบกับทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบายในบทที่ ๔ และในส่วนท้ายได้กล่าวถึงกระบวนการในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยกระบวนการกำหนดนโยบายของหน่วยงานในประเทศไทยใช้นโยบายปราบปรามยาเสพติดที่กำหนดโดยพรรคไทยรักไทย ซึ่งมีกระบวนการเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจปัญหาบ้านเมือง เข้าใจปัญหาของชาวบ้านโดยมีกระบวนการสะท้อนกลับข้อมูล เพื่อให้เกิดการระดมความคิดเพิ่มเติม แต่เนื่องจากปัญหาของประเทศไทยมีมากมายจึงจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของปัญหาต่างๆ เพื่อนำมากำหนดเป็นนโยบายขึ้นมา และใช้กระบวนการรณรงค์เผยแพร่ที่เหมาะสมไปสื่อสารทำความเข้าใจกับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ให้ประชาชนเข้าใจและมองเห็นแนวทางการแก้ปัญหาได้อย่างชัดเจน ในส่วนของกระบวนการกำหนดนโยบายของหน่วยงานของต่างประเทศใช้ยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศของจีน ซึ่งมีกระบวนการกำหนดนโยบายป้องกันประเทศ เริ่มจากการกำหนดวัตถุประสงค์ (ผลประโยชน์แห่งชาติ และวัตถุประสงค์แห่งชาติ) และมีการตรวจสอบสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงทั้งภายนอกและภายใน จนได้ภัยคุกคาม โอกาส และสิ่งท้าทาย จากนั้นจึงใช้ข้อมูลจากการตรวจสอบสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงมากำหนดนโยบายป้องกันประเทศ และยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ ตลอดจนแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ ซึ่งกระบวนการในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศดังกล่าวนี้ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์และเปรียบเทียบในการพิจารณากำหนดกรอบแนวคิด และกระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือ ซึ่งเป็นนโยบายด้านความมั่นคงทางทะเลของไทยในบทที่ ๔ ต่อไป

บทที่ ๔

การวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเล ของไทย

ในบทที่ ๒ การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายความมั่นคงในปัจจุบัน ผู้วิจัยได้ตรวจสอบกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องกับมิติด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย ตลอดจนการกำหนดแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลตามกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์และนโยบาย และกระบวนการกำหนดนโยบายของกองทัพเรือ เพื่อพิจารณาว่าการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายในแต่ละระดับให้ความสำคัญกับสิ่งใด ทั้งนี้การกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายในทุกระดับได้มีความพยายามยึดหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามจากการตรวจสอบกับบริบทต่าง ๆ ของนโยบายสาธารณะ ซึ่งทำให้เห็นภาพของนโยบายความมั่นคงอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ทำให้พบเห็นปัญหาหลายประการของกระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง ในบทที่ ๓ ผู้วิจัยได้รวบรวมหลักการที่เป็นกรอบแนวความคิดของกระบวนการกำหนดนโยบาย ได้แก่ ทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบาย โดยใช้นโยบายสาธารณะในการศึกษา กรอบแนวคิดในการกำหนดวิสัยทัศน์ กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Bartlett และ Liotta & Lloyd และการกำหนดนโยบายป้องกันประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนมาเป็นตัวอย่าง

ในบทที่ ๔ นี้ ในเบื้องต้นจะวิเคราะห์เปรียบเทียบทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบาย กับกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ และนโยบายป้องกันประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน จากนั้นจึงวิเคราะห์แนวทางและกระบวนการกำหนดนโยบายในทางทฤษฎีเพื่อนำมากำหนดกรอบแนวคิดในการกำหนดนโยบาย และกระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของไทยต่อไป

วิเคราะห์เปรียบเทียบทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบาย กับกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ

๑. ทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบายกับ Model การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Bartlett

ทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบาย ตามที่ Thomas R. Dye ได้รวบรวมไว้ทั้ง ๘ แบบ คือ (๑) ตัวแบบเชิงสถาบัน (๒) ตัวแบบกระบวนการ (๓) ตัวแบบกลุ่ม (๔) ตัวแบบ

ชนชั้นปกครอง (๕) ตัวแบบหลักเหตุผล (๖) ตัวแบบ (การเปลี่ยนแปลง) ในส่วนเพิ่ม (๗) ตัวแบบ ทฤษฎีเกมส์ และ (๘) ตัวแบบระบบ เป็นตัวแบบที่สามารถใช้เป็นกรอบแนวคิดในการอธิบายบทบาท ของปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการก่อรูปและการกำหนดนโยบาย โดยมีจุดเด่นจุดด้อยแตกต่างกัน ซึ่งผู้วิจัย ได้นำ ๓ ตัวแบบ คือ ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบหลักเหตุผล และตัวแบบระบบ มาประยุกต์เข้าด้วยกัน เพื่อให้ชัดเจน ครอบคลุม เข้าใจง่าย สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และมีกระบวนการที่ต่อเนื่องกัน อยู่บนหลักการของเหตุผล เป็นตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย ซึ่งแบ่งออกเป็น ๖ ขั้นตอน คือ ขั้นที่ ๑ การระบุปัญหาจากการศึกษาความต้องการที่แท้จริง ขั้นที่ ๒ การค้นหาทางเลือกต่างๆ ของ นโยบาย เพื่อนำมาพิจารณาใช้แก้ปัญหาที่ได้ระบุไว้ ขั้นที่ ๓ การศึกษาผลที่ตามมาของทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย โดยการวิเคราะห์ความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น และอัตราส่วนของประโยชน์และ ค่าใช้จ่ายของแต่ละทางเลือกของนโยบาย ขั้นที่ ๔ การเลือกทางเลือกของนโยบายที่มีประสิทธิภาพ มากที่สุด และทำนโยบายให้ชอบธรรมโดยการอนุมัติใช้จากผู้มีอำนาจ ขั้นที่ ๕ การปฏิบัติตาม นโยบาย เพื่อให้นโยบายนั้นบรรลุผล และขั้นที่ ๖ การประเมินผลนโยบาย เพื่อให้ทราบสัมฤทธิ์ผลของ การปฏิบัติตามนโยบาย และเป็นข้อมูลย้อนกลับสำหรับกำหนดนโยบายรวมทั้งการแก้ไขปรับปรุง นโยบายในอนาคตต่อไป

Model ของ Bartlett มีรูปแบบง่าย ๆ ในการกำหนดยุทธศาสตร์ ที่เป็นตัวเชื่อม ระหว่างวัตถุประสงค์ (Ends) และเครื่องมือ (Means) โดยเป็น Model ที่สามารถทวนซ้ำไปมาได้ เท่าที่เห็นว่าจำเป็น โครงสร้าง Model ประกอบด้วยตัวแปรหลัก ๖ ตัว คือ (๑) สภาวะแวดล้อม (๒) วัตถุประสงค์ (๓) ยุทธศาสตร์ (๔) ทรัพยากรที่จำกัด / ข้อจำกัดด้านทรัพยากร (๕) เครื่องมือ และ (๖) ความเสี่ยงจะเชื่อมต่อกันและหมุนเวียนเป็นวงกลมโดยมีลูกศรในทิศตามเข็มนาฬิกา อย่างไรก็ตามไม่มี จุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุด เพราะการประเมินยุทธศาสตร์เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและ มีการตรวจสอบสภาวะแวดล้อมและตัวแปรต่างๆ อยู่ตลอดเวลา ในการดัดแปลง Model ของ Bartlett ให้เป็นแบบ Sequential Method ตามภาพที่ ๔ - ๑ โดยให้มีลูกศรย้อนกลับไปเริ่มต้นเพื่อ เป็นข้อมูลป้อนกลับในลักษณะของ Feedback Loop จะทำให้ Model ของ Bartlett แบ่งออกเป็น ขั้นตอนได้ ๖ ขั้นตอน คือ ขั้นที่ ๑ การตรวจสอบสภาวะแวดล้อม ขั้นที่ ๒ การกำหนดวัตถุประสงค์ ขั้นที่ ๓ การกำหนดยุทธศาสตร์ ขั้นที่ ๔ การพิจารณาข้อจำกัดด้านทรัพยากร ขั้นที่ ๕ การกำหนด เครื่องมือที่จะใช้ และ ขั้นที่ ๖ การวิเคราะห์ความเสี่ยง^๑ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบทั้ง ๖ ขั้นตอนใน Model ของ Bartlett กับตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยซึ่งมีสภาวะแวดล้อมภายนอก ระบบ และองค์ประกอบภายในระบบแบ่งออกเป็น ๖ ขั้นตอนแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความเหมือนและความ แตกต่างกัน ดังนี้

^๑ ชูศักดิ์ ชูไพฑูรย์, นาวาเอก. “กรรมวิธีการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทย” เอกสารประจำภาค วิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๕๐, หน้า ๔๐.

ขั้นที่ ๑ การตรวจสอบสถานะแวดล้อม สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมภายนอก ระบบของตัวแบบการกำหนดนโยบาย

ขั้นที่ ๒ การกำหนดวัตถุประสงค์ สอดคล้องกับตัวแบบการกำหนดนโยบาย ในขั้นที่ ๑ การระบุปัญหา ซึ่งเป็นการศึกษาหาความต้องการที่แท้จริงในเรื่องนั้น ในขณะที่การกำหนด วัตถุประสงค์ใน Model ของ Bartlett จะคิดถึงระดับต่างๆ ของวัตถุประสงค์ โดยระดับสูงสุดคือ ผลประโยชน์แห่งชาติ ส่วนระดับล่างลงมาจะต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ

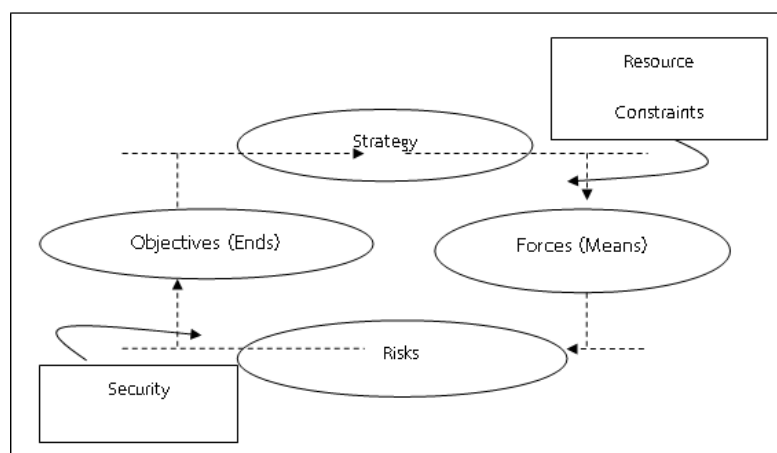
ขั้นที่ ๓ การกำหนดยุทธศาสตร์ สอดคล้องกับตัวแบบการกำหนดนโยบาย ในขั้นที่ ๔ การเลือกทางเลือกของนโยบายที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งจะได้วิธีแก้ไขปัญหานั้นไว้

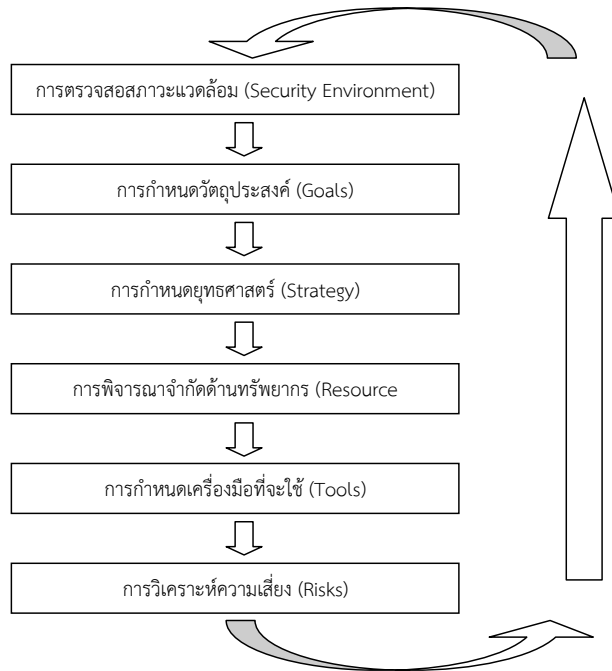
ขั้นที่ ๔ การพิจารณาข้อจำกัดด้านทรัพยากร สอดคล้องกับตัวแบบการกำหนด นโยบาย ทั้งในขั้นที่ ๒ การค้นหาทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย และขั้นที่ ๓ การศึกษาผลที่ตามมาของ ทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย ซึ่งจะนำข้อจำกัดด้านทรัพยากรมาพิจารณาประกอบด้วยโดยตลอด

ขั้นที่ ๕ การกำหนดเครื่องมือที่จะใช้ จะมีความสอดคล้องกับตัวแบบการกำหนด นโยบาย ทั้งในขั้นที่ ๒ และขั้นที่ ๓ ซึ่งการพิจารณาเครื่องมือที่จะใช้มักจะกำหนดแต่เพียงตามมิติของ นโยบายที่แสดงถึงวิธีการที่จะใช้แก้ปัญหา มากกว่าที่จะลงรายละเอียดในลักษณะของแบบปฏิบัติการจริง ที่จะมีการกำหนดเครื่องมือที่จะใช้ด้วย อย่างไรก็ตามในขั้นที่ ๕ การปฏิบัติตามนโยบาย จะมีการกำหนด เครื่องมือที่จะใช้เพื่อให้นโยบายบรรลุผล

ขั้นที่ ๖ การวิเคราะห์ความเสี่ยง เป็นการตรวจสอบความไม่สมดุลกัน (Mismatches) ระหว่างวัตถุประสงค์และเครื่องมือ สอดคล้องกับตัวแบบการกำหนดนโยบาย ในขั้นที่ ๖ การ ประเมินผลนโยบาย ทำให้ได้รับข้อมูลย้อนกลับ ซึ่งอาจแสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้น

ภาพที่ ๔ - ๑ Bartlett Model ในรูปแบบ Sequential Method





ที่มา : ชูศักดิ์ ชูไพฑูรย์, ๒๕๕๐.

จากการเปรียบเทียบตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยกับ Model การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังของ Bartlett จะเห็นได้ว่า ลำดับขั้นตอนตามตัวแบบการกำหนดนโยบายจะสลับกันขั้นตอนใน Model ของ Bartlett อยู่หลายขั้นตอน แม้ว่าจะเริ่มต้นจากการตรวจสอบสถานะแวดล้อม ต่อด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ หรือการระบุปัญหา ซึ่งก็เป็นการศึกษาความต้องการที่แท้จริงหรือวัตถุประสงค์นั่นเอง ต่อจากนั้นขั้นตอนตามตัวแบบการกำหนดนโยบายจะพิจารณาเกี่ยวกับข้อจำกัดด้านทรัพยากรและเครื่องมือที่จะใช้ก่อนที่จะกำหนดนโยบายออกมา และเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติและประเมินผลนโยบาย จะได้รับข้อมูลย้อนกลับที่อาจจะแสดงถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้น จึงสามารถใช้ในการปรับปรุงแก้ไขหรือกำหนดนโยบายในโอกาสต่อไป ในขณะที่ขั้นตอนใน Model ของ Bartlett จะกำหนดยุทธศาสตร์ก่อนแล้วจึงมาพิจารณาข้อจำกัดด้านทรัพยากรและเครื่องมือที่จะใช้เปรียบเทียบกันจะเห็นว่าตัวแบบการกำหนดนโยบายมีรายละเอียดถี่ถ้วนก่อนการกำหนดนโยบายออกมากกว่าการพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์ตาม Model ของ Bartlett แต่อย่างไรก็ตาม ขั้นที่ ๖ ใน Model ของ Bartlett มีการวิเคราะห์ความเสี่ยง ซึ่งหากมีเครื่องมือที่จะใช้ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์จะมีการปรับแต่งวัตถุประสงค์หรือปรับแต่งยุทธศาสตร์ใหม่จนกว่าจะเกิดความสมดุล นอกจากนี้การกำหนดวัตถุประสงค์ใน Model ของ Bartlett จะมีหลายระดับ โดยระดับล่างจะสอดคล้องกับระดับบนคือผลประโยชน์แห่งชาติ จึงทำให้เห็นวัตถุประสงค์ หรือความต้องการที่แท้จริงได้อย่างชัดเจน

๒. ทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบายกับกรอบแนวคิด ในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd

ขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Liotta & Lloyd เป็นแบบ Top-Down Approach แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ส่วนบนเป็นการประเมินยุทธศาสตร์ชาติ และส่วนล่างเป็นการแปลงยุทธศาสตร์เป็นกำลังรบ การประเมินเริ่มจากการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์แห่งชาติ ยุทธศาสตร์ ความมั่นคงแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ทหาร การจัดทำแผนงบประมาณและโครงการ ชัดความสามารถ ปัจจุบันและที่ต้องการ การประเมินค่าและบูรณาการ จนถึงการกำหนดกำลังรบ มีพื้นฐานการคิดอยู่ ๒ ประการ คือ การบริหารทรัพยากรบนความขาดแคลน และความสัมพันธ์ระหว่างจุดมุ่งหมาย (Ends) เครื่องมือ (Means) ความเสี่ยง (Risks) โดยเป็นกรอบแนวคิดที่มีขั้นตอนและวิธีการที่เป็นลำดับขั้น ชัดเจนง่ายต่อการนำไปใช้ และสามารถแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ และมีคำถามให้ผู้ประเมินตอบ ๖ ข้อ คือ (๑) เราต้องการทำอะไร (๒) เราวางแผนที่จะทำมันอย่างไร (๓) เราต้องเผชิญกับอะไร (๔) เรามีอะไรสำหรับใช้ดำเนินการ (๕) อะไรคือความไม่สมดุล และ (๖) ทำไมเราต้องทำสิ่งนั้น ซึ่งเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบคำถามทั้ง ๖ ข้อ จากกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd กับตัวแบบการกำหนดนโยบาย ซึ่งมีสถานะแวดล้อมภายนอกในระบบ และองค์ประกอบภายในระบบ แบ่งออกเป็น ๖ ขั้นตอน แล้ว จะเห็นได้ว่ามีความเหมือนและความแตกต่างกัน ดังนี้

คำถามที่ ๑ เราต้องการทำอะไร (คำตอบคือวัตถุประสงค์แห่งชาติ) สอดคล้องกับตัวแบบการกำหนดนโยบาย ในขั้นที่ ๑ การระบุปัญหา ซึ่งจะต้องศึกษาความต้องการที่แท้จริงออกมาให้ได้ ในขณะที่วัตถุประสงค์ตามกรอบแนวคิดของ Liotta & Lloyd จะคิดตั้งแต่ผลประโยชน์แห่งชาติ และกำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติอย่างสอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ

คำถามที่ ๒ เราวางแผนที่จะทำมันอย่างไร (คำตอบคือยุทธศาสตร์) สอดคล้องกับตัวแบบการกำหนดนโยบาย ในขั้นที่ ๔ การเลือกทางเลือกของนโยบายที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งจะได้วิธีการที่ใช้ในการแก้ปัญหาจากที่ได้ระบุไว้ในขั้นที่ ๑

คำถามที่ ๓ เราต้องเผชิญกับอะไร (คำตอบคือภัยคุกคาม จุดอ่อน สิ่งทำทนาย และโอกาส) สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมภายนอกของระบบของตัวแบบการกำหนดนโยบาย

คำถามที่ ๔ เรามีอะไรสำหรับใช้ดำเนินการ (คำตอบคือ เครื่องมือที่จะนำมาใช้ได้แก่ กำลังอำนาจแห่งชาติ ด้านการทูต เศรษฐกิจ การทหาร ข้อมูลข่าวสาร วัฒนธรรม และเครื่องมืออื่นๆ เช่น พันธมิตร มิตรประเทศ สถาบันระหว่างประเทศ และองค์กรต่างๆ ที่ไม่ใช่ของรัฐ) สอดคล้องกับตัวแบบการกำหนดนโยบาย ทั้งในขั้นที่ ๒ การค้นหาทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย และขั้นที่ ๓ การศึกษาผลที่ตามมาของทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย ซึ่งจะสามารถพิจารณาเครื่องมือที่จะ

นำมาใช้ประกอบด้วย แต่จะกำหนดนโยบายซึ่งแสดงถึงวิธีการที่จะใช้แก้ปัญหามากกว่าการกำหนดลงไปถึงเครื่องมือที่จะใช้ ซึ่งจะไปกำหนดไว้ในแผนงานการปฏิบัติในขั้นที่ ๕ การปฏิบัติตามนโยบาย

คำถามที่ ๕ อะไรคือความไม่สมดุลกัน (คำตอบคือ ความเสี่ยง ความด้อยประสิทธิภาพ จุดอ่อน ผลลัพธ์ที่มองไม่เห็น และสิ่งบดบังทางวัฒนธรรม) สอดคล้องกับตัวแบบการกำหนดนโยบายในขั้นที่ ๖ การประเมินผลนโยบาย ซึ่งจะได้ข้อมูลย้อนกลับที่อาจแสดงให้เห็นความเสี่ยง ความด้อยประสิทธิภาพ จุดอ่อน ฯลฯ ที่เกิดขึ้นจากนโยบายที่กำหนดนั้น

คำถามที่ ๖ ทำไมเราต้องทำสิ่งนั้น (คำตอบคือ เป้าหมายทางยุทธศาสตร์ ความปรารถนา และความต้องการ) สอดคล้องกับตัวแบบการกำหนดนโยบาย ในขั้นที่ ๑ การระบุปัญหา ซึ่งจะต้องศึกษาความต้องการที่แท้จริงออกมาให้ชัดเจนว่าเราต้องการอะไร ทำไมเราต้องทำสิ่งนั้น ฯลฯ

จากการเปรียบเทียบตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยกับแนวความคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd จะเห็นว่าไม่แตกต่างกันในภาพรวม เพียงแต่ลำดับขั้นตอนตามตัวแบบการกำหนดนโยบายจะสลับกับการตั้งคำถามตามกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd ในหลายคำถาม แต่อย่างไรก็ตามก่อนที่จะกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์ จะต้องมีการตรวจสอบสถานะแวดล้อม และวิเคราะห์กำลังอำนาจแห่งชาติตามแนวความคิดของ Liotta & Lloyd หรือวิเคราะห์อัตราส่วนของประโยชน์และค่าใช้จ่ายของแต่ละทางเลือกนโยบายตามตัวแบบการกำหนดนโยบายก่อนเช่นเดียวกัน นอกจากนี้การตอบคำถามว่า เราต้องการทำอะไร ซึ่งก็คือวัตถุประสงค์ตามแนวความคิดของ Liotta & Lloyd จะคิดตั้งแต่ผลประโยชน์แห่งชาติและกำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติ อย่างสอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ จึงทำให้เห็นวัตถุประสงค์หรือความต้องการที่แท้จริงได้อย่างชัดเจน

วิเคราะห์เปรียบเทียบทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบายกับกระบวนการในการกำหนดนโยบายหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศ

การนำกระบวนการกำหนดนโยบายหน่วยงานของประเทศไทยจากนโยบายปราบปรามยาเสพติดที่กำหนดโดยพรรคไทยรักไทย และกระบวนการกำหนดนโยบายของต่างประเทศจากนโยบายการป้องกันประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีน มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบายนั้น ถึงแม้ว่าจะไม่สามารถนำมาใช้กับกระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือได้โดยตรง เนื่องจากเป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดนโยบายเท่านั้น โดยที่ไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนว่านโยบายดังกล่าวพรรคไทยรักไทยนำไปใช้ในการแก้ปัญหาอย่างได้ผลมากนัก เพียงใด ทำนองเดียวกันกับที่ไม่มีข้อมูลหลักฐานที่แสดงสัมฤทธิ์ผลของนโยบายป้องกันประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่อย่างไรก็ตามการเปรียบเทียบจะทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนของทฤษฎีและ

ตัวแบบของการกำหนดนโยบาย รวมถึงจุดเด่นต่างๆ ของหน่วยงานที่นำมาเปรียบเทียบที่อาจนำมาประยุกต์ใช้กับกระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือ เนื่องจากพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองที่เป็นที่ทราบกันดีว่ามีนโยบายที่ประชาชนชื่นชอบ เป็นพรรคการเมืองไทยพรรคแรกที่น่านโยบายมาเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับองค์กรชุมชน และประสานความร่วมมือกับประชาชน ส่วนประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับเกี่ยวกับการพัฒนาในด้านการป้องกันประเทศ

๑. ทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบายกับกระบวนการกำหนดนโยบายของพรรค ไทยรักไทย

ตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย ประกอบด้วยสภาวะแวดล้อมนอกระบบ และองค์ประกอบในระบบ ซึ่งแบ่งเป็น ๖ ขั้นตอน คือ ขั้นที่ ๑ การระบุปัญหา ขั้นที่ ๒ การค้นหาทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย ขั้นที่ ๓ การศึกษาผลที่ตามมาของทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย ขั้นที่ ๔ การเลือกทางเลือกของนโยบายที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และทำนโยบายให้ชอบธรรมโดยการอนุมัติใช้จากผู้มีอำนาจ ขั้นที่ ๕ การปฏิบัติตามนโยบาย และขั้นที่ ๖ การประเมินผลนโยบาย ส่วนกระบวนการกำหนดนโยบายของพรรคไทยรักไทยซึ่งมาจากนโยบายปราบปรามยาเสพติด เป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับการหาสาเหตุและความรุนแรงของปัญหา ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจและสังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยใช้วิธีรวบรวมข้อมูลต่างๆ รอบด้านมาจัดระบบและวิเคราะห์ก่อนการกำหนดนโยบาย แบ่งขั้นตอนหลักๆ ของการกำหนดนโยบายออกเป็น ๓ ขั้นตอน คือ ขั้นที่ ๑ การกำหนดปัญหา ขั้นที่ ๒ การแสวงหาและระดมการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และขั้นที่ ๓ การกำหนดจุดยืนของนโยบายและสื่อสารต่อประชาชน เมื่อนำตัวแบบการกำหนดนโยบายมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับ ๓ ขั้นตอนจากกระบวนการกำหนดนโยบายของพรรคไทยรักไทย จะเห็นได้ว่ามีความเหมือนและความแตกต่างกันดังนี้

ขั้นที่ ๑ การกำหนดปัญหา สอดคล้องกับตัวแบบการกำหนดนโยบาย ในขั้นที่ ๑ การระบุปัญหา

ขั้นที่ ๒ การแสวงหาและระดมการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมภายนอกนอกระบบของตัวแบบการกำหนดนโยบาย และองค์ประกอบภายในระบบ ในขั้นที่ ๒ การค้นหาทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย และ ขั้นที่ ๓ การศึกษาผลที่ตามมาของทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย โดยในขั้นที่ ๒ นี้ พรรคไทยรักไทยจะตรวจสอบสภาวะแวดล้อมต่างๆ โดยดึงการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพื่อค้นหาสาเหตุและความรุนแรงของปัญหา และหาแนวทางในการแก้ปัญหาให้ตรงกับเป้าหมายและเหมาะสมมากที่สุด

ขั้นที่ ๓ การกำหนดจุดยืนของนโยบายและสื่อสารต่อประชาชน สอดคล้องกับตัวแบบการกำหนดนโยบายในขั้นที่ ๔ การเลือกทางเลือกของนโยบายที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และทำนโยบายให้ชอบธรรมโดยการอนุมัติใช้จากผู้มีอำนาจ ในขั้นนี้พรรคไทยรักไทยนอกจากจะตัดสินใจเลือก

นโยบายที่เหมาะสมตามลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนแล้ว ยังมีการนำเสนอและสื่อสารต่อสาธารณชนอย่างกว้างขวางอีกด้วย

จากการเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่าลำดับขั้นตอนตามตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยสอดคล้องและตรงกับขั้นตอนกระบวนการกำหนดนโยบายของพรรคไทยรักไทย แต่พรรคไทยรักไทยไม่ได้กำหนดขั้นตอนในส่วนของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและการประเมินผลนโยบายไว้ ซึ่งอาจจะเกิดจากการที่พรรคไทยรักไทยมีวัตถุประสงค์หลักในเรื่องนี้ เพื่อกำหนดนโยบายที่จะสร้างความพึงพอใจและความชื่นชอบของประชาชนอันเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย ส่วนเรื่องของการปฏิบัติและการประเมินผลเพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการแก้ปัญหา จะเป็นอีกกรณีหนึ่งภายหลังจากที่เข้ามาเป็นรัฐบาลทำการบริหารบ้านเมืองแล้ว อย่างไรก็ตาม จุดสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบายของพรรคไทยรักไทยคือ การที่ให้ความสำคัญกับการสื่อสารกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ ทำความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับตนเอง

๒. ทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบายกับนโยบายการป้องกันประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีน

จากยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีนปี ค.ศ.๒๐๐๖ เมื่อใช้กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd มาวิเคราะห์ พบว่ายุทธศาสตร์ป้องกันประเทศของจีนมีองค์ประกอบพื้นฐาน ๘ องค์ประกอบ ที่มีความสัมพันธ์กัน คือ (๑) ผลประโยชน์แห่งชาติ (๒) วัตถุประสงค์แห่งชาติ (๓) ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (๔) ยุทธศาสตร์ทหาร (๕) ภัยคุกคาม โอกาส และสิ่งท้าทาย (๖) เทคโนโลยี (๗) ข้อจำกัดด้านทรัพยากร และ (๘) พันธมิตร มิตรประเทศ และสถาบัน และมีความสอดคล้องกับกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd โดยมีกระบวนการกำหนดนโยบายป้องกันประเทศ เริ่มจากการกำหนดวัตถุประสงค์ (ผลประโยชน์แห่งชาติ และวัตถุประสงค์แห่งชาติ) และได้มีการตรวจสอบสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงภายในและภายนอกจนได้ภัยคุกคาม โอกาส และสิ่งท้าทาย จากนั้นจึงใช้ข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบสถานะแวดล้อมมาใช้ในการกำหนดนโยบายป้องกันประเทศ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ และแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ เมื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับตัวแบบการกำหนดนโยบาย ของผู้วิจัย ซึ่งประกอบด้วยสถานะแวดล้อมภายนอกในระบบ และองค์ประกอบภายในระบบ ที่แบ่งออกเป็น ๖ ขั้นตอนแล้ว ถึงแม้ว่าจะไม่สามารถพิจารณาความสอดคล้องของแต่ละขั้นตอนได้อย่างชัดเจน เนื่องจากกระบวนการกำหนดนโยบายป้องกันประเทศของจีนที่ได้เป็นเพียงการตรวจสอบกับกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd ไม่ใช่กระบวนการที่ได้รับทราบจากหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดโดยตรง แต่ก็ทำให้เห็นได้ว่าในภาพรวมแล้วตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยกับกระบวนการกำหนดนโยบายป้องกันประเทศของจีน ซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับเกี่ยวกับการพัฒนาในด้านการป้องกัน

ประเทศ มีความสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และได้ทราบว่าในการกำหนดวัตถุประสงค์ นั้น จีนได้มีการคิดในหลายระดับตั้งแต่ผลประโยชน์แห่งชาติซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ระดับบน และ วัตถุประสงค์แห่งชาติซึ่งเป็นระดับล่างลงมาจะมีความสอดคล้องกัน และทำให้เห็นวัตถุประสงค์ หรือความต้องการที่แท้จริงได้อย่างชัดเจน

วิเคราะห์แนวทางและกระบวนการกำหนดนโยบายในทางทฤษฎี

จากการวิเคราะห์บริบทของนโยบายกองทัพเรือ นโยบายกองทัพเรือเป็นนโยบายความ มั่นคงทางทะเลที่มีลักษณะตามความหมายของนโยบายสาธารณะ เป็นนโยบายที่ได้จากการตัดสินใจ ของผู้บัญชาการทหารเรือ ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ และเป็นนโยบายที่กำหนดมา ตอบสนองต่อความต้องการ หรือความจำเป็นหรือใช้แก้ปัญหาในการปฏิบัติงานที่มีความสัมพันธ์กับ ผลประโยชน์แห่งชาติ ตามบริบทของนโยบายสาธารณะ กองทัพเรือใช้นโยบายกองทัพเรือเป็น เครื่องมือในการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกองทัพเรือ แต่วัตถุประสงค์เป็นเพียง วัตถุประสงค์ในแต่ละด้าน (๙ ด้าน คือ (๑) การกำหนดยุทธศาสตร์และโครงสร้างกำลังรบ (๒) กำลังพล (๓) การข่าว (๔) ยุทธการและการฝึก (๕) การส่งกำลังบำรุง (๖) การสื่อสารและสารสนเทศ (๗) กิจการพลเรือน (๘) วิจัยและพัฒนา และ (๙) การบริหารจัดการ) โดยยังขาดการกำหนดวัตถุประสงค์ ในภาพรวม อย่างไรก็ตามนโยบายที่กำหนดมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับนโยบายของหน่วยเหนือ เมื่อ พิจารณาถึงส่วนประกอบของนโยบายสาธารณะ ซึ่งมี ๕ ส่วน คือ (๑) ปัจจัยนำเข้า (๒) กระบวนการ (๓) ปัจจัยส่งออก (๔) ผลการปฏิบัติ และ(๕) ผลที่เกิดและผลกระทบ จะเห็นว่านโยบายกองทัพเรือ เป็นปัจจัยส่งออกที่มีลักษณะผสมผสานกันตามรูปแบบของประเภทนโยบายทั้งในประเภทนโยบาย บังคับ จากการออกหลักเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ รองรับนโยบาย นโยบายกระจายทรัพยากร จากการให้บริการกำลังพลในเรื่องต่างๆ และนโยบายการจัดการทรัพยากรใหม่ จากการที่นำนโยบาย ที่มีอยู่เดิมมาจัดทำใหม่หรือกำหนดเพิ่มเติม

กองทัพเรือมีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพเรือและป้องกันราชอาณาจักร มีการกำหนด นโยบายจากส่วนบัญชาการ โดยผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้ตัดสินใจในการกำหนดนโยบายให้หน่วย ขึ้นตรงกองทัพเรือนำไปใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติ จึงเป็นไปตามทฤษฎีผู้นำและเป็นนโยบายที่มี แนวคิดเน้นรัฐ เพราะมีกระบวนการพิจารณาที่เป็นการดำเนินการภายในกองทัพเรือ โดยไม่ได้เปิด โอกาสให้สังคมและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือให้ข้อคิดเห็น ในการกำหนด นโยบายกองทัพเรือมีการก่อรูปนโยบายที่เกิดขึ้นจาก ๒ กระแสหลัก คือ (๑) กระแสปัญหา มาจาก สภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงและภัยคุกคาม และ (๒) กระแสนโยบาย มาจากชุมชนนโยบายหรือผู้มี ส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการ อาทิ กองนโยบายและแผนของกรมในส่วนบัญชาการ ที่เกี่ยวข้อง ผู้ช่วยเสนาธิการทหารเรือฝ่ายต่างๆ รองเสนาธิการทหารเรือ เสนาธิการทหารเรือ ผู้บัญชาการ

ทหารเรือ เป็นต้น ในขณะที่อารมณ์ร่วมของคนในชาติที่อาจผ่านมาทางผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอย่างไม่เป็นทางการ อาทิ นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชน ซึ่งเป็นกระแสการเมือง ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายกองทัพเรือ เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยในการกำหนดนโยบายแล้ว จะเห็นว่า กองทัพเรือได้นำปัจจัยในเรื่องของผลประโยชน์แห่งชาติ และผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลมาใช้พิจารณาในการกำหนดนโยบายกองทัพเรือ โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงมากนักเกี่ยวกับปัจจัยเรื่องวิชาการและขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายขาดความชัดเจนยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานของกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติเสี่ยงต่อความล้มเหลว ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในภาพรวม ถึงแม้ว่ากองทัพเรือจะมีการหาความรู้และข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายในทุกด้าน แต่ก็เป็นการกำหนดนโยบายที่ดำเนินการโดยกรมในส่วนบัญชาการเท่านั้น ไม่ได้ให้หน่วยปฏิบัติจากส่วนกำลังรบ ส่วนยุทธบริการ และส่วนศึกษาและวิจัย เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายรวมทั้งยังขาดการนำปัจจัยสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาในภาพรวมอย่างจริงจัง

กองทัพเรือกำหนดนโยบายมาใช้เป็นเครื่องมือถ่ายทอดความต้องการในด้านต่างๆ เพื่อให้หน่วยปฏิบัติ นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยรูปแบบนโยบายกองทัพเรือมีความผสมผสานกันในหลายมิติ ทั้งมิติในฐานะที่เป็นการใช้อำนาจอย่างเป็นทางการ โดยที่หน่วยปฏิบัติจะมีการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อการนำไปสู่การปฏิบัติตามนโยบาย มิติในฐานะผลผลิต จะมีการจัดสรรทรัพยากรให้แก่กำลังพลกองทัพเรือ และมิติในฐานะผลลัพธ์ ซึ่งจะเป็นผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อจากกิจกรรมต่างๆ ที่กองทัพเรือได้ดำเนินตามนโยบาย อย่างไรก็ตามยังมีอีกหลายมิติของนโยบายที่กองทัพเรือ ไม่ได้นำมาใช้ในการกำหนดนโยบายกองทัพเรือ ได้แก่ มิติในฐานะที่เป็นการแสดงวัตถุประสงค์กว้างๆ จึงทำให้หน่วยปฏิบัติไม่เข้าใจความต้องการที่แท้จริงของกองทัพเรือในการกำหนดนโยบายนั้นออกมา มิติในฐานะการตัดสินใจ จึงอาจทำให้การตัดสินใจในบางครั้งไม่ถูกต้องตามหลักของควมมีเหตุผล เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ของกองทัพเรือ และมิติในฐานะแผนงาน จึงมีเพียงการกำหนดแนวทางปฏิบัติตามนโยบายอย่างกว้างๆ โดยไม่เน้นนโยบายใดเป็นพิเศษที่จะมีการกำหนดรายละเอียดของแผนการปฏิบัติเพิ่มเติมด้วย

ผลจากการวิเคราะห์บริบทของนโยบายกองทัพเรือซึ่งเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการของกองทัพเรือ ปรากฏว่า กองทัพเรือกำหนดนโยบายโดยไม่ได้คำนึงถึงกระบวนการและขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายเป็นการพิจารณาของกรมในส่วนบัญชาการที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายแต่ละด้านมาพิจารณาร่วมกันกำหนดนโยบายเท่านั้น ยังขาดการพิจารณาปัจจัยแวดล้อมและองค์ประกอบต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างครบถ้วน ทำให้นโยบายที่กำหนดออกมาไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หรือความต้องการที่ชัดเจนของการกำหนดนโยบายกองทัพเรือในภาพรวม ส่งผลให้การตัดสินใจในการกำหนดนโยบายบางครั้งอาจไม่ถูกต้องตามหลักของควมมีเหตุผล

หรือการใช้ตรรกศาสตร์ในการแก้ปัญหา นอกจากนี้ยังไม่ได้เปิดโอกาสให้หน่วยปฏิบัติจากส่วนกำลังรับ ส่วนยุทธบริการ และส่วนศึกษาและวิจัย ซึ่งจะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งนักวิชาการ สื่อมวลชน ตลอดจนประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบ หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายบางเรื่องที่กองทัพเรือ กำหนดออกมา ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของกองทัพเรือ ดังนั้น การนำผลจากการ วิเคราะห์บริบทของนโยบายกองทัพเรือ ซึ่งแสดงให้เห็นภาพของปัญหาต่างๆ ของนโยบายกองทัพเรือ ได้อย่างชัดเจน มาใช้เป็นข้อมูลประกอบในการจัดทำกระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือก็จะช่วย ป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเช่นเดิมขึ้นมาอีก จึงเป็นประโยชน์อย่างมากต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย กองทัพเรือ

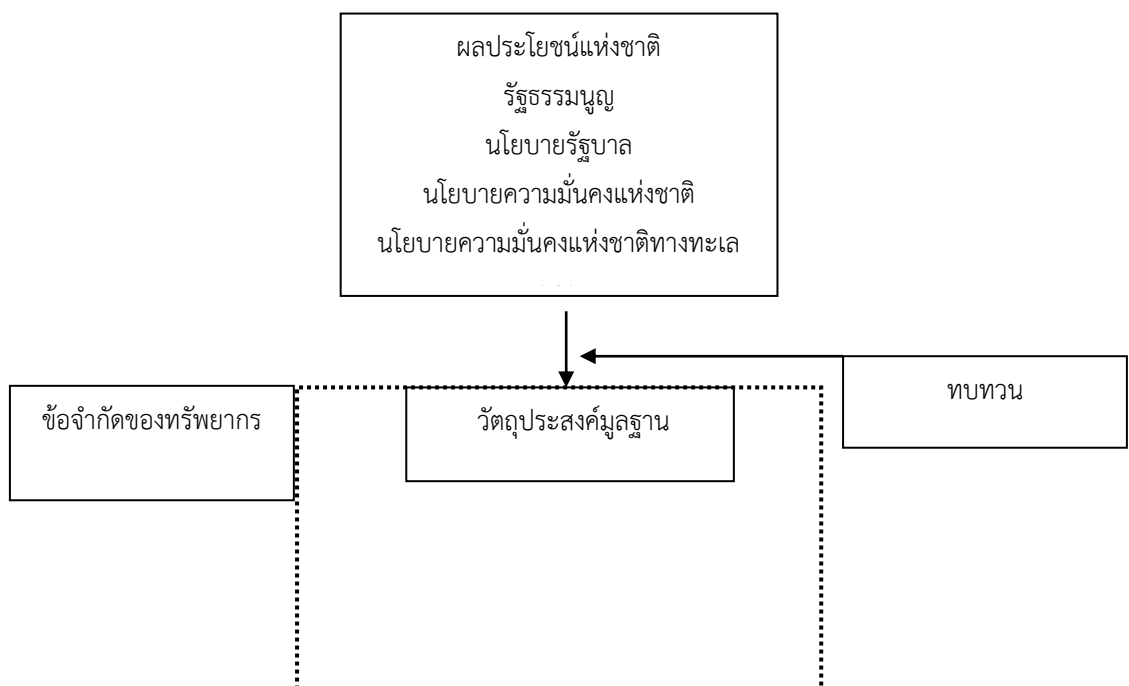
ตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย ที่เกิดจากการนำตัวแบบ ๓ ตัวแบบ คือ ตัวแบบ กระบวนการ ตัวแบบหลักเหตุผล และตัวแบบระบบ ซึ่งมีจุดเด่นจุดด้อยแตกต่างกัน มาประยุกต์เข้าด้วยกัน ประกอบด้วยสภาวะแวดล้อมภายนอกระบบ และองค์ประกอบภายในระบบ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๖ ขั้นตอน คือ ขั้นที่ ๑ การระบุปัญหา ขั้นที่ ๒ การค้นหาทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย ขั้นที่ ๓ การศึกษาผลที่ตามมาของทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย ขั้นที่ ๔ การเลือกทางเลือกของนโยบายที่มี ประสิทธิภาพมากที่สุดและทำนโยบายให้ชอบธรรม ขั้นที่ ๕ การปฏิบัติตามนโยบาย และขั้นที่ ๖ การ ประเมินผลนโยบาย เป็นตัวแบบที่เข้าใจง่าย แสดงให้เห็นถึงกระบวนการที่มีความเกี่ยวข้อง ต่อเนื่องกันอยู่บนหลักการของเหตุผล จึงสามารถนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับกรอบแนวคิดในการ กำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบได้เป็นอย่างดี โดยการกำหนดยุทธศาสตร์เราจะได้ทั้งวัตถุประสงค์ และหนทางปฏิบัติ โดยที่วัตถุประสงค์และหนทางปฏิบัติ รวมเรียกว่านโยบาย

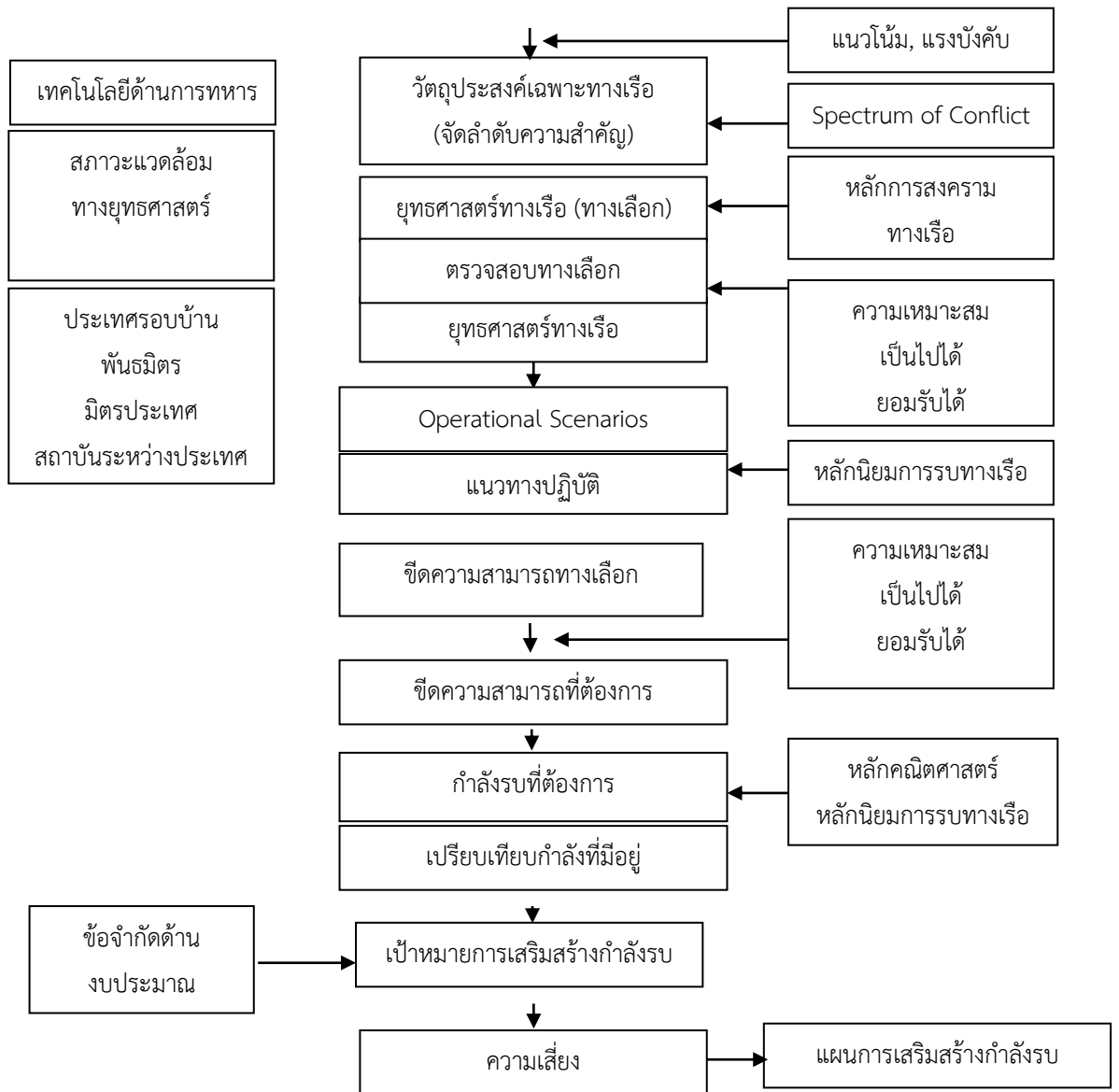
กองทัพเรือได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์กองทัพเรือ โดยยึดถือแนวทางการกำหนดตาม หลักวิชาที่กำหนดไว้ในเอกสารอ้างอิงของกองทัพเรือ เรื่องการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบทางเรือ (อทร.๘๑๐๑) ภาพที่ ๔ - ๒ ที่ปรับแต่งประยุกต์มาจากกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ความ มั่นคงแห่งชาติของกองทัพเรือสหรัฐอเมริกา ซึ่งใช้ Model การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ ศาสตราจารย์ Bartlett และกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของศาสตราจารย์ Liotta & Lloyd มาประยุกต์ใช้เป็นแบบของไทยในการจัดทำเอกสารอ้างอิงของกองทัพเรือ (อทร. ๘๑๐๑) โดย Model ของ Bartlett เป็น Model ที่ไม่มีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุด สามารถทวนซ้ำไปมาได้ เท่าที่เห็นว่าจำเป็น โครงสร้าง Model ประกอบด้วยตัวแปรหลัก ๖ ตัว เชื่อมต่อกันและหมุนเวียนเป็น วงกลมโดยมีลูกศรในทิศตามเข็มนาฬิกา เมื่อมาทำให้ Model ของ Bartlett เป็นแบบ Sequential Method โดยกำหนดให้เริ่มต้นจากการตรวจสอบสภาวะแวดล้อม จะทำให้ Model แบ่งออกเป็น ๖ ขั้นตอน คือ ขั้นที่ ๑ การตรวจสอบสภาวะแวดล้อม ขั้นที่ ๒ การกำหนดวัตถุประสงค์ ขั้นที่ ๓ การ กำหนดยุทธศาสตร์ ขั้นที่ ๔ การพิจารณาข้อจำกัดด้านทรัพยากร ขั้นที่ ๕ การกำหนดเครื่องมือที่จะใช้

และขั้นที่ ๖ การวิเคราะห์ความเสี่ยง เมื่อเปรียบเทียบกับตัวแบบการกำหนดนโยบายผู้วิจัยกับขั้นตอนใน Model ของ Bartlett จะเห็นว่า ตัวแบบการกำหนดนโยบายจะมีการพิจารณาเกี่ยวกับข้อจำกัดด้านทรัพยากรและเครื่องมือที่จะใช้ก่อนที่จะกำหนดนโยบายออกมา ในขณะที่ขั้นตอนใน Model ของ Bartlett จะกำหนดยุทธศาสตร์ก่อนการพิจารณาข้อจำกัดด้านทรัพยากรและเครื่องมือที่จะใช้ แต่จะมีขั้นตอนการวิเคราะห์ความเสี่ยง ซึ่งถ้ามีความเสี่ยงเกิดขึ้นจะต้องกลับมาทบทวนยุทธศาสตร์ เปลี่ยนเครื่องมือหรือวัตถุประสงค์ เพื่อให้เกิดความสมดุล หรือจนกว่าผู้ที่ทำการประเมินยุทธศาสตร์จะพึงพอใจ ซึ่งก็คือการยอมรับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้การกำหนดวัตถุประสงค์จาก Model ของ Bartlett จะมีหลายระดับและมีความสอดคล้องกัน ระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติกับวัตถุประสงค์แห่งชาติ

กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd เป็นแบบ Top – Down Approach แบ่งออกเป็น ๕ ส่วน ส่วนบนเป็นการประเมินยุทธศาสตร์ชาติ และส่วนล่างเป็นการแปลงยุทธศาสตร์เป็นกำลังรบ การประเมินเริ่มจากการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์แห่งชาติ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ทหาร การจัดทำแผนงบประมาณ และโครงการ ชีตความสามารถปัจจุบันและที่ต้องการ การประเมินค่าและบูรณาการ จนถึงการกำหนดกำลังรบ ผู้ประเมินจะต้องตอบคำถาม ๖ ข้อ คือ (๑) เราต้องการทำอะไร (วัตถุประสงค์แห่งชาติ) (๒) เราวางแผนที่จะทำมันอย่างไร (ยุทธศาสตร์) (๓) เราต้องเผชิญกับอะไร (ภัยคุกคาม จุดอ่อน สิ่งทำลาย และโอกาส) (๔) เรามีอะไรสำหรับใช้ดำเนินการ (เครื่องมือที่จะนำมาใช้) (๕) อะไรคือความไม่สมดุล (ความเสี่ยง ความด้อยประสิทธิภาพ ผลลัพธ์ที่มองไม่เห็น และสิ่งบดบังทางวัฒนธรรม) และ (๖) ทำไมต้องทำสิ่งนั้น (เป้าหมายทางยุทธศาสตร์ ความปรารถนา และความต้องการ)

ภาพที่ ๔ - ๒ ขั้นตอนการประเมินยุทธศาสตร์และกำหนดกำลังรบ





ที่มา : กรมยุทธการทหารเรือ, ๒๕๕๘

เมื่อเปรียบเทียบตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยกับกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd จะเห็นว่าไม่แตกต่างกันในภาพรวม เพราะมีการตรวจสอบสภาวะแวดล้อม และวิเคราะห์กำลังอำนาจแห่งชาติ ก่อนการกำหนดยุทธศาสตร์ตามกรอบแนวความคิดของ Liotta & Lloyd เช่นเดียวกับที่มีการตรวจสอบสภาวะแวดล้อมภายนอกกรอบ และวิเคราะห์อัตราส่วนของประโยชน์และค่าใช้จ่ายของแต่ละทางเลือกนโยบาย ก่อนการเลือกทางเลือกของนโยบายที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และทำนโยบายให้ชอบธรรมตามตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย นอกจากนี้การกำหนดวัตถุประสงค์จากกรอบแนวคิดของ Liotta & Lloyd จะมี

หลายระดับ และมีความสอดคล้องกันระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติกับวัตถุประสงค์แห่งชาติ เช่นเดียวกับ Model ของ Bartlett จึงทำให้เห็นวัตถุประสงค์หรือความต้องการที่แท้จริงได้อย่างชัดเจน

พรรคไทยรักไทยได้กำหนดนโยบายปราบปรามยาเสพติด โดยการรวบรวมข้อมูลต่างๆ รอบด้านมาจัดระบบและวิเคราะห์ก่อนการกำหนดนโยบาย แบ่งขั้นตอนการกำหนดนโยบายออกเป็น ๓ ขั้นตอน คือ ขั้นที่ ๑ การกำหนดนโยบาย ขั้นที่ ๒ การแสวงหาและระดมการมีส่วนร่วมจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และขั้นที่ ๓ การกำหนดจุดยืนของนโยบายและสื่อสารต่อประชาชน เมื่อเปรียบเทียบกับตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย จะเห็นว่ามีความสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และพรรคไทยรักไทยให้ความสำคัญกับการสื่อสารกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ ทำความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับตนเอง

ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนได้กำหนดนโยบายป้องกันประเทศไว้ในยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ ค.ศ.๒๐๐๖ โดยกระบวนการกำหนดนโยบายป้องกันประเทศ เริ่มจากการกำหนดวัตถุประสงค์ (ผลประโยชน์แห่งชาติ และวัตถุประสงค์แห่งชาติ) จากนั้นมีการตรวจสอบสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงทั้งภายในและภายนอก จนได้ภัยคุกคาม โอกาส และสิ่งท้าทาย และนำข้อมูลดังกล่าว มากำหนดนโยบายป้องกันประเทศ ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ และแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ เมื่อเปรียบเทียบกับตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย จะเห็นว่ามีความสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่มีหลายระดับและมีความสอดคล้องกัน ระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติ กับวัตถุประสงค์แห่งชาติ

ผลจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยกับขั้นตอนใน Model ของ Bartlett และกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd ปรากฏว่ากระบวนการได้มาซึ่งนโยบาย (วัตถุประสงค์และหนทางปฏิบัติ รวมเรียกว่านโยบาย) มีความคล้ายคลึงใกล้เคียงและอยู่บนหลักการเดียวกัน คือ หลักของความมีเหตุผล หรือการใช้ตรรกศาสตร์ในการแก้ปัญหา เพียงแต่มีรายละเอียดและลำดับขั้นตอนแตกต่างกันอยู่บ้าง ในเรื่องของการกำหนดวัตถุประสงค์ การพิจารณาเกี่ยวกับข้อจำกัดด้านทรัพยากร เครื่องมือที่จะใช้ และการวิเคราะห์ความเสี่ยง และเมื่อได้นำกระบวนการกำหนดนโยบายปราบปรามยาเสพติดของพรรคไทยรักไทย และกระบวนการกำหนดนโยบายป้องกันประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีน มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยเพื่อตรวจสอบกันอีกครั้ง ปรากฏว่ากระบวนการได้มาซึ่งนโยบาย มีความสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และมีการใช้หลักการของความมีเหตุผล หรือการใช้ตรรกศาสตร์ในการแก้ปัญหา โดยนโยบายปราบปรามยาเสพติดของพรรคไทยรักไทยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้น การประยุกต์ตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยกับขั้นตอนใน Model ของ Bartlett และกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์

และกำลังรบของ Liotta & Lloyd เข้าด้วยกัน โดยนำจุดเด่นของตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยที่มีการพิจารณาข้อจำกัดด้านทรัพยากรและเครื่องมือที่จะใช้ก่อนที่จะกำหนดนโยบายออกมา และจุดเด่นของขั้นตอนใน Model ของ Bartlett และกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd ในเรื่องที่มีการวิเคราะห์ความเสี่ยงและความชัดเจน และความสอดคล้องในการกำหนดวัตถุประสงค์ มาใช้ประกอบกับจุดเด่นของนโยบายปราบปรามยาเสพติดของพรรคไทยรักไทย ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และจุดเด่นของนโยบายป้องกันประเทศของจีน ที่มีความชัดเจนและความสอดคล้องกันของการกำหนดวัตถุประสงค์ในแต่ละระดับ เช่นเดียวกับกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd ก็จะทำให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อกระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือ

การกำหนดนโยบายกองทัพเรือที่ผ่านมา กองทัพเรือไม่ได้มีมาตรฐานของกระบวนการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน คงมีเพียงการดำเนินการตามวาระและวงรอบ โดยเริ่มต้นจากการที่กรมยุทธการทหารเรือเชิญผู้แทนหน่วยจากกรมในส่วนบัญชาการที่เกี่ยวข้องเพื่อชี้แจงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายของกองทัพเรือ ได้แก่ นโยบายของหน่วยเหนือ แผน และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายที่ผ่านมา จากนั้นจึงแบ่งมอบงานให้แก่หน่วยที่เกี่ยวข้องประชุมไปพิจารณากำหนดนโยบายในด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วย ซึ่งหน่วยที่รับผิดชอบจะรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของหน่วยเหนือ แผนงานหลัก แผนงานประจำปี ตลอดจนนโยบายกองทัพเรือในด้านที่หน่วยรับผิดชอบ มาพิจารณาเพื่อจัดทำนโยบายในด้านนั้น และนโยบายหลักในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับด้านที่รับผิดชอบ ที่เห็นว่าสมควรบรรจุไว้เป็นนโยบายหลักของกองทัพเรือ เสนอให้กรมยุทธการทหารเรือรวบรวม ต่อจากนั้นกรมยุทธการทหารเรือจะเชิญหน่วยที่รับผิดชอบมาพิจารณาปรับแต่งแก้ไขร่วมกัน แล้วจึงเสนอร่างนโยบายกองทัพเรือ ผ่านผู้ช่วยเสนาธิการทหารเรือฝ่ายต่างๆ รองเสนาธิการทหารเรือ และ เสนาธิการทหารเรือ จนถึงผู้บัญชาการทหารเรือ เพื่อขอความเห็นชอบ และอนุมัติให้แจกจ่ายนโยบายกองทัพเรือต่อไป ในระหว่างเส้นทางการเสนอขอความเห็นชอบจากผู้บัญชาการทหารเรืออาจมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้นโยบายมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยประยุกต์ที่จากขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของ David G. Garson กับขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของ กุลธนะ ธนาพงศธร ซึ่งมีจุดเด่นและจุดด้อยแตกต่างกันเข้าด้วยกัน โดยจำแนกออกเป็น ๑๐ ขั้นตอน คือ (๑) การระบุปัญหา (๒) การสังเคราะห์ข้อมูล (๓) การเสนอหนทางในการแก้ปัญหา (๔) การรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติม (๕) การยกร่างนโยบายเบื้องต้น (๖) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างนโยบาย (๗) การอนุมัติและประกาศใช้นโยบาย (๘) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (๙) การประเมินผลนโยบาย และ (๑๐) การยุติ

นโยบายและการต่อเนื่องของนโยบาย เป็นกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีขั้นตอนของกระบวนการ กำหนดนโยบายที่ละเอียด ครบถ้วนทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบาย และกระบวนการย้อนกลับที่จะ นำมาใช้พิจารณาในการยุตินโยบาย หรือกำหนดนโยบายต่อเนื่อง หรือปรับปรุงนโยบายจากเดิมที่ได้ กำหนดไว้ จึงสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดกรอบแนวคิดและกระบวนการกำหนดนโยบาย กองทัพเรือได้อย่างเหมาะสมกว่ากระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือที่ผ่านมา ซึ่งเป็น กระบวนการทางธุรการที่มีแต่เพียงการประชุมชี้แจงแบ่งมอบงาน และให้กรมในส่วนบัญชาการที่ รับผิดชอบกำหนดนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้อง จากนั้นนำมาพิจารณาร่วมกันก่อนเสนอขอความเห็นชอบ จากผู้บัญชาการทหารเรือ อย่างไรก็ตามจากแนวคิดของตัวแบบชนชั้นปกครอง ความต้องการและ ความเห็นของผู้บังคับบัญชาในระดับสูงของกองทัพเรือ จะมีอิทธิพลและใช้เป็นแนวทางในการกำหนด นโยบายกองทัพเรือ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

ผลจากการวิเคราะห์บริบทของนโยบายในบทที่ ๒ ซึ่งช่วยเพิ่มความชัดเจนให้เห็นถึง ปัญหา และผลกระทบในการกำหนดนโยบายกองทัพเรือที่ว่า การที่กองทัพเรือกำหนดนโยบายโดยขาด การประเมินสถานะแวดล้อม พิจารณาปัจจัยและองค์ประกอบต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กันไม่ครบถ้วน ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนของนโยบาย และหน่วยปฏิบัติที่ต้องนำนโยบายไป ปฏิบัติไม่ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณา ทำให้นโยบายที่กำหนดไม่มีทิศทางที่ชัดเจน รวมทั้งไม่มีการ ระบุประเด็นปัญหาและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน จึงไม่สามารถกำหนดทางเลือก และตัดสินใจเลือก ทางเลือกในการแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้อง นโยบายที่กำหนดออกมาจึงมีลักษณะกว้างๆ ไม่ชัดเจน ขาด การกำหนดวัตถุประสงค์ในภาพรวม ไม่เหมาะสมกับกรอบเวลา และการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจจะ ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร นอกจากการวิเคราะห์บริบทของนโยบายกองทัพเรือจะทำให้เห็นปัญหา ที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน ยังทำให้เห็นถึงสิ่งต่างๆ ที่ควรจะดำเนินการในการกำหนดนโยบาย แต่ กองทัพเรือยังขาดการดำเนินการในเรื่องนั้น ดังนั้นการนำจุดเด่นต่างๆ ของทฤษฎีและตัวแบบการ กำหนดนโยบายของผู้วิจัย และกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ ซึ่งใช้หลักการ เดียวกันคือหลักของความมีเหตุผล หรือการใช้ตรรกศาสตร์ในการแก้ปัญหา รวมทั้งจุดเด่นต่างๆ ของ กระบวนการกำหนดนโยบายของหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศ คือ นโยบายปราบปราม ยาเสพติดของพรรคไทยรักไทย และนโยบายป้องกันประเทศของจีน มาประยุกต์เข้ากับขั้นตอนของ กระบวนการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยที่ได้จากการประยุกต์ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบาย ของ David G. Garson กับขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของ กุลธณ ธนาพงศธร รวมทั้ง แนวคิดของตัวแบบชนชั้นปกครอง โดยพิจารณาร่วมกับบริบทของนโยบายกองทัพเรือที่วิเคราะห์ไว้ ก็จะทำให้เราได้กระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือที่ถูกต้องเหมาะสมกับสถานการณ์ สอดคล้อง กับยุทธศาสตร์ของกองทัพเรือ ตรงกับเจตนารมณ์และวิสัยทัศน์ของผู้บังคับบัญชา และชัดเจน

เพียงพอที่หน่วยที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปจัดทำแผนงานหรือโครงการรองรับ แนวทางการกำหนดกรอบแนวคิดและกระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือ ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายที่ถูกต้องนี้ จะสามารถแก้ปัญหาที่เกิดจากการใช้กระบวนการกำหนดนโยบายที่ผ่านมา ซึ่งไม่ได้มีมาตรฐานหรือกระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือที่ชัดเจน คงมีแต่เพียงการดำเนินการตามวาระและวงรอบ

กรอบแนวคิดและกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลของไทย

๑. ความสัมพันธ์ระหว่างวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์และนโยบาย

จากการที่มีผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “วิสัยทัศน์” หมายถึงการกำหนดจุดมุ่งหมายที่ยาวไกลในอนาคตขององค์กร โดยทั่วไปนิยมใช้เป็นจุดมุ่งหมายหลักขององค์กร หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการกำหนดวิสัยทัศน์ คือ การหาคำตอบให้กับคำถามที่ว่า “เราต้องการจะเป็นอะไร” (What do we want to be?) ดังนั้นวิสัยทัศน์จึงเป็นเสมือนทิศเหนือแม่เหล็กที่มีไว้สำหรับให้ผู้นำองค์กรทุกระดับ ใช้เป็นแนวทางในการตกลงใจดำเนินงานให้บรรลุตามสิ่งที่พึงปรารถนาขององค์กร และให้นิยามคำว่า “ยุทธศาสตร์” หมายถึงวิธีการ (Ways) ที่จะนำพลังอำนาจ/เครื่องมือ (Power/Mean) มาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ (Objective) ที่กำหนดไว้ ดังนั้นยุทธศาสตร์จึงเป็นตัวเชื่อมต่อระหว่างวัตถุประสงค์/เป้าหมาย กับเครื่องมือและทรัพยากรขององค์กร ซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์เราจะได้ทั้งวัตถุประสงค์และหนทางปฏิบัติ โดยที่วัตถุประสงค์และหนทางปฏิบัติ รวมเรียกว่า “นโยบาย” จากนิยามดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าวิสัยทัศน์เป็นสภาพภาพขององค์กรที่พึงปรารถนาในอนาคตโดยไม่ติดอยู่กับกรอบของความเป็นไปในปัจจุบัน จึงควรมีลักษณะเป็นรูปธรรม และมีความเป็นไปได้ที่จะทำให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ปรารถนานั้นได้ ดังนั้น ผู้นำองค์กรจะต้องมีความมุ่งมั่นต่อวิสัยทัศน์ โดยควรอธิบายชี้แจงให้คนในองค์กรเกิดความเข้าใจ ยอมรับ และนำไปใช้เป็นแนวทางในการตกลงใจดำเนินงานให้บรรลุตามสิ่งที่พึงปรารถนาขององค์กร การกำหนดวิสัยทัศน์ควรมีลักษณะสั้น กะทัดรัด กระชับ และเข้าใจง่าย รวมทั้งมีความชัดเจนเชื่อมโยงกับแนวคิดพื้นฐานขององค์กร เนื่องจากวิสัยทัศน์จะถูกใช้เป็นแนวคิดพื้นฐานในการวางแผนยุทธศาสตร์และกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร จึงถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่น่าไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ และนโยบาย และเป็นส่วนที่มีความสำคัญมาก เพราะเป็นเสมือนหลักนำที่ผู้นำองค์กรทุกระดับต้องใช้เป็นแนวทางในการตกลงใจดำเนินการให้บรรลุตามสิ่งที่พึงปรารถนา การกำหนดวิสัยทัศน์จึงควรใช้กระบวนการตกลงใจ ซึ่งเป็นหลักการของความมีเหตุผล ตามที่ Cynthia S. Perotti ได้แนะนำกระบวนการตกลงใจ ไว้ ๓ ขั้นตอน ประกอบด้วย (๑) การกำหนดทางเลือก (๒) การประเมินผลลัพธ์หรือผลที่ตามมาของแต่ละทางเลือก และ (๓) การตัดสินใจ ในการตัดสินใจจะต้องเลือกหนทางเลือกที่ดี หรืออย่างน้อยที่สุดต้องอยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้ เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจที่ดีจะทำให้ได้วิสัยทัศน์ขององค์กรที่ดีและเหมาะสม

ซึ่งจะทำให้สามารถรักษาทิศทางของการพัฒนาขององค์กรได้อย่างถูกต้อง และจากที่วิสัยทัศน์เป็นส่วนหนึ่ง ที่นำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ และนโยบาย ดังนั้นหากกำหนดวิสัยทัศน์ไม่ดีจะส่งผลทำให้การ กำหนดยุทธศาสตร์ และนโยบายไม่ดีด้วยเช่นกัน จากการศึกษาที่รัฐได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศไทย ไว้ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลัก ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือเป็นคติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ผู้วิจัยเห็นว่า น่าจะต้องมีการทบทวนตรวจสอบวิสัยทัศน์ในวาระที่มีการทบทวนยุทธศาสตร์ชาติตามวงรอบหรือ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมจนมีผลกระทบต่อแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ เนื่องจาก วิสัยทัศน์จะถูกใช้เป็นหลักนำในการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบาย ความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ และนโยบายมีได้ใน ๒ ลักษณะ ทั้งในลักษณะที่กำหนดนโยบายก่อนยุทธศาสตร์ และในลักษณะที่ กำหนดยุทธศาสตร์ก่อนนโยบาย ในลักษณะที่กำหนดนโยบายก่อนยุทธศาสตร์ นโยบายจะเป็น ตัวขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (Policy drives Strategy) ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นการที่ องค์กรต่างๆ นำนโยบายที่ได้รับมอบไปกำหนดยุทธศาสตร์รองรับ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตาม วัตถุประสงค์ และแนวทางตามที่กำหนดไว้ในนโยบาย วิธีการกำหนดยุทธศาสตร์ในลักษณะนี้จะนำ นโยบายที่กำหนดมาตั้งแล้ววิเคราะห์นโยบายแต่ละข้อ เพื่อหามาตรการเฉพาะที่จะสนับสนุนนโยบาย หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งยุทธศาสตร์ที่พึงประสงค์ โดยพิจารณาปัจจัยภายนอกและภายในองค์กร ทั้งปัจจัย ที่เป็นอุปสรรคและปัจจัยสนับสนุนอันจะมีอิทธิพลต่อนโยบาย แล้วจึงกำหนดมาตรการเฉพาะ คือ ยุทธศาสตร์ที่จะสนับสนุนนโยบาย ซึ่งในลักษณะเช่นนี้นโยบายจะเป็นกรอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ มิให้ยุทธศาสตร์เกินเลยออกไปมากกว่าที่ต้องการ เพราะนโยบายจะบอกให้ทราบว่าทำอะไร พร้อมทั้ง ให้คำแนะนำและข้อห้ามในการปฏิบัติด้วย ส่วนในลักษณะที่กำหนดยุทธศาสตร์ก่อนนโยบาย นโยบาย จะเป็นกรอบในการกำหนดแผนงานหรือโครงการให้เหมาะสมสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และ ยุทธศาสตร์

ส่วนกระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือ นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าความสัมพันธ์ ระหว่างยุทธศาสตร์กองทัพเรือและนโยบายกองทัพเรือ จากที่ผ่านมาซึ่งเป็นความสัมพันธ์ใน ลักษณะที่กำหนดยุทธศาสตร์ก่อนนโยบาย เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เหมาะสม กองทัพเรือควรที่จะ ปรับเปลี่ยนการดำเนินการใหม่ โดยให้ความสำคัญระหว่างยุทธศาสตร์กองทัพเรือและนโยบาย กองทัพเรือเป็นไปในลักษณะที่กำหนดนโยบายก่อนยุทธศาสตร์ ซึ่งในลักษณะนี้นโยบายจะเป็นตัว ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (Policy drives Strategy) ทำให้ยุทธศาสตร์ที่กำหนดตรงกับเจตนารมณ์ ของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ มิให้ยุทธศาสตร์เกินเลยออกไป มากกว่าที่ต้องการ โดยภายหลังจากที่กำหนดนโยบายกองทัพเรือแล้ว จะต้องมีการกำหนด

มาตรการเฉพาะซึ่งคือยุทธศาสตร์ที่จะรองรับ เพื่อให้การดำเนินการเป็นการเป็นไปตามวัตถุประสงค์และแนวทางที่กำหนดไว้ในนโยบาย

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และนโยบายด้านความมั่นคงแล้ว จะเห็นว่าลำดับของการกำหนดควรเริ่มจากวิสัยทัศน์ ตามด้วยนโยบายและยุทธศาสตร์ตามลำดับ โดยวิสัยทัศน์จะเป็นสื่อสำคัญที่เปรียบเสมือนหลักนำในการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบาย จึงควรทบทวนและมีการกำหนดทั้งวิสัยทัศน์ เพื่อนำมาใช้เป็นหลักในการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายความมั่นคงต่อไป

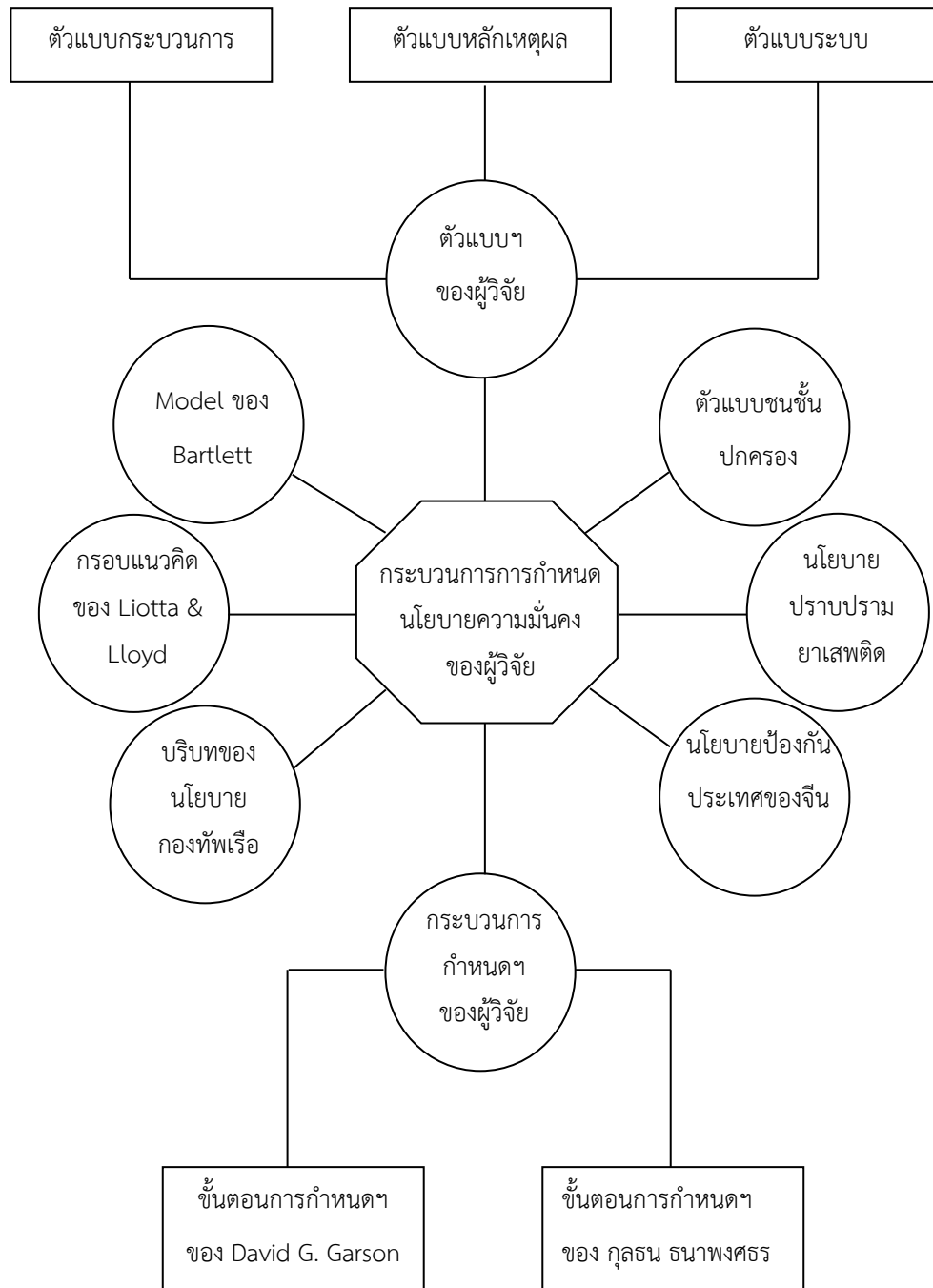
๒. จุดเริ่มต้นของการกำหนดนโยบาย

จากการที่วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และนโยบายด้านความมั่นคง ควรมีความสัมพันธ์ของลำดับการกำหนดเริ่มจากวิสัยทัศน์ ตามด้วยนโยบาย และยุทธศาสตร์ ตามลำดับ และจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยกับขั้นตอนใน Model ของ Bartlett และกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd พบว่า กระบวนการได้มาซึ่งนโยบาย (วัตถุประสงค์และหนทางปฏิบัติ รวมเรียกว่านโยบาย) มีความสอดคล้องคล้ายคลึงและใกล้เคียงกัน โดยอยู่บนหลักการของความมีเหตุผลเช่นเดียวกัน ซึ่งการกำหนดนโยบายจะมีจุดเริ่มต้นจากการระบุปัญหา ผู้วิจัยจึงเห็นว่าในการระบุปัญหา ควรที่จะพิจารณาตรวจสอบภาวะแวดล้อมโดยละเอียด จากนั้นมาพิจารณาและกำหนดวัตถุประสงค์ในระดับต่างๆ เช่น ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล วัตถุประสงค์ทางเรือ เป็นต้น ให้มีความสอดคล้องกัน ซึ่งจะให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ในภาพรวมได้ชัดเจน รวมทั้งเห็นปัญหา ภัยคุกคาม โอกาส และสิ่งท้าทายที่กองทัพเรือกำลังเผชิญอยู่ หรือจะเผชิญในอนาคต เพื่อนำมาใช้เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือในการระบุปัญหา ซึ่งการแก้ปัญหาตามที่ระบุก็จะเป็นวัตถุประสงค์ของนโยบายในเรื่องนั้น อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายไม่ควรนำสิ่งที่หน่วยต้องปฏิบัติอยู่แล้ว หรือสิ่งที่เป็งานประจำ งานในหน้าที่ หรือแผนงาน/โครงการ ที่หน่วยเตรียมการที่จะดำเนินการมากำหนดเป็นนโยบาย แต่ควรกำหนดนโยบายให้ตรงกับปัญหาที่จะระบุ โดยพิจารณาถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นหรือปัญหาที่กำลังประสบจากการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ซึ่งปัญหาต่างๆ จะต้องมี การพิจารณาจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนว่าจะแก้ไขปัญหาดีก่อน-หลัง แล้วตัดสินใจเลือกปัญหาที่มีความสำคัญเร่งด่วนที่สุดที่จะต้องแก้ไขมากำหนดเป็นนโยบายต่อไป การกำหนดในลักษณะเช่นนี้จะมีนโยบายออกมาไม่มากนัก นโยบายที่ออกมาจะเป็นเรื่องที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับหน่วยปฏิบัติหลายหน่วย มาผนึกกำลังร่วมกันดำเนินการตามที่หน่วยเกี่ยวข้องเพื่อรองรับนโยบายในเรื่องเดียวกัน ซึ่งจะเป็นการบูรณาการร่วมกันแก้ปัญหาตามที่ได้ระบุไว้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. กระบวนการกำหนดนโยบาย

กระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง จะเป็นการจัดลำดับขั้นตอนและวิธีการทำงาน โดยการใช้กระบวนการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยที่ประยุกต์จากขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของ David G. Garson กับขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของ กุลธน ธนาพงศธร มาประยุกต์เข้ากับทฤษฎีและตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย ซึ่งเป็นแบบที่ประยุกต์รวมมาจากตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบหลักเหตุผล และตัวแบบระบบ รวมทั้งกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ จาก Model ของ Bartlett และ กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และลำดับรบของ Liotta & Lloyd นอกจากนี้ยังรวบรวมจุดเด่นต่างๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบายของหน่วยงานในประเทศไทย คือ นโยบายปราบปรามยาเสพติดที่กำหนดโดยพรรคไทยรักไทย และกระบวนการกำหนดนโยบายของต่างประเทศ คือ นโยบายการป้องกันประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีน มาเพิ่มเติมให้กระบวนการกำหนดนโยบายมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และได้ใช้ผลการวิเคราะห์บริบทของนโยบายกองทัพเรือที่ช่วยให้เห็นปัญหาของกระบวนการกำหนดนโยบายที่ผ่านมา รวมทั้งความต้องการและความเห็นของผู้บังคับบัญชาตามแนวคิดของตัวแบบขั้นขั้นปกครอง มาช่วยในการจัดทำกระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงในครั้งนี้ ตามภาพที่ ๔ - ๓ เพื่อที่จะไม่ประสบปัญหาเช่นเดิม และทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของไทยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

จากการที่ตัวแบบการกำหนดนโยบายกับกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ มีกระบวนการได้มาซึ่งนโยบาย (วัตถุประสงค์และหนทางปฏิบัติ รวมเรียกว่านโยบาย) ที่คล้ายคลึงใกล้เคียงและอยู่บนหลักการของความมีเหตุผลเช่นเดียวกัน การตรวจสอบสถานะแวดล้อมเพื่อวิเคราะห์หาแรงบังคับและแนวโน้ม ตลอดจนผลกระทบในรูปของปัญหา ภัยคุกคาม โอกาส และสิ่งท้าทาย ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นและมีผลกระทบรุนแรง ตามที่ผู้กำหนดนโยบายจะตรวจสอบพบในขณะนั้น โอกาสและสิ่งท้าทายที่จะนำมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาความต้องการของประชาชน นักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐและเอกชนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความต้องการและความเห็นของผู้บังคับบัญชา สามารถใช้เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของไทย คือ “ระบุปัญหาที่ต้องการแก้ไข” จากนั้นในลำดับต่อไปจะเป็นการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของปัญหา ก่อนที่จะนำปัญหาที่มีความเร่งด่วนที่สุดหรือต้องการแก้ไขมากกำหนดเป็นนโยบาย ซึ่งจะทำให้หน่วยที่เกี่ยวข้องได้เห็นลำดับความสำคัญเร่งด่วนของนโยบายจากการดำเนินการในขั้นตอนนี้ ในขั้นตอนนี้ต่อไปจะใช้หลักของความมีเหตุผลหรือตรรกศาสตร์มากำหนดทางเลือกของนโยบายที่จะใช้ในการแก้ปัญหา ประเมินผลลัพธ์หรือผลที่ตามมาของแต่ละทางเลือก และตัดสินใจเลือกหนทางที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดมากำหนดเป็นนโยบาย จากนั้นจึงเป็นขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนในส่วนที่อยู่หลังจากที่กำหนดนโยบายแล้ว แต่จะมีผลเป็นข้อมูลย้อนกลับเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายต่อไป ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น นโยบายด้านความมั่นคงที่กำหนดจะเป็นกรอบให้หน่วยที่เกี่ยวข้องนำไปกำหนดแผนงาน โครงการ ภาพที่ ๔ - ๓ แนวทางการกำหนดกรอบแนวคิดและกระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง



ที่มา : ผู้วิจัย

และงบประมาณรองรับ ผลการปฏิบัติหลังจากที่ทำการประเมินแล้วจะเป็นเครื่องมือชี้วัดความสำเร็จ/ความล้มเหลวที่จะนำมาใช้พิจารณาในการยุตินโยบายหรือการทำนโยบายต่อเนื่องต่อไปอีก ถึงแม้ว่า ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบายจะอยู่ภายหลังจากการกำหนดนโยบาย แต่เนื่องจากกระบวนการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการเชิงบูรณาการไม่ใช้การแยกส่วน ขั้นตอนต่างๆ จึงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน การกำหนดนโยบายจึงต้องมีวัตถุประสงค์และแนวทางที่ชัดเจนเข้าใจง่าย รวมทั้งให้คำแนะนำและบอกข้อห้ามต่างๆ เพื่อให้หน่วยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติและประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น กระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลของไทย ควรมีขั้นตอนในการกำหนดที่เข้าใจง่าย ละเอียดครบถ้วน เห็นความเชื่อมโยง และมีเหตุมีผล ตามภาพที่ ๔ - ๔ ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลของไทย รองรับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่ได้จากการวิจัย ซึ่งแบ่งออกเป็น ๑๒ ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ ๑ การตรวจสอบสถานะแวดล้อม และระบุปัญหาที่ต้องการแก้ไข

ขั้นที่ ๒ การรวบรวมข้อมูล

ขั้นที่ ๓ การกำหนดทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย

ขั้นที่ ๔ การศึกษาผลที่ตามมาของแต่ละทางเลือก

ขั้นที่ ๕ การยกร่างนโยบายเบื้องต้น

ขั้นที่ ๖ การวิเคราะห์ความเสี่ยง

ขั้นที่ ๗ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างนโยบาย

ขั้นที่ ๘ การกำหนดนโยบาย

ขั้นที่ ๙ การเห็นชอบและประกาศใช้นโยบาย

ขั้นที่ ๑๐ การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นที่ ๑๑ การประเมินผลนโยบาย

ขั้นที่ ๑๒ การยุตินโยบายและการต่อเนื่องของนโยบาย

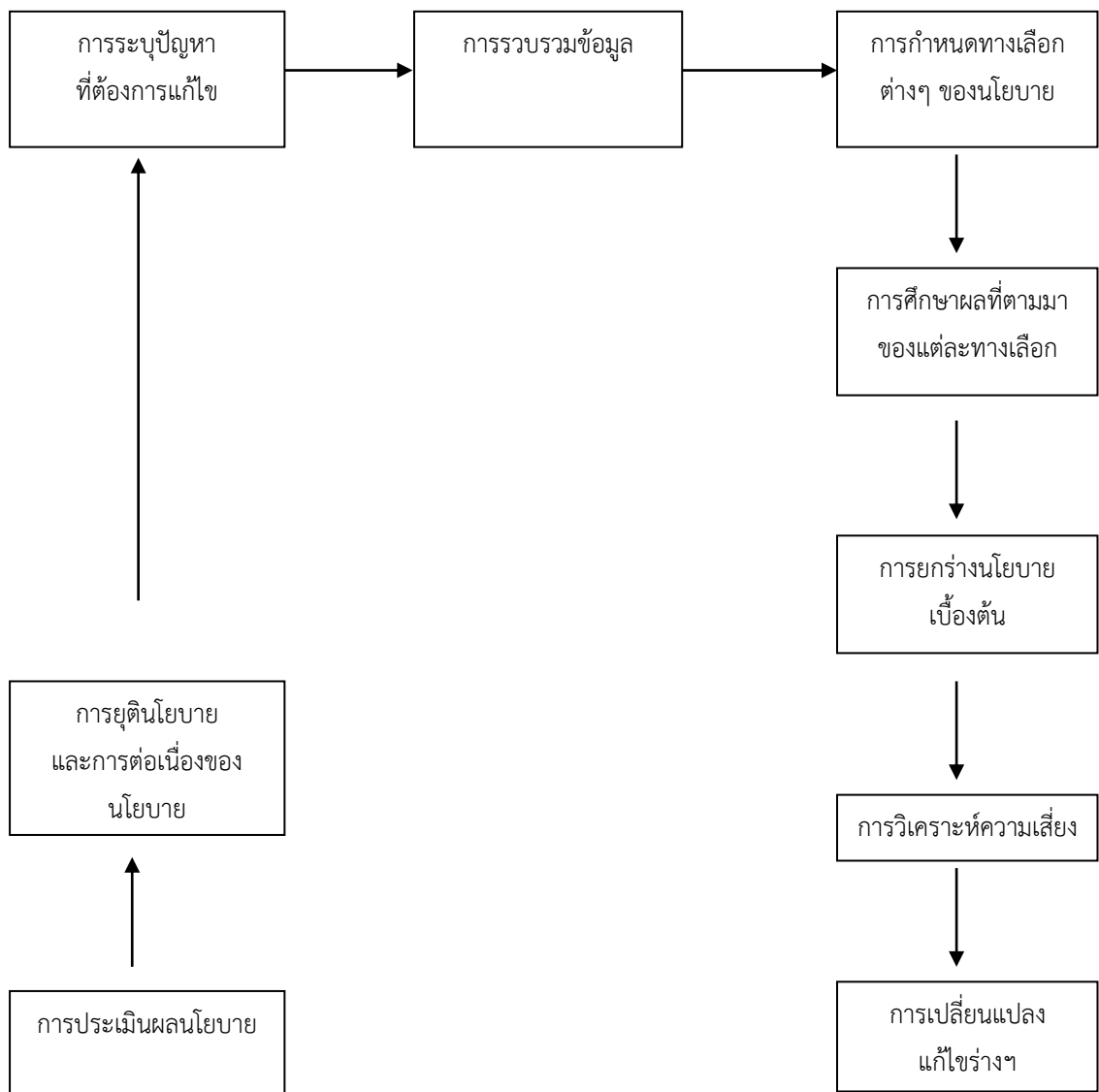
ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลของไทย ทั้ง ๑๒ ขั้นตอน มีวิธีการทำงานที่กำหนดไว้ในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

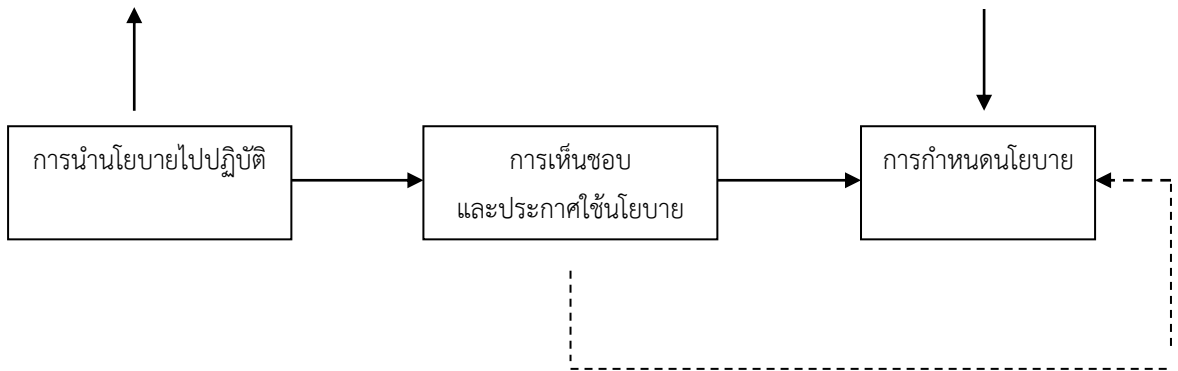
ขั้นที่ ๑ การตรวจสอบสถานะแวดล้อม และระบุปัญหาที่ต้องการแก้ไข

เป็นขั้นตอนของการสร้างความรู้ความเข้าใจ ในขั้นตอนนี้จะต้องศึกษา วิสัยทัศน์ ทบทวนนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนความมั่นคงแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบสถานะแวดล้อม ให้เห็นปัญหาภัยคุกคาม โอกาส และสิ่งท้าทาย ซึ่งปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้น และมีผลกระทบรุนแรง

ตามที่คุณกำหนดนโยบายจะตรวจสอบพบในเวลานั้น โอกาสและสิ่งท้าทายที่จะนำมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนา ความต้องการของประชาชน นักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐและเอกชน ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางทะเล จะเป็นข้อมูลเพื่อการรับรู้และตั้งประเด็นปัญหาให้เห็นถึงความสำคัญและความรุนแรงของปัญหา ผู้กำหนดนโยบายจะต้องรวบรวมปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ในขณะนั้นและจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วน ก่อน-หลัง ที่จะแก้ไขปัญหานั้น จากนั้นตัดสินใจเลือกปัญหาที่มีความสำคัญเร่งด่วนสูงที่จะต้องการแก้ไขมากำหนดเป็นนโยบายตามลำดับ ซึ่งการกำหนดนโยบายเช่นนี้จะส่งผลให้เห็นถึงลำดับความสำคัญเร่งด่วนของนโยบาย และการแก้ไขปัญหาที่ระบุก็จะเป็นวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ภาพที่ ๔ - ๔ ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลที่ได้จากการวิจัย





ที่มา : ผู้วิจัย

ขั้นที่ ๒ การรวบรวมข้อมูล

เป็นขั้นตอนของการทบทวนข้อมูลที่มีหลากหลายจากแหล่งต่างๆ เพื่อให้เห็นภาพรวมของสถานการณ์ปัญหาได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จากนั้นจึงนำมาจัดระเบียบข้อมูลและนำเสนอข้อมูลให้ผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายได้รับทราบ และใช้ประกอบการพิจารณากำหนดทางเลือกต่างๆ ของนโยบายที่จะใช้แก้ปัญหาตามที่ได้ระบุไว้

ขั้นที่ ๓ การกำหนดทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย

เป็นขั้นตอนของการเสนอความคิดริเริ่มต่างๆ ที่จะเป็นหนทางในการแก้ปัญหาที่ได้ระบุไว้ โดยการเสนอความคิดริเริ่มในการแก้ปัญหานี้อาจจะเสนอทางเลือกแก้ปัญหาได้หลายวิธี จากนั้นนำมาตรวจสอบในเบื้องต้นว่าเป็นวิธีที่สามารถใช้ในการแก้ปัญหาได้จริง มีความชัดเจน และเหมาะสมกับกรอบเวลาของนโยบาย แล้วจึงนำมากำหนดเป็นทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย

ขั้นที่ ๔ การศึกษาผลที่ตามมาของแต่ละทางเลือก

เป็นขั้นตอนที่นำข้อมูลต่างๆ ที่ได้รวบรวมไว้แล้วมาใช้พิจารณาว่า หากปฏิบัติตามทางเลือกใดจะเกิดผลที่ตามมาอย่างไร โดยที่อาจใช้หลักการบรรลุผลประโยชน์สูงสุดมาพิจารณา ซึ่งมีแนวคิดว่าไม่ควรเลือกหนทางเลือกใดหากผลประโยชน์ที่ได้น้อยกว่าผลตอบแทนที่จะต้องเสียไป และควรที่จะเลือกกำหนดนโยบายที่ให้ประโยชน์มากที่สุดเหนือค่าใช้จ่าย โดยประโยชน์ที่ได้รับไม่เพียงแต่เป็นค่าของตัวเงินหรือในเชิงเศรษฐศาสตร์เท่านั้น แต่จะต้องรวมผลทางด้านสังคม จิตวิทยา สิ่งแวดล้อม และอื่นๆ ประกอบด้วย ซึ่งในกรณีนี้จะใช้พิจารณาเมื่อสามารถคำนวณค่าใช้จ่าย

หรือกำหนดผลกระทบหรือผลตอบแทนในด้านอื่นๆ เป็นรูปธรรมหรือเชิงปริมาณได้ และในขั้นตอนนี้ หากข้อมูลที่รวบรวมไว้ยังไม่เพียงพอก็ต้องรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมมาประกอบให้ครบถ้วนเพียงพอด้วย

ขั้นที่ ๕ การยกร่างนโยบายเบื้องต้น

เมื่อรวบรวมข้อมูลและปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพียงพอที่จะตัดสินใจว่า ทางเลือกของนโยบายที่กำหนดไว้ทางเลือกใดเหมาะสมจะนำมากำหนดเป็นนโยบาย และสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริงแล้ว ก็นำมายกร่างเป็นนโยบายขั้นแรกไว้อย่างคร่าวๆ โดยที่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ในภายหลัง

ขั้นที่ ๖ การวิเคราะห์ความเสี่ยง

เป็นขั้นตอนตรวจสอบว่าทางเลือกที่ได้กำหนดยกเป็นร่างนโยบาย เมื่อนำไปปฏิบัติจะมีโอกาสสำเร็จลุล่วงไปได้ดี หรือมีแนวโน้มที่จะประสบกับอุปสรรคข้อขัดข้องใด จนทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาที่ระบุไว้ได้ และตรวจสอบว่าทางเลือกที่ได้กำหนดยกเป็นร่างนโยบายนี้ จะต้องรับฟังความเห็น ทศนคติ และปฏิกิริยาจากหน่วยปฏิบัติที่ต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งประชาชน นักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐและเอกชน องค์กรต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และผู้ที่มีส่วนได้เสียจากการกำหนดนโยบายในเรื่องนี้ก่อนหรือไม่

ขั้นที่ ๗ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างนโยบาย

เมื่อได้ยกร่างนโยบายเบื้องต้นแล้วหากมีนโยบายใดที่มีความเสี่ยงสูง จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อลดความเสี่ยงลง และนโยบายที่ควรจะได้รับฟังความคิดเห็นจาก หน่วยปฏิบัติ ประชาชน นักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐและเอกชน องค์กรต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และผู้ที่มีส่วนได้เสีย ก่อนที่จะได้กำหนดเป็นนโยบายอย่างต่อเนื่องอย่างไร้ข้อขัดข้อง ผู้กำหนดนโยบายควรจะได้รับฟังความคิดเห็น ทศนคติ และปฏิกิริยาจากหน่วยปฏิบัติ ประชาชน นักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐและเอกชน ตลอดจนองค์กรต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และผู้ที่มีส่วนได้เสียกับร่างนโยบายดังกล่าวเสียก่อน ซึ่งนอกจากจะทำให้ผู้เกี่ยวข้องได้แสดงทัศนคติว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับ ร่างนโยบายแล้ว ผู้กำหนดนโยบายยังได้อาศัยโอกาสนี้ในการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ และให้การสนับสนุนนโยบาย เพื่อให้นโยบายที่จะกำหนดออกมามีความชอบธรรม และผู้กำหนดนโยบายยังได้มีเวลาสำรวจ ตรวจสอบ ประเมินผล และแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายให้มีความถูกต้อง สมบูรณ์ และรัดกุมยิ่งขึ้น

ขั้นที่ ๘ การกำหนดนโยบาย

หลังจากที่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบายเรียบร้อยแล้ว ผู้กำหนดนโยบายก็จะดำเนินการวางหรือกำหนดนโยบายเป็นขั้นสุดท้าย ก่อนเสนอผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับชั้นให้ความเห็นชอบนโยบาย ซึ่งการกำหนดนโยบายควรจะต้องพิจารณารูปแบบของการ

กำหนดนโยบายที่มีความเหมาะสม สามารถทำให้หน่วยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนำนโยบายไปปฏิบัติ และ ประเมินผลได้อย่างถูกต้อง เห็นความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของวัตถุประสงค์ของนโยบายกับวัตถุประสงค์ ในภาพรวมได้อย่างชัดเจน โดยรูปแบบการกำหนดนโยบายควรจะต้องแสดงให้เห็นถึงสิ่งต่างๆ คือ

- วิสัยทัศน์ด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย
- สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงทางทะเล
- เป้าประสงค์เชิงนโยบายด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย
- นโยบายความมั่นคงทางทะเลของไทย ที่แบ่งตามประเด็นนโยบาย/กลุ่มนโยบาย และมีความสอดคล้องกับเป้าประสงค์เชิงนโยบายที่มุ่งสู่การบรรลุวิสัยทัศน์
- หน่วยรับผิดชอบ (หน่วยรับผิดชอบหลัก และหน่วยเกี่ยวข้อง) ในแต่ละประเด็นนโยบาย/กลุ่มนโยบาย
- การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล

ขั้นที่ ๙ การเห็นชอบและประกาศใช้นโยบาย

เป็นขั้นตอนการนำนโยบายที่ได้กำหนดไว้เสนอตามกลไกที่กำหนดไว้ เพื่อขอความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจในการตกลงใจ ซึ่งในระหว่างเส้นทางการเสนอขอความเห็นชอบอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นได้ จนเมื่อผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบและให้ใช้นโยบายดังกล่าวแล้ว จึงจัดทำเป็นรูปเล่มแจกจ่ายให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

ขั้นที่ ๑๐ การนำนโยบายไปปฏิบัติ

เป็นขั้นตอนที่หน่วยที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ นำนโยบายไปจัดทำแผนงาน โครงการต่างๆ รองรับ โดยมีรายละเอียดของวิธีปฏิบัติ เครื่องมือที่จะใช้ งบประมาณ ฯลฯ ขั้นตอนนี้จำเป็นต้องอาศัยการสื่อสารทำความเข้าใจที่ชัดเจนให้ดีพอกับผู้ที่มีส่วนได้เสียจากนโยบาย เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการต่อต้านและเกิดความล่าช้าขึ้นได้

ขั้นที่ ๑๑ การประเมินผลนโยบาย

เป็นการประเมินผลความสำเร็จของแผนงานหรือโครงการอันเป็นการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมของนโยบายที่กำหนด และเป็นกระบวนการปฏิบัติงานจริงที่หน่วยปฏิบัติ ดำเนินการเพื่อรองรับนโยบาย โดยในขั้นตอนนี้จะต้องกำหนดเนื้อหาหรือสิ่งที่ต้องการประเมินให้ชัดเจน สร้างเครื่องมือชี้วัดความสำเร็จ/ความล้มเหลว วิเคราะห์และให้ข้อเสนอแนะต่างๆ

ขั้นที่ ๑๒ การยุตินโยบายและการต่อเนื่องของนโยบาย

เป็นขั้นตอนที่นำผลจากการปฏิบัติตามนโยบาย และผลการประเมินนโยบายว่านโยบายนั้นบรรลุผลหรือไม่บรรลุผล ซึ่งจะตามมาด้วยการยุตินโยบายที่บรรลุผลแล้ว หรือการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาต่อเนื่องออกไปอีก หากปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไขแล้วเสร็จ

ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลของไทย รองรับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่ได้จากการวิจัย ซึ่งแบ่งออกเป็น ๑๒ ขั้นตอนนี้เกิดขึ้นจากการจุดเด่นต่างๆ ของทฤษฎีและตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย ที่ได้จากรวมของตัวแบบทั้ง ๓ ตัวแบบ คือ ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบหลักเหตุผล ตัวแบบระบบ รวมทั้งนำจุดเด่นของตัวแบบชนชั้นปกครองมาใช้ในขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบาย เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่าหน่วยงานด้านความมั่นคงเป็นหน่วยงานที่มีการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้น การตัดสินใจในการแก้ปัญหาหรือดำเนินการในเรื่องต่างๆ จะขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาของหน่วยเป็นผู้กำหนด นอกจากนี้ยังได้นำขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของ David G. Garson กับขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของ กุลธณ ธนาพงศธร ซึ่งมีจุดเด่นจุดด้อยแตกต่างกันจึงนำมาประยุกต์เข้าด้วยกันจนได้เป็นขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย จากนั้นนำข้อพิจารณาจากการวิเคราะห์บริบทของนโยบายกองทัพเรือ กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ รวมทั้งจุดเด่นต่างๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบายปราบปรามยาเสพติดของพรรคไทยรักไทย และนโยบายป้องกันประเทศของจีน มาพิจารณาร่วมกันเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดและขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลของไทย รองรับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ โดยการกำหนดขั้นตอนได้ออกแบบให้เข้าใจง่าย แต่มีความละเอียดครบถ้วน เห็นความเชื่อมโยงของแต่ละขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายได้อย่างชัดเจน และมีลำดับขั้นตอนที่มีเหตุมีผลถูกต้องตามหลักการและกรอบแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย กรอบแนวคิดในการกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์และกำลังรบทุกประการ จึงแตกต่างจากกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลของไทยที่หน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลของไทยได้เคยดำเนินการมาในอดีต ส่วนใหญ่เป็นการกำหนดขั้นตอนการทำงานทางธุรการในการจัดทำนโยบาย จึงยังไม่เป็นมาตรฐานของกรอบแนวคิดและกระบวนการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน เป็นการดำเนินการตามวาระและวงรอบ จึงอาจขาดการพิจารณาปัจจัยและองค์ประกอบที่สำคัญอย่างครบถ้วน หน่วยกำหนดนโยบายได้นำสิ่งแวดล้อมต่างๆ มาพิจารณาตามที่หน่วยเห็นว่าเกี่ยวข้อง โดยยังไม่มีมีการพิจารณาในภาพรวมอย่างเป็นรูปธรรมจริงจัง ทำให้นโยบายที่ออกมาไม่มีทิศทางที่ชัดเจน ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของนโยบาย และเนื้อหาของนโยบายอาจจะไม่เหมาะสมกับกรอบเวลา ส่งผลให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย นอกจากนี้ยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ส่งผลให้

อารมณ์ร่วมของคนในชาติ (National Moods) ที่อาจผ่านมาทางผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตามไม่เป็นทางการ (Unofficial Policy-Makers) เช่น นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชน ไม่ได้มีส่วนหรือถูกนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง

ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลของไทย รองรับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่ได้จากการวิจัยเมื่อนำมาตรวจสอบกับปัญหาและผลกระทบที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ไว้แล้วในบทที่ ๒ สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ในทุกประเด็นและสามารถรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติได้เป็นอย่างดี โดยมีจุดเด่นที่สำคัญคือความถูกต้องตามหลักการและกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย และการแสวงหาและระดมการมีส่วนร่วมจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนมาใช้ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ดังนั้นขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลจึงมีข้อดี คือ เข้าใจง่าย มีความละเอียดครบถ้วน เห็นความเชื่อมโยงของแต่ละขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายได้อย่างชัดเจน และมีลำดับขั้นตอนที่มีเหตุมีผลถูกต้องตามหลักการและกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย โดยมีข้อเสีย คือ ระยะเวลาในการเตรียมข้อมูลจะเพิ่มขึ้น เนื่องจากต้องรวบรวมความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนมาใช้ในกระบวนการกำหนดนโยบาย

สรุป

การศึกษาทฤษฎีหลักการ และตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบายที่ใช้กันอย่างแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เพื่อให้ทราบกระบวนการในการกำหนดนโยบายที่ถูกต้องเหมาะสม พบว่าตัวแบบที่ใช้เป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดนโยบายแต่ละตัวแบบจะมีจุดเด่นจุดด้อยแตกต่างกัน ตัวแบบชนชั้นปกครองจะมีอิทธิพลสูงในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานที่มีการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้น และตัวแบบที่เหมาะสมแสดงขั้นตอน เป็นลำดับชัดเจนคือ ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบหลักเหตุผล และตัวแบบระบบ จึงได้ทำการประยุกต์ทั้ง ๓ ตัวแบบเข้าด้วยกันเพื่อให้ได้ตัวแบบที่ชัดเจน ครอบคลุม เข้าใจง่าย อยู่บนหลักเหตุผล เป็นตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับตัวแปรจาก Model การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ ของ Bartlett ซึ่งนำมาดัดแปลงให้เป็นแบบ Sequential Method เพื่อให้เกิดเป็นลำดับขั้นตอน และเปรียบเทียบกับลำดับขั้นตอนจากกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Llyod แล้ว ปรากฏว่ากระบวนการกำหนดนโยบายออกมา มีความคล้ายคลึงใกล้เคียงและอยู่บนหลักของควมมีเหตุผล หรือใช้ตรรกศาสตร์ในการแก้ปัญหาเช่นเดียวกัน เพียงแต่มีรายละเอียดและลำดับขั้นตอนแตกต่างกันอยู่บ้างในเรื่องของการกำหนดวัตถุประสงค์ การพิจารณาเกี่ยวกับข้อจำกัดด้าน

ทรัพยากร เครื่องมือที่จะใช้ และการวิเคราะห์ความเสี่ยง โดยตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย จะพิจารณาข้อจำกัดด้านทรัพยากร และเครื่องมือที่จะใช้ก่อนที่จะกำหนดนโยบาย ในขณะที่ Model ของ Bartlett จะกำหนดยุทธศาสตร์ก่อนการพิจารณาข้อจำกัดด้านทรัพยากร และเครื่องมือที่จะใช้ (ในการกำหนดยุทธศาสตร์เราจะได้ทั้งวัตถุประสงค์และหนทางปฏิบัติ โดยที่วัตถุประสงค์และหนทางปฏิบัติ รวมเรียกว่า นโยบาย) แต่จะทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงในภายหลัง ส่วนกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd จะมีการแสดงให้เห็นวัตถุประสงค์หรือความต้องการที่แท้จริงได้อย่างชัดเจน จากการกำหนดวัตถุประสงค์เป็นลำดับอย่างมีความสอดคล้องกัน และในการนำตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยกับกระบวนการในการกำหนดนโยบายหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศ คือ นโยบายปราบปรามยาเสพติดของพรรคไทยรักไทย และนโยบายป้องกันประเทศของจีนมาเปรียบเทียบเพื่อตรวจสอบกัน ปรากฏว่ากระบวนการได้มาซึ่งนโยบายมีความสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และมีการใช้หลักการของความมีเหตุผล หรือ ตรรกศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาเช่นเดียวกัน โดยนโยบายปราบปรามยาเสพติดของพรรคไทยรักไทย ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก ในขณะที่นโยบายป้องกันประเทศของจีน มีการกำหนดวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน เช่นเดียวกันกับกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd

จากการศึกษาขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของ David G. Garson กับ ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของ กุลธณ ธนาพงศธร พบว่ามีจุดเด่นจุดด้อยแตกต่างกัน จึงนำมาประยุกต์เข้าด้วยกันได้เป็นขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย จากนั้นนำข้อพิจารณาจากการวิเคราะห์บริบทของนโยบายกองทัพเรือ จุดเด่นต่างๆ ของทฤษฎีและตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย ตัวแบบชนชั้นปกครอง และกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ รวมทั้งจุดเด่นต่างๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบายปราบปรามยาเสพติดของพรรคไทยรักไทย และนโยบายป้องกันประเทศของจีน มาพิจารณาร่วมกันเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดและกระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือ

การกำหนดกรอบแนวคิดในการกำหนดนโยบายกองทัพเรือ ผู้วิจัยเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และนโยบาย ควรมีลำดับเริ่มจากวิสัยทัศน์ตามด้วยนโยบาย และยุทธศาสตร์ ตามลำดับ เพราะวิสัยทัศน์จะเป็นสื่อสำคัญที่เปรียบเสมือนหลักนำในการกำหนดยุทธศาสตร์ และนโยบาย ถ้าหากกำหนดวิสัยทัศน์ไม่ดีจะส่งผลให้การกำหนดยุทธศาสตร์ และนโยบาย ไม่ดีด้วยเช่นกัน ดังนั้น รัฐจึงควรทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ และนโยบาย จากที่ผ่านมา ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่กำหนดยุทธศาสตร์ก่อนนโยบายเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เหมาะสม รัฐควรปรับใหม่ให้เป็นลักษณะที่กำหนดนโยบายก่อนยุทธศาสตร์ เพื่อให้นโยบายเป็นตัวขับเคลื่อน

ยุทธศาสตร์ (Policy drives Strategy) และเป็นกรอบในการกำหนดไม่ให้ยุทธศาสตร์เกินเลยออกไปมากกว่าที่ต้องการ โดยหลังจากกำหนดนโยบายกองทัพเรือแล้ว จะต้องมีการกำหนดมาตรการเฉพาะ ซึ่งก็คือยุทธศาสตร์ที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์และแนวทางที่กำหนดไว้ในนโยบาย ในการเริ่มต้นของการกำหนดนโยบายจะต้องตรวจสอบสถานะแวดล้อมโดยละเอียด นำมาพิจารณาและกำหนดวัตถุประสงค์ในระดับต่างๆ ให้มีความสอดคล้องกัน และเห็นถึงปัญหา ภัยคุกคาม โอกาส และสิ่งท้าทายที่กำลังเผชิญอยู่ เพื่อนำมาใช้เป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดนโยบาย โดยการระบุปัญหา และจะต้องนำวิสัยทัศน์มาพิจารณาด้วย เพื่อให้นโยบายที่กำหนดออกมาตอบสนองต่อวิสัยทัศน์

ผลจากการวิจัย ได้ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือ ที่มีขั้นตอนที่เข้าใจง่าย ละเอียดครบถ้วน เห็นความเชื่อมโยง และมีเหตุมีผล แบ่งออกเป็น ๑๒ ขั้นตอน คือ ขั้นที่ ๑ การตรวจสอบสถานะแวดล้อม และระบุปัญหาที่ต้องการแก้ไข ขั้นที่ ๒ การรวบรวมข้อมูล ขั้นที่ ๓ การกำหนดทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย ขั้นที่ ๔ การศึกษาผลที่ตามมาของแต่ละทางเลือก ขั้นที่ ๕ การยกร่างนโยบายเบื้องต้น ขั้นที่ ๖ การวิเคราะห์ความเสี่ยง ขั้นที่ ๗ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างนโยบาย ขั้นที่ ๘ การกำหนดนโยบาย ขั้นที่ ๙ การเห็นชอบและประกาศใช้นโยบาย ขั้นที่ ๑๐ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นที่ ๑๑ การประเมินผลนโยบาย และขั้นที่ ๑๒ การยุตินโยบายและการต่อเนื่องของนโยบาย ซึ่งเมื่อตรวจสอบกับปัญหาและผลกระทบที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ไว้แล้ว พบว่ากรอบแนวคิดและกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลของไทยที่ได้จากการวิจัย สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ในทุกประเด็น และสามารถรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติได้เป็นอย่างดี

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุปผลที่ได้จากการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่ใช้เป็นทิศทางในการพัฒนาประเทศระยะยาว ในปัจจุบันเป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมีกระบวนการและขั้นตอนการจัดทำตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๐ และจะต้องมีการจัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติในด้านต่าง ๆ รองรับยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้การขับเคลื่อนมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติได้ให้ความสำคัญกับการสำรวจความต้องการของทุกภาคส่วน การศึกษาและวิเคราะห์ความต้องการ การพัฒนาของประเทศในมิติต่างๆ การศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติและเป้าหมายหลักของชาติ สำหรับการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติให้ความสำคัญกับการกำหนดกรอบและจัดตั้งกลไกรองรับเพื่อสร้างความเป็นทางการและสร้างการยอมรับ ส่วนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือซึ่งเป็นการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ระยะยาวของกองทัพเรือไปสู่การปฏิบัติ นั้น ได้ให้ความสำคัญกับการจัดกลุ่มนโยบายเพื่อสร้างความชัดเจนและหน่วยปฏิบัติสามารถทำความเข้าใจและนำไปปฏิบัติได้โดยง่าย

การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงในปัจจุบันตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ สามารถกำหนดกรอบแนวความคิดในการวิจัยได้ใน ๕ ขั้นตอน ประกอบด้วย การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภายในประเทศ การศึกษาหลักการและทฤษฎีการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของหน่วยงานต่างประเทศ และการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ทั้งในส่วนของหน่วยงานภายในประเทศ ต่างประเทศ หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยผลผลิตที่ได้จากการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ คือ ข้อเสนอกระบวนการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงที่สามารถสนับสนุนให้กระบวนการนำยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่เหมาะสม และสามารถปฏิบัติได้จริงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยต่อไป

สำหรับการศึกษาทฤษฎีและตัวแบบของการกำหนดนโยบาย โดยการนำหลักการนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ซึ่งมีหลักการและทฤษฎีที่เป็นที่ยอมรับในวงการวิชาการ และใน

ปัจจุบันการบริหารองค์กรได้ให้ความสำคัญนำมาใช้ในการกำหนดและกำกับการปฏิบัติตามนโยบายกันอย่างแพร่หลายมาศึกษาในรายละเอียดทั้งในเรื่องของนิยามความหมาย บริบท ส่วนประกอบ ประเภท ทฤษฎีรัฐกับนโยบาย ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และปัจจัยในการกำหนดนโยบาย เพื่อที่จะใช้ในการวิเคราะห์บริบทของนโยบายด้านความมั่นคง และได้ศึกษาตัวแบบต่างๆ ซึ่งเป็นกรอบความคิดในการอธิบายบทบาทของปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการก่อรูปและกำหนดนโยบาย พบว่าแต่ละตัวแบบมีจุดเด่นจุดด้อยแตกต่างกัน ตัวแบบที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการในการออกแบบได้ชัดเจนเป็นขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มต้นกำหนดนโยบายจนกระทั่งได้นโยบายออกมา คือตัวแบบกระบวนการตัวแบบหลักเหตุผล และตัวแบบระบบ ดังนั้นจึงนำทั้ง ๓ ตัวแบบ มาประยุกต์เข้าด้วยกันเพื่อให้ได้ตัวแบบการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน ครอบคลุม เข้าใจง่าย และมีกระบวนการที่ต่อเนื่องกันอยู่บนหลักเหตุผล เรียกว่า ตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย รวมทั้งยังพบว่าตัวแบบขั้นปกรองสามารถใช้เป็นกรอบในการอธิบายบทบาทของปัจจัยต่างๆ ที่มีต่อการก่อรูปและการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้นได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังได้ศึกษาขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของ David G. Garson และ กุลธณ ธนาพงศธร ซึ่งมีจุดเด่นและจุดด้อยที่แตกต่างกัน แล้วนำมาประยุกต์เข้าด้วยกัน เกิดเป็นขั้นตอนการกำหนดนโยบายที่ละเอียดและครอบคลุม ทั้งในเรื่องของการกำหนดนโยบายและกระบวนการย้อนกลับที่สามารถนำมาใช้พิจารณาตัดสินนโยบาย หรือปรับปรุงการกำหนดนโยบายในภายหลังได้ ๑๐ ขั้นตอน คือ (๑) การระบุปัญหา (๒) การสังเคราะห์ข้อมูล (๓) การเสนอหนทางในการแก้ปัญหา (๔) การรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติม (๕) การยกร่างนโยบายเบื้องต้น (๖) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างนโยบาย (๗) การอนุมัติและประกาศใช้นโยบาย (๘) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (๙) การประเมินผลนโยบาย และ (๑๐) การยุตินโยบายและการต่อเนื่องของนโยบาย

ส่วนการศึกษากรอบแนวคิดในการกำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์และกำลังรบ พบว่าวิสัยทัศน์คือสถานภาพขององค์กรที่พึงปรารถนาในอนาคต ในการนำวิสัยทัศน์ไปปฏิบัติ จะเป็นขั้นตอนที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ดังนั้นหากกำหนดวิสัยทัศน์ที่ดีก็ส่งผลให้สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงานและโครงการที่ดีได้ ในทำนองเดียวกันหากกำหนดวิสัยทัศน์ได้ไม่ดี สิ่งต่างๆ เหล่านั้นก็จะเป็นไม่ดีด้วยเช่นเดียวกัน และจากการศึกษากรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบจาก Model ของ Bartlett และกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd เพื่อพิจารณาตัวแปรต่างๆ และลำดับขั้นตอนที่เป็นเหตุผล และกระบวนการได้มาซึ่งยุทธศาสตร์และกำลังรบ โดยไม่ได้เน้นที่ความถูกต้องของยุทธศาสตร์และกำลังรบเนื่องจากจะนำตัวแปรและลำดับขั้นตอนไปใช้เปรียบเทียบกับทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบาย และในส่วนท้ายได้กล่าวถึงกระบวนการในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานของ

ประเทศไทยและต่างประเทศ โดยกระบวนการกำหนดนโยบายของหน่วยงานในประเทศไทยใช้นโยบายปราบปรามยาเสพติดที่กำหนดโดยพรรคไทยรักไทย ซึ่งมีกระบวนการเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจปัญหาบ้านเมือง เข้าใจปัญหาของชาวบ้านโดยมีกระบวนการสะท้อนกลับข้อมูล เพื่อให้เกิดการระดมความคิดเพิ่มเติม แต่เนื่องจากปัญหาของประเทศมีมากมายจึงจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของปัญหาต่างๆ เพื่อนำมากำหนดเป็นนโยบายขึ้นมา และใช้กระบวนการรณรงค์เผยแพร่ที่เหมาะสมไปสื่อสารทำความเข้าใจกับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ให้ประชาชนเข้าใจและมองเห็นแนวทางการแก้ปัญหาได้อย่างชัดเจน ในส่วนของกระบวนการกำหนดนโยบายของหน่วยงานของต่างประเทศใช้ยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศของจีน ซึ่งมีกระบวนการกำหนดนโยบายป้องกันประเทศเริ่มจากการกำหนดวัตถุประสงค์ (ผลประโยชน์แห่งชาติ และ วัตถุประสงค์แห่งชาติ) และมีการตรวจสอบสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงทั้งภายนอกและภายใน จนได้ภัยคุกคาม โอกาส และสิ่งท้าทาย จากนั้นจึงใช้ข้อมูลจากการตรวจสอบสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงมากำหนดนโยบายป้องกันประเทศและยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ ตลอดจนแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ ซึ่งกระบวนการในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศดังกล่าวนี้ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์และเปรียบเทียบในการพิจารณากำหนดกรอบแนวคิดในการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงได้เป็นอย่างดี

สรุปผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ พบว่า การกำหนดนโยบายที่ผ่านมา ไม่ได้มีมาตรฐานของกรอบแนวคิด และกระบวนการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน คงมีเพียงการดำเนินการตามวาระและวงรอบ จึงอาจทำให้ขาดการพิจารณาปัจจัยและองค์ประกอบที่สำคัญอย่างครบถ้วน นโยบายที่กำหนดออกมาจึงมีทิศทางที่ไม่ชัดเจน ไม่มีการระบุปัญหาและวัตถุประสงค์ในภาพรวม ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของนโยบาย และเนื้อหาของนโยบายอาจจะไม่เหมาะสมกับกรอบเวลาส่งผลให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย ซึ่งเมื่อได้นำบริบทของนโยบายสาธารณะมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับนโยบายด้านความมั่นคงในปัจจุบัน ซึ่งผู้วิจัยใช้ศึกษาวิจัยแล้ว จะทำให้เห็นภาพของนโยบายความมั่นคงได้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายที่ผ่านมาเป็นเพียงการกำหนดขั้นตอนการทำงานทางธุรการในการจัดทำนโยบาย ดังนั้นจึงทำการศึกษาทฤษฎีหลักการ และตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบายที่ใช้กันอย่างแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เพื่อให้ทราบกระบวนการในการกำหนดนโยบายที่ถูกต้องเหมาะสม

ส่วนตัวแบบที่ใช้เป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดนโยบายแต่ละตัวแบบจะมีจุดเด่นจุดด้อยแตกต่างกัน ตัวแบบขั้นปกรองจะมีอิทธิพลสูงในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานที่มีการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้น และตัวแบบที่เหมาะสมแสดงขั้นตอน เป็นลำดับชัดเจนคือ ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบหลักเหตุผล และตัวแบบระบบ จึงได้ทำการประยุกต์ทั้ง ๓ ตัวแบบ เข้าด้วยกัน เพื่อให้ได้ตัวแบบที่ชัดเจน ครอบคลุม เข้าใจง่าย อยู่บนหลักเหตุผล เป็นตัวแบบการกำหนดนโยบาย

ของผู้วิจัย ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับตัวแปรจาก Model การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ ของ Bartlett ซึ่งนำมาดัดแปลงให้เป็นแบบ Sequential Method เพื่อให้เกิดเป็นลำดับขั้นตอน และเปรียบเทียบกับลำดับขั้นตอนจากกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd แล้ว ปรากฏว่ากระบวนการกำหนดนโยบายออกมา มีความคล้ายคลึงใกล้เคียงและอยู่บนหลักของความมีเหตุผล หรือใช้ตรรกศาสตร์ในการแก้ปัญหาเช่นเดียวกัน เพียงแต่มีรายละเอียดและลำดับขั้นตอนแตกต่างกันอยู่บ้างในเรื่องของการกำหนดวัตถุประสงค์ การพิจารณาเกี่ยวกับข้อจำกัดด้านทรัพยากร เครื่องมือที่จะใช้ และการวิเคราะห์ความเสี่ยง โดยตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย จะพิจารณาข้อจำกัดด้านทรัพยากร และเครื่องมือที่จะใช้ก่อนที่จะกำหนดนโยบาย ในขณะที่ Model ของ Bartlett จะกำหนดยุทธศาสตร์ก่อนการพิจารณาข้อจำกัดด้านทรัพยากร และเครื่องมือที่จะใช้ (ในการกำหนดยุทธศาสตร์เราจะได้ทั้งวัตถุประสงค์และหนทางปฏิบัติ โดยที่วัตถุประสงค์และหนทางปฏิบัติ รวมเรียกว่า นโยบาย) แต่จะทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงในภายหลัง ส่วนกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd จะมีการแสดงให้เห็นวัตถุประสงค์หรือความต้องการที่แท้จริงได้อย่างชัดเจน จากการกำหนดวัตถุประสงค์เป็นลำดับอย่างมีความสอดคล้องกัน และในการนำตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยกับกระบวนการในการกำหนดนโยบายหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศ คือ นโยบายปราบปรามยาเสพติดของพรรคไทยรักไทย และนโยบายป้องกันประเทศของจีนมาเปรียบเทียบเพื่อตรวจสอบกัน ปรากฏว่ากระบวนการได้มาซึ่งนโยบายมีความสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และมีการใช้หลักการของความมีเหตุผล หรือตรรกศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาเช่นเดียวกัน โดยนโยบายปราบปรามยาเสพติดของพรรคไทยรักไทย ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก ในขณะที่นโยบายป้องกันประเทศของจีน มีการกำหนดวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน เช่นเดียวกับกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd

สำหรับขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของ David G. Garson กับขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของ กุลธณ ธนาพงศธร พบว่ามีจุดเด่นจุดด้อยแตกต่างกันจึงนำมาประยุกต์เข้าด้วยกันได้เป็นขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย จากนั้นนำข้อพิจารณาจากการวิเคราะห์บริบทของนโยบายกองทัพเรือ จุดเด่นต่างๆ ของทฤษฎีและตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย ตัวแบบชนชั้นปกครอง และกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ รวมทั้งจุดเด่นต่างๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบายปราบปรามยาเสพติดของพรรคไทยรักไทย และนโยบายป้องกันประเทศของจีน มาพิจารณาร่วมกันเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดและกระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือ

อย่างไรก็ตาม การกำหนดกรอบแนวคิดในการกำหนดนโยบายกองทัพเรือ ผู้วิจัยเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และนโยบาย ควรมีลำดับเริ่มจากวิสัยทัศน์ตามด้วย

นโยบาย และยุทธศาสตร์ ตามลำดับ เพราะวิสัยทัศน์จะเป็นสื่อสำคัญที่เปรียบเสมือนหลักนำในการกำหนดยุทธศาสตร์ และนโยบาย ถ้าหากกำหนดวิสัยทัศน์ไม่ดีจะส่งผลให้การกำหนดยุทธศาสตร์ และนโยบายไม่ดีด้วยเช่นกัน ดังนั้น รัฐจึงควรทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ และนโยบาย จากที่ผ่านมาซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่กำหนดยุทธศาสตร์ก่อนนโยบายเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เหมาะสม รัฐควรปรับใหม่ให้เป็นลักษณะที่กำหนดนโยบายก่อนยุทธศาสตร์ เพื่อให้นโยบายเป็นตัวขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (Policy drives Strategy) และเป็นกรอบในการกำหนดไม่ให้อยุทธศาสตร์เกินเลยออกไปมากกว่าที่ต้องการ โดยหลังจากกำหนดนโยบายกองทัพเรือแล้ว จะต้องมีการกำหนดมาตรการเฉพาะ ซึ่งก็คือยุทธศาสตร์ที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์และแนวทางที่กำหนดไว้ในนโยบาย ในการเริ่มต้นของการกำหนดนโยบายจะต้องตรวจสอบสถานะแวดล้อมโดยละเอียด นำมาพิจารณาและกำหนดวัตถุประสงค์ในระดับต่างๆ ให้มีความสอดคล้องกัน และเห็นถึงปัญหา ภัยคุกคาม โอกาส และสิ่งท้าทายที่กำลังเผชิญอยู่ เพื่อนำมาใช้เป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดนโยบาย โดยการระบุปัญหา และจะต้องนำวิสัยทัศน์มาพิจารณาด้วย เพื่อให้นโยบายที่กำหนดออกมาตอบสนองต่อวิสัยทัศน์

ผลจากการวิจัย ได้ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือ ที่มีขั้นตอนที่เข้าใจง่าย ละเอียดครบถ้วน เห็นความเชื่อมโยง และมีเหตุมีผล แบ่งออกเป็น ๑๒ ขั้นตอน คือ ขั้นที่ ๑ การตรวจสอบสถานะแวดล้อม และระบุปัญหาที่ต้องการแก้ไข ขั้นที่ ๒ การรวบรวมข้อมูล ขั้นที่ ๓ การกำหนดทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย ขั้นที่ ๔ การศึกษาผลที่ตามมาของแต่ละทางเลือก ขั้นที่ ๕ การยกร่างนโยบายเบื้องต้น ขั้นที่ ๖ การวิเคราะห์ความเสี่ยง ขั้นที่ ๗ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างนโยบาย ขั้นที่ ๘ การกำหนดนโยบาย ขั้นที่ ๙ การเห็นชอบและประกาศใช้นโยบาย ขั้นที่ ๑๐ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นที่ ๑๑ การประเมินผลนโยบาย และขั้นที่ ๑๒ การยุตินโยบายและการต่อเนื่องของนโยบาย ซึ่งเมื่อตรวจสอบกับปัญหาและผลกระทบที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ไว้แล้ว พบว่ากรอบแนวคิด และกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลของไทยที่ได้จากการวิจัย สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ในทุกประเด็น และสามารถรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติได้เป็นอย่างดี

ข้อเสนอแนะ

จากผลที่ได้จากการวิจัยข้างต้น จึงขอเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ ใน ๒ ระดับ ดังนี้ คือ

๑. กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

ยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดเนื้อหาสาระพื้นฐานไว้ว่า อย่างน้อยยุทธศาสตร์ชาติจะต้องประกอบด้วย วิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศ เป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาว กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมาย และยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ รวมทั้งได้กำหนดกระบวนการมาตรฐานไว้ ๓ กระบวนการหลัก ได้แก่ (๑) มีการใช้ข้อมูลความรู้ที่เกิดจากการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ อย่างรอบคอบ (๒) วิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอย่างรอบด้านทั้งในประเทศและต่างประเทศ วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัด รวมทั้งความเสี่ยงของประเทศ เพื่อเตรียมความพร้อมของประเทศต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น และ (๓) การให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งการสร้างการรับรู้ ความเข้าใจ และความเป็นเจ้าของของยุทธศาสตร์ชาติร่วมกัน นั้น มีข้อเสนอแนะตามประเด็นสำคัญ ดังนี้

๑.๑ กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดให้มีการจัดให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในขั้นตอนเฉพาะการรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นเพื่อนำมาใช้จัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติและการรับฟังความคิดเห็นเมื่อจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติด้านต่างๆ แล้วเสร็จเบื้องต้นเพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุง กล่าวคือ เป็นการรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติตามขั้นตอนเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติในทุกขั้นตอน อย่างไรก็ตาม การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นเท่าใดก็จะเป็นการสร้างการยอมรับและความรู้สึกความเป็นเจ้าของร่วมกันในยุทธศาสตร์ชาติมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย แต่ก็จะมีผลกระทบต่อกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในด้านปัจจัยเวลาและทรัพยากรเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งจำเป็นต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งจากความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีด้านการติดต่อสื่อสารและสารสนเทศในปัจจุบัน ความเป็นไปได้อย่างมากที่จะขยายโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้มากยิ่งขึ้นทั้งในเรื่องการนำเสนอประเด็นปัญหา แนวคิดและวิธีการในการแก้ไขปัญหา ภาพอนาคตและเป้าหมายที่ต้องการ

๑.๒ กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติกำหนดให้มีการทบทวนยุทธศาสตร์ชาติทุกห้าปีหรือในกรณีที่สถานการณ์ของโลกหรือสถานการณ์ของประเทศเปลี่ยนแปลงไปจนไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการตามเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ด้านหนึ่งด้านใด แต่อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยและสภาวะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่มีผลกระทบต่อดำเนินการยุทธศาสตร์ชาตินั้นมีแนวโน้มที่จะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ยกตัวอย่างเช่น กรณีการแพร่ระบาดของเชื้อโคโรนาไวรัส (COVID-19) ที่ส่งผลกระทบในหลากหลายมิติทั้งในมิติด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นวงกว้างไปทั่วโลก ซึ่งมีผลกระทบต่อดำเนินการยุทธศาสตร์ชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นั้น ทำให้เราเห็นว่า กระบวนการในการทบทวนยุทธศาสตร์ชาติจำเป็นจะต้องมีกระบวนการติดตามการเปลี่ยนแปลง

ของปัจจัยและสภาวะแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง และมีการทบทวนเนื้อหาสาระอย่างรวดเร็ว ดังนั้น กระบวนการทบทวนยุทธศาสตร์ชาติจึงควรกำหนดให้มีการดำเนินการทุก ๑ ปี หรือในกรณีที่สถานการณ์ของโลกหรือสถานการณ์ของประเทศเปลี่ยนแปลงไปจนไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการตามเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ด้านหนึ่งด้านใด ซึ่งหมายถึงมีการเปลี่ยนแปลงเร็วกว่า ๑ ปี รวมทั้งจะต้องกำหนดกลไกในการติดตามและวิเคราะห์สถานการณ์ในระดับยุทธศาสตร์เพื่อนำมาใช้ในการทบทวนยุทธศาสตร์ชาติให้มีเจ้าภาพในการดำเนินการที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

๒. กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงมีความแตกต่างกันไปตามหน่วยงาน ยกตัวอย่างเช่น นโยบายความมั่นคงแห่งชาติและแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลซึ่งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเจ้าภาพในการดำเนินการหลัก ยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศซึ่งกระทรวงกลาโหมเป็นเจ้าภาพในการดำเนินการหลัก ยุทธศาสตร์ทหารซึ่งกองบัญชาการกองทัพไทยเป็นเจ้าภาพในการดำเนินการหลัก ยุทธศาสตร์ แผนพัฒนา และนโยบายของกองทัพซึ่งเหล่าทัพเป็นเจ้าภาพในการดำเนินการหลัก ควรมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่ได้มีการกำหนดไว้เป็นกฎหมายและมีแนวทางแบบแผนที่ชัดเจน โดยเฉพาะควรมีการกำหนดเนื้อหาสาระพื้นฐานไว้เช่นเดียวกับยุทธศาสตร์ชาติว่าอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วย วิสัยทัศน์ เป้าหมายการพัฒนาในระยะยาว กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมาย ที่มีการถ่ายทอดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายจากยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องลงมาอย่างเป็นระบบ ร่วมกับการกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายที่หน่วยงานความมั่นคงต้องการเพิ่มเติม รวมทั้งการกำหนดกระบวนการมาตรฐานในการจัดทำยุทธศาสตร์ให้มีความชัดเจน ซึ่งกระบวนการมาตรฐานในที่นี้ไม่ใช่เป็นแต่เพียงการกระบวนการทางธุรการแต่จะต้องมีกระบวนการที่กำหนดในรายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจสอบปัจจัยและสภาวะแวดล้อม การวิเคราะห์ผลกระทบ และการประเมินสภาวะแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีการกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับการศึกษาทบทวนเนื้อหาสาระของยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องไว้เป็นสำคัญ รวมทั้งควรมีการจัดทำเป็นกระบวนการมาตรฐานในลักษณะที่เป็นคู่มือหรือเอกสารแนวทางที่สามารถนำไปใช้อ้างอิงในการดำเนินการได้โดยสะดวกก็จะเป็นการยกระดับการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงให้มีความเป็นมาตรฐานเพิ่มมากขึ้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กิตติพัฒน์ นนทปัททะดุลย์. นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๘.

กฤษณ ธนาพงศธร. การศึกษารัฐศาสตร์แนวทงนโยบายสาธารณะ. เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์ หน่วยที่ ๘ - ๑๕, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช นนทบุรี, พ.ศ.๒๕๕๐.

คณะกรรมการผลิตและบริหารชุดวิชานโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ. นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ. ปัณฑิตศึกษา สาขาวิทยาการการจัดการ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๐.

จุมพล หนิมพานิช. การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง. โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๗.

ณัฐพงษ์ เกศมาริช. วิสัยทัศน์ พันธกิจ และค่านิยม สำหรับการสร้างองค์กรยุคใหม่. สำนักพิมพ์ Be Bright Books, ๒๕๔๖.

ดำรง วัฒนา. แนวคิดและแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์. กรุงเทพฯ : วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, ๒๕๖๒.

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. กลวิธี แนวทาง วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภา การพิมพ์, ๒๕๒๗.

พิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต. Organization and Management องค์กรและการบริหารจัดการ. บริษัท ทิงค์ บียอนด์ บุ๊คส์จำกัด.

มยุรี อนุมานราชธน. นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด กระบวนการ และการวิเคราะห์. คณิตนิจการพิมพ์, ๒๕๔๗.

รัชต์วรรณ กาญจนปัญญาคม, รศ. ชุดเครื่องมือการพัฒนองค์กร (Organization Improvement Toolkits) ตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หมวด ๖ การจัดการกระบวนการ. บริษัทวิชชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย จำกัด, กันยายน ๒๕๕๑.

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. นโยบายสาธารณะ. บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๐.

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์. หลักการและแนวปฏิบัติในการวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, มกราคม ๒๕๕๔.

วิจิต พิชัยกุล, พลเรือตรี. หลักยุทธศาสตร์ การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ. สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง, ๒๕๓๔.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. การบริหารจัดการและการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐ (Management Administration and Strategic Administration of State Agencies). สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พฤษภาคม ๒๕๕๔.

วีรพล วรานนท์, พลเรือโท. ยุทธศาสตร์และการกำหนดกำลังรบ. ศูนย์หนังสือศรีศิริ สรส., ๒๕๔๗.

ศุภชัย ยาวะประภาส. นโยบายสาธารณะ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. พิมพ์ครั้งที่ ๑๕, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, มกราคม ๒๕๕๐.

อนุสรณ์ ลิ้มมณี. รัฐ สังคมและการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบายและเครือข่ายความสัมพันธ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, พ.ศ.๒๕๔๒.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

คณะทำงานนโยบายและวิชาการ พรรคไทยรักไทย. เอกสารงานวิจัยเพื่อจัดทำนโยบายด้านยาเสพติด, อัดสำเนา, ๒๕๔๐ - ๒๕๔๒.

คำรณ พิสนธ์ยุทธการ, นาวาเอก. “การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบแบบเน้นขีดความสามารถกับการจัดหายุทธโศปกรณ์หลักของกองทัพเรือ”. เอกสารประจำภาค, วิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๔๘.

ชาติ นาวาวิจิต, พลเรือโท. “การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๑.

ชูศักดิ์ ชูไพฑูรย์, นาวาเอก. “กรรมวิธีการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทย”. เอกสารประจำภาค, วิทยาลัยการทัพเรือ, ๒๕๕๐.

ภูมิธรรม เวชยชัย. กระบวนการกำหนดนโยบายของพรรคไทยรักไทย และการปฏิบัติการป้องกัน-ปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ.๒๕๔๐ - ๒๕๔๖, หลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐ เอกชน และการเมือง, ประจำปีการศึกษา ๒๕๔๖ - ๒๕๔๗.

อมรเทพ ณ บางช้าง, พลเรือโท. “การปฏิรูปการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๐ - ๒๕๕๑.

สัมภาษณ์

ชลธิศ นาวานูเคราะห์, พลเรือตรี, อดีตผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กรมยุทธการทหารเรือ.

สัมภาษณ์. ๑๘ มกราคม ๒๕๖๓.

จำรงค์ เทียมเมฆ, พลเรือตรี, อดีตผู้อำนวยการศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ กรมยุทธศึกษา

ทหารเรือ. สัมภาษณ์. ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓.

ไพฑูรย์ ชีชนะ, นาวาเอก, อดีตผู้อำนวยการกองแผน กรมยุทธการทหารเรือ. สัมภาษณ์. ๑๕

มกราคม ๒๕๖๓.

วัชรพงศ์ ขำวิไล, นาวาเอก, อดีตรองผู้อำนวยการกองนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักนโยบายและแผน

กรมยุทธการทหารเรือ. สัมภาษณ์. ๑๘ มกราคม ๒๕๖๓.

เอกสารประชาสัมพันธ์ เอกสารประกอบการบรรยาย

พรรคไทยรักไทย. เอกสารประชาสัมพันธ์, ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาเสพติด, ๒๕๔๑.

พัชรี สีโรรส. เอกสารประกอบการบรรยาย : ทฤษฎีรัฐกับนโยบายสาธารณะ, โครงการปริญญาโท

สาขาการบริหารจัดการสาธารณะสำหรับนักบริหาร. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒.

วัลลภ เกิดผล, พลเรือโท. “ยุทธศาสตร์และนโยบายกองทัพเรือ” บทบรรยาย ณ วิทยาลัยการทัพเรือ,

๒๕๔๗.

กฎหมาย

นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๖๒-๒๕๖๕, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่

๑๓๖ ตอนที่ ๑๒๔ ก (๒๒ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๖๒).

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.๒๕๖๑-๒๕๘๐), ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๓๖ ตอนที่ ๕๑ ก

(๑๘ เมษายน พ.ศ.๒๕๖๑).

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๓๓ ตอนที่ ๑๑๕ ก

(๓๐ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๙) แผนการปฏิรูปประเทศ, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๓๕

ตอนที่ ๒๔ ก (๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๖๑).

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.การจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐกิจ (Strategic Management in

Public Administration), โรงพิมพ์ : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,

๒๕๕๑.

ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.๒๕๖๑-๒๕๘๐), ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๓๕ ตอนที่ ๘๒ ก (๑๓ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๑).

เอกสารทางราชการ

กระทรวงกลาโหม, แผนแม่บทการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๐.

กระทรวงกลาโหม, แผนปฏิบัติการราชการกระทรวงกลาโหม ประจำปี พ.ศ.๒๕๖๔.

กองทัพเรือ, นโยบายกองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๒.

กองทัพเรือ, การประเมินยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๖๐.

กองทัพเรือ, ยุทธศาสตร์กองทัพเรือ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๗.

กองทัพเรือ, การทบทวนยุทธศาสตร์กองทัพเรือ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๗๙), ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๒.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.หลักเกณฑ์การวิเคราะห์แผนระดับที่ ๓, (ตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๑).

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง (ร่าง) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ, (๑๒ มีนาคม พ.ศ.๒๕๖๒).

เอกสารอ้างอิงกองทัพเรือ หมายเลข ๘๑๐๑ (อทร.๘๑๐๑), การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบทางเรือ, คณะทำงานพิจารณาและจัดทำ อทร. ด้านการศึกษาชั้นสูง

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงศึกษาธิการ. “วิสัยทัศน์”. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก : <https://www.moe.go.th>.

สาธารณรัฐประชาชนจีน. “นโยบายป้องกันประเทศ”. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก : <http://www.fas.org/nuke/guide/china/doctrine/wp2006.html>

ภาษาต่างประเทศ

Books

Bartlett, Holman, and Somes. The Art of Strategy and Force Planning. Strategy and Force Planning 4th Edition. Naval War College Press, Newport, RI, 2004.

Bob Gunn, A Compelling Vision for Business Partnership, Strategic Finance Magazine, August 1999.

- Brain W. Hogwood and Lewis A. Gunn, Policy Analysis for the Real World, London : Oxford University Press, 1984.
- Carl J. Friedrich, Man and His Government, New York : Mc Graw Hill, 1963.
- Cynthia S. Perrotti, Making a choice Consistent with the Organization's Vision, Newport, RI : Naval War College faculty paper, June 2004.
- David Easton, A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, 1965.
- Earl Latham, The Group Basis of Politics in Heinz Eulau, Samuel J. Eldersveld and Morris Janowitz, eds., Political Behavior, new York : Free Press, 1986.
- Gordon R. Sullivan and Michael V. Harper, Hope is Not a Method, New York : Time Business, 1996.
- James E. Anderson, Public Policy Making, New York : Holt, Winston Rinehart, 1975.
- Liotta and Richmond M. Lloyd. P.H. The Strategy and Force Planning Framework. Strategy and Force Planning 4th Edition. Naval War College Press, Newport, RI, 2004.
- John D. Mullen and Byron M. Roth, Decision-Making : Its Logic and Practise. (Savage, MD : Rowman & Littlefield, 1991)
- John W. Kingdon. Agenda, Alternative and Public Policies. Boston : Little Brown, 1984
- Michele A. Flournoy. QDR 2001 Strategy-Driven Choices for America's Security. NDU QDR 2001 Working Group. National Defense University Press, Washington, D.C., 2001.
- Michael Hill, The Public Policy Process, 4th ed. (London : Pearson Longman, 2005).
- Patrik Dunleavy and Brendan O' Leary, Theories of The State : The Politics of Liberal Democracy (London : Macmillan Education, 1988)
- Paul R. Niven, Balanced Scorecard Step-by-step for Government and Nonprofit Agencies. (Hoboken, NJ : Wiley & Sons, 2003)
- Peter F. Drucker, Management : Tasks, Responsibilities, Practices. (New York : Harper Business, 1993)
- Robert H Salisbury, The Analysis of Public Policy, Chicago : Markham, 1968.
- Robert T. Golembiewski, Public Administration : As a Developing Discipline (New York : Marcel Dekker, 1977).

Strategy and Force Planning 4th Edition. Edited by Security Strategy and Force Faculty,
Naval War College. Naval War College Press, Newport, RI, 2004.

Thomas R Dye, Understanding Public Policy, Homewood, IL : Dorsey Press, 1979.

Yehezkel Dror, Public Policy Making Reexamined, Pennsylvania : Chandler, 1986.

ภาคผนวก

การป้องกันประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีนปี ค.ศ. ๒๐๐๖

คำนำ (Preface)

หน้า ๑

การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพในโลก ส่งเสริมการพัฒนาาร่วมกันและแสวงหาความร่วมมือ รวมถึงสถานการณ์ที่ทุกฝ่ายเป็นผู้ชนะ (win-win) เป็นสิ่งที่คนในโลกปรารถนาและเป็นแนวโน้มที่ยากจะต่อต้านในขณะนี้ ด้วยความมุ่งมั่นในเรื่องของสันติภาพ การพัฒนา และความร่วมมือ จีนจึงแสวงหาเส้นทางสู่การพัฒนาด้วยความสันติและจีนต้องการร่วมกับชาติอื่นในโลกเพื่อพยายามที่จะสร้างโลกที่มีความสามัคคี มีสันติภาพที่ยั่งยืน และความเจริญรุ่งเรืองร่วมกัน

รัฐบาลจีนทำงานเพื่อความก้าวหน้าทั้งผลประโยชน์พื้นฐานของชาวจีนและผลประโยชน์ร่วมกันของคนทั้งโลก ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของจีนมีวัตถุประสงค์อยู่ที่ความมั่นคงของชาติ และความเป็นหนึ่งเดียว ตลอดจนเป็นตัวประกันที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่จะทำให้สังคมมีความเจริญในระดับปานกลางในทุกๆ ด้าน จีนยืนยันที่จะคงไว้ซึ่งกองกำลังที่เข้มแข็งเพื่อสันติภาพ ความมั่นคง และเสถียรภาพบนโลก

การปรับปรุงกองทัพและกองกำลังป้องกันประเทศให้ทันสมัยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มั่นคง การปรับปรุงนี้มีความจำเป็นเพื่อให้ทันต่อแนวโน้มของการพัฒนาของโลกและการพัฒนากิจการทางทหาร รวมทั้งเพื่อรักษาความมั่นคงและพัฒนาของชาติ จีนจะไม่มุ่งไปสู่การแข่งขันด้านอาวุธ (Arm Race) หรือเป็นภัยคุกคามทางทหารแก่ประเทศใดๆ ในช่วงเวลาใหม่ของศตวรรษใหม่นี้ จีนมองว่าการพัฒนาโดยใช้ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ถือเป็นหลักสำคัญในการสร้างกำลังป้องกันประเทศและกิจการทางทหาร มุ่งมั่นปฏิรูปกิจการทางทหารซึ่งมีรูปแบบเฉพาะของจีนอย่างจริงจัง และนำไปสู่การพัฒนาที่ครบวงจรและต่อเนื่องสำหรับการป้องกันประเทศและขีดความสามารถทางทหารของจีน

สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคง (The Security Environment)

สันติภาพและการพัฒนายังคงเป็นแนวทางหลักในโลกปัจจุบัน สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงในระดับนานาชาติยังคงมีเสถียรภาพ แต่อาจยังมีปัจจัยของความไม่แน่นอนและสิ่งที่ไม่ไปสู่ความไม่มีเสถียรภาพเพิ่มมากขึ้น รวมถึงสิ่งท้าทายและภัยคุกคามใหม่ๆ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

สันติภาพและความมั่นคงบนโลกกำลังเผชิญอยู่กับโอกาส (Opportunities) มากกว่าสิ่งท้าทาย (Challenges) โลกกำลังมุ่งสู่การมีหลายขั้ว (Multi-Polarity) กองกำลังของชาติมหาอำนาจกำลังแข่งขันกัน และขณะเดียวกันก็ถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันด้วย ประเทศที่กำลังพัฒนาและการรวมกลุ่มในภูมิภาคกำลังมีอำนาจมากขึ้น โลกของประเทศกำลังพัฒนาในภาพรวมกำลังเข้มแข็งขึ้น การโลกาภิวัตน์ทางด้านเศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงกำลังขยายตัวอย่างกว้างขวางทั้งในเรื่องของแรงงานระดับชาติ การร่วมมือทางเศรษฐกิจทั้งระดับโลกและภูมิภาคได้รับการส่งเสริมอย่างมากมาย สิ่งเหล่านี้นำไปสู่การพึ่งพากันและกันระหว่างประเทศต่างๆ ในระดับโลก การแก้ปัญหาด้านการพัฒนาและความมั่นคงด้วยการใช้การประสานความร่วมมือ การประสานงาน และกลไกระหว่างประเทศถือเป็นวิธีการที่สังคมโลกปรารถนา สถานภาพและบทบาทของสหประชาชาติ เกี่ยวกับกิจการบนโลกถูกนำมาใช้และเข้มแข็งขึ้น สงครามโลกและการเผชิญหน้ากันด้วยอาวุธเต็มรูปแบบระหว่างมหาอำนาจยังสามารถหลีกเลี่ยงได้ในอนาคตอันใกล้

สังคมโลกกำลังเผชิญกับภัยคุกคามด้านความมั่นคงที่หลากหลายและซับซ้อน ความต้องการเป็นหนึ่ง (Hegemonism) และอำนาจทางการเมืองยังคงเป็นกุญแจสำคัญที่คอยบั่นทอนความมั่นคงของโลก ภัยคุกคามด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ก่อให้เกิดอันตรายมากขึ้น ความวุ่นวายในระดับท้องถิ่นจากสาเหตุของสงครามยังเกิดอยู่เรื่อยๆ นอกจากนั้นการกำจัดจุดอันตราย (Hotspot) ต่างๆ ยังไม่สามารถทำได้ในระยะเวลาอันสั้น การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของโลกไม่มีความเสมอภาค ช่องว่างระหว่างโลกตะวันตกและโลกตะวันออกสูงขึ้น ปัญหาด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ การเงิน ข่าวดสาร เส้นทางขนส่งทางเรือ กำลังเป็นปัญหาสำคัญ กองกำลังการก่อการร้ายระหว่างประเทศยังคงปฏิบัติการอยู่ ภัยพิบัติจากธรรมชาติ โรคระบาดร้ายแรง การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม อาชญากรรมข้ามชาติ และปัญหาข้ามชาติอื่นๆ กำลังสร้างความเสียหายมากขึ้น

การปฏิรูปของกิจการทางทหารกำลังเกิดขึ้นอย่างมากมายในโลก การแข่งขันทางทหารเกี่ยวกับการใช้ข่าวสารมีความเข้มข้นมากขึ้น ประเทศที่พัฒนาแล้วให้ความสำคัญด้านการทหารมากขึ้น โดยการสนับสนุนด้านปัจจัยต่างๆ และแรงงานด้านวิจัยและพัฒนา (R&D) เกี่ยวกับอาวุธที่นำสมัยเพื่อความเป็นเลิศทางทหาร ประเทศที่กำลังพัฒนาก็เร่งเพิ่มขีดความสามารถด้านอาวุธและปรับปรุง

กองทัพให้ทันสมัยมากขึ้น สถานการณ์เกี่ยวกับการแผ่ขยายของอาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูง (WMD ยังคงมีดมนและซับซ้อน การจำกัดการแผ่ขยายของ WMD ของนานาชาติต้องเผชิญกับภัยคุกคามที่ยิ่งใหญ่

สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงในภาพรวมของภูมิภาค Asia-Pacific ยังคงมีเสถียรภาพ เศรษฐกิจของภูมิภาคยังคงเข้มแข็งอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน กรอบของความร่วมมืออย่างเปิดเผยและเป็นประโยชน์ซึ่งกันและกันบนพื้นฐานของความเท่าเทียมและมีรูปแบบที่หลากหลายกำลังเริ่มเป็นรูปเป็นร่างขึ้น การพูดคุยเกี่ยวกับความมั่นคงระดับพหุภาคี (Multilateral) และความร่วมมือกันขยายตัวมากขึ้น องค์กรความร่วมมือแห่งเซี่ยงไฮ้ (Shanghai Cooperation Organization, SCO) เข้าสู่ระดับการเติบโตมากขึ้น ASEAN มีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องและกำลังพูดคุยด้านการค้าเสรีกับประเทศอื่นๆ ความร่วมมือของกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงซึ่งดำเนินการผ่านทาง ASEAN+๓ ขยายตัวมากขึ้นและกำลังมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่งคั่งในเขตภูมิภาค Asia-Pacific อีกด้วย นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียกับปากีสถานก็ยังมีแนวโน้มที่ดีขึ้นด้วย

สภาวะความมั่นคงของภูมิภาค Asia-Pacific ยังมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีการปรับยุทธศาสตร์ในภูมิภาคของประเทศผู้เล่นสำคัญและการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นที่จุดอันตรายในภูมิภาคสหรัฐอเมริกา กำลังเร่งปรับเปลี่ยนการวางกำลังเพื่อขยายขีดความสามารถทางทหารในภูมิภาคนี้ สหรัฐฯ กับญี่ปุ่นกำลังจับมือเพิ่มความเข้มแข็งด้านความร่วมมือทางการทหาร ญี่ปุ่นมองหากองทัพเรือและเริ่มปฏิบัติการเกี่ยวกับความร่วมมือป้องกันร่วมกัน (Collective Self-Defense) เกาหลีเหนือทำการทดลองขีปนาวุธและทดลองอาวุธนิวเคลียร์ อิรักและอัฟกานิสถานยังคงสร้างความปั่นป่วนอย่างต่อเนื่อง ตะวันออกกลางกลายเป็นจุดที่เปราะบาง ข้อยุติด้านนิวเคลียร์ของอิหร่านก็ยังไม่มีการโต้แย้งด้านดินแดนและสิทธิทางทะเลยังคงเป็นตัวบั่นทอนความร่วมมือระหว่างรัฐต่างๆ การก่อการร้ายข้ามชาติ การแบ่งแยกดินแดน และกลุ่มหัวรุนแรงยังคงเป็นปัญหาร้ายแรง

ภาพรวมด้านสภาวะความมั่นคงของจีนยังคงดีอยู่ จีนมุ่งมั่นที่จะสร้างสังคมที่มีความเจริญในระดับปานกลางอย่างทั่วถึง และกำลังมีความสุขอยู่กับการเจริญทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ความมีเสถียรภาพทางการเมือง ความสามัคคีระหว่างเชื้อชาติ และสังคมมีความก้าวหน้า ความเข้มแข็งของจีนในภาพรวมเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก เช่นเดียวกันกับตำแหน่งหน้าตาและอิทธิพลในสังคมโลก ความร่วมมือของจีนอย่างจริงจังกับประเทศมหาอำนาจยังคงเติบโตอย่างต่อเนื่อง ความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และกำลังผนึกกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ด้วย รัฐบาลจีนกำลังสร้างมาตรการหลายอย่างเพื่อพัฒนาความสัมพันธ์กับไต้หวัน ส่งเสริมความสัมพันธ์เพื่อนำไปสู่สันติภาพและเสถียรภาพ

อย่างไรก็ตาม ความมั่นคงของจีนกำลังเผชิญกับสิ่งท้าทาย (Challenge) ซึ่งไม่สามารถละเลยได้ การควบคุมกลุ่มกองกำลังแบ่งแยกไต้หวันยังคงเป็นปัญหาที่ยาก ในขณะที่กำลังดำเนินนโยบายการแยกตัวของไต้หวัน ทางไต้หวันก็มุ่งมั่นที่จะปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นภัยร้ายแรงต่ออธิปไตยของจีนและศักดิ์ศรีของประเทศ สหรัฐฯ ได้ประกาศหลายครั้งแล้วว่า จะยึดกับนโยบายจีนเดียว แต่ถึงอย่างนั้นก็ยังคงขายอาวุธให้กับไต้หวัน และเพิ่มความเกี่ยวข้องกันทางทหาร มีหลายประเทศที่พยายามยกประเด็นเรื่องภัยคุกคามจากจีนขึ้นมา (China Threat) และสร้างยุทธศาสตร์การป้องกันจีนมากยิ่งขึ้นโดยหวังที่จะขัดขวางความก้าวหน้าของจีน

จีนยังยืนยันที่จะเดินตามเส้นทางการพัฒนาด้วยสันติ จีนพร้อมที่จะตอบสนองต่อความซับซ้อนที่เกิดจากสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงในระดับชาติ จากแนวทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงที่จะส่งเสริมการพัฒนาประเทศและรักษาความมั่นคง จีนมุ่งสู่การสร้างความสัมพันธ์แบบสังคมนิยมภายในประเทศและความสัมพันธ์กับโลกเพื่อให้แน่ใจว่าจะเกิดความมั่นคงของประเทศและสันติภาพที่ยั่งยืนในโลก

นโยบายด้านการป้องกันประเทศ (National Defense Policy)

หน้า ๑๑

จีนจะดำเนินนโยบายด้านการป้องกันประเทศซึ่งจะเป็นแนวทางของการตั้งรับเป็นหลัก นโยบายการป้องกันประเทศของจีนเป็นตัวยืนยันถึงความมั่นคงและความเป็นหนึ่งเดียวของจีน จะทำให้บรรลุถึงจุดประสงค์ที่ตั้งไว้ด้านความมั่นคงของสังคมในระดับปานกลางในทุกด้านได้ การสร้างการป้องกันประเทศที่ทรงพลังและเข้มแข็งถือเป็นยุทธศาสตร์ของการปรับปรุงจีนให้ทันสมัย

จีนจะดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนา ๓ ขั้น (Three-Step Development Strategy) ในการปรับปรุงการป้องกันประเทศและกองทัพให้ทันสมัย โดยให้เป็นไปตามแผนรวม (Overall Plan) ของการปฏิรูปจีนให้ทันสมัย ขั้นตอนแรกเป็นการวางรากฐานที่เข้มแข็งภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ ขั้นที่สองจะสร้างความก้าวหน้าหลักในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ และขั้นที่สามก้าวเข้าสู่เป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของการสร้างกองทัพที่มีขีดความสามารถรับรู้ข่าวสารและสามารถเอาชนะสงครามข่าวสาร (Informationized War) ได้ในกลางศตวรรษที่ ๒๑ นี้

นโยบายเกี่ยวกับการป้องกันประเทศของจีน (China's National Defense Policy) ในศตวรรษนี้ มีดังนี้

๑. สร้างเสริมความมั่นคงของชาติและความเป็นหนึ่งเดียว และทำให้เกิดการพัฒนาในด้านผลประโยชน์ของชาติ ทั้งหมดนี้รวมถึงการปกป้องและต่อต้านการบุกรุก ป้องกันการละเมิดดินแดนของจีนทั้งทางทะเล ทางอากาศ อวกาศ และเส้นเขตแดน ตอบโต้และควบคุมกองกำลังแบ่งแยกเพื่อ

การเป็นอิสระภาพของไต้หวัน กองทัพปลดปล่อยประชาชน (People's Liberation Army, PLA) มีหน้าที่และภารกิจสร้างความแข็งแกร่งในการปกครองประเทศของพรรคคอมมิวนิสต์ (Communist Party of China, CPC) และหน้าที่อื่นๆ ในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ และปกป้องสันติภาพบนโลก รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาความร่วมมือกัน กองทัพได้พัฒนาขีดความสามารถในการต่อสู้กับภัยคุกคามต่างๆ ให้บรรลุภารกิจที่ทางทหารที่หลากหลาย และให้แน่ใจว่าสามารถตอบสนองต่อวิกฤต รักษาสันติภาพ ชัดขวาง และชนะสงครามภายใต้สถานการณ์ที่ซับซ้อนได้

๒. พัฒนาด้านการป้องกันประเทศและพัฒนากองทัพในทุกด้านอย่างต่อเนื่อง จีนเดินตามแนวทางนโยบายการประสานการพัฒนาความร่วมมือกันทั้งด้านการป้องกันประเทศและด้านเศรษฐกิจ

๓. ส่งเสริมการปฏิบัติการของกองทัพโดยใช้การรับรู้ข่าวสารเป็นตัวชี้วัดหลัก กองทัพ PLA ใช้ยุทธศาสตร์การเพิ่มความเข้มแข็งให้ตัวเองด้วยการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นเครื่องมือ และพยายามเร่งรัดการเปลี่ยนแปลงวิธีการต่อสู้สงครามโดยใช้ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นอกจากนี้กองทัพยังพยายามทำให้การฝึกเป็นไปในแบบของการใช้เทคโนโลยีมากขึ้น เช่นเดียวกับการสร้างโปรแกรมการฝึกแบบใหม่ๆ ด้วย

๔. ใช้ยุทธศาสตร์ทหารแบบ Active Defense กองทัพบกจะเปลี่ยนจากการป้องกันส่วนภูมิภาคเป็นการป้องกันข้ามภูมิภาค และเพิ่มขีดความสามารถการปฏิบัติการร่วมภาคพื้นสู่อากาศ การเคลื่อนที่ระยะไกล และการโจมตีอย่างรวดเร็ว กองทัพเรือมุ่งขยายการป้องกันออกจากชายฝั่งและเสริมสร้างขีดความสามารถร่วมทางเรือกับการตอบโต้ด้วยอาวุธนิวเคลียร์ กองทัพอากาศเร่งเปลี่ยนจากการป้องกันดินแดนทางอากาศเป็นการปฏิบัติการเชิงรุกและรับ และเพิ่มความสามารถในการโจมตีทางอากาศ การป้องกันทางอากาศและซีปนาวุธ การแจ้งเตือน หน่วยบัญชาการทหารปืนใหญ่ที่ ๒ (Second Artillery Force) เร่งปรับปรุงโครงสร้างกำลังให้มีทั้งซีปนาวุธนิวเคลียร์และแบบธรรมดา รวมทั้งเพิ่มความสามารถในการป้องกันทางยุทธศาสตร์และการโจมตีภายใต้การรับรู้ข่าวสาร

๕. ใช้ยุทธศาสตร์การป้องกันตัวเองด้วยนิวเคลียร์ (Self-Defensive Nuclear Strategy) นโยบายการใช้นิวเคลียร์แบบนี้อยู่ภายใต้การกำกับของนโยบายรัฐและยุทธศาสตร์ทางทหาร จุดประสงค์หลักก็คือ เพื่อป้องกันข้าศึกจากการชูด้วยนิวเคลียร์หรือใช้อาวุธนิวเคลียร์กับจีน จีนยังคงมุ่งมั่นที่จะใช้นโยบายของการไม่ใช้อาวุธนิวเคลียร์ก่อนไม่ว่าเวลาใดหรือใต้สถานการณ์ใด และจีนจะไม่ใช้หรือชู่จะใช้นิวเคลียร์กับประเทศที่ไม่มีนิวเคลียร์หรือเขตที่ไม่มีนิวเคลียร์ นอกจากนี้จีนจะไม่เข้าร่วมแข่งขันด้านอาวุธนิวเคลียร์กับประเทศอื่นๆ

๖. ส่งเสริมสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงที่จะนำไปสู่การพัฒนาจีนอย่างสันติภาพ จีนรักษาความสัมพันธ์ทางทหารกับต่างชาติบนพื้นฐานของหลักการ Five Principles of Peaceful Coexistence และพัฒนาความร่วมมือทางทหารโดยไม่รวมกลุ่มแบ่งฝ่าย ไม่เผชิญหน้าและไม่มุ่งเป็นศัตรูกับประเทศโลกที่ ๓ จีนต่อต้านการแพร่กระจายของอาวุธนิวเคลียร์ และพยายามให้กระบวนการลด

อาวุธนิวเคลียร์เดินทางต่อไป จีนเห็นด้วยกับหลักการของสหประชาชาติ และให้เกียรติกับข้อผูกพันของสหประชาชาติ ต่อนานาชาติ และเข้าร่วมในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

ผู้นำและระบบการบริหารสำหรับการป้องกันประเทศ (China's Leadership and Administration System for National Defense)

หน้า ๑๗

จีนได้จัดตั้งและปรับปรุงภาวะผู้นำและระบบการบริหารสำหรับการป้องกันประเทศให้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายด้านการป้องกันประเทศ และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลใช้การ รวมศูนย์ภาวะผู้นำในกิจการด้านการป้องกันประเทศ กองทัพจีนอยู่ภายใต้การนำของพรรค คอมมิวนิสต์จีน

กองทัพปลดปล่อยประชาชนของจีน (The People's Liberation Army)

หน้า ๒๕

กองทัพจีนได้เร่งในการปฏิรูปกิจการทางทหารด้วยการให้มีเอกลักษณ์ของจีนและสร้างเสริมขีดความสามารถในทุกด้านดังนี้

- ลดกำลังพลลง ๒๐๐,๐๐๐ นาย (Completing the Reduction of 200,000 Troops) โดยการลดกำลังพลลงในปี ๑๙๘๕, ๑๙๘๗ และ ๒๐๐๓ เป็นจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน ๕๐๐,๐๐๐ คน และ ๕๐๐,๐๐๐ คน ตามลำดับ ในปัจจุบันกองทัพมีกำลังพลเพียง ๒.๓ ล้านนาย
- การพัฒนากองทัพและอาวุธ (Development of the Services and Arms)
- การฝึกทางทหาร (Military Training)
- การทำงานด้านการเมือง (Political Work) ภารกิจด้านการเมืองของกองทัพคือช่วยเหลือให้การปฏิรูปและการเปิดประเทศประสบความสำเร็จ และสร้างสังคมที่มั่นคงระดับปานกลางในทุกด้าน ส่งเสริมการปรับปรุงความทันสมัยของระบบสังคมนิยม ปฏิรูปกิจการด้านการทหารให้เป็นรูปแบบของจีน ปรับปรุงและปฏิรูปกองทัพด้วยตนเองเพื่อเป็นหลักประกันถึงความคงอยู่ของกองทัพปลดปล่อยประชาชนภายใต้พรรคคอมมิวนิสต์ทั้งระดับการเมือง อุทมการณ์ และองค์กร รวมทั้งรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานด้านจริยธรรมในระบอบสังคมนิยมของกองทัพ
- การส่งกำลังบำรุง (Logistical Support)
- ด้านอาวุธยุทโธปกรณ์และเครื่องมือ (Weaponry and Equipment)
- ระบบกฎหมายทางด้านการทหาร (Military Legal System)

๘. สถาบันการศึกษาด้านการทหาร (Military Institutional Education)
๙. ระบบการบริหารของกองทัพ (Management System of Military Cadres)
๑๐. สนับสนุนรัฐบาลและความรักต่อประชาชน (Supporting the Government and Loving the People) กองทัพให้ความสำคัญกับเรื่องของการทำงานด้านมวลชนเป็นอันมาก การให้การสนับสนุนรัฐบาลและการรักประชาชนถือเป็นตัวหลักต้นที่สำคัญ พูดได้ว่าทุกหน่วยงานของกองทัพ มีสำนักงานเกี่ยวกับด้านมวลชน การให้การศึกษากับการสนับสนุนรัฐบาล และการรักประชาชน มีทำกันอย่างกว้างขวางทั้งกองทัพ กองทัพเข้าร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การช่วยเหลือในยามฉุกเฉิน และบรรเทาสาธารณภัย และกิจกรรมเพื่อสวัสดิการของประชาชน

วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ (Science Technology and Industry for National Defense)

หน้า ๗๓

วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และอุตสาหกรรม ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศของจีน มุ่งไปที่การวางรากฐานให้เข้มแข็ง ค้นหาสิ่งประดิษฐ์ใหม่ และเร่งการนำเอายุทธศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงมาใช้ เพื่อให้มีการผลิตและสามารถสนับสนุนเครื่องมือและอุปกรณ์ด้านการทหารได้ ตลอดจนเสริมสร้างการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศด้วย ความสำคัญอันดับแรก จะให้การวิจัยและพัฒนาเครื่องมือและอาวุธใหม่ที่ทันสมัย รวมทั้งความพยายามที่จะค้นพบเทคโนโลยีด้านใหม่ๆ ที่จะส่งให้เกิดการก้าวกระโดดของอุตสาหกรรม เป็นผลให้เกิดการเร่งกระบวนการปรับปรุง อาวุธและเครื่องมือที่ทันสมัย นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญในการปรับปรุง (Upgrading) ผลผลิตที่เกี่ยวกับด้านนิวเคลียร์ อวกาศ การบิน การสร้างเรือ อาวุธ อิเล็กทรอนิกส์ เป็นอันดับต้นๆ ด้วย

จีนมีการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับความสามารถในการสร้างสิ่งประดิษฐ์ใหม่ได้โดยอิสระ ระบบการสร้างสิ่งประดิษฐ์ในอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงจะเป็นการรวมงานกันทั้งจากด้านการทหารและทางด้านพลเรือน โดยทางทหารเป็นตัวหลักในการออกแบบ การประกอบและการผลิตขั้นสุดท้าย การทดสอบและการยืนยันผล ส่วนพลเรือนจะรวมเอาการผลิต การให้การศึกษาและการวิจัยใช้รูปแบบของการค้าเป็นหลัก โครงการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่สำคัญได้แก่ การส่งคนเดินทางไปอวกาศ และการสำรวจดวงจันทร์ นอกจากนี้การศึกษาระดับสูงและการศึกษาในสายอาชีพ ยังได้รับการส่งเสริม เพื่อรองรับเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมด้านการป้องกันประเทศอีกด้วย

ค่าใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศ (Defense Expenditure)

รัฐบาลจีนเป็นผู้ตัดสินใจเรื่องของจำนวนและการใช้งบประมาณด้านการป้องกันประเทศในทางที่เหมาะสม เพื่อให้ได้มาซึ่งการป้องกันประเทศและทันต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของจีน ตั้งแต่ต้นทศวรรษ ๑๙๙๐ เป็นต้นมาจีนได้มีการเพิ่มงบประมาณด้านการป้องกันประเทศมากขึ้นตามการเติบโตของเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามการเพิ่มดังกล่าวนี้เป็นการชดเชยกับความอ่อนแอด้านการป้องกันประเทศจากอดีตที่ผ่านมา เนื่องจากในต้นทศวรรษที่ ๑๙๘๐ จีนได้หันไปให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ จึงตัดสินใจที่จะจำกัดความเติบโตด้านการป้องกันประเทศไว้ แต่หลังจากปี ๑๙๙๐ - ๒๐๐๕ ค่าใช้จ่ายด้านการทหารต่อปีโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้น ๑๕.๓๖%

การเพิ่มงบประมาณของการป้องกันประเทศถูกใช้ไปในด้านต่างๆ ดังนี้

๑. เพิ่มเงินเดือน เบี้ยเลี้ยง และปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของทหาร
๒. ลงทุนด้านอาวุธเครื่องมือ และโครงสร้างพื้นฐาน
๓. สนับสนุนการฝึกของกำลังพล
๔. ชดเชยการขึ้นราคาของสิ่งอุปโภคบริโภค
๕. เพิ่มค่าใช้จ่ายสำหรับความร่วมมือในระดับนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง

หากเปรียบเทียบกับประเทศมหาอำนาจแล้วงบประมาณด้านความมั่นคงของจีนถือว่าต่ำ โดยในปี ค.ศ.๒๐๐๕ จีนใช้ไปเทียบได้เป็น ๖.๑๙ % ของที่สหรัฐฯ ใช้ เป็น ๕๒.๙๕ % ของสหราชอาณาจักร เป็น ๖๗.๕๒ % ของญี่ปุ่น การใช้งบประมาณกับกองทัพขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการป้องกันประเทศ จุดประสงค์ของการสร้างกองทัพ และภารกิจประจำปีที่กำหนดขึ้นโดยทางราชการ

ความร่วมมือด้านความมั่นคงกับต่างประเทศ (International Security Cooperation)

๑. ความร่วมมือด้านความมั่นคงระดับภูมิภาค พูตถึงองค์การความร่วมมือเซี่ยงไฮ้ (Shanghai Security Cooperation, SCO) ASEAN รวมทั้ง ASEAN Regional Forum (ARF) และ ASEAN+๓
๒. ให้เกียรติข้อผูกพันที่มีต่อข้อตกลงเรื่องการควบคุมอาวุธนิวเคลียร์และการจำกัดการแพร่กระจายของ WMD
๓. การแลกเปลี่ยนและความร่วมมือทางด้านการทหาร จีนมีความสัมพันธ์ด้านการทหารกับประเทศต่างๆ มากกว่า ๑๕๐ ประเทศ และมีการตั้งสำนักงานทูตทหารใน ๑๐๗ ประเทศ มีสำนักงาน

ชุดทหารอยู่ในจีน ๘๕ ประเทศ จีนกับรัสเซียมีการแลกเปลี่ยนด้านการทหารระดับสูงกันเป็นประจำ จีนยังมีการเสริมสร้างความสัมพันธ์ด้านทหารระดับสูง และปรึกษาด้านการป้องกันประเทศกับกลุ่มประเทศในยุโรป

๔. เข้าร่วมกับสหประชาชาติ ในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพและปฏิบัติการช่วยบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศ ในปัจจุบันจีนมีกำลังพล ๑,๔๘๗ นาย ทำงานด้านสันติภาพอยู่ใน ๙ พื้นที่ปฏิบัติการของสหประชาชาติ ทั้งในคองโก ไลบีเรีย ซูดาน เลบานอน โคโซโว และเฮติ

ที่มา : China's National Defense in 2006 issued by the Information Office of the State Council People's Republic of China, December 29, 2006.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พล.ร.ต.สิทธิชัย ต่างใจ
วัน/เดือน/ปีเกิด	๔ ตุลาคม ๒๕๐๖
ประวัติการศึกษา	โรงเรียนชลประทานวิทยา โรงเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ ๒๓ โรงเรียนนายเรือ รุ่นที่ ๘๐ หลักสูตร Helicopter Pilot ศูนย์ฝึกการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ผู้บังคับการเรือและยุทธวิธีเรือผิวน้ำ ปี ๒๕๓๖ กำลังพลรับ ร.ล.กระบี่ (หลักสูตรนายทหารควบคุมการบิน) สาธารณรัฐ ประชาชนจีน เสนาธิการทหารเรือ รุ่นที่ ๕๖ ปี ๒๕๓๙ วิทยาลัยการทัพเรือ รุ่นที่ ๔๑ ปี ๒๕๕๒ หลักสูตรเสนาธิการทหารอังกฤษ สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และ ไอร์แลนด์เหนือ
ประวัติการทำงานโดยย่อ	ผบ.ฝูง ๒๐๒ กองบิน ๒ กบร.กร. อจ.กายศ.ฝวก.สรส. รอง ผอ.กนผ.ยก.ทร. ผอ.กคพ.ยก.ทร. ผอ.กผน.ยก.ทร. ผสธ.ประจำ รอง ผบ.ทร. ผสธ.ประจำ ผบ.ทร. ผชท.ทร.ไทย/นิวเดลี รรท.ผชท.ทหาร ไทย/นิวเดลี และ รรท.ผชท.ทร.ไทย/ โคลัมโบ
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองผู้บัญชาการ วิทยาลัยเสนาธิการทหาร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของไทยรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ : กรณีศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลของไทย

ผู้วิจัย พลเรือตรี สิทธิชัย ต่างใจ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒

ตำแหน่ง ผู้บัญชาการโรงเรียนเสนาธิการทหารเรือ กรมยุทธศึกษาทหารเรือ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้ประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๕ โดยยุทธศาสตร์ชาตินี้เรียกว่า ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) สำหรับการนำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ไปสู่การปฏิบัติ นั้น คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐนำทิศทางการพัฒนาประเทศที่เป็นสาระสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่ได้กำหนดไว้ ไปสู่การปฏิบัติในรูปของแผนปฏิบัติการในด้านต่าง ๆ ตามภารกิจที่ส่วนราชการและหน่วยงานนั้นๆ รับผิดชอบ โดยการถ่ายทอดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายไปสู่การกำหนดแผนงานและโครงการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และเชื่อมโยงเข้าสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการและหน่วยงานต่อไป อย่างไรก็ตามเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญอีกเครื่องมือหนึ่งที่ผู้บริหารนิยมเลือกใช้กำกับทิศทางและสร้างความชัดเจนเพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานมุ่งสู่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งใจไว้ นั้น ก็คือ “นโยบาย”

ผู้ที่กำหนดนโยบายจะต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ผสมผสานกันอย่างเหมาะสม ทั้งความรู้ความเข้าใจทั้งในส่วนของความรู้เกี่ยวกับประเด็นเนื้อหา นโยบาย (Policy-Issue Knowledge) ความรู้เกี่ยวกับวิธีการกำหนดนโยบาย (Policy -Making Knowledge) ต้องมีความสามารถในการผสมผสานทั้งความรู้และทักษะของตนในการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ยังจะต้องมีความสามารถในการใช้ประโยชน์จากบุคคลอื่น ๆ ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอีกด้วย จึงจะสามารถกำหนด

นโยบายด้านความมั่นคงของไทยที่จะสนับสนุนให้กระบวนการนำยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเป็นที่มาของการศึกษาในครั้งนี้ว่ากระบวนการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงที่มีประสิทธิภาพในการถ่ายทอดทิศทางและเป้าหมายตามสาระสำคัญตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน นั้น ควรมีกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำนโยบายอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาทิศทางการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องในมิติด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย

๒. เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงทางทะเลของไทยที่ผ่านมา ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

๓. เพื่อศึกษาทฤษฎีและตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบาย กรอบแนวคิดในการกำหนดนโยบาย และวิสัยทัศน์ รวมทั้งกระบวนการในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานของประเทศไทย และต่างประเทศ

๔. เพื่อเสนอกระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย ที่สนับสนุนให้กระบวนการนำยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ขอบเขตของการวิจัย

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้เน้นการศึกษายุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาตินโยบายและแผนด้านความมั่นคงของไทยที่เกี่ยวข้องที่ใช้เป็นกรอบทิศทางในการดำเนินงานของหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลของไทย และมุ่งเฉพาะการหากระบวนการที่เหมาะสมกับการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงทางทะเลของไทยที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นหลัก

๒. ขอบเขตด้านประชากร

นักวิชาการจากศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือและผู้บริหารในกรมยุทธการทหารเรือ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงทางทะเล

๓. ขอบเขตด้านเวลา

รวบรวมข้อมูล ในห้วงเวลาตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๖๒ – พฤษภาคม ๒๕๖๓

วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา โดยรวบรวมข้อมูล ทั้งข้อมูล ทุตติยภูมิ จากตำราและเอกสารต่างๆ และข้อมูลปฐมภูมิ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก นักวิชาการและผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงทางทะเล จำนวน ๔-๕ คน จากนั้น ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิเคราะห์เนื้อหา (Context Analysis) วิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการ แนวคิด และตัวแบบ (Model) ต่างๆ แล้วจึงนำเสนอข้อมูลแบบ รายงานวิจัยเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ตามกรอบแนวคิดการวิจัย

ผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ พบว่า กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติได้ให้ความสำคัญกับการสำรวจความต้องการของทุกภาคส่วน การศึกษาและวิเคราะห์ความต้องการการพัฒนาของประเทศ ในมิติต่างๆ การศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ การกำหนด ผลประโยชน์แห่งชาติและเป้าหมายหลักของชาติ สำหรับการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้าน ความมั่นคง สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติให้ความสำคัญกับการกำหนดกรอบและจัดตั้งกลไก รองรับเพื่อสร้างความเป็นทางการและสร้างการยอมรับ ส่วนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือซึ่งเป็นการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ระยะยาวของกองทัพเรือไปสู่การปฏิบัติ นั้น ได้ให้ความสำคัญกับการจัดกลุ่ม นโยบายเพื่อสร้างความชัดเจนและหน่วยปฏิบัติสามารถทำความเข้าใจและนำไปปฏิบัติได้โดยง่าย นอกจากนี้ยังพบว่า การกำหนดนโยบายที่ผ่านมา ไม่ได้มีมาตรฐานของ กรอบแนวคิด และ กระบวนการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน คงมีเพียงการดำเนินการตามวาระและวงรอบ จึงอาจทำให้ขาด การพิจารณาปัจจัยและองค์ประกอบที่สำคัญอย่างครบถ้วน นโยบายที่กำหนดออกมาจึงมีทิศทางที่ไม่ ชัดเจน ไม่มีการระบุปัญหาและวัตถุประสงค์ในภาพรวม ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของ นโยบาย และเนื้อหาของนโยบายอาจจะไม่เหมาะสมกับกรอบเวลา ส่งผลให้เกิดปัญหาในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย ซึ่งเมื่อได้นำบริบทของนโยบายสาธารณะมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบกับนโยบายด้านความมั่นคงในปัจจุบัน ซึ่งผู้วิจัยใช้ศึกษาวิจัยแล้ว จะทำให้เห็นภาพของ

นโยบายความมั่นคงได้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายที่ผ่านมาเป็นเพียงการกำหนดขั้นตอนการทำงานทางธุรการในการจัดทำนโยบาย

การศึกษาทฤษฎีหลักการ และตัวแบบ (Model) ของการกำหนดนโยบาย ตัวแบบที่ใช้เป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดนโยบายแต่ละตัวแบบจะมีจุดเด่นจุดด้อยแตกต่างกัน ตัวแบบขั้นขั้นปกครองจะมีอิทธิพลสูงในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานที่มีการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้น และตัวแบบที่เหมาะสมแสดงขั้นตอนเป็นลำดับชัดเจนคือ ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบหลักเหตุผล และตัวแบบระบบ จึงได้ทำการประยุกต์ทั้ง ๓ ตัวแบบ เข้าด้วยกันเพื่อให้ได้ตัวแบบที่ชัดเจนครอบคลุม เข้าใจง่าย อยู่บนหลักเหตุผล เป็นตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับตัวแปรจาก Model การกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ ของ Bartlett ซึ่งนำมาดัดแปลงให้เป็นแบบ Sequential Method เพื่อให้เกิดเป็นลำดับขั้นตอน และเปรียบเทียบกับลำดับขั้นตอนจากกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta&Llyod แล้ว ปรากฏว่า กระบวนการกำหนดมีความคล้ายคลึงใกล้เคียงและอยู่บนหลักของควมมีเหตุผล หรือใช้ตรรกศาสตร์ ในการแก้ปัญหาเช่นเดียวกัน เพียงแต่มีรายละเอียดและลำดับขั้นตอนแตกต่างกันอยู่บ้าง และในการนำตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัยกับกระบวนการในการกำหนดนโยบายหน่วยงานของประเทศไทยและต่างประเทศ คือ นโยบายปราบปรามยาเสพติดของพรรคไทยรักไทย และนโยบายป้องกันประเทศของจีนมาเปรียบเทียบเพื่อตรวจสอบกัน ปรากฏว่ากระบวนการได้มาซึ่งนโยบายมีความสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และมีการใช้หลักการของควมมีเหตุผล หรือตรรกศาสตร์ ในการแก้ไขปัญหาเช่นเดียวกัน โดยนโยบายปราบปรามยาเสพติดของพรรคไทยรักไทยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก ในขณะที่นโยบายป้องกันประเทศของจีน มีการกำหนดวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน เช่นเดียวกับกับกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบของ Liotta & Lloyd

สำหรับขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของ David G. Garson กับขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของ กุลธณ ธนาพงศธร พบว่ามีจุดเด่นจุดด้อยแตกต่างกันจึงนำมาประยุกต์เข้าด้วยกันได้เป็นขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย ซึ่งมีความละเอียดและครอบคลุม ทั้งในเรื่องของการกำหนดและกระบวนการย้อนกลับ ที่สามารถนำมาใช้พิจารณาปฏิบัติ นโยบาย หรือปรับปรุงการกำหนดนโยบายในภายหลังได้ จากนั้นนำข้อพิจารณาจากการวิเคราะห์บริบทของนโยบายกองทัพเรือ จุดเด่นต่างๆ ของทฤษฎีและตัวแบบการกำหนดนโยบายของผู้วิจัย ตัวแบบ

ชนชั้นปกครอง และกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำลังรบ รวมทั้งจุดเด่นต่างๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบายปราบปรามยาเสพติดของพรรคไทยรักไทย และนโยบายป้องกันประเทศของจีน มาพิจารณาร่วมกันเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดและกระบวนการกำหนดนโยบายกองทัพเรือ

การกำหนดกรอบแนวคิดในการกำหนดนโยบาย ผู้วิจัยเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และนโยบาย ควรมีลำดับเริ่มจากวิสัยทัศน์ตามด้วยนโยบายและยุทธศาสตร์ตามลำดับ เพราะวิสัยทัศน์จะเป็นสื่อสำคัญที่เปรียบเสมือนหลักนำในการกำหนดยุทธศาสตร์ และนโยบาย จากที่ผ่านมาซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่กำหนดยุทธศาสตร์ก่อนนโยบายเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เหมาะสม รัฐควรปรับใหม่ให้เป็นลักษณะที่กำหนดนโยบายก่อนยุทธศาสตร์เพื่อให้ นโยบายเป็นตัวขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (Policy drives Strategy) และเป็นกรอบในการกำหนดไม่ให้อยุทธศาสตร์เกินเลยออกไปมากกว่าที่ต้องการ โดยหลังจากกำหนดนโยบายแล้ว จะต้องมีการกำหนดมาตรการเฉพาะ ซึ่งก็คือยุทธศาสตร์ที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์และแนวทางที่กำหนดไว้ในนโยบาย ในการเริ่มต้นของการกำหนดนโยบายจะต้องตรวจสอบสถานะแวดล้อมโดยละเอียด นำมาพิจารณาและกำหนดวัตถุประสงค์ในระดับต่างๆ ให้มีความสอดคล้องกัน และเห็นถึงปัญหา ภัยคุกคาม โอกาส และสิ่งท้าทายที่กำลังเผชิญอยู่ เพื่อนำมาใช้เป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดนโยบาย การระบุปัญหาจะต้องนำวิสัยทัศน์มาพิจารณาด้วย เพื่อให้นโยบายที่กำหนดออกมาตอบสนองต่อวิสัยทัศน์

ผลจากการวิจัย ได้**ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบาย** ที่เข้าใจง่าย ละเอียดครบถ้วน เห็นความเชื่อมโยง และมีเหตุมีผล แบ่งออกเป็น ๑๒ ขั้นตอน คือ ขั้นที่ ๑ การตรวจสอบสถานะแวดล้อม และระบุปัญหาที่ต้องการแก้ไข ขั้นที่ ๒ การรวบรวมข้อมูล ขั้นที่ ๓ การกำหนดทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย ขั้นที่ ๔ การศึกษาผลที่ตามมาของแต่ละทางเลือก ขั้นที่ ๕ การยกร่างนโยบายเบื้องต้น ขั้นที่ ๖ การวิเคราะห์ความเสี่ยง ขั้นที่ ๗ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างนโยบาย ขั้นที่ ๘ การกำหนดนโยบาย ขั้นที่ ๙ การเห็นชอบและประกาศใช้นโยบาย ขั้นที่ ๑๐ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นที่ ๑๑ การประเมินผลนโยบาย และขั้นที่ ๑๒ การยุตินโยบายและการต่อเนื่องของนโยบาย ซึ่งเมื่อตรวจสอบกับปัญหาและผลกระทบที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ไว้แล้ว พบว่ากรอบแนวคิดและกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงทางทะเลของไทยที่ได้จากการวิจัย สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ในทุกประเด็นและสามารถรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติได้เป็นอย่างดี

ข้อเสนอแนะ

๑. กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ขยายโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้มากยิ่งขึ้นทั้งในเรื่องการนำเสนอประเด็นปัญหา แนวคิดและวิธีการในการแก้ไขปัญหา ภาพอนาคตและเป้าหมายที่ต้องการและควรกำหนดให้มีการทบทวนทุก ๑ ปี หรือในกรณีที่สถานการณ์ของโลกหรือสถานการณ์ของประเทศเปลี่ยนแปลงไปจนไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการตามเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ด้านหนึ่งด้านใด ซึ่งหมายถึงมีการเปลี่ยนแปลงเร็วกว่า ๑ ปี รวมทั้งจะต้องกำหนดกลไกในการติดตามและวิเคราะห์สถานการณ์ในระดับยุทธศาสตร์เพื่อนำมาใช้ในการทบทวนยุทธศาสตร์ชาติให้มีเจ้าภาพในการดำเนินการที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

๒. กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบ ควรมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่ได้มีการกำหนดไว้เป็นกฎหมายและมีแนวทางแบบแผนที่ชัดเจน โดยควรมีการกำหนดเนื้อหาสาระพื้นฐานไว้เช่นเดียวกับยุทธศาสตร์ชาติว่าอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วย วิสัยทัศน์ เป้าหมายการพัฒนาในระยะยาว กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมาย ที่มีการถ่ายทอดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายจากยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องลงมาอย่างเป็นระบบ ร่วมกับการกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายที่หน่วยงานความมั่นคงต้องการเพิ่มเติม รวมทั้งการกำหนดกระบวนการมาตรฐานในการจัดทำยุทธศาสตร์ให้มีความชัดเจน รวมทั้งควรมีการจัดทำเป็นกระบวนการมาตรฐานในลักษณะที่เป็นคู่มือหรือเอกสารแนวทางที่สามารถนำไปใช้อ้างอิงในการดำเนินการได้โดยสะดวกก็จะเป็นการยกระดับการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงให้มีความเป็นมาตรฐานเพิ่มมากขึ้น