

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการสำรวจองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยที่มีอยู่ในวงการวิชาการ สามารถสรุปเป็นหัวข้อต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงในรูปแบบใหม่
2. แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของประชาคมอาเซียน
3. แนวคิดเกี่ยวกับศักยภาพขององค์กร
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
 - 4.1 แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วม
 - 4.2 ขั้นตอนการมีส่วนร่วม
 - 4.3 ระดับของการมีส่วนร่วม
 - 4.4 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน
 - 4.5 ทฤษฎีการมีส่วนร่วม
 - 4.6 กระบวนการมีส่วนร่วม
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงในรูปแบบใหม่

ราชบัณฑิตยสถาน (2542 : 369) ได้ให้ความหมายของคำว่า มั่นคง ไว้ดังนี้ “มั่นคง ว. แน่นหนา และทนทาน” ยกตัวอย่างเช่น บ้านที่มั่นคง ก็คือบ้านที่หนาแน่น ทนทาน ซึ่งแน่นอนว่าความหนาแน่นทนทานนั้น นำไปสู่ความปลอดภัย ผู้อยู่อาศัย เราอยู่แล้วก็สบายใจปลอดภัย

ความหมายความมั่นคงในทางวิชาการนั้นสามารถพิจารณาได้จาก 3 มิติของความเป็นจริง (Hans. 2005 : 61-63)

ความมั่นคงในมิติของภาวะวิสัย (Objective Dimension) หมายถึงภาวะที่ปราศจากการคุกคามใด ๆ ที่มีต่อคุณค่าของมนุษย์ เช่น การเกิดโรคระบาดเป็นภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตอยู่รอดของมนุษย์ เป็นต้น

ความมั่นคงในมิติของอัตวิสัย (Subjective Dimension) หมายถึงภาวะที่ปราศจากความรู้สึกลัวของมนุษย์ว่าคุณค่าที่ยึดถือจะถูกทำลาย เช่น ความรู้สึกกลัวตายของมนุษย์จากการเกิดโรคระบาดครั้งใหญ่ เป็นต้น

ความมั่นคงในมิติของอัตวิสัยร่วม (Inter Subjective Dimension) หมายถึงผลผลิตของกระบวนการที่เป็นปฏิสัมพันธ์ทางสังคม และการเมืองของมนุษย์เกี่ยวกับคุณค่าที่สำคัญ กล่าวคือความมั่นคงในที่นี้เป็นสิ่งที่มนุษย์ผู้กระทำการเป็นผู้สร้างขึ้นในสังคม

แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงโดยทั่วไปในวงวิชาการปัจจุบันสามารถแบ่งออกเป็น 2 แนวคิดใหญ่ ๆ คือความมั่นคงรูปแบบเก่าและความมั่นคงรูปแบบใหม่ แนวคิดทั้ง 2 สามารถเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างได้ดังนี้

ความมั่นคงรูปแบบเก่านั้น เป็นความมั่นคงในความหมายแคบ คือเน้นเรื่องการทหาร การเมือง และเศรษฐกิจ เป็นสำคัญ ในขณะที่ความมั่นคงรูปแบบใหม่เป็นความมั่นคงในความหมายกว้าง กล่าวคือ นอกจากด้านการทหาร การเมือง และเศรษฐกิจแล้ว ความมั่นคงยังครอบคลุมถึงด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อมและด้านความมั่นคงของมนุษย์ด้วย

ความมั่นคงรูปแบบเก่า และรูปแบบใหม่ ตั้งอยู่บนฐานคิดที่แตกต่างกัน ความมั่นคงรูปแบบเก่าตั้งอยู่บนแนวคิดแบบ โธมัส ฮอบส์ ที่มองโลกในแง่ร้าย ดังนั้นมนุษย์เราจะอยู่กันได้โดยต้องใช้อำนาจเป็นเครื่องมือสำคัญ ฐานคิดนี้มีการนำมาใช้ในช่วงยุคสงครามเย็น ในขณะที่ความมั่นคงรูปแบบใหม่ตั้งอยู่บนฐานคิดแบบ โกลเซียน ที่มองในลักษณะปฏิบัตินิยม ดังนั้นมนุษย์เราจะต้องเน้นความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ฐานคิดของความมั่นคงรูปแบบใหม่ดังกล่าวนำมาใช้ในช่วงยุคหลังสงครามเย็น

ในทางวิชาการนั้น แนวความคิดความมั่นคง โดยทั่วไปมีรูปแบบที่สำคัญดังนี้

1. ความมั่นคงของชาติ

แนวความคิดนี้มุ่งเน้นในการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความมั่นคง โดยอาศัยพลังอำนาจของชาติ เพราะพลังอำนาจของชาติจะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการพิทักษ์รักษาสิ่งสำคัญที่เปรียบเสมือนหัวใจของชาติ นั่นก็คือความมั่งคั่งของชาติ และผลประโยชน์ของชาติ และผลประโยชน์ของแต่ละชาติก็จะแตกต่างกันไปในแต่ละชาติ

พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ ให้คำนิยามไว้ว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ คือการทรงตัวอยู่อย่างแน่นหนาถาวร ดำรงเอกราช มีเสรีภาพแห่งชาติ มีความสงบสุขภายในประเทศ มีความแน่นอนในชีวิต และเศรษฐกิจของพลเมือง คาดหมายรายได้ของรัฐได้ถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริง ค่าของเงินตราไม่เสถียรภาพ รัฐไม่ต้องประสบความยุ่งยากระส่ำระสาย ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ง่าย ประชาชนพลเมืองรู้สึกมีความปลอดภัย มีความหวัง และความไว้วางใจในอนาคต และยังไว้วางใจต่อไปอีกว่า ถึงแม้ความผันผวนหรือเหตุร้ายอันใดจะเกิดขึ้นมา รัฐสามารถจะต่อสู้หรือป้องกันได้” และจำแนกความมั่นคงแห่งชาติออกเป็น 4 ด้าน ตามลักษณะของภารกิจที่ชาติจำเป็นต้องดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ คือ

1.1 ความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมือง หมายถึงความมั่นคงในการดำเนินการปกครองของรัฐหรือของบ้านเมืองโดยตรงและยังรวมถึงงานฝ่ายบริหารที่ต้องใช้วิถีโศบายกับต่างประเทศ ได้แก่ การเมืองภายในประเทศ และการเมืองระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนในชาติ

1.2 ความมั่นคงแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ หมายถึงความมั่นคงในการดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อความสำคัญเกี่ยวกับการเงินของรัฐ ทรัพยากร การเพิ่มผลผลิตทางเกษตรและอุตสาหกรรม การพาณิชย์และรวมทั้งรายได้ของประชากรและรายได้ของประชาชนที่รัฐจะนำมาใช้ในการทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองและให้ประชากรของชาติมีฐานะอันสมบูรณ์พูนสุขด้วย

1.3 ความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคมจิตวิทยา หมายถึงความมั่นคงในการดำเนินงานของรัฐที่มุ่งตรงต่อสถานะความสงบสุขในสังคมและในชีวิตจิตใจของประชากร เพื่อเสริมสร้างให้ประชากรในชาติมีความรู้ความสามารถ มีศาสนา มีศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีงาม เพื่อให้สังคมดำรงอยู่อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย ร่มเย็นเป็นสุขโดยทั่วกันและให้ได้รับความยุติธรรมเสมอภาคเท่าเทียมกันให้มากที่สุด

1.4 ความมั่นคงแห่งชาติด้านการทหาร หมายถึงความมั่นคงในการดำเนินการของรัฐที่เกี่ยวกับการทหารของชาติ ได้แก่ การปรับปรุงการเสริมสร้างกิจการด้านการทหารให้เป็นกำลังเข้มแข็งของชาติ และเป็นกำลังที่สามารถในการรบ การสงคราม และการปราบปรามจลาจล ทั้งนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ รักษาเอกราช และรักษาความมั่นคงของชาติไว้ให้ยั่งยืนถาวรต่อไป (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. 2552 : 1-9)

2. ความมั่นคงภายใน เรื่องนี้ที่เกี่ยวพันโดยตรงกับความมั่นคงของชาติ โดยความมั่นคงภายในจะมุ่งเน้นไปในเรื่องของความมั่นคงภายในประเทศที่จะนำไปสู่ความมั่นคงของชาติในที่สุด

3. ความมั่นคงของภูมิภาค เรื่องนี้ให้ความสำคัญกับประเทศใกล้เคียงกันหลายประเทศที่รวมตัวกันเป็นภูมิภาคย่อยซึ่งความมั่นคงในภูมิภาคนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประเทศแต่ละประเทศมีความมั่นคงทั้งภายในและความมั่นคงของชาติ

4. ความมั่นคงของโลก เรื่องนี้เหมือนกับความมั่นคงของภูมิภาค แต่จะแตกต่างกันที่การรวมตัวกันเป็นกลุ่มที่ใหญ่ขึ้น คือทุกประเทศในโลกนี้ ซึ่งจะรวมความมั่นคงภายในแต่ละชาติและความมั่นคงของแต่ละชาติ

5. ความมั่นคงของสภาวะแวดล้อม แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่พยายามจะรักษาภาวะเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมภายในโลก เพื่อให้สังคมมนุษย์ยังคงอยู่ต่อไปภายในโลกนี้ร่วมกับธรรมชาติได้ การพิจารณาแนวความคิดนี้มองไปในอนาคตโดยใช้หลักวิชาการทางวิทยาศาสตร์ สำหรับประเด็นสำคัญของความมั่นคงประเภทนี้ คือประเทศที่ก่อให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อมมากมักจะ

เป็นประเทศมหาอำนาจหรือประเทศที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ดังนั้น ความรับผิดชอบในการออกค่าใช้จ่ายในการรักษาสีงแวดล้อมจะต้องเป็นส่วนที่แตกต่างกันไป

6. ความมั่นคงของบุคคล แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่หลายประเทศได้เฟื่องถึงและให้ความสนใจเป็นอย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นของสิทธิความเท่าเทียมกันของมนุษย์ โดยการดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์นั้นจะต้องใช้พลังอำนาจของชาติในด้านต่าง ๆ มาเป็นเครื่องมือจำนวนมากเพราะแต่ละบุคคลจะมีความมั่นคงได้จะต้องมีองค์ประกอบที่ต้องพิจารณาหลายประการเช่น สิทธิมนุษยชน คุณภาพชีวิต การศึกษา ฐานะทางการเงิน อนามัยชุมชน

7. ความมั่นคงชายแดน คือในพื้นที่บริเวณชายแดนมีความสงบเรียบร้อย สวัสดิภาพของประชาชน ทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณชายแดนมีความปลอดภัย ไม่ถูกทำลายด้วยฝีมือมนุษย์ และภัยธรรมชาติ

ปัญหาการเมือง และความมั่นคงของโลกในปัจจุบันไม่ได้คำนึงถึงภัยคุกคามทางทหารจากภายนอก (External Military Threats) หรือเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศ (International Conflicts) แต่อาจเกิดจากปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มต่าง ๆ ภายในประเทศเอง (Intra-national Conflicts) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ปัญหาสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลกับชนกลุ่มน้อย ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม โรคระบาด และภัยพิบัติต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อในระดับนานาชาติ ปัญหาดังกล่าวเหล่านี้อาจจะขยายขอบเขตกลายเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความรุนแรงทางการเมืองซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศนั้น และในระดับระหว่างประเทศอีกด้วย ในประเด็นด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ไม่ใช่การเผชิญหน้าทางทหารโดยตรงแบบในอดีตที่ผ่านมา หลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลงประเทศสมาชิกของอาเซียนพยายามมองความมั่นคงในรูปแบบใหม่ให้เป็นปัญหาความมั่นคงภายในของแต่ละประเทศ และให้แต่ละประเทศจัดการปัญหาความมั่นคงภายในด้วยตนเอง มีความเชื่อว่า ถ้าแต่ละประเทศจัดการปัญหาความมั่นคงได้ก็จะส่งผลการมีเสถียรภาพ และความมั่นคงในภูมิภาค การจัดการปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคอยู่บนพื้นฐานของความเคารพอธิปไตยของประเทศสมาชิกความร่วมมือในระดับภูมิภาคจะเป็นตัวช่วยให้อธิปไตยเกิดความเข้มแข็งไม่ใช่ตัวลดทอนอธิปไตย แต่หลังจากนั้นวิกฤตการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศในเอเชียที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในวงกว้างในปี 1997 มีการโจมตีของกลุ่มก่อการร้ายที่ตึกเวิร์ลเทรด กรุงนิวยอร์กในปี 2001 ซึ่งการโจมตีดังกล่าวเชื่อกันว่ามีการเชื่อมโยงกับกลุ่มก่อการร้ายต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โรคไข้หวัดนกระบาด (Avian Influenza) ในปี 2001 และโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรงหรือโรคซาร์ส (Severe Acute Respiratory Syndrome : SARS) เมื่อปี 2004 และการเกิดมหาพายุไต้ฝุ่น (Cyclone Nargis) เข้าถล่มพม่าเมื่อปี 2008 ยังผลให้

เกิดความเสียหายอย่างรุนแรง ประชาชนไร้ที่อยู่อาศัยและขาดอาหารและน้ำเพื่อบริโภค ปัญหาเหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และภูมิภาค อาเซียนจึงเริ่มตระหนักถึงความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการปัญหาร่วมกันอย่างจริงจัง

แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงรูปแบบใหม่เกิดขึ้นเพื่อตอบโต้ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน คริส แอบบอต (Chris Abbott) พอล โรเจอร์ส (Paul Rogers) และจอห์น สโลโบดา (John Sloboda) พยายามจำแนกภัยคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษยชาติในรูปแบบใหม่ เป็น 4 ลักษณะ คือ

1. การเปลี่ยนแปลงของสภาพดินฟ้าอากาศ (Climate Change) หรือสภาวะโลกร้อน (Global Warming) ซึ่งเกิดจากการที่มนุษย์เผาผลาญเชื้อเพลิงของซากดึกดำบรรพ์ (Fossil) เช่น ถ่านหิน น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ เพื่อผลิตพลังงาน รวมถึงการเพิ่มขึ้นของการใช้พลังงานนิวเคลียร์อันส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อม และระบบนิเวศของโลก เช่น การละลายของน้ำแข็งขั้วโลก ระดับน้ำทะเลสูงขึ้น ความแห้งแล้งอย่างรุนแรง การแพร่ระบาดของโรคร้ายต่าง ๆ อุทกภัย ปะการังฟอกขาว และการเกิดพายุรุนแรงฉับพลัน โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด ได้แก่ ประเทศตามแนวชายฝั่ง ประเทศที่เป็นเกาะและภูมิภาคที่กำลังพัฒนาอย่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งผลกระทบเหล่านี้ทำให้เกิดการอพยพของประชาชนจากแนวชายฝั่งทะเล และดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ (River Delta) ทั่วทุกมุมโลกที่ได้รับผลกระทบไปยังพื้นที่ปลอดภัย

2. การแข่งขันแย่งชิงทรัพยากร (Competition Over Resources) ซึ่งเกิดจากการที่ประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ต้องการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านพลังงาน น้ำมันและแก๊สธรรมชาติทำให้เกิดการแสวงหาและแย่งชิงเพื่อที่จะครอบครองแหล่งพลังงานดังกล่าว

3. การแปลกแยกของกลุ่มคนที่สังคมส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสนใจ (Marginalisation of the Majority World) เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรงทำให้เกิดการกระจุกตัวของความเจริญและความมั่งคั่ง อันส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมของกลุ่มต่าง ๆ เกิดความรู้สึกที่ไม่เท่าเทียมกัน การเอารัดเอาเปรียบ ความรู้สึกแปลกแยก ความเกลียดชังระหว่างกลุ่มซึ่งมีการแสดงออกที่รุนแรงเพื่อเป็นเครื่องมือในการต่อรองหรือสร้างความเท่าเทียมในสังคม กลุ่มที่เป็นโรคระบาด เอดส์ รวมถึงกลุ่มคนที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติที่ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันหรือมีการเลือกการปฏิบัติทางสังคม โดยคณะมนตรีด้านความมั่นคงของสหประชาชาติ ที่ 1308/2000 มิมติว่าการแพร่กระจายของเชื้อเอดส์เสี่ยงต่อเสถียรภาพ และความมั่นคงต่อทุกภูมิภาคทั่วโลก

4. การขยายอำนาจทางทหาร (Global Militarisation) การเผชิญหน้าทางการทหารโดยตรงลดน้อยลงไป และมีแนวคิดการลดการสะสมอาวุธของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เกิดขึ้นภายหลังจากยุค

สงครามเย็นสิ้นสุดลง แต่สถานการณ์ระหว่างประเทศในปัจจุบันก็ไม่ได้เป็นเช่นนั้น โดยเฉพาะเหตุการณ์ความรุนแรงของการก่อการร้ายทั่วโลกได้ต่อยอดถึงการผลิต และสะสมอาวุธทำลายล้างสูงในรูปแบบใหม่ (Weapon of Mass Destruction) เช่น อาวุธชีวภาพ และอาวุธเคมี เป็นต้น อันส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจทางทหารอย่างต่อเนื่องในทั่วทุกมุมโลก

นอกจากนี้ ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ยังรวมถึงภัยคุกคามด้านการระบาดวิทยา (Epidemiology) ภัยคุกคามต่อระบบสารสนเทศ (Information) อาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime) ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) และภัยคุกคามด้านภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitics) ซึ่งอาเซียนกำลังเผชิญอยู่กับภัยคุกคามในรูปแบบดั้งเดิมที่ก่อให้เกิดการสะสมกำลังทหารกันต่อไปอย่างเข้มข้นในหลายประเทศ และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่ต้องอาศัยแนวทางการร่วมมือระหว่างกันซึ่งจะนำไปสู่ความมั่นคงในภูมิภาคที่ยั่งยืนต่อไป

สุรสิทธิ์ ถนัดทาง และคณะ (2554 : 51) เสนอว่า ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non – traditional) จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี การพลังงานสิ่งแวดล้อม ซึ่งภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ได้สร้างปัญหาความมั่นคงของชาติอย่างหลากหลาย องค์การสหประชาชาติ ได้กำหนดภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ไว้ 10 ลักษณะ ได้แก่ การลักลอบค้ายาเสพติด การลักลอบเข้าเมือง การค้าอาวุธ การค้าหญิงและเด็ก อาชญากรรมข้ามชาติ และการก่อการร้าย การลักลอบค้าชิ้นส่วนมนุษย์ การลักลอบค้าอุปกรณ์นิวเคลียร์ การโจรกรรมและลักลอบค้ายานพาหนะ การฟอกเงิน และอื่น ๆ เช่น อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ อาชญากรรมทรัพย์สินทางปัญญา การติดสินบนเจ้าหน้าที่ การแทรกซึมครอบงำธุรกิจ การโจรกรรมศิลปวัตถุ

จากการสำรวจแนวคิดความมั่นคงรูปแบบใหม่เมื่อนำมาวิเคราะห์เห็นนโยบายความมั่นคงของประเทศไทยโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติพบว่า นโยบายดังกล่าวอยู่ในกรอบของแนวคิดความมั่นคงรูปแบบใหม่ ดังนี้

1. สถานการณ์ความมั่นคง และปัญหาความมั่นคงในระยะ 5 ปีต่อไป (พ.ศ. 2555 - 2559)

1.1 สถานการณ์ และสภาพปัญหาโดยรวม สถานการณ์ปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศมีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศเพิ่มขึ้น สืบเนื่องจากปัญหาคน และชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ ขาดภูมิคุ้มกันที่ดี ทำให้ปัญหาและภัยคุกคามจากภายนอกประเทศได้ก่อผลกระทบต่อความมั่นคงของคนและชุมชน ทั้งปัญหาและภัยคุกคามความมั่นคงแบบเก่าที่เกิดขึ้นและยังคงดำรงอยู่ เช่น การสู้รบตามแนวชายแดน ปัญหาเขตแดน เป็นต้น ขณะที่ปัญหา / ภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ได้ทวีความรุนแรงในทุกพื้นที่ เช่น ยาเสพติด ผู้หลบหนีเข้าเมือง (อาทิ ชนกลุ่มน้อย แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย) อาชญากรรมข้ามชาติ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อเขตแดน และการแย่งชิงทรัพยากรทางบกและทางทะเล ตลอดจน

ปัญหาความไม่พร้อมของหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการเชื่อมโยงของภูมิภาคอาเซียน เป็นต้น โดยปัญหาที่เกิดขึ้นได้ก่อให้เกิดความขัดแย้ง และความรุนแรงในระดับต่าง ๆ ซึ่งสรุปประเด็นปัญหาตามลักษณะพื้นที่ ดังนี้

1.1.1 พื้นที่จังหวัดชั้นใน จากการวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชั้นใน ปัจจุบันพบว่า จังหวัดชั้นในได้เผชิญกับปัญหาหลายส่วนทั้งปัญหาที่ขยายตัวมาจากพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ชายฝั่งทะเลกับปัญหาที่เกิดขึ้นเองในพื้นที่ชั้นใน ซึ่งมีแนวโน้มก่อผลกระทบต่อความมั่นคงของคน ชุมชน และความมั่นคงของประเทศเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะปัญหาและภัยคุกคามความมั่นคงแบบใหม่ ประกอบด้วย ปัญหายาเสพติด แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย การบุกรุกทำลายป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติ และความขัดแย้งในสังคม ซึ่งจำเป็นต้องมีระบบบริหารจัดการที่เชื่อมโยงกับการดำเนินงานในพื้นที่จังหวัดชายแดน และจังหวัดชายฝั่งทะเลอย่างมีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ

1.1.2 พื้นที่ชายแดน จากการวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนปัจจุบันพบว่า ปัญหาที่มีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมีทั้งปัญหา และภัยคุกคามความมั่นคงแบบเก่าที่เกิดจากการสู้รบบริเวณชายแดน ปัญหาเขตแดน และปัญหา/ภัยคุกคามความมั่นคงแบบใหม่ โดยเฉพาะปัญหายาเสพติด ผู้หลบหนีเข้าเมือง การลักลอบสินค้าหนีภาษี อาชญากรรมข้ามชาติ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความขัดแย้งในสังคม สาธารณภัยขนาดใหญ่ โรคระบาดตามแนวชายแดน ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของคน และชุมชนในพื้นที่จังหวัดชายแดน ในขณะที่หลายปัญหาได้ขยายตัวเข้าสู่พื้นที่จังหวัดชั้นในอย่างต่อเนื่อง

1.1.3 พื้นที่ชายฝั่งทะเล และเกาะแก่ง จากการวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายฝั่งทะเลในปัจจุบัน พบว่าปัญหาที่มีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในระยะต่อไป ประกอบด้วย ปัญหายาเสพติด การหลอกลอบพื้นที่ทับซ้อน ผู้หลบหนีเข้าเมือง การกระทำอันเป็นโจรสลัด การลักลอบค้าอาวุธ การลักลอบค้าน้ำมันเถื่อน การแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ การก่อการร้าย และอาชญากรรมข้ามชาติ และการละเมิดน่านน้ำโดยเรือประมงจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยหลายปัญหาได้ขยายตัวเข้าสู่พื้นที่จังหวัดชั้นในอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกับพื้นที่จังหวัดชายแดน

1.2 สถานการณ์ และสภาพปัญหาในพื้นที่ระดับภาค

1.2.1 ภาคเหนือ เป็นพื้นที่ของจังหวัดชายแดน (มีเขตแดนติดต่อกับเมียนมาร์ และสปป.ลาว) และจังหวัดชั้นใน ประกอบด้วย 1) จังหวัดชายแดน ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน พะเยา น่าน ตาก พิชณุโลก อุตรดิตถ์ และ 2) จังหวัดชั้นใน ได้แก่ จังหวัดกำแพงเพชร นครสวรรค์ เพชรบูรณ์ พิจิตร แพร่ ลำปาง อุทัยธานี สุโขทัย ลำพูน ปัญหาสำคัญ ได้แก่ 1) ปัญหา

ผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้าเมืองผ่านมาทางชายแดนด้านเมียนมาร์ไปทำงานในพื้นที่ตอนใน และชาวเวียดนามที่ลักลอบเข้ามาทางชายแดนด้านเมียนมาร์ และ สปป.ลาว 2) ปัญหายาเสพติด โดยมีแหล่งผลิตตามแนวชายแดนด้านเมียนมาร์ และลักลอบนำเข้ามาทั้งทางด้านเมียนมาร์ และด้าน สปป.ลาว รวมทั้งการแพร่ระบาดของที่ทำลายครอบครัว ชุมชน และสังคมอย่างรุนแรง 3) ปัญหาความขัดแย้งในสังคม โดยมีเงื่อนไขจากการต่อสู้ทางการเมืองที่นำไปสู่การแบ่งฝักฝ่ายตีต่าง ๆ และเคลื่อนไหวโดยใช้ความรุนแรง 4) ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบ (พรก.) โดยหนีภัยการสู้รบในบริเวณชายแดนด้านเมียนมาร์ซึ่งมีศูนย์พักพิงชั่วคราวในภาคเหนือ รวม 7 แห่ง (แม่ฮ่องสอน 4 แห่ง ตาก 3 แห่ง) 5) ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อเขตแดน โดยมีพื้นที่ซึ่งเกิดปัญหาดังกล่าวแล้ว จำนวน 2 แห่ง (1) ด้านเมียนมาร์ บริเวณสบรวก จังหวัดเชียงราย ที่แม่น้ำเปลี่ยนเส้นทางเดินกลายเป็นแผ่นดิน และกรณีแม่น้ำเมยเปลี่ยนทิศในพื้นที่จังหวัดตาก และ (2) ด้าน สปป.ลาว ที่ร่องน้ำเปลี่ยนเส้นทางเดินจากการสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่ง และ 6) ปัญหาสาธารณสุขขนาดใหญ่ โดยเฉพาะความเสี่ยงที่เกิดจากภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง และภัยหนาว เป็นต้น

1.2.2 ภาคกลาง มีพื้นที่ครบทั้งจังหวัดชายแดน (มีเขตแดนติดเมียนมาร์) จังหวัดชายฝั่งทะเล (ด้านอ่าวไทย) และจังหวัดชั้นใน ประกอบด้วย 1) จังหวัดชายแดน ได้แก่จังหวัดราชบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สระแก้ว จันทบุรี ตราด 2) จังหวัดชายฝั่งทะเล ได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสงคราม สมุทรสาคร ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง และ 3) จังหวัดชั้นใน ได้แก่ จังหวัดนครปฐม ปทุมธานี นนทบุรี พระนครศรีอยุธยา สุพรรณบุรี อ่างทอง นครนายก สิงห์บุรี ชัยนาท ลพบุรี สระบุรี ปราจีนบุรี ปัญหาสำคัญได้แก่ 1) ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้าไปทำงานในพื้นที่ตอนในผ่านมาทางชายแดนด้านเมียนมาร์ และด้านกัมพูชา 2) ปัญหายาเสพติด โดยมีแหล่งผลิตตามแนวชายแดนด้านเมียนมาร์ และลักลอบนำเข้ามาทางด้านเมียนมาร์และกัมพูชา รวมทั้งการแพร่ระบาดของที่ทำลายครอบครัว ชุมชน และสังคมอย่างรุนแรง 3) ปัญหาความขัดแย้งในสังคม โดยมีเงื่อนไขจากการต่อสู้ทางการเมืองที่นำไปสู่การแบ่งฝักฝ่ายตีต่าง ๆ และเคลื่อนไหวโดยใช้ความรุนแรง และ 4) ปัญหาบ่อนการพนันชายแดน โดยมีบ่อนการพนันเปิดบริการในพื้นที่ชายแดนด้านกัมพูชา รวม 45 แห่ง (ขนาดใหญ่ 10 แห่ง ขนาดกลาง และขนาดย่อม 35 แห่ง) ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการศึกษาพื้นที่ชายแดน และสร้างปัญหาสังคมตามมาอีกจำนวนมาก

1.2.3 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นพื้นที่ของจังหวัดชายแดน (มีเขตแดนติดต่อกับกัมพูชา และสปป.ลาว) และจังหวัดชั้นใน ประกอบด้วย 1) จังหวัดชายแดน ได้แก่ จังหวัดเลย บึงกาฬ หนองคาย นครพนม มุกดาหาร อำนาจเจริญ อุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ บุรีรัมย์ และ 2) จังหวัด

ชั้นใน ได้แก่ จังหวัดกาฬสินธุ์ มหาสารคาม ยโสธร ขอนแก่น นครราชสีมา หนองบัวลำภู ร้อยเอ็ด สกลนคร อุดรธานี ชัยภูมิ ปัญหาสำคัญได้แก่ 1) ปัญหายาเสพติด โดยมีการลักลอบนำเข้ามาทางด้าน สปป.ลาว และกัมพูชา รวมทั้งการแพร่ระบาดที่ทำลายครอบครัว ชุมชนและสังคมอย่างรุนแรง 2) ปัญหาแนวเขตแดน โดยมีเงื่อนไขจากความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนซึ่งนำไปสู่การใช้กำลัง ทหารระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น กรณีพื้นที่บริเวณปราสาทเขาพระวิหารชายแดนไทย-กัมพูชา และการสูญเสียดินแดนจากภัยธรรมชาติ เช่น ทิศทางการไหลของแม่น้ำโขง เป็นต้น รวมทั้ง เงื่อนไขจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การคัดทรายลำน้ำโขง เป็นต้น 3) ปัญหาการทำลายทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อเขตแดน โดยมีพื้นที่ซึ่งเกิดปัญหาดังกล่าวแล้ว จำนวน 1 แห่ง บริเวณหลักเขตที่ 27-28 รอยต่อจังหวัดบุรีรัมย์กับจังหวัดสระแก้ว และ 4) ปัญหาความขัดแย้ง ในสังคม โดยมีเงื่อนไขจากการต่อสู้ทางการเมืองที่นำไปสู่การแบ่งฝักฝ่ายสีต่าง ๆ และเคลื่อนไหว โดยใช้ความรุนแรง

1.2.4 ภาคใต้ มีพื้นที่ครบทั้งจังหวัดชายแดน (มีเขตแดนติดเมียนมาร์ และมาเลเซีย) จังหวัดชายฝั่งทะเล (ด้านอ่าวไทย และทะเลอันดามัน) และจังหวัดชั้นใน ประกอบด้วย 1) จังหวัด ชายแดน ได้แก่ จังหวัดระนอง สงขลา ชุมพร ยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล 2) จังหวัดชายฝั่งทะเล ได้แก่ จังหวัดพังงา ภูเก็ต ตรัง สุราษฎร์ธานี กระบี่ นครศรีธรรมราช และ 3) จังหวัดชั้นใน ได้แก่ จังหวัดพัทลุง ปัญหาสำคัญได้แก่ 1) ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2) ปัญหายาเสพติด 3) ปัญหาบุคคลสองสัญชาติ 4) ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 5) ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และ 6) ปัญหาความขัดแย้งในสังคม โดยมีเงื่อนไขจากการต่อสู้ทางการเมืองที่นำไปสู่การแบ่งฝัก ฝ่ายสีต่าง ๆ และเคลื่อนไหวโดยใช้ความรุนแรง

2. กรอบแนวคิดเชิงนโยบาย

สถานการณ์และปัญหาความมั่นคงในปัจจุบันทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับความ เสี่ยงภัยคุกคามด้านความมั่นคงทั้งจากปัญหาและภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบเดิมที่มีการใช้กำลัง ทหารหรือกองกำลังติดอาวุธบริเวณแนวชายแดน ปัญหาและภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ เกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งมีความซับซ้อนและหลากหลายได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของ ประชาชนและประเทศโดยรวม ทั้งนี้มีสาเหตุหลักจาก 1) การขาดภูมิคุ้มกันของคน และชุมชนใน ประเทศ และ 2) การขาดเอกภาพในการบริหารจัดการให้การดำเนินงานพัฒนาการรักษามันคงของ ประเทศมีความสอดคล้องเชื่อมโยงสนับสนุนซึ่งกันและกัน ดังนั้น ในการดำเนินงานการ พัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ ซึ่งเป็นการดำเนินงานด้านความมั่นคงในเชิงพื้นที่ (Area Base) จึงได้ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างภูมิคุ้มกัน โดยมุ่งพัฒนาคน ชุมชน และพื้นที่เป้าหมาย และฝึก กำลังทุกภาคส่วนให้มีจิตสำนึกด้านความมั่นคง รวมทั้งเอกภาพ และประสิทธิภาพในการดำเนินการ

เพื่อมุ่งป้องกัน และแก้ไขปัญหารวมทั้งการดำเนินงานพัฒนาด้วยการใช้กระบวนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ประสานสอดคล้องกับการเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ โดยเร่งพัฒนาระบบบริหารจัดการให้มีเอกภาพในการบูรณาการด้านต่าง ๆ เพื่อให้คนในชุมชนมีความเข้มแข็ง และพื้นที่ที่มีความพร้อมสนับสนุนการสถาปนาความมั่นคงของประเทศโดยรวม

โดยที่การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติได้ให้ความสำคัญในการดำเนินงานเชิงพื้นที่ (Area Base) ซึ่งมีทั้งโอกาส และข้อจำกัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะพื้นที่ทุรกันดาร ห่างไกลความเจริญ และมีปัญหามากมายที่ส่งผลกระทบต่อคน ชุมชน ทั้งปัญหาและภัยคุกคามความมั่นคงแบบเดิม และปัญหา/ภัยคุกคามความมั่นคงแบบใหม่ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ (นพข.) ที่มี สมช.เป็นฝ่ายเลขานุการ จึงได้ให้ความสำคัญกับมิติ “ความมั่นคง” ที่เน้นความสำคัญสูงสุดกับความอยู่รอดปลอดภัย และความเจริญก้าวหน้าของชาติ โดยให้มีการจัดทำ “แผนงานด้านความมั่นคง” ในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะการบรรจุแผนงานด้านความมั่นคงในแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อบูรณาการงานการป้องกัน และแก้ไขปัญหาความมั่นคง และงานการพัฒนาในพื้นที่ให้สอดคล้องกับระดับความรุนแรงหรือเงื่อนไขของปัญหาที่เกิดขึ้น และบริบทแต่ละพื้นที่ในระดับภาคและจังหวัด โดยมีกรอบแนวคิดที่สำคัญ รวม 9 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 การบูรณาการงานด้านความมั่นคงในกรอบนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงแห่งรัฐในแผนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เนื่องจากปัญหาและภัยความมั่นคงในรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ที่มีความซับซ้อนและหลากหลายได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประชาชน และประเทศไทยโดยรวม จึงจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ แผนงาน/โครงการของหน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และมีกลไกบริหารจัดการให้ทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วม และบูรณาการการดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติร่วมกันในทุกระดับ โดยใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติเป็นกรอบชี้แนะแนวทางการดำเนินงานของกระทรวง กรมหรือหน่วยงานเทียบเท่าในการกำหนดประเด็นด้านความมั่นคงที่ชัดเจนเหมาะสมกับภารกิจที่รับผิดชอบ และสภาพพื้นที่เป้าหมาย พร้อมทั้งจัดทำแผนของหน่วยงานรองรับยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น และประสานแผนงาน/โครงการในลักษณะบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายตามที่ยุทธศาสตร์ฯ กำหนดไว้

ประการที่ 2 การดำเนินงานการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติในเชิงรุกที่มุ่งเน้นการป้องกันหรือลดเงื่อนไขของปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคง โดยพัฒนาระบบการจัดทำและการประสานแผนงาน/โครงการของทุกภาคส่วนให้ดำเนินงานร่วมกันในลักษณะบูรณาการ ด้วยการ

กระบวนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ให้ประสานสอดคล้องกับการเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ โดยเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของคน ชุมชน และพื้นที่เป้าหมายให้มีภูมิคุ้มกันพร้อมเผชิญปัญหา และมุ่งผนึกกำลังทุกภาคส่วนให้มีจิตสำนึกด้านความมั่นคงเพื่อสถาปนาความมั่นคงของพื้นที่ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความร่วมมือในระดับพื้นที่กับประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนพัฒนาระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติทุกระดับ

ประการที่ 3 การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติให้มีความเชื่อมโยงกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนระดับชาติที่เกี่ยวข้อง สืบเนื่องการพัฒนาเพื่อความมั่นคงของชาติได้ยึดหลักการบูรณาการโดยใช้กระบวนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมให้เชื่อมโยงสอดคล้องกับการเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ จึงได้พิจารณากำหนดกรอบแนวทาง และกลยุทธ์การดำเนินงานให้เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบาย ยุทธศาสตร์ของกระทรวงและหน่วยงานหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม และเหล่าทัพ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตลอดจนกรอบแนวทางตามยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน (พ.ศ. 2550 - 2554) ที่ได้กำหนดให้ความมั่นคงเป็นปัจจัยหลักสนับสนุนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศ โดยครอบคลุมทั้งมิติความมั่นคงภายในประเทศ และมิติความมั่นคงร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน

ประการที่ 4 การประเมิน วิเคราะห์สถานการณ์ และกำหนดประเด็นปัญหาความมั่นคงในแต่ละปีต้องดำเนินงานรวมทั้งหน่วยงานในส่วนกลาง และในระดับพื้นที่ โดยหน่วยงานในส่วนกลาง และหน่วยงานในพื้นที่ระดับภาค และจังหวัด ควรร่วมประเมินวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาความมั่นคง และกำหนดประเด็นปัญหาความมั่นคง (Issues) ประเด็นหัวข้อ (Subject Matters) และประเด็นพื้นที่ (Area) รวมทั้งดำเนินการจัดลำดับความสำคัญและระดับความรุนแรงของปัญหาให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อกำหนดแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกันตั้งแต่ระดับกระทรวง กรม ไปจนถึงหน่วยในระดับภาค และจังหวัด และสามารถบูรณาการระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินการให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของยุทธศาสตร์

ประการที่ 5 การให้ความสำคัญเชิงพื้นที่จำเป็นต้องพิจารณาแผนงาน/โครงการให้เหมาะสมกับโอกาส และข้อจำกัดของการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมในแต่ละพื้นที่ เนื่องจากยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานเชิงพื้นที่ (Area Base) และกำหนดพื้นที่เป้าหมายแบ่งเป็นจังหวัดชั้นใน จังหวัดชายแดน และจังหวัดชายฝั่งทะเลรวมทั้งเกาะแก่ง ซึ่งแต่ละพื้นที่มีโอกาสและข้อจำกัดในการพัฒนาที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ชายฝั่งทะเล ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลความเจริญ และมีปัญหามากมาย

ที่ส่งผลกระทบต่อคน และชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย จึงจำเป็นต้องพิจารณาจุดเน้นแนวทางดำเนินงานในแต่ละพื้นที่ และกำหนดแผนงาน/โครงการพัฒนาให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะที่แตกต่างกันเฉพาะพื้นที่ และระดับความรุนแรงหรือเงื่อนไขของปัญหา

ประการที่ 6 การดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับมิติความมั่นคงทั้งภายในประเทศ และมิติความมั่นคงร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน การดำเนินงานพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติในระยะต่อไป ได้ให้ความสำคัญกับมิติความมั่นคงทั้งภายในประเทศ และมิติความมั่นคงร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนพิจารณาให้สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาความร่วมมือเศรษฐกิจการค้าชายแดนที่กำลังขยายตัวในอนาคต ทั้งในกรอบทวิภาคี และกรอบความร่วมมือของประเทศสมาชิกอาเซียนในการเป็นประชาคมอาเซียนปี พ.ศ.2558 รวมถึงพันธกรณีระหว่างประเทศ จึงควรกำหนดแนวทางการจัดการที่เหมาะสมในพื้นที่ชายแดน และพื้นที่ชายฝั่งทะเล และกำหนดกลไกการบริหารจัดการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนการวางแผนกำหนดแนวทางของหน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อรองรับการเปิดเสรีอาเซียน

ประการที่ 7 การเสริมสร้างความร่วมมือในลักษณะบูรณาการระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับหน่วยงานท้องถิ่น และระหว่างหน่วยงานภายในของไทยกับสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ไทยในประเทศเพื่อนบ้าน โดยการพัฒนากระบวนการจัดการให้มีเอกภาพในการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น และระหว่างหน่วยงานภายในประเทศของไทยกับหน่วยงานของกระทรวงการต่างประเทศไทยในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ไทย รวมทั้งมุ่งเสริมสร้างความตระหนักรู้ และความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชนเกี่ยวกับสถานการณ์ความสัมพันธ์ ทศนคติที่มีต่อไทย และความต้องการของประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะในส่วนที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย ตลอดจนส่งเสริมให้มีการดำเนินธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) เพื่อการค้า การลงทุน และความสัมพันธ์ที่ยั่งยืน ตลอดจนเร่งรัดการแก้ไขปัญหาร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านบนพื้นฐานของการเคารพ และมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ภายใต้กลไกเจรจาในลักษณะทวิภาคี และระดับภูมิภาคที่สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ และความร่วมมือระหว่างกัน

ประการที่ 8 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของงานมวลชน และระบบหมู่บ้านชายแดน เพื่อให้มีส่วนร่วม และสนับสนุนการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ ตลอดจนการเตรียมพร้อมด้านพื้นที่ให้สามารถเผชิญสถานการณ์ปัญหาความมั่นคงต่าง ๆ ได้

ประการที่ 9 การบริหารจัดการให้สำคัญกับการสร้างเอกภาพ และประสิทธิภาพในการดำเนินงานทุกระดับ โดยพัฒนาระบบบริหารจัดการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย

การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ ได้มีกลไกดำเนินงานครอบคลุม 3 ระดับ คือระดับนโยบาย (Strategic Level) ระดับภาค (Operational Level) และระดับจังหวัด (Tactical Level) ทำให้การดำเนินงาน มีความเชื่อมโยงและสนับสนุนกัน โดยสามารถกำหนดเป้าหมาย (Ends / Goals) ในแต่ละระดับ และเพิ่มประสิทธิภาพการประสานงานในลักษณะบูรณาการจัดทำเป็นแผนงานด้านความมั่นคง เพื่อขับเคลื่อนแผนงาน / โครงการที่สนับสนุนงานด้านความมั่นคงในทิศทางเดียวกันตั้งแต่ระดับ รัฐบาล กระทรวง / กรม และระดับจังหวัด รวมทั้งให้ความสำคัญจัดหางบประมาณสนับสนุนจาก แหล่งงบประมาณตามภารกิจกระทรวง (Function) ตามวาระสำคัญพิเศษ (Agenda) ตามแผนพัฒนา จังหวัด (Area) และตามแผนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกำหนดตัวชี้วัด ความสำเร็จการดำเนินงานด้านความมั่นคง (Key Performance Indicator : KPI) โดยมี กอ.รมน. เป็น หน่วยอำนวยการและประสานแผนการดำเนินงานในทุกระดับ

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ

โดยที่การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติได้มุ่งเน้นความสำคัญในเชิงพื้นที่ โดย ให้ความสำคัญกับการบูรณาการการดำเนินงานพัฒนาให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับการเสริมสร้างความ มั่นคงของประเทศในทุกระดับ ดังนั้น จึงได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานพัฒนา การป้องกัน และ การแก้ไขปัญหาความมั่นคงในระดับพื้นที่ซึ่งครอบคลุม ทั้งปัญหาความมั่นคงแบบเดิม และปัญหา / ภัยคุกคามความมั่นคงแบบใหม่ อันเนื่องมาจากปัจจัยภายในประเทศ และปัจจัยภายนอกประเทศ โดยมีแนวทางดำเนินการที่สอดคล้องกับบริบทแต่ละพื้นที่ และระดับความรุนแรงหรือเงื่อนไขของ ปัญหา

ในกรณีของนโยบายความมั่นคงชายแดนของประเทศไทยโดยกองการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย ได้นำเสนอ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน (พ.ศ. 2545-2547) เมื่อนำมาวิเคราะห์ โดยใช้แนวคิดความมั่นคงรูปแบบใหม่พบว่า นโยบายดังกล่าวยังอยู่ในกรอบของความมั่นคงใน รูปแบบเก่าซึ่งมีเป้าหมายทางการทหารเป็นสำคัญ กล่าวคือตามยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน พ.ศ. 2545-2547 ได้ชี้ให้เห็นว่า เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างความมั่นคงอย่างยั่งยืน ในบริเวณพื้นที่ชายแดนสภาความมั่นคงแห่งชาติได้กำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน 4 ยุทธศาสตร์ คือ

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพของคน ชุมชน และพื้นที่เป้าหมายชายแดน

กำหนดให้มีการส่งเสริมการใช้ศักยภาพของชุมชนเป็นพื้นฐานการพัฒนาเพื่อแก้ไข ปัญหาความยากจนรวมทั้งการสร้างเสริมเข้มแข็งของคน และชุมชนโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วม ปลุกจิตสำนึกของชุมชนในการแก้ไขปัญหา และการให้ความสำคัญกับการดำเนินการที่เหมาะสม กับสภาพแวดล้อม ปัญหาและวิถีชีวิตของแต่ละพื้นที่ตลอดจนการสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชน ชายแดน และให้คนในชาติเข้าใจวิถีชีวิต และปัญหาของคนชายแดน

2. ยุทธศาสตร์การฝึกกำลังเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงบริเวณชายแดน

มุ่งให้ความสำคัญกับการจัดให้มีกระบวนการที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการปฏิบัติการของทหาร และหน่วยราชการต่าง ๆ การปรับปรุง และจัดระบบหมู่บ้าน และกลุ่มพลังมวลชนบริเวณชายแดนใหม่ โดยเน้นความมีเอกภาพ และลดความซ้ำซ้อน การปลูกจิตสำนึกความมั่นคงของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะให้เข้าใจสถานการณ์ความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลง และเฝ้าระวังปกป้องพื้นที่ชายแดนรวมทั้งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปรับทัศนคติ และวิธีการทำงานให้ตอบสนองการแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน

มุ่งให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมที่สงบ สันติ และพัฒนาในด้านต่าง ๆ ขึ้นในชุมชนชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน การสนับสนุนให้ความร่วมมือช่วยเหลือเพื่อความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจสังคมของประเทศเพื่อนบ้าน และการสนับสนุนความร่วมมือด้านต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น และภูมิภาค

4. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) เป็นหน่วยกลางในการประสานการดำเนินงานของทุกฝ่าย รวมทั้งให้มีการเลือกสรรเจ้าหน้าที่ที่เป็นคนดีมีความรู้ ความสามารถ และมีประสิทธิภาพเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ชายแดน และให้มีการดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจังกับการทุจริตคอร์รัปชันกลุ่มอิทธิพลอำนาจมืด และอาชญากรรมบริเวณชายแดน ตลอดจนให้มีแผนปฏิบัติการ และการจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นระบบตามความสำคัญ เร่งด่วนของปัญหา และให้มีการติดตาม และประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ และรายงานต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)

แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของประชาคมอาเซียน

แนวคิดเกี่ยวกับศักยภาพสำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ (กรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการ. 2555 : 8) กล่าวถึงประชาคมอาเซียน คือความพยายามก้าวสำคัญของอาเซียนที่จะก่อให้เกิดการรวมตัวให้เป็นเนื้อเดียวกันมากขึ้นของอาเซียน โดยมีเสาหลักสำคัญของความร่วมมือ 3 เสาหลัก ได้แก่

เสาหลักที่ 1 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC : ASEAN E Economic Community) ภาวะเศรษฐกิจโลกที่หดตัวทั้งยุโรป และอเมริกา ทำให้อาเซียนต้องหันมาพึ่งพาดตลาดภายในอาเซียนและเอเชียมากขึ้น อาเซียนจำเป็นต้องทำตัวเองให้น่าสนใจ โดยสร้างตลาดที่ใหญ่ขึ้นเพื่อดึงดูดเม็ดเงินลงทุนจากต่างประเทศแข่งกับประเทศในเอเชียอื่น และอาเซียนจำเป็นต้องสร้างอำนาจต่อรองให้กับตัวเองให้กับตัวเองทางเศรษฐกิจมากขึ้นการก้าวไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีแผนงานสำคัญ คือการเปิดเสรี 5 ด้าน

1. การค้าสินค้า การลดภาษี

2. การค้าบริการ ธุรกิจบริการ และทั้งวิชาชีพ
3. การลงทุน
4. การเคลื่อนย้ายเงินทุน เชื่อมโยงตลาดทุน และพัฒนาตลาดพันธบัตร
5. การเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีฝีมือ แรงงานที่มีทักษะ

เสาหลักที่ 2 ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASC : ASEAN Security Community)

มีแผนงานมุ่งเน้น 3 เรื่อง คือ

1. การเสริมสร้างความเข้าใจในระบบสังคม และประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน และส่งเสริมการพัฒนาทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
2. ส่งเสริมความสงบ และความรับผิดชอบร่วมกันในการรักษาความมั่นคง ทั้งจากภัยคุกคามรูปแบบเดิม และรูปแบบใหม่รวมทั้งการสร้างมาตรการไว้เนื้อเชื่อใจ และการระงับข้อพิพาทด้วยสันติวิธี เพื่อให้สมาชิกอาเซียนอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข
3. การมีพลวัตและปฏิสัมพันธ์กับโลกภายนอก เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงขึ้นในระดับภูมิภาค

เสาหลักที่ 3 ประชาคมสังคม และวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC : ASEAN Socio – cultural Community) มีเป้าหมายอยู่ที่การมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีจิตสำนึกของความเป็นอาเซียนร่วมเพื่อส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียนและเกิดความร่วมมือเพื่อพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของชาวอาเซียน รวมทั้งส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันยั่งยืน ภายใต้ความร่วมมือ 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ความร่วมมือหลัก ๆ 5 ด้าน คือ

1. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
2. การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม
3. สิทธิและความยุติธรรมทางสังคม
4. ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม
5. การลดช่องว่างของการพัฒนา

ธนาคารกสิกรไทย (2557 : ออนไลน์) กล่าวว่า ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) เป็นการรวมกลุ่มเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นหนึ่งเดียว เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและขีดความสามารถการแข่งขันในเวทีการค้าระหว่างประเทศในทุก ๆ ด้าน สามารถรับมือกับปัญหาทางการค้าที่ส่งผลกระทบต่อมาถึงภูมิภาคเอเชียหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการเป็นประชาคมอาเซียนคือการทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเป็น “ครอบครัวเดียวกัน” ที่มีความแข็งแกร่ง และมีภูมิคุ้มกันมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี ปลอดภัย และสามารถทำมาค้าขายได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น

การจัดตั้งประชาคมอาเซียน ถือเป็นการปรับตัวครั้งใหญ่ และวางรากฐานของการพัฒนาทางเศรษฐกิจท่ามกลางสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนไป อีกทั้งต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ ๆ เช่น โรคระบาด อาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ภาวะโลกร้อน และความเหลื่อมล้ำที่อาเซียนจะต้องแข่งขันทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะจีนและอินเดีย ซึ่งมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด

ประชาคมอาเซียนถือกำเนิดจากปฏิญญา Declaration of ASEAN Concord หรือ Bali Concord ระบุให้จัดตั้งประชาคมอาเซียนในปี 2563 แต่ต่อมาได้ตกลงที่จะร่นระยะเวลาจัดตั้งเป็นปี 2558 โดยมีกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) เป็นพื้นฐานทางกฎหมายร่วมกันที่ต้องปฏิบัติตาม (Legal Binding) อันเป็นกรอบกระบวนการปฏิรูปอาเซียน เพื่อปรับสภาพนิติบุคคล และจัดโครงสร้างองค์กรใหม่เพื่อเป็นประชาคมอาเซียน โดยมุ่งเน้นการสร้างนิติฐานะ (Legal Status) ทางกฎหมาย และมีพันธสัญญาต่อกันในเวทีระหว่างประเทศของอาเซียน กฎบัตรจะเกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์กร สถานะทางกฎหมายกระบวนการตัดสินใจและกลไกการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก รวมทั้งเรื่องกองทุน และงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของอาเซียน อันประกอบด้วย 3 ประชาคมย่อยซึ่งเปรียบเสมือน 3 เสาหลัก (Pillars) ซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ได้แก่ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประชาคมความมั่นคงอาเซียน และประชาคมสังคม วัฒนธรรมอาเซียน

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2555 : 4) กล่าวถึงพัฒนาการของอาเซียนว่า มีการดำเนินงานความร่วมมือของอาเซียน แบ่งออกเป็น 4 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 ระหว่างปี พ.ศ. 2510 – 2520 ช่วง 10 ปีแรกของการก่อตั้งอาเซียนเป็นช่วงของการปรับทัศนคติเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งระหว่างกันที่เคยมีมาก่อนในภูมิภาค ความร่วมมือในช่วงนี้เป็นด้านการพัฒนาสังคมวัฒนธรรมเป็นสำคัญ

ระยะที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2520 – 2530 เป็นช่วงของการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ มีการก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน และการสถาปนาความร่วมมือกับประเทศคู่เจรจา จึงเป็นช่วงการขยายสาขาความร่วมมือเพื่อรับปัญหาใหม่ ๆ เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านเอดส์ เป็นต้น

ระยะที่ 3 ระหว่างปี พ.ศ. 2530 – 2540 เป็นช่วงที่อาเซียนได้ขยายสมาชิกจนครบ 10 ประเทศ และเป็นช่วงที่ภูมิภาคประสบวิกฤตการณ์ทางการเงิน และเศรษฐกิจ รวมทั้งเกิดกระแสโลกาภิวัตน์ ดังนั้นอาเซียนจึงได้กำหนดวิสัยทัศน์อาเซียน ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) และจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินการตามวิสัยทัศน์ และรณรงค์ให้อาเซียนตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมมือกันมากขึ้น โดยกำหนดเป้าหมายว่าภายในปี พ.ศ. 2563 อาเซียนจำเป็นต้องมีลักษณะ ดังนี้ 1) วงสมานฉันท์แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (A Concert of Southeast Asian Nations) 2) หุ่นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัต (A Partnership in Dynamic Development) 3) มุ่งปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอก (An Outward – Looking ASEAN) และ 4) ชุมชนแห่งสังคมเอื้ออาทร (A Community of Caring Societies)

ระยะที่ 4 พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน เป็นช่วงของการปรับปรุงองค์การให้มีการรวมกลุ่มกันในเชิงลึกมากยิ่งขึ้น ให้ดำรงอยู่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในบริบทการเมือง เศรษฐกิจ สังคมในภูมิภาค และโลก ในการนี้ได้มีการประกาศใช้กฎบัตรอาเซียน เพื่อเป็นกรอบกฎหมายในการดำเนินงานของอาเซียน และมีการตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community : AC) ซึ่งประกอบด้วยประชาคมการเมือง และความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political – security : APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio – cultural Community : ASCC) ให้มีผลสำเร็จได้ใน ปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015)

แนวคิดศักยภาพขององค์กร

เสรี พงศ์พิศ (ออนไลน์ : 2554) กล่าวว่า ศักยภาพ (Potential) หมายถึงความสามารถที่ยังไม่พัฒนาหรือยังไม่พัฒนาเต็มที่ ศักยภาพเป็นพลังภายใน พลังที่ซ่อนไว้หรือพลังแฝงที่ยังไม่ได้แสดงออกมาให้ปรากฏหรือออกมาบ้าง แต่ยังไม่หมด แต่สามารถทำให้พัฒนาหรือปรากฏเป็นสิ่งประจักษ์ได้ และได้ขยายความของคำว่า ปรัชญาศักยภาพ (Potential – potentiality) ไว้ว่า มีความหมายตรงข้ามกับคำว่า ทรุดโทรมหรือภาวะที่เป็นจริง (Actual – actuality) หรือเรียกกันด้วยภาษาง่าย ๆ ว่าภาวะแฝง (Potential) กับภาวะจริง (Actuality) ศักยภาพ (ภาษาละติน Potential) เป็นภาวะที่เปลี่ยนแปลงได้ เป็นไปได้ เกิดขึ้นได้ ตรงข้ามกับภาวะจริง (Actus) ซึ่งในปรัชญาตะวันตก ตั้งแต่อริสโตเติล พูดถึงความสมบูรณ์ (Perfection) ว่าเป็นภาวะความจริงที่บริสุทธิ์ Actus Purus (Pure Action) เปลี่ยนแปลงไม่ได้

ราชบัณฑิตยสถาน (2542 : 1095) ได้ให้ความหมายของคำว่า ศักยภาพ หมายถึงภาวะแฝงอำนาจหรือคุณสมบัติที่แฝงอยู่ในสิ่งต่าง ๆ อาจทำให้พัฒนาหรือให้ปรากฏเป็นสิ่งที่ประจักษ์ได้ เช่น เขามีศักยภาพในการทำงานสูง น้ำตกขนาดใหญ่มีศักยภาพในการให้พลังงานได้มาก

แมคเคลแลนด์ (McClelland : 1985) กล่าวว่า ศักยภาพองค์กรอยู่ที่ศักยภาพคน คนเป็นผู้สร้างการเปลี่ยนแปลง คนมีเหตุผลเลือกสิ่งที่ดีกว่าเสมอ คนสร้างความสามารถจากการฟัง อ่าน คิด เขียน ทำ คนพร้อมทำงานเต็มความสามารถเมื่อรู้และเข้าใจ

อับดุลกอรีเคร์ อาบูซาแล (2555 : 23) กล่าวในโครงการบูรณาการเพื่อเพิ่มศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ในส่วนขององค์กรส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอศรีสาคร ได้มีการบูรณาการโครงการต่าง ๆ หลายโครงการ ซึ่งได้ประสบผลสำเร็จในระดับที่น่าพอใจ ทั้งนี้เป็นผลมาจากความรู้ความสามารถ และความเข้มแข็งของผู้บริหารท้องถิ่น และในอนาคตรบูรณาการต่าง ๆ ของท้องถิ่นในเขตอำเภอศรีสาคร คาดว่าจะประสบความสำเร็จและเป็นที่ยอมรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภออื่น ๆ มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องมีความ

เข้าใจที่ตรงกันในด้านอำนาจหน้าที่ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานท้องถิ่น โดยเฉพาะบุคลากรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน อาจไม่รู้จักรักกัน ระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ และบางคนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ที่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ ตามกฎหมายเพราะฉะนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องร่วมมือกันเพื่อพัฒนาองค์กรให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และมีประสิทธิภาพมากที่สุด

แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมมี 5 ทฤษฎี ซึ่ง อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 7) ได้สรุปไว้ดังนี้

1. ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion)

มาสโลว์ กล่าวว่า การเกลี้ยกล่อม หมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียน เพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือ และการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน และถ้าจะให้เกิดผลดี ผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อม โดยเฉพาะในเรื่องความต้องการของคนตามหลักทฤษฎีของมาสโลว์ที่เรียกว่าลำดับขั้นความต้องการ (Hierarchy of Needs) คือ ความต้องการของคนจะเป็นไปตามลำดับจากน้อยไปมาก มีทั้งหมด 5 ระดับ ดังนี้

1.1 ความต้องการทางด้านสรีระวิทยา (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (Survival Needs) ได้แก่ ความต้องการทางด้านอาหาร ยา เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่ อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ

1.2 ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต (Safety and Security Needs) ได้แก่ ความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างมีความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกาย หรือถูกขโมยทรัพย์สินหรือความมั่นคงในการทำงาน และการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม

1.3 ความต้องการทางด้านสังคม (Social Needs) ได้แก่ ความต้องการความรัก และความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

1.4 ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง (Self-esteem Needs) ได้แก่ ความภาคภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูงที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องความสามารถและความสำคัญของบุคคล

1.5 ความต้องการความสำเร็จแห่งตน (Self-actualization Needs) เป็นความต้องการในระบบสูงสุด ที่อยากจะทำให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิดของตนเอง เพื่อจะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความต้องการนี้จึงเป็นความต้องการพิเศษของบุคคลที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นแนวทางที่ดีที่สุด

2. ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ (National Morale)

คนเรามีความต้องการทางกายและใจ ถ้าคนมีขวัญดีพอผลของการทำงานจะสูงตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดีผลงานก็ต่ำไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่าขวัญเป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่าง ๆ นั่นเอง การจะสร้างขวัญให้ดีต้องพยายามสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอาใจเอาเปรียบ การให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามถ้าคนทำงานมีขวัญดีจะเกิดสำนึกในความรับผิดชอบ อันจะเกิดผลดีแก่หน่วยงานทั้งในส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคล และขวัญของกลุ่ม ดังนั้น จะเป็นไปได้ว่าขวัญของคนเราโดยเฉพาะคนมีขวัญที่ดีย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้เช่นกัน (ยุพาพร รูปงาม. 2545 : 8)

3. ทฤษฎีสร้างความรู้สึกราชาชาตินิยม (Nationalism)

ปัจจัยประการหนึ่งที่น่าสู่การมีส่วนร่วมคือ การสร้างความรู้สึกราชาชาตินิยมให้เกิดขึ้น หมายถึงความรู้สึกเป็นตัวของตัวเองที่จะอุทิศหรือเน้นค่านิยมเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ มีความพอใจในชาติของตัวเอง พอใจเกียรติภูมิ จงรักภักดี ผูกพันต่อท้องถิ่น (ยุพาพร รูปงาม. 2545 : 8)

4. ทฤษฎีการสร้างผู้นำ (Leadership)

การสร้างผู้นำจะช่วยจูงใจให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของการรวมกลุ่มคน จูงใจไปยังเป้าประสงค์โดยทั่วไปแล้วผู้นำอาจจะมีทั้งผู้นำที่ดีเรียกว่า ผู้นำปฏิฐาน (Positive Leader) ผู้นำพลวัต คือเคลื่อนไหวทำงานอยู่เสมอ (Dynamic Leader) และผู้นำไม่มีกิจ ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ที่เรียกว่าผู้นำนิเสธ (Negative Leader) ผลของการให้ทฤษฎีการสร้างผู้นำจึงทำให้เกิดการระดมความร่วมมือปฏิบัติงานอย่างมีขวัญกำลังใจ งานมีคุณภาพ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้นการสร้างผู้นำที่ดีย่อมจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยดีนั่นเอง (ยุพาพร รูปงาม. 2545 : 8)

5. ทฤษฎีการใช้วิธี และระบบทางการบริหาร (Administration and Method)

การใช้ระบบบริหารในการระดมความร่วมมือเป็นวิธีหนึ่งที่ยั่งยืนเพราะใช้กฎหมายระเบียบ แบบแผน เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามผลของความร่วมมือยังไม่มีระบบใดดีที่สุดในเรื่องการใช้บริหาร เพราะธรรมชาติของคนถ้าทำงานตามความสมัครใจอย่างตั้งใจไม่มีใครบังคับก็จะทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ควบคุมเลยก็ไม่เป็นไปตามนโยบาย และความจำเป็นของรัฐ เพราะการใช้ระบบบริหาร เป็นการให้ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเพิ่มความคาดหวังผลประโยชน์ (ยุพาพร รูปงาม. 2545 : 8)

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วม

सानิตซ์ บัญช (2527 : 114) ได้ระบุว่า การมีส่วนร่วม คือการที่ประชาชนหรือชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายพัฒนาท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากบริการ รวมทั้งมีส่วนในการควบคุมประเมินผลโครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่ามี 2 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากร และเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ

2. การมีส่วนร่วมทางการเมือง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือการส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชนหรือชุมชนพัฒนาความสามารถของตนในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชน จะก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตน และได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา

การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาที่ประชาชน มีบทบาทหลัก โดยการกระจายอำนาจในการวางแผน จากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาค เป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง

นรินทร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 183) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วม หมายถึงการเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2546 : 4) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วม คือการที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ไม่เคยได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ หรือเข้าร่วมการตัดสินใจหรือเคยมาเข้าร่วมด้วยเล็กน้อยได้เข้าร่วมด้วยมากขึ้น เป็นไปอย่างมีอิสระภาพ เสมอภาค มิใช่มีส่วนร่วมอย่างผิวเผินแต่เข้าร่วมด้วยอย่างแท้จริงยิ่งขึ้นและการเข้าร่วมนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ

จิต นิลพานิช และกุลธนา ธนาพงศธร (2532 : 350) ได้ระบุว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท หมายถึงการที่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบทได้เข้ามีส่วนร่วมหรือเข้ามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนาชนบทขั้นตอนใดขั้นตอน หนึ่งหรือทุกขั้นตอนแล้วแต่เหตุการณ์จะเอื้ออำนวย

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน (2531 : 10) ได้สรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึงการเข้าร่วมอย่างแข็งขันและอย่างเต็มที่ของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในทุกขั้นตอนของโครงการหรืองานพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในอำนาจการตัดสินใจและหน้าที่ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมเข้าร่วมจะเป็นเครื่องประกันว่าสิ่งที่ผู้มีส่วนได้เสียต้องการที่สุดนั้น จักได้รับการตอบสนอง และทำให้มีความเป็นไปได้มาก ขึ้นว่าสิ่งที่ทำไปนั้นจะตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมั่นใจมากขึ้นว่าผู้เข้าร่วมทุกคนจะได้รับประโยชน์เสมอหน้ากัน

ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

โกวิท พวงงาม (2545 : 8) ได้สรุปถึงการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชน ในการพัฒนาควรจะมี 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของแต่ละท้องถิ่น กล่าวคือ ถ้าหากชาวชนบทยังไม่สามารถทราบถึงปัญหาและเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหาในท้องถิ่นของตนเป็นอย่างดีแล้ว การดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาของท้องถิ่นย่อมไร้ประโยชน์ เพราะชาวชนบทจะไม่เข้าใจและมองไม่เห็นถึงความสำคัญของการดำเนินงานเหล่านั้น
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม เพราะการวางแผนดำเนินงานเป็นขั้นตอนที่จะช่วยให้ชาวชนบทรู้จักวิธีการคิด การตัดสินใจอย่างมีเหตุผล รู้จักการนำเอาปัจจัยข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผน
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน แม้ชาวชนบทส่วนใหญ่จะมีฐานะยากจน แต่ก็มีความสามารถที่สามารถใช้เข้าร่วมได้ การร่วมลงทุนและปฏิบัติงานจะทำให้ชาวชนบทสามารถคิดค้นทุนดำเนินงานได้ด้วยตนเอง ทำให้ได้เรียนรู้การดำเนินกิจกรรมอย่างใกล้ชิด
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน ถ้าหากการติดตามงานและประเมินผลงานขาดการมีส่วนร่วมแล้วชาวชนบทย่อมจะไม่ทราบด้วยตนเองว่างานที่ทำไปนั้นได้รับผลดีได้รับประโยชน์หรือไม่อย่างไร การดำเนินกิจกรรมอย่างเดียวกันในโอกาสต่อไป จึงอาจจะประสบความยากลำบาก

นอกจากนี้ สานิตย์ บุญชู (2527 : 116) ยังได้กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการพัฒนา 5 ขั้น ดังนี้

1. ขั้นมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาในชุมชนตลอดจนกำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการ
2. ขั้นมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดคน งบประมาณ และวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่ใช้

3. ชั้นมีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วม ในการสร้าง ประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์และแรงงานหรือเข้าร่วมบริหารงาน ประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

4. ชั้นการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมี ส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการพัฒนาหรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการ พัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

5. ชั้นการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้าร่วมประเมิน ว่าการพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด

ระดับของการมีส่วนร่วม

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2546 : 17) ได้กล่าวถึงระดับของการมีส่วนร่วมตามหลักการทั่วไป ว่าแบ่งเป็น 5 ระดับ คือ

1. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ให้ข้อมูล ของคน/ครอบครัว/ชุมชนของตน
2. การมีส่วนร่วมรับข้อมูลข่าวสาร
3. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ โดยเฉพาะใน โครงการที่ตนมีส่วนได้เสีย โดยแบ่งเป็น 3 กรณี แล้วแต่กิจกรรมในตนอยู่ในขั้นตอนใดต่อไปนี่
 - 3.1 คนมีน้ำหนักรตัดสินใจน้อยกว่าเจ้าของ โครงการ
 - 3.2 คนมีน้ำหนักรตัดสินใจเท่ากับเจ้าของ โครงการ
 - 3.3 คนมีน้ำหนักรตัดสินใจมากกว่าเจ้าของ โครงการ
4. การมีส่วนร่วมทำ คือร่วมในขั้นตอนการดำเนินงานทั้งหมด
5. การมีส่วนร่วมสนับสนุน คืออาจไม่มีโอกาสร่วมทำ แต่มีส่วนร่วมช่วยเหลือในด้าน

อื่น ๆ

นอกจากนี้ได้มีการแบ่งระดับของการมีส่วนร่วมเป็นระดับของการมีส่วนร่วมตามแนวทาง พัฒนาชุมชนเป็นการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยได้แบ่งไว้ดังนี้

1. ร่วมค้นหาปัญหาของตนให้เห็นว่าสิ่งใดที่เป็นปัญหารากเหง้าของปัญหา
2. ร่วมค้นหาสิ่งที่จำเป็นของคนในปัจจุบันคืออะไร
 - 2.1 ร่วมคิดช่วยตนเองในการจัดลำดับปัญหา เพื่อจะแก้ไขสิ่งใดก่อนหลัง
 - 2.2 วางแผนแก้ไขปัญหาเป็นเรื่อง ๆ
 - 2.3 ร่วมระดมความคิดถึงทางเลือกต่าง ๆ และเลือกทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อแก้ไข ปัญหาที่วางแผนนั้น
 - 2.4 ร่วมพัฒนาเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้

- 2.5 ร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหานั้น ๆ
- 2.6 ร่วมติดตามการดำเนินงานและประเมินผลการดำเนินงาน
- 2.7 ร่วมรับผลประโยชน์/หรือร่วมเสียผลประโยชน์จากการดำเนินงาน

กรรมวิธีในการมีส่วนร่วมของประชาชน

กรรมวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถทำได้หลายวิธี ที่สำคัญมี ดังต่อไปนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2545 : 11)

1. การเข้าร่วมประชุมอภิปราย เป็นการเข้าร่วมอภิปรายหรือเนื้อหาสาระของแผนงานหรือโครงการพัฒนาเพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชน
2. การถกเถียงเป็นการแสดงความคิดเห็นโต้แย้งตามวิถีทางประชาธิปไตย เพื่อให้ทราบถึงผลดี ผลเสียในกรณีต่าง ๆ โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นที่มีผลกระทบ ทั้งทางบวกและทางลบต่อความเป็นอยู่ของเขา
3. การให้คำปรึกษาแนะนำ ประชาชนต้องร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารโครงการเพื่อให้ความมั่นใจว่ามีเสียงของประชาชนที่ถูกผลกระทบเข้ามีส่วนร่วมรับรู้และร่วมในการตัดสินใจและการวางแผนด้วย
4. การสำรวจเป็นวิธีการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างทั่วถึง
5. การประสานงานร่วม เป็นกรรมวิธีที่ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่การคัดเลือกตัวแทนของกลุ่มเข้าไปเป็นแกนนำในการจัดการหรือบริหาร
6. การจัดทำศสศึกษา เป็นการให้ประชาชนได้เข้าร่วมตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ จุดดำเนินการก่อนให้มีการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง
7. การสัมภาษณ์หรือพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับผู้นำ รวมทั้งประชาชนที่ได้รับผลกระทบเพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นและความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น
8. การไต่สวนสาธารณะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ต่อนโยบาย กฎ ระเบียบในประเด็นต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม
9. การสาธิตเป็นการใช้เทคนิคการสื่อสารทุกรูปแบบเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึงและชัดเจนอันจะเป็นแรงจูงใจให้เข้ามามีส่วนร่วม
10. การรายงานผลเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทบทวนและสะท้อนผลการตัดสินใจต่อโครงการอีกครั้งหนึ่ง หากมีการเปลี่ยนแปลงจะได้แก้ไขได้ทันที่

ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

सानิตช์ บุญชู (2527 : 7) ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ กล่าวคือชุมชนใดที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากเท่าใด ก็จะทำให้การพัฒนาชุมชนนั้นสามารถเป็นไปได้โดยสะดวกและสามารถดำเนินไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ได้ ทั้งนี้โดยมีความเชื่อพื้นฐานที่ว่า คนมีศักยภาพในการเปลี่ยนแปลง คุณค่าของความคิดและสมรรถภาพของคนเรานั้นจะไม่มี ความหมาย ถ้าหากขาดการมีส่วนร่วมกับบุคคลอื่น

กระบวนการมีส่วนร่วม

สถาบันพระปกเกล้า (2545 : 30) กล่าวถึงการแบ่งกระบวนการการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมงานการวางแผน
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ
3. การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจองค์ความรู้ทางด้านผลการศึกษที่ตรงหรือใกล้เคียงกับหัวข้อในการวิจัยพบว่า มีเอกสารงานวิจัยดังนี้

ช่วงชัย เปาอินทร์ (2552 : 55) ได้วิจัยเรื่องศักยภาพกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองขององค์กรภาคประชาสังคม ศึกษากรณีจังหวัดสิงห์บุรี โดยใช้วิธีการศึกษา คือใช้กลุ่มตัวอย่างจากองค์กรภาคประชาสังคมในจังหวัดสิงห์บุรี ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคม ทั้ง 5 องค์กร อยู่ในระดับปานกลาง 2) ระดับการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับปานกลาง 3) เมื่อเปรียบเทียบเกี่ยวกับศักยภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้ง 5 องค์กร พบว่าในเรื่องศักยภาพขององค์กรมูลนิธิประถมศึกษาเพื่อการประถมอำเภอเมืองสิงห์บุรีมีระดับศักยภาพสูงสุด และเมื่อเปรียบเทียบเกี่ยวกับระดับการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองขององค์กรทั้ง 5 องค์กร พบว่าชมรมผู้สูงอายุตำบลบางกระบือเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด

สุรสิทธิ์ ถนัดทาง และคณะ (2554 : 77) ได้ศึกษาการบริหารจัดการความมั่นคงไม่ตามแบบร่วมกันระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยใช้วิธีศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่าการสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นทั้ง 3 ภาค มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน โดยการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม โดยควรยึดหลักการดำเนินงานแบบ 5 ร่วม คือ “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมตรวจสอบ ร่วมรับประโยชน์” กล่าวคือ ร่วมกัน

แสดงความคิดเห็นที่ดีและเป็นประโยชน์มีการบริหารจัดการ และกำหนดกิจกรรมร่วมกัน ร่วมกันรับผิดชอบในหน้าที่ของตน มีการร่วมกันตรวจสอบประเมินผลกิจกรรมและรับประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นร่วมกัน เพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดการแบ่งสรรทรัพยากรอย่างยุติธรรม และลดความขัดแย้งในสังคม ทั้งนี้ในมิติด้านความมั่นคงควรส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเล็งเห็นความสำคัญร่วมกัน โดยควรส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกันในลักษณะของความสัมพันธ์ 3 เสา ซึ่งสามารถตั้งเป็นคณะกรรมการร่วมที่รวมทุกภาคส่วนไว้ด้วยกัน มีแผนปฏิบัติงานในระยะยาวบนพื้นฐานการมีส่วนร่วม

ปธาน สุวรรณมงคล (2556 : 34) ได้ศึกษาการจัดการวิกฤตท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ผลการศึกษาเทศบาลนครปากเกร็ดได้สรุปบทเรียนจากมหาอุทกภัยในปี 2554 ว่าการมีการวางแผนบริหารจัดการสาธารณภัยไว้ล่วงหน้าเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง โดยต้องมีการเตรียมการในเรื่องของทรัพยากรคน วัสดุอุปกรณ์ การร่วมมือของชุมชน และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตลอดจนการสื่อสารที่รวดเร็ว ถูกต้องแม่นยำ สถานการณ์มหาอุทกภัยปี 2554 นับเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย ส่งผลกระทบในวงกว้าง และมีความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน จำนวนมหาศาล ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐในการป้องกันภัยธรรมชาติในลักษณะเช่นนี้ในอนาคตเพราะเห็นได้ว่ารัฐบาลหน่วยงานของรัฐไม่สามารถป้องกันอุทกภัยครั้งนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยมีความสับสนขาดการประสานงานกัน ไม่มีการสื่อสารกับประชาชนที่มีประสิทธิภาพ ในทางกลับกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเทศบาลนครปากเกร็ดกลับมีการวางแผนบริหารจัดการวิกฤตน้ำท่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพจนสามารถป้องกันพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่ให้ประสบปัญหาน้ำท่วมได้สำเร็จโดยอาศัยภาวะผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความร่วมมือของชุมชน และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจนถูกเรียกว่า “ปากเกร็ดโมเดล” ในการป้องกันและแก้ไขภัยพิบัติทางธรรมชาติกรณีอุทกภัยในปี 2554 ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยควรเรียนรู้จากท้องถิ่น

อุทัยวรรณ ภูเทศ (2556 :48) ได้วิจัยเรื่องการพัฒนาศักยภาพของชุมชนในด้านการจัดการการท่องเที่ยวบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ โดยใช้วิธีการศึกษา คือ การเลือกตัวอย่างแบบเจาะจงจากกลุ่มประชาชนและสุ่มแบบบังเอิญจากกลุ่มนักท่องเที่ยว ทำการสัมภาษณ์โดยมีแนวสัมภาษณ์ผลการวิจัยพบว่า สภาพของการจัดการการท่องเที่ยวบึงบอระเพ็ดมี 3 มิติ คือการจัดการด้านพื้นที่ การจัดการด้านบริหาร และการจัดการด้านการตลาด ส่วนรูปแบบการพัฒนาศักยภาพของชุมชนในการจัดการท่องเที่ยวบึงบอระเพ็ด พบว่าประกอบด้วยแนวทางและกลวิธี ซึ่งมีแนวทางที่สำคัญ 6 ประการ คือ 1) การสร้างกระบวนการเรียนรู้ 2) การสร้างและพัฒนาผู้นำ 3) การรวมกลุ่มหรือเครือข่าย

4) การรักษาประโยชน์ร่วมกัน 5) การจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวโดยชุมชน 6) การมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลที่ทำให้เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยว บึงบอระเพ็ดนั้น ชุมชนมีความพึงพอใจมาก จนถึงมากที่สุดต่อผลที่เกิดขึ้นกับชุมชนของตนเอง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม ในด้านเศรษฐกิจชาวบ้านมีโอกาสรายได้มาก ในด้านสังคมชาวบ้านมีความพึงพอใจที่ได้มีโอกาสพบเพื่อนใหม่ ๆ และสร้างมิตรภาพกับนักท่องเที่ยว ความสัมพันธ์ชุมชนก็ดีขึ้น มีความภูมิใจในคุณค่าและวัฒนธรรมของตนมากขึ้น ในด้านสิ่งแวดล้อมชาวบ้านมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ธรรมชาติมากขึ้น

งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าการสร้างคณะกรรมการเพื่อดำเนินการแก้ปัญหาในเรื่องต่าง ๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งภาคประชาชนในพื้นที่ในลักษณะภาคีจะสามารถขับเคลื่อนความร่วมมือในการแก้ปัญหาจากทุกภาคส่วนร่วมกัน โดยจะมีการดำเนินการตามนโยบายที่ได้รับอย่างเป็นระบบ มีการแบ่งความรับผิดชอบและมีเจ้าภาพหลักในแต่ละประเด็นอย่างชัดเจน อีกทั้งการแก้ปัญหาที่เกิดจากการใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลาง ในบางกรณีนั้นจะสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกันของคนในพื้นที่ พร้อมทั้งยังเป็นการลดภาระภาครัฐและทำให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่ทั้งนี้ยังจำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนจากภาครัฐ เช่น งบประมาณ องค์ความรู้ เทคโนโลยี เป็นต้น

ภัยคุกคามทั้ง 3 กรณี คือภัยพิบัติทางธรรมชาติ พื้นที่ชายแดน แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย จำเป็นต้องถือเป็นวาระแห่งชาติโดยเฉพาะในเรื่องภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ประเทศไทยประสบบ่อยครั้งขึ้น รุนแรงขึ้น หากมองในมิติความมั่นคงยังถือเป็นภัยที่คุกคามความมั่นคงของมนุษย์ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าในมิติความมั่นคงไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทหารเพียงอย่างเดียว อีกต่อไป มุมมองความมั่นคงควรขยายออกไปให้รวมถึงความมั่นคงของมนุษย์ที่ทุกภาคส่วนจะต้องระดมความร่วมมือกันในการแก้ปัญหา ทั้งนี้เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับการสร้างรูปแบบการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง (Security Sectors Reform –SSR) ที่เหมาะสมกับสังคมไทยหลังยุคสงครามเย็น โดยการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน โดยให้ความสำคัญตามภารกิจหลักและความชำนาญของหน่วยงาน พร้อมกันนี้การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากแต่เดิมการทำงานของหน่วยงานด้านความมั่นคงถูกมองว่าเป็นการทำงานที่ไม่เปิดเผย ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ จึงทำให้ขาดความเข้าใจจากภายนอก ดังนั้นกองทัพหรือหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่น ๆ ควรมีบทบาทในการชี้แจงหรือสร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติและผลประโยชน์ของชาติเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน โดยเฉพาะในภารกิจงานด้านความมั่นคงไม่ตามแบบ (Non Traditional Security – NTS) ซึ่งนับวันจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นไม่แพ้ความมั่นคงตามแบบ (Traditional Security) ที่ส่งผลให้ภาคส่วนต่าง ๆ ทาง

สังคมไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ กองทัพ ภาคเอกชน (Private Sectors) และภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations – CSOs) จำเป็นจะต้องมีการบูรณาการ และทำงานร่วมกันมากยิ่งขึ้นและสิ่งสำคัญที่จะนำมาสู่การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงได้อย่างบูรณาการ คือการสร้างความรู้ความเข้าใจให้ทุกภาคส่วนเห็นปัญหาในมิติความมั่นคง และการสร้างองค์ความรู้ที่เหมาะสมกับประเทศไทย ซึ่งกองทัพในฐานะภาคส่วนด้านความมั่นคงควรมีบทบาทสำคัญในการสร้างองค์ความรู้ดังกล่าวให้เกิดขึ้น

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี