

แนวทางการพัฒนาวิทยาศาสตร์ชาติเพื่อการปฏิรูปประเทศ

นาวาเอกหญิงเด่นสุรางค์ ภิรมย์สวัสดิ์

คุณฉันทน์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต

สาขาวิชายุทธศาสตร์และความมั่นคง

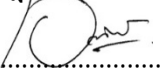
คณะรัฐศาสตร์และกฎหมาย มหาวิทยาลัยบูรพา

พฤษภาคม 2561

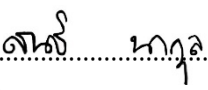
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยบูรพา

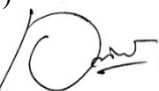
อาจารย์ผู้ควบคุมคุษฎีนิพนธ์และคณะกรรมการสอบคุษฎีนิพนธ์ ได้พิจารณา  
คุษฎีนิพนธ์ของ นาวาเอกหญิง เคนสุรางค์ ภิรมย์สวัสดิ์ จบนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็น  
ส่วนหนึ่งของการศึกษา ตามหลักสูตรรัฐศาสตรคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชายุทธศาสตร์และความมั่นคง  
ของมหาวิทยาลัยบูรพาได้

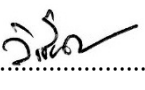
อาจารย์ผู้ควบคุมคุษฎีนิพนธ์

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร)

คณะกรรมการสอบปากเปล่า

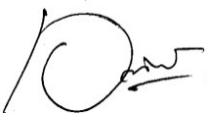
  
..... ประธาน  
(พลโท สนธิ นวกุล)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร)

  
..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยตำรวจเอก ดร.วิเชียร ต้นศิริคงคล)

  
..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัมฤทธิ์ ชศสมศักดิ์)

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ อนุมัติให้รับคุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรรัฐศาสตรคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชายุทธศาสตร์และความมั่นคง ของมหาวิทยาลัยบูรพา

  
..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร)

วันที่...16... เดือน...พฤษภาคม... พ.ศ. 2561.....

## กิตติกรรมประกาศ

คุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงด้วยดี ด้วยความกรุณาจากรองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร อาจารย์ที่ปรึกษา ที่กรุณาให้คำปรึกษาและแนะนำแนวทางที่ถูกต้อง ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ในระหว่างดำเนินการด้วยความเมตตาเอาใจใส่เสมอมา และพลโท สนธิ นวกุล ประธานกรรมการสอบคุษฎีนิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยตำรวจเอก ดร.วิเชียร ตันศิริคงคล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำเพิ่มเติม เพื่อให้คุษฎีนิพนธ์นี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่ง และขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

คุณค่าและประโยชน์ของคุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบเป็นกตัญญูกตเวทิตาแด่ บุพการี บุรพจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านทั้งในอดีตและปัจจุบัน ที่ทำให้ข้าพเจ้าเป็นผู้มีการศึกษา และประสบความสำเร็จมาตราบนับเท่าทุกวันนี้

เด่นสุรางค์ ภิรมย์สวัสดิ์

54820030: สาขาวิชา: ยุทธศาสตร์และความมั่นคง; ร.ค. (ยุทธศาสตร์และความมั่นคง)

คำสำคัญ: ยุทธศาสตร์ชาติ/ คู่มือแห่งอำนาจ/ ตัวแบบ/ แนวทาง

เด่นสุรางค์ ภิรมย์สวัสดิ์: แนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติเพื่อการปฏิรูปประเทศ

(NATIONAL STRATEGIC DEVELOPMENT GUIDELINES FOR NATIONAL REFORM)

กรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์: เอกวิทย์ มณีธร, Ph.D., วิเชียร ตันศิริคงคล, Ph.D., 266 หน้า.

ปี พ.ศ. 2561.

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาและประเมินการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยที่มี การดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และเพื่อนำผลการประเมินที่ได้มาประยุกต์ร่วมกับองค์ความรู้ทาง ยุทธศาสตร์ในระดับสากลสำหรับพัฒนาตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอุดมคติที่เหมาะสม ระเบียบวิธีวิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้เชี่ยวชาญที่ เกี่ยวข้องด้วยการใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง

ผลการวิจัย พบว่า ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอุดมคติ ประกอบด้วย องค์ประกอบและขั้นตอน 16 ขั้นตอน คือ 1. การตรวจสอบสภาพแวดล้อม 2. การกำหนดให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม 3. การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ 4. การกำหนดผลประโยชน์ แห่งชาติ 5. การกำหนดข้อเสนอแนะของคู่มือแห่งอำนาจ 6. การประเมินผลและการย้อนกลับข้อมูล 7. การกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ 8. การกำหนดคณายุทธศาสตร์ 9. การกำหนดนโยบาย แห่งชาติ 10. การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวง 11. การทดสอบยุทธศาสตร์ 12. การประเมินความเสี่ยง 13. การกำหนดรูปแบบการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ 14. การกำหนดแนวทางการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ 15. การจัดการความเสี่ยง และ 16. การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ รวมถึงการควบคุมกระบวนการด้วยเครื่องมือควบคุม เช่น กฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เอกสารแบบฟอร์มการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติ คู่มือปฏิบัติการทางยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวงทุกยุทธศาสตร์ โปรแกรม ระบบจัดการฐานข้อมูลยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น สำหรับใช้ควบคุมกระบวนการในตัวแบบการ กำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอุดมคติ

54820030: MAJOR: STRATEGY AND SECURITY; D.Pol.Sc. (STRATEGY AND SECURITY)

KEYWORD: NATIONAL STRATEGY/ BALANCE OF POWER/ MODEL/ GUIDELINES  
DENSURANG PHIROMSAWAT: NATIONAL STRATEGIC DEVELOPMENT  
GUIDELINES FOR NATIONAL REFORM. ADVISORY COMMITTEE: EKKAWIT  
MANEETHORN, Ph.D., WICHIAN TANSIRIKHONGKHON, Ph.D., 266 P., 2018.

The purpose of this research was to study and evaluate the current Thai's national strategy formulation, and develop the ideal model of national strategy formulation. This research used qualitative research method by research documents and the use of a structured questionnaire to interviewing experts

The results indicated that the ideal model of national strategy formulation consists of strategic environ scanning, people participation formulation, national purpose formulation, national interests formulation, guidance for balance of power formulation, evaluation and feedback, strategic vision formulation, grand strategy formulation, national policy formulation, ministry group level strategies formulation, strategic test, risk assessment, deployment to practice formulation, implementation guidelines formulation, risk management, strategy management, including process control with control tools such as relevant laws, national strategic committee report, national strategic formulation document form, practical guide of ministry group level strategies formulation, national strategic database management system, etc. for control the process in the ideal model of national strategy formulation.

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ซ
สารบัญภาพ .....	ณ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญของการศึกษา.....	1
คำถามการวิจัย .....	4
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
วิธีการวิจัย.....	5
การเก็บรวบรวมข้อมูล .....	5
ขอบเขตของการวิจัย .....	6
นิยามศัพท์เฉพาะ .....	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2 การทบทวนวรรณกรรม .....	9
แนวความคิดและทฤษฎี.....	9
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	80
กรอบแนวคิดในการวิจัย .....	81
3 การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีต.....	89
ผู้รับผิดชอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอดีต .....	90
การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2504-2509 .....	91
การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2510-2514.....	102
การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2515-2519.....	109
การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2520-2524.....	124
การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2525-2529.....	136
การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2530-2534.....	141

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2535-2539 .....	143
การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2540-2544 .....	149
การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2545-2549 .....	163
การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2550-2554 .....	170
การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2555-2559 .....	175
ผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ .....	185
สรุป .....	190
4 การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล.....	191
ผู้รับผิดชอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ .....	191
ความเป็นมาของการจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี .....	193
การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์.....	194
วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ .....	197
ผลประโยชน์แห่งชาติ .....	198
จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ .....	198
หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์.....	199
สรุป .....	208
5 แนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติเพื่อการปฏิรูปประเทศ.....	210
ผลการประเมินการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของที่ผ่านมา.....	210
แนวทางกำหนดตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ .....	215
ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติ .....	217
สรุป .....	246
6 สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ .....	248
สรุปผล.....	249
อภิปรายผล.....	252
ข้อเสนอแนะ .....	253
บรรณานุกรม .....	256
ภาคผนวก .....	261

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
ประวัติย่อของผู้วิจัย .....	266



## สารบัญญภาพ

ภาพที่	หน้า
2-1 ตัวแบบม้านั่ง 3 ขา.....	23
2-2 ลำดับขั้นตอนการกำหนดนโยบายแห่งชาติ.....	60
2-3 ลำดับการกำหนดยุทธศาสตร์ .....	61
2-4 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ .....	64
2-5 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในปัจจุบัน.....	67
2-6 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	88
3-1 การขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ย (%).....	190
5-1 กระบวนการหลักในตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอุดมคติ .....	217
5-2 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติ.....	220
5-3 ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายทางการเมืองหรือนโยบายแห่งชาติกับยุทธศาสตร์ชาติ....	238

# บทที่ 1

## บทนำ

### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารประเทศไปในทิศทางที่เหมาะสม มีจุดหมายที่ชัดเจน และสามารถบรรลุผลสำเร็จที่กำหนดไว้ได้นั้นจะต้องมียุทธศาสตร์ชาติที่เหมาะสม ยอมรับได้ และมีความเป็นไปได้ รวมถึงไม่มีความเสี่ยงในการดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์ การบริหารประเทศไทยที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่ามีการดำเนินการอย่างไม่มีทิศทาง มีแผนแม่บทและแผนงานที่หลากหลายซึ่งไม่ใช่ยุทธศาสตร์ชาติ โดยผ่านการดำเนินงานจากหลายหน่วยงานมีเงื่อนไขของเวลา และจุดหมายที่ต่างกัน ขาดการบูรณาการ ขาดเอกภาพ และยังขาดความต่อเนื่องที่มีสาเหตุมาจากการที่รัฐบาลและนโยบายการบริหารประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งส่งผลให้การบริหารประเทศในระยะยาวไม่มีความต่อเนื่อง ขาดการจัดสรรพลังอำนาจแห่งชาติสำหรับการบริหารประเทศตามลำดับความจำเป็น และขาดการสนับสนุนจากส่วนงานต่าง ๆ ของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการที่ภาคเอกชนไม่มีโอกาสในการมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศมากนัก ซึ่งตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันนี้ ประเทศไทยไม่เคยจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นรูปธรรมสำหรับการบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งทำให้รัฐบาลที่บริหารประเทศขาดโอกาสเป็นอย่างมากในการบริหารประเทศให้ไปในทิศทางที่ต้องการและมีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของโลกที่เปลี่ยนไปตามยุคตามสมัย ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการกล่าวถึงยุทธศาสตร์ชาติ หรือยุทธศาสตร์ แต่แท้ที่จริงแล้วยังไม่ได้นำองค์ความรู้ด้านยุทธศาสตร์ที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด นำมาใช้อย่างแท้จริง โดยส่วนใหญ่มีความเข้าใจผิดที่นำขั้นตอนการกำหนดแผนแม่บทหรือแผนงานมาเป็นขั้นตอนกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ แท้ที่จริงแล้วแผนแม่บทหรือแผนงานนั้นมีข้อแตกต่างจากยุทธศาสตร์เป็นอย่างมาก ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยได้แต่กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ และกำหนดเป็นแผนแม่บทหรือแผนงาน จึงทำให้การดำเนินงานยุทธศาสตร์ชาติไม่บรรลุผลสำเร็จที่เห็นเป็นรูปธรรมเลย ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติโดยเนื้อแท้แล้วจะต้องพิจารณาให้เห็นภาพความสำเร็จให้ชัดเจนก่อน เมื่อเห็นภาพความสำเร็จแล้วจึงสามารถกำหนดเป็นจุดหมายยุทธศาสตร์ (Ends) รวมถึงกำหนดหนทางปฏิบัติ (Ways) และกำหนดเครื่องมือ (Means) ที่จะใช้ให้เกิดประโยชน์สำหรับหนทางปฏิบัติต่าง ๆ พร้อมกับการวางกลอุบาย (Trick) ต่าง ๆ ให้เชื่อมโยงกันระหว่างจุดหมายยุทธศาสตร์ หนทางปฏิบัติ และเครื่องมือ ซึ่งจะต้องประเมินความเสี่ยง (Risk assessment) ที่อาจจะเกิดขึ้นจนกระทั่งให้เห็นว่าสามารถดำเนินการตามยุทธศาสตร์ได้จริง หลังจาก

นั่นจึงจะกำหนดเป็นยุทธศาสตร์และนำยุทธศาสตร์ไปใช้ได้ ซึ่งในประเด็นนี้ พ.อ. (พิเศษ) โสภณ ศิริงาม (2558, หน้า 63-64) กล่าวไว้ว่า

“...สำหรับประเทศไทยนั้น เรื่องยุทธศาสตร์อาจถือได้ว่าเป็นวัฒนธรรมใหม่ และ ยังไม่ได้มีการศึกษากันในเชิงลึก ถึงแม้ว่าอาจจะมีการกล่าวถึงคำว่ายุทธศาสตร์ไว้ในตำรา และ ในบทความต่าง ๆ อยู่บ้างแต่ก็ไม่ได้ถูกกล่าวอธิบายไว้ได้อย่างชัดเจน รวมถึงในประเทศไทยยังไม่มี การนำองค์ความรู้ทางด้านยุทธศาสตร์มาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมที่เป็นขั้นตอนที่ชัดเจน ซึ่งส่วน ใหญ่มีความเข้าใจผิดนำขั้นตอนการกำหนดแผนงาน (Plan) มาเป็นขั้นตอนกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วแผนงานมีข้อแตกต่างจากยุทธศาสตร์เป็นอย่างมาก ข้อแตกต่างที่สำคัญก็คือ ยุทธศาสตร์จะต้องมีการประเมินความเสี่ยงอยู่ตลอดเวลาตลอดการจัดทำยุทธศาสตร์ โดยเริ่มตั้งแต่ การกำหนดยุทธศาสตร์จนถึงการปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์ และอีกประการก็คือยุทธศาสตร์ต้อง เชื่อมความสัมพันธ์โดยแฝงกลอุบายสำหรับประยุกต์องค์ประกอบหลัก ได้แก่ วัตถุประสงค์ หนทาง ปฏิบัติและเครื่องมือ เพื่อการบรรลุผลในวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่มีในการ กำหนดแผนงาน แต่แผนงาน คือ รายละเอียดสำหรับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ดังนั้นแล้ว แผนงานไม่ใช่ยุทธศาสตร์ และยุทธศาสตร์ก็ไม่ใช่แผนงานเช่นกัน ก่อนการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติ ต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ ให้เห็นภาพความสำเร็จให้ชัดเจนก่อน (ความเป็นไปได้ ในการทำให้วัตถุประสงค์บรรลุผล) เมื่อเห็นภาพความสำเร็จแล้วจึงสามารถกำหนดเป็น วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ และกำหนดหนทางปฏิบัติ รวมถึงกำหนดทรัพยากร ที่จะใช้ให้เกิด ประโยชน์สำหรับหนทางปฏิบัติต่าง ๆ พร้อมกับการวางกลอุบาย (Trick) ต่าง ๆ ให้เชื่อมโยงกัน ระหว่างวัตถุประสงค์ หนทางปฏิบัติ และทรัพยากร รวมถึงพิจารณาในเรื่องของความเหมาะสม (Suitability) การยอมรับได้ (Acceptability) และความเป็นไปได้ (Feasibility) และสุดท้ายต้อง ประเมินความเสี่ยง (Risk assessment) ที่อาจจะเกิดขึ้นจนกระทั่งให้เห็นว่าสามารถดำเนินการ ตามยุทธศาสตร์ได้จริง หลังจากนั้นจึงจะกำหนดเป็นยุทธศาสตร์และนำยุทธศาสตร์ไปใช้ได้ สำหรับประเทศไทยนั้นยังไม่มีวัฒนธรรมในการคิดเช่นนี้มาก่อนในการกำหนดยุทธศาสตร์ ถ้าสังคมไทยต้องการที่จะศึกษาเรียนรู้การกำหนดยุทธศาสตร์ในลักษณะนี้อย่างลึกซึ้งและนำไปใช้ ได้อย่างสมบูรณ์แล้ว อาจจำเป็นต้องสร้างค่านิยมใหม่ในการคิดแบบให้เห็นภาพในการแก้ปัญหา ให้ชัดเจนก่อน แทนการคิดแบบแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์ชาตินี้อาจถือได้ว่าเป็นวัฒนธรรมและองค์ความรู้ใหม่ที่ต้องให้ความสนใจและใช้ระยะเวลาในการศึกษาอย่างมาก ที่จะ สามารถจะนำองค์ความรู้ด้านยุทธศาสตร์ไปใช้ได้อย่างสมบูรณ์...”

การบริหารประเทศให้เข้าสู่การมีความมั่นคง มีความมั่งคั่ง มีความยั่งยืน และมีเกียรติภูมิ เป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดยที่กระบวนการบริหารประเทศที่ทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและ

ภาคเอกชน มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นระบบ มีการใช้ข้อมูลความรู้ที่เกิดจากการศึกษาองค์ความรู้ด้านยุทธศาสตร์ที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องชัดเจน ทันสมัยและเหมาะสม รวมถึงยุทธศาสตร์ชาติต้องสะท้อนถึงความมุ่งประสงค์แห่งชาติที่มาจากความต้องการของประเทศชาติและประชาชน เพื่อนำไปสู่การบริหารประเทศที่มีความเป็นธรรมและการเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติและ/หรือความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหลัก ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ได้มีบรรดาประเทศต่าง ๆ ได้ดำเนินการกำหนดยุทธศาสตร์และประกาศให้เป็นวาระแห่งชาติที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เช่นในประเทศที่พัฒนาแล้วและในประเทศที่กำลังพัฒนาสำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ออสเตรเลีย บราซิล สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา แอฟริกาใต้ สาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติแห่งชาติ, 2558, หน้า 4-9) ซึ่งประเทศเหล่านี้มีการกำหนดจุดหมาย และยุทธศาสตร์ชาติอย่างชัดเจน รวมทั้งมีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการสู่จุดมุ่งหมายเพื่อที่จะสามารถพัฒนาประเทศให้อยู่ในประชาคมโลกอย่างมีเกียรติภูมิ แต่เมื่อพิจารณาในบริบทของประเทศไทยแล้ว ถือได้ว่าประเทศไทยน่าจะมีศักยภาพ มีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ และมีความได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ที่เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก แต่การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง มีสาเหตุมาจากการบริหารประเทศเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง มีนโยบายบริหารประเทศที่เปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ฝ่ายการเมืองพยายามเข้ามามีอิทธิพล ในการบริหารประเทศในลักษณะของการกำหนดนโยบายและการจัดสรรงบประมาณที่มุ่งผลประโยชน์ระยะสั้น เพื่อสร้างความนิยมทางการเมือง มีการพัฒนาประเทศแบบแยกส่วน ไม่เป็นเอกภาพ ขาดการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่มีการกำหนดจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน เนื่องจากสาเหตุดังต่อไปนี้

1. ขาดการให้ความสำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และไม่มีกฎหมายรองรับในการดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์ รวมถึงรัฐบาลในแต่ละสมัยมักอ้างว่านโยบายของรัฐบาล คือ ยุทธศาสตร์ชาติ ทำให้รัฐบาลในแต่ละสมัยหมดวาระลงยุทธศาสตร์ชาติที่ถูกกล่าวอ้างนั้นก็หมดการดำเนินการลงด้วย
2. ขาดกระบวนการในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่สามารถสะท้อนถึงความมุ่งประสงค์แห่งชาติที่มาจากความต้องการของประเทศชาติและประชาชนได้ เพื่อนำไปสู่การบริหารประเทศที่มีความเป็นธรรมและการเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติและ/หรือความมั่นคงแห่งชาติ
3. ขาดผู้นำทางการเมืองที่มีองค์ความรู้ด้านยุทธศาสตร์และมีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติให้นำมาใช้อย่างเป็นรูปธรรมได้

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เล็งเห็นความสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ทำให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นประเด็นสำคัญสำหรับการแก้ปัญหาของชาติในด้านที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่มีความต้องการให้มีการปฏิรูปการปกครองประเทศให้เป็นที่ยอมรับของทุกคนในประเทศ ซึ่งมีประเด็นปฏิรูปที่สำคัญที่จะนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและจะนำมาใช้ในเวลาอันใกล้ (ปีที่ พ.ศ. 2558 เป็นปีที่ดำเนินงานวิจัย) โดยที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติแห่งชาติ (2558, หน้า 3) กล่าวไว้ว่า

“...ประเด็นปฏิรูปที่สำคัญและประเด็นใหม่ที่ถูกบรรจุไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... โดยมีข้อความและสาระสำคัญ 3 มาตรา สรุปได้ดังนี้ มาตรา 62 ‘พลเมือง... ย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณา... การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ...’ มาตรา 179 ‘... รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ ตลอดจนยุทธศาสตร์ชาติ...’ และมาตรา 284 (1) ‘การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดสรรงบประมาณต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาว...’”

ดังนั้น การวางรากฐานและโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจึงเป็นประเด็นสำคัญควบคู่ไปกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และการกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศในอนาคต (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติแห่งชาติ, 2558, หน้า 3) ทำให้ยุทธศาสตร์ชาติไทยมีความสำคัญอย่างมากที่จะต้องมีการกลไกและกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติสำหรับจะใช้เป็นกรอบชี้้นำในการกำหนดจุดหมายยุทธศาสตร์ หนทางปฏิบัติและเครื่องมือ ที่สมดุลและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของโลกและประเทศไทย เพื่อบริหารประเทศไทยในทิศทางที่เหมาะสม มีจุดหมายที่ชัดเจน และสามารถบรรลุผลสำเร็จที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งการวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาและเสนอตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติไทยที่เหมาะสมต่อการเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงแห่งชาติ

## คำถามการวิจัย

1. แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีองค์ประกอบที่สอดคล้องกับองค์ความรู้ทางยุทธศาสตร์ในระดับสากลและนำไปสู่ความเหมาะสมหรือไม่?
2. ถ้าหากว่าจะมีตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติที่นำไปสู่ความยั่งยืนแล้วตัวแบบดังกล่าวควรจะมีองค์ประกอบอย่างไรบ้าง?

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อประเมินการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน
2. เพื่อนำผลการประเมินที่ได้มาประยุกต์ร่วมกับองค์ความรู้ทางยุทธศาสตร์ในระดับสากลสำหรับพัฒนาตัวแบบในอุดมคติเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติที่เหมาะสม

## วิธีการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ซึ่งจะอธิบายรายละเอียดของตัวอย่างการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของต่างประเทศในปัจจุบัน จุดแข็งและจุดอ่อน ของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไทยในปัจจุบัน และตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติไทยที่เหมาะสม โดยมีวิธีการเก็บข้อมูลด้วยการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary sources) ที่เป็นข้อมูลจากแหล่งที่มีผู้เก็บรวบรวมไว้แล้ว ทั้งที่ถูกนำมาเผยแพร่เป็นรายงานและยังมิได้เผยแพร่เป็นรายงาน ได้แก่ เอกสารสิ่งพิมพ์ หนังสือ บทวิจัยต่าง ๆ บทวิเคราะห์จากวารสารภาษาไทยและต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลจากเอกสารประกอบการสัมมนาของนักวิชาการที่เชี่ยวชาญในด้านยุทธศาสตร์ ซึ่งแหล่งค้นคว้า ประกอบด้วย ห้องสมุดและสำนักหอสมุดของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ห้องสมุดของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากเว็บไซต์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญเชิงยุทธศาสตร์ 9 ท่าน โดยนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์สรุปเป็นตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติที่เหมาะสม

## การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลจะดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

### 1. การจัดระเบียบข้อมูล

การนำเอกสารต่าง ๆ ที่รวบรวมมาได้มาคัดแยกตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย และนำบันทึกเสียงจากการสัมภาษณ์มา ตัด/ ต่อ คัดแยกตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

### 2. การตรวจสอบข้อมูล

การตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการจัดระเบียบข้อมูลแล้วข้อมูลมีเพียงพอหรือไม่ ข้อมูลสามารถตอบปัญหาการวิจัยได้หรือไม่ ถ้าได้ข้อมูลที่ไม่ตรงกันจะต้องตรวจสอบว่าข้อมูลที่แท้จริงเป็นอย่างไร

### 3. การจัดเรียงข้อมูลตามลำดับเวลา

การจัดเตรียมข้อมูลเพื่อให้สามารถนำไปวิเคราะห์ให้ง่ายขึ้น ดังนั้น การจัดเตรียมข้อมูลที่ได้จากเอกสาร ได้แก่ การตรวจสอบว่า เอกสารเหล่านั้นมีความครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ เอกสารเหล่านั้นได้มาอย่างไร ใครเป็นผู้เขียน ผู้เขียนมีอคติอย่างไร และมีวัตถุประสงค์อย่างไรในการเขียน

### 4. การใช้กรอบการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

การจัดทำองค์ประกอบการวิเคราะห์ 3 ประการ ได้แก่ 1. การลดทอนข้อมูล (Data reduction) โดยการปรับลด เพิ่ม หาข้อมูลใหม่ จนได้ผลหรือข้อสรุป 2. การแสดงข้อมูล (Data display) กระทำในรูปของการพรรณนา ประเด็นสำคัญ องค์ประกอบ และรูปแบบของตัวแบบ ยุทธศาสตร์ชาติไทยที่เหมาะสม โดยการนำข้อมูลมาเรียงลำดับความสำคัญ และ 3. การสรุปเป็น การได้ข้อมูลมาในขั้นแรกต้องมีการสรุปในเบื้องต้นก่อน หลังจากนั้นเก็บข้อมูลต่อแล้ววิเคราะห์ สรุปไปเรื่อย ๆ ประยุกต์แนวความคิดและทฤษฎีที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมจนสามารถ ได้ข้อสรุป

## ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติเพื่อการปฏิรูปประเทศ ขอบเขตของการศึกษา 2 ส่วน คือ ขอบเขตด้านเนื้อหา และขอบเขตด้านประชากรผู้เชี่ยวชาญ ด้านวิชาการ ด้านยุทธศาสตร์และการจัดทำยุทธศาสตร์ ดังนี้

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.1 ศึกษาเนื้อหาเกี่ยวกับ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดยุทธศาสตร์

1.2 ศึกษาเนื้อหาการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีต โดยใช้แผนพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11

1.3 ศึกษาเนื้อหาการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล จากร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579 ของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติประจำปี พ.ศ. 2558

1.4 เสนอตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอนาคต เพื่อให้สามารถนำมาใช้กับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาลไทยและเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการศึกษาด้านตัวแบบยุทธศาสตร์ของสถาบันการศึกษาด้านยุทธศาสตร์ในประเทศไทยในอนาคต

### 2. ขอบเขตด้านประชากร

การศึกษานี้จะสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ที่มีความเชี่ยวชาญด้านวิชาการด้านยุทธศาสตร์และการจัดทำยุทธศาสตร์

ผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการด้านยุทธศาสตร์ จำนวน 3 คน ได้แก่

1. พลตรี อภิศศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์
2. พลตรี เจษฎา เปรมนิรันดร
3. พลเรือตรี คำธณ พิสนธ์ยุทธการ

ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดทำยุทธศาสตร์ จำนวน 3 คน ได้แก่

1. พลตรี เฉลิม คูหาวิชานันท์
2. พลเรือตรี พงศกร กุวานนท์
3. Colonel Roger Lewis

ผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการด้านยุทธศาสตร์และการจัดทำยุทธศาสตร์ จำนวน 3 คน ได้แก่

1. พลตรี ไพศาล งามวงษ์วาน
  2. พลอากาศตรี สฤษดิ์พร สุนทรกิจ
  3. พันเอก โสภณ ศิริงาม
3. ขอบเขตด้านเวลา

ระยะเวลาในการศึกษา ตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2558 - เดือนตุลาคม พ.ศ. 2560

### นิยามศัพท์เฉพาะ

ยุทธศาสตร์ชาติไทย หมายถึง วิธีการที่จะนำพลังอำนาจแห่งชาติ มาใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National objective) ที่กำหนดไว้ และต้องเชื่อมความสัมพันธ์ขององค์ประกอบพื้นฐานให้เหมาะสม ได้แก่ จุดหมาย หนทางปฏิบัติ และเครื่องมือ ด้วยการวางกลอุบาย (Trick) โดยพิจารณา ร่วมกันในเรื่องของความเหมาะสม (Suitability) การยอมรับได้ (Acceptability) และความเป็นไปได้ (Feasibility) โดยผ่านการประเมินความเสี่ยง อยู่ตลอดเวลาขณะที่ดำเนินการ เพื่อส่งเสริมและ/ หรือ ปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศไทย

พลังอำนาจแห่งชาติ หมายถึง เครื่องมือทั้งหมดของชาติ ที่ถูกนำไปใช้อย่างสมมูลสำหรับ หนทางปฏิบัติ ที่จะทำให้บรรลุในการเพิ่มพูนและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ

ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง การดำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่ง ดินแดน สวัสดิภาพของประชาชน และระบบการปกครองรัฐ ด้วยการดำเนินการป้องกันภัยคุกคาม ทั้งปวงทั้งภัยคุกคามภายในและภัยคุกคามภายนอกไม่ให้เกิดขึ้น ที่จะทำให้เกิดผลกระทบต่อความ ปลอดภัยและการเพิ่มพูนขององค์ประกอบพื้นฐานของพลังอำนาจแห่งชาติ ได้แก่ กำลังอำนาจทาง การเมือง กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ กำลังอำนาจทางสังคม-จิตวิทยา และกำลังอำนาจทางการทหาร



ตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติไทยที่เหมาะสม หมายถึง แนวทางหรือมาตรฐานการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไทยที่สามารถนำไปใช้ได้จริง โดยผ่านการตรวจสอบคุณภาพจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์อย่างมีนัยตามติ ตามเกณฑ์การทดสอบความเป็นยุทธศาสตร์ 3 ประเด็นหลัก ๆ ได้แก่ ความเหมาะสม (Suitability) การยอมรับได้ (Acceptability) และความเป็นไปได้ (Feasibility)

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้นำเสนอตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติไทยที่เหมาะสมต่อการเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงแห่งชาติ
2. เป็นองค์ความรู้ใหม่สำหรับหน่วยงานภาครัฐ สามารถนำข้อมูลไปใช้ประกอบการพิจารณาวางแผน ปรับปรุง พัฒนาและเพิ่มศักยภาพในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์อื่น ๆ ได้อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพ
3. เป็นองค์ความรู้ใหม่สำหรับสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ที่มีการเรียนการสอนในสาขาวิชา รัฐศาสตร์ สาขาวิชายุทธศาสตร์และความมั่นคง หรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง สามารถนำข้อมูลไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านยุทธศาสตร์และความมั่นคงได้
4. เป็นองค์ความรู้ใหม่สำหรับผู้สนใจทั่วไปในด้านวิชายุทธศาสตร์และความมั่นคงสามารถนำข้อมูลไปประยุกต์ใช้ในการศึกษา เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านยุทธศาสตร์และความมั่นคงได้

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรม

บทนี้เป็นการนำเสนอการทบทวนวรรณกรรมสำหรับ คัดกรอง เรียบเรียงแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกำหนดระเบียบวิธีวิจัย ที่มีความเชื่อมโยงกับประเด็นของความเป็นมา ความสำคัญของปัญหาการวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อประโยชน์ในการประยุกต์ใช้ การวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ได้ผลการศึกษามีคุณภาพและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ โดยมี แนวทางการนำเสนอ แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎี
  - 1.1 ทฤษฎีสัจนิยมใหม่
  - 1.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์
  - 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับพลังอำนาจแห่งชาติ
  - 1.4 แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ
  - 1.5 แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ
  - 1.6 แนวคิดการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในปัจจุบัน
  - 1.7 ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม
  - 1.8 แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูป
2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

### แนวความคิดและทฤษฎี

#### ทฤษฎีสัจนิยมใหม่

อนุสรณ์ สัมมณี (2548) กล่าวว่า iva สำนักสัจนิยม (Realism) นำปรัชญาสังคมศาสตร์ นำมาใช้ในการแสวงหาความรู้ โดยมีความเชื่อว่า สิ่งต่าง ๆ ที่เป็นเป้าหมายในการแสวงหาความรู้ เป็นสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติ สิ่งเหล่านี้อาจจะมองเห็น สัมผัสได้หรือไม่ก็ได้ แต่เชื่อได้ว่ามีอยู่จริง การแสวงหาความรู้เกี่ยวกับเรื่องใดหรือสิ่งใดเป็นเพียงการหาความเป็นจริงหรือกฎวิภาษของ เรื่องนั้นหรือสิ่งนั้นว่าสภาพหรือธรรมชาติของมันเป็นอย่างใด และมีปัจจัยใดเป็นกลไกที่ทำให้ สิ่งนั้นเกิดขึ้น

แนวคิดพื้นฐานของสำนักสังคมนิยมมาจากการยืนยันในการดำรงอยู่ที่มีจริงของสิ่งที่สนใจ ที่เป็นอิสระจากการรับรู้ของมนุษย์ ซึ่งแนวคิดแบบสังคมนิยมที่สำคัญแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ สังคมนิยมแบบเพลโตหรืออริสโตเติล (Platonic or Aristotelian realism) สังคมนิยมในเชิงการรับรู้ (Perceptual realism) และสังคมนิยมทางวิทยาศาสตร์ (Scientific realism) ความแตกต่างของทั้ง 3 ประเภท คือ สิ่งที่แนวคิดสังคมนิยมในแบบนั้น ๆ ยืนยันการดำรงอยู่และวิธีการพิสูจน์ความเป็นจริงของสิ่งนั้น ๆ (อนุสรณ์ ลุ่มมณี, 2542)

อย่างไรก็ตามแนวคิดของสำนักสังคมนิยมจะมีความเหมาะสมในการนำมาใช้อธิบายทางสังคมศาสตร์ แต่ก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น ความแตกต่างระหว่างข้อเท็จจริงทางสังคม (Social fact) และข้อเท็จจริงทางธรรมชาติ (Natural fact) เพราะสำหรับแนวคิดแบบสังคมนิยมแล้วจะนำมาใช้ไม่ได้หากไม่มีวัตถุ สสาร สิ่งที่ต้องจับต้องได้ และถ้าไม่มีกลไกที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เหตุไปสู่อุบัติได้ จึงเป็นความยากสำหรับสายสังคมศาสตร์ที่การกระทำทางสังคม (Social action) หรือ โครงสร้างทางสังคมขึ้นกับความคิดของมนุษย์ (Concept dependent) ซึ่งไม่มีลักษณะที่จับต้องได้ ประกอบกับการแยกความจริงเป็นมุมมองต่าง ๆ ก็มีปัญหา และบางอย่างก็ไม่อาจบอกได้ว่ามีจริงหรือไม่ นอกจากนี้ แนวคิดของสำนักสังคมนิยมที่ให้ความสำคัญกับแนวโน้ม (Tendency) ก็ไม่สามารถบอกได้ว่าจะเกิดขึ้นจริงหรือไม่ เช่น เรื่องความขัดแย้งระหว่างชนชั้นของงานของคาร์ล มาร์ก ซึ่งก็ไม่เกิดขึ้นจริง และสิ่งที่ศึกษาบางครั้งเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ (Interaction) เช่น การปฏิวัติอุตสาหกรรม สงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ภาวะเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งบางครั้งไม่มีใครอยากให้เกิดขึ้น และไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นรูปธรรมอย่างสมบูรณ์ หรือนามธรรมอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือความจริงที่เกิดขึ้นมันมิได้เป็นสิ่งที่ขึ้นกับความต้องการของมนุษย์เพียงอย่างเดียว และบางครั้งไม่ได้เป็นอิสระจากผู้สังเกตการณ์ หลายกรณีที่เกิดขึ้น ก็นำไปสู่การตีความที่แตกต่างกัน ดังนั้น ปัญหาการตีความปรากฏการณ์ หรือสถานการณ์ทางสังคมจึงเป็นสิ่งที่ทำให้สาขาสังคมศาสตร์แตกต่างจากสาขาวิทยาศาสตร์ที่ไม่ต้องตีความ และหากเป็นวิทยาศาสตร์หากสามารถพิสูจน์ให้เห็นกระแสความสงสัยได้ก็จะได้รับการยอมรับ

ทฤษฎีสังคมนิยมใหม่ (Neo-realism) เป็นทฤษฎีที่พัฒนามาจากทฤษฎีสังคมนิยม แต่ทำให้เป็นระบบมากขึ้น และพยายามแก้ไขจุดอ่อนของทฤษฎีสังคมนิยมแบบดั้งเดิม (Classical realism) โดยเน้นการวิเคราะห์ระบบระหว่างประเทศ จากการปฏิสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง และการพิจารณาหน่วยภายในโครงสร้างที่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (Interacting unit) โดยที่รัฐเป็นหน่วยที่สำคัญที่สุด Waltz (1979) ได้เสนอในงานของเขาในปี ค.ศ. 1979 ที่ชื่อว่า “Theory of International Politics” ซึ่งเสนอว่า โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศมีองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ หลักการจัดระเบียบ (Ordering principle) การแบ่งงานกันทำ (Differentiation of functions) และการกระจายขีดความสามารถ

### ระหว่างหน่วย (Distribution of capabilities)

ระบบระหว่างประเทศนับตั้งแต่การเกิดขึ้นของรัฐเป็น โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศมีการจัดระเบียบแบบอนาธิปไตย แต่ละหน่วยเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน ไม่มีอำนาจศูนย์กลาง และแต่ละหน่วยต้องช่วยตนเอง (Self-help) นอกจากนี้ในระบบระหว่างประเทศไม่มีการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยในระบบ รัฐแต่ละรัฐต้องทำทุกเรื่องด้วยตนเอง เช่น ต้องมีกองทัพเป็นของตัวเอง ต้องทำหน้าที่ด้านการศึกษา สาธารณสุขให้กับคนในรัฐเอง เป็นต้น ถึงแม้ว่าทุกรัฐจะต้องทำทุกอย่างด้วยตนเองแต่ทรัพยากร (Means) ภายในรัฐของแต่ละรัฐไม่เท่ากัน ทำให้ความสามารถของแต่ละรัฐในการทำหน้าที่ดังกล่าวแตกต่างกัน นำมาสู่การกระจายขีดความสามารถในระบบไม่เท่ากันด้วย ในท้ายที่สุดจึงนำมาสู่แบบแผนระบบระหว่างประเทศ (Pattern of behavior) คือ ระบบหลายขั้วอำนาจ (Multipolar) ระบบสองขั้วอำนาจ (Bipolar) และระบบขั้วอำนาจเดียว (Unipolar) ดังนั้น สัจนิยมใหม่จึงให้ความสำคัญกับโครงสร้างอำนาจโดยพิจารณาจากการกระจายอำนาจที่เป็นอยู่ในระบบระหว่างประเทศ และเมื่อระบบระหว่างประเทศ ไม่มีอำนาจศูนย์กลาง ทำให้รัฐอนาธิปไตยในระบบระหว่างประเทศต้องรับผิดชอบตนเอง ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ไม่มี การเปลี่ยนแปลง ทำให้ประเด็นสำคัญนั้นอยู่ที่ขีดความสามารถหรือพลังอำนาจของรัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ การเปลี่ยนแปลงขีดความสามารถของรัฐหนึ่ง ๆ จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ เช่น การเปลี่ยนแปลงจากระบบหลายขั้วอำนาจ มาสู่ระบบสองขั้วอำนาจ ในช่วงสงครามเย็น หรือการเปลี่ยนแปลงจากระบบสองขั้วอำนาจมาสู่ระบบขั้วอำนาจเดียวในปัจจุบัน ล้วนส่งผลสำคัญต่อการแสดงพฤติกรรมของรัฐต่าง ๆ ในระบบระหว่างประเทศทั้งสิ้น (Waltz, 1979)

ความเป็นจริงที่เห็นได้เด่นชัดในทฤษฎีสัจนิยมใหม่ของ Waltz มี 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก โครงสร้างระบบระหว่างประเทศเป็นตัวกำหนดแบบแผนพฤติกรรมของรัฐในระบบระหว่างประเทศ ซึ่งเกิดจากการจัดสรรหรือการกระจายขีดความสามารถ (Distribution of capabilities) ระหว่างรัฐในระบบระหว่างประเทศทำให้เกิดโครงสร้างที่เรียกว่าอิทธิพลและผลักดัน (Shape and shove) แบบแผนของพฤติกรรม (Pattern of behavior) ของรัฐในระบบระหว่างประเทศทำให้เกิดโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศแบบต่าง ๆ ได้แก่ ระบบหลายขั้วอำนาจ (Multipolar) ระบบสองขั้วอำนาจ (Bipolar) และระบบขั้วอำนาจเดียว (Unipolar) ดังนั้น ระบบระหว่างประเทศที่แตกต่างกันก็จะคาดการณ์แบบแผนพฤติกรรมของรัฐที่แตกต่างกันออกไป

ประการที่ 2 การดุลแห่งอำนาจ (Balance of power) ระหว่างรัฐต่าง ๆ ในระบบระหว่างประเทศ คุณลักษณะและพลวัตของพฤติกรรมการดุลแห่งอำนาจนี้ แบ่งได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

1. การดุลแห่งอำนาจหรือการสร้างดุลจากภายใน (Internal balance) เช่น การเสริมพลังอำนาจ

แห่งชาติ เช่น การสร้างขีดความสามารถทางเศรษฐกิจ การพัฒนาอาวุธยุทธโศปกรณ์ทางการทหาร การสร้างความแข็งแกร่งด้านการทหาร การวางยุทธศาสตร์ที่ชาญฉลาด เป็นต้น และ 2. การดูแลแห่งอำนาจหรือการสร้างดุลจากภายนอก (External balance) ได้แก่ การเข้าร่วมกับรัฐมหาอำนาจ การแสวงหาพันธมิตร และการทำให้ฝ่ายตรงข้ามอ่อนแอด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งพฤติกรรมการดูแลแห่งอำนาจ ระหว่างกันของรัฐทำให้เกิดเสถียรภาพของระบบ หรือความเสี่ยงต่อการเกิดสงครามครั้งใหญ่ในระบบ จะแตกต่างกันออกไปในแต่ละระบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรูปแบบของโครงสร้างของระบบนั้น ๆ โดยเฉพาะการจัดสรรหรือการกระจายขีดความสามารถของรัฐในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งดูได้จากจำนวนรัฐที่เป็นมหาอำนาจ และการแบ่งกลุ่มระหว่างรัฐเหล่านี้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

ประการที่ 3 แบบแผนพฤติกรรมของรัฐและโครงสร้างในระบบระหว่างประเทศ Waltz (1979) เสนอว่ากลไกที่ทำให้ระบบระหว่างประเทศสามารถส่งอิทธิพลไปยังหน่วยรัฐได้ คือ การคัดเลือกโดยธรรมชาติ กลไกนี้ทำงานโดยธรรมชาติของระบบจะคัดหน่วยที่ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของการแข่งขันในระบบที่มีทรัพยากรจำกัดได้ออกไป

ทฤษฎีสัจนิยมใหม่ (Neo-realism) มีชุดฐานคติต่อความจริง (Reality) เกี่ยวกับโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศไม่ว่าสถานการณ์จะอยู่ในความสงบหรืออยู่ในสภาวะสงครามหรืออื่น ๆ ไม่ว่าจะช่วงเวลาใดไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างระบบระหว่างประเทศแบบหลายขั้วอำนาจ สองขั้วอำนาจ หรือขั้วอำนาจเดี่ยว โครงสร้างดังกล่าวจะกำหนดแบบแผนพฤติกรรมของรัฐในระบบระหว่างประเทศ ส่งผลให้เกิดลักษณะของแบบแผนพฤติกรรมของรัฐที่เกิดขึ้นสม่ำเสมอ นั่นคือ การดูแลแห่งอำนาจ (Balance of power) ระหว่างรัฐต่าง ๆ ในระบบระหว่างประเทศ และเมื่อพิจารณาย้อนกลับก็ จะสามารถชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่เป็นสาเหตุ และปรากฏการณ์ที่เป็นผลตามมา กล่าวคือ ทฤษฎีสัจนิยมใหม่มีฐานคติต่อแบบแผนพฤติกรรมของรัฐต่าง ๆ เป็นตัวแปรตามหรือเป็นผลลัพธ์ (Dependent variable of effect) นั่นคือ พฤติกรรมการถ่วงดุลอำนาจของรัฐในระบบระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นเสมอ (Regularity) ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามตัวแปรต้นหรือเป็นสาเหตุ (Independent variable or cause) คือ โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ ส่วนกลไก (Mechanism) ที่เชื่อมโย ความสัมพันธ์ของแบบแผนระบบระหว่างประเทศไปสู่ผล คือ พฤติกรรมของรัฐ นั่นก็คือ รูปแบบของแบบแผนระบบระหว่างประเทศที่มีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะ เป็นโครงสร้างระบบระหว่างประเทศหลายขั้วอำนาจ แบบสองขั้วอำนาจ หรือแบบขั้วอำนาจเดี่ยว

## 2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์

ความหมายของยุทธศาสตร์

คำว่า “ยุทธศาสตร์” เป็นคำจำกัดความที่ดูเหมือนง่ายและถูกนำมาใช้ในแวดวงต่าง ๆ

ทั้งทางการทหาร และไม่ใชทางการทหาร ตัวอย่างเช่น ยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ทหาร

ยุทธศาสตร์ทางการเมือง ยุทธศาสตร์ทางธุรกิจ ยุทธศาสตร์ทางการศึกษา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่น่าแปลกใจเป็นอย่างมากสำหรับคำว่า “ยุทธศาสตร์” ที่มีความสำคัญมากดังกล่าวกลับไม่มีความเห็นพ้อง หรือไม่มีนันทานุมัติต่อคำจำกัดความแม่กระทั้งในวงการของความมั่นคงแห่งชาติ ส่วนในทางการทหารมีการอนุมัติคำจำกัดความของยุทธศาสตร์แล้ว แต่ไม่เป็นที่รู้จักและไม่ได้รับการยอมรับจากแวดวงวิชาชีพด้านความมั่นคงอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ทหาร ดังนั้น จึงต้องเลือกที่จะต้องพัฒนาคำจำกัดความเองโดยเลือกประยุกต์จากคำจำกัดความอื่น ๆ ที่มีอยู่มากมาย โดยคำจำกัดความมีดังนี้

Cluasewitz (1976 Cited in Howard and Paret, 1976, p. 177) กล่าวไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ คือ การใช้การรบประทะเพื่อความมุ่งประสงค์ของการสงคราม ดังนั้น นักยุทธศาสตร์จึงต้องกำหนดจุดมุ่งหมายสำหรับการปฏิบัติทั้งหมดในสงครามที่สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของมัน หรืออีกนัยหนึ่งคือ นักยุทธศาสตร์ต้องวางแผนสำหรับการสงครามโดยใช้ความมุ่งหมายของสงคราม ในการกำหนดกลุ่มของการปฏิบัติที่มุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ อันที่จริงแล้ว นักยุทธศาสตร์ทำการปรับแต่งการทัพเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับการรบบตามลำพัง” จากคำจำกัดความนี้น่าจะเป็นมุมมองเฉพาะด้านการทหารเท่านั้นและเป็นมุมมองในระดับยุทธการ (Operational level) ที่น่าจะมาจากการพัฒนายุทธศาสตร์ ในยุทธบริเวณ (Theater strategy) หรือน่าจะมาจากการพัฒนายุทธศาสตร์จากการทัพ (Campaign)

Jomini (n.d. Cited in Mendell & Craighill, 1971, p. 62) ได้กล่าวไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ คือ ศิลปะการทำสงครามบนแผนที่ และครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของเขตสงคราม มหายุทธวิธี (Grand tactics) คือ ศิลปะการวางกำลังลงในสนามรบให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ของภาคพื้นดิน และการนำกำลังเข้าปฏิบัติการ รวมถึงการต่อสู้บนภาคพื้นซึ่งตรงข้ามกับการวางแผนบนแผนที่ การปฏิบัติการของมหายุทธวิธีนี้อาจจะครอบคลุมพื้นที่มากกว่า 10-12 ไมล์ ในขอบเขตการรบการส่งกำลังบำรุง (Logistics) ประกอบด้วย วิธีการ และการจัดการเพื่อที่จะทำให้แผนของยุทธศาสตร์และยุทธวิธีประสบความสำเร็จ ยุทธศาสตร์ตัดสินใจว่าจะปฏิบัติที่ไหน และการส่งกำลังบำรุงจะนำหน่วยทหารไปสู่จุดนั้น ส่วนมหายุทธวิธีจะตัดสินใจรูปแบบของการปฏิบัติและการใช้กำลังทหาร” จากคำจำกัดความนี้น่าจะเป็นมุมมองเฉพาะด้านการทหารเช่นกันกับ Cluasewitz ซึ่ง Jomini จะเจาะจงเฉพาะในเขตสงครามเท่านั้น

Scott (n.d. Cited in Griess and Luvass, 1968, p. 574) นักประพันธ์ในยุคสงครามกลางเมืองของสหรัฐอเมริกา (Civil war) ได้ให้คำจำกัดความที่มีความน่าสนใจมาจากพื้นฐานแนวคิดแบบเดียวกันกับ Jomini ไว้ว่า “...ยุทธศาสตร์... คือ ศิลปะของการผสมผสานการวางแผนการทัพ รวมกันกับระบบปฏิบัติการทางทหาร ที่ถูกกำหนดโดยเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ คุณลักษณะของ

ข้าศึก ธรรมชาติ และทรัพยากรของประเทศ รวมถึงทรัพยากรในการโจมตี และการตั้งรับ” จากคำจำกัดความนี้ Scott ได้กล่าวถึงความหมายที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เป้าหมาย เครื่องมือ ทรัพยากร และแผนการทัพ อย่างไรก็ตามคำจำกัดความนี้ก็ยังคงจำกัดเฉพาะด้านการทหาร และเขตสงครามเท่านั้น

Hart (n.d. Cited in Ray, 1999, pp. 335-336) นักประวัติศาสตร์ทางทหารได้ให้คำจำกัดความที่มีความหมายที่นอกเหนือจากการปฏิบัติการทางทหารไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ คือ ศิลปะของการใช้เครื่องมือทางการทหารเพื่อให้บรรลุเป้าหมายแน่นอน โยบาย... ..สิ่งแรกและสำคัญที่สุดของการบรรลุความสำเร็จเชิงยุทธศาสตร์ คือ การคำนวณที่แม่นยำ และการประสานระหว่างจุดหมาย (Ends) และเครื่องมือ (Means) จุดหมายจะต้องสัมพันธ์กับเครื่องมือทั้งหมด และเครื่องมือที่ใช้เพื่อให้บรรลุจุดหมายในแต่ละช่วงจนถึงจุดหมายสุดท้ายจะต้องได้สัดส่วนกับ ค่านิยม (Value) ความจำเป็น (Needs) ของจุดหมายในแต่ละช่วงนั้น ไม่ว่าจะ เป็นเพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์ (Object) หรือเพื่อให้บรรลุความมุ่งประสงค์ (Purpose) ที่ต้องการ ซึ่งถ้ามากหรือน้อยเกินไปอาจจะเกิดอันตรายได้เช่นกัน” คำจำกัดความนี้มีความน่าสนใจที่แวดวงอื่น ๆ นอกจากการทหารสามารถนำไปประยุกต์ให้เข้ากับสถานการณ์ของตนได้ เพียงแค่เปลี่ยนจุดหมาย และเครื่องมือทางการทหารไปเป็นด้านอื่น ๆ ที่ต้องการได้

ส่วนนักยุทธศาสตร์รุ่นเดียวกันกับ Hart อย่าง Gray (2008, p. 17) ได้ให้คำจำกัดความของยุทธศาสตร์ไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ หมายถึง การใช้กำลังรบและคุกคามว่าจะใช้กำลัง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย” คำจำกัดความของ Gray มีข้อจำกัดเฉพาะในสงครามและด้านการทหารเท่านั้น เพราะผู้กล่าว “การใช้กำลังรบและคุกคามว่าจะใช้กำลัง” เข้าไปในความหมายของยุทธศาสตร์ ทำให้คำจำกัดความนี้อาจจะครอบคลุมในการดำเนินการแต่มีข้อจำกัดในการนำไปใช้ในแวดวงอื่น ๆ นอกเหนือจากทางการทหาร

กองทัพสหรัฐอเมริกา (n.d. Cited in Bartholomees, 2006, p. 80) ได้ให้คำจำกัดความของยุทธศาสตร์ ที่ใช้ร่วมกันระหว่างเหล่าทัพไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ คือ ศาสตร์และศิลป์ของการพัฒนา และ การใช้พลังอำนาจแห่งชาติแบบบูรณาการ และประสานสอดคล้องเพื่อให้บรรลุจุดหมายในเขตสงคราม หรือวัตถุประสงค์ของชาติ และ/ หรือ นานาชาติ” คำจำกัดความนี้ แสดงถึงพันธกิจทางด้านความมั่นคงของชาติเท่านั้น ถึงแม้ว่าเป็นคำจำกัดความที่ดีแต่ความหมายมีรายละเอียดไม่พอ ขณะที่ Join Encyclopedia (n.d. Cited in Bartholomees, 2006, p. 80) ซึ่งเป็นสารานุกรมร่วมของกองทัพสหรัฐอเมริกาได้ให้คำจำกัดความของยุทธศาสตร์ว่า “ยุทธศาสตร์เหล่านี้ได้บูรณาการ วัตถุประสงค์ของชาติและวัตถุประสงค์การทหาร นโยบายของชาติและแนวความคิดทางการทหาร และทรัพยากรของชาติ และกำลังรบและยุทธโศปกรณ์ทางการทหาร” รวมถึง Join Encyclopedia

(n.d. Cited in Bartholomees, 2006, pp. 80-81) ได้กำหนดนิยามยุทธศาสตร์ทหารแห่งชาติ (National military strategy) ไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ทหารแห่งชาติ คือ ศาสตร์และศิลป์ ของการจัดสรรกำลังอำนาจทางการทหารเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ ทั้งในยามสงบและยามสงคราม”

วิทยาลัยกองทัพบกสหรัฐอเมริกา (n.d. Cited in Bartholomees, 2006, p. 81) ได้ให้คำจำกัดความด้านยุทธศาสตร์ไว้ 2 แนวทาง คือ โดยกล่าวถึงคำจำกัดความแรกไว้ว่า “...ยุทธศาสตร์ คือ ความสัมพันธ์ของจุดหมาย หนทางปฏิบัติ และเครื่องมือ” และคำจำกัดความที่ 2 คือ “...ศิลปะเชิงยุทธศาสตร์ คือ การกำหนด การประสาน และการนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพของจุดหมาย หนทางปฏิบัติ และเครื่องมือ เพื่อส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติ”

Bartholomees (2006, p. 88) นักยุทธศาสตร์ทหารสมัยใหม่ได้ให้คำจำกัดความด้านยุทธศาสตร์ไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ คือ กระบวนการแก้ไขปัญหาด้วยพื้นฐานความเป็นจริง และกระบวนการทางตรรกะ วิธีการตามตรรกะสำหรับแก้ไขปัญหา ทั้งด้านการทหาร ด้านความมั่นคงแห่งชาติ ด้านบุคลากร ด้านธุรกิจ หรือกิจกรรมอื่น ๆ ยุทธศาสตร์จะถามปัญหา 3 ข้อ คือ เราต้องทำอะไร เรามีอะไรหรือเรามีอะไรที่ช่วยในการทำ และวิธีที่ดีที่สุดในการทำสิ่งที่ต้องทำคืออะไร ยุทธศาสตร์ควรพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างจุดมุ่งหมาย หนทางปฏิบัติ และเครื่องมือ” และ Bartholomees (2006 อ้างถึงใน ไชยสิทธิ์ ดันตยกุล (2554, หน้า 46) ยังได้อธิบายถึงแนวคิดทางยุทธศาสตร์ในบริบททางการทหารในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ (Strategy) หมายถึง ศาสตร์ (สามารถบรรยาย อธิบายและทำนายปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้) และศิลปะ (ที่ต้องใช้ทักษะความชำนาญและประสบการณ์) ในการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม-จิตวิทยาและทางการทหารของชาติทั้งในยามสงบและยามสงคราม โดยให้การสนับสนุนอย่างสูงสุดต่อนโยบายของชาติ เพื่อเพิ่มพูนโอกาสและความได้เปรียบที่จะได้มาซึ่งชัยชนะและลดโอกาสที่จะประสบปัญหากับความพ่ายแพ้ให้น้อยลง” คำจำกัดความด้านยุทธศาสตร์ของ Bartholomees ทำให้ยุทธศาสตร์สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในแวดวงต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงครอบคลุม นอกเหนือจากด้านทางการทหาร

นอกจากนักวิชาการยุทธศาสตร์จากต่างประเทศแล้วยังมีนักวิชาการยุทธศาสตร์ของประเทศไทยได้กล่าวถึงคำจำกัดความของยุทธศาสตร์ที่น่าสนใจ ดังนี้

พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ (2536, หน้า 119) ได้ให้คำจำกัดความด้านยุทธศาสตร์ “ยุทธศาสตร์ คือ ศิลปะและศาสตร์ในการพัฒนา และการใช้อำนาจทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม-จิตวิทยา และทางการทหารของชาติ ทั้งในยามสงบ และในยามสงคราม ทำการสนับสนุนนโยบายของชาติให้ได้ผลดีที่สุด เพื่อเพิ่มพูน โอกาส และความได้เปรียบที่จะได้มาซึ่งชัยชนะ และลดโอกาสที่จะประสบความพ่ายแพ้ให้น้อยลง” คำจำกัดความด้านยุทธศาสตร์ของ พล.ต พจน์



พงศ์สุวรรณ เป็นการให้ความหมายยุทธศาสตร์ในระดับประเทศหรือรัฐ หรืออาจเรียกอีกอย่างว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ”

พ.อ.ธีรนนท์ นันทขว้าง (2556, หน้า 30) ได้ให้คำจำกัดความด้านยุทธศาสตร์ไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ หมายถึง วิธีการที่จะนำพลังอำนาจ (Power) มาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ (Objective) ที่กำหนดไว้ ยุทธศาสตร์จึงเป็นตัวเชื่อมระหว่างเครื่องมือกับจุดมุ่งหมาย แต่เครื่องมือและจุดมุ่งหมายมักจะไม่เหมาะสมกัน การที่จะหาวิธีการที่สามารถใช้เครื่องมือที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายภายใต้การแข่งขันที่รุนแรงจึงไม่ใช่เรื่องง่าย การค้นหาวิธีการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันข้อผิดพลาด จึงจำเป็นต้องนำมาประกอบการพิจารณา อย่างไรก็ตามจะต้องไม่นำไปใช้สับสนกับคำว่า ยุทธวิธี เพราะยุทธวิธีมุ่งไปที่การปฏิบัติอย่างไรให้สัมฤทธิ์ผล ส่วนยุทธศาสตร์จะมุ่งเน้นไปที่การกำหนดเป้าหมายระยะยาว พร้อมทั้งวิธีการและทรัพยากรที่จะทำให้เป้าหมายดังกล่าวบรรลุผล” คำจำกัดความด้านยุทธศาสตร์ของ พ.อ.ธีรนนท์ นันทขว้าง มีความคล้ายคลึงกับคำจำกัดความของวิทยาลัยกองทัพบกสหรัฐอเมริกา และมีความคล้ายคลึงกับคำจำกัดความของ Bartholomees แต่จะขยายความเพิ่มเติมในส่วนของการค้นหาวิธีการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันข้อผิดพลาดในการดำเนินการทางยุทธศาสตร์ และแยกความหมายยุทธศาสตร์ออกจากความหมายของยุทธวิธีเพื่อลดความสับสนในการนำไปใช้

พ.อ. (พิเศษ) โสภณ ศิริงาม (2558, หน้า 63-64) ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์ไว้ว่า “... ยุทธศาสตร์จะต้องมีการประเมินความเสี่ยงอยู่ตลอดเวลา ตลอดการจัดทำยุทธศาสตร์โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดยุทธศาสตร์จนถึงการปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์ และอีกประการก็คือยุทธศาสตร์ต้องเชื่อมความสัมพันธ์โดยแฝงกลอุบายสำหรับประยุกต์องค์ประกอบหลัก ได้แก่ วัตถุประสงค์ หนทางปฏิบัติและเครื่องมือ เพื่อการบรรลุผลในวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่มีในการกำหนดแผนงาน แต่แผนงาน คือ รายละเอียดสำหรับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ดังนั้นแล้ว แผนงานไม่ใช่ยุทธศาสตร์ และยุทธศาสตร์ก็ไม่ใช่แผนงานเช่นกัน ก่อนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ ให้เห็นภาพความสำเร็จให้ชัดเจนก่อน (ความเป็นไปได้ในการทำให้วัตถุประสงค์บรรลุผล) เมื่อเห็นภาพความสำเร็จแล้วจึงสามารถกำหนดเป็นวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ และกำหนดหนทางปฏิบัติ รวมถึงกำหนดทรัพยากรที่จะใช้ให้เกิดประโยชน์สำหรับหนทางปฏิบัติต่าง ๆ พร้อมกับการวางกลอุบาย (Trick) ต่าง ๆ ให้เชื่อมโยงกันระหว่างวัตถุประสงค์ หนทางปฏิบัติ และทรัพยากร รวมถึงพิจารณาในเรื่องของความเหมาะสม (Suitability) การยอมรับได้ (Acceptability) และความเป็นไปได้ (Feasibility) และสุดท้ายต้องประเมินความเสี่ยง (Risk assessment) ที่อาจจะเกิดขึ้นจนกระทั่งให้เห็นว่าสามารถดำเนินการตามยุทธศาสตร์ได้จริง หลังจากนั้นจึงจะกำหนดเป็นยุทธศาสตร์และนำยุทธศาสตร์ไปใช้ได้...”

คำจำกัดความด้านยุทธศาสตร์ดังกล่าวอาจจะมีการประยุกต์พื้นฐานความคิดมากจากคำจำกัดความของวิทยาลัยกองทัพบกสหรัฐอเมริกา และคำจำกัดความของ Bartholomees โดยการขยายความด้วยการนำองค์ความรู้ด้านยุทธศาสตร์มาประยุกต์ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปคำจำกัดความของยุทธศาสตร์ได้ว่า “ยุทธศาสตร์ หมายถึง วิธีการที่จะนำเครื่องมือ มาใช้ให้บรรลุจุดมุ่งหมาย (Purpose) หรือวัตถุประสงค์ (Objective) ที่กำหนดไว้ โดยต้องเชื่อมความสัมพันธ์ให้สมดุล ระหว่าง จุดหมาย หนทางปฏิบัติ และเครื่องมือ ด้วยการวางกลยุทธ์ โดยพิจารณาร่วมกันในเรื่องของความเหมาะสม (Suitability) การยอมรับได้ และความเป็นไปได้ โดยผ่านการประเมินความเสี่ยงอยู่ตลอดเวลา ขณะที่ดำเนินการ

#### วิวัฒนาการของยุทธศาสตร์

วิวัฒนาการของยุทธศาสตร์ คือ การเปลี่ยนแปลงองค์ความรู้เชิงยุทธศาสตร์ จากยุคสมัยหนึ่งไปยังอีกยุคสมัยหนึ่ง อาจเกิดจากความผันแปรขององค์ความรู้เชิงยุทธศาสตร์ การสืบทอดองค์ความรู้เชิงยุทธศาสตร์ และการคัดเลือกองค์ความรู้เชิงยุทธศาสตร์ วิวัฒนาการของยุทธศาสตร์ อาจแบ่งได้ 3 ช่วง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ในยุคเริ่มแรก องค์ความรู้เชิงยุทธศาสตร์ในยุคเริ่มแรก ปรากฏหลักฐานเชิงประวัติศาสตร์ โดยนักปราชญ์ชาวจีนที่มีชื่อว่า “ซุน วู ซู” (Sun Wu tzu) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า “ซุนวู” ได้เขียนตำราศิลปะการสงคราม (The Art of War) ไว้เป็นเล่มแรกของโลกเมื่อประมาณ 500 ปีก่อนคริสต์ศักราช และถือว่าตำราศิลปะการสงครามเล่มนี้เป็นสุดยอดของวรรณคดีทางวิชาการทหารของจีน เพราะเนื้อหาในตำราแสดงให้เห็นถึงสติปัญญาที่เฉียบแหลม และความเฉลียวฉลาดอย่างล้ำลึกของ ซุนวู เป็นอย่างมาก ตำราศิลปะการสงครามของ ซุนวู ซึ่งมีผู้คัดลอกมาจากภาษาจีน โดยการแปล และอ้างว่าเป็นต้นฉบับที่ถูกต้องเป็นจำนวนมาก รวมถึงหนังสือที่แปลออกมาเป็นภาษาไทยก็มีอยู่หลายเล่มด้วยเช่นกัน ตำราศิลปะการสงครามนอกจากได้รับในทวีปเอเชียแล้ว ยังได้รับการยอมรับจากทวีปยุโรปอีกด้วย เซอร์ บาซิล ลิดเดิล ฮาร์ท (Sir Basil Liddell Hart) นักยุทธศาสตร์ชาวอังกฤษที่มีชื่อเสียง ได้กล่าวถึงตำราของซุนวูว่า เป็นวรรณกรรมที่กลั่นกรองถึงความฉลาดลึกซึ้งในการทำสงคราม แม้ว่าจะไม่เคยมีใครทำความเข้าใจได้กว้างไกลและลึกซึ้งก็ตาม นอกจากนั้นแล้ว ลิดเดิลฮาร์ท ยังได้ให้ความคิดเห็นต่อไปอีกว่า คงจะมีแต่นายพลเคลาส์เซวิตส์ (Clausewitz) เท่านั้นที่สามารถจะยกเอาไปเทียบเคียงกับซุนวูได้ แม้ว่าเคลาส์เซวิตส์จะมีความคิดเห็นที่ทันสมัยกว่าซุนวูในบางส่วนก็ตาม หากจะเปรียบเทียบกันแล้ว ก็เป็นที่ยอมรับได้ว่า ซุนวู เป็นผู้ที่มองการณ์ไกล มีแนวความคิดที่ลึกซึ้งยิ่งกว่า และเนื้อหาในตำราศิลปะการสงครามของซุนวูยังสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทุกยุคสมัย (Griffith, 1963 อ้างถึงใน พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536)

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรของสหรัฐอเมริกา วิทยาลัยการทัพบกของสหรัฐอเมริกา และโรงเรียนเสนาธิการทหารบกของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นสถานศึกษาด้านวิชาการทหารชั้นนำของโลก ต่างก็นำเอาตำราศิลปะการสงครามของซุนวูไปทำการศึกษาและวิจัยกันเป็นประจำทุกปี เพราะถึงแม้ว่าอาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยีจะเปลี่ยนแปลงไปเพียงใดก็ตาม แต่หลักการสงครามคงอยู่ และอาจนำไปใช้ได้อยู่เสมอ และแนวความคิดของซุนวูเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักพื้นฐานทางวิทยาการทหาร (Military sciences) และหลักการสงคราม (Principle of war) เป็นส่วนใหญ่ หลักการดังกล่าวนี้ได้เป็นที่ยอมรับว่า เป็นรากเหง้าของยุทธศาสตร์ทหาร (Military strategy) และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในสงครามสมัยปัจจุบันได้เป็นอย่างดี (พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536) รายละเอียดที่สำคัญในตำราศิลปะการสงครามของ ซุนวูที่ยังคงถูกหยิบยกมาประยุกต์ใช้ในแต่ละยุคสมัย (USA WC, 1984 อ้างถึงใน พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536) มีดังนี้

1.1 สุขยอดของศิลปะการสงคราม (On Supreme in the Art of War) ศิลปะการสงครามทางการปฏิบัติจริง ๆ นั้น สิ่งที่ดีที่สุด คือ ให้เข้ายึดเมืองของข้าศึกให้ได้ โดยที่เมืองนั้นไม่เสียหายอะไรเลย การทำให้บ้านเมืองข้าศึกเสียหายและพินาศไปนั้นไม่ใช่เรื่องดี ดังนั้น การเข้ายึดจับทหารข้าศึกให้ได้ทั้งหมด ทั้งกองทัพ หรือทั้งกองร้อย ย่อมดีกว่าการคิดทำลายล้างให้พินาศไปทั้งหมด การเข้าสู้รบชนะข้าศึกด้วยกำลังในทุกสนามรบ จึงไม่ใช่สิ่งที่ดีวิเศษ แต่สิ่งที่จะดีวิเศษก็คือความสามารถทำให้ข้าศึกไม่คิดจะต่อสู้ หรือยอมแพ้โดยไม่ต้องใช้กำลังเข้ารบเลย

1.2 สุขยอดสำหรับนักยุทธศาสตร์ (On the Acme of Excellence for the Strategist) การรู้อยู่ว่าจะต้องได้ชัยชนะ เมื่อความรู้เช่นนั้นอยู่ในขอบเขตที่ใคร ๆ ก็สามารถคิดนึกได้อย่างนี้ ไม่นับว่าเป็นยอดของความประเสริฐ เมื่อเห็นกันง่าย ๆ เสียแล้วว่าต้องชนะแน่ ๆ ถึงท่านออกสู้รบแล้วได้ชัยชนะมาแล้ว และคนที่ว่าราชอาณาจักรก็สรรเสริญว่า “ดีเยี่ยมแล้ว” อย่างนี้ก็ไม่ใช่ในฐานะเป็นยอดของความประเสริฐได้ แต่คนที่ได้ชื่อว่าเป็นนักรบผู้ชาญฉลาดนั้น คือ บุคคลที่ไม่แต่เพียงกระทำการเอาชนะข้าศึกได้อย่างเดียวเท่านั้น ยังจะต้องมีความวิเศษในการเอาชนะได้อย่างง่ายดายอีกด้วย ดังนั้น ชัยชนะทั้งหลายของนักรบผู้ชาญฉลาด ย่อมไม่ใช่เรื่องที่ทำให้เขาได้ชื่อเสียงว่ามีสติปัญญา หรือไม่ใช่เรื่องที่ทำให้เขามีเกียรติว่ากล้าหาญ นักรบผู้ชาญฉลาดชนะการรบเพราะปฏิบัติการไม่ผิดพลาดได้เมื่อใด ก็เท่ากับชนะข้าศึกซึ่งยอมแพ้แล้วเมื่อนั้น ซึ่งในการสงครามนั้น นักยุทธศาสตร์ผู้มีหวังชนะแน่นอน ย่อมแสวงหาโอกาสทำการรบ หลังจากที่เห็นช่องทางที่จะได้ชัยชนะมาก่อนแล้ว ส่วนนักยุทธศาสตร์ผู้มีหวังแพ้แน่นอนนั้น ย่อมเข้าสู่รบเสียก่อนแล้วจึงหาช่องทางได้ชัยชนะทีหลัง

1.3 กฎของการสงคราม (On the conduct of war) กฎของการสงครามนั้นมีอยู่ว่า ถ้าหากเรามีกำลังมากกว่าข้าศึกต่อหนึ่ง ก็จงล้อมข้าศึกไว้ แต่ถ้าหากมีกำลังมากกว่าข้าศึกถึงห้าต่อหนึ่ง

จึงจะเข้าดีเข้าศึกได้ แต่ถ้าหากเรามีกำลังมากกว่าเข้าศึกเพียงสองเท่าก็ให้แบ่งกำลังออกเป็นสองส่วน แต่ถ้าฝ่ายเรากับเข้าศึกมีกำลังกำลังกันอยู่ เราก็สามารถรบกับเข้าศึกได้ ถ้าหากมีกำลังน้อยกว่าเข้าศึกเพียงเล็กน้อย เราก็สามารถหลีกเลี่ยงไม่รบกับเข้าศึกได้ แต่ถ้าหากมีกำลังน้อยกว่าเข้าศึกเสียทุกอย่างทุกประการแล้ว เราก็สามารถขอยุติเข้าศึกเสียได้ ดังนั้น ถึงแม้ฝ่ายมีกำลังน้อยอาจต้องเข้าสู่รบกับฝ่ายที่มีกำลังมากกว่าได้ แต่ผลที่สุดมักจะพ่ายแพ้แก่ฝ่ายที่มีกำลังมากกว่าเสมอไป ชัยชนะนั้นย่อมได้มาเพราะเหตุสำคัญ ๆ 5 ประการ ดังคำพังเพยกล่าวไว้ว่า “รู้เขา รู้เรา รบร้อยครั้งชนะร้อยครั้ง” ได้แก่

- 1.3.1 ผู้ที่มีชัยชนะนั้น คือ บุคคลผู้รู้ดี เมื่อใดควรสู้รบ เมื่อใดไม่ควรสู้รบ
- 1.3.2 ผู้ที่มีชัยชนะนั้น คือ บุคคลผู้รู้ดีทั้งสองอย่างว่า กำลังศึกที่เหนือกว่านั้นควรจะดำเนินการอย่างไร และกำลังศึกเลวกว่านั้นจะดำเนินการอย่างไร
- 1.3.3 ผู้ที่จะได้ชัยชนะนั้น กองทัพของบุคคลนั้น มีกำลังใจฮึกเหิมร่าเริงตลอดหมดทุกยศชั้น
- 1.3.4 ผู้ที่จะได้รับชัยชนะนั้น คือ บุคคลซึ่งเตรียมพร้อมรอคอยโอกาสกระทำการเมื่อเข้าศึกยังไม่พร้อม
- 1.3.5 ผู้ที่จะมีชัยชนะนั้น คือ บุคคลซึ่งมีอาญาสิทธิ์ในการทหาร และอำนาจขัตรีย์จะต้องไม่เข้ามาเกี่ยวข้อง

1.4 ความพร้อมรบ (On readiness) ศิลปะการสงครามนั้น ย่อมสอนให้เราไม่ให้คิดวางใจเข้าศึกที่มีท่าทีจะไม่ยกกองทัพมา แต่สอนให้คิดวางใจว่า ฝ่ายเราพร้อมแล้วที่จะรับกำลังเข้าศึกทั้งหลายได้ นั่นก็คือสอนไม่ให้วางใจว่า เข้าศึกคงจะไม่ทำการเข้าโจมตี แต่สอนให้วางใจในข้อที่แสดงให้เห็นว่าที่จริง แล้วฐานที่มั่นของเราสามารถต้านทานการเข้าโจมตีของเข้าศึกได้แน่นอน

1.5 การลวง (Deception) การสงครามทั้งหลาย จะอาศัยการลวงเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น ขณะที่สามารถเข้าดีเข้าศึกได้ เราก็ต้องทำเสมือนหนึ่งว่าไม่สามารถจะเข้าดีได้ ขณะใดต้องการใช้กำลัง ก็ต้องทำเสมือนหนึ่งว่าไม่คิดทำอะไรเลย ขณะใดที่เราอยู่ใกล้เข้าศึก ขณะนั้นก็ต้องทำให้เข้าศึกเชื่อใจว่าเรายังอยู่ห่างไกลเขา แล้วเราต้องทำเยื่อล่อให้เข้าศึกหลงกลอยู่เสมอ ให้แกล้งทำเป็นแตกทัพแล้วก็วกกลับมาทำลายเสีย ถ้าหากเข้าศึกมันคงไปเสียทุกด้าน ต้องเตรียมไว้ให้พร้อม ถ้าหากเข้าศึกมีกำลังเหนือกว่าก็จงหลีกหนีไปเสีย ถ้าหากเข้าศึกมีโทษระเรื่อรังอยู่ที่หาวิธีขู่เหย้าให้กำเริบ ต้องแกล้งทำเสมือนหนึ่งอ่อนกำลังเพื่อจะให้เข้าศึกอวดคิดคิดทะนงตนขึ้นมา ถ้าหากเข้าศึกพักผ่อนอยู่ก็รบกวณให้แตกสามัคคีกันเสีย จงเข้าดีตรงจุดที่เข้าศึกไม่ให้เตรียมตัว และให้ปรากฏตัวขึ้นมาตรงจุดที่เข้าศึกไม่ให้คาดหมาย กลอุบายต่าง ๆ อันจะนำไปสู่ชัยชนะเหล่านี้ต้องปกปิดไว้อย่าเปิดเผยให้เข้าศึกรู้ล่วงหน้า

1.6 วิธีการเข้าตี (On methods of attack) ในการรบมีวิธีการเข้าตีข้าศึก 2 วิธี ได้แก่ วิธีการทางตรง และวิธีการทางอ้อม แต่วิธีการเข้าตี 2 วิธีนี้ เมื่อนำมาผสมกันเข้าแล้ว อาจเกิดเป็นยุทธศาสตร์การใช้พลังรบได้ต่าง ๆ นานา หากที่สิ้นสุดไม่ได้ วิธีการเข้าตีทางตรงและทางอ้อมต่างก็นำทางไปถึงกันได้ตามลำดับ เปรียบเสมือนการเวียนมาหาเป็นวงกลม จนจะหาต้นชนปลายไม่ได้ เมื่อเป็นลักษณะนี้แล้วใครก็ไม่สามารถแสวงหาวิธีผสมกันต่าง ๆ เหล่านั้นให้ปรากฏเรียบร้อยสมบูรณ์ขึ้นมาได้

1.7 การหลบหลีก (On maneuvering) ห้ามไม่ให้กลืนเหยื่อที่ข้าศึกล่อไว้ ห้ามไม่ให้เกี่ยวข้องกับกองทัพ ซึ่งกำลังกลับคืนบ้านเมืองเมื่อท่านล้อมกองทัพข้าศึกไว้โดยรอบนั้น ให้เปิดช่องไว้ให้หนีได้ ห้ามไม่ให้บีบบังคับข้าศึก ซึ่งจวนตัวจนตรอกแล้วอย่างรุนแรงเกินไป เหล่านี้คือศิลปะของการสงคราม

1.8 การสงครามอันยาวนาน (On long wars) เมื่อทำการสู้รบอยู่กับข้าศึกจริง ๆ นั้น ถ้าหากต้องใช้เวลานานจึงจะได้ชัยชนะแล้ว อาวุธต่าง ๆ ย่อมจะเป็นสนิมสึกกร่อน และความกระตือรือร้นของทหารย่อมจะเพลาลาบางลงไป ถ้าหากทำการล้อมเมืองหนึ่งเมืองใดอยู่ การนี้ย่อมจะทำให้ท่านหมดกำลังลงไป อีกอย่างหนึ่งถ้าหากการทัพยืดเยื้ออยู่ยาวนาน สรรพกำลังของรัฐย่อมจะทนรับภาวะถูกเงินได้น้อยลง ถึงแม้จะมีตัวอย่างแสดงความโง่เขลาในการรบทำสงครามให้เสร็จ แต่การปล่อยสงครามยืดเยื้อยาวนาน ๆ ก็หาความฉลาดใด ๆ ไม่ได้เหมือนกัน ทั้งปรากฏว่าไม่มีประเทศใดได้รับประโยชน์จากการทำสงคราม ซึ่งต้องกระทำกันเป็นเวลานาน ๆ เลย

1.9 ข้อบกพร่องร้ายแรง 5 ประการซึ่งอาจมีผลร้ายถึงแม่ทัพ (On the five sins of general) ได้แก่ ความประมาท (เป็นเหตุนำไปสู่ความพินาศ) ความขี้ขลาด (เป็นเหตุให้ถูกจับเป็นเชลย) มีใจหุนหันเลือดร้อน (เป็นเหตุให้ตนดูถูกดูหมิ่นไม่ได้) มีน้ำใจรักเกียรติ (เป็นเหตุให้ทนอับอายขายหน้าไม่ไหว) และมีน้ำใจเป็นห่วงทหารเสียจนเกินไป (เป็นเหตุให้เกิดโทษ กังวลไปต่าง ๆ) ความไม่เห็นแก่ตัว (On selflessness) แม่ทัพคนใด ยามยกกองทัพรุกเข้าหาข้าศึก ก็ไม่ได้คิดโลกแสวงหาชื่อเสียง และยามล่าถอยทัพไม่ให้เกรงกลัวว่าจะเสื่อมเสียชื่อเสียง ตั้งความคึดมั่นใจอย่างเดียวว่า จะกระทำการเพื่อป้องกันรักษาประเทศบ้านเมืองของตน และตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อกษัตริย์ผู้ครองประเทศ

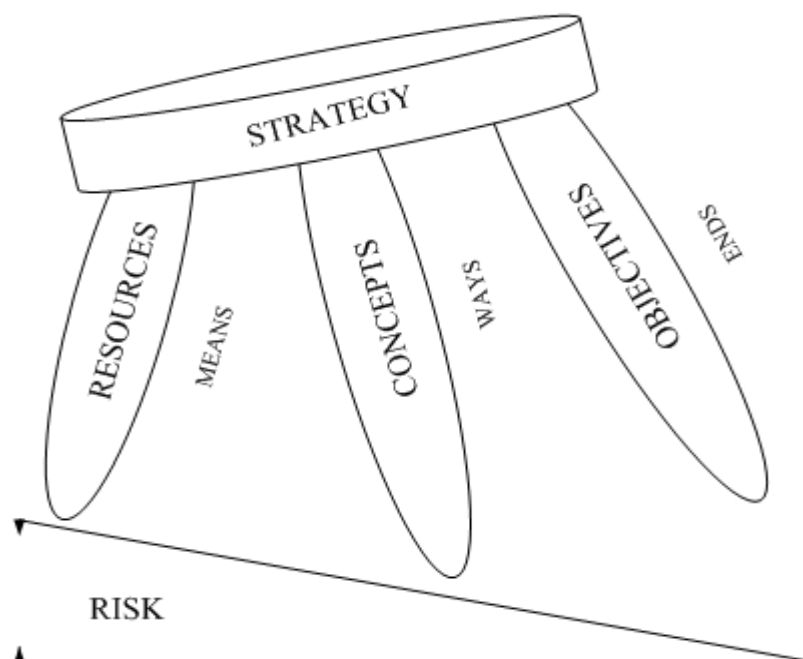
2. ยุทธศาสตร์ในยุโรป อาจถือได้ว่าเริ่มต้นเมื่อปี ค.ศ. 1233 (พ.ศ. 1776) เมื่อ J.de Royroy ชาวฝรั่งเศสแต่งหนังสือที่มีชื่อว่า “Le Livres des Stratagemes” จึงเกิดคำศัพท์ที่เป็นภาษาฝรั่งเศสว่า “Stratageme” ซึ่งมาจากรากศัพท์ภาษากรีกคำว่า “Strategema” ที่มีอยู่ 2 ความหมาย ความหมายแรก หมายถึง กลศึกต่าง ๆ เพื่อเอาชนะแก่ข้าศึกโดยไม่รู้ตัว และอีกความหมายหนึ่ง หมายถึง การใช้อุบายหรือเล่ห์กลทั้งปวงที่จะเอาชนะแก่ศัตรูหรือคู่ปรปักษ์ และต่อมาในปี ค.ศ. 1737 (พ.ศ. 2280)

เกิดมีคำศัพท์อีกคำหนึ่งขึ้นคือ “Stratège” หรือ “Stratègue” ซึ่งแปลงมาจากคำศัพท์ภาษาละตินที่ว่า “Strategus” และตรงกับคำในภาษากรีกว่า “Stratigos Stratigia” คำนี้ตามความหมายดั้งเดิมของกรีก หมายถึง แม่ทัพใหญ่ แต่วัตถุประสงค์ที่นำมาใช้ในยุคนั้น หมายถึง ศิลปะศาสตร์ในการนำทัพ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1808 (พ.ศ. 2351) Mozin ได้กำหนดคำศัพท์ในพจนานุกรมฝรั่งเศส-เยอรมนี ไว้ว่า “Strategie” และต่อมาในปี ค.ศ. 1835 (พ.ศ. 2378) สภาราชบัณฑิตฝรั่งเศสถึงได้ยอมและรับรองคำว่า “Strategie” ซึ่งมีความตรงกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Strategy” และใช้มาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ “Strategy” จะมีความหมายในด้านทางการทหารแล้ว ยังถูกนำไปใช้ในด้านต่าง ๆ อีกด้วย เช่น ธุรกิจการค้า และทางด้านสังคมศาสตร์ ซึ่งบางครั้งก็ใช้คำว่า “ยุทธศาสตร์” โดยตรง แต่บางครั้งก็หลีกเลี่ยงไปใช้คำว่า “กลยุทธ์” และบางครั้งก็ใช้คำว่า “แผนนโยบาย” เป็นต้น (พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536)

3. ยุทธศาสตร์สมัยใหม่ ได้เริ่มขึ้นระหว่างปลายศตวรรษที่ 15 ถึง ต้นศตวรรษที่ 16 เมื่อ Machiavelli (USA CGSC, 1976, pp. 1-1) ซึ่งมีชีวิตอยู่ระหว่างปี ค.ศ. 1469-1527 (พ.ศ. 2012-2070) และเป็นรัฐบุรุษที่มีชื่อเสียงชาวอิตาลีคน รวมถึงได้พัฒนาทฤษฎีเกณฑ์ในการใช้กำลังอำนาจทางการเมือง (Political power) ในโลกปัจจุบัน ได้กล่าวไว้ว่า “...พลังอำนาจของรัฐ (Power of the state) ประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลัก 3 ประการ คือ การเมือง สังคม และการทหาร ซึ่งแต่ละประเทศมีพลังอำนาจไม่เท่ากันบางประเทศมีพลังอำนาจมากมายมหาศาล บางประเทศก็มีพลังอำนาจน้อยมากจนเกือบจะไม่มีมีความหมายอะไรมากนัก ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ประเทศที่มีพลังอำนาจมากย่อมได้เปรียบประเทศที่มีพลังอำนาจน้อยกว่า ประเทศที่มีพลังอำนาจมากกว่า บีบบังคับประเทศที่มีพลังอำนาจน้อยกว่าให้ปฏิบัติตามในสิ่งที่ตนต้องการได้...” จากคำกล่าวนี้ เปรียบคำว่า “พลังอำนาจของรัฐ” เหมือนกับคำว่า “พลังอำนาจแห่งชาติ” ตามแนวความคิดในปัจจุบัน ซึ่งเรื่องของ “พลังอำนาจแห่งชาติ” นั้นนับว่ามีความสำคัญยิ่งในการศึกษายุทธศาสตร์สมัยใหม่ เพราะเหตุว่า พลังอำนาจแห่งชาติ คือ เครื่องมือหรืออาวุธ หรือพาหนะที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National purpose) ถ้าพลังอำนาจแห่งชาติมีมากก็แสดงว่าชาตินั้นเข้มแข็ง ความมุ่งประสงค์ที่กำหนดไว้ก็จะสามารถบรรลุความสำเร็จ และรักษาผลประโยชน์ของชาติอย่างแน่นอน แต่ในทางตรงข้าม ถ้าพลังอำนาจแห่งชาติมีน้อย ชาติก็จะไม่เข้มแข็งและอ่อนแอ การจะดำเนินการให้บรรลุความมุ่งประสงค์อาจประสบกับอุปสรรคต่าง ๆ และยากที่จะปฏิบัติให้สำเร็จได้ ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องสร้างพลังอำนาจของชาติไว้ให้มากพอ เพื่อป้องกันมิให้ประเทศอื่นใช้พลังอำนาจที่มากกว่าเข้ามาบีบบังคับและทำลายความเป็นอิสระ หรือล้มล้างความมีอำนาจสูงสุดของชาติได้ Machiavelli (USA CGSC, 1976, pp. 1-1) ยังได้กล่าวต่อไปอีกว่า “...กษัตริย์ต้องทำทุกสิ่งทุกอย่างไม่ว่าจะยุติธรรมหรือไม่ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความ

คงอยู่และความเป็นเอกราชของประเทศ กษัตริย์ไม่จำเป็นที่จะต้องรักษาคำมั่นสัญญา ถ้าหากว่า การรักษาคำมั่นสัญญานั้นจะเป็นผลร้ายต่อประเทศของตน กษัตริย์ไม่จำเป็นจะต้องเป็นคนใจบุญ ซื่อตรง หรือเคร่งศาสนาอย่างจริงจังแต่อย่างใด แต่ควรจะแสดงให้คนอื่นเขาเห็นว่าตนเป็นคนใจบุญ ซื่อตรง และเคร่งศาสนา ทั้งนี้ก็เพื่อหลอกคนอื่นให้เขาหลงเชื่อเท่านั้น กษัตริย์ต้องรู้จักใช้วิธี ของสัตว์โดยเฉพาะของสิงโต และของสุนัขจิ้งจอก..” ดังเมื่อพิจารณาจากแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์ ของ Machiavelli แล้ว พบว่า มีการมุ่งเน้นไปสู่จุดหมาย และใช้เครื่องมือต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึง ความยุติธรรม และจริยธรรม ขอเพียงแต่ให้ได้มาซึ่งชัยชนะเท่านั้น การดำเนินการดังกล่าวเป็น การดำเนินการทางอำนาจนิยม ทำให้เกิดสภาวะสงครามและผู้ที่ชนะก็จะเป็นฝ่ายถูกเสมอ ส่วน Clauzevit นักยุทธศาสตร์ทหาร ซึ่งมีชีวิตอยู่ระหว่างปี ค.ศ. 1780-1831 (พ.ศ. 2323-2374) เป็น บุคคลที่ได้รับอิทธิพลมาจาก Machiavelli และรับราชการทหารตั้งแต่อายุได้ประมาณ 11 ปี โดยได้ เข้าร่วมทำการสงครามกับนโปเลียนในปี ค.ศ. 1791 (พ.ศ. 2334) และถูกฝรั่งเศสจับกุมเป็นเชลยศึก เมื่อพ้นจากการเป็นเชลยศึกก็ได้รับตำแหน่งเป็นอาจารย์สอนในโรงเรียนรบ โดยได้รับมอบหน้าที่ เป็นอาจารย์ด้านวิทยาการทหารให้กับราชกุมารแห่งประเทศรัสเซีย และ Clauzevit ได้เรียบเรียง บันทึกรายการที่สำคัญเกี่ยวกับหลักการสงครามถวายแด่องค์มกุฎราชกุมารแห่งประเทศรัสเซีย โดยใช้ชื่อว่า “The Most Important Principles for the Conduct of War” ต่อมา Clauzevit ได้ ลาออกจากราชการในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1812 (พ.ศ. 2355) เพื่อไปเป็นนายทหารรัสเซีย และได้ กลับคืนกองทัพแห่งชาติฝรั่งเศส โดยได้รับยศเป็นพันเอก รวมทั้งได้มีโอกาสเข้าร่วมรบในสงครามที่ วอร์เตอร์ดู ในตำแหน่งเสนาธิการกองทัพน้อยที่ 3 ในปี ค.ศ. 1818 (พ.ศ. 2361) Clauzevit ได้รับยศ พลตรี และได้รับตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการ โรงเรียนการสงคราม ระหว่างดำรงตำแหน่ง เขาได้ผลิต ผลงานทางด้านวิชาการทหารอย่างมากมายหนังสือวิชาการทหารที่มีชื่อเสียงที่สุดของ Clauzevit ซึ่งได้รับยกย่องกันทั่วโลก คือ หนังสือเรื่อง “On War” หนังสือเล่มนี้เป็นผลเนื่องมาจากความคิด และความสังเกตหลักทฤษฎีต่าง ๆ รวมทั้งประสบการณ์ที่ได้รับมาจากการเข้าร่วมทำสงครามใน ยุทธภูมิที่ผ่านมามากมายต่อหลายแห่งนั่นเอง ดังนั้น จึงปรากฏว่าสถาบันทางทหารชั้นสูงทั่วโลก จำนวนมากให้ใช้เป็นหลักพื้นฐานใน การพัฒนาศิลปะการสงครามอยู่ทุกยุคทุกสมัยแม้จนกระทั่ง ในปัจจุบัน ในช่วงชีวิต Clauzevit เขาได้มีโอกาสเข้าร่วมรบในสงครามต่อสู้กับฝรั่งเศสสมัย จักรพรรดิ Napoleon ด้วย ซึ่ง Clauzevit ได้สังเกตเห็นความสำเร็จของ Napoleon ในการระดม ทหารของชาติอย่างได้ผล ในสมัยนั้น Napoleon นับเป็นยอดขุนศึกที่เกรียงไกรที่สุดในสมรภูมิ ยุโรป ยกที่จะพานักรบใด ๆ มาเปรียบได้ ในทางยุทธศาสตร์นั้นนอกจากกล่าวได้ว่า Napoleon เป็น นักยุทธศาสตร์คนแรกของโลกฝ่ายตะวันตก เพราะชัยชนะในการยุทธของ Napoleon เป็นผล เนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายกำลังทางยุทธศาสตร์ ด้วยวิธีการคำนวณอย่างระมัดระวัง แม้กระทั่ง

ในสงครามแปซิฟิกในปี ค.ศ. 1941 (พ.ศ. 2484) ทหารญี่ปุ่นที่อาศัยวิธีการดังกล่าวในการเคลื่อนย้ายกำลังยุทธศาสตร์ของคนจากหมู่เกาะคิวริล (Kuril Islands) ทางด้านเหนือของญี่ปุ่นเข้าโจมตีฐานทัพอเมริกา แบบจู่โจมที่อ่าวเพิร์ลฮาร์เบอร์อย่างได้ผล และสามารถทำความเสียหายแก่กำลังทางเรือของสหรัฐอย่างมากมาย จากการศึกษาการสงครามของ Napoleon ทำให้ Clausewitz ได้พัฒนาแนวความคิดเรื่ององค์ประกอบพลังอำนาจของชาติโดยประยุกต์แนวคิดของ Machiavelli โดยเพิ่มองค์ประกอบที่ 4 ที่ได้จากการศึกษาการสงครามของ Napoleon ได้แก่ “กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ” ซึ่งแต่เดิม Machiavelli กำหนดไว้เพียง 3 องค์ประกอบเท่านั้น ทำให้องค์ประกอบพลังอำนาจของชาติสมบูรณ์ยิ่งขึ้น คือประกอบด้วย กำลังอำนาจทางการเมือง กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ กำลังอำนาจทางทหาร และกำลังอำนาจทางสังคม-จิตวิทยา (พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536) และนักยุทธศาสตร์คนสำคัญในศตวรรษที่ 21 ได้เสนอแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ที่น่าสนใจ ได้แก่ ตัวแบบยุทธศาสตร์มีขา 3 ขา (The Three-Legged Stool Model of Strategy) แสดงให้เห็นว่า ยุทธศาสตร์ = จุดหมาย + หนทางปฏิบัติ + เครื่องมือ และถ้าสิ่งเหล่านี้มีความไม่สมดุลมากเท่าไร ก็มีความเสี่ยงมากขึ้นเท่านั้น ในตัวแบบนี้ ถ้ามีขา 3 ขาเกิดอาการเอียงแสดงว่าเกิดการไม่สมดุล โดยถ้าขาใดขาหนึ่งสั้นกว่าขาอื่น ความเสี่ยงก็จะมากขึ้นตามขาที่สั้นลง และทำให้ยุทธศาสตร์เกิดความล้มเหลวมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ตามความหมายของตัวแบบยุทธศาสตร์มีขา 3 ขาแล้ว พบว่า มีความเสี่ยงในการดำเนินการยุทธศาสตร์เป็นเรื่องปกติ (Laykke, n.d. cited in Yarger, 2006) ดังภาพที่ 2-1



ภาพที่ 2-1 ตัวแบบมีขา 3 ขา (The Lykke Model) (Yarger, 2006, p. 110)



## 2. การทดสอบความเป็นยุทธศาสตร์

Bartholomees (2006 อ้างถึงใน พ.อ. (พิเศษ) โสภณ ศิริงาม, 2558) ได้กล่าวไว้ว่า

“การทดสอบยุทธศาสตร์ จะใช้การตรวจสอบหลัก ๆ 3 ประเด็น คือ ความเหมาะสม (Suitability) การยอมรับได้ (Acceptability) และความเป็นไปได้ (Feasibility) โดยการทดสอบ 3 ประเด็นนี้ จะทำการทดสอบส่วนประกอบของยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ได้แก่ การทดสอบวัตถุประสงค์ (หมายถึง Ends) หนทางปฏิบัติ (หมายถึง Ways) และทรัพยากร (หมายถึง Means) การทดสอบเรื่องความเหมาะสม เป็นการทดสอบว่า ยุทธศาสตร์นั้นสามารถตอบสนองการบรรลุความต้องการตามวัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้หรือไม่ หากไม่ตอบสนองความต้องการ ยุทธศาสตร์นั้นจะเป็นยุทธศาสตร์ที่ไม่มีศักยภาพ การยอมรับได้เป็นการทดสอบว่า หนทางปฏิบัติหรือกรอบแนวคิดในการปฏิบัตินั้นจะต้องไม่ใช้จ่ายมากเกินไปหรือมีความสิ้นเปลืองมากเกินไป การทดสอบความเป็นไปได้เป็นการทดสอบว่า ทรัพยากรที่มีอยู่สามารถใช้ได้อย่างสมเหตุสมผล มีความเพียงพอต่อการปฏิบัติตามหนทางปฏิบัติ หรือกรอบแนวความคิดในการปฏิบัติ” และยังคงกล่าวต่อไปอีกว่า “... ยุทธศาสตร์จะต้องมีคำตอบครบถ้วนทั้ง 3 ประเด็น และคำตอบของยุทธศาสตร์นั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องกำหนดทางเลือก ซึ่งอาจมีได้หลายทางเลือก จึงจำเป็นต้องใช้ศิลปะในการวิเคราะห์ หาทางเลือกที่ดีที่สุด เหมาะสมที่สุด และมีความเสี่ยงน้อยที่สุด ในการทดสอบเรื่องความเหมาะสมสิ่งที่ต้องพิจารณาเป็นอันดับต้น ๆ คือ เรื่องของความชอบธรรมและหลักกฎหมาย ความชอบธรรมและหลักกฎหมายนั้นมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะของประชาชน ชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม นอกจากนี้ยังคงต้องยึดถือบรรทัดฐานของกองทัพ รัฐบาล และประชาชน ยุทธศาสตร์ที่รองรับบรรทัดฐาน ไม่ครบ อาจมีความเป็นไปได้ถ้าไม่ใช่ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งขนาดใหญ่ หรือไม่ใช่ว่าความขัดแย้งที่หยั่งรากลึกในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่ถ้าเป็นความขัดแย้งที่มีความรุนแรงแล้ว จะต้องพิจารณาบทบาทให้ครบถ้วนทั้งกองทัพ รัฐบาล และประชาชน เพื่อหลีกเลี่ยงความหายนะที่จะเกิดขึ้น การทดสอบยุทธศาสตร์ไม่ได้เป็นการทดสอบว่ายุทธศาสตร์ดีหรือไม่ แต่เป็นการทดสอบว่ายุทธศาสตร์นั้นมีความเหมาะสม ยอมรับได้ และเป็นไปได้เท่านั้น และไม่อาจรับประกันได้ว่ายุทธศาสตร์นั้น เมื่อดำเนินการแล้วจะประสบความสำเร็จ เนื่องจากยังมีความเสี่ยงอื่นหรือเหตุการณ์อื่นที่ไม่อาจคาดเดาได้ ที่นอกเหนือจากการประเมินยุทธศาสตร์ ดังนั้น การทดสอบยุทธศาสตร์ก็เป็นเพียงการกระทำเพื่อหลีกเลี่ยงยุทธศาสตร์ที่ไม่เหมาะสมเท่านั้น...” ดังนั้น จากคำกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า วิธีการดำเนินการใด ๆ จะถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ได้นั้นจะต้องผ่านการทดสอบหรือผ่านการประเมิน 3 ประเด็น ได้แก่ ความเหมาะสม การยอมรับได้และความเป็นไปได้ และคำตอบของยุทธศาสตร์นั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องกำหนดทางเลือก และการดำเนินยุทธศาสตร์อาจมีได้หลายทางเลือกได้

### 3. ประเภทของยุทธศาสตร์

ประเภทยุทธศาสตร์นั้น สามารถแบ่งได้หลายวิธี เช่น การแบ่งยุทธศาสตร์ตามกรอบแนวความคิดยุทธศาสตร์พื้นฐาน (Conceptual basis) การแบ่งยุทธศาสตร์ตามแบบลักษณะของการปฏิบัติยุทธศาสตร์ (Pattern of execution) และการแบ่งยุทธศาสตร์ตามยุทธศาสตร์แบบมาตรฐาน (Standard strategic categories) (Bartholomees, 2006 อ้างถึงใน พ.อ. (พิเศษ) โสภณ ศิริงาม, 2558) โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 การแบ่งยุทธศาสตร์แบบกรอบแนวความคิดยุทธศาสตร์พื้นฐาน แบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ ยุทธศาสตร์ที่ประกาศ (Declaratory strategy) ยุทธศาสตร์ที่ใช้จริง (Actuary strategy) และยุทธศาสตร์ในอุดมคติ (Ideal strategy) ดังนี้

3.1.1 ยุทธศาสตร์ที่ประกาศ คือ ยุทธศาสตร์ของแต่ละชาติ ที่ประกาศต่อประชาคมโลกซึ่งอาจจะใช่หรือไม่ใช่ยุทธศาสตร์ที่แท้จริงของชาติก็ได้ ซึ่งอาจจะได้รับการเชื่อถือหรือไม่เชื่อถือก็ได้เช่นกัน

3.1.2 ยุทธศาสตร์ที่ใช้จริง คือ ยุทธศาสตร์ที่ใช้จริงของชาติ โดยใช้ปฏิบัติจริงอยู่

3.1.3 ยุทธศาสตร์ในอุดมคติ คือ ยุทธศาสตร์ที่นักยุทธศาสตร์อยากให้เป็น โดยไม่มีข้อจำกัดทั้งด้านหนทางปฏิบัติ และด้านทรัพยากร โดยไม่มีการจำกัดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ อาจเป็นเพียงยุทธศาสตร์ที่มีในตำรา อาจจะตอบสนองหรือไม่ตอบสนองกับสภาพความเป็นจริงก็ได้

3.2 การแบ่งยุทธศาสตร์ตามแบบลักษณะของการปฏิบัติยุทธศาสตร์ แบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ แบบตามลำดับ (Sequential) แบบพร้อมกัน (Simultaneous) และแบบสะสม (Cumulative) โดยการแบ่งยุทธศาสตร์ในลักษณะนี้ พยายามที่จะอธิบายถึงความแตกต่างระหว่างยุทธศาสตร์ที่มีพื้นฐานอยู่ที่การกระทำต่อวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ ว่ามีความก้าวหน้าหรือไม่ส่งผลพร้อมกันหรือไม่ หรือส่งผลในลักษณะที่ไม่เลือกหรือไม่

3.2.1 ยุทธศาสตร์แบบตามลำดับ คือ การปฏิบัติทางยุทธศาสตร์ที่มีการเรียงลำดับการปฏิบัติ โดยการปฏิบัติขั้นตอนก่อนหน้าประสบผลสำเร็จ จึงปฏิบัติขั้นตอนในลำดับถัดไปเรื่อย ๆ เป็นขั้นที่ 1 ขั้นที่ 2 และขั้นที่ 3 ตามลำดับ ตัวอย่างเช่น เมื่อมีสงครามใช้ยุทธศาสตร์ตามลำดับด้วยการควบคุมทางอากาศ หลังจากนั้นจึงใช้กำลังโจมตีภาคพื้นดินต่อข้าศึก และเข้าโจมตีอย่างรุนแรงเพื่อเข้าครอบครองเป้าหมายทางด้านการเมือง เป็นต้น

3.2.2 ยุทธศาสตร์แบบพร้อมกัน เป็นการปฏิบัติการในระยะเวลาเดียวกัน หรือระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน ในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสุดท้าย

3.2.3 ยุทธศาสตร์แบบสะสม เป็นการปฏิบัติที่ได้รับผลจากการปฏิบัติหลาย ๆ แบบในช่วงเวลาหนึ่ง ไม่ใช่การปฏิบัติแบบเดี่ยว ๆ หรือการปฏิบัติเป็นชุดแบบต่อเนื่อง เช่น ยุทธศาสตร์การโจมตีเรือบรรทุกสินค้าในสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งการสูญเสียเรือบรรทุกสินค้าลำใดลำหนึ่งไม่อาจส่งผลกระทบต่อใด ๆ หรือการโจมตีเรือบรรทุกสินค้าไม่อาจเลือกโจมตีตามลำดับ หากการโจมตีเรือบรรทุกสินค้าอย่างต่อเนื่องจะส่งผลชัดเจน หรือทำการโจมตีต่อเรือบรรทุกสินค้า โดยเฉพาะเจาะจง เช่น การโจมตีต่อเรือบรรทุกน้ำมัน ก็จะส่งผลได้อย่างเด่นชัด

3.3 การแบ่งยุทธศาสตร์ตามยุทธศาสตร์แบบมาตรฐาน ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์การทำลายล้าง (Annihilation) ยุทธศาสตร์การล้างผลาญ (Attrition) และยุทธศาสตร์บั่นทอนกำลัง (Exhaustion) ในสมัยปลายศตวรรษที่ 19 Delbruck (n.d. Bartholomees, 2006, p. 86) เป็นนักประวัติศาสตร์ทหารชาวเยอรมัน ได้อธิบายว่า “ความแตกต่างระหว่างยุทธศาสตร์บั่นทอนกำลังและยุทธศาสตร์การทำลายล้าง ซึ่งมักมีการเรียกใช้กันอย่างสับสน ทั้ง ๆ ที่มีความหมายแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง”

3.3.1 ยุทธศาสตร์การทำลายล้าง เป็นการเอาชนะด้วยการทำลายล้างอย่างรุนแรง ด้วยการรบเพียงครั้งเดียว หรือการจัดทัพในระยะเวลาสั้น ๆ ต่อเวลารบซ้ำอีก

3.3.2 ยุทธศาสตร์การล้างผลาญ เป็นการเอาชนะด้วยการค่อย ๆ ทำลายล้าง ด้วยการรบหรือการจัดทัพเป็นระยะเวลานาน

3.3.3 ยุทธศาสตร์บั่นทอนกำลัง เป็นการทำลายหรือการกีดร่อนขวัญกำลังใจ เจตนาธรรมณ์และทรัพยากรซ้ำอีกมากกว่ากำลังรบ

นอกจากการแบ่งยุทธศาสตร์ตามยุทธศาสตร์แบบมาตรฐาน ดังกล่าวแล้วยังสามารถแบ่งได้ตามแนวคิดของนักประวัติศาสตร์ Howard ได้เสนอการแบ่งลักษณะไว้ 3 ประเด็น ได้แก่ การป้องปราม (Deterrence) การบังคับ (Compellence) และการเป็นหลักประกัน (Reassurance) โดยการป้องปรามเป็นการใช้อำนาจทางการทหาร ป้องปรามไม่ให้รัฐใดหรือชาติใดกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่ง และการบังคับเป็นการใช้พลังอำนาจทางการทหาร บิบบังคับให้รัฐหรือชาติใดให้กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ส่วนการเป็นหลักประกันนั้นเป็นการสร้างความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยจากภัยคุกคาม หรือปลอดภัยจากภาพเหตุการณ์ที่อาจก่อให้เกิดความวิตกกังวล อย่างไรก็ตามยุทธศาสตร์การเป็นหลักประกันนั้น ยังไม่เป็นที่ยอมรับในหมู่นักยุทธศาสตร์ เนื่องจากอาจไม่สามารถปฏิบัติหรือส่งผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม และยังมีการแบ่งประเภทของยุทธศาสตร์เป็นลักษณะตามลำดับชั้น (Hierarchical) โดยจัดลำดับเป็น ระดับมหายุทธศาสตร์หรือระดับยุทธศาสตร์ชาติ (Grand or national hierarchical) เป็นลำดับที่หนึ่ง ลำดับต่อมา คือ ลำดับยุทธวิธี (Theater strategy) ลำดับการทัพ (Campaign strategy) หรือลำดับยุทธการ (Operational

strategy) โดยทั้งนี้การพิจารณาในระดับยุทธการนั้นใช้แนวความคิดตามนักทฤษฎีชื่อ Andra Beaufre และนักประวัติศาสตร์ Alan T. Nolan ซึ่งทำให้ต้องเข้าใจถึงขอบเขต โดยการพิจารณาขอบเขตว่า ยุทธศาสตร์ในระดับยุทธการนั้นควรมีขนาดเท่าไร ทำให้มีข้อโต้แย้งเป็นการเรียกแผนในยุทธบริเวณว่ายุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตามหลักนิยมนร่วมกันของสหรัฐอเมริกาได้ให้การยอมรับแนวความคิดนี้ (Bartholomees, 2006 อ้างถึงใน พ.อ. (พิเศษ) โสภณ ศิริงาม, 2558)

#### 4. มหายุทธศาสตร์

มหายุทธศาสตร์ เป็นยุทธศาสตร์ในระดับชาติ ซึ่งวิทยาลัยกองทัพบกสหรัฐอเมริกา (Bartholomees, 2006) ได้นิยามมหายุทธศาสตร์ไว้ว่า “...วิธีการที่กว้างขวางที่สุดของประเทศเพื่อเข้าถึงการแสวงหาวัตถุประสงค์ของชาติในระบบนานาชาติ” มหายุทธศาสตร์ที่ดีประกอบด้วย การพิจารณาองค์ประกอบทั้งหมดของพลังอำนาจแห่งชาติ ซึ่งพลังอำนาจแห่งชาติ คือ เครื่องมือของมหายุทธศาสตร์ ในบางครั้งอาจโน้มเอียงใช้พลังอำนาจแห่งชาติในส่วนของกำลังอำนาจทางทหาร\* และกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ยังคงใช้กำลังอำนาจในส่วนอื่นเข้าร่วมด้วย เพื่อให้ได้ผลผลิตขั้นสุดท้าย การพิจารณาพลังอำนาจแห่งชาติเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์จึงเป็นเรื่องที่เข้าใจง่าย และทำให้สามารถจัดแบ่งประเภทยุทธศาสตร์ได้ง่ายขึ้น หลักนิยมทางทหารสหรัฐอเมริกาได้จัดกลุ่มพลังอำนาจแห่งชาติไว้ 4 ประเภท ได้แก่ ด้านการทหาร ด้านเศรษฐกิจ ด้านการทูต และด้านข่าวสารสารสนเทศ นอกเหนือกำลังอำนาจดังกล่าวแล้ว ยังมีกำลังอำนาจที่มีศักยภาพ ประกอบไปด้วย ด้านสังคม-จิตวิทยา และด้านการเมือง ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นพลังอำนาจแห่งชาติ โดยกำลังอำนาจด้านการทูตและกำลังอำนาจด้านการเมือง ถือเป็นกำลังอำนาจด้านความหมายเดียวกัน จะแตกต่างกันที่พลังอำนาจด้านการเมืองเป็นพลังอำนาจที่ใช้ภายในประเทศ ขณะที่กำลังอำนาจทางการทูตเป็นการใช้ในระดับนานาชาติ ซึ่งกำลังอำนาจทางการทูตเป็นอำนาจที่สามารถใช้สร้างอิทธิพลให้เหนือกว่าฝ่ายตรงข้าม พันธมิตร หรือชาติที่เป็นกลาง กำลังอำนาจทางการเมืองมีความสำคัญหรือแสวงหาการสนับสนุนและดำรงการสนับสนุนต่อนโยบายยุทธศาสตร์ หรือเจตนารมณ์ของสาธารณชน ระบบการปกครองที่ได้รับการสนับสนุนภายในชาติน้อยย่อมมีกำลังอำนาจทางการเมืองไม่เข้มแข็ง จึงประสบกับปัญหาความยุ่งยากในการดำเนินนโยบายนานาชาติ เช่นเดียวกันกับพลังอำนาจทางด้านสังคม-จิตวิทยา ที่มุ่งต่อสภาพการสนับสนุนจากภายในซึ่งรวมถึงพลังอำนาจข่าวสารสารสนเทศด้วย อย่างไรก็ตามสหรัฐอเมริกาไม่ถือว่า

\* กำลังอำนาจทางด้านต่าง ๆ เช่น กำลังอำนาจทางทหาร กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ ด้านการทหาร ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง ด้านการทูต และด้านข่าวสารสารสนเทศ ถือว่าเป็นส่วนย่อยพลังอำนาจแห่งชาติ และนิยมใช้คำว่า “กำลังอำนาจ” แทนคำว่า “พลังอำนาจ” แต่เอกสารบางฉบับจะใช้คำว่า “พลังอำนาจ” ส่วนรายงานฉบับนี้จะใช้คำว่า “กำลังอำนาจ” ในส่วนที่เป็นพลังอำนาจแห่งชาติในระดับย่อย และส่วนคำว่า “พลังอำนาจ” จะใช้ในกรณีที่เป็นพลังอำนาจแห่งชาติเท่านั้น

พลังอำนาจด้านสังคม-จิตวิทยา เป็นพลังอำนาจของชาติอีกต่อไป (Bartholomees, 2006 อ้างถึงใน พ.อ. (พิเศษ) โสภณ ศิริงาม, 2558) ส่วน Hart (n.d. Cited in Bartholomees, 2006, p. 80) กล่าวถึง มหาวิทยาลัยว่า “มหาวิทยาลัยควรมีการคำนวณและพัฒนาทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และพลังประชาชนของชาติ เพื่อให้สามารถดำรงการต่อสู้ได้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังรวมถึงเจตจำนงของการต่อสู้ที่มีความสำคัญในการเพิ่มพูนพลังอำนาจ มหาวิทยาลัยจะกำหนดและกระจายพลังอำนาจต่าง ๆ ระหว่างเหล่าทัพ และระหว่างเหล่าทัพกับกิจการอุตสาหกรรม นอกเหนือจากนั้น พลังอำนาจในการต่อสู้ เป็นเครื่องมือหนึ่งของมหาวิทยาลัย ซึ่งควรคำนึงถึงการประยุกต์ ความกดดันของพลังอำนาจทางการเงิน ความกดดันทางการทูต ความกดดันเชิงพาณิชย์ ความกดดันทางด้านศีลธรรมต่อเจตนาของศัตรู ขณะที่ระดับยุทธศาสตร์จะผูกพันกับสงคราม มหาวิทยาลัยมองเลยชั้นของสงครามไปถึงสันติภาพ ทั้งนี้อาจจะไม่ใช่การเชื่อมต่อเครื่องมือที่หลากหลาย แต่เป็นการกำหนดใช้เครื่องมือเพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายต่อสถานภาพของสันติภาพในอนาคต สถานะต่อความมั่นคง และสถานะต่อความมั่งคั่ง สันติภาพที่ล้มเหลวของทั้งสองฝ่ายมีผลสืบเนื่องมาจากการทำสงครามที่สามารถตรวจสอบย้อนกลับไปได้ ความแตกต่างของยุทธศาสตร์และมหาวิทยาลัยเปรียบได้กับส่วนหนึ่งของแผ่นดินที่ยังไม่มีการค้นพบ (Terra incognita) ที่ยังต้องรอคอยการค้นพบ และทำความเข้าใจ”

ส่วน Earle (n.d. Cited in Kennedy, 1991, p. 2) กล่าวไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ คือ ศิลปะของการควบคุมและใช้ทรัพยากรของชาติหนึ่ง ๆ หรือกลุ่มชาติต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงกองทัพด้วย เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์สำคัญยิ่ง (Vital interest) ของประเทศนั้น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และปกป้องผลประโยชน์ดังกล่าวจากฝ่ายศัตรู ทั้งศัตรูแท้จริงที่กำลังจะกลายมาเป็นศัตรู และที่คาดว่าจะกลายมาเป็นศัตรู ประเภทของยุทธศาสตร์ที่สูงที่สุด ในบางครั้งก็เรียกว่ามหาวิทยาลัย ซึ่งมหาวิทยาลัยคือ ยุทธศาสตร์ที่บูรณาการนโยบายและอาวุธยุทธภัณฑ์ของชาตินั้น ๆ จนถึงระดับที่ว่าการทำสงคราม ถูกลดความจำเป็นลง หรือหากต้องมีการทำสงครามเกิดขึ้นก็มีโอกาสสูงสุดที่จะได้รับชัยชนะ” จากคำกล่าวนี้ได้ขยายขอบเขตความหมายของคำว่า “มหาวิทยาลัย” ให้กว้างขึ้นเป็นอย่างมาก ซึ่งครอบคลุมถึงนโยบายระดับชาติทั้งในสถานการณ์ที่มีสงครามและสถานการณ์ที่สงบ

ในขณะที่ Hart (n.d. Cited in Kennedy, 1991, pp. 2-3) กล่าวไว้ว่า “มหาวิทยาลัยควรมีการคำนวณปริมาณทรัพยากรทางเศรษฐกิจและพัฒนากำลังแรงงานของชาติเพื่อสร้างความยั่งยืนให้กับยุทธบริการ รวมถึงทรัพยากรทางศีลธรรม เพราะการเสริมสร้างให้คนในชาติมีจิตใจที่พร้อม (Willing spirit) สำคัญไม่น้อยไปกว่าการได้มาซึ่งอำนาจในรูปแบบอื่นที่เป็นรูปธรรมกว่า มหาวิทยาลัยควรสามารถกำกับดูแลการจัดสรรอำนาจระหว่างบริการต่าง ๆ ของรัฐ และระหว่างบริการดังกล่าวกับภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ กำลังอำนาจทางการทหารเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่ง

จากหลายเครื่องมือของมหาวิทยาลัยศาสตร์นั้น จึงควรที่จะประยุกต์ใช้ กำลังอำนาจทางการเงิน กำลังอำนาจทางทหาร กำลังอำนาจทางการค้า และกำลังอำนาจทางจริยธรรม ในการบั่นทอนกำลังของฝ่ายปฏิปักษ์ได้ มหาวิทยาลัยศาสตร์จึงไม่ควรที่จะผนวกรวมเครื่องมือต่าง ๆ เท่านั้น แต่ต้องกำกับดูแลการใช้งานเครื่องมือเหล่านั้นเพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายที่จะเกิดขึ้น เพื่อสันติภาพในอนาคต ได้แก่ “ความมั่นคง และความมั่งคั่ง” คำกล่าวนี้ของ Hart เน้นให้เห็นว่าควรที่จะใช้กำลังอำนาจด้านอื่น ๆ มากกว่าที่จะใช้กำลังอำนาจทางทหารในการบั่นทอนกำลังของฝ่ายปฏิปักษ์ เพื่อทำให้เกิดสันติภาพในอนาคต ได้แก่ ความมั่นคง และความมั่งคั่ง มากกว่าการทำให้เกิดสงคราม

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาได้มีกระบวนการกำหนด มหาวิทยาลัยศาสตร์ (Grand strategy) ซึ่งเป็นการใช้พลังอำนาจในการสร้างความมั่นคงให้กับรัฐ (The use of power to secure the state) โดยได้ศึกษาถึงรากเหง้าของ มหาวิทยาลัยศาสตร์ของอเมริกา ตั้งแต่สงครามปฏิวัติอเมริกาที่ออกจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษ จนถึงเหตุการณ์ 9/11 ก่อนที่จะกำหนดจุดหมายปลายทาง เครื่องมือ และหนทางของมหาวิทยาลัยศาสตร์ จากนั้นได้กำหนดหนทางในอนาคต (Way ahead) ที่ได้จากการประเมิน สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงที่มีความสลับซับซ้อน และประสบการณ์ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา (Hooker, 2015)

ดังนั้น มหาวิทยาลัยศาสตร์ จึงหมายถึง วิธีการที่มีการคำนวณถึงปริมาณเครื่องมือของชาติ หรือ พลังอำนาจแห่งชาติทั้งหมด ได้แก่ กำลังอำนาจทางการเมือง กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ กำลังอำนาจทางทหาร กำลังอำนาจทางการเงิน กำลังอำนาจทางการทูต กำลังอำนาจทางเทคโนโลยีสารสนเทศ กำลังอำนาจทางสังคม-จิตวิทยา และกำลังอำนาจทางจริยธรรม ด้วยการผนวกรวมอย่างเหมาะสม ด้วยหนทางปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อการทำให้เกิดสันติภาพต่อประเทศและชาติ ได้แก่ ความมั่นคง ความมั่งคั่ง และความมีเกียรติภูมิ

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับพลังอำนาจแห่งชาติ

พลังอำนาจแห่งชาติ จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า Machiavelli รัฐบุรุษที่มีชื่อเสียงชาวอิตาลี ได้กำหนดองค์ประกอบของพลังอำนาจของรัฐ (Power of the state) ประกอบไปด้วย องค์ประกอบหลัก 3 ประการ คือ กำลังอำนาจทางการเมือง กำลังอำนาจทางสังคม และกำลังอำนาจทางทหาร ซึ่งกล่าวได้ว่า “พลังอำนาจของรัฐ ก็คือ พลังอำนาจแห่งชาติเอง” และในเวลาต่อมา Clausewitz ได้พัฒนาองค์ประกอบของพลังอำนาจแห่งชาติเพิ่มขึ้นอีก 1 ประการ คือ กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งในระยะต่อมาได้มีความสำคัญและมีความสัมพันธ์กับองค์ประกอบของพลังอำนาจอื่น ๆ อย่างมากมาย

### 3.1 ความหมายของพลังอำนาจแห่งชาติ

การที่จะศึกษาในเรื่องของพลังอำนาจแห่งชาติได้นั้น ต้องพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “พลังอำนาจ” และ “กำลังอำนาจ” เสียก่อน เพื่อลดความสับสนในการทำความเข้าใจ ซึ่งในเรื่องนี้ พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ (2536, หน้า 60) ได้กล่าวไว้ว่า “...คำว่า ‘พลังอำนาจ’ หรือ ‘กำลังอำนาจ’ นั้นมีความหมายเหมือนกัน คือ มาจากรากศัพท์ภาษาอังกฤษคำเดียวกันว่า ‘Power’ โดยทั่วไปมักจะนำมาใช้แยกกัน เพื่อแสดงให้เห็นความแตกต่างของวัตถุประสงค์ กล่าวคือ สำหรับชาติ หรือประเทศเป็นส่วนรวมจะใช้คำว่า ‘พลังอำนาจ’ ส่วนคำว่า ‘กำลังอำนาจ’ จะใช้ในเมื่อกล่าวถึงองค์ประกอบของพลังอำนาจอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะ เช่น กำลังอำนาจทางทหาร กำลังอำนาจทางการเมือง กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ และกำลังอำนาจทางสังคม-จิตวิทยา เป็นต้น...”

ดังนั้น ถ้าจะกล่าวถึงพลังอำนาจแห่งชาติทั้งหมดทั้งสิ้นจะใช้คำว่า “พลังอำนาจ” แต่ถ้าจะกล่าวถึงพลังอำนาจแห่งชาติในส่วนประกอบย่อยต่าง ๆ จะใช้คำว่า “กำลังอำนาจ” และ พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ (2536, หน้า 60) ยังได้กล่าวถึงความแตกต่างระหว่าง “พลังอำนาจ” และ “อำนาจหน้าที่” ไว้ว่า “...ในบางครั้งอาจพบคำว่า ‘อำนาจหน้าที่’ (Authority) เข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วยซึ่งอาจก่อให้เกิดความสงสัย และสับสนขึ้นได้ ความจริงแล้ว ‘อำนาจหน้าที่’ ไม่ได้เกี่ยวข้องกับ ‘พลังอำนาจ’ แต่อย่างใด เพราะ ‘อำนาจหน้าที่’ นั้น ก็คือ อำนาจตามกฎหมาย หรือสิทธิในการบังคับบัญชา (Command authority) และมักจะพบคำนี้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายต่าง ๆ เช่น ในพระราชบัญญัติพระราชกฤษฎีกา ขอบบังคับ และกฎกระทรวงต่าง ๆ อำนาจหน้าที่นี้ บางทีก็เรียกว่า อำนาจอันชอบธรรม...” จากคำกล่าวนี้ คำว่า “อำนาจหน้าที่” เป็นเพียงแค่ อำนาจตามกฎหมาย หรือสิทธิในการบังคับบัญชาของบุคคลใด บุคคลหนึ่งเท่านั้น และมักจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหรือข้อกำหนด หรือข้อตกลงต่าง ๆ

สำหรับ โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศ หรือเรียกว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ” (International relation) ใน โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศนั้น ประเทศเอกราชทั้งหลายจะพยายามดำเนินการทุกหนทางปฏิบัติ เพื่อที่จะรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติตนตามแต่จะเห็นสมควร เพราะประเทศเอกราชต่าง ๆ ก็ถือว่าประเทศของตนย่อมมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองและไม่อยู่ในอาณัติของประเทศใด ๆ พลังอำนาจแห่งชาติของประเทศเอกราชเหล่านี้มีไม่เท่ากัน โดยเฉพาะประเทศที่เกิดขึ้นมาใหม่ เป็นประเทศเล็ก ๆ และส่วนมากจะยากจนจึงถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีพลังอำนาจแห่งชาติที่ไม่มาก เมื่อนำมาเปรียบเทียบกันระหว่างประเทศที่มีพลังอำนาจแห่งชาติอย่างมหาศาลกับประเทศที่มีพลังอำนาจชาติที่น้อยกว่าแล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่าประเทศที่มีพลังอำนาจแห่งชาติมากย่อมจะได้เปรียบประเทศที่มีพลังอำนาจชาติน้อยกว่า ในการที่จะรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ ดังนั้น ประเทศที่มีพลังอำนาจแห่งชาติมากย่อมมี

อิทธิพลเหนือประเทศที่มีพลังอำนาจแห่งชาติน้อยกว่า และสามารถจะบังคับประเทศที่มีพลังอำนาจแห่งชาติน้อยกว่าให้ปฏิบัติตามในสิ่งที่ประเทศตนปรารถนาได้ (พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536) ดังนั้น รัฐบาลของทุกประเทศต่างให้ความสนใจ ในการส่งเสริมพลังอำนาจแห่งชาติให้เข้มแข็งอยู่ตลอดเวลา โดยเน้นที่การเสริมสร้างกำลังอำนาจทางการทหาร ให้มีแสนยานุภาพที่เข้มแข็งเหนือกว่าประเทศอื่น ๆ ที่อาจจะเป็นศัตรู (Potential enemy) หรือประเทศอื่น ๆ ที่ขัดผลประโยชน์ต่อประเทศตน เพื่อการรักษาอธิปไตยของชาติ และป้องกันไม่ให้ประเทศที่อาจจะเป็นศัตรูมารุกรานประเทศตนได้ รวมถึงมีการเสริมสร้างกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ ส่วนการเสริมสร้างกำลังอำนาจทางสังคมสามารถดำเนินการด้วยการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการดำเนินชีวิตให้แก่ประชาชน เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติ รวมกันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ให้อยู่รอดปลอดภัย และเกิดความมั่งคั่งอย่างยั่งยืนได้

ส่วนความหมายของพลังอำนาจชาตินั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ในหลายแง่มุมเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามความหมายพลังอำนาจแห่งชาติส่วนใหญ่จะมีแนวโน้มไปที่จะมีแนวความคิดไปในทางเดียวกันแทบทั้งสิ้น โดย Claude (1962 อ้างถึงใน พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536, หน้า 61) กล่าวไว้ว่า “พลังอำนาจ หมายถึง ความสามารถในการทำลายสิ่งต่าง ๆ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต” จากคำจำกัดความดังกล่าวของ Claude มีการให้ความหมายในเชิงของกำลังอำนาจทางการทหาร และเน้นที่การทำสงครามมากกว่าที่จะพยายามทำให้เกิดความสันติภาพ ส่วน USCGSC (1976, pp.1-1) ได้ให้คำจำกัดความของพลังอำนาจแห่งชาติไว้ว่า “พลังอำนาจแห่งชาติ คือ กำลังทั้งสิ้น หรือขีดความสามารถของชาติ ในการทำให้ผลประโยชน์ของชาติบรรลุผล” จากคำจำกัดความดังกล่าวของ USCGSC ได้ขยายความของพลังอำนาจได้กว้างขึ้นและพิจารณาในการใช้กำลังอำนาจในด้านอื่น ๆ นอกจากกำลังอำนาจทางการทหาร

ส่วนพจนานุกรม ศัพท์ทหารสามเหล่าทัพของสหรัฐอเมริกา (พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536, หน้า 62) ได้ให้คำจำกัดความด้านยุทธศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องกับพลังอำนาจแห่งชาติไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ คือ ศิลปะ และศาสตร์ในการพัฒนา และการใช้กำลังทางการเมือง เศรษฐกิจ จิตวิทยา และกำลังทหารของชาติ ทั้งในยามสงบ และยามสงคราม ทำการสนับสนุนนโยบายของชาติอย่างดีที่สุด เพื่อเพิ่มพูนโอกาส และอำนวยความสะดวก ซึ่งผลแห่งความมีชัย และเพื่อให้มีโอกาสพ่ายแพ้ที่น้อยที่สุด” นอกจากนี้ พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ (2536, หน้า 61-62) ยังได้กล่าวถึงพลังอำนาจแห่งชาติไว้ที่น่าสนใจว่า “พลังอำนาจแห่งชาติ คือ กำลัง หรือ ขีดความสามารถของชาติ... .. ความสามารถของรัฐหนึ่ง ในอันที่จะก่อให้เกิดอิทธิพลแก่รัฐอื่น ๆ... ..ยุทธศาสตร์กับพลังอำนาจแห่งชาติ ย่อมมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด และไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้อย่างแน่นอน... .. เพราะนโยบายของชาติ (National policies) เพื่อผลแห่งชัยชนะ หรือดำรงไว้ ซึ่งวัตถุประสงค์ของ



ชาติ และผลประโยชน์ของชาติ อันเป็นจุดหมายปลายทางของชาติที่ได้วางไว้...” ส่วน พ.อ. (พิเศษ) โสภณ ศิริงาม (2558, หน้า 30-31) กล่าวไว้ว่า “...พลังอำนาจแห่งชาติ คือ ทรัพยากรของ มหายุทธศาสตร์ ในบางครั้งอาจโน้มเอียงใช้พลังอำนาจแห่งชาติในส่วนของพลังอำนาจทางทหาร และพลังอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ยังคงใช้พลังอำนาจในส่วนอื่นเข้าร่วมด้วย เพื่อให้ได้ผลผลิตขั้นสุดท้าย การพิจารณาพลังอำนาจแห่งชาติเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์จึงเป็นเรื่องที่เข้าใจง่าย และทำให้สามารถจัดแบ่งประเภทยุทธศาสตร์ได้ง่ายขึ้น...”

ดังนั้น จากคำจำกัดความทั้งหมดของคำว่า “พลังอำนาจแห่งชาติ” ที่ได้กล่าวมา ทั้งหมดสามารถกำหนดคำจำกัดความในเชิงยุทธศาสตร์ได้ว่า พลังอำนาจแห่งชาติ หมายถึง เครื่องมือ ทั้งหมดของชาติ ที่ถูกนำไปใช้อย่างสมคูลสำหรับหนทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุในการ เพิ่มพูนและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ

### 3.2 องค์ประกอบของพลังอำนาจแห่งชาติ

พลังอำนาจแห่งชาติ ย่อมประกอบด้วยองค์ประกอบ (Elements) หรือสิ่งทำให้เกิด เป็นพลังอำนาจแห่งชาติขึ้น โดยทั่วไป องค์ประกอบที่เป็นพื้นฐานสำคัญของพลังอำนาจแห่งชาติ แบ่งได้ 4 องค์ประกอบ ได้แก่ กำลังอำนาจทางการเมือง กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ กำลังอำนาจ ทางสังคม-จิตวิทยาและกำลังอำนาจทางทหาร องค์ประกอบเหล่านี้จำเป็นต้องมีครบทั้ง 4 องค์ประกอบ หากขาดองค์ประกอบหลักอย่างหนึ่งอย่างใดลงไป พลังอำนาจแห่งชาติก็จะขาด ความสมบูรณ์ลงอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาเรื่องยุทธศาสตร์นั้นเป็นการศึกษาเรื่องของ แนวความคิด ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะของสถาบัน หรือตามแนวความคิดของแต่ละบุคคล ตัวอย่างเช่น โรงเรียนเสนาธิการทหารบกสหรัฐอเมริกา กำลังอำนาจทางภูมิศาสตร์ ของประเทศ เป็นองค์ประกอบที่ 5 ของพลังอำนาจแห่งชาติ โดยเพิ่มเติมจากองค์ประกอบที่เป็น พื้นฐานสำคัญ 4 องค์ประกอบ เพราะลักษณะทางภูมิศาสตร์มีส่วนสำคัญในการทำให้เกิดอิทธิพล หรืออาจก่อให้เกิดความได้เปรียบ หรือเสียเปรียบระหว่างประเทศได้ เช่น ประเทศที่มีลักษณะ ถูกบีบบังคับจากประเทศอื่น โดยไม่มีทางออกสู่ทะเล และจำเป็นต้องอาศัยเส้นทางคมนาคมของ ประเทศอื่นเพื่อนำสินค้าจำเป็นเข้าสู่ประเทศของตน จะมีลักษณะถูกบั่นทอนพลังอำนาจแห่งชาติ จากลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศได้ นอกจากนี้ ปัจจัยในการพิจารณากำลังอำนาจทาง ภูมิศาสตร์ ได้แก่ ขนาด และรูปร่างของประเทศ จำนวน และลักษณะของประชากร แร่ และ พลังงาน ถือว่ามีความสำคัญต่อความได้เปรียบ หรือเสียเปรียบระหว่างประเทศได้เช่นเดียวกัน โดยลักษณะขององค์ประกอบหลักของพลังอำนาจแห่งชาติ (พล.ต พจน์ พงษ์สุวรรณ, 2536, หน้า 64-74) มีดังนี้

3.2.1 กำลังอำนาจทางการเมือง คือ กำลังอำนาจในการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ที่ใช้อำนาจปกครองและการปกครองสังคมระดับชาติ เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม โดยต้องเป็นการดำเนินการที่ได้รับการยอมรับจากสังคม และเมื่อก้าวถึงสังคมในระดับชาติที่มีอิทธิพลก่อให้เกิดพลังอำนาจแห่งชาติได้นั้นต้องมีรัฐบาลที่เป็นตัวแทนของสังคมระดับชาติเป็นผู้ใช้อำนาจในการตัดสินใจ ตกลงใจในการบริหารราชการแผ่นดินระดับสูง ดังนั้นประเทศใดหากมีรัฐบาลที่ดีและมีความสามารถในการบริหารประเทศ รวมทั้งสามารถโน้มน้าวจิตใจประชาชนให้บังเกิดความศรัทธาเชื่อถือได้ รัฐบาลนั้นก็จะมีความมั่นคง มีเสถียรภาพทางการเมืองที่ดี และสามารถใช้เครื่องมือของชาติไปในทางเหมาะสม และก่อให้เกิดการเพิ่มพูนและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติได้อย่างสูง และในทางที่กลับกันถ้ารัฐบาลสามารถใช้อำนาจทางการเมืองได้แล้ว ต่อให้ประเทศนั้นมีกำลังอำนาจในด้านอื่น ๆ ที่มากมายก็ตาม ก็จะไม่สามารถก่อให้เกิดการเพิ่มพูนและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติได้ นอกจากกำลังอำนาจทางการเมืองที่ดีจะสามารถเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ที่ใช้อำนาจปกครองและการปกครองสังคมในชาตินั้น ๆ ได้แล้ว กำลังอำนาจทางการเมืองยังสามารถจะเชื่อมความสัมพันธ์กับสังคมมนุษย์ที่นอกประเทศได้ หรือที่เรียกว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ” กำลังอำนาจที่สามารถเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ อาจเรียกอีกอย่างว่า “กำลังอำนาจทางการทูต” ประเทศทั้งหลาย ย่อมอาศัยคุณภาพทางการทูตของตนในการรักษาพลังอำนาจ และผลประโยชน์ของชาติในวงการเมืองระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องรักษาประสิทธิภาพทางการทูต ให้อยู่ในระดับสูงคงที่อยู่เสมอ เพราะความสามารถทางการทูตในต่างประเทศ ย่อมอำนวยความสะดวกในการจูงใจให้ชาติอื่นมีความเห็นสอดคล้องกันหรือประนีประนอมกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของชาติตนได้ อย่างไรก็ตาม กำลังอำนาจทางการทูต ก็เป็นปัจจัยสำคัญในการช่วยให้มีน้ำหนักในการเจรจาทางการทูตอยู่มีใช้น้อย เนื่องจากประเทศใดที่มีกำลังอำนาจทางการทหารที่มากกว่า ย่อมจะให้กำลังอำนาจทางการทูตในการทำประเทศอื่น ๆ คล้อยตามประเทศตนได้ง่ายขึ้นเพราะเกิดการเกรงกลัวในแสนยานุภาพของกำลังอำนาจทางการทหารที่มากกว่านั่นเอง กำลังอำนาจทางการเมืองส่วนใหญ่จะมีปัจจัยต่าง ๆ หลายประการด้วยกัน เช่น อุปนิสัยของพลเมือง ความโน้มเอียงทางการเมือง ระบบการปกครอง ระบบพรรคการเมือง อุดมการณ์ทางการเมือง กลุ่มอิทธิพล หรือกลุ่มผลประโยชน์ เสถียรภาพทางการเมืองและความเหมาะสมในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เป็นต้น ดังนั้น จำเป็นต้องอาศัยความสามารถในการผสมผสานปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวให้เกิดขึ้นกำลังอำนาจทางการเมืองด้วย

3.2.2 กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ คือ กำลังอำนาจในการดำเนินกิจการทั้งหลายที่เกี่ยวกับการผลิต การแลกเปลี่ยน และการอุปโภค สินค้าและบริการของมนุษย์ ในสังคมระดับชาติ กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ จะมีมากหรือน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการผสมผสาน

ระหว่างปัจจัยทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ คุณภาพ จำนวน และชนิดของทรัพยากรธรรมชาติ ที่จะนำเอามาใช้ได้ รวมทั้งกำลังคนของชาติด้วย กำลังคนของชาตินี้ ไม่ได้หมายความเฉพาะจำนวน อย่างเดียว แต่หมายรวมถึงกำลังคนที่มีคุณภาพ และมีความสามารถทางอุตสาหกรรมการค้าและ เกษตรกรรมด้วย ชาติใดมีทรัพยากรธรรมชาติสมบูรณ์ และคนในชาติมีความรู้ความสามารถที่จะ นำเอามาใช้ประโยชน์ได้ทั้งในด้านการผลิต การจำหน่าย ก็ย่อมถือว่า ชาตินั้นมีกำลังอำนาจทาง เศรษฐกิจมั่นคง กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจของชาติ อาจนำไปใช้เป็นประโยชน์แก่ชาติได้ เช่นเดียวกับกำลังอำนาจทางทหาร กล่าวคือ ในประการแรก อาจใช้เพื่อบังคับหรือคุกคามทาง เศรษฐกิจต่อชาติอื่น เพื่อให้ประเทศอื่นดำเนินการไปตามความต้องการของประเทศตนอีกประการ หนึ่ง ก็คือ การใช้ ซึ่งไม่ใช่เป็นลักษณะบังคับโดยตรง แต่เป็นการใช้ เพื่อทำความเสียหาย หรือให้ เกิดความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มอาหรับได้ใช้น้ำมันเป็นอาวุธ ภาวะวิกฤตจากการขึ้นราคาน้ำมันทุกปี มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของทุกประเทศ การขึ้นราคาน้ำมันเป็นตัวกระตุ้นให้ภาวะ เงินเพื่ออุดหนุนอยู่ตลอดไป นอกจากนั้นแล้ว การดำเนินการงดการส่งสินค้าเข้าประเทศ และลดการ ส่งสินค้าออกของประเทศเป้าหมาย (Embargo) หรือการกำหนดโควตาการส่งสินค้าเข้า ก็เป็น วิธีการอย่างหนึ่ง ในการทำให้ฐานของกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจของอีกฝ่ายหนึ่งอ่อนแอลงได้ด้วย

3.2.3 กำลังอำนาจทางสังคม-จิตวิทยา คือ กำลังอำนาจในการที่ทำให้มนุษย์ที่อยู่ ร่วมกันในสังคมมีการติดต่อเชื่อมความสัมพันธ์กันอย่างสงบสุขอยู่เสมอ และความสัมพันธ์เหล่านี้ จะประกอบเป็น โครงสร้างของสังคม (Social structure) ซึ่งจะมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของบุคคล เป็นอย่างมาก ด้วยการผสมผสานปัจจัยทางสังคม-จิตวิทยา ได้แก่ ลักษณะและความเข้มแข็งของ พลเมือง (จำนวน คุณภาพ ความสามารถทั้งทางร่างกาย และจิตใจ) และลักษณะความเข้มแข็งของ สถาบันทางสังคม (สถาบันทางการเมือง ครอบครัว ศาสนา และสถาบันทางการศึกษา) ให้เกิดความ สมดุล และเมื่อผสมผสานกันแล้วจะก่อให้เกิดวัฒนธรรมของชาติขึ้น ซึ่งเป็นผลต่อการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติเป็นอย่างมาก สำหรับองค์ประกอบด้านกำลังอำนาจทางสังคม-จิตวิทยา (Socio psychology) นั้น โรงเรียนเสนาธิการทหารบกสหรัฐอเมริกา ได้พัฒนาขึ้นเป็น “เจตจำนงของชาติ” (National will) ซึ่งมีลักษณะเป็นผลรวมของทรัพยากรของบุคคลในชาตินั้น และเป็นลักษณะของ นามธรรม คือ ไม่สามารถที่จะจับต้องได้แต่พิจารณาว่า น่าจะเป็นอิทธิพล อย่างไรก็ตาม เรื่อง เจตจำนงของชาตินั้น อาจกล่าวได้ว่า ยังไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะสามารถวัดได้อย่างถูกต้อง และ แน่นนอน แต่ก็อาจอนุมานได้จากความรู้ เหตุผลทางตรรกวิทยา (Psychological factor) ปัจจัยทั้งสอง ประการนี้ มีรายละเอียดในการพิจารณาแตกต่างกัน และจะนำมากล่าวไว้ในเรื่องของกรณีศึกษา องค์ประกอบของพลังอำนาจแห่งชาติต่อไป อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตที่ควรพิจารณาในปัจจุบัน ว่า กำลังอำนาจทางสังคมจิตวิทยา แต่เพียงอย่างเดียว นับว่ายังไม่เพียงพอในการใช้เป็นเครื่องมือของ

ชาติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติได้สำเร็จ แต่จะต้องอาศัยกำลังอำนาจทางจิตวิทยา ซึ่งมีความสำคัญมากในปัจจุบันเสริมเข้าไปอีกด้วย เพื่อให้มีหลักประกันในความสำเร็จมากยิ่งขึ้น กำลังอำนาจทางสังคม-จิตวิทยาเหล่านี้ ได้แก่ ความสามัคคีของคนในชาติ คุณลักษณะประจำชาติ บทบาทและแนวความคิดในการดำเนินชีวิต

3.2.4 กำลังอำนาจทางทหาร คือ กำลังอำนาจในการรบ และแสนยานุภาพของ อาวุธยุทโธปกรณ์ รวมถึงทักษะ (Skill) และขวัญ (Morale) ของหน่วยทหาร คุณภาพของผู้นำทาง ทหาร ความอ่อนตัว ความคล่องแคล่วในการเคลื่อนที่ (Mobility) ในโลกปัจจุบัน ผลจากการสำรวจ กำลังอำนาจทางทหารระหว่างประเทศ ปรากฏว่า ประเทศส่วนมากในโลกจำนวน 162 ประเทศ ต่างสงวนกำลังทางทหารไว้ในประเทศของตนเป็นสำคัญ ด้วยวัตถุประสงค์ทางการเมือง และไม่คิด ที่จะนำไปใช้ในสงคราม การซ้อมรบในสนามกระทำเพียงบางครั้งเท่านั้น อาวุธยุทโธปกรณ์ที่บรรจุ ให้กองทัพส่วนใหญ่มีเพียงขนาดเบา ก่อนข้างจะเป็นในลักษณะของกำลังตำรวจมากกว่ากำลังทหาร ดังนั้น จิตความสามารถทางทหารที่แท้จริงของกองทัพ จึงถูกจำกัดอยู่เฉพาะเพื่อการป้องกันดินแดน ประเทศของตนนอกจากจะใช้ในวัตถุประสงค์ของการรุกรานประเทศอื่นเท่านั้น การประเมินค่า จิตความสามารถกำลังรบ (Combat capabilities) ให้ถูกต้อง และใกล้เคียงความเป็นจริงที่สุด จะต้อง พยายามหามาตรการ หรือวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเฉพาะ มาวัดสิ่งที่จับต้องไม่ได้นี้ให้ได้ วิธีการที่ใช้ได้ผลวิธีหนึ่ง ก็คือ การหาปัจจัยต่าง ๆ มาเปลี่ยนเป็นค่าคงที่ หรือเป็นค่าสัมประสิทธิ์ (Coefficient) เพื่อใช้เป็นมาตรฐานสำหรับวัดกำลังอำนาจทางทหารเปรียบเทียบ ปัจจัยในการประเมิน ค่าจิตความสามารถกำลังรบ แบ่งออกได้เป็น 4 ประการ ได้แก่ คุณภาพกำลังพล (Manpower quality) ประสิทธิภาพของอาวุธ (Weapon effectiveness) โครงสร้างพื้นฐานและสนับสนุนทางการส่งกำลัง บำรุง (Infrastructure and logistical support) และคุณภาพของการจัดหน่วย (Organizational quality)

### 3.3 การวิเคราะห์องค์ประกอบของพลังอำนาจแห่งชาติ

การวิเคราะห์องค์ประกอบของพลังอำนาจแห่งชาตินั้น อาศัยการตั้งคำถามต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบแต่ละองค์ประกอบ คำถามต่อไปนี้เป็นเพียงตัวอย่างเท่านั้น ที่ใช้สำหรับ การวิเคราะห์ (พล.ต พจน์ พงษ์สุวรรณ, 2536, หน้า 74-80) ดังนี้

#### 3.3.1 กำลังอำนาจทางการเมือง

##### 3.3.1.1 องค์ประกอบทางการเมือง

3.3.1.1.1 แนวความคิดทางการเมือง ทำที่ และค่านิยม ที่จะมีอิทธิพลต่อ การกำหนดนโยบาย มีอะไรบ้าง? (ทั้งข้อจำกัด และข้อสนับสนุน)

3.3.1.1.2 เป้าหมายและวัตถุประสงค์ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้จากนโยบาย และจากแถลงการณ์ควมมีอะไรบ้าง? ผลประ โยชน์ นโยบาย และขนบธรรมเนียม ประเพณีน่าจะ

เป็นอย่างไรในอนาคต?

3.3.1.1.3 กลุ่มผลประโยชน์/ กลุ่มอิทธิพลที่มีอยู่ในระบบการเมืองมีขนาดใด?

3.3.1.1.4 การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นอย่างไร? และบทบาทของพรรค

การเมืองที่แสดงออกในระบบการเมือง มีอะไรบ้าง?

3.3.1.2 ความเคลื่อนไหวทางการเมือง

3.3.1.2.1 อำนาจในการตัดสินใจเป็นแบบรวมการ หรือแยกการในระบบการเมือง? ศูนย์กลางของกำลังอำนาจทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพอยู่ที่ไหน?

3.3.1.2.2 กลุ่มผลประโยชน์/ กลุ่มอิทธิพลที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมีอะไรบ้าง?

3.3.1.2.3 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายของผู้นำทางการเมืองซึ่งขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพ วิธีการ และทัศนคติของผู้นำทางการเมืองนั้น มีอะไรบ้าง?

3.3.1.3 การพัฒนาทางการเมือง

3.3.1.3.1 ภาวะผู้นำทางการเมืองยอมรับ หรือตอบโต้ เพื่อเปลี่ยนแปลงความต้องการต่าง ๆ ในระบบการเมืองเป็นอย่างไร?

3.3.1.3.2 โครงสร้างและกฎหมายรัฐธรรมนูญของระบบมีความอ่อนตัวหรือไม่ ที่จะยินยอมให้มีการแก้ไขตามความจำเป็น

3.3.1.3.3 กลุ่มสังคมต่าง ๆ พอใจระบบการเมืองที่ตอบสนองความต้องการของกลุ่มเพียงใด?

3.3.1.3.4 รูปแบบของรัฐบาล และแนวทางการเมืองในปัจจุบัน จะยังเป็นอยู่ในรูปเดิมต่อไปหรือไม่?

3.3.1.4 ชีตความสามารถทางการเมือง

3.3.1.4.1 ระบบทางการเมืองให้ความร่วมมือชิตความสามารถต่อไปนี้เพียงใด?

ก. การผสมผสานทางภูมิศาสตร์

ข. การร่วมมือของประชาชน

ค. ระบบอำนาจการ

ง. การแก้ปัญหา และการตัดสินใจ

จ. การบริหาร และตุลาการ

ฉ. การระดมสรรพกำลังทางพลเรือน

3.3.1.4.1 จุดอ่อนของชิตความสามารถข้างต้น มีผลกระทบต่อผู้นำเอาพลังอำนาจแห่งชาติไปใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด?

### 3.3.1.5 แนวทางการเมืองระหว่างประเทศ

3.3.1.5.1 อะไรบ้างที่จะทำให้รัฐต่าง ๆ และองค์การทางการเมืองระหว่างประเทศมีท่าที และความโน้มเอียงที่จะเป็นปฏิปักษ์ หรือให้ความร่วมมือหรือไม่ ก็วางเฉยไม่เข้าร่วมด้วย?

3.3.1.5.2 รัฐอื่น ๆ และองค์การทางการเมืองระหว่างประเทศ สามารถก่ออิทธิพลในการดำเนินการทางการเมืองได้เพียงใด?

3.3.1.5.3 สถานการณ์ของโลกเป็นปัจจัยในการดำเนินการทางการเมืองได้เพียงใด?

### 3.3.2 กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ

#### 3.3.2.1 โครงสร้างการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ

3.3.2.1.1 เศรษฐกิจเป็นแบบเศรษฐกิจการตลาด หรือเป็นเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์วางแผน โดยส่วนกลาง (แบบรวมศูนย์จะมีศักยภาพสูงกว่า)

3.3.2.1.2 รัฐใช้อำนาจทางเศรษฐกิจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างไร?

#### 3.3.2.2 ศักยภาพการผลิต

3.3.2.2.1 ค่าใช้จ่ายของรัฐในการป้องกันประเทศ คิดมูลค่าที่เปอร์เซ็นต์ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (GNP)?

3.3.2.2.1 การอุตสาหกรรมมีขีดความสามารถที่จะสนับสนุนการสงครามได้เพียงใด? (ในทางเกษตรกรรม หัตถกรรมและบริการ)

#### 3.3.2.3 โครงสร้างทางด้านเงินทุน

3.3.2.3.1 การขนส่งของรัฐสามารถดำเนินการระดมสรรพกำลังได้หรือไม่? โครงข่ายการขนส่งมีจุดอ่อนหรือไม่?

3.3.2.3.2 การคมนาคมอะไรที่เป็นของรัฐ?

3.3.2.3.3 ระบบการเงินของรัฐมีเสถียรภาพเพียงใด?

#### 3.3.2.4 ทรัพยากรของชาติ

3.3.2.4.1 รัฐสามารถเลี้ยงตัวเองได้หรือไม่? หากเลี้ยงตัวเองไม่ได้ อาศัยการส่งเข้าออกที่ใดบ้าง?

3.3.2.4.2 สถานภาพของการจัดการทางเกษตรกรรมเป็นอย่างไร? ใช้เครื่องจักรกลทางการเกษตร และนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการเกษตรเป็นอย่างไร?

3.3.2.4.3 แร่และทรัพยากรด้านพลังงานที่รัฐสามารถนำมาพัฒนาใช้ให้เป็นประโยชน์ มีอะไรบ้าง?

3.3.2.4.4 รัฐจำเป็นต้องตั้งทรัพยากรเข้ามา เพื่อกิจการอุตสาหกรรมหรือไม่? ถ้าจำเป็นสั่งเข้ามาจากที่ใด?

3.3.2.4.5 พลังงานที่นำมาใช้ได้มาอย่างไร? พลังงานที่ใช้เป็นแบบใด?

3.3.2.4.6 รัฐสั่งพลังงานเข้ามาใช้ในประเทศหรือเปล่า? หากสั่งเข้า สั่งจากที่ใด?

3.3.2.5 สภาพทางเศรษฐกิจทั่วไป

3.3.2.5.1 ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ เฉลี่ยต่อคนต่อปี (GNP Per Capita) มีค่าเท่าใด? ผลิตภัณฑ์ประชาชาติต่อคนต่อปีอัตราความเจริญเติบโต เป็นอย่างไร?

3.3.2.5.2 ประชาชนประกอบอาชีพอย่างไร? มีเปอร์เซ็นต์เท่าใด? ประกอบอาชีพเกษตรหัตถกรรม และในโรงงานอุตสาหกรรม ประชาชนที่ว่างงานมีเท่าใด?

3.3.2.5.3 ประชาชนที่ใช้แรงงานมีความชำนาญระดับใด?

3.3.2.6 การค้าต่างประเทศ

3.3.2.6.1 บทบาทของเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นอย่างไร?

3.3.2.6.2 รัฐสามารถควบคุมการค้าระหว่างประเทศได้หรือไม่?

3.3.2.7 ฐานะทางการเงินระหว่างประเทศ

3.3.2.7.1 คลังสำรองเงินอยู่ในฐานะใดเปรียบ หรือเสียเปรียบ?

3.3.2.7.2 รัฐมีการลงทุนเป็นแบบผู้สั่งเข้า หรือผู้ส่งออกแต่ผู้เดียวหรือไม่?

3.3.2.7.3 รัฐบาลประกอบธุรกิจแบบผูกขาดตัดตอนหรือไม่?

3.3.2.7.4 รัฐได้รับการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศหรือไม่?

3.3.2.7.5 รัฐต้องขึ้นอยู่กับความช่วยเหลือขององค์การเศรษฐกิจระหว่างประเทศหรือไม่? ถ้าต้องขึ้นอยู่กับความช่วยเหลือขององค์การเศรษฐกิจระหว่างประเทศนั้นมีบทบาทอย่างไรบ้างต่อเศรษฐกิจของประเทศ?

3.3.3 กำลังอำนาจทางสังคม-จิตวิทยา หรือกำลังอำนาจทางเจตจำนงแห่งชาติ ซึ่งเจตจำนงแห่งชาติ คือ ผลรวมของทรัพยากรมนุษย์ภายในชาติ ซึ่งเป็นกำลังอำนาจอันหนึ่งที่ไม่สามารถจับต้องได้ แต่ก็พิจารณาได้ว่า ก่อให้เกิดอิทธิพล การวิเคราะห์กระทำได้โดยการแยกพิจารณาออกเป็น 2 ปัจจัยด้วยกัน

3.3.3.1 ปัจจัยทางสังคมวิทยา

3.3.3.1.1 ความเชื่อ ทศนคติ และค่านิยมของประชาชนอะไรบ้าง ที่มีอิทธิพลต่ออำนาจการตัดสินใจของรัฐ

3.3.3.1.2 อะไรคือการจูงใจที่สำคัญของสังคม?

3.3.3.1.3 บทบาทของสถาบันทางสังคมของรัฐมีอย่างไร? สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา เป็นอย่างไร?

3.3.3.1.4 ชนกลุ่มน้อยและความแตกต่างทางภาษา ก่อให้เกิดจุดอ่อนแก่สังคมหรือไม่?

3.3.3.1.5 สุขภาพของประชาชนเป็นอย่างไร? ช่วงชีวิต การป้องกัน และรักษาโรค อาหารการกิน ความปรารถนาของสังคมเป็นอย่างไร? กลุ่มชนชั้นกลางมีขนาดใหญ่หรือไม่?

3.3.3.1.6 รัฐมีรัฐบาลที่มีคุณภาพหรือไม่? ลักษณะของภาวะผู้นำทางรัฐบาลทางการศึกษาและทางเศรษฐกิจ เป็นอย่างไร?

3.3.3.2 ปัจจัยทางจิตวิทยา

3.3.3.2.1 บทบาททางจิตวิทยาภายในรัฐมีอย่างไรบ้าง?

3.3.3.2.2 สื่อโฆษณาที่ใช้ในการติดต่อของรัฐมีผลกระทบต่อรูปแบบ (Formation) และลักษณะประจำชาติอย่างไร?

3.3.3.2.3 ลักษณะประจำชาติเหมาะสมดีหรือไม่?

3.3.3.2.4 ความสามัคคีภายในชาติเพียงพอที่จะสนับสนุนนโยบายของรัฐหรือไม่? และจะสิ้นสุดลงเมื่อใด?

3.3.4 กำลังอำนาจทางการเมือง

3.3.4.1 ขนาดและการประกอบกำลัง

3.3.4.1.1 กำลังรบเหล่าต่าง ๆ มีขนาดเท่าใด? กำลังรบเหล่าทัพใดที่มีอิทธิพลเหนือเหล่าทัพอื่น?

3.3.4.1.2 กำลังกึ่งทหารมีพร้อมที่จะใช้การได้หรือไม่? หากมี จะมีขนาดใด? การจัดหน่วยและศักยภาพทางการเมืองเป็นอย่างไร?

3.3.4.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างกำลังทหาร และตำรวจเป็นอย่างไร?

3.3.4.2 การจัดหน่วยและยุทธภัณฑ์

3.3.4.2.1 ยุทธภัณฑ์ของกำลังทหารเริ่มต้นได้มาจากแหล่งใด? ชิ้นส่วนอะไหล่มีใช้การได้หรือไม่?

3.3.4.2.2 ความสามารถทางการส่งกำลังบำรุงทางทหารได้สัดส่วนกับเศรษฐกิจทางด้านพลเรือนมากน้อยเพียงใด?

3.3.4.2.3 สถานภาพทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นอย่างไร?



3.3.4.2.4 ความสามารถทางการส่งกำลังเพิ่มเติม การก่อสร้าง การขนส่ง การขนส่งกลับ มีเพียงใด

3.3.4.3 ความพร้อมรบทางทหาร

3.3.4.3.1 กำลังรบตั้งอยู่ที่ไหน?

3.3.4.3.2 ยุทธภัณฑ์สำหรับเคลื่อนย้ายกำลังรบมีใช้การได้เพียงใด?

3.3.4.4 หลักนิยมในการใช้กำลังทหาร

3.3.4.4.1 มีหลักนิยมเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารที่เขียนไว้หรือไม่?

3.3.4.4.2 ในประวัติศาสตร์ รัฐได้เคยใช้กำลังทหารอะไรมาแล้ว?

3.3.4.4.3 การจัดกำลังทหาร และการจัดฝ่ายอำนวยการเป็นอย่างไร?

3.3.4.4.4 กำลังทหารอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนที่มีอำนาจปกครองหรือไม่?

3.3.4.5 ศักยภาพของเศรษฐกิจ

3.3.4.5.1 มีกำลังกองหนุนเข้าประจำการอยู่บ้างหรือไม่?

3.3.4.5.2 ใช้เวลานานเท่าใดในการเรียกระดมกองหนุนเข้าประจำการ?

3.3.4.5.3 ความสามารถของรัฐในการระดมพลขนาดใหญ่?

3.3.4.6 พันธมิตร

3.3.4.6.1 พันธมิตรมีชนิดใดบ้าง? พันธมิตรมีประสิทธิภาพหรือไม่?

3.3.4.6.2 ผลประโยชน์ร่วมกันของพันธมิตรมีอะไรบ้าง? ผลประโยชน์ขัดกันหรือไม่?

3.3.4.6.3 พันธกิจทั่ว ๆ ไปของพันธมิตรมีอะไรบ้าง? พันธมิตรช่วยเหลือสมาชิกของตนอะไรบ้าง?

3.3.5 กำลังอำนาจทางภูมิศาสตร์ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศ เป็นพื้นฐานทำให้เกิดพลังอำนาจแก่ประเทศของตนได้ แต่ปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ตามที่จะพิจารณาต่อไปนี้จะต้องระลึกไว้เสมอว่า บางปัจจัยอาจมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยอื่น ๆ และเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของพลังอำนาจแห่งชาติอื่น ๆ ด้วย

3.3.5.1 ขนาดและรูปร่าง

3.3.5.1.1 ประเทศมีพื้นที่เพียงพอที่จะดำเนินการตั้งรับทางลึกได้หรือไม่? และมีความลึกพอที่จะอำนวยความสะดวกต่อการรบที่ต่อเนื่องกัน เมื่อถูกโจมตีทางอากาศ และจรวดหรือไม่?

3.3.5.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรูปร่างกับความลึกของประเทศเป็นอย่างไร? ระบบทางการเมืองและทางเศรษฐกิจผสมผสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือไม่? รูปร่างของประเทศมีผลกระทบต่อ การขนส่ง และการคมนาคมอย่างไรบ้าง?

### 3.3.5.2 ลักษณะภูมิประเทศ

3.3.5.2.1 ลักษณะภูมิประเทศเป็นแบบใด? ลักษณะภูมิประเทศมีแนวโน้มที่จะแบ่งออกเป็น ส่วน ๆ หรือไม่?

3.3.5.2.2 ภูมิประเทศที่สำคัญเกี่ยวเนื่องหรือไม่เกี่ยวเนื่องแก่ประเทศ?

3.3.5.2.3 ลักษณะของพื้นภูมิประเทศตามแนวชายแดน สามารถใช้เป็นสิ่งกีดขวางทางธรรมชาติสำหรับการตั้งรับได้หรือไม่?

### 3.3.5.3 ที่ตั้ง

3.3.5.3.1 ที่ตั้งของประเทศได้รับการยอมรับนับถือจากประเทศอื่น ๆ หรือไม่? ประเทศเพื่อนบ้านแข็งแรงหรืออ่อนแอ?

3.3.5.3.2 ที่ตั้งของประเทศมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์แก่ประเทศอื่น ๆ หรือไม่? โดยเฉพาะเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่สำคัญ ๆ

3.3.5.3.3 อะไรบ้างที่มีผลกระทบต่อที่ตั้งของประเทศทั้งทางการเมืองและพันธมิตรทางทหาร ทาง การขนส่ง และทางเกษตรกรรม?

### 3.3.5.4 ภูมิอากาศ

3.3.5.4.1 ลมฟ้าอากาศมีผลต่อสุขภาพ และพลานามัยของประชาชนภายในพื้นที่อย่างไร? ลมฟ้าอากาศอำนวยความสะดวกการปฏิบัติงานมนุษย์ได้อย่างดีที่สุดหรือไม่? ผลผลิตอาหารได้เพียงพอหรือไม่? ลมฟ้าอากาศก่อให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติงานของทหารหรือไม่?

3.3.5.4.2 ลมฟ้าอากาศมีผลกระทบต่อระบบการขนส่งภายในประเทศ และการเคลื่อนย้ายในภูมิภาคหรือไม่?

3.3.5.4.3 จำนวนน้ำฝน การกระจายของฝนตามฤดูกาล และความแน่นอนของฝน และมีอุณหภูมิต่ำเท่าใด?

### 3.3.5.5 พืชและดิน

3.3.5.5.1 ชนิดของดินที่สามารถจะทำการเกษตรมีอะไรบ้าง?

3.3.5.5.2 พื้นที่ที่มีอยู่มีผลสำคัญแก่การอยู่อาศัย หรือการคมนาคมภายในประเทศหรือไม่?

### 3.3.5.6 แร่และพลังงาน

3.3.5.6.1 ชนิดของทรัพยากรประเภทแร่ และพลังงานที่มีคุณค่าทาง  
ยุทธศาสตร์ หรือทางการค้ามีอะไรบ้าง?

3.3.5.6.2 อะไรบ้างที่เป็นจุดอ่อนของทรัพยากรเหล่านั้น?

3.3.5.6.3 ทรัพยากรอะไรบ้างที่จำเป็นต้องสั่งเข้า? ถ้าต้องสั่งเข้าสั่งจาก  
ที่ใด?

3.3.5.7 ประชาชน

3.3.5.7.1 ประชาชนของรัฐมีจำนวนเท่าใด? ประชาชนจำนวนเท่าใด  
ที่สามารถสนับสนุนรัฐ?

3.3.5.7.2 อัตราการเจริญเติบโตของประชาชนมีเท่าใด? จำนวนเปอร์เซ็นต์  
ของคนว่างงานกับคนที่ใช้แรงงาน? ประชาชนมีจำนวนได้สัดส่วนกับอัตราการเจริญเติบโตทาง  
เศรษฐกิจหรือไม่?

3.3.5.7.3 การอยู่อาศัยของประชาชนโดยทั่วไปเป็นแบบใด? ประชาชน  
ในชนบทกับประชาชนในเมืองมีส่วนต่างกันอย่างไรบ้าง? อะไรบ้างที่เป็นจุดอ่อน และจุดแข็งของ  
ประชาชนในชนบท และในเมือง?

3.3.5.7.4 จำนวนประชาชนต่อตารางกิโลเมตรมีเท่าใด?

3.3.5.7.5 กำลังทหารมีจำนวนเท่าใด? ระดับการศึกษาเป็นอย่างไร?

3.3.5.8 คุณลักษณะของประชาชน

3.3.5.8.1 ประชาชนในรัฐประกอบด้วยหลายเชื้อชาติหรือไม่? ถ้าหากมี  
หลายเชื้อชาติมีอะไรเป็นหลักในการปรับให้เข้ากัน?

3.3.5.8.2 ปัญหาเรื่องเชื้อชาติมีผลกระทบต่อกำลังของคนในชาติเป็น  
ส่วนรวมหรือไม่?

3.3.5.8.3 ศาสนาอะไรบ้างที่ประชาชนเคารพนับถือมากที่สุด? ประชาชน  
สามารถเลือกนับถือศาสนาได้โดยอิสระหรือไม่?

3.3.5.8.4 ภาษาประจำชาติคืออะไร? จำนวนเปอร์เซ็นต์ของประชาชนที่  
พูดภาษาประจำชาติได้? ประชาชนรู้หนังสือจำนวนเท่าใด?

3.3.5.8.5 มีการกระจายการปฏิบัติงานในชนบทที่สำคัญ ๆ ทั่วทั้งประเทศ  
หรือมีการจำกัดเป็นพื้นที่ชนบทไว้บางแห่ง?

3.4 การประเมินพลังอำนาจแห่งชาติ

พลังอำนาจแห่งชาตินั้น อาจประเมินผลออกมาเป็นตัวเลขทางคณิตศาสตร์ได้โดย  
การเปรียบเทียบพลังอำนาจแห่งชาติของประเทศอื่นประกอบด้วย เพื่อจะได้ทราบว่า พลังอำนาจ

แห่งชาติของประเทศใดมีมากน้อยกว่ากันเท่าใด โดย Cline ได้คิดสูตร (Formula) ในการคิดคำนวณพลังอำนาจแห่งชาติไว้ (Cline, 1980, p. 22 อ้างถึงใน พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536) ดังนี้

$$P_p = (C + E + M) \times (S + W) \quad (2-1)$$

โดยที่  $P_p$  = Perceived power

$C$  = Critical Mass

$E$  = Economic Capability

$M$  = Military Capability

$S$  = Strategic Purpose

$W$  = Will To Pursue National Strategy

ตามแนวความคิดของ Cline นั้น พลังอำนาจแห่งชาติโดยแท้จริงประกอบขึ้นด้วยยุทธศาสตร์ การทหาร การเศรษฐกิจ การเมือง และความอ่อนแอ หรือจุดอ่อนของชาติ พลังอำนาจแห่งชาติ มิใช่จะเพียงแต่กำหนดขึ้นจากกำลังทหารและสถานที่ตั้งทางทหารของชาติเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงขนาดและที่ตั้งของประเทศ ลักษณะของพรมแดน ประชาชน ทรัพยากรธรรมชาติ โครงสร้างทางเศรษฐกิจการพัฒนาทางเทคโนโลยี กำลังงบประมาณ การรวมกลุ่มชนเผ่าต่าง ๆ สังคมวิทยา เสถียรภาพ ของกรรมวิธีทางการเมือง และการตัดสินใจ และประการสุดท้าย ก็คือ ความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของคนในชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยที่จับต้องไม่ได้ (ปัจจัยที่ไม่มีตัวตน) อีกด้วย (พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536)

$$C = \text{Critical Mass} = \text{Population} + \text{Territory} \quad (2-2)$$

ปัจจัยนี้ประการแรก Cline ได้กำหนดขึ้นจากจำนวนพลเมือง และขนาดพื้นที่ของแต่ละประเทศ แล้วกำหนดขึ้นเป็นตัวเลขเปรียบเทียบ สำหรับสถิติตัวเลขของพลเมืองในโลก ปี ค.ศ. 1978 จำนวน 162 ประเทศอย่างคร่าว ๆ มีประมาณ 4,358 ล้านคน และจำนวนประเทศที่มีพลเมืองเกินกว่า 50 ล้านคน มีอยู่ด้วยกัน 16 ประเทศ ตามแนวความคิดของ ดร. ไคลน์ นั้น ประเทศที่มีพลเมืองเกินกว่า 50 ล้านคน ถือว่าเป็นประเทศที่มีพลังอำนาจของโลก (World power) ประเทศเหล่านี้ ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน อินเดีย โซเวียต สหรัฐอเมริกา อินโดนีเซีย บราซิล ญี่ปุ่น บังกลาเทศ ปากีสถาน ไนจีเรีย เม็กซิโก เยอรมัน อิตาลี อังกฤษ ฝรั่งเศส และเวียดนาม ตามลำดับ ปัจจุบันประเทศไทยมีพลเมืองประมาณ 60 ล้านคน จึงน่าจะถือว่าเป็นประเทศที่มีพลังอำนาจของโลกอีกประเทศหนึ่งด้วย (ปัจจัยที่ไม่มีตัวตน)

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ

แนวคิดด้านความมั่นคงแห่งชาติ เริ่มแรกเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในมุมมองด้านการทหาร ในยุคสมัยก่อนนั้นส่วนใหญ่มักจะเข้าใจกันว่าความมั่นคงแห่งชาติเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการทหาร

การสู้รบ หรือการสงครามโดยตรง เพราะเหตุว่าในสมัยก่อนนั้น ภัยคุกคามที่จะมีผลกระทบต่อประเทศชาติได้ ก็คือ การรุกรานด้วยกำลังทหารของต่างชาติที่พยายามเข้ายึดครอง หรือบังคับประเทศอื่นให้ปฏิบัติตามความต้องการ หากประเทศใดที่ถูกรุกรานมีกำลังทหารเข้มแข็ง มีการฝึกอย่างดี มีความอดทน และมีจิตใจต่อสู้ รวมถึงมีผู้นำทัพที่ดี มีความสามารถ ก็จะสามารป้องกันรักษาเอกราชและความมั่นคงปลอดภัยของชาติเอาไว้ได้ ดังนั้น ความอยู่รอดของชาติหรือความมั่นคงของชาติจึงขึ้นอยู่กับกำลังอำนาจทางทหารเป็นสำคัญ หลังจากนั้นในเวลาต่อมา ก็มีการพัฒนาองค์ความรู้ด้านความมั่นคงมาอย่างเป็นลำดับ องค์ความรู้ด้านความมั่นคงได้ขยายและครอบคลุมถึงเรื่องราวต่าง ๆ ไปในมุมมองที่กว้างขวางยิ่งขึ้นไม่ได้ที่จะมุ่งศึกษาเฉพาะเรื่องของการสงครามและการทหารเพียงอย่างเดียว แนวคิดมีความสอดคล้องกับคำกล่าวของ พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ (2536, หน้า 42) ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า “การทหารเป็นเพียงองค์ประกอบของพลังอำนาจของชาติอย่างหนึ่งเท่านั้น องค์ประกอบอย่างอื่นก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการทหาร ดังนั้น คำว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” (National security) จึงเกิดขึ้นตามมาภายหลังและนานาประเทศต่างก็ยอมรับกันทั่วไปว่า ความมั่นคงแห่งชาติ เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ อีกมากมาย อันได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม-จิตวิทยา และการเมือง เป็นต้น” การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเมืองระดับโลกรวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในปัจจุบันมีลักษณะของความขัดแย้งอยู่ในสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดความยุ่งยาก และสลับซับซ้อนกันมากขึ้นกว่าในอดีต ถึงแม้ว่าในยุคปัจจุบันแต่ละประเทศพ้นจากสถานการณ์แห่งสงครามแล้วก็ตาม แต่ก็ยังประสบกับปัญหาในเรื่องความปลอดภัยด้านอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งความปลอดภัย พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ (2536, หน้า 42) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ 2 ประการ โดยกล่าวไว้ว่า “1. ความไม่มั่นคงปลอดภัย อาจเกิดขึ้นจากประเทศที่มีความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ของชาติ (National interests) ทำให้มีการสะสมกำลังรบไว้อย่างมากมายมหาศาลเกินความจำเป็น ซึ่งการกระทำเช่นนั้น อาจนำไปใช้ในการรุกรานหรือคุกคามอีกฝ่ายหนึ่งได้... 2. ความไม่มั่นคงปลอดภัย อาจเกิดปัญหาการคุกคาม (Threats) จากภายใน เช่น การก่อการร้ายของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในประเทศ เป็นต้น” ดังนั้น ความมั่นคงของชาติจึงเกี่ยวข้องกับบริบททางด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม-จิตวิทยา และด้านการทหาร ทั้งในสถานการณ์ปกติและในสถานการณ์สงคราม หากได้เจาะจงหรือเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของพลังอำนาจของชาติอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะไม่ และ พ.อ. (พิเศษ) โสภณ ศิริงาม (2558, หน้า 11) ได้กล่าวไว้ว่า “...ความไม่มั่นคงปลอดภัยของชาติ อาจเกิดขึ้นได้จากภัยคุกคามภายนอกประเทศ และปัญหาการคุกคามจากภายในประเทศ โดยต้องศึกษาสิ่งที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม-จิตวิทยาควบคู่กันไปกับด้านการทหาร” ทั้งในสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ที่เกิดสงคราม และการดำเนินการด้านความมั่นคงของชาติให้เกิดสถานการณ์ปกติ

ดีกว่าการดำเนินการด้านความมั่นคงของชาติโดยใช้สงคราม...” ดังนั้น สรุปได้ว่า การที่จะทำให้เกิดความมั่นคงแห่งชาติได้นั้นจะต้องทำให้พลังอำนาจแห่งชาติเกิดความมั่นคงให้ได้เสียก่อน

## 2.1 ความหมายของความมั่นคงแห่งชาติ

พล.ต พจน์ พงษ์สุวรรณ (2536, หน้า 43) ได้กล่าวไว้ว่า “คำว่า ‘ความมั่นคงแห่งชาติ’ หรือ ‘ความมั่นคงแห่งรัฐ’ ก็มีความหมายเหมือนกัน แม้ว่า ‘ชาติ’ กับ ‘รัฐ’ จะมีความหมายแตกต่างกันก็ตาม แต่ส่วนมากมักนิยมใช้ ‘ความมั่นคงแห่งชาติ’ มากกว่าตามหลักรัฐศาสตร์ในปัจจุบัน มักไม่นิยมใช้คำว่า ‘ชาติ’ แต่จะใช้คำว่า ‘รัฐชาติ’ (Nation-state) หรือ คำว่า ‘รัฐ’ (State) ดังนั้นก่อนที่จะวิเคราะห์หาความหมายที่แท้จริงของความมั่นคงแห่งชาติได้อย่างเหมาะสมนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาคำว่า ‘รัฐ’ ก่อน ซึ่งรัฐประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ ประชากร ดินแดน รัฐบาล อำนาจอธิปไตย ... เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของรัฐดังกล่าวแล้ว ความหมายของความมั่นคงของชาติก็น่าจะต้องเกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์กับองค์ประกอบของรัฐด้วย...” ดังนั้น ความหมายของความมั่นคงแห่งชาติน่าจะเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของรัฐ ได้แก่ ประชากร ดินแดน รัฐบาล อำนาจอธิปไตย และมีผู้ให้ความหมายของคำว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” ไว้ค่อนข้างจะไม่แตกต่างกันดังนี้

โรงเรียนเสนาธิการทหารบกของสหรัฐอเมริกา (USACGSC, 1980, p. 122) ได้ให้คำนิยามศัพท์ของความมั่นคงแห่งชาติไว้ “ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง การป้องกันชาติให้พ้นจากอันตรายทั้งปวง ได้แก่ การรุกรานจากภายนอก การจารกรรม การลาดตระเวนของข้าศึก การวินาศกรรม การบ่อนทำลาย การรบกวน และอิทธิพลอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงแก่ชาติ”

National Resilience Institute of Republic of Indonesia (1997, p.45) ให้ความหมายของความมั่นคงของชาติ ไว้ว่า “สภาวะการณ์ของชาติที่เต็มไปด้วย น้ำใจและพลังอำนาจของชาติที่สามารถตอบโต้สิ่งที่มากระทบได้อย่างรวดเร็ว สามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นครอบคลุมในทุกองค์ประกอบของรัฐ มีบูรณภาพที่เข้มแข็ง ไม่ง่ายต่อการทำลาย และต้องมีความพยายามที่จะไปให้ถึงจุดหมายของชาติ อันประกอบด้วย ความสามารถในการพัฒนาประเทศ ความพร้อมในการเผชิญหน้าและขจัดปัญหาทุกปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งภัยคุกคาม ปัญหาที่เป็นตัวถ่วง และปัญหาการรบกวนต่าง ๆ ทั้งที่มาจากภายนอกประเทศ หรือจากภายในเอง ทั้งที่เป็นภัยกระทบโดยตรง หรือที่เป็นผลกระทบในทางอ้อม ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะสามารถมั่นใจได้ในบูรณภาพแห่งดินแดน ความดำรงอยู่ของรัฐ ตลอดจนสามารถที่จะต่อสู้ไปจนถึงจุดหมายปลายทางของรัฐ”

พล.ท. ผิน เกสร (2524, หน้า 2) ให้ความหมายของความมั่นคงของชาติ ไว้ว่า “ความมั่นคงของชาติ หมายถึง การให้อิทธิพลของชาติ บูรณภาพของดินแดน และสวัสดิภาพของประชาชนอยู่ในความมั่นคงและปลอดภัย รวมถึงการให้ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย”

อรุณ ภาณุพงศ์ (2530, หน้า 29) ให้ความหมายของความมั่นคงของชาติ ไว้ว่า “ความมั่นคงของชาติ หมายถึง เป็นความมั่นคงของ ดินแดน คือ บูรณภาพทางอาณาเขต ความมั่นคงของประชาชนก็คือ ความปลอดภัยและการกินดีอยู่ดีของประชาชน ความมั่นคงของรัฐบาล ก็คือ การดำรงอยู่ของระบอบการปกครองที่เราเลือก”

ทวีป สัทธานันท์ (อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535, หน้า 289) ให้ความหมายของความมั่นคงของชาติ ไว้ว่า ความมั่นคงของชาติ หมายถึง ความปลอดภัยของรัฐ ซึ่งมีขอบเขตอย่างแคบ ประกอบด้วยปัจจัย 3 ประการ คือ เสถียรภาพทางการเมือง บูรณภาพแห่งอาณาเขต และ เศรษฐกิจที่มั่นคง

พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา (อ้างถึงใน พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536, หน้า 44) ให้ความหมายของความมั่นคงของชาติ ไว้ว่า “ความมั่นคงของชาติ หมายถึง การให้อิทธิพลของชาติ บูรณภาพของดินแดนและสวัสดิภาพของประชาชนอยู่ในความมั่นคงและปลอดภัย รวมตลอดถึง การให้ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย”

พล.อ. สายหยุด เกิดผล (อ้างถึงใน วิทยาลัยเสนาธิการทหาร, 2539, หน้า 30) ให้ความหมายของความมั่นคงของชาติ ไว้ว่า “ความมั่นคงของชาติ หมายถึง ความรู้สึกของคนในชาติ ส่วนใหญ่ที่มีความรู้สึกกว่าชาติของตนอยู่ในภาวะมั่นคง ทั้งนี้ด้วยความเชื่อมั่นและเข้าใจอย่างถูกต้องว่า กิจกรรมทั้ง 4 ด้านของชาติ คือ กิจกรรมทางด้านการเมือง การทหาร เศรษฐกิจและสังคม-จิตวิทยา มีประสิทธิภาพในตนเองสนับสนุนซึ่งกันและกัน ความขัดแย้งต่าง ๆ หากมีขึ้นก็จะสามารถประสานความเข้าใจ และประสานการปฏิบัติได้ในระดับชาติ”

หลวงวิจิตรวาทการ (อ้างถึงใน อุปถัมภ์ อินทามาระ, 2540, หน้า 42-43) ให้ความหมายของความมั่นคงของชาติ ไว้ว่า “ความมั่นคงของชาติ หมายถึง การทรงตัวอยู่อย่างแน่นหนาถาวร ดำรงเอกราช มีเสรีภาพแห่งชาติ มีความสงบสุขภายในประเทศ มีความแน่นอนในชีวิตเศรษฐกิจของพลเมือง คาดหมายรายได้ของรัฐได้ถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริง ค่าของเงินตรา มีเสถียรภาพ รัฐไม่ต้องประสบความยุ่งยากกระส่ำระสาย ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ง่าย ผู้คนพลเมือง รู้สึกมีความปลอดภัยมีความหวังและความไว้วางใจในอนาคต และยังไว้วางใจต่อไปอีกว่า ถึงแม้เกิดความผันผวนหรือเหตุร้ายอันใดจะเกิดขึ้นมา รัฐสามารถจะต่อสู้หรือป้องกันได้”

พ.อ.หญิง เกษญา มีบุญลือ (2553, หน้า 3-4) ให้ความหมายของความมั่นคงของชาติ ไว้ 2 มิติ ได้แก่ ความหมายทั่วไปของความมั่นคงของชาติ และความหมายเฉพาะของความมั่นคงของชาติไทย ในความหมายทั่วไป หมายถึง “ความอยู่รอดปลอดภัย และความเจริญก้าวหน้าของชาติ ตลอดจนความเป็นปึกแผ่น แน่นแฟ้น คงทนของชาติ พร้อมทั้งจะเผชิญกับสถานการณ์ทุกรูปแบบได้ในอนาคต และการที่ชาติจะมีความมั่นคงและปลอดภัยจากอันตรายทั้งปวงได้นั้น จะต้องปราศจากสิ่งที่เรียกว่า ภัยคุกคาม ทั้งปวง” และในความหมายเฉพาะของความมั่นคงของชาติไทย หมายถึง “การดำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน สวัสดิภาพของประชาชน การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และการยอมรับนับถือจากนานาชาติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง ความมั่นคงของแกนหลักทั้ง 3 ได้แก่ ชาติ ซึ่งเกิดจากประชาชนเป็นพื้นฐาน ที่จะต้องเสริมสร้างให้มีความมั่นคง ไม่แตกแยก และมีจิตสำนึกที่ดี ศาสนา เป็นศูนย์รวมของศรัทธาประชาชนที่ทำให้เกิดความเป็นปึกแผ่นมั่นคง พระมหากษัตริย์ เป็นศูนย์รวมของศรัทธาประชาชน ทำให้เกิดความเป็นปึกแผ่น ประชาชนคนไทยทุกคนต้องเกิดทูนเหนือสิ่งอื่นใด”

จากคำกล่าวเกี่ยวกับความหมายของ “ความมั่นคงแห่งชาติ” ที่กล่าวมานั้น สามารถนำมาสรุปให้ความหมายของความมั่นคงแห่งชาติใหม่ได้ว่า ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง การดำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน สวัสดิภาพของประชาชน และระบบการปกครองรัฐ ด้วยการดำเนินการป้องกันภัยคุกคามทั้งปวงทั้งภัยคุกคามภายในและภัยคุกคามภายนอกไม่ให้เกิดขึ้น ที่จะทำให้เกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยและการเพิ่มพูนขององค์ประกอบพื้นฐานของพลังอำนาจแห่งชาติ ได้แก่ กำลังอำนาจทางการเมือง กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ กำลังอำนาจทางสังคม-จิตวิทยา และกำลังอำนาจทางการทหาร

## 2.2 การประเมินค่าความมั่นคงแห่งชาติ

การประเมินค่าความมั่นคงแห่งชาตินั้นจะให้ง่ายในการพิจารณาจึงต้องมีการประเมินให้เห็นเป็นรูปธรรม โดยการกำหนดหรือระบุลงไปว่าความมั่นคงแห่งชาติมีมากหรือน้อยเพียงใด จากความหมายของคำว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” ที่ได้สรุปไว้ คือ “...การดำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน สวัสดิภาพของประชาชน และระบบการปกครองรัฐ ด้วยการดำเนินการป้องกันภัยคุกคามทั้งปวงทั้งภัยคุกคามภายในและภัยคุกคามภายนอกไม่ให้เกิดขึ้นที่จะทำให้เกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยและการเพิ่มพูนขององค์ประกอบพื้นฐานของพลังอำนาจแห่งชาติ ได้แก่ กำลังอำนาจทางการเมือง กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ กำลังอำนาจทางสังคม-จิตวิทยา และกำลังอำนาจทางการทหาร” ดังนั้น การประเมินค่าความมั่นคงแห่งชาติจึงต้องพิจารณาปัจจัยจากองค์ประกอบพื้นฐานของพลังอำนาจของชาติ 4 ประการ ด้วยกัน ได้แก่ กำลังอำนาจทาง



การเมือง กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ กำลังอำนาจทางสังคม-จิตวิทยา และกำลังอำนาจทางการทหาร ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการประเมินความมั่นคงแห่งชาติ ที่ พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ (2536, หน้า 47) ได้อธิบายไว้ว่า “การประเมินค่าความมั่นคงแห่งชาติในเชิงรูปธรรม ก็คือ การกำหนดหรือระบุลงไปว่า ความมั่นคงแห่งชาติมีมากน้อยเพียงใด ซึ่งอาจอาศัยการพิจารณาปัจจัยจากองค์ประกอบพื้นฐานของพลังอำนาจของชาติ 4 ประการ ด้วยกัน คือ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม-จิตวิทยา และการทหาร แต่การประเมินค่าที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็น การประเมินค่าที่แตกต่างไปจากการประเมินยุทธศาสตร์ชาติ (National strategic appraisal) ซึ่งมีขั้นตอนค่อนข้างสลับซับซ้อน และต้องอาศัยข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างชาติต่าง ๆ ทั้งชาติที่เป็นมิตรประเทศ และชาติที่เป็นภัยคุกคาม โดยมีเกณฑ์พิจารณาที่เป็นมาตรฐานอันเหมาะสม...” โดยรายละเอียดการประเมินความมั่นคงแห่งชาติ (พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536) มีดังนี้

2.2.1 ความมั่นคงแห่งชาติทางการเมือง อาจพิจารณาแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ ความมั่นคงแห่งชาติทางการเมืองในประเทศ และความมั่นคงแห่งชาติทางการเมืองระหว่างประเทศ ข้อพิจารณาสำหรับความมั่นคงแห่งชาติทางการเมืองในประเทศที่สำคัญ ได้แก่ ความศรัทธาของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ พร้อมทั้งจะให้การสนับสนุนต่อระบอบการปกครอง และการบริหารงานของรัฐบาลที่เป็นอยู่ในขณะนั้นมากน้อยเพียงใด ประเทศใดก็ตามที่มีประชาชนซึ่งมีความเชื่อถือ มีศรัทธามีความจงรักภักดี และพร้อมที่จะให้การสนับสนุนระบอบการปกครอง และรัฐบาลอย่างจริงจังเป็นจำนวนมากแล้ว ความมั่นคงแห่งชาติทางการเมืองในประเทศยิ่งมีมากขึ้น ในทางตรงกันข้าม หากประชาชนมีความไม่พอใจในระบอบการปกครองหรือการบริหารงานของรัฐบาลในระบอบนั้นเป็นจำนวนมาก ในเวลาเดียวกันก็มีความศรัทธาและมีความพร้อมที่จะให้การสนับสนุนรัฐบาลน้อย ก็อาจพิจารณาได้ว่า ประเทศนั้นยังไม่มี ความมั่นคงแห่งชาติทางการเมืองภายในประเทศ ดังจะเห็นได้จากประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่แนวความคิดของประชาชนเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยยังไม่ตรงกัน ก็มักจะมีปัญหาทางด้านการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่บ่อย ๆ ซึ่งเสถียรภาพและความมั่นคงของระบอบการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดอันหนึ่งในการเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติ โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งมักมีปัญหาห่วงวาททางการเมือง เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพและล้มลุกคลุกคลาน ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน ผู้นำทางการเมืองทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้เกิดความห่วงวาทอยู่เป็นประจำ และกลุ่มอิทธิพลจะถือเป็นปัจจัยในการปฏิบัติหรือรัฐประหารต่อไป ซึ่งถือกันว่าเป็น “วงจรอุบาทว์” (Vicious circle) ของระบอบการเมืองภายในประเทศ สำหรับในประเทศพัฒนาแล้ว ประเด็นนี้ไม่ค่อยได้กล่าวถึงกันนักเพราะระบบการเมืองในประเทศเหล่านี้ค่อนข้างจะมีความมั่นคงพอสมควร สำหรับความมั่นคงแห่งชาติทางด้าน

การเมืองระหว่างประเทศนั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศของรัฐบาลเป็นสำคัญ กล่าวคือ ถ้าหากนโยบายต่างประเทศไม่เหมาะสมเป็นต้นว่า นโยบายต่างประเทศที่แถลงออกไปนั้น เป็นผลให้ไปสร้างศัตรูกับประเทศของตนรอบด้าน หรือในการปฏิบัติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นผลให้เกิดการผลัดกันต่อประเทศของตนรอบด้าน หรือในการปฏิบัติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นผลให้เกิดการผลัดกันต่อประเทศอื่น ๆ รวมตัวกัน สกักกัน หรือ ขัดขวางผลประโยชน์ของชาติของตนเองหรือไปรวมตัวกันร่วมทำสงครามกับประเทศใดประเทศหนึ่งเช่นนี้ ความมั่นคงแห่งชาติทางการเมืองระหว่างประเทศก็จะสูญเสียไป อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศนั้น ย่อมมีความสัมพันธ์กับความมั่นคงภายในประเทศด้วย หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า หากจะให้การดำเนินนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศเกิดประสิทธิผลเต็มที่ ก็จะสร้างความมั่นคงภายในให้สูงขึ้น และในเวลาเดียวกันก็ต้องมุ่งถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ โดยเสริมสร้างมิตรให้มากขึ้น และหลีกเลี่ยงที่จะสร้างศัตรูโดยไม่จำเป็น

2.2.2 ความมั่นคงแห่งชาติทางเศรษฐกิจ จะมุ่งพิจารณาในเรื่องที่เกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลักอัน ได้แก่ ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร ความเป็นปึกแผ่นในด้านการค้า การอุตสาหกรรม การเงิน ตลอดจนความอยู่ดีมีความสุขของคนในชาติ เป็นต้น สำหรับการที่จะมองว่าสังคมได้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือประชาชนโดยทั่วไปของชาตินั้นสามารถที่จะมีรายได้เพื่อเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวได้อย่างกว้างขวางทั่วถึงกันหรือไม่นั้น ก็จะอาศัยดูทางรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลต่อปีของประชากรทั้งประเทศ (Per Capita) อย่างไรก็ตาม รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลเป็นแต่เพียงข้อมูลเบื้องต้นในการพิจารณาเท่านั้น ควรจะต้องพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ เพิ่มเติมอีก เพื่อให้ทราบรายละเอียดมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของการกระจายรายได้ว่าเป็นไปในลักษณะที่เป็นธรรมหรือไม่ กล่าวคือ ความแตกต่างในเรื่องรายได้ของแต่ละบุคคลจะต้องพยายามไม่ให้แตกต่างกันมากนัก เช่น มีบุคคลกลุ่มเล็ก ๆ บางกลุ่มเท่านั้นที่มีรายได้สูงแต่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมในชนบทยังมีความยากจนมาก ในกรณีเช่นนี้จะถือว่าประเทศนั้นมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจยังไม่ได้ ความจำเป็นพื้นฐานนั้นเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในการกำหนด เส้นความยากจน (Poverty line) ความจำเป็นขั้นพื้นฐานนี้ เป็นระดับต่ำที่ยอมรับได้ (Minimum acceptable level) ซึ่งได้แก่ อาหารสุภาพอนามัย การศึกษา เครื่องนุ่งห่ม น้ำมันและการขนส่ง หากครัวเรือนใดไม่สามารถจัดหาสิ่งจำเป็นพื้นฐานนี้ให้เพียงพอสำหรับคนในครอบครัว ก็ถือว่าอยู่ในข่ายความยากจน ปัจจัยวัดความยากจนอีกอย่างหนึ่งก็คือ “มาตรฐานการครองชีพ” (Standard of living) ซึ่งจะพิจารณาถึงสินค้าทุกชนิดที่บุคคลหนึ่ง ๆ บริโภค และกิจกรรมทุกอย่างที่บุคคลนั้นมีส่วนร่วม การวัดมาตรฐานการครองชีพ ปกติจะวัดจาก “รายได้” หรือ “รายจ่าย” ของครัวเรือนอย่างไรก็ตามในบางครัวเรือนอาจมีระดับมาตรฐานการครองชีพต่ำกว่าระดับของรายได้

ทั้งนี้เกิดจากการตัดสินใจหรือตามใจของครัวเรือนเองในการบริโภค โดยมีสาเหตุมาจากการมีรายได้ไม่เพียงพอ การพิจารณาสภาพความยากจนในปัจจุบัน จึงนิยามคำนวณจาก “ค่าใช้จ่ายพื้นฐานของครัวเรือน” เพราะมีข้อมูลค่อนข้างจะถูกต้องแม่นยำกว่าด้านรายได้

2.2.3 ความมั่นคงแห่งชาติทางสังคม-จิตวิทยา จะพิจารณาถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยทั่วไปว่าจะได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงพอหรือไม่ หากประชาชนโดยทั่วไปได้รับความคุ้มครองเพียงพอ ประชาชนก็จะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยความมั่นใจในความปลอดภัยจากอันตราย ปราศจากความตื่นกลัว และความวิตกกังวลต่าง ๆ รัฐใดก็ตามที่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนของตนทั้งชีวิตและทรัพย์สินได้เป็นอย่างดี รัฐนั้น ๆ ก็จะมี ความมั่นคงที่ดีตามไปด้วย นอกจากนั้นความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคม-จิตวิทยายังจะต้องพิจารณาถึงเรื่องความเป็นธรรมในสังคม (Social justification) ประกอบด้วย ความเป็นธรรมในสังคมนี้ หมายถึง ความเป็นธรรมที่ได้รับจากกระบวนการยุติธรรมของรัฐเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากประชาชนมีปัญหาขัดแย้งเกิดขึ้น ก็จะได้รับ การพิจารณาตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่จะให้ความเป็นธรรมแก่เขาได้ โดยไม่มีอิทธิพลจากกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ มาบีบบังคับ ดังนั้น ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีความรู้สึก ว่า ตนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและหากเกิดปัญหาข้อขัดแย้งใด ๆ ขึ้น หรือมีการกระทำในบางสิ่งบางอย่างที่ไม่ชอบด้านกฎหมายของบ้านเมือง หรือประเพณีอันดีงามของสังคมนั้นแล้ว เขาจะได้รับการพิจารณาด้วยความเป็นธรรม เช่นนี้ก็เรียกได้ว่า สังคมนั้นมีความมั่นคง อนึ่ง ปัญหาของการว่างงานหรือการไม่มีงานทำ นับได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญยิ่งในสังคมปัจจุบัน ถึงแม้ว่าจะเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจก็ตาม แต่ก็มีผลกระทบต่อสังคมเป็นอย่างยิ่ง เพราะหากมีผู้ว่างงานมากในรัฐใด รัฐนั้นก็ย่อมเกิดความไม่สงบสุขขึ้นอย่างแน่นอน และจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงตามไปด้วย ไม่ว่าประเทศนั้นจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้วก็ตาม ดังนั้น ปัญหาทางเศรษฐกิจจึงมีส่วนสัมพันธ์และมีผลกระทบต่อสังคม-จิตวิทยาโดยตรง

2.2.4 ความมั่นคงแห่งชาติทางการทหาร นอกจากจะต้องมีกำลังทหาร อาวุธ ยุทโธปกรณ์ ในการป้องกันประเทศ และรักษาความสงบสุขภายในประเทศอย่างเพียงพอแล้ว กำลังทหารยังจะต้องมีคุณภาพ มีอุดมการณ์ มีวินัย มีขวัญและกำลังใจสูง รวมทั้งมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รวมถึงจะต้องมีการดำเนินการทางยุทธศาสตร์ และยุทธวิธีอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถเอาชนะการคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศได้อีกด้วย ซึ่งในยามปกติ กำลังทหารที่มีอยู่ จะมีขีดความสามารถในการป้องกันตนเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น ถ้าถูกข้าศึกใช้กำลังเข้ารุกรานก็จะต้องสามารถทำการต่อสู้ป้องกันให้ได้ และจะต้องทำให้ฝ่ายรุกรานตระหนักว่า ฝ่ายรุกรานจะต้องประสบกับการต้านทานอย่างรุนแรง และประสบความเสียหายอย่างหนัก ทั้งยังไม่มั่นใจได้ว่าจะ

สามารถเอาชนะได้ ดังนั้น ฝ่ายรุกรานจึงน่าจะต้องยับยั้งชั่งใจอย่างหนัก และพิจารณาถึงอัตราการเสี่ยง และการสูญเสียที่จะบังเกิดขึ้นก่อนที่จะทำการรุกราน ค่าใช้จ่ายในการใช้กำลังอำนาจทางการทหาร เพื่อดำเนินการสงครามนั้น นับว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่แพงมหาศาลมากในปัจจุบัน เพราะยุทธโศปกรณ์ สมัยใหม่นั้นค่อนข้างลับซับซ้อน ต้องอาศัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสูง จึงทำให้มีราคาแพง มาก เกินขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของประเทศทั่ว ๆ ไปที่จะรับไว้ได้ แม้กระนั้นก็ตาม บางประเทศก็จำเป็นต้องตัดสินใจเข้าสู่สงคราม หากเศรษฐกิจไม่อำนวยให้ ก็ต้องอาศัยหาวิธีกู้ยืม มาใช้จ่าย ส่วนประเทศที่กำลังพัฒนาโดยทั่วไป ย่อมมีข้อจำกัดที่จะดำเนินการสงครามเป็นอย่างมาก เพราะฐานะทางเศรษฐกิจไม่อำนวยให้ นอกจากนี้ ยุทธโศปกรณ์ที่จะต้องใช้ส่วนใหญ่ก็ไม่สามารถ จะผลิตขึ้นใช้เองได้ จำเป็นต้องซื้อจากต่างประเทศ ดังนั้น แม้จะเกิดความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง ดำเนินการสงครามหรือไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงการสงครามได้ เพราะถูก การรุกรานจากประเทศอื่น ก็จะต้องหาวิธีที่จะยุติสงครามให้ได้โดยเร็วที่สุด เพื่อมิให้ประเทศต้องสูญเสียความหายนะ หรือล่มสลาย ลงไปในที่สุด

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ

#### ความหมายของยุทธศาสตร์ชาติ

สำหรับความหมายของยุทธศาสตร์ชาตินั้น ได้มีผู้ที่ให้คำจำกัดความมากพอสมควร แต่ละคำจำกัดความมีความหมายคล้ายคลึงและไปในแนวทางเดียวกัน ดังนี้

คณะเสนาธิการร่วมของสหรัฐอเมริกา (JCS) (พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ (2536, หน้า 119) ได้ให้คำจำกัดความของยุทธศาสตร์ชาติ ไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ คือ ศิลปะและศาสตร์ในการพัฒนา และการใช้กำลังอำนาจทางการเมืองทางเศรษฐกิจ และทางจิตวิทยาของชาติร่วมกับกำลังอำนาจทาง ทหาร ทั้งในยามสงบ และในยามสงคราม เพื่อดำรงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ของชาติ” จากคำจำกัดความนี้ เมื่อพิจารณาถึงคำว่า “วัตถุประสงค์ของชาติ” แล้วพบว่า วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของชาติอาจพิจารณา ไปถึง “ผลประโยชน์ของชาติ (National interests)” เพราะถือว่า “ผลประโยชน์ของชาติ” เป็น เป้าหมายในระดับที่เหนือกว่าวัตถุประสงค์ของชาตินั้นเอง

Yarger (2006, pp. 5-6, อ้างถึงใน ไชยสิทธิ์ ดันตยกุล, 2554, หน้า 46-49) ได้ให้คำจำกัด ความของยุทธศาสตร์ชาติ ไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นการใช้อำนาจของชาติทั้งปวง เพื่อให้ บรรลุตามวัตถุประสงค์ของชาติ (ทั้งที่เป็นวัตถุประสงค์มูลฐานซึ่งจะไม่แปรเปลี่ยนไป เช่น เอกราช ของชาติ และวัตถุประสงค์เฉพาะที่อาจเปลี่ยนไป) และได้อธิบายโครงสร้างและกระบวนการ ทางยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ไว้ว่า โครงสร้างและกระบวนการ ทางยุทธศาสตร์ เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ต้องดำเนินการตรวจสอบสถานะแวดล้อมที่เป็นปัจจัยภายนอกและ ปัจจัยภายในประเทศ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์จุดมุ่งหมายของชาติที่ต้องรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์

แห่งชาติ และกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในภาพรวมหรือมหายุทธศาสตร์อันจะนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายแห่งชาติโดยใช้กระบวนการที่ยึดองค์ประกอบพื้นฐานสำคัญ 3 องค์ประกอบ คือ จุดมุ่งหมาย แนวทาง และเครื่องมือหรือทรัพยากร ภายใต้ข้อคำนึงถึงความเป็นไปได้ การยอมรับได้และความเหมาะสม ตลอดจนการประเมินความเสี่ยงเพื่อให้ได้ยุทธศาสตร์ชาติที่มีความสมบูรณ์มากที่สุด” จากคำจำกัดความของ Yarger ดังกล่าว พบว่า ได้ให้คำจำกัดความโดยประยุกต์คำจำกัดความของยุทธศาสตร์มาใช้ร่วมอยู่ด้วย เนื่องจากการประยุกต์ใช้ องค์ประกอบพื้นฐานเชิงยุทธศาสตร์ 3 องค์ประกอบ กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในภาพรวมหรือมหายุทธศาสตร์อันจะนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายแห่งชาติ ซึ่งได้แก่ จุดมุ่งหมาย แนวทาง และเครื่องมือ

กรมยุทธศึกษาทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย (2551, หน้า 195) ได้ให้คำจำกัดความของยุทธศาสตร์ชาติ ไว้ว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นยุทธศาสตร์ระดับสูงสุดของประเทศที่รัฐบาลกำหนดขึ้น เพื่อใช้สำหรับดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ซึ่งเมื่อบรรลุจุดมุ่งหมายแล้วจะสามารถปกป้องผลประโยชน์ของชาติด้วยการใช้เครื่องมือที่มีอยู่ทั้งหมดของชาติ คือ การเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร” จากคำจำกัดความนี้ มีความคล้ายคลึงกับคำจำกัดความของคณะเสนาธิการร่วมของสหรัฐอเมริกาที่เน้นในส่วนของการมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ ได้แก่ ผลประโยชน์แห่งชาติ

ความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงแห่งชาติกับยุทธศาสตร์ชาติ

เมื่อพิจารณาการดำรงอยู่ของรัฐที่สามารถเป็นรัฐได้แล้วจะต้องมีองค์ประกอบพื้นฐาน 4 องค์ประกอบ ได้แก่ ประชากร ดินแดน รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย โดยที่ไม่ขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งได้ ถ้าหากว่าองค์ประกอบใดขาดหายไปไม่อาจจะเรียกประเทศนั้นว่ารัฐได้ และการที่รัฐจะสามารถดำรงความเป็นรัฐอยู่ได้นานเพียงไรนั้น นอกจากจะมีองค์ประกอบพื้นฐานครบถ้วนแล้วรัฐจะต้องไม่มีสิ่งที่จะมาคุกคาม หรือมาทำลายได้ ดังนั้น จึงจะทำให้ประชาชนในรัฐนั้นสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยความมั่นใจในความปลอดภัย ทั้งชีวิตและทรัพย์สินด้วยประการทั้งปวง รวมทั้งไม่มีความตื่นกลัวและความวิตกกังวลต่าง ๆ ได้ การที่ประชาชนในชาติหรือรัฐนั้นดำรงชีวิตอยู่ได้โดยปกติ และรัฐยังคงมีองค์ประกอบพื้นฐานครบถ้วนได้นั้น อาจเรียกได้ว่า “ความอยู่รอดของชาติ” (Survival) ซึ่งความอยู่รอดของชาติ คือ “ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งของชาติ” (National vital interests) แม้ว่าความอยู่รอดของชาติค่อนข้างจะมีความหมายที่เป็นนามธรรม (abstract) ก็ตาม แต่ก็อาจจำกัดขอบเขตให้แคบลงไปให้เห็นชัดเจนขึ้น กล่าวคือ ความอยู่รอดของชาติ หรือชาติจะอยู่รอดปลอดภัยได้นั้น จะต้องมีการรักษาความเป็นชาติเอาไว้ให้ได้ ข้อสังเกตที่จะพิสูจน์ทราบความเป็นชาติ ได้แก่ เอกลักษณะของความเป็นชาติ (พล.ต พจน์ พงษ์สุวรรณ, 2536) ดังนี้

1. สถาบัน (Institution) และวัฒนธรรมต่าง ๆ ที่คนในชาตินิยมเคารพนับถือเหมือนกัน เช่น การยอมรับนับถือประมุขหรือหัวหน้าคนเดียวกัน ซึ่งประมุขหรือหัวหน้านั้น อาจอยู่ในรูปของพระมหากษัตริย์ พระราชินี ประธานาธิบดี หรือประธานพรรคการเมืองก็ได้ แล้วแต่ลัทธิการปกครองและเศรษฐกิจที่ประเทศนั้นใช้อยู่

2. การอยู่รวมเป็นกลุ่มหรือพวกเดียวกัน พูดจาภาษาเดียวกัน ใช้ขนบธรรมเนียมประเพณีเหมือนกัน และเคารพในความเชื่อ (Belief) หรือศาสนาเดียวกัน

3. ความเจริญก้าวหน้าของคนในชาติ เพราะถ้าหากคนในชาติไม่มีการขยายปริมาณและมีการดำรงชีพทันต่อความเจริญและความเปลี่ยนแปลงของโลก หรือสิ่งแวดล้อมแล้ว ชาตินั้นก็มีแต่จะอับเฉาและหดตัวลง และคนในชาติก็จะสูญสิ้นเผ่าพันธุ์ไปในที่สุด

ความอยู่รอดของชาติย่อมมีความสำคัญต่อชาติอย่างยิ่ง หากมีสิ่งใด ๆ ก็ตามที่จะมาคุกคามให้เกิดผลกระทบต่อความอยู่รอดของชาติแล้ว ชาตินั้น ๆ จะไม่มีความมั่นคงปลอดภัย ดังนั้นความอยู่รอดของชาติ จึงอยู่ในขอบข่ายของผลประโยชน์ของชาติด้วย ในเรื่องนี้ พล.ต. พจน์ พงศ์สุวรรณ (2536, หน้า 54-55) ได้กล่าวไว้ว่า “...ขอให้สังเกตว่า ผลประโยชน์ของชาตินั้นเป็นเป้าหมายหรือจุดหมายปลายทางอันสำคัญที่ชาติมุ่งให้บรรลุถึง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ผลประโยชน์ของชาติ คือ หัวใจสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ นั่นเอง ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงของชาติกับยุทธศาสตร์ชาตินั้น เป็นสิ่งที่แยกออกจากกันได้ยาก และจะต้องมีการปฏิบัติควบคู่กันตลอดไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือ ในการวางแผนและปฏิบัติการต่าง ๆ เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ของชาติ อันเป็นเป้าหมายสำคัญ...” และยังคงกล่าวต่อไปอีกว่า “...อย่างไรก็ตาม มีที่น่าสังเกตว่า ในการที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของชาตินั้น จำเป็นจะต้องใช้เครื่องมือของชาติทั้งปวง ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และอย่างมีประสิทธิภาพ เครื่องมือนี้นี้ก็คือ ‘พลังอำนาจของชาติ’ ซึ่งพลังอำนาจของชาตินั้นก็มีอยู่มากมายด้วยกัน รวมทั้งองค์ประกอบที่ไม่มีตัวตน ได้แก่ ศักดิ์ศรี หรือ ทักษะ ของชาติที่มีอยู่ เช่นเดียวกับองค์ประกอบที่มีตัวตน เช่น อาวุธ และวัตถุคิบบต่าง ๆ เป็นต้น ผู้ที่มีส่วนร่วมหรือส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรรมวิธีหรือกระบวนการต่าง ๆ ของความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งนายทหารชั้นสำคัญ ๆ ของกองทัพ จะต้องมีความเข้าใจอย่างถูกต้อง และลึกซึ้งถึงเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งองค์ประกอบของพลังอำนาจอันสลับซับซ้อนเพราะกรรมวิธีทางการเมือง และระบบราชการ อาจก่อความยุ่งยากลำบากอยู่เสมอ ในเมื่อนโยบายต่าง ๆ ได้ พัฒนาขึ้นตามลำดับ และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการเคลื่อนย้ายกำลังทหารเข้าเผชิญกับสถานการณ์ที่มีอันตราย และยั่งยืนถาวรตลอดไป” ดังนั้น ความมั่นคงแห่งชาติมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ ได้แก่ ความมั่นคงแห่งชาติเป็นผลประโยชน์ของชาติที่สำคัญอย่างยิ่ง การรักษา

ความมั่นคงแห่งชาติ จำเป็นต้องใช้พลังอำนาจของชาติที่มีอยู่ทั้งหมดมาใช้ให้เหมาะสม ซึ่งพลังอำนาจของชาติเป็นเครื่องมือ และเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ

### 3. ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ

ความมุ่งประสงค์แห่งชาติเป็นการเริ่มต้นของขั้นตอนทั้งหมดในการกำหนดยุทธศาสตร์ ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ถูกกำหนดมาจากความเชื่อ (Enduring beliefs) จริยธรรมและค่านิยม (Ethics and values) ความมุ่งประสงค์แห่งชาติเป็นตัวแทนของกฎหมาย ปรัชญา รากฐานของ ศีลธรรม ที่สืบทอดต่อ ๆ กันมาของระบบชนชาติ จากความมุ่งประสงค์ของชาติตลอดจนความ เข้าใจ ความต้องการภายในของชาติและความต้องการของโลก การได้รับผลประโยชน์แห่งชาติที่ ยั่งยืนในขั้นตอนของการประเมินมหายุทธศาสตร์ นักยุทธศาสตร์ควรต้องย้อนกลับไปพิจารณาใน ส่วนของการประเมินความเสี่ยง ในการกำหนดยุทธศาสตร์ทุก ๆ ระดับชั้น (Bartholomees, 2006) รวมถึง ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ หมายถึง การแสดงออกมาของค่านิยม (Values) ที่ค่อนข้างจะ คงทนถาวร หรือไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงง่าย ๆ ซึ่งชาตินั้นมีอยู่ดั้งเดิม หรือตั้งแต่เริ่มแรก โดยกำหนด ขึ้นตามค่านิยมทางวัฒนธรรม และจริยธรรมของชาตินั้น (USA WC, 1979, p. 38) ความมุ่งประสงค์ ชาติสำหรับประเทศที่มีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะมักกำหนดข้อความที่เกี่ยวกับความมุ่ง ประสงค์แห่งชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกาได้กล่าวถึงความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ไว้ในอารัมภบทรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา กล่าวไว้ว่า “เราซึ่งเป็นประชาชนของสหรัฐอเมริกา เพื่อจะให้สหรัฐอเมริกา เป็นสหภาพที่สมบูรณ์มากขึ้น จะต้องจัดให้มีการยุติธรรมมีหลักประกัน ในเรื่องความสงบเรียบร้อยภายใน มีการป้องกันประเทศร่วมกัน มีการส่งเสริมสวัสดิการทั่วไป และ ดำรงไว้ซึ่งความมีเสรีภาพแก่ประชาชน และชนรุ่นหลังของเรา จึงต้องตรากฎหมาย และจัดตั้ง รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ขึ้น” จากอารัมภบทของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ดังกล่าวข้างต้น สามารถที่จะสรุปความมุ่งประสงค์ของชาติของสหรัฐอเมริกา ประกอบไปด้วยสิ่งสำคัญ ได้แก่ เอกราช เสรีภาพความมีเกียรติภูมิและความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย และสิทธิเสรีภาพ ในการดำรงชีวิตรวมถึงการแสวงหาความสุข พล.ต.คณศ อัครผดุง (2524, หน้า 7 อ้างถึงใน พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536, หน้า 121) ได้สรุปความมุ่งประสงค์แห่งชาติของสหภาพโซเวียต ไว้ว่า “...สันติภาพ (Peace) ...ร่ำรวย (Prosperity) ...สัน โดษ (Privacy)” และ พล.ต.คณศ อัครผดุง (2524, หน้า 7 อ้างถึงใน พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536, หน้า 121) ยังได้สรุปความมุ่งประสงค์ ชาติของสาธารณรัฐประชาชนจีน ไว้ว่า “...เพื่อให้เป็นชาติอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีความ มั่นคง ...สังคมนิยมอันประกอบด้วยประชาชนจีน จะต้องปราศจากความหวอโหย ไม่มีโรคภัยไข้เจ็บ และไม่ยากไร้ ...ดำรงชีพด้วยความสงบสุข ไม่กลัวว่าจะต้องถูกรุกราน และยึดถืออุดมการณ์ของ มาร์กซ-เลนิน- มาเชดุง” ดังนั้น ความมุ่งประสงค์แห่งชาติจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศชาติ

ตามที่ USA WC (1979, p. 38) กล่าวไว้ว่า “ชาติซึ่งไม่มีความมุ่งประสงค์ (แห่งชาติ) จะเหี่ยวแห้งและดับสูญ”

พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ (2536, หน้า 122) ได้กล่าวถึงความมุ่งประสงค์แห่งชาติไว้ว่า “หากพิจารณาความหมายที่แท้จริงของความมุ่งประสงค์ของชาติ ก็หมายถึงว่า การแสดงออกมาของค่านิยม ที่ค่อนข้างจะคงทนถาวร หรือไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงง่าย ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ก็จำเป็นที่จะต้องพิสูจน์ หรือตรวจสอบออกมาให้ได้ว่า ค่านิยมในอดีตของไทยเรามีอย่างไรบ้าง และก่อนที่จะได้มาซึ่งค่านิยมของไทยนี้ เราก็ควรจะรู้จักคำว่าค่านิยม และพื้นฐานเดิมของค่านิยมบ้างตามสมควร” และพล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ (2536, หน้า 122) ได้กล่าวต่อไปอีกว่า “ค่านิยม คือ ความชอบพิเศษ (Preference system) ซึ่งมีอยู่ในจิตใจของแต่ละบุคคล ... ความชอบพิเศษ ก็คือ ความชอบที่มากกว่าธรรมดาตนเอง ความชอบพิเศษนี้จะเกิดขึ้นแตกต่างกันแต่ละบุคคล ทั้งนี้ เนื่องมาจากการอบรม การเลี้ยงดู การศึกษาจากครอบครัว และจากอาชีพแตกต่างกัน และเรียกกันว่า เป็นค่านิยมแต่ละบุคคล (Individual value) ความชอบพิเศษนี้เป็นเรื่องที่สำคัญมากในการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ในทางทฤษฎีนั้น ความชอบพิเศษของสังคมจะแสดงออกมาทางทัศนคติ (Attitude) และทางพฤติกรรม (Behavior) การที่ค่านิยมนำไปสู่พฤติกรรมเช่นนี้ ทำให้เราทราบว่า การจะเปลี่ยนแปลงค่านิยมนั้น จำเป็นจะต้องเปลี่ยนพฤติกรรมให้ได้ ซึ่งนับเป็นเรื่องที่ยากที่สุดสำหรับบุคคลที่พ้นวัยเด็ก หรือคนที่มีอายุมากแล้ว เพราะค่านิยมนั้นเป็นสิ่งที่ติดแน่นอยู่กับตัวเรา และได้มาจากการเรียนรู้ และการอบรมมา โดยตลอด การเปลี่ยนค่านิยมให้ได้ผล จึงมักจะเน้นไปสู่เด็ก เพราะเด็กมีอายุน้อยยังไม่ได้รับค่านิยมมากมายนัก จิตใจจึงสะอาดบริสุทธิ์ ดังนั้น ในสังคมนิยมคอมมิวนิสต์จึงมุ่งกระทำต่อเด็กเป็นส่วนใหญ่ คือ เปลี่ยนแปลงง่ายกว่าผู้ใหญ่ เพราะเด็ก ๆ ยังไม่ฝังแน่นเกี่ยวกับค่านิยมจนเกินไปนั่นเอง” และจากผลการวิจัยค่านิยมของสังคมไทย สรุปได้ว่า มี 4 ประการ (สนิท สมักรการ, 2524 อ้างถึงใน พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536, หน้า 123) ดังนี้

1. การนับถือตัวบุคคล (Personalism)
2. การรักสนุก (Fun-loving)
3. การพึ่งพาอาศัยกัน (Interdependence)
4. การยึดหลักสายกลาง (Middleway)

ค่านิยม 4 ประการดังกล่าวดูเหมือนว่าจะไม่สนับสนุนความเจริญก้าวหน้าของชาติได้รวดเร็วแบบปัจจุบันทันด่วน ได้เหมือนประเทศที่เจริญแล้ว ดังเช่นตัวอย่างค่านิยมทั้ง 4 ประการ อาจจะเป็นค่านิยมที่ทำให้ชาติพัฒนาไปได้ช้า ซึ่ง พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ (2536, หน้า 123) กล่าวไว้ว่า “...เรื่องการนับถือตัวบุคคลนั้น คนไทยส่วนมากนับถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการ เราจึงพยายามมองหาแต่คนดี คนเก่ง หรือพระเอกจิ้งมีขาวอยู่เสมอ ถ้าเรายึดหลักนับถือตัวบุคคลอย่างเดียวใน



ปัจจุบัน อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมาก เพราะประเทศไทยเป็นสังคมใหญ่ และเรามักจะ ได้ยินคำพูดกันเสมอ ๆ ในปัจจุบันว่าคนไทยเราไม่เคารพกฎหมาย และชอบละเมิด หรือฝ่าฝืน กฎหมายอยู่เสมอ ทั้งนี้เป็นเพราะกฎหมายเป็นหลักการของประเทศที่เจริญแล้ว เขาเคารพกฎหมาย คือ การนับถือหลักการมากกว่าการนับถือตัวบุคคล ... เรื่องของการรักสนุก แม้ว่าทุกชาติทุกภาษา ก็มีอยู่เหมือนกัน เพราะเป็นลักษณะทางธรรมชาติ แต่ค่านิยมของคนไทยนั้นชอบเน้นในเรื่อง สนุกสนานเป็นพิเศษตลอดเวลา แม้แต่ในงานศพก็ยังมีกรรโชก เป็นเหตุให้มีนิสัยไม่มีใครจะเก็บ ออม มุ่งในเรื่องการกิน และเที่ยวเตร่ ตลอดจนชอบทำตัวเป็นคนเจ้าสำราญ ไม่ชอบทำงานหนัก เพราะกลัวความลำบาก เป็นต้น สำหรับการพึ่งพาอาศัยกันนั้น เป็นค่านิยมที่ดี ทำให้คนต่างชาติเห็นว่า คนไทยเรานั้นส่วนใหญ่มีน้ำใจ ส่วนพวกฝรั่งนั้นมักจะ ไม่พึ่งผู้ใด อย่างไรก็ตาม การพึ่งพาอาศัยกัน นี้ อาจเชื่อมโยงไปถึงการนับถือตัวบุคคลก็ได้ โดยเฉพาะคนไทยเรานั้นถือเรื่องบุญคุณเป็นใหญ่ ดังนั้น ในบางครั้งการฉ้อราษฎร์บังหลวง (Corruption) ที่เกิดขึ้นอาจเนื่องมาจากเรื่องบุญคุณก็ได้ ... คือ การยึดหลักสายกลางนั้น ก็มีผลสืบเนื่องมาจาก ศาสนาพุทธ ซึ่งเป็นศาสนาประจำชาติไทยมา ตั้งแต่โบราณจนกระทั่งในปัจจุบัน ลักษณะค่านิยมอันนี้ทำให้คนไทยส่วนใหญ่ไม่จริงจังเกินไป ผิดกับคนญี่ปุ่นซึ่งนิยมความเข้มงวด หรือชาวยุโรปซึ่งมีจิตใจสู้งานอย่างจริงจัง จะทำอะไรก็ต้อง พยายามทำให้ได้ คนไทยเราส่วนมากต้องการ หรือมุ่งหวังแต่เพียงพอ กินพออยู่ จึงสู้ชาวญี่ปุ่น หรือ ชาวยุโรปได้ยาก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพุทธปรัชญาจะได้กล่าวถึงทางสายกลางว่าจะบรรลุถึงสังขารม แต่ก็ได้เน้นถึงความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพอยู่ด้วยเช่นเดียวกัน” ดังนั้น เมื่อพิจารณาจาก คำกล่าวข้างต้น พบว่าค่านิยมของสังคมมีผลต่อความมุ่งประสงค์แห่งชาติเป็นอย่างมาก และในอดีต ยังได้มีความพยายามในการแปลงค่านิยมของระบบความคิดที่คนในสังคมส่วนใหญ่ยอมรับมา กำหนดเป็นอุดมการณ์ของชาติอีกด้วย ซึ่ง กระมล ทองธรรมชาติ (2524 อ้างถึงใน พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536, หน้า 124) ได้กล่าวไว้ว่า “อุดมการณ์ของชาติเป็นระบบความคิดที่คนในสังคม ส่วนใหญ่ของชาติยอมรับร่วมกันว่า เป็นสภาพที่ดีอันพึงรักษา และควรปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เพื่อความเป็นธรรมของสังคม และเพื่อความมั่นคงแห่งชาติเป็นส่วนรวม” ซึ่งลักษณะสำคัญของ อุดมการณ์ของชาติไทยได้เคยถูกสรุปไว้ว่า มี 5 ประการ (กระมล ทองธรรมชาติ, 2524 อ้างถึงใน พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536, หน้า 124) ดังนี้

1. เกิดทุนและดำรงไว้ ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และเอกลักษณ์ของความเป็นไทย
2. พัฒนา สร้างสรรค์ สถาบันทางการเมืองของประเทศให้เป็นประชาธิปไตยที่มั่นคง มีความรับผิดชอบต่อประชาชน โดยแท้จริง
3. ปรับปรุงระบบเศรษฐกิจให้เป็นระบบเศรษฐกิจผสมที่มีความมั่นคงยุติธรรม และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข ได้รับความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน

4. ยกระดับสังคมและวัฒนธรรม ให้ประชาชนมีชีวิต และทรัพย์สิน

5. ปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นประชาธิปไตยที่สะอาด บริสุทธิ์ ยุติธรรมและรับใช้ประชาชน โดยแท้จริง

สำหรับอุดมการณ์ของชาติไทยดังกล่าวข้างต้น พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ (2536, หน้า 124-125) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า “ลักษณะสำคัญของอุดมการณ์ของชาติไทยข้างต้นนี้ น่าจะสอดคล้องกับความรู้สึกร่วมกัน และความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของชาติ เพราะเป็น อุดมการณ์ของชาติที่มีสถาบันสูงสุดของชาติเป็นฐานรองรับ นอกจากนั้น อุดมการณ์ดังกล่าว ก็ยังมีลักษณะกว้างขวาง และครอบคลุมหลักการของลัทธินิยมด้านต่าง ๆ อย่างครบถ้วน น่าจะเป็น ประโยชน์ต่อยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมีความมุ่งประสงค์ของชาติในการสร้างความมั่นคงปลอดภัย และ คำประกันเอกราช และความดำรงอยู่ของชาติ รัฐบาลใดก็ตาม หากมีฐานสนับสนุนจากประชาชน ส่วนใหญ่ของชาติ รัฐบาลนั้นก็จะมีประสิทธิผลสำเร็จในการบริหารประเทศ แม้จะมีภัยคุกคามร้ายแรง เพียงใด ก็จะสามารถรวมพลังอำนาจแห่งชาติเข้าต่อสู้เพื่อรักษาประเทศชาติให้อยู่รอดปลอดภัยได้” จากคำกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับคำกล่าวของ Bartholomees (2006) โดยกล่าวไว้ว่า “ความมุ่ง ประสงค์แห่งชาติ ถูกกำหนดมาจากความเชื่อ จริยธรรมและค่านิยม ความมุ่งประสงค์แห่งชาติเป็น ตัวแทนของกฎหมาย ปรัชญา รากฐานของศีลธรรม ที่สืบทอดต่อ ๆ กันมาของระบบชนชาติ” ซึ่ง รากฐานของระบบชนชาติไทยที่สืบทอดต่อ ๆ กันมา ได้แก่ อุดมการณ์ของชาติไทย นั่นเอง

#### 4. ผลประโยชน์แห่งชาติ

Colins (n.d. Cited in USA WC, p. 32) ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติไว้ว่า “แนวความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาตินั้น จะกำหนดขึ้นให้ชัดเจนไปไม่ได้ง่ายนัก เพราะมี ปัจจัยที่เกี่ยวข้องอยู่หลายสิ่งหลายอย่างด้วยกัน แต่โดยหลักทั่วไปอาจกล่าวได้ว่า ผลประโยชน์ ของชาตินั้นเป็นสิ่งที่ในขณะรัฐบาลที่กำลังบริหารประเทศ ในขณะนั้นกำหนดขึ้น โดยเห็นว่า ผลประโยชน์เหล่านั้นสิ่งที่ผู้นำในขณะรัฐบาลที่กำลังบริหารประเทศในขณะนั้นกำหนดขึ้น โดยเห็นว่าผลประโยชน์เหล่านั้นมีความสำคัญต่อความอยู่รอด ความเป็นเอกราชบูรณภาพแห่ง อาณาเขต ความมั่นคงปลอดภัย และสวัสดิภาพทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ของชาติที่ กำหนดขึ้นนั้น ก็จะต้องสอดคล้องกับความเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศด้วย ไม่เช่นนั้น แล้ว รัฐบาลก็จะไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง เพราะขาดการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ นั่นเอง”

ในข้อตกลงทั่วไปในเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติหลักของสหรัฐอเมริกาที่มีข้อกำหนด ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ ได้แก่ ความมั่นคงทางกายภาพ (Physical security) การสนับสนุนค่านิยม (Promotion of values) และความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (Economic

prosperity) ซึ่งความมั่นคงทางกายภาพนี้เป็นการป้องกันการโจมตีอาณาเขตและประชาชนในชาติ เพื่อทำให้มั่นใจว่าจะเกิดความอยู่รอดในค่านิยมพื้นฐาน และความครบถ้วนของสถาบันอันเป็น สาธารณะ นักปฏิบัติการเชิงยุทธศาสตร์และนักวิชาการบางท่านมีข้อโต้แย้งว่า การดำรงอยู่ของโลก ที่สมบูรณ์ คือ ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญเช่นกัน และการดำรงอยู่ของโลกที่สมบูรณ์เป็น ผลประโยชน์แห่งชาติที่มีมาตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 อย่างไรก็ตาม การแนะนำสำหรับการ กำหนดยุทธศาสตร์ที่กล่าวถึงนี้ จะเน้นเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติทั้ง 3 ด้านตามที่กล่าวมา ข้างต้น ได้แก่ ความมั่นคงทางกายภาพ การสนับสนุนค่านิยม และความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์เหล่านี้ได้ถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ การปกป้องความมั่นคงของชนชาติอเมริกัน (Preserve american security) การเพิ่มพูนความมั่งคั่ง ทางเศรษฐกิจของชนชาติอเมริกัน (Bolster american economic prosperity) และการสนับสนุนของ ค่านิยมของชนชาติอเมริกัน (Promotion american values) ซึ่งมหาวิทยาลัยเหล่านี้ถูกพิจารณา จากผลประโยชน์แห่งชาติ หรือวัตถุประสงค์แห่งชาติ การบริหารทั้งหมดจะต้องเน้นเกี่ยวกับ วัตถุประสงค์เหล่านี้ แต่ต้องขึ้นอยู่กับความประเมิณความเสี่ยงและ โอกาส ตลอดจนตัวแปรต่าง ๆ เช่น ความเชื่อส่วนบุคคล และสถานการณ์ที่ไม่ซ้ำกัน โดยด้านความมั่นคงนั้นสำหรับสหรัฐอเมริกาได้ กำหนดให้สำคัญที่สุดในผลประโยชน์แห่งชาติ (Bartholomees, 2006) ส่วนพล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ (2536, หน้า 125) ได้กล่าวไว้ว่า “...หากจะพิจารณากันให้ลึกลงไป ก็จะเห็นได้ว่า ผลประโยชน์ ของชาติที่ค่อนข้างจะถาวร อาจอนุมานได้จากความมุ่งประสงค์ของชาติ (National purpose) ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญของประเทศ หรืออาจอนุมานได้จากอุดมการณ์ของชาติ และค่านิยม อันเกิดจากจริยธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีดังกล่าวแล้วในตอนต้น สิ่งที่จะอนุมานให้เป็น ผลประโยชน์ของชาติอย่างหนึ่ง ในบรรดาผลประโยชน์อีกหลายอย่าง ก็คือ ความมั่นคงและอยู่รอด ปลอดภัยของชาติ ความสงบเรียบร้อย”

หลักการในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 4 ประการ (United States Army Command and General Staff College, 1977) ดังนี้

1. การอยู่รอดปลอดภัย (Survival)
2. การดำรงอยู่ของประชาชนในชาติ (Preservation of the people of the nation)
3. การอยู่ดีกินดี (Well-being)
4. การสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศให้เกื้อกูลต่อผลประโยชน์ของชาติเหล่านี้ (Creation of an international environment favorable to these interests)

อย่างไรก็ตาม ลักษณะผลประโยชน์ของชาติ เป็นเรื่องที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เพราะสามารถ นำไปใช้ได้แทบทุกชาติในโลก โดยไม่เป็นการยุ่งยาก แต่ความยากลำบากอยู่ที่การนำไปใช้ปฏิบัติ

สำหรับเรื่องความอยู่รอดของชาติถือเป็นผลประโยชน์ของชาติที่สำคัญอย่างยิ่ง แต่ความจริงแล้ว ยังไม่เคยมีปรากฏการณ์ทางประวัติศาสตร์ใด ๆ ที่จะชี้ให้เห็นว่าความอยู่รอดของชาตินั้นอยู่ตรงไหน จึงเป็นเรื่องยากสำหรับการกำหนดผลประโยชน์ของชาติขึ้นให้ชัดเจน และเนื่องจากการนิยามศัพท์ในเรื่องผลประโยชน์ของชาตินั้น มีลักษณะเป็นแนวความคิดทางอุดมการณ์ของบุคคล จึงมีบางคนที่ไม่ยอมรับอุดมการณ์ของผู้อื่น (พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536) ดังนั้น การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติจึงต้องได้รับการยอมรับจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ (2536, หน้า 128-129) กล่าวไว้ว่า “การกำหนดผลประโยชน์ของชาตินั้น โดยหลักการเป็นเรื่องของผู้นำในคณะรัฐบาลปัจจุบัน จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ โดยอาศัยกรรมวิธีต่าง ๆ และพยายามหลีกเลี่ยงข้อจำกัด หรือความลำเอียงของคนอย่างไรก็ตาม ผู้นำในคณะรัฐบาลก็ต้องมีความรู้ และมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินกรรมวิธีต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ถูกต้องและเหมาะสม กรรมวิธีต่าง ๆ ดังกล่าว ก็คือ เรื่องการดำเนินทางการเมืองนั่นเอง ในการดำเนินกรรมวิธีนี้ก็จะมีการกำหนดลำดับความสำคัญ หรือลำดับความเร่งด่วน (Priority) ของผลประโยชน์ขึ้น ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลจะไม่ได้ประกาศออกมา แต่ก็อาจอาศัยจากเอกสารสรุปการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล และถ้อยแถลงของนโยบายในรูปต่าง ๆ แต่ถ้านโยบายนั้น ไม่กระจ่างชัด ผลประโยชน์และลำดับความเร่งด่วนก็จะไม่กล่าวถึง ดังนั้น การที่จะกล่าว ผลประโยชน์ของชาติและลำดับความเร่งด่วนอยู่ที่ไหน ก็อาจดูได้จากพฤติกรรมของรัฐเป็นส่วนสำคัญ เพราะพฤติกรรมของรัฐเป็นสิ่งสำคัญที่ต่อเนื่องของการเมืองภายใน โดยวิธีอื่นนั่นเอง”

##### 5. วัตถุประสงค์แห่งชาติ

พจนานุกรมคณะเสนาธิการร่วมของสหรัฐอเมริกา (JCS.Pub.I.) (ม.ป.ป. อ้างถึงใน พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536, หน้า 131) ได้ให้คำจำกัดความของวัตถุประสงค์แห่งชาติ ไว้ว่า “วัตถุประสงค์ของชาติ หมายถึง บรรดาจุดมุ่งหมาย จุดมุ่งประสงค์ หรือความมุ่งประสงค์ของชาติ ซึ่งชาติมุ่งที่จะบรรลุถึงด้วยการใช้ นโยบายและความพยายาม รวมทั้งทรัพยากรของชาติทั้งปวง” จากคำจำกัดความของวัตถุประสงค์แห่งชาติดังกล่าวข้างต้น พบว่า วัตถุประสงค์แห่งชาติ อาจนำไปใช้แทนจุดมุ่งหมาย จุดประสงค์ หรือความมุ่งประสงค์แห่งชาติก็ได้ และถ้าพิจารณาตามองค์ความรู้เชิงยุทธศาสตร์แล้ว จุดมุ่งหมาย จุดประสงค์ ความมุ่งประสงค์ หรือวัตถุประสงค์ ที่แท้จริงแล้วคือ จุดหมายของชาติที่มุ่งจะบรรลุ อย่างไรก็ตาม USCGSC (1976, pp. 1-7 อ้างถึงใน พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536, หน้า 131) ได้อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างจุดประสงค์ของชาติ และ วัตถุประสงค์ของชาติ ไว้ว่า “...จุดประสงค์ของชาติ คือ ข้อความทางด้านคุณภาพที่เกี่ยวกับสถานการณ์ที่ปรารถนา และอาจพิสูจน์ทราบว่าจะยึดถือได้เพียงส่วนหนึ่งส่วนใดเท่านั้นระหว่างการพิจารณา ...วัตถุประสงค์ คือ คำที่เจาะจง และมักจะระบุทางด้านจำนวน วัตถุประสงค์อาจ

หมายถึง จุดหมายปลายทางที่ต้องการไปสู่โดยใช้ความพยายาม และทรัพยากรที่เพียงพอ” และ พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ (2536, หน้า 131-132) ได้อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับวัตถุประสงค์แห่งชาติไว้ว่า “ทั้งจุดประสงค์และวัตถุประสงค์นี้อาจนำไปใช้แทนกันได้ สำหรับวัตถุประสงค์แห่งชาติยังหมายรวมถึง ความตั้งใจ และบางทีก็อาจเป็นหนทางปฏิบัติที่จะต้องยึดถือไว้ให้ได้ นอกจากนั้น หากจะกล่าวถึงทางเลือกของยุทธศาสตร์ (Strategic option) ก็ยังมีความหมายที่เกี่ยวข้องกับ วัตถุประสงค์ด้วย เพราะทางเลือกของยุทธศาสตร์ ก็คือ หนทางปฏิบัติสำรอง (Alternative course of action) ที่จะยึดไว้ซึ่งวัตถุประสงค์อันหนึ่ง (หรืออย่างน้อยที่สุด) ก็คือ ก้าวแรกที่จะเผชิญกับการยึดถือว่าเป็นวัตถุประสงค์) ... วัตถุประสงค์แห่งชาติ คือ สารระสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้นให้แน่ชัด เพื่อประโยชน์ในการใช้กำหนดเป็นที่หมายในการวางแผนและปฏิบัติการ” จากความหมายของวัตถุประสงค์แห่งชาติที่หมดดังกล่าวข้างต้น อาจจะอนุมานคำจำกัดความของ วัตถุประสงค์แห่งชาติ ได้ว่า วัตถุประสงค์แห่งชาติ หมายถึง รายละเอียด/ ข้อความที่แสดงให้เห็นเป็นรูปธรรมของความปรารถนาที่จะรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติ

#### 6. นโยบายแห่งชาติ

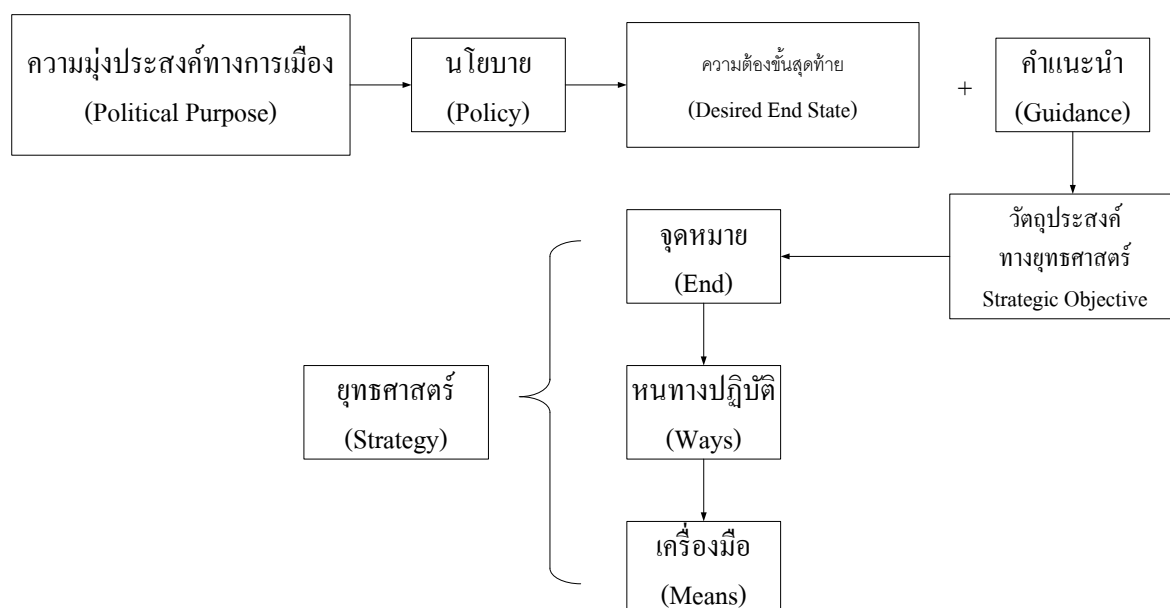
ในการเลือกใช้ความหมายของนโยบายแห่งชาติที่เหมาะสมแล้วแต่ความเห็นของแต่ละบุคคล และการกำหนดรูปแบบของยุทธศาสตร์ชาติ (Formulation of national strategy) ในการนำไปใช้ปฏิบัติ ซึ่งแต่เดิมนั้นได้กำหนดรูปแบบไว้เป็นขั้นตอนตามลำดับ ดังนี้

ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ -> ผลประโยชน์แห่งชาติ -> วัตถุประสงค์แห่งชาติ -> นโยบายแห่งชาติ

#### ภาพที่ 2-2 ลำดับขั้นตอนการกำหนดนโยบายแห่งชาติ

ซึ่งในปัจจุบันกลับพบว่า ผู้กำหนดยุทธศาสตร์ส่วนใหญ่ได้ตัดทอนบางส่วนออกไป เช่น การตัดวัตถุประสงค์แห่งชาติออกไป กล่าวคือ ผู้กำหนดยุทธศาสตร์ได้กำหนดเอาผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ ถ้าหากผลประโยชน์ของชาติเป็นที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากเลยไม่จำเป็นต้องมี วัตถุประสงค์ คือ ตัดวัตถุประสงค์ของชาติออกไปไว้เพื่อพิจารณาเป็นทางเลือกสำรอง (Alternative option) เท่านั้น (พล.ต พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536)

แต่ในส่วนขององค์ความรู้เชิงยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาที่มีมุมมองที่ต่างออกไปโดยองค์ความรู้เชิงยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาพิจารณาว่าวัตถุประสงค์ของชาติเป็นสิ่งสำคัญที่ขยายสาระสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติที่มีลักษณะเป็นนามธรรมให้มาเป็นวัตถุประสงค์แห่งชาติที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน และง่ายต่อการนำไปกำหนดคณายุทธศาสตร์ชาติและ/หรือยุทธศาสตร์ชาติต่อไป และยังให้ความสำคัญต่อคณายุทธศาสตร์เป็นอย่างมาก โดยที่คณายุทธศาสตร์ชาติอาจจะกลายเป็นยุทธศาสตร์ชาติเลยก็ได้ถ้าคณายุทธศาสตร์ชาติเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งยวด ส่วนนโยบายแห่งชาติเป็นเพียงข้อความที่ประกาศให้สาธารณชนได้รับทราบถึงทิศทางของคณายุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ชาติเท่านั้น ดังนั้น นโยบายแห่งชาติจึงกำหนดเพื่ออธิบายคำแนะนำกว้าง ๆ ที่เกี่ยวกับบทบาทโดยรวมในการแสวงหาและติดตามผลประโยชน์แห่งชาติ หรือวัตถุประสงค์แห่งชาติ ที่จะได้จากการดำเนินการของคณายุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ชาติเท่านั้น ดังนั้น นโยบาย คือ จุดเริ่มต้นสำหรับการกำหนดคณายุทธศาสตร์ชาติ นโยบายแห่งชาติ คือ การดำเนินการในรูปแบบการดำเนินการที่ซ้ำ ๆ และสะสมตั้งแต่การกำหนดความมั่นคงแห่งชาติอย่างเป็นทางการและประกาศเป็นถ้อยแถลง โดยผู้นำประเทศและคณะรัฐมนตรีด้วยการนำเสนอแบบซ้ำ ๆ ที่เห็นปรากฏอยู่ในการแสดงผ่านสื่อโทรทัศน์ในปัจจุบัน โดยมีความถี่ที่ไม่แน่นอน และ มีความมุ่งประสงค์ทางการเมือง คือ สิ่งที่ถูกระบุไว้ในนโยบาย จากภาพที่ 2-3 นโยบาย คือ การแสดงออกของความต้องการขั้นสุดท้ายของรัฐหรือสภาพสิ้นสุดที่ต้องการ (Desired end state) ที่ถูกแสวงหาโดยรัฐบาล (Yarger, 2006 อ้างถึงใน พ.อ. (พิเศษ) โสภณ ศิริงาม, 2558)



ภาพที่ 2-3 ลำดับการกำหนดยุทธศาสตร์ (พ.อ. (พิเศษ) โสภณ ศิริงาม, 2558, หน้า 46)

พ.อ. (พิเศษ) โสภณ ศิริงาม (2558, หน้า 46) ได้อธิบายถึงลำดับการเกิดนโยบายและการกำหนดยุทธศาสตร์ไว้ว่า “นโยบายจะครอบงำยุทธศาสตร์ด้วยการรวมกันของความต้องการขั้นสุดท้ายของรัฐหรือสภาพสิ้นสุดที่ต้องการ (Desired end state) และคำแนะนำ (Guidance) ซึ่งคำแนะนำจะได้มาจากผู้นำประเทศหรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในระดับยุทธศาสตร์นั้น ๆ การวิเคราะห์ความต้องการขั้นสุดท้ายหรือสภาพสิ้นสุด รวมถึงคำแนะนำ เป็นการดำเนินการเพื่อแปรเปลี่ยนไปเป็นวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์จะต้องตอบสนองความมุ่งหวังการเน้น และการให้เหตุผลสำหรับการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมในยุทธศาสตร์ นโยบายจะต้องถูกคิดแปลงตามสภาพที่แท้จริงของสภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ และถูกคิดแปลงตามข้อจำกัดของพลังอำนาจ ดังนั้น นโยบายทำให้มั่นใจได้ว่ายุทธศาสตร์จะแสวงหาความเหมาะสมในจุดมุ่งหมาย ขณะเดียวกันยุทธศาสตร์ก็เป็นการบ่งบอก การดำเนินงานของนโยบายด้วยการใช้ศิลปะของความเป็นไปได้ (Yarger, 2006) ซึ่งสอดคล้องกับคำนิยามของวิทยาลัยกองทัพบกสหรัฐอเมริกา (Gary, 2008, p. 3) ที่ให้ความหมายนโยบายไว้ว่า “นโยบาย คือ การแสดงออกของสภาพสิ้นสุดที่ต้องการซึ่งแสวงหาโดยรัฐบาลในรูปแบบที่เหมาะสมนั้น จะต้องชัดเจนในการเชื่อมต่อระหว่างคำแนะนำสำหรับการใช้เครื่องมือแห่งอำนาจในการบรรลุความต้องการขั้นสุดท้ายหรือสภาพสิ้นสุดตั้งแต่หนึ่งความต้องการหรือมากกว่านั้น” Colin (1999, p. 55 Cited in Gary, 2008, p. 3) กล่าวไว้ “นโยบาย คือ ผลผลิตทางการเมือง” และ Yarger, (2006, p. 49 Cited in Gary, 2008, p. 3) จากมุมมองความมั่นคงแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ถูกแปลงจากนโยบายโดยมีความสัมพันธ์ถึงการปกป้องหรือการเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ Hart (1991, p. 322 Cited in Gary, 2008, p. 3) กล่าวไว้ว่า “วัตถุประสงค์ทางการเมืองที่กำหนดในนโยบายจะต้องอยู่ในรูปแบบที่สามารถดำเนินการได้ ในกรณีเป็นความมุ่งประสงค์ทางการทหาร” ดังนั้น ยุทธศาสตร์และสงครามใด ๆ มีความต้องการ การให้คำแนะนำ ยุทธศาสตร์และนโยบาย คือ ความสัมพันธ์ของการอยู่ร่วมกัน โดยไม่สามารถแยกออกจากกันได้”

#### 7. มหายุทธศาสตร์ชาติ

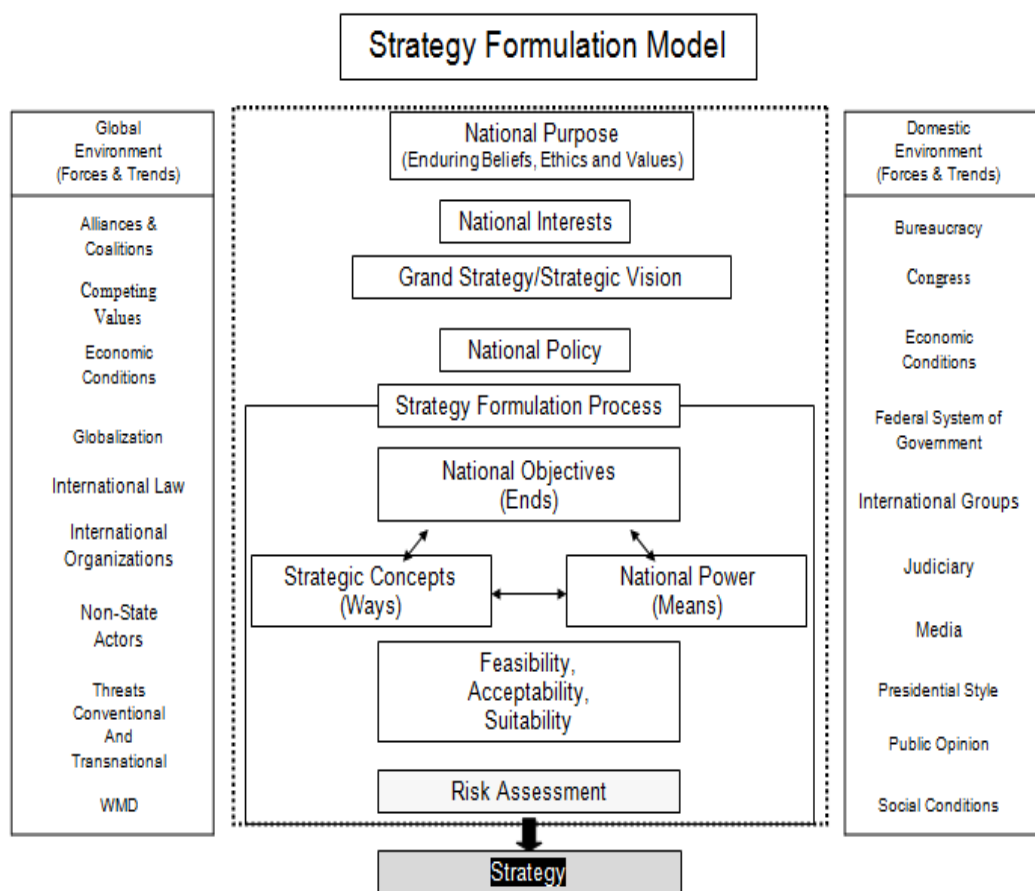
มหายุทธศาสตร์ชาติ อาจจะเรียกอีกอย่างว่า “วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์” มหายุทธศาสตร์หมายถึง การพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับพลังอำนาจแห่งชาติในระดับกว้าง การกำหนดสถานะของสถานะแวดล้อมระดับโลก และสถานะแวดล้อมภายในประเทศ รวมถึงการกำหนดขอบเขตของวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ของบทบาทชาติที่มีต่อโลก เป็นกุญแจสำคัญของการพิจารณาความเป็นไปได้ของการใช้พลังอำนาจแห่งชาติให้เพียงพอต่อการบรรลุผลสำเร็จในวัตถุประสงค์หลักของมหายุทธศาสตร์ (Bartholomees, 2006 อ้างถึงใน พ.อ. (พิเศษ) โสภณ ศิริงาม, 2558) และมหายุทธศาสตร์เป็นยุทธศาสตร์โดยอ้อมที่ประสานงานและจัดเครื่องมือทั้งหมดของชาติมาใช้เพื่อ

บรรลุผลวัตถุประสงค์ของสงครามทางการเมือง (Hart, n.d. Cited in Tan, 1998) ดังนั้น มหาวิทยาลัยเปรียบเทียบการใช้พลังงานแห่งชาติทั้งหมดที่มีอยู่ทั้งในยามสงครามและยามสงบ เพื่อสนับสนุนวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ของชาติที่มีบทบาทต่อสมาคมโลก รวมถึงจะต้องได้รับการบรรลุผลสำเร็จที่ดีที่สุดในวัตถุประสงค์แห่งชาติ ทั้งนี้จะต้องเกิดการคำนวณและมีการเชื่อมโยงของจุดหมายหนทางปฏิบัติ และเครื่องมือ ซึ่งเครื่องมือ ก็คือ พลังอำนาจแห่งชาติ โดยมหาวิทยาลัยจะต้องคำนวณ และพัฒนาเครื่องมือทางเศรษฐกิจ และพลังประชาชนของชาติ เพื่อสนับสนุนด้านการทหาร และต้องพัฒนาเครื่องมือทางด้านศิลปกรรม เพื่อส่งเสริมจิตวิญญาณของประชาชน ที่มักจะเป็นส่วนสำคัญของการประมวลผล รูปแบบที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นของการใช้พลังงาน มหาวิทยาลัยควรกำหนดกฎเกณฑ์ในการกระจายอำนาจระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน และกระจายอำนาจระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชน ยิ่งไปกว่านั้นพลังงานใน การรบไม่ใช่เครื่องมือแค่เครื่องมือเดียวของมหาวิทยาลัย แท้ที่จริงแล้วควรพิจารณาพลังงานการกีดกันทางการเงิน พลังอำนาจการกีดกันทางการทูต พลังอำนาจการกีดกันเชิงพาณิชย์หรือเชิงเศรษฐกิจ และพลังงานการกีดกันทางศิลปกรรม เพื่อสลายอำนาจของฝ่ายตรงข้าม มหาวิทยาลัยไม่ควรที่จะรวบรวมเครื่องมือต่าง ๆ ไปใช้ แต่ควรกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มาใช้เพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายด้านสันติภาพในอนาคต ได้แก่ ความมั่นคง และความมั่งคั่ง (Kennedy, 1991 อ้างถึงใน พ.อ. (พิเศษ) โสภณ ศิริงาม, 2558)

#### 8. การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

ยุทธศาสตร์เป็นศิลปะและการสร้างสรรค์ชั้นสูง และยังเป็นศาสตร์เชิงวิทยาศาสตร์อีกด้วย จึงจำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจด้านเทคโนโลยีร่วมกับการยึดถือในหลักการ และรักษาระเบียบวินัยของการคิดเชิงสร้างสรรค์ด้วยการคิดที่เป็นขั้นเป็นตอน Bartholomees (2006) นักวิชาการทหารของวิทยาลัยกองทัพบกสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดรูปแบบของการแนะนำสำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์ไว้ดังภาพที่ 2-4





ภาพที่ 2-4 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ (Bartholomees, 2006, p. 387 อ้างถึงใน พ.อ. (พิเศษ) โสภณ ศิริงาม, 2558, หน้า 41)

สำหรับรายละเอียดของขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ได้แก่ การเรียงลำดับความเหมาะสมของการวิเคราะห์ เพื่อแสวงหาทางเลือกในการเผชิญหน้ากับการยอมรับความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งขั้นตอน โดยทั่วไปของการกำหนดยุทธศาสตร์ (Bartholomees, 2006 อ้างถึงใน พ.อ. (พิเศษ) โสภณ ศิริงาม, 2558) มีดังนี้

1. การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ
2. กำหนดและตรวจสอบลำดับของความเข้มข้นในแต่ละผลประโยชน์
3. ตรวจสอบประเด็น แนวโน้ม และความท้าทาย (อุปสรรค และ โอกาส) ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ กำหนดและตรวจสอบวัตถุประสงค์
4. พิจารณาทางเลือกในการใช้แนวคิด หรือหนทางปฏิบัติ หรือแนวทางการดำเนินการ (Coerce of actions) ร่วมกับการพิจารณาความจำเป็นในการใช้ทรัพยากร ที่สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการบรรลุวัตถุประสงค์

5. ทดสอบยุทธศาสตร์โดยใช้ความเป็นไปได้ (Feasibility) ความยอมรับได้ (Acceptability) และความเหมาะสม (Suitability) ในการพิจารณาเลือกยุทธศาสตร์

6. ดำเนินการประเมินความเสี่ยง

7. นำเสนอการชี้แนะทางนโยบาย

ในการวิเคราะห์นั้นจะต้องกำหนดรายการอุปสรรคและโอกาส ส่วนด้านผลประโยชน์ จะต้องตรวจสอบและอธิบายถึงอะไร คือ หนทางปฏิบัติที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ การวิเคราะห์ควรที่จะแสวงหากำหนดโอกาสและอุปสรรคที่มีต่อผลประโยชน์แห่งชาติ การวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ไม่เพียงแต่จะมีผลต่อนโยบายแห่งชาติในปัจจุบัน แต่การวิเคราะห์เชิงวิทยาศาสตร์จะช่วยกำหนดคำแนะนำ เพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือสร้างนโยบายใหม่ การวิเคราะห์ควรมีคำถาม (Bartholomees, 2006 อ้างถึงใน พ.อ. (พิเศษ) โสภณ ศิริงาม, 2558) ดังนี้

1. อะไร คือ นโยบายปัจจุบันหรือนโยบายก่อนหน้านั้น
2. ใคร คือ ผู้ปฏิบัติที่สำคัญในการทำยุทธศาสตร์
3. อะไร คือ ผลประโยชน์แห่งชาติ และ/หรือนโยบายแห่งชาติ
4. ประเด็นใดที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ หรือนโยบายแห่งชาติ
5. อะไร คือ ตัวเลือกที่เป็นไปได้อื่น ๆ ในการใช้พลังอำนาจแห่งชาติ เพื่อการบรรลุ

นโยบายภายใต้การพิจารณา

6. ทำอย่างไรนโยบายจึงจะเหมาะสม

7. อะไร คือ นโยบายปัจจุบันหรือนโยบายก่อนหน้านั้น

8. ใคร คือ ผู้ปฏิบัติที่สำคัญในการทำยุทธศาสตร์

9. อะไร คือ ผลประโยชน์แห่งชาติ และ/หรือนโยบายแห่งชาติ

10. ประเด็นใดที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ หรือนโยบาย

แห่งชาติ

11. อะไร คือ ตัวเลือกที่เป็นไปได้อื่น ๆ ในการใช้พลังอำนาจแห่งชาติ เพื่อการบรรลุ

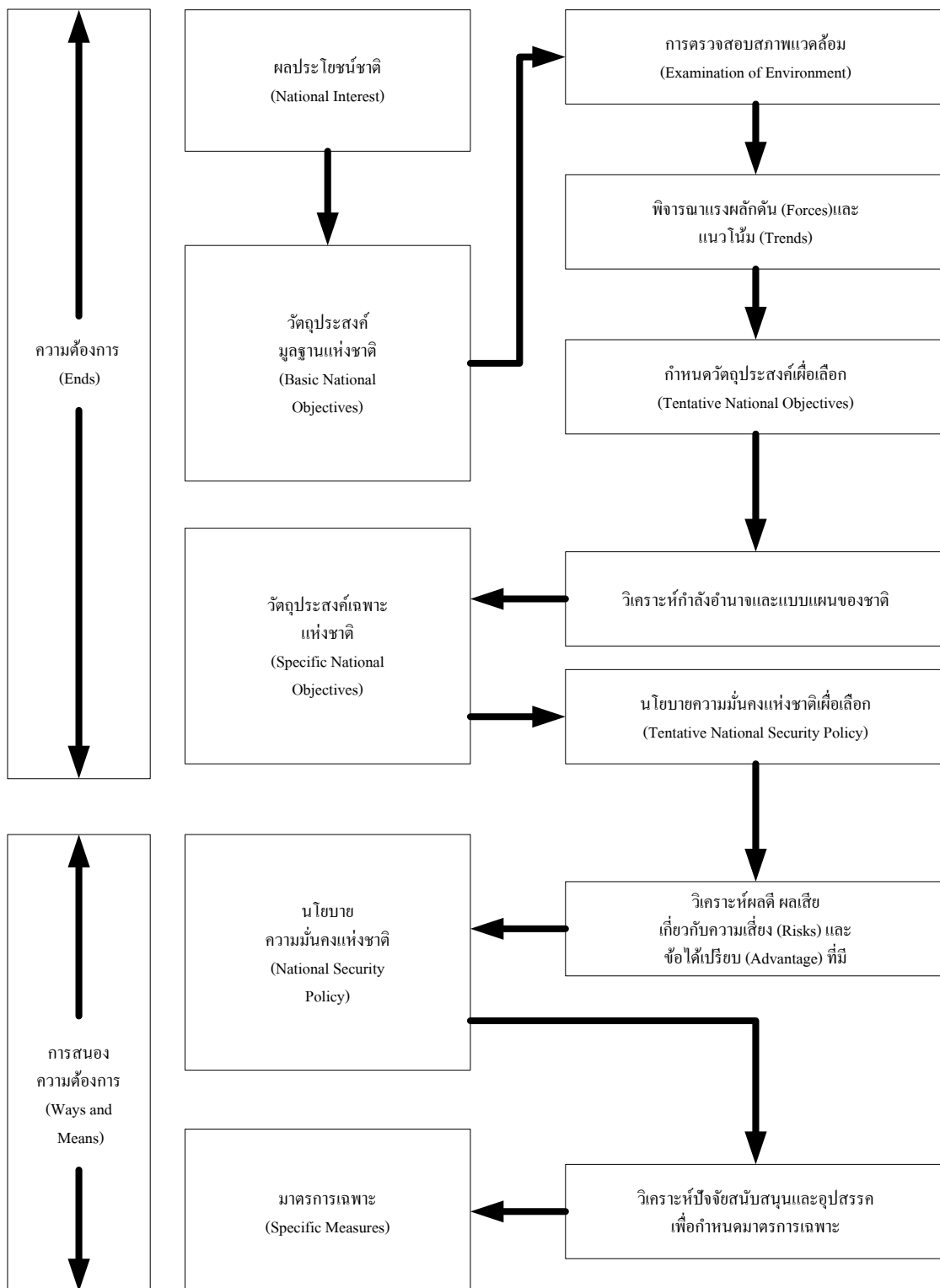
นโยบายภายใต้การพิจารณา

12. ทำอย่างไรนโยบายจึงจะเหมาะสม

หลังจากได้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมแล้ว ในการดำเนินการยุทธศาสตร์ จะต้องมีการเฝ้าติดตามความสำเร็จหรือความล้มเหลว (Monitor for success or failure) ของการดำเนินการยุทธศาสตร์ หรือต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข (Modification) การดำเนินการยุทธศาสตร์อยู่ตลอดเวลา トラบใดที่ยังใช้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวอยู่ (พ.อ. (พิเศษ) โสภณ ศิริงาม, 2558)

#### 4. แนวคิดการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในปัจจุบัน

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีองค์ความรู้เชิงยุทธศาสตร์ที่เผยแพร่อยู่ทั้งที่เป็นตำรา บทความ เอกสาร งานวิจัย และเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ แต่กลับพบว่า ในประเทศไทยไม่มีผู้ที่นำองค์ความรู้เชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปประยุกต์ใช้สำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นรูปธรรมที่สามารถนำไปใช้งานได้จริง สำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์ที่มีความใกล้เคียงกับการนำความรู้เชิงยุทธศาสตร์มาประยุกต์ใช้และนำมาเผยแพร่เป็นหลักวิชาการในปัจจุบันมีเพียงเอกสารยุทธศาสตร์ชาติของคณะนักศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรเท่านั้น ดังนั้น ในส่วนนี้จึงนำเสนอแนวคิดการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในปัจจุบัน โดยอ้างอิงตามเอกสารยุทธศาสตร์ชาติพุทธศักราช 2558- 2562 ของคณะนักศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (คณะนักศึกษา วปอ.) ประจำปี พ.ศ. 2556 โดยตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทย ดังภาพที่ 2-5



ภาพที่ 2-5 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในปัจจุบัน (คณะนักศึกษา วปอ., 2556)

จากภาพที่ 2-5 การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ได้แก่ การกำหนดผลประ โยชน์แห่งชาติและวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ การประเมินยุทธศาสตร์ชาติ การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และการกำหนด มาตรการเฉพาะและแผนงานหรือโครงการระดับชาติ โดยมีรายละเอียด (คณะนักศึกษ วปอ., 2556) ดังนี้

### 1. การกำหนดผลประ โยชน์แห่งชาติและวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ

กำหนดผลประ โยชน์แห่งชาติและวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ มีการแยกออกเป็น ขั้นตอนย่อย 2 ขั้นตอน ได้แก่ การกำหนดผลประ โยชน์แห่งชาติ และการกำหนดวัตถุประสงค์ มูลฐานแห่งชาติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 การกำหนดผลประ โยชน์แห่งชาติ เป็นการกำหนดเป้าหมายแห่งชาติ อันเป็น แนวความคิดที่ไตร่ตรองอย่างรอบคอบที่สุดแล้วจากองค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งประมวลขึ้นเป็นความ ต้องการที่สำคัญที่สุดที่ชาติขาดไม่ได้ โดยรวมถึงการคุ้มครองประเทศชาติให้อยู่รอด ความเป็น เอกราชและมีบูรณภาพของชาติ ความมั่นคงด้านการป้องกันประเทศและการทหาร เสถียรภาพและ การเจริญเติบโต ความอยู่ดีกินดีและความผาสุกของประชาชน และความมีเกียรติและศักดิ์ศรีของชาติ ในการกำหนดผลประ โยชน์แห่งชาตินั้น นอกจากขึ้นอยู่กับแบบแผนขนบธรรมเนียมประเพณี ของชาติ และความรู้สึกนึกคิดของประชาชนแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของชาติ ความยุติธรรม ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน

1.2 การกำหนดวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติ ซึ่งวัตถุประสงค์แห่งชาติมี 2 ประการ คือ วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ และวัตถุประสงค์เฉพาะ แห่งชาติ โดยวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติจะถูกกำหนดอีกครั้งหลังการประเมินยุทธศาสตร์ ส่วนกำหนดวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ เป็นการกำหนดเป้าหมายแห่งชาติ อันเป็นหลักมูลฐาน ของชาติที่กว้างขวางมาก มีลักษณะมั่นคงถาวรยั่งยืนนาน บางครั้งยากที่จะดำเนินการให้บรรลุได้ ในการกำหนดนโยบายแห่งชาติทุกครั้งต้องนำวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติมาเป็นหลักพิจารณา เสมอ ซึ่งต้องมีมูลฐานมาจากความเชื่อ แบบแผนประเพณีและอุปนิสัยประจำชาติ รวมถึงความปรารถนาของประชาชนที่ต้องการใช้ชาติของตนเป็นไปตามนั้นและดำรงไว้ เพื่อให้ได้มาซึ่ง ผลประ โยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติเป็นการแปลงและแจกแจงผลประ โยชน์ แห่งชาติให้ชัดเจนขึ้น

### 2. การประเมินยุทธศาสตร์ชาติ

การประเมินยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วย การตรวจสอบสภาวะแวดล้อม การวิเคราะห์ กำลังอำนาจแห่งชาติ และการพิจารณาแบบแผนประเพณีของชาติ เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะ

แห่งชาติ และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติในขั้นตอนต่อไป เพื่อให้การใช้ทรัพยากรของชาติ บังเกิดผลสูงสุด ส่วนการตรวจสอบสถานะแวดล้อม เป็นการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน และข่าวสารทั้งภายในและภายนอกประเทศที่เกี่ยวข้องกับพลังอำนาจแห่งชาติในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านการเมืองในประเทศ การเมืองระหว่างประเทศ เศรษฐกิจ สังคม-จิตวิทยา การทหาร วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีและการสื่อสาร รวมทั้งการศึกษา ผลผลิตของการตรวจสอบสถานะแวดล้อม คือ ปัญหาข้อขัดข้อง ภัยคุกคาม แรงผลักดัน แนวโน้ม ความท้าทาย และโอกาส ที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์และความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งผลกระทบที่จะมีต่อการพัฒนาและการใช้พลังอำนาจแห่งชาติ

### 3. การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ

การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ คือ เป้าหมายแห่งชาติ ซึ่งไม่จำเป็นต้องมั่นคง ยืนยาวถาวร และบางครั้งก็ไม่สามารถจะดำเนินการให้บรรลุได้ทั้งหมด วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติอาจมีลักษณะชั่วคราว หรือเป็นเป้าหมายย่อย ๆ หลาย ๆ เป้าหมาย ที่จะสนองตอบ วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ ซึ่งวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติถูกกำหนดขึ้นเพื่อบรรลุถึง วัตถุประสงค์มูลฐานชาตินั้นเอง โดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (เพื่อเลือก) และวัตถุประสงค์เฉพาะ (ที่เสนอ) โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (เพื่อเลือก) เป็นการกำหนดขึ้นจากการตรวจสอบสถานะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ เป็นงาน หรือเป้าหมายของชาติ ที่มีความกว้างขวาง ครอบคลุมเป้าหมายในการใช้พลังอำนาจแห่งชาติทั้งหมด โดยยังไม่มีกรวิเคราะห์กำลังอำนาจของชาติประกอบ เพื่อให้ความคิดไม่ถูกจำกัดจนไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้เกณฑ์การพิจารณา คือ วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (เพื่อเลือก) ต้องมีความเหมาะสมด้วยการตอบสนองวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติและผลประโยชน์แห่งชาติ และต้องมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ และบรรลุผลได้ด้วยทรัพยากรของชาติ รวมทั้งผลลัพธ์ที่ได้ต้องมีความคุ้มค่า ยอมรับได้ และไม่มีความขัดแย้งกับผลประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับ

3.2 วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (ที่เสนอ) เป็นการกำหนดเป้าหมายแห่งชาติ ที่ได้จากการวิเคราะห์วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (เพื่อเลือก) ไปพร้อมกับการวิเคราะห์กำลังอำนาจแห่งชาติ รวมทั้งพิจารณาจากแบบแผนประเพณีของชาติ บนพื้นฐานของขีดความสามารถของชาติที่มีอยู่จึงเป็นงานหรือเป้าหมายที่สามารถปฏิบัติและบรรลุได้ภายในระยะเวลา 5 ปี

### 4. การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เป็นการกำหนดหนทางหรือแนวทางปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ ในระดับชาติในการใช้พลังอำนาจแห่งชาติและทรัพยากร เพื่อการบรรลุเป้าหมาย

ของชาติ (ผลประโยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ และวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ) ซึ่งวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (ที่เสนอ) 1 ข้อ อาจจะต้องอาศัยนโยบายแห่งชาติหลายข้อ หรือหลายกลุ่มนโยบายก็ได้ และนโยบายเหล่านั้นต้องให้ทิศทางโดยไม่ต้องตีความ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน และบรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติแต่ละข้อ เพื่อป้องกันความไม่ชัดเจนที่ผู้ปฏิบัติต้องตีความเอาเอง อาจทำให้การปฏิบัติขัดแย้งกัน หรือซ้ำซ้อนกัน ไม่บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ และสูญเสียทรัพยากรของชาติได้ นอกจากนี้ จะต้องมีการพิจารณาข้อดีข้อเสียของนโยบายอย่างละเอียด สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ในขั้นต้นสำหรับวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติแต่ละข้อ ต้องมีการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (เพื่อเลือก) อย่างน้อย 1 นโยบาย ขึ้นรองรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (เพื่อเลือก) ได้มาจากศิลปะและศาสตร์ในการใช้พลังอำนาจแห่งชาติด้านต่าง ๆ ได้แก่ การเมืองภายในประเทศ การเมืองระหว่างประเทศ เศรษฐกิจ สังคม-จิตวิทยา การทหาร วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การศึกษา รวมทั้งแบบแผนของชาติ ซึ่งเป็นแนวทางที่ชาติมีขนบธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติสืบต่อกันมา การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติได้นั้น สามารถกำหนดได้หลายนโยบายแต่ละนโยบายมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกัน นโยบายที่ดีที่สุด คือ นโยบายที่บรรลุเป้าหมายได้ในเวลาที่ต้องการ โดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด ซึ่งอาจหมายถึง เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด หรือมีอุปสรรคน้อยที่สุด หลังจากนั้น นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (เพื่อเลือก) แต่ละข้อ จะถูกนำมาวิเคราะห์ ผลดี ผลเสีย เพื่อเลือกนโยบายหรือกลุ่มนโยบายที่ดีที่สุด เป็นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (ที่เสนอ) โดยพิจารณาจากปัจจัย การบรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ ประโยชน์ที่จะได้รับ ความเสี่ยง ข้อได้เปรียบเสียเปรียบ ความสิ้นเปลืองทรัพยากรที่มีอยู่ และความสามารถที่มีอยู่ และความสามารถที่จะนำไปใช้ปฏิบัติได้จริง

#### 5. การกำหนดมาตรการเฉพาะและแผนงานหรือโครงการระดับชาติ

มีการแยกออกเป็นขั้นตอนย่อย 2 ขั้นตอน ได้แก่ การกำหนดมาตรการเฉพาะ และ การกำหนดแผนงานหรือโครงการรองรับมาตรการเฉพาะ โดยมีรายละเอียด (คณะนักศึกษาวปอ., 2556) ดังนี้

5.1 การกำหนดมาตรการเฉพาะ เป็นการกำหนดโดยวิธีการเฉพาะที่ต้องดำเนินการตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (ที่เสนอ) เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ (ที่เสนอ) ในห้วงเวลาที่กำหนด โดยเป็นการกำหนดเครื่องมือหรืองานที่ต้องดำเนินการเพื่อรองรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติแต่ละข้อ และเป็นจุดเริ่มต้นในการแจกจ่ายงานไปยังกระทรวง กรม และส่วนราชการต่าง ๆ มาตรการเฉพาะ เป็นการระบุสิ่งที่ต้องดำเนินการอย่างกว้าง ๆ โดยนโยบายความมั่นคงแห่งชาติแต่ละข้อต้องมีมาตรการเฉพาะรองรับ 1 มาตรการหรือมากกว่า ซึ่งหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้องจะนำมาตราการเฉพาะแต่ละข้อไปกำหนดแผนงานหรือโครงการรองรับ เพื่อให้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติได้รับการนำไปสู่ปฏิบัติ เป็นผลให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติในที่สุด มาตรการเฉพาะ กำหนดได้จากการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (ที่เสนอ) แต่ละข้อเป็นตัวตั้งในการวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ที่ได้จากการตรวจสอบสถานะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งปัจจัยต่าง ๆ ที่ได้จากการวิเคราะห์พลังอำนาจแห่งชาติ เพื่อให้ทราบปัจจัยสนับสนุนหรือปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อนโยบาย และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

5.2 การกำหนดแผนงานหรือโครงการรองรับมาตรการเฉพาะ เป็นการกำหนดแผนงานหรือโครงการในระดับชาติที่สำคัญ มีผลกระทบต่อประเทศเป็นส่วนรวม เกี่ยวข้องกับส่วนราชการ องค์กรอิสระภาคประชาชน และภาคส่วนอื่น ๆ อาจเป็นโครงการใหม่ หรือเป็นโครงการที่มีอยู่แล้ว แต่ยังคงพัฒนาไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลเป็นรูปธรรม และมีรายละเอียดของการดำเนินงานห้วงเวลา และความต้องการทางด้านงบประมาณ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

### 5. ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

สำหรับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในประเทศไทยนั้นยังไม่เคยมีการกำหนดอย่างเป็นรูปธรรมและนำยุทธศาสตร์ชาติไปใช้งานจริง ๆ มาก่อน ซึ่งในเรื่องนี้ พ.อ. (พิเศษ) โสภณ ศิริงาม (2558, หน้า 64) ได้กล่าวไว้ว่า “สำหรับประเทศไทยนั้น เรื่อง ยุทธศาสตร์อาจถือได้ว่าเป็นวัฒนธรรมใหม่ และยังไม่ได้มีการศึกษากันในเชิงลึก ถึงแม้ว่าอาจจะมีการกล่าวถึงคำว่ายุทธศาสตร์ไว้ในตำรา และในบทความต่าง ๆ อยู่บ้างแต่ก็ไม่ได้ถูกกล่าวอธิบายไว้ได้อย่างชัดเจน รวมถึงในประเทศไทยยังไม่มีการนำองค์ความรู้ทางด้านยุทธศาสตร์มาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมที่เป็นขั้นตอนที่ชัดเจน...” ดังนั้น การที่จะนำสิ่งใหม่ ๆ เข้ามาเสนอในสังคมไทยอย่างการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจึงพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เพราะการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมจึงจะต้องมีศึกษาถึงแนวทางการปรับปรุงสังคมให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้ง ความกดดัน และความตึงเครียดในสังคมเมื่อมีการนำยุทธศาสตร์ชาติมาใช้

ความหมายของการเปลี่ยนแปลง

โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์จะไม่หยุดอยู่หนึ่ง ๆ และจะพยายามปรับตัวให้สอดคล้องกับธรรมชาติ ซึ่งบางทีก็จะพยายามปรับธรรมชาติให้เข้ากับตัวมนุษย์เองด้วย ดังนั้น มนุษย์จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนเมื่อเวลาผ่านไปในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (ขบวน พลตรี, 2544) การเปลี่ยนแปลง คือ การที่ระบบสังคมหรือรูปแบบทางสังคมในด้านใด ๆ ได้เกิดการก้าวหน้าหรือถดถอยอย่างถาวรหรือชั่วคราว ซึ่งอาจเกิดขึ้นเองหรือเป็นไปตามการวางแผนไว้ก็ได้ (สุริชัย หวันแก้ว, 2553) การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นการเปรียบเทียบของสิ่งเดียวกันในเวลา



แตกต่างกัน โดยเมื่อปล่อยให้เวลาผ่านไป จึงจะสามารถสังเกตเห็นปรากฏการณ์หรือสถานการณ์ทางสังคมและวัฒนธรรมนั้น ๆ ได้ และการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ควรจะต้องรู้ว่า จะทำการเปลี่ยนแปลงในส่วนใดและจะเปลี่ยนแปลงอย่างไร (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2538) รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ไม่ว่าสมาชิกจะต้องการหรือไม่ สังคมที่ดีต้องมีการปรับปรุงตนเองให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ถ้าสังคมไม่มีการปรับปรุงตนเองให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลง สังคมจะเกิดความล้าหลังยุ่งเหยิงไม่เป็นระเบียบ (อานนท์ อากาภิรม, 2525) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางสังคมสามารถเปลี่ยนแปลงได้ 3 ลักษณะ (ชลธิชา ศกาลิคุปต, ม.ป.ป.) ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างของสังคม ประกอบด้วย บุคคล กลุ่มคน ความสัมพันธ์ในสังคม กฎระเบียบ ขนบธรรมเนียม ค่านิยม สถาบันทางสังคม วัตถุในสังคม
2. การเปลี่ยนแปลงขององค์กรทางสังคม ได้แก่ ขนาดขององค์กร (เช่น ใหญ่ เล็ก) ประเภทขององค์กร (เช่น กลุ่มครอบครัว กลุ่มเพื่อน) ลักษณะคุณลักษณะหรือคุณสมบัติ และสถานภาพและบทบาท (เช่น เพื่อน สามีภรรยา สถานภาพ)
3. การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม ได้แก่ ความคิด ความรู้ ความเชื่อ ค่านิยม การกระทำ หรือ พฤติกรรม (บรรทัดฐาน) และวัฒนธรรมทางวัตถุ \*

รูปแบบของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

รูปแบบการเปลี่ยนแปลงทางสังคม มี 2 ลักษณะ คือ การเปลี่ยนแปลงแบบมีแผนกับแบบไม่มีแผน และการเปลี่ยนแปลงแบบรวดเร็วกับแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยมีรายละเอียด (ชลธิชา ศกาลิคุปต, ม.ป.ป.) ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงแบบมีแผนกับแบบไม่มีแผน สำหรับการเปลี่ยนแปลงแบบมีแผนเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากสังคมมีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลง โดยความต้องการนั้นมาจากความต้องการที่แท้จริงของสังคมหรือมาจากความต้องการของรัฐบาล (หรือผู้ปกครองประเทศ) และจะต้อง มีโครงการดำเนินงาน มีรายละเอียดในด้านเป้าหมาย มีผู้รับผิดชอบ มีผู้ร่วมโครงการ มีระยะเวลาการเริ่มต้น มีระยะเวลาการสิ้นสุด มีแหล่งเงินทุนงบประมาณ และสถานที่ที่ดำเนินการ ส่วนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมแบบไม่มีแผน เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจมาก่อน หรือถูกสถานการณ์บังคับให้ต้องเปลี่ยนแปลง เช่น ฝนตกมากจนน้ำท่วมหนักต้องย้ายที่อยู่อาศัย ไฟไหม้ และเกิดเหตุการณ์ร้ายแรง เป็นต้น

\* วัฒนธรรมทางวัตถุ หมายถึง ลักษณะเครื่องใช้ที่เป็นวัตถุซึ่งเป็นการสร้างสรรค์ในลักษณะเป็นงานฝีมืออันสื่อแสดงถึงความฉลาดและการพัฒนาของกลุ่มคนนั้นๆ และมีความหมายต่อชีวิตสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติของกลุ่ม วัฒนธรรม (เช่น เครื่องแต่งกายและการแต่งกาย ที่อยู่อาศัย การงาน/อาชีพ ศิลปวัตถุและศาสนสถาน จิตรกรรม และอาหารการกิน)

2. การเปลี่ยนแปลงแบบรวดเร็วกับแบบค่อยเป็นค่อยไป สำหรับการเปลี่ยนแปลงแบบรวดเร็ว เป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันใด ไม่ทันตั้งตัว เช่น การปฏิวัติ แผ่นดินไหว และพายุ เป็นต้น ส่วนการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นอย่างช้า ๆ โดยมีทิศทางหรือไม่มีทิศทางก็ได้ เช่น การให้เลิกเคี้ยวหมาก และยกเลิกการนุ่งโจงกระเบน การยกเลิกการสูบบุหรี่ในที่สาธารณะ เป็นต้น

ปัจจัยของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

การเกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม แบ่งเป็น 2 ประเภทหลัก ๆ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดจากปัจจัยภายใน และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดจากปัจจัยภายนอก โดยมีรายละเอียด (ชลธิชา ศาสลิกุลต, ม.ป.ป.) ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดจากปัจจัยภายใน เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นจากภายในสังคมเอง ได้แก่ สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ประชากร โครงสร้างทางประชากร โครงสร้างวัฒนธรรมพื้นฐานของสังคม และการประดิษฐ์คิดค้นหรือการสร้างนวัตกรรมใหม่ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ หมายถึง สภาพการณ์โดยทั่วไปที่สามารถรับรู้และสัมผัสได้ถึง เช่น สภาพทางดินฟ้าอากาศ สภาพภูมิประเทศ อุณหภูมิ สภาพพื้นดิน ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ มีป่าไม้ แม่น้ำลำธาร

1.2 ประชากร หมายถึง ลักษณะที่สำคัญของประชากรในสังคม สามารถพิจารณาได้จากปัจจัย 2 ประการ ได้แก่ ปัจจัยทางด้านปริมาณ ( จำนวนความมกน้อยของประชากร) ปัจจัยทางด้านคุณภาพหรือคุณลักษณะ เช่น การศึกษา ภูมิปัญญาท้องถิ่น และความขยัน เป็นต้น

1.3 โครงสร้างทางประชากร ได้แก่ การย้ายถิ่น การกระจายตัวของประชากร การขยายตัวเมือง

1.4 โครงสร้างวัฒนธรรมพื้นฐานของสังคม สามารถพิจารณาได้ 2 กรณี คือ การมีโครงสร้างหลวม ทำให้การยึดเหนี่ยวผูกพันต่อสังคมมีน้อย หากสังคมใดก็ตามมีลักษณะดังกล่าวจะเกิดการเปลี่ยนแปลงได้ง่ายกว่าสังคมที่มีความยึดมั่นต่อระบบประเพณีดั้งเดิมมากและระดับความรู้ทางด้านเทคนิควิทยาการของคนในสังคม หรือพื้นฐานทางการศึกษาทางด้านวิทยาศาสตร์ ถ้าผู้คนมีความรู้พื้นฐานทางวิทยาศาสตร์จะสามารถพัฒนาเทคนิควิทยาการได้ดีกว่าสังคมที่ผู้คนมีความรู้ทางวิทยาศาสตร์น้อยหรือไม่มีเลย

1.5 การประดิษฐ์คิดค้นหรือการสร้างนวัตกรรมใหม่ เป็นการสะสมความรู้ความสามารถและศักยภาพของประชากรภายในสังคมนั้น ๆ เองเป็นผู้คิดค้นหรือสร้างสรรค์ขึ้นมา ซึ่งอาจจะใช้ได้เฉพาะในสังคมนั้นหรือสามารถใช้กับสังคมอื่น ๆ ได้ด้วย

2. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดจากปัจจัยภายนอก เป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดจากการติดต่อสื่อสารรับข้อมูลโดยผ่านระบบเครือข่าย ซึ่งมีอยู่ทั่วทุกมุมโลก โอกาสของการรับรู้สิ่งต่าง ๆ ได้แก่ เทคโนโลยี วัฒนธรรมประเพณีรวมทั้งด้านการปกครอง ด้านเศรษฐกิจของสังคมอื่น ๆ ได้เป็นอย่างมากและรวดเร็ว ปัจจัยภายนอกจึงมีอิทธิพลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้อย่างคาดไม่ถึง โดยปัจจัยภายนอกที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ การแพร่กระจายทางวัฒนธรรม การติดต่อสื่อสารและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทั่วทุกมุมโลก และความเจริญทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

#### กระบวนการของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นกระบวนการ คือ มีความต่อเนื่องเป็นขั้นตอน ซึ่งขั้นตอนเหล่านั้นอาจเกิดช้าหรือเร็วสมาชิกปรับตัวได้ทันหรือไม่ สุดแต่แต่ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ รายละเอียดของกระบวนการเปลี่ยนแปลงมี (ชลธิชา ศาลิคุปต์, ม.ป.ป.) ดังนี้

1. การค้นพบ (Discovery) หมายถึง การรับรู้ถึงสิ่งใหม่ ความรู้ใหม่ที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจทำให้ของเดิมเกิดการเปลี่ยนแปลงไป

2. การประดิษฐ์คิดค้น (Invention) หมายถึง การสร้างสิ่งใหม่แล้วนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ เกิดจากการสะสมความรู้ แล้วค่อย ๆ ผสานความรู้ที่มีกับเทคนิควิทยาการสมัยใหม่ที่เกิดขึ้น

3. การแพร่กระจายทางวัฒนธรรม (Diffusion) หมายถึง การที่วัฒนธรรมของสังคมหนึ่งได้ถูกนำไปใช้ในอีกสังคมหนึ่ง ซึ่งลักษณะการแพร่กระจายเป็นไปได้ทุกทิศทาง แต่จะกระจายได้มากหรือน้อยเพียงใดขึ้นกับการยอมรับสิ่งใหม่ของสังคมที่ถูกแพร่กระจายเข้าไป และขึ้นกับความรู้พื้นฐานดั้งเดิมของสังคม การรับวัฒนธรรมของผู้อื่นมาใช้เปรียบเสมือนการขอยืมมา เพราะบางอย่างเมื่อเวลาผ่านไปไม่เป็นที่ต้องการวัฒนธรรมนั้นสูญหายไปเอง

#### 6. แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูป

##### ความหมายของการปฏิรูป

การปฏิรูป หมายถึง การเปลี่ยนแปลงหรือการเข้าใจอย่างใหม่ของความรู้ และการกระทำอย่างใหม่ที่พ้นไปจากความเคยชินหรือความไม่สมเหตุสมผลไปสู่ความสมเหตุสมผลมีความแตกต่างจากเดิมเสมือนเป็นนวัตกรรมที่ให้คุณค่าใหม่อย่างมากแก่สังคม และทำให้สังคม สถาบันหรือองค์กรทั้งหลายอยู่รอดได้ดีกว่าเดิม สามารถที่จะนำเอาความรู้ ความเชื่อ ค่านิยมหรือวัฒนธรรมดั้งเดิมที่ถูกกลืนเลือนหายไป แต่เชื่อว่ายังมีคุณประโยชน์ในสมัยใหม่กลับมาใช้เป็นฐานอ้างอิงเพื่อการเปลี่ยนแปลง โดยอาจจะเกิดกับขบวนการ องค์กร สังคมโดยภาพรวม หรือบุคคลได้ (โชคชัย สุทธาเวช, 2556) รวมถึงการนำเอาความรู้ ค่านิยม หรือวัฒนธรรมใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน แต่ค้นพบ

ใหม่ โดยอาจผ่านจินตนาการหรือผสมผสานด้วยการค้นคว้าวิจัยอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ มาปรับใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงหรือสร้างสรรค์สังคมใหม่ (โชคชัย สุทธาเวศ, 2557) ดังนั้น การปฏิรูป (Reform) เป็นการดำเนินการสร้างสรรค์สังคมอย่างค่อยเป็นค่อยไปหรือเป็นไปอย่างมีวิวัฒนาการ (Evolution) ซึ่งจะตรงข้ามกับการปฏิวัติ (Revolution) การคิดใหม่หรือปฏิเสธความคิดเดิมอย่างกลับหัวกลับหาง และสร้างการเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างฉับพลันหรืออย่างบังคับหรือด้วยการ โคนล้มหรือยึดอำนาจที่มีอยู่เดิม ส่วนราชบัณฑิตยสถาน (2542) ได้ให้นิยามการปฏิรูปตามพจนานุกรม ไว้ว่า “สมควรเหมาะสม เช่น ปฏิรูปเทศ คือ ถิ่นที่สมควร หรือถิ่นที่เหมาะสม เทียม ไม่แท้ เช่น มิตรปฏิรูป ... ปรับปรุงให้สมควร เช่น ปฏิรูปบ้านเมือง” ดังนั้น การปฏิรูปตามราชบัณฑิตยสถานมีคำจำกัดความที่มีความหมายแบบกว้าง ๆ แต่ก็บอกให้รู้ว่าการปฏิรูปมีแนวโน้มไปในทางลบ ก็ได้ และมีแนวโน้มในทางบวกก็ได้

#### องค์ความรู้สำหรับการปฏิรูป

การดำเนินการปฏิรูปต้องอาศัยองค์ความรู้เข้าช่วยในการดำเนินการปฏิรูป และองค์ความรู้เป็นเรื่องเฉพาะด้านที่แสดงเนื้อหาถึงปัจจัยต่าง ๆ และความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเหล่านั้นต่อการเปลี่ยนแปลงในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การปฏิรูปเพื่อความเจริญก้าวหน้าทั้งส่วนตนและผลประโยชน์ต่อส่วนรวม ควรมีอย่างน้อยกับสถาบันและองค์กรของชาติ ได้แก่ สถาบันชาติ สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันองค์กรศาล หน่วยงานราชการ กองทัพ องค์กรอิสระที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมถึง องค์กรของนายทุนและนักธุรกิจ (เช่น สภาอุตสาหกรรม สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาคมนายธนาคารแห่งประเทศไทย และสภาองค์กรนายจ้าง) สภาแรงงาน (องค์กรระดับชาติของสหภาพแรงงาน) สภาองค์กรชุมชน คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (องค์กรระดับชาติขององค์กรพัฒนาเอกชน) สภาองค์กรวิชาชีพต่างๆ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย สันนิบาตหรือสมาคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ องค์กรของนักศึกษา สมาคมของประชาชน สมาคมนักวิชาการ และสมาคมนักธุรกิจ เป็นต้น การปฏิรูปเราควรพิจารณาถึงปัจจัยอย่างน้อยต่อไปนี้ คือ ปัจจัยภายนอกประเทศ ปัจจัยที่เป็นตัวกระทำต่าง ๆ ในประเทศ (ความร่วมมือและความขัดแย้งระหว่างตัวกระทำที่มีอำนาจในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนชั้นนำ) เป้าหมายร่วมอันควร วัฒนธรรมในสังคม (เช่น วัฒนธรรมประชาธิปไตย และวัฒนธรรมที่สนับสนุนการปฏิรูป) สันติวิธี การเข้ามาสัมพันธ์กันของหลากหลายปัจจัย และความคงเส้นคงวาของการรักษาความก้าวหน้าในการปฏิรูป (โชคชัย สุทธาเวศ, 2556)

อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวทางเชิงการบริหารงานสาธารณะ (รัฐประศาสนศาสตร์)

นักวิชาการมักจะพูดถึงปัจจัยจำนวนหนึ่ง และเลือกให้คุณค่ากับปัจจัยนั้น ๆ ตามความนิยมชมชอบ

เพื่อการทำให้งานสำเร็จว่าต้องพิจารณานำเอาองค์ความรู้ในเรื่องต่าง ๆ ประยุกต์ใช้ในการปฏิรูปได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร ความเหมาะสมสอดคล้องของนโยบาย เป้าหมาย แผน และปัญหาของประชาชนที่ต้องได้รับการแก้ไข การออกแบบของค์การ การจัดระบบงาน การจัดสภาพแวดล้อม การบริหาร ธรรมเนียมปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ความรู้และข้อมูลข่าวสาร การเรียนรู้ ความเป็นผู้นำขององค์การ อำนาจหน้าที่ กฎหมายและระเบียบ วัฒนธรรม ทรัพยากรที่ใช้ (เช่น คน เงิน เทคโนโลยี) มาตรฐานงาน กลยุทธ์ในการทำงาน (อาทิ การร่วมมือกันของนักการเมือง ข้าราชการ และ นักวิชาการ และการมีส่วนร่วมของพนักงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน) แรงงานสัมพันธ์ การบริหารและพัฒนาบุคลากร การสร้างความผูกพัน แรงจูงใจในการทำงาน จิตวิทยาในการทำงาน การติดตามและประเมินผล และการตอบแทนหรือให้รางวัล เป็นต้น (โชคชัย สุทธาเวช, 2556)

สำหรับองค์ความรู้อื่น ๆ เฉพาะด้านสำหรับการปฏิรูปจะมีสาระอะไรเชื่อมโยงกับว่าเรื่องนั้นเป็นประเด็น เช่น การเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม และในประเทศมีปัญหาสำคัญ ๆ อะไรบ้าง ก็ควรใช้องค์ความรู้ที่หากจะนำมาประยุกต์จะสามารถแก้ไขปัญหานั้น ๆ ได้มาก และมีพลังการอธิบายที่เชื่อมต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่อนาคตได้ดีด้วย องค์ความรู้ที่จะใช้ประโยชน์จึงมีมากมายตามเฉพาะด้านต่าง ๆ หรือประเด็นปัญหา หน่วยงาน และขอบเขตของงานที่ต้องปฏิรูป เช่น ตัวอย่าง (โชคชัย สุทธาเวช, 2556) ดังต่อไปนี้

1. การปฏิรูปด้านการเมือง ควรพิจารณานำองค์ความรู้ต่อไปนี้มาใช้ประโยชน์ คือ ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการของชาร์ลส์เดอ มงเตสกีเอร์ (Charles de Montesquieu) ทฤษฎีสังคมประชาธิปไตยของกลุ่มสังคมนิยมปฏิรูปและในกลุ่มสแกนดิเนเวียน ทฤษฎีกฎเหล็กของกลุ่มคนผู้ยึดครองอำนาจพรรคการเมืองของโรเบิร์ต มิเชล (Robert Michels) ทฤษฎีระบบการเมืองของเดวิด อีสตัน (David Easton) ทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตยในระบบการเมืองกับในสังคมของโรเบิร์ต ดาล (Robert Dahl)

2. หลักการประชาธิปไตยสากลของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (Inter-Parliamentary Union: IPU) ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติของโทมัส ดาย (Thomas Dye) จอห์น คิงดอน (John Kingdon) จอร์จ เฟรดเดอริคสัน (George Frederickson) และเวเนพาร์สัน (Wayne Parsons) ทฤษฎีการจัดการความขัดแย้งของเจนริกซ์ ซาอูโลวิช อัลท์ชูลเลอร์ (Genrikh Saulovich Altshuller) และทฤษฎีรัฐบาลเชิงผู้ประกอบการของเดวิด ออสบอร์น (David Osborne) และเท็ด เกเบลเลอร์ (Ted Gaebler) และแนวคิดของกลุ่มพาราไดม์รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New public administration) ทฤษฎีเกม (กลยุทธ์การเอาชนะหรือร่วมมือกัน) ของจอห์น ฟอน นอยมันน์ และออสการ์ มอร์เกนสไตน์ ผู้บุกเบิก และจอห์น แนช ทฤษฎีความร่วมมือ

ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมของนักทฤษฎีสายบริษัทยนิยม (Corporatism) ทฤษฎีประชาธิปไตยหลากหลายของอมร รักษาสัตย์ และทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจของอีกหลาย ๆ คน เป็นต้น

2.1 การปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ ควรพิจารณานำทฤษฎีต่อไปนี้มาใช้ประโยชน์ คือ ทฤษฎีเสรีนิยมทางเศรษฐกิจของอาดัม สมิท (Adam Smith) และของมิลตัน ฟรีดแมน (Milton Freedman) ทฤษฎีสหกรณ์ของโรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen) ทฤษฎีเกี่ยวกับการจ้างงานและการแทรกแซงโดยรัฐบาลของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) ทฤษฎีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐศาสตร์และสังคมศาสตร์อื่น ๆ ของแมนคิว โอลสัน (Mancur Olson) ทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการของลอร์ด เบเวอร์ริดจ์ (Lord Beveridge) และของขบวนการปฏิรูปสังคมประชาธิปไตย (Social democracy movement) ทฤษฎีแนวเศรษฐกิจทางสายกลางและพึ่งตนเอง (อาทิ Small is beautiful. ของ อี เอฟ ชูมัคเกอร์ (E. F. Schumacher) และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของในหลวง และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมชุมชนของนักทฤษฎี นาดสุภา ทฤษฎีการสร้างสรรค์นวัตกรรมของเจนริคซ์ ซาอูลอวิชอัลท์ซูลเลอร์ (Genrikh Saulovich Altshuller) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สวัสดิการของกลุ่มเฟเบียนในอังกฤษ และทฤษฎีเกม (กลยุทธ์การเอาชนะหรือร่วมมือกัน) ของจอห์น ฟอน นอยมันน์ และออสการ์ มอร์เกนสเทิร์น ผู้บุกเบิก และจอห์น แนช ในเวลาต่อมา เป็นต้น

2.2 การปฏิรูปด้านสังคม ควรพิจารณานำทฤษฎีต่อไปนี้มาใช้ประโยชน์ คือ หลักการลดอัตราของแต่ละคนของพระพุทเจ้า ทฤษฎีการวิวัฒนาการของสังคมของชาร์ลส์ดาร์วิน (Charles Darwin) ทฤษฎีชุมชนและสังคมของเฟอร์ดินานด์ ทอนนี (Ferdinand Tonnies) ทฤษฎีการวิวัฒนาการสังคมและกฎหมายเพื่อมหาชนของโรสโค ปาวน์ (Roscoe Pound) ทฤษฎีการกระทำทางสังคมของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ทฤษฎีวิพากษ์ในบรรยากาศสาธารณะของจัวร์เกิน ฮาเบอร์มาส (Juergen Habermas) ทฤษฎีประชาสังคมของอันโตนิโอ กรัมสกี (Antonio Gramsci) ทฤษฎีกรรมบุญแห่งสังคมของแอนโทนี กิดเดน (Antonie Giddens) ทฤษฎีทุนทางสังคมของโรเบิร์ต พุดนัม (Robert Putnum) ทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) และสิ่งแวดล้อม (Green state) ของนักเคลื่อนไหวทางสังคมและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ และหลักกสิกรรมมนุษยชนของสหประชาชาติ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปอาจจะมีผลจำเป็นที่จะต้องแบ่งเป็นในแต่ละด้าน เพื่อสะดวกแก่การจัดการ แต่ในที่สุดสมควรบูรณาการองค์ความรู้ให้เข้าหากัน เพื่อการตอบโจทย์ การปฏิรูปโดยรวมและนอกเหนือองค์ความรู้ดังกล่าวข้างต้น องค์ความรู้อื่น ๆ ที่มีประโยชน์แต่ไม่ได้กล่าวถึงก็ยังมีอีกมากมาย ทั้งในระดับมหภาค และจุลภาค โดยเฉพาะองค์ความรู้ที่ถูกต้องว่า

อยู่หลังสมัยใหม่และในระดับท้องถิ่นหรือไม่รับกับสากลที่ให้ความแปลกแตกต่างจากต้นตำรับ ทั้งมากและน้อยทฤษฎีเหล่านี้ย่อมมีสาระต่าง ๆ ทั้งที่สนับสนุนหรือเสริมกันหรือที่ขัดแย้งกันด้วย ไม่สามารถนำมาใช้พร้อมกันได้หมด แต่ต้องเลือกใช้อย่างมีวิจารณญาณผสมกับจินตนาการ ดังนั้น นักปฏิรูปจำเป็นจะต้องวิพากษ์เนื้อหาและคุณค่าขององค์ความรู้ต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาหรือวิกฤต เฉพาะเรื่อง ๆ และต้องใช้วิจารณญาณและแลกเปลี่ยนกันองค์ความรู้ให้มากขึ้น หากเนื้อหาสาระ ในองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่แฝงฝังอยู่ในมโนทัศน์ของนักปฏิรูปต่าง ๆ จะถูกนำมาใช้อ้างอิงเพื่อ แก้ปัญหาและขับเคลื่อนการปฏิรูปอย่างคล้อยตามกัน โดยง่ายในกระบวนการปฏิรูปทั้งหลาย (โชคชัย สุทธาเวศ, 2556)

### 3. แนวทางการปฏิรูปประเทศไทยในปัจจุบัน

สำหรับแนวทางการปฏิรูปประเทศไทยในปัจจุบัน โชคชัย สุทธาเวศ (2556, หน้า 32-33) ได้เสนอแนวทางในการปฏิรูปไว้ว่า “สำหรับแนวคิดทางสายกลางเพื่อการปฏิรูปประเทศไทยที่ เชื่อมโยงกันระหว่างมิติการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่กล่าวถึงนั้น ผู้เขียนชื่นชอบทฤษฎีอริยสัจสี่ เพื่อใช้ในการปฏิรูป คือ ทุกข์ สมุทัย (เหตุแห่งทุกข์) นิโรธ (ทางออกในการพ้นทุกข์) และ มรรค (วิถีแห่งการพ้นทุกข์) โดยผู้เขียนตระหนักว่าทุกข์ของประเทศไทย คือ การพัฒนาประเทศที่ไม่เสมอภาคไม่ทั่วถึงและคุณภาพชีวิตประชาชนยังอยู่ในมาตรฐานที่ต่ำ สมุทัย (เหตุแห่งทุกข์) คือการพัฒนา เสียสมดุลเพราะได้ใช้ทฤษฎีการพัฒนาประเทศที่ไม่เหมาะสม คือ เน้นการพัฒนาตามแนวทุนนิยม เสริมมากเกินไป ไม่ได้เดินสายกลางระหว่างทุนนิยมกับสังคมนิยม นิโรธ (สภาพแห่งการพ้นทุกข์) คือ การที่ประชาชนพบกับชีวิตอันประเสริฐอย่างทั่วถึง โดยมีมาตรฐานคุณภาพชีวิตสูงทั้งในทาง จิตใจ ร่างกาย และสภาพแวดล้อม สูดทำยในแง่มรรค (วิถีแห่งการพ้นทุกข์) ก็คือเดินสายกลาง ระหว่างทุนนิยมกับสังคมนิยมให้เหมาะสม ด้วยการใช้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมรัฐสวัสดิการ หรือที่ จะโน้มน้าวอยากให้รัฐบาลปัจจุบันหันมาใช้ก็คือ ‘ประชานิยมรัฐสวัสดิการ’ ซึ่งก็คือประชานิยม ในระบบรัฐสวัสดิการที่คนทำงาน ทำงานกันอย่างเต็มที่ (ไม่มีคนว่างงานหรือมีน้อยมาก) และทำกัน อย่างมีประสิทธิภาพจนได้ผลผลิตสูง และรัฐให้ค่าอย่างยิ่งแก่การประกอบการเศรษฐกิจแบบ ผสมผสานระหว่างเสรีนิยมกับสังคมนิยม ที่มีการเตรียมการทางสวัสดิการสังคมและการให้ค่าจ้าง สวัสดิการ และผลประโยชน์อื่น ตอบแทนอย่างเต็มที่ให้กับประชาชนตั้งแต่ก่อนวัยทำงาน (เด็กและ เยาวชน) ขณะอยู่ในช่วงวัยทำงาน (แรงงานผู้ใหญ่) และหลังพ้นวัยทำงานไปแล้ว (คนชรา) ไม่ว่า รัฐจะจัดให้เองหรือสังคมร่วมกันจัดให้มีขึ้น หรือธุรกิจเอกชนหามาให้ประชาชนเลือกใช้ก็ตาม”

ส่วนคณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ ได้เผยแพร่แนวทางการปฏิรูปประเทศไทยในปัจจุบันประจำปี พ.ศ. 2557 ไว้ทั้งสิ้น 11 แนวทาง ได้แก่ ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ด้านการปกครองท้องถิ่น

ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ ด้านพลังงาน ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ด้านสื่อสารมวลชน ด้านสังคม และด้านอื่น ๆ โดยมีรายละเอียด (คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ, 2557) ดังนี้

1. การปฏิรูปด้านการเมือง เป็นการปฏิรูปการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่สุจริตและเป็นธรรม อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของนักการเมืองในด้านต่าง ๆ กลไกป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงการเมืองที่มีประสิทธิภาพ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คุณธรรมและจริยธรรมของนักการเมือง ความมั่นคงของชาติ และการดำเนินการด้านการต่างประเทศ

2. การปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดิน คือ การปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง การปฏิรูปหรือพัฒนาระบบราชการ (โครงสร้าง การจัดองค์กรภาครัฐ วิธีปฏิบัติราชการ การให้บริการประชาชนที่ทั่วถึง รวดเร็ว สะดวก การบริหารจัดการงานภาครัฐแบบใหม่ อัตรากำลัง และค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ระบบงานต่าง ๆ ของรัฐ เช่น การบริหารงานบุคคล ระบบคุณธรรม และการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น ธรรมเนียมปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การตรวจสอบและควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐ การป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองต่อระบบราชการ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

3. การปฏิรูปด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คือ การปฏิรูปกฎหมายที่ล้าสมัยไม่เป็นธรรม เป็นอุปสรรคหรือไม่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ ตลอดจนการดำเนินการให้มีกฎหมายใหม่ที่จำเป็น การปฏิรูปฝ่ายปกครอง การสอบสวนคดีพิเศษ ดำรวจ ทนายความ อัยการ ศาล เจ้าหน้าที่ฝ่ายบังคับคดี และเจ้าหน้าที่ฝ่ายราชทัณฑ์ การนำหลักนิติธรรมมาใช้ การไม่เลือกปฏิบัติหรือพฤติกรรมที่อาจนำไปสู่การใช้หลายมาตรฐานในการดำเนินคดี การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และการคุ้มครองสิทธิภาพเสรีภาพประชาชน

4. การปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น คือ การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการปกครองกรุงเทพมหานครและพื้นที่ ซึ่งมีการบริหารรูปแบบพิเศษ บทบาทภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนต่าง ๆ การได้มาซึ่งการควบคุม การตรวจสอบและอำนาจหน้าที่ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น

5. การปฏิรูปด้านการศึกษา คือ การปฏิรูปองค์กรและการจัดการศึกษาอบรมทุกระดับและทุกรูปแบบ คุณภาพการศึกษา อบรม การวิจัยและพัฒนา และการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

6. การปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ คือ การปฏิรูปเศรษฐกิจภาคเอกชน การคมนาคม การขนส่ง เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การธนาคาร สถาบันการเงิน สหกรณ์ การท่องเที่ยว และ



ธุรกิจต่าง ๆ การส่งเสริมการลงทุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การกระจายรายได้ นโยบาย และการดำเนินการด้านการคลังภาครัฐ ระบบภาษีอากร โครงสร้างภาษีทุกชนิด และการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

7. การปฏิรูปด้านพลังงาน คือ การปฏิรูปองค์กร การบริหารจัดการและการพัฒนากิจการด้านการพลังงานทุกรูปแบบ

8. การปฏิรูปด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม คือ การปฏิรูปองค์กรและระบบสุขภาพ การบริการสาธารณสุข สาธารณสุขชุมชน การสร้างเสริม และการส่งเสริมด้านสุขภาพอนามัย การพัฒนาร่างกาย จิตใจ และสติปัญญาของบุคคลตามวัยและสถานภาพการปฏิรูปกลไกการบริหารจัดการ การบำรุงรักษาและทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุล การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้โดยไม่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษหรือผลต่อการเปลี่ยนแปลงคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการปลูกจิตสำนึกให้เกิดการหวงแหนในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

9. การปฏิรูปด้านสื่อสารมวลชน คือ การปฏิรูปกิจการและการประกอบการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศทุกรูปแบบ สื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เสรีภาพในการแสดงออก คุณธรรม และจริยธรรมของสื่อ

10. การปฏิรูปด้านสังคม คือ การปฏิรูปการพัฒนาคุณภาพชีวิต ปัจจัยในการครองชีพ การแก้ปัญหาความยากจน อาชญากรรม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ยาเสพติด การคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส คนไร้ที่พึ่ง การคุ้มครองผู้บริโภค การนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำเนินชีวิตและการดำเนินการด้านต่าง ๆ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การปฏิรูประบบแรงงาน การประกันสังคมสวัสดิการสังคม ประชาชนนิยม

11. การปฏิรูปด้านอื่น ๆ คือ การปฏิรูปสังคมโดยนำศาสนธรรมมาใช้ในการดำเนินชีวิต และการพัฒนาประเทศ การพัฒนาวิถีชีวิต ศิลปวัฒนธรรม เอกลักษณ์ของชาติ กีฬา สิ่งบันเทิงอันมีผลต่อพฤติกรรมของเยาวชน วัฒนธรรมทางการเมืองอันเหมาะสมต่อระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การปลูกฝังและเผยแพร่ค่านิยมที่เหมาะสมต่อสังคมไทย ระเบียบวินัยในสังคม ความสามัคคีปรองดองของคนในชาติ คุณธรรมและจริยธรรมในสังคม

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คณะนักศึกษา วปอ. (2556) ได้ศึกษาการกำหนดและจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไทย ประจำปี พ.ศ. 2558-2562 การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไทยในครั้งนี้ เป็นไปตามหลักสูตรการศึกษาของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เพื่อระดมความรู้ ประสบการณ์ และความคิดเห็นของนักศึกษาทุกคน ตั้งแต่

การฟังบรรยาย การถกแถลงเป็นคณะเพื่อกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ และวัตถุประสงค์มูลฐาน ทำการตรวจสอบสถานะแวดล้อม การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ มาตรการเฉพาะ และแผนงานโครงการที่สำคัญเพื่อรองรับมาตรการเฉพาะการจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติไทยในครั้งนี้เป็น การบูรณาการความรู้ ประสบการณ์ และความคิดของบุคคลจาก ทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง สาระสำคัญของยุทธศาสตร์ชาตินี้ ประกอบด้วย เป้าหมายของชาติ ที่คนไทยทุกคนต้องการบรรลุร่วมกัน รวมทั้งนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และมาตรการเฉพาะ ซึ่งเป็นแนวทาง ทิศทาง เครื่องมือ และวิธีการที่ทุกองค์กร และคนไทยทุกคนต้องการ คือ ประเทศไทย มั่นคง มั่นคั่ง และยั่งยืน ในทุกสาขาของกำลังอำนาจแห่งชาติ ได้แก่ การเมืองภายในประเทศ การเมืองระหว่างประเทศ เศรษฐกิจ สังคม-จิตวิทยา การทหาร วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมทั้ง ด้านการศึกษา

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับทฤษฎีสัจนิยมใหม่และพบประเด็นที่เป็น สาระสำคัญสำหรับการนำไปใช้ในการวิจัย คือ การเน้นการวิเคราะห์ระบบระหว่างประเทศ จาก การปฏิสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง และการพิจารณาหน่วยภายในโครงสร้างที่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและ กัน โดยที่รัฐเป็นหน่วยที่สำคัญที่สุด โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศมีองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ หลักการจัดระเบียบ การแบ่งงานกันทำ และการกระจายขีดความสามารถระหว่างหน่วย ระบบ ระหว่างประเทศมีการจัดระเบียบแบบอนาธิปไตย แต่ละหน่วยเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน ไม่มีอำนาจ ศูนย์กลาง และแต่ละหน่วยต้องช่วยตนเอง (Self-help)

นอกจากนี้ในระบบระหว่างประเทศไม่มีการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยในระบบรัฐแต่ละรัฐ ต้องทำทุกเรื่องด้วยตนเอง เช่น ต้องมีกองทัพเป็นของตัวเอง ต้องทำหน้าที่ด้านการศึกษาสาธารณสุข ให้กับคนในรัฐเอง เป็นต้น ถึงแม้ว่ารัฐจะต้องทำทุกอย่างด้วยตนเองแต่ทรัพยากร ภายในรัฐของแต่ละรัฐมีไม่เท่ากัน ทำให้ความสามารถของแต่ละรัฐในการทำหน้าที่ดังกล่าวแตกต่างกัน นำมาสู่ การกระจายขีดความสามารถในระบบไม่เท่ากันด้วย ในท้ายที่สุดจึงนำมาสู่แบบแผนระบบระหว่าง ประเทศ (Pattern of behavior) โดยมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ 1. โครงสร้างระบบระหว่าง ประเทศเป็นตัวกำหนดแบบแผนพฤติกรรมของรัฐในระบบระหว่างประเทศ ซึ่งเกิดจากการจัดสรร หรือการกระจายขีดความสามารถ (Distribution of capabilities) ระหว่างรัฐในระบบระหว่าง ประเทศทำให้เกิด โครงสร้างที่เรียกว่าอิทธิพลและผลักดัน (Shape and shove) แบบแผนของ พฤติกรรมของรัฐในระบบระหว่างประเทศ ทำให้เกิด โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศแบบต่าง

ๆ ได้แก่ ระบบหลายขั้วอำนาจ (Multipolar) ระบบสองขั้วอำนาจ (Bipolar) และระบบขั้วอำนาจเดียว (Unipolar) และ 2. การดุลแห่งอำนาจ (Balance of power) ระหว่างรัฐต่าง ๆ ในระบบระหว่างประเทศ แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ การดุลแห่งอำนาจหรือการสร้างดุลจากภายใน (เช่น การสร้างขีดความสามารถทางเศรษฐกิจ การพัฒนาอาวุธยุทโธปกรณ์ทางการทหาร การสร้างความแข็งแกร่งด้านการทหาร การวางยุทธศาสตร์ที่ชาญฉลาด เป็นต้น) และการดุลแห่งอำนาจหรือการสร้างดุลจากภายนอก (ได้แก่ การเข้าร่วมกับรัฐมหาอำนาจ การแสวงหาพันธมิตร และการทำให้ฝ่ายตรงข้ามอ่อนแอด้วยวิธีการต่าง ๆ)

การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ซึ่งพบประเด็นที่เป็นสาระสำคัญสำหรับการนำไปใช้ในการวิจัย คือ การเปลี่ยนแปลงองค์ความรู้เชิงยุทธศาสตร์ จากยุคสมัยหนึ่งไปยังอีกยุคสมัยหนึ่ง อาจเกิดจากความผันแปรขององค์ความรู้เชิงยุทธศาสตร์ การสืบทอดองค์ความรู้เชิงยุทธศาสตร์ และการคัดเลือกองค์ความรู้เชิงยุทธศาสตร์ ยุทธศาสตร์จะต้องมีการประเมินความเสี่ยงอยู่ตลอดเวลา ตลอดการจัดทำยุทธศาสตร์ โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดยุทธศาสตร์ จนถึงการปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์ และอีกประการก็คือยุทธศาสตร์ต้องเชื่อมความสัมพันธ์โดยแฝงกลอุบายสำหรับประยุกต์องค์ประกอบหลัก คือ จุดหมาย หนทางปฏิบัติ และเครื่องมือ เพื่อการบรรลุผลในวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่มีในการกำหนดแผนงาน แต่แผนงานคือ รายละเอียดสำหรับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ดังนั้นแล้ว แผนงานไม่ใช่ยุทธศาสตร์ และยุทธศาสตร์ก็ไม่ใช่แผนงานเช่นกัน ก่อนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ ให้เห็นภาพความสำเร็จให้ชัดเจนก่อน (ความเป็นไปได้ในการทำให้วัตถุประสงค์บรรลุผล) เมื่อเห็นภาพความสำเร็จแล้วจึงสามารถกำหนดเป็นจุดหมายของยุทธศาสตร์ และกำหนดหนทางปฏิบัติ รวมถึงกำหนดเครื่องมือที่จะใช้ให้เกิดประโยชน์สำหรับหนทางปฏิบัติต่าง ๆ พร้อมกับการวางกลอุบายต่าง ๆ ให้เชื่อมโยงกันระหว่างวัตถุประสงค์ หนทางปฏิบัติ และทรัพยากร รวมถึงพิจารณาในเรื่องของความเหมาะสม การยอมรับได้ และความเป็นไปได้ และสุดท้ายต้องประเมินความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจนกระทั่งให้เห็นว่าสามารถดำเนินการตามยุทธศาสตร์ได้จริง หลังจากนั้นจึงจะกำหนดเป็นยุทธศาสตร์และนำยุทธศาสตร์ไปใช้ได้

การทบทวนวรรณกรรมเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับพลังอำนาจแห่งชาติซึ่งพบประเด็นที่เป็นสาระสำคัญสำหรับการนำไปใช้ในการวิจัย คือ ‘พลังอำนาจ’ หรือ ‘กำลังอำนาจ’ นั้นมีความหมายเหมือนกัน คือ มาจากรากศัพท์ภาษาอังกฤษคำเดียวกันว่า ‘Power’ สำหรับชาติหรือประเทศเป็นส่วนรวมจะใช้คำว่า ‘พลังอำนาจ’ ส่วนคำว่า ‘กำลังอำนาจ’ จะใช้ในเมื่อกล่าวถึงองค์ประกอบของพลังอำนาจอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเฉพาะ เช่น กำลังอำนาจทางการทหาร กำลังอำนาจทางการเมือง กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ กำลังอำนาจทางสังคม-จิตวิทยา และกำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์-เทคโนโลยี

เป็นต้น พลังอำนาจแห่งชาติ คือ กำลังหรือขีดความสามารถของชาติหรือรัฐสำหรับที่จะก่อให้เกิดอิทธิพลแก่รัฐอื่น ๆ พลังอำนาจแห่งชาติ คือ เครื่องมือของมหาวิทยาลัยหรือยุทธศาสตร์ ในบางครั้งอาจโน้มเอียงใช้พลังอำนาจแห่งชาติในส่วนของพลังอำนาจทางทหารและพลังอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ยังคงใช้พลังอำนาจในส่วนอื่นเข้าร่วมด้วย เพื่อให้ได้ผลผลิตขั้นสุดท้าย การพิจารณาพลังอำนาจแห่งชาติเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์จึงเป็นเรื่องที่เข้าใจง่าย และทำให้สามารถจัดแบ่งประเภทยุทธศาสตร์ได้ง่ายขึ้น องค์ประกอบที่เป็นพื้นฐานสำคัญของพลังอำนาจแห่งชาติแบ่งได้ 4 องค์ประกอบ ได้แก่ กำลังอำนาจทางการเมือง กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ กำลังอำนาจทางสังคม-จิตวิทยาและกำลังอำนาจทางทหาร องค์ประกอบเหล่านี้จำเป็นต้องมีครบทั้ง 4 องค์ประกอบ หากขาดองค์ประกอบหลักอย่างหนึ่งอย่างใดลงไป พลังอำนาจแห่งชาติก็จะขาดความสมบูรณ์ลงอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาเรื่องยุทธศาสตร์นั้นเป็นการศึกษาเรื่องของแนวความคิด ซึ่งอาจจะมีจำนวนและความแตกต่างกันไปตามลักษณะของสถาบัน หรือตามแนวความคิดของแต่ละบุคคลที่กำหนดรายละเอียดของพลังอำนาจแห่งชาติได้

การทบทวนวรรณกรรมเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติซึ่งพบประเด็นที่เป็นสาระสำคัญสำหรับการนำไปใช้ในการวิจัย คือ ความมั่นคงแห่งชาติเป็นการดำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน สวัสดิภาพของประชาชน และระบบการปกครองรัฐ ด้วยการดำเนินการป้องกันภัยคุกคามทั้งปวงทั้งภัยคุกคามภายในและภัยคุกคามภายนอกไม่ให้เกิดขึ้น ที่จะทำให้เกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยและการเพิ่มพูนขององค์ประกอบพื้นฐานของพลังอำนาจแห่งชาติ ได้แก่ กำลังอำนาจทางการเมือง กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ กำลังอำนาจทางสังคม-จิตวิทยา และกำลังอำนาจทางทหาร ความมั่นคงแห่งชาติทางการเมือง อาจพิจารณาแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ ความมั่นคงแห่งชาติทางการเมืองในประเทศ และความมั่นคงแห่งชาติทางการเมืองระหว่างประเทศ ข้อพิจารณาสำหรับความมั่นคงแห่งชาติทางการเมืองในประเทศที่สำคัญ ได้แก่ ความศรัทธาของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ พร้อมทั้งจะให้การสนับสนุนต่อระบอบการปกครอง และการบริหารงานของรัฐบาลที่เป็นอยู่ในขณะนั้นมากน้อยเพียงใด ประเทศใดก็ตามที่มีประชาชนซึ่งมีความเชื่อถือ มีศรัทธามีความจงรักภักดี และพร้อมที่จะให้การสนับสนุนระบอบการปกครอง และรัฐบาลอย่างจริงจังเป็นจำนวนมากแล้ว ความมั่นคงแห่งชาติทางการเมืองในประเทศยังมีมากขึ้น สำหรับความมั่นคงแห่งชาติทางการเมืองระหว่างประเทศนั้นขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศของรัฐบาลเป็นสำคัญ กล่าวคือ ถ้าหากนโยบายต่างประเทศไม่เหมาะสมเป็นต้นว่า นโยบายต่างประเทศที่แถลงออกไปนั้น เป็นผลให้ไปสร้างศัตรูกับประเทศของตนรอบด้าน หรือในการปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นผลให้เกิดการผลัดกันต่อประเทศของตนรอบด้าน หรือในการปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นผลให้เกิดการผลัดกันต่อ

ประเทศอื่น ๆ รวมตัวกัน สกัดกั้น หรือ ขัดขวางผลประโยชน์ของชาติของตนเองหรือไปรวมตัวกัน  
ร่วมทำสงครามกับประเทศใดประเทศหนึ่งเช่นนี้ ความมั่นคงแห่งชาติทางด้านการเมืองระหว่าง  
ประเทศก็จะสูญเสียไป

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศนั้น ย่อมมีความสัมพันธ์  
กับความมั่นคงภายในประเทศด้วย ความมั่นคงแห่งชาติทางเศรษฐกิจ จะมุ่งพิจารณาในเรื่องที่  
เกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลักอัน ได้แก่ ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร  
ความเป็นปึกแผ่นในด้านการค้า การอุตสาหกรรม การเงิน ตลอดจนความอยู่ดีมีมีความสุขของคน  
ในชาติ ความมั่นคงแห่งชาติทางสังคม-จิตวิทยา จะพิจารณาถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน  
ของประชาชน โดยทั่วไปว่าจะได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงพอหรือไม่  
หากประชาชนโดยทั่วไปได้รับความคุ้มครองเพียงพอ ประชาชนก็จะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วย  
ความมั่นใจในความปลอดภัยจากอันตราย ปราศจากความตื่นกลัว และความวิตกกังวลต่าง ๆ รัฐใด  
ก็ตามที่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนของตนทั้งชีวิตและทรัพย์สินได้เป็นอย่างดี ความ  
มั่นคงแห่งชาติทางการทหาร นอกจากจะต้องมีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ ในการป้องกัน  
ประเทศ และรักษาความสงบสุขภายในประเทศอย่างเพียงพอแล้ว กำลังทหารยังจะต้องมีคุณภาพ  
มีอุดมการณ์ มีวินัย มีขวัญและกำลังใจสูง รวมทั้งมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รวมถึงจะต้องมี  
การดำเนินการทางยุทธศาสตร์ และยุทธวิธีอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถเอาชนะการคุกคาม  
ทั้งภายในและภายนอกประเทศได้อีกด้วย

การทบทวนวรรณกรรมเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติซึ่งพบประเด็นที่เป็น  
สาระสำคัญสำหรับการนำไปใช้ในการวิจัย คือ เมื่อพิจารณาการดำรงอยู่ของรัฐที่สามารถเป็นรัฐได้  
แล้วจะต้องมีองค์ประกอบพื้นฐาน 4 องค์ประกอบ ได้แก่ ประชากร ดินแดน รัฐบาล และอำนาจ  
อธิปไตย โดยที่ไม่ขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งได้ ถ้าหากว่าองค์ประกอบใดขาดหายไป  
ไม่อาจจะเรียกประเทศนั้นว่ารัฐได้ และการที่รัฐจะสามารถดำรงความเป็นรัฐอยู่ได้นานเพียงไรนั้น  
นอกจากจะมีองค์ประกอบพื้นฐานครบถ้วนแล้วรัฐจะต้อง ไม่มีสิ่งที่จะมาคุกคาม หรือมาทำลายได้  
ดังนั้น จึงจะทำให้ประชาชนในรัฐนั้นสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยความมั่นใจในความปลอดภัย  
ทั้งชีวิตและทรัพย์สินด้วยประการทั้งปวง รวมทั้งไม่มีความตื่นกลัวและความวิตกกังวลต่าง ๆ ได้  
การที่ประชาชนในชาติหรือรัฐนั้นดำรงชีวิตอยู่ได้โดยปกติ และรัฐยังคงมีองค์ประกอบพื้นฐาน  
ครบถ้วนได้นั้น อาจเรียกได้ว่า “ความอยู่รอดของชาติ” (Survival) ซึ่งความอยู่รอดของชาติ คือ  
“ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งของชาติ” (National vital interests) แม้ว่าความอยู่รอดของชาติค่อนข้าง  
จะมีความหมายที่เป็นนามธรรม (Abstract) ก็ตาม แต่ก็อาจจำกัดขอบเขตให้แคบลงไปให้เห็น  
ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ ความอยู่รอดของชาติ หรือชาติจะอยู่รอดปลอดภัยได้นั้น จะต้องมีการรักษา

ความเป็นชาติเอาไว้ให้ได้ ข้อสังเกตที่จะพิสูจน์ทราบความเป็นชาติ ได้แก่ เอกลักษณ์ของความเป็นชาติ คือ 1. สถาบัน (Institution) และวัฒนธรรมต่าง ๆ ที่คนในชาตินิยมเคารพนับถือเหมือน ๆ กัน 2. การอยู่ร่วมเป็นกลุ่มหรือพวกเดียวกัน พูดจาภาษาเดียวกัน ใช้ขนบธรรมเนียมประเพณีเหมือน ๆ กัน และเคารพในความเชื่อ (Belief) หรือศาสนาเดียวกัน และ 3. ความเจริญก้าวหน้าของคนในชาติ เพราะถ้าหากคนในชาติไม่มีการขยายปริมาณและมีการดำรงชีพทันต่อความเจริญและความเปลี่ยนแปลงของโลก หรือสิ่งแวดล้อมแล้ว ชาตินั้นก็จะมีแต่จะอับเฉาและหดตัวลง และคนในชาติก็จะสูญสิ้นเผ่าพันธุ์ไปในที่สุด

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ อย่างน้อยที่สุดต้องมีการกำหนดองค์ประกอบและกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 6 องค์ประกอบและกระบวนการ คือ 1. การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ 2. การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ 3. การกำหนดและตรวจสอบลำดับของความเข้มข้นในแต่ละผลประโยชน์ 4. การตรวจสอบประเด็น แนวโน้ม และความท้าทาย (อุปสรรคและโอกาส) ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ กำหนดและตรวจสอบวัตถุประสงค์ 5. พิจารณาทางเลือกในการใช้แนวคิด หรือหนทางปฏิบัติ หรือแนวทางการดำเนินการ (Coerce of actions) ร่วมกับการพิจารณาความจำเป็นในการใช้เครื่องมือที่สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ 6. การทดสอบยุทธศาสตร์โดยใช้ความเป็นไปได้ ความยอมรับได้ และความเหมาะสม ในการพิจารณาเลือกยุทธศาสตร์ 7. การดำเนินการยุทธศาสตร์และประเมินความเสี่ยง

นอกจากนี้ความมุ่งประสงค์แห่งชาติเป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุดและเป็นการเริ่มต้นของขั้นตอนทั้งหมดในการกำหนดยุทธศาสตร์ ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ถูกกำหนดมาจากความเชื่อ (Enduring beliefs) จริยธรรมและค่านิยม (Ethics and values) ความมุ่งประสงค์แห่งชาติเป็นตัวแทนของกฎหมาย ปรัชญา รากฐานของศีลธรรม ที่สืบทอดต่อ ๆ กันมาของระบบชนชาติ จากความมุ่งประสงค์ของชาติตลอดจนความเข้าใจ ความต้องการภายในของชาติและความต้องการของโลก การได้รับผลประโยชน์แห่งชาติที่ยั่งยืนในขั้นตอนของการประเมินมหายุทธศาสตร์ นักยุทธศาสตร์ควรต้องย้อนกลับไปพิจารณาในส่วนของประเมินความเสี่ยง ในการกำหนดยุทธศาสตร์ทุก ๆ ระดับชั้น และชาติซึ่งไม่มีความมุ่งประสงค์แห่งชาติจะเหี่ยวแห้ง และดับสูญ

การทบทวนวรรณกรรมเรื่องแนวคิดการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในปัจจุบันซึ่งพบประเด็นที่เป็นสาระสำคัญสำหรับการนำไปใช้ในการวิจัย คือ ในปัจจุบันจะมีองค์ความรู้เชิงยุทธศาสตร์ที่เผยแพร่อยู่ทั้งที่เป็นตำรา บทความ เอกสาร งานวิจัย และเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ แต่กลับพบว่า ในประเทศไทยไม่มีผู้ที่นำองค์ความรู้เชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปประยุกต์ใช้สำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นรูปธรรมที่สามารถนำไปใช้งานได้จริง สำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์ที่มีความใกล้เคียงกับการนำความรู้เชิงยุทธศาสตร์มาประยุกต์ใช้และนำมาเผยแพร่

เป็นหลักวิชาการในปัจจุบันมีเพียงเอกสารยุทธศาสตร์ชาติของคณะนักศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรเท่านั้น โดยการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ได้แก่ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติและวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ การประเมินยุทธศาสตร์ชาติ การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และการกำหนดมาตรการเฉพาะและแผนงานหรือโครงการระดับชาติ

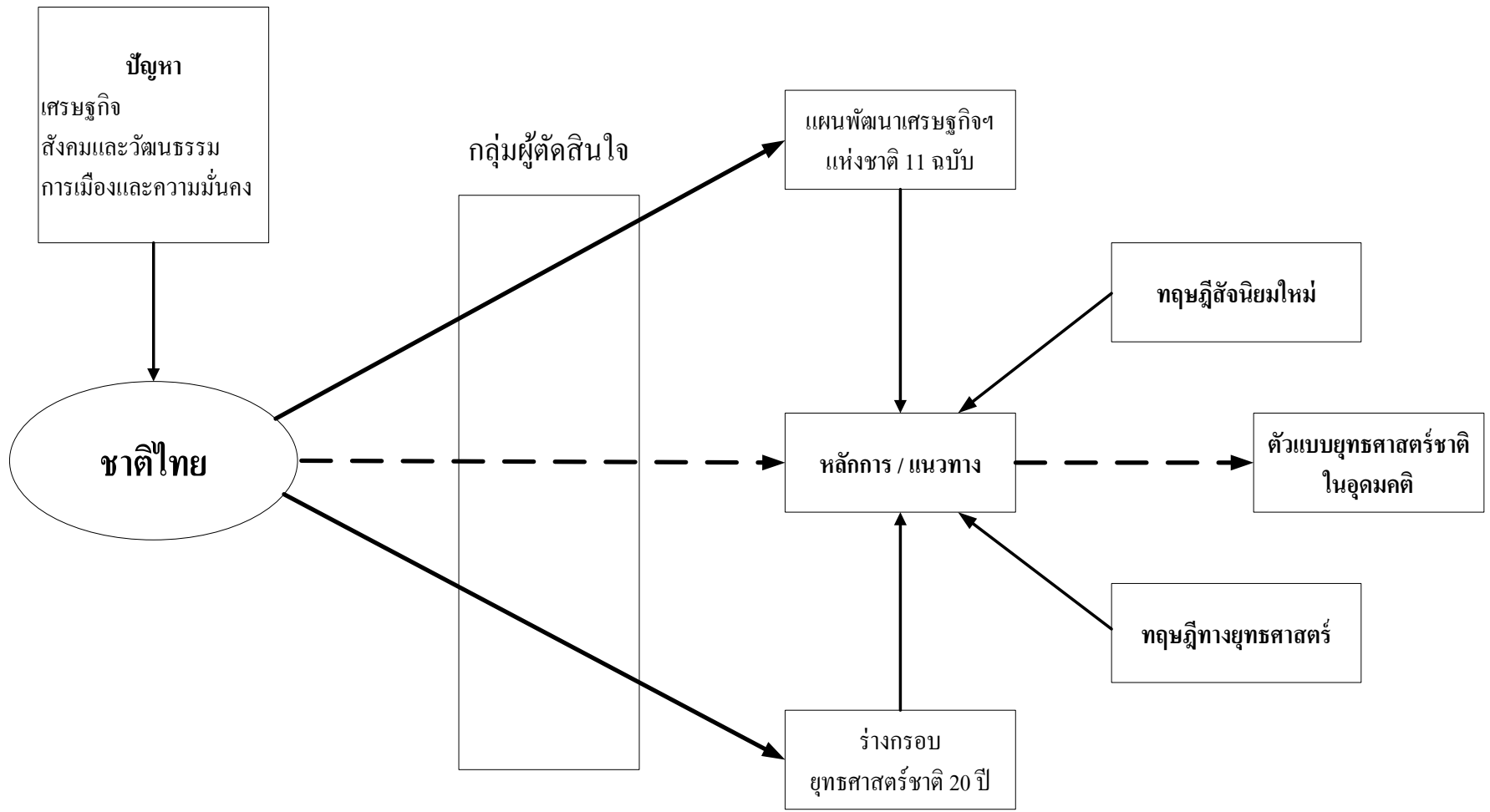
การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมซึ่งพบประเด็นที่เป็นสาระสำคัญสำหรับการนำไปใช้ในการวิจัย คือ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในประเทศไทยนั้นยังไม่เคยมีการกำหนดอย่างเป็นรูปธรรมและนำยุทธศาสตร์ชาติไปใช้งานจริง ๆ มาก่อน สำหรับประเทศไทยนั้น เรื่อง ยุทธศาสตร์อาจถือได้ว่าเป็นวัฒนธรรมใหม่และยังไม่ได้มีการศึกษากันในเชิงลึก อาจจะมีการกล่าวถึงคำว่ายุทธศาสตร์ไว้ในตำรา และในบทความต่าง ๆ อยู่บ้างแต่ก็ไม่ได้ถูกกล่าวอธิบายไว้ได้อย่างชัดเจน รวมถึงในประเทศไทยยังไม่มีการนำองค์ความรู้ทางด้านยุทธศาสตร์มาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมที่เป็นขั้นตอนที่ชัดเจน ดังนั้น การที่จะนำสิ่งใหม่ ๆ เข้ามาเสนอในสังคมไทยอย่างการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจึงพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เพราะการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมจึงจะต้องมีศึกษาถึงแนวทางการปรับปรุงสังคมให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้ง ความกดดัน และความตึงเครียดในสังคมเมื่อมีการนำยุทธศาสตร์ชาติมาใช้

การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปซึ่งพบประเด็นที่เป็นสาระสำคัญสำหรับการนำไปใช้ในการวิจัย คือ การเปลี่ยนแปลงหรือการเข้าใจอย่างใหม่ของความรู้ และการกระทำอย่างใหม่ที่พ้นไปจากความเคยชินหรือความไม่สมเหตุสมผลไปสู่ความสมเหตุสมผล มีความแตกต่างจากเดิมเสมือนเป็นนวัตกรรมที่ให้คุณค่าใหม่อย่างมากแก่สังคม และทำให้สังคมสถาบันหรือองค์กรทั้งหลายอยู่รอดได้ดีกว่าเดิม สามารถที่จะนำเอาความรู้ ความเชื่อ ค่านิยมหรือวัฒนธรรมดั้งเดิมที่ถูกกลืนเล็ดเล็ด แต่เชื่อว่าจะยังมีคุณประโยชน์ในสมัยใหม่กลับมาใช้เป็นฐานอ้างอิงเพื่อการเปลี่ยนแปลง โดยอาจจะเกิดกับขบวนการ องค์กร สังคมโดยภาพรวม หรือบุคคลได้ การปฏิรูปอาจจะมีความจำเป็นที่จะต้องแบ่งเป็นในแต่ละด้าน เพื่อสะดวกแก่การจัดการ แต่ในที่สุดสมควรบูรณาการองค์ความรู้ให้เข้าหากัน เพื่อการตอบ โจทย์การปฏิรูป

จากประเด็นที่เป็นสาระสำคัญที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมสามารถสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังภาพที่ 2-6 โดยปัญหาในแต่ละด้านที่ชาติไทยที่เคยประสบตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง สังคมและวัฒนธรรม เมื่อปัญหาต่างเกิดขึ้นแล้วกลุ่มผู้ตัดสินใจที่เข้ามาการแก้ปัญหาต่าง ๆ เป็นใคร และชาติไทยในปัจจุบันมีทางเลือกอะไรในการรับมือกับปัญหา เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ หรือแก้ไขโดยใช้

หลักการหรือแนวทางอื่น ๆ เป็นต้น และถ้าจะใช้หลักการหรือแนวทางต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาแล้วควรจะเป็นประยุกต์ใช้หลักการแนวทางอะไรที่จะนำไปใช้ได้เหมาะสม เช่น หลักการและแนวทางจากทฤษฎีสัจนิยมใหม่ หลักการและแนวทางจากทฤษฎีทางยุทธศาสตร์ เป็นต้น จนกระทั่งประเทศไทยสามารถนำไปใช้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยได้อย่างเหมาะสม





ภาพที่ 2-6 กรอบแนวคิดในการวิจัย

### บทที่ 3

#### การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีต

บทนี้เป็นการนำเสนอการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตที่มีความเชื่อมโยงที่นำไปสู่การพัฒนาและบริหารประเทศที่ผ่านในอดีตจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศไทยนั้น เรื่องยุทธศาสตร์อาจถือได้ว่าเป็นวัฒนธรรมใหม่ และยังไม่ได้มีการศึกษากันในเชิงลึก ถึงแม้ว่าอาจจะมีการกล่าวถึงคำว่ายุทธศาสตร์ไว้ในตำรา และในบทความต่าง ๆ อยู่บ้างแต่ก็ไม่ได้ถูกกล่าวอธิบายไว้ได้อย่างชัดเจน รวมถึงในประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานหรือความรู้ทางด้านยุทธศาสตร์มาปฏิบัติอย่างเป็นทางการที่เป็นขั้นตอนที่ชัดเจน (โสภณ ศิริงาม, 2559) ดังนั้น สิ่งที่จะเทียบเคียงกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของรัฐไทยในอดีตอาจใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาศึกษาได้ (วิเชียร ต้นศิริกมล, 2559)

โดยเนื้อหาสาระในบทนี้เป็นผลการศึกษาการนำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11 มาวิเคราะห์และสังเคราะห์สรุปเป็นเนื้อหาขององค์ความรู้ใหม่เรื่อง “กำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีต” โดยอ้างอิงตามทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบัน และอธิบายในมุมมองแบบนักวิชาการด้านยุทธศาสตร์โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ผู้รับผิดชอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอดีต
2. การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2504-2509
3. การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2510-2514
4. การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2515-2519
5. การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2520-2524
6. การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2525-2529
7. การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2530-2534
8. การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2535-2539
9. การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2540-2544
10. การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2545-2549
11. การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2550-2554
12. การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2555-2559
13. ผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ
14. สรุป

## ผู้รับผิดชอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอดีต

การนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาเทียบเคียงทดแทนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอดีตแล้ว พบว่า การกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเริ่มต้นจัดทำขึ้นโดยจัดทำอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อปี พ.ศ. 2504 รับผิดชอบโดย “สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” หรือ เรียกชื่อย่อว่า “สศช” (Office of the National Economics and Social Development Board) ที่มีชื่อเดิมว่า “สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ” หรือ เรียกชื่อย่อว่า “สภาพัฒน์” เป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2493 ในสมัยรัฐบาลที่มี จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดยใช้ชื่อว่า “สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” มีบทบาทในการเสนอความเห็น ให้คำแนะนำ ต่อรัฐบาล ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจของประเทศ (สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2502) ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 มีการเพิ่มบทบาทหน้าที่ให้เป็นหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนาประเทศเป็นการเฉพาะ โดยเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ” ในสมัยรัฐบาลที่มี จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2502) ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 มีการนำแผนพัฒนาสังคมมาใช้ควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และได้เปลี่ยนชื่อของหน่วยงานใหม่เป็น “สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลที่มี จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี\* (ราชกิจจานุเบกษา, 2515)

ผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (National Economics and Social Development Board: NESDB) ซึ่งปัจจุบันเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 โดยมีบทบาทหลักในการเสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี พิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องในด้านการจัดทำ

\* จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นผู้นำรัฐบาลสี่ครั้ง โดยครั้งที่หนึ่งระหว่างปี พ.ศ. 2501-พ.ศ. 2501 (ยศพลโท สังกัด พรรคชาติสังคม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมติสภาผู้แทนราษฎร) ครั้งที่สองระหว่างปี พ.ศ. 2506-พ.ศ. 2512 (ยศจอมพล สังกัด พรรคสหประชาไทย) ครั้งที่สามระหว่างปี พ.ศ. 2506-พ.ศ. 2514 (ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมติสภาผู้แทนราษฎร และรัฐประหารด้วยตนเองในปี พ.ศ. 2514) และครั้งที่สี่ระหว่างปี พ.ศ. 2515-พ.ศ. 2516 (สังกัดคณะปฏิวัติ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามสภานิติบัญญัติแห่งชาติ)

แผนงาน และในด้านการปฏิบัติงานตามแผนฯ ซึ่งสามารถสรุปหน้าที่ได้ ดังนี้ (พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521)

1. จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงระยะเวลา 5 ปี และวิเคราะห์ ประเมินแผนงานและโครงการพัฒนาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

2. พิจารณางบลงทุนประจำปี ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจเพื่อเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี และกระทรวงต้นสังกัดของรัฐวิสาหกิจ ตามระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522

3. กำกับดูแล และติดตามผลการดำเนินงาน ของบริษัทเอกชนในโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินงานในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

4. หน้าที่อื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย จากคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะ เช่น เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิเศษ อาทิ คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเล ตะวันออก คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้มีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบด้วยคณะผู้ทำงาน 15 คน ได้แก่ ประธานกรรมการ 1 คน คือ นายกรัฐมนตรี คณะกรรมการโดยตำแหน่ง 5 คน และกรรมการอื่น ๆ ที่มีความรู้ความสามารถทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน 9 คน ซึ่งจะดำรงตำแหน่งครั้งละ 4 ปี โดยคณะกรรมการโดยตำแหน่งทั้ง 5 คน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

### การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2504-2509

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2504-2509 เป็นการกำหนดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ซึ่งมีระยะเวลาในแผน 6 ปี แบ่งเป็นแผน 2 ฉบับ คือ 1. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ระหว่างปี พ.ศ. 2504-2506 และ 2. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ระหว่างปี พ.ศ. 2506-2509 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2502) เมื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์โดยอ้างอิงตามทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบันแล้วสามารถแบ่งข้อค้นพบจากการศึกษา ได้แก่

1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Ends) 2. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ (Ways) และ 3. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ (Means) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 สามารถสรุปได้ ดังนี้

1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มรายได้ประชาชาติและการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจ

2. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน

หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับหนทางปฏิบัติที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 อาจสรุปได้ว่าเป็นการใช้ “ยุทธศาสตร์การส่งเสริมและกำจัดปัญหาเร่ร่อน” ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดได้ ดังนี้

1. การพัฒนาด้านเกษตรกรรม

การพัฒนาด้านเกษตรกรรมเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายด้านการเพิ่มรายได้ประชาชาติและการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีแนวคิดที่สำคัญ ดังนี้

1.1 เพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตด้านเกษตรกรรมทั้งพืชและสัตว์โดยปรับปรุงให้การผลิตพืชต่อเนื่องที่ 1 ไร่เพิ่มขึ้น ให้มีการเลี้ยงสัตว์และการจับสัตว์น้ำเพิ่มมากขึ้น การพยายามลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำลง

1.2 กิจกรรมการส่งเสริมเกษตรกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลซึ่งกำลังดำเนินอยู่ที่เป็นผลดีในด้านเกษตรกรรมจะได้รับการสนับสนุนให้ขยายตัวออกไป และกิจกรรมการส่งเสริมเกษตรกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ยังไม่แน่ว่าจะได้ผลก็อาจจะบับไว้หรือให้รักษาระดับของการดำเนินงานไว้ในอัตราเดิมเพื่อพิจารณาผลลัพธ์ในอนาคตก่อน ส่วนกิจกรรมการส่งเสริมเกษตรกรรมที่พิจารณาแล้วว่า จะเป็นผลดีแก่เกษตรกรรมดำเนินการได้เมื่อพร้อมทันที

1.3 การจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมที่จะดำเนินงานก่อนและหลังจะผันแปรตามความสำคัญของกิจกรรม ได้แก่ (ก) การขยายตัวด้านผลผลิตการเกษตร (ข) การสูญเสียของทรัพยากร และ (ค) ความเร่ร่อนของเหตุการณ์

1.4 การดำเนินงานในกิจกรรมต่าง ๆ ต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพื่อการขยายตัวทางผลผลิตทางเกษตร

โดยมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรม 4 ด้าน ดังนี้

1. การพัฒนาด้านชลประทานซึ่งแบ่งการพัฒนาเป็น 2 ด้าน ได้แก่ (ก) โครงการชลประทานที่มีอยู่แล้วให้เสร็จไปตามกำหนดเวลา เช่น โครงการก่อสร้างเขื่อนเจ้าพระยา และการสร้างเขื่อนภูมิพลให้แล้วเสร็จ และ (ข) โครงการที่สำคัญใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ในด้านเกษตรกรรม เช่น โครงการแม่แตง (เชียงใหม่) โครงการทุ่งกำแพงเพชร (นครสวรรค์) การขยายและปรับปรุงโครงการทุ่งฝั่งตะวันตก (อุษายา) โครงการแม่กลองใหญ่ (กาญจนบุรี) โครงการเสาชง (นครศรีธรรมราช) และโครงการภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (โครงการลำปาวและโครงการลำพระเพลิง)

2. การค้นคว้า ทดลอง และส่งเสริมการเพาะปลูก ซึ่งมีความจำเป็นจะต้องได้รับการปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น และให้เผยแพร่ผลงานวิชาการให้กับเกษตรกรในมุกกว้างในอนาคต จึงจะช่วยให้การเพาะปลูกพืชผลดำเนินไปได้ตามวิชาการสมัยใหม่ มีประสิทธิภาพในการผลิตสูง และมีต้นทุนในการผลิตต่ำลง กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้ดำเนินงานอยู่แล้วโดยกรมกสิกรรมและกรมการข้าว (หน่วยงานของรัฐบาลในขณะนั้น) โดยกิจกรรมการค้นคว้า ทดลอง และส่งเสริมการเพาะปลูก ได้แก่ งานค้นคว้าทดลอง การส่งเสริมผลผลิต (ข้าว กาแฟ พริกไทย ข้าวโพด ปอ ฝ้าย กับพืชไร่ และผลไม้อื่น ๆ) งานสำรวจค้นคว้าดินและปุ๋ยกับงานสำรวจค้นคว้าศัตรูพืชและพดกษชาติ การสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการที่มีคุณวุฒิที่เหมาะสม และการจัดสรรเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการให้เพียงพอ

3. การส่งเสริมการประมงและปศุสัตว์จะเน้นในด้านการบำรุงและรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ สนับสนุนการบำรุงพันธุ์สัตว์กับการป้องกันและกำจัด โรคระบาดในสัตว์ และส่งเสริมการส่งออกผลผลิตไปยังต่างประเทศให้มากยิ่งขึ้น

4. การอนุรักษ์ป่าไม้และการจัดสรรที่ดิน

นอกจากนี้การดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 3 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ และ 3. กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายไปยังกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงเกษตร \* กระทรวงเศรษฐกิจ \*\* และกระทรวงการคลัง และการออกกฎหมายที่สำคัญสำหรับควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐและเอกชน เช่น พระราชบัญญัติสภาพนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502

\* ชื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้น

\*\* ชื่อกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น

พระราชบัญญัติคั้นและคูน้า พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 เป็นต้น สำหรับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ และกำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาองค์ความรู้ และผลิตบุคลากรด้านวิชาการด้านเกษตรกรรม

## 2. การพัฒนาด้านสหกรณ์

การพัฒนาด้านสหกรณ์เป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายด้านการเพิ่มรายได้ประชาชาติ การขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีแนวคิดที่สำคัญ ดังนี้

2.1 สหกรณ์ที่จัดในประเทศไทยในอดีตมีลักษณะแตกต่างกับสหกรณ์ที่จัดตั้งในประเทศที่พัฒนาแล้ว คือ ในประเทศที่พัฒนาแล้ว การริเริ่ม การจัดตั้ง ตลอดจนการหาเงินมาลงทุนมาจากประชาชน รัฐบาลมีหน้าที่ในการออกกฎหมายสนับสนุนเท่านั้น เพราะต้องการป้องกันการทุจริตจากบุคลากรจากภาครัฐ ส่วนสหกรณ์ที่จัดตั้งในประเทศไทยนั้น เป็นการริเริ่มมาจาก รัฐบาล ซึ่งรัฐบาลมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการทุกอย่างของสหกรณ์ และมีเจ้าพนักงานคอยควบคุมช่วยเหลือสหกรณ์ในการดำเนินกิจการตามพระราชบัญญัติ และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ การหาทุนและค่าใช้จ่ายในการบริหารให้สหกรณ์ใช้จ่ายเป็นภาระของรัฐบาล ดังนั้น การจัดตั้งสหกรณ์ในครั้งต่อไป จะยึดหลักการช่วยตัวเองและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างภาคประชาชนกับรัฐบาลแทน โดยมุ่งการพัฒนาการบริหารจัดการสหกรณ์ให้เป็นมาตรฐานสากลขึ้น

2.2 สมาชิกสหกรณ์แทบทุกคนล้วนแต่เป็นหัวหน้าครอบครัว แต่ขาดการศึกษาเบื้องต้นอยู่ การที่จะให้การสหกรณ์บังเกิดผลดีได้นั้นขึ้นอยู่กับ การขยายการศึกษาในท้องถิ่นที่มีสหกรณ์ ถ้าสมาชิกได้รับการศึกษาและได้รับการอบรมฝึกฝนให้เข้าใจกิจการสหกรณ์ได้ ก็จะ สามารถบริหารจัดการกิจการสหกรณ์ให้เหมาะสมได้

โดยมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรม 4 ด้าน ดังนี้

1. การพัฒนาศักยภาพของบุคลากร โดยการอบรมเจ้าพนักงานสหกรณ์ให้รู้หลักและวิธีการสหกรณ์ก่อนการดำเนินงาน การอบรมฝึกฝนบรรดาสมาชิกสหกรณ์ให้รู้จักสิทธิ และหน้าที่ของตน

2. การพัฒนาประสานงานระหว่างหน่วยงาน โดยการกำหนดให้มีการปรึกษาหารือด้านการดำเนินงานระหว่างกรมต่าง ๆ ภายในกระทรวงสหกรณ์ และกรมต่าง ๆ ภายนอกกระทรวง

3. การจัดหาตลาดสำหรับจำหน่ายสินค้าสำหรับสมาชิกสหกรณ์ และรักษาระดับราคาสินค้า โดยการส่งเสริมงบประมาณในการพัฒนาช่องทางตลาดและขยายตลาดพืชผลโดยให้

กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายไม่ให้ตกไปอยู่ในมือพ่อค้าคนกลางเพื่อเป็นการลดการเอารัดเอาเปรียบผู้ผลิตพืชผล และเป็นการควบคุมราคาผลผลิตไม่ให้สูงเกินไป

4. การปรับปรุงงานที่เกี่ยวข้องกับการผลิต โดยการ (ก) ปรับปรุงงานของสหกรณ์ที่มีกิจกรรมการบำรุงที่ดินที่อยู่ในเขตชลประทานที่จะต้องร่วมกันขุดคลองส่งน้ำให้ถึงที่ดินเพาะปลูกของสมาชิก เพื่อให้สมาชิกสหกรณ์ได้รับประโยชน์จากการชลประทานอย่างเต็มที่ (ข) การจัดหาพันธุ์ข้าว พันธุ์พืชไร่ และการใช้ปุ๋ยหมอบหมายให้กระทรวงเกษตรเป็นผู้สนับสนุนทางด้านการจัดหา และการเผยแพร่ความรู้ด้านวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (ค) กำหนดให้สมาชิกสหกรณ์จะต้องมีหน้าที่สำคัญในพัฒนาโครงการต่าง ๆ ของสหกรณ์ที่อยู่ในท้องถิ่นของตนเองร่วมกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และ (ง) สหกรณ์พาณิชย์ที่มีอยู่มีหน้าที่ประสานงานการดำเนินงานกับองค์การคลังสินค้าและหน่วยภาครัฐ เกี่ยวกับกิจกรรมด้านการตลาดและผลผลิตด้านเกษตรของสมาชิกสหกรณ์

นอกจากนี้การดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 3 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ และ 3. กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายไปยังกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงเกษตร กระทรวงสหกรณ์\* และกระทรวงการคลัง สำหรับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ และกำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาองค์ความรู้ และผลิตบุคลากรด้านวิชาการด้านสหกรณ์

### 3. การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม

การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายด้านการเพิ่มรายได้ประชาชาติ และการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรม 3 ด้าน ดังนี้

3.1 การสำรวจทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการสำรวจหาแหล่งและปริมาณของแร่ น้ำ และการสำรวจธรณีฟิสิกส์ เป็นสิ่งจำเป็นเบื้องต้นของการพัฒนาการเศรษฐกิจ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงอันจำเป็นต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นพื้นฐานของการพิจารณาแนวทางการพัฒนาการเศรษฐกิจ และจัดทำโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ จะทำให้ทราบถึงแหล่งและปริมาณของทรัพยากรธรรมชาติสำคัญ ๆ ได้ โดยกำหนดชนิดของแร่สำหรับการสำรวจใน

\* กระทรวงเกษตรและกระทรวงสหกรณ์ยังไม่ได้รวมหน่วยงานกันในขณะนั้น



เบื้องต้น ได้แก่ แร่ฟอสเฟต โปแตสเซียม เกลือธรรมชาติ บ็อกไซต์ และทองแดง เป็นต้น โครงการสำรวจ  
น้ำบาดาลเน้นการสำรวจในพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และพื้นที่ในถิ่นทุรกันดารทั่วประเทศ

3.2 การวิเคราะห์และวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เป็นการทดสอบมาตรฐานและคุณภาพของ  
สินค้าอุตสาหกรรม และค้นหาวิธีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาทางด้าน  
อุตสาหกรรม โดยจะต้องสนับสนุนให้เป็นไปในรูปแบบโครงการ เช่น โครงการพลังงานปรมาณู  
เพื่อสันติ สำหรับเป็นพื้นฐานไว้สำหรับการใช้พลังงานปรมาณูในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในอนาคต

3.3 การส่งเสริมอุตสาหกรรม เป็นการส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ประกอบกิจการ  
อุตสาหกรรม ส่งเสริมให้เอกชนสามารถขยายการประกอบกิจการอุตสาหกรรมได้กว้างขวางและ  
รวดเร็ว โดยสนับสนุนข้อมูลด้านการผลิต วัตถุดิบ และวิชาการด้านอุตสาหกรรม การส่งเสริมการ  
เพิ่มปริมาณ คุณภาพ และมาตรฐานด้านผลผลิตของพืช สัตว์และของป่า ให้เหมาะสมกับการ  
ขยายตัวของอุตสาหกรรม ให้ความคุ้มครองสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ โดยการจำกัดสินค้าเข้า  
บางประเภทโดยมีระยะเวลาจำกัด หรือโดยวิธีอื่น ๆ การจัดบริการความสะดวกในด้านการขนส่ง  
ในการจัดบริการสาธารณูปโภค เช่น พลังงานไฟฟ้า ประปา และแหล่งอุตสาหกรรม ให้แก่  
ผู้ประกอบการ

สำหรับการดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์นี้มีการใช้เครื่องมือเชิง  
ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 3 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง 2. กำลัง  
อำนาจทางเศรษฐกิจ และ 3. กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยใช้กำลังอำนาจทาง  
การเมืองในการกำหนดบทบาทไปยังกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงเกษตรมีบทบาทในการ  
ส่งเสริมการเพิ่มปริมาณ คุณภาพ และมาตรฐานด้านผลผลิตของพืช สัตว์และของป่า ให้เหมาะสม  
กับการขยายตัวของอุตสาหกรรม กระทรวงเศรษฐกิจมีบทบาทในการให้ความคุ้มครองสินค้าที่  
ผลิตภายในประเทศ และควบคุมราคาผลผลิตให้เหมาะสม ส่วนกระทรวงอุตสาหกรรมมีบทบาท  
ในการสนับสนุนข้อมูลด้านการผลิต วัตถุดิบ และวิชาการด้านอุตสาหกรรม สำหรับกำลังอำนาจ  
ทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิง  
ยุทธศาสตร์ โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ และกำลัง  
อำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาองค์ความรู้ และผลิตบุคลากรด้านวิชาการด้าน  
อุตสาหกรรมสาขาต่าง ๆ

#### 4. การพัฒนาด้านพลังงาน

การพัฒนาด้านพลังงานเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายด้าน  
การขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่ส่วนใหญ่เป็นโครงการระยะยาว ประกอบไปด้วย การสำรวจ  
การก่อสร้างเขื่อน และการติดตั้งแหล่งกำเนิดพลังงาน เช่น เครื่องกังหันน้ำ เครื่องกำเนิดไฟฟ้าพลัง

น้ำและพลังงานไอน้ำ และระบบสายส่งกระแสไฟฟ้าและสถานีย่อย เป็นต้น โดยมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรม 4 ด้าน ดังนี้

4.1 ดำเนินงานตามโครงการไฟฟ้าขั้นฮีให้บรรลุผลตามเวลาและตามแผนการที่ได้กำหนดระยะเวลาดำเนินงาน คือ ระหว่าง พ.ศ. 2499-2506

4.2 วางรากฐานของกิจการต่าง ๆ ซึ่งจะให้บริการไฟฟ้าต่อจากโครงการไฟฟ้าขั้นฮี เช่น ระบบการจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่จังหวัดต่าง ๆ ก่อสร้างโรงไฟฟ้า ซึ่งใช้ลิกไนท์เป็นเชื้อเพลิงที่สะพานพระราม 6 จัดระบบสายส่งของการไฟฟ้านครหลวง และจัดระบบสายส่งของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่ต้องการมีสถานีย่อย และจัดเตรียมอุปกรณ์อื่น ๆ เช่น เสา และสายส่ง หม้อแปลงไฟ อุปกรณ์ความปลอดภัย และเครื่องวัดไฟฟ้า และการดำเนินการก่อสร้างตามโครงการไฟฟ้าลิกไนท์ที่จังหวัดกระบี่

4.3 ดำเนินการสำรวจแหล่งพลังงานเบื้องต้น ซึ่งเป็น โครงการระยะยาวให้เสร็จตามความเหมาะสม เช่น โครงการสำรวจเกี่ยวกับพัฒนาการลุ่มแม่น้ำโขง โดยร่วมมือกับสหประชาชาติ โครงการแก่งเรียง โครงการปรับปรุงการจำหน่ายไฟฟ้าทั่วประเทศ และโครงการสำรวจแหล่งพลังงานภาคใต้

4.4 ดำเนินการก่อสร้างเพื่อให้ได้พลังงานในราคาถูกต้องตามความเหมาะสมจากแหล่งพลังงานต่าง ๆ ที่ได้รับการสำรวจแล้วว่ามีเหมาะสมตามความต้องการด้านพลังงานของประเทศ

สำหรับการดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์นี้มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติหลัก ๆ ในด้านกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยสนับสนุนทางการเงินและจัดสรรงบประมาณไปยังโครงการต่าง ๆ ดังนี้

1. โครงการไฟฟ้าขั้นฮีใช้งบประมาณ 2,000 ล้านบาท
2. โครงการไฟฟ้าลิกไนท์ที่จังหวัดกระบี่ใช้งบประมาณ 250.5 ล้านบาท
3. โครงการแก่งเรียงใช้งบประมาณ 800 ล้านบาท
4. โครงการอื่น ๆ ที่ได้รับการสำรวจจะได้รับงบประมาณตามความเหมาะสม
5. การพัฒนาด้านคมนาคม

การพัฒนาด้านคมนาคมเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายด้านการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีแนวคิดที่สำคัญ ดังนี้

5.1 กิจการขนส่งและสื่อสารของประเทศไทยในปัจจุบันยังขยายตัวไม่ทันกับความต้องการ

5.2 ถนนและยานพาหนะยังไม่ได้มาตรฐานเป็นเหตุให้มีการสึกหรอที่สูงและมีค่าใช้จ่ายที่สิ้นเปลืองในการซ่อมแซมบำรุงรักษาอย่างมาก

5.3 มุ่งปรับปรุงและบำรุงรักษาขนส่งและสื่อสารที่มีอยู่แล้วให้ได้มาตรฐานที่ดีขึ้น และในระยะที่สองจะต้องมีการก่อสร้างบริการขนส่งเพิ่มเติมขึ้นตามความเหมาะสม

โดยมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรม 5 ด้าน ดังนี้

1. การพัฒนาการขนส่งทางบก โดยการซ่อมบำรุงรักษา และบูรณะทางหลวงแผ่นดิน และก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินเชื่อมภาคต่าง ๆ ให้ติดต่อเชื่อมถึงกันได้สะดวกยิ่งขึ้น ซึ่งเส้นทางสายใดที่ได้ก่อสร้างและบูรณะตามโครงการ เป็นทางลาดยางใช้จราจรได้ดีแล้ว ก็จะเก็บค่าผ่านทางเพื่อนำไปใช้บูรณะทางเส้นนั้นให้ได้อยู่ตลอดไป หรือเพื่อนำไปใช้บูรณะเส้นทางสายอื่นที่ยังมีคุณภาพไม่เข้ามาตรฐาน การก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินตามโครงการประมาณจะทำให้ทางหลวงแผ่นดินของประเทศ มีระยะทางเพิ่มขึ้น

2. การปรับปรุงการรถไฟ โดยการเพิ่มเติม หรือขยายอุปกรณ์ต่าง ๆ ของการรถไฟเพิ่มเติมจากเดิม เช่น การขยายสะพานให้สามารถรับน้ำหนักบรรทุกของการรถไฟได้เพิ่มขึ้น เป็นต้น การสนับสนุนในการก่อสร้างทางรถไฟสายแก่งคอย-บัวใหญ่ เพื่อการระบายสินค้าจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือมาสู่ตลาดภาคกลางเพิ่มขึ้น

3. การพัฒนาการบินพลเรือน เป็นการดำเนินการตามโครงการพัฒนาการด้านขนส่งทางอากาศ ได้แก่ โครงการปรับปรุงท่าอากาศยานดอนเมือง โครงการปรับปรุงการเดินอากาศภายในประเทศ สำหรับโครงการปรับปรุงท่าอากาศยานดอนเมืองเน้นการสร้างทางในลานจอดเครื่องบินและก่อสร้างสิ่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการขยายอาคารเพื่อบรรเทาความแออัดลง ส่วนการปรับปรุงการเดินอากาศภายในประเทศนั้น ได้แก่ ดำเนินการปรับปรุงวิหุการเดินอากาศและบริการควบคุมจราจรทางอากาศให้สมบูรณ์

4. การพัฒนาการทำเรือ เป็นการดำเนินการตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ เช่น โครงการบำรุงรักษาร่องน้ำสันดอนปากน้ำเจ้าพระยา โครงการซื้อเรือชุดสันดอน โครงการสำรวจการตกตะกอนในแม่น้ำเจ้าพระยา และโครงการปรับปรุงท่าเรือสงขลาและภูเก็ต ใน 3 โครงการแรก ดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาร่องน้ำให้เรือเดินสมุทรขนาด 10,000 ตัน สามารถเข้าเทียบท่าเรือกรุงเทพ ฯ ได้ สำหรับโครงการปรับปรุงท่าเรือสงขลาและภูเก็ตดำเนินการเพื่อการขยายการขนส่งทางทะเลในจังหวัดภาคใต้

5. การปรับปรุงการดำเนินงานด้านการไปรษณีย์ โทรศัพท โทรเลข และโทรคมนาคม เป็นการดำเนินการ โครงการพัฒนาการสื่อสารต่าง ๆ ได้แก่ โครงการขยายการไปรษณีย์โทรเลข ท้องถิ่น การบูรณะและปลูกสร้างที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขและบ้านพัก และการขยายไปรษณีย์

โทรเลขในเขตเมืองหลวง โครงการปรับปรุงโทรศัพท์หัวเมืองเป็นการขยายบริการโทรศัพท์ให้แก่ประชาชนในจังหวัดต่าง ๆ โครงการขยายกิจการโทรเลขตามความเหมาะสม และโครงการก่อสร้างระบบโทรคมนาคมที่ได้รับความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา

สำหรับการดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์นี้มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 2 ด้าน ได้แก่ (1) กำลังอำนาจทางการเมือง และ (2) กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองด้านการทูตที่ประสานงานให้เกิดความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา โดยได้รับข้อตกลงการช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา 10 ล้านดอลลาร์เพื่อใช้ในโครงการก่อสร้างระบบโทรคมนาคม (งบประมาณทั้งสิ้น 17 ล้านบาท) และการทูตในการขอกู้เงินจากสถาบันการเงินต่างประเทศ สำหรับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ

#### 6. การพัฒนาด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

การพัฒนาด้านการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์สนับสนุนจุดหมายด้านการเพิ่มรายได้ประชาชาติและการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการด้านมหาดไทยที่มีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์สำคัญ ๆ ที่เป็นโครงการที่ชัดเจน 6 ด้าน ดังนี้

6.1 โครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติเป็นโครงการที่มุ่งจะปรับปรุงความเป็นอยู่ของชาวชนบทส่วนใหญ่ ให้เจริญก้าวหน้าในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการปกครองตนเอง เพื่อยกมาตรฐานการครองชีพของชาวชนบทให้สูงขึ้น และมุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงแนวความคิดของชาวชนบทเสียใหม่ให้รู้จักช่วยตนเองในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของตนและท้องถิ่น โดยรัฐบาลจะช่วยเหลือแต่ในทางวิชาการ การจัดหาอุปกรณ์ต่าง ๆ หรือวัสดุหรือทางการเงินเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

6.2 โครงการสำรวจและจำแนกที่ดิน เป็นโครงการสำรวจและจำแนกที่ดินทั่วประเทศ เพื่อสงวนคุ้มครองป่า จัดสรรที่ดินเกษตรกรรม และที่ดินสำหรับประโยชน์อื่น ๆ เช่น การเหมืองแร่ และการชลประทาน

6.3 โครงการจัดสรรที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย และโครงการจัดสรรที่ดินแปลงใหญ่ ให้ประชาชนได้มีที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ เป็นโครงการที่ต้องการให้ประชาชนจับจองที่ดินสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยและทำการเพาะปลูกพืชผลทางการเกษตร

6.4 โครงการนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขาเป็นโครงการเพื่อป้องกันการทำลายป่าทางต้นน้ำลำธาร ลดการแผ้วถางป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอย โดยการชักชวนชาวเขาให้ตั้งหลักฐาน

ประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง ช่วยเหลือส่งเสริมให้เกิดการเพาะปลูกเพื่อให้มีรายได้เป็นประจำ และไม่ยอมให้ย้ายไปอยู่ที่อื่น และการจัดแบ่งที่ดินให้ชาวเขาใช้ประกอบอาชีพ ต้องไม่เป็นที่ดินต้นน้ำลำธาร หรือที่ดินในบริเวณป่าใหญ่ที่สมบูรณ์ ซึ่งมีเป้าหมายเชิงภูมิศาสตร์ที่คอยเชียงดาวจังหวัดเชียงใหม่ คอยมูเซอ จังหวัดตาก ท้องที่จังหวัดเลย และท้องที่จังหวัดเชียงราย

6.5 โครงการก่อสร้างขยายการประปา เป็นการดำเนินการตามโครงการก่อสร้างขยายการประปากรุงเทพ และโครงการขยายประปาส่วนภูมิภาคโดยมีการขุดลอกคลองประปายาว 26 กิโลเมตร

6.6 โครงการประชาสงเคราะห์ เป็นโครงการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อย โครงการนิคมสร้างตนเอง และโครงการนิคมสร้างตนเองสงเคราะห์ชาวเขา ซึ่งโครงการนิคมสร้างตนเองต้องขยายงานเฉพาะในบริเวณของนิคมสร้างตนเองที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน และนิคมเหล่านี้ก็ยังมีเนื้อที่พอจะขยายให้ประชาชนเข้าไปประกอบอาชีพได้

นอกจากนี้การดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 2 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง และ 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองกำหนดนโยบายให้ส่วนราชการรับไปปฏิบัติ สำหรับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ

## 7. การพัฒนาด้านพาณิชย์

การพัฒนาด้านพาณิชย์เป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายด้านการเพิ่มรายได้ประชาชาติ และการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีแนวคิดที่สำคัญ คือ สภาพการค้าของประเทศมีลักษณะเป็นการค้าเสรีทั้งในด้านการส่งออกนอกและในด้านนำเข้าจากต่างประเทศ พ่อค้ามีเสรีภาพที่จะประกอบการค้าใด ๆ ได้ตามความพอใจ การให้เสรีภาพในทางการค้านั้นจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศ เมื่อพ่อค้าประกอบอาชีพโดยสุจริต จัดจำหน่ายสินค้าที่มีคุณภาพให้แก่ผู้บริโภค แต่ถ้าการมีเสรีภาพจนเกินสมควร โดยไม่มีการควบคุมให้ปฏิบัติถูกต้อง จะทำให้ข้อบกพร่องหลายอย่างเกิดขึ้น และทำให้การค้าของประเทศประสบความเสียหาย ซึ่งมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรม 2 ด้าน ดังนี้

### 7.1 การแก้ไขระบบการค้าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ให้ดีขึ้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

7.1.1 การจัดตั้งสถาบันการค้า ที่มีหน้าที่ควบคุมการส่งสินค้าขาออกที่สำคัญให้ เป็นไปตามมาตรฐานและชั้นของคุณภาพที่กำหนด เลือกเฟ้นเฉพาะนักธุรกิจที่มีคุณภาพสำหรับ ทำการค้ากับต่างประเทศโดยวิธีจดทะเบียน และสนับสนุนให้ใช้วิธีรับช่วงซื้อลดกับธนาคาร

แห่งประเทศไทยโดยให้ธนาคารพาณิชย์รับรอง ซึ่งสินค้าส่งออกนอกประเทศที่ควรได้รับการส่งเสริม ได้แก่ ข้าวโพด มันสำปะหลัง ปอ นุ่น ละหุ่ง ถั่วชนิดต่าง ๆ ครั้ง และใบยาสูบ

7.1.2 ให้อิสระแก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการค้าด้วยตนเอง องค์การคลังสินค้าทำหน้าที่คอยดูแลความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าที่พ่อค้ารับซื้อจากผู้ผลิต ถ้าปรากฏว่าพ่อค้าซื้อในราคาต่ำเกินไป องค์การคลังสินค้าควรจะเข้าสนับสนุนโดยการซื้อเพื่อพยุงราคาให้อยู่ในระดับที่สมควร

7.1.3 รักษาระดับราคาของสินค้าที่จะส่งออกนอกประเทศ และการหาตลาดสำหรับสินค้าหลายชนิด จัดสรรเงินทุนหมุนเวียนให้แก่องค์การคลังสินค้า หรือบริษัทที่อยู่ในความควบคุมสำหรับดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

7.1.4 สร้างที่เก็บสินค้าขององค์การคลังสินค้าโดยอนุมัติให้สร้างในแหล่งที่มีสินค้ามีปริมาณมากพอประจำท้องที่ต่าง ๆ ยกเว้นกรุงเทพมหานครที่มีจำนวนเพียงพออยู่แล้ว

7.2 การปรับปรุงการค้าข้าวของประเทศ เป็นปรับปรุงการค้าข้าว โดยการค้าข้าวสำหรับส่งออกนอกประเทศควรจะสำรองไว้อย่างน้อย 120,000 ตัน และสำหรับข้าวที่ส่งออกนอกประเทศนั้นควรจะทำการสีที่กรุงเทพมหานครและชลบุรี เพราะทางราชการสามารถควบคุมคุณภาพของข้าวได้ดีกว่า รวมถึงการปรับปรุงเครื่องสีข้าวให้เพียงพอต่อความต้องการ และเคร่งครัดในการตรวจสอบคุณภาพ เพื่อรักษาชื่อเสียงของข้าวไทย

การดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์นี้มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 2 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง และ 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองกำหนดนโยบายให้ส่วนราชการรับไปปฏิบัติ สำหรับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ

## 8. การพัฒนาด้านสาธารณสุข

การพัฒนาด้านสาธารณสุขเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายด้านการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีแนวคิดที่สำคัญ คือ ประชากรของประเทศเป็นกำลังสำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ ภาคเศรษฐกิจจะเจริญก้าวหน้าไปได้ ต้องอาศัยประชากรที่มีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์ทั้งกายและจิตใจ ซึ่งมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ 4 ด้าน ดังนี้

8.1 ส่งเสริมให้ประชาชนชาวไทยเป็นผู้มีร่างกายสมบูรณ์แข็งแรง โดยส่งเสริมอนามัยเพื่อป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ และขยายบริการอนามัยแก่ประชาชนทั้งในส่วนกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค รวมทั้งดำเนินการปราบปรามและป้องกันโรค เช่น โรคระบาด และโรคติดต่ออื่น ๆ

8.2 การบำบัดและรักษาพยาบาลประชาชนที่เจ็บป่วย โดยจัดให้มีโรงพยาบาลในที่ชุมนุมชนหนาแน่นตามจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ

8.3 การอบรมแพทย์ พยาบาลและเจ้าหน้าที่วิชาการอื่น ๆ ให้มีความรู้ความชำนาญ และให้มีปริมาณเพียงพอแก่ความต้องการของประเทศ

8.4 การควบคุมและวิเคราะห์อาหารและยา ตลอดจนการวิจัยทางการแพทย์ รวมทั้ง การค้นคว้าหาสมมติฐานของโรคในด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์

การดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์นี้มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 2 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง และ 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองกำหนดนโยบายให้ส่วนราชการรับไปปฏิบัติ สำหรับ กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ และ กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาองค์ความรู้ และผลิตบุคลากรด้านวิชาการ ด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์

#### การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2510-2514

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2510-2514 เป็นการกำหนดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ แห่งชาติ ฉบับที่ 2 ซึ่งมีระยะเวลาในแผน 5 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2510-2514 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2510) เมื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์โดยอ้างอิงตามทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบันแล้วสามารถแบ่งข้อค้นพบจากการศึกษา ได้แก่ 1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ 2. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และ 3. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ยังค้นพบว่าการกำหนดนโยบายสำคัญ ในการบริหารประเทศที่อาจจะถือได้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายชาติ โดยมีรายละเอียดทั้งหมด ดังนี้

##### 1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ และนโยบายชาติ (National policies)

ข้อค้นพบเกี่ยวกับจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 2 สามารถสรุปได้ ดังนี้

##### 1.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มรายได้ประชาชาติ

##### 1.2 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

ส่วนข้อค้นพบเกี่ยวกับนโยบายชาติที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่สอง สามารถสรุปได้ ดังนี้

1. นโยบายพัฒนาชนบทเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศและเพื่อกระจายผลการพัฒนาออกไปให้ถึงประชาชนในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ

2. นโยบายพัฒนาบุคลากรที่ปัจจัยสำคัญในการผลิตเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนกำลังคนที่มีฝีมือระดับต่าง ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

3. นโยบายที่จะให้ความสนับสนุนและส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทร่วมในการพัฒนาประเทศ

## 2. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับหนทางปฏิบัติที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 2 อาจสรุปได้ว่าเป็นการใช้ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาศภาพเศรษฐกิจรายสาขา” รวมทั้งหมด 8 สาขา ได้แก่ สาขาการเกษตรและสหกรณ์ สาขาอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ สาขาคมนาคมและขนส่ง สาขาพลังงาน สาขาพาณิชย์และบริการ สาขาพัฒนาสังคมและสาธารณสุขพลการ สาขาสาธารณสุข และสาขาศึกษา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### 2.1 สาขาการเกษตรและสหกรณ์

2.1.1 การพัฒนาสาขาการเกษตรและสหกรณ์เป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มรายได้ประชาชาติ และด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาด้านสาขาการเกษตรและสหกรณ์ มีแนวคิดว่าการเกษตรเป็นรากฐานของระบบเศรษฐกิจของชาติเพราะประชาชนประมาณร้อยละ 80 ประกอบอาชีพเกษตรกร ดังนั้น ควรที่จะต้องให้ความสำคัญด้านการเกษตรและสหกรณ์เป็นอันดับแรก การพัฒนาด้านสาขาการเกษตรและสหกรณ์มีหนทางปฏิบัติย่อยอยู่ 2 ด้าน ดังนี้

2.1.2 การพัฒนาระบบสังคมชนบทและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเน้นการดำเนินโครงการพัฒนาระบบชลประทานและการจัดการระบบส่งน้ำให้ถึงมือประชาชนเป็นหลัก เช่น โครงการแม่น้ำน่าน โครงการแม่น้ำปรางค์ โครงการแม่น้ำอูน โครงการแม่น้ำชีบนโครงการแม่น้ำยัง และโครงการแม่น้ำมูลบน เป็นต้น นอกจากนี้โครงการชลประทานแล้วยังมีโครงการ คั้นคว่ำทดลองและส่งเสริมจะสนับสนุนสถานีเกษตรกรรมระดับภาค และสถานีทดลองขนาดเล็กเฉพาะที่จำเป็น

2.1.3 การกระจายประเภทการผลิตเพื่อให้ระบบการเกษตรของประเทศมีดุลยภาพ โดยการส่งเสริมการผลิตพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น การขยายการปลูกข้าวพันธุ์ดี การปลูกยางพันธุ์ดี แทนพันธุ์พื้นเมือง การส่งเสริมข้าวโพดและข้าวฟ่าง ฝ้ายและปาล์มน้ำมัน การส่งเสริมการประมงประมงทะเลเล็ก โดยขยายงานด้านสำรวจวิจัยและการฝึกอบรมชาวประมง การพัฒนาปศุสัตว์ที่เน้นการส่งเสริมสัตว์พันธุ์ดี และการป้องกันปราบโรคระบาดในสัตว์ ส่งเสริมให้เกษตรกรรวมกลุ่มกันเพื่อช่วยเหลือตนเองให้มากขึ้นผ่านโครงการสหกรณ์โดยปรับปรุงขนาดสหกรณ์ให้มีขนาดใหญ่ขึ้น และมีลักษณะเป็นสหกรณ์เอนกประสงค์ การส่งเสริมการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพของเกษตรกรให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล การออกกฎหมายสำหรับกลุ่มอาชีพเพื่อให้กลุ่มเกษตรกรเหล่านี้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลทางธุรกิจได้ และสนับสนุนเรื่องระบบถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร รวมถึงสนับสนุน



ช่องทางการตลาดและราคาผลิตผลทางการเกษตรเพื่อจัดทำโครงการที่เหมาะสม

การดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์นี้มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 2 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง และ 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยการกำหนดนโยบายให้ส่วนราชการรับไปปฏิบัติ สำหรับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจรัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ซึ่งได้กำหนดงบประมาณในการพัฒนาสาขาการเกษตรและสหกรณ์ จำนวน 11,310 ล้านบาท เป็นงบประมาณ ภายในประเทศ 8,420 ล้านบาท เงินกู้ต่างประเทศเพื่อการชลประทาน 1,940 ล้านบาท เงินช่วยเหลือต่างประเทศ 550 ล้านบาท และเงินสงเคราะห์การปลูกยางทดแทน 400 ล้านบาท

## 2.2 สาขาอุตสาหกรรมและเหมืองแร่

การพัฒนาสาขาอุตสาหกรรมและเหมืองแร่เป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มรายได้ประชาชาติ และด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีแนวคิดว่าการพัฒนาในส่วนสาขาอุตสาหกรรมและเหมืองแร่เป็นการเน้นการพัฒนาในภาคเอกชน ถ้าภาคเอกชนมีความก้าวหน้าแล้วจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีสมดุลยิ่งขึ้นซึ่งรัฐบาลต้องสนับสนุนและผลักดันความสำเร็จของภาคเอกชนด้วยการส่งเสริมการลงทุนและการจัดให้มีการบริการต่าง ๆ ของภาครัฐ การพัฒนาด้านสาขาอุตสาหกรรมและเหมืองแร่มีหนทางปฏิบัติย่อยอยู่ 2 ด้าน ดังนี้

2.2.1 การสนับสนุนการลงทุนด้านสินเชื่อ โดยเป็นการสนับสนุนในอุตสาหกรรมประเภทที่สำคัญที่คาดว่าจะขยายตัวออกอย่างรวดเร็ว สำหรับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ได้แก่ อุตสาหกรรมกระดาษ อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี อุตสาหกรรมเหล็กกล้าประกอบรถยนต์ อุตสาหกรรมซีเมนต์ และอุตสาหกรรมกระสอบและสิ่งทอ ส่วนสำหรับอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม เช่น อุตสาหกรรมอาหาร และอุตสาหกรรมวัสดุก่อสร้าง

2.2.2 การให้การปรึกษาแนะนำในด้านบริหารการจัดการ โดยการส่งเสริมกับอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในประเทศ และที่คนไทยมีส่วนเป็นเจ้าของ โดยเน้นเรื่องการบริหาร ด้านให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ การบริหารจัดการ การเพิ่มผลผลิต การศึกษาวิจัย และบริการวิทยาศาสตร์ต่าง ๆ รวมถึงการส่งเสริมด้านรัฐวิสาหกิจเฉพาะที่จำเป็นและให้ประโยชน์แก่ส่วนรวมเท่านั้น

2.2.3 การสำรวจทรัพยากรเพื่อการผลิต ด้านการพัฒนาด้านเหมืองแร่เป็นหลัก ส่งเสริมบทบาทของเอกชน โดยจะจัดให้มีบริการด้านการสำรวจและวิจัยต่าง ๆ เน้นการผลิตเหมืองแร่ดีบุกเป็นหลัก ส่วนแร่ประเภทอื่น ๆ จะให้ความสำคัญตามความเหมาะสม โดยดำเนินการ

ตามโครงการสำรวจแร่ต่าง ๆ และน้ำบาดาลกับการช่วยเหลือเอกชนในการพัฒนาการทำเหมืองแร่ การดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์นี้มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 2 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง และ 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองกำหนดนโยบายให้ส่วนราชการรับไปปฏิบัติ สำหรับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ ซึ่งบทบาทของรัฐในสาขานี้เป็นเพียงการสนับสนุนเอกชนเท่านั้น ดังนั้น ภาครัฐจึงได้กำหนดงบประมาณในการพัฒนาสาขาอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ที่ไม่สูงมากนัก โดยจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวน ประมาณ 885 ล้านบาท

### 2.3 สาขาคมนาคมและการขนส่ง

การพัฒนาสาขาคมนาคมและการขนส่งเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มรายได้ประชาชาติ และด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่มีแนวคิดว่า รากฐานในการพัฒนาประเทศที่สำคัญยิ่งประเทศไทยยังขาดแคลนการคมนาคมและขนส่งอีกมากทั้งในด้านเส้นทางและมาตรฐานคมนาคมและการขนส่ง การพัฒนาด้านสาขาคมนาคมและการขนส่งมีหนทางปฏิบัติย่อย 3 ด้าน ดังนี้

2.3.1 การพัฒนาการขนส่งทางบก โดยการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินระยะทางรวม 11,300 กิโลเมตร ทั่วประเทศ ได้แก่ เส้นทางกำแพงเพชร-สุโขทัย เส้นทางนครสวรรค์-เชียงราย เส้นทางหนองคาย-นครพนม เส้นทางโขงชัย-เดชอุดม เส้นทางหล่มสัก-ชุมแพ เส้นทางสระบุรี-หล่มสัก เส้นทางธนบุรี-ปากท่อ เส้นทางกรุงเทพฯ-ศรีราชา เส้นทางนครปฐม-เพชรบุรี เส้นทางบางปะอิน-นครสวรรค์ เส้นทางหลังสวน-ทุ่งสง และเส้นทางสุราษฎร์ธานี-ตะกั่วป่า และการก่อสร้างทางหลวงจังหวัดระยะทางรวม 2,100 กิโลเมตร ได้แก่ เส้นทางเด่นชัย-เชียงแสน เส้นทางบางพระ-สัตหีบ และเส้นทางบางซื่อ-คลองตัน

2.3.2 การพัฒนาการขนส่งทางน้ำ เป็นการสำรวจก่อสร้างท่าเรือพาณิชย์ในอนาคต และการก่อสร้างท่าเรือภาคใต้ซึ่งเป็นท่าเรือแห่งที่ 2 ของประเทศ และการจัดตั้งพาณิชย์นาวีแห่งชาติ

2.3.3 การพัฒนาการขนส่งทางอากาศ เป็นสำรวจเพื่อก่อสร้างสนามบินพาณิชย์แห่งใหม่ และการจัดตั้งสถาบันประสานงานการขนส่งสำหรับปรังงานด้านการขนส่งทางอากาศในประเทศ

การดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์นี้มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 2 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง และ 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองกำหนดนโยบายให้ส่วนราชการรับไปปฏิบัติ สำหรับ

กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ ทั้งสิ้น 17,000 ล้านบาท ได้แก่ งบประมาณโดยตรงจากกระทรวงการคลังจำนวน 9,090 ล้านบาท เงินกู้และเงินช่วยเหลือต่างประเทศจำนวน 5,550 ล้านบาท และเงินลงทุนของรัฐวิสาหกิจจำนวน 2,460 ล้านบาท

#### 2.4 สาขาพลังงาน

การพัฒนาสาขาพลังงานเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีแนวคิดที่ว่าความต้องการพลังงานของประเทศกำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเฉลี่ยประมาณร้อยละ 33.2 ต่อปี จึงต้องขยายกำลังผลิตด้านพลังงานและเชื้อเพลิงให้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเพื่อให้ทันกับความต้องการของประเทศ และถ้าหากความต้องการของประเทศเพิ่มขึ้นมากกว่าที่คาดไว้ก็จะต้องมีการเพิ่มโครงการผลิตพลังงานเพิ่มเติม โดยมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ คือ การผลิตพลังงานไฟฟ้า 1,560 เมกะวัตต์ เพิ่มจากเดิมในปี พ.ศ. 2509 จำนวน 650 เมกะวัตต์ โดยจำนวน 768 เมกะวัตต์ได้จากการพัฒนาพลังน้ำ โดยมีโครงการสำคัญ ได้แก่ โครงการอันธิระยะที่ 4 โครงการแม่น้ำน่าน และโครงการขยายระบบไฟฟ้าภาคใต้ นอกจากนี้เป็นโครงการสำรวจเพื่อก่อสร้างโครงการพัฒนาพลังน้ำขนาดกลางในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้

การดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์นี้มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ กำลังอำนาจแห่งชาติ 2 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง และ 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองกำหนดนโยบายที่สำคัญ คือ นโยบายการปรับปรุงขยายระบบจำหน่ายและการลดอัตราค่ากระแสไฟฟ้าโดยเฉพาะให้กับกิจการอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ สำหรับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ รวม 4,970 ล้านบาท โดยเป็นเงินกู้จากต่างประเทศ 2,260 ล้านบาท และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศสำหรับโครงการพัฒนาลุ่มน้ำโขงจำนวน 330 ล้านบาท

#### 2.5 สาขาพาณิชย์และบริการ

การพัฒนาสาขาพาณิชย์และบริการเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มรายได้ประชาชาติ และด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่มีแนวคิดว่าการพาณิชย์และบริการเป็นงานในภาคเอกชน บทบาทของรัฐเป็นเพียงการสนับสนุนและให้ความสะดวกแก่เอกชน โดยจัดให้มี

การการแข่งขันโดยเสรีและมีวิธีปฏิบัติที่ชอบธรรมและเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยมีหนทางปฏิบัติย่อย 3 ด้าน ดังนี้

2.5.1 การขยายการค้ากับต่างประเทศในด้านการส่งออกโดยส่งเสริมการให้มากขึ้นทั้งในด้านปริมาณ ด้านมูลค่าและด้านคุณภาพ

2.5.2 การส่งเสริมสินค้าประเภททุนและวัตถุดิบเพื่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยจัดให้มีโครงการขยายตลาดการค้า การวิจัยและพยากรณ์การค้าและการพุงระดับราคาสินค้า

2.5.3 การส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยเน้นไปที่การพัฒนาทางด้านการขนส่งและคมนาคมในประเทศ

การดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์นี้มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 2 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง และ 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองกำหนดนโยบายที่สำคัญ คือ 1. มีนโยบายขยายการค้ากับต่างประเทศในด้านการส่งออก 2. นโยบายการส่งเสริมสินค้าประเภททุนและวัตถุดิบเพื่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ สำหรับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการ โครงการขยายตลาดการค้า การวิจัยและพยากรณ์การค้าและการพุงระดับราคาสินค้าจำนวน 180 ล้านบาท

## 2.6 สาขาพัฒนาสังคมและสาธารณสุข

การพัฒนาสาขาพัฒนาสังคมและสาธารณสุขเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่มีแนวคิดที่ว่า ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจของประเทศกำลังก้าวหน้าไปด้วยดีก็ตามแต่ปัญหาในด้านสังคมก็เพิ่มตามมาด้วยเช่นกัน นอกจากนี้เมื่อยานชุมชนต่าง ๆ มีการขยายเติบโตขึ้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีบริการสาธารณสุขให้เพียงพอต่อจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น โดยปัญหาด้านสังคมและสาธารณสุขที่สำคัญ ได้แก่ 1. ปัญหาด้านที่พักอาศัยและน้ำสะอาดเพื่ออุปโภคบริโภค 2. ปัญหาด้านการว่างงานและการขาดแคลนแรงงานฝีมือ โดยมีหนทางปฏิบัติย่อย 2 ด้าน ดังนี้

2.6.1 การปรับปรุงระบบสังคมและการส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคภายในสังคมของประเทศให้ประชาชนครองชีพด้วยความสงบสุข โดยการจัดหาและขยายบริการสาธารณสุขให้เพียงพอทั้งในตัวเมืองและชนบท ได้แก่ โครงการจัดหาน้ำสะอาด จัดสรรที่ดิน ส่งเสริมอาชีพและพัฒนาชุมชน การพัฒนาเขตเมืองและกรุงเทพมหานคร เช่น โครงการอาคารสงเคราะห์

โครงการประปานครหลวงและส่วนภูมิภาค โครงการระบบระบายน้ำในกรุงเทพมหานคร โครงการสร้างถนนในกรุงเทพมหานคร และโครงการสังคมสงเคราะห์และแรงงาน เป็นต้น

2.6.2 การส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้างกับช่วยให้ลูกจ้างได้รับความเป็นธรรมทั้งในด้านค่าแรงและสวัสดิการอื่น ๆ

การดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์นี้มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 2 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง และ 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองกำหนดนโยบายไปยังภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ รวม 10,275 ล้านบาท ได้แก่ งบประมาณพัฒนาในกรุงเทพมหานครจำนวน 5,210 ล้านบาท และงบพัฒนาส่วนท้องถิ่นจำนวน 2,300 ล้านบาท โดยเป็นเงินกู้ต่างประเทศจำนวน 1,645 ล้านบาท และเงินช่วยเหลือต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการพัฒนาชนบท 1,120 ล้านบาท

## 2.7 สาขาสาธารณสุข

การพัฒนาสาขาสาธารณสุขเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่มีแนวคิดว่าการสาธารณสุขเป็นบริการของรัฐที่สำคัญยิ่งเพราะเกี่ยวกับสวัสดิภาพของประชาชนโดยตรง โดยมีหนทางปฏิบัติย่อย 2 ด้าน ดังนี้

2.7.1 การขยายการบริการสาธารณสุขให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเขตชนบทที่ห่างไกล และการขยายการรักษาโรคเฉพาะทาง โดยเฉพาะ โรคระบาดและโรคที่เป็นอันตรายถึงชีวิต โดยการเพิ่มจำนวนแพทย์ จำนวนพยาบาล จำนวนเตียงคนไข้ และจำนวนสถานอนามัย

2.7.2 การดำเนินการ โครงการปรับปรุงการพยาบาล และการวิจัยด้านการแพทย์ ได้แก่ โครงการปรับปรุงโรงพยาบาลภูมิภาค โครงการจัดตั้งสถานอนามัย โครงการพัฒนาอนามัยท้องถิ่น โครงการปราบปรามโรคร้าย เช่น มาลาเรีย วัณโรคและโรคเรื้อน และโครงการสถาบันมะเร็งและบริการการแพทย์เคลื่อนที่

การดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์นี้มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 3 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ และ 3. กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองกำหนดนโยบายให้ส่วนราชการรับไปปฏิบัติ สำหรับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ รวม 2,570 ล้านบาท เป็นเงินจากงบประมาณแผ่นดิน

จำนวน 1,800 ล้านบาท นอกนั้นเป็นเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และกำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาองค์ความรู้ และผลิตบุคลากรด้านวิชาการด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์

## 2.8 สาขาการศึกษา

การพัฒนาสาขาการศึกษาเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มรายได้ประชาชาติ และด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีแนวคิดที่ ปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศ ได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ความสามารถที่ได้มาจากการศึกษาและการฝึกอบรม โดยมีหนทางปฏิบัติย่อย 2 ด้าน ดังนี้

2.8.1 การเพิ่มบุคลากรครู โดยคาดว่าจะผลิตได้ประมาณ 40,000 คน โดยเน้นเฉพาะครูสายสังคมศาสตร์

2.8.2 การดำเนินโครงการสนับสนุนด้านการศึกษา ได้แก่ 1. โครงการขยายการศึกษาภาคบังคับ ระดับประถมตอนปลาย และมัธยม 2. โครงการศึกษาแบบประสมอาชีพศึกษา 3. โครงการปรับปรุงขยายมหาวิทยาลัยทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด โดยเน้นสาขาที่ขาดแคลน เช่น แพทย์ศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เกษตรศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และสังคมศาสตร์

การดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์นี้มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 3 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง และ 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ และ 3. กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมือง กำหนดนโยบายให้ส่วนราชการรับไปปฏิบัติ สำหรับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ รวม 6,610 ล้านบาท เป็นเงินจากงบประมาณแผ่นดินจำนวน 5,500 ล้านบาท เงินกู้จากต่างประเทศจำนวน 575 ล้านบาท และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศจำนวน 535 ล้านบาท และกำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาองค์ความรู้ และผลิตบุคลากรด้านครูและประชากรผู้มีความรู้ความสามารถ

## การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2515-2519

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2515-2519 เป็นการกำหนดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ซึ่งมีระยะเวลาในแผน 5 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2515-2519 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2515) เมื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์โดยอ้างอิงตามทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบันแล้วสามารถแบ่งข้อค้นพบจากการศึกษา ได้แก่ 1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ 2. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และ 3. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ยังค้นพบว่า มีการกำหนดนโยบายสำคัญในการบริหารประเทศที่อาจจะถือได้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายชาติ รวมถึงพบว่า

มีการสืบสภาพปัจจุบันโดยใช้การวิเคราะห์ปัจจัยภายใน สำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีรายละเอียดทั้งหมด ดังนี้

#### 1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ และนโยบายชาติ

ข้อค้นพบเกี่ยวกับจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 3 สามารถสรุปได้ ดังนี้

1.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มรายได้ประชาชาติ โดยมุ่งที่จะนำทรัพยากรในประเทศที่มีอยู่มาใช้ให้เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศมากที่สุด เพื่อขยายการมีงานทำแก่ประชาชนและเพิ่มรายได้ของชาติ

1.2 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยมุ่งเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจการเกษตรให้มีสมดุลกับระบบอุตสาหกรรม ซึ่งพยายามให้อุตสาหกรรมมีอัตราส่วนในผลิตภัณฑ์มวลรวมแห่งชาติสูงขึ้น พร้อม ๆ กับอัตราความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจส่วนรวมเพิ่มขึ้น และสนับสนุนให้อุตสาหกรรมเป็นผู้ซื้อที่สำคัญสำหรับผลิตผลทางการเกษตร

ส่วนข้อค้นพบเกี่ยวกับนโยบายชาติที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 3 สามารถสรุปได้ ดังนี้

1. นโยบายปรับปรุงโครงสร้างของเศรษฐกิจโดยยกระดับการผลิตและรายได้ประชาชาติให้สูงขึ้น และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

2. นโยบายส่งเสริมความเจริญในภูมิภาค และลดความแตกต่างในด้านรายได้

3. นโยบายดำเนินการเพื่อความเป็นธรรมของสังคม

4. นโยบายพัฒนากำลังคนและลดปัญหาการว่างงาน

5. นโยบายส่งเสริมบทบาทของเอกชนในการพัฒนาอุตสาหกรรม

#### 2. การสืบสภาพปัจจุบัน

การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ว่าด้วย “ยุทธศาสตร์การพัฒนาสภาพเศรษฐกิจรายสาขา” พบว่า มีการดำเนินการการสืบสภาพปัจจุบันโดยใช้การวิเคราะห์ปัจจัยภายใน หรือปัจจัยภายนอกมาพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์ชาติ สามารถระบุได้ทั้งสิ้น 9 ด้าน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

##### 2.1 สภาพการเกษตร

สำหรับสภาพการเกษตร พบว่า ได้มีการวิเคราะห์ปัจจัยภายในของประเทศ สามารถสรุปได้ ดังนี้

2.2 กำลังการผลิตในประเทศ ผลผลิตด้านการเกษตรต่อไร่อยู่ในเกณฑ์ต่ำ เนื่องมาจากการขาดแคลนด้านเงินลงทุนของเกษตรกร ทำให้เกษตรกรขาดแคลนปัจจัยการผลิตต่าง ๆ สำหรับใช้ในการผลิตตามวิทยาการสมัยใหม่

2.3 สภาพแวดล้อมทางการเกษตร ส่วนใหญ่ประชากรที่เป็นเกษตรกรจะอยู่ในชนบท ทำให้ขาดโอกาสในการรับบริการการศึกษา การอนามัย และกิจกรรมสังคมอื่น ๆ และยังไม่เพียงพอับความต้องการ ระบบการตลาดและการคมนาคมขนส่งยังไม่สมบูรณ์ การขาดเงินลงทุน ทำให้เกษตรกรเสียเปรียบพ่อค้าคนกลาง ดังนั้น รายได้ที่เกษตรกรได้รับอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก ประกอบกับราคาสินค้าเกษตรยังมีความผันผวนอย่างมาก เป็นสาเหตุที่ทำให้เกษตรกรไม่ลงทุนเพิ่มในปัจจัยการผลิตบางอย่าง เช่น ปุ๋ย ซึ่งมีราคาสูงเมื่อเทียบกับราคาผลิตผลที่เกษตรกรได้รับ เป็นต้น

2.4 ฐานะของเกษตรกร รายได้ของเกษตรกรในประเทศส่วนใหญ่ อยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมาก โดยเฉพาะเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินสำหรับประกอบอาชีพของตนเอง ปัญหากรรมสิทธิ์ความแตกต่างด้านรายได้ระหว่างชาวเมืองและชาวชนบทยังสูงอยู่มาก นอกจากนี้ยังมีการอพยพประชากรจากชนบทเข้ามาสู่เมืองใหญ่ ๆ ด้วย จำนวนประชากรในชนบทก็ยังคงเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานหรือการทำงานไม่เต็มที่เกิดขึ้นพร้อมกับปัญหาเกษตรกรมีที่ดินไม่พอในการประกอบอาชีพ

2.5 โครงสร้างของตลาดผลิตผลการเกษตร เป็นโครงสร้างที่ผันแปรตามความต้องการสินค้าทางการเกษตรของโลก เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงความต้องการลดลง ทำให้ราคาสินค้าส่งออกลดต่ำลงด้วย การกระจายผลผลิตทางการเกษตรยังไม่เร็วเท่าที่ควร ทำให้ประสบปัญหาในด้านสินค้าออกไปยังประเทศที่มีความต้องการไม่ทันทำให้ประเทศคู่ค้าหันไปใช้ผลผลิตทางการเกษตรจากประเทศคู่แข่งแทน

2.6 การประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ เนื่องจากภาครัฐมีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่ดำเนินการในด้านพัฒนาการเกษตรจึงเกิดปัญหาการประสานงานขึ้นระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ การให้บริการของภาครัฐจึงกระจายและไม่สามารถบริหารให้เกิดการบริการเกษตรกรได้พร้อมกันทำให้ประสิทธิภาพในการบริการอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ จำนวนเจ้าหน้าที่ด้านวิชาการมีไม่เพียงพอ นอกจากนี้ยังขาดกฎหมายซึ่งจำเป็นต่อการสนับสนุนในการพัฒนาการด้านเกษตร

## 2.7 สภาพอุตสาหกรรม

สำหรับสภาพอุตสาหกรรม พบว่า ได้มีการวิเคราะห์ปัจจัยภายในของประเทศสามารถสรุปได้ ดังนี้

2.7.1 ระบบอุตสาหกรรมไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงไป เปลี่ยนจากอุตสาหกรรมขนาดเล็กรายย่อย เช่น โรงสีข้าว โรงเลื่อยไม้ และ โรงน้ำแข็ง ซึ่งลดน้อยลง และเปลี่ยนแปลงไปเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่มากขึ้น เช่น อุตสาหกรรมวัสดุก่อสร้าง อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า



อุตสาหกรรมเครื่องใช้และอุปกรณ์ไฟฟ้า อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์และยานยนต์อื่น ๆ อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันพืช และอุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง ทำให้การขยายตัวของอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวนี้มีผลทำให้ขีดความสามารถของระบบอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น และนำไปสู่ความสามารถพึ่งตัวเองได้ของประเทศในหลายด้านบางอุตสาหกรรม สามารถส่งผลิตภัณฑ์ออกไปจำหน่ายในต่างประเทศเป็นสินค้าส่งออกได้

2.7.2 ปัญหาในด้านโครงสร้างของอุตสาหกรรม เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในอดีตที่ผ่านมาเป็นไปในลักษณะของการพัฒนาอุตสาหกรรมตามวัตถุประสงค์ที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ใน ณ. เวลานั้น ๆ จะอำนวยความสะดวก การวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมแต่ละประเภทยังไม่สอดคล้องและรัดกุมเพียงพอต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรม จึงประสบอุปสรรคในด้านต่าง ๆ จุดอ่อนที่สำคัญ คือ ระบบขาดฐานที่มั่นคง กล่าวคือ อุตสาหกรรมพื้นฐานขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงไปยังอุตสาหกรรมต่าง ๆ ตลาดผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมมีขนาดจำกัด ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ อุตสาหกรรมเพียงบางประเภทเท่านั้นที่ผลิตสินค้าเพื่อส่งออกไปต่างประเทศได้

2.7.3 ปัญหาเรื่องเงินทุนและสินเชื่อเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งเงินทุนในประเทศยังมีอยู่จำกัด เนื่องจากตลาดเงินทุนของประเทศยังไม่ได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างจริงจัง สินเชื่อจากสถาบันการเงินที่มีอยู่ภายในประเทศ ส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อระยะสั้นจากธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ การได้รับสินเชื่อก็จำเป็นต้องหาหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ ส่วนสินเชื่อระยะยาวจากสถาบันการเงินมีจำกัดให้เพียงอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เท่านั้น ซึ่งเป็นสินเชื่อค่าเครื่องจักรจากต่างประเทศ

2.7.4 ปัญหาในระบบภาษีอากร ซึ่งระบบภาษีอากรและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ด้านศุลกากรและสรรพากรในขณะนั้นไม่อำนวยความสะดวกการพัฒนาอุตสาหกรรมก้าวหน้าได้ เนื่องจากการปรับปรุงระบบภาษีอากรได้ดำเนินการไปเป็นเฉพาะราย ๆ เป็นครั้งคราวเท่านั้น แต่ไม่ได้แก้ไขต้นเหตุในระบบภาษีอากร

2.7.5 ปัญหาในด้านสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ได้แก่ บริการสาธารณูปการ เช่น ถนน ท่าเรือ โทรศัพท ไฟฟ้า น้ำประปา และนิคมอุตสาหกรรม จำเป็นจะต้องขยายให้กว้างขวางออกไปและให้บริการแก่อุตสาหกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ และมาตรฐานอุตสาหกรรมยังไม่ได้ประกาศใช้บังคับอย่างเป็นทางการ การขาดการประสานงานระดับนโยบายระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในการรับผิดชอบในการประสานงานนโยบาย

2.7.6 ปัญหาเรื่องข้อมูลสารสนเทศ เป็นการขาดข้อมูลต่าง ๆ ในด้านอุตสาหกรรมหรือข้อมูลที่มีอยู่แล้วไม่ได้รวบรวมไว้อย่างเพียงพอสำหรับนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาวิเคราะห์แนวโน้มอุตสาหกรรมในด้านต่าง ๆ

## 2.8 ปัญหาเกี่ยวกับกำลังคนในสังคมที่สำคัญ ๆ มี 2 ด้าน ดังนี้

2.8.1 ปัญหาด้านกำลังคนวัยก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน ได้แก่ (ก) อัตราเพิ่มของประชากรสูงทำให้มีประชากรในวัยเด็กจำนวนมากทำให้เกิดภาระหนักในด้านการศึกษา การอบรม การให้การศึกษาและบริการต่าง ๆ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่อาจเลี้ยงดูเด็กและเยาวชนในความรับผิดชอบได้ดีเท่าที่ควรและไม่อาจนำเงินรายได้มาลงทุนในด้านอื่นเพื่อพัฒนาประเทศได้ และ (ข) กำลังคนวัยเด็กออกจากโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ก่อนวัยสมควรเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้น้อย และมีภาระในการเลี้ยงดูเด็กมากเกินไปจนกำลังความสามารถจึงได้ให้เด็กออกจากโรงเรียนมาช่วยประกอบอาชีพช่วยเหลือครอบครัว และเนื่องจากผู้ปกครองโดยเฉพาะชาวชนบทในท้องถิ่น ที่กันดารยังไม่เห็นคุณค่าที่บุตรหลานจะได้รับการศึกษาเล่าเรียนในชั้นที่สูงกว่าชั้นประถมปีที่ 4 จึงให้บุตรหลานของตนออกมาอยู่กับบ้านหรือช่วยทำงานครอบครัว

### 2.8.2 ปัญหาด้านแรงงานหลัก ๆ มี 6 ด้าน ดังนี้

2.8.2.1 การว่างงานของกำลังคนทุกระดับ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในเมืองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเกิดจากการอพยพแรงงานจากชนบทมาอยู่ในเมือง การผลิตกำลังคนบางประเภทมากเกินไป โดยคำนึงถึงคุณภาพของกำลังคนที่ผลิตได้น้อยเกินไปจนทำให้มีอุปทานมากกว่าอุปสงค์ และเรื่องกำลังคนที่ผลิตได้มีคุณสมบัติไม่ตรงตามความต้องการ ผู้สำเร็จอาชีวศึกษาชั้นสูงทั้งทางด้านช่างฝีมือและด้านอื่น ๆ การว่างงานนี้นอกจากจะทำให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงในการศึกษา ปัญหาคนขาดรายได้อันควรแล้ว ยังเป็นมูลเหตุให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

2.8.2.2 การทำงานได้ไม่เต็มที่ ซึ่งเกิดขึ้นทั้งในเมือง และมีมากในชนบทนั้น เป็นปัญหาซึ่งเกิดจากการผู้สำเร็จการศึกษาแขนงต่าง ๆ ไม่ได้ทำงาน ตรงกับความรู้ความชำนาญที่ได้เรียนมา และเกิดจากปัญหาการว่างงานตามฤดูกาลของการประกอบอาชีพเกษตรกรรมของชาวชนบท และการที่ขนาดครอบครัวใหญ่เกินไปกำลัง

2.8.2.3 การเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทมาอยู่ในเมืองมากเกินไป เกิดจากชาวชนบทมีเวลาว่างมากเกินไปในฤดูแล้งและรายได้ไม่พอกับรายจ่ายจนไม่สามารถจะเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวได้ จึงพากันอพยพกันเข้ามาอยู่ในเมืองใหญ่เป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหา เช่น ปัญหาที่อยู่อาศัย และปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ เป็นต้น

2.8.2.4 ความขาดแคลนกำลังคนในอาชีพที่สำคัญ ๆ เช่น แพทย์ วิศวกร พยาบาล และครูระดับกลาง กำลังคนในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีคุณภาพ ความขาดแคลนกำลังคนในอาชีพที่สำคัญ ๆ

2.8.2.5 การผลิตกำลังคนที่มีคุณสมบัติไม่ตรงตามหรือด้อยกว่าความต้องการ ทำให้เกิดการว่างงานขึ้นทั้ง ๆ ที่มีความต้องการกำลังคนอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น กำลังคนในระดับผู้จัดการ นักบริหาร และนักวิชาการ เป็นต้น

2.8.2.6 การกระจายกำลังคนออกไปในท้องถิ่นที่ต้องการ ในชนบทมีกำลังคนบางสาขาอาชีพเกินความต้องการและบางสาขาอาชีพขาดแคลน ชนบทขาดสิ่งจูงใจทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ในเมืองมีปัญหาคนล้นงาน ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายกำลังคนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะในสาขาอาชีพที่สำคัญ ได้แก่ แพทย์ พยาบาล และพยาบาลผดุงครรภ์ ครู ผู้สำเร็จวิชาเกษตรกรรม สัตวแพทย์ และช่างฝีมือ ซึ่งสาขาอาชีพสำคัญเหล่านี้ขาดการกระจายกำลังคนไปในท้องถิ่น และเขตทุรกันดาร

### 3. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับหนทางปฏิบัติที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 3 อาจสรุปได้ว่าเป็นการใช้ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาศาสนภาพเศรษฐกิจรายสาขา” รวมทั้งหมด 9 สาขา ได้แก่ สาขาการเกษตรและชลประทาน สาขาอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ สาขาการพาณิชย์และบริการ สาขาการคมนาคมและขนส่ง สาขาการพัฒนาดังกล่าว ไฟฟ้า สาขากิจการสังคม สาขาการพัฒนาเมืองและท้องถิ่น สาขาสาธารณสุข และสาขาการศึกษา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 3.1 สาขาการเกษตรและชลประทาน

การพัฒนาสาขาการเกษตรและชลประทานเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มรายได้ประชาชาติ และด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีหนทางปฏิบัติย่อย 10 ด้าน ดังนี้

3.1.1 การพัฒนาชนบทควบคู่กับการพัฒนาการเกษตร เน้นการตั้งเขตส่งเสริมขึ้นและวางแผนในระดับท้องที่ โดยการพัฒนาการเกษตรที่อาศัยข้อมูล สถิติ และแนวโน้มในอดีต ร่วมกับการวางแผนในภาคปฏิบัติโดยอาศัยสภาพดินฟ้าอากาศ ลักษณะและคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติในท้องที่ และความต้องการของตลาดเป็นหลัก การกำหนดเขตส่งเสริมและการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่ของภาครัฐและเกษตรกร โดยอาศัยผู้นำทางการเกษตรที่ได้รับการยอมรับร่วมกับผู้แทนสถาบันเกษตรกรเป็นสื่อกลางที่แยกการผลิตเป็นเขตส่งเสริมผลผลิตต่าง ๆ แต่ละเขตมุ่งจะผลิตพืชผลและปศุสัตว์ที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและมีตลาดที่แน่นอน

3.1.2 การจำหน่ายผลผลิตด้านการเกษตรจากแหล่งผลิตเป็นหลัก เน้นการดำเนินการด้านการตลาดในระดับไร่นาถึงตัวเกษตรกรโดยตรง เนื่องจากการตลาดขั้นต้น คือระหว่างเกษตรกรถึงผู้รับซื้อผลิตผลการเกษตรขั้นต้นยังไม่มีหน่วยงานใดดูแลโดยตรง เป็นผลให้อัตราร้อยที่เกษตรกรได้รับสำหรับผลิตผลยังอยู่ในระดับต่ำ การปรับปรุงวิธีการส่งเสริมในด้าน

วิชาการทางเกษตรและการเผยแพร่ไปสู่เกษตรกร โดยวิธีการประสาน วิธีการผลิต การจำหน่าย และการให้สินเชื่อและบริการแก่เกษตรกรเข้าด้วยกัน ซึ่งต้องผ่านทางสถาบันของเกษตรกรเองเป็นส่วนใหญ่

3.1.3 การกระจายประเภทการผลิตและปรับปรุงระบบการผลิต เน้นการเพิ่มผลผลิตทางเกษตรที่มีความต้องการสูง ได้แก่ ข้าวโพด ถั่วเหลือง หม่อน-ไหม มะพร้าว ฝ้าย และยาสูบ โดยการปรับปรุงพันธุ์ และการวิจัย ตลอดจนการแก้ไขใช้วิธีการผลิตที่ทันสมัยยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังเพิ่มมาตรการพัฒนาด้านปศุสัตว์ ได้แก่ การปราบโรคสัตว์ การขยายพันธุ์ การส่งเสริมคุณภาพและการตลาด สำหรับด้านการป่าไม้ จะส่งเสริมบทบาทของเอกชนให้มากขึ้นโดยสนับสนุนตั้งบริษัทร่วมทุนกับรัฐและให้สัมปทานระยะยาว เพื่อพัฒนาการทำป่าไม้ให้ได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจยิ่งขึ้น ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และด้านการประมงจะส่งเสริมการประมงน้ำลึก การเพาะเลี้ยงปลาน้ำจืด และการพัฒนาที่คินชายฝั่งทะเล ให้เป็นแหล่งเลี้ยงสัตว์น้ำ เช่น กุ้งทะเล เป็นต้น

3.1.4 การเร่งรัดการชลประทานเพื่อการเกษตร เนื่องจากโครงการชลประทานขนาดใหญ่มีการก่อสร้างที่ล่าช้าอยู่ ภาครัฐจึงต้องเปลี่ยนเป็นรูปพัฒนาระบบชลประทาน โดยเน้นที่โครงการพัฒนากลุ่มน้ำทั้งลุ่มน้ำ โดยประสานกับการค้นคว้าทดลองและการส่งเสริมการเกษตร การรวมกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรหรือสมาคมผู้ใช้น้ำ เป็นมาตรการหลักอันหนึ่งในการพัฒนาการชลประทาน และเร่งรัดพัฒนาการชลประทานตามโครงการมีอยู่แล้ว ให้แล้วเสร็จโดยไว โดยเฉพาะในเขตชลประทานที่มีการปลูกพืชหมุนเวียน

3.1.5 การสนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่มเป็นสถาบันการเกษตร โดยการส่งเสริมเกษตรกรที่ส่วนใหญ่ที่มีลักษณะประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงตนเองอย่างเดียวไปเป็นการเกษตรกรรมเพื่อการค้า โดยเฉพาะพืชเศรษฐกิจที่ปลูกในเพื่อที่ขนาดใหญ่ เช่น ยาง และผลไม้ และมีมาตรการสนับสนุนให้เกษตรกรได้รวมกลุ่มเป็นรูปสถาบันเกษตรประเภทต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

3.1.6 การส่งเสริมบทบาทของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่ใช้ผลผลิตทางการเกษตร เช่น การส่งเสริมสมาคมผู้ค้าผลผลิตทางการเกษตรให้เป็นปีกแผ่น และให้ดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเกษตร การร่วมมือระหว่างผู้ผลิต ผู้ประกอบธุรกิจ และส่วนราชการ

3.1.7 การเพิ่มปัจจัยที่ใช้ในการผลิต เช่น ที่ดิน ปุ๋ย อุปกรณ์ เครื่องทุ่นแรง และสินเชื่อการเกษตรให้แก่เกษตรกร โดยการให้ภาครัฐขยายบริการให้แก่เกษตรกรให้มากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องสินเชื่อการเกษตรและการส่งเสริมเผยแพร่บริการต่าง ๆ ซึ่งให้เกษตรกรมีส่วนร่วมและช่วยตนเองให้มากที่สุด

3.1.8 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยกำหนดให้ดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่ที่ไม่ได้มีการปฏิบัติให้ปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ปัญหาเรื่องอนุรักษ์ธรรมชาติ จึงจะต้องได้รับการพิจารณาแก้ไขให้ได้ผลจริงจัง รวมทั้งการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในด้านเกษตร ได้แก่ การพัฒนาแหล่งน้ำ การพัฒนาความอุดมสมบูรณ์ของดิน และการอนุรักษ์ป่าไม้และทรัพยากรจากป่า

3.1.9 การส่งเสริมการศึกษาและฝึกอบรมในชนบท โดยจัดให้มีโครงการพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรมด้านการเกษตรในระดับท้องถิ่น เพื่อช่วยให้ประชากรในชนบทสามารถประกอบอาชีพได้โดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.1.10 การปรับปรุงการบริหารของรัฐในด้านการเกษตร โดยกำหนดให้มีการประสานระหว่างหน่วยราชการ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ การปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ การปรับปรุงระบบการบริหารทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการแบ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรและเกษตรกร

การดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 3 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ และ 3. กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายไปยังกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงเกษตร กระทรวงสหกรณ์ และกระทรวงการคลัง สำหรับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ และกำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาองค์ความรู้ และผลิตบุคลากรด้านวิชาการด้านเกษตรกรรม

### 3.2 สาขาอุตสาหกรรมและเหมืองแร่

การพัฒนาสาขาอุตสาหกรรมและเหมืองแร่เป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มรายได้ประชาชาติ และด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีหนทางปฏิบัติย่อย 9 ด้าน ดังนี้

3.2.1 การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่การผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่เป็นภาคเอกชนเป็นสำคัญ ได้แก่ การกำหนดนโยบายที่แน่นอนในการให้บริการและเครื่องจูงใจ เพื่อส่งเสริมการลงทุน ตลอดจนการวิเคราะห์และวิจัยอุตสาหกรรมที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ และให้บริการข้อมูลสารสนเทศก่อนการลงทุนอย่างกว้างขวาง

3.2.2 การไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่เพื่อแข่งขันกับเอกชน ส่วนรัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่ภาครัฐดำเนินการอยู่เดิม จะทำการทบทวนวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งวิธีปฏิบัติ

เพื่อกำหนดนโยบายที่แน่นอนในการคงไว้หรือเลิกดำเนินการต่อไปให้ชัดเจน หรืออาจจะเปิดโอกาสให้เอกชนได้มาร่วมทุนกับภาครัฐด้วย

3.2.3 การไม่โอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ เว้นแต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและความมั่นคงของชาติ แต่ในกรณีเช่นนี้จะให้เงินทดแทนหรือชดเชยตามสมควร แก่มูลค่าของสิ่งของที่เอกชนได้ลงทุนไป

3.2.4 การสนับสนุนการใช้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่มีมาตรฐานของเอกชนที่ผลิตขึ้นได้ภายในประเทศและในราคาพอสมควรเป็นอันดับแรก

3.2.5 การส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อส่งออกและเพื่อทดแทนสินค้าเข้าที่สำคัญ ซึ่งใช้วัตถุดิบและแรงงานภายในประเทศเป็นจำนวนมาก โดยการส่งเสริมการลงทุนและการให้กู้เงินจากสถาบันการเงินของภาครัฐ

3.2.6 การส่งเสริมอุตสาหกรรมที่สามารถจัดตั้งในภูมิภาคให้มากขึ้น ให้ความช่วยเหลือในด้านการเงินจากสถาบันเงินของภาครัฐ และการช่วยเหลือเกี่ยวกับการพิจารณาลดอัตราค่าไฟฟ้า ประปา และบริการสาธารณะอื่น ๆ เป็นกรณีพิเศษให้แก่อุตสาหกรรมที่ประสงค์จะไปจัดตั้งกิจการในชนบทที่ห่างไกล

3.2.7 การพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมให้เจริญก้าวหน้าและส่งเสริมในการส่งออกสินค้าที่เป็นต้องการของโลก โดยให้ความช่วยเหลือหรือบริการทางด้านวิชาการ เงินทุน และการตลาด

3.2.8 การส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิตและลดต้นทุนการผลิตในวิสาหกิจอุตสาหกรรมโดยวางแผนกำหนดเขตอุตสาหกรรมและจัดตั้ง นิคมอุตสาหกรรมให้เร็วที่สุด เร่งรัดการผลิตแรงงานฝีมือ และส่งเสริมสถาบันการฝึกอบรม

3.2.9 การส่งเสริมการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมให้ได้มาตรฐาน และขยายตลาดทั้งภายในและนอกประเทศให้แก่ผลิตภัณฑ์ของไทย โดยเร่งรัดจัดทำมาตรฐานอุตสาหกรรม และปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด จัดให้มีการร่วมมือและประสานงานกันระหว่างกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องร่วมมือกับสมาคมอุตสาหกรรมไทยและเอกชนที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการในด้านขยายตลาด เพื่อผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมนั้น ๆ

สำหรับการดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์นี้มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 3 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ และ 3. กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองในการกำหนดบทบาทไปยังกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงเกษตรมีบทบาทในการส่งเสริมการเพิ่มปริมาณ คุณภาพ และมาตรฐานด้านผลผลิตของพืช สัตว์และของป่า

ให้เหมาะสมกับการขยายตัวของอุตสาหกรรม กระทรวงเศรษฐกิจมีบทบาทในการให้ความคุ้มครองสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ และควบคุมราคาผลิตผลให้เหมาะสม ส่วนกระทรวงอุตสาหกรรมมีบทบาทในการสนับสนุนข้อมูลด้านการผลิต วัตถุดิบ และวิชาการด้านอุตสาหกรรม สำหรับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ และกำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาองค์ความรู้ และผลิตบุคลากรด้านวิชาการด้านอุตสาหกรรมสาขาต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

### 3.3 สาขาการพาณิชย์และบริการ

การพัฒนาสาขาการพาณิชย์และบริการเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่มีแนวคิดว่าการพาณิชย์และบริการเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจระบบธุรกิจเสรีเพื่อทำการจำหน่ายผลิตผลไปยังผู้ใช้และผู้บริโภค และก่อให้เกิดการหมุนเวียนแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการต่าง ๆ ให้ทั่วถึงทั้งภายในและต่างประเทศ โดยมีหนทางปฏิบัติย่อย 9 ด้าน ดังนี้

3.3.1 การสนับสนุนให้เอกชนประกอบการค้าภายใต้ระบบการแข่งขันที่เหมาะสม โดยการกำหนดนโยบาย วางแผนและให้บริการต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ภาคการพาณิชย์อย่างแท้จริง

3.3.2 การไม่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจการพาณิชย์ที่ไม่จำเป็นขึ้นมาใหม่ ซึ่งจะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ส่วนรัฐวิสาหกิจการพาณิชย์ที่ดำเนินการอยู่แล้วจะต้องทบทวนและศึกษาวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เพื่อกำหนดนโยบายให้แน่นอนว่ารัฐวิสาหกิจใดควรจะปรับปรุงให้เป็นประโยชน์แก่การพัฒนาตลาดต่อไป

3.3.3 การประสานนโยบายการเงิน การคลัง และการพาณิชย์ให้สัมพันธ์สอดคล้องกัน เพื่อส่งเสริมการผลิตและการตลาด

3.3.4 การจัดให้มีการศึกษา การวิจัยการผลิต และการตลาดของสินค้าแต่ละประเภท เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการผลิต การตลาด ตลอดจนการส่งออกของสินค้านั้น ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.3.5 การส่งเสริมการส่งออก โดยการหาช่องทางตลาดในต่างประเทศเพื่อหาทางจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตรและผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศให้มากขึ้น จัดให้มีบริการโฆษณาสินค้าไทยและมาตรการช่วยเหลือการส่งออก ตลอดจนส่งเสริมและจัดระเบียบของผู้ส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศให้รัดกุมยิ่งขึ้น

3.3.6 การส่งเสริมให้ประชาชนใช้สินค้าอุปโภคบริโภคที่ผลิตได้ภายในประเทศ เพื่อเป็นการขยายตลาดภายในประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

3.3.7 การสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกร เช่น สถาบันเกษตรกร สหกรณ์ และสมาคมต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อประโยชน์ในการจัดระบบตลาดระดับไร่นา และเป็นแหล่งวัตถุดิบที่จะประสานงานระหว่างการผลิต และการจำหน่ายให้เป็นผลดียิ่งขึ้น

3.3.8 การส่งเสริมกิจการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว โดยเฉพาะนันทนาการที่เกี่ยวข้องของเอกชน และการจัดสรรสภาพสิ่งแวดล้อมภายในประเทศเพื่อจูงใจนักท่องเที่ยวมากขึ้นและความมั่นใจในด้านความปลอดภัย รวมถึงการบำรุงรักษาและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้มากยิ่งขึ้นเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เพิ่มมากขึ้น

3.3.9 การส่งเสริมธุรกิจที่ประกอบการเกี่ยวกับบริการต่าง ๆ โดยการสนับสนุนให้ลดต้นทุนสินค้าและบริการ ที่สามารถอำนวยความสะดวกแก่การพาณิชย์ และเป็นแหล่งที่มาของเงินตราต่างประเทศ

สำหรับการดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์นี้มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 3 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ และ 3. กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายการเงิน การคลัง และการพาณิชย์ให้สัมพันธ์สอดคล้องกันเพื่อส่งเสริมการผลิตและการตลาด และส่งเสริมการท่องเที่ยวต่าง ๆ สำหรับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ และกำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาองค์ความรู้ และผลิตบุคลากรด้านวิชาการด้านอุตสาหกรรมสาขาต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น สำหรับสนับสนุนการผลิต และการตลาดของสินค้าแต่ละประเภท

### 3.4 สาขาการคมนาคมและขนส่ง

การพัฒนาสาขาการคมนาคมและขนส่งเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีแนวคิดว่าการเสริมสร้างระบบการขนส่งและการคมนาคมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องและอำนวยความสะดวกแก่การพัฒนาเศรษฐกิจสาขาอื่น ๆ ผลจากการดำเนินการนี้จะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เป็นส่วนรวมสามารถดำเนินไปได้ในจังหวัดที่รวดเร็วขึ้น โดยมีหนทางปฏิบัติย่อย 9 ด้าน ดังนี้



3.4.1 การพัฒนาทางหลวงจังหวัดหรือทางหลวงท้องถิ่นเชื่อมต่อกับแหล่งผลิตและแหล่งจำหน่ายให้มากที่สุดเพื่อให้ทางหลวงแผ่นดินที่การก่อสร้างแล้วเสร็จสามารถอำนวยความสะดวกแก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้มากขึ้น และจะให้ความสำคัญแก่การปรับปรุงระบบการขนส่งบริเวณปริมณฑลมากขึ้นเพื่อช่วยบรรเทาความคับคั่งของการจราจรในกรุงเทพมหานคร

3.4.2 การพัฒนาการขนส่งทางน้ำภายในประเทศ โดยการสำรวจและขุดลอกเส้นทางขนส่งทางน้ำที่สำคัญ ๆ ในประเทศ เพื่อให้การขนส่งทางน้ำมีบทบาทต่อการขนส่งของประเทศมากขึ้น และเป็นการประสานกับการขนส่งประเภทอื่น ๆ

3.4.3 การพัฒนาการขนส่งทางรถไฟ โดยเน้นในการปรับปรุงบริการที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และส่งเสริมให้การรถไฟปรับปรุงบริการให้สามารถอำนวยความสะดวกในเมืองให้มากขึ้น การสร้างทางรถไฟสายใหม่ดำเนินการในเฉพาะเส้นทางที่มีผลในทางเศรษฐกิจสูงหรือเป็นเส้นทางที่ก่อสร้างขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น

3.4.4 การสำรวจสำหรับวางแผนปรับปรุงและก่อสร้างท่าเรือทะเลน้ำลึกทั้งทางฝั่ง ตะวันออกและทางภาคใต้ให้สอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจ การปรับปรุงก่อสร้างท่าเรือและการขุดลอกร่องน้ำทางเข้าท่าเรือชายฝั่งและท่าเรือประมงที่สำคัญ ๆ

3.4.5 การปรับปรุงสนามบินพาณิชย์ระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพสูงให้มีความสามารถพอเพียงกับปริมาณการขนส่งทางอากาศที่เพิ่มขึ้น

3.4.6 การปรับปรุงการขนส่งทางอากาศทั้งภายในและนอกประเทศ โดยส่งเสริมให้มีการปรับปรุงบริการการขนส่งทางอากาศให้มีประสิทธิภาพสูง จัดให้มีเครื่องบินพาณิชย์ที่ทันสมัยและเหมาะสมแก่ความต้องการของผู้โดยสาร

3.4.7 การส่งเสริมการพาณิชย์นาวี โดยการส่งเสริมให้มีบริษัทเดินเรือเอกชนของไทย ส่วนกิจการเดินเรือของรัฐจะมีการลงทุนเพิ่มเติมเฉพาะในกรณีที่ได้มีการศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและความสามารถในการบริหารงาน โดยรอบคอบแล้วเท่านั้น

3.4.8 การพัฒนาการสื่อสารและการโทรคมนาคมให้มีประสิทธิภาพสูง และเพียงพอต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม โดยส่งเสริมให้มีการประสานงานกันดีขึ้น เพื่อให้การลงทุนดำเนินไปโดยประหยัด และดำเนินการ โครงการขยายบริการ โทรทัศน์ทั่วประเทศให้สอดคล้องกันทั้งโครงการด้านการทหารและการประชาสัมพันธ์ฝ่ายพลเรือนเพื่อการลงทุน โดยประหยัดและได้รับประโยชน์จากโครงการอย่างเต็มที่

3.4.9 การสำรวจเพื่อหาข้อมูลในการจัดระบบการขนส่งให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นในด้านบริการ โดยการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างผู้ประกอบการขนส่งและ

ผู้ส่งสินค้าออกเพื่อให้ผู้ส่งสินค้าออกได้มีบริการขนส่งที่พอเพียงในอัตราค่าขนส่งที่สมควร และการสนับสนุนให้มีการคิดอัตราค่าขนส่งในอัตราต่ำพิเศษให้แก่ผู้ส่งออกสินค้าทุกประเภท

สำหรับการดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์นี้มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 2 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง และ 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายไปให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบต่อปฏิบัติ ส่วนกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ

### 3.5 สาขาการพัฒนาพลังงานไฟฟ้า

การพัฒนาสาขาการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มรายได้ประชาชาติ และด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีแนวคิดที่ว่า ความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาวางแผนเตรียมการจัดหาและก่อสร้างแหล่งผลิตเพื่อให้มีกำลังผลิตสำรองไว้บ้างในอัตราที่เหมาะสมต่อทุก ๆ สถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังน้ำยังคงมีความจำเป็นอยู่มาก แต่เนื่องจากการพัฒนาทรัพยากรแหล่งน้ำของประเทศ ซึ่งมีจำนวนจำกัด โดยมีหนทางปฏิบัติย่อย 7 ด้าน ดังนี้

3.5.1 การพัฒนาแหล่งน้ำที่จะริเริ่มขึ้นใหม่เพื่อประโยชน์ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจะต้องถือหลักการประสานงานในขั้นการสำรวจ และการวางแผนอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมรวมทั้งการป้องกันและอนุรักษ์ต้นน้ำลำธาร

3.5.2 การพัฒนาแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังไอน้ำ เพื่อให้เป็นกำลังผลิตหลักของระบบ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมทางเทคนิค ขนาดของเศรษฐกิจ และความสามารถในการสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพในราคาต้นทุนที่ไม่สูงจนเกินไป

3.5.3 การปรับปรุงประสิทธิภาพและความมั่นคงของระบบสายส่งสถานีจ่ายไฟฟ้าย่อยและอุปกรณ์ไฟฟ้าอื่น ๆ ให้สามารถสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าได้อย่างแน่นอนให้ครบทุกจังหวัด

3.5.4 การขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้าออกไปยังชนบทที่ยังไม่มีกระแสไฟฟ้าใช้ให้ทั่วถึงตามความเหมาะสมทางด้านเทคนิคและเศรษฐกิจ และการเร่งรัดพัฒนาในชนบทมากขึ้น

3.5.5 การลดอัตราค่ากระแสไฟฟ้าลงเป็นลำดับ เพื่อให้เป็นการสอดคล้องและสนับสนุนนโยบายตามลำดับความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจในสาขาต่าง ๆ โดยส่วนรวมและแก้ไขปัญหาความแตกต่างระหว่างอัตราค่ากระแสไฟฟ้าในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

3.5.6 การพัฒนาในกลุ่มแม่น้ำโขงให้สอดคล้องในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนให้อยู่ภายในขีดความสามารถและสถานการณ์ความเป็นจริงที่แต่ละประเทศภาคีสามารถดำเนินการได้

3.5.7 การสำรวจ การวิจัย และการค้นคว้าแหล่งพลังงานธรรมชาติอื่น ๆ ที่จะสามารถนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

การดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 2 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง และ 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายไปให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบต่อปฏิบัติ ส่วนกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจรัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ

### 3.6 สาขากิจการสังคม

การพัฒนาสาขากิจการสังคมเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มรายได้ประชาชาติ และด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีแนวคิดที่ว่า เมื่อเศรษฐกิจความเจริญทางด้านอุตสาหกรรมมีการเจริญเติบโตและความสะดวกในการคมนาคมทำให้คนในชนบทอพยพเข้ามาแออัดอยู่ในเมืองมากขึ้นก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ และเกิดความรุนแรงขึ้น เช่น การขาดแคลนที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค การบริการทางด้านรักษาพยาบาลไม่เพียงพอ สถานศึกษาต่าง ๆ ไม่พอกับความต้องการ การว่างงาน สวัสดิการความปลอดภัยของคนทำงานมีน้อย รายได้ไม่เพียงพอครองชีพ และอาชญากรรม สำหรับชุมชนในชนบท ก็เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงกันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาในด้านวัตถุและการแพร่ขยายของวิชาการแผนใหม่ ชาวชนบทเกิดความรู้สึกต้องการในด้านวัตถุมากขึ้นในขณะที่ฐานะทางเศรษฐกิจไม่อำนวย สำหรับชนบทที่อยู่ห่างไกลการพัฒนาเข้าไม่ถึงความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนเหล่านั้นบางแห่งมีชีวิตอยู่ด้วยความลำบาก การประกอบอาชีพไม่ได้ผล ไม่มีที่ดินสำหรับประกอบอาชีพเป็นของตนเองหรือมีแต่ผลประโยชน์ได้ไม่เพียงพอ ดังนั้น การพัฒนาสาขากิจการสังคมจะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวได้ โดยมีหนทางปฏิบัติย่อย 8 ด้าน ดังนี้

3.6.1 การจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติสำหรับดำเนินด้านการพัฒนาสาขากิจการสังคม โดยเฉพาะ

3.6.2 การเพิ่มงานให้แก่ประชากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โดยการสร้างงานและกำหนดเป้าหมายการจ้างงาน เพื่อลดปัญหาการว่างงาน มีโครงการสำคัญ ผ่านคณะทำงานระดับชาติ ดังนี้

3.6.3 จัดตั้ง สำนักจัดหางาน 45 แห่งในท้องที่ที่มีโครงการทำงานและการลงทุน ซึ่งสำนักงานมีหน้าที่ช่วยเหลือโครงการจ้างงานและการลงทุนในท้องที่ การบริการในการรวบรวม ข้อมูลให้ข่าวสาร การจัดหางาน ร่วมมือกับโรงเรียนหรือสถาบันฝึกและแนะนำอาชีพ และช่วยให้ คนงานมีโอกาสได้รับการฝึกอาชีพเสนอแนะและจัดให้มีโครงการพิเศษเพื่อสร้างงานเพิ่มแก่ ประชากรในท้องที่ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือว่างงานมาก

3.6.4 การจัดตั้งศูนย์ฝึกอาชีพในระดับภาคขึ้น 3 แห่งในท้องที่มีธุรกิจและ อุตสาหกรรมกำลังจะขยายตัวเพื่อช่วยเหลือและให้ความร่วมมือกับเอกชนในท้องที่ในการฝึกอาชีพ ให้แรงงานรุ่นใหม่ หัวหน้างาน ครูฝึก และทหารนอกประจำการ รวมทั้งจัดให้มีการทดสอบฝีมือ สำหรับคนงานที่เป็นช่างฝีมือด้วย

3.6.5 การออกกฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อเปิดโอกาสให้คน ไทยมีงานทำ และรับการฝึกฝนเพิ่มเติมรับช่วงงานต่อจากคนงานต่างด้าวเดิมที่ทำอยู่มากขึ้น

3.6.6 การปรับปรุงมาตรฐานคุ้มครองการใช้แรงงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงานในเรื่องชั่วโมงทำงาน วันหยุด การกวดขันในการใช้แรงงานหญิงและเด็ก การพิจารณา อัตราค่าจ้าง เงินชดเชย พิจารณาจัดตั้งสำนักงานกองทุนเงินค่าทดแทนดูแล การอำนวย ด้านสวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานให้ทั่วถึง จัดให้มีโครงการป้องกันอันตรายแก่คนงาน ในรูปแบบ ต่าง ๆ ปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของคนงานให้เหมาะสมตามภาวะการณ์ครองชีพ

3.6.7 การใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เพื่อกำหนดหลักการและแนวดำเนินงานใน การก่อตั้งสมาคมของลูกจ้าง และของนายจ้างในรูปแบบและขอบเขตที่เหมาะสม จัดให้มีการอบรม แก่ลูกจ้างเพื่อให้เข้าใจวิธีการใช้ประโยชน์จากสมาคมลูกจ้าง ในการร่วมมือกับนายจ้างสำหรับ การปรับปรุงสภาพการทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการและการผลิตให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

3.6.8 การสำรวจวิจัยสภาพและโอกาสการมีงานทำ ความต้องการใช้แรงงาน สภาพ การว่างงาน การทำงานไม่เต็มที่ การใช้แรงงานลูกจ้าง การจัดสวัสดิการและการประกันสังคม บางประเภทแก่คนงาน และค่าใช้จ่ายในการจ้างงานเปรียบเทียบกับต้นทุนการผลิตต่าง ๆ

3.6.9 การพัฒนาชุมชน โดยการดำเนินการโครงการพัฒนาชุมชน ได้แก่ โครงการ เปิดเขตพัฒนาอำเภอ ปีละ 20 อำเภอ ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือและ ภาคใต้ โครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และพัฒนาผู้นำท้องถิ่น โครงการปรับปรุงศูนย์ช่วยเหลือทาง วิชาการพัฒนาชุมชนเขตเดิม 4 แห่ง และขยายการจัดตั้งสำนักพัฒนาชุมชนเขต 4 แห่ง ได้แก่ เขต 1 เขต 6 เขต 7 และเขต 8 โครงการพัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน กำหนดขยายศูนย์พัฒนาเด็กปีละ 4 แห่ง ใน 5 จังหวัด และโครงการอาสาพัฒนาชนบท โดยการฝึกอบรมอาสาพัฒนา ปีละ 100 คน เพื่อ ส่งออกไปปฏิบัติงานอาสาพัฒนาในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ

3.6.10 การจัดสรรที่ดินและนิคมสร้างตนเอง โดยการดำเนินการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนทั้งในรูปนิคมสร้างตนเองและในรูปการจัดสรรที่ดินเพิ่มเติมเพื่อการเกษตร โดยกำหนดจะจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเพิ่มขึ้นอีก 5 แห่ง และทำการปรับปรุงกิจการสาธารณูปการต่าง ๆ เช่น การสร้างถนน แหล่งน้ำบริโภค และการชลประทาน โรงเรียน และสถานอนามัย เป็นต้น ในนิคมเดิมซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้น 53 แห่ง ในท้องที่ 34 จังหวัด เพื่อจัดสรรที่ดินให้ประชาชนได้เข้าประกอบอาชีพ 5,000 ครอบครัว เป็นเนื้อที่ 125,000 ไร่ นอกจากนี้จะได้เน้นหนักในเรื่องอาชีพโดยเฉพาะการส่งเสริมการเกษตร โดยให้สอดคล้องกับแผนการเกษตรของชาติแก่สมาชิกนิคม เพื่อจะได้มีความสามารถในการประกอบอาชีพและมีรายได้ที่แน่นอน สำหรับการจัดสรรที่ดินและนิคมสร้างตนเองครั้งนี้ จำนวน 3,500,000 ไร่ และจัดที่ดินแปลงใหญ่ 375,000 ไร่ เร่งรัดการออกกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ประชาชน โดยการสร้างแผนที่ระหว่างทางภาคพื้นดินเป็นจำนวน 1,500 ไร่รวม เนื้อที่ 3,750,000 ไร่ และทำรูปถ่ายทางอากาศคลุมเนื้อที่ 25,000 ตารางกิโลเมตร

3.6.11 การพิจารณาพระราชบัญญัติประกันสังคม โดยจะเริ่มดำเนินการกำหนดขอบเขตการประกันสังคมในเรื่องการคลอดบุตร เจ็บป่วย อุบัติเหตุและมรณกรรม และเตรียมการจัดตั้งบริการที่จำเป็นต่าง ๆ เช่น บริการทางการแพทย์ การประชาสัมพันธ์ การบริหารงานประกันสังคมไว้ให้เรียบร้อยก่อน

3.6.12 การสังคมสงเคราะห์ให้ผู้ประสบสาธารณภัยหรือความทุกข์ยากเดือดร้อน และต้องการความช่วยเหลือทุกประเภทในสังคม ซึ่งได้แก่ เด็ก และเยาวชน บุคคล ไร้ที่พึ่ง คนชรา คนพิการ คนทุพพลภาพ และคนไข้โรคจิต โดยให้บริการและการสงเคราะห์ตลอดจนจัดให้มีสถานสงเคราะห์เพื่อให้การสงเคราะห์และฝึกอบรมบุคคลดังกล่าวให้มีความสามารถช่วยตนเองในการประกอบอาชีพและดำเนินชีวิตอย่างมีประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ และการส่งเสริมขององค์การสงเคราะห์เอกชนให้มีประสิทธิภาพและมีขอบเขตในการช่วยเหลือประชาชนโดยทั่วไป

3.6.13 การสงเคราะห์ชาวเขาจะทำการปรับปรุงนิคมชาวเขาที่มีอยู่เดิม 4 แห่ง ให้สามารถรับชาวเขาที่อพยพจากเขตที่มีผู้ก่อการร้ายทางภาคเหนือประมาณ 1,000 ครอบครัว ขยายหน่วยพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาเคลื่อนที่ให้กว้างขวางโดยจัดตั้งหน่วยเคลื่อนที่ขึ้นปีละ 50 หน่วยเพื่อให้สามารถครอบคลุมหมู่บ้านชาวเขาทางภาคเหนือ 600 หมู่บ้านเป็นประชากร 50,000 คน ทำการวิจัยและศึกษามนุษย์วิทยาของชาวเขาจำนวน 5 เผ่า และทำการวิจัยสภาพของชาวเขาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของโครงการตลอดจนประเมินผล

3.6.14 การพัฒนาศาสนาและศิลปากร เป็นการพัฒนาจิตใจของประชาชนให้สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างราบรื่นและสงบสุข โดยจัดทำโครงการเพื่อส่งเสริมพระพุทธศาสนา และศาสนา จัดส่งพระจริยนิเทศก์ไปปฏิบัติภารกิจทางศาสนาและสังคมสงเคราะห์ในชุมชนชนบท

ที่ห่างไกล 200 รูป และส่งพระธรรมทูตไปปฏิบัติงานเผยแผ่พระพุทธศาสนาและสงเคราะห์ประชาชนทั่วประเทศ 2,000 รูป ตั้งบริการห้องสมุดทางศาสนาและพิพิธภัณฑสถานตามจังหวัดชายแดนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จัดตั้งหน่วยสงเคราะห์พุทธมามกะผู้เยาว์ทั่วประเทศ 1,000 แห่ง และการบูรณะปรับปรุงวัดที่สำคัญที่มีสภาพทรุดโทรมในภาคต่าง ๆ ของประเทศ

การดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 2 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง และ 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายไปให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบปฏิบัติ ส่วนกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ

### 3.7 สาขาการพัฒนาเมืองและท้องถิ่น

การพัฒนาสาขาการพัฒนาเมืองและท้องถิ่นเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มรายได้ประชาชาติ และด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีแนวคิดว่าการพัฒนาชนบทจะต้องอาศัยบริการจากในเมืองมาก แต่การลงทุนของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองก็ยังไม่ได้เป็นไปตามสัดส่วน เกิดการขยายตัวของเมืองต่าง ๆ และไม่ได้มีการวางแผนและการควบคุม กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองใหญ่อยู่แล้วก็ยิ่งขยายตัวใหญ่มากขึ้นในอัตราที่สูงกว่าเมืองอื่น ๆ ได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นหลายด้าน เช่น ที่อยู่อาศัยไม่เพียงพอและไม่ถูกสุขลักษณะ การบุกรุกที่ของรัฐ การจราจรติดขัด การขาดแคลนสาธารณูปโภคต่าง ๆ การใช้ที่ดินไม่เกิดประโยชน์เต็มที่ ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นรวดเร็วจากการเก็งกำไร และอาชญากรรมต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสภาพสิ่งแวดล้อม เช่น อากาศเสีย น้ำเสีย การสาธารณสุขไม่ทั่วถึง ที่อยู่อาศัยแออัด การแบ่งเขตที่ดินที่ไม่เป็นระเบียบ และเกิดแหล่งเสื่อมโทรม เป็นต้น ซึ่งมีผลเสียต่อการเศรษฐกิจและสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น สาขาการพัฒนาเมืองและท้องถิ่นอาจจะสามารถลดปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวได้ โดยมีหนทางปฏิบัติย่อย 5 ด้าน ดังนี้

3.7.1 การสนับสนุนให้ส่วนท้องถิ่น ได้มีการปรับปรุงอัตราการจัดเก็บรายได้ให้สูงขึ้นปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บให้รัดกุมและทั่วถึง และพิจารณาเพิ่มประเภทภาษีที่เห็นสมควรเพื่อเป็นการเร่งรัดให้ส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวได้เข้ามามีส่วนดำเนินการตามโครงการและลักษณะงานพัฒนามากยิ่งขึ้นที่ส่งเสริมให้ส่วนท้องถิ่นพัฒนาสู่การพึ่งตนเองได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

3.7.2 การสนับสนุนส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นศูนย์พัฒนาภาคต่าง ๆ ได้ เช่น จังหวัดขอนแก่น จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดลำปาง จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดสงขลา จังหวัด

ชัยนาท จังหวัดชลบุรี และจังหวัดเพชรบุรี เป็นต้น จัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และ การบริการทางสังคมในปริมาณที่เหมาะสม และเพียงพอในอันที่จะเป็นศูนย์พัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ

3.7.3 การสนับสนุนให้ส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาที่สำคัญ ๆ โดย หมายให้ส่วนท้องถิ่นได้ใช้เงินรายได้และเข้าร่วม โดยมีบทบาทในการใช้จ่ายในการพัฒนาตาม โครงการต่าง ๆ และลักษณะงานที่สำคัญในอัตราส่วนที่สูงขึ้น สำหรับเงินอุดหนุนจากงบประมาณ แผ่นดินนั้นจะให้การสนับสนุนทางด้านพัฒนาสังคม เช่น การศึกษา และการสาธารณสุข

3.7.4 การพัฒนาส่วนท้องถิ่นในชุมชนและชนบทที่ยังล้าหลังและอยู่ห่างไกล เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจ สังคม และบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้น้อยลง

3.7.5 การสนับสนุนและเร่งรัดการวางแผนพัฒนาในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะ แผนพัฒนาระดับภาคและจังหวัดให้ทั่วถึงและสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับชาติ

การดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 2 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง และ 2. กำลังอำนาจทาง เศรษฐกิจ โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายไปให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบ ปฏิบัติสำหรับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ

### 3.8 สาขาสาธารณสุข

การพัฒนาสาขาสาธารณสุขเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมาย เชิงยุทธศาสตร์ด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีแนวคิดที่สำคัญ คือ ประชากรของประเทศเป็นกำลังสำคัญอย่างหนึ่งในพัฒนาการเศรษฐกิจ ภาคเศรษฐกิจจะเจริญ ก้าวหน้าไปได้ ต้องอาศัยประชากรที่มีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์ทั้งกายและจิตใจ ซึ่งมีหนทางปฏิบัติ เชิงยุทธศาสตร์ 4 ด้าน ดังนี้

3.8.1 การอนามัยแม่และเด็ก และการวางแผนครอบครัว โดยจัดให้มีการดูแล หญิงมีครรภ์นับแต่ระยะก่อนคลอด ระหว่างคลอด และภายหลังคลอดให้มากที่สุด พร้อมทั้งให้ ทารก เด็กก่อนวัยเรียน และเด็กในวัยเรียน ได้รับบริการทั้งด้านส่งเสริมสุขภาพอนามัย และการ รักษาโรคให้ถูกต้อง การส่งเสริมให้แต่ละครอบครัวสามารถกำหนดขนาดของครอบครัวหรือเว้น ระยะการมีบุตรได้ตามสมควร ซึ่งจะมุ่งดำเนินการในกลุ่มชนบทที่มีความจำเป็น เช่น ผู้มีรายได้ น้อย สุขภาพไม่ดี มีบุตรมาก การส่งเสริมงานด้านโภชนาการจะทำการผลิตและเผยแพร่อาหารที่มี คุณค่าทางโปรตีนและราคาประหยัด ยกกระดับสถานะโภชนาการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เด็กก่อนวัยเรียนในชนบท และจะได้จัดตั้งศูนย์โภชนาการเด็กขึ้น ยกกระดับสถานะทางโภชนาการ

ในกลุ่มเด็กวัยเรียน โดยร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดตั้งโครงการโภชนาโรงเรียนขึ้น และทำการควบคุมโรคขาดสารอาหารอื่น ๆ รวมทั้งโรคคอพอกให้บรรเทาเบาบางลงจนหมดไปในที่สุด

3.8.2 การควบคุมและกำจัดโรคติดต่อ โดยการกำจัดโรคติดต่อบางชนิดที่สามารถใช้มาตรการป้องกันได้แน่นอนให้หมดสิ้นไปและดำเนินงานควบคุมโรคติดต่อต่าง ๆ การดำเนินการด้านระบาดวิทยา และทำการปรับปรุงห้องชันสูตรทางแพทย์และสาธารณสุขให้มีสมรรถภาพดีขึ้น

3.8.3 การปรับปรุงและขยายบริการด้านการรักษาพยาบาล โดยเร่งปรับปรุงการดำเนินงาน โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค ให้มีประสิทธิภาพในด้านรักษาพยาบาลกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเพิ่มเจ้าหน้าที่ประเภทต่าง ๆ เครื่องมือแพทย์ และเวชภัณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นเพื่อสามารถให้บริการแก่ผู้ป่วยได้มากยิ่งขึ้น การหามาตรการให้ผู้ป่วยนิยมการรักษาพยาบาลโดยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญในชนบทด้วยการจัดให้มีโรงพยาบาลศูนย์ทุกภาคในจังหวัดที่สำคัญหรือจังหวัดที่มีประชาชนหนาแน่นโดยให้มีแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะวิชาทุกสาขาประจำทุกโรงพยาบาล การปรับปรุงบริการภายใน การเพิ่มเตียงคนไข้ขึ้น ได้แก่ โรงพยาบาลทั่วไปในส่วนกลาง จำนวน 850 เตียง โรงพยาบาลทั่วไปในส่วนภูมิภาคจำนวน 5,000 เตียง โรงพยาบาลสังกัดเทศบาล จำนวน 550 เตียง และสถานอนามัยจำนวน 800 เตียง รวมถึงทยอยเพิ่มจำนวนแพทย์ พยาบาล และผู้ช่วยพยาบาลขึ้น จำนวน 1,850 คน 7,595 คน และ 5,200 คน ตามลำดับ

3.8.4 การพัฒนาอนามัยและสิ่งแวดล้อม โดยทำการปรับปรุงแก้ไขสิ่งแวดล้อมที่อาจเป็นภัยต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาหาร น้ำ อากาศ ให้ปราศจากเชื้อโรค และสิ่งเป็นพิษภัยต่าง ๆ ตลอดจนป้องกันอันตรายจากสารเคมี และรังสี โดยดำเนินการศึกษาและวางแผนในการปฏิบัติเพื่อกำจัดสิ่งที่เป็นพิษเป็นภัยต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสื่อให้ประชาชนได้รับทราบเกี่ยวกับผลเสียหายและอันตรายที่เกิดจากสิ่ง ที่เป็นพิษเป็นภัยต่าง ๆ เพื่อจะได้ร่วมมือหาทางแก้ไขร่วมกัน การปรับปรุงงานตรวจวิเคราะห์วิจัยทางแพทย์ให้สามารถปฏิบัติการได้โดยกว้างขวางและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และการปรับปรุง กฎหมายเพื่อใช้บังคับให้เกิดผลดี และให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างแท้จริง การบริการสาธารณสุขแบบผสมผสาน โดยการขยายบริการสถานอนามัย และสำนักงานผดุงครรภ์ให้สามารถครอบคลุมประชากรมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะจัดให้มีสถานอนามัยชั้นหนึ่งดูแลประชากร 50,000 คนต่อแห่ง สถานอนามัยชั้นสองดูแลประชากร 5,000 คนต่อแห่ง และสำนักงานผดุงครรภ์ดูแลประชากร 2,000 คนต่อแห่ง และดำเนินการร่วมงานโครงการพิเศษต่าง ๆ เช่น โครงการกำจัดไข้มาเลเรีย โครงการอนามัยโรงเรียน โครงการควบคุมโรคเรื้อน โครงการวางแผนครอบครัว เข้ากับบริการอนามัยโดยทั่วไป



การดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 2 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง และ 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายไปให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบต่อปฏิบัติ สำหรับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ

### 3.9 สาขาการศึกษา

การพัฒนาสาขาการศึกษาเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มรายได้ประชาชาติ และด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีแนวคิดที่สำคัญ คือ การที่ประเทศจะสามารถพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมให้ได้ผลตามจุดหมายนั้นย่อมจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่างเป็นส่วนประกอบที่สำคัญ คือ ทรัพยากรด้านการเงินและทรัพยากรมนุษย์ ประเทศไทยมีทรัพยากรด้านการเงินค่อนข้างจำกัด ดังนั้น ในการพัฒนาประเทศจึงจำเป็นต้องอาศัยหลักการใช้ประโยชน์ทรัพยากรมนุษย์ให้เต็มที่ หรือการพัฒนาประเทศของไทยจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นสำคัญที่จำเป็นต้องสร้างกำลังคนที่มีความรู้และมีทักษะที่เพียงพอกับความต้องการของประเทศ ซึ่งต้องอาศัยระบบการศึกษาที่มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพทุกระดับการศึกษาของประชาชนในประเทศเป็นสำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ 4 ด้าน ดังนี้

3.9.1 การขยายการศึกษาระดับประถมศึกษาตอนต้น ให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้รับการศึกษาโดยทั่วถึง

3.9.2 การขยายการศึกษาภาคบังคับระดับประถมปลาย (ป.5-ป.7) โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อให้ประชากรได้รับการศึกษาขั้นนี้โดยทั่วถึงอย่างช้าที่สุดในปี พ.ศ. 2533 และเพิ่มการศึกษาด้านเกษตรในระดับนี้

3.9.3 การสนับสนุนการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ อาชีวศึกษา และเทคโนโลยี และขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นให้มากขึ้นตามกำลังเงินที่มี เพื่อสามารถผลิตนักเรียนให้เพียงพอสำหรับใช้เป็นกำลังคนระดับกลางต่อไป

3.9.4 การขยายการฝึกหัดครูให้พอต่อความต้องการของการศึกษาทุกระดับ และการขยายการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษานอกโรงเรียนให้ผู้ที่ขาดการศึกษาได้มีโอกาสรับการศึกษาเพิ่มเติมมากขึ้น โดยเน้นเฉพาะการฝึกฝนในด้านเกษตรกรรม

สำหรับการดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์นี้มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 3 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง 2. กำลัง

อำนาจทางเศรษฐกิจ และ 3. กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายไปให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบปฏิบัติ สำหรับกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ และกำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาองค์ความรู้ และผลิตบุคลากรด้านวิชาการครูสาขาต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

### การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2520-2524

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2520-2524 เป็นการกำหนดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ซึ่งมีระยะเวลาในแผน 5 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2520-2524 โดยเป็นการกำหนดแผนในรัฐบาลที่มี พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520) เมื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์โดยอ้างอิงตามทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบันแล้วสามารถแบ่งข้อค้นพบจากการศึกษา ได้แก่ 1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ 2. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และ 3. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ยังค้นพบว่ามี การกำหนดนโยบายชาติที่ชัดเจน รวมถึงพบว่า มีการสืบสภาพปัจจุบัน โดยใช้การวิเคราะห์ปัจจัยภายใน และภายนอกในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีรายละเอียดทั้งหมด ดังนี้

#### 1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ และนโยบายชาติ

ข้อค้นพบเกี่ยวกับจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 4 สามารถสรุปได้ ดังนี้

1.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมุ่งรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศโดยไม่ให้ระดับราคาค่าครองชีพเคลื่อนไหวสูงมากเกินไป จนผิดปกติและเกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้น ขณะเดียวกันจำเป็นต้องรักษาฐานะของเงินทุนสำรองระหว่างประเทศให้อยู่ในระดับที่มั่นคงเพียงพอที่จะสนับสนุนภาวะการณเศรษฐกิจ และการลงทุนให้มั่นคง

1.2 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคม โดยให้มีการกระจายรายได้และยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนความยากจนและกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ให้มั่นคง มีความเป็นอยู่ดีขึ้น

1.3 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการปรับปรุงคุณภาพของประชากร โดยมุ่งลดอัตราเพิ่มของประชากรให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและได้คุณภาพกับทรัพยากรของประเทศ และมุ่งปรับปรุงคุณภาพของประชากรให้สูงขึ้นและให้สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนในการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของประเทศในระยะยาว

1.4 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักของชาติ โดยการพัฒนาบูรณะและบริการในการจัดสรรที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ และแหล่งแร่ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด และป้องกันไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรมจนเป็นอันตรายต่อสถานะสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาประเทศในอนาคต

1.5 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการสนับสนุนขีดความสามารถในการป้องกันประเทศและแก้ปัญหาในบางพื้นที่เพื่อความมั่นคง โดยมุ่งพัฒนาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการป้องกันประเทศพร้อมทั้งกำหนดแผนการและมาตรการเพิ่มขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของประเทศให้พร้อมที่จะสนับสนุนความมั่นคงของชาติ

ส่วนข้อค้นพบเกี่ยวกับนโยบายชาติที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 4 คือ “มุ่งสร้างความเป็นธรรมทางสังคมภายใต้พื้นฐานของความมั่นคงแห่งชาติ โดยเน้นการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทางเศรษฐกิจให้ลดลง และมุ่งที่จะเสริมสร้างสวัสดิภาพทางสังคมแก่คนส่วนใหญ่ในชาติ และเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก”

## 2. การสืบสภาพปัจจุบัน

2.1 ปัญหาภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนซบเซา เป็นปัญหาที่เริ่มเกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517-2519 เป็นผลมาจากการผันแปรทางเศรษฐกิจในระดับโลก เนื่องจากปัญหาระบบการเงินของสหรัฐอเมริกาทำให้ค่าของเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกาลดต่ำลง ราคาอาหารและวัตถุดิบในตลาดโลกมีราคาสูงขึ้น และวิกฤตการณ์น้ำมันขึ้นราคา ให้เกิดภาวะเงินเฟ้อและภาวะเศรษฐกิจชะงักทั่วโลก ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางระบบทางการเมืองขึ้นในประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ประเทศลาว ประเทศกัมพูชา และประเทศเวียดนาม รวมทั้งเหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศที่ได้มีการเลือกตั้งและเปลี่ยนรัฐบาลถึง 3 ครั้ง ในช่วงปี พ.ศ. 2518 -2519 ประกอบกับความไม่สงบจากขบวนการเคลื่อนไหวด้านผู้ใช้แรงงานอีกด้วย ทำให้ความไม่แน่นอนในระบบธุรกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศส่งผลทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนภายในประเทศซบเซาลง

2.2 ปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจผันผวนและเกิดความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้ของประชากร เกิดจากในช่วงปี พ.ศ. 2010-2019 มีลักษณะของการขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ขาดความสมดุล ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มชนและระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ มากขึ้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การกระจายการผลิต และการเพิ่มผลผลิตส่วนใหญ่เกิดขึ้นเฉพาะในภาคกลางเท่านั้น ส่วนภาคอื่น ๆ ยังมีสภาพโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ล้าหลังและมีการกระจายการผลิตจากสาขาเกษตรกรรมไปสู่สาขาการผลิตอื่น ๆ ต่ำ สวัสดิภาพความเป็นอยู่และรายได้ตลอดทั้งโอกาสการมีงานทำของคนส่วนใหญ่ในภาคต่าง ๆ

ยกเว้นภาคกลางยังขาดความมั่นคงและขึ้นอยู่กับสภาพความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจการเกษตรแบบชนบท ซึ่งโดยทั่วไปในภาคอื่น ๆ ยกเว้นภาคกลางเป็นโครงสร้างการเกษตรที่ผลิตเฉพาะฤดูกาล การขยายผลผลิตส่วนใหญ่ก็เนื่องมาจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกไม่ใช่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต เกษตรกรต้องประสบปัญหาผลตอบแทนทางด้านราคาที่ไม่เป็นธรรม และต้องเผชิญปัญหาทางด้านปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดินในการประกอบอาชีพ แหล่งน้ำ และปัญหาหนี้สินของเกษตรกรในชนบท ถึงแม้ว่าอดีตที่ผ่านมาสาขาการผลิตจะเติบโตเร็วและมีผลผลิตค้ำให้เศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศขยายรายได้เป็นตัวเงินที่สูงแต่เป็นเพียงโครงสร้างของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่รวมกันอยู่หนาแน่นในภาคกลางเท่านั้น และเป็นการผลิตสินค้าส่วนใหญ่จะต้องนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศมาใช้เป็นวัตถุดิบ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิตของระบบเศรษฐกิจเท่าที่ผ่านมายังขาดความสมดุลทั้งในแง่ของการกระจายการผลิตระหว่างสาขาและระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ทำให้เกิดช่องว่างในฐานะทางเศรษฐกิจและรายได้ในประเทศมากขึ้น เป็นปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่คงค้างและจำเป็นจะต้องแก้ไขต่อไปอย่างเร่งด่วน

2.3 ปัญหาโครงสร้างทางสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลง เป็นปัญหาสืบเนื่องเชื่อมโยงมาจากลักษณะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจที่ขาดความสมดุลและปัญหาความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจและรายได้ระหว่างกลุ่มชนและระหว่างพื้นที่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ได้สร้างปัญหาฐานะโครงสร้างทางสังคมให้เกิดขึ้นตามมา โดยเฉพาะปัญหาความยากจนของคนในชนบท ที่ยังขาดแคลนการบริการสวัสดิสังคมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ปัญหาความแออัดและความเสื่อมโทรมของสภาพสังคมในเขตกรุงเทพมหานครและเขตเมืองใหญ่ ๆ ในส่วนภูมิภาค ทำให้สภาพความเป็นอยู่และมาตรฐานการดำรงชีพของคนส่วนใหญ่ในชนบทยังอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมและเผชิญกับความยากจนที่ทวีคูณขึ้น มีระดับรายได้ต่ำ และเกิดการว่างงานนอกฤดูเพาะปลูกในเกณฑ์ที่สูง นอกจากนี้การบริการสวัสดิการสังคม เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การโภชนาการในชนบทยังอยู่ในระดับต่ำและยังมีการกระจายการบริการไปไม่ถึงเขตชนบทที่ห่างไกล

2.4 ปัญหาอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรและการว่างงาน เป็นปัญหาสืบเนื่องเชื่อมโยงมาจากลักษณะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจที่ขาดความสมดุล การเกิดปัญหาทั้งทางด้านปริมาณ ด้านคุณภาพ และโครงสร้างของประชากร ตลอดจนปัญหาการย้ายถิ่นฐานของประชากร การตั้งถิ่นฐานใหม่ และปัญหาการว่างงาน ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการที่เศรษฐกิจทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยได้หยุดชะงักลง ตลอดทั้งความไม่สงบทางด้านการเคลื่อนไหวของขบวนการด้านแรงงานทำให้การลงทุนซบเซาลง การสร้างงานใหม่จึงไม่เกิดขึ้นทำให้ปริมาณการว่างงานจึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

2.5 ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรเศรษฐกิจหลักของชาติ ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและปัญหาการใช้ทรัพยากรหลักของประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน แหล่งน้ำและแร่ธาตุนั้นเป็นปัญหาขั้นรากฐานที่มีความสำคัญต่อความมั่นคง ความอยู่รอดและโอกาสที่จะพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคต เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการเพิ่ม ของประชากรและลักษณะการตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพที่มีความเกี่ยวข้องกับลักษณะพื้นฐานของ โครงสร้างการผลิตของประเทศ ภาครัฐขาดแนวทางในการบริหารทรัพยากรหลักที่มีอยู่และขาด แนวทางในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ

2.6 ปัญหาเศรษฐกิจและความมั่นคง เป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งภายในและ ภายนอกประเทศ ตลอดจนการลดความช่วยเหลือของมิตรประเทศ ทำให้ประเทศไทยต้องรับภาระ ในการป้องกันประเทศตนเองมากขึ้น และพื้นที่หลายแห่งของประเทศไม่ว่าในภาคเหนือ ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ หรือภาคใต้ ยังมีบริเวณที่มีความล้าหลัง มีความยากจน มีปัญหาด้านการเมืองและตกอยู่ภายใต้ภัยคุกคามของผู้ก่อการร้าย การพัฒนาที่ผ่านมายังไม่สามารถ จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับหนทางปฏิบัติที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 4 อาจสรุปได้ว่าเป็นการใช้ “ยุทธศาสตร์มุ่งเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศและการแก้ปัญหาขั้น รากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมภายใต้พื้นฐานของความมั่นคงของชาติ” โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 การเร่งขยายการผลิตสาขาเกษตร โดยการยกระดับรายได้และขยายฐานเศรษฐกิจ ที่ใช้แรงงานในชนบทให้มั่นคงยิ่งขึ้น และวางแนวทางปรับปรุงโครงสร้างการผลิตภายในสาขา เกษตร ทั้งทางด้านกระจายการผลิต ในบางพื้นที่ และการเร่งเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในเขต การเกษตรที่มีแนวการพัฒนาสูงและในพื้นที่ที่การเกษตรยังล้าหลังอยู่ควบคู่กันไป การปรับปรุง โครงสร้างการผลิตในสาขาเกษตรดังกล่าว รัฐบาลจะปฏิรูประบบราคาและระบบจำหน่ายผลิตผล การเกษตรให้เป็นธรรมต่อชาวนาชาวไร่ในชนบทตลอดทั้งเร่งการจัดสรรปัจจัยการผลิตที่จำเป็น โดยเฉพาะการเร่งปรับปรุงระบบชลประทานให้ถึงระดับไร่นา การขยายสินเชื่อให้แก่เกษตรกร การจัดหาปุ๋ยจำหน่ายที่เพียงพอในราคาที่เหมาะสม การเผยแพร่และส่งเสริมการนำเทคนิคใหม่ ๆ มาใช้ รวมทั้งการจัดหาพันธุ์พืชที่ดีให้เพียงพอส่งเสริมการจัดรูปแบบองค์กรการเกษตรในชนบทใน รูปแบบต่าง ๆ ให้เกษตรกรได้สามารถรวมตัวกันในการรับบริการจากรัฐ และเพิ่มอำนาจต่อรองกับ ภาครัฐได้และพ่อค้าคนกลางได้

3.2 การปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรม โดยรัฐบาลจะกำหนดนโยบายส่งเสริมโดย เน้นหนักในอุตสาหกรรมที่ผลิตวัตถุดิบและอุตสาหกรรมส่งออก ตลอดทั้งอุตสาหกรรมที่ส่งผล

เชื่อมโยงต่อการพัฒนาเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศที่จะก่อให้เกิดรายได้และการจ้างงานให้แก่คนส่วนใหญ่ ซึ่งรัฐบาลจะวางนโยบายที่จะกระจายแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมหลายประเภทออกจากบริเวณกรุงเทพมหานครไปสู่ส่วนภูมิภาคเป็นขั้น ๆ ไป ขณะเดียวกันจะปรับปรุงนโยบายและกำหนดมาตรการเร่งฟื้นฟูการลงทุนด้านอุตสาหกรรมที่กำลังซบเซาอยู่เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่วงการธุรกิจอุตสาหกรรม นอกจากนี้จะเร่งการแก้ปัญหาและสร้างสันติในวงการแรงงานและปรับปรุงค่าจ้างให้สอดคล้องกับการเพิ่มผลผลิต ตลอดจนการปฏิรูปการบริหารงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมและการลงทุนให้มีสภาพคล่องตัว และทบทวนนโยบายหลายด้านที่ขัดกันเองในหน่วยงานของรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกและเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุนของประเทศไทยในปัจจุบันให้ดีขึ้น

3.3 การเร่งรัดการส่งออกและแผนการผลิตทดแทนการนำเข้า โดยการวางแผนเร่งรัดการส่งออกจะกำหนดออกมาให้แน่ชัดเป็นรายสินค้าที่สำคัญ ๆ ให้สอดคล้องกับการผลิตและการใช้ และกำหนดนโยบายราคภายในประเทศในขณะเดียวกันจะแสวงหาตลาดและกำหนดกลุ่มตลาดที่จะรับสินค้าแต่ละประเภทให้แน่ชัดและมั่นคง การวางแผนทางการประสานงานระหว่างฝ่ายผลิต ฝ่ายการตลาด และระหว่างหน่วยภาครัฐกับภาคเอกชนให้เป็นระบบ การวางแผนการผลิตทดแทนการนำเข้าควบคู่ไปกับแผนส่งออกให้รับกับนโยบายการลงทุน การขยายการผลิตด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมภายในประเทศ เขตปลอดภาษีสำหรับผลิตสินค้าเพื่อส่งออกอย่างเดียว โดยนำวัตถุดิบเข้ามาจากต่างประเทศจะต้องริบจัดให้มีขึ้นอย่างพอเพียง ตลอดจนการแก้ปัญหาดุลการค้าของประเทศในระยะยาว สำหรับด้านการท่องเที่ยวจะทำการวางแผนเร่งพัฒนาการท่องเที่ยวให้นักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นควบคู่ไปกับแผนส่งออก โดยพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวพร้อมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้กระจายออกไปในท้องถิ่นอย่างมีการวางแผนอย่างเหมาะสม รวมถึงขอร้องสื่อมวลชนไม่ให้โฆษณาข่าวร้ายเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวที่เข้ามาเที่ยวในประเทศไทย เพราะเป็นการทำลายบรรยากาศการส่งเสริมการท่องเที่ยว

3.4 การพัฒนาภูมิภาคและการกระจายการพัฒนาเมืองหลัก โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ในการประสานงานเร่งการกระจายการผลิตและการเพิ่มผลผลิตในพื้นที่ต่าง ๆ ให้มีผลต่อการเพิ่มรายได้การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาคและเพิ่มการจ้างงานในส่วนภูมิภาคโดยพิจารณาลักษณะและข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรหลักของแต่ละท้องถิ่น ประกอบด้วย และการวางแผนทางการกระจายการพัฒนาเมืองหลักขึ้นในภาคต่าง ๆ ให้สามารถมีฐานเศรษฐกิจในภูมิภาคของตนเอง เพื่อเป็นศูนย์กลางความเจริญของแต่ละภาค และเพื่อลดความแออัดของกรุงเทพมหานครในระยะยาวและป้องกันการย้ายถิ่นฐานของประชากร นอกจากนี้จะกำหนดให้มีการเร่งรัดพัฒนาเป็น “พื้นที่พิเศษ” ที่มีปัญหาในภูมิภาคต่าง ๆ ขึ้น

3.5 การเร่งขยายและกระจายบริการเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน เป็นการขยายการบริการทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการด้านการคมนาคมและขนส่ง และการไฟฟ้าให้ออกไปสู่ส่วนภูมิภาคและชนบท เพื่อสนับสนุนการผลิตและปรับปรุงสภาพของชุมชนในชนบท โดยมีการวางแผนกระจายบริการสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้ประสานกันภายในแต่ละสาขาและระหว่างสาขา ตลอดจนการปรับนโยบายราคาบริการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการหลายด้านให้เอื้ออำนวย ต่อการกระจายรายได้และสร้างความเป็นธรรมต่อผู้ผลิตในส่วนภูมิภาคและชนบทยิ่งขึ้น

3.6 การสนับสนุนและเร่งรัดการลดอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรและปัญหาการว่างงาน โดยที่รัฐบาลและเอกชนจะร่วมกันวางแผนทางส่งเสริมงานวางแผนครอบครัวให้ได้ตามเป้าหมายที่จะให้มีผู้รับบริการด้านการวางแผนครอบครัวใหม่ ซึ่งจะดำเนินการทั้งด้านการให้การศึกษ การปรับปรุงกฎหมายด้านการให้บริการวางแผนครอบครัวอย่างกว้างขวางให้ถึงประชาชนในชนบทห่างไกล ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเมืองและพื้นที่เสื่อมโทรมในเขตชนบท การเร่งรัดการวางแผนครอบครัวและมาตรการด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนอกเหนือไปจากด้านการแพทย์ให้มากขึ้น ส่วนการสร้างการมีงานทำให้ได้ตามเป้าหมายเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 2.2 ล้านคน ในระยะเวลา 5 ปี (จากประมาณการการมีงานทำในปี พ.ศ. 2519 จำนวน 18.2 ล้าน) และในเขตชนบทให้เพิ่มอัตราร้อยละ 2.0 ต่อปีในระยะเวลา 5 ปี (จาก 15.8 ล้านตำแหน่งในปี พ.ศ. 2519) ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินการตามเงื่อนไขของแนวทางการพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมทั้งในเขตนครหลวงและส่วนภูมิภาค

3.7 การวางแผนทางขยายและการกระจายบริการสังคม เป็นการพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป และกำหนดแนวทางให้คนไทยได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน โดยกระจายบริการการศึกษาสู่ท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค รวมถึงกำหนดแนวทางในการผลิตบุคลากรในระดับต่าง ๆ ให้เพียงพอต่อความต้องการของท้องถิ่น เช่นเดียวกับด้านบริการสาธารณสุข โดยจะเพิ่มการให้บริการรักษาพยาบาลฟรีแก่ผู้ยากจน ส่วนด้านการสังคมสงเคราะห์จะเน้นการบริการด้านการสงเคราะห์และสวัสดิการแก่กลุ่มผู้มีปัญหาทางสังคม ได้แก่ ชาวเขา คนชรา ผู้ทุพพลภาพ บุคคลไร้ที่พึ่ง ผู้อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรม และนักโทษ เป็นต้น สำหรับด้านสวัสดิภาพของแรงงาน ภาครัฐจะดำเนินการโครงการและมาตรการที่จะช่วยปูพื้นฐานให้ผู้ใช้แรงงานให้มีสวัสดิภาพการทำงานที่มั่นคงและปลอดภัย และมีหลักประกันในชีวิตที่ดีขึ้นซึ่งจะใช้มาตรการต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความเข้าใจและร่วมมืออันดีจากฝ่ายนายจ้าง

3.8 การวางแผนทางการพัฒนาเสถียรภาพทางสังคมของชาติให้มั่นคง โดยการวางแผนทางการพัฒนาเพื่อความมั่นคงเพื่อแยกให้เห็นปัญหาความมั่นคงความปลอดภัยของชาติให้

เห็นชัดเจนยิ่งขึ้น พร้อมทั้งกำหนดแนวทางแก้ไขทั้งในภาวะฉุกเฉินและในระยะยาว นอกจากนี้ยังมีแนวทางเสริมสร้างฐานะของสตรีและเยาวชนให้มีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศมากขึ้น และวางแนวการแก้ปัญหาสังคมต่าง ๆ เช่น ปัญหายาเสพติดให้โทษ ปัญหาเยาวชน ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาความเสื่อมโทรมของสุขภาพจิตของประชาชน เป็นต้น

3.9 การกำหนดแนวทางการบูรณะและบริการจัดสรรทรัพยากรเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ และแหล่งแร่ ให้มีการใช้ในอัตราและลักษณะที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อคนส่วนใหญ่สูงขึ้น ขณะเดียวกันได้กำหนดแนวทางฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรที่ถูกทำลายและมีสภาพเสื่อมโทรมจนเป็นอันตรายต่อสถานะแวดล้อมของประเทศให้สามารถสนองต่อการพัฒนาประเทศในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพ การเร่งการปฏิรูปและพัฒนาที่ดิน การพัฒนาและจัดสรรแหล่งน้ำภายในประเทศ การอนุรักษ์ท้องทะเลหลวง การสงวนไว้และการนำมาใช้ของแหล่งแร่ การอนุรักษ์และบูรณะทรัพยากรป่าไม้และการสำรวจ และพัฒนาแหล่งพลังงานที่สำคัญยิ่งของประเทศ ได้แก่ น้ำมันปิโตรเลียม และแก๊สธรรมชาติในบริเวณอ่าวไทยและฝั่งทะเลด้านตะวันออกของภาคใต้

3.10 การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นการมุ่งระดมขีดความสามารถทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ให้บังเกิดผลประโยชน์แก่ส่วนรวมสูงสุด ตลอดจนการเสริมสร้างสมรรถภาพและปรับปรุงองค์การทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์และเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ พร้อมทั้งสนับสนุนให้มีการกระจายเทคโนโลยีที่เหมาะสมในด้านเกษตรและอุตสาหกรรมเป็นลำดับแรกเพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชน การเร่งปรับปรุงกลไกเศรษฐกิจของรัฐบาลที่เป็นแกนกลางรับผิดชอบต่อการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการวางแผนระดับชาติ การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน และการบริหารงานบุคคลของส่วนกลางให้มีประสิทธิภาพและประสานงานกันอย่างเป็นระบบเพื่อให้สามารถนำเอานโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและชัดเจน และการปรับปรุงฝ่ายประสานงานต่าง ๆ ให้สามารถติดตามและควบคุมผลการดำเนินงานในกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐได้ การวางมาตรการจัดระบบผูกขาดตัดตอนในวงการผลิตและการค้าเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจให้แก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค ตลอดจนการเร่งวางแผนนโยบายปรับปรุงบทบาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การจำหน่าย ตลอดจนการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้ได้มีส่วนร่วมสนับสนุนการกระจายรายได้ และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค ตลอดจนการเสริมสร้างการมีงานทำในอนาคต



#### 4. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์

สำหรับการดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ในช่วงปี พ.ศ. 2520-2524 มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 3 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ และ 3. กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยกำลังอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายไปให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบปฏิบัติ ซึ่งเน้นในด้านของนโยบายด้านการเงิน กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ โดยใช้วงเงินงบประมาณทั้งสิ้นจำนวน 252,450 ล้านบาท โดยจะระดมจัดหามาจากงบประมาณแผ่นดิน 200,400 ล้านบาท จากรายได้รัฐวิสาหกิจและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 19,750 ล้านบาท จากเงินกู้ต่างประเทศ 29,800 ล้านบาท และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ 2,500 ล้านบาท และกำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาองค์ความรู้ และผลิตบุคลากรด้านวิชาการต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

#### การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2525-2529

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2525-2529 เป็นการกำหนดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ซึ่งมีระยะเวลาในแผน 5 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2525-2529 โดยเป็นการกำหนดแผนในรัฐบาลที่มี พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2525) เมื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์โดยอ้างอิงตามทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบันแล้วสามารถแบ่งข้อค้นพบจากการศึกษา ได้แก่ 1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ 2. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และ 3. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ โดยมีรายละเอียดทั้งหมด ดังนี้

##### 1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 5 อาจจะสรุปได้ว่ามีจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านพื้นฐานเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ โดยให้มีการขาดดุลการค้าต่างประเทศเฉลี่ยได้ไม่เกินกว่า 78,400 ล้านบาทต่อปี และการขาดดุลงบประมาณได้ไม่เกินกว่า 22,000 ล้านบาท โดยเฉลี่ยต่อปี

##### 2. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับหนทางปฏิบัติที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 5 อาจสรุปได้ว่าเป็นการใช้ “ยุทธศาสตร์สร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเพื่อความปรองดองในชาติ” โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 การปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ โดยมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ย่อย ๆ ที่เป็นรูปธรรม 6 ด้าน ดังนี้

2.1.1 การฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยการรณรงค์เพื่อเพิ่มเงินออมในประเทศ ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการระดมเงินออมแห่งชาติ การจัดระเบียบอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ การจัดตั้งสถาบันการเงินเพิ่มขึ้น การขยายฐานการจัดเก็บภาษีอากรให้กว้างขวางยิ่งขึ้น การปรับปรุงอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจให้สามารถเลี้ยงตัวเองได้ และการกำหนดการจัดสรรสินเชื่อของสถาบันการเงินไปสู่ธุรกิจในสาขาต่าง ๆ

2.1.2 การปรับนโยบายการคลังเป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนจุดหมายด้านการฟื้นฟูฐานะเศรษฐกิจและการเงิน โดยมุ่งเร่งระดมเงินออมในภาครัฐบาลและเอกชนให้สูงขึ้น การสร้างวินัยทางการเงินในชาติสำหรับภาครัฐบาลและเอกชน โดยการประหยัดและลดค่าใช้จ่ายฟุ่มเฟือยสิ้นเปลือง และสูญเปล่า

2.1.3 การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้านการเกษตรและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการส่งเสริมเอกชนลงทุนการผลิตและพัฒนาในเขตเกษตรก้าวหน้า การค้นคว้าทดลองและกระจายความรู้ในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และการปรับปรุงการใช้ทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำและป่าไม้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2.1.4 การปรับโครงสร้างด้านการเกษตรที่มุ่งให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ผลิตมากขึ้น โดยสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถขายผลผลิตได้ในระดับราคาที่สูงและเป็นธรรม เร่งรัดการกระจายการถือครองที่ดิน การเพิ่มขีดความสามารถของเกษตรกร โดยการรวมกลุ่มและขยายความรู้และบริการให้ถึงมือและกว้างขวางยิ่งขึ้น และการสนับสนุนอุตสาหกรรมเกษตรในชนบทเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรที่ไร้ที่ประกอบอาชีพให้มีงานทำนอกฤดูกาลเพาะปลูก

2.1.5 การปรับโครงสร้างด้านอุตสาหกรรมและกระจายอุตสาหกรรม โดยวัตถุประสงค์เพื่อให้อุตสาหกรรมภายในประเทศมีประสิทธิภาพดีขึ้น การลดภาวการณ์ขาดดุลการค้า และกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมปีละ 2 หมวดจากทั้งหมด 10 หมวด เริ่มจากอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า คือ อุตสาหกรรมยานยนต์ และเครื่องไฟฟ้าภายในบ้าน การกระจายอุตสาหกรรมออกไปสู่ส่วนภูมิภาคในพื้นที่ชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก ซึ่งกำหนดนโยบายให้พื้นที่บริเวณสัดหีบ จังหวัดระยอง เป็นแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน การพัฒนาขยายท่าเรือน้ำลึกและเร่งดำเนินการ โครงการที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาอุตสาหกรรมและก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยสำหรับใช้เป็นวัตถุดิบป้อนอุตสาหกรรมปิโตรเคมีคอลและอุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี และการจัดตั้งศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการขึ้นเพื่อดำเนินการประสานกิจกรรมด้านต่าง ๆ ในบริเวณสัดหีบ

2.1.6 การปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงาน และปรับโครงสร้างระบบการขนส่งและการสื่อสาร เป็นการดำเนินการควบคู่กันเพื่อลดการพึ่งแหล่งพลังงานจากต่างประเทศโดยเฉพาะการลดปริมาณการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงปิโตรเลียมลง ควบคู่กับการชะลอก่อสร้างถนน และเพิ่มการปรับปรุงประสิทธิภาพการขนส่งทางรถไฟ การส่งเสริมการขนส่งทางน้ำภายในประเทศและชายฝั่งทะเลให้มากขึ้น และการขยายกิจการขนส่งทางอากาศและกิจการสื่อสารโทรคมนาคม

2.2 การพัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการทางสังคม โดยการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีต่อภาวะสังคมโดยรวม และจำเป็นจะต้องพัฒนาโครงสร้างสังคมให้สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในอนาคตได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งมีหนทางปฏิบัติย่อย 7 ด้าน ดังนี้

2.2.1 การลดอัตราการเพิ่มประชากรโดยตั้งเป้าหมายให้เหลือร้อยละ 1.5 ต่อปีเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2529 และสนับสนุนงานของสถาบันและองค์กรเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในงานวางแผนครอบครัวอย่างเต็มที่

2.2.2 การขยายและพัฒนาการศึกษาภาคบังคับทางด้านปริมาณและคุณภาพ โดยให้เด็กที่มีอายุครบ 6 ปีบริบูรณ์ได้มีโอกาสรับการศึกษาทุกคนควบคู่ไปกับการขยายการศึกษาในระดับมัธยมต้น และการศึกษานอกโรงเรียนท้องถิ่นชนบทที่ห่างไกลในด้านปริมาณและคุณภาพ ส่วนการศึกษาในระดับกลางและอุดมศึกษาที่เอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีคุณภาพทางภาครัฐจะส่งเสริมให้เอกชนได้มีการลงทุนในการศึกษาระดับกลางและอุดมศึกษาให้กว้างขวางขึ้น

2.2.3 การส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักแก้ปัญหาสาธารณสุขขั้นมูลฐาน โดยทำให้ความรู้และฝึกรวมให้สามารถดำเนินการช่วยตนเองได้ แผนงานที่สำคัญ ได้แก่ การฝึกรวมอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) และผู้สื่อข่าวสาธารณสุขหมู่บ้าน (ผส.) ให้ครบเขตชนบทยากจน จำนวน 154,000 คน เน้นงานด้านการป้องกันควบคู่กับงานบำบัดรักษา และแก้ไขจุดอ่อนตั้งแต่ในระดับหมู่บ้าน

2.2.4 การให้ความรู้และฝึกรวมประชาชนทั้งในเมืองและชนบทให้รู้ถึงวิธีการป้องกันและการร่วมมือร่วมใจในการแก้ปัญหาอาชญากรรมร่วมกัน และการปรับปรุงคุณภาพบริการของเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ให้เป็นไปตามขบวนการยุติธรรม

2.2.5 การปรับปรุงระบบงานศาลยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพสูง สามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่สังคมได้อย่างทั่วถึง และเพิ่มบทบาทของศาลยุติธรรมให้มีส่วนช่วยให้ประชาชนได้รับความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2.2.6 การปรับปรุงลักษณะรูปแบบการให้บริการด้านสวัสดิการ และสวัสดิการ สงเคราะห์ โดยช่วยเหลือประชาชนให้รู้จักการช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น

2.2.7 การพัฒนาสถาบันในระดับบ้าน โรงเรียน ให้มีบทบาทในการสร้างค่านิยม จริยธรรม ความมีระเบียบและการรักษาหน้าที่ของเด็กและเยาวชนของชาติ

2.3 การแก้ปัญหาความยากจนในชนบท โดยมุ่งพัฒนาชนบทในพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับ ประโยชน์จากการพัฒนาที่แล้มา ให้สามารถช่วยตัวเองได้ในอนาคต และมุ่งพัฒนาชาวชนบทที่ ยากจนให้ขึ้นสู่ระดับพอมีพอกินและสามารถก้าวไปสู่ขั้นการเป็นอยู่ที่ดีในระยะยาวต่อไป โดย รัฐบาลได้ประกาศพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทเป้าหมายรวม 216 อำเภอ 30 กิ่งอำเภอ ในเขต ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ โดยมุ่งให้ชาวชนบทมีระบบการศึกษาและความรู้ เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ และมีหลักประกันที่จะทำให้ประชาชนในชนบทมีสุขภาพอนามัยที่ สมบูรณ์และได้รับสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตตามความเป็นอยู่อย่างเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมี โครงการที่สำคัญ ได้แก่ โครงการประมงหมู่บ้าน โครงการก่อสร้างแหล่งน้ำหมู่บ้าน โครงการ ธนาคารโค - กระบือ โครงการจัดสร้างโรงพยาบาลอำเภอ โครงการสาธารณสุขมูลฐาน โครงการ เร่งรัดปรับปรุงดิน และโครงการพัฒนาดินเค็มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น

2.4 การประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ โดยให้สอดคล้องและ สนับสนุนซึ่งกันและกันให้มากที่สุดระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ ซึ่งมี หนทางปฏิบัติย่อย 4 ด้าน ดังนี้

2.4.1 การประสานการพัฒนาเศรษฐกิจและการป้องกันประเทศ โดยการเพิ่มขีด ความสามารถในการป้องกันประเทศ และรักษาความมั่นคงภายใต้การพึ่งตนเองให้สามารถเผชิญกับ คุกคามทั้งจากภายนอกและภายในประเทศ ซึ่งต้องสอดคล้องกับขีดความสามารถทางเศรษฐกิจและ ฐานะการเงินของประเทศโดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบพัฒนากองทัพให้มากขึ้น แต่ต้อง พยายามหลีกเลี่ยงการกู้เงินมาเพื่อการป้องกันประเทศ และเน้นการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน เป็นหลัก

2.4.2 การพึ่งตนเองในยุทธปัจจัยหลัก โดยการเร่งพัฒนายุทธปัจจัยที่มีความจำเป็น ต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น อาวุธประจำกาย ยาสมุนไพรร เครื่องมือสื่อสารขนาดเล็ก การถนอม อาหาร และการลดการพึ่งพลังงานจากต่างประเทศ เป็นต้น

2.4.3 การประสานโครงการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อเสริมการพัฒนาเพื่อความมั่นคง โดยการส่งเสริมโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคงและพื้นที่ชนบท ยากจน โดยเฉพาะโครงการขนาดเล็กที่สอดคล้องกับการแก้ปัญหาและความต้องการของแต่ละ ท้องถิ่น

2.4.4 การสร้างเส้นทางเพื่อความมั่นคง โดยการดำเนินการให้มีการประสานกับการก่อสร้างเส้นทางเพื่อผลทางเศรษฐกิจให้มากยิ่งขึ้น เพราะการก่อสร้างเส้นทางบางสายนั้นสามารถส่งผลประโยชน์ได้ทั้งด้านเศรษฐกิจและการรักษาความมั่นคง ในเวลาเดียวกันจะมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดสำหรับยกเลิกการก่อสร้างเส้นทางซ้ำซ้อน

2.5 การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐและการกระจายสินทรัพย์ โดยการแปลงแผนด้านต่าง ๆ ไปสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และระดมความร่วมมือจากเอกชน ซึ่งมีหนทางปฏิบัติย่อย 5 ด้าน ดังนี้

2.5.1 การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในระดับชาติ โดยการประสานการวางแผนงาน แผนการเงิน และแผนคนของหน่วยงานระดับชาติให้สอดคล้องกัน โดยการปรับปรุงระบบการจัดทำงบประมาณของประเทศจากแบบแสดงรายการเป็นแบบแสดงแผนงาน ปรับปรุงระบบการวางแผนระดับชาติและระดับกระทรวง ทบวง และกรม ซึ่งให้กระทรวงมีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบในการลำดับความสำคัญของแผนงานและการจัดสรรงบประมาณประจำปี และทำการปรับปรุงระบบการจัดเตรียมและเสนอ โครงการ ตลอดจนทั้งระบบการติดตามและประเมินผลการพัฒนา

2.5.2 การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาในระดับท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจการบริหารการพัฒนาไปสู่ท้องถิ่น และส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการปกครองตนเองพร้อมกับยกเลิกหน่วยงานบริหารงานท้องถิ่นชนบทที่มีหลายองค์กร ให้เหลือเพียง 2 องค์กร ได้แก่ องค์กรว่าด้วยการบริหารงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และองค์กรว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท โดยองค์กรว่าด้วยการบริหารงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะจะรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาเมืองรวมทั้งกรุงเทพมหานครและพื้นที่เฉพาะที่ไม่ใช่อยู่ในเขตชนบท สำหรับองค์กรว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทจะเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาชนบททั้งหมด

2.5.3 การระดมทรัพยากรจากต่างประเทศ โดยสร้างระบบการจัดสรรและคัดเลือกโครงการที่ใช้ทรัพยากรจากภายนอกประเทศให้เป็นไปอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กับจุดประสงค์หลักในการพัฒนาประเทศ และกำหนดให้มีองค์กรขึ้นรับผิดชอบโดยเฉพาะ ขณะเดียวกันได้กำหนดให้มีแผนระดมเงินทุนจากต่างประเทศระยะ 3 ปีในรูปของแผนหมุนเวียนขึ้นทุกปี จะทำให้สามารถจัดระบบ โครงการที่ใช้ทรัพยากรจากแหล่งต่างประเทศในรูปของแผนงาน

2.5.4 การระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน โดยการจัดระบบการประสานงานระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อร่วมมือในการบริหารการพัฒนาและแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาติร่วมกัน และกำหนดให้มีองค์กรเป็นการถาวรที่มีกฎหมายรองรับ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ

ภาคเอกชนโดยมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้กับภาคเอกชนเพิ่มมากขึ้น

2.5.5 กระจายการถือครองสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ เพื่อมุ่งลดอัตราการรวมตัวของการถือครองสินทรัพย์ในสถาบันการเงินและป้องกันการใช้เงินทุนของสถาบันการเงินของเฉพาะกลุ่มบุคคลหรือผู้บริหารสถาบันการเงิน ตลอดจนมุ่งกระจายการถือหุ้นของธุรกิจหลัก ๆ ของประเทศ และการลดอัตราการรวมตัวของการถือครองที่ดิน โดยดำเนินมาตรการเร่งรัดการกระจายหุ้นสถาบันการเงินต่าง ๆ ธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ต่าง ๆ รัฐบาลอาจพิจารณาขยายขอบเขตการดำเนินงานของกองทุนรวมและอาจจัดตั้งกองทุนพัฒนาเป็นพิเศษสำหรับเข้าซื้อหุ้นของสถาบันการเงินและธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งมอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานรับผิดชอบร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง การกระจายความเป็นเจ้าของกิจการโดยอาศัยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยให้มีการพัฒนาตลาดทุนและระดมทุนจากประชาชนโดยการถือหุ้นให้กว้างขวางยิ่งขึ้น การปรับปรุงการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราที่ก้าวหน้าเพื่อลดการถือครองที่ดินไว้เพื่อการเก็งกำไร การกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีการพัฒนาที่ดินในเขตที่รัฐเข้าไปลงทุนตามโครงการพัฒนา เพื่อให้เกิดความเจริญขึ้นในด้านการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน โดยการออกกฎหมายควบคุมการดำเนินการที่ชัดเจน (ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินจำกัดการถือครองที่ดิน)

### 3. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์

สำหรับการดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ในช่วงปี พ.ศ. 2525-2529 มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 3 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ และ 3. กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายไปให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบปฏิบัติ ซึ่งเน้นในด้านของนโยบายด้านการเงิน นโยบายด้านเศรษฐกิจ และนโยบายด้านความมั่นคงรวมถึงการใช้กฎหมายบังคับควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ในส่วนกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ และกำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาองค์ความรู้ และผลิตบุคลากรด้านวิชาการต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

### การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2530-2534

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2530-2534 เป็นการกำหนดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 6 ซึ่งมีระยะเวลาในแผน 5 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2530-2534 (สำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530) เมื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์โดยอ้างอิงตามทฤษฎี ยุทธศาสตร์ในปัจจุบันแล้วสามารถแบ่งข้อค้นพบจากการศึกษา ได้แก่ 1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ 2. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และ 3. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ โดยมีรายละเอียดทั้งหมด ดังนี้

#### 1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 6 อาจสรุปได้ว่ามีจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการยกระดับการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไปในอนาคตและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่สะสมมาตั้งแต่อดีต เพื่อให้ประชากรมีรายได้ มีคุณภาพชีวิต มีความเป็นอยู่ และมีสภาพจิตใจที่ดีขึ้น โดยคำนึงถึงทั้งอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและลักษณะการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่จะไม่ก่อให้เกิดการลดทอนความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเงินการคลัง ตลอดจนให้มีการเพิ่มการจ้างงาน และการกระจายรายได้ที่เหมาะสม นอกจากนี้จะต้องคำนึงถึงการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการเสริมสร้างความเป็นธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรให้ทั่วถึง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530)

#### 2. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับหนทางปฏิบัติที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 6 อาจสรุปได้ว่าเป็นการใช้ “ยุทธศาสตร์เพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศและการปรับปรุงระบบเศรษฐกิจ” ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นทั้งในด้านทรัพยากรมนุษย์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทรัพยากรธรรมชาติ และปรับปรุงระบบการบริหารและการจัดการอย่างเป็นระบบและครบวงจร การทบทวนบทบาทของรัฐให้อยู่ในกรอบที่เป็นหน้าที่อันชอบธรรมของรัฐ และคำนึงถึงความเหมาะสมกับขีดความสามารถและฐานะการเงินการคลังเป็นสำคัญ โดยหันมาเพิ่ม บทบาทของภาคเอกชนให้มากขึ้นในการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลเน้นการปรับปรุงระบบการผลิต การตลาด และยกระดับคุณภาพปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อให้ต้นทุนสินค้าลดลง กระจายชนิดสินค้าให้มากขึ้นควบคู่ไปกับการขยายตลาด ซึ่งจะทำให้สินค้าไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ดียิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็จะเน้นการพัฒนาตลาดในประเทศไปพร้อม ๆ กัน โดยมีรายละเอียดหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

2.1 การปรับปรุงประสิทธิภาพการพัฒนา โดยการกำหนดแผนงานในการปรับปรุงประสิทธิภาพการพัฒนาซึ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ เครื่องมือและกลไกต่าง ๆ ที่อยู่ในขบวนการพัฒนา เช่น การปรับปรุงคุณภาพคน การพัฒนาการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ ประกอบไปด้วยแผนงานพัฒนาจำนวน 6 แผนงาน ได้แก่ 1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม 2. แผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม

3. แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 4. แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี  
5. แผนปรับปรุงการบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ และ 6. แผนพัฒนา  
รัฐวิสาหกิจ

2.2 การปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและบริการพื้นฐาน โดยการกระจายโครงสร้าง  
การผลิตเพื่อลดความเสี่ยง การลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำ ควบคู่ไปกับการปรับคุณภาพสินค้าและ  
บริการให้ดีขึ้นเพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ ซึ่งจะสามารถสร้างงานและรองรับแรงงาน  
ได้มากขึ้น ประกอบไปด้วยแผนงานพัฒนาจำนวน 2 แผนงาน ได้แก่ 1. แผนพัฒนาระบบการผลิต  
การตลาด และการสร้างงาน และ 2. แผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน

2.3 การกระจายความเจริญและสร้างความเป็นธรรม เป็นหนทางปฏิบัติเชิง  
ยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์สองข้อแรกเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการ  
พัฒนาประเทศ และมุ่งปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและบริการพื้นฐาน เพื่อช่วยเสริมสร้างการจ้าง  
งาน โดยการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ประกอบไป  
ด้วยแผนงานพัฒนาจำนวน 2 แผนงาน ได้แก่ 1. แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และแผนพัฒนา  
ชนบท

### 3. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์

สำหรับการดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ในช่วงปี พ.ศ. 2530- 2534  
มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 3 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทาง  
การเมือง 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ และ 3. กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยใช้  
กำลังอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายไปให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบปฏิบัติ ซึ่งเน้นในด้าน  
ของนโยบายด้านการเงิน นโยบายด้านเศรษฐกิจ และนโยบายด้านความมั่นคงรวมถึงการใช้กฎหมาย  
บังคับควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ในส่วนกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการ  
ดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณ  
ด้านการเงินในการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ และกำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี  
ในการพัฒนาองค์ความรู้ และผลิตบุคลากรด้านวิชาการต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

### การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2535-2539

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2535-2539 เป็นการกำหนดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ  
แห่งชาติฉบับที่ 7 ซึ่งมีระยะเวลาในแผน 5 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2535-2539 โดยเป็นการกำหนดแผน  
ในรัฐบาลที่มี นายอานันท์ ปันยารชุนเป็นนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535) เมื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์โดยอ้างอิงตามทฤษฎียุทธศาสตร์



ในปัจจุบันแล้วสามารถแบ่งข้อค้นพบจากการศึกษา ได้แก่ 1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ 2. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และ 3. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ โดยมีรายละเอียดทั้งหมด ดังนี้

#### 1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 7 อาจสรุปได้ว่ามีจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

1.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเพื่อให้การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีเสถียรภาพ

1.2 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการกระจายรายได้และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค และชนบทให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

1.3 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ

#### 2. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับหนทางปฏิบัติที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 7 อาจสรุปได้ว่าเป็นการใช้ “ยุทธศาสตร์รักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้” โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 การรักษาอัตราเติบโตทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ ซึ่งมีหนทางปฏิบัติย่อย 7 ด้าน ดังนี้

2.1.1 การกำหนดนโยบายการเงินการคลัง และการพัฒนาตลาดทุน ในลักษณะผ่อนคลายข้อจำกัด และจัดให้มีการปรับโครงสร้างของระบบภาษี การเงินและตลาดทุน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทยกับต่างประเทศ เร่งระดมเงินออมและเพิ่มประสิทธิภาพในการระดมทุนของตลาดทุนในประเทศ

2.1.2 การพัฒนาการเกษตร โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและปรับโครงสร้างการผลิตการเกษตรและผลิตผลการเกษตรที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ด้วยการปรับระบบการเพาะปลูกและระบบไร่นา ส่งเสริมการผลิตในสาขาประมง สาขาปศุสัตว์ และสาขาป่าเศรษฐกิจ ให้มีบทบาทในการพัฒนาการผลิตและแปรรูปสินค้าเกษตรมากขึ้น และกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินเขตเกษตรกรรมให้สามารถทำการเกษตรตามศักยภาพของพื้นที่กำหนดเขตส่งเสริมการใช้น้ำชลประทาน และการจัดเก็บค่าใช้น้ำตลอดทั้งนโยบายการค้าและการผลิตปุ๋ยเคมีในประเทศให้ชัดเจน และสนับสนุนเอกชนในการวิจัยพันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ เครื่องจักรกลการเกษตร เพื่อยกระดับเทคโนโลยีการเกษตรควบคู่ไปด้วย

2.1.3 การพัฒนาอุตสาหกรรมการค้าและการลงทุน โดยเน้นการสร้างโอกาสในการแข่งขันประกอบธุรกิจการค้าและการลงทุนของไทยในตลาดต่างประเทศ และทำการผ่อนคลายกฎระเบียบทางภาครัฐให้เอื้อต่อการดำเนินงานของภาคเอกชน และเน้นให้เอกชนเป็นแกนนำในการพัฒนาอุตสาหกรรมและการลงทุนจากต่างประเทศ ส่วนภาครัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุนและกำกับดูแลเท่านั้น

2.1.4 การสนับสนุนให้มีการพัฒนาและนำเอาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและปรับระดับคุณภาพสินค้าส่งออกของประเทศให้สามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้ โดยลดการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศเพื่อสร้างบรรยากาศแข่งขันและการให้ได้มาซึ่งเทคโนโลยีที่เหมาะสม อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังมีความจำเป็นต้องนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ซึ่งเทคโนโลยีในประเทศยังไม่อยู่ในระดับที่จะพัฒนาเทคโนโลยีต้นแบบขึ้นมาเองได้

2.1.5 การจัดหาพลังงานให้เพียงพอับความต้องการสำหรับสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยการพัฒนาแหล่งพลังงานในประเทศ และจัดหาแหล่งพลังงานร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านให้มากยิ่งขึ้น ส่วนด้านการบริหารและจัดการพลังงานจะเร่งรัดให้มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และผ่อนคลายการควบคุมเพื่อให้ระบบพลังงานเป็นไปตามกลไกตลาดและการแข่งขัน รวมถึงการสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนและการดำเนินการมากขึ้น

2.1.6 การเร่งรัดขยายการลงทุนด้านบริการพื้นฐานให้มีความสุขและมีปริมาณเพียงพอที่จะรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศโดยใช้นโยบายหลัก 3 ประการ ได้แก่ (ก) นโยบายในการจัดทำแผนระยะยาวเพื่อใช้เป็นกรอบหลักในการขยายการลงทุนและประสานแผนงาน โครงการต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับความต้องการอย่างแท้จริง (ข) นโยบายกำหนดบทบาทภาคเอกชนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการดำเนินงานบริการพื้นฐานอย่างจริงจัง โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจน รวมถึงปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคและดูแลการดำเนินงานภาคเอกชนให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม และ (ค) นโยบายในการกำหนดให้การดำเนินโครงการของรัฐก็ต้องปรับปรุงวิธีการดำเนินงาน โดยลดขั้นตอนและผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อให้โครงการต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปได้โดยเร็ว ด้วยให้บริการประสิทธิภาพเชิงธุรกิจ

2.1.7 การพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้เชื่อมโยงกับพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อให้เป็นฐานเศรษฐกิจหลักของภูมิภาคนี้ที่สามารถแข่งขันกับนานาชาติได้ให้เป็นศูนย์กลางด้านการเงิน การท่องเที่ยว การขนส่งทางอากาศ และโทรคมนาคมของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยการวางระบบโครงข่ายบริการพื้นฐานเพื่อกำหนดแนวทางการใช้

ประโยชน์ที่ดินเพื่อเอื้ออำนวยต่อการควบคุมสถานะสิ่งแวดล้อมตลอดทั้งวางรูปแบบองค์กร  
การพัฒนาเมืองไทยให้เกิดความคล่องตัวและสนับสนุนให้เอกชนสามารถเข้าร่วมมีบทบาท  
ในการลงทุนให้บริการพื้นฐาน

2.2 การกระจายรายได้และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบท ซึ่งมีหนทาง  
ปฏิบัติย่อย 6 ด้าน ดังนี้

2.2.1 การกำหนดนโยบายด้านการเงินการคลังและการพัฒนาตลาดทุนให้  
สนับสนุนการกระจายรายได้และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบทอย่างจริงจัง โดยใช้ทั้ง  
มาตรการด้านภาษีและรายจ่ายของรัฐบาล และให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังและงบประมาณ  
ไปสู่จังหวัดและท้องถิ่นตลอดจนการนำภาษีกองมรดกและภาษีทรัพย์สินมาใช้ รวมถึงการกระจาย  
การลงทุนในหลักทรัพย์สู่ต่างจังหวัด และจัดให้มีการกระจายหุ้นสู่พนักงานมากขึ้น

2.2.2 การกระจายการถือครองทรัพย์สินเพื่อให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินหรือ  
มีหลักประกันในที่ดินทำกินรวมทั้งประชาชนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองหรือมีหลักประกันใน  
การเช่าที่อยู่อาศัย โดยเน้นการเร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน การเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน การจัด  
สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย และการเร่งรัดออกพระราชบัญญัติชุมชนแออัด

2.2.3 การปรับโครงสร้างการผลิตด้านเกษตรกรรมและกระจายอุตสาหกรรมและ  
บริการไปสู่ภูมิภาค โดยการยกระดับรายได้ของครัวเรือนเกษตรกร การคุ้มครองและสนับสนุน  
ให้เกษตรกรได้รับความเป็นธรรมในระบบการผลิตและการกำหนดราคาผลผลิตทางการเกษตร  
รวมถึงรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพ นอกจากนี้สนับสนุนให้มีการกระจาย  
อุตสาหกรรมไปสู่ต่างจังหวัดเป็นกรณีพิเศษ โดยส่งเสริมศักยภาพของจังหวัดที่จะเป็นศูนย์กลาง  
กระจายอุตสาหกรรมในภูมิภาค การพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่ เช่น พื้นที่  
ชายฝั่งทะเลภาคใต้ พื้นที่ภาคกลางตอนบน เป็นต้น

2.2.4 การพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคให้เป็นฐานเศรษฐกิจและ  
ฐานการจ้างงานหลักของแต่ละภาค เพื่อรองรับการกระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ  
จากส่วนกลาง โดยเร่งพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานให้เชื่อมโยงกับเมืองอื่น ๆ ควบคู่ไปกับ  
การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และควบคุมสิ่งแวดล้อม

2.2.5 การพัฒนายกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชนบท มุ่งกระจายอำนาจการ  
บริหารงานพัฒนาไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยจัดให้มีงบประมาณสนับสนุนจังหวัดเพื่อใช้  
ในการพัฒนาตามความต้องการของท้องถิ่นในการยกระดับรายได้ ความเป็นอยู่ และคุณภาพชีวิต  
ของคนยากจนในชนบท ขณะเดียวกันวางมาตรการเพื่อสนับสนุนบทบาทขององค์กรของประชาชน  
องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคธุรกิจเอกชนเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาชนบท

2.2.6 การพัฒนาอาชีพและยกระดับคุณภาพชีวิตคนยากจนในเมือง โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่ช่วยตนเองไม่ได้ กลุ่มแรงงานรับจ้างรายได้น้อยและกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัวขนาดเล็กในชุมชนแออัด โดยเน้นการเพิ่มรายได้ การจัดหาและปรับปรุงที่อยู่อาศัย การให้ได้รับสวัสดิการและบริการสังคมพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

2.3 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหนทางปฏิบัติย่อย 4 ด้าน ดังนี้

2.3.1 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การศึกษา และสาธารณสุข ให้สอดคล้องและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเน้นการเร่งกระจายโอกาสและปรับปรุงคุณภาพการศึกษาที่ต้องให้ความสำคัญต่อการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น การปรับปรุงและผ่อนคลายกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการสนับสนุนบทบาทในภาคเอกชนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุขของประเทศมากขึ้น การขยายความร่วมมือในการฝึกอบรมทักษะวิชาชีพระหว่างสถาบันฝึกอบรมฝีมือแรงงานและสถาบันการศึกษากับสถานประกอบการให้กว้างขวาง การพัฒนาและขยายระบบสาธารณสุขมูลฐานเข้ามาในเขตเมืองมากยิ่งขึ้นในขณะที่ยังคงสนับสนุนระบบสาธารณสุขมูลฐานที่ดำเนินการอยู่อย่างได้ผลในชนบทให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง การลดความแออัดของโรงพยาบาลขนาดใหญ่ในเขตเมือง โดยปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของสถานอนามัย และโรงพยาบาลชุมชนให้ผู้ป่วยสามารถเข้ารับบริการรักษาพยาบาลได้ การรณรงค์อย่างต่อเนื่องเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาโรคเอดส์โดยระดมความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้ง ภาครัฐและเอกชนและเน้นการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกันในการให้ความรู้แก่ประชาชน และการสนับสนุนบทบาทของสตรีในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยการให้โอกาสสตรีได้พัฒนาตามศักยภาพและมีคุณภาพชีวิต ขจัดการเลือกปฏิบัติทางเพศ โดยการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบให้เหมาะสมและมีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง

2.3.2 การพัฒนาจิตใจ วัฒนธรรมและสังคม เพื่อให้คนปรับตัวได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงและเป็นกำลังใจในการพัฒนาประเทศ โดยจัดให้มีกลไกของรัฐ เพื่อประสานงานและสนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินงานของบ้าน วัด โรงเรียน ชุมชน และองค์กรทางด้านศิลปกรรมต่าง ๆ ให้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการพัฒนาจิตใจ การให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมความมั่นคงของครอบครัว ด้วยการรณรงค์อย่างต่อเนื่องให้บิดามารดามีความรับผิดชอบต่อครอบครัวตลอดจนการให้บริการให้คำปรึกษาแนะนำในเรื่องชีวิต การครองเรือน และการอบรมเลี้ยงดูเด็กและการแก้ไขปัญหาชีวิตคู่ การจัดระบบการให้สวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจและผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ในลักษณะต่าง ๆ เช่น การให้เงินอุดหนุนหรือทุนการศึกษา การให้บริการ

รักษาพยาบาลแก่ผู้ยากจน ผู้สูงอายุ และผู้พิการทุพพลภาพ และการฝึกกำลังของชุมชน องค์กรภาคเอกชนรวมทั้งสถาบันศาสนากับภาครัฐในการป้องกันแก้ไขปัญหาสังคม โดยให้การสนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์

2.3.4 การพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเน้นการปรับปรุงกลไกพัฒนาและบริหารจัดการมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ กากของเสียและสารอันตรายให้มีประสิทธิภาพ โดยการให้ผู้สร้างปัญหามลพิษจะต้องเป็นผู้รับภาระในการบำบัดและกำจัดมลพิษมาใช้ เช่น โรงงานอุตสาหกรรมต้องมีระบบการกำจัดของเสียก่อนปล่อยสู่แวดล้อมทางธรรมชาติ เป็นต้น การกำหนดให้มีการปรับปรุงองค์กร บทบาทและกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมให้อื้ออานวยต่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อม การระดมการลงทุนในการลดและควบคุมมลพิษในรูปแบบต่าง ๆ และการร่วมกันของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

2.3.5 การปรับปรุงระบบบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนในชนบท เป็นมรดกของชาติสำหรับคนรุ่นหลังและเป็นรากฐานสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการควบคุมดูแลให้สามารถปฏิบัติตามแผน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่แล้ว เช่น แผนการจัดการอุทยานแห่งชาติ เขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่า ป่าชายเลนและแหล่งปะการัง การลดความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในอนาคต โดยเร่งรัดการกำหนดแผนการใช้ที่ดินแต่ต้น เช่น การกำหนดเขตพื้นที่ผลิตเกลือสินเธาว์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และการกำหนดเขตพัฒนาทรัพยากรแร่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น การนำมาตรการการเงิน การคลังเข้าช่วยในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมส่งผลให้ประชาชนได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของประเทศโดยเสมอภาคกัน เช่น การปรับอัตราค่าใช้น้ำสำหรับภาคเอกชนและสำหรับผู้ใช้น้ำชลประทานรายใหญ่ การจัดตั้งกองทุนเพื่อฟื้นฟูพื้นที่หลังจากการทำเหมืองและการปรับภาษีที่ดิน การจัดตั้งระบบข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติสำหรับใช้ประกอบการวางแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้ และเพื่อลดความสับสนในเรื่องข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ และการเร่งรัดการออกพระราชบัญญัติเพื่อรองรับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าชุมชนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าได้

2.4 การพัฒนากฎหมาย รัฐวิสาหกิจ และระบบราชการ ซึ่งมีหนทางปฏิบัติย่อย 3 ด้าน ดังนี้

2.4.1 การปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับทิศทางและกระบวนการพัฒนา ด้วยการจัดตั้งองค์กรที่เป็นกลาง มีอิสระและมีกฎหมายรองรับ เพื่อปฏิรูปกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานพัฒนา

2.4.2 การพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ โดยลดบทบาทการกำกับดูแลของภาครัฐและปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ให้รัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวมากขึ้น และดำเนินงานเป็นเชิงธุรกิจมากขึ้นรวมถึงเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินงาน โดยกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนให้ชัดเจน โปร่งใสในการดำเนินงาน

2.4.3 การพัฒนาระบบราชการ โดยปรับโครงสร้างและระบบบริหารราชการ ตลอดจนกำลังคนภาครัฐให้มีขนาดเล็กลงกะทัดรัดและมีประสิทธิภาพให้อ่อนแอต่อความก้าวหน้าในระบบวิชาชีพมากยิ่งขึ้น รวมถึงพัฒนาคุณภาพข้าราชการ ตลอดจนการปรับโครงสร้างบัญชีเงินเดือนและค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน

### 3. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์

สำหรับการดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ในช่วงปี พ.ศ. 2535-2539 มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 3 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ และ 3. กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองกำหนดนโยบายไปให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบปฏิบัติ ซึ่งเน้นในด้านของนโยบายด้านการเงิน นโยบายด้านเศรษฐกิจ และนโยบายด้านความมั่นคงรวมถึงการใช้กฎหมาย บังคับควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ในส่วนกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ และกำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในการพัฒนาองค์ความรู้ และผลิตบุคลากรด้านวิชาการต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

### การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2540-2544

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2540-2544 เป็นการกำหนดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งมีระยะเวลาในแผน 5 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2540-2544 โดยเป็นการกำหนดแผนในรัฐบาลที่มี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540) เมื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์โดยอ้างอิงตามทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบันแล้ว พบว่า มีการกำหนดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 8 นี้มีความชัดเจนว่าใกล้เคียงกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติตามองค์ความรู้เชิงยุทธศาสตร์ชาติในปัจจุบันเป็นอย่างมาก โดยสามารถสรุปได้ว่ามียุทธศาสตร์ชาติทั้งสิ้น จำนวน 7 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1. ยุทธศาสตร์การพัฒนา

ศักยภาพของคนไทย 2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคม 3. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบท 4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ 5. ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชากร และ 7. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ โดยมีรายละเอียดของยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ดังนี้

#### 1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพของคนไทย

##### 1.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่พบในยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพของคนไทยอาจสรุปได้ว่ามีจุดหมาย ดังนี้

1.1.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาศักยภาพของคนทางด้านจิตใจให้เป็นคนดี มีคุณธรรม มีจิตสำนึกที่ดีต่อสังคมส่วนรวม

1.1.2 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาคนทุกคนให้สามารถคิดวิเคราะห์ บนหลักของเหตุผล มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต มีโลกทัศน์กว้าง รวมทั้งมีประสิทธิภาพในกระบวนการผลิตสูงขึ้นสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

1.1.3 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมให้คนมีสุขภาพพลานามัยดีถ้วนหน้ามีความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการป้องกัน โรคและดูแลสุขภาพของตนเองและครอบครัวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.1.4 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างโอกาสให้ประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทุกกลุ่มได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือ และได้รับบริการพื้นฐานทางสังคมทุกด้านอย่างเหมาะสมทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขและสมศักดิ์ศรี

##### 1.2 หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับหนทางปฏิบัติที่พบในยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพของคนไทย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.2.1 การจัดการ โครงสร้างและการกระจายตัวของประชากร โดยการสนับสนุนให้คนไทยมีขนาดครอบครัวที่เหมาะสมและส่งเสริมให้มีการกระจายตัวของประชากรที่สอดคล้องกับศักยภาพและโอกาสการพัฒนาในพื้นที่

1.2.2 การพัฒนาศักยภาพของคนด้านจิตใจ โดยปรับเอาหลักศาสนามาประพฤติ และเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินชีวิตของตน และการพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาจิตใจ รวมทั้งการบริหารจัดการเพื่อให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาจิตใจมากขึ้น

1.2.3 การพัฒนาความรู้ ทักษะ และฝีมือแรงงาน โดยการเตรียมความพร้อมเด็กปฐมวัย การปฏิรูประบบการเรียนรู้ทั้งในกระบวนการเรียนการสอน การปฏิรูประบบการผลิต

และพัฒนาคู และ การนำเทคโนโลยีและระบบสารสนเทศมาใช้ รวมถึงการพัฒนาคุณภาพในทุก ระดับการศึกษาและเพิ่มศักยภาพกำลังแรงงานเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการศึกษาและฝึกอบรม

1.2.4 การพัฒนาสุขภาพและพลานามัย โดยการพัฒนาศักยภาพของคนในด้าน การส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค และดูแลรักษาเบื้องต้น ของตนเอง ของครอบครัว และของชุมชน การเพิ่มประสิทธิภาพ การเพิ่มคุณภาพและการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุข การผลิตและกระจาย บุคลากร การพัฒนาระบบการป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ การพัฒนาสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อ การมีสุขภาพที่ดี รวมถึงการปฏิรูประบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ

1.2.5 การพัฒนาประชากรกลุ่มผู้ด้อยโอกาส โดยการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มเด็ก ที่อยู่ในภาวะยากลำบาก เด็กและสตรีที่อยู่ในธุรกิจบริการทางเพศและถูกประทุษร้ายทารุณต่าง ๆ รวมทั้งสตรีที่ถูกเลือกปฏิบัติและมีอคติทางเพศ คนพิการ ผู้สูงอายุที่ยากจน ไม่มีญาติหรือผู้เลี้ยงดู คนยากจนทั้งในเมืองและชนบท ผู้ถูกคุมประพฤติและผู้ต้องขังและกลุ่มคนไทยต่างวัฒนธรรม ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างสมศักดิ์ศรี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากขึ้น

## 2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคม

### 2.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่พบในยุทธศาสตร์การพัฒนาสภาพแวดล้อม ของสังคมอาจสรุปได้ว่ามีจุดหมาย ดังนี้

2.1.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาศักยภาพของครอบครัวและชุมชน ให้เข้มแข็งพึ่งตนเองได้และให้เอื้อต่อการพัฒนาคน รวมถึงการสร้างโอกาสให้คน ครอบครัว ชุมชน มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเอง ตลอดจนมีส่วนร่วมดูแลทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมและ วัฒนธรรมประจำท้องถิ่น

2.1.2 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาทั่วโลกและระบบความมั่นคงทาง สังคมอย่างครบวงจรเพื่อเป็นหลักประกันด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

2.1.3 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างขีดความสามารถในระบบ การอำนวยความสะดวกและการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ตลอดจนพัฒนาประสิทธิภาพของระบบ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง

2.1.4 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมให้วัฒนธรรมมีบทบาทสำคัญใน การพัฒนาคนและพัฒนาประเทศให้สมดุลยั่งยืน รวมถึงการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของคนและ ชุมชนในการรักษาและสร้างสรรค์ศิลปวัฒนธรรมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อให้เป็นศูนย์ รวมทางด้านจิตใจของประชาชน



## 2.2 หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับหนทางปฏิบัติที่พบในยุทธศาสตร์การพัฒนาศาสนาภาคพื้นดินของสังคม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.2.1 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน โดยการพัฒนากระบวนการเรียนรู้และการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของครอบครัวและชุมชน การปรับบทบาทของรัฐโดยการสนับสนุนให้ครอบครัวและชุมชนพัฒนาตนเอง และการสร้างหลักประกันทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะสนับสนุนให้ครอบครัวและชุมชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการพัฒนามากขึ้น

2.2.2 การพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคม โดยการขยายหลักประกันทางสังคมให้ครอบคลุมประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น การปรับปรุงระบบสวัสดิการแรงงาน การคุ้มครองแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ และความปลอดภัยในการทำงานให้ได้มาตรฐาน การพัฒนาระบบบริหารงานด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นรวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.2.3 การเสริมสร้างวัฒนธรรมเพื่อการพัฒนา โดยการสนับสนุนเวทีวัฒนธรรมในรูปแบบหลากหลาย การเพิ่มโอกาสและทางเลือกให้ประชาชนสามารถเลือกรับวัฒนธรรมที่เหมาะสมต่อการดำเนินชีวิตของตนเอง รวมถึงการรณรงค์ส่งเสริมให้ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม ตลอดจนการส่งเสริมบทบาทของสื่อมวลชน ภาคธุรกิจและการดำเนินงานในลักษณะการมีส่วนร่วมของหลายฝ่าย

## 3. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบท

### 3.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่พบในยุทธศาสตร์การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบทอาจสรุปได้ว่ามีจุดหมาย ดังนี้

3.1.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างศักยภาพของคนและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในภูมิภาคและชนบท ให้มีความพร้อมในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาคและชนบทที่ยั่งยืน

3.1.2 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการให้มีการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงและสร้างโอกาสในการพัฒนาและการมีงานทำให้สอดคล้องกับความพร้อมของคนชุมชน และศักยภาพของพื้นที่

3.1.3 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู บูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเองอย่างมีความสมดุล ประหยัด และมีประสิทธิภาพและส่งผลกระทบท่อสภาพแวดล้อมน้อยที่สุด

3.1.4 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มบทบาทขององค์กรประชาชน องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาคให้มีขีดความสามารถในการประสานงาน การพัฒนาภูมิภาคและชนบทร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพให้ทันต่อเหตุการณ์และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น

3.1.5 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการงานพัฒนาของภาครัฐ โดยให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาภูมิภาคและชนบท

### 3.2 หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับหนทางปฏิบัติที่พบในยุทธศาสตร์การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบท โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการพัฒนาซึ่งมีหนทางปฏิบัติย่อย ดังนี้

3.2.1.1 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนชนบทเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการเตรียมความพร้อมของชุมชน ดังนี้

3.2.1.1.1 การเสริมสร้างกระบวนการพัฒนาคนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดการและทักษะที่หลากหลาย พร้อมกับพัฒนาความเป็นผู้นำและความเข้มแข็งของกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน โดยจัดการฝึกอบรมด้วยวิทยากรทั้งจากชาวบ้านและภายนอกให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และมีการเรียนรู้แลกเปลี่ยนระหว่างกัน

3.2.1.1.2 การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนองค์กรชุมชนเพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่มของชุมชนทุกรูปแบบ

3.2.1.1.3 การส่งเสริมให้องค์กรชุมชนเป็นศูนย์กลางในการรับการสนับสนุนและความช่วยเหลือจากรัฐ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำงาน ควบคุม และติดตามผลร่วมกัน

3.2.1.2 การเพิ่มศักยภาพขององค์กรชุมชน ดังนี้

3.2.1.2.1 การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ โดยการกระจายข้อมูลข่าวสาร และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการดำเนินชีวิตของครอบครัวและชุมชน

3.2.1.2.2 การสนับสนุนชุมชนให้มีการริเริ่มทำธุรกิจที่ชุมชนเป็นเจ้าของ และบริหารจัดการภายใต้ความร่วมมือของภาคธุรกิจเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการบริหารจัดการด้านธุรกิจระหว่างชุมชน

3.2.1.2.3 การส่งเสริมบทบาทของสตรีให้มีส่วนในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชุมชน โดยให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงานพัฒนาของชุมชนในทุกด้าน

3.2.1.3 การสนับสนุนแหล่งเงินทุนสำหรับการพัฒนาชุมชน โดยการขยายการค้า เน้นงานกองทุนพัฒนาชนบท เพื่อสนับสนุนการออมทรัพย์ในระดับชุมชน และส่งเสริมกิจกรรมพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนและพัฒนาเครือข่ายกองทุนในระดับชุมชน เช่น กองทุนสวัสดิการในชุมชน กองทุนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกองทุนด้านค้นคว้าวิจัยเพื่อพัฒนาอาชีพเสริม เป็นต้น

3.2.1.4 การสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้และขยายเครือข่ายการเรียนรู้ของประชาชน และชุมชนในชนบท โดยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ สื่อมวลชน และสร้างเครือข่ายการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีสื่อสาร เพื่อการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การจัดให้มีการฝึกอบรมอาชีพด้านต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับศักยภาพของชุมชนและท้องถิ่นโดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ภายใต้ความร่วมมือขององค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น รับรองวิทยฐานะการเรียนรู้ของชุมชน ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น โรงเรียนชุมชน วิทยาลัยชุมชน มหาวิทยาลัยชาวบ้าน โดยรัฐให้การช่วยเหลือตามความเหมาะสม และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ในการเลือกประกอบอาชีพและการดำรงชีพผ่านสื่อต่าง ๆ ที่หลากหลาย เช่น ข้อมูลราคาสินค้า ข้อมูลด้านบริการทางสังคม เป็นต้น

3.2.1.5 การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.2.1.5.1 การสร้างความตระหนักและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการบริหารจัดการ

3.2.1.5.2 การเผยแพร่และให้โอกาสประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นกับท้องถิ่นจากโครงการพัฒนาของรัฐ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการประชาสัมพันธ์ตามควรแก่กรณี

3.2.1.5.3 การสนับสนุนให้องค์กรชุมชน เช่น กลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน มีบทบาทในการควบคุมดูแลและแก้ไขด้านสิ่งแวดล้อมของชุมชนเพิ่มขึ้น

3.2.1.6 การส่งเสริมบทบาทของครอบครัวและชุมชนในการจัดบริการสังคม โดยการส่งเสริมบทบาทของครอบครัวและชุมชนในการจัดบริการสังคม สร้างกลไกและระบบที่เอื้อต่อการส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการตรวจสอบบริการสังคมที่ดำเนินการในชุมชน เช่น การรับเลี้ยงเด็กกำพร้า และการกำจัดขยะให้ได้มาตรฐาน เป็นต้น

3.2.1.7 การเสริมสร้างโอกาสการพัฒนาเพื่อสร้างอาชีพและการมีงานทำ โดยการส่งเสริมความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจขององค์กรชุมชน และการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนด้านสังคมและคุณภาพชีวิต

3.2.1.8 การบริหารจัดการการพัฒนาภูมิภาคและชนบท โดยการสนับสนุนธุรกิจเอกชนให้เข้าร่วมในการพัฒนาธุรกิจชุมชนตามความพร้อม ความถนัดและความสมัครใจของแต่ละองค์กรธุรกิจ และการสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน

#### 4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ

##### 4.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่พบในยุทธศาสตร์การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ อาจสรุปได้ว่ามีจุดหมาย ดังนี้

4.1.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจให้มีการกระจายตัวไปในระดับพื้นที่ ตลอดจนเสริมสร้างศักยภาพให้คนทุกกลุ่มได้มีโอกาสพัฒนาตนเองจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและได้รับประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างทั่วถึง

4.1.2 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างรากฐานการผลิตที่เข้มแข็งเกิดความสมดุลระหว่างภาคการผลิตและสร้างโอกาสการมีงานทำ และเพิ่มรายได้โดยไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งของคนในสังคม

4.1.3 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศให้มีการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ มีความมั่นคงและมีประสิทธิภาพ

4.1.4 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเศรษฐกิจ สามารถปรับตัวได้ทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศ

##### 4.2 หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับหนทางปฏิบัติที่พบในยุทธศาสตร์การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.2.1 การสร้างฐานการผลิตให้พร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงในตลาดโลก โดยการเชื่อมโยงกิจกรรมระหว่างภาคเกษตร อุตสาหกรรม บริการ การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรและปัจจัยการผลิตของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพแทนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือย รวมถึงการพัฒนาบริการ โครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยทุกระดับให้ดีขึ้น โดยมีหนทางปฏิบัติย่อย ดังนี้

4.2.1.1 การปรับโครงสร้างการผลิตให้เข้มแข็งเพื่อให้พร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงในตลาดโลก โดยการปรับโครงสร้างการผลิต การเกษตร และการแปรรูปการเกษตร การปรับโครงสร้างการผลิตด้านอุตสาหกรรมและบริการ และการปรับประสิทธิภาพแรงงานและจัดระบบแรงงาน สนับสนุนองค์กรชุมชนให้มีบทบาทในการปรับ โครงสร้างการผลิตและสร้างรากฐานการผลิตที่มั่นคงของประเทศโดยการปรับปรุงกฎหมายให้สามารถส่งเสริมอำนวยความสะดวกในการดำเนินการ

4.2.1.2 การสร้างความสมดุลของการผลิตกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.2.1.2.1 การสนับสนุนเกษตรกรในการผลิตและแปรรูปสินค้าเกษตร ภายใต้แนวทางการพัฒนาแบบยั่งยืนสอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะช่วยลดอุปสรรคของการส่งออกสินค้าเกษตรของไทยในระยะยาว

4.2.1.2.2 การส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมในระดับต่ำ โดยให้การสนับสนุนเป็นพิเศษสำหรับอุตสาหกรรมที่นำเอาการลดการใช้ใหม่ การแปรรูปกลับมาใช้ใหม่เข้ามาใช้

4.2.1.2.3 การส่งเสริมให้มีการผลิตและการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ไม่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม โดยการจัดการด้วยการใช้ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม

4.2.1.3 การเตรียมพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงของตลาดโลก โดยการพัฒนาด้านมาตรฐานและคุณภาพสินค้า การกำหนดจุดยืนของประเทศให้ชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ

4.2.1.4 การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อสร้างรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการเพิ่มขีดความสามารถในการถ่ายทอดเทคโนโลยี การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การเพิ่มประสิทธิภาพการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี และการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

4.2.1.5 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยการพัฒนาระบบสื่อสาร

โทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ การพัฒนาการขนส่งทางอากาศ การพัฒนาระบบการขนส่งทางบกให้เชื่อมโยงการขนส่งระบบอื่นและเป็นฐานรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ

4.2.1.6 การพัฒนาระบบการขนส่งทางน้ำภายในและระหว่างประเทศให้เต็มศักยภาพ โดยการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน

4.2.1.7 การพัฒนาและจัดหาแหล่งพลังงานให้เพียงพอ และมีความมั่นคงควบคู่ไปกับการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับการผลิตสินค้าและบริการของประเทศ

4.2.1.8 การพัฒนาและจัดหาน้ำ สำหรับการสนับสนุนการเกษตร อุตสาหกรรมการคมนาคม และการอุปโภคบริโภคทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพให้ได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง

4.2.2 การเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจให้เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.2.2.1 การลดบทบาทของภาครัฐจากการเป็นผู้กำกับดูแลเป็นผู้ประสานงานในด้านการดำเนินการด้านการผลิต การค้า และการบริการ

4.2.2.2 การปรับระบบการจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมด้านการเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ จากที่มีลักษณะเป็นรายโครงการระดับกรมมาเป็นการกำหนดสัดส่วนงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในลักษณะแผนงาน

4.2.2.3 การเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การเพิ่มอำนาจการต่อรองในการเจรจาการค้าทุกระดับ โดยจัดให้มีกลไกรองรับระบบการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนให้มีประสิทธิภาพและเกิดความต่อเนื่อง

4.2.2.4 การเพิ่มประสิทธิภาพความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาประเทศ โดยการกำหนดนโยบายการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ การปรับโครงสร้างองค์กรการเจรจาการค้าให้เป็นเอกภาพ และการจัดตั้งระบบสนับสนุนให้กับงานเจรจาการค้าระหว่างหน่วยงานภาครัฐ โดยพัฒนาบุคลากรในองค์กรการเจรจาการค้าให้มีทักษะในการเจรจาต่อรอง พัฒนาระบบข้อมูลทางการค้าระหว่างประเทศ และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ทันต่อเหตุการณ์

4.2.2.5 การพัฒนารัฐวิสาหกิจเพื่อลดบทบาทของรัฐในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน การสนับสนุนรัฐวิสาหกิจให้มีสถานะเป็นบริษัทมหาชน การจัดตั้งองค์กรกลางเป็นการถาวร และการนำระบบประเมินผลการดำเนินงานมาใช้แทนการกำกับดูแลในรายละเอียด

## 5. ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

### 5.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่พบในยุทธศาสตร์การจัดการ  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจสรุปได้ว่ามีจุดหมาย ดังนี้

5.1.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไป  
กับการฟื้นฟูบูรณะให้ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์อย่างยั่งยืน

5.1.2 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเกิดความสมดุลทั้งในด้านระบบนิเวศน์และสภาพแวดล้อม

## 5.2 หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับหนทางปฏิบัติที่พบในยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.2.1 การฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.2.1.1 การจัดการฟื้นฟูทรัพยากรดินที่ผ่านการใช้ประโยชน์และขาดการดูแล  
รักษา โดยการส่งเสริมการอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมถึงการปรับปรุงบำรุงดินด้วยวิธีการธรรมชาติ  
และการส่งเสริมการนำระบบเกษตรทางเลือกในรูปแบบต่าง ๆ มาใช้

5.2.1.2 การลดปริมาณมลพิษและการแพร่กระจายมลพิษในสภาพแวดล้อม  
ได้แก่ น้ำทิ้งชุมชนและอุตสาหกรรม มลพิษทางอากาศ กากของเสีย สารอันตราย ให้อยู่ในระดับที่  
ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และความเป็นอยู่ของคน โดยการลดและควบคุมมลพิษทางน้ำ  
อันเนื่องมาจากกิจกรรมของชุมชนเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การลดปริมาณมลพิษทางอากาศ  
ในเขตอุตสาหกรรมและพื้นที่การจราจรหนาแน่น การกำจัดกากของเสียและลดปริมาณมูลฝอย และ  
ลดและการควบคุมสารอันตรายจากแหล่งกำเนิด

5.2.1.3 การสนับสนุนให้มีระบบบำบัดและกำจัดของเสียรวม ได้แก่ ระบบ  
บำบัดน้ำเสียรวม และการกำจัดขยะมูลฝอย โดยการสนับสนุนให้มีการลงทุนในระบบบำบัดน้ำเสีย  
รวม และการสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์กำจัดของเสียส่วนกลางและศูนย์กำจัดมูลฝอยติดเชื้อ

5.2.1.4 การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการบำบัดของเสียและเทคโนโลยี  
สีเขียวในขบวนการผลิตที่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

5.2.2 การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.2.2.1 การปรับทัศนคติและปรับปรุงขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ  
ให้สามารถร่วมมือและเกื้อหนุนชุมชนในท้องถิ่น

5.2.2.2 การพัฒนาเครือข่ายสารสนเทศทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.2.2.3 การสร้างโอกาสให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการ  
ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.2.3 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.2.3.1 การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบทั้งการ จัดหาแหล่งน้ำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน การดูแลคุณภาพน้ำและมลพิษทางน้ำ และ การระบายน้ำ

5.2.3.2 การให้มีการประสานนโยบายและการจัดการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่

5.2.3.3 การจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่สีเขียว โดยกำหนดนโยบายและ จัดทำแนวทางที่ชัดเจนเพื่อการรักษาสภาพแวดล้อมธรรมชาติ พื้นที่สีเขียว พื้นที่โล่ง และ สวนสาธารณะในเมืองให้ได้สัดส่วนกับจำนวนคนและการเจริญเติบโตของชุมชน รวมทั้งเพื่อเป็น การเสริมสร้างภูมิทัศน์

5.2.3.4 การรักษาสีเขียวธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม โดย กำหนดให้มีการจัดการและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม

5.2.3.5 การสนับสนุนให้มีการจัดการทรัพยากรแร่ที่ครบวงจร โดยการเร่งรัด การสำรวจและประเมินปริมาณสำรองทรัพยากรธรณีวัตถุดิบทั่วประเทศ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อ ระบบนิเวศน์ของพื้นที่และสงวนแหล่งแร่ในเขตอนุรักษ์ไว้เป็นแหล่งสุดท้ายที่จะนำมาพัฒนาและ ใช้ประโยชน์ในอนาคต

5.2.3.6 การสนับสนุนการนำทรัพยากรแร่มาใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักการอนุรักษ์ โดยคำนึงถึงความสมดุลทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการประสาน การใช้ประโยชน์ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติอื่น

## 6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐ

### 6.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่พบในยุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐ อาจสรุปได้ว่ามีจุดหมาย ดังนี้

6.1.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างการใช้หลักนิติธรรมในการ บริหารรัฐกิจ การจัดการการพัฒนาและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของทุกภาคส่วนของสังคมให้ มากยิ่งขึ้น

6.1.2 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วม ในกิจกรรมของรัฐ



6.1.3 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มพูนประสิทธิผลและประสิทธิภาพของภาครัฐในการบริหารรัฐกิจและการจัดการการพัฒนาประเทศ

6.1.4 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการสนับสนุนให้เกิดความต่อเนื่อง ในงานบริหารรัฐกิจและการจัดการพัฒนาประเทศทั้งในด้านนโยบายและการปฏิบัติ

## 6.2 หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับหนทางปฏิบัติที่พบในยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตย หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ คือ การเสริมสร้างโอกาสและสถานะแวดล้อมในยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตย ประกอบด้วยหนทางปฏิบัติย่อย 4 ด้าน ดังนี้

6.2.1 การเสริมสร้างหลักการใช้บังคับกฎหมายที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์และปรัชญากฎหมาย โอกาสและสถานะแวดล้อมให้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพ การจัดการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธี และการสร้างเสริมสมรรถนะของประชาชนและพลังทางสังคม

6.2.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของทุกภาคส่วน โดยการสร้างภาคีเพื่อการพัฒนา การปรับคุณภาพ การมีส่วนร่วมในการพัฒนา การส่งเสริมท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา และการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชน

6.2.3 การเพิ่มพูนประสิทธิผลและประสิทธิภาพของภาครัฐ โดยการปรับปรุงบทบาทการบริหารจัดการของส่วนราชการ การปรับปรุงกระบวนการทางงบประมาณ การกำหนดให้จังหวัดมีบุคลากรที่มีความสามารถมากขึ้น การสร้างเกณฑ์ชี้วัดและระบบประเมินผลงาน การสร้างความรับผิดชอบทางการบริหาร การสร้างความโปร่งใส การปรับการบริหารจัดการนโยบายสาธารณะ และการพัฒนาค่านิยมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศ

## 7. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

### 7.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่พบในยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติอาจสรุปได้ว่ามีจุดหมาย ดังนี้

7.1.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการปรับกระบวนการและกลไกการบริหารจัดการงานพัฒนาให้สามารถแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7.1.2 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารงานพัฒนา และเสริมสร้างสมรรถนะการพัฒนาในลักษณะเน้นคนเป็นศูนย์กลาง

7.1.3 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการติดตามและประเมินผลแผนงาน โครงการ การพัฒนาในทุกระดับโดยการจัดทำดัชนีเครื่องชี้วัดเป็นเครื่องมือ

## 7.2 หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับหนทางปฏิบัติที่พบในยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อการแปลง แผนไปสู่การปฏิบัติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

7.2.1 การปรับเปลี่ยนประสิทธิภาพของหน่วยงานกลางในการแปลงแผนไปสู่ การปฏิบัติ โดยการปรับปรุงหน่วยงานภาครัฐ 5 หน่วยงาน ดังนี้

7.2.1.1 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดย การปรับปรุงบทบาทการปฏิบัติงานให้เอื้อต่อการวางแผนในลักษณะที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางของ การพัฒนาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น การริเริ่มการประสานงานการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ทั้งฝ่าย ภาครัฐ และนอกภาครัฐ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม องค์กรประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชน และการวางกรอบหรือเกณฑ์การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้แผนงานและแผนเงินเป็นไป ในทิศทางเดียวกันภายใต้ยุทธศาสตร์และแผนงานพัฒนา ตลอดจนการติดตามประเมินผลการ ดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

7.2.1.2 สำนักงานประมาณ โดยการปรับบทบาทการจัดสรรงบประมาณให้มี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยจัดสรรงบประมาณตามหลักประสิทธิผลและประสิทธิภาพให้กระทรวง ทบวง กรม ที่สอดคล้องกับการดำเนินงาน การเชื่อมโยงกิจกรรมตามแผนงานในการจัดสรร งบประมาณให้ตรงกับแผนงานตามยุทธศาสตร์ การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการด้าน งบประมาณให้กระทรวง ทบวง กรม มีอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการภายใต้การ ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ การปรับกระบวนการ กลไก วิธีการ และขั้นตอนของงบประมาณ ให้สั้น และลดความซ้ำซ้อนของการปฏิบัติงาน และการวางระบบและทำการติดตามประเมินผลให้ ใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริงในการจัดสรรและการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน รวมถึงการบรรลุ จุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

7.2.1.3 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยการปรับปรุงบทบาท การปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเพื่อมุ่งเน้นการเป็นผู้วางแผน ผู้กำหนดนโยบายกำลังคนภาครัฐในภาพรวม การส่งเสริม สนับสนุนและผลักดันให้กระทรวง ทบวง กรม ปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจหลัก โครงสร้าง ระบบการบริหารจัดการในภาพรวมไปสู่ สมัยใหม่และเป็นสากล การเร่งรัดการปรับปรุงระบบบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ การสร้าง ระบบประเมินผลการปฏิบัติงานที่สามารถวัดผลได้อย่างเที่ยงตรงและเหมาะสม และการกระจาย

อำนาจการบริหารงานบุคคลให้ส่วนราชการสามารถบริหารทรัพยากรบุคคลได้อย่างคล่องตัว มีมาตรฐานและคุณธรรม

7.2.1.4 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยการปรับปรุงบทบาทการตรวจสอบการดำเนินงานจากการมุ่งการปฏิบัติตามกฎระเบียบของส่วนราชการเป็นการตรวจสอบประเมินผลตามผลงาน การสร้างกลไก การตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ การกระจายอำนาจการบริหารจัดการการดำเนินงานของส่วนราชการให้มีอิสระในการบริหารจัดการทรัพยากรของตนเองอย่างเหมาะสม และการวางระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการให้เป็นระบบและต่อเนื่อง

7.2.1.5 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยการเพิ่มบทบาทให้เป็นองค์กรกลางในด้านกฎหมายภาครัฐได้อย่างแท้จริง ด้วยการปรับปรุงกระบวนการตรากฎหมาย การติดตามการใช้บังคับกฎหมายและริเริ่มเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ การพัฒนากระบวนการวินิจฉัยคดีปกครองเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการส่งเสริมและพัฒนานุเคราะห์ภาครัฐให้มีความรู้ความเข้าใจในระบบกฎหมายของประเทศและหลักกฎหมายมหาชน

7.2.2 การปรับกระบวนการบริหารจัดการด้านการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยการแปลงแผนสู่การปฏิบัติด้วยระบบการจัดการพื้นที่กับภารกิจของหน่วยงาน การมีส่วนร่วม การเชื่อมโยงระหว่างแผนงาน แผนเงิน และแผนคน และการกระจายอำนาจในระบบกลไกการบริหารงานของรัฐ

7.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนและการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผล โดยมีรายละเอียด ดังนี้

7.2.3.1 การจัดกระบวนการหรือกลไกการบริหารจัดการของรัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา การจัดทำแผน และดำเนินการแก้ไขปัญหาของชุมชน

7.2.3.2 การสนับสนุนให้มีคณะกรรมการของประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นให้ร่วมคิด ร่วมทำงาน และเรียนรู้ประสบการณ์ความรู้ความสามารถซึ่งกันและกัน

7.2.3.3 การส่งเสริมให้มีเครือข่ายความร่วมมือระหว่างชุมชนหรือท้องถิ่นในการแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาต่าง ๆ และผลกระทบจากการพัฒนา

7.2.3.4 การจัดให้มีกระบวนการและช่องทางของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการพัฒนา ได้แก่ ระบบการมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการพัฒนาร่วมกับภาครัฐเดิม

และระบบการจัดการกิจกรรมการพัฒนาใหม่ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างสมบูรณ์ ซึ่งภาครัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนในด้านนโยบาย มาตรการ และงบประมาณสนับสนุน

7.2.3.5 การเสริมสร้างวิสัยทัศน์และสร้างขีดความสามารถในการจัดการหรือการมีส่วนร่วมให้แก่องค์กรประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน และสาธารณชน

7.2.3.6 การพัฒนาศักยภาพการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของรัฐและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานประชาสัมพันธ์

7.2.3.7 การจัดทำระบบฐานข้อมูลในการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผล

7.2.3.8 การสร้างดัชนีชี้วัดด้านการวัดผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนา การวัดประสิทธิผลของการพัฒนาเฉพาะด้าน การวัดประสิทธิผลของยุทธศาสตร์การพัฒนา และการวัดประสิทธิผลขององค์กร

7.2.3.9 การวัดสถานการณ์ที่เป็นจริงในด้านต่าง ๆ การพัฒนาดัชนีชี้วัดการมีส่วนร่วมในการกำหนดและจัดทำดัชนีชี้วัดของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละองค์กรและชุมชน การเผยแพร่ให้ความรู้วิธีการ ความเข้าใจ และความสำคัญของการประเมินผลการดำเนินงานแก่หน่วยงาน

## 8. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์

สำหรับการดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ในช่วงปี พ.ศ. 2540-2544 มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 3 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ และ 3. กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายไปให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบปฏิบัติ ซึ่งเน้นในด้านของนโยบายด้านการเงิน นโยบายด้านเศรษฐกิจ และนโยบายด้านความมั่นคงรวมถึงการใช้กฎหมายบังคับควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ส่วนกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ และกำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในการพัฒนาองค์ความรู้ และผลิตบุคลากรด้านวิชาการต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

## การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2545-2549

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2545-2549 เป็นการกำหนดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 9 ซึ่งมีระยะเวลาในแผน 5 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2545-2549 โดยเป็นการกำหนดแผนในรัฐบาลที่มีนายทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ,

2544) เมื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์โดยอ้างอิงตามทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบันแล้วสามารถแบ่งข้อค้นพบจากการศึกษา ได้แก่ 1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ 2. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และ 3. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ยังค้นพบว่ามีกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศที่อาจจะถือได้ว่าเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์โดยมีรายละเอียดทั้งหมด ดังนี้

### 1. วิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับความมุ่งประสงค์แห่งชาติที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 9 อาจสรุปได้คือ “สังคมที่เข้มแข็งและมีคุณภาพ” กล่าวคือ

1.1 สังคมคุณภาพ ที่ยึดหลักความสมดุล ความพอดี สามารถสร้างคนทุกคนให้เป็นคนดีคนเก่ง พร้อมด้วยคุณธรรม จริยธรรม มีวินัย มีความรับผิดชอบ มีจิตสำนึกสาธารณะพึ่งตนเองได้ คนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุข อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี มีเมืองและชุมชนน่าอยู่มีระบบดี มีประสิทธิภาพ ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ มีความเข้มแข็งและแข่งขันได้ ได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสมดุลกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบบการเมืองการปกครองโปร่งใส เป็นประชาธิปไตย ตรวจสอบได้ และมีความเป็นธรรมในสังคมไทย

1.2 สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ที่เปิดโอกาสให้คนไทยทุกคนสามารถคิดเป็นทำเป็นมีเหตุผล มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สามารถเรียนรู้ได้ตลอดชีวิต รู้เท่าทันโลก เพื่อพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลง สามารถส่งสมทุนทางปัญญา รักษาและต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม

1.3 สังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกันที่ดำรงไว้ซึ่งคุณธรรมและคุณค่าของเอกลักษณ์สังคมไทยที่พึ่งพาเกื้อกูลกัน รู้รัก สามัคคี มีจารีตประเพณีดีงาม มีความเอื้ออาทร รักภูมิใจในชาติและท้องถิ่น มีสถาบันครอบครัวที่เข้มแข็ง ตลอดจนเครือข่ายชุมชนทั่วประเทศ

### 2. แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 9 อาจสรุปว่าเป็นยุทธศาสตร์ชาติที่น้อมนำแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นปรัชญานำทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติโดยยึดหลักทางสายกลาง เพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤต สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง และนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพและยั่งยืน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ โดยกำหนดยุทธศาสตร์เป็นกลุ่มใหญ่ ๆ 4 กลุ่ม ได้แก่ 1. การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย 2. การเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้เข้มแข็ง และ 3. การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มีความสมดุลและยั่งยืน โดยมียุทธศาสตร์ชาติหลักคือ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ”

### 3. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 9 อาจสรุปได้ว่ามีจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยมีจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

3.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกัน สร้างความเข้มแข็งของภาคการเงิน ความมั่นคงและเสถียรภาพของฐานะการคลัง ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อให้เศรษฐกิจระดับฐานรากมีความเข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น ตลอดจนเพิ่มสมรรถนะของระบบเศรษฐกิจโดยรวมให้สามารถแข่งขันได้และก้าวทันเศรษฐกิจยุคใหม่

3.2 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็งยั่งยืน สามารถพึ่งตนเองได้อย่างรู้เท่าทันโลก

3.3 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย ทุกระดับเป็นพื้นฐานให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เน้นการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐ การบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐกิจเอกชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา การสร้างระบบการเมืองที่รับผิดชอบต่อสังคม และลดการทุจริตประพฤติมิชอบ

3.4 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการแก้ปัญหาความยากจนและเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเอง ให้ได้รับโอกาสในการศึกษาและบริการทางสังคมอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง สร้างอาชีพ เพิ่มรายได้ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับกลไกภาครัฐให้เอื้อต่อการแก้ปัญหา

### 4. กลุ่มยุทธศาสตร์การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย

ข้อค้นพบเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่อยู่กลุ่มของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย คือ ยุทธศาสตร์ที่เป็นการเน้นการปฏิรูปให้เกิดกลไกการบริหารจัดการที่ดีทั้งในภาคการเมือง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาประเทศที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม และสามารถตรวจสอบได้ โดยใช้ “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี” โดยมีรายละเอียดของหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ได้ ดังนี้

4.1 การปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส โดยปรับโครงสร้าง ลดขนาด และปรับบทบาทให้สอดคล้องระบบราชการแนวใหม่

4.2 การกระจายภารกิจและความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่าง โปร่งใส โดยเตรียมความพร้อมและปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นควบคู่กับการเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม

4.3 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ทั้งในภาคการเมือง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยสร้างจิตสำนึกประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบและต่อต้านการ ทุจริตประพฤติมิชอบ

4.4 การพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลทุกภาคส่วนในสังคม โดยสนับสนุนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และสนับสนุนบทบาทสื่อในการตรวจสอบ นักการเมืองและข้าราชการ

4.5 การเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชน ให้มีความ โปร่งใส มีระบบการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ รักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ รวมทั้งสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค

4.6 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน โดยสร้างองค์ความรู้ที่ ถูกต้องและมีคุณภาพให้เป็นภูมิคุ้มกัน อาศัยกระบวนการมีส่วนร่วม สร้างเครือข่ายชุมชนให้ สามารถพึ่งพาตนเอง ดูแลซึ่งกันและกัน ตลอดจนสร้างจิตสำนึกให้ดำเนินชีวิต โดยยึดทางสายกลาง ความพอเพียง มีคุณธรรม มีวินัย และมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เคารพในสิทธิของตนเองและผู้อื่น เพื่อเป็นรากฐานที่ดีของสังคม

#### 5. การเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้เข้มแข็ง

ข้อค้นพบเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่อยู่กลุ่มของการเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้เข้มแข็ง คือ ยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการพัฒนาคน ครอบครัว ชุมชน และสังคมให้เป็นแกนหลักของสังคมไทย มีการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาชนบทและเมือง รวมตลอดทั้ง มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและ การยกระดับคุณภาพชีวิตให้คนไทยอยู่ดีมีสุขได้อย่างยั่งยืน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งมีหนทางปฏิบัติ เชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

5.1.1 การพัฒนาคนให้มีคุณภาพและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง โดยปฏิรูประบบ สุขภาพ ให้มีความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่เน้นการป้องกัน ปฏิรูปการศึกษาและ กระบวนการเรียนรู้ ยกกระดับทักษะฝีมือของคนไทยให้ได้มาตรฐานและสอดคล้องกับ โครงสร้าง การผลิตและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป

5.1.2 การส่งเสริมให้คนมีงานทำ โดยมุ่งสร้างผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัวและผู้ประกอบการขนาดเล็ก กระจายโอกาสการมีงานทำในทุกๆพื้นที่ทั่วประเทศ ขยายการจ้างงานนอกภาคเกษตร และส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานในต่างประเทศ เพื่อขยายตลาดแรงงานใหม่ ๆ ให้แก่แรงงานไทย

5.1.3 การปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพครอบคลุมทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อสร้างหลักประกันแก่คนทุกช่วงวัย โดยเพิ่มประสิทธิภาพระบบหลักประกันสังคม เตรียมความพร้อมของท้องถิ่นในการร่วมรับผิดชอบการบริการทางสังคม ปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ปรับปรุงรูปแบบการคุ้มครองกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส

5.1.4 การป้องกันแก้ไขปัญหาสุขภาพเสพติดและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยปรับปรุงระบบบริหารจัดการให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น เสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน ให้มีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหา เร่งบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยา ปรามปรามและดำเนินการทางกฎหมายอย่างจริงจัง ตลอดจนประสานความร่วมมือกับต่างประเทศเพื่อสกัดกั้นขบวนการผลิตและค้ายาเสพติด รวมทั้งปรับระบบบริหารจัดการด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม

5.1.5 การส่งเสริมบทบาทครอบครัว องค์กรทางศาสนา โรงเรียน ชุมชนองค์กรพัฒนาเอกชน อาสาสมัคร และสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยส่งเสริมให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็งในการดูแลและพัฒนาสมาชิกในทุกด้าน สร้างและปลูกจิตสำนึกในความรักชาติและความเป็นไทยอย่างจริงจัง สนับสนุนบทบาทสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ในการทำนุและพัฒนามรดกทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น พัฒนาศูนย์กลางทางศาสนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาสื่อมวลชนทุกประเภทให้มีคุณภาพและเป็นประโยชน์ต่อสังคม

5.2 ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน ซึ่งมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

5.2.1 การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและการพัฒนาเมืองนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ เน้นการพัฒนากระบวนการชุมชนเข้มแข็งให้เป็นฐานรากที่มั่นคงของสังคม

5.2.2 การแก้ปัญหาคาญความยากจนในชนบทและเมืองภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ที่มุ่งเน้นการปรับกระบวนการทัศน์และการจัดการการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเป็นองค์รวม เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ เน้นที่ตัวคนจนด้วยการพัฒนาศักยภาพเพิ่มขีดความสามารถให้คนจนก่อร่างสร้างตัวพึ่งตนเองมากขึ้น

5.2.3 การสร้างความเชื่อมโยงของการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างเกื้อกูลเพื่อกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมให้เท่าเทียมกัน โดยสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจใน



ระดับฐานราก สร้างความมั่นคงทางรายได้ให้แก่คนในชนบท พัฒนาการรวมกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงพื้นที่ชนบทและเมือง และส่งเสริมการพัฒนาให้สอดคล้องกับศักยภาพและบทบาททางเศรษฐกิจของพื้นที่ในระดับต่าง ๆ

5.2.4 การจัดการพื้นที่เชิงบูรณาการที่ยึดพื้นที่ภารกิจและการมีส่วนร่วมและเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคนดีและระบบดี เพื่อรองรับการกระจายอำนาจโดยปรับกลไกการจัดการพื้นที่และสร้างเครือข่าย

5.3 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

5.3.1 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเอื้อต่อการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ฟื้นฟู และการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ

5.3.2 การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้มีความอุดมสมบูรณ์โดยคุ้มครองและกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์เพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศ และมีการใช้ประโยชน์ที่สอดคล้องกับสมรรถนะ

5.3.3 การอนุรักษ์ฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมชุมชน ศิลปวัฒนธรรมและแหล่งท่องเที่ยว ให้เกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจชุมชน

5.3.4 การบริหารจัดการปัญหามลพิษอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อพัฒนาให้เมืองและชุมชนมีความน่าอยู่ โดยส่งเสริมการพัฒนาระบบกำจัดของเสียอันตรายที่เป็นที่ยอมรับของชุมชน บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและจริงจัง พัฒนาเทคโนโลยีเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย ควบคู่ไปกับการปรับปรุงมาตรฐานการจัดการมลพิษให้ได้มาตรฐานสากล

## 6. การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มีความสมดุลและยั่งยืน

ข้อค้นพบเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่อยู่กลุ่มของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มีความสมดุลและยั่งยืน คือ ยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการส่งเสริมให้ฐานเศรษฐกิจของประเทศแข็งแกร่งและขยายตัวได้อย่างมีคุณภาพ โดยปรับฐานเศรษฐกิจตั้งแต่ระดับฐานรากถึงระดับมหภาค และมีความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกอย่างรู้เท่าทัน บนพื้นฐานการพึ่งตนเอง และมีภูมิคุ้มกันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ควบคู่ไปกับการรักษาสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขัน ทั้งระดับมหภาคและระดับสาขา รวมทั้งการสร้างความพร้อมและพัฒนาความเข้มแข็งทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เน้นการพัฒนานวัตกรรมและการปรับใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม โดยมีรายละเอียดดังนี้

6.1 ยุทธศาสตร์การบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม ซึ่งมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

6.1.1 การดำเนินนโยบายการเงินเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อวิกฤตเศรษฐกิจและช่วยกระจายความเจริญและสร้างความเป็นธรรม โดยการดูแลสภาพคล่องและรักษาเสถียรภาพด้านราคาและอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสม

6.1.2 การดำเนินนโยบายการคลังและสร้างความมั่นคงของฐานะการคลังและกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค โดยเพิ่มการใช้จ่ายและใช้มาตรการภาษีสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจ รักษาวินัยทางการคลัง และบริหารหนี้สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ

6.1.3 การเตรียมความพร้อมของเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ ให้มีภูมิคุ้มกันจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ โดยเน้นการสร้างความพร้อมในการเจรจาต่อรองทางการค้า และประสานกลไกความร่วมมือเพื่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ

6.2 ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

6.2.1 การปรับโครงสร้างภาคการผลิตและการค้า เพื่อสร้างฐานการผลิตในประเทศให้เข้มแข็งพึ่งพาตนเอง และสร้างภูมิคุ้มกันของระบบเศรษฐกิจ โดยพัฒนาคุณภาพคน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการบริหารจัดการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการผลิตและวิธีการผลิต

6.2.2 การเพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อเพิ่มสมรรถนะภาคการผลิตและบริการ โดยใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่ได้พัฒนาขึ้นแล้วให้คุ้มค่า และพัฒนาให้มีคุณภาพอยู่ในระดับมาตรฐาน

6.2.3 การผลักดันขบวนการเพิ่มผลผลิตของประเทศ โดยการพัฒนากลไกในการเพิ่มผลผลิต ทั้งการพัฒนาเครือข่ายประสานความร่วมมือภาครัฐ เอกชน และประชาชนควบคู่ไปกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านต่าง ๆ

6.2.4 การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และระบบสหกรณ์ ให้เป็นฐานรากที่เข้มแข็งในการสร้างรายได้ของประเทศ ตลอดจนเน้นความเชื่อมโยงเครือข่ายการผลิตและบริการอย่างเป็นระบบครบวงจร

6.2.5 การปรับปรุงระบบเจรจาและความร่วมมือในเวทีระหว่างประเทศ เพื่อสร้างเอกภาพในการเจรจาทางการค้า และเสริมสร้างอำนาจต่อรองของไทยในเวทีเศรษฐกิจการค้า การลงทุนระหว่างประเทศ รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน

6.2.6 การส่งเสริมการค้าบริการที่มีศักยภาพเพื่อสร้างงานและกระจายรายได้โดยพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อเพิ่มการจ้างงานและกระจายรายได้สู่ชุมชน

6.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพความเข้มแข็งทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

6.3.1 การประยุกต์ใช้และการพัฒนาเทคโนโลยี โดยเน้นการนำไปใช้ประโยชน์ในภาคการผลิต และสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาตามศักยภาพของคนไทย โดยสร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงเทคโนโลยี เน้นการใช้เทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและยกระดับคุณภาพสินค้า กระตุ้นการพัฒนานวัตกรรมทางเทคโนโลยีของตนเองเพื่อต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่น และลดการนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

6.3.2 การพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยการปฏิรูปการศึกษา ที่เน้นกระบวนการเรียนรู้ตามหลักวิทยาศาสตร์ การรู้เท่าทันโลก และการพัฒนาบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทั้งปริมาณและคุณภาพ

6.3.3 การยกระดับการพัฒนาและใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญในการเผยแพร่องค์ความรู้และข่าวสาร ช่วยสนับสนุนการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

6.3.4 การบริหารการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มุ่งประสิทธิผล ให้นำไปประยุกต์ใช้ในเชิงพาณิชย์ได้ โดยกระตุ้นให้ภาคเอกชนเป็นผู้นำในขณะที่ภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนและนักวิชาการมีส่วนร่วม

## 7. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์

สำหรับการดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ในช่วงปี พ.ศ. 2545-2549 มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 3 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ และ 3. กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยมีรายละเอียด โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายไปให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบ ปฏิบัติ ซึ่งเน้นในด้านของนโยบายด้านการเงิน นโยบายด้านเศรษฐกิจ และนโยบายด้านความมั่นคง รวมถึงการใช้กฎหมายบังคับควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ส่วนกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ และกำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาองค์ความรู้ และผลิตบุคลากรด้านวิชาการต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

## การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2550-2554

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2550-2554 เป็นการกำหนดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ซึ่งมีระยะเวลาในแผน 5 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2550-2554 โดยเป็นการ

กำหนดแผนในรัฐบาลที่มี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549) เมื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์โดยอ้างอิงตามทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบันแล้วสามารถแบ่งข้อค้นพบจากการศึกษา ได้แก่ 1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ 2. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และ 3. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ นอกจากนี้การกำหนดยุทธศาสตร์ครั้งนี้ มีการกำหนดแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ การกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ โดยมีรายละเอียดทั้งหมด ดังนี้

### 1. แนวคิดการกำหนดยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับแนวคิดการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 อาจสรุปว่าเป็นยุทธศาสตร์ชาติที่น้อมนำแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นปรัชญานำทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติโดยยึดหลักทางสายกลาง โดยมีองค์ประกอบหลัก ได้แก่ แนวคิดหลัก เป้าประสงค์ หลักการ และเงื่อนไขพื้นฐาน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 1.1 แนวคิดหลัก

แนวทางการดำรงอยู่และการปฏิบัติตนของประชาชนทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและการบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์

#### 1.2 เป้าประสงค์

ให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี

#### 1.3 หลักการ

ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้อง มีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน

#### 1.4 เงื่อนไขพื้นฐาน

จะต้องอาศัยความรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำ วิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้อง เสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจใน ทุกระดับให้มีสำนึกในคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิต ด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบ

จากปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง จึงเป็นการพัฒนาแบบองค์รวมที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” อยู่บนพื้นฐานของ “คุณภาพเชิงพลวัต” ที่เชื่อมโยงทุกมิติอย่างบูรณาการ ทั้งมิติตัวคน สังคมและวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและการเมือง ขณะเดียวกันยอมรับความแตกต่างระหว่างระบบเศรษฐกิจและสังคมในชนบทกับในเมือง โดยมุ่งสร้างคุณภาพการพัฒนา ระหว่าง “ความเข้มแข็งในการพึ่งตนเองของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ในชนบทที่เป็นฐานรากของสังคม และความสมดุลในประโยชน์ของการพัฒนาแก่ทุกภาคส่วนอย่างเป็นธรรม” กับความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของภาคธุรกิจในเมือง และการสร้างเครือข่ายพันธมิตรการพัฒนาในเวทีโลก” โดยให้ความสำคัญกับการนำทุนของประเทศที่มีศักยภาพและความได้เปรียบด้านอัตลักษณ์คุณค่าของชาติ ทั้ง “ทุนสังคม” “ทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” และ “ทุนเศรษฐกิจ” มาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกัน พร้อมทั้งเสริมสร้างให้แข็งแกร่ง เป็นเสมือนเสาเข็มหลักในการพัฒนาประเทศให้มั่นคงและสมดุล ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างระบบและวัฒนธรรมธรรมาภิบาลและประชาธิปไตยในทุกภาคส่วนและทุกระดับ โดยใช้ความรู้ คุณธรรมและความเพียรในกระบวนการพัฒนาที่อยู่บนหลักความพอประมาณ ความมีเหตุผลและมีภูมิคุ้มกันที่ดีให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์ได้เป็นอย่างดี เพื่อนำไปสู่สังคมไทยที่พึงปรารถนา คือ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน”

## 2. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับการกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ พบว่า มีการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศที่มีความใกล้เคียงกับการกำหนดวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549, หน้า 37)

มุ่งพัฒนาประเทศไทยสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and happiness society) คนไทยมีคุณธรรมนำความรู้ รู้เท่าทันโลก ครอบครัวยุติธรรม ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพ และทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี

## 3. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 10 อาจสรุปได้ว่ามีการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ โดยมีจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549, หน้า 38-39)

3.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสการเรียนรู้ คุณธรรม จริยธรรมอย่างต่อเนื่องที่ขับเคลื่อนด้วยการเชื่อมโยงบทบาทครอบครัว สถาบันศาสนาและสถาบันการศึกษา

เสริมสร้างบริการสุขภาพอย่างสมดุลระหว่างการส่งเสริม การป้องกัน การรักษา และการฟื้นฟูสมรรถภาพ และสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

3.2 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มศักยภาพของชุมชน เชื่อมโยงเป็นเครือข่าย เป็นรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต และอนุรักษ์ ฟื้นฟู ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนนำไปสู่การพึ่งตนเองและลดปัญหาความยากจนอย่างบูรณาการ

3.3 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการปรับโครงสร้างการผลิตสู่การเพิ่มคุณค่าของสินค้าและบริการบนฐานความรู้และนวัตกรรม รวมทั้งสนับสนุนให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสาขาการผลิตเพื่อให้มูลค่าการผลิตสูงขึ้น

3.4 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการสร้างภูมิคุ้มกัน และระบบบริหารความเสี่ยงให้กับภาคการเงิน การคลังพลังงาน ตลาดปัจจัยการผลิต ตลาดแรงงาน และการลงทุน

3.5 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการสร้างระบบการแข่งขันด้านการค้าและการลงทุนให้เป็นธรรม และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศ รวมทั้งสร้างกลไกในการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาสู่ประชาชนในทุกภาคส่วนอย่างเป็นธรรม

3.6 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพ ควบคู่กับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นฐานที่มั่นคงของการพัฒนาประเทศ และการดำรงชีวิตของคนไทยทั้งในรุ่นปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งสร้างกลไกในการรักษาผลประโยชน์ของชาติอย่างเป็นธรรมและอย่างยั่งยืน

3.7 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศสู่ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน และขยายบทบาทขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่กับการเสริมสร้างกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดผลในทางปฏิบัติต่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

#### 4. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ได้ถูกกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ย่อย 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549, หน้า 41-44)

4.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาเป็นหนทางปฏิบัติในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ โดยการให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนให้มีคุณธรรมนำความรู้ เกิดภูมิคุ้มกัน โดยพัฒนาจิตใจควบคู่กับการพัฒนาการเรียนรู้ของคนทุกกลุ่มวัยตลอดชีวิต และสามารถจัดการกับองค์ความรู้ ทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นและองค์ความรู้สมัยใหม่เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พร้อมทั้งเสริมสร้างสุขภาวะคนไทยให้มีสุขภาพแข็งแรง

ทั้งกายและใจ และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่ โดยเน้นการพัฒนาาระบบสุขภาพอย่างครบวงจร และการเสริมสร้างคนไทยให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสันติสุขดำรงชีวิตอย่างมั่นคงทั้งในระดับครอบครัวและชุมชน สร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน ส่งเสริมการค้าวิถีชีวิตที่มีความปลอดภัย น่าอยู่ บนพื้นฐานของความยุติธรรมในสังคม

4.2 ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคม โดยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการกระบวนการชุมชนเข้มแข็งด้วยการส่งเสริมการรวมตัว ร่วมคิด ร่วมทำ ในรูปแบบที่หลากหลาย และจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่องตามความพร้อมของชุมชน การสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชนที่เน้นการผลิตเพื่อการบริโภคอย่างพอเพียง ส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างเครือข่ายองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งสร้างระบบบ่มเพาะวิสาหกิจชุมชนควบคู่กับการพัฒนาความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ ตลอดจนการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการอยู่ร่วมกันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสันติและเกื้อกูล และการสร้างกลไกในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

4.3 ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการผลิตให้สมดุลและยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างเพื่อสร้างความเข้มแข็งของภาคการผลิตและบริการ บนฐานการเพิ่มคุณค่าสินค้าและบริการจากองค์ความรู้สมัยใหม่ ภูมิปัญญาท้องถิ่นและนวัตกรรม และการบริหารจัดการที่ดี รวมทั้งสร้างบรรยากาศการลงทุนที่ดีด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ การปฏิรูปองค์กรการปรับปรุงกฎระเบียบ การพัฒนามาตรฐานในด้านต่าง ๆ และการดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศให้สนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ พร้อมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันและระบบบริหารความเสี่ยงของระบบเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ โดยการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม การส่งเสริมการออม การพัฒนาพลังงานทางเลือก และใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และการกระจายผลประโยชน์อย่างทั่วถึง เพื่อให้การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจช่วยแก้ปัญหาความยากจนและมีการกระจายรายได้ที่ดีขึ้น

4.4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับการรักษาฐานทรัพยากรและความสมดุลของระบบนิเวศเพื่อรักษาสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วยการปรับแบบแผนการผลิตและพฤติกรรมบริโภคเพื่อลดผลกระทบต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดมลพิษและควบคุมกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต และการพัฒนาคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วยการจัดการองค์ความรู้และสร้างภูมิคุ้มกัน ตลอดจนส่งเสริมการใช้ความหลากหลายทาง

ชีวภาพในการสร้างความมั่นคงของภาคเศรษฐกิจท้องถิ่นและชุมชนและพัฒนาขีดความสามารถ และสร้างนวัตกรรมจากทรัพยากรชีวภาพที่เป็นเอกลักษณ์ของประเทศ

4.5 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ โดยมุ่งเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมอย่างยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตในสังคมไทย เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศ พร้อมทั้งสร้างภาคราชการที่มีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล โดยเน้นการบริการแทนการกำกับควบคุมและทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนา รวมทั้งกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ตลอดจนส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็ง สุจริต และมีธรรมาภิบาล นอกจากนี้ดำเนินการปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ และขั้นตอน กระบวนการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์จากการพัฒนารวมทั้งการรักษาและเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการประเทศสู่ดุลยภาพและความยั่งยืน

#### 5. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์

สำหรับการดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ในช่วงปี พ.ศ. 2550 -2554 มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 3 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ และ 3. กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายไปให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบปฏิบัติ ซึ่งเน้นในด้านของนโยบายด้านการเงิน นโยบายด้านเศรษฐกิจ และนโยบายด้านความมั่นคงรวมถึงการใช้กฎหมายบังคับควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ส่วนกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ และกำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาองค์ความรู้ และผลิตบุคลากรด้านวิชาการต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

#### การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2555-2559

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2555-2559 เป็นการกำหนดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ซึ่งมีระยะเวลาในแผน 5 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2555-2559 โดยเป็นการกำหนดแผนในรัฐบาลที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554) เมื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์โดยอ้างอิงตามทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบันแล้วสามารถแบ่งข้อค้นพบจากการศึกษา ได้แก่ 1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์



2. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และ 3. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ นอกจากนี้การกำหนดยุทธศาสตร์ครั้งนี้ มีการกำหนดแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ การกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ โดยมีรายละเอียดทั้งหมด ดังนี้

#### 1. แนวคิดการกำหนดยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับแนวคิดการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 อาจสรุปว่าเป็นยุทธศาสตร์ชาติที่น้อมนำแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นปรัชญานำทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งให้เกิดภูมิคุ้มกันและมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสม เพื่อให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน เพื่อเตรียมความพร้อมคน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีคุณภาพ มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากร และได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม รวมทั้งสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจด้วยฐานความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ บนพื้นฐานการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และยังเป็นต้องบริหารจัดการให้ได้ผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมไทย ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทยตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

#### 2. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับการกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ พบว่า มีการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศที่มีความใกล้เคียงกับการกำหนดวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ คือ สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554, หน้า 8)

#### 2.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่พบในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 11 อาจสรุปได้ว่าการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยมีจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ คือ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554, หน้า 8-9)

2.1.1 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างสังคมที่เป็นธรรมและเป็นสังคมสันติสุข

2.1.2 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาคนไทยทุกกลุ่มวัยอย่างเป็นองค์รวมทั้งทางกาย ใจ สติปัญญา อารมณ์คุณธรรม จริยธรรม และสถาบันทางสังคมมีบทบาทหลักในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ

2.1.3 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพ คุณภาพ และยั่งยืน มีความเชื่อมโยงกับเครือข่ายการผลิตสินค้าและบริการบนฐานปัญญา นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ในภูมิภาคอาเซียน มีความมั่นคงทางอาหารและพลังงาน การผลิตและการบริโภคเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม นำไปสู่การเป็นสังคมคาร์บอนต่ำ

2.1.4 จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เพียงพอต่อการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ และเป็นฐานที่มั่นคงของการพัฒนาประเทศ

## 2.2 หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์

ข้อค้นพบเกี่ยวกับหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ในยุทธศาสตร์การพัฒนา ได้ถูกกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ย่อย 6 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554, หน้า 10)

2.2.1 ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

2.2.1.1 การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทุกคนในสังคมไทย ควบคู่กับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงและสร้างโอกาสในชีวิตให้แก่ตนเอง

2.2.1.2 การจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิขั้นพื้นฐาน เน้นการสร้างภูมิคุ้มกันระดับปัจเจก และสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาประเทศ

2.2.1.3 การเสริมสร้างพลังให้ทุกภาคส่วนสามารถเพิ่มทางเลือกการใช้ชีวิตในสังคมและมีส่วนร่วมในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้อย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี

2.2.1.4 การสานสร้างความสัมพันธ์ของคนในสังคมให้มีคุณค่าร่วมและตระหนักถึงผลประโยชน์ของสังคม และเสริมสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส มีระบบตรวจสอบและการรับผิดชอบที่รัดกุม

2.2.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน โดยมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

2.2.2.1 การปรับโครงสร้างและการกระจายตัวประชากรให้เหมาะสม เป็นการส่งเสริมกลุ่มสมรรถนะที่มีความพร้อมให้มีบุตรเพิ่มขึ้นและรักษาระดับอัตราเจริญพันธุ์ไม่ให้ต่ำกว่าระดับที่เป็นอยู่ปัจจุบัน สนับสนุนการกระจายตัวและส่งเสริมการตั้งถิ่นฐานของประชากรให้เหมาะสม สอดคล้องกับศักยภาพ โอกาสและทรัพยากรธรรมชาติของพื้นที่

2.2.2.2 การพัฒนาคุณภาพคนไทยให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง มุ่งพัฒนาคุณภาพคนไทยทุกช่วงวัย สอดแทรกการพัฒนาคนด้วยกระบวนการเรียนรู้ที่เสริมสร้างวัฒนธรรมการถือคุณ การพัฒนาทักษะให้คนมีการเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิต ต่อยอดสู่การสร้างนวัตกรรมที่เกิดจากการฝึกฝนเป็นความคิดสร้างสรรค์ปลูกฝังการพร้อมรับฟังความคิดเห็นจากผู้อื่น และจิตใจที่มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ มีระเบียบวินัย พัฒนาคนด้วยการเรียนรู้ในศาสตร์วิทยาการให้สามารถประกอบอาชีพได้อย่างหลากหลาย สอดคล้องกับแนวโน้มการจ้างงานและเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

2.2.2.3 การส่งเสริมการลดปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพอย่างเป็นองค์รวม โดยสร้างเสริมสุขภาพะคนไทยให้มีความสมบูรณ์แข็งแรงทั้งร่างกายและจิตใจ พัฒนาความรู้และทักษะในการดูแลสุขภาพของตนเองครอบครัว ชุมชน สร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อสุขภาพ

2.2.2.4 การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต มุ่งสร้างกระแสสังคมให้การเรียนรู้เป็นหน้าที่ของคนไทยทุกคน มินิสัยใฝ่รู้ รักการอ่านตั้งแต่วัยเด็ก และส่งเสริมการเรียนรู้ร่วมกันของคนต่างวัย ควบคู่กับการส่งเสริมให้องค์กร กลุ่มบุคคล ชุมชน ประชาชน และสื่อทุกประเภทเป็นแหล่งเรียนรู้สร้างสรรค์ สื่อสารด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย รวมถึงส่งเสริมการศึกษาทางเลือกที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน และสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่มีคุณภาพและสนับสนุนปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต

2.2.2.5 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาบทบาทของสถาบันหลักทางสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาคน สร้างค่านิยมให้คนไทยภูมิใจในวัฒนธรรมไทย และยอมรับความแตกต่างของความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่ลดปัญหาความขัดแย้งทางความคิด และสร้างความเป็นเอกภาพในสังคม สร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวัฒนธรรมร่วมกับประชาคมโลก โดยเฉพาะประชาคมอาเซียนให้เกิดการไหลเวียนทางวัฒนธรรมในรูปแบบการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ส่งเสริมความเข้าใจระหว่างประชาชนในการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลข่าวสาร

2.2.3 ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน โดยมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

2.2.3.1 การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืนมุ่งรักษา ป้องกัน และคุ้มครองพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตร สนับสนุนให้เกษตรกรรายย่อยมีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีสิทธิทำกินในที่ดิน ใช้มาตรการทางภาษีเพื่อบังคับหรือจูงใจให้บุคคลผู้ถือครองที่ดินทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวมากขึ้น สนับสนุนการกระจายการถือครองที่ดิน

อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมเร่งรัดการจัดให้มีองค์กรและระบบบริหารจัดการที่ดินให้เป็นรูปธรรม โดยเร็ว พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคการเกษตร พื้นฟูและส่งเสริมค่านิยม วัฒนธรรมที่ดี และวิถีชีวิตทางการเกษตรที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน

2.2.3.2 การเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพการผลิตภาคเกษตร ภาครัฐให้ความสำคัญกับการวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาของภาคเอกชน สนับสนุนการผลิตทางการเกษตรที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ควบคุมและกำกับดูแลให้มีการนำเข้า และใช้สารเคมีทางการเกษตรที่ได้มาตรฐาน ปรับปรุงบริการขั้นพื้นฐานเพื่อการผลิตให้ทั่วถึง ส่งเสริมการผลิตที่คงไว้ซึ่งความหลากหลายของพันธุ์พืชและสัตว์ที่เหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศ และสิ่งแวดล้อมของประเทศ พัฒนาและเสริมสร้างองค์ความรู้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่เหมาะสมทางการเกษตร รวมทั้งสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ให้แก่เกษตรกรอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง

2.2.3.3 การสร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรตลอดห่วงโซ่การผลิต สนับสนุนการผลิตและบริการของชุมชนในการสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตร อาหาร และพลังงาน ส่งเสริมสถาบันการศึกษาในพื้นที่ให้ร่วมทำการศึกษาวิจัยกับภาคเอกชน สนับสนุนเกษตรกรและผู้ประกอบการนำองค์ความรู้ นวัตกรรมและเทคโนโลยีการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมบนฐานความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มาใช้ในการสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้า ผลิตภัณฑ์เกษตรและอาหาร ยกย่องคุณภาพมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร มาตรฐานระบบการผลิตสินค้าเกษตรให้เทียบเท่าระดับสากล ส่งเสริมระบบตลาดกลางสินค้าเกษตรและตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า ส่งเสริมภาคเอกชนและองค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการระบบสินค้าเกษตรและอาหาร ร่วมกับสถาบันเกษตรกร เพิ่มประสิทธิภาพระบบการบริหารจัดการ โลจิสติกส์ของภาคเกษตร

2.2.3.4 การสร้างความมั่นคงในอาชีพและรายได้ให้แก่เกษตรกร มุ่งพัฒนาระบบการสร้างหลักประกันรายได้ของเกษตรกรให้มีความมั่นคงและครอบคลุมเกษตรกรทั้งหมด พัฒนาระบบประกันภัยพิบัติการเกษตร ส่งเสริมระบบการทำเกษตรแบบมีพันธสัญญาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ยกย่องคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกร สร้างแรงจูงใจให้เยาวชนเกษตรกรรุ่นใหม่ และแรงงานที่มีคุณภาพเข้าสู่อาชีพเกษตรกรรม พัฒนาสถาบันเกษตรกรและวิสาหกิจชุมชนให้เป็นกลไกสนับสนุนการพึ่งพาตนเองของเกษตรกร เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารที่มีต้นทุนต่ำ ที่เป็นผลมาจากข้อตกลงการค้าเสรี

2.2.3.5 การสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพัฒนาพลังงานชีวภาพในระดับครัวเรือนและชุมชน โดยส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกต้นไม้และปลูกป่าโดยชุมชนและเพื่อชุมชน

เพิ่มขึ้น ส่งเสริมให้เกษตรกรทำการเกษตรด้วยระบบเกษตรยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง สนับสนุนให้มีการจัดการและเผยแพร่องค์ความรู้และการพัฒนาด้านอาหารศึกษาทุกระดับแบบอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง

2.2.3.6 การสร้างความมั่นคงด้านพลังงานชีวภาพเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศและความเข้มแข็งภาคเกษตร ด้วยการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตพลังงานจากพืชพลังงาน จัดให้มีระบบการบริหารจัดการสินค้าเกษตรที่ใช้เป็นทั้งอาหารและพลังงาน เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการใช้พลังงานชีวภาพที่เกี่ยวข้องกับภาคการผลิตและบริการ จัดให้มีกลไกกำกับดูแลโครงสร้างราคาของพลังงานชีวภาพ และปลูกจิตสำนึกในการใช้พลังงานชีวภาพอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

2.2.3.7 การปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน โดยสนับสนุนบทบาทของเกษตรกร เครือข่ายปราชญ์ชาวบ้าน ภาคเอกชน และชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและวางแผนการผลิตทางการเกษตร ปรับกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้มีการร่วมมือและบูรณาการการทำงานอย่างจริงจัง ทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่ พัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศด้านอาหารและพลังงานตั้งแต่การผลิต การตลาดไปจนถึงการบริโภค พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านการเกษตร ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคี โดยเฉพาะประชาคมอาเซียนที่ก่อให้เกิดความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน

2.2.4 ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน โดยมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

2.2.4.1 การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่มีคุณภาพและยั่งยืน โดยสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้ประกอบการ โดยเฉพาะผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และผลักดันให้มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็งและแข่งขันได้

2.2.4.2 การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม ให้เป็นพลังขับเคลื่อนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน เน้นการนำความคิดสร้างสรรค์ ภูมิปัญญาท้องถิ่นทรัพย์สินทางปัญญา วิจัยและพัฒนาไปต่อยอด ถ่ายทอด และประยุกต์ใช้ประโยชน์ทั้งเชิงพาณิชย์ สังคม และชุมชน

2.2.4.3 การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ เท่าเทียม และเป็นธรรม มุ่งพัฒนาตลาดเงิน และตลาดทุน รวมทั้งกำลังแรงงานให้เอื้อต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ พัฒนาระบบการจัดการทรัพย์สินทางปัญญา พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ของประเทศให้เชื่อมโยงการขนส่งทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

2.2.4.4 การบริหารจัดการเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างมีเสถียรภาพ ให้มีความสำคัญกับการบริหารจัดการด้านการเงิน โดยดำเนินนโยบายการเงินที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์แวดล้อมและทันต่อเหตุการณ์ เพิ่มบทบาทตลาดทุนในระบบเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาคการเงินโลก ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน พัฒนากลไกการเฝ้าระวังความผันผวนทางเศรษฐกิจและพัฒนาระบบเตือนภัยแบบองค์รวม เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเงินทุนระหว่างประเทศ และการบริหารจัดการด้านการคลังที่ปรับปรุงระบบการจัดเก็บรายได้ของประเทศ เพิ่มประสิทธิภาพของการจัดสรรและการบริหารงบประมาณ ป้องกันความเสี่ยงทางการคลัง พัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการขั้นพื้นฐานของภาครัฐเพิ่มขึ้น และเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.5 ยุทธศาสตร์การสร้างเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

2.2.5.1 การพัฒนาความเชื่อมโยงด้านการขนส่งและระบบโลจิสติกส์ภายใต้กรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาคต่าง ๆ มุ่งพัฒนาบริการขนส่งและโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานสากลปรับปรุงกฎระเบียบการขนส่งคนและสินค้าที่เกี่ยวข้อง พัฒนาศูนย์กลางการในธุรกิจการขนส่งและโลจิสติกส์เชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวพื้นที่ชายแดน/ เขตเศรษฐกิจชายแดน ตลอดจนเชื่อมโยงระบบการผลิตกับพื้นที่ตอนในของประเทศ

2.2.5.2 การพัฒนาฐานลงทุนโดยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระดับอนุภูมิภาคมุ่งพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศให้เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นฐานการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม การเกษตร และการท่องเที่ยวพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนและเมืองชายแดน รวมทั้งบูรณาการแผนพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านให้บรรลุประโยชน์ร่วมกันทั้งด้านความมั่นคงและเสถียรภาพของพื้นที่

2.2.5.3 การสร้างความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เป็นการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนที่มีศักยภาพในการพัฒนาบุคลากรในทุกภาคส่วนเศรษฐกิจ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้สถาบันการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนให้มีมาตรฐาน เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ยกกระดับทักษะฝีมือแรงงาน กำหนดมาตรฐานขั้นพื้นฐานของคุณภาพสินค้าและบริการ ที่เป็นการป้องกันสินค้าและบริการนำเข้าที่ไม่ได้คุณภาพทั้งในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

2.2.5.4 การเข้าร่วมเป็นภาคีความร่วมมือระหว่างประเทศและภูมิภาคภายใต้บทบาทที่สร้างสรรค์ เป็นทางเลือกในการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศในเวทีโลก มุ่งรักษา

บทบาทของไทยในการมีส่วนร่วมกำหนดยุทธศาสตร์ของกรอบความร่วมมือที่ดำเนินอยู่ รวมทั้งรักษาคุณภาพของปฏิสัมพันธ์กับมหาอำนาจทางเศรษฐกิจเดิมและมหาอำนาจใหม่

2.2.5.5 การสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจในภูมิภาคด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการส่งเสริมแรงงานไทยในต่างประเทศ โดยเร่งดำเนินการด้านความร่วมมือในการกำหนดมาตรฐานฝีมือระหว่างประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาค ส่งเสริมผู้ประกอบการไทยในการขยายการลงทุนไปสู่ต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน กลุ่มครองและส่งเสริมสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทยและแรงงานไทยในต่างประเทศ

2.2.5.6 การมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการสร้างสังคมนานาชาติที่มีคุณภาพชีวิตป้องกันภัยจากการก่อการร้ายและอาชญากรรม ยาเสพติด ภัยพิบัติ และการแพร่ระบาดของโรคภัย

2.2.5.7 การเสริมสร้างความร่วมมือที่ดีระหว่างประเทศในการสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีจริยธรรมและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งเปิดรับความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศที่ไม่แสวงหากำไร

2.2.5.8 การเร่งรัดการใช้ประโยชน์จากข้อตกลงการค้าเสรีที่มีผลบังคับใช้แล้วเป็นการสร้างองค์ความรู้ให้กับภาคธุรกิจ โดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบทั้งเชิงบวกและลบให้สามารถพัฒนาศักยภาพและโอกาสของตนเองในการใช้ประโยชน์จากการเปิดการค้าเสรี โดยเฉพาะภาคธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ได้รับการสนับสนุน เยียวยาและดูแลจากรัฐในกรณีที่ไม่สามารถปรับตัวได้ทัน

2.2.5.9 การส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นฐานการลงทุน และการประกอบธุรกิจ ในเอเชียรวมทั้งเป็นฐานความร่วมมือในการพัฒนาภูมิภาค โดยจัดให้มีสิทธิประโยชน์และการอำนวยความสะดวกที่จำเป็น เพื่อให้มีการจัดตั้งสำนักงานปฏิบัติการภูมิภาค และสนับสนุนบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศที่ไม่แสวงหากำไร

2.2.5.10 การปรับปรุงและเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคีการพัฒนาภายในประเทศตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่น มุ่งเสริมสร้างศักยภาพชุมชนท้องถิ่นให้รับรู้และเตรียมพร้อมรับกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ สนับสนุนกลไกการพัฒนาระดับพื้นที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดชายแดนให้สามารถพัฒนาเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่งเสริมศักยภาพด้านวิชาการและเครือข่ายของสถาบันการศึกษาของไทยที่สร้างความใกล้ชิด และปฏิสัมพันธ์กับประเทศในอนุภูมิภาค

2.2.6 ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้

2.2.6.1 การอนุรักษ์ ฟื้นฟู และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมุงรักษาและฟื้นฟูพื้นที่ป่าและเขตอนุรักษ์ พัฒนาระบบฐานข้อมูลและการจัดการองค์ความรู้ให้เป็นเครื่องมือในการวางแผนและบริหารจัดการ ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการที่ดินและการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เร่งรัดการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการปรับปรุงและฟื้นฟูแหล่งน้ำเพื่อเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุนส่งเสริมให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพจัดทำแผนแม่บทโครงสร้างพื้นฐานด้านทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคอย่างเป็นระบบ รวมทั้งส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ

2.2.6.2 การปรับกระบวนการพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศเพื่อเตรียมพร้อมไปสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยปรับโครงสร้างการผลิตของประเทศและพฤติกรรมผู้บริโภคเพื่อเตรียมพร้อมไปสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในภาคคมนาคมและขนส่ง เพื่อลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก พัฒนาเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเน้นการวางผังเมืองที่ผสมผสานวัฒนธรรมสังคม ระบบนิเวศเข้าด้วยกัน

2.2.6.3 การยกระดับขีดความสามารถในการรองรับและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อให้สังคมมีภูมิคุ้มกัน มุ่งพัฒนาองค์ความรู้และเครื่องมือในการบริหารจัดการเพื่อรองรับกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงพัฒนาศักยภาพชุมชนให้พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2.2.6.4 การเตรียมความพร้อมรองรับกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ ด้วยการจัดทำแผนที่และจัดลำดับพื้นที่เสี่ยงภัยทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาคและจังหวัด ยกระดับการจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพพัฒนาระบบฐานข้อมูล การสื่อสาร โทรคมนาคม ส่งเสริมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้านการจัดการภัยพิบัติ พัฒนาระบบงานอาสาสมัครของประเทศอย่างจริงจัง และให้มีมาตรฐานตามหลักสากล สนับสนุนภาคเอกชน สถานประกอบการ โรงเรียน และท้องถิ่นให้มีการเตรียมความพร้อม และจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับภัยพิบัติ

2.2.6.5 การสร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมและวิกฤตจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มุ่งติดตามและเฝ้าระวังมาตรการการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลกระทบต่อการค้าและการลงทุน เตรียมมาตรการรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากมาตรการทางการค้าและข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ศึกษาผลกระทบและกำหนดแผนกลยุทธ์รายสินค้า รวมทั้งมาตรการเยียวยาในสินค้าและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมให้ผู้ส่งออกทำคาร์บอนฟุตพริ้นต์ และสร้างแรงจูงใจให้เกิดอุตสาหกรรมใหม่ ๆ เพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน



2.2.6.7 การเพิ่มบทบาทประเทศไทยในเวทีประชาคมโลกที่เกี่ยวข้องกับกรอบความตกลงและพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เป็นการศึกษารายละเอียดและสร้างความเข้าใจในพันธกรณีติดตามสถานการณ์การเจรจาและทำที่ของประเทศต่าง ๆ พัฒนาคู่มือการภาครัฐเพื่อเสริมสร้างทักษะการเจรจาพัฒนาความร่วมมือในกลุ่มอาเซียนและประเทศคู่ค้าสำคัญ สนับสนุนการดำเนินงานตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.2.6.8 การควบคุมและลดมลพิษ มุ่งลดปริมาณมลพิษทางอากาศ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะและน้ำเสียชุมชน พัฒนาระบบการจัดการของเสียอันตราย ขยะอิเล็กทรอนิกส์ และขยะติดเชื้อ ลดความเสี่ยงอันตราย การรั่วไหล การเกิดอุบัติเหตุจากสารเคมี และพัฒนาระบบเตือนภัยแจ้งเหตุฉุกเฉิน และระบบการจัดการเมื่อเกิดอุบัติเหตุด้านมลพิษ

2.2.6.9 การพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรมอย่างบูรณาการ มุ่งส่งเสริมสิทธิและพัฒนาศักยภาพชุมชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาค่าเช่าในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ปรับนโยบายการลงทุนภาครัฐให้เอื้อต่อการอนุรักษ์และฟื้นฟู ผลักดันให้มีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและลดการก่อมลพิษ สร้างรายได้จากความหลากหลายทางชีวภาพ พัฒนาระบบฐานข้อมูลและระบบติดตามประเมินผลรวมทั้งส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ

### 2.3 เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์

สำหรับการดำเนินการตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ในช่วงปี พ.ศ. 2554-2559 มีการใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พลังอำนาจแห่งชาติ 3 ด้าน ได้แก่ 1. กำลังอำนาจทางการเมือง 2. กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ และ 3. กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยใช้กำลังอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายไปให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบปฏิบัติ ซึ่งเน้นในด้านของนโยบายด้านการเงิน นโยบายด้านเศรษฐกิจ และนโยบายด้านความมั่นคง รวมถึงการใช้กฎหมายบังคับควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ สำหรับการใช้จ่ายกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ตามหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์โดยการจัดสรรงบประมาณด้านการเงินในการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ และการใช้กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาองค์ความรู้และผลิตบุคลากรด้านวิชาการต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

## ผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

จากการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2504-2509 จากการประเมินผลของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พบว่า ผลของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อยู่ในเกณฑ์ดี ซึ่งทำให้ประเทศไทยได้รับความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก โดยผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยถึงร้อยละ 7.2 ต่อปี คือ เพิ่มขึ้นร้อยละ 43 เทียบกับร้อยละ 33 ตามเป้าหมายที่ได้กำหนด (จอมพล ถนอม กิตติขจร, 2510)

ผลของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2510-2514 จากการประเมินผลของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พบว่า ผลของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อยู่ในเกณฑ์ดี ประเทศไทยมีรายได้ประชาชาติเพิ่มในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 8 ต่อปี ส่วนรายได้ต่อบุคคลเพิ่มขึ้นจากประมาณ 2,000 บาท เป็นประมาณ 3,150 บาท ต่อปี หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 4.7 ต่อปี (จอมพล ถนอม กิตติขจร, 2515)

ผลของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2515-2519 จากการประเมินผลของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พบว่า ผลของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อยู่ในเกณฑ์ไม่ดีนัก โดยโครงสร้างเศรษฐกิจเป็นในลักษณะที่มีความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากขึ้น สัดส่วนของมูลค่าสินค้าออกและสินค้าเข้าได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 34 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ในปี พ.ศ. 2514 เป็นประมาณร้อยละ 48 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ อย่างไรก็ตามภาวะเศรษฐกิจของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยเกิดความผันผวนของระบบการเงินของโลกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 เป็นต้นมา ทำให้กระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของไทย คือ ราคาสินค้าส่งออกได้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยถึงประมาณร้อยละ 12 ต่อปี ทำให้การลงทุนภายในประเทศซบเซาลงอย่างเห็นได้ชัด ประมาณการสะสมทุนได้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยเพียงร้อยละ 5.2 ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มที่ค่อนข้างต่ำเกิดปัญหาการว่างงานรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะการว่างงานในสาขาอุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ ตลอดทั้งการว่างงานมีในระดับสูง การผลิตส่วนรวมของประเทศในช่วงหลังเริ่มขยายตัวช้าลง และไม่สม่ำเสมอในแต่ละปีมีการเคลื่อนไหวขึ้นลงอย่างมากตามภาวะเศรษฐกิจของโลก ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของการลงทุน การบริโภค การส่งออก และปริมาณการใช้จ่ายเงินทางภาครัฐบาลด้วย\* (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520)

\* ในช่วงระยะหลังของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 3 มีการเปลี่ยนแปลงการเมืองที่สำคัญ คือ การลาออกของจอมพล ถนอม กิตติขจร เนื่องจากเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และความไม่มั่นคงทางการเมืองของไทย การขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ การเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำรัฐบาลบ่อยครั้งตั้งแต่ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2516-2519 มีการเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีถึง 5 ครั้ง ทำให้การบริหารประเทศไม่มีประสิทธิภาพ

ผลของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2520-2524 จากการประเมินผลของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พบว่า ผลของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อยู่ในเกณฑ์ที่ดีมาก โดยที่ฐานะเศรษฐกิจและรายได้ประชาชาติขยายตัวประมาณ 14 เท่าตัว จากฐานเศรษฐกิจที่มีมูลค่าการผลิต 60,000 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2504 มาเป็น 817,000 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2524 ในขณะที่รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของไทยได้เพิ่มขึ้นถึง 8 เท่าตัวในช่วงเดียวกัน คือ จาก 2,200 บาทต่อคนในปี พ.ศ. 2504 มาเป็น 17,200 บาทต่อคนในปี พ.ศ. 2524 ส่วนมูลค่าการส่งออกสินค้าและบริการของไทยได้เพิ่มขึ้นกว่า 16 เท่าตัว คือ จากมูลค่าการส่งออกเพียง 9,900 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2504 เพิ่มขึ้นเป็น 163,000 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2524 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520) อย่างไรก็ตามข้อมูลการเติบโตด้านเศรษฐกิจเป็นข้อมูลเปรียบเทียบกับ 20 ปีที่แล้วก่อนการดำเนินงานแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 จึงมีความเป็นไปได้ว่าข้อมูลการเติบโตทางเศรษฐกิจอาจเป็นผลการดำเนินงานสะสมมาจากการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2525)

ผลของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2525-2529 จากการประเมินผลของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พบว่า ผลของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อยู่ในเกณฑ์ที่แย่เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจโลกซบเซามากกว่าที่คาดไว้มาก การขยายตัวของเศรษฐกิจโลก การค้าระหว่างประเทศ การกีดกันทางการค้า อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงที่สูงมาก หรือราคาสินค้าเกษตรตกต่ำได้ทำให้การขยายตัวของการส่งออกและผลิตภัณฑ์มวลรวมอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก ซึ่งอัตราการขยายตัวอยู่ในระดับเฉลี่ยร้อยละ 4.4 ต่อปี (เป้าหมายร้อยละ 6.6 ต่อปี) ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการขยายตัวของความต้องการรวมภายในประเทศในอัตราที่สูงผิดปกติ การขยายตัวในลักษณะนี้ทำให้เกิดขาดดุลการค้าเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก สำหรับภาคเกษตรกรรม มีการขยายตัวที่ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดโดยขยายตัวเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2.1 ต่อปี (เป้าหมายร้อยละ 4.4 ต่อปี) ส่วนภาคอุตสาหกรรมภาคมีการขยายตัวที่ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้เช่นกัน โดยขยายตัวเฉลี่ยเพียงร้อยละ 5.1 ต่อปี (เป้าหมายร้อยละ 7.6 ต่อปี) ถึงแม้ว่าการขยายตัวของเศรษฐกิจจะต่ำกว่าเป้าหมายมาก แต่การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจะสูงกว่าเป้าหมายเล็กน้อยและอัตราเงินเฟ้อก็ได้ลดลงมาอยู่ในระดับที่ต่ำจนเป็นที่น่าพอใจ ซึ่งอัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับร้อยละ 2.9 ต่อปี (เป้าหมายร้อยละ 10.6 ต่อปี) แต่เป็นเพราะการชะลอของอัตราเงินเฟ้อของโลก โดยเฉพาะในประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย รวมถึงราคาสินค้าเกษตรและวัตถุดิบต่าง ๆ เช่น น้ำมันก็ได้ลดลงมากทำให้อัตราเงินเฟ้อในประเทศลดต่ำลง อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ยังขาดดุลการค้าลงเป็นอย่างมาก ซึ่งเริ่มต้นตั้งปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2525 รัฐบาลขาดดุลเงินสดถึง 42,400 ล้านบาท หลังจากนั้นการขาดดุลเริ่มลดลงแต่ก็อยู่ใน

ระดับที่สูง โดยมีมูลค่าเฉลี่ย 35,000 บาท ต่อปี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530)

ผลของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2530-2534 จากการประเมินผลของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พบว่า ผลของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อยู่ในเกณฑ์ที่ดี เศรษฐกิจไทยมีการฟื้นตัวและขยายตัวในระดับสูงอย่างต่อเนื่องอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.5 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายประมาณหนึ่งเท่าตัว และเปิดกว้างเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจระดับสากลมากขึ้น ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราสูงในลักษณะนี้ ได้แก่ การขยายตัวของการส่งออก การลงทุน และการท่องเที่ยว ซึ่งขยายตัวสูงกว่าที่ได้วางเป้าหมายไว้ค่อนข้างมาก นอกจากนี้ภาวะเศรษฐกิจโลกได้เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย เช่น ราคาน้ำมันที่ลดลง อัตราแลกเปลี่ยนในประเทศอุตสาหกรรมได้ปรับตัวสูงขึ้น ความได้เปรียบของด้านทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ และค่าจ้างแรงงานที่ไม่สูง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535)

ผลของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2535-2539 จากการประเมินผลของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พบว่า ผลของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อยู่ในเกณฑ์ที่พอใช้ เศรษฐกิจอัตราการขยายตัวอยู่ในระดับสูงโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 7.8 ต่อปี สัดส่วนคนยากจนของประเทศลดลงเหลือเพียงร้อยละ 13.7 ถึงแม้ว่าการพัฒนาประเทศจะบรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็ตามแต่กิจกรรมและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจก็ยังกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ช่องว่างระหว่างรายได้และโอกาสที่ได้รับจากผลของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทยส่วนใหญ่และการพัฒนาประเทศในระยะยาว การมุ่งเน้นการแข่งขันเพื่อสร้างความมั่งคั่งในด้านรายได้ทำให้คนไทยและสังคมไทยมีความเป็นวัตถุนิยมมากขึ้นก่อให้เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมของคนในสังคม คือ การหย่อนยานในศีลธรรม จริยธรรม ขาดระเบียบวินัย การเอารัดเอาเปรียบ ส่งผลให้วิถีชีวิตและค่านิยมดั้งเดิมที่ดีงามของไทยเริ่มลดลงไปพร้อม ๆ กับการล่มสลายของสถาบันครอบครัวชุมชน และวัฒนธรรมของท้องถิ่น นอกจากนี้สภาพบีบคั้นทางจิตใจของคนในสังคมเกิดจากความแออัดของชุมชนเมือง สภาวะแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงซึ่งมาพร้อมกับกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น ได้ส่งผลให้ภาวะการฉีกป่วยของคนไทยเปลี่ยนแปลงไปสู่โรคสมัยใหม่ เช่น โรคมะเร็ง โรคหัวใจ โรคความดันโลหิตสูง รวมทั้งการบาดเจ็บล้มตายจากอุบัติเหตุและอุบัติเหตุที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและรายได้ที่สูงขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540)

ผลของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2540-2544 จากการประเมินผลของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พบว่า ผลของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อยู่ในเกณฑ์ที่แย่ เนื่องจากเกิดเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างรุนแรง ความพยายามในการแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะปานกลางอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวอย่างช้า ๆ และมีเสถียรภาพในระดับหนึ่ง เศรษฐกิจขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.4 ในปี พ.ศ. 2543 จากที่เคยหดตัวต่ำสุดถึงร้อยละ 10.2 ในปี พ.ศ. 2541 แต่ยังมีปัญหาในภาคการเงินและอสังหาริมทรัพย์ ปัญหานี้สาธารณะและปัญหาการขาดดุลงบประมาณ อันเป็นข้อจำกัดของการจัดสรรทรัพยากรในระยะต่อไป นอกจากนี้ เศรษฐกิจไทยยังมีการพึ่งพิงทุนเทคโนโลยีและตลาดต่างประเทศสูง ฐานการผลิตหลักของประเทศยังอ่อนแอ ไม่มีภูมิคุ้มกันที่เพียงพอและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนานวัตกรรม ทั้งไม่สามารถรับถ่ายทอดและแปรทุนเทคโนโลยีมาใช้ในการต่อยอดการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาคุณภาพชีวิตของคนไทยมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำของกระจายรายได้รุนแรงขึ้น กล่าวคือ ภาวะความยากจนที่มีแนวโน้มลดลงมาโดยตลอดในช่วงก่อนวิกฤตกลับเพิ่มสูงขึ้น จากร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งประเทศ หรือคิดเป็นจำนวนคนยากจน 6.8 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2539 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15.9 หรือคิดเป็นจำนวนคนยากจน 9.9 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2542 และในช่วงเวลาเดียวกันการกระจายรายได้ก็แย่ลง โดยกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยที่สุดร้อยละ 20 แรก มีสัดส่วนรายได้ลดลงจากร้อยละ 4.2 เหลือร้อยละ 3.8 ขณะที่กลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 20 แรก มีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 56.5 เป็นร้อยละ 58.5 อีกทั้งจำนวนคนว่างงานก็มีเพิ่มมากขึ้นกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤตเกือบ 1 ล้านคน นอกจากนี้ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เป็นปัญหารุนแรงส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในสังคมมากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544)

ผลของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2545 - 2549 จากการประเมินผลของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พบว่า ผลของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อยู่ในเกณฑ์ที่ดีมาก ยุทธศาสตร์ชาติที่ได้ดำเนินการประสบผลสำเร็จที่สามารถผลักดันให้เศรษฐกิจขยายตัวได้อย่างมีเสถียรภาพ ฐานเศรษฐกิจมีความหลากหลายมากขึ้น การจ้างงานอยู่ในระดับค่อนข้างเต็มที่ รายได้เฉลี่ยต่อหัวของคนไทยโดยรวมเพิ่มขึ้น ทำให้ความยากจนลดลง และความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างคนจนกับคนรวยมีแนวโน้มดีขึ้น ขณะเดียวกันการดำเนินการเสริมสร้างสุขภาพอนามัยและการมีหลักประกันสุขภาพที่มีการปรับปรุงทั้งด้านปริมาณและคุณภาพโดยครอบคลุมคนส่วนใหญ่ของประเทศ ตลอดจนการบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคมอื่น ๆ ทั่วถึงมากขึ้น ส่งผลให้ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยโดยรวมดีขึ้นเป็นลำดับ อย่างไรก็ตามการพัฒนาดังกล่าวยัง

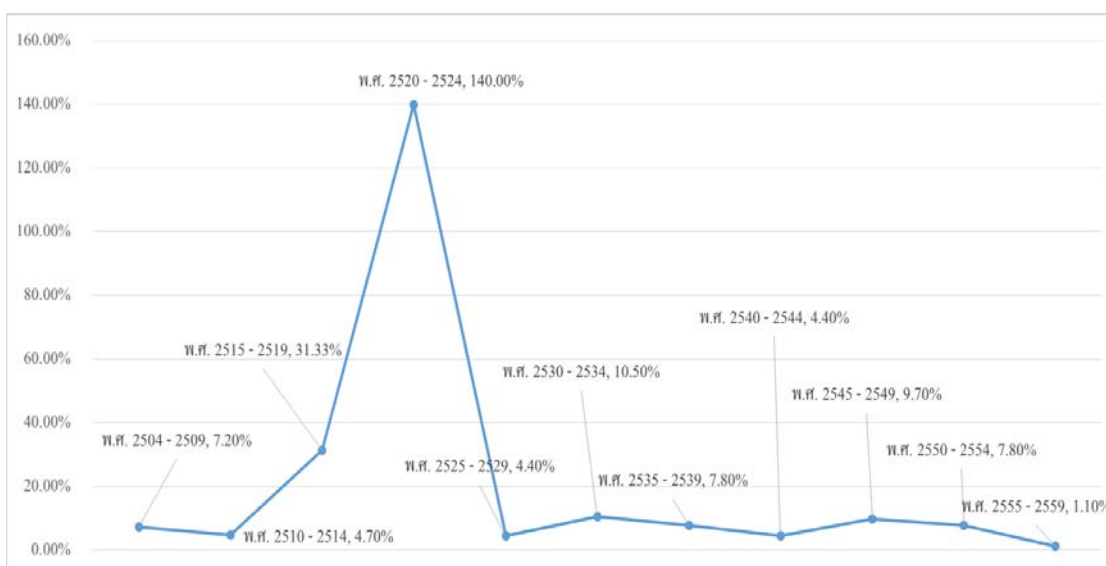
ไม่สอดคล้องเป็นไปตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเท่าที่ควร เศรษฐกิจของประเทศยังพึ่งพาภายนอกและไม่เข้มแข็งพอที่จะเป็นภูมิคุ้มกันต่อภาวะความผันผวนจากกระแสโลกาภิวัตน์และยังคงมีปัญหาค่าเสื่อมค่าของการกระจายรายได้และผลประโยชน์จากการพัฒนา ขณะที่ภูมิคุ้มกันของสังคมไทยลดลงจากกระแสบริโภคนิยม เกิดความย่อหย่อนทางศีลธรรม คุณธรรม และจริยธรรมลดลง เช่นเดียวกับการให้คุณค่าศักดิ์ศรีความเป็นคนที่เสื่อมถอยลงตลอดทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงได้รับผลกระทบจากปัญหาขาดสมดุลระหว่างการใช้จ่ายประโยชน์กับการอนุรักษ์ฟื้นฟู ซึ่งนับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ และในช่วงปี 2545-2548 เศรษฐกิจขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5.7 ต่อปี โดยในปี 2548 เศรษฐกิจไทยมีขนาดใหญ่เป็นลำดับที่ 20 จากจำนวน 192 ประเทศในโลก ประชาชนมีรายได้ต่อหัวปีละ 109,574 บาท และรายได้ต่อหัวที่คำนวณในรูปของกำลังซื้อที่แท้จริงของประชากรไทยเท่ากับ 8,542 เหรียญสหรัฐ สูงเป็นลำดับที่ 72 และสูงกว่ารายได้ต่อหัวเฉลี่ย 7,000 เหรียญสหรัฐ ของกลุ่มประเทศรายได้ระดับปานกลางด้วยกัน แต่ยังต่ำกว่ารายได้ต่อหัวเฉลี่ย 9,239 เหรียญสหรัฐ ของประชากรโลก (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549)

ผลของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2550-2554 จากการประเมินผลของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พบว่า ผลของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อยู่ในเกณฑ์ที่พอใช้ โดยที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจเริ่มเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2553 ร้อยละ 7.8 หลังจากชะลอตัวอย่างต่อเนื่องในปลายปี พ.ศ. 2549 จากร้อยละ 5.1 หดตัวลงเหลือร้อยละ 2.3 ในปี พ.ศ. 2552 ส่วนสัดส่วน การออมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่ลดลงอย่างต่อเนื่องจาก ร้อยละ 33.8 ในปี พ.ศ. 2550 เป็นร้อยละ 29.6 ในปี พ.ศ. 2552 สะท้อนว่าการออมในประเทศอาจมีไม่เพียงพอต่อความต้องการลงทุนในประเทศในอนาคต ส่วนสัดส่วนอุปสงค์ในประเทศต่อภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศลดลงเป็นร้อยละ 67.5 ในปี พ.ศ. 2553 จากร้อยละ 74.8 ในปี พ.ศ. 2552 รวมทั้งปัญหาหนี้สาธารณะที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอาจเป็นตัวบั่นทอนเสถียรภาพของเศรษฐกิจในอนาคต อย่างไรก็ตามด้านคุณภาพชีวิตของคนไทยดีขึ้น สัดส่วนความยากจนได้ลดลงจากร้อยละ 9.6 ในปี พ.ศ. 2549 เหลือร้อยละ 7.8 ในปี พ.ศ. 2553 และความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างคนจนกับคนรวยมีแนวโน้มดีขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554)

ผลของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2554-2559 จากการประเมินผลของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พบว่า ผลของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อยู่ในเกณฑ์ที่แย่มาก โดยการแข่งขันระหว่างประเทศในระยะหลังลดลงซึ่งสะท้อนมาที่ปริมาณการส่งออกรวมขยายตัวช้าลงจากร้อยละ 9.7 ต่อปีในช่วงปี พ.ศ. 2544-2549 เป็นเฉลี่ยร้อยละ 1.1 ในช่วงปี พ.ศ. 2555-2557 นี้การขยายตัวของผลิตภาพการผลิตรวมลดลงจากร้อยละ 3.32 ในช่วงปี พ.ศ. 2544-2549

เป็นเฉลี่ยร้อยละ 2.05 ในช่วงปี พ.ศ. 2555-2557 นอกจากนี้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นจุดแข็งของเศรษฐกิจไทยและเอื้ออำนวยต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเริ่มเป็นข้อจำกัดต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาวมากขึ้น โดยเฉพาะหนี้สาธารณะซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 37.9 ทำให้ความแข็งแกร่งด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจลดลง ซึ่งการลดลงของความแข็งแกร่งด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจะเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง การรองรับเงื่อนไขในระบบเศรษฐกิจโลก และการดำเนินนโยบายและการบริหารจัดการเศรษฐกิจในอนาคต (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559)

ภาพที่ 3-1 คือ แนวโน้มการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ย โดยการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยสูงที่สุดอยู่ในระหว่างปี พ.ศ. 2520-2524 (140%) และการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยต่ำที่สุดอยู่ในระหว่างปี พ.ศ. 2555-2559 (1.10%)



ภาพที่ 3-1 การขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ย (%) (จอมพล ถนอม กิตติขจร, 2510; 2515; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520-2559)

## สรุป

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอดีตช่วง ปี พ.ศ. 2504-2559 เมื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์จากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11 โดยอ้างอิงตามทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบัน สรุปได้ว่า ส่วนใหญ่เป็นการกำหนดยุทธศาสตร์สำหรับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยเฉพาะปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและปัญหาสังคมเท่านั้น อย่างไรก็ตามยังมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติที่มีความใกล้เคียงกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติตามทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบัน อยู่บ้างบางฉบับแต่ก็ยังไม่ได้นำองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติมาพิจารณา เช่น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-11 (พ.ศ. 2540-2559) โดยขาดการกำหนดองค์ประกอบยุทธศาสตร์ชาติ ได้แก่ ค่านิยมแห่งชาติ ความเชื่อแห่งชาติ จริยธรรมแห่งชาติ ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ การประเมินสถานการณ์ปัจจุบัน โดยการวิเคราะห์พลังอำนาจแห่งชาติ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ การกำหนดมหายุทธศาสตร์ (มีการกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ในลักษณะของวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 และฉบับที่ 11 แต่ก็ไม่ได้พิจารณาจากผลประโยชน์แห่งชาติ) การกำหนดนโยบายแห่งชาติที่ชัดเจน การทดสอบยุทธศาสตร์ และการประเมินความเสี่ยงของยุทธศาสตร์ เป็นต้น

นอกจากนี้ การใช้เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ส่วนใหญ่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ยังไม่มี การกำหนดอย่างชัดเจน โดยสรุปแล้วใช้พลังอำนาจแห่งชาติหลัก ๆ เพียง 3 ด้านเท่านั้น ได้แก่ กำลังอำนาจทางการเมือง กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ และกำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี



## บทที่ 4

### การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล

บทนี้เป็นการนำเสนอการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทย 20 ปี ของรัฐบาล ที่มีความเชื่อมโยงที่นำไปสู่การพัฒนาและบริหารประเทศในอนาคต อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศไทยนั้นเรื่องยุทธศาสตร์อาจถือได้ว่าเป็นวัฒนธรรมใหม่ และยังไม่ได้มีการศึกษากันในเชิงลึก ถึงแม้ว่าอาจจะมีการกล่าวถึงคำว่ายุทธศาสตร์ไว้ในตำรา และในบทความต่าง ๆ อยู่บ้างแต่ก็ไม่ได้ถูกกล่าวอธิบายไว้ได้อย่างชัดเจน รวมถึงในประเทศไทยยังไม่มีกรอบความรู้ทางด้านยุทธศาสตร์มาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมที่เป็นขั้นตอนที่ชัดเจน (โสภณ ศิริงาม, 2559) ดังนั้น เนื้อหาสาระที่เป็นผลการศึกษาในบทนี้เป็นการนำ “ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579” ของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติประจำปี พ.ศ. 2558 มาวิเคราะห์และสังเคราะห์สรุปเป็นเนื้อหาขององค์ความรู้ใหม่ เรื่อง “การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล” โดยอ้างอิงตามทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบัน และอธิบายในมุมมองทฤษฎีด้านยุทธศาสตร์โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ผู้รับผิดชอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ
2. ความเป็นมาของการจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี
3. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์
4. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์
5. ผลประโยชน์แห่งชาติ
6. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Ends)
7. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ (Ways)
8. สรุป

#### ผู้รับผิดชอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

ผู้รับผิดชอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติสำหรับการร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579 ซึ่งคณะรัฐมนตรีที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีมติ เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2558 ให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และให้เสนอร่างยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบสำหรับเป็นกรอบในการดำเนินงานในระยะที่ 2 ของรัฐบาล (ปี พ.ศ. 2558-2559)

และกรอบการปฏิรูปในระยะที่ 3 (ปี พ.ศ. 2560-2579) โดยคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้ แต่งตั้งคณะกรรมการ 2 คณะ คือ (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, 2558)

1. คณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป มีหน้าที่จัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี
2. คณะอนุกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามแนวทางปฏิรูปประเทศ มีหน้าที่จัดทำร่างแผนปฏิบัติการตามแนวทางการปฏิรูปประเทศ (Roadmap) ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี

### ความเป็นมาของการจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี

เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน และให้เสนอร่างยุทธศาสตร์ชาติให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อให้เป็นกรอบในการดำเนินงานของรัฐบาลในระยะที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2558-2559 และในระยะที่ 3 ระหว่างปี พ.ศ. 2560-2579 ซึ่งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูปจะใช้แนวทางที่กำหนดโดยคณะรัฐมนตรีในการจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และได้มีการนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ที่มาจากหลายภาคส่วน เพื่อมาสรุปเป็นข้อมูลอ้างอิงในการจัดร่างยุทธศาสตร์ชาติ และเพื่อนำเสนอร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ต่อที่ประชุมคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ได้แก่ ภาคราชการ ภาคเอกชน ภาคการเมือง นักวิชาการ ข้อคิดเห็นจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ และข้อคิดเห็นจากภาคประชาชน

หลังจากนั้นการดำเนินการขั้นต่อไป คือ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์จะนำเสนอร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และจะได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนที่จะนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และจะนำมาใช้เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางสำหรับการบริหารประเทศภายในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (ตุลาคม พ.ศ. 2559-กันยายน พ.ศ. 2564) รวมถึงนอกจากนี้หน่วยงานต่าง ๆ จะได้นำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนระยะ 5 ปี มาถ่ายทอดลงสู่แผนปฏิบัติการระดับกระทรวง และแผนพัฒนารายสาขา ในระหว่างที่กลไกการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อยู่ระหว่างการดำเนินการ

## การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์

สภาพแวดล้อมภายนอก

ผลการศึกษา พบว่า การร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579 ของ คณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูปได้มีการวิเคราะห์ถึงสภาพแวดล้อม ภายนอก โดยสามารถสรุปผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกได้ ดังนี้ (คณะกรรมการจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติ, 2558)

1. กระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกเป็นไปอย่างรวดเร็ว และหลายมิติ ทำให้ภูมิทัศน์ของโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ ไทย โดยเปลี่ยนจากระบบโครงสร้างเศรษฐกิจในระบบเกษตรแบบพึ่งตนเองมาเป็นระบบ โครงสร้างเศรษฐกิจที่พึ่งพาอุตสาหกรรมและการส่งออก

2. การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ของโลกได้ ทำให้เกิดภัยคุกคามด้านอื่น ๆ ที่ซับซ้อนขึ้น อาทิ การก่อการร้าย โรคระบาดเชื้อช้ำยาเสพติดข้ามชาติ และการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกที่รุนแรง ขึ้น โดยที่การก่อการร้ายจะยังเป็นภัยคุกคามของโลก และอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นปัญหาที่มี แนวโน้มขยายตัวมากขึ้น ตามกระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้มข้นขึ้น การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของผู้คน สินค้าและบริการ เงินทุน องค์กรความรู้ และเทคโนโลยีอย่างเสรี เอื้อให้สามารถประกอบอาชญากรรม ในรูปแบบใหม่ และช่องทางใหม่ ๆ

3. กระแสโลกาภิวัตน์ได้ทำให้ภูมิทัศน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของโลกเปลี่ยนแปลง จากเศรษฐกิจสังคมอุตสาหกรรม มุ่งสู่เศรษฐกิจสังคมดิจิทัล

4. กฎเกณฑ์และกฎระเบียบของสังคมโลก จึงมีความเข้มงวดมากขึ้น ทั้งในเรื่องการ ปลดปล่อยมลพิษ สิทธิมนุษยชน และกฎระเบียบทางการเงิน เป็นต้น

5. ผลพวงจากวิกฤติการณ์ในกลุ่มประเทศยูโร โซนที่ทำให้ระดับหนี้สาธารณะในประเทศ ต่าง ๆ เพิ่มสูงขึ้น และกลายเป็นความเสี่ยงต่อความยั่งยืนทางการคลัง ขณะที่จะมีผลพวงต่อเนื่องจาก การดำเนินมาตรการขยายปริมาณเงินขนาดใหญ่ในสหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น ซึ่งเป็นความเสี่ยง ให้เกิดภาวะเงินเฟ้อได้ เมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวเต็มที่ รวมทั้งอาจจะมีผลพวงของการเคลื่อนย้าย เงินทุนระหว่างประเทศ

6. การพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เข้าสู่จุดอิ่มตัวมากขึ้น ขณะที่การพัฒนา เทคโนโลยีใหม่ที่จะช่วยให้ประสิทธิภาพการผลิตของโลกเพิ่มขึ้นในระดับใหญ่ และเป็นวงกว้าง ที่เคยเกิดขึ้นในช่วงการปฏิวัติอุตสาหกรรมยังไม่มีแนวโน้มการพัฒนาที่ชัดเจน

7. ภายใต้อาณัติที่ตลาดโลกขยายตัวซ้ำแต่ประเทศต่าง ๆ ขยายกำลังการผลิต เพื่อยกระดับศักยภาพการผลิต การแข่งขันในตลาดโลกจะมีความรุนแรงขึ้น

8. การปรับคูลอำนาจของสหรัฐอเมริกา เพื่อพยายามคงบทบาทผู้นำโลก และเพื่อคูลแห่งอำนาจกับจีนและรัสเซียที่เพิ่มมากขึ้นในเอเชียและยุโรปนั้น มีผลทำให้บรรยากาศด้านความมั่นคงของโลกในช่วงปี พ.ศ. 2560-2579 มีลักษณะผสมผสานกัน ทั้งความร่วมมือ และความขัดแย้งโดยขึ้นอยู่กับปัจจัยผลประโยชน์แห่งชาติ

9. การบรรจบกันของเทคโนโลยีก้าวหน้า อุตสาหกรรม และผลิตภัณฑ์ ภายใต้เงื่อนไขที่กดดันให้ต้องมีความสอดคล้อง กับแนวคิดสีเขียว และในขณะเดียวกัน เทคโนโลยีก็จะมีส่วนสำคัญในการแก้ปัญหาการลดลงของทรัพยากรต่าง ๆ รวมทั้งน้ำมัน ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาต้องเผชิญกับภาวะที่ปริมาณลดลง ราคาแพงขึ้น และข้อจำกัดในด้านโควตาน้ำมัน

10. ความเสี่ยงสำคัญจากการเข้าสู่สังคมสูงวัย และภาวะภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงผันผวน และภาวะโลกร้อน ทั้งนี้โครงสร้างประชากรที่เข้าสู่สังคมสูงวัย แม้จะส่งผลให้เกิดโอกาสทางธุรกิจใหม่ ๆ แต่มีความเสี่ยงให้เกิดการแข่งขันแรงงานและเงินทุน รวมทั้งมีแรงกดดันต่อการใช้จ่ายงบประมาณด้านสวัสดิการและสาธารณสุขที่เพิ่มขึ้นในหลาย ๆ ประเทศกลายเป็นความเสี่ยงด้านการคลังที่สำคัญ สำหรับภาวะโลกร้อน และการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศที่ผันผวนก่อให้เกิดภัยธรรมชาติที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นนั้น

สภาพแวดล้อมภายใน

ผลการศึกษา พบว่า การร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579 ของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูปได้มีการวิเคราะห์ถึงสภาพแวดล้อมภายนอก โดยสามารถสรุปผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในได้ ดังนี้ (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, 2558)

1. จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น จะส่งผลให้ความเป็นเมืองที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง และความพยายามในการกระจายความเจริญ รวมถึงการพัฒนาให้มีความทั่วถึงมากขึ้น ทำให้เกิดข้อกำหนดของรูปแบบ และกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการใช้พื้นที่ และความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ภายใต้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การยึดถือหลักการบริหารจัดการที่ดี ทั้งในภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน การใช้ระบอบประชาธิปไตย และการปฏิบัติให้เป็นไปตามสิทธิมนุษยชนจะเข้มข้นมากขึ้น

2. ประเทศไทยมีฐานการผลิตและบริการหลากหลายมากขึ้น มีฐานการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมใหญ่มากขึ้น หลายสาขาการผลิตและบริการสามารถแข่งขัน และมีส่วนแบ่งในตลาดโลกที่สูงขึ้น และสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศในระดับสูง อาทิ กลุ่มยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า อุตสาหกรรมอาหาร สินค้าเกษตร การท่องเที่ยว และบริการด้านสุขภาพ

3. การจ้างงานเพิ่มขึ้นเป็น 38.1 ล้านคนจากประชากร วัยแรงงาน 38.6 ล้านคน อัตราการว่างงานเฉลี่ยไม่ถึงร้อยละ 1 ปัญหาความยากจน จึงลดลงตามลำดับจากร้อยละ 20.0 ในปี พ.ศ. 2550 เป็นร้อยละ 10.9 ในปี พ.ศ. 2556

4. คุณภาพชีวิตดีขึ้นในทุกระดับ โอกาสการได้รับการศึกษา บริการสาธารณสุข บริการสาธารณสุขและโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ และการคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ รวมถึงการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ มีความครอบคลุมและมีคุณภาพดีขึ้นตามลำดับ

5. ประเทศไทยก็มีความเป็นสากลมากขึ้น ความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับนานาชาติ ทั้งในรูปของทวิภาคี และพหุภาคี เพื่อเป็นกลไกและช่องทางในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศก็มีความก้าวหน้าไปมาก รวมทั้งกรอบความร่วมมือที่ช่วยทำให้ประเทศไทยสามารถยกระดับมาตรฐานต่าง ๆ ไปสู่ระดับสากลก็มีความคืบหน้ามากขึ้น

6. ภาครัฐ และภาคเอกชนปรับตัวในการบริหารความเสี่ยง และสร้างภูมิคุ้มกัน ให้ดีขึ้น ตามแนวคิดการบริหารจัดการที่ดี อันได้แก่ การดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้อย่างเป็นระบบดีขึ้น

7. ภาครัฐมีการกำกับดูแลวินัยทางการเงินการคลังที่กำหนดกรอบของความยั่งยืนทางการคลังเป็นแนวปฏิบัติที่ดีขึ้น ฐานะการคลังมีความมั่นคงมากขึ้น ฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศอยู่ในระดับสูง มีการปรับปรุงในเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบมากขึ้น สร้างความเป็นธรรมให้กับกลุ่มต่าง ๆ สามารถคุ้มครองผู้บริโภค และประชาชนจากการถูกเอารัดเอาเปรียบได้ดีขึ้น ช่วยสร้างบรรยากาศของการแข่งขันในตลาด และสนับสนุนให้การดำเนินธุรกิจในประเทศไทยมีความสะดวกคล่องตัวมากขึ้น

8. โครงสร้างประชากรสูงอายุมากขึ้นตามลำดับ แต่คุณภาพคนโดยเฉลี่ยยังต่ำและการออมไม่เพียงพอ ขาดแคลนแรงงานทั้งในกลุ่มทักษะฝีมือสูง และกลุ่มทักษะฝีมือ ระดับล่าง ผลผลิตภาพแรงงาน โดยเฉลี่ยยังต่ำ

9. ระบบเศรษฐกิจมีผลผลิตการผลิตรวมต่ำต้องอาศัยการเพิ่มปริมาณเป็นแรงขับเคลื่อนหลัก ขณะที่โครงสร้างเศรษฐกิจมีส่วนภาคการค้าระหว่างประเทศต่อขนาดของเศรษฐกิจสูงกว่าเศรษฐกิจภายในประเทศมาก จึงมีความอ่อนไหว และผันผวนตามปัจจัยภายนอก

10. การลดลงของประชากรไทยในระยะ 10-15 ปี ข้างหน้านี้จะทำให้ขนาดของตลาดในประเทศขยายตัวช้าลง เงื่อนไขดังกล่าวเป็นความเสี่ยงสำหรับอนาคตของเศรษฐกิจไทยในระยะยาว หากประเทศไทยไม่เร่งปรับโครงสร้าง เพื่อแก้ปัญหาจุดอ่อนและเสริมจุดแข็งให้สัมฤทธิ์ผล

11. การพัฒนาการผลิตในภาคการเกษตรล่าช้ากว่าการพัฒนาการผลิตในด้านอื่น ๆ ที่อาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ จึงเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ระหว่างภาคการเกษตรกับ

ภาคอุตสาหกรรม ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ระหว่างสังคมในเมืองและชนบท ปัญหาความยากจนกระจุกตัวในกลุ่มเกษตรกรรายย่อยและในภาคชนบท รวมถึงฐานการผลิตเกษตร และบริการมีผลิตภาพการผลิตต่ำ โดยที่การใช้องค์ความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรม เพื่อการเพิ่มมูลค่า ยังมีน้อย การลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาอย่างไม่เพียงพอ การวิจัยที่ดำเนินการไปแล้วไม่ถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ และสังคมได้อย่างคุ้มค่า

12. การพัฒนานวัตกรรมมีน้อย สำหรับการดำเนินงาน และการบริหารจัดการภาครัฐก็ยังคงขาดการบูรณาการจึงสิ้นเปลืองงบประมาณ การดำเนินงานเพื่อพัฒนามักขาดความต่อเนื่อง ประสิทธิภาพต่ำ ขาดความโปร่งใส และขาดความรับผิดชอบ รวมถึงปัญหาคอร์รัปชันมีเป็นวงกว้าง

13. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ รวมทั้งการบริหารจัดการน้ำ ยังไม่เป็นระบบ โครงข่ายที่สมบูรณ์และล่าช้า การบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิผล และกฎระเบียบต่าง ๆ ล้าสมัยไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลง

14. คนไทยยังมีปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม ไม่เคารพสิทธิผู้อื่น และไม่ยึดผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ขณะที่ความเหลื่อมล้ำ และความแตกแยกในสังคมไทย ยังเป็นปัญหาที่ทำหายนามาก รวมทั้งปัญหาในด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่เผชิญกับภาวะขยะล้นเมือง และสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงในทุกด้าน

15. การเผชิญกับข้อจำกัดด้านทรัพยากร ทั้งด้านแรงงาน และทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีนัยสำคัญต่อต้นทุนการผลิต และสภาพแวดล้อมความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากนั้นปัญหาความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ มีนัยสำคัญต่อการสร้างความสามัคคีสมานฉันท์ในสังคม ข้อจำกัดต่อการยกระดับศักยภาพทุนมนุษย์ ความอ่อนแอของการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ทำให้จำเป็นต้องเร่งปฏิรูประบบราชการ และการเมืองเพื่อให้เกิดการบริหารราชการที่ดี

16. การบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพ และความโปร่งใสดังกล่าว จะส่งผลให้ประเทศไทยยังต้องเผชิญกับแรงกดดัน และความเสียหายมากขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่กระแสโลกาภิวัตน์เข้มข้นขึ้น เป็นโลกไร้พรมแดนอย่างแท้จริง โดยที่การเคลื่อนย้ายของผู้คน สินค้าและบริการ เงินทุน องค์ความรู้ เทคโนโลยี ข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ เป็นไปอย่างเสรี ส่งผลให้การแข่งขันในตลาดโลกรุนแรงขึ้น

### วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์

ผลการศึกษา พบว่า ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ของประเทศในระยะยาว การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร จึงให้ความสำคัญกับนโยบายพรรคการเมือง หรือนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลก็ทำให้

การดำเนินนโยบาย ขาดความต่อเนื่อง ถือเป็นโอกาสเสียโอกาส และสิ้นเปลืองทรัพยากรของประเทศ ดังนั้น ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวจึงได้มีการกำหนดควมวิสัยทัศน์ไว้ ดังนี้ (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, 2558)

“ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยกำหนดเป็นคตินัยประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน”

### ผลประโยชน์แห่งชาติ

ผลประโยชน์แห่งชาติ ได้แก่ การมีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ การดำรงอยู่อย่างมั่นคง ยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติ การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ การอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุข เป็นปึกแผ่นมีความมั่นคงทางสังคมท่ามกลางพหุสังคม และการมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความเจริญเติบโตของชาติ ความเป็นธรรมและความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางพลังงาน และอาหาร ความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อมระหว่างประเทศ และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติประสานสอดคล้องกัน ด้านความมั่นคงในประชาคมอาเซียนและประชาคมโลก อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี ไม่เป็นภาระของโลกและสามารถเกื้อกูลประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, 2558)

### จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์

ผลการศึกษา พบว่า ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579 มีจุดมุ่งหมายเชิงยุทธศาสตร์ ดังนี้ (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, 2558)

1. เพื่อเป็นการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ให้มีเป้าหมายการพัฒนาในระยะยาว และเพื่อเป็นการกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบที่จะต้องขับเคลื่อนประเทศไปสู่เป้าหมายที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน และเป็นเอกภาพ
2. เพื่อให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเหมาะสมกับบริบทใหม่ของโลก มีการยืดหยุ่นปรับตัวได้เร็ว สามารถรับมือกับความเสี่ยง และภัยคุกคามแบบใหม่ได้ และสามารถอาศัยโอกาสจากการเปลี่ยนแปลงบริบทโลกมาสร้างประโยชน์สุขให้กับคนในชาติได้

## หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์

ผลการศึกษา พบว่า เป็นการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาว เพื่อถ่ายทอดแนวทางการพัฒนาสู่การปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลาอย่างต่อเนื่อง และมีการบูรณาการ และสร้างความเข้าใจถึงอนาคตของประเทศไทยร่วมกัน และเกิดการรวมพลังของทุกภาคส่วนในสังคม ทั้งประชาชน เอกชน ประชาสังคม ในการขับเคลื่อนการพัฒนา เพื่อการสร้างและรักษาไว้ ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติและบรรลุลวิสัยทัศน์ เพื่อให้ประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขัน มีรายได้สูงอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว คนไทยมีความสุข อยู่ดี กินดี สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่จะใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาในระยะ 20 ปี จำนวน 3 ยุทธศาสตร์หลัก คือ 1. ยุทธศาสตร์ความมั่นคง 2. ยุทธศาสตร์ความมั่งคั่ง และ 3. ยุทธศาสตร์ความยั่งยืน และถ่ายทอดมาเป็นยุทธศาสตร์ย่อยจำนวน 6 ยุทธศาสตร์ที่เป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ของ 3 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ 1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง 2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน 4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม 5. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ 6. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, 2558) โดยมีรายละเอียดหนทางปฏิบัติยุทธศาสตร์ ดังนี้

### 1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1. การส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศด้านความมั่นคง โดยการสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือด้านความมั่นคงในกลุ่มนานาประเทศ 2. การปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยการสร้างจิตสำนึกของคนในชาติให้มีความหวงแหนและธำรงรักษาสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ 3. การสร้างสังคมมีความสมานฉันท์ โดยเสริมสร้างความปรองดองของคนในชาติและมีกลไกในการตรวจสอบและพัฒนาภาคการเมือง 4. การสร้างความพร้อมต่อการรับมือภัยคุกคามทางทหาร โดยการพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศ และ 5. การส่งเสริมให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยการป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยกระบวนการสันติสุขแนวทางสันติวิธีและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่บนพื้นฐานความแตกต่างทางอัตลักษณ์และชาติพันธุ์ (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, 2558)



## 2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1. การส่งเสริมด้านการวิจัยและพัฒนา 2. การพัฒนาผลิตภาพแรงงาน 3. การส่งเสริมผู้ประกอบการที่เข้มแข็งและพาณิชย์ดิจิทัล 4. การลงทุน โครงสร้างพื้นฐาน และ 5. การปรับโครงสร้างการผลิต โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

การส่งเสริมด้านการวิจัยและพัฒนา เป็นการพัฒนาระดับแวดล้อมของการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม ทั้งด้านการลงทุนในการวิจัยและพัฒนา ด้านบุคลากรวิจัย ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และด้านการบริหารจัดการ รวมทั้งสนับสนุนและผลักดันให้ผู้ประกอบการมีบทบาทหลักด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม ตลอดจนผลักดันงานวิจัยและพัฒนาให้ใช้ประโยชน์อย่างแท้จริงทั้งเชิงพาณิชย์และสาธารณะ โดยให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

2.1 การพัฒนาผลิตภาพแรงงาน เป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนากำลังคนและแรงงานให้มีทักษะความรู้และสมรรถนะที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและรองรับการเปิดเสรีของประชาคมอาเซียน โดยยกระดับและพัฒนาสมรรถนะแรงงานไทยด้วยเทคโนโลยี เร่งรัดให้แรงงานทั้งระบบมีการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานเพื่อสามารถแข่งขันในตลาดแรงงานได้ สนับสนุนให้แรงงานและปัจจัยการผลิตมีความยืดหยุ่นในการเคลื่อนย้ายระหว่างสาขาการผลิตและระหว่างพื้นที่การผลิต เพื่อให้แรงงานสามารถเคลื่อนย้ายไปสู่สาขาการผลิตที่มีผลิตภาพการผลิตสูงสุด และสนับสนุนให้ผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมและบริการจัดทำกรอบคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานฝีมือแรงงานให้เป็นมาตรฐานที่เชื่อมโยงกันเพื่อยกระดับทักษะของแรงงานไทย (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

2.2 การส่งเสริมผู้ประกอบการที่เข้มแข็งและพาณิชย์ดิจิทัล เป็นการพัฒนาขีดความสามารถของผู้ประกอบการให้มีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวและดำเนินธุรกิจท่ามกลางการดำเนินนโยบายและมาตรการการกีดกันทางการค้าในรูปแบบต่างๆ เพิ่มสัดส่วนความเป็นเจ้าของของคนไทยและสนับสนุนให้มีการขยายตลาดที่มีแบรนด์สินค้าและช่องทางการตลาดที่เป็นของตนเองมากขึ้น ตลอดจนพัฒนาต่อยอดอุตสาหกรรมและบริการเพื่อเข้าสู่การเป็นศูนย์กลางการผลิตบริการและอุตสาหกรรมดิจิทัล (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

2.3 การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน เป็นการเร่งลงทุนและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งเพื่อเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจในประเทศและต่างประเทศ ทั้งการพัฒนาและปรับปรุงโครงข่ายรถไฟให้เป็นโครงข่ายหลักในการเดินทางและขนส่งของประเทศ พัฒนาโครงข่ายระบบขนส่งสาธารณะและโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ขยายขีดความสามารถ

ของท่าอากาศยานหลักของประเทศ พัฒนาท่าเรือที่มีศักยภาพให้เป็นท่าเรืออิเล็กทรอนิกส์เต็มรูปแบบ รวมทั้งพัฒนาและปรับปรุงระบบโทรคมนาคมของประเทศ ตลอดจนสนับสนุนการพัฒนา ด้านอุตสาหกรรมที่เกิดจากการลงทุนด้าน โครงสร้างพื้นฐาน เช่น อุตสาหกรรมซ่อมบำรุงและ ผลิตชิ้นส่วนอากาศยาน และอุตสาหกรรมระบบราง เป็นต้น เพื่อสร้าง โอกาสทางเศรษฐกิจให้กับ ประเทศในการเป็นฐานการผลิตในภูมิภาคอาเซียน (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

2.4 การปรับโครงสร้างการผลิต เป็นการปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตร โดย การปรับเปลี่ยนจากการผลิตสินค้าเกษตรขั้นปฐมเป็นสินค้าเกษตรแปรรูปที่มีมูลค่าสูงมีคุณภาพและ มาตรฐานสากล สามารถสร้างความเชื่อมโยงทางด้านวัตถุดิบกับประเทศเพื่อนบ้านและลดระดับ การผลิตสินค้าขั้นปฐมที่สูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขัน ลงสู่ระดับที่จำเป็นสำหรับการสร้าง ความมั่นคงทางด้านอาหารและพลังงาน จัดระบบการผลิตให้สอดคล้องกับศักยภาพพื้นที่และ ความต้องการของตลาดตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำทั้งด้านกายภาพและเศรษฐกิจ รวมทั้งส่งเสริม การรวมกลุ่มทางการเกษตรจากกิจการเจ้าของคนเดียวเป็นการประกอบการในลักษณะสหกรณ์ ห้างหุ้นส่วน และบริษัทเพื่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด (Economies of scale) พิจารณาพันธุ์พืช ที่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่และแหล่งน้ำ ใช้เทคโนโลยีการผลิตในระดับที่เหมาะสม ใช้กลไก ตลาดในการป้องกันความเสี่ยง ตลอดจนส่งเสริมและเร่งขยายผลแนวคิดการทำเกษตรตามหลัก ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และระบบเกษตรกรรมยั่งยืน (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ, 2558)

รวมถึงการปรับ โครงสร้างการผลิตภาคบริการ โดยเร่งพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง ให้เกิดความเชื่อมโยงกันเป็น โครงข่ายทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ เร่งพัฒนาท่าเทียบเรือ ขนาดใหญ่เพื่อรองรับการเติบโตของการท่องเที่ยวทางทะเล ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการท่องเที่ยวให้ครอบคลุมและทันสมัยทั้งการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการท่องเที่ยวและ ส่งเสริมการท่องเที่ยวและกำหนดและจัดทำกฎหมายเพื่อยกระดับมาตรฐานการท่องเที่ยวของไทย สู่สากลและรองรับการพัฒนาการท่องเที่ยวให้สามารถแข่งขันได้ในระดับนานาชาติ รวมทั้งส่งเสริม การพัฒนาเชิงพื้นที่ในลักษณะกลุ่มคลัสเตอร์ท่องเที่ยว โดยสนับสนุนการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ของพื้นที่ที่มีความเชื่อมโยงทั้งทางกายภาพ วิถีชีวิตหรือวัฒนธรรมท้องถิ่นและกิจกรรมการ ท่องเที่ยว ตลอดจนส่งเสริมการสร้างเชื่อมโยงด้านการท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียน ทั้งประเทศ ที่มีพรมแดนติดกันและประเทศที่มี โครงข่ายคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงกันเพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบ องค์กรรวมทั้งระบบ และการพัฒนาต่อยอดอุตสาหกรรมอนาคตเพื่อเป็นแหล่งการถ่ายเทเทคโนโลยี เชื่อมโยงการผลิตกับอุตสาหกรรมที่เป็นฐานรายได้ประเทศ และเป็นกลไกการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

ไทยให้เข้าสู่การเป็นศูนย์กลางการผลิตและบริการทั้งในระดับอนุภูมิภาคและในภูมิภาคอาเซียน (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

นอกจากนี้ ยังจะต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุนการขยายตัวด้านการค้าการลงทุน เช่น โลจิสติกส์และพลังงาน รวมทั้งปัจจัยสนับสนุนการลงทุนอื่น ๆ เช่น ลดอุปสรรคการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ เป็นต้น ส่งเสริมการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้ทั้งภาคการผลิต การตลาด การบริหารจัดการการเงิน และโลจิสติกส์ เชื่อมโยงเศรษฐกิจดิจิทัลในการอำนวยความสะดวกทางการค้าการลงทุนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และสนับสนุนการลงทุนเพื่อสร้างเศรษฐกิจและสังคมแห่งปัญญาและการเรียนรู้ มุ่งเน้นการพัฒนาธุรกิจเชิงสร้างสรรค์ การลงทุนที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การประหยัดพลังงานและการใช้พลังงานทดแทน การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาเชิงพาณิชย์ การจัดตั้งสำนักงานใหญ่ข้ามประเทศ บริษัทการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งการให้ความสำคัญเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมและการตอบแทนสู่สังคมขององค์กร และกิจการเพื่อสังคม (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

### 3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทุนมนุษย์

ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทุนมนุษย์มีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1. การพัฒนาศักยภาพคนในทุกช่วงวัยให้สนับสนุนการเจริญเติบโตของประเทศ 2. การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ให้มีคุณภาพ เท่าเทียมและทั่วถึง 3. การพัฒนาด้านสุขภาพ และ 4. การสร้างสภาพแวดล้อมและนวัตกรรมที่เอื้อต่อการดำรงชีพในสังคมสูงวัย โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

3.1 การพัฒนาศักยภาพคนในทุกช่วงวัยให้สนับสนุนการเจริญเติบโตของประเทศ เป็นการพัฒนาไปตามช่วงวัย กล่าวคือ ช่วงวัยเด็กตั้งแต่แรกเกิดให้มีพัฒนาการที่สมวัยในทุกด้าน วัยเรียน วัยรุ่นให้มีทักษะการเรียนรู้ ทักษะชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นภายใต้บริบทสังคมที่เป็นพหุวัฒนธรรม วัยแรงงานให้มีการพัฒนาระดับสมรรถนะฝีมือแรงงานเพื่อสร้างผลิตภาพเพิ่มให้กับประเทศ วัยผู้สูงอายุให้มีการทำงานที่เหมาะสมตามศักยภาพและประสบการณ์ มีรายได้ในการดำรงชีวิต มีการสร้างเสริมและฟื้นฟูสุขภาพเพื่อป้องกันหรือชะลอความทุพพลภาพและโรคเรื้อรังต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดภาระแก่บุคคลอื่น ๆ ครอบครัว และระบบบริการสุขภาพ (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

3.2 การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ให้มีคุณภาพ เท่าเทียมและทั่วถึง เป็นการดำเนินการ 4 ส่วน ได้แก่ 1. ปฏิรูประบบบริหารจัดการทางการศึกษา โดยปรับระบบบริหารจัดการการศึกษาใหม่เพื่อสร้างความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ (Accountability) 2. ปฏิรูประบบการคลัง

ด้านการศึกษา เพื่อเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพการจัดการศึกษาโดยการจัดสรรงบประมาณตรงสู่ผู้เรียน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนในการจัดการศึกษา 3. พัฒนาคุณภาพครูทั้งระบบ ตั้งแต่กระบวนการผลิต สรรหา และการคัดเลือกให้ได้คนดีคนเก่ง รวมทั้งระบบการประเมินและรับรองคุณภาพที่เน้นผลลัพธ์จากตัวผู้เรียน และ 4. ปฏิรูประบบการเรียนรู้ โดยมุ่งจัดการเรียนรู้เพื่อสร้างสมรรถนะกำลังคนทั้งระบบการศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมศึกษาจนถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิต พัฒนาสื่อเพื่อการเรียนรู้ ปรับหลักสูตรและผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและความต้องการของตลาด การวิจัยและการใช้เทคโนโลยีและสื่อเพื่อการเรียนรู้ (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

3.3 การพัฒนาด้านสุขภาพ เป็นการส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการแพทย์เพื่อรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุทั้งในด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพและที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุยกระดับการบริหารจัดการระบบสุขภาพเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความยั่งยืนในระยะยาว โดยพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารทรัพยากรด้านสาธารณสุข บูรณาการระบบหลักประกันสุขภาพภาครัฐให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากร และส่งเสริมการอภิบาลระบบสุขภาพในรูปแบบเครือข่ายที่มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน พัฒนาศักยภาพของประเทศไทยสู่การเป็นศูนย์กลางสุขภาพนานาชาติทั้งในด้านศูนย์กลางบริการสุขภาพ (Medical service hub) ศูนย์กลางบริการเพื่อส่งเสริมสุขภาพ (Wellness hub) ศูนย์กลางยาและผลิตภัณฑ์เพื่อสุขภาพ (Product hub) และศูนย์กลางบริการวิชาการและงานวิจัย (Academic hub) เพื่อนำรายได้กลับมาใช้ยกระดับคุณภาพบริการสาธารณสุขภายในประเทศรวมทั้งส่งเสริมการให้ความสำคัญกับมิติสุขภาพในทุกนโยบายสาธารณะ (Health in all policies) เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายของทุกภาคส่วนตระหนักถึงผลกระทบของนโยบายสาธารณะที่มีต่อสุขภาพของประชาชน (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

3.4 การสร้างสภาพแวดล้อมและนวัตกรรมที่เอื้อต่อการดำรงชีพในสังคมสูงวัย เป็นการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและความจำเป็นทางกายภาพให้เหมาะกับวัย และการพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุในรูปแบบที่หลากหลายทั้งในด้านการจัดบริการสุขภาพและสวัสดิการสังคมอย่างบูรณาการ โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งพัฒนาชุมชนที่มีศักยภาพและความพร้อมให้เป็นต้นแบบของการดูแลผู้สูงอายุเพื่อขยายผลไปสู่ชุมชนอื่น ตลอดจนการพัฒนานวัตกรรมในการใช้ชีวิตประจำวันสำหรับผู้สูงอายุ (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

#### 4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม

ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม มีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1. การยกระดับรายได้และสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพ 2. การจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิขั้นพื้นฐาน และเน้นการสร้างภูมิคุ้มกันระดับปัจเจกบุคคล 3. การสร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงทรัพยากร 4. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค 5. การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกของเมือง 6. การพัฒนาด้านการขนส่งและโลจิสติกส์เชื่อมโยงกับเพื่อนบ้าน และ 7. การส่งเสริมการลงทุน การค้าชายแดน และการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

4.1 การยกระดับรายได้และสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพ เป็นการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน โดยสนับสนุนให้แรงงานมีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้และพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานอย่างมีมาตรฐาน ปรับโครงสร้างค่าจ้างแรงงานให้ชัดเจนและสะท้อนทักษะฝีมือแรงงานอย่างแท้จริง เร่งผลักดันให้การใช้ระบบมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานฝีมือแรงงานในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ เพิ่มผลิตภาพทางการผลิตของเกษตรกรรายย่อย โดยสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาและการผลิตทางการเกษตรที่สอดคล้องกับพื้นที่ สร้างหลักประกันรายได้แทนการอุดหนุนด้านราคาสินค้าเกษตร ลดต้นทุนทางการเกษตรโดยสนับสนุนปัจจัยการผลิต (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

4.2 การจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิขั้นพื้นฐาน และเน้นการสร้างภูมิคุ้มกันระดับปัจเจกบุคคล เป็นการดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้แก่ 1. พัฒนาระบบบริการสาธารณะให้มีคุณภาพและมีช่องทางการเข้าถึงอย่างหลากหลาย โดยเฉพาะระบบบริการสาธารณสุขและการศึกษาขั้นพื้นฐาน สวัสดิการสังคม และกระบวนการยุติธรรม 2. สนับสนุนการจัดหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและการเข้าถึงระบบสาธารณสุขปกศ กำหนดเป็นนโยบายที่อยู่อาศัยแห่งชาติและเมืองนำอยู่ พัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยแก้ปัญหาชุมชนแออัดในเมือง โดยดำเนินการร่วมกับภาคธุรกิจเอกชน และ 3. การจัดรูปแบบสวัสดิการพื้นฐานที่จำเป็นและเหมาะสมตามกลุ่มเป้าหมาย (Customized welfare) ที่คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน โดยมีแนวทางการรับภาระค่าใช้จ่ายร่วมกัน (Cost sharing) (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

4.3 การสร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงทรัพยากร เป็นการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร สนับสนุนให้เกษตรกรรายย่อยที่ไร้ที่ดินทำกินและยากจน ได้มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีสิทธิทำกินในที่ดินปฏิรูประบบการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบและเข้าถึงพื้นที่เป้าหมายได้อย่างแท้จริง ด้วยการผลักดันพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ และบูรณาการแผนงานและงบประมาณร่วมกันของ

หน่วยงาน และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม รวมทั้งปรับโครงสร้างภาษีที่เป็นธรรม เช่น ภาษีที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง ภาษีมรดก และภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

4.4 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค เป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมโดยการเสริมศักยภาพและความเข้มแข็งด้านกฎหมายให้แก่ ประชาชน รวมทั้งการปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมายเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ เช่น กฎหมายป่าชุมชนกฎหมายภาษีมรดก กฎหมายที่ดิน เป็นต้น (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

4.5 การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกของเมือง เป็นการเตรียมความพร้อมรองรับความเป็นเมือง ทั้งด้านการบริหารจัดการด้านผังเมือง ด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ระบบคมนาคมขนส่ง ระบบบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ระบบการศึกษาและระบบสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน มีคุณภาพ และเพียงพอต่อความต้องการของคนในเมือง รวมทั้งเสริมสร้างความสามารถในการบริหารจัดการเมืองตามระดับการพัฒนา (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

4.6 การพัฒนาด้านการขนส่งและโลจิสติกส์เชื่อมโยงกับเพื่อนบ้าน เป็นการส่งเสริมและเร่งรัดการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการ โลจิสติกส์ของประเทศเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศทั้งด้านการค้า การลงทุน และการบริการ โดยคำนึงถึงการเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Green logistics) สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือในห่วงโซ่อุปทาน และปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ รวมทั้งปรับลดกระบวนการทำงานด้านอำนวยความสะดวกทางการค้า ขนส่ง และโลจิสติกส์ให้มีความสะดวกและมีประสิทธิภาพต่อภาคธุรกิจอย่างแท้จริง (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

4.7 การส่งเสริมการลงทุน การค้าชายแดน และการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เป็นการให้ความสำคัญกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนและการค้าชายแดนเพื่อดึงดูดให้นักลงทุนในภูมิภาคเข้ามาลงทุนในไทยและประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งส่งเสริมการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน โดยให้ความสำคัญกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมการลงทุน และสิทธิประโยชน์ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และการให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกด้านการค้าชายแดนและการผ่านแดนระหว่างไทยกับประเทศในภูมิภาคมากขึ้น (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

5. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม  
 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1. การรักษาทุนทางธรรมชาติเพื่อการเติบโตสีเขียว 2. การส่งเสริมการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 3. การส่งเสริมการผลิต การลงทุน และการสร้างงานสีเขียว 4. การจัดการมลพิษและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 5. การพัฒนาความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และ 6. การเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

5.1 การรักษาทุนทางธรรมชาติเพื่อการเติบโตสีเขียว เป็นการใช้จ่ายจากทุนธรรมชาติโดยคำนึงถึงขีดจำกัดและศักยภาพในการฟื้นตัว ปกป้องรักษาทรัพยากรป่าไม้ โดยสนธิกำลังของทุกภาคส่วนนาระบบสารสนเทศมาใช้เพื่อการบริหารจัดการ บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม เพิ่มพื้นที่ป่าไม้โดยส่งเสริมการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจระยะยาว อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม รวมทั้งผลักดันแนวทางการประเมินมูลค่าของระบบนิเวศและการสร้างรายได้จากการอนุรักษ์ จัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ กระจายการถือครองที่ดิน จัดทำฐานข้อมูลที่ดินเพื่อการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า กำหนดเพดานการถือครองที่ดินที่เหมาะสม และกำหนดมาตรการป้องกันการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ บริหารจัดการน้ำให้เกิดความยั่งยืน บูรณาการระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นระบบ สร้างศูนย์ข้อมูลทรัพยากรน้ำ จัดตั้งองค์กรบริหารจัดการน้ำในระดับพื้นที่ เช่น คณะกรรมการลุ่มน้ำ และองค์กรผู้ใช้น้ำ กลุ่มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ลดความขัดแย้งเชิงนโยบายระหว่างการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การท่องเที่ยว การประมง และวิถีชีวิตของชุมชนบริหารจัดการแร่โดยกำหนดปริมาณที่เหมาะสมในการนำแร่มาใช้ประโยชน์ คำนึงถึงความจำเป็นและมูลค่าในอนาคต บังคับใช้มาตรการควบคุมผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ที่ก่อมลพิษต่อสภาพแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

5.2 การส่งเสริมการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นการสร้างระบบหมุนเวียนวัสดุที่ใช้แล้วที่มีประสิทธิภาพขับเคลื่อนสู่ Zero Waste Society ผ่านมาตรการต่าง ๆ เช่น การปฏิรูประบบภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อสิ่งแวดล้อม การศึกษาเพื่อสิ่งแวดล้อม มาตรฐานและฉลากสินค้า เป็นต้น (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

5.3 การส่งเสริมการผลิต การลงทุน และการสร้างงานสีเขียว เป็นการยกระดับประเทศสู่เศรษฐกิจและสังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พัฒนาคัลเลคเตอร์อุตสาหกรรมสีเขียว

ส่งเสริมผู้ประกอบการให้สามารถปรับระบบห่วงโซ่อุปทานหรือห่วงโซ่มูลค่าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green supply chain/ Green value chain) ส่งเสริมการทำการเกษตรกรรมยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมภาคบริการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย เพื่อให้ประเทศไทยมีศักยภาพให้มีบทบาทมากขึ้นในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

5.4 การจัดการมลพิษและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นการเร่งรัดการควบคุมมลพิษทั้งทางอากาศ ขยะ น้ำเสีย และของเสียอันตราย ที่เกิดจากการผลิตและบริโภค เพื่อสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชน เร่งรัดแก้ไขปัญหาการจัดการขยะเป็นลำดับแรก โดยส่งเสริมให้เกิดกลไกการคัดแยกขยะเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ให้มากที่สุด เร่งกำจัดขยะมูลฝอยตกค้างสะสมในสถานที่กำจัดในพื้นที่วิกฤต สร้างรูปแบบการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายที่เหมาะสม เน้นการแปรรูปเป็นพลังงาน สร้างวินัยของคนในชาติมุ่งสู่การจัดการที่ยั่งยืน โดยให้ความรู้แก่ประชาชน และการบังคับใช้กฎหมาย (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

5.5 การพัฒนาความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เป็นการผลักดันการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของอาเซียน หาแนวทางการร่วมมือกับอาเซียนและอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงในประเด็นการขนส่งข้ามพรมแดน การเคลื่อนย้ายแรงงาน การบริหารจัดการพลังงานและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

5.6 การเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ เป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพิ่มศักยภาพในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้กับทุกภาคส่วน ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม เพื่อลดผลกระทบและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พัฒนาระบบฐานข้อมูลและระบบการเตือนภัย ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ ให้ความสำคัญกับการป้องกันน้ำท่วม วางแผนป้องกันเมืองและพื้นที่ชายฝั่ง พัฒนาเมืองที่สามารถปรับตัวและยืดหยุ่น (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

6. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐมีหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1. การสร้างความโปร่งใส 2. การพัฒนาบุคลากรภาครัฐ 3. การสร้างรูปแบบการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม และ 4. การสร้างระบบตรวจสอบ



ติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

6.1 การสร้างความโปร่งใส เป็นการเป็นการพัฒนาในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติราชการ โดยให้มีช่องทางให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึง เข้าตรวจสอบข้อมูลของภาคราชการและร้องเรียนได้ เช่น ข้อมูลการประกวดราคาจัดซื้อจัดจ้าง โครงการของทางราชการ ข้อมูลการประมูลโครงการ ผู้ชนะการประมูลและราคาปิดประมูล ข้อมูลความก้าวหน้าตามกระบวนการยุติธรรม เช่น คดีที่ไม่ดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล คดีทุจริตคอร์รัปชันและคดีที่ประชาชนให้ความสนใจในแต่ละยุคสมัย เป็นต้น (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

6.2 การพัฒนาบุคลากรภาครัฐ เป็นการพัฒนาความเป็นมืออาชีพและให้เพียงพอต่อการขับเคลื่อนภารกิจภาครัฐร่วมกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้ระบบราชการเล็กกระทัดรัดแต่มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพสูง (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

6.3 การสร้างรูปแบบการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม เป็นการรับมือการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นแกนหลักในการประสานเครือข่ายและเชื่อมโยงภาคส่วนต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

6.4 การสร้างระบบตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ เป็นการสร้างผลงานที่มีคุณภาพ รวดเร็วและน่าเชื่อถือ สามารถเป็นเครื่องมือให้กับคณะรัฐมนตรีประกอบการตัดสินใจในเชิงนโยบายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดตาม ประเมินผล โครงการใหญ่ ๆ ที่มีการใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนมาก และเป็นโครงการที่มีผลกระทบในวงกว้าง (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

## สรุป

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติมีการกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ไว้คือ“ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งย่อเป็นคติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่จะใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาในระยะ 20 ปี จำนวน 3 ยุทธศาสตร์หลัก คือ 1. ยุทธศาสตร์ความมั่นคง 2. ยุทธศาสตร์ความมั่งคั่ง และ 3. ยุทธศาสตร์ความยั่งยืน และถ่ายทอดมาเป็นยุทธศาสตร์ย่อยจำนวน 6 ยุทธศาสตร์ที่เป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ ของ 3 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์ ด้านความมั่นคง 2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน 4. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม 5. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ 6. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งมีผลประโยชน์แห่งชาติ คือ การมีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ การดำรงอยู่อย่างมั่นคง ยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติ การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติ และประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ การอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุข เป็นปึกแผ่นมีความมั่นคงทางสังคมท่ามกลางพหุสังคม และการมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความเจริญเติบโตของชาติ ความเป็นธรรมและความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางพลังงาน และอาหาร ความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของชาติภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อมระหว่างประเทศ และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติประสานสอดคล้องกัน ด้านความมั่นคงในประชาคมอาเซียนและประชาคมโลก อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรีไม่เป็นภาระของโลกและสามารถเกื้อกูลประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดหนทางปฏิบัติเชิงเชิงยุทธศาสตร์ไว้แต่กลับไม่พบว่าได้มีการกำหนดเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในรายละเอียดของยุทธศาสตร์ชาติในครั้งนี้

## บทที่ 5

### แนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติเพื่อการปฏิรูปประเทศ

บทนี้เป็นผลการศึกษาแนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติเพื่อการปฏิรูปประเทศ ประกอบไปด้วยเนื้อหา ดังนี้

1. ผลการประเมินการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของที่ผ่านมา
2. แนวทางกำหนดตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ
3. ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอนาคต
4. สรุป

#### ผลการประเมินการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยที่ผ่านมา

ยุทธศาสตร์ชาติ เป็นแนวทางในการที่จะนำประเทศชาติไปสู่เป้าหมายสูงสุดของประเทศ ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนทั้งประเทศในอนาคต และเป็นความหวังของคนทั้งประเทศ เพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติที่ได้สามารถนำไปใช้ขับเคลื่อนประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า ตามเป้าหมายที่วางไว้ต่อไปได้ และเพื่อชี้ให้เห็นถึงความไม่เหมาะสมเพียงพอ ความไม่สอดคล้อง กับหลักวิชาการว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติสมัยใหม่ และความไม่เหมาะสมสอดคล้องกับ สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ของโลกในยุคปัจจุบัน จึงนำผลการศึกษาที่ถูกวิเคราะห์และ สังเคราะห์สรุปเป็นเนื้อหาขององค์ความรู้ใหม่ด้วยทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบัน และอธิบายใน มุมมองแบบนักวิชาการด้านยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย บทที่ 3 เรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของ ไทยในอดีต (แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11) และบทที่ 4 การจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล มาประเมินหาความเหมาะสมต่อการนำมาใช้เป็นยุทธศาสตร์ชาติ

ผลการศึกษา พบว่า การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและการจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล ดังกล่าว ยังมีความไม่เหมาะสมเพียงพอ และไม่สอดคล้องกับ ทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบัน รวมถึงไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ของ โลกในยุคปัจจุบัน และถ้าเอาตัวแบบดังกล่าวไปใช้อาจเป็นผลเกิดข้อบกพร่องต่อยุทธศาสตร์ชาติ ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติในอนาคตได้ โดยมีประเด็นความไม่เหมาะสมเพียงพอ ไม่สอดคล้อง กับทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบัน และไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ของ โลกในยุคปัจจุบัน 10 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล ด้วยเวลาที่จำกัด ทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็น ทำให้ขาดขั้นตอนกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People participation) เช่น ข้อเสนอแนะ การรับรู้ เป็นต้น จึงขาดการรับรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชน ความล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติก็อาจเกิดขึ้นได้ และประชาชนอาจจะไม่สนับสนุนหรือต่อต้านยุทธศาสตร์ชาติได้ในอนาคต

ประการที่ 2 การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล ขาดขั้นตอนการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National purpose) ซึ่งเป็นจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Ends) สูงสุดของชาติ ทำให้ยุทธศาสตร์ชาติขาดจุดหมายร่วมที่ประชาชนทั้งประเทศจะเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ขาดความเชื่อมโยงกับหลักพื้นฐานทางประเพณีวัฒนธรรมของคนไทย ซึ่งประกอบด้วย ความเชื่อ (Beliefs) จริยธรรม (Ethics) และค่านิยม (Values) อันเป็นตัวตนที่แท้จริงของคนไทยทั้งประเทศ การขาดการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติทำให้ไม่ทราบจุดหมายที่ชัดเจนของประเทศที่อยู่ในห้วงเวลาที่สามารถบรรลุได้ ขาดแนวทางในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติที่เป็นขั้นตอนที่สำคัญ และทำให้การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติมีความยุ่งยากสับสนและไม่ครบถ้วนอย่างที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ ทำให้การกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand strategy) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้ยุทธศาสตร์ชาติมีความครบถ้วนสมบูรณ์ไม่ได้รับการกำหนดและจัดทำขึ้น

พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536 ได้กล่าวไว้ว่า “ประเทศที่ไม่มีความมุ่งประสงค์แห่งชาติจะเหี่ยวแห้งและเฉาตาย” ความมุ่งประสงค์แห่งชาตินี้ คือ การแสดงออกของค่านิยม (Values) ที่ค่อนข้างจะทนทานถาวรที่ไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงง่าย ๆ ซึ่งชาตินั้นมีอยู่ดั้งเดิมหรือตั้งแต่เริ่มแรก โดยกำหนดขึ้นตามค่านิยมทางวัฒนธรรม และจริยธรรมของชาตินั้น การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติดังกล่าวนั้นจะถูกกำหนดขึ้นเป็นเป้าหมายสูงสุดของประเทศ ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและได้รับรู้ร่วมกันเพื่อที่ประชาชนทั้งประเทศจะได้มีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของประเทศนี้และได้มีส่วนร่วมในการจัดทำและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่เป้าหมายสูงสุดอันนี้ สิ่งที่โครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาลขาดไปเกี่ยวกับความมุ่งประสงค์แห่งชาตินี้มีสาระสำคัญที่จะกระทบต่อความสำเร็จและล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติได้ (โสภณ ศิริงาม, 2560)

ประการที่ 3 การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล ยังขาดขั้นตอนการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National interests) การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติเป็นการบูรณาการผลประโยชน์ของประเทศในภาพรวมมาจากการผสมผสานกันระหว่างความต้องการของประเทศ (The need of nation) กับความต้องการของประชาชนในชาติ (The need of people)

จากการศึกษา พบว่า ผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้นจะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญ เพื่อประโยชน์ในการจัดลำดับในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุต่อผลประโยชน์แห่งชาตินั้น ๆ มากน้อยและช้าเร็วต่างกัน รวมถึงประเทศจะได้จัดเตรียมการเพื่อตอบโต้ต่อภัยคุกคามที่เกิดขึ้นกับผลประโยชน์แห่งชาตินั้น ๆ ด้วย ซึ่ง America's Commission on National Interests (2000) ได้เสนอให้มีการจัดลำดับความสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติไว้ 4 ระดับ คือ ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งยวด (Vital interests) ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่ง (Extremely interests) ผลประโยชน์ที่สำคัญมาก (Important interests) และผลประโยชน์ที่สำคัญน้อย (Less important interests) ถ้าประเทศไม่ทราบถึงผลประโยชน์แห่งชาติจะทำให้ประเทศนั้นไม่สามารถดำเนินการบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพที่ชัดเจนได้ ทำให้ขาดการดำรงอยู่อย่างมีความเป็นชาติพันธุ์ และผลประโยชน์แห่งชาติไม่ใช่ผลประโยชน์แห่งสาธารณชน (Public interests) ถึงแม้ว่าในอดีตบางครั้งอาจจะนำผลประโยชน์แห่งสาธารณชนมาเป็นผลประโยชน์แห่งชาติก็ตาม (พงศกร กุวานนท์, 2560) ผลประโยชน์แห่งชาติใหม่ที่มีหลากหลายควรขึ้นอยู่กับความมุ่งประสงค์แห่งชาติและผลประโยชน์ที่ประชาชนในชาติควรได้รับอย่างแท้จริง และควรมีการทบทวนผลประโยชน์แห่งชาติใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนไป (เฉลิม คูหาวิชานนท์, 2560) และผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสิ่งสำคัญที่ได้มาจากความมุ่งประสงค์แห่งชาติที่คนในประเทศจะต้องให้ความสำคัญที่จะต้องใช้พลังอำนาจแห่งชาติ ทั้งหมดที่มีของประเทศในการเพิ่มพูน ปกป้อง และรักษาผลประโยชน์แห่งชาติไว้อย่างถึงที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยผลประโยชน์แห่งชาติจะต้องกำหนดให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนและสามารถนำไปใช้ได้จริง (อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์, 2560) นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการทางด้านยุทธศาสตร์ ได้เสนอการจัดลำดับความสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติไว้อย่างน่าสนใจ ได้แก่ Nuechterlein (1985) ได้เสนอให้มีการจัดลำดับความสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติไว้ 4 ระดับ คือ ผลประโยชน์ที่สำคัญในการอยู่รอด (Survival interests) ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งยวด (Vital interests) ผลประโยชน์ที่สำคัญ (Major interests) และผลประโยชน์ที่เป็นผลพลอยได้ (Peripheral Interests) และ Morgenthau (1951) ได้เสนอให้มีการจัดลำดับความสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติไว้ 2 ระดับ คือ ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งยวด (Vital interests) และผลประโยชน์ที่สำคัญรองลงมา (Secondary interests)

ประการที่ 4 การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล ไม่ปรากฏการตรวจสอบสภาพแวดล้อมอย่างเห็นได้ชัด ทำให้ขาดการวิเคราะห์ที่มาของวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National objective) ที่ต้องรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ

ถ้าโครงสร้างและกระบวนการทางยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ชาติขาดการตรวจสอบสภาวะแวดล้อมที่เป็นปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในประเทศ จะทำให้ขาดเหตุผล

ในการเชื่อมโยงที่จะนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายแห่งชาติ เพราะข้อมูลสถานะแวดล้อมจะนำไปสู่การวิเคราะห์จุดหมาย (Ends) ของชาติที่ควรรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ และการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในภาพรวมหรือมหายุทธศาสตร์ที่จะนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายแห่งชาติ (Yarger, 2006)

ประการที่ 5 การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล ยังขาดขั้นตอนการกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand strategy) ทำให้ประเทศชาติไม่ทราบภาพรวมอันเป็นภาพใหญ่ทำให้ขาดทิศทางและแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ไม่มีการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับพลังอำนาจแห่งชาติ (National power) ในระดับกว้าง มหายุทธศาสตร์เป็นแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic concept) สำคัญของการพิจารณาความเป็นไปได้ของการใช้พลังอำนาจแห่งชาติให้เพียงพอต่อการบรรลุผลสำเร็จในวัตถุประสงค์หลักของมหายุทธศาสตร์ (Bartholomees, 2006) มหายุทธศาสตร์เปรียบเสมือนการใช้พลังอำนาจแห่งชาติทั้งหมด ที่มีอยู่ทั้งในยามสงครามและยามสงบ เพื่อสนับสนุนวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ของชาติ และการบรรลุผลสำเร็จที่ดีที่สุด ในวัตถุประสงค์แห่งชาติ นอกจากนี้ มหายุทธศาสตร์เสมือนยุทธศาสตร์แม่บทของยุทธศาสตร์ชาติหรือเป็นเสมือนพิมพ์เขียวภาพใหญ่ของยุทธศาสตร์ชาติ เป็นโอกาสที่จะได้วิเคราะห์ข้อดีข้อเสียความเป็นไปได้ ความเที่ยงตรงและสมเหตุสมผล (Validity) ในกรอบใหญ่ล่วงหน้าก่อน หลังจากนั้นจึงจะกำหนดรายละเอียดเป็นยุทธศาสตร์ชาติต่อไป (โสภณ ศิริงาม, 2560)

ประการที่ 6 การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล ยังขาดขั้นตอนการทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic test) ทำให้ขาดหลักประกันหรือไม่มีความมั่นใจว่ายุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดขึ้นมีความเหมาะสมต่อการนำไปใช้งานหรือไม่ เมื่อนายุทธศาสตร์ชาติที่ขาดการทดสอบไปสู่การปฏิบัติก็อาจจะเสี่ยงต่อความล้มเหลวและไม่สามารถบรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาติอย่างแท้จริงได้

การทดสอบยุทธศาสตร์นั้นจะต้องหาความสมดุลของจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ของยุทธศาสตร์ชาติหรือมีชื่อเรียกอีกอย่างว่า “FAS TEST” โดยพิจารณาด้วยประเด็นความถาม 3 คำถาม คือ (Bartholomees, 2006)

1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดในยุทธศาสตร์มีความเหมาะสม (Suitability) หรือไม่?
2. จะสามารถยอมรับ (Acceptability) ได้หรือไม่ในการนำหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์มาใช้สนับสนุนวิธีการ ที่ทำให้บรรลุจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์?
3. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ มีความเป็นไปได้ (Feasibility) ที่จะนำมาใช้แล้วทำให้บรรลุจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ หรือไม่?

ประการที่ 7 การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล ยังขาดขั้นตอนกำหนดการประเมินความเสี่ยงและจัดการความเสี่ยง (Risk assessment/ Management) เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา และสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในปัจจุบันมีลักษณะที่แตกต่างไปจากสภาพแวดล้อมในอดีต ซึ่งสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในปัจจุบันมีลักษณะเปราะบาง (Volatile) ไม่แน่นอน (Uncertain) ซับซ้อน (Complex) และสับสน (Ambiguous) และการเกิดการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาทั้งในเรื่องของเวลาและพฤติกรรมที่เปลี่ยนไป มีการแปรผันอยู่ตลอดเวลา การประมาณค่าความเสี่ยงจะต้องมีเป้าหมายสำคัญในการค้นหาและพิสูจน์ความถูกต้องของความไม่สมดุลขององค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ การจัดการกับความเสี่ยงมีความสำคัญต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติเป็นอย่างมาก ถ้ายุทธศาสตร์ชาติมีความเสี่ยงและไม่มีความสามารถในการจัดการกับความเสี่ยงแล้ว โอกาสที่ของยุทธศาสตร์ชาติจะไม่บรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาติมีสูงมาก (โสภณ ศิริงาม, 2560)

ประการที่ 8 การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล ยังขาดขั้นตอนกำหนดการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) การที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติมีความสมบูรณ์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงได้ คือ การนำยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ และจะต้องมีการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ตามรายละเอียดของยุทธศาสตร์ที่กำหนด และถ้ามีการทดสอบยุทธศาสตร์อย่างละเอียดรอบคอบ ขั้นตอนในการนำไปสู่การปฏิบัติก็จะไม่เกิดปัญหาหรือเกิดปัญหาน้อยลง เพราะได้มีการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องมาแล้วในขั้นตอนการทดสอบยุทธศาสตร์ (โสภณ ศิริงาม, 2560)

ประการที่ 9 การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล ยังขาดขั้นตอนกำหนดการประเมินผล (Evaluation) ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของกลุ่มฉบับนี้ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการติดตามประเมินผล ทำให้ไม่ทราบความสำเร็จหรือล้มเหลวของยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมาได้ การติดตามประเมินผล เป็นกระบวนการดำเนินงานด้านการกำกับควบคุม สำหรับการติดตามความก้าวหน้าของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ และประเมินว่าการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำเร็จตามจุดหมาย ที่กำหนดไว้หรือไม่ การติดตามประเมินผลจะต้องกำหนดดัชนี (Index) ของการติดตามประเมินผล เพื่อเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสถานการณ์ที่ตรวจสอบวัดได้นั้นบรรลุหรือไม่บรรลุเป้าหมายเมื่อเทียบกับเกณฑ์หรือดัชนีที่กำหนดหรือไม่ และการประเมินผลยังสามารถช่วยให้วิเคราะห์เพิ่มเติมให้ทราบปัจจัยเหตุแห่งความสำเร็จและความล้มเหลวดังกล่าวได้ ทำให้เกิดประโยชน์ในการปรับปรุงแนวทางการดำเนินการต่อไปได้ (โสภณ ศิริงาม, 2560)

ประการที่ 10 การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล ยังขาดขั้นตอนกำหนดการย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์ (Feedback) ทำให้เมื่อยุทธศาสตร์เดินหน้าต่อไปไม่ได้ การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อที่จะขับเคลื่อนต่อไปสู่การบรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาติได้ที่กำหนดแล้วนั้นจะไม่สามารถดำเนินการต่อได้ ทำให้เกิดความล้มเหลวของยุทธศาสตร์ที่มาจากโครงสร้างการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่ขาดขั้นตอนย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์ก็จะเกิดขึ้นได้ เมื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เกิดปัญหาข้อขัดข้องจะต้องมีการคิดทบทวนและปรับปรุงยุทธศาสตร์ใหม่อีกครั้งเพื่อที่จะให้ยุทธศาสตร์นั้นเดินหน้าต่อไปได้ ดังนั้น ขั้นตอนการย้อนกลับ (Feedback) จึงมีความสำคัญต่อกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอย่างยิ่ง (โสภณ ศิริงาม, 2560)

### แนวทางกำหนดตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

จากจากผลการประเมินการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีต (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 11 ฉบับ) และการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล (ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี) พบว่า มีประเด็นที่บกพร่องและประเด็นที่ขาดหายไป ที่อาจจะส่งผลทำให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติประสบความสำเร็จได้ ดังนั้น เมื่อปรับปรุงประเด็นที่บกพร่องและประเด็นที่ขาดหายไปได้ ก็สามารถพัฒนาเป็นแนวทางกำหนดตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติได้ โดยสามารถสรุปเป็นแนวทางกำหนดตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีผู้รับผิดชอบหลักที่ชัดเจนในแต่ละกระบวนการ

ประการที่ 2 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีจุดควบคุมในทุกกระบวนการ

ประการที่ 3 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National purpose) ไว้เป็นจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์สูงสุดของชาติ

ประการที่ 4 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National interests) อย่างเหมาะสม

ประการที่ 5 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการตรวจสอบสภาพแวดล้อม (Strategic environ scanning) ในทุกกระบวนการหลัก

ประการที่ 6 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการตรวจสอบและวิเคราะห์การดุลแห่งอำนาจ (Balance of power) สำหรับใช้เป็นข้อแนะนำ (Guidance) ในการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ ให้สอดคล้องการดุลแห่งอำนาจอย่างเหมาะสม



ประการที่ 7 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Vision strategy) จากผู้นำประเทศไว้อย่างเหมาะสม

ประการที่ 8 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการกำหนดมหายุทธศาสตร์ที่เป็นหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ หรือแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ (Strategy concept) อย่างกว้าง ๆ สำหรับการใช้พลังอำนาจแห่งชาติ (National power) หรือเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อการบรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National purpose) ซึ่งเป็นจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์สูงสุดของชาติ

ประการที่ 9 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการนำนโยบายทางการเมือง (Political policy) ที่มีอยู่มาปรับเปลี่ยน (Transform) ให้เป็นนโยบายแห่งชาติ (National policy) สำหรับหลักและวิธีการปฏิบัติที่สนับสนุนในการบรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาติ เพื่อใช้เป็นทิศทาง (Direction) ในการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ ให้อยู่ในกรอบของการบรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National purpose)

ประการที่ 10 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National objective) ที่เป็นจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ของชาติ

ประการที่ 11 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการกำหนดแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic concept) หรือหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์สำหรับมาใช้สนับสนุนให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติหรือจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ของชาติอย่างเหมาะสม

ประการที่ 12 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการกำหนดพลังอำนาจแห่งชาติ หรือเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่จะนำมาใช้แล้วทำให้วัตถุประสงค์แห่งชาติ หรือจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ของชาติอย่างเหมาะสม

ประการที่ 13 ตัวแบบยุทธศาสตร์กำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการประเมินศักยภาพในการนำไปใช้

ประการที่ 14 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการกำหนดรูปแบบการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ (Deployment to practice) อย่างเป็นรูปธรรม

ประการที่ 15 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการประเมินและจัดการกับความเสี่ยง (Risk assessment/ Management) ของยุทธศาสตร์ให้เหมาะสม

ประการที่ 16 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (People participation) ในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ให้เหมาะสม

ประการที่ 17 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการกำหนดแนวทางในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ให้เหมาะสม

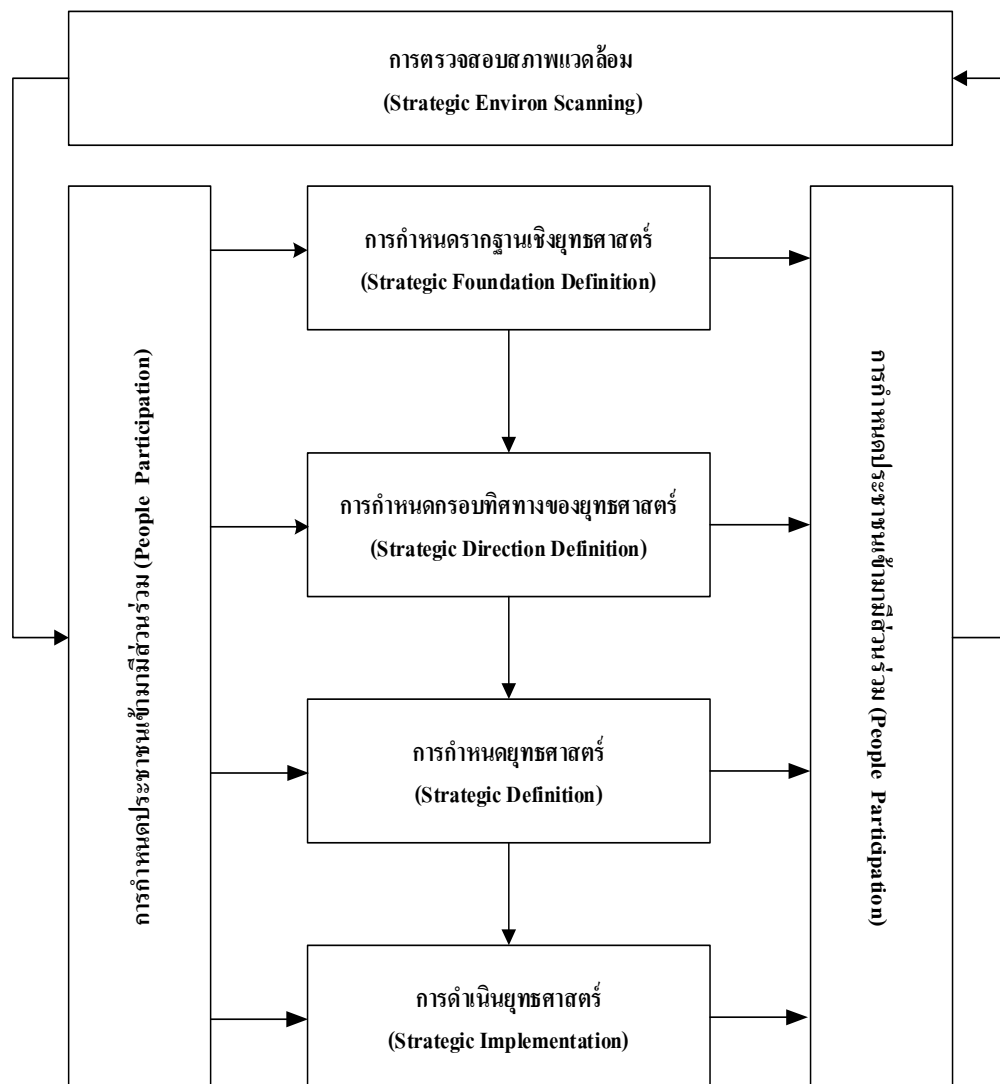
ประการที่ 18 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการกำหนดการติดตามและ

ประเมินผล (Evaluation) ให้เหมาะสม

ประการที่ 19 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการประกาศและสื่อสารให้ประชาชนในชาติรับทราบรายละเอียดโดยรวมของยุทธศาสตร์ให้เหมาะสม

ประการที่ 20 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีการย้อนกลับของข้อมูลเพื่อปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์เมื่อพบกับปัญหาและอุปสรรคในระหว่างการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อย่างเหมาะสม

### ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติ



ภาพที่ 5-1 กระบวนการหลักในตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอุดมคติ

จากผลการประเมินการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีต (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 11 ฉบับ) ผลการประเมินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล (ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี) องค์ความรู้ด้านยุทธศาสตร์ แนวทางกำหนดตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants: KIs) ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการยุทธศาสตร์และความมั่นคง และผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดทำยุทธศาสตร์ พบว่าสามารถนำเสนอเป็นตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอนาคต โดยนักยุทธศาสตร์อาจจะนำตัวแบบนี้ไปใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ รวมถึงการนำไปใช้ประยุกต์ในการกำหนดยุทธศาสตร์ย่อยในระดับต่าง ๆ ได้ แต่จะต้องใช้พิจารณาถึงการนำไปใช้ให้เหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น การประยุกต์ใช้กับยุทธศาสตร์ระดับอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากยุทธศาสตร์ชาติจึงเป็นเรื่องที่สามารถปฏิบัติได้ โดยตัวแบบนี้มีกระบวนการหลัก 6 กระบวนการที่มีความต่อเนื่องกัน แสดงดังภาพที่ 5-1

จากภาพที่ 5-1 กระบวนการหลักในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอนาคต ประกอบด้วย การตรวจสอบสภาพแวดล้อม (Strategic environ scanning) การกำหนดประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (People participation) การกำหนดรากฐานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic foundation definition) การกำหนดกรอบทิศทางของยุทธศาสตร์ (Strategic direction definition) การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategic definition) และ การดำเนินยุทธศาสตร์ (Strategic implementation) โดยมีรายละเอียดดังนี้

การตรวจสอบสภาพแวดล้อม เป็นกระบวนการเริ่มต้นของทุก ๆ กระบวนการหลัก สำหรับนำผลจากการตรวจสอบสภาพแวดล้อมมาใช้ประกอบพิจารณาในการดำเนินการของกระบวนการหลักต่าง ๆ

การกำหนดประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งก่อนและหลังการดำเนินการในกระบวนการหลักทุก ๆ กระบวนการ เช่น การให้เสนอความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มกระบวนการ และการประกาศและสื่อสารให้ประชาชนในชาติรับทราบ หรือการทำประชาวิจารณ์หลังเสร็จสิ้นกระบวนการ เป็นต้น

การกำหนดรากฐานเชิงยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการที่กำหนดหลักสำคัญสำหรับเป็นพื้นฐานรองรับการพัฒนาเป็นกรอบทิศทางของยุทธศาสตร์ (กระบวนการหลักลำดับถัดไป) กระบวนการกำหนดรากฐานเชิงยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลักต่อเนื่องกัน คือ การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ การกำหนดข้อเสนอแนะดุลแห่งอำนาจ (Guidance for balance of power) และการประเมินผลและการย้อนกลับข้อมูล (Evaluation and feedback)

การกำหนดกรอบทิศทางของยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการที่กำหนดกรอบและทิศทางของยุทธศาสตร์ เพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติที่จะถูกกำหนดในกระบวนการหลักถัดไปอยู่ในกรอบและทิศทางที่จะทำให้ความมุ่งประสงค์แห่งชาติบรรลุได้ กระบวนการการกำหนดกรอบทิศทางของยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลักต่อเนื่องกัน คือ การกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Vision strategy) การกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand strategy) การกำหนดนโยบายแห่งชาติ (National policy) และการประเมินผลและการย้อนกลับข้อมูล

การกำหนดยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการที่กำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติหรือระดับกลุ่มกระทรวง โดยมีจุดหมายสูงสุด คือ การบรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลักต่อเนื่องกัน คือ การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวง (Ministry group level strategies) การทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic/ Validity test) และการประเมินผลและการย้อนกลับข้อมูล

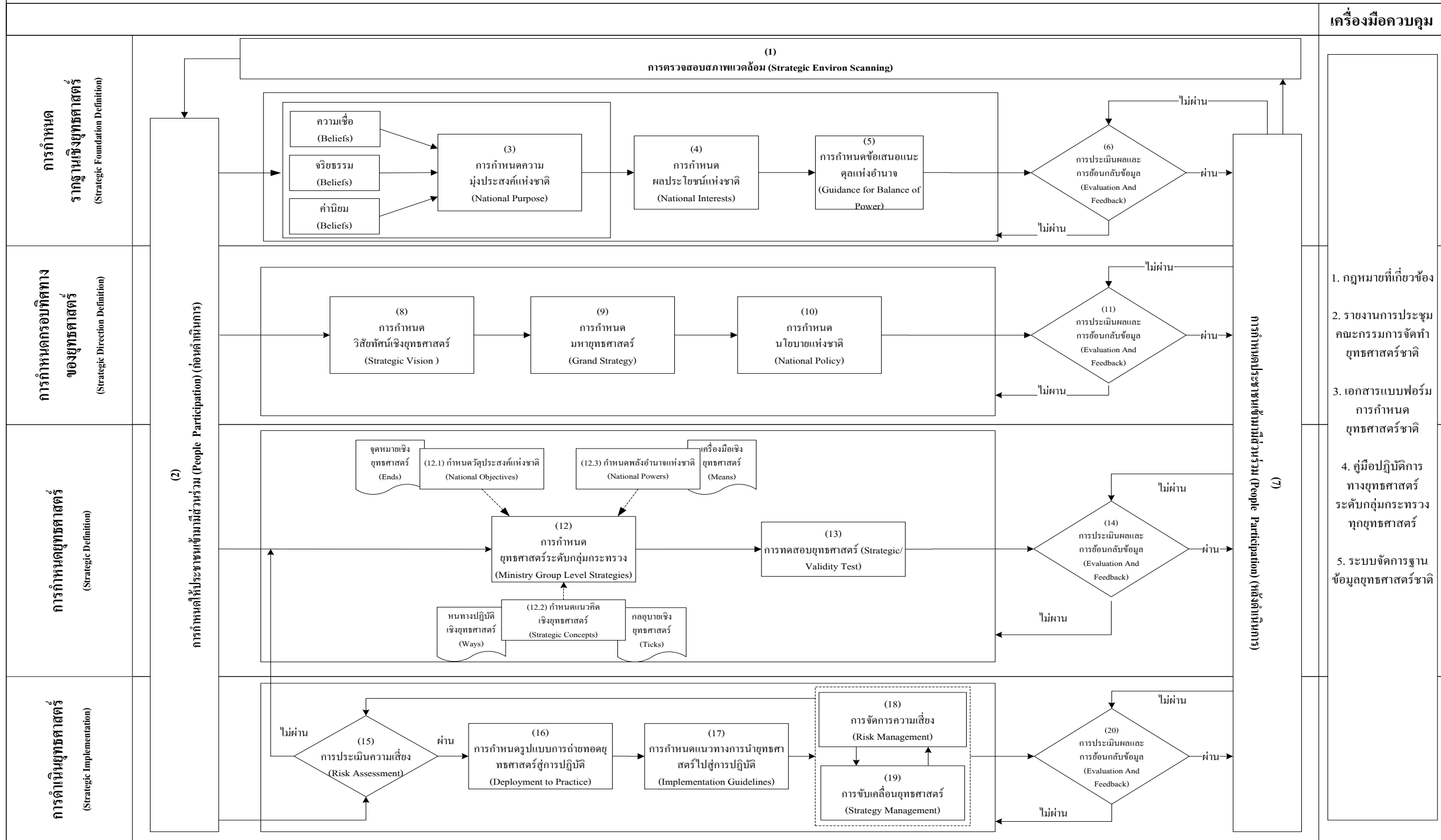
นอกจากนี้ การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวงมีขั้นตอนย่อยสำหรับการสนับสนุนการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวง 3 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติ คือ จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์
2. การกำหนดแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic concept) คือ หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ รวมถึงการกลอุบายเชิงยุทธศาสตร์
3. การกำหนดพลังอำนาจแห่งชาติ คือ เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์

การดำเนินยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการที่นำยุทธศาสตร์มาดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ และความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนต่อเนื่องกัน คือ การประเมินความเสี่ยง การกำหนดรูปแบบการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ (Deployment to practice) การกำหนดแนวทางในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ การจัดการความเสี่ยง การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ และการประเมินผลและการย้อนกลับข้อมูล

ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอนาคต สามารถแสดงรายละเอียดการเชื่อมโยงขั้นตอนของกระบวนการทั้งหมดได้ ตามภาพที่ 5-2

ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติ



ภาพที่ 5-2 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติ

ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอุดมคติ สามารถแสดงรายละเอียดการเชื่อมโยง  
ขั้นตอนของกระบวนการทั้งหมดได้ ตามภาพที่ 5-2

จากภาพที่ 5-2 ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอุดมคติ ประกอบด้วย กระบวนการ  
16 ขั้นตอน รวมถึงการควบคุมกระบวนการด้วยเครื่องมือควบคุม ดังนี้

1. การตรวจสอบสภาพแวดล้อม (Strategic environ scanning)
2. การกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (People participation)
3. การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National purpose)
4. การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National interests)
5. การกำหนดข้อเสนอแนะดุลแห่งอำนาจ (Guidance for balance of power)
6. การประเมินผลและการย้อนกลับข้อมูล (Evaluation and feedback)
7. การกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic vision)
8. การกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand strategy)
9. การกำหนดนโยบายแห่งชาติ (National policy)
10. การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวง (Ministry group level strategies)
11. การทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic/ Validity test)
12. การประเมินความเสี่ยง (Risk assessment)
13. การกำหนดรูปแบบการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ (Deployment to practice)
14. การกำหนดแนวทางการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation guidelines)
15. การจัดการความเสี่ยง (Risk management)
16. การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (Strategy management)

1. การตรวจสอบสภาพแวดล้อม (Strategic environ scanning)

สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในปัจจุบันมีลักษณะที่แตกต่างจากสภาพแวดล้อมในอดีต  
ที่ผ่านมาเป็นอย่างมาก โดยมีลักษณะเด่น 4 ประการ คือ ความเปราะบาง (Volatile: V) ความไม่แน่นอน  
(Uncertain: U) ความสลับซับซ้อน (Complex: C) และคลุมเครือ (Ambiguous: A) จำเป็นจะต้องใช้  
การตรวจสอบสภาพแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะที่มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทาง  
ยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ รวมถึงกระบวนการในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติต้องมีการปรับเปลี่ยน  
ให้มีความทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป นักยุทธศาสตร์ไม่ควรยึดถือกรอบ  
แนวความคิดแบบเก่าที่ไม่สอดคล้องกับยุคสมัย (โสภณ ศิริงาม, 2560) นอกจากนี้ การตรวจสอบ  
สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์จะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้ผลที่ได้มีความ

ทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงที่สุด การตรวจสอบสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ มีจุดมุ่งหมาย เพื่อที่จะนำผลที่ได้ไปใช้ประโยชน์ในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ การตรวจสอบและการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมจะต้องมีการดำเนินการ ก่อนการดำเนินการในทุกขั้นตอน (พงศกร กุวานนท์, 2560) ดังนั้น การสภาพแวดล้อมทาง ยุทธศาสตร์มีความจำเป็นสำหรับตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติในอุดมคติ โดยถูกกำหนดให้มีการ ดำเนินการก่อนในทุกกระบวนการหลัก (การกำหนดรากฐานเชิงยุทธศาสตร์ การกำหนดกรอบ ทิศทางของยุทธศาสตร์ การกำหนดยุทธศาสตร์ และการดำเนินยุทธศาสตร์)

การตรวจสอบสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ จะต้องกำหนดขอบเขตในการตรวจสอบ และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ (International environment) และสภาพแวดล้อมภายในประเทศ (Domestic environment) ซึ่งสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศจะ ประกอบด้วย สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในระดับโลก (Global) และสภาพแวดล้อมทาง ยุทธศาสตร์ในระดับภูมิภาค (Regional) (อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์, 2560)

การตรวจสอบสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในขั้นตอนนี้มีความมุ่งหมายในการ ดำเนินการ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สำคัญในการดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ ของการกำหนดยุทธศาสตร์ และยุทธศาสตร์ชาติ เช่น นำผลที่ได้จากการตรวจสอบสภาพแวดล้อมไปกำหนดมหาวิทยาลัย หรือวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ เทคนิควิธีการสำหรับการตรวจสอบสภาพแวดล้อมและวิเคราะห์ สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์มีหลากหลายวิธี แต่วิธีที่นิยมใช้มากที่สุด คือ การใช้การวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม หรือเรียกอีกอย่างว่า “SWOT Technique” (โสภณ ศิริงาม, 2560) อย่างไรก็ตามการประเมิน โดยใช้ “SWOT Technique” อาจจะไม่ครอบคลุมเพียงพอต่อ การตรวจสอบและการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในอนาคตระยะยาวได้ (สฤณีพร สุนทรกิจ, 2560) จึงต้องอาศัยการวิเคราะห์วิสัยภาพฉากทัศน์ (Scenario technique) สำหรับการตรวจสอบและ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในอนาคตระยะยาว (คำธณ พิสนนท์ยุทธการ, 2560)

SWOT Technique มีการดำเนินการมุ่งไปสู่การค้นหาคำตอบ 4 ประเด็น ดังนี้

1. การพิจารณาโอกาส (Opportunity: O) จากสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ภายนอก ประเทศ
2. การพิจารณาภัยคุกคาม (Threat: T) จากสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ภายนอก ประเทศ
3. การค้นหาจุดแข็ง (Strength: S) จากสภาพแวดล้อมภายในประเทศ
4. การค้นหาจุดอ่อน (Weakness: W) จากสภาพแวดล้อมภายในประเทศ

เมื่อสรุปข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการตรวจสอบจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติระดับต่าง ๆ ต่อไป ด้วยการจับคู่ของรายละเอียดเนื้อหาการวิเคราะห์ ดังนี้ (โสภณ ศิริงาม, 2560)

1. จุดแข็งและโอกาส (Strength & Opportunity: SO) เป็นข้อมูลจุดแข็งของประเทศที่ สอดรับกับข้อมูลโอกาสที่มีอยู่ทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ ลักษณะสภาพแวดล้อมแบบ นี้จะทำให้ยุทธศาสตร์มีความเป็นไปได้สูงที่จะบรรลุจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์มากที่สุดและควรเร่ง ดำเนินการให้เร็วที่สุด

2. จุดอ่อนและโอกาส (Weakness & Opportunity: WO) เป็นข้อมูลจุดอ่อนของประเทศที่มี ผลกระทบต่อข้อมูลโอกาสที่มีอยู่ ลักษณะสภาพแวดล้อมแบบนี้จะทำให้ยุทธศาสตร์มีความ เป็นไปได้สูงที่จะบรรลุจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ ร่องลงมา แต่จะต้องพิจารณาในการลดจุดอ่อนของ ประเทศให้น้อยที่สุดแล้วค่อยดำเนินการยุทธศาสตร์และต้องมีเงื่อนไขในการดำเนินการ

3. จุดแข็งและภัยคุกคาม (Strength & Threat: ST) เป็นข้อมูลที่ตรวจสอบได้ว่าเป็นจุด แข็งของประเทศและข้อมูลที่เป็นภัยคุกคามของประเทศ ลักษณะสภาพแวดล้อมแบบนี้จะ ดำเนินการยุทธศาสตร์ได้ก็ต่อเมื่อสามารถที่จะคิดหาวิธีการในการนำเอาจุดแข็งไปลดปัญหาหรือ ความรุนแรงของภัยคุกคามที่มีอยู่จึงจะดำเนินการยุทธศาสตร์ได้

4. จุดอ่อนและภัยคุกคาม (Weakness & Threat: WT) เป็นข้อมูลที่เป็นจุดอ่อนของ ประเทศและข้อมูลที่เป็นภัยคุกคามของประเทศ ลักษณะสภาพแวดล้อมแบบนี้จะดำเนินการ ยุทธศาสตร์ได้ก็ต่อเมื่อสามารถที่จะลดจุดอ่อนของประเทศและลดภัยคุกคามให้ได้ก่อนและลักษณะ สภาพแวดล้อมนี้เป็นความเร่งด่วนลำดับท้ายสุดที่จะเลือกดำเนินการยุทธศาสตร์

ส่วนวิวิภาพฉากทัศน์ เป็นวิธีของการพิจารณาสภาพแวดล้อมในอนาคต ที่สร้างขึ้น มา โดยอาศัยโครงเรื่องและแนวโน้ม (Plot & Trends) ที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน และความไม่แน่นอน (Uncertainties) ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต สถานการณ์จึงมีหลากหลายขึ้นอยู่กับแนวโน้มและ ความไม่แน่นอนที่ประกอบกันเป็นโครงเรื่อง โดยอาจจะพิจารณาเลือกโครงเรื่องที่แตกต่างกันและ ครอบคลุมเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เป็นภาพรวมเหตุการณ์ ในอนาคตที่เป็นจริงได้และเกี่ยวข้องกับประเด็นที่อยู่ในความสนใจ (Plausible and relevant) แต่จะภาพจะเป็นการดำเนินเรื่องที่ไม่มีการขัดแย้งภายในทั้งเหตุการณ์ที่ต้องการและไม่ต้องการ กระบวนการสร้างสถานการณ์จะกระตุ้นจินตนาการและความคิดสร้างสรรค์ ผลของวิวิภาพฉาก ทัศน์ก็ไม่ใช่ผลของการทำนายอนาคตการพิจารณาสภาพแวดล้อมในอนาคตที่ดีจึงไม่ได้อยู่ที่ว่าจะ สามารถอธิบายอนาคตได้ถูกต้องแค่ไหนแต่อยู่ที่ว่าจะสามารถชักนำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีกว่าเดิม ได้หรือไม่ การพิจารณาสภาพแวดล้อมในอนาคตมีสมมติฐานว่าอนาคตเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน



โดยทั่วไปจะพิจารณาสภาพแวดล้อมในอนาคตใน 3 ลักษณะ คือ ภาพฉากทัศน์กรณีที่ดีที่สุด (Best case scenario) ภาพฉากทัศน์กรณีที่กำลังดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง (Ongoing case scenario) และ ภาพฉากทัศน์กรณีที่เลวร้ายที่สุด (Worst case scenario)

## 2. การกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (People participation)

จากภาพที่ 5-2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญต่อการได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนเป็นอย่างมากในปัจจุบัน โดยเฉพาะประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย (เฉลิม คูหาวิชานันท์, 2560) และยุทธศาสตร์ชาติที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่ย่อมต้องมุ่งไปสู่การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นเป้าหมายร่วมของคนไทยทั้งประเทศ (โสภณ ศิริงาม, 2560)

สำหรับตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอุดมคตินี้ การกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งก่อนและหลังการดำเนินการในกระบวนการหลักทุก ๆ กระบวนการ (ภาพที่ 5-2 ขั้นตอนที่ 2 และ 7) เช่น การใช้เสนอความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มกระบวนการ และการประกาศและสื่อสารให้ประชาชนในชาติรับทราบ หรือการทำประชาวิจารณ์หลังเสร็จสิ้นกระบวนการ เป็นต้น และจะต้องมีขั้นตอนของการสำรวจความคิดเห็นและสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน โดยต้องมีการนำเสนอเหตุผลของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่มีสาเหตุมาจากสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ภายนอกประเทศ (Internal environment) และสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ภายในประเทศ (Domestic environment) ต้องชี้แจงให้ประชาชนทราบว่า ถ้าไม่มีชาติไม่มียุทธศาสตร์แล้วประชาชนจะสูญเสียโอกาส (Lose the opportunities) จะพบภัยคุกคาม (Threats) และทำให้ประเทศมีจุดด้อย (Weaknesses) และสูญเสียจุดได้เปรียบ (Lose the strengths) อย่างไรก็ตาม ประชาชนจะได้ทราบถึงความเดือนร้อนที่จะได้รับในอนาคต (อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์, 2560)

การที่จะให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นยุทธศาสตร์ชาติของประชาชนที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้จริง ยุทธศาสตร์ชาติจะต้องผ่านความเห็นชอบของประชาชน โดยเฉพาะขั้นเริ่มต้น เช่น การจัดทำความมุ่งประสงค์แห่งชาติ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติที่จะต้องมีการแบ่งผลประโยชน์ภายในประเทศอย่างเป็นธรรมให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนให้ได้ รวมถึงขั้นตอนอื่น ๆ ตามความเหมาะสม เป็นต้น (เฉลิม คูหาวิชานันท์, 2560) การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องจัดทำในระยะเวลาที่เหมาะสมและต้องมีกระบวนการหรือระบบให้ประชาชนเข้าถึงในการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการกำหนดยุทธศาสตร์ เช่น การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อ การจัดตั้งคณะองค์กรอิสระสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ระบบการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (คำรณ พิสนต์ยุทธการ, 2560; เจษฎา เปรมนิรันดร, 2560;

ไพศาล งามวงษ์วาน, 2560; Lewis, 2017) แต่ถ้าประชาชนไม่ได้รับทราบถึงรายละเอียดที่สำคัญของยุทธศาสตร์ชาติที่ประชาชนพึงจะได้รับทราบและได้เข้าไปมีส่วนให้ข้อเสนอแนะตามความเหมาะสม ประชาชนก็อาจจะต่อต้านขัดขวางยุทธศาสตร์ชาตินั้น หรือไม่ให้การสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ความล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติก็จะเกิดขึ้นได้ ตัวแบบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจึงควรมีการกำหนดกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนั้น จึงเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งที่ขาดไม่ได้ (โสภณ ศิริงาม, 2560)

### 3. การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ

พจน์ พงศ์สุวรรณ (2536) นักวิชาการด้านยุทธศาสตร์ ได้กล่าวไว้ว่า “ชาติที่ไม่มีความมุ่งประสงค์แห่งชาติ จะเหี่ยวแห้ง และดับสูญ... ..ภารกิจของผู้นำของเราก็คือ การยึดถือความมุ่งประสงค์ของชาติ จัดตั้งเป้าหมายของชาติขึ้น และรวมพลังเจตจำนงของชาติขึ้น เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายนั้น”

ความมุ่งประสงค์แห่งชาติหมายถึง การแสดงออกของค่านิยม (Values) ที่ค่อนข้างจะทนทานถาวรหรือไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงง่าย ๆ ซึ่งชาตินั้นมีอยู่ในอดีตดั้งเดิมที่ถูกกำหนดขึ้นตามความเชื่อของสังคม ค่านิยมทางวัฒนธรรม และจริยธรรมของชาติ การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติเป็นขั้นตอนที่สำคัญอย่างมากในการกำหนดยุทธศาสตร์ ความมุ่งประสงค์แห่งชาติเป็นเป้าหมายสูงสุดของชาติที่คนทั้งชาติมีความต้องการร่วมกัน ในทางปฏิบัติแล้วเมื่อเกิดยุทธศาสตร์ชาติขึ้นมาประชาชนในชาติทุกภาคส่วนจะต้องตระหนักรู้และจดจำได้อย่างขึ้นใจว่าประเทศมีเป้าหมายสูงสุดที่เป็นความปรารถนาของคนในชาติ คืออะไร เช่น ความมั่นคงปลอดภัยของคนในชาติ ความมั่งคั่งผาสุกของคนในชาติ ความมีเกียรติยศศักดิ์ศรีของชาติและของประชาชนในสายตาของประชาคมโลก เป็นต้น ลักษณะของความมุ่งประสงค์แห่งชาติจะต้องเป็นความต้องการพื้นฐานของคนในชาติร่วมกันเมื่ออ่านแล้วเข้าใจง่าย มีความกะทัดรัดที่ประชาชนทุกภาคส่วนจดจำได้ และความมุ่งประสงค์แห่งชาติเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ และเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ที่มีความสำคัญยิ่ง (โสภณ ศิริงาม, 2560)

ปกติแล้วความมุ่งประสงค์แห่งชาติจะพบว่าอยู่ในส่วนอารัมภบทของรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น เช่น สหรัฐอเมริกา ประเทศไทยในรัฐธรรมนูญบางฉบับ เป็นต้น แหล่งที่มาของความมุ่งประสงค์แห่งชาติมีที่มาจากแหล่งอย่างน้อย 3 แหล่งที่มา คือ ความเชื่อที่ยึดถือกันมาอย่างยาวนาน (Enduring Beliefs) จริยธรรม (Ethics) และค่านิยม (Values) (Bartholomees, 2006; เจริญญา เปรมนิรันดร, 2560; ไพศาล งามวงษ์วาน, 2560, โสภณ ศิริงาม, 2560) นอกจากนี้ ถ้าเปรียบประเทศชาติเหมือนชีวิตมนุษย์แล้ว ถ้ามนุษย์นั้นไม่มีจุดหมาย ในการดำเนินชีวิตไปวัน ๆ หรือเป็นการรักษาผลประโยชน์ (Interests) เพื่อการอยู่รอดไปวัน ๆ เท่านั้น สิ่งที่มีมนุษย์เหล่านี้ทำ คือ การหา

เข้ากินค่าไปวัน ๆ เท่านั้น เมื่อพิจารณาในระดับชาติแล้ว ประเทศที่ไม่มีความมุ่งประสงค์แห่งชาติ การบริหารงานต่าง ๆ ของประเทศนั้นจะเป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อความอยู่รอดของชาติแบบวันต่อวันเท่านั้น (เฉลิม คูหาวิชานันท์, 2560)

ความมุ่งประสงค์แห่งชาติควรมีลักษณะที่สำคัญโดยสรุป 4 ประการ ที่เป็นรายละเอียดสำคัญให้ง่ายต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้บรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาติคือ 1. ต้องเป็นความต้องการขั้นมูลฐานที่แท้จริงของประชาชนในชาติ ที่เป็นเป้าหมาย ในภาพรวมสูงสุดของคนในชาติ 2. ต้องเป็นเนื้อความที่สั้น กระชับรัด จดจำขึ้นใจได้ง่าย ที่ให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้าใจและจดจำอย่างขึ้นใจได้โดยง่าย 3. ต้องมีความสอดคล้องกับพื้นฐานดั้งเดิมที่มีตรงกันของประชาชนในชาติ ได้แก่ ความเชื่อ จริยธรรม และค่านิยมของประชาชนในชาติ และ 4. ต้องเป็นกุญแจสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่เป้าหมายสูงสุดของชาติได้ในตัว (เจษฎา เปรมนิรันดร, 2560; เฉลิม คูหาวิชานันท์, 2560; พงศกร กุวานนท์, 2560; ไพศาล งามวงษ์วาน, 2560; สฤณีพร สุนทรกิจ, 2560; อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์, 2560) นอกจากนี้ในหลายประเทศได้ใช้วิธีการในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมด้านความเชื่อ จริยธรรม และค่านิยมของคนในชาติใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีคุณลักษณะและขีดความสามารถเพิ่มขึ้นกว่าที่มีอยู่เดิม แล้วนำประชาชนที่มีขีดความสามารถใหม่ มาขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอีกด้วย (โสภณ ศิริงาม, 2560)

โสภณ ศิริงาม (2560) ได้อธิบายสาระสำคัญในการพิจารณา เพื่อกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ชาติในภาพรวมไว้ 6 ประการ ดังนี้

1. ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ต้องมีความเป็นจุดหมายร่วมของคนไทยทั้งประเทศ ถ้ายุทธศาสตร์ชาติไม่มีเป้าหมายร่วมของประชาชนในชาติ ประชาชนในชาติจะไม่รับรู้ถึงจุดหมายว่ายุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดขึ้นจะนำพาประเทศไปทิศทางใดและไปถึงจุดหมายในลักษณะอย่างไร
2. ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ควรกำหนดขึ้นจากสภาพพื้นฐานทั่วไปทางวัฒนธรรมของคนไทยทั้งประเทศ ประกอบด้วย ความเชื่อ จริยธรรม และค่านิยม เป็นการศึกษาตัวตนที่แท้จริงของคนไทยที่ต้องการที่จะเป็นอะไรในอนาคต หรือมีจุดหมาย อะไรในอนาคต จุดหมายนั้น ๆ มีทางเป็นไปได้หรือไม่
3. ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ควรมาจากการมีส่วนร่วมของคนในชาติ ประชาชนต้องได้รับรู้ต่อความมุ่งประสงค์แห่งชาติว่าประเทศชาติจะเดินหน้าไปอย่างไร และถึงความมุ่งประสงค์อะไรในอนาคตข้างหน้า ถ้าประชาชนไม่ได้รับรู้หรือประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมทั้งการเสนอประเด็นความมุ่งประสงค์แห่งชาติ หรือการรับรู้ถึงจุดหมายของประเทศที่จะเดินหน้าไปให้ถึง ประชาชนก็จะไม่รับรู้ถึงความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ประชาชนก็อาจไม่สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ

และจะนำไปสู่ความล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติ ได้ นอกจากนี้ อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนท์, 2560 ได้อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

จุดหมายต้องมีความแน่นอนและชัดเจน การกำหนดยุทธศาสตร์ชาตินั้นต้องมีการกำหนดจุดหมายสูงสุด หรือความมุ่งประสงค์แห่งชาติให้มีความแน่นอนและชัดเจน เหตุผลก็เพราะว่า ถ้ากำหนดจุดหมายไม่แน่นอนและชัดเจนแล้ว ประชาชนจะทำความเข้าใจได้ยาก เมื่อประชาชนไม่มีความเข้าใจความมุ่งประสงค์สูงสุดของประเทศประชาชนก็จะไม่รับรู้ ไม่สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ และจะนำไปสู่ ความล้มเหลวของยุทธศาสตร์ชาติได้

4. ความมุ่งประสงค์แห่งชาติต้องอยู่ในระยะเวลาที่กำหนด อยู่ในวิสัยที่สามารถบรรลุได้ การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติจะต้องกำหนดให้มีความเหมาะสมกับขีดความสามารถที่ประเทศสามารถไปถึงได้ หรือสามารถบรรลุได้ ดังนั้น ความมุ่งประสงค์แห่งชาติจึงต้องมีความสอดคล้องกับหลักพื้นฐานทางวัฒนธรรมของคนไทย ความมุ่งประสงค์แห่งชาติต้องมีความเหมาะสมกับพลังอำนาจแห่งชาติ ซึ่งเป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่มีอยู่ในขณะนั้นและตามระยะเวลาที่ยุทธศาสตร์ชาติกำหนด การที่จะทราบได้ว่าเป้าหมายนั้นอยู่ในวิสัยที่จะสามารถบรรลุได้หรือไม่นั้น จะต้องมีการทดสอบความเที่ยงตรงและมีเหตุมีผลร่วมกันทั้งจุดหมาย คือ ความมุ่งประสงค์แห่งชาติกับหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ คือ แนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์ ในระดับมหายุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ หมายถึง พลังอำนาจรวมถึงงบประมาณของประเทศ ว่ามีความเพียงพอที่จะสามารถบรรลุต่อความมุ่งประสงค์แห่งชาติที่กำหนดไว้ในระยะยาวหรือไม่ การที่จะทราบได้ว่าจุดหมายสูงสุดของประเทศจะสามารถบรรลุได้หรือไม่นั้นจะกำหนดไว้ในขั้นตอนของการกำหนดมหายุทธศาสตร์ เมื่อไม่มีการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติไว้การตรวจสอบเรื่องนี้ก็ไม่สามารถดำเนินการได้

5. ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ เป็นแนวทางในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาตินั้นต้องคำนึงถึงการที่จะกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ในขั้นต่อไปด้วย ตามปกติแล้วการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติสำหรับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ในขั้นตอนต่อไปนั้นต้องคำนึงถึงความเชื่อมโยงระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติกับความต้องการสูงสุดของประชาชนในชาติหรือความมุ่งประสงค์แห่งชาติด้วย โดยที่ต้องคำนึงถึงว่าการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติในขั้นต่อไปนั้นจะต้องให้มีความสอดคล้องกับความมุ่งประสงค์แห่งชาติ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือผลประโยชน์แห่งชาตินั้นมีที่มาจากความมุ่งประสงค์แห่งชาตินั่นเอง เมื่อไม่มีความมุ่งประสงค์แห่งชาติในขั้นตอนเริ่มต้นของยุทธศาสตร์ชาติจะทำให้การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติในขั้นตอนต่อมาไม่มีทิศทางที่แน่นอน ทำให้ขาดความเที่ยงตรงและขาดการมีเหตุมีผลในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ

6. ความมุ่งประสงค์แห่งชาติถูกกำหนดเป็นจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ของมหายุทธศาสตร์  
 ในลำดับต่อไป เมื่อไม่มีการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติทำให้ไม่สามารถจัดทำมหายุทธศาสตร์  
 ที่ทำให้ขาดขั้นตอนที่สำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไปอย่างน่าเสียดาย มหายุทธศาสตร์ชาติ  
 จะช่วยในการมองภาพใหญ่ของยุทธศาสตร์ชาติถึงความรอบคอบและความครบถ้วนของการจัดทำ  
 ยุทธศาสตร์ชาติก่อนที่จะจัดทำรายละเอียดของยุทธศาสตร์ชาติในส่วนอื่น ๆ ต่อไป และมหา  
 ยุทธศาสตร์จะต้องมีการทดสอบความสมดุลของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ หนทางปฏิบัติเชิง  
 ยุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของมหายุทธศาสตร์ ความมุ่ง  
 ประสงค์แห่งชาตินั้นจะทำหน้าที่เป็นจุดหมายของมหายุทธศาสตร์ ถ้าขาดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ  
 จะทำให้มหายุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมีรากฐานที่ไม่ชัดเจน ทำให้ส่วนอื่น ๆ ของยุทธศาสตร์ชาติอัน  
 เป็นผลจากการกำหนดมหายุทธศาสตร์จะขาดหายไป

#### 4. การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ

การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติเป็นการคาดการณ์ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นถ้า  
 ประเทศชาติสามารถบรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาติหรือบรรลุจุดหมายสูงสุดของชาติได้ เป็น  
 การกำหนดรากฐานสำคัญที่ประเทศชาติจะต้องได้รับ เป็นรากฐานที่ประเทศชาติจะต้องพัฒนาพลัง  
 อำนาจแห่งชาติ สำหรับการสนับสนุนในการบรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาติหรือการรักษา  
 ผลประโยชน์แห่งชาติที่ได้กำหนดไว้

ถ้าประเทศไม่ทราบถึงผลประโยชน์แห่งชาติจะทำให้ประเทศนั้นไม่สามารถดำเนินการ  
 บริหารประเทศอย่างมีทิศทางที่ชัดเจนได้ ทำให้ขาดการดำรงอยู่อย่างมีความเป็นชาติพันธุ์  
 และผลประโยชน์แห่งชาติไม่ใช่ผลประโยชน์แห่งสาธารณชน ถึงแม้ว่าในอดีตบางครั้งอาจจะนำ  
 ผลประโยชน์แห่งสาธารณชนมาเป็นผลประโยชน์แห่งชาติก็ตาม ถ้านักยุทธศาสตร์นำผลประโยชน์  
 แห่งสาธารณชนมาเป็นผลประโยชน์แห่งชาติแล้วการกำหนดหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และ  
 เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ จะถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อผลประโยชน์แห่งสาธารณชน ซึ่งเป็นผลประโยชน์  
 ที่มีความต้องการเพียงชั่วคราวเท่านั้น เช่น ต้องการอยากให้ค่าน้ำมันถูกของประชาชน ความต้องการ  
 อยากมีรายได้ที่สูงขึ้นของประชาชนเป็นต้น ดังนั้น ถ้าต้องการบรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาติ  
 อย่างแท้จริงแล้วจะต้องแยกผลประโยชน์แห่งสาธารณชนกับผลประโยชน์แห่งชาติออกจากกันให้  
 ความชัดเจน (พงศกร กุวานนท์, 2560)

ผลประโยชน์แห่งชาติ คือ ความคิดที่ได้ไตร่ตรองอย่างรอบคอบที่สุดแล้วจากบรรดา  
 องค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งประมวลขึ้นเป็นความต้องการที่สำคัญที่สุดที่ชาติขาดไม่ได้ โดยทั่วไปแล้ว  
 จะรวมถึงการคุ้มครองประเทศชาติให้อยู่รอด ความเป็นเอกราชและมีบูรณภาพของชาติ ความมั่นคง  
 ด้านการป้องกันประเทศและด้านการทหาร เสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความกินดี

อยู่ดีและความผาสุกของประชาชน และควมมีเกียรติและศักดิ์ศรีของชาติ ในการกำหนด ผลประโยชน์แห่งชาตินั้น นอกจากขึ้นอยู่กับแบบแผนขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ และความรู้สึกรักชาติของประชาชนแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของชาติ ความยุติธรรมทั้งใน และต่างประเทศ เสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน เป็นความมั่นคงแห่งชาติแบบบูรณาการครอบคลุม ทุกด้านของพลังอำนาจของชาติ ได้แก่ กำลังอำนาจทางการเมือง ทั้งการเมืองภายในประเทศและ การเมืองระหว่างประเทศ กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ กำลังอำนาจทางสังคมจิตวิทยา กำลังอำนาจ ทางทหาร กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์ กำลังอำนาจทางเทคโนโลยี กำลังอำนาจทางด้าน พลังงาน กำลังอำนาจทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำลังอำนาจทางเทคโนโลยี สารสนเทศ และกำลังอำนาจทางการสื่อสาร รวมทั้งกำลังอำนาจทางการศึกษา (โสภณ ศิริงาม, 2560)

ผลประโยชน์แห่งชาติใหม่ที่มีหลากหลายควรขึ้นอยู่กับความมุ่งประสงค์แห่งชาติและ ผลประโยชน์ที่ประชาชนในชาติควรได้รับอย่างแท้จริง และควรมีการทบทวนผลประโยชน์ แห่งชาติใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนไป (เฉลิม คูหาวิชานันท์, 2560) และผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสิ่งสำคัญที่ได้มาจากความมุ่งประสงค์แห่งชาติที่คนในประเทศ จะต้องให้ความสำคัญที่จะต้องใช้พลังอำนาจแห่งชาติ ทั้งหมดที่มีของประเทศในการเพิ่มพูน ปกป้อง และรักษาผลประโยชน์แห่งชาติไว้อย่างถึงที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยผลประโยชน์แห่งชาติ จะต้องกำหนดให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนและสามารถนำไปใช้ได้จริง (อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์, 2560) และผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ในชาติด้วย ไม่เช่นนั้นแล้วประเทศชาติก็จะขาดเสถียรภาพหาความสงบสุขไม่ได้เนื่องจากว่า ประชาชนคนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้รับการตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตน การกำหนด ผลประโยชน์แห่งชาติโดยการแจกแจงรายละเอียดให้ครบถ้วนถือว่าเป็นเรื่องยากและซับซ้อนแต่มี ความจำเป็นที่จะต้องทำ เพราะต้องแสดงให้เห็นถึงบริบทของผลประโยชน์แห่งชาติอย่างแท้จริง (โสภณ ศิริงาม, 2560)

โสภณ ศิริงาม (2560) ได้อธิบายถึงประเด็นสำคัญในการพิจารณาการกำหนด ผลประโยชน์แห่งชาติ 3 ประการ คือ

1. การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติต้องพิจารณาความต้องการร่วมกันของประชาชน ในชาติในภาพรวมก่อน คือ ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของประเทศ และเป็นเป้าหมายร่วมกันของประชาชนทั้งประเทศ
2. การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติต้องบูรณาการเป็นผลประโยชน์ของประเทศ ในภาพรวมมาจากการผสมผสานกันระหว่างความต้องการของประเทศ (The need of nation)

กับความต้องการของประชาชนในชาติ (The need of people) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการของประชาชนในชาตินั้นมีหลากหลายกลุ่มการที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนให้มีความครบถ้วนเหมาะสมได้มากที่สุดนั้นจำเป็นต้องมีการสำรวจและรวบรวมความต้องการของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ (Interest groups) ภายในประเทศอย่างมีกระบวนการและเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั้งประเทศด้วย ไม่เช่นนั้นแล้วเมื่อผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้นแต่ไม่ครอบคลุมกับความต้องการของประชาชนที่มีประเด็นหลากหลายและจากหลากหลายกลุ่มประชาชน และอาจจะทำให้เกิดปัญหาตามมาภายหลังที่เป็นข้อครหาได้ว่า ผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้นนั้นตอบสนองต่อความต้องการของคนบางกลุ่มเท่านั้น ซึ่งในอนาคตอาจทำให้เกิดความขัดแย้งของคนในชาติได้

3. การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติต้องพิจารณาการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายกลุ่มผลประโยชน์และหลากหลายประเด็นความต้องการเพื่อนำไปสู่การสร้างความปลอดภัยของคนในชาติและลดความขัดแย้งที่รุนแรงในอนาคตของคนในชาติ เนื่องจากผลประโยชน์แห่งชาติมีบทบาทอย่างยิ่งต่อความปลอดภัยและความขัดแย้งของคนในชาติ และผลประโยชน์แห่งชาติเป็นความต้องการของประเทศ และความต้องการของคนในประเทศ ความต้องการของประเทศนั้นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าต้องไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประเทศอื่นและของคนในชาติ ถ้าการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติไม่มีกระบวนการที่พิจารณาการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายกลุ่มผลประโยชน์และหลากหลายประเด็นความต้องการ อาจจะทำให้กระทบต่อความปลอดภัยของคนในชาติได้ เพราะประชาชนที่ไม่ได้รับการตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตนจะสร้างความแตกแยกภายในประเทศอย่างที่เคยเกิดขึ้นกับหลายประเทศที่ผ่านมา

นอกจากนี้ พงศกร กุวานนท์ (2560) ยังได้อธิบายถึงการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติว่า จะต้องกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติต้องกำหนดลำดับความสำคัญของความเร่งด่วนของผลประโยชน์แห่งชาติ (Intensity) การกำหนดลำดับความสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติทำให้การดำเนินการทางยุทธศาสตร์ทำได้ง่ายขึ้น เพราะจะทราบว่าต้องมุ่งเน้นเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติประเด็นใดก่อน ผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้นจะต้องมีการกำหนดลำดับความสำคัญของความเร่งด่วนของผลประโยชน์แห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการจัดลำดับในการดำเนินการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้บรรลุต่อผลประโยชน์แห่งชาตินั้น ๆ มากน้อยและช้าเร็วต่างกัน รวมถึงประเทศจะได้จัดเตรียมการเพื่อตอบโต้ต่อภัยคุกคามที่เกิดขึ้นกับผลประโยชน์แห่งชาตินั้น ๆ ด้วย

โสภณ ศิริงาม (2560) ได้เสนอแนะตัวอย่างของผลประโยชน์แห่งชาติที่ควรจะมีจากการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติไทยที่พิจารณาจากความเชื่อ ค่านิยม และจริยธรรม ของคน

ในชาติ คือ 1. ปกป้องรักษาและการเพิ่มพูนความอยู่รอดปลอดภัยของชาติ 2. รักษาและการเพิ่มพูนการอยู่ดีกินดีของคนในชาติ และ 3. ความมีเสรีภาพและปลอดภัยของคนในชาติ จากความมุ่งประสงค์แห่งชาตินี้ สามารถเสนอผลประโยชน์แห่งชาติของไทยได้ 4 ระดับ คือ ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่งยวด (Vital national interests) ผลประโยชน์แห่งชาติสำคัญยิ่ง (Extremely important national interests) ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญ (Important national interests) และ ผลประโยชน์แห่งชาติสำคัญน้อย (Less important or secondary national interests) ดังนี้

1. ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่งยวด เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อการปกป้องรักษาและการเพิ่มพูนความอยู่รอดปลอดภัยและการอยู่ดีกินดี ภายในประเทศที่มีเสรีภาพและปลอดภัย ผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศไทยที่มีความสำคัญยิ่งยวดที่นำเสนอในด้านทรัพยากรที่ใช้ในการป้องกันผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่งยวดนั้นจะต้องเพิ่มพูนและป้องกัน โดยการสนับสนุนให้ประเทศไทยมีความเป็นผู้นำเพิ่มขึ้นในระดับภูมิภาค การเป็นผู้นำทางด้านการทหารในภูมิภาคในด้านอำนาจกำลังรบที่เหนือกว่าขีดความสามารถทางด้านการข่าวกรองที่เพียงพอ รวมถึงการสร้างชื่อเสียงและเกียรติภูมิของประเทศไทยในสังคมโลก นอกจากนั้นยังต้องมีการสร้างความเข้มแข็งที่วิกฤติในองค์การระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือกับประเทศพันธมิตรที่เป็นมหาอำนาจที่มีพลังอำนาจในระดับโลกทั้งหลาย ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่งยวดมี ดังนี้

1.1 ป้องกัน ป้องปราม และลดภัยคุกคามของอาวุธนิวเคลียร์ ชีวะและเคมี หรืออาวุธอื่น ๆ ต่อประเทศไทยหรือต่อกองกำลังทหารใด ๆ ของประเทศไทยทั้งที่ตั้งอยู่ในประเทศและนอกประเทศ

1.2 การทำให้เชื่อมั่นถึงความอยู่รอดของพันธมิตรตามสนธิสัญญาต่าง ๆ หรือตามข้อตกลงต่าง ๆ ในระดับนานาชาติที่ประเทศไทยได้กระทำไว้อันเป็นการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของไทย

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

1.4 การสถาปนาความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและเข้ากันได้กับผลประโยชน์ของประเทศไทยกับประเทศซึ่งอาจจะเป็คู่แข่งทางยุทธศาสตร์ใด ๆ

2. ผลประโยชน์แห่งชาติสำคัญยิ่ง คือ สภาพเงื่อนไขซึ่งถ้าประนีประนอมแล้วอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง แต่ไม่ทำให้ตกอยู่ในอันตรายอย่างร้ายแรงต่อรัฐบาลไทยในการที่



จะปกป้องและส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีในการเป็นประเทศที่มีความเสรีภาพและมีความปลอดภัย ผลประโยชน์แห่งชาติสำคัญยิ่งของประเทศไทยที่นำเสนอ ผลประโยชน์แห่งชาติสำคัญยิ่งมี ดังนี้

2.1 ป้องกัน กีดขวาง และลดภัยคุกคามในอันที่จะใช้อาวุธนิวเคลียร์ ชีวะ และเคมี ในทุก ๆ พื้นที่ของประเทศ

2.2 ป้องกันพื้นที่ของประเทศจากการถูกโจมตีจากอาวุธทำลายล้างสูง

2.3 ส่งเสริมการยอมรับการบังคับใช้กฎหมายของนานาชาติรวมทั้งกลไกที่ใช้ในการ แก้ไขความขัดแย้งอย่างสันติร่วมกับนานาชาติ

2.4 ป้องกันการเกิดขึ้นของระบบการครอบงำที่จะเกิดขึ้นในประเทศ

2.5 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความมั่นคงและความมีเสถียรภาพของประเทศ

2.6 ป้องกัน จัดการ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอันจะกระทบต่อความสงบ เรียบร้อยของประเทศ

2.7 การดำรงรักษาความเป็นผู้นำทางด้านเกี่ยวกับการทหาร เทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบด้านข่าวสาร

2.8 ป้องกันการอพยพของผู้อพยพเข้ามายังชายแดนของประเทศที่มีขนาดใหญ่ที่ไม่สามารถควบคุมได้

2.9 การปราบปรามการก่อการร้าย (โดยเฉพาะการก่อการร้ายที่ได้รับการสนับสนุน จากรัฐใด ๆ) อาชญากรรมข้ามชาติ และการค้ายาเสพติดข้ามชาติ

2.10 ป้องกันการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์

3. ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญ คือ สภาพที่ว่า ถ้าประนีประนอมแล้วจะเกิดผลทางลบ อย่างมากตามมาในภายหลังต่อความสามารถของรัฐบาลไทยในการที่จะปกป้องและเสริมสร้าง ความเป็นอยู่ที่ดีของคนไทยในฐานะที่เป็นประเทศอิสระและมีความปลอดภัย ผลประโยชน์ แห่งชาติของประเทศไทยสำคัญมี ดังนี้

3.1 การขัดขวางต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงและที่มีจำนวนมากของประเทศ เพื่อนบ้าน อันอาจจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศไทย

3.2 ส่งเสริมพหุนิยม เสรีภาพ และประชาธิปไตยในประเทศที่มีความสำคัญทาง ยุทธศาสตร์ต่อประเทศไทยให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยปราศจากการทำให้เกิดการเสีย เสถียรภาพ

3.3 ป้องกัน หรือลดความรุนแรงของความขัดแย้งในประเทศที่มีความสำคัญทาง ยุทธศาสตร์ต่อประเทศไทย

3.4 ปกป้องชีวิตและความเป็นอยู่ของคนสัญชาติไทยผู้ซึ่งเป็นเป้าหมายของการถูกลักพาตัวของขบวนการก่อการร้าย

3.5 ป้องกันทรัพย์สินของชาติซึ่งอยู่ในต่างแดนร่วมกับนานาชาติในการส่งเสริมนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมในระยะยาว

4. ผลประโยชน์แห่งชาติสำคัญน้อย หรือผลประโยชน์แห่งชาติระดับรองนั้น ไม่ใช่จะไม่มีผลสำคัญแต่อย่างใด สิ่งเหล่านั้นล้วนแล้วแต่มีความสำคัญ เป็นสภาพเงื่อนไขที่ต้องการเพียงแต่ว่ามีผลกระทบโดยตรงเพียงเล็กน้อยต่อความสามารถของรัฐบาลไทยในอันที่จะปกป้องและเพิ่มพูนความเป็นอยู่ที่ดีของคนไทยในประเทศที่มีเสถียรภาพและมีความปลอดภัย ผลประโยชน์แห่งชาติสำคัญน้อยหรือสำคัญระดับรองของประเทศไทยที่น่าเสนอ ซึ่งทรัพยากรที่มีอยู่ ผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญจะเป็นไปเพื่อที่จะดำรงความแข็งแกร่งของประเทศไทยและประเทศที่เป็นพันธมิตรต่าง ๆ ในภูมิภาครวมถึงกลไกด้านความร่วมมือต่าง ๆ ด้วย

4.1 การทำให้เกิดความสมดุลด้านการค้าในลักษณะทวิภาคี

4.2 ขยายขอบเขตของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไปทุกแห่งหนเท่าที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ

4.3 สนับสนุนความเป็นเอกภาพแห่งดินแดน

4.4 ขยายการส่งออกของสินค้าเฉพาะบางประเภท

5. การกำหนดข้อเสนอแนะดุลแห่งอำนาจ (Guidance for balance of power)

การกำหนดข้อเสนอแนะดุลแห่งอำนาจ เป็นการสรุปผลการวิเคราะห์ถึงการดุลแห่งอำนาจ (Balance of power) ซึ่งต้องตรวจสอบและวิเคราะห์ถึงระบบโครงสร้าง (Structure) และสภาวะอนาธิปไตย (Anarchic) และให้ความสำคัญกับมหาอำนาจ ถ้าหากว่ามหาอำนาจมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ดุลแห่งอำนาจก็จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย (Waltz, 1979) ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติจะต้องถูกกำหนดขึ้นภายใต้กรอบของการดุลแห่งอำนาจ

ระบบจะมีความเสถียรก็ต่อเมื่ออยู่ในสภาวะอนาธิปไตยที่มีระบบดุลแห่งอำนาจคอยควบคุม การวิเคราะห์การดุลแห่งอำนาจจะต้องเป็นระดับการวิเคราะห์ 3 ระดับ (3 Images/ Levels of international relations) คือ ระดับบุคคล ระดับรัฐ และระดับระบบระหว่างประเทศ โดยต้องนำผลของการตรวจสอบและวิเคราะห์ถึงการดุลแห่งอำนาจมาใช้พิจารณาในการกำหนดยุทธศาสตร์แห่งชาติเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศ (Waltz, 1979)

การตรวจสอบและวิเคราะห์การดุลแห่งอำนาจ ประกอบด้วย การตรวจสอบและวิเคราะห์ 3 ประการสำคัญ ดังนี้

1. การตรวจสอบและวิเคราะห์ความชำนาญเฉพาะด้านของประเทศ ซึ่งความชำนาญเฉพาะด้านจะนำมาซึ่งการพัฒนาเพิ่มพูนผลประโยชน์ของรัฐ ในสถานะอนาธิปไตยรัฐไม่สามารถไว้ใจรัฐหนึ่งรัฐใดได้ นอกจากรัฐของตน รัฐจึงต้องดูแลตนเองและลดระดับการพึ่งพาตัวเองกับรัฐอื่นให้น้อยที่สุด และจุดประสงค์หลักของรัฐไม่ใช่การเพิ่มพูนผลประโยชน์ (Maximize benefits) แต่คือ การเอาตัวรอด (Survive) ดังนั้น การสร้างความชำนาญของประเทศเฉพาะด้านยังมีเพิ่มมากขึ้นเท่าใด ก็จะยิ่งเป็นการลดการพึ่งพากับรัฐอื่นมากเท่านั้น (โสภณ ศิริงาม, 2560)

2. การตรวจสอบและวิเคราะห์ผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างประเทศ (ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก) ซึ่งพฤติกรรมของรัฐเป็นเรื่องภายในที่แต่ละประเทศสามารถควบคุมได้ แต่โครงสร้างระบบระหว่างประเทศจะเป็นสิ่งที่ควบคุมและกำกับประเทศ และเป็นสิ่งที่ประเทศไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ รวมถึงเป็นเครื่องขัดขวางความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศ จึงต้องให้ความสำคัญของผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างประเทศ (โสภณ ศิริงาม, 2560)

3. การตรวจสอบและวิเคราะห์การเข้าร่วมกับมหาอำนาจและการเป็นพันธมิตร ซึ่งต้องตรวจสอบและวิเคราะห์การพัฒนาเศรษฐกิจและการทหารภายในประเทศ และตรวจสอบและวิเคราะห์ร่วมมือกับมหาอำนาจและการเป็นพันธมิตรกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งการดูแลมหาอำนาจ คือ การเข้าเป็นพันธมิตรกับประเทศอื่น เพื่อถ่วงดุลไม่ให้ประเทศใดประเทศหนึ่งขึ้นมามีอำนาจเหนือตนเอง อย่างไรก็ตาม รัฐอาจจะเลือกการร่วมขบวนการ หรือการเลือกเข้าข้างประเทศที่เข้มแข็งเพื่อความอยู่รอดและรักษาความมั่นคงของประเทศ แต่การดูแลมหาอำนาจยังมีจุดอ่อนสำคัญ คือ การคาดเดาสถานการณ์ได้ยากและมีข้อจำกัด การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเชิงโครงสร้างเพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ การศึกษาปัจจัยภายในประเทศควบคู่ไปด้วยจะเป็นวิธีการที่ดี ถึงแม้ว่ารัฐที่มีสถานะอนาธิปไตยเท่าเทียมกันแต่ก็ยังคงมีความแตกต่างที่สำคัญ คือ ศักยภาพหรือขีดความสามารถของแต่ละประเทศจะไม่มี ความเท่าเทียมกัน (โสภณ ศิริงาม, 2560)

ดังนั้น ถ้าผลการตรวจสอบและวิเคราะห์ 3 ประการดังกล่าวข้างต้น พบว่า ยังขาดประการใดไปหรือดำเนินการแล้วยังไม่สมบูรณ์ในประการใดแล้วจะต้องกำหนดเป็นข้อเสนอแนะดูแลมหาอำนาจในประการนั้น และการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะต้องระบุจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่จะทำให้มีการดำเนินการให้เกิดความสมบูรณ์ตามข้อเสนอแนะดูแลมหาอำนาจด้วย

#### 6. การประเมินผลและการย้อนกลับข้อมูล (Evaluation and feedback)

การประเมินผลและการย้อนกลับข้อมูล เป็นขั้นตอนที่ดำเนินการในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการหลัก (ภาพที่ 5-2 ขั้นตอนที่ 6, 11, 14 และ 20) และจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการย้อนกลับ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ในแต่ละขั้นตอนที่ชัดเจน เช่น จัดทำหลังจากการ

ประเมินผลแล้วภายในกึ่งวัน เป็นต้น (Lewis, 2017)

การประเมินผล (Evaluation) เป็นการติดตามที่จะชี้ว่าการกำหนดยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นนั้นบรรลุถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวอย่างไร การประเมินผลหรือจะเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การติดตามประเมินผล” เป็นกระบวนการดำเนินงานด้านการกำกับควบคุม (Supervise and control) เพื่อติดตามความก้าวหน้าของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หรือการดำเนินการตามภารกิจใด ๆ และหรือประเมินว่าการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หรือการปฏิบัติการกิจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ (เฉลิม คูหาวิชานันท์, 2560)

การติดตามประเมินผลโดยปกติแล้วจะต้องกำหนดดัชนี (Index) ของการติดตามประเมินผล เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสถานะที่ตรวจสอบนั้นบรรลุหรือไม่บรรลุเมื่อเทียบกับเกณฑ์ดัชนีที่กำหนด ซึ่งประโยชน์ของการติดตามประเมินผลไม่เพียงแต่ช่วยให้ทราบความก้าวหน้าและหรือความล้มเหลวของการดำเนินการเท่านั้น แต่ดัชนีสามารถประเมินว่าการดำเนินการใกล้ถึงจุดหมายที่กำหนดแค่ไหนเพียงใดแล้ว ยังสามารถช่วยให้วิเคราะห์เพิ่มเติมให้ทราบปัจจัยเหตุแห่งความสำเร็จและความล้มเหลวดังกล่าวได้ ทำให้เกิดประโยชน์ในการปรับปรุงแนวทางการดำเนินการต่อไปได้ด้วยในตัวแบบยุทธศาสตร์จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดขึ้นตอนนี้ไว้ในตัวแบบของการกำหนดยุทธศาสตร์ด้วย นอกจากนี้ การติดตามและประเมินผลควรมีหน่วยงานอิสระที่มีความเชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ โดยให้อำนาจหน้าที่เฉพาะติดตามและประเมินการดำเนินยุทธศาสตร์และรายงาน โดยตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยการให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงต่อผู้ปฏิบัติในยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ (เจษฎา เปรมนิรันดร, 2560; ไพศาล งามวงษ์วาน, 2560) รวมถึงการประเมินปรับปรุงผลประโยชน์แห่งชาติและกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติใหม่ตามห้วงเวลาที่ความเหมาะสมโดยใช้ประชาชนมีส่วนร่วม (เฉลิม คูหาวิชานันท์, 2560)

การย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์ในกรณีที่น่ายุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เกิดปัญหาข้อขัดข้องด้วยประการใด ๆ ก็ตาม โดยปกติจะต้องมีการคิดทบทวนและปรับปรุงยุทธศาสตร์ใหม่อีกครั้งเพื่อที่จะให้ยุทธศาสตร์นั้นเดินหน้าต่อไปได้ ดังนั้นขั้นตอนการย้อนกลับจึงมีความสำคัญต่อกระบวนการในการกำหนดและการนำยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ เป็นอย่างยิ่ง และการย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์นั้นจะเริ่มจากขั้นตอนใดและไปสู่ขั้นตอนใดของขั้นตอนเดิมที่ได้มีการดำเนินการมาก่อนหน้านี้ และจะต้องกำหนดแนวทางด้วยว่าจะย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงเรื่องใดในตัวแบบของยุทธศาสตร์ด้วย โดยปกติแล้วเนื่องจากการกำหนดยุทธศาสตร์นั้นจะต้องมีการกำหนดองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของยุทธศาสตร์ก่อน คือ จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ หนทางเชิงยุทธศาสตร์และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์

ดังนั้น การย้อนกลับเพื่อนำไปสู่การทบทวนและการปรับปรุงยุทธศาสตร์จึงควรมุ่งไปสู่การทบทวนจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ หนทางเชิงยุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีการทบทวนยุทธศาสตร์ในภาพรวม (มหายุทธศาสตร์) ก่อนเพราะความบกพร่องของยุทธศาสตร์ในรายละเอียดมีสาเหตุมาจากภาพรวมนั่นเอง เมื่อจะต้องมีการทดสอบมหายุทธศาสตร์ใหม่อีกครั้งหนึ่งอาจจะต้องมีการปรับปรุงทั้งจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ หนทางเชิงยุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ หรือองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งก็ได้ (โสภณ ศิริงาม, 2560)

#### 7. การกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic vision)

วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เป็นภาพของความต้องการในอนาคตว่าประเทศต้องการจะไปอยู่ในจุดใด เป็นการเชื่อมโยงกับความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ผลประโยชน์แห่งชาติ และข้อเสนอแนะคุณแห่งอำนาจ (Guidance for balance of power) ที่จะทำได้มาซึ่งมุมมองที่รอบด้าน รวมถึงเป็นการสร้างความคิดที่ใช้ปกครอง (Governing ideas) ความคิดที่ใช้ปกครองนี้ คือ มุมมองที่ไปกำหนดยุทธศาสตร์และมหายุทธศาสตร์ แต่วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ต้องไม่ถูกควมรวมไว้เป็นเรื่องเดียวกัน เพราะมหายุทธศาสตร์ คือ ขั้นสูงสุดในรูปแบบของยุทธศาสตร์และถูกเกี่ยวพัน โดยการดำเนินการในการนำไปใช้ การควมรวม และการกำหนดใช้ของพลังอำนาจแห่งชาติทั้งหมด (โสภณ ศิริงาม, 2560) และการกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์จะต้องเห็นภาพในอนาคตของชาติอย่างชัดเจนในระยะเวลาที่เหมาะสม (สฤณีพร สุนทรกิจ, 2560) โดยปกติแล้วการกำหนดวิสัยทัศน์นิยมนำมาแต่เป็นวิสัยทัศน์ขององค์กรทุกระดับชั้น แม้แต่ระดับชาติก็มีการกำหนดวิสัยทัศน์นี้ขึ้นมาแต่ในยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงนิยมนำมาแต่เป็นมหายุทธศาสตร์มากกว่าที่จะกำหนดเป็นวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ และในบางครั้งวิสัยทัศน์ที่มีความชัดเจนหรือมีตัววัดที่เป็นรูปธรรมอาจจะถูกกำหนดเป็นจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ได้ (โสภณ ศิริงาม, 2560)

#### 8. การกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand strategy)

มหายุทธศาสตร์ เป็นแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ในภาพรวมของชาติ (National overall strategic concept) ในการกำหนดทิศทางของพลังอำนาจแห่งชาติ ทั้งหมดของประเทศที่จะต้องคำนวณและพัฒนาให้เพียงพอทั้งด้านปริมาณและคุณภาพทั้งในยามปกติและยามสงคราม ในอันที่จะบรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ซึ่งเป็นความจำเป็นที่จะต้องคิดถึงภาพรวมที่เป็นภาพใหญ่ก่อนว่าประเทศชาติต้องมีการดำเนินการในเรื่องใดที่เป็นเรื่องสำคัญที่น่าจะขาดไม่ได้ก่อนการกำหนดยุทธศาสตร์รองลงมา และเมื่อได้ข้อมูลจากการตรวจสอบสภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในประเทศแล้วการผสมผสานข้อมูลที่ได้มาใหม่จะทำให้เกิดกรอบแนวคิดใหม่

ที่เป็นภาพกว้างในการที่จะนำพาประเทศเดินไปข้างหน้าที่จะนำมาเป็นแนวทางในการกำหนด ยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวงต่อไป (โสภณ ศิริงาม, 2560)

นอกจากนี้ มหายุทธศาสตร์จะถูกกำหนดเพื่อสนับสนุนความมุ่งประสงค์แห่งชาติด้าน ความมั่นคงที่จะต้องมีบทบาทในการแบ่งสรรอำนาจกำลังระหว่างเหล่าทัพ และการกำหนด อำนาจหน้าที่ระหว่างกำลังเหล่าทัพต่าง ๆ กับการอุตสาหกรรมที่สนับสนุนให้กับเหล่าทัพด้วย ยิ่งไปกว่านั้น กำลังอำนาจการรบทางทหารก็เป็นส่วนประกอบอันหนึ่งของมหายุทธศาสตร์ที่มีส่วน ในการกดดันให้ฝ่ายตรงข้ามหมดความตั้งใจในการต่อสู้ในสงครามเช่นเดียวกันกับพลังอำนาจ แห่งชาติด้านอื่น ๆ เช่น กำลังอำนาจด้านการเงิน กำลังอำนาจด้านการทูต กำลังอำนาจด้านการค้า กำลังอำนาจทางด้านจริยธรรม เป็นต้น ซึ่งพลังอำนาจแห่งชาติเหล่านี้ จะถูกใช้อยู่ในกรอบของ มหายุทธศาสตร์ในการบูรณาการพลังอำนาจของชาติ เพื่อกดดันฝ่ายตรงข้ามให้บรรลุเป้าหมายของ สงครามของฝ่ายตน โดยในยามสงครามแล้ว ความหมายของยุทธศาสตร์ คือ เรื่องของสงคราม (War) แต่ในส่วนความหมายของมหายุทธศาสตร์นั้นจะพิจารณาถึงสันติภาพ (Peace) หลังสงคราม ด้วย มหายุทธศาสตร์จะมองว่า การทำสงครามนั้นจะต้องไม่ทำลายสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ให้เสียหาย อันจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงและความมั่งคั่งของประเทศหลังจากเสร็จสิ้นสงครามแล้ว (Yarger, 2006) ความสำเร็จของมหายุทธศาสตร์ (Successful grand strategy) จะต้องส่งเสริมการ เป็นอยู่ที่ดีในระยะยาวสำหรับประเทศ มหายุทธศาสตร์จะครอบคลุมเวลาในระยะยาวระดับ ทศวรรษ (โสภณ ศิริงาม, 2560) นอกจากนี้ มหายุทธศาสตร์จะคำถามที่ว่า ใคร (Who) ทำอะไร (What) ที่ไหน (Where) เมื่อไหร่ (When) และทำไม (Why) ความสำคัญกับการกำหนดมหายุทธศาสตร์ เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญของกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่อยู่ระหว่างผลประโยชน์ แห่งชาติ วัตถุประสงค์แห่งชาติ และการกำหนดมหายุทธศาสตร์นั้นจะต้องผ่านการกำหนดความ มุ่งประสงค์แห่งชาติและผลประโยชน์แห่งชาติแล้ว (Bartholomees, 2006)

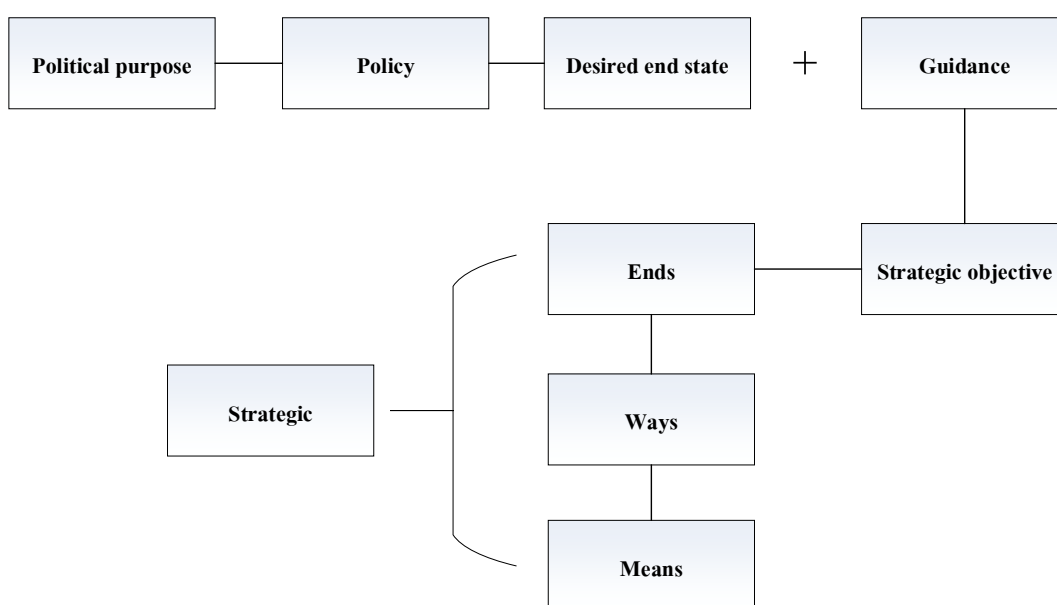
#### 9. การกำหนดนโยบายแห่งชาติ

นโยบายแห่งชาติ เป็นการนำนโยบายทางการเมือง (Political policy) ที่มีอยู่มาปรับเปลี่ยน (Transform) ให้เป็นนโยบายในลักษณะของหลักและวิธีการปฏิบัติที่สนับสนุนในการบรรลุความ มุ่งประสงค์แห่งชาติ เพื่อใช้เป็นทิศทาง (Direction) ในการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ ให้อยู่ ในกรอบของการบรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาติ อาจจะประกอบด้วย นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายความมั่งคั่งแห่งชาติ นโยบายด้านคุณค่าเกียรติยศและค่านิยมความเป็นไทย นโยบายด้าน การมีส่วนร่วมและอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกในสังคมโลก นโยบายการพัฒนากำลังรบและโครงสร้าง กระทรวงกลาโหม นโยบายเสริมสร้างกำลังรบเพื่อรับกับภัยคุกคามทุกรูปแบบในอนาคต นโยบาย การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล และนโยบายการรักษาความมั่นคงภายใน เป็นต้น

(โสภณ ศิริงาม, 2560)

การกำหนดนโยบายแห่งชาติเป็นขั้นตอนที่เชื่อมต่อกับมหายุทธศาสตร์ (หรือเชื่อมต่อกับวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์) เนื่องจากในการกำหนดนโยบายแห่งชาติต้องรองรับมหายุทธศาสตร์หรือวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ และนโยบายแห่งชาติจะต้องไม่เป็นเพียงเฉพาะนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัยเท่านั้นแต่จะต้องเป็นนโยบายที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างแท้จริง (อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนท์, 2560)

โสภณ ศิริงาม (2559) ได้เสนอความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายทางการเมืองหรือนโยบายแห่งชาติกับยุทธศาสตร์ชาติจากการประยุกต์แนวคิดของ Yarger (2006) ดังภาพที่ 5-3



ภาพที่ 5-3 ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายทางการเมืองหรือนโยบายแห่งชาติกับยุทธศาสตร์ชาติ

#### 10. การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวง (Ministry group level strategies)

การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวง คือ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติอย่างแท้จริงที่ประยุกต์การพิจารณาจัดให้เกิดความสมดุลขององค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ กล่าวคือ การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวงเป็นการกำหนดและจัดความสมดุลของวัตถุประสงค์แห่งชาติ แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ และพลังอำนาจแห่งชาติ ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวงมีขั้นตอนย่อยสำหรับการสนับสนุนการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวง 3 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติ คือ จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์
2. การกำหนดแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์

คือ หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ รวมถึงการกลอุบายเชิงยุทธศาสตร์ 3. การกำหนดพลังอำนาจแห่งชาติ คือ เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์

#### 11. การกำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติ

การที่จะทำให้ประเทศไทยสามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเป็นอยู่ในปัจจุบัน และพร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ตลอดจนสามารถพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงและพัฒนาขึ้นไปได้นั้น จำเป็นต้องกำหนดให้ได้ว่าประเทศไทยจะไปอยู่ตรงจุดใด และต้องมีจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อการพัฒนาประเทศที่ชัดเจน (เฉลิม กุหาวิชานันท์, 2560) วัตถุประสงค์แห่งชาติ คือ จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญของชาติ อาจจะเป็นการพัฒนาพลังอำนาจแห่งชาติ เพื่อการเพิ่มพูน ปกป้อง และรักษาผลประโยชน์แห่งชาติไว้อย่างถึงที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อนำพลังอำนาจแห่งชาติไปใช้สนับสนุนในการบรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (เป้าหมายสูงสุดของชาติ) ได้ ดังนั้น การจะกำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติจะต้องกำหนดเชื่อมโยงกับการบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติที่จะทำให้เกิดการบรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์, 2560) วัตถุประสงค์แห่งชาตินี้จะต้องมีความสอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติ เพราะวัตถุประสงค์แห่งชาตินี้ได้ถูกแปลงมาจากนโยบายแห่งชาติดังที่ได้กล่าวมาในหัวข้อก่อนหน้านี้ ดังนั้น เนื้อหาของวัตถุประสงค์แห่งชาติจึงต้องเชื่อมโยงกับเนื้อหาของนโยบายแห่งชาติเพียงแต่ว่ามีบางส่วนที่ถูกเปลี่ยนแปลงหรือปรุงแต่งให้แตกต่างไปจากเดิมเพียงเล็กน้อย เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของฝ่ายการเมืองหรือของรัฐบาลที่เป็นผู้กำหนดนโยบายแห่งชาติขึ้นมา โดยการให้แนวทาง (Guidance) การกำหนดผลลัพธ์สุดท้ายที่ต้องการ (Desired end state) ในตัวอย่างวัตถุประสงค์แห่งชาติดังต่อไปนี้นี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้เห็นภาพเท่านั้น แต่ที่จริงแล้ว การกำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติต้องจัดเป็นกลุ่ม ๆ สอดคล้องกับกลุ่มของนโยบายแห่งชาติ ตัวอย่างวัตถุประสงค์แห่งชาติ เช่น 1. สภาพทางเศรษฐกิจของประเทศได้รับการพัฒนาเติบโต 2. ประชาชนชาวไทยมีงานทำอย่างทั่วถึง 3. ความยากจนของคนในชาติถูกขจัดให้หมดสิ้นไป 4. ประชาชนชาวไทยมีสุขภาพดีทั่วหน้า และ 5. ประชาชนมีการกินดีอยู่ดี ประชาชนทุกหมู่เหล่ามีความเสมอภาคกัน เป็นต้น (โสภณ ศิริงาม, 2560)

#### 12. แนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic concepts)

แนวความคิดทางยุทธศาสตร์ คือ หนทางปฏิบัติที่จะอธิบายว่า ทำอย่างไร (How) ที่จะทำให้อำนาจแห่งชาติ สามารถบรรลุได้ด้วยวิธีการใช้พลังอำนาจแห่งชาติ ที่มีอยู่อย่างเหมาะสม ดังนั้น แนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์ควรจะมีความชัดเจนอย่างเพียงพอที่จะสามารถชี้แจงได้ว่า ใครจะเป็นผู้กระทำให้สำเร็จและพลังอำนาจแห่งชาติที่จะใช้นั้นมาจากไหน แนวความคิดทางยุทธศาสตร์ นั้นจะบ่งบอกถึงการกระทำ ซึ่งจะมีคำกริยาที่อธิบายถึงว่า “อย่างไร (How)” ไม่ใช่



“อะไร (What)” ซึ่งจะเชื่อมต่อกับวัตถุประสงค์แห่งชาติ เช่น แนวความคิดการปิดล้อม (Containment) แนวความคิดการป้องกันเขตหน้า แนวความคิดการประกันการทำลายล้าง และแนวความคิดการแสดงกำลังไปข้างหน้า เป็นต้น ซึ่งเป็นตัวอย่างการหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ (Ways) ในการกำหนดยุทธศาสตร์การทำสงครามที่ต้องมีการใช้กำลังทหาร ส่วนในระดับยุทธศาสตร์อื่น ๆ อาจจะมีแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ที่แตกต่างออกไปแล้วแต่ระดับของตนเองไป การกำหนดยุทธศาสตร์กลุ่มกระทรวงก็สามารถที่จะประยุกต์แนวทางจะที่กล่าวมาแล้วข้างต้นไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ เพื่อให้เหมาะสมกับยุทธศาสตร์นั้น ๆ (โสภณ ศิริงาม, 2560)

เพื่อสนับสนุนให้เกิดการบรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาตินั้น แนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์ สามารถกำหนดเป็น “กลอุบาย” ในการใช้พลังอำนาจแห่งชาติ (Means) เพื่อสร้างสถานการณ์ภัยคุกคามหรือสถานการณ์อื่น ๆ ตัวอย่างเช่น การสถานการณ์การก่อการร้าย การจำลองสภาวะสงคราม (ทำให้เหมือนกับว่าจะมีสงคราม) สำหรับการกระตุ้นเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถด้านพลังงานอำนาจทางทหาร เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติในด้านการปกป้องรักษาและการเพิ่มพูนความอยู่รอดปลอดภัยของชาติ และการรักษาและการเพิ่มพูนการอยู่ดีกินดีของคนในชาติได้ เป็นต้น (อภิศักดิ์สมบัติเจริญนทร์, 2560)

### 13. พลังอำนาจแห่งชาติ

พลังอำนาจแห่งชาติหรือกำลังอำนาจแห่งชาติ คือ ทรัพยากรทางยุทธศาสตร์ที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งพลังอำนาจแห่งชาติหรือกำลังอำนาจแห่งชาติ มาจากรากศัพท์ภาษาอังกฤษเดียวกัน คือ “National Power” ซึ่งคำว่า “Power” มีความหมายได้ทั้ง “พลัง” และ “กำลัง” แต่จะใช้ต่างกัน คือ พลังอำนาจแห่งชาติ หมายถึง ทรัพยากรทางยุทธศาสตร์ที่มีอยู่ทั้งหมดของชาติ ส่วนกำลังอำนาจแห่งชาติ หมายถึง ทรัพยากรทางยุทธศาสตร์แยกย่อยของชาติ (พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2533) เช่น กำลังอำนาจทางการเมือง กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ กำลังอำนาจทางสังคมและจิตวิทยา กำลังอำนาจทางการข่าวสาร กำลังอำนาจทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น

โดยปกติแล้วพลังอำนาจแห่งชาติไม่ได้กำหนดไว้อย่างลอย ๆ แต่ได้ถูกนำมากำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติ (โสภณ ศิริงาม, 2560) การกำหนดตำแหน่งของประเทศใด ๆ ในสังคมโลกขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้น ๆ มีพลังอำนาจแห่งชาติมากน้อยเพียงใดเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ การแข่งขันในเชิงอำนาจในสังคมโลกยังมีอยู่ตลอดเวลาในทุกยุคทุกสมัย ดังนั้น การที่จะเป็นมหาอำนาจในโลก หรือประเทศที่มีตำแหน่งหน้าที่ในสังคมโลกจึงจำเป็นต้องเสริมสร้างพลังอำนาจแห่งชาติให้มีความเข้มแข็งอย่างเพียงพอที่จะแข่งขันในประชาคมโลกได้ กำลังอำนาจทางทหาร ถือว่าเป็นพลังอำนาจแห่งชาติที่ชี้ขาดความเป็นประเทศมหาอำนาจได้ระดับหนึ่ง แต่การที่จะ

ดำรงกำลังอำนาจทางทหารให้มีระดับที่สูงอยู่ตลอดเวลาจำเป็นต้องมีพลังอำนาจแห่งชาติด้านอื่นที่เข้มแข็งไปพร้อม ๆ กันด้วย เช่น ถ้ากำลังอำนาจทางเศรษฐกิจไม่เข้มแข็งก็ไม่อาจที่จะสามารถเสริมสร้างกำลังอำนาจทางการทหารให้เข้มแข็งได้ รวมทั้ง กำลังอำนาจทางการเมือง และกำลังอำนาจด้านจิตวิทยาก็มีส่วนช่วยอย่างสำคัญต่อการที่จะทำให้กำลังอำนาจทางการทหารมีความเข้มแข็งได้ ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้พลังอำนาจแห่งชาติในแต่ละด้านให้มีความสมดุลกันและยุทธศาสตร์ชาติก็มีบทบาทที่จะทำให้พลังอำนาจแห่งชาติได้รับการพัฒนาให้มีความเข้มแข็งได้ และกำหนดให้เป็นระบบและมีขั้นตอนในการพัฒนาพลังอำนาจแห่งชาติอย่างเป็นรูปธรรมได้ (เจษฎา เปรมนิรันดร, 2560; ไพศาล งามวงษ์วาน, 2560)

โสภณ ศิริงาม (2559) ได้มีการเสนอพลังอำนาจแห่งชาติ ในตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ 21 เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมอย่างจำเพาะเจาะจง ประกอบด้วย 2 ลักษณะ ดังนี้

1. DIME คือ การทูต (Diplomatic) การข่าวสาร (Informational) การทหาร (Military) และการเศรษฐกิจ (Economic) การกำหนดพลังอำนาจแห่งชาติในลักษณะนี้ใช้กับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในสภาวะปกติทั่วไปตามที่ได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ

2. DIMEFIL (หรือ MIDLIFE) คือ การทูต (Diplomatic) การข่าวสาร (Informational) การทหาร (Military) และการเศรษฐกิจ (Economic) การเงิน (Financial) การข่าวกรอง (Intelligence) และการบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement) การกำหนดพลังอำนาจแห่งชาติในลักษณะนี้ เพื่อใช้กับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในกรณีที่ต้องทำสงครามกับการก่อการร้ายที่เป็นมหายุทธศาสตร์ที่มีความเฉพาะเจาะจง

#### 14. การทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic/ Validity test)

การทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic test) เป็นการทดสอบความมีเหตุมีผลและเที่ยงตรง (Validity) ของยุทธศาสตร์ด้วยการพิจารณาในเรื่อง ความเหมาะสม (Suitability) การยอมรับได้ (Acceptability) และ ความเป็นไปได้ (Feasibility) ซึ่งใช้ทดสอบองค์ประกอบของยุทธศาสตร์ ได้แก่ จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ การทดสอบยุทธศาสตร์นั้นต้องการที่จะหาจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ (รวมถึงการใช้กลยุทธ์เชิงยุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ของยุทธศาสตร์หรือเรียกอีกอย่างว่า “FAS TEST” (โสภณ ศิริงาม, 2560) สำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ กล่าวคือ ยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวงจะต้องมีการทดสอบในเรื่องความสมดุลของวัตถุประสงค์แห่งชาติ แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ และพลังอำนาจแห่งชาติ

การทดสอบยุทธศาสตร์ มีประเด็นที่ต้องพิจารณา 3 ประเด็น ดังนี้ (Bartholomees, 2006; โสภณ ศิริงาม, 2560)

1. วัตถุประสงค์แห่งชาติ หรือจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดในยุทธศาสตร์มีความเหมาะสมหรือไม่ เพื่อทดสอบว่ายุทธศาสตร์ที่เสนอนั้นบรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ หรือจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่พึงประสงค์หรือไม่ ถ้าไม่บรรลุ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวก็ไม่ใช่ยุทธศาสตร์ที่ปฏิบัติได้

2. จะสามารถยอมรับได้หรือไม่ในการนำแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ หรือหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ รวมถึงการใช้กลอุบายเชิงยุทธศาสตร์มาใช้สนับสนุนให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ หรือจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อทดสอบแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ หรือหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ รวมถึงการใช้กลอุบายเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้ไม่มีค่าใช้จ่ายส่วนเกินของพลังอำนาจแห่งชาติ หรือเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ และอยู่ในแบบการปฏิบัติ (Mode of conduct) ที่ยอมรับได้หรือไม่

3. พลังอำนาจแห่งชาติ หรือเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ มีความเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้แล้วทำให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ หรือจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์หรือไม่ เพื่อพลังอำนาจแห่งชาติ หรือเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ มีเพียงพอที่จะใช้ได้อย่างสมเหตุสมผลเพียงพอต่อการปฏิบัติตามแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ หรือหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ รวมถึงการใช้กลอุบายเชิงยุทธศาสตร์ที่เสนอหรือไม่ ยุทธศาสตร์จะต้องผ่านการทดสอบทั้ง 3 อย่างจึงมีผลบังคับใช้ได้

จากการทดสอบทั้ง 3 ประการ ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ค่อนข้างจะตรงไปตรงมา และไม่ต้องการคำอธิบายเพิ่มเติม ส่วนการยอมรับได้มีลักษณะที่ซับซ้อนบางประการ หนึ่งที่เด่นชัด คือ ศีลธรรม (Morality) และความถูกต้องตามกฎหมาย (Legality) ด้านยุทธศาสตร์ ศีลธรรม และความถูกต้องตามกฎหมายแปรผันกว้าง โดย ชาติ วัฒนธรรม และส่วนบุคคล แต่สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่คุณลักษณะ (Features) ที่ซับซ้อนของการยอมรับได้เท่านั้น (โสภณ ศิริงาม, 2560) นอกจากนี้ การทดสอบยุทธศาสตร์อาจจะดำเนินการโดยใช้วิธีการจำลองสถานการณ์ด้วยคอมพิวเตอร์ (Computer simulation technique) โดยการจำลองว่าถ้าหากว่ามีการดำเนินการยุทธศาสตร์ตามจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้แล้วจะสามารถบรรลุยุทธศาสตร์ได้ตามเป้าหมายหรือไม่ (สฤณีพร สุนทรกิจ, 2560)

#### 15. การประเมินความเสี่ยง

การประเมินความเสี่ยงเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการดำเนินยุทธศาสตร์ ซึ่งการประเมินความเสี่ยงสามารถประเมินได้จากผลของการทดสอบยุทธศาสตร์ได้ กล่าวคือ ถ้าการทดสอบยุทธศาสตร์ พบว่า มีความเป็นไปได้ (Feasibility) ความยอมรับได้ และความเหมาะสม

(Suitability) น้อยเท่าไร การดำเนินยุทธศาสตร์นั้นก็จะมีความเสี่ยงได้มากขึ้นเท่านั้น ในทางกลับกัน ถ้าพบว่า มีความเป็นไปได้ (Feasibility) ความยอมรับได้ และความเหมาะสมมากเท่าไร การดำเนินยุทธศาสตร์นั้นก็จะมีความเสี่ยงได้น้อยลงเท่านั้น (คาร์ณ พิสนธ์ยุทธการ, 2560) และการประเมินความเสี่ยงสามารถประเมินได้จากการทดสอบความสมดุลของความสัมพันธ์ระหว่างจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ ในแต่ละยุทธศาสตร์ โดยการพิจารณาว่าการดำเนินการยุทธศาสตร์นี้แล้วจะส่งผลกระทบต่อจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์อื่น ๆ ในเชิงลบแล้วละก็สรุปได้ว่ายุทธศาสตร์นี้จะก่อให้เกิดความเสี่ยงขึ้นอย่างแน่นอน (โสภณ ศิริงาม, 2560)

#### 16. การกำหนดรูปแบบการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ (Deployment to practice)

การกำหนดรูปแบบการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ เป็นกำหนดการใช้รูปแบบต่าง ๆ เพื่อการแปลง (Transform) ยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงให้ผู้ปฏิบัติสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติได้ การถ่ายทอดยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติควรจะต้องให้ผู้ปฏิบัติสามารถนำไปใช้งานได้โดยง่ายและสามารถตรวจสอบการดำเนินงานย้อนหลังได้ และจะต้องมีดัชนีวัดการปฏิบัติงานที่ชัดเจนสำหรับใช้จัดการและควบคุมการปฏิบัติงาน (เจษฎา เปรมนรินทร์, 2560; ไพศาล งามวงษ์วาน, 2560) และการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติควรจะต้องมีกฎหมาย กฏระเบียบ หรือข้อบังคับในการกำหนดรูปแบบการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติให้เกิดการนำไปใช้งานได้จริงอย่างเหมาะสม (สฤณีพร สุนทรกิจ, 2560) นอกจากนี้ นักยุทธศาสตร์สามารถใช้มาตรการเฉพาะ (Specific Measures) และแผนงาน/ โครงการ รูปแบบการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติได้ (โสภณ ศิริงาม, 2560)

มาตรการเฉพาะ คือ วิธีการเฉพาะที่กำหนดขึ้นสำหรับดำเนินการ เพื่อสนับสนุนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติให้บรรลุได้ในห้วงเวลาที่กำหนด ส่วนแผนงานแห่งชาติ (National projects/ Plans) คือ โครงการหรือแผนงานที่ได้แจกแจงเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียด เพื่อดำเนินการให้บรรลุตามหนทางปฏิบัติที่ระบุไว้ รวมทั้งเวลาตามขั้นตอนต่าง ๆ ตลอดจนการนำเอาพลังอำนาจแห่งชาติมาใช้ตามขั้นตอนด้วย การพัฒนามาตรการเฉพาะ และแผนงาน/ โครงการที่เป็นยุทธศาสตร์ย่อยต่าง ๆ ของยุทธศาสตร์ชาติจะได้แนวทางส่วนหนึ่งที่เป็นข้อมูลส่วนมาจากการตรวจสอบสภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายใน ผลที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมจะได้ลักษณะของมาตรการเฉพาะ และแผนงาน/โครงการ การกำหนดมาตรการเฉพาะ แผนงาน/ โครงการต้องพิจารณาถึงผลการวิเคราะห์ข้อมูลสภาพแวดล้อมตามขั้นตอนด้วย นอกจากนี้ ผู้รับผิดชอบดำเนินการตาม แผนงาน/ โครงการ คือ ระดับกระทรวงต่าง ๆ (โสภณ ศิริงาม, 2560) มาตรการเฉพาะ แผนงาน/ โครงการ อาจประกอบไปด้วย 2 ลักษณะ คือ มาตรการเฉพาะ

แผนงาน/โครงการสำหรับการเพิ่มพูน (Promote) เช่น การเพิ่มพูนให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เป็นต้น และมาตรการเฉพาะ แผนงาน/โครงการสำหรับการลดทอน (Demote) เช่น การลดการคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น (สฤณีพร สุนทรกิจ, 2560)

มาตรการเฉพาะ แผนงาน/โครงการ อาจจะไม่ใช่ตัวยุทธศาสตร์ชาติแต่ก็สามารถนำประโยชน์ขององค์ประกอบทางยุทธศาสตร์มาใช้เป็นหลักการกำหนดองค์ประกอบมาตรการเฉพาะ แผนงาน/โครงการได้ แต่ต้องคำนึงไว้เสมอว่ามาตรการเฉพาะแผนงาน/โครงการ ไม่ใช่ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเพียงแค่เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์เท่านั้น องค์ประกอบทางยุทธศาสตร์ คือ จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และทรัพยากรเชิงยุทธศาสตร์ โดยมาตรการเฉพาะ แผนงาน/โครงการ จะต้องมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงานที่ชัดเจนไม่เลื่อนลอย มาตรการเฉพาะ แผนงาน/โครงการ จะต้องมีหนทางปฏิบัติที่จะทำให้การดำเนินการมาตรการเฉพาะแผนงาน/โครงการบรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้ และกำหนดเครื่องให้พอดีอย่างสอดคล้องกับหนทางปฏิบัติที่ใช้ การใช้องค์ประกอบทางยุทธศาสตร์มาใช้เป็นหลักการกำหนดองค์ประกอบมาตรการเฉพาะ แผนงาน/โครงการจะเกิดประโยชน์ในการที่สามารถนำหลักการทดสอบ การประเมินความเสี่ยง และการจัดการความเสี่ยง และการติดตามและประเมินผลมาตรการเฉพาะแผนงาน/โครงการ ได้อย่างมีเหตุมีผลด้วย เนื่องจากการดำเนินการทดสอบการประเมินความเสี่ยงและการจัดการความเสี่ยง และการติดตามและประเมินผลจะสามารถดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมีองค์ประกอบพื้นฐานอย่างครบถ้วน คือ จุดหมาย หนทางปฏิบัติ และเครื่องมือนั่นเอง (คำรณ พิสนธิยุทธการ, 2560)

#### 17. การกำหนดแนวทางการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation guidelines)

การกำหนดแนวทางในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติดำเนินการหลังจากกำหนดรูปแบบการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติในแต่ละยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงได้อย่างครบถ้วนแล้ว การกำหนดแนวทางในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติอาจสามารถจัดทำเป็นคู่มือปฏิบัติการทางยุทธศาสตร์ (Strategy work instruction) ได้ โดยอาจจะต้องจัดทำคู่มือ 1 ฉบับ ต่อ 1 ยุทธศาสตร์ สำหรับใช้เป็นแนวทางในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางแยกเฉพาะในแต่ละยุทธศาสตร์ (โสภณ ศิริงาม, 2560) และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติจะต้องมีองค์ประกอบสนับสนุนที่สำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่จะทำให้ยุทธศาสตร์บรรลุจุดหมายได้ ต้องประกอบด้วย ผู้รับผิดชอบงานยุทธศาสตร์ชาติ หน่วยงานเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ (Whittaker, Frederick & Elizabeth, 2007) การกำหนดแนวทางการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ อย่างน้อยที่สุดควรมีประเด็นต่าง ๆ 6 ประเด็น ดังนี้ (โสภณ ศิริงาม, 2560)

17.1 ต้องกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการที่แน่นอนชัดเจน

17.2 ต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ

17.3 ต้องกำหนดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ให้อำนาจหน้าที่สำหรับผู้ปฏิบัติ  
อย่างแน่นอนชัดเจน

17.4 ต้องกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดของความสำเร็จของการนำยุทธศาสตร์ไปสู่  
การปฏิบัติอย่างเป็นระบบและชัดเจนแน่นอน

17.5 ต้องกำหนดแนวทางในการดำเนินการว่าจะดำเนินการอย่างไร

17.6 ต้องกำหนดโครงสร้างสายการบังคับบัญชาให้มีความชัดเจน

## 18. การจัดการความเสี่ยง

การจัดการกับความเสี่ยงในเชิงยุทธศาสตร์ คือ การจัดการกับความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับ  
กระบวนการในการกำหนดยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างจุดหมายเชิง  
ยุทธศาสตร์ หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ กับความเสี่ยงของ  
ยุทธศาสตร์ เป็นการจัดการช่องว่างระหว่างการจะบรรลุจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดกับ  
หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ ถึงแม้ว่าเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่จะ  
ใช้จะมีเพียงพอ หรือหนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์จะดีเลิศแล้วที่จะประกันในการแข่งขันภายใต้  
สภาพแวดล้อมระดับนานาชาติ แต่ความเสี่ยง (Risk) นั้นย่อมเกิดขึ้นได้ นักยุทธศาสตร์จึงจำเป็น  
ที่จะต้องหาวิธีการในการลดความเสี่ยงนั้น ๆ ผ่านกระบวนการของการกำหนดยุทธศาสตร์ ก็คือ  
การสร้างสมดุลระหว่างจุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิง  
ยุทธศาสตร์ เมื่อสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์มีลักษณะลักษณะเปราะบาง (Volatile) ไม่แน่นอน  
(Uncertain) ซับซ้อน (Complex) และกำกวม (Ambiguous) นักยุทธศาสตร์จึงต้องเป็นรอบรู้และเท่า  
ทันต่อสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เพื่อที่จะกำหนดและ  
ดำเนินยุทธศาสตร์ให้เป็นไปตามทิศทางที่ต้องการให้ได้ ความเสี่ยงอีกประการหนึ่งก็คือความเสี่ยง  
อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงไปของสภาพแวดล้อมที่ยากจะคาดการณ์ได้ถูกต้อง (โศภณ ศิริงาม,  
2560)

## 19. การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (Strategy management)

การที่ยุทธศาสตร์จะสามารถนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติที่กำหนดและ  
ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมได้จะต้องมีการปฏิบัติตามแนวทาง  
ในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation guidelines) ทุกยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง  
เรื่องการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เป็นเรื่องใหญ่และเรื่องสำคัญมากขึ้นตอนหนึ่งที่จะเป็นการพิสูจน์ว่า  
ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นนั้นมีความเที่ยงตรงและสมเหตุสมผล (Validity) หรือไม่ (คำณ  
พิสนท์ยุทธการ, 2560) การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เป็นการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติจริงด้วยการ  
จัดการและควบคุมให้ตรงกับแนวทางในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ เมื่อยุทธศาสตร์ได้ผ่าน

มีการทดสอบยุทธศาสตร์ (FAS Test) และการประเมินความเสี่ยงมาอย่างรอบคอบแล้วการนำไปสู่การปฏิบัติก็จะไม่เกิดปัญหาหรือเกิดปัญหาน้อยลง เพราะได้มีการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องมาแล้วในระดับหนึ่ง ดังนี้ (โสภณ ศิริงาม, 2560)

1. ผู้รับผิดชอบในขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จะต้องจัดการและควบคุมการดำเนินการตามแนวทางในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติที่กำหนดไว้
2. ผู้รับผิดชอบในขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จะต้องจัดการและควบคุมการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ให้อยู่ในขอบเขต โครงสร้างสายการบังคับบัญชาที่ได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด
3. ผู้รับผิดชอบในขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จะต้องจัดการและควบคุมการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ให้อยู่ในขอบเขตที่หน่วยงานตามความรับผิดชอบ
4. ผู้รับผิดชอบในขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จะต้องจัดการและควบคุมการปฏิบัติให้อยู่ในขอบเขตตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมา
5. ผู้รับผิดชอบในขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จะต้องจัดการและควบคุมการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ให้ได้ตามเป้าหมายและตัวชี้วัดของความสำเร็จของการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

## 20. เครื่องมือควบคุม

เครื่องมือควบคุม (Control tool) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้ควบคุมกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ การดำเนินการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติให้สำเร็จผลและได้ประโยชน์ที่แท้จริงแล้ว นักยุทธศาสตร์หรือผู้กลุ่มผู้กำหนดยุทธศาสตร์จะต้องมีเครื่องมือที่สามารถควบคุมปัจจัยการดำเนินการในกระบวนการให้อยู่ในกรอบของตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ ปัจจัยสำคัญในการดำเนินการกำหนดยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย คนผู้ที่รับผิดชอบ องค์กรความรู้เชิงยุทธศาสตร์ วิธีการดำเนินงาน ทรัพยากรต่าง ๆ ในการดำเนินงาน และเงินงบประมาณในการดำเนินการ ตัวอย่างเครื่องมือควบคุมกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ เช่น 1. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2. รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 3. เอกสารแบบฟอร์มการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 4. คู่มือปฏิบัติการทางยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวงทุกยุทธศาสตร์ 5. โปรแกรมระบบจัดการฐานข้อมูลยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น (โสภณ ศิริงาม, 2560)

## สรุป

ผลการประเมินที่ได้มาประยุกต์ร่วมกับองค์ความรู้ทางยุทธศาสตร์ในระดับสากลสำหรับพัฒนาตัวแบบในอุดมคติเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติที่เหมาะสม จากผลการประเมินการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีต (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 11 ฉบับ) ผลการประเมินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล (ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี)

องค์ความรู้ด้านยุทธศาสตร์ แนวทางการกำหนดตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants: KIs) ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการ ยุทธศาสตร์และความมั่นคง และผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดทำยุทธศาสตร์ พบว่า สามารถนำเสนอเป็น ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติ โดยนักยุทธศาสตร์อาจนำตัวแบบตัวนี้ไปใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ รวมถึงการนำไปใช้ประยุกต์ในการกำหนดยุทธศาสตร์ย่อยในระดับต่าง ๆ ได้ แต่จะต้องใช้พิจารณาถึงการนำไปใช้ให้เหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น การประยุกต์ใช้กับยุทธศาสตร์ระดับอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากยุทธศาสตร์ชาติจึงเป็นเรื่องที่สามารถปฏิบัติได้ โดยตัวแบบนี้มีกระบวนการหลัก 6 กระบวนการ (หรือแยกเป็น 16 ขั้นตอน รวมถึงควบคุมกระบวนการด้วยเครื่องมือควบคุม) ที่มีความต่อเนื่องกัน กระบวนการหลักในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอุดมคติ ประกอบด้วย การตรวจสอบสภาพแวดล้อม (Strategic environ scanning) การกำหนดประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (People participation) การกำหนดรากฐานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic foundation definition) การกำหนดกรอบทิศทางของยุทธศาสตร์ (Strategic direction definition) การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategic definition) และการดำเนินยุทธศาสตร์ (Strategic implementation)



## บทที่ 6

### สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ ประการที่ 1 เพื่อศึกษาและประเมินการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ประการที่ 2 เพื่อนำผลการประเมินที่ได้มาประยุกต์ร่วมกับองค์ความรู้ทางยุทธศาสตร์ในระดับสากลสำหรับพัฒนาตัวแบบในอุดมคติเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติที่เหมาะสม ซึ่งเป็นองค์ความรู้ใหม่สำหรับหน่วยงานภาครัฐ สามารถนำข้อมูลไปใช้ประกอบการพิจารณาวางแผน ปรับปรุง พัฒนาและเพิ่มศักยภาพในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติหรือยุทธศาสตร์อื่น ๆ ได้อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพ และเป็นองค์ความรู้ใหม่สำหรับสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ที่มีการเรียนการสอนในสาขาวิชารัฐศาสตร์ สาขาวิชายุทธศาสตร์และความมั่นคง หรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง สามารถนำข้อมูลไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านยุทธศาสตร์และความมั่นคงได้ รวมถึงเป็นองค์ความรู้ใหม่สำหรับผู้สนใจทั่วไปในด้านวิชายุทธศาสตร์และความมั่นคง สามารถนำข้อมูลไปประยุกต์ใช้ในการศึกษา เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านยุทธศาสตร์และความมั่นคงได้

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ซึ่งจะอธิบายรายละเอียดของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของต่างประเทศในปัจจุบัน จุดแข็งและจุดอ่อน ของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไทยในปัจจุบัน และตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติไทยที่เหมาะสม โดยมีวิธีการเก็บข้อมูลด้วยการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary sources) เป็นข้อมูลจากแหล่งที่มีผู้เก็บรวบรวมไว้แล้ว ทั้งที่ถูกนำมาเผยแพร่เป็นรายงานและยังมีได้เผยแพร่เป็นรายงาน ได้แก่ เอกสารสิ่งพิมพ์ หนังสือ บทวิจัยต่าง ๆ บทวิเคราะห์จากวารสารภาษาไทยและต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลจากเอกสารประกอบการสัมมนาของนักวิชาการที่เชี่ยวชาญในด้านยุทธศาสตร์ ซึ่งแหล่งค้นคว้า ประกอบด้วย ห้องสมุดและสำนักหอสมุดของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ห้องสมุดของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากเว็บไซต์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญเชิงยุทธศาสตร์ 9 ท่าน โดยนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์สรุปเป็นตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติที่เหมาะสม ด้วยการวิเคราะห์และสังเคราะห์ 3 ประการ คือ 1. การลดทอนข้อมูล (Data reduction) โดยการปรับลดเพิ่ม หาข้อมูลใหม่ จนได้ผลหรือข้อสรุป 2. การแสดงข้อมูล (Data display) โดยการกระทำในรูปแบบของการพรรณนา ประเด็นสำคัญ องค์ประกอบ และรูปแบบของตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติไทยที่เหมาะสม โดยการนำข้อมูลมาเรียงลำดับความสำคัญ และ 3. การสรุป เป็นการได้ข้อมูลมาในขั้นแรกต้องมีการสรุปในเบื้องต้นก่อน หลังจากนั้นเก็บข้อมูลต่อแล้ว ทำการวิเคราะห์สรุปไปเรื่อย ๆ

โดยการประยุกต์แนวความคิดและทฤษฎีที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม จนสามารถได้ข้อสรุป เป็นผลการศึกษา

## สรุปผล

จากวัตถุประสงค์ของการวิจัย 2 ประการ ได้นำไปสู่การทบทวนวรรณกรรม ซึ่งทำให้พบ ความสัมพันธ์ของแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในครั้งนี้ คือ ทฤษฎีสัจนิยมใหม่ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ แนวคิดเกี่ยวกับพลังอำนาจแห่งชาติ แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคง แห่งชาติ แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ แนวคิดการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในปัจจุบัน ทฤษฎี การเปลี่ยนแปลงทางสังคม และแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูป

ทฤษฎีสัจนิยมใหม่ ได้นำไปสู่การวิเคราะห์ เพื่ออธิบายการดุลแห่งอำนาจ (Balance of power) และสรุปสังเคราะห์การดุลแห่งอำนาจให้เป็นองค์ประกอบขั้นตอนที่จำเป็นที่ควรกำหนดไว้ในตัวแบบในอุดมคติเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติที่เหมาะสม การสรุปผล การวิเคราะห์ถึงการดุลแห่งอำนาจ ซึ่งต้องตรวจสอบและวิเคราะห์ถึงระบบ โครงสร้าง (Structure) และสภาวะอนาธิปไตย (Anarchic) และให้ความสำคัญกับมหาอำนาจ ถ้าหากว่ามหาอำนาจมีการ เปลี่ยนแปลงใด ๆ ดุลแห่งอำนาจก็จะเปลี่ยนแปลงตามไป ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติจะต้องถูกกำหนด ขึ้นภายใต้กรอบของการดุลแห่งอำนาจ ส่วนทฤษฎีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ แนวคิดเกี่ยวกับพลังอำนาจ แห่งชาติ แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ แนวคิดการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติไทยในปัจจุบัน ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูป ได้นำไปสู่การวิเคราะห์รายละเอียดการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีต และการวิเคราะห์ รายละเอียดการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทย 20 ปี ของรัฐบาล

สำหรับผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย สรุปผลได้ ดังนี้

ประการที่ 1 ผลประเมินการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ประกอบด้วย การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของ รัฐบาล การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตนำเนื้อหาสาระจากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11 มาวิเคราะห์และสังเคราะห์สรุปเป็นเนื้อหาขององค์ความรู้ใหม่ โดยองค์ประกอบและเนื้อหาการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทย ในอดีต ประกอบด้วย 1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ 2. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และ 3. เครื่องมือ เชิงยุทธศาสตร์ ส่วนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี นำเนื้อหาสาระจากร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579 ของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติประจำปี พ.ศ. 2558 มา วิเคราะห์และสังเคราะห์สรุปเป็นเนื้อหาขององค์ความรู้ใหม่ โดยองค์ประกอบและเนื้อหาการ

กำหนดยุทธศาสตร์ชาติในร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579 ประกอบด้วย

1. ความเป็นมาของการจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี 2. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ 3. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ 4. ผลประโยชน์แห่งชาติ 5. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ และ 6. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์

นอกจากนี้ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล ผลการประเมินความไม่เหมาะสมเพียงพอ ไม่สอดคล้องกับทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบัน และไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ของโลกในยุคปัจจุบัน และถ้านำเอาตัวแบบดังกล่าวไปใช้อาจเป็นผลเกิดข้อบกพร่องต่อยุทธศาสตร์ชาติที่สร้างความเสียหายต่อประเทศชาติในอนาคตได้ โดยมีประเด็นความไม่เหมาะสมเพียงพอ ไม่สอดคล้องกับทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบัน และไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ของโลกในยุคปัจจุบัน 10 ประการ คือ ขาดขั้นตอนกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People participation) ขาดขั้นตอนกำหนดการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National purpose) ขาดขั้นตอนกำหนดการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National interests) ขาดขั้นตอนกำหนดการกำหนดการตรวจสอบสภาพแวดล้อม (Strategic environ scanning) ขาดขั้นตอนกำหนดการกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand strategy) ขาดขั้นตอนกำหนดการทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic test) ขาดขั้นตอนกำหนดการประเมินความเสี่ยงและจัดการความเสี่ยง (Risk assessment/ Management) ขาดขั้นตอนกำหนดการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ขาดขั้นตอนกำหนดการประเมินผล (Evaluation) และขาดขั้นตอนกำหนดการย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์ (Feedback)

ประการที่ 2 ผลการประเมินที่ได้มาประยุกต์ร่วมกับองค์ความรู้ทางยุทธศาสตร์ในระดับสากลสำหรับพัฒนาตัวแบบในอุดมคติเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติที่เหมาะสม จากผลการประเมินการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีต (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 11 ฉบับ) ผลการประเมินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล (ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี) องค์ความรู้ด้านยุทธศาสตร์ แนวทางกำหนดตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants: KIs) ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการยุทธศาสตร์และความมั่นคง และผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดทำยุทธศาสตร์ พบว่าสามารถนำเสนอเป็นตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติ โดยนักยุทธศาสตร์อาจจะนำตัวแบบตัวนี้ไปใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ รวมถึงการนำไปใช้ประยุกต์ในการกำหนดยุทธศาสตร์ย่อยในระดับต่าง ๆ ได้ แต่จะต้องใช้พิจารณาถึงการนำไปใช้ให้เหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับที่มีความแตกต่างกันดังนั้น การประยุกต์ใช้กับยุทธศาสตร์

ระดับอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากยุทธศาสตร์ชาติจึงเป็นเรื่องที่สามารถปฏิบัติได้ โดยตัวแบบนี้มีกระบวนการหลัก 6 กระบวนการ (หรือแยกเป็น 16 ขั้นตอน รวมถึงควบคุมกระบวนการด้วยเครื่องมือควบคุม) ที่มีความต่อเนื่องกัน กระบวนการหลักในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอุดมคติประกอบด้วย การตรวจสอบสภาพแวดล้อม การกำหนดประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (People participation) การกำหนดรากฐานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic foundation definition) การกำหนดกรอบทิศทางของยุทธศาสตร์ (Strategic direction definition) การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategic definition) และการดำเนินยุทธศาสตร์ (Strategic implementation)

การตรวจสอบสภาพแวดล้อม เป็นกระบวนการเริ่มต้นของทุก ๆ กระบวนการหลัก สำหรับนำผลจากการตรวจสอบสภาพแวดล้อมมาใช้ประกอบพิจารณาในการดำเนินการของกระบวนการหลักต่าง ๆ

การกำหนดประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งก่อนและหลังการดำเนินการในกระบวนการหลักทุก ๆ กระบวนการ เช่น การใช้เสนอความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มกระบวนการ และการประกาศและสื่อสารให้ประชาชนในชาติรับทราบ หรือการทำประชาวิจารณ์หลังเสร็จสิ้นกระบวนการเป็นต้น เป็นต้น

กระบวนการกำหนดรากฐานเชิงยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการที่กำหนดหลักสำคัญสำหรับเป็นพื้นฐานรองรับการพัฒนาเป็นกรอบทิศทางของยุทธศาสตร์ (กระบวนการหลักลำดับถัดไป) กระบวนการกำหนดรากฐานเชิงยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลักต่อเนื่องกัน คือ การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National purpose) การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National interests) การกำหนดข้อเสนอแนะดุลแห่งอำนาจ (Guidance for balance of power) และการประเมินผลและการย้อนกลับข้อมูล (Evaluation and feedback)

การกำหนดกรอบทิศทางของยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการที่กำหนดกรอบและทิศทางของยุทธศาสตร์ เพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติที่จะถูกกำหนดในกระบวนการหลักถัดไปอยู่ในกรอบและทิศทางที่จะทำให้ความมุ่งประสงค์แห่งชาติบรรลุได้ กระบวนการกำหนดกรอบทิศทางของยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลักต่อเนื่องกัน คือ การกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Vision strategy) การกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand strategy) การกำหนดนโยบายแห่งชาติ (National policy) และการประเมินผลและการย้อนกลับข้อมูล

การกำหนดยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการที่กำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติหรือระดับกลุ่มกระทรวง โดยมีจุดหมายสูงสุด คือ การบรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลักต่อเนื่องกัน คือ การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวง (Ministry group level strategies) การทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic/ Validity test) และการประเมินผลและการย้อนกลับข้อมูล

นอกจากนี้ การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวงมีขั้นตอนย่อยสำหรับการสนับสนุน การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวง 3 ขั้นตอน คือ 1. การกำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National objective) คือ จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ 2. การกำหนดแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic concept) คือ หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ รวมถึงการกลุ่บายเชิงยุทธศาสตร์ และ 3. การกำหนดพลังอำนาจแห่งชาติ (National power) คือ เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์

การดำเนินยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการที่นำยุทธศาสตร์มาดำเนินการให้บรรลุ วัตถุประสงค์แห่งชาติ และความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลักต่อเนื่องกัน คือ การประเมินความเสี่ยง (Risk assessment) การกำหนดรูปแบบการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ (Deployment to practice) การกำหนดแนวทางในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation guidelines) การจัดการความเสี่ยง (Risk management) การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (Strategy management) และการประเมินผลและการย้อนกลับข้อมูล

## อภิปรายผล

จากผลการศึกษา พบว่า ยืนยันได้ว่ามีความสอดคล้องกับแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกรอบแนวความคิดในการวิจัย ดังนี้

1. การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตเน้นการกำหนดเป็นแผนงานมากกว่า การกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นในรูปแบบของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างไรก็ตามผลการศึกษา พบว่า มีการนำองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์ คือ 1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ 2. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และ 3. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในเนื้อหาของ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีต จึงมีความสอดคล้องกับหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ในส่วนนี้

2. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาล มีความสอดคล้องกับหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ คือ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีการนำองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์ คือ 1. จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ 2. หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และ 3. เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

3. การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาลไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์เนื่องจากยุทธศาสตร์อาจถือได้ว่าเป็นวัฒนธรรมใหม่ และยังไม่ได้มีการศึกษากันในเชิงลึก ถึงแม้ว่าอาจจะมีการกล่าวถึงคำว่ายุทธศาสตร์ไว้ในตำรา และในบทความต่าง ๆ อยู่บ้างแต่ก็ไม่ได้ถูกกล่าวอธิบายไว้ได้อย่างชัดเจน รวมถึงในประเทศไทยยังไม่มีการนำองค์ความรู้ทางด้านยุทธศาสตร์มาปฏิบัติอย่างเป็นทางการที่เป็นขั้นตอน

ที่ชัดเจน โดยไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ 10 ประการ คือ ขาดขั้นตอน กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดขั้นตอนกำหนดการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ขาดขั้นตอนกำหนดการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ขาดขั้นตอนกำหนดการกำหนดการตรวจสอบสภาพแวดล้อม ขาดขั้นตอนกำหนดการกำหนดคณาจารย์ ขาดขั้นตอนกำหนดการทดสอบยุทธศาสตร์ ขาดขั้นตอนกำหนดการประเมินความเสี่ยงและจัดการความเสี่ยง ขาดขั้นตอนกำหนดการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ขาดขั้นตอนกำหนดการประเมินผล และขาดขั้นตอนกำหนดการย้อนกลับ ไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์

4. การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พบว่าไม่ได้พิจารณาถึงความร่วมมือด้านความมั่นคงในลักษณะของการดูแลแห่งอำนาจกับประเทศมหาอำนาจ เพื่อรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของประเทศไทย การแสดงจุดยืนทางยุทธศาสตร์และบทบาทความมั่นคงของไทยไม่มีลักษณะการถ่วงดุลระหว่างผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับจากมหาอำนาจที่ไทยเข้าร่วมหรือเป็นพันธมิตรด้วย (มหาอำนาจที่เป็นมิตรกับไทย) และผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับจากมหาอำนาจที่ไทยได้ถ่วงดุลไว้ (มหาอำนาจที่เป็นไทยต้องกังวล) เพื่อเพิ่มโอกาสรวมทั้งลดอุปสรรคต่อการดำเนินความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างไทยกับมหาอำนาจที่ไทยเข้าร่วมหรือเป็นพันธมิตรด้วย ซึ่งขาดการนำองค์ความรู้ในทฤษฎีสัจนิยมใหม่ที่เกี่ยวกับการดูแลแห่งอำนาจมาใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

5. ตัวแบบในอุดมคติเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติมีความสอดคล้องกับหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ โดยมีองค์ประกอบและขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ 16 ขั้นตอน รวมถึงการควบคุมกระบวนการด้วยเครื่องมือควบคุม ประกอบด้วย การตรวจสอบสภาพแวดล้อม การกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (People participation) การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ การกำหนดข้อเสนอแนะดูแลแห่งอำนาจ การประเมินผลและการย้อนกลับข้อมูล การกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ การกำหนดคณาจารย์ยุทธศาสตร์ การกำหนดนโยบายแห่งชาติ การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวง การทดสอบยุทธศาสตร์ การประเมินความเสี่ยง การกำหนดรูปแบบการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ การกำหนดแนวทางการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ การจัดการความเสี่ยง การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ และเครื่องมือควบคุม

### ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยที่ได้ค้นพบและการอภิปรายผลการวิจัย อันนำไปสู่การต่อยอดเป็นองค์ความรู้ใหม่ที่จะนำไปสู่การปรับปรุงรูปแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยให้สอดคล้องกับหลัก

วิชาการด้านยุทธศาสตร์ ในประเทศไทยยุทธศาสตร์ถือได้ว่าเป็นเรื่องใหม่ และยังไม่ได้มีการศึกษากันในเชิงลึก อาจจะมีการกล่าวถึงคำว่ายุทธศาสตร์ไว้ในตำราและในบทความต่าง ๆ แต่ก็ไม่ได้ถูกกล่าวอธิบายไว้ได้อย่างชัดเจน รวมถึงในประเทศไทยยังไม่มีหรือนำองค์ความรู้ทางด้านยุทธศาสตร์มาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมที่เป็นขั้นตอนที่ชัดเจน ส่วนใหญ่จะเป็นการนำแผนงานด้านต่าง ๆ มาใช้เสมือนว่าเป็นยุทธศาสตร์ แต่ตามหลักวิชาการด้านยุทธศาสตร์แล้ว ยุทธศาสตร์มีความแตกต่างจากแผนงานเป็นอย่างมาก คือ ยุทธศาสตร์มีการประเมินความเสี่ยง และจัดการความเสี่ยงพร้อมกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ต้องเชื่อมความสัมพันธ์โดยแฝงกลยุทธ์สำหรับประยุกต์องค์ประกอบหลัก คือ จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ และเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ โดยองค์ประกอบหลักเหล่านี้ไม่มีในการกำหนดแผนงาน แต่แผนงานเป็นเพียงรายละเอียดสำหรับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น ยุทธศาสตร์ไม่ใช่แผนงาน และแผนงานไม่ใช่ยุทธศาสตร์ ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งนี้จะมุ่งไปที่ประเด็นสำคัญของการศึกษา โดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป ควรร่วมกันเร่งดำเนินการปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติใหม่ ให้มีความสมบูรณ์ตามองค์ประกอบและกระบวนการของตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในตัวแบบในอุดมคติ เกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติ ดังผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้
2. รัฐบาล ควรกำหนดคณะกรรมการเฉพาะสำหรับการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ และผลประโยชน์แห่งชาติ โดยคณะกรรมการเฉพาะต้องมาจากหลายภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน นักการเมือง นักวิชาการ นักยุทธศาสตร์ และภาคประชาชน
3. รัฐบาล ควรกำหนดหน่วยงานเฉพาะสำหรับขั้นตอนการตรวจติดตามและประเมินผล และขั้นตอนการย้อนกลับ เพื่อปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ในแต่ละกระบวนการ

#### ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

1. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป ควรร่วมมือกันสนับสนุนให้มีการจัดทำคู่มือการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติโดยใช้ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอุดมคติ ที่ได้นำเสนอในผลการศึกษานี้เป็นแนวทางในการจัดทำคู่มือ
2. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป ควรร่วมมือกันสนับสนุนให้มีเครื่องมือควบคุม (Control tool) เช่น 1. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2. รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 3. เอกสารแบบฟอร์ม

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 4. คู่มือปฏิบัติการทางยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวงทุกยุทธศาสตร์

5. โปรแกรมระบบจัดการฐานข้อมูลยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น สำหรับใช้ควบคุมการดำเนินการ ทั้ง 16 ขั้นตอนของตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอุดมคติ

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

1. ควรศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติและผลประโยชน์แห่งชาติว่าควรมีแนวทางกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติและผลประโยชน์แห่งชาติอย่างไรให้เหมาะสมต่อประเทศและยุคสมัย

2. ควรศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการวิเคราะห์พลังอำนาจแห่งชาติในแต่ละด้านควรจะวัดอย่างไร ทั้งเชิงปริมาณ (Quantitative) และเชิงคุณภาพ (Qualitative)



## บรรณานุกรม

- กฎ ก.พ. ฉบับที่ 693 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ว่าด้วยการเทียบตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2515, 30/11). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 89 ตอนที่ 183 ก ฉบับพิเศษ. หน้า 21.
- กรมยุทธศึกษาทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย. (2551). *วิชาวิทยาการพัฒนาคความมั่นคงแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: กรมยุทธศึกษาทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย.
- การุณลักษณ์ พลโยธิน. (2530). *กระบวนการกำหนดคนโยบายต่างประเทศชาติมหาอำนาจ: สหภาพโซเวียต*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ขบวน พลตรี. (2544). *มนุษย์กับสังคม*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ. (2558). *ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579*. เข้าถึงได้จาก [http://www.nesdb.go.th/download/document/SAC/NS\\_Draftplan-Aug2017.pdf](http://www.nesdb.go.th/download/document/SAC/NS_Draftplan-Aug2017.pdf).
- คณะนักศึกษาวปอ. (2556). *ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2558-2562 ฉบับสำหรับเผยแพร่*. กรุงเทพฯ: ราไพบรอส.
- คำรณ พิสนเทศยุทธการ, พลเรือตรี, (2560, 08 เมษายน). สัมภาษณ์.
- เจษฎา มีบุญลือ. (2553). *ความมั่นคงแห่งชาติ: การสร้างชาติไทยให้ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.
- เจษฎา เปรมนิรันดร, พลตรี, (2560, 03 เมษายน). สัมภาษณ์.
- เฉลิม คูหาวิชานันท์, พลตรี, (2560, 09 เมษายน). สัมภาษณ์.
- ชลธิชา ชชาติคุปต์. (ม.ป.ป.). *เอกสารประกอบวิชาการบริหารธุรกิจไทยในกระแสโลกาภิวัตน์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.
- ไชยสิทธิ์ ตันตยกุล. (2554). *ความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน: ศึกษาเฉพาะกรณีความร่วมมือทางการทหาร*. คุยฉินิพนธ์ปรัชญาคุยฉินิพนธ์, รัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- โชคชัย สุทธาเวศ. (2557). *การปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ไทย: การพัฒนากฎหมายโดยใช้ประโยชน์จากทฤษฎีทางสายกลางของการแรงงานสัมพันธ์และมาตรฐานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ*. *รัฐสภาสาร*, 62(9), 82-93.

ธีรนนท์ นันทขว้าง. (2526). *ยุทธศาสตร์ได้สันติสุขที่ยั่งยืน*. เข้าถึงได้จาก

<https://www.gotoknow.org/dgt/ยุทธศาสตร์ได้สันติสุขที่ยั่งยืน.pdf>.

ถนอม กิตติขจร, จอมพล. (2510). *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 2*. เข้าถึงได้จาก

[http://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3777](http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3777).

ถนอม กิตติขจร, จอมพล. (2515). *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 3*. เข้าถึงได้จาก

[http://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3778](http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3778).

พงศกร กวานนท์, พลเรือตรี, (2560, 10 เมษายน). สัมภาษณ์.

พจน์ พงศ์สุวรรณ, พลตรี. (2536). *หลักยุทธศาสตร์*. กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พรีนติ้งเฮาส์.

พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521. (2521, 29/8). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 95 ตอนที่ 89 ก. หน้า 483.

ไพศาล งามวงษ์วาน, พลตรี, (2560, 7 เมษายน). สัมภาษณ์.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2536). *เอกสารการสอนชุดพัฒนศึกษศึกษา*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2542). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: นานมี. บุคส์ พับลิเคชันส์.

วิเชียร ต้นศิริคงคล, ร.ต.อ., (2559, 20 ตุลาคม). สัมภาษณ์.

สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2502). *หน้าที่ของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ*. เข้าถึงได้จาก [https://www.nesdb.go.th/ewt\\_news.php?nid=2946879555](https://www.nesdb.go.th/ewt_news.php?nid=2946879555)

สฤกษ์ไพร์ สุนทรกิจ, พลอากาศตรี, (2560, 04 เมษายน). สัมภาษณ์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2515). *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 3*. เข้าถึงได้จาก [http://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3778](http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3778).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2520). *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 4*. เข้าถึงได้จาก [http://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3779](http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3779).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2525). *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 5*. เข้าถึงได้จาก [http://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3780](http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3780)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2530). *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 6*. เข้าถึงได้จาก [http://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3781](http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3781).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2535). *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 7*. เข้าถึงได้จาก [http://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3782](http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3782).

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2540). *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ  
แห่งชาติ ฉบับที่ 8*. เข้าถึงได้จาก [http://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3783](http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3783).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2549). *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ  
แห่งชาติ ฉบับที่ 10*. เข้าถึงได้จาก [http://www.nesdb.go.th/download/  
article/  
article\\_20160323112418.pdf](http://www.nesdb.go.th/download/article/article_20160323112418.pdf).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ  
แห่งชาติ ฉบับที่ 11*. เข้าถึงได้จาก [http://www.nesdb.go.th/download/article/  
article\\_20160323112431.pdf](http://www.nesdb.go.th/download/article/article_20160323112431.pdf).
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2502). *เอกสารรายละเอียด พ.ร.บ.สภาพัฒนาการ  
เศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502*. เข้าถึงได้จาก [http://dl.parliament.go.th/handle/  
lirt/13955?show=full](http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/13955?show=full)
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2544). *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 9*.  
เข้าถึงได้จาก [http://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3784](http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3784).
- สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558). *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 12*.  
เข้าถึงได้จาก [http://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=6422](http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422).
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2538). *ทฤษฎีสังคมวิทยา เนื้อหาและแนวทางการใช้ประโยชน์เบื้องต้น*.  
(พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สุริชัย หวันแก้ว. (2553). *สังคมเพื่อสิ่งแวดล้อมศึกษา การเรียนรู้เพื่อความพอเพียง*. กรุงเทพฯ:  
สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โสภณ ศิริงาม. (2558). *ยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยในยุคพ่อกลายความตึงเครียด*. ชลบุรี:  
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- โสภณ ศิริงาม. (2559). *ตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ชาติในศตวรรษที่ 21*. *NDC  
Security Review*, 5 (พฤษภาคม 2559), 6-26.
- โสภณ ศิริงาม, พันเอก, (2560, 03 มีนาคม). สัมภาษณ์.
- โสภณ ศิริงาม, พันเอก, (2560, 07 เมษายน). สัมภาษณ์.
- โสภณ ศิริงาม, พันเอก, (2560, 06 พฤษภาคม). สัมภาษณ์.
- อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์, พลตรี, (2560, 20 เมษายน). สัมภาษณ์.
- อนุสรณ์ ลีมนานี. (2548). *ปรัชญาและวิธีการแสวงหาความรู้ทางรัฐศาสตร์ สุโขทัยธรรมมาธิราช  
สาขาวิชารัฐศาสตร์ เอกสารการสอนชุดวิชา 81313 หลักและวิธีวิเคราะห์ทางการเมือง  
สมัยใหม่*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

- อรุณ ภาณุพงศ์. (2530). *การทูตและการระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรุณี สัตถิติวณิชย์. (2542). *การอธิบายกับการวิเคราะห์ทางการเมือง: ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงปรัชญาสังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อานนท์ อากาศิกรม. (2525). *สังคมวิทยา* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- Bartholomees, J. B. (2006). A Survey of Strategy Thought. In Bartholomees, J. B., *U.S. Army War College guide to national security policy and strategy* (pp. 79-106). Retrieved from <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/>
- Gary, J. (2008). *A nonlinear approach to strategy formulation*. Retrieved from <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/>
- Griess, T. E., & Luvass, J. (1971). *reprint The west point military library series*. Westport, Greenwood Press.
- Hooker, R. D. (2015). *The Grand Strategy of the United States*. Sammamish, WA: CreateSpace Independent Publishing Platform.
- Howard, M., & Paret, P. (1976). *Carl Von Clausewitz: On War*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Kennedy, M. P. (1991). *Grand Strategies in War and Peace*. New Haven: Yale University Press.
- Krenson, G. J. (2012). *On Strategy: Integration of DIME in the twenty – first Century., PA: U.S. Army War College, Strategy research project*. Retrieved from <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/>
- Lewis, R. C. (2017, 11 April). Interview.
- Mendell, G. H., & Craighill, W. P. (1971). *The Art of War*. Connecticut: Greenwood Press.
- National Resilience Institute of Republic of Indonesia. (1997). *Strategic Principles*. Lemhannas RI: National Resilience Institute of Republic of Indonesia.
- Ray, S. (1999). *Strategic Communication in Crisis Management: Lessons from the Airline Industry*. Santa Barbara, CA: Praeger.
- Tan, J. (1998). Strategic responses to competitive pressure: The case of township and village enterprises in China. *Asian Pacific Journal of Management*, 15, 33-50.

- United States Army Command and General Staff College. (1977). *National Interest*. Fort Leavenworth, KS: USCGSC.
- United States Army Command and General Staff College. (1980). *Military Environment, National Power*. Fort Leavenworth, KS: USCGSC.
- U.S. Army War College. (1979). *U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*. Carlisle, PA: U.S. Army War College.
- Waltz, N. K. (1979). *Theory of international politics*. New York: Random House.
- Whittaker, A. G., Frederick C. S. & Elizabeth, M. (2007). *The National Security Policy Process*. Retrieved from <http://www.ndu.edu/icafo/outreach/publications/nspp/docs/icafo-nsc-policy-process-report-10-2010.pdf>.
- Yarger, H. R. (2006). *Strategic theory for the 21st Century: The little book on big strategy*. Retrieved from <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/>
- Yarger, H. R. (2006). Toward a theory of Strategy: Art Lykke and the Army War College Strategy Model. In Bartholomees, J. B., *U.S. Army War College guide to National security policy and strategy* (pp. 79-106). Retrieved from <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/>

ภาคผนวก



แนวคำถามสำหรับสัมภาษณ์  
(ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์)

คำชี้แจง

แนวคำถามสำหรับสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญชุดนี้เป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำคู่มือ  
เรื่อง

แนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติเพื่อการปฏิรูปประเทศ ของนักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรุษฎี  
บัณฑิต สาขายุทธศาสตร์และความมั่นคง มหาวิทยาลัยบูรพา ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับ  
ภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ สามารถนำข้อมูลไปใช้ประกอบการพิจารณา  
การปรับปรุง พัฒนาและเพิ่มศักยภาพในการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม  
และมีคุณภาพ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ถือเป็นความลับ จะไม่นำเสนอหรือเปิดเผยเป็น  
รายบุคคล โดยจะนำเสนอข้อมูลในภาพรวมเพื่อการสังเคราะห์สำหรับการศึกษาค้นคว้าเท่านั้น

แนวคำถามมีทั้งหมด 3 ส่วน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลด้านอนาธิปไตย โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ และดุลแห่งอำนาจ

ส่วนที่ 2 ข้อมูลด้านการกำหนดนโยบายแห่งชาติ

ส่วนที่ 3 ข้อมูลด้านยุทธศาสตร์ชาติ

ผู้วิจัยขอขอบคุณท่านเป็นอย่างยิ่ง ที่ให้ความอนุเคราะห์ในการให้เข้ารับการสัมภาษณ์ใน  
ครั้งนี้

นาวาเอกหญิง เคนสุรางค์ ภิรมย์สวัสดิ์ ร.น.

**ส่วนที่ 1** ข้อมูลด้าน อนาคตปีใด โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ และดุลแห่งอำนาจ

1. ตามความเห็นของท่าน การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรนำการดุลแห่งอำนาจมาพิจารณาในการกำหนดมหายุทธศาสตร์หรือวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์หรือไม่ อย่างไร

2. ตามความเห็นของท่าน ปัจจุบันและในอนาคตอีก 20 ปีข้างหน้า รูปแบบของแบบโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ จะเป็น เช่นไร ระหว่าง multipolar, bipolar และ unipolar เพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

3. ตามความเห็นของท่าน ควรที่จะมีการกำหนดครุฑมหอำนาจต่าง ๆ แยกตามพลังอำนาจของชาติ ๆ หรือไม่ เพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว อาทิ เช่น

- มหาอำนาจด้านการเมืองระดับโลก คือ สหรัฐอเมริกา เพราะ....

- มหาอำนาจด้านเศรษฐกิจระดับโลก คือ จีน และสหรัฐอเมริกา เพราะ....

- มหาอำนาจด้านการทหารระดับโลก คือ จีน รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา เพราะ....

4. ตามความเห็นของท่าน ไทยควรดุลแห่งอำนาจ อย่างไรบ้างกับมหาอำนาจด้านต่าง ๆ ของโลก

**ส่วนที่ 2** ข้อมูลด้านการกำหนดนโยบายแห่งชาติ

1. ตามความเห็นของท่าน เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยว่า นโยบายแห่งชาติ เป็นการประกาศให้เห็นภาพ ที่เชื่อมโยงระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติ (National interests) และวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objectives: Ends) และเพราะเหตุใด

2. ตามความเห็นของท่าน ใครบ้างที่ควรเป็นผู้ร่างนโยบายแห่งชาติที่มีความเชื่อมโยงไปสู่ยุทธศาสตร์ชาติ และเพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

3. ตามความเห็นของท่าน กลุ่มอิทธิพลที่มีผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ คือใครบ้าง และเพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

4. ตามความเห็นของท่าน ประเทศไทยมีปัญหาหลักใดบ้างที่จะต้องแก้ไข และเพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

5. ตามความเห็นของท่าน สถานการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันของไทย ทุกฝ่ายมีแนวโน้มที่

จะสนับสนุนในการกำหนดนโยบายแห่งชาติที่มีความเชื่อมโยงไปสู่ยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ อย่างไร

6. ตามความเห็นของท่าน นโยบายแห่งชาติควรกำหนดให้มีทุกกระทรวงหรือไม่ อย่างไร



7. ตามความเห็นของท่าน ผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) ควรเป็นใคร เพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

### ส่วนที่ 3 ข้อมูลด้านยุทธศาสตร์ชาติ

1. ตามความเห็นของท่าน ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า ยุทธศาสตร์ชาติ คือ วิธีการที่จะนำเครื่องมือ (Means) มาใช้ให้บรรลุจุดมุ่งหมาย (Purpose) หรือ วัตถุประสงค์ (Objective) ที่กำหนดไว้ โดยต้องเชื่อมความสัมพันธ์ให้สมดุล ระหว่าง จุดหมาย (Ends) หนทางปฏิบัติ (Ways) และเครื่องมือ (Means) ด้วยการวางกลอุบาย (Trick) โดยพิจารณาร่วมกันในเรื่องของความเหมาะสม (Suitability) การยอมรับได้ (Acceptability) และความเป็นไปได้ (Feasibility) โดยผ่านการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) อยู่ตลอดเวลาขณะที่ดำเนินการ โดยเกิดการเปลี่ยนแปลงที่ชาติได้รับผลประโยชน์สูงสุด หรือท่านมีความเห็นอื่น ๆ เพิ่มเติมหรือไม่

2. ตามความเห็นของท่าน ใครบ้างที่ควรมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ เพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

3. ตามความเห็นของท่าน ในปัจจุบัน ไทยมีความเชื่อ , ค่านิยมของชาติ และอย่างไรบ้าง

4. ตามความเห็นของท่าน เพื่อการพัฒนาประเทศ ความเชื่อ และค่านิยมของชาติ ควรมีการพัฒนาให้ดีขึ้นหรือไม่ อย่างไร (ถ้า KI เห็นว่าควรพัฒนา จะต้องถามต่อว่าควรมีวิธีพัฒนาอย่างไร)

5. ตามความเห็นของท่าน ผลประโยชน์แห่งชาติ ควรเป็นอย่างไร เพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

6. ตามความเห็นของท่าน การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติควรจะต้องลำดับความเร่งด่วนหรือไม่ อย่างไร

7. ท่านเห็นด้วยกับคำกล่าวที่ว่า “ชาติที่ไม่มีความมุ่งประสงค์แห่งชาติ จะเหี่ยวแห้ง และดับสูญ” เพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

8. ตามความเห็นของท่าน ความมุ่งประสงค์แห่งชาติของไทย ควรเป็นอย่างไร เพราะเหตุใด

9. ตามความเห็นของท่าน การตรวจสอบและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ควรมีแนวทางในการจัดทำอย่างไรบ้าง เพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

10. ถ้ามหายุทธศาสตร์ คือ แนวความคิดในภาพรวมในการกำหนดทิศทางของพลังอำนาจแห่งชาติทั้งในยกปกติและยามสงคราม และวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ คือ ภาพรวมของความต้องการในอนาคตว่าชาติควรจะเป็นเช่นไร ดังนั้น ตามความเห็นของท่าน วิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์กับมหายุทธศาสตร์เป็นเรื่องเดียวกันหรือไม่ เพราะเหตุใดท่านจึงมีความเห็นดังกล่าว

11. ตามความเห็นของท่าน จากวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ที่ได้เสนอไว้ใน ร่างกรอบ  
ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (2560 - 2579) มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

วิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์ : “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว  
ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”