

## แนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติเพื่อการปฏิรูปประเทศ

## National Strategic Development Guidelines for National Reform

## บทความวิจัย

เด่นสุรางค์ ภิรมย์สวัสดิ์ \*

Densurang Phiromsawat \*

## บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาและประเมินการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และเพื่อนำผลการประเมินที่ได้มาประยุกต์ร่วมกับองค์ความรู้ทางยุทธศาสตร์ในระดับสากลสำหรับพัฒนาตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอุดมคติที่เหมาะสม การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เจาะลึกจากบุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย พบว่า ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอุดมคติ ประกอบด้วยองค์ประกอบและขั้นตอน ๑๖ ขั้นตอน คือ (๑) การตรวจสอบสภาพแวดล้อม (๒) การกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (๓) การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (๔) การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (๕) การกำหนดข้อเสนอแนะดุลแห่งอำนาจ (๖) การประเมินผลและการย้อนกลับข้อมูล (๗) การกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (๘) การกำหนดมหายุทธศาสตร์ (๙) การกำหนดนโยบายแห่งชาติ (๑๐) การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวง (๑๑) การทดสอบยุทธศาสตร์ (๑๒) การประเมินความเสี่ยง (๑๓) การกำหนดรูปแบบการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ (๑๔) การกำหนดแนวทางการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (๑๕) การจัดการความเสี่ยง และ (๑๖) การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ รวมถึงการควบคุมกระบวนการด้วยเครื่องมือควบคุม เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เอกสารแบบฟอร์มการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ คู่มือปฏิบัติการทางยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวงทุกยุทธศาสตร์ โปรแกรมระบบจัดการฐานข้อมูลยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น สำหรับใช้ควบคุมกระบวนการในตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอุดมคติ

คำสำคัญ: ยุทธศาสตร์ชาติ, ดุลแห่งอำนาจ, ตัวแบบ, แนวทาง

\* หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชายุทธศาสตร์และความมั่นคง คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา  
Doctor of Philosophy Program in Strategy and Security, Faculty of Political Science and Law, Burapha University  
E-mail: densurang@hotmail.com

## Abstract

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 is a qualitative research consisting of documentary research and in-depth interviews with relevant individuals.

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.

**Keywords:** National Strategy, Balance of Power, Model, Guidelines

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารประเทศไปในทิศทางที่เหมาะสม มีจุดหมายที่ชัดเจน และสามารถบรรลุผลสำเร็จที่กำหนดไว้ ควรมียุทธศาสตร์ชาติที่เหมาะสม เป็นที่ยอมรับได้ และมีความเป็นไปได้ รวมถึงมีการจัดการความเสี่ยงระหว่าง การดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์ การบริหารประเทศไทยที่ ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า มีการดำเนินการ บริหารประเทศที่มีแผนแม่บทและแผนงานที่หลากหลาย ซึ่งไม่ใช่ยุทธศาสตร์ชาติที่มีเงื่อนไขของเวลาและจุดหมาย ที่ต่างกัน ขาดการบูรณาการ ขาดเอกภาพ และขาดความ เชื่อมโยง ซึ่งส่งผลให้การบริหารประเทศในระยะยาวไม่มี ความต่อเนื่อง ขาดการจัดสรรพลังอำนาจแห่งชาติสำหรับ การบริหารประเทศตามลำดับความจำเป็น และขาดการ สนับสนุนจากส่วนงานต่าง ๆ ของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึง การที่ภาคเอกชนไม่มีโอกาสในการมีส่วนร่วมในการบริหาร ประเทศมากนัก ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทย ไม่เคยกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นรูปธรรมสำหรับการ บริหารกิจการต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งทำให้ขาดโอกาสเป็น อย่างมาก ในการบริหารประเทศให้ไปในทิศทางที่ต้องการ และมีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของโลกที่เปลี่ยนแปลง ตามยุคตามสมัย

ในปัจจุบันอาจจะมีกรกล่าวถึงยุทธศาสตร์ชาติ หรือยุทธศาสตร์ แต่ก็ยังไม่ได้นำองค์ความรู้ด้านยุทธศาสตร์ ที่มีอยู่มาประยุกต์ใช้อย่างแท้จริง และมีความเข้าใจผิดที่นำ ขั้นตอนการกำหนดแผนแม่บทหรือแผนงานมาเป็นขั้นตอน กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ ซึ่งแผนแม่บทหรือแผนงานนั้น มีข้อแตกต่างจากยุทธศาสตร์เป็นอย่างมาก การกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติโดยเนื้อแท้แล้วจะต้องพิจารณาให้เห็นภาพ ความสำเร็จให้ชัดเจนก่อนเมื่อเห็นภาพความสำเร็จแล้ว จึงสามารถกำหนดเป็นจุดหมายยุทธศาสตร์ (Ends) รวมถึง กำหนดหนทางปฏิบัติ (Ways) และกำหนดเครื่องมือ (Means) ที่จะใช้ให้เกิดประโยชน์สำหรับหนทางปฏิบัติต่าง ๆ พร้อมกับ

การวางกลยุทธ์ (Tactics) ต่าง ๆ ให้เชื่อมโยงกันระหว่าง จุดหมายยุทธศาสตร์ (Ends) หนทางปฏิบัติ (Ways) และ เครื่องมือ (Means) ซึ่งจะต้องประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) ที่อาจจะเกิดขึ้นจนกระทั่งให้เห็นว่าสามารถ ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ได้จริง หลังจากนั้นจึงจะกำหนด เป็นยุทธศาสตร์และนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติได้

การบริหารประเทศให้เข้าสู่อะการมีความมั่นคง มีความมั่งคั่ง มีความยั่งยืน และมีเกียรติภูมิ เป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดยที่กระบวนการบริหารประเทศที่ทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหาร ประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันนั้น จำเป็นต้องมีการ กำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นระบบ มีการใช้ข้อมูลความรู้ ที่เกิดจากการศึกษาองค์ความรู้ด้านยุทธศาสตร์ที่มีการ พัฒนาอย่างต่อเนื่องชัดเจน ทันสมัยและเหมาะสม รวมถึง ยุทธศาสตร์ชาติต้องสะท้อนถึงความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ที่มาจากความต้องการของประเทศชาติและประชาชน เพื่อนำไปสู่การบริหารประเทศที่มีความเป็นธรรมและการ เพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติ และ/หรือความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหลัก เมื่อพิจารณาในบริบทของประเทศไทยแล้ว ถือได้ว่า ประเทศไทยน่าจะมีศักยภาพ มีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ และมีความได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ที่เป็นปัจจัยส่งเสริม ต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก แต่การพัฒนาประเทศ เป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง การบริหารประเทศในลักษณะของ การกำหนดนโยบายและการจัดสรรงบประมาณที่มุ่ง ผลประโยชน์ระยะสั้นเพื่อสร้างความนิยมทางการเมือง มีการพัฒนาประเทศแบบแยกส่วนไม่เป็นเอกภาพ ขาดการจัด ทำยุทธศาสตร์ชาติที่มีการกำหนดจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ให้ความสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ทำให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นประเด็นสำคัญสำหรับการแก้ปัญหา ของชาติในด้านที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่มีความ ต้องการให้มีการปฏิรูปการปกครองประเทศ ให้เป็นที่ยอมรับ ของทุกคนในประเทศ ซึ่งมีประเด็นปฏิรูปที่สำคัญที่จะนำมา

กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและ จะนำมาใช้ในเวลานี้ ดังนั้น การวางรากฐานและ โครงสร้างพื้นฐานสำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ จึงเป็นประเด็นสำคัญควบคู่ไปกับการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ และการกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศ ในอนาคต (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติ หน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, ๒๕๕๘ : ๓) ทำให้ยุทธศาสตร์ชาติไทยมีความสำคัญอย่างมากที่จะต้อง มีกลไกและกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติสำหรับ จะใช้เป็นกรอบชี้้นำในการกำหนดจุดหมายยุทธศาสตร์ หนทางปฏิบัติและเครื่องมือที่สมดุลและเหมาะสมกับสภาพ แวดล้อมของโลกและประเทศไทย เพื่อบริหารประเทศไทย ในทิศทางที่เหมาะสม มีจุดหมายที่ชัดเจน และสามารถบรรลุ ผลสำเร็จที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งการวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษา และเสนอตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติไทยที่เหมาะสมต่อการ เพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงแห่งชาติ

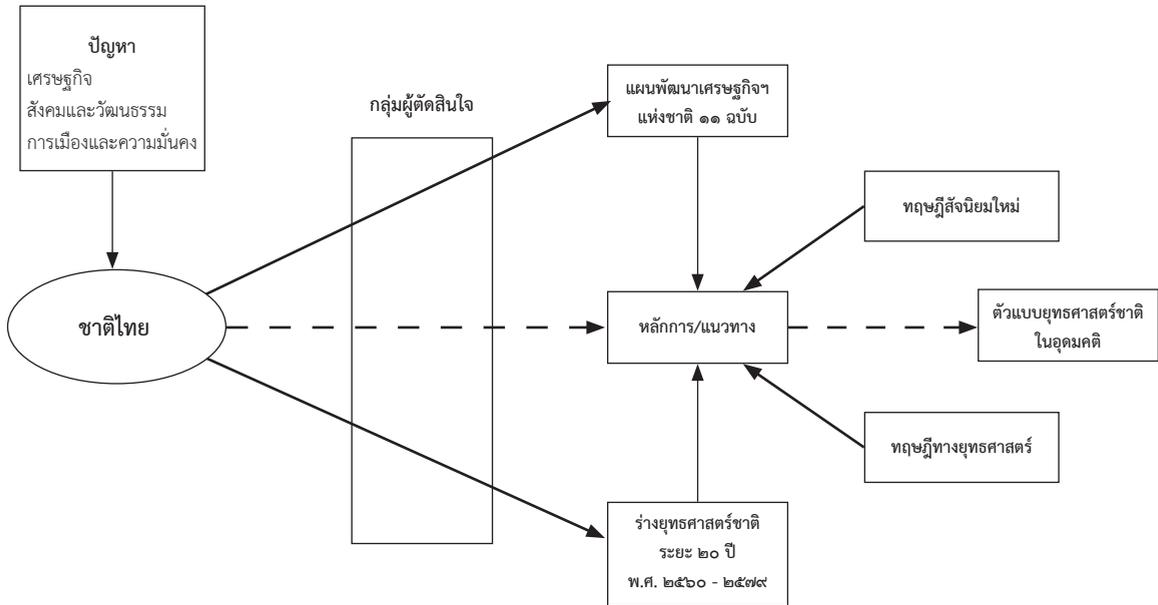
### วัตถุประสงค์การวิจัย

๑. เพื่อประเมินการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทย ที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน
๒. เพื่อนำผลการประเมินที่ได้มาประยุกต์ร่วมกับ องค์ความรู้ทางยุทธศาสตร์ในระดับสากลสำหรับพัฒนา ตัวแบบในอุดมคติเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทย ในอุดมคติที่เหมาะสม

### คำถามการวิจัย

๑. แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทย ที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีองค์ประกอบที่สอดคล้อง กับองค์ความรู้ทางยุทธศาสตร์ในระดับสากลและนำไป สู่ความเหมาะสมหรือไม่
๒. ในกรณีจะมีตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ไทยในอุดมคติที่นำไปสู่ความยั่งยืนแล้ว ตัวแบบดังกล่าว ควรจะมีองค์ประกอบอย่างไรบ้าง

### กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ ๑ กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัยเกิดจากความต้องการหาคำตอบเกี่ยวกับปัญหาในแต่ละด้านที่ประเทศไทยที่เคยประสบ ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง สังคมและวัฒนธรรม เมื่อปัญหาต่างเกิดขึ้น แล้วกลุ่มผู้ตัดสินใจที่เข้ามาแก้ปัญหาต่าง ๆ เป็นใคร และประเทศไทยในปัจจุบันมีทางเลือกอะไรในการรับมือกับปัญหา เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ร่างยุทธศาสตร์ชาติ หรือแก้ไขโดยใช้หลักการหรือแนวทางอื่น ๆ เป็นต้น และถ้าจะใช้หลักการหรือแนวทางต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาแล้ว จะสามารถประยุกต์ใช้หลักการและแนวทางจากทฤษฎี สัจนิยมใหม่และทฤษฎีทางยุทธศาสตร์เพื่อกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติไทยได้อย่างเหมาะสมได้หรือไม่ อย่างไร

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งจะอธิบายรายละเอียดของการ

จัดทำยุทธศาสตร์ชาติของต่างประเทศในปัจจุบัน จุดแข็ง และจุดอ่อนของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไทยในปัจจุบัน และตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติไทยที่เหมาะสม โดยมีวิธีการเก็บข้อมูลด้วยการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้เก็บข้อมูลจากเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources) เป็นข้อมูลจากแหล่งที่มีผู้เก็บรวบรวมไว้แล้ว ทั้งที่ถูกนำมาเผยแพร่เป็นรายงานและยังมีได้เผยแพร่เป็นรายงาน ได้แก่ เอกสารสิ่งพิมพ์ หนังสือ บทวิจัยต่าง ๆ บทวิเคราะห์จากวารสารภาษาไทยและต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลจากเอกสารประกอบการสัมมนา ของนักวิชาการที่เชี่ยวชาญในด้านยุทธศาสตร์ ซึ่งแหล่งค้นคว้า ประกอบด้วย ห้องสมุดและสำนักหอสมุดของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ห้องสมุดของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากเว็บไซต์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญเชิงยุทธศาสตร์ ๙ คน โดยใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือวิจัยและนำ

ข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และสังเคราะห์สรุปเป็นตัวแบบ ยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติที่เหมาะสม ด้วยการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ ๓ ประการ คือ

๑. การลดทอนข้อมูล (Data Reduction) โดยการปรับลด เพิ่ม หาข้อมูลใหม่ จนได้ผลหรือข้อสรุป

๒. การแสดงข้อมูล (Data Display) โดยการกระทำในรูปของการพรรณนา ประเด็นสำคัญ องค์ประกอบ และรูปแบบของตัวแบบยุทธศาสตร์ชาติไทยที่เหมาะสม โดยการทำข้อมูลมาเรียงลำดับความสำคัญ และ

๓. การสรุป เป็นการได้ข้อมูลมาในขั้นแรกต้อง มีการสรุปในเบื้องต้นก่อน หลังจากนั้นเก็บข้อมูลต่อแล้ว ทำการวิเคราะห์สรุปไปแบบต่อเนื่อง โดยการประยุกต์ แนวความคิดและทฤษฎีที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม จนสามารถได้ข้อสรุปเป็นผลการศึกษา

### เครื่องมือในการวิจัย

๑. การวิจัยเชิงเอกสารโดยใช้เก็บรวบรวมข้อมูล จากข้อมูลจากเอกสารจากแหล่งที่มีผู้เก็บรวบรวมไว้แล้ว ซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources)

๒. แบบสัมภาษณ์ โดยใช้เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญเชิงยุทธศาสตร์ ๙ คน ซึ่งเป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Sources)

### สรุปและอภิปรายผล

#### ๑. สรุปผล

จากวัตถุประสงค์ของการวิจัย ๒ ประการ ได้นำไปสู่การทบทวนวรรณกรรม ซึ่งทำให้พบความสัมพันธ์ของแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในครั้งนี้ คือ ทฤษฎีสัจนิยมใหม่ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ แนวคิดเกี่ยวกับพลังอำนาจแห่งชาติ แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ แนวคิดการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในปัจจุบัน ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูป

ทฤษฎีสัจนิยมใหม่ ได้นำไปสู่การวิเคราะห์ เพื่ออธิบายการดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) และสรุปสังเคราะห์การดุลแห่งอำนาจให้เบื้องต้นประกอบขั้นตอนที่จำเป็นที่ควรกำหนดไว้ในตัวแบบในอุดมคติเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติที่เหมาะสม การสรุปผลการวิเคราะห์ถึงการดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) ซึ่งต้องตรวจสอบและวิเคราะห์ถึงระบบโครงสร้าง (Structure) และสภาวะอนาธิปไตย (Anarchic) และให้ความสำคัญกับประเทศมหาอำนาจในกรณีประเทศมหาอำนาจมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ดุลแห่งอำนาจก็จะเปลี่ยนแปลงตามไป ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติจะต้องถูกกำหนดขึ้นภายใต้กรอบของการดุลแห่งอำนาจ ส่วนทฤษฎีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ แนวคิดเกี่ยวกับพลังอำนาจแห่งชาติ แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ แนวคิดการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในปัจจุบัน ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูป ได้นำไปสู่การวิเคราะห์รายละเอียดการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีต และการวิเคราะห์รายละเอียดการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทย ๒๐ ปี ของรัฐบาล

สำหรับผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย สรุปผลได้ ดังนี้

**ประการที่ ๑** การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ประกอบด้วย การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ของรัฐบาล โดยการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีต ได้นำเนื้อหาสาระจากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑-๑๑ มาวิเคราะห์และสังเคราะห์สรุปเป็นเนื้อหาขององค์ความรู้ใหม่ องค์ประกอบ และเนื้อหาการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีต มีองค์ประกอบคือ (๑) จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Ends) (๒) หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ (Ways) และ

(๓) เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ (Means) ส่วนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี นำเนื้อหาสาระจากร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙ ของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ มาวิเคราะห์และสังเคราะห์สรุปเป็นเนื้อหาขององค์ความรู้ใหม่ ซึ่งในร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙ ประกอบด้วย (๑) ความเป็นมาของการจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (๒) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (๓) วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (๔) ผลประโยชน์แห่งชาติ (๕) จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Ends) และ (๖) หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ (Ways)

นอกจากนี้ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตมีความไม่เหมาะสมเพียงพอ ไม่สอดคล้องกับทฤษฎียุทธศาสตร์ในปัจจุบัน และไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ในยุคปัจจุบัน ได้แก่ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ขาดการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) ขาดการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ขาดการกำหนดการตรวจสอบสภาพแวดล้อม (Strategic Environ Scanning) ขาดการกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) ขาดการทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic Test) ขาดการประเมินความเสี่ยงและจัดการความเสี่ยง (Risk Assessment/Management) ขาดการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ขาดการประเมินผล (Evaluation) และขาดการย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์ (Feedback)

**ประการที่ ๒** ผลการประเมินที่ได้มาประยุกต์ร่วมกับองค์ความรู้ทางยุทธศาสตร์ในระดับสากลสำหรับพัฒนาตัวแบบในอุดมคติเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติที่เหมาะสม จากผลการประเมินการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีต (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๑๑ ฉบับ)

ผลการประเมินการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ของรัฐบาล (ร่างยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี) องค์ความรู้ด้านยุทธศาสตร์ แนวทางกำหนดตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants: KIs) ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการยุทธศาสตร์และความมั่นคง และผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดทำยุทธศาสตร์ พบว่า สามารถนำเสนอเป็นตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติ (ภาพที่ ๒) โดยนักยุทธศาสตร์อาจนำตัวแบบตัวนี้ไปใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ รวมถึงการนำไปใช้ประยุกต์ในการกำหนดยุทธศาสตร์ย่อยในระดับต่าง ๆ ได้ แต่จะต้องใช้พิจารณาถึงการนำไปใช้ให้เหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น การประยุกต์ใช้กับยุทธศาสตร์ระดับอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากยุทธศาสตร์ชาติ จึงเป็นเรื่องที่สามารถปฏิบัติได้โดยตัวแบบนี้มีกระบวนการหลัก ๖ กระบวนการ (หรือแยกเป็น ๑๖ ขั้นตอนรวมถึงควบคุมกระบวนการด้วยเครื่องมือควบคุม) ที่มีความต่อเนื่องกัน กระบวนการหลักในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอุดมคติ ประกอบด้วย (๑) การตรวจสอบสภาพแวดล้อม (Strategic Environ Scanning) (๒) การกำหนดประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (People Participation) (๓) การกำหนดรากฐานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Foundation Definition) (๔) การกำหนดกรอบทิศทางของยุทธศาสตร์ (Strategic Direction Definition) (๕) การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategic Definition) และ (๖) การดำเนินยุทธศาสตร์ (Strategic Implementation)

การตรวจสอบสภาพแวดล้อม เป็นกระบวนการเริ่มต้นของทุก ๆ กระบวนการหลักสำหรับนำผลจากการตรวจสอบสภาพแวดล้อมมาใช้ประกอบพิจารณาในการดำเนินการของกระบวนการหลักต่าง ๆ

การกำหนดประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งก่อนและหลังการดำเนินการในกระบวนการหลักทุก ๆ กระบวนการ

เช่น การใช้เสนอความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มกระบวนการ และการประกาศและสื่อสารให้ประชาชนในชาติรับทราบ หรือการทำประชาวิจารณ์หลังเสร็จสิ้นกระบวนการ เป็นต้น

กระบวนการกำหนดรากฐานเชิงยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการที่กำหนดหลักสำคัญสำหรับเป็นพื้นฐานรองรับการพัฒนาเป็นกรอบทิศทางของยุทธศาสตร์ (กระบวนการหลักลำดับถัดไป) กระบวนการกำหนดรากฐานเชิงยุทธศาสตร์ประกอบด้วย ๔ ขั้นตอนหลักต่อเนื่องกัน คือ (๑) การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) (๒) การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) (๓) การกำหนดข้อเสนอแนะดุลแห่งอำนาจ (Guidance for Balance of Power) (๔) และการประเมินผลและการย้อนกลับข้อมูล (Evaluation and Feedback)

การกำหนดกรอบทิศทางของยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการที่กำหนดกรอบและทิศทางของยุทธศาสตร์ เพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติที่จะถูกกำหนดในกระบวนการหลักถัดไปอยู่ในกรอบและทิศทางที่จะทำให้ความมุ่งประสงค์แห่งชาติบรรลุได้ กระบวนการกำหนดกรอบทิศทางของยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย ๔ ขั้นตอนหลักต่อเนื่องกัน คือ (๑) การกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Vision Strategy) (๒) การกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) (๓) การกำหนดนโยบายแห่งชาติ (National Policy) และ (๔) การประเมินผลและการย้อนกลับข้อมูล (Evaluation and Feedback)

การกำหนดยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการที่กำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติหรือระดับกลุ่มกระทรวง โดยมีจุดหมายสูงสุด (Ends) คือ การบรรลุความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ประกอบด้วย ๓ ขั้นตอนหลักต่อเนื่องกัน คือ การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวง (Ministry Group Level Strategies) การทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic/Validity Test) และการประเมินผลและการย้อนกลับข้อมูล (Evaluation and Feedback) นอกจากนี้ การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวงมีขั้นตอนย่อยสำหรับการสนับสนุนการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวง ๓ ขั้นตอน คือ (๑) การกำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objective) คือ จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Ends) (๒) การกำหนดแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Concept) คือ หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ (Ways) รวมถึงกลอุบายเชิงยุทธศาสตร์ (Ticks) และ (๓) การกำหนดพลังอำนาจแห่งชาติ (National Power) คือ เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ (Means)

การดำเนินยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการที่นำยุทธศาสตร์มาดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ และความมุ่งประสงค์แห่งชาติ ประกอบด้วย ๓ ขั้นตอนหลักต่อเนื่องกัน คือ (๑) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) (๒) การกำหนดรูปแบบการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ (Deployment to Practice) (๓) การกำหนดแนวทางในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation Guidelines) (๔) การจัดการความเสี่ยง (Risk Management) (๕) การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (Strategy Management) และ (๖) การประเมินผลและการย้อนกลับข้อมูล (Evaluation and Feedback)



## ๒. อภิปรายผล

๒.๑ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตเน้นการกำหนดเป็นแผนงานมากกว่าการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นในรูปแบบของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษา พบว่ามีการนำองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์ คือ (๑) จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Ends) (๒) หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ (Ways) และ (๓) เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ (Means) มาใช้ในเนื้อหาของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีต จึงมีความสอดคล้องกับหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ในส่วนนี้

๒.๒ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ของรัฐบาล มีความสอดคล้องกับหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ คือ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี มีการนำองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์ คือ (๑) จุดหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Ends) (๒) หนทางปฏิบัติเชิงยุทธศาสตร์ (Ways) และ (๓) เครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ (Means) มาใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

๒.๓ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและปัจจุบันไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ ๑๐ ประการ คือ ขาดขั้นตอนการกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ขาดขั้นตอนการกำหนดการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) ขาดขั้นตอนการกำหนดการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ขาดขั้นตอนการกำหนดการกำหนดการตรวจสอบสภาพแวดล้อม (Strategic Environ Scanning) ขาดขั้นตอนการกำหนดมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) ขาดขั้นตอนการทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic Test) ขาดขั้นตอนการกำหนดการประเมินความเสี่ยงและจัดการความเสี่ยง (Risk Assessment/Management) ขาดขั้นตอนการ

การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ขาดขั้นตอนการกำหนดการประเมินผล (Evaluation) และ ขาดขั้นตอนการกำหนดการย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงยุทธศาสตร์ (Feedback)

๒.๔ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติของไทยในอดีตและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี พบว่า ไม่ได้พิจารณาถึงความร่วมมือด้านความมั่นคงในลักษณะของการดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) กับประเทศมหาอำนาจสำหรับรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของประเทศไทย การแสดงจุดยืนและบทบาทความมั่นคงของไทย ไม่มีการถ่วงดุลระหว่างผลประโยชน์ที่ได้รับจากมหาอำนาจที่ไทยเข้าร่วมหรือเป็นพันธมิตรด้วย (มหาอำนาจที่เป็นมิตรกับไทย) หรือกับมหาอำนาจที่ไทยได้ถ่วงดุลไว้ (มหาอำนาจที่ไทยต้องกังวล) เพื่อเพิ่มโอกาสรวมทั้งลดอุปสรรคต่อการดำเนินความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างไทยกับมหาอำนาจ โดยขาดการนำองค์ความรู้ในทฤษฎีสัจนิยมใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) มาใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

๒.๕ ตัวแบบในอุดมคติเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติมีความสอดคล้องกับหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ โดยมีองค์ประกอบและขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ ๑๖ ขั้นตอน รวมถึงการควบคุมกระบวนการด้วยเครื่องมือควบคุม ประกอบด้วย (๑) การตรวจสอบสภาพแวดล้อม (Strategic Environ Scanning) (๒) การกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (People Participation) (๓) การกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose) (๔) การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) (๕) การกำหนดข้อเสนอแนะดุลแห่งอำนาจ (Guidance for Balance of Power) (๖) การประเมินผลและการย้อนกลับข้อมูล (Evaluation and Feedback) (๗) การกำหนดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) (๘) การกำหนดมหายุทธศาสตร์

(Grand Strategy) (๙) การกำหนดนโยบายแห่งชาติ (National Policy) (๑๐) การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มกระทรวง (Ministry Group Level Strategies) (๑๑) การทดสอบยุทธศาสตร์ (Strategic/Validity Test) (๑๒) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) (๑๓) การกำหนดรูปแบบการถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ (Deployment to Practice) (๑๔) การกำหนดแนวทางการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation Guidelines) (๑๕) การจัดการความเสี่ยง (Risk Management) (๑๖) การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (Strategy Management) และเครื่องมือควบคุม (Control Tool)

### ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งนี้มีรายละเอียด ดังนี้

#### ๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑.๑ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป ควรร่วมกันเร่งดำเนินการปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติใหม่ ให้มีความสมบูรณ์ตามองค์ประกอบและกระบวนการของ ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในตัวแบบในอุดมคติ เกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไทยในอุดมคติ ดังผลการศึกษาค้างนี้

๑.๒ รัฐบาลควรกำหนดคณะกรรมการเฉพาะ สำหรับการกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติและผลประโยชน์แห่งชาติ โดยคณะกรรมการเฉพาะต้องมาจากหลายภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน นักการเมือง นักวิชาการ นักยุทธศาสตร์ และภาคประชาชน

#### ๒. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

๒.๑ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป ควรร่วมมือกันสนับสนุนให้มีการจัดทำคู่มือการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติโดยใช้ตัวแบบการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ในอุดมคติ ที่ได้นำเสนอในผลการศึกษานี้เป็นแนวทาง ในการจัดทำคู่มือ

๒.๒ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป ควรร่วมมือกันสนับสนุนให้มีเครื่องมือควบคุม (Control Tool) เช่น (๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง (๒) รายงานการประชุม คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ (๓) เอกสารแบบฟอร์ม การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ (๔) คู่มือปฏิบัติการทางยุทธศาสตร์ ระดับกลุ่มกระทรวงทุกยุทธศาสตร์ (๕) โปรแกรมระบบ จัดการฐานข้อมูลยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น สำหรับใช้ ควบคุมการดำเนินการทั้ง ๑๖ ขั้นตอน ของตัวแบบการ กำหนดยุทธศาสตร์ชาติในอุดมคติ

#### ๓. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

๓.๑ ควรศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำหนด ความมุ่งประสงค์แห่งชาติและผลประโยชน์แห่งชาติว่าควร จะมีแนวทางกำหนดความมุ่งประสงค์แห่งชาติและผลประโยชน์ แห่งชาติอย่างไร ให้เหมาะสมต่อประเทศและยุคสมัย

๓.๒ ควรศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการวิเคราะห์ พลังอำนาจแห่งชาติในแต่ละด้านควรจะวัดอย่างไร ทั้งเชิงปริมาณ (Quantitative) และเชิงคุณภาพ (Qualitative)

## เอกสารอ้างอิง

- คำารณ พิสนธ์ยุทธการ, พลเรือตรี. (๒๕๖๐). *สัมภาษณ์*, ๘ เมษายน ๒๕๖๐.
- เจษฎา เปรมนิรันดร, พลตรี. (๒๕๖๐). *สัมภาษณ์*, ๓ เมษายน ๒๕๖๐.
- เฉลิม คูหาวิชานันท์, พลตรี. (๒๕๖๐). *สัมภาษณ์*, ๙ เมษายน ๒๕๖๐.
- พงศกร กุวานนท์, พลเรือตรี. (๒๕๖๐). *สัมภาษณ์*, ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐.
- พจน์ พงศ์สุวรรณ, พลตรี. (๒๕๓๖). *หลักยุทธศาสตร์*. กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พรีนติ้งเฮาส์.
- ไพศาล งามวงษ์วาน, พลตรี. (๒๕๖๐). *สัมภาษณ์*, ๗ เมษายน ๒๕๖๐.
- สฤณีพร สุนทรกิจ, พลอากาศตรี. (๒๕๖๐). *สัมภาษณ์*, ๔ เมษายน ๒๕๖๐.
- โสมภณ ศิริงาม, พันเอก. (๒๕๖๐). *สัมภาษณ์*, ๓ มีนาคม ๒๕๖๐.
- อภิศักดิ์ สมบัติเจริญนนท์, พลตรี. (๒๕๖๐). *สัมภาษณ์*, ๒๐ เมษายน ๒๕๖๐.
- 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. Retrieved from <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/>
- Gary, J. (2008). A Nonlinear Approach to Strategy Formulation. Retrieved from <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/>
- 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/>
- Waltz, N. K. (1979). *Theory of International Politics*. New York: Random House.
- Yarger, H. R. (2006). Strategic Theory for the 21<sup>st</sup> 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. Retrieved from <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/>