
นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยกับมิติของกระบวนการนโยบายแบบปรึกษาหารือ Thai National Security Policy and the Dimension of Deliberative Policy

ศาสณีย์ ศรีศิลป์

Sasanee Sornsil

โครงการเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
Southeast Asian Studies Program Faculty of Liberal Arts Thammasat University
Sasanee.so@gmail.com

บทคัดย่อ

ปัจจุบันการบริหารงานภาครัฐและการกำหนดนโยบายสาธารณะไม่อยู่ในรูปแบบโครงสร้างดั้งเดิมที่เต็มไปด้วยลำดับการบังคับบัญชา และการสั่งการควบคุมแบบรวมศูนย์นั้นไม่สามารถตอบสนองปัญหาในปัจจุบันซึ่งมีความสลับซับซ้อนได้อีกต่อไป กระแสการบริหารปกครอง (Governance) เปิดโอกาสให้ตัวแสดงอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากขึ้น นอกจากกระแสของการบริหารปกครองที่เรียกร้องให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายยังถูกผลักดันด้วยกระแสการส่งเสริมประชาธิปไตยในกระบวนการนโยบาย บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยภายใต้กระแสการบริหารปกครองและกระบวนการนโยบายแบบปรึกษาหารือ โดยต้องการวิเคราะห์ว่ากระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมอย่างไร ทั้งนี้บทความนี้ได้นำเสนอข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไปปฏิบัติในส่วนสุดท้าย

คำสำคัญ นโยบายความมั่นคง, การบริหารปกครอง, กระบวนการนโยบายแบบปรึกษาหารือ

Abstract

Nowadays, public administration and policy formation are not in the form of hierarchical structure and centralization of power as in the past anymore. "Governance" gives the opportunity to non-state actor to involve in the process of policy formation especially in the process of deliberative policy. This Article aims to analyze Thai national security policy through the lens of the concept of public governance and deliberative policy by given the important question. Have policy maker allowed the non-state actor to involve in the process of security policy? The last part of the article will suggest the idea to implement the Thai national security policy.

Keywords: National Security Policy, Governance, Deliberative Policy

บทนำ

คำว่านโยบายสาธารณะถูกกำหนดไว้หลากหลายความหมายทั้งความหมายอย่างกว้างและความหมายอย่างแคบ โธมัส อาร์ ดาย (Thomas R. Dye) ระบุว่านโยบายหมายถึง สิ่งที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ ขณะที่ เดวิด อีสตัน (David Easton) ให้ความหมายของนโยบายว่าหมายถึง อำนาจของรัฐในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้กับสังคมส่วนรวม ส่วน คาร์ล เฟดเดอริกสัน (Carl Federickson) ระบุว่านโยบายนั้นสำคัญเป็นอย่างมากที่จะต้องมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ (Dye, Thomas R., 2005) อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า นโยบายหมายถึง ชุดของการปฏิบัติใด ๆ ที่เกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาล โดยมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้กับสังคม อาทิ นโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านสาธารณสุข นโยบายด้านการศึกษา เป็นต้น ส่วนใหญ่แล้วนโยบายถูกกำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและประชาชนส่วนรวม นโยบายความมั่นคงก็เช่นเดียวกัน รัฐทุกรัฐต่างกำหนดนโยบายความมั่นคงเพื่อรักษาความมั่นคงปลอดภัยให้กับประเทศ โดยไม่ได้มุ่งเน้นแต่เพียงแค่มิติด้านการทหารและอหิปไตยเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงการดำเนินกิจกรรมที่ครอบคลุมทุกบริบททั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วิถีชีวิตและวัฒนธรรมของประชาชนภายในรัฐ

ในศตวรรษที่ 20 ปัญหาภัยคุกคามมีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น หรือที่เรียกกันว่าภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non-traditional threat) เน้นอนว่าภาครัฐอันเป็นผู้แสดงหลักจะต้องปรับตัวเพื่อหาทางรับมือกับภัยคุกคามต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ในอดีตมุมมองต่อนโยบายสาธารณะในยุคต่าง ๆ ล้วนให้ความสำคัญกับบทบาทของภาครัฐในฐานะตัวแสดงหลักในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เนื่องจากรัฐเป็นผู้ครอบครองทรัพยากรส่วนใหญ่ ต่อมานักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ต่างถกเถียงกันในเรื่องรูปแบบที่เหมาะสมของการบริหารงานภาครัฐและการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพราะโครงสร้างเดิมที่เต็มไปด้วยลำดับการบังคับบัญชา (hierarchical structure) และการสั่งการควบคุมแบบรวมศูนย์นั้นไม่สามารถตอบสนองปัญหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้น และความต้องการของประชาชนได้อีกต่อไป (Kettl, Donald F., 2007)

จากกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการบริหารปกครองที่เป็นเครือข่าย ตัวแสดงอื่น ๆ นอกจากรัฐไม่ว่าจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร หรือภาคประชาสังคมต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากขึ้น การเชื่อมโยงภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาอยู่ร่วมกันในระดับเดียวกัน มีเป้าหมายร่วมกัน ก่อให้เกิดการผลักดันการใช้ประโยชน์จากรูปแบบการบริหารปกครองนี้ในกระบวนการนโยบาย

สำหรับประเทศไทยนโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่กำหนดโดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 จนถึงปัจจุบัน มีการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติออกมาแล้วทั้งสิ้น 4 ฉบับ พัฒนาการของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติในแต่ละยุคสมัยสะท้อนให้เห็นถึงการบริหารงานภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงมิติของนโยบายสาธารณะที่ปรับเปลี่ยนตามกระแสของการบริหารงานภาครัฐในแต่ละยุค มีกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นมิติของความเปลี่ยนแปลงในการกำหนดนโยบายในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารปกครอง (Governance) อย่างไรก็ตามการศึกษานโยบายสาธารณะแบบที่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ไม่ได้เกิดจากกระแสการบริหารปกครองแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงบริบทของนโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การเรียกร้องการมีส่วนร่วมในนโยบาย อันเป็นผลมาจากกระแสการส่งเสริมประชาธิปไตยในกระบวนการนโยบาย (democratic policy-making) (Nabatchi, Tina, 2010) ที่เห็นว่าการแก้ไขปัญหาสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ไม่ควร

จำกัดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่คิดค้นขึ้นโดยรัฐเท่านั้น แต่การเปิดพื้นที่ชุมชน ประเด็นนโยบาย เครือข่ายนโยบาย ชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย ลดบทบาทภาครัฐลง และเกิดการ บริหารปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ต่างหาก จะเป็นวิธีการที่ทำให้รับมือกับสภาพปัญหาที่มีความ ซับซ้อนได้ และนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (Kettl, Donald F., 2007)

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงปรารถนาความสนใจที่จะศึกษาภาพรวมพัฒนาการของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่ผ่านมา โดย พิจารณาตามกระแสของการบริหารปกครอง และการส่งเสริมประชาธิปไตยในกระบวนการนโยบาย โดยตั้งคำถามว่า กระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมอย่างไร และส่วนสุดท้ายได้ นำเสนอข้อเสนอแนะแนวการแก้ไขปัญหาการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไปปฏิบัติ

วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ได้แก่

- 1) เพื่อศึกษาภาพรวมพัฒนาการของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่ผ่านมา
- 2) เพื่อวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงในภาคส่วนต่าง ๆ

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวิธีการที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ การศึกษาจากเอกสาร (Documentary research) ได้แก่ เอกสารประเภทหนังสือ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทความวิชาการ ทั้งภาษาไทยและ ภาษาอังกฤษ รวมถึงนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั้ง 4 ฉบับ ได้แก่ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับ พ.ศ. 2541- 2544, นโยบาย ความมั่นคงแห่งชาติฉบับ พ.ศ. 2546- 2549, นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับ พ.ศ. 2550 – 2555 และ นโยบายความมั่นคง แห่งชาติฉบับ พ.ศ. 2558 – 2564

ขั้นตอนในการศึกษา ประกอบไปด้วย

- 1) ศึกษาผ่านเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในหลายประเด็น ได้แก่ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร ปกครอง นโยบายสาธารณะ ผู้แสดงและเครือข่ายในนโยบายสาธารณะ รวมถึงกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ จากนั้นนำมาวิเคราะห์ร่วมกับกระบวนการในการกำหนดนโยบายความมั่นคงทั้ง 4 ฉบับ
- 2) เก็บรวบรวมข้อมูล ในการดำเนินการศึกษาจากแหล่งข้อมูลอันประกอบไปด้วยการศึกษาวิจัยเอกสารทั้งหมด
- 3) วิเคราะห์ข้อมูล เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่มีเนื้อหาบรรยาย โดยการวิเคราะห์ข้อมูลนั้นจะเป็นไปในลักษณะของ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ
- 4) เขียนผลการศึกษา ผู้วิจัยได้นำผลการวิเคราะห์ที่ได้มาทำการเรียบเรียงข้อมูลในรูปแบบการพรรณนาให้สอดคล้อง กับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ผลการวิจัย

ในบทความวิจัยชิ้นนี้จำเป็นต้องอธิบายให้เห็นถึงแนวคิดทฤษฎีที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือ สำคัญในการวิเคราะห์ภาพรวมของการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อไป โดยผู้เขียนขอจำแนกการวิเคราะห์แนวคิดทฤษฎีที่นำมาใช้ ดังต่อไปนี้

1. นโยบายสาธารณะในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารปกครอง

ในอดีตการกำหนดนโยบายเป็นหน้าที่หลักของรัฐ เนื่องจากรัฐเป็นผู้ครอบครองทรัพยากรและมีอำนาจโดยชอบธรรมในการจัดสรรทรัพยากรและคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม ต่อมากระแสของการบริหารงานภาครัฐเปลี่ยนแปลงไป ตัวแสดงที่หลากหลายเข้ามามีส่วนร่วมกับการจัดบริการสาธารณะและการกำหนดนโยบายมากขึ้น เนื่องจากเชื่อว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของตัวแสดงจำนวนมากนี้ จะทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อประชาชนได้ดีที่สุด แนวทางการบริหารงานภาครัฐในลักษณะดังกล่าวเรียกว่า “การบริหารปกครอง” (Governance) โดย Elinor, Ostrom (1990) ได้ให้ความหมายไว้ว่าการบริหารปกครอง หมายถึง การร่วมมือกันบนพื้นฐานของบรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ ซึ่งเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ขณะที่ Emerson, Kirk, Nabatchi, Tina; & Balogh, Stephen (2011) ระบุว่าการบริหารปกครองนั้น เป็นการขยายขอบเขตข้ามความเป็นรัฐ (cross-boundary governance) โดยไม่จำกัดแค่ความริเริ่มของสถาบันของรัฐที่เป็นทางการเท่านั้นแต่ยังขยายความร่วมมือไปถึงตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐอย่างไม่เป็นทางการด้วย ซึ่งแตกต่างจากความหมายของ Ansell, Chris; & Gash, Alison (2008) ที่ให้ความหมายว่าฝ่ายรัฐจะต้องเป็นผู้ริเริ่มและนำพาตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการในการร่วมมือกันตัดสินใจทางนโยบาย

2. ผู้แสดงในเครือข่ายนโยบาย (Policy Network)

การเปลี่ยนแปลงไปของการบริหารปกครองทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะมีความเปลี่ยนแปลงไปด้วย ทั้งกระแสของการบริหารปกครอง รวมถึงการขยายขอบเขตของการศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Intergovernmental Relation: IGR) ซึ่งต่อมาแนวคิดนี้เชื่อว่าการพึ่งพากันเฉพาะภายในกลุ่มหน่วยงานของรัฐไม่เพียงพออีกต่อไป จำเป็นต้องขยายผู้แสดงอื่น ๆ ให้เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย (Wright, Deil S., 1981) ในความพยายามแบ่งประเภทของเครือข่ายนโยบายนี้มีการอธิบายรูปแบบของเครือข่ายนโยบายในหลายรูปแบบ ซึ่งมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน อาทิ รูปแบบของโรดส์ (Rhodes, R.A.W., 2003) ซึ่งเน้นการศึกษาเรื่องการอธิบายเครือข่ายความสัมพันธ์ในระดับต่าง ๆ โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง โรดส์ได้นำเสนอจากงานของเฮคโล (Heclo, Hugh, 1978) ว่าในการกำหนดนโยบายนั้นไม่ได้มีแต่เพียงผู้นำสองสามกลุ่มเท่านั้น หากแต่จะมีตัวแสดงอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ หน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้แสดงใหม่ที่มีความสำคัญกับประเด็นนโยบายนั้น ๆ และโรดส์เห็นว่าเครือข่ายนโยบายเป็นการจัดกลุ่มขององค์กรต่าง ๆ ที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงการใช้ทรัพยากรซึ่งกันและกัน โดยเขาได้แบ่งเครือข่ายนโยบายออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ 1) เครือข่ายประเด็นนโยบาย (Issue Network) 2) เครือข่ายผู้ผลิต (Producer Network) 3) เครือข่ายหน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ (Intergovernmental Network) 4) เครือข่ายกลุ่มวิชาชีพ (Professional Network) และ 5) ชุมชนนโยบาย (Policy Community)

ต่อมาอีกรูปแบบเครือข่ายที่ศึกษาโดยมาร์ชและโรดส์ (Marsh and Rhodes) ที่พัฒนารูปแบบเครือข่ายขึ้นจากการให้ชุมชนนโยบาย (Policy Community) และเครือข่ายประเด็นนโยบาย (Issue Network) เป็นประเภทของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และรัฐบาล ซึ่งรูปแบบนี้ใช้เครือข่ายนโยบายในแบบกว้าง ไม่เจาะจง และเครือข่ายมีความแตกต่างกันตามระดับความใกล้ชิดและความสัมพันธ์ของสมาชิกภายในเครือข่าย โดยชุมชนนโยบายจะมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่น ขณะที่เครือข่ายประเด็นนโยบายจะมีความสัมพันธ์แบบหลวม ๆ เท่านั้น (Rhodes, R.A.W., 2003)

หากพิจารณาตามรูปแบบของเครือข่ายนโยบายของมาร์ชและโรดส์ จะพบว่าแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ชุมชนนโยบายและเครือข่ายประเด็นนโยบาย สำหรับนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติ ยังไม่พบว่ามีการจัดตั้งรูปแบบเครือข่ายในลักษณะชุมชนนโยบายที่มีสมาชิกในกลุ่มอย่างถาวร มีปฏิสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องมั่นคง และไม่มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันรวมถึงยังไม่มีความเห็นพ้องต้องกันในด้านค่านิยม อุดมคติ รูปแบบของเครือข่ายนโยบายความมั่นคงที่เกิดขึ้นในช่วงแรกของการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2541 - 2544 มีเฉพาะตัวแสดงที่เป็นหน่วยงานภาครัฐเท่านั้นในการร่วมมือกันกำหนดนโยบาย จึงเป็นลักษณะเครือข่ายระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Intergovernmental Network) เป็นการระดมความคิดเห็นกันในกลุ่มประชาคมความมั่นคง และผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น ต่อมานโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2546 - 2549 จึงเริ่มเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ เช่น ภาคประชาชน ภาควิชาการ ผู้นำชุมชนทั้งส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นด้วย หลังจากนั้นหน่วยงานของรัฐจึงรวบรวมความคิดเห็นทั้งหมดเพื่อจัดทำร่างนโยบาย หากเปรียบเทียบรูปแบบการกำหนดนโยบายความมั่นคงในไทย กับรูปแบบเครือข่ายนโยบายทั้งสองรูปแบบของมาร์ชและโรดส์ คือ ชุมชนนโยบายและเครือข่ายประเด็นนโยบายซึ่งอยู่ปลายทั้งสองข้างของระดับความใกล้ชิดของความสัมพันธ์ จะพบว่ารูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวยังไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นชุมชนนโยบายที่มีความสัมพันธ์ค่อนข้างแนบแน่น แต่มีความใกล้เคียงกับลักษณะเครือข่ายประเด็นนโยบายมากกว่า

3. ประชาธิปไตยในนโยบายแบบปรึกษาหารือ (Democratizing Policy Deliberation)

นอกจากกระแสของการบริหารปกครองที่เรียกร้องให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายยังถูกผลักดันด้วยกระแสการส่งเสริมประชาธิปไตยในกระบวนการนโยบาย (Nabatchi, Tina, 2010) ที่ไม่ได้ถือว่าอำนาจที่ประชาชนมอบให้กับรัฐนั้นเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จ ที่จะสามารถตัดสินใจหรือทำอะไรก็ได้โดยไม่ต้องมีการปรึกษาหารือ หรือร่วมกันพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น แต่การมีส่วนร่วมนี้จะช่วยสร้างความชอบธรรมของการกำหนดนโยบาย ทั้งยังถือเป็นการสร้างบริบทของสังคมที่เหมาะสมและทำให้ประชาชนพัฒนาความสามารถของตนเองให้ดียิ่งขึ้น เพราะฝ่ายรัฐต้องเป็นผู้จัดให้มีการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันการดำเนินการของรัฐก็จำเป็นต้องมีการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพจากประชาชนด้วย (Effective Participation requires authority; effective authority requires participation) (White, Orion F., 1990)

กระบวนการปรึกษาหารือที่กล่าวมาแม้เป็นทางเลือกที่เหมาะสมตามวิถีทางประชาธิปไตย สามารถแก้ไขช่องว่าง ลดความขัดแย้ง สร้างความไว้วางใจ และความเชื่อมั่นระหว่างภาครัฐและสังคมได้ ซึ่งจะส่งผลให้นโยบายหรือการตัดสินใจทางนโยบายนั้น มีการแสวงหาทางออกร่วมกัน รวมถึงมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นก็ตาม อย่างไรก็ตามกระบวนการดังกล่าวยังมีข้อจำกัดและความท้าทาย ดังต่อไปนี้ (ทวิดา กมลเวชช, 2553)

1. กระบวนการปรึกษาหารือ รวมทั้งการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันนั้น เป็นการดำเนินการที่ต้องใช้เวลายาวนานในระดับหนึ่งและต้องการความต่อเนื่อง เพื่อสร้างความไว้วางใจในกลุ่ม รวมถึงการแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมา
2. การเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ในความเป็นจริงจะทำได้สักเพียงใด เพราะจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมตามระบอบประชาธิปไตย มักจะเป็นการพูดให้ดูดีเท่านั้น แต่ไม่มีการทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

3. การคาดหวังสูงมากกับความสามารถของประชาชนในการที่จะมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพในกระบวนการนโยบายที่ซับซ้อนนั้น อาจจะเป็นการคาดหวังที่มากเกินไป ตามที่ White, Orion F. (1990) ระบุไว้ว่ากลุ่มคนหมู่มาก (mass) อาจไม่มีเหตุผลในการตัดสินใจ (irrational) และมีภาวะของการไร้สำนึกค่อนข้างมาก (the collective unconscious) และที่จริงแล้วประชาชนสนใจแค่ว่ารัฐจะกำหนดนโยบายออกมาดีหรือไม่ดีเท่านั้น แต่ไม่ได้สนใจว่าตนเองจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

4. ผู้บริหารสาธารณะระดับสูงยังคงเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนนโยบายกลุ่มผู้นำ ซึ่งไม่ถูกนับรวมอยู่ในองค์กรรวมของพลเมืองและถึงแม้ว่าวิธีการนี้จะทำให้ได้มาซึ่งความรู้ ข้อมูลเชิงลึกและความเข้าใจในประเด็นต่าง ๆ มากขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถบอกได้ว่าทำอย่างไรประชาชนถึงจะเข้ามามีส่วนร่วมกับกระบวนการดังกล่าว

สำหรับในประเทศไทยนโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับแรกที่เปิดโอกาสให้มีการระดมความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งจากภาคราชการ วิชาการ ผู้นำชุมชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ นั้น เริ่มเกิดขึ้นในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2546 - 2549 (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2558ก) อันเป็นช่วงเวลาของกระแสการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่เน้นให้ภาครัฐปรับวิถีคิดและวิธีการจัดการให้โปร่งใส ตรวจสอบได้ สอดคล้องกับกติกาใหม่ของสังคมและการเติบโตของภาคประชาชน โดยหลังจากนั้นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทุกฉบับได้จัดให้มีการระดมความคิดเห็นและการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายความมั่นคง โดยเป็นไปในลักษณะที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนใน 4 ภูมิภาคทั่วประเทศ หลังจากนั้นนำความคิดเห็นทั้งหมดมาจัดทำร่างนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้การเชิญภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาระดมความคิดเห็นเป็นครั้งคราวเมื่อถึงวาระที่นโยบายฉบับเก่ากำลังจะสิ้นสุดลง ทำให้กระบวนการดังกล่าวไม่มีความต่อเนื่อง และภายในกลุ่มผู้เข้ามามีส่วนร่วมไม่มีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นเท่าที่ควร ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้เข้าร่วมบางครั้งไม่กล้าแสดงความคิดเห็นเพราะยังไม่รู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ ทำให้ข้อมูลที่ได้รับอาจยังไม่สมบูรณ์มากนัก

อีกทั้งกระบวนการดังกล่าวอาจคาดหวังการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพ และความร่วมมือในระดับที่ค่อนข้างสูง แต่ส่วนใหญ่แล้วรูปแบบการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของไทย จะเป็นลักษณะการกำหนดทางเลือกไว้ล่วงหน้าอยู่แล้ว และบอกให้ประชาชนรับรู้และสนับสนุนเท่านั้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับระดับของการมีส่วนร่วม อาจจำกัดอยู่แค่เพียงการมีส่วนร่วมในระดับต้น ๆ คือการรับรู้ข่าวสารที่จำเป็นและถูกต้องจากภาครัฐ (inform) หากแต่การเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการ (involve) การร่วมมือกันเสนอข้อคิดเห็น (collaborative) และการมีส่วนร่วมในระดับสูงคือประชาชนสามารถตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ ได้ (empower) ยังไม่พบว่ามีการมีส่วนร่วมในลักษณะดังกล่าวในกลุ่มภาคีความมั่นคงในไทย

พัฒนาการและการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นผู้เสนอทิศทางการกำหนดนโยบายความมั่นคงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบันมีนโยบายความมั่นคงแห่งชาติออกมาแล้วทั้งหมด 4 ฉบับ โดยเมื่อมองย้อนกลับไปพบว่านโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมามีความแตกต่าง โดยมีพัฒนาการสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบายในแต่ละยุคสมัย ได้แก่ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2558ข)

1. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2541 - 2544

ทวิระหว่างปี พ.ศ. 2541 - 2544 เป็นช่วงที่นโยบายมีแนวคิดในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 โดยให้ความสำคัญกับสถานการณ์เฉพาะหน้าด้านเศรษฐกิจซึ่งใน

ขณะนั้นเกิดวิกฤติทางการเงินในเอเชีย หรือที่เรียกว่าวิกฤติต้มยำกุ้ง ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยตกต่ำ ประเทศไทยมีภาวะหนี้สาธารณะอยู่ในสภาพล้มละลาย วิกฤติเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นปัจจัยภายในที่ส่งผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายความมั่นคง ดังนั้นนโยบายฉบับนี้เน้นไปที่การให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ ซึ่งวิธีการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงในช่วงนี้จะใช้การระดมความคิดเห็นจากผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ดังจะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายในช่วงแรกนั้น ตัวแสดงหลักที่มีความสำคัญคือฝ่ายรัฐ อันถือเป็นกลุ่มที่มีความรอบรู้ในปัญหาด้านความมั่นคงมากที่สุด เป็นลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หากเปรียบเทียบกับตัวแบบในการกำหนดนโยบายก็เทียบได้กับตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) คือเชื่อว่านโยบายสาธารณะนั้นเป็นกิจการของสถาบันของรัฐ และสถาบันของรัฐทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย นำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและบังคับใช้ในสังคม นโยบายสาธารณะที่ออกมาโดยสถาบันของรัฐมีความชอบธรรม (legitimacy) ในการบังคับใช้ตามกฎหมาย (Dye, Thomas R., 2005)

2. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2546 - 2549

นโยบายฉบับนี้ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก รวมทั้งคำนึงถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ตลอดจนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 9 ซึ่งนำมาจัดทำเป็นแนวนโยบายความมั่นคงและเป็นนโยบายฉบับที่ได้เพิ่มกรอบแนวคิดเรื่องความมั่นคงแบบใหม่ ได้แก่ วิสัยทัศน์ด้านความมั่นคง และเป็นนโยบายฉบับที่ได้เปิดโอกาสให้มีการระดมความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐราชการ ภาควิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้นำชุมชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้ามาร่วมพิจารณาวางทิศทางด้านความมั่นคงของประเทศร่วมกัน แนวคิดดังกล่าวตรงกับกระแสแนวคิดการบริหารปกครอง ซึ่งตามทัศนะของ Rhodes, R.A.W. (2003) การบริหารปกครองเป็นกระบวนการของการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องของผู้แสดงทั้งหลาย และกระบวนการนี้มีความซับซ้อนในการทำงานต้องอาศัยกลไกหลายแบบในการชี้ นำ กำกับ ควบคุมและจัดการ ไม่ว่าจะเป็นกลไกเดิมของการสั่งการตามสายการบังคับบัญชา ควบคู่ไปกับกลไกการจัดการเครือข่าย ซึ่งหากมองในมุมของโรดส์จะพบว่า การกำหนดนโยบายความมั่นคงฉบับ พ.ศ. 2546 - 2549 เป็นครั้งแรกที่การกำหนดนโยบายเปิดโอกาสให้ตัวแสดงอื่น ๆ นอกจากรัฐเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตามรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวยังไม่ใช่อุปสรรคที่มีความต่อเนื่อง ความสัมพันธ์ยังไม่แนบแน่นเท่าที่ควรและยังไม่มี การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน ดังนั้นยังไม่ใช่อุปสรรคของชุมชนนโยบายตามรูปแบบของโรดส์

3. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550 - 2555

กระแสของการบริหารปกครองยังคงอยู่ ห้วงเวลาดังกล่าวยังใช้วิธีการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เช่น ภาคประชาชนหรือภาควิชาการ เข้ามามีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบายความมั่นคงเช่นเดิม โดยนโยบายความมั่นคงฉบับนี้ตระหนักถึงภัยคุกคามความมั่นคงที่มีอยู่อย่างหลากหลาย ดังนั้นจำเป็นต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของภัยคุกคามหรือสถานการณ์ความมั่นคง โดยมีการแบ่งลำดับของนโยบายตามความสำคัญของภัย โดยส่วนแรกเป็นนโยบายเฉพาะหน้าที่ให้ความสำคัญกับการพาสังคมให้ก้าวพ้นจากวิกฤติทางการเมือง เนื่องจากห้วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยมีปัญหาความแตกแยกทางการเมือง การชุมนุมประท้วงของกลุ่มการเมืองอย่างต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม ขณะที่ส่วนที่สองเป็นนโยบายที่ให้ความสำคัญกับกรอบวิสัยทัศน์ด้านความมั่นคงและการปกป้องผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก ดังนั้นการลำดับความสำคัญของนโยบายในห้วงนี้เป็นเรื่องสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะภัยคุกคามมีมากมายหลายด้าน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญโดยประเมินภัยคุกคามจากความเสี่ง และความอยู่รอดปลอดภัยของชาติในภาพรวมเป็นเกณฑ์สำคัญ

กระบวนการกำหนดนโยบายฉบับดังกล่าวยังคงใช้วิธีการที่เปิดโอกาสให้ตัวแสดงอื่น ๆ เข้ามามีบทบาทในการระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นความมั่นคง อย่างไรก็ตามก็ตีระดับความสัมพันธ์ยังอยู่ในรูปแบบเดิม คือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง การรวมตัวกันยังไม่สามารถมีความเห็นพ้องกันในด้านอุดมคติและค่านิยมได้ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร

4. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 - 2564

นโยบายความมั่นคงฉบับปัจจุบันให้ความสำคัญกับการกำหนดประเด็นค่านิยมของชาติ 12 ประการ และได้กำหนดลำดับความสำคัญ โดยพิจารณาความเสี่ยงและผลกระทบต่อความมั่นคงที่เป็นแกนหลักของชาติ โดยได้กำหนดความสำคัญแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นนโยบายเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแกนหลักของชาติ และส่วนที่สองเป็นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป โดยการลำดับความสำคัญนี้เพื่อให้มีการจัดสรรทรัพยากรสามารถให้นำหนักก่อนนโยบายเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแกนหลักของชาติโดยให้ความสำคัญในลำดับต้น นโยบายทั้งสองส่วนต้องได้รับการขับเคลื่อนไปพร้อมกัน เพื่อให้เกิดภาพแห่งความสำเร็จโดยรวมและสามารถรักษาผลประโยชน์ของชาติได้อย่างครบถ้วน

วิสัยทัศน์ของนโยบายความมั่นคงฉบับปัจจุบัน คือ “ชาติมีเสถียรภาพและเป็นปึกแผ่น ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต ประเทศมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ปลอดภัยจากภัยคุกคามข้ามพรมแดน พร้อมเผชิญวิกฤติการณ์ มีบทบาทเชิงรุกในอาเซียน และดำเนินความสัมพันธ์กับนานาประเทศอย่างดุลยภาพ” จากวิสัยทัศน์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมทางนโยบาย ซึ่งในที่นี้คือสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงในบริบทของความมั่นคง โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ด้าน ดังนี้

1. ความเปลี่ยนแปลงในบริบทของความมั่นคงระดับโลกและระดับภูมิภาค ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบหลายขั้วอำนาจ การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดภัยคุกคามในลักษณะข้ามพรมแดนมากขึ้น เนื่องจากการเดินทางเข้าออกในภูมิภาคระหว่างกันสามารถทำได้อย่างสะดวก ทำให้กลุ่มอาชญากรรมหรือกลุ่มผิดกฎหมายจากต่างชาติอาจเดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้ง่ายขึ้น

2. ความเปลี่ยนแปลงในบริบทของความมั่นคงภายในประเทศไทยยังมีปัญหาด้านความมั่นคงภายใน ได้แก่ ปัญหาความขัดแย้งของคนในประเทศ ปัญหาความมั่นคงของสถาบันหลัก ปัญหาสถานการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาความขัดแย้งบริเวณพรมแดนกับเพื่อนบ้าน รวมถึงภัยคุกคามจากการก่อการร้ายสากลและภัยพิบัติทางธรรมชาติ

3. ความเปลี่ยนแปลงของประเด็นความมั่นคงข้ามพรมแดน ไทยยังมีปัญหาด้านความมั่นคงข้ามพรมแดน อันได้แก่ การเคลื่อนตัวของภัยคุกคามข้ามชาติ การย้ายถิ่นของประชากร การอาศัยไทยเป็นเส้นทางในการอพยพของชาวต่างชาติ อาทิ ชาวอุยกูร์ ชาวโรฮิงญา เป็นต้น

แม้ว่าในช่วงที่มีกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติในปัจจุบันจะอยู่ในยุคที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับประเด็นด้านความมั่นคงเป็นอย่างมาก แต่ความสัมพันธ์ของตัวแสดงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายความมั่นคงก็ไม่ได้มีการพัฒนาให้มีรูปแบบความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดมากขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการเข้ามาซึ่งอำนาจของรัฐบาลที่มีภาพของการปฏิวัติรัฐประหาร ทำให้แม้ว่าจะให้ความสำคัญกับประเด็นนโยบายดังกล่าว แต่ก็ให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก ในฐานะเป็นตัวแสดงที่มีความรอบรู้ในประเด็นความมั่นคงมากที่สุด ทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนไม่ชัดเจนและไม่ได้รับการส่งเสริมมากนัก อย่างไรก็ตามก็ตีกระบวนการในการระดมความคิดเห็นของประชาชนจากภาคส่วนต่างๆ ที่ถูก

ดำเนินการมาตั้งแต่ต้นนโยบายความมั่นคงฉบับพ.ศ. 2546 - 2549 ยังคงมีอยู่ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับชนิดของเครือข่ายนโยบายของโรดส์ จะเห็นว่าลักษณะของเครือข่ายนโยบายความมั่นคงมีความใกล้เคียงกับรูปแบบเครือข่ายประเด็นนโยบายมากที่สุด

บทสรุป

ตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมาภัยคุกคามความมั่นคงเริ่มเปลี่ยนแปลงไป หรือที่เรียกว่าภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นและยากที่จะแก้ไขโดยรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว รัฐตระหนักว่าจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ตัวแสดงอื่น ๆ เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายรวมถึงจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนมากขึ้น ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของกระแสด้านการบริหารงานภาครัฐดังกล่าว ประกอบกับการเรียกร้องการมีส่วนร่วมในนโยบาย อันเป็นผลมาจากการส่งเสริมประชาธิปไตยในกระบวนการนโยบาย ซึ่งเห็นว่าการที่ประชาชนมอบอำนาจให้กับผู้แทนในการบริหารปกครองประเทศไม่ใช่อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่รัฐจะตัดสินใจทางนโยบายอย่างไรก็ได้ แต่ควรมีกระบวนการในการปรึกษาหารือ เพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมและเป็นพลเมืองที่มีคุณค่า เพื่อให้เกิดกระบวนการประชาธิปไตยทางนโยบายแบบปรึกษาหารืออย่างแท้จริง

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยถูกเสนอแนะโดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน เห็นได้ชัดว่าในช่วงยุคแรกของการกำหนดนโยบายความมั่นคง ส่วนใหญ่ตัวแสดงหลักที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายนั้น จะเป็นหน่วยงานความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง อาทิ ประชาคมหน่วยงานความมั่นคง หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ทหาร และผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ คล้ายคลึงกับตัวแบบในการกำหนดนโยบายที่มีสถาบันทางการเมืองเป็นตัวแสดงหลัก

ต่อมาเมื่อภัยคุกคามด้านความมั่นคงมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น รัฐตระหนักว่าภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถกำหนดนโยบายอย่างรอบด้านได้ ประกอบกับกระแสการบริหารปกครองและการส่งเสริมประชาธิปไตยในกระบวนการนโยบาย ซึ่งเน้นการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐของตัวแสดงอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งในมิติของการบริหารงานภาครัฐและการกำหนดนโยบาย จึงเกิดกลุ่มเครือข่ายทางนโยบายในการร่วมมือกันระดมความคิดเห็นเพื่อหารือเกี่ยวกับนโยบายที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นนโยบายที่มีความเฉพาะเจาะจงอย่างเช่นนโยบายความมั่นคง อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายยังมีข้อจำกัดอยู่หลายด้าน เช่น ความไม่ต่อเนื่องยาวนานของกระบวนการ ทำให้สมาชิกในเครือข่ายไม่มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นเท่าที่ควร ส่งผลต่อความไว้วางใจซึ่งกันและกันและการให้ข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรูปแบบความสัมพันธ์ของตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายความมั่นคงนี้ น่าจะเข้ากับรูปแบบเครือข่ายประเด็นนโยบาย (Issue Network) ตามแนวคิดของมาร์ชและโรดส์ ที่ส่วนใหญ่จะมีสมาชิกในเครือข่ายจำนวนมาก การติดต่อสัมพันธ์ไม่ถี่มากนัก พื้นฐานความสัมพันธ์คือการปรึกษากระจายแบบหลากหลายและไม่แน่นอน นอกจากนี้พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของพลเมืองไทยยังไม่อยู่ในระดับสูงนัก และการสร้างเครือข่ายทางนโยบายความมั่นคงในประเทศไทย ส่วนใหญ่ยังเป็นความริเริ่มของฝ่ายรัฐเท่านั้น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าไทยมีรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และภาคส่วนอื่น ๆ ในการกำหนดนโยบาย แต่การมีส่วนร่วมยังไม่พัฒนาเป็นรูปแบบที่ครบถ้วนสมบูรณ์ตามแนวคิดของการบริหารปกครองและประชาธิปไตยในกระบวนการนโยบายอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไปปฏิบัติ

1. ควรปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการของหน่วยงานความมั่นคงให้มีการบูรณาการอย่างรอบด้าน

ควรปรับปรุงกลไกรับผิดชอบให้มีความพร้อมต่อการดำเนินงาน ทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาระบบแผนและระบบงบประมาณ ตลอดจนฐานข้อมูลด้านความมั่นคงให้เกื้อหนุนต่อการขับเคลื่อนนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถจัดทำแผนงาน โครงการ และงบประมาณ รองรับการดำเนินการได้อย่างสอดคล้อง รวมถึงสามารถเชื่อมโยงนโยบายความมั่นคงแห่งชาติกับยุทธศาสตร์ความมั่นคงเฉพาะเรื่อง และนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนระดับชาติที่มีอยู่ให้เกื้อหนุนกัน

2. เสริมสร้างบทบาทความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายและดำเนินตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมควรร่วมมือกันในลักษณะภาคีความมั่นคง โดยการประสานความร่วมมือและพัฒนาความเชื่อมโยงเครือข่ายประชาคมความมั่นคงให้ครอบคลุมหน่วยงานและองค์กรนอกภาครัฐอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น สำหรับการบูรณาการการทำงานด้านความมั่นคงของภาครัฐ แม้ว่าบูรณาการระหว่างหน่วยงานความมั่นคงในระดับสูงสุด อย่างเช่นการจัดตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งชาติอาจเกิดขึ้นจริงได้ยาก แต่การบูรณาการการทำงานของหน่วยงานความมั่นคงยังสามารถทำได้ในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การจัดตั้ง “ชุมชนนโยบาย” (ศาสนีย์ ศรีศิลป์, 2561) ก็จะเป็นการบูรณาการความร่วมมือทั้งจากภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ โดยสมาชิกภายในเครือข่ายค่อนข้างมีเสถียรภาพ การเป็นสมาชิกมีลักษณะที่เข้มงวด มีการพึ่งพาศักยภาพกันในระดับสูง ที่สำคัญรัฐควรมีส่วนช่วยในการส่งเสริมให้รูปแบบความสัมพันธ์ของภาคีเหล่านี้มีความต่อเนื่อง มีความรู้สึกร่วมกันทั้งในด้านค่านิยม อุดมคติต่อภัยคุกคามต่าง ๆ เพื่อให้ภาคีความมั่นคงนี้มีความพร้อมในการมีส่วนร่วมกับรัฐ ไม่เพียงแต่เฉพาะในขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย แต่รวมถึงการมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการต่าง ๆ ในการป้องกันและรักษาประเทศ

3. สร้างจิตสำนึกและความตระหนักรู้เกี่ยวกับภัยคุกคามความมั่นคง

แม้ไทยจะเป็นประเทศเปิดที่สนับสนุนการท่องเที่ยวและต้อนรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ แต่ภาครัฐควรสร้างจิตสำนึกและความตระหนักรู้เกี่ยวกับภัยคุกคามความมั่นคงต่าง ๆ เช่น การก่อการร้ายสากล กลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติ การนำพาชาวต่างชาติเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น ประชาชนควรตระหนักว่าการป้องกันภัยคุกคามด้านความมั่นคงไม่ใช่หน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ประชาชนทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในการรักษาความปลอดภัย และเป็นส่วนหนึ่งในการให้ความร่วมมือกับรัฐในการเฝ้าระวังและป้องกันภัยคุกคามต่าง ๆ ได้

เอกสารอ้างอิง

- ทวิดา กมลเวชช. (2553). *นโยบายสาธารณะในมิติการบริหารปกครองสาธารณะ. การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศาสนีย์ ศรีศิลป์. (2561). การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานความมั่นคงของไทยเพื่อป้องกันภัยคุกคามด้านการก่อการร้ายสากล. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี*. 12(27): 172.
- สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2558ก). *นโยบายการรักษาความมั่นคงปลอดภัยประเทศไทย 2558 – 2564*. สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2562, จาก <http://www.nsc.go.th/Download1/Policy56.pdf>
- สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2558ข). กระบวนทัศน์ของการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ. *จุลสารความมั่นคง*. 1(1): 16-17. (in Thai)

- Ansell, Chris and Gash, Alison (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18(4): 544-545.
- Dye, Thomas R. (2005). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Pearson Education.
- Elinor, Ostrom. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Emerson Kirk, Nabatchi Tina and Balogh Stephen (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Public Administration Research Theory*. 22(1): 2-3.
- Hecko H. (1978). *Issue Networks and the executive establishment. The New American Political System*. Washington D.C.: AEI.
- Kettl, Donald F. (2007). *The Transformation of Governance: Who Governed and how?.* Wadsworth: Cengage Learning.
- Nabatchi, Tina. (2010). Addressing the citizenship and democratic deficits: Exploring the potential of deliberative democracy for public administration. *American Review of Public Administration*. 40(4): 376-399.
- Rhodes, R.A.W. (2003). *Understanding Governance : Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- White, Orion F. (1990). *Reframing the authority/Participation Debate*. California: Sage Publication.
- Wright, Deil S. (1981). *Understanding Intergovernmental Relations*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Translated Thai References

- Kamolvej, Tavid. (2010). *Public Policy in the dimension of Public Governance. Public Governance in the 21st Century*. Bangkok: Thammasat Printing House. (in Thai)
- Somsil, Sasanee. (2018). Intergovernmental Relations (IGR) among Thai's Security Agencies to Counter-Terrorism. *Journal of Thonburi University*. 12(27): 172. (in Thai)
- The Office of the National Security Council. (2015A). *Thai National Security Policy 2015 – 2021*. Retrieved January 20, 2019, from <http://www.nsc.go.th/Download1/policy58.pdf> (in Thai)
- The Office of the National Security Council. (2015B). Policy Formulation of National Security. *Journal of National Security*. 1(1): 16-17. (in Thai)