

บทที่ 5

ยุทธศาสตร์ชาติ

(National Strategy)

1. คำนำ

จากการวิเคราะห์เพื่อหาความหมายของคำว่า “ยุทธศาสตร์” ในบทที่ 3 และบทที่ 4 จะเห็นได้ว่า นักยุทธศาสตร์หลายท่านได้ให้ความหมายไว้ต่างกัน แม้แต่ในสถาบันทางทหารของสหรัฐอเมริกาเองก็ตาม อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาถึงจุดหมายที่สำคัญ หรือจุดประสงค์ที่แท้จริงของยุทธศาสตร์แล้ว ความหมายก็มีได้แตกต่างกันในสาระสำคัญแต่อย่างใด ฉะนั้น การสรุปวิเคราะห์ของหนังสือเล่มนี้อาจถือเป็นข้อยุติได้ว่า “ยุทธศาสตร์” คือ ศิลป์และศาสตร์ในการพัฒนาและการใช้กำลังอำนาจทางการเมืองทางทหาร ทางเศรษฐกิจ ทางสังคมจิตวิทยา และทางสารสนเทศของชาติ ทั้งในยามสงบและในยามสงครามในการสนับสนุนนโยบายแห่งชาติให้ได้ผลดีที่สุด เพื่อเพิ่มพูนโอกาส และความได้เปรียบที่จะได้มาซึ่งชัยชนะและลดโอกาสที่จะประสบความพ่ายแพ้ให้น้อยลง

ส่วนความหมายของคำว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” นั้น หากถือเอาตามความหมายของคณะเสนาธิการร่วมของสหรัฐอเมริกาแล้ว ก็จะได้ข้อยุติว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” คือ ศิลป์และศาสตร์ในการพัฒนา และการใช้กำลังอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ ทางสังคมจิตวิทยา และทางสารสนเทศของชาติ ร่วมกับกำลังอำนาจทางทหารทั้งในยามสงบและในยามสงคราม เพื่อดำรงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์แห่งชาติ แต่ถ้าจะถือเอาตามความหมายของวิทยาลัยการทัพบกของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีเป้าหมายเหนือกว่าวัตถุประสงค์แห่งชาติกล่าวคือ มุ่งไปสู่ผลประโยชน์แห่งชาติ (National-Interests) แล้ว คำว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” ตามความหมายของวิทยาลัยการทัพบกสหรัฐอเมริกา ก็คือ ศิลป์และศาสตร์ในการพัฒนา และการใช้กำลังอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ ทางสังคมจิตวิทยา และทางสารสนเทศของชาติ ร่วมกับกำลังอำนาจทางทหาร ทั้งในยามสงบและในยามสงคราม เพื่อดำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ

จึงเห็นได้ว่าความหมายของคำว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” ของทั้งสองสถาบันมีสาระสำคัญที่แตกต่างกันเพียงระดับเป้าหมายของการใช้กำลังอำนาจแห่งชาติเท่านั้น แต่ความถูกต้องและเหมาะสมที่แท้จริงนั้น จะได้กล่าวในรายละเอียดในเรื่องโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติซึ่งอยู่ในบทนี้แล้วต่อไป

2. พื้นฐานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

การศึกษาเรื่องราวของยุทธศาสตร์ชาติในรายละเอียด จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องพื้นฐานสำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติโดยเฉพาะ ดังนี้

ก. ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ (National Purpose)

ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ หมายถึง การแสดงออกมาของค่านิยม (values) ที่ค่อนข้างคงทนถาวร หรือไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงง่าย ๆ ซึ่งชาตินั้นมีอยู่เดิมหรือมีตั้งแต่เริ่มแรก โดยกำหนดขึ้นตามค่านิยมทางวัฒนธรรมและจริยธรรมของชาตินั้น¹ ตามหลักนิยมของสหรัฐอเมริกา² นั้น ความมุ่งประสงค์แห่งชาติส่วนมากได้มาจากอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้กำหนดให้มีความต้องการพื้นฐานซึ่งจะนำไปใช้เป็นพื้นฐานของนโยบายแห่งชาติ และการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ของชาติต่อไป ข้อความในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา กล่าวไว้ว่า “We the people of the United States, in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defense, promote the general welfare and secure domestic tranquility, provide for the common defense, promote the general welfare and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this constitutional for the United States of America.”² ถอดความออกเป็นภาษาไทยได้ว่า “เราซึ่งเป็นประชาชนของสหรัฐอเมริกา เพื่อให้สหรัฐอเมริกาเป็นสหภาพที่สมบูรณ์มากขึ้นจะต้องจัดให้มีความยุติธรรม มีหลักประกันในเรื่องความสงบเรียบร้อยภายใน มีการป้องกันประเทศร่วมกัน มีการส่งเสริมสวัสดิการทั่วไป และดำรงไว้ซึ่งความมีเสรีภาพแก่ประชาชนและชนรุ่นหลังของเรา จึงต้องตรากฎหมาย และจัดตั้งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาขึ้น”

เมื่อพิจารณาอารัมภบทของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาดังกล่าวข้างต้น ก็พออนุมานได้ว่า ความมุ่งประสงค์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย สิ่งสำคัญ 4 ประการ คือ

- 1) เอกราช
- 2) เสรีภาพ
- 3) เกียรติภูมิ และความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย
- 4) สิทธิและเสรีภาพในการดำรงชีวิต และแสวงหาความสุขของประชาชนนี้

ความมุ่งประสงค์แห่งชาตินี้ แต่เดิมสหรัฐอเมริกา ใช้คำว่า “National Interest” แต่ต่อมาเห็นว่าอาจมีการเข้าใจสับสนกับคำว่า “National Interests” (ผลประโยชน์แห่งชาติ) ก็เลยเปลี่ยนมาใช้คำว่า “National Purpose” ซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดเจน ความมุ่งประสงค์แห่งชาตินี้ มีความสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

1) ชาติซึ่งไม่มีความมุ่งประสงค์ (แห่งชาติ) จะเหี่ยวแห้ง และดับสูญ (A Nation without a purpose withers and die)⁴

2) งาน (กิจ) ของผู้นำ ก็คือ การยึดถือความมุ่งประสงค์แห่งชาติ กำหนดเป้าหมายแห่งชาติขึ้น และระดมเจตจำนงแห่งชาติ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย (The task of our leaders is to articulate the national purpose, set national goals and rally the national will to accomplish them)

เพื่อให้เห็นความแตกต่าง ขอให้ลองเปรียบเทียบความมุ่งประสงค์แห่งชาติของอดีตสหภาพโซเวียต ของสาธารณรัฐประชาชนจีน และของไทย ดังนี้

1) อดีตสหภาพโซเวียต

ความมุ่งประสงค์ของอดีตสหภาพโซเวียต ประกอบด้วย (1) สันติภาพ (Peace) (2) ความรุ่งโรจน์ (Prosperity) และ (3) ความสันโดษ (Privacy)⁵

2) สาธารณรัฐประชาชนจีน

ความมุ่งประสงค์ของสาธารณรัฐประชาชนจีน ประกอบด้วย (1) ชาติที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีความมั่นคง (2) สังคมนิยมอันประกอบด้วยประชาชนจีนที่ปราศจากความหวงโหยง ไม่มีโรคภัยไข้เจ็บและไม่ยากไร้ และ (3) การดำรงชีพด้วยความสงบสุข ไม่กลัวว่าจะต้องถูกรุกราน และยึดถืออุดมการณ์ของมากซ์-เลนิน-เหมา⁶

3) ประเทศไทย

หากเราดูจากอารัมภบทในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ที่มีข้อความบางตอนกล่าวไว้ว่า “รัฐธรรมนูญฉบับที่จัดทำใหม่นี้ มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทยในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงแห่งชาติ การทำนุบำรุงรักษาศาสนาทุกศาสนาให้สถิตสถาพร การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นมิ่งขวัญของชาติ การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม”⁷ จากอารัมภบทดังกล่าว ทำให้อนุมานเป็นความมุ่งประสงค์แห่งชาติของไทยได้ 7 ข้อ ดังนี้

ก) การธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงแห่งชาติ
 ข) การทำนุบำรุงศาสนาทุกศาสนาให้สถิตสถาพร
 ค) การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเป็นมิ่งขวัญของชาติ
 ง) การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเป็นวิถีทางปกครองประเทศ

จ) การคุ้มครองรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
 ฉ) การให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม

ช) การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม

หากเขียนข้อความข้างต้นเสียใหม่ให้สั้นและกระชับในทำนองเดียวกับความมุ่งประสงค์ของสหรัฐอเมริกา ก็จะได้เห็นได้ว่ามีความคล้ายกันมาก แต่ของไทยมีรายละเอียดชัดเจนมากกว่า โดยเน้นในเรื่องศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นพิเศษ ดังนี้

- ก) เอกราชและความมั่นคงแห่งชาติ
- ข) การทำนุบำรุงศาสนา
- ค) การเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์
- ง) ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
- จ) สิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- ฉ) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

อำนาจรัฐ

ข) การเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร และเป็นอิสระของสถาบันศาลและองค์กรอิสระ

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาความหมายที่แท้จริงของความมุ่งประสงค์ แห่งชาติ ที่หมายถึงการแสดงออกมาของค่านิยมที่ค่อนข้างคงทนถาวร หรือไม่ค่อย เปลี่ยนแปลงง่ายๆ ทำให้จำเป็นต้องพิสูจน์ หรือตรวจสอบให้ได้ว่าค่านิยมในอดีต ของไทยเรามีอะไรบ้าง แต่ก่อนที่จะได้มาซึ่งค่านิยมของไทยนี้ เราก็ควรทำความรู้จัก กับคำว่า “ค่านิยม” และพื้นฐานเดิมของค่านิยมบ้างตามสมควร

ในทางวิชาการแล้ว “ค่านิยม” เป็นคำย่อ คำเต็มก็คือ “ค่านิยมทางสังคม” (Social Value) หรือ “ค่านิยมทางวัฒนธรรม” (Cultural Value) ซึ่งคำทั้งสองนี้ ไม่ค่อยจะแตกต่างกันเท่าใดนักในสาระสำคัญ นักมานุษยวิทยา (Anthropologist) ส่วนมากใช้คำว่า “Cultural Value” เพราะได้รับการศึกษาทางวัฒนธรรมเป็นพื้นฐาน ส่วนนักสังคมวิทยา (Sociologist) มักใช้คำว่า “Social Value” เพราะได้รับการศึกษา ด้านโครงสร้างทางสังคมเป็นพื้นฐาน ส่วนนักสังคมวิทยา (Sociologist) มักใช้คำว่า “Social Value” เพราะได้รับการศึกษาด้านโครงสร้างทางสังคมเป็นพื้นฐาน

โดยทั่วไปความหมายของคำว่า “ค่านิยม” หมายถึงความชอบพิเศษ (Preference System) ซึ่งมีอยู่ในจิตใจของแต่ละบุคคล^๕ ความชอบพิเศษนี้ ก็คือ ความชอบที่มากกว่าธรรมดาตนเอง แต่ก็อาจเกิดขึ้นต่างกันในแต่ละบุคคล อันเนื่อง มาจากการอบรม การเลี้ยงดู การศึกษาจากครอบครัว และอาชีพที่ต่างกัน อาจเรียกได้ว่าเป็นค่านิยมของแต่ละบุคคล (Individual Value) ความชอบพิเศษนี้ เป็นเรื่อง

สำคัญมากในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากในทางทฤษฎีนั้น ความชอบพิเศษของสังคมจะแสดงออกมาทางทัศนคติ (attitude) และพฤติกรรม (behavior) การที่ค่านิยมนำไปสู่กิจกรรมเช่นนี้ ทำให้เราทราบได้ว่า การจะเปลี่ยนแปลงค่านิยมได้นั้น จำเป็นต้องเปลี่ยนพฤติกรรมให้ได้เสียก่อน ซึ่งนับเป็นเรื่องที่ยากที่สุด โดยเฉพาะบุคคลที่พ้นวัยเด็กหรือคนที่มีอายุมากแล้ว เพราะค่านิยมนั้นเป็นสิ่งที่ติดแน่นอยู่กับตัวบุคคล และได้มาจากการเรียนรู้และการอบรมมาโดยตลอด การเปลี่ยนค่านิยมให้ได้ผลจึงมุ่งเน้นไปที่เด็ก เพราะเด็กมีอายุน้อย ยังไม่ได้รับค่านิยมอะไรมากมาย จิตใจจึงใสสะอาดบริสุทธิ์ ดังนั้น ในสังคมนิยมคอมมิวนิสต์จึงมุ่งสร้างค่านิยมให้เกิดขึ้นกับเด็กเป็นส่วนใหญ่ เพราะเปลี่ยนแปลงได้ง่ายกว่าผู้ใหญ่ เพราะเด็กยังไม่มีค่านิยมที่ฝังแน่นจนเกินไปนั่นเอง⁹

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าค่านิยมจะมีผลกระทบต่อทัศนคติ และนำไปสู่พฤติกรรมดังได้กล่าวมาแล้ว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะรวมเอาความรู้สึกลึ้นๆ มาทุกเรื่อง สิ่งที่ส่งผลสะท้อนออกมาให้เราทราบอย่างชัดเจนก็คือ “เอกลักษณ์” หรือ “ลักษณะประจำชาติ” (National Characters) ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษที่คนในชาติมีอยู่ ในทางวิชาการเรียกกันว่า “ค่านิยมเด่นชัด” (Dominant Values) หรือ ค่านิยมเด่นๆ ที่มีอยู่ของคนในชาติ ซึ่งแตกต่างจากชาติอื่นๆ

จากผลการวิจัย สังคมไทยมีค่านิยมสำคัญ 4 ประการ คือ

- 1) การนับถือตัวบุคคล (Personalism)
- 2) การรักสนุก (Fun-loving)
- 3) การพึ่งพาอาศัยกัน (Interdependence)
- 4) การยึดหลักทางสายกลาง (Middleway)¹⁰

ค่านิยมทั้ง 4 ประการเหล่านี้ อาจไม่เกื้อกูลต่อการพัฒนาชาติให้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วเหมือนกับประเทศที่เจริญแล้วได้ เช่น เรื่องการนับถือตัวบุคคลนั้น คนไทยส่วนมากนับถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการ เราจึงพยายามมองหาแต่คนดี คนเก่ง หรือพระเอกขึ้นมาขวอยู่เสมอ ถ้าเรายึดถือหลักการนับถือตัวบุคคลมากเกินไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมาก เพราะประเทศไทยเป็นสังคมใหญ่

ทำให้เราได้ยินคำพูดอยู่เสมอๆ ว่า คนไทยไม่เคารพกฎหมายและชอบละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายอยู่เสมอ ด้วยกฎหมายเป็นหลักการของประเทศที่เจริญแล้ว หากประชาชนของประเทศใดเคารพกฎหมาย ประชาชนของประเทศนั้นก็จะมีเกียรติหลักการมากกว่าการนับถือตัวบุคคล และพร้อมที่จะเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมือง

ในเรื่องนิสัยการรักสนุก แม้ว่าทุกชาติทุกภาษาก็มีอยู่เหมือนกัน เพราะเป็นลักษณะทางธรรมชาติของมนุษย์ แต่ค่านิยมของคนไทยนั้นชอบเน้นในเรื่องสนุกสนานมากเป็นพิเศษ แม้แต่ในงานศพก็ยังมีการรื่นเริงได้ เป็นเหตุให้คนไทยมีนิสัยไม่ค่อยเก็บออม มุ่งในเรื่องการกินและเที่ยวเตร่ ชอบทำตัวเจ้าสำราญไม่ชอบงานหนัก เพราะกลัวความลำบาก เป็นต้น สำหรับการพึ่งพาอาศัยกันนั้นเป็นค่านิยมที่ดี ทำให้คนต่างชาติเห็นว่าคนไทยเรานั้นมีน้ำใจ ด้วยคนต่างชาติส่วนใหญ่มักพึ่งตนเองเป็นหลัก ไม่หวังพึ่งใคร อย่างไรก็ตาม การพึ่งพาอาศัยกันนี้อาจนำไปสู่การนับถือหรือยกย่องตัวบุคคลมากเกินไปก็ได้ โดยเฉพาะคนไทยที่ถือเรื่องบุญคุณเป็นใหญ่ ทำให้บางครั้งการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นอาจเนื่องมาจากเรื่องบุญคุณก็ได้

ค่านิยมของคนไทยประการสุดท้าย คือ การยึดหลักทางสายกลางนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากหลักธรรมในพุทธศาสนา ซึ่งเป็นศาสนาประจำชาติไทยมาตั้งแต่โบราณ แต่ลักษณะค่านิยมเช่นนี้ ทำให้คนไทยส่วนใหญ่ไม่ค่อยจริงจังอะไรมากนัก ผิดกับคนญี่ปุ่นซึ่งนิยมความเข้มงวดและมีวินัย หรือชาวยุโรปซึ่งมีจิตใจสู้งานอย่างแข็งขัน จะทำอะไรก็ต้องพยายามทำให้ได้ ในขณะที่คนไทยส่วนใหญ่มุ่งอยู่แต่กับความพอเพียงหรือพออยู่พอกิน จึงสู้ชาวญี่ปุ่นหรือชาวยุโรปได้ยาก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพุทธปรัชญา จะได้กล่าวถึงทางสายกลางว่า เป็นหนทางไปสู่การบรรลุศีลธรรม แต่ก็เน้นถึงความเพียรและความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพอยู่ด้วยเช่นกัน แต่ด้วยคนไทยเรามีนิสัยรักสนุก ทำให้เลือกแต่วิถีเปลือกนอกที่สอดคล้องกับจริตของตนเท่านั้น โดยไม่ใส่ใจกับแก่นแท้ที่จะนำไปสู่การพ้นทุกข์ตามหลักธรรมคำสั่งสอนของพระพุทธศาสนาอย่างแท้จริง

ภายหลังการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้มองเห็นว่า คนไทยยังไม่มีค่านิยมที่ใช้เป็นหลักในการประพฤติตนอย่างเป็นทางการ จึงได้ประกาศค่านิยมหลัก 12 ประการ ให้คนไทยได้ยึดถือและปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

- 1) มีความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์
- 2) ซื่อสัตย์ เสียสละ อดทน มีอุดมการณ์ในสิ่งที่ดีงามเพื่อส่วนรวม
- 3) กตัญญูต่อพ่อแม่ ผู้ปกครอง ครูบาอาจารย์
- 4) ใฝ่หาความรู้ หมั่นศึกษาเล่าเรียนทั้งทางตรงและทางอ้อม
- 5) รักษาวัฒนธรรมประเพณีไทยอันงดงาม
- 6) มีศีลธรรม รักษาความสัตย์ ห่วงดีต่อผู้อื่น เผื่อแผ่และแบ่งปัน
- 7) เข้าใจเรียนรู้การเป็นประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น

ประมุขที่ถูกต้อง

- 8) มีระเบียบวินัย เคารพกฎหมาย ผู้น้อยรู้จักการเคารพผู้ใหญ่
- 9) มีสติรู้ตัว รู้คิด รู้ทำ รู้ปฏิบัติ ตามพระราชดำรัสของพระบาท

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

10) รู้จักดำรงตนอยู่โดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รู้จักอดออมไว้ใช้เมื่อยามจำเป็น มีไว้พอกินพอใช้ ถ้าเหลือก็แจกจ่ายจำหน่าย และพร้อมที่จะขยายกิจการเมื่อมีความพร้อม เมื่อมีภูมิคุ้มกันที่ดี

11) มีความเข้มแข็งทั้งร่างกายและจิตใจ ไม่ยอมแพ้ต่ออำนาจฝ่ายต่ำหรือกิเลส มีความละอายเกรงกลัวต่อบาปตามหลักของศาสนา

12) คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมและของชาติมากกว่าผลประโยชน์ของตนเอง¹¹

ข. ผลประโยชน์แห่งชาติ

คำว่า “ผลประโยชน์แห่งชาติ” (National Interests) หมายถึง แนวคิดที่ได้ไตร่ตรองอย่างรอบคอบที่สุดแล้วจากบรรดางค์ประกอบต่างๆ ซึ่งประมวลขึ้นเป็นความต้องการที่สำคัญที่สุดที่ชาติจะขาดเสียมิได้ อันได้แก่ ความอยู่รอดของชาติ เอกราช บูรณภาพแห่งดินแดน ความมั่นคงทางทหาร และความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ ซึ่งการปกป้องหรือการขยายขอบเขตดังกล่าวอาจนำไปสู่การคุกคามหรือการใช้กำลังทหารก็ได้ ด้วยเหตุนี้ แนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาตินั้น จะกำหนดขึ้นให้ชัดเจนไปไม่ได้ง่ายนัก เพราะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องอยู่หลายอย่างด้วยกัน แต่โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่า ผลประโยชน์แห่งชาตินั้นเป็นสิ่งที่ผู้นำในคณะรัฐบาลที่กำลังบริหารประเทศในขณะนั้นกำหนดขึ้น โดยเห็นว่าผลประโยชน์เหล่านั้นมีความสำคัญต่อความอยู่รอด ความเป็นเอกราช บูรณภาพแห่งดินแดน ความมั่นคงปลอดภัยและสวัสดิภาพทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้นนั้นต้องสอดคล้องกับความเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศด้วย มิเช่นนั้นแล้ว รัฐบาลก็จะมีเสถียรภาพทางการเมือง เพราะขาดการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ อีกทั้ง ผลประโยชน์แห่งชาติจะต้องเป็นความต้องการที่สำคัญที่สุดที่ประเทศชาติจะขาดเสียมิได้

หลักการที่ให้รัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติขึ้นนั้น นับว่าเป็นการวางเป้าหมายของการบริหารราชการอย่างถูกต้องในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการวางเป้าหมายของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากหรือรัฐบาลที่กำลังปกครองประเทศอยู่ในขณะนั้น เพื่อใช้เป็นจุดหมายปลายทางในการพัฒนาประเทศสาขาต่างๆ เป้าหมายดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นความต้องการที่อยากจะให้มี หรืออยากจะให้เป็นเช่นนั้น โดยยังไม่ได้คำนึงว่า จะต้องใช้เวลาและทรัพยากรจำนวนเท่าใด หรือจะต้องเผชิญกับอุปสรรค และข้อจำกัดอะไรบ้าง ความต้องการหรือความปรารถนาเหล่านี้ บางอย่างอาจดำเนินการให้บรรลุผลตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ แต่บางอย่างอาจดำเนินการให้บรรลุได้แต่เพียงบางส่วนซึ่งอาจเกินขีดความสามารถที่ชาติมีอยู่ และก็เป็นต้องปรับแต่ง หรือขจัดขอบเขตของความต้องการลงไปตามขีดความสามารถ หรือตามห้วงระยะเวลาที่กำหนด

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาให้ลึกลงไป ก็จะเห็นได้ว่า ผลประโยชน์แห่งชาติที่ค่อนข้างคงทนถาวร อาจอนุมานได้จาก “ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ” (National Purpose) ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญของประเทศ หรืออาจอนุมานได้จากอุดมการณ์ของชาติ และค่านิยมอันเกิดจากจริยธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีดังกล่าวแล้วข้างต้น สิ่งทีพออนุมานให้เป็นผลประโยชน์แห่งชาติได้อย่างหนึ่งก็คือความมั่นคงและอยู่รอดปลอดภัยของชาติ ความสงบเรียบร้อยภายในชาติ สิทธิมนุษยชน หรือเสรีภาพพื้นฐาน และการพัฒนามาตรฐานการครองชีพ หรือการอยู่ดีกินดีของประชาชนเป็นส่วนรวม

ผลประโยชน์ที่ค่อนข้างคงทนถาวรเหล่านี้ ย่อมเป็นที่ยอมรับและประจักษ์ชัดกันทั่วไปอยู่แล้ว เพราะผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นความต้องการส่วนรวมอันเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง เมื่อพิจารณาต่อจากระดับของผลประโยชน์ อันค่อนข้างจะคงทนถาวรลงมากก็จะพบผลประโยชน์รองๆ ไปอีกมากมาย ซึ่งผลประโยชน์รองๆ เหล่านี้ ก็จะสนับสนุนผลประโยชน์ที่คงถาวรนั้นๆ แต่ผลประโยชน์รองๆ จะดำรงอยู่ได้ไม่นานนัก หรือ จะอยู่ได้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น หรืออาจเปลี่ยนแปลงไปตามธรรมชาติ เช่น ผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาในสงครามเกาหลี ระหว่างปี ค.ศ.1950 ถึง 1951 ประธานาธิบดีทรูแมนได้ตัดสินใจที่จะไม่ขยายผลของสงครามให้ยืดเยื้อต่อไป และหาทางเจรจายุติสงครามจนเป็นผลสำเร็จ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผลประโยชน์แห่งชาติจะมีผลมาจากความมุ่งประสงค์แห่งชาติก็ตาม แต่ก็ยังมีลักษณะที่อาจเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะของสถานการณ์หรือขึ้นอยู่กับแนวคิดของผู้มีอำนาจตัดสินใจในขณะนั้น ดังเช่น ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ได้กล่าวไว้ว่า “ผลประโยชน์ (แห่งชาติ) อาจเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาสถานการณ์ ลำดับความสำคัญของปัญหาที่ประเทศกำลังเผชิญอยู่ และทัศนคติของคณะบุคคลผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ดังนั้น ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งของชาติสมัยหนึ่ง อาจกลายเป็นผลประโยชน์รอง (Secondary Interests) ในอีกสมัยหนึ่ง หรืออาจเป็นไปในทางกลับกันได้” ตัวอย่างเช่นในกรณีของการตัดสินใจของประธานาธิบดีจอห์นสัน ให้ส่งกำลังรบทางพื้นดินเข้าไปปฏิบัติการในเวียดนามใต้

เมื่อปี ค.ศ.1975 เป็นต้น ในแต่ละกรณี ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้ตัดสินใจในประเด็นที่ว่า การปฏิบัติการเช่นนั้นเป็นการสนับสนุนความมั่งคั่งแห่งชาติหรือไม่ เพราะสหรัฐอเมริกา มีผลประโยชน์ในดินแดนเหล่านั้นด้วย ถ้ามีสถานการณ์ในทำนองเดียวกันเกิดขึ้นในปัจจุบัน ก็เป็นการยากที่จะทำนายลงไปไว้ว่า การตัดสินใจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาควรเป็นอย่างไร อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์แห่งชาติต่างๆ ลงไปอาจอยู่ในรูปแบบของวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objectives) นโยบาย (Policies) กำหนดการหรือโครงการ (Program) และพันธกรณี (Commitments) ที่เกี่ยวข้องตามสถานการณ์ของโลกก็ได้

ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งก็คือ หากมีภัยคุกคามเกิดขึ้นแก่ประเทศใดประเทศหนึ่งในทันทีทันใด และเป็นที่ประจักษ์ชัดโดยแน่นอนแล้ว ประเทศนั้นก็อาจจำเป็นต้องส่งกำลังทหารเข้าตอบโต้ หรือเผชิญต่อการปฏิบัติการทางทหารใดๆ ที่เป็นภัยคุกคามต่อผลประโยชน์แห่งชาติที่ค่อนข้างคงทนถาวรโดยตรง ดังนั้นผลประโยชน์แห่งชาติจึงเป็นสิ่งสำคัญ และถือเป็นหัวใจของการศึกษายุทธศาสตร์ โดยเฉพาะสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่ปรากฏในปัจจุบัน ยุทธศาสตร์ต้องใช้วิจารณ์อย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศที่น่าจะเป็นศัตรูหรือพันธมิตรของศัตรู อันจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติของตน

โดยหลักการแล้ว นักยุทธศาสตร์ย่อมไม่อาจพัฒนายุทธศาสตร์ชาติที่ไม่มีจุดหมาย หรือไม่มีกรอบที่กำหนดไว้ด้วยความมั่งคั่งและผลประโยชน์แห่งชาติได้ ในระบอบการปกครองประชาธิปไตยนั้น การพัฒนายุทธศาสตร์จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ นักยุทธศาสตร์จะต้องหาทางแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างสอดคล้องกับระบบวิถีชีวิตของประชาชน โดยอาศัยหลักปรัชญาของความมั่งคั่งแห่งชาติ จุดหมายปลายทางในระบอบประชาธิปไตยจะเหมาะสมนั้น มักพิจารณาจากขีดความสามารถต่างๆ ของชาติซึ่งเปรียบเสมือนเครื่องมือที่ชาติมีอยู่¹⁴

หลักการกว้างๆ ในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติประกอบด้วย ลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ ความอยู่รอดปลอดภัย (Survival) การดำรงอยู่ของ ประชาชนในชาติ (Preservation of the people of the nation)¹⁵ การอยู่ดีกินดี (Well-being) และการสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศให้เกื้อกูลต่อ ผลประโยชน์แห่งชาติเหล่านี้ (Creation of an international environment favorable to these interests) แต่หากพิจารณาตามลักษณะของผลประโยชน์ แห่งชาติแล้ว เราสามารถจำแนกผลประโยชน์แห่งชาติออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ จำแนกตามลักษณะความสำคัญ (Degree of Primacy) ได้แก่ ผลประโยชน์ แห่งชาติที่มีความสำคัญสูงสุด (Vital Interests) กับผลประโยชน์แห่งชาติระดับรอง (Secondary Interests) จำแนกตามลักษณะความยั่งยืน (Degree of Permanence) ได้แก่ ผลประโยชน์แห่งชาติถาวร (Permanent Interests) กับ ผลประโยชน์แห่งชาติไม่ถาวร (Variable Interests) และจำแนกตามลักษณะ ความเจาะจง (Degree of Generality) ได้แก่ ผลประโยชน์แห่งชาติทั่วไป (General Interests) กับผลประโยชน์แห่งชาติเฉพาะ (Specific Interests) การจำแนก ผลประโยชน์แห่งชาติออกเป็นลักษณะต่างๆ ดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ในการพิจารณา กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติในช่วงที่จะวางแผนยุทธศาสตร์ชาติ เช่น ในช่วงระยะสั้น 2 ปีข้างหน้า หรือช่วงระยะปานกลาง 3 - 10 ปีข้างหน้า หรือช่วงระยะยาวซึ่ง ครอบคลุมจาก 11 - 20 ปีข้างหน้า

ตัวอย่างของการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศต่างๆ ในอดีตมีดังนี้

1) ผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกา

ลักษณะของผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกา มักมี ขอบเขตกว้างขวาง และมีการเปลี่ยนแปลงไปตามความสำคัญของแต่ละภูมิภาค หรือ ในแต่ละประเทศที่มีกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาไปตั้งอยู่ ผลประโยชน์แห่งชาติ ของสหรัฐอเมริกาจึงแบ่งออกเป็น 4 แบบ ดังนี้

ก) ผลประโยชน์ทั่วไป

ผลประโยชน์ทั่วไป (General Interests) เป็นผลประโยชน์ที่มีอยู่ทุกภูมิภาคในโลก อันหมายรวมถึง การป้องปรามการโจมตีต่อสหรัฐอเมริกา และการป้องกันสหรัฐอเมริกาเมื่อถูกโจมตี รวมทั้งการหลีกเลี่ยงการทำสงครามนิวเคลียร์ทุกแห่งในโลก และการหลีกเลี่ยงการพิพาทด้วยกำลังตามแบบที่จะก่อให้เกิดสงครามนิวเคลียร์ขึ้น ผลประโยชน์ทั่วไปอื่นๆ ได้แก่ การป้องกันการรุกราน การสร้างสรรค์ให้เกิดเสถียรภาพในโลก และการดำรงความเชื่อถือนี้ให้แก่พันธมิตรของสหรัฐอเมริกา

ข) ผลประโยชน์สำคัญ

ผลประโยชน์สำคัญ (Intrinsic Interests) เป็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อความสัมพันธ์โดยตรงกับชาติใดชาติหนึ่งในภูมิภาค ณ ช่วงเวลาที่กำหนดขึ้น เช่น ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สหรัฐอเมริกามีอยู่ในประเทศนั้น ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ผูกพันกับประชาชนในประเทศนั้น หรือความสามารถของชาติใดชาติหนึ่งที่จะช่วยเหลือป้องกันผลประโยชน์ทั่วไปของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม มีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่สหรัฐอเมริกามีผลประโยชน์สำคัญอยู่ เช่น แหล่งอุตสาหกรรมสำคัญในยุโรปตะวันตกและญี่ปุ่น รวมทั้งดินแดนของประเทศที่อยู่ใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกา เช่น ประเทศแคนาดา เม็กซิโก และคิวบา ซึ่งหากถูกควบคุมจากข้าศึกแล้วอาจเป็นภัยคุกคามทางทหารโดยตรงต่อสหรัฐอเมริกาเพิ่มมากขึ้นได้

ค) ผลประโยชน์เพิ่มเติม

ผลประโยชน์เพิ่มเติม (Derived Interests) เป็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากผลประโยชน์สำคัญในประเทศที่สาม (ไม่ใช่ผลประโยชน์สำคัญสำหรับประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ) ตัวอย่างเช่น ผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา ในสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) เป็นผลประโยชน์ที่สำคัญ ซึ่งขึ้นอยู่กับพื้นฐานของประโยชน์ทั่วไป ถ้าสหรัฐอเมริกาไม่ใช้กำลังทหารของตนเข้าดำเนินการต่อผลประโยชน์นี้ อาจเกิดผลเสียหายแก่ผลประโยชน์สำคัญของสหรัฐอเมริกากับประเทศญี่ปุ่นที่อยู่ใกล้ๆ กันได้

ง) ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นตามมา

ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นตามมา (Created Interests) เป็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยใช้กำลังทหารเข้าปฏิบัติภายในประเทศใดประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการป้องกันตามพันธกรณีที่มีอยู่ และสหรัฐอเมริกาไม่ได้เคยมีผลประโยชน์เช่นนี้มาก่อนแต่เกิดขึ้นมาภายหลัง ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นนี้อาจเข้าไปรวมกับผลประโยชน์อื่น ๆ ที่มีอยู่ก่อนแล้วก็ได้ เพื่อเป็นการป้องกันผลประโยชน์ที่มีอยู่นั้นเอง เช่น เกิดเป็นพันธกรณีใหม่ ๆ ขึ้น หรือขยายการปฏิบัติไปสู่พื้นที่ใกล้เคียง¹⁷ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หลักการอย่างกว้างๆ เกี่ยวกับลักษณะผลประโยชน์แห่งชาตินั้น เป็นสิ่งที่ยอมรับกันทั่วไป เพราะสามารถนำไปใช้ได้แทบทุกชาติในโลก โดยไม่ยุ่งยากมากนัก แต่ความยากลำบากอยู่ที่การนำไปปฏิบัติต่างหาก ความพินาสของชาติใดชาติหนึ่งเกิดจากมีชาติอื่นเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาตินั้น ความอยู่รอดของชาติจึงนับเป็นผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่ง แต่ความจริงแล้วก็ไม่เคยมีปรากฏการณ์ทางประวัติศาสตร์ใดๆ ที่บ่งชี้ได้ว่า ความอยู่รอดของชาตินั้นอยู่ตรงไหน การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติที่ชัดเจนจึงเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก อีกทั้งคำจำกัดความของผลประโยชน์แห่งชาติยังมีลักษณะเป็นแนวคิดทางอุดมการณ์ของบุคคล ทำให้บางคนไม่ยอมรับอุดมการณ์ของผู้อื่น เห็นได้จากกรณีที่เกิดข้อโต้เถียงเรื่องเหตุผลในการที่สหรัฐอเมริกาเข้าไปยุ่งเกี่ยวในเวียดนามและในอิรัก เป็นต้น

การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาตินั้น โดยหลักการเป็นเรื่องของผู้นำในคณะรัฐบาลปัจจุบันที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ โดยอาศัยกรรมวิธีต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ถูกต้องและเหมาะสม กรรมวิธีต่างๆ ดังกล่าว ก็คือ การดำเนินการทางการเมืองนั่นเอง ในการดำเนินการวิธีนี้ก็จะมีกำหนดลำดับความสำคัญ หรือลำดับความเร่งด่วน (Priority) ของผลประโยชน์ขึ้น แม้ว่ารัฐบาลจะไม่ได้ประกาศออกมาอย่างเป็นทางการ แต่ก็อาจอนุมานได้โดยอาศัยข้อมูลจากเอกสารสรุปการจัดสรรงบประมาณ และถ้อยแถลงของนโยบายในรูปแบบต่างๆ ของรัฐบาล ถ้านโยบายนั้นไม่กระจ่างชัด ผลประโยชน์และลำดับความเร่งด่วนก็อาจจะไม่ถูกกล่าวถึงเลยก็ได้ ดังนั้น การที่จะถือว่าผลประโยชน์แห่งชาติและลำดับความเร่งด่วนอยู่ที่ไหนก็อาจดูได้จากพฤติกรรมของรัฐเป็นสิ่งสำคัญ เพราะพฤติกรรมของรัฐเป็นสิ่งสำคัญที่ต่อเนื่องของการเมืองภายในนั่นเอง¹⁸

เมื่อได้กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติขึ้น ผู้ทำนโยบาย หรือร่างนโยบาย ก็อาจจะเน้นถึงผลประโยชน์ กำหนดความเร่งด่วนหรืออาจแปลความหมายของ ผลประโยชน์และลำดับความเร่งด่วนเดิมที่มีอยู่ต่างไปจากเดิม อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์แห่งชาติย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้ตามแนวคิดของผู้นำในคณะรัฐบาล และตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ในขณะนั้นโดยการแบ่งมอบทรัพยากรจะเป็นตัวแสดง ถึงเหตุผลของลำดับความเร่งด่วนของผลประโยชน์แห่งชาติด้วย¹⁹

นายเฮนรี คิสซิงเจอร์ อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวถึง ผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาที่มั่นคงถาวรหรือมีอยู่ประจำชาติไว้ว่า มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ คือ สันติภาพ ความเจริญก้าวหน้า และความยุติธรรม²⁰ ผลประโยชน์ดังกล่าวบางทีก็เกิดการสับสนขึ้นว่าเป็นผลประโยชน์หรือความมุ่งประสงค์ แห่งชาติกันแน่ เพราะบางชาติ เช่น สหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นชาติอภิมหาอำนาจ ชาติหนึ่งของโลกในยุคสงครามเย็นก็ยังรับเอาสันติภาพ และความเจริญก้าวหน้า (ความร่ำรวย) เป็นความมุ่งประสงค์แห่งชาติตน ด้วยทัศนะดังกล่าว ถ้าเป็น ผลประโยชน์แห่งชาติที่มั่นคงถาวรและประชาชนส่วนใหญ่หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ยอมรับ ก็น่าจะเป็นความมุ่งประสงค์แห่งชาติมากกว่าผลประโยชน์แห่งชาติ

1) ผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกา

ตัวอย่างของผลประโยชน์ทั่วไปของสหรัฐอเมริกา ที่กลุ่มนักศึกษาของ วิทยาลัยการทัพบก ประจำปีการศึกษา ค.ศ. 1980 ได้กำหนดขึ้นไว้ตามลำดับ ความเร่งด่วน มีดังต่อไปนี้

- ก) เสถียรภาพทางการเมืองและสันติภาพ (Political stability and peace)
- ข) การรับประกันการเข้าถึงเส้นทางคมนาคม (Guarantee access to line of communications)
- ค) การต่อต้านการใช้อาวุธนิวเคลียร์ต่อเส้นทางคมนาคม (Oppose nuclear to line of communication)
- ง) การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (Promote human rights)
- จ) การปรับปรุงความสัมพันธ์กับชาติอื่นๆ ทั้งหมด (Improve relation with all other nations)

ฉ) การดำรงการเข้าถึงทรัพยากรที่สำคัญยิ่งของชาติ (Maintain access to vital national resources)

ช) การควบคุมอาวุธตามแบบ (Control conventional arms)

ซ) การรักษาความเจริญเติบโตด้านเกษตรเศรษฐกิจในประเทศด้อยพัฒนา (Economical agricultural growth in low developing countries)

ฅ) การปฏิเสธอิทธิพลของประเทศที่ไม่ชอบตะวันตก (Deny non pro – western influence)

ญ) การเพิ่มการค้าด้านการส่งออกของสหรัฐอเมริกา (Increase US exports trade)²¹

2) ผลประโยชน์แห่งชาติของอดีตสหภาพโซเวียต

สำหรับผลประโยชน์แห่งชาติของอดีตสหภาพโซเวียต สรุปได้ดังนี้

ก) การดำรงความเป็นผู้นำประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์

ข) การรักษาและควบคุมยุโรปตะวันออกให้อยู่ในอำนาจโดยเด็ดขาด

ค) การรักษาอิทธิพลในคิวบา ตะวันออกกลาง แอฟริกา เอเชียใต้ และขยายอิทธิพลในคาบสมุทรอินโดจีน

ง) การดำรงและรักษาเสถียรภาพในการใช้เส้นทางคมนาคมในทะเล

จ) การดำรงและเสริมสร้างความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจในการค้าระหว่างประเทศ²²

อดีตสหภาพโซเวียตมักเน้นถึงความสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติผ่านทางสื่อมวลชน เช่น ในหน้าแรกของหนังสือพิมพ์pravda (Pravda) ที่กล่าวไว้ว่า “Interesy gosundastva uyshe usevo” (The interest of the state are above all else) อันหมายถึง ผลประโยชน์แห่งชาติย่อมอยู่เหนือสิ่งอื่นใดทั้งสิ้น

3) ผลประโยชน์แห่งชาติของสาธารณรัฐประชาชนจีน

รัฐบาลจีนมีผลประโยชน์แห่งชาติจำนวนมากที่จะต้องเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ก็คือ เรื่องอันเกี่ยวกับการกินดีอยู่ดีของประชาชนจีน ผลประโยชน์เหล่านี้ ย่อมเกี่ยวข้องโดยตรงกับความมุ่งประสงค์แห่งชาติ และสามารถสังเกตได้จากกิจกรรมและการดำเนินการของรัฐบาลทั้งภายในและภายนอก

ซึ่งอาจเป็นการดำเนินการทางการทูต การเศรษฐกิจ และการทหาร ผลประโยชน์แห่งชาติจึงมีดังต่อไปนี้

ก) การรวมดินแดนของจีนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวโดยถูกต้องตามกฎหมายระหว่างประเทศ จะต้องรวมถึงเกาะไต้หวันและบรรดาหมู่เกาะนอกผืนแผ่นดินใหญ่ด้วย เช่น หมู่เกาะสแปรตลี เกาะเตียวหยู/เซ็นกาคุ เป็นต้น และรวมถึงพื้นที่บริเวณชายแดนที่เกิดกรณีพิพาทกับประเทศอื่น เช่น บริเวณพาร์เมอर्स (Parmirs) ทางด้านตะวันตก และปัญหาเกาะแก่งตามริมน้ำทางด้านตะวันออกเฉียงเหนือ

ข) การดำรงรักษาความปลอดภัยของประเทศ จะต้องหมายรวมถึง

(1) การจัดตั้งและรักษาไว้ซึ่งกำลังทหารที่มีขีดความสามารถ ดังนี้

- การป้องปรามการคุกคามจากภายนอก
- ถ้าการป้องปรามไม่สำเร็จ จะต้องให้สามารถป้องกันผืนแผ่นดินใหญ่ได้
- การปราบปรามความแตกแยกภายใน และการก่อความไม่สงบ

(2) การฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ และมีมิตรประเทศหรืออย่างน้อยก็ให้ประเทศเพื่อนบ้านโดยรอบดำรงความเป็นกลางกับจีน

(3) การเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อให้มีมาตรการป้องกันความมั่นคงร่วมกัน

ค) การดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมที่สามารถพึ่งตนเองได้

ง) การเสริมสร้างอิทธิพลทางวัฒนธรรมของจีนภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและสนับสนุนด้านกำลังอำนาจทางทหาร เพื่อให้มีอิทธิพลเหนืออาณาบริเวณพื้นที่ทางภูมิรัฐศาสตร์

จ) โลกยอมรับนับถือว่าจีนเป็นประเทศมหาอำนาจของโลก และเป็นแบบอย่างของสงครามปฏิวัติ²⁴

4) ผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศไทย

สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศไทยไว้อย่างครอบคลุม ดังนี้

ก) การมีเอกราชอธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ การดำรงอยู่อย่างมั่นคง ยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติ

ข) ความปรองดอง ความสามัคคีของคนในชาติ

ค) การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ

ง) ความปลอดภัย ความเป็นธรรม และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน การมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

จ) การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิเหนือทรัพยากรชีวภาพของชาติ

ฉ) การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขกับประเทศเพื่อนบ้าน

ช) การมีเกียรติและศักดิ์ศรีในประชาคมระหว่างประเทศ²⁵

กล่าวโดยสรุป ในการศึกษายุทธศาสตร์ชาติ จำเป็นจะต้องมีความเข้าใจในเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติอย่างแท้จริง เพราะผลประโยชน์แห่งชาตินั้น เป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ชาติจะต้องมุ่งบรรลุ และเป็นสิ่งจำเป็นอันจะหลีกเลี่ยงเสียไม่ได้ ยิ่งไปกว่านั้น นักยุทธศาสตร์ยังจะต้องพิสูจน์หาผลประโยชน์แห่งชาติของชาติอื่นที่เกี่ยวข้อง เพราะผลประโยชน์แห่งชาติเหล่านั้น อาจเกื้อกูลหรือเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติของเราได้

ค. วัตถุประสงค์แห่งชาติ

คำว่า “วัตถุประสงค์แห่งชาติ” (National Objectives) ตามพจนานุกรมของคณะเสนาธิการร่วมของสหรัฐอเมริกา หมายถึง บรรดาจุดมุ่งหมาย จุดมุ่งประสงค์ หรือความมุ่งประสงค์สำคัญแห่งชาติ ซึ่งชาติมุ่งที่จะบรรลุถึงด้วยการใช้นโยบายและความพยายาม รวมทั้งทรัพยากรของชาติทั้งปวง ในขณะที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรของไทย ได้ให้ความหมายของคำว่า “วัตถุประสงค์แห่งชาติ” ว่าหมายถึง จุดหมาย เป้าหมาย หรือความมุ่งหมายต่างๆ อันเป็นหลักมูลฐานของชาติซึ่งจะต้องหาหนทางให้บรรลุถึงในที่สุด โดยจะต้องกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งเข้าหาและจะต้องใช้ความเพียรพยายามตลอดจนต้องนำทรัพยากรต่างๆ ของชาติมาใช้ให้บรรลุถึง²⁷

จากความหมายของวัตถุประสงค์แห่งชาติดังกล่าวทำให้ เห็นได้ว่า วัตถุประสงค์อาจนำไปใช้แทนจุดมุ่งหมาย จุดประสงค์ หรือความมุ่งประสงค์ก็ได้ แต่การกระทำดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความสับสนในการศึกษาเรื่องราวของยุทธศาสตร์ เป็นอย่างมาก แต่ถ้าคิดเสียว่า จุดมุ่งหมายก็ดี จุดประสงค์ก็ดี หรือความมุ่งประสงค์ ก็ล้วนเป็นจุดหมายปลายทาง (Ends) ที่เรามุ่งจะบรรลุให้ถึงทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีผู้ให้คำอธิบายถึงความแตกต่างระหว่างจุดมุ่งหมายแห่งชาติ และวัตถุประสงค์แห่งชาติ ไว้ว่า “จุดมุ่งหมายแห่งชาติ” (National Aims) หมายถึง ข้อความเชิงคุณภาพ ที่เกี่ยวกับสถานการณ์ที่ปรารถนา และอาจพิสูจน์ทราบได้ว่าจะยึดถือได้เพียงส่วน หนึ่งส่วนใดเท่านั้นในระหว่างการพิจารณา ในขณะที่วัตถุประสงค์ เป็น คำเจาะจง และมักจะระบุได้ในเชิงปริมาณ ดังนั้น “วัตถุประสงค์” (Objective) จึงหมายถึง จุดหมายปลายทางที่ต้องการไปสู่ โดยใช้ความพยายาม และทรัพยากรทั้งปวง²⁸

สำหรับคำว่า “จุดประสงค์” และ “วัตถุประสงค์” นั้น อาจใช้แทนกันได้ สำหรับ “วัตถุประสงค์แห่งชาติ” ยังหมายรวมถึง ความตั้งใจ และบางทีก็อาจเป็น หนทางปฏิบัติที่จะต้องยึดถือไว้ให้ได้ นอกจากนี้ หากจะกล่าวถึง “ทางเลือกทาง ยุทธศาสตร์” (Strategic Option) ก็ยังมีความหมายที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ด้วย เพราะทางเลือกทางยุทธศาสตร์ หมายถึง หนทางปฏิบัติสำรอง (Alternative Course of Action) ที่จะยึดถือไว้ซึ่งวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งนั่นเอง อาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า “วัตถุประสงค์แห่งชาติ” (National Objective) คือ สาระสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้นให้แก่ชาติ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดเป็นที่หมาย (objective) ในการวางแผนและการปฏิบัติการ โดยมีผู้อธิบายถึงความแตกต่างของความหมายคำเหล่านี้เป็นข้อสังเกตไว้ว่า “ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ” (National Purpose) คือ สิ่งที่ควรเป็น (What should be?) “จุดประสงค์แห่งชาติ” (National Goals) คือ สิ่งที่น่าจะเป็น (What could be?) “วัตถุประสงค์แห่งชาติ” (National Objective) คือ สิ่งที่เป็นไปได้ (What can be?) ในแง่ของการเขียนข้อความวัตถุประสงค์

ในปัจจุบันมีผู้นำเอาแนวคิดเรื่องจุดประสงค์แห่งชาติ (National Goals) มาใช้อยู่บ่อยๆ แม้ว่าแนวคิดเช่นนี้ได้เกิดขึ้นมานานแล้ว แต่ก็เป็นที่เกิดความสับสนในเรื่องการศึกษายุทธศาสตร์ โดยเฉพาะเรื่องของโครงสร้างยุทธศาสตร์ ในเอกสารของวิทยาลัยการทัพบกสหรัฐอเมริกา ได้อธิบายความแตกต่างระหว่างความมุ่งประสงค์แห่งชาติกับจุดประสงค์แห่งชาติไว้ว่า ความมุ่งประสงค์แห่งชาติเป็นเรื่องวัตถุประสงค์สำคัญที่สังคมหนึ่งพยายามที่จะบรรลุถึง ในขณะที่จุดประสงค์แห่งชาติมีความหมายแคบกว่า โดยปกติจะใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลเพื่อส่งเสริมเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ หรือเป็นขั้นตอนหนึ่งของความมุ่งประสงค์แห่งชาติ²⁹

วัตถุประสงค์แห่งชาติที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรของไทยยึดถือสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) **วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ** หมายถึง จุดหมาย เป้าหมาย หรือความมุ่งหมายต่างๆ อันเป็นหลัkmูลฐานแห่งชาติซึ่งกว้างขวางมาก มีลักษณะมั่นคงถาวรยั่งยืนนาน บางครั้งก็ยากที่จะดำเนินการให้บรรลุถึงได้รัฐบาลจะต้องใช้ความเพียรพยายามอย่างต่อเนื่อง ในการพิจารณาเกี่ยวกับนโยบายแห่งชาติทุกครั้งต้องนำเอาวัตถุประสงค์มูลฐานขึ้นมาเป็นหลักพิจารณาพร้อมด้วยเสมอ (คำจำกัดความดังกล่าวนี้ใกล้เคียงกับคำว่า ผลประโยชน์แห่งชาติ ซึ่งนักวิชาการบางท่านและตำราบางเล่มได้ใช้ความหมายนี้เป็นผลประโยชน์แห่งชาติ)

2) **วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ** หมายถึง เป้าหมายต่างๆ แห่งชาติซึ่งไม่จำเป็นจะต้องมั่นคงถาวร ยั่งยืน และบางครั้งก็ไม่สามารถจะดำเนินการให้บรรลุถึงได้ทั้งหมด เป้าหมายเหล่านี้อาจมีลักษณะเป็นการชั่วคราวที่จะก้าวไปสนองวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ แต่จะต้องถือเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญยิ่งเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ การกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติควรสำนึกอยู่เสมอว่าเมื่อกำหนดขึ้นแล้วจะเป็นสะพานก้าวไปสู่หรือขจัดอุปสรรคขัดขวางต่างๆ ในอันที่จะบรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ

ตามความหมายของคำว่า “วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ” จะต้องเป็นเรื่องสำคัญยิ่งเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติและเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการเพื่อขจัดอุปสรรคขัดขวางต่างๆ หรือขจัดปัญหาต่างๆ ในอันที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุ

วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ อุปสรรคหรือปัญหาต่างๆ นั้นจะทราบได้จากการตรวจสอบและวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมทุกด้านที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติด้านต่างๆ ของประเทศ

จากการตรวจสอบและวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมและได้ทราบถึงปัญหาหรืออุปสรรคต่างๆ หรือภัยคุกคาม หรือโอกาสที่จะแสวงประโยชน์ รวมทั้งเรื่องที่ทำนายต่อการที่ชาติจะต้องเข้าดำเนินการแล้ว นักยุทธศาสตร์ก็จะสามารถคาดการณ์ได้ว่าจะต้อง “ทำอะไร” ในการแก้ปัญหาเหล่านั้น เรื่องต่างๆ ที่จะต้องดำเนินการนั้นก็คือ “วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ” และเมื่อได้พิจารณาตกลงใจว่าจะ “ทำอะไร” เพื่อขจัดปัญหา อุปสรรคหรือภัยคุกคามเหล่านั้น นั่นก็คือ “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ” หลังจากการพิจารณานโยบายฯ แล้วเห็นว่า จะต้องใช้ศิลป์และศาสตร์ ตลอดจนทรัพยากรของชาติ หรือใช้กำลังอำนาจแห่งชาติด้านใดและใช้อย่างไร นั่นก็คือ “กระบวนการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ”³⁰ นั่นเอง

ตัวอย่างของวัตถุประสงค์แห่งชาติและจุดประสงค์แห่งชาติของประเทศต่างๆ มี ดังนี้

1) สหรัฐอเมริกา

จุดประสงค์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ได้แก่

- ก) ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
- ข) การมีงานทำอย่างเต็มที่
- ค) การขจัดความยากจน
- ง) การเสริมสร้างพลานามัย
- จ) การส่งเสริมการกินดีอยู่ดีของประชาชนชั้นผู้นำ
- ฉ) การให้ความเสมอภาคแก่ชนกลุ่มน้อย
- ช) สิทธิอันเท่าเทียมกันของสตรี
- ซ) การคุ้มครองสิทธิเอกชน
- ฌ) การแก้ปัญหาความยุ่งยากในชนบท
- ญ) การลดปัญหาอาชญากรรม
- ฎ) การปรับปรุงสิ่งแวดล้อม

ฎ) การปฏิรูป และส่งเสริมการศึกษา

ฐ) การคุ้มครองผู้บริโภค

ฑ) การส่งเสริมศิลปะและมนุษยชน

ตัวอย่างของวัตถุประสงค์แห่งชาติ สหรัฐอเมริกา มีดังนี้

ก) เพื่อป้องกันประเทศจากศัตรูใดๆ ของสหรัฐอเมริกา

ข) เพื่อปกป้องบูรณภาพของสถาบันประชาธิปไตย

ค) เพื่อพิทักษ์เอกลักษณ์ โดยสร้างหลักสถาบันทางการเมือง ตาม

คำประกาศอิสรภาพและรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา

2) สาธารณรัฐประชาชนจีน

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในหลักพื้นฐานของยุทธศาสตร์ดีขึ้น จึงได้นำเอาการศึกษาเฉพาะกรณีอันเกี่ยวกับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนมาพิจารณาและวิเคราะห์ เพื่อให้เกิดแนวคิดในการนำหลักพื้นฐานของยุทธศาสตร์ไปใช้ประโยชน์อย่างใดก็ตาม ถ้าหากเราเข้าใจในเรื่องความมุ่งประสงค์แห่งชาติ เป็นพื้นฐานอย่างเหมาะสมแล้ว ต่อไปก็จะไม่มีปัญหาในเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ และไม่ว่าจะเป็นพื้นฐานที่สนใจใดๆ ก็ตาม ถ้าหากเราทราบความมุ่งประสงค์แห่งชาติเป็นที่แน่นอนแล้ว วัตถุประสงค์แห่งชาติในการที่จะปกป้องคุ้มครอง หรือให้บรรลุถึงผลประโยชน์แห่งชาติเหล่านั้น ก็สามารถที่จะอนุมานได้ไม่ยากนัก และเมื่อทราบผลประโยชน์แห่งชาติและวัตถุประสงค์แห่งชาติแล้ว ทางเลือกในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อให้บรรลุซึ่งผลประโยชน์และวัตถุประสงค์แห่งชาติก็สามารถกระทำได้ตามหลักการที่กำหนดให้

ก) ความมุ่งประสงค์แห่งชาติของสาธารณรัฐประชาชนจีน

ถึงแม้ว่าความรู้ที่ได้รับเกี่ยวกับระบบราชการ และการบริหารราชการของรัฐบาลจีนจะมีค่อนข้างน้อยก็ตาม แต่ความรู้เกี่ยวกับประเทศจีนย้อนหลังในทางประวัติศาสตร์ค่อนข้างสมบูรณ์มากทีเดียว นอกจากนั้น ความรู้เพิ่มเติมที่ได้รับเกี่ยวกับจีนใหม่ รวมทั้งเงินบนผืนแผ่นดินใหญ่ และจีนใต้หวนจากงานเขียนของเหมา เจ๋อตุง และจูเอินไหล ค่อนข้างกระจ่างชัดขึ้นมาก โดยอาศัยข้อมูลดังกล่าวนี้ ประกอบกับการศึกษาและพิจารณาเรื่องวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี

ประวัติศาสตร์ ตลอดจนแนวทางปฏิบัติ อันเป็นค่านิยมของจีนอย่างต่อเนื่อง อาจสรุปความมุ่งประสงค์แห่งชาติจีนได้ว่า “สาธารณรัฐประชาชนจีน จะต้องรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างมั่นคงและปลอดภัย ประชาชนอยู่ร่วมกันในสังคมที่ปราศจากความอดอยาก หิวโหย ปราศจากโรคร้ายต่างๆ และความยากจน มีชีวิตอยู่อย่างสันติ และปราศจากความวิตกกังวลจากการรุกรานใดๆ และยึดแนวทางตามแนวความคิดทางอุดมการณ์ของมากซ์-เลนิน-เหมา เจ๋อตุง”

จากค่านิยมอันเป็นพื้นฐานของจีนดังกล่าว อาจเพิ่มเติมความเชื่อถืออันเป็นอุดมการณ์ของชนชาติจีนในศักดิ์ศรีแห่งชนชาติที่ยิ่งใหญ่ของโลกได้อีก ดังนี้³²

(1) จะต้องมียุทธอำนาจที่เหนือกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง

(2) จะต้องเป็นประเทศที่เหนือกว่าประเทศอื่นๆ แม้ว่าจะไม่สามารถเป็น

อภิมหาอำนาจก็ตาม

(3) จะต้องเป็นแบบอย่างของสงครามปฏิวัติสำหรับขบวนการคอมมิวนิสต์โลก

ข) วัตถุประสงค์แห่งชาติจีน

การที่ประเทศจีนจะสามารถป้องกัน และรักษาผลประโยชน์แห่งชาติที่มีอยู่ได้นั้น รัฐบาลจีนจะต้องพยายามดำเนินนโยบายการเมืองภายใน และการเมืองระหว่างประเทศให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งชาติ และการดำเนินการตามนโยบายให้บรรลุนั้น ย่อมจะเป็นการอำนวยความสะดวกต่อความมุ่งประสงค์แห่งชาติอันเป็นที่ปรารถนาของประชาชนจีนด้วย อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งชาติเหล่านี้ อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นได้ เพราะวัตถุประสงค์อันหนึ่งไปขัดกับการบรรลุวัตถุประสงค์อีกอันหนึ่ง ตัวอย่างเช่น วัตถุประสงค์แห่งชาติประการหนึ่งที่กล่าวไว้ว่า “เพื่อกระทำทุกวิถีทางที่จะปลดปล่อยไต้หวัน” ในขณะที่เดียวกัน ก็พยายามมุ่งไปสู่การบรรลุผลประโยชน์พื้นฐานอันหนึ่งของจีนคือ “การรวมดินแดนของจีนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน” ซึ่งสอดคล้องกับความมุ่งประสงค์แห่งชาติข้อหนึ่ง คือ “จีนจะต้องรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างมั่นคงและปลอดภัย” วัตถุประสงค์แห่งชาติดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นอันตรายต่อวัตถุประสงค์แห่งชาติสำคัญๆ หรือผลประโยชน์แห่งชาติอื่นๆ ได้ เช่น

การที่จะดำรงรักษาความมั่นคงปลอดภัยของชาติไว้ให้ได้ในสถานการณ์ที่สหรัฐอเมริกา ปฏิบัติการตอบโต้ต่อจีน เป็นต้น จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์แห่งชาติอาจขัดกันเองได้ในบางกรณี³⁴

ต่อไปนี่คือวัตถุประสงค์แห่งชาติจีนที่เคยกำหนดไว้ในอดีต ในอันที่จะรักษาผลประโยชน์แห่งชาติไว้ให้ได้

ผลประโยชน์แห่งชาติ : การรวมดินแดนจีนเข้าเป็นประเทศเดียว.....

วัตถุประสงค์ 1 : เพื่อปลดปล่อยไต้หวัน

วัตถุประสงค์ 2 : เพื่อแก้ปัญหากรณีพิพาทบริเวณพรมแดน อาจกระทำได้ในลักษณะที่จีนต้องการ

วัตถุประสงค์ 3 : เพื่อเข้าควบคุมดินแดนนอกฝั่งแผ่นดินใหญ่ที่ยังไม่เกิดกรณีพิพาท เช่น หมู่เกาะสแปรตลี หมู่เกาะเตียวหยู/ เซินกา กู ฯลฯ

ผลประโยชน์แห่งชาติ : การดำรงรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

วัตถุประสงค์ 4 : เพื่อพัฒนาขีดความสามารถทางด้านอาวุธนิวเคลียร์ของจีน ให้มีความสามารถในการป้องปราม

วัตถุประสงค์ 5 : เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างกำลังทหารตามแบบให้เพียงพอกับความจำเป็นและเพิ่มเติมด้วยกำลังกึ่งทหารเพื่อป้องปรามการรุกรานจากภายนอก ถ้าหากการป้องปรามไม่บรรลุผล ก็ให้สามารถป้องกันดินแดนจีนไว้ให้ได้ โดยการเอาชนะข้าศึกที่รุกราน

วัตถุประสงค์ 6 : เพื่อพัฒนาความมั่นคงภายใน โดยให้มีองค์กรในการสืบเสาะ และขจัดภัยคุกคามภายในทั้งปวงที่อาจเกิดขึ้นแก่รัฐบาลจีน

วัตถุประสงค์ 7 : เพื่อฟื้นฟูสัมพันธภาพกับสหรัฐอเมริกา อย่างน้อยที่สุดตราบเท่าที่สหภาพโซเวียตยังคุกคามจีนอยู่

- ในปัจจุบัน
- วัตถุประสงค์ 8 : เพื่อเสริมสร้างสัมพันธภาพกับประเทศญี่ปุ่น ด้วยความระมัดระวัง
- วัตถุประสงค์ 9 : เพื่อสร้างความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียตให้เกิดขึ้น ในอนาคตอันใกล้ และเสริมสร้างให้มีความสัมพันธ์ มากขึ้นในระยะต่อไป รวมทั้งลดความตึงเครียด บริเวณพรมแดนลง ตลอดจนพยายามแก้ปัญหา ความแตกต่างของอุดมการณ์ทางการเมืองให้หมดไป
- วัตถุประสงค์ 10 : เพื่อจำกัดอิทธิพลของสหภาพโซเวียตในเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- วัตถุประสงค์ 11 : เพื่อให้การสนับสนุนในเรื่องการสงครามปลดปล่อย แก่ประเทศที่ไม่เป็นคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่เดียวกันให้พยายามเสริมสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไปด้วย
- วัตถุประสงค์ 12 : เพื่อจำกัดอิทธิพลของเวียดนามในการขยายอิทธิพล ออกนอกประเทศด้วยมาตรการที่รุนแรง และดำเนินการ ทางการเมืองไม่ให้เวียดนามบรรลุเป้าหมาย ในการเป็นผู้นำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมี สหภาพโซเวียตหนุนหลัง
- วัตถุประสงค์ 13 : เพื่อสร้างความสัมพันธ์กับรัฐกันชน บริเวณพรมแดน จีน-อินเดี๋ย ในอนาคตอันใกล้และจะต้องพยายาม เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับอินเดี๋ยในระยะยาว
- ผลประโยชน์แห่งชาติ : การมีอิทธิพลทางชนบธรรมนิยมประเพณีของจีน ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้...
- วัตถุประสงค์ : ดูวัตถุประสงค์ 1 ถึง 5, 8 และ 10 ถึง 13 ดังกล่าว

- ผลประโยชน์แห่งชาติ : ประเทศต่างๆ ยอมรับว่าจีนเป็นประเทศมหาอำนาจของโลก เช่นเดียวกับการยอมรับว่าจีนเป็นขบวนการคอมมิวนิสต์ในการทำสงครามปฏิวัติ
- วัตถุประสงค์ 14 : เพื่อพัฒนาและขยายงานด้านต่างประเทศให้มีความมีประสิทธิภาพและให้เจ้าหน้าที่ทางการทูตมีความเชี่ยวชาญ จนเป็นที่ยอมรับนับถือของนานาประเทศในลักษณะที่เหนือกว่าประเทศอื่นๆ
- วัตถุประสงค์ 15 : เพื่อดำเนินการสนับสนุนสงครามปฏิวัติในประเทศเป้าหมายอย่างต่อเนื่องทั่วโลก ทั้งโดยเปิดเผยและไม่เปิดเผย และช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา
- วัตถุประสงค์ 15 : เพื่อชี้ให้ประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาที่นิยมระบบสังคมนิยมแบบคอมมิวนิสต์ ตระหนักถึงภัยคุกคามจากระบบจักรวรรดินิยมของสหภาพโซเวียต

3) ประเทศไทย

วัตถุประสงค์แห่งชาติของไทย โดยคณะกรรมการร้อยกรองงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีดังนี้

- ก) เพื่อส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- ข) เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกของคนในชาติให้มีความจงรักภักดี และธำรงรักษาไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์
- ค) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างความปลอดภัยและเป็นธรรมและความสมานฉันท์ในชาติ เพื่อลดการเผชิญหน้า และการใช้ความรุนแรงในทุกรูปแบบ
- ง) เพื่อให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย ปราศจากเงื่อนไขของการใช้ความรุนแรง
- จ) เพื่อพัฒนาศักยภาพของภาครัฐ และส่งเสริมบทบาทและความเข้มแข็งของทุกภาคส่วน ในการรับมือกับภัยคุกคามทุกรูปแบบที่กระทบกับความมั่นคง

ฉ) เพื่อให้การจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม พลังงาน และอาหาร มีความมั่นคง ความยั่งยืน และมีความสมดุลกับการขยายตัวของ การพัฒนาประเทศ รวมถึงลดความเสี่ยงจากผลกระทบของกระแสโลกาภิวัตน์

ช) เพื่อพัฒนาศักยภาพการเตรียมความพร้อมของชาติในการเผชิญ กับภาวะสงครามและวิกฤตการณ์ความมั่นคงอย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพ

ข) เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของกองทัพในการป้องกันประเทศ สนับสนุนภารกิจที่ไม่ใช่การสงคราม และสามารถฉีกกำลังของกองทัพกับทุกภาคส่วน ในการเผชิญกับภัยคุกคามด้านการป้องกันประเทศในทุกรูปแบบ

ฅ) เพื่อส่งเสริมสภาวะแวดล้อมที่สร้างสรรค์และสันติในการอยู่ร่วมกับ ประเทศเพื่อนบ้าน กลุ่มประเทศอาเซียน ประชาคมโลก บนพื้นฐานของการรักษา ผลประโยชน์ และดำรงเกียรติภูมิของชาติ⁶⁶

ง. นโยบายแห่งชาติ

ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ มักจะได้ยินได้ฟังคำว่า “นโยบาย” (Policy) อยู่เสมอ ซึ่งอาจเป็นนโยบายของสถาบันของทางราชการ เช่น กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจต่างๆ เป็นต้น และแม้แต่ในการปกครองบังคับบัญชา ไม่ว่าจะ เป็นพลเรือนหรือทหารก็ตาม ก็คุ้นเคยกับคำว่านโยบายอยู่ตลอดเวลา หากไม่มีนโยบายกำหนดไว้เป็นตัวอักษรชัดเจน ผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องเข้าไปปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชา เพื่อขอทราบนโยบายก่อนเสมอ สำหรับในทางทหารนั้น เครื่องช่วยในการปฏิบัติงานทางฝ่ายอำนวยการที่ถือว่ามีความสำคัญมาก ก็คือ “แฟ้มนโยบาย” (Policy File) ฝ่ายอำนวยการที่ดีควรยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติงาน ในกองบัญชาการต่างๆ

คำว่า “นโยบายของรัฐ” (State Policy) บางครั้งก็เรียกว่า “รัฐประศาสนนโยบาย” หรือ “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) มีผู้ให้ความหมาย ไว้ต่างๆ กัน คือ ในความหมายอย่างกว้างๆ หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจกระทำ หรือดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง และในความหมายอย่างแคบ หมายถึง

แนวทางปฏิบัติของรัฐบาลกลางหรือท้องถิ่นที่กำหนดวัตถุประสงค์แน่นอน เพื่อให้กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานดำเนินการแก้ไขปัญหาก็กำลังเกิดขึ้นและอยู่ในความสนใจ อย่างไรก็ตาม ส่วนประกอบของนโยบายที่สำคัญอย่างน้อยที่สุด มีดังนี้

1) เป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐบาล เพื่อแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่งซึ่งกำลังเกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

2) มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่แน่นอน

3) มีความตั้งใจที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผล³⁸

ในทางทหารได้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบายแห่งชาติ” ไว้ 2 ด้าน กล่าวคือ ตามพจนานุกรมคณะเสนาธิการร่วม คำว่า “นโยบายแห่งชาติ” (National Policy) หมายถึง ถ้อยแถลงแนวทางอันเกี่ยวกับหนทางปฏิบัติทั่วไปอย่างใดอย่างหนึ่งที่รัฐบาลจะนำมาใช้ในระดับชาติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ (A broad course of action of statements of guidance adopted by the government at a national level in pursuit of national objectives)³⁹ ในขณะที่คำว่า “นโยบายแห่งชาติ” ตามความหมายของวิทยาลัยการทัพบกของสหรัฐอเมริกา หมายถึง แผนการต่างๆ ซึ่งแสดงนัยของการปฏิบัติต่างๆ ที่จะตามมาเพื่อบรรลุซึ่งความมุ่งประสงค์แห่งชาติต่อไป และถูกดำเนินการเพื่อสนับสนุนผลประโยชน์และลำดับความเร่งด่วนแห่งชาติ (Plans which imply subsequent actions to further the national purpose and are undertaken in support of national interests and priorities)⁴⁰ ทั้งสองคำข้างต้น มีความหมายในทำนองเดียวกันคือมีหลักสำคัญเกี่ยวกับหนทางปฏิบัติ (Course of Action) แต่มีเป้าหมายต่างกันคือ ในพจนานุกรมของคณะเสนาธิการร่วมสหรัฐอเมริกานั้น ระบุเป้าหมายเป็นวัตถุประสงค์แห่งชาติ ส่วนของวิทยาลัยการทัพบกสหรัฐอเมริกา ระบุเป้าหมายสูงไปกว่านั้น คือ ความมุ่งประสงค์แห่งชาติ และรวมทั้งให้การสนับสนุนต่อผลประโยชน์แห่งชาติตามลำดับความเร่งด่วนด้วย

ในการเลือกใช้ความหมายที่เหมาะสมจริงๆ นั้น ย่อมแล้วแต่สถานการณ์ ความเห็น และการกำหนดรูปแบบของยุทธศาสตร์ชาติ (Formulation of National Strategy) แต่เดิมนั้นได้กำหนดรูปแบบไว้เป็นขั้นตอนตามลำดับ คือ ความมุ่งประสงค์-ผลประโยชน์-วัตถุประสงค์-นโยบาย แต่ในปัจจุบันแนวคิดนี้ได้พัฒนาไปเป็นลำดับ และได้ตัดทอนสิ่งที่ไม่จำเป็นออกไป กล่าวคือ ได้กำหนดเอาผลประโยชน์แห่งชาติ เป็นสำคัญ หากผลประโยชน์แห่งชาติเป็นที่ชัดเจน ก็ไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์ หรือคงเอาไว้พิจารณาเป็นทางเลือกสำรอง (Alternative Option) ก็ได้

ตัวอย่างของการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติของไทย (ฉบับร่าง) พ.ศ.2558 - 2562 ของคณะกรรมการร้อยกรองงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติได้กำหนดนโยบายออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1) ส่วนที่ 1 นโยบายเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแกนหลักของชาติ

ก) เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ข) สร้างความเป็นธรรม ความปรองดอง และความสมานฉันท์ในชาติ

ค) ป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

2) ส่วนที่ 2 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป

ง) จัดระบบการบริหารจัดการชายแดนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามพรมแดน

จ) สร้างเสริมศักยภาพการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ

ฉ) ปกป้อง รักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล

ช) จัดระบบป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง

ซ) เสริมสร้างความเข้มแข็ง และภูมิคุ้มกันความมั่นคงภายใน

ฌ) เสริมสร้างความมั่นคงทางเทคโนโลยีสารสนเทศและไซเบอร์

ญ) รักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ฎ) เสริมสร้างความมั่นคงทางพลังงานและอาหาร

- ฎ) พัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติ
- ฐ) เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพการป้องกันประเทศ
- ฑ) พัฒนาระบบงานข่าวกรองให้มีประสิทธิภาพ
- ฒ) เสริมสร้างดุลยภาพในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ⁴¹

3. โครงสร้างและการกำหนดรูปแบบยุทธศาสตร์ชาติ

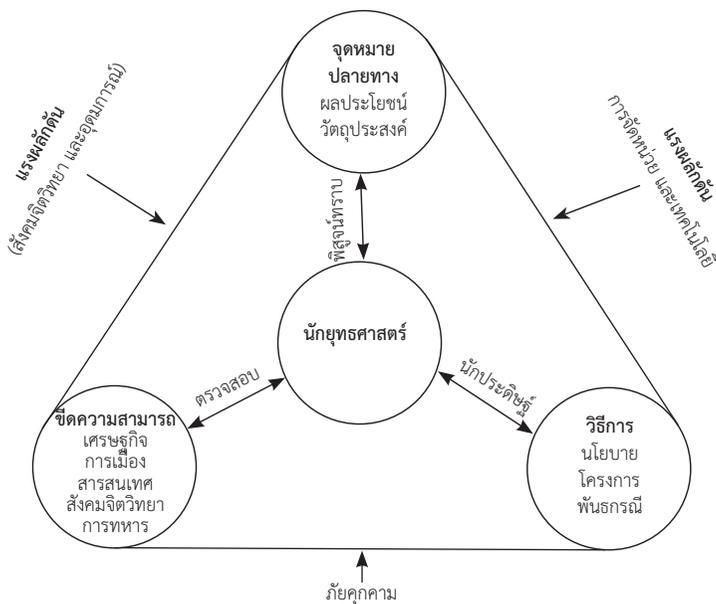
ในสถานการณ์โลกปัจจุบันนี้ หากวิเคราะห์ให้ดีให้อ่องแท้แล้ว ก็น่าจะเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าค่อนข้างจะสับสนมากพอสมควร เพราะสถานการณ์ต่างๆ แต่ละภูมิภาคของโลกได้ผันแปร และก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วเหลือเกิน ฉะนั้นกรรมวิธีต่างๆ ที่จะนำมาใช้ในการกำหนดรูปแบบของยุทธศาสตร์ก็ค่อนข้างจะยุ่งยาก และสลับซับซ้อนมากทีเดียว ยิ่งไปกว่านั้น ลักษณะทั่วไปของยุทธศาสตร์ก็เช่นเช่นเดียวกันกับลักษณะพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งต้องการความพยายามในการแก้ปัญหาอยู่เสมอ และไม่ว่าจะเป็นการแก้ปัญหาใดๆ ก็ตาม ผู้มีอำนาจรับผิดชอบในการแก้ปัญหาจะต้องพยายามหาทางแก้ไขให้ตรงจุดและมีความเข้าใจในปัญหาเป็นอย่างดี วิธีแก้ปัญหาที่เหมาะสม และมักนิยมใช้กันมาก ก็คือการทำความเข้าใจในตัวปัญหาอย่างกว้างๆ เสียก่อน แล้วจึงศึกษาในรายละเอียดเป็นขั้นตอนต่อไป ดังสุภาษิตอังกฤษบทหนึ่งที่กล่าวไว้ว่า “เห็นต้นไม้ แต่ไม่เห็นป่า” (Can't see the forest for the tree)⁴² ซึ่งแสดงถึงความหมายในวิธีดำเนินการแก้ปัญหานี้ได้เป็นอย่างดีว่าจะดำเนินการลำดับหรือเป็นขั้นตอนอย่างไร แต่หากมุ่งเน้นในเรื่องรายละเอียดมากเกินไป ก็จะมองไม่เห็นสถานการณ์ในภาพรวม

การกำหนดรูปแบบของยุทธศาสตร์ขั้นก็เป็นกรรมวิธีในการแก้ปัญหาอย่างง่าย ๆ แบบหนึ่ง (Problem-Solving Process) ตามภาพที่ 5-1 เป็นรูปแบบของยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นกรรมวิธีแก้ปัญหา กล่าวคือ รูปแบบของยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นนี้ จะทำให้เรามีความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ของวงกลม 3 วง ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อใช้แทนสิ่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของยุทธศาสตร์ และวงกลมทั้ง 3 วงนั้น จะเชื่อมต่อกันด้วยเชือก หรือสายพาน เมื่อล้อหนึ่งหมุน วงล้ออื่นๆ

ก็หมุนตามไปด้วย ประจุฟันเฟืองของเครื่องจักรกล สำหรับวงกลมตรงกลางนั้น เปรียบเสมือนเป็นนักยุทธศาสตร์ที่คอยตรวจสอบพิสูจน์ทราบ และประดิษฐ์สิ่งต่างๆ เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้เครื่องจักรกลตามรูปแบบที่กำหนดขึ้น หมุนไปอย่างสม่ำเสมอ โดยไม่มีอุปสรรค แม้จะมีแรงต่างๆ ที่มากระทบต่อสายพานที่หมุนล้อก็เป็นเสมือนกับภัยคุกคาม ซึ่งมีรูปแบบต่างๆ กัน คือ เป็นภัยคุกคามที่เกิดขึ้นทั้งจากภายในและจากภายนอก นักยุทธศาสตร์ในวงกลมตอนกลางนั้น จะต้องรับทราบจุดหมายปลายทาง (Ends) หรือพิสูจน์ทราบจุดหมายปลายทางที่เขาประสงค์ จะบรรลุถึงเป็นขั้นแรก จุดหมายปลายทางนี้เองจะปรากฏอยู่ในรูปของ “ผลประโยชน์” (Interests) หรือ “วัตถุประสงค์” (Objectives)

ขั้นต่อไป นักยุทธศาสตร์จะต้องพุ่งเล็งไปยัง “ขีดความสามารถ” (Capabilities) ซึ่งจะอำนวยประโยชน์ให้แก่ตน ขีดความสามารถดังกล่าวนี้ ก็จะมี “พลังอำนาจแห่งชาติ” (National Power) เป็นเครื่องบ่งชี้ขีดความสามารถเหล่านี้ รวมถึง เศรษฐกิจ การทหาร การเมือง สารสนเทศ และสังคมจิตวิทยา ขีดความสามารถเหล่านี้ คือ ขีดความสามารถทั้งสิ้นทั้งปวงที่มีอยู่ในรัฐชาตินั้น ซึ่งก็คือ องค์ประกอบของพลังอำนาจชาตินั้นเอง และได้กล่าวอย่างละเอียดไว้แล้วในบทที่ 1 ขอให้สังเกตว่า “ขีดความสามารถ” เป็นเสมือน “เครื่องมือ” หรือ “พาหะ” ที่จะนำไปสู่เป้าหมายต่อไป

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตอยู่ว่า องค์ประกอบของพลังอำนาจชาตินั้น สามารถเป็นไปได้ทั้งทางบวกและทางลบ ทางบวก ก็คือ ข้อดี หรือข้อที่ส่งเสริมและเกื้อกูล ส่วนทางลบ ก็คือ ข้อเสีย หรือข้อจำกัด นักยุทธศาสตร์จะประเมินค่าทางเลือกของตนทุกทางเลือก และเลือกหาทางเลือกที่ดีที่สุดขึ้นเพื่อให้บรรลุจุดหมายปลายทาง หากเห็นว่าทางเลือกนั้นยังมีจุดอ่อนก็ต้องประดิษฐ์ “วิธีการ” (Methods) ขึ้นเพื่อเสริมแต่ง หรือเพื่อเป็นหลักประกันที่จะให้บรรลุจุดหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ วิธีการต่างๆ ที่ประดิษฐ์ขึ้นนั้นจะปรากฏอยู่ในนโยบายแห่งชาติ โครงการ และพันธกรณีต่างๆ และอาจกำหนดขึ้นทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายปลายทางแห่งชาติอย่างดีที่สุดนั่นเอง⁴³

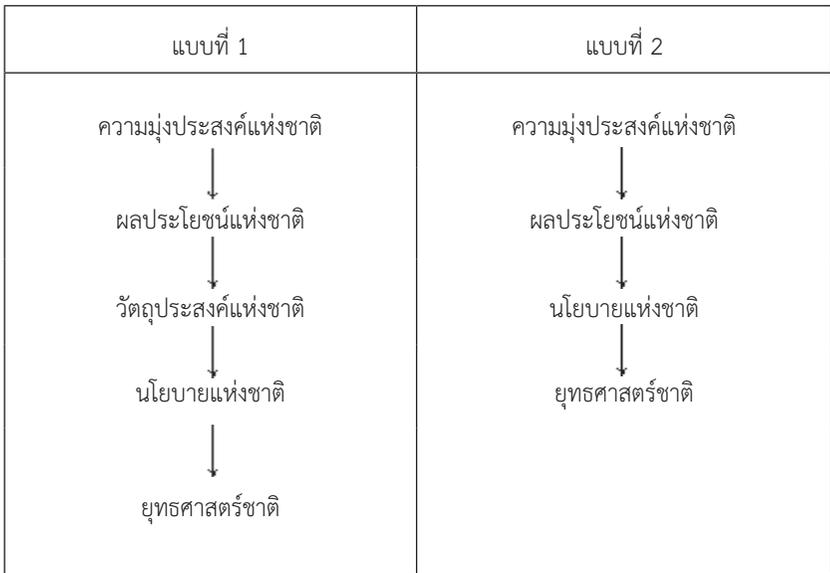


ภาพที่ 5-1 การกำหนดรูปแบบยุทธศาสตร์

ที่มา : พจน พงศ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 139.

เมื่อพิจารณากรรมวิธีโดยตลอด จะเห็นได้ว่า นักยุทธศาสตร์ได้รับอิทธิพลต่างๆ จากสิ่งที่เราเรียกว่า “แรงผลักดัน” (Forces) ในรูปแบบต่างๆ กัน เช่น ทางสังคมจิตวิทยา การจัดหน่วยงาน อุดมการณ์ และทางเทคโนโลยี เป็นต้น รูปแบบของแรงผลักดันนั้นอาจเกิดขึ้นจากภายในประเทศและภายนอกหรือต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม นักยุทธศาสตร์ยังจะต้องมีความระมัดระวังเป็นพิเศษในเรื่องทิศทางของแรงผลักดันเหล่านั้นที่จะเคลื่อนที่เข้ามา รวมทั้งวิธีที่เข้ามาด้วย การเคลื่อนที่เข้ามานี้อาจเป็นผลกระทบต่อจุดหมายปลายทางแห่งชาติ ขีดความสามารถของชาติ หรือวิธีการต่างๆ ที่ประดิษฐ์ขึ้น เพื่อสนับสนุนขีดความสามารถของชาติ เราอาจเรียกทิศทางของแรงผลักดันเหล่านี้ว่า “แนวโน้ม”(Trend) นอกจากนั้นแล้ว นักยุทธศาสตร์ยังอาจได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของตนเองในเรื่องเกี่ยวกับ “ภัยคุกคาม” (Threats) ซึ่งภัยคุกคามนี้ โดยปกติจะปรากฏในรูปของการปฏิบัติการต่างๆ หรือการเข้าไปปฏิบัติการยุ่งเกี่ยวกับรัฐอื่น ซึ่งขัดแย้งกับจุดหมายปลายทางของเรา

กล่าวโดยสรุป พี่ระลึกไว้ว่า รูปแบบของยุทธศาสตร์ คือ กรรมวิธีในการแก้ปัญหาอย่างง่าย ๆ นั่นเอง ดังนั้น นักยุทธศาสตร์ หรือนักศึกษายุทธศาสตร์ควรริเริ่มกำหนดรูปแบบยุทธศาสตร์อย่างง่าย ๆ ขึ้น และสร้างรูปแบบให้ตรงกับระดับของความต้องการหรือความปรารถนาของตน รวมทั้งเสริมแต่งให้มีคุณค่ายิ่งขึ้น หากเรายอมรับการกำหนดรูปแบบยุทธศาสตร์ (ภาพที่ 5-1) ข้างต้นเป็นพื้นฐานในการพิจารณาถึงโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติที่ถูกต้องและเหมาะสมกับความปรารถนาของคนในชาติเป็นส่วนรวม เราก็อาจกำหนดโครงสร้างยุทธศาสตร์ชาติขึ้นได้ 2 แบบตามภาพที่ 5-2⁴⁴



ภาพที่ 5-2 โครงสร้างการกำหนดยุทธศาสตร์
ที่มา : พจน์ พงศ์สุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 140.

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของทั้งสองแบบนี้ขึ้นอยู่กับว่า ในแบบที่ 1 ได้กำหนดให้มีวัตถุประสงค์แห่งชาติเป็นเป้าหมายรองจากผลประโยชน์แห่งชาติไว้ ส่วนในแบบที่ 2 นั้น ไม่ได้กำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติไว้ คือ จากผลประโยชน์แห่งชาติก็ตรงมายังนโยบายแห่งชาติ โดยถือเอาผลประโยชน์แห่งชาติเป็นเป้าหมายโดยตรง

แนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาตินั้น จะกำหนดขึ้นให้แน่ชัดลงไปไม่ได้ง่ายนัก เพราะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องอยู่มากมายด้วยกัน แม้จะมีหลักทั่วไปไว้ว่า ผลประโยชน์แห่งชาตินั้น เป็นสิ่งที่ผู้นำในคณะรัฐบาลที่กำลังบริหารประเทศ อยู่ในขณะนั้นจะเป็นผู้กำหนดขึ้นก็ตาม แต่ก็ไม่เคยปรากฏว่ามีรัฐบาลประเทศใดๆ ในโลกทั้งในอดีตและปัจจุบันกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติตนออกมาโดยแน่นอน หรือตรงไปตรงมา แต่เราก็อาจพิจารณาได้จากนโยบาย หรือการตัดสินใจของรัฐบาลนั้นๆ เป็นเรื่องๆ ไปนอกจากนั้น ถ้าหากจะวิเคราะห์กันจริงๆ ถึงผลประโยชน์แห่งชาติใดแล้ว ก็มักจะอาศัยปัจจัยหรือข้อมูลจากการวางแผนการใช้งบประมาณของประเทศนั้นๆ ซึ่งจะมองให้เห็นความสำคัญ หรือการเน้นหนักถึงการใช้จ่ายและทรัพยากรเพื่อให้บริการถึงเป้าหมายที่ต้องการ และจะเป็นทางให้เราทราบถึงผลประโยชน์แห่งชาติ และลำดับความเร่งด่วนของผลประโยชน์แห่งชาตินั้นๆ ได้

ในการศึกษาเรื่องผลประโยชน์แห่งชาตินี้ สถาบันที่มีชื่อเสียงทางทหารของสหรัฐอเมริกา คือ โรงเรียนเสนาธิการทหารบกของสหรัฐอเมริกา ได้พิจารณาแบ่งผลประโยชน์แห่งชาติออกเป็น 2 ระดับ คือ ในลักษณะของผลประโยชน์ ซึ่งมีความยั่งยืนโดยธรรมชาติ และเป็นที่ยอมรับของประชาชนของกลุ่มการเมืองต่างๆ กัน เช่น ผลประโยชน์แห่งชาติในการมีเสรีทางทะเล เป็นต้น และในลักษณะของผลประโยชน์ตามแนวคิดของกลุ่มการเมืองระดับสูงของชาติภายใต้การพิจารณาอย่างพิถีพิถัน⁴⁵

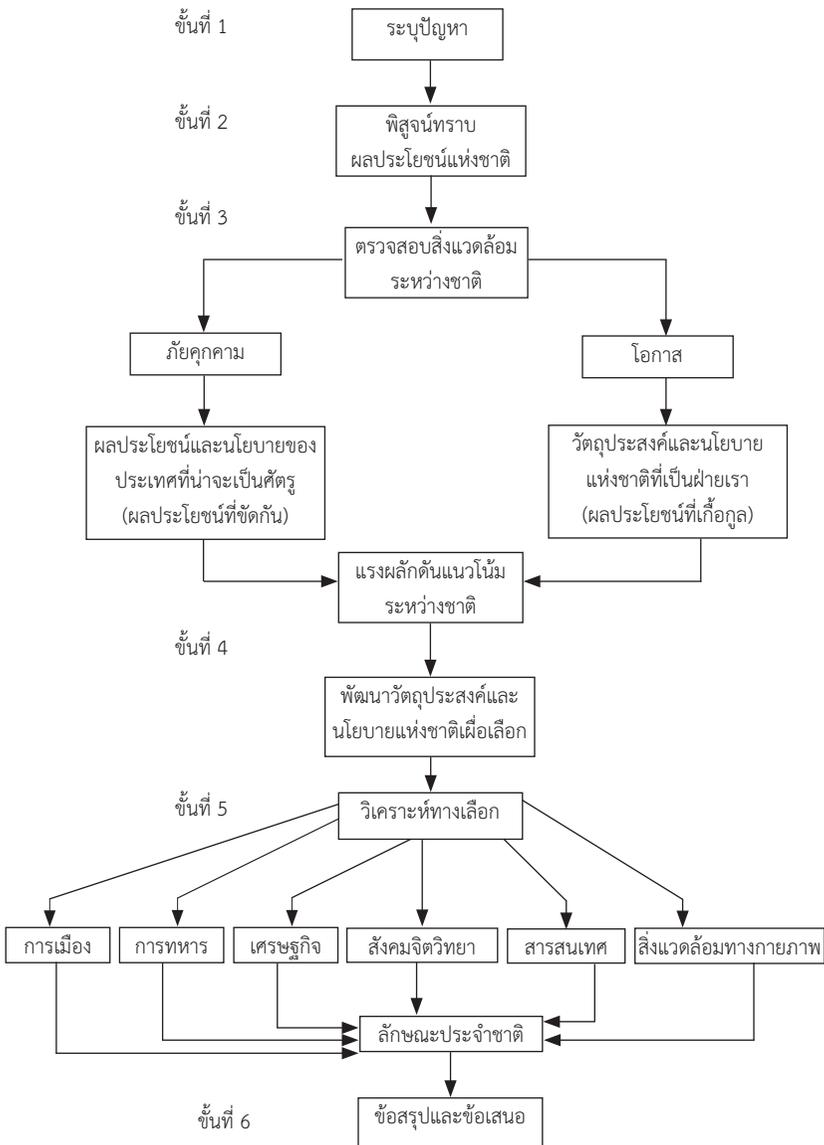
อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์แห่งชาติทั้ง 2 ระดับ หรือ 2 ลักษณะนี้ ก็อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ถ้าหากสิ่งแวดล้อมเกิดเปลี่ยนแปลง สำหรับในลักษณะที่สองนั้น เป็นผลประโยชน์ของผลผลิตของหัวหน้ากลุ่มการเมือง ซึ่งอาจมาในรูปของ “จุดประสงค์” หรือ “นโยบายของพรรคการเมือง” ซึ่งถ้าหากกลุ่มการเมือง หรือพรรคการเมืองนั้นมีโอกาสได้เป็นรัฐบาล ก็อาจพัฒนาเป็นผลประโยชน์แห่งชาติ ซึ่งเป็นเป้าหมายของพรรคนั้นที่ต้องการจะบรรลุถึง โดยมีหนทางปฏิบัติ หรือนโยบาย

ของพรรคเป็นมาตรการควบคุม และเมื่อเป็นเช่นนั้น ก็ไม่มีความจำเป็นจะต้องไปกำหนดวัตถุประสงค์ให้เสียเวลา คือ เมื่อผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้น (จากพรรคการเมืองที่เป็นคณะรัฐบาล) ชัดเจนแล้ว ก็สามารถวิเคราะห์หาทางเลือกที่ดีที่สุด หรือหนทางปฏิบัติที่ดีที่สุด เพื่อกำหนดนโยบายแห่งชาติ หรือที่มักเรียกกันว่า “การประเมินยุทธศาสตร์ชาติ” นั้นเอง

4. การประเมินยุทธศาสตร์ชาติ

การประเมินยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategic Appraisal) เป็นกรรมวิธีในการแก้ปัญหาแบบหนึ่ง ทำนองเดียวกันกับการประมาณสถานการณ์ (Estimate of the Situation) ของการแก้ปัญหาทางทหาร แต่อาศัยการวิเคราะห์แนวคิดของการใช้พลังอำนาจแห่งชาติ ซึ่งเป็นเครื่องมือ หรือขีดความสามารถของชาติที่มีอยู่ และพิจารณาถึงการใช้ประโยชน์จากขีดความสามารถเหล่านั้นให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ชาติจะต้องเผชิญในอนาคต เพื่อความมั่นคงแห่งชาติอันเป็นเป้าหมายสำคัญที่ชาติจะต้องดำรงรักษาไว้ให้ได้นั้นเอง

อย่างไรก็ตาม การประเมินยุทธศาสตร์ชาติจำเป็นต้องดำเนินการวิเคราะห์ค่าของความเสียและประโยชน์ที่ได้รับ (Cost-Risk-Benefit) อันเกี่ยวกับพลังอำนาจแห่งชาติที่มีอยู่ รวมทั้งข้อจำกัด (Constraints) เกี่ยวกับการใช้พลังอำนาจเหล่านั้น ซึ่งมีปัจจัยจะต้องพิจารณาจากข่าวสารต่างๆ จำนวนมาก การดำเนินการวิเคราะห์ดังกล่าว เป็นกรรมวิธีที่มีความมุ่งหมายที่สำคัญ 3 ประการ คือ เพื่อพัฒนาและวิเคราะห์วัตถุประสงค์แห่งชาติเมื่อเลือก (Alternative National Objectives) เพื่อพัฒนา และ/หรือกำหนดทางเลือกนโยบายที่น่าจะเป็นไปได้ของชาติ และเพื่อวิเคราะห์ขีดความสามารถของชาติอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์แห่งชาตินั้น⁴⁶



ภาพที่ 5-3 การประเมินยุทธศาสตร์ชาติ

ที่มา : พจน์ พงศ์สุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 142.

การประเมินยุทธศาสตร์ชาติ มีขั้นตอนทั่วไป 6 ขั้นตอน ดังนี้

ก. ขั้นที่ 1 : ระบุปัญหา (Problem Statement)

การระบุปัญหานั้นว่าเป็นกุญแจสำคัญที่มุ่งไปสู่ขอบเขตของการวิเคราะห์ การระบุปัญหาจะเป็นการชี้ให้เห็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้ผู้วิเคราะห์ เสนอแนะถึงนโยบายแห่งชาติที่ควรจะเป็นหรือต้องการให้ผู้วิเคราะห์กำหนดขีดความสามารถของชาติ เพื่อบรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ หรือต้องการให้ผู้วิเคราะห์เสนอแนะเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์แห่งชาติที่ควรจะเป็น โดยสอดคล้องกับขีดความสามารถของชาติที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม ผู้วิเคราะห์พึงระลึกไว้ว่า การระบุปัญหาในขั้นนี้ จะเน้นในเรื่องการวิเคราะห์ขีดความสามารถเปรียบเทียบของชาติหนึ่งกับชาติอื่นๆ ในสถานการณ์ที่เผชิญอยู่

ข. ขั้นที่ 2 : พิสูจน์ทราบผลประโยชน์แห่งชาติ (Identify National Interests)

เมื่อได้ระบุปัญหาในขั้นที่ 1 จนเป็นที่แน่ชัดแล้ว ผู้วิเคราะห์จะต้อง พิสูจน์ทราบผลประโยชน์แห่งชาติต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อปัญหา กล่าวคือ พิสูจน์ทราบ ผลประโยชน์ และวัตถุประสงค์แห่งชาติที่อาจขัดแย้ง หรือส่งเสริมขีดความสามารถของชาติตนอย่างไร ผู้วิเคราะห์ต้องระลึกไว้เสมอว่า ผลประโยชน์แห่งชาติอื่นอาจเป็นผลเนื่องมาจากทางประวัติศาสตร์ การปฏิบัติใดๆ ของคณะรัฐบาล หรือการแสดง ประชามติออกมาก็ได้ ผลประโยชน์แห่งชาติเหล่านั้น ย่อมหมายรวมถึงองค์ประกอบ ต่างๆ ที่ชาติมีการแสดงประชามติออกมาก็ได้ ผลประโยชน์แห่งชาติเหล่านั้น ย่อมหมายรวมถึงองค์ประกอบต่างๆ ที่ชาติมีความเกี่ยวข้องอยู่ และข้อได้เปรียบ ของชาตินั้น และอย่างน้อยที่สุด ก็ต้องพิสูจน์ทราบถึงความมุ่งประสงค์ชาตินั้น เป็นการเปรียบเทียบด้วย

ในการพิจารณาผลประโยชน์แห่งชาติที่เปลี่ยนแปลงไปของผู้นำ ทางการเมืองที่กำหนดขึ้นนั้น ผู้วิเคราะห์ต้องพิจารณาความสำคัญของแต่ละ ผลประโยชน์ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย ผลประโยชน์อะไรที่พิจารณาได้ว่าเป็นผลประโยชน์ สำคัญในปัจจุบัน และมีมากน้อยเพียงไร จะต้องพิจารณาอย่างพินิจพิเคราะห์ เพราะ

อาจมีการเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญ หรือมีข้อจำกัดใหม่ๆ เกิดขึ้นตามสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ตัวอย่างเช่น ในปัจจุบันนี้ ผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาในตะวันออกกลาง ย่อมมีความสำคัญเพิ่มขึ้นทุกขณะ ในขณะที่ความเกี่วพันของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคอื่น เช่น ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีความสำคัญลดน้อยลงไป เป็นต้น

ในการวิเคราะห์ขั้นที่ 2 นี้ อาจมีปัจจัยบางประการที่จะต้องนำมาพิจารณาในการระบุปัญหาเพื่อจำกัดขอบเขตของการวิเคราะห์และอาจมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดสมมติฐานขึ้นตามสถานการณ์และแนวโน้มในปัจจุบัน สมมติฐานที่น่าจะกำหนดขึ้นสำหรับการวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์นั้น อาจได้แก่

- 1) รูปแบบของรัฐบาล จะต้องไม่เปลี่ยนแปลงในห้วงระยะเวลาของการวิเคราะห์
- 2) พลังอำนาจภายนอก จะยังคงให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ก่อความไม่สงบอย่างต่อเนื่อง
- 3) ระบบความมั่นคงร่วมกัน จะยังคงเป็นผลในห้วงเวลาของการวิเคราะห์ อย่างไรก็ตาม การกำหนดสมมติฐานนั้น ต้องมีลักษณะของความสมจริง ความมีเหตุผล และความเกี่ยวข้องกับการระบุปัญหาในขั้นที่ 1 และสอดคล้องกับผลประโยชน์ที่พิสูจน์ทราบแล้ว ซึ่งจะเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ของขั้นต่อไป และสมมติฐานนี้ ต้องไม่เป็นข้อจำกัดในการที่จะแก้ปัญหาต่อไปด้วย

ในขั้นที่ 2 นี้เอง หลังจากได้ดำเนินขั้นตอน คือ กำหนดสมมติฐานขึ้นแล้ว ก็อาจจะระบุปัญหาขึ้นอีกครั้งหนึ่ง (Redefine Problem) ทั้งนี้ ก็เพื่อความกระชับชัดในการวิเคราะห์ต่อไป

ค. ขั้นที่ 3 : ตรวจสอบสิ่งแวดล้อมระหว่างชาติ (Examine International Environment)

การดำเนินในขั้นนี้นับว่ามีความสำคัญ คือ การนำเอาผลประโยชน์ที่พิสูจน์ทราบแล้วในขั้นที่ 2 มาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง เพื่อหาความสัมพันธ์ของ

ผลประโยชน์เหล่านั้น ภายใต้สิ่งแวดล้อมระหว่างชาติ การตรวจสอบดังกล่าวจะเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์ 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

1) **ผลประโยชน์ที่ขัดกัน (Conflicting Interests)** ผลประโยชน์ในลักษณะนี้จะเป็นอุปสรรคในการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายแห่งชาติ หรือวัตถุประสงค์แห่งชาติเป็นส่วนรวม ซึ่งอาจเรียกว่าเป็น “ภัยคุกคาม” (Threats) ก็ได้ ผลประโยชน์ในลักษณะนี้ อาจเกิดขึ้นได้แม้ในประเทศที่เป็นมิตร หรือฝ่ายเดียวกันก็ตาม ซึ่งจะเกิดเป็นอุปสรรคต่อการกำหนดวัตถุประสงค์ หรือกำหนดนโยบายแห่งชาติได้ในกรณีนี้ นักยุทธศาสตร์จำเป็นต้องวิเคราะห์ผลประโยชน์และนโยบายแห่งชาติที่น่าจะเป็นศัตรูของชาติตน เพื่อทราบกำลังและแนวโน้มของภัยคุกคามเหล่านั้น

2) **ผลประโยชน์ที่เกื้อกูล (Complimentary Interests)** ผลประโยชน์ในลักษณะนี้ เป็นลักษณะที่มีผลเกื้อกูล หรือส่งเสริมขีดความสามารถของชาติเพื่อบรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ผลประโยชน์เหล่านี้เองจะเป็นผลกระทบในด้านดี หรือด้านสนับสนุนผลประโยชน์แห่งชาติตน ซึ่งเรียกกันว่า “โอกาส” (Opportunities) ในการวิเคราะห์ “โอกาส” นี้ จำเป็นต้องวิเคราะห์วัตถุประสงค์ และนโยบายของมิตรประเทศ เพื่อจะได้ทราบกำลัง และแนวโน้มของโอกาสที่จะเกิดขึ้นด้วย กล่าวโดยสรุป สำหรับการวิเคราะห์ขั้นที่ 3 เป้าหมายของการวิเคราะห์ ได้แก่ “ภัยคุกคาม” และ “โอกาส” เพื่อพิสูจน์ทราบถึงกำลังและแนวโน้มระหว่างชาติไม่ว่าจะเป็นทั้งทางบวก (เกื้อกูล) และทางลบ (ขัดกัน) ก็ตาม ซึ่งมีปัจจัยในการพิจารณาต่างๆ มากมายด้วยกัน เช่น ปัจจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สังคมจิตวิทยา การจัดองค์การระหว่างประเทศ อุดมการณ์ เป็นต้น สุดท้ายของการวิเคราะห์ขั้นที่ 3 หากจำเป็นอาจต้องมีการทบทวนการระบุปัญหาขั้นที่ 1 กล่าวคือ ในระหว่างการวิเคราะห์ขั้นที่ 3 นี้ ผู้วิเคราะห์อาจพิจารณาปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ และผลกระทบเช่นนั้นอาจสะท้อนถึงตัวปัญหาภายหลังจากการพิจารณาทบทวนการระบุปัญหาแล้ว อาจกำหนดปัญหาขึ้นใหม่เพื่อให้เข้ากับแนวคิดของผู้วิเคราะห์ต่อไป

ง. ขั้นที่ 4 : พัฒนาทางเลือกของวัตถุประสงค์หรือนโยบาย (Develop Alternative National Objectives or Policies Options)

การวิเคราะห์ในขั้นนี้ มุ่งสู่เป้าหมายแห่งชาติโดยตรง แม้ว่าเป้าหมายแห่งชาติจะเป็นลักษณะของการแสดงออกทางคุณภาพอันพึงปรารถนาก็ตามแต่ วัตถุประสงค์อาจกำหนดขึ้นโดยเฉพาะ และมักจะอยู่ในลักษณะของการแสดงออกทางจำนวนอยู่บ่อยๆ เพราะเหตุว่า ในลักษณะของวัตถุประสงค์นั้น เป็นจุดหมายปลายทางที่จะต้องทุ่มเทความพยายาม รวมทั้งการใช้ทรัพยากรทั้งปวง โดยการกำหนดหนทางปฏิบัติที่เหมาะสม เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์นั้น ทางเลือกของยุทธศาสตร์ ก็คือ หนทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์นั่นเอง

ความมุ่งหมายของการวิเคราะห์ขั้นนี้ ก็เพื่อจะพัฒนาทางเลือกทั้งสิ้นอย่างเต็มที่ ซึ่งทุกทางเลือกจะต้องเป็นสิ่งที่น่าจะปฏิบัติได้ในสภาพการณ์ระหว่างประเทศ และถ้าเป็นผลสำเร็จก็จะทำให้ผลประโยชน์ที่เกื้อกูลมีค่าสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกัน ก็จะเป็นการลดผลประโยชน์ที่ขัดกัน (ในขั้นที่ 3) ด้วยทางเลือกเหล่านี้จะต้องระบุให้แน่ชัด และมีลักษณะสรุปย่อให้อยู่ในรูปของนโยบาย รวมทั้งอำนาจการในการปฏิบัติการหรือจัดให้มีโครงการ (Programs) เพื่อเป็นการขยายผลการปฏิบัติขึ้น

ในการพัฒนาย่านหรือขอบเขตของทางเลือก ผู้วิเคราะห์มักจะพิจารณาหนทางปฏิบัติต่างๆ ดังนี้

- 1) ดำรงรักษาสภาพเดิม
- 2) ยกเลิกหรือลี้มเลิกสถานภาพเดิม
- 3) ประนีประนอมในข้อ 1) และ 2) ซึ่งผู้ประนีประนอมจะต้องแสดง

วิธีการแก้ปัญหา และในขณะเดียวกัน ก็จะต้องหาวิธีการยอมรับวิถีทางการเมืองที่จะเกิดขึ้นต่อปัญหานี้

ผู้พิจารณาทางเลือกมักจะกลายเป็นผู้ให้ข้อเสนอทางเลือกเสียเอง และผู้วิเคราะห์ควรจะเลี่ยงวิธีการเช่นนี้ ถ้าหากหาทางพิสูจน์ความมีเสรีของการเลือกไม่ได้ ผลที่สุดของการวิเคราะห์ก็จะมีค่าแต่เพียงเล็กน้อยสำหรับผู้มีหน้าที่ตัดสินใจเท่านั้น

ฉะนั้น ผู้วิเคราะห์จึงมีความรับผิดชอบของการวิเคราะห์ที่จะพัฒนาอย่างเต็มที่หรือต่อเนื่องต่อหนทางเลือกทั้งปวง แม้ว่าบางที่อาจต้องยอมรับในหลายสิ่งหลายอย่างรวมทั้งความแตกต่างของทางเลือกเหล่านั้น การวิเคราะห์ในขั้นต้นนี้เป็นกุญแจที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์ที่สำคัญในขั้นต่อไป ซึ่งต้องการตัดสินใจอย่างกว้างๆ การมองการณ์ไกล มีจินตนาการที่สูงส่ง และการสร้างสรรค์อันเหมาะสม

จ. ขั้นที่ 5 : วิเคราะห์ทางเลือก (โดยการอาศัยการใช้พลังอำนาจ)

ขั้นต่อไปในการวิเคราะห์ ก็คือ การประเมินพลังอำนาจแห่งชาติทุกองค์ประกอบ เพื่อกำหนดทางเลือกยุทธศาสตร์สำรองถ้าหากสามารถใช้พลังอำนาจที่มีอยู่ได้ ทางเลือกสำรองได้วางไว้เพื่อให้เหมาะกับองค์ประกอบของขีดความสามารถของชาติ ตามรูปการของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ

การประเมินพลังอำนาจย่อมมีอิทธิพลอย่างแรงกล้าต่อสถานที่และเวลา แผนการใช้พลังอำนาจแห่งชาติ และสิ่งแวดล้อมภายใน สิ่งแวดล้อมของสถานที่และเวลา จะช่วยกำหนดประโยชน์ของการใช้พลังอำนาจแห่งชาติโดยเฉพาะและความสามารถในการใช้พลังอำนาจแห่งชาติ เป็นระบบเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติหรือเพื่อปฏิบัติตามนโยบายที่เกี่ยวข้อง ความสามารถของชาติจะมีอิทธิพลต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แรงผลักดันและแนวโน้มจะชัดเจนขึ้นเมื่อต้องเผชิญกับพันธมิตร และรัฐบาลที่ให้ความร่วมมือ และในพื้นที่ซึ่งกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง การทหาร จะสามารถนำไปใช้ได้

แผนการใช้พลังอำนาจแห่งชาติย่อมช่วยเหลือในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ กำลังอำนาจซึ่งไม่สามารถใช้ได้ตามแผนหรือไม่มีแผนก็ไม่สามารถจะนำมาใช้ได้ ที่ใดที่กำลังอำนาจทางทหารและกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจพร้อมที่จะอำนวยให้ปรัชญาทางการเมือง สารสนเทศและสังคมจิตวิทยา ก็จะมีคามยุ่งยากในการใช้กำลังนอกประเทศ ฉะนั้น การประเมินพลังอำนาจต้องรวมถึงการพิจารณาปัญหา และโอกาสภายในที่มีอยู่ และข้อจำกัดในการใช้พลังอำนาจเพื่อเสริมผลประโยชน์แห่งชาติเหล่านั้น

ในขั้นนี้ควรประเมินค่าของความเสียหาย และประโยชน์ที่ได้รับในแต่ละหนทางเลือก และควรตอบปัญหาเหล่านี้ให้ได้ ดังนี้

1) ค่าของความเสียหายแต่ละหนทาง ในรูปของ

ก) ค่าการเมืองภายใน และการเมืองระหว่างประเทศ เช่น

การสนับสนุนของประชาชนพันธมิตรที่ลดค่านิยมลงไป

ข) ค่าทางสังคมในการจัดตั้งลำดับความเร่งด่วนทรัพยากรใหม่

รวมทั้งเงินและกำลังพล

ค) ภัยคุกคามที่เพิ่มขึ้น หรืออุปสรรคที่ขัดขวางผลประโยชน์

ทางทหาร และทางเศรษฐกิจ

2) ผลประโยชน์ที่ปรากฏขึ้นในแต่ละทางเลือกในรูปของผลประโยชน์

จริงๆ หรือสิ่งที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ หรือนโยบายปัจจุบัน มีอะไรบ้าง?

3) อะไรที่เกินดุล (Tradeoffs) ในรูปของค่า และ/หรือความเสี่ยง

สำหรับประโยชน์ที่ควรเกิดขึ้นจริงๆ

ในขั้นสุดท้ายของการวิเคราะห์ทางเลือกนี้ จะออกมาในรูปของ

“ลักษณะประจำชาติ” (National Style) ที่ปรากฏชัดขึ้นทุกๆ องค์ประกอบของพลังอำนาจแห่งชาติ

ฉ. ขั้นที่ 6 : สรุปและเสนอแนะ

หลังจากการประเมินค่าความเสียหาย และประโยชน์ที่ได้รับแต่ละทาง

เลือกในรูปของขีดความสามารถและข้อจำกัดของชาติแล้ว ผู้วิเคราะห์ต้องพิสูจน์

ทราบทางเลือกเหล่านั้นที่น่าจะยอมรับ และทางเลือกที่ไม่อาจยอมรับได้ในระหว่าง

การวิเคราะห์ ผู้วิเคราะห์ต้องชี้ให้เห็นปัจจัยที่เด่นชัดที่จะนำมาสู่ความสำเร็จ

ในแต่ละหนทางด้วย

ข้อเสนอแนะที่ควรเตรียมจัดเสนอให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจก็คือ

1) ลำดับของการเสนอทางเลือกที่ยอมรับได้ พร้อมด้วยเหตุผลประกอบ

2) ข้อเสนออื่นๆ ที่เห็นว่าเหมาะสม และ/หรือเรื่องราวที่เกี่ยวกับการ

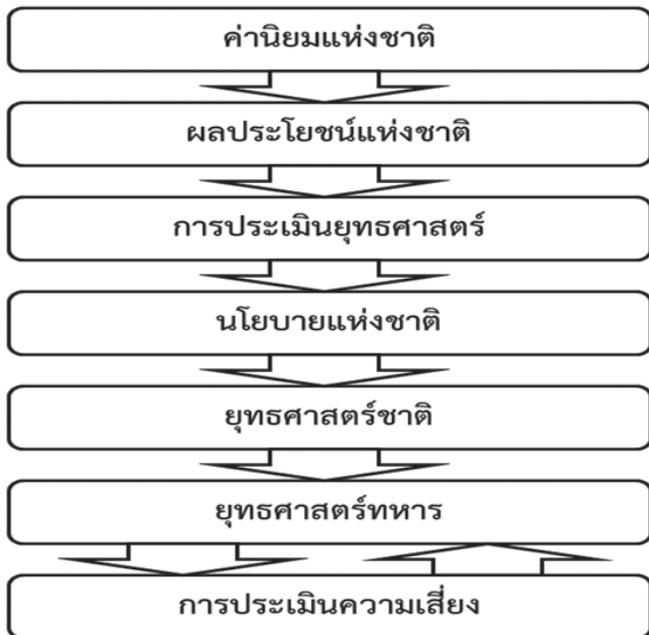
พิสูจน์ทราบ อันเป็นผลที่จะเกิดจากการวิเคราะห์⁴⁷

5. การศึกษาเฉพาะกรณี

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในหลักพื้นฐานของยุทธศาสตร์ดีขึ้น จึงได้นำเอาการศึกษาเฉพาะกรณี อันเกี่ยวกับการได้มาซึ่งยุทธศาสตร์ชาติของสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐประชาชนจีนมาพิจารณาและวิเคราะห์ เพื่อให้เกิดแนวคิดในการนำหลักพื้นฐานของยุทธศาสตร์ไปใช้ประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ถ้าหากเราเข้าใจในเรื่องความมุ่งประสงค์แห่งชาติเป็นพื้นฐานอย่างเหมาะสมแล้ว ต่อไปก็จะมีปัญหาในเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ และไม่ว่าจะเป็นพื้นที่สนใจใดๆ ก็ตาม ถ้าหากเราทราบความมุ่งประสงค์แห่งชาติเป็นที่แน่นอนแล้ว จุดประสงค์แห่งชาติและวัตถุประสงค์แห่งชาติในการปกป้องคุ้มครอง หรือให้บรรลุถึงผลประโยชน์แห่งชาติเหล่านั้นก็เขาสามารถที่จะอนุมานได้ไม่ยากนัก และเมื่อทราบผลประโยชน์แห่งชาติ จุดประสงค์ และวัตถุประสงค์แห่งชาติแล้ว ทางเลือกในการกำหนดยุทธศาสตร์ เพื่อให้บรรลุซึ่งผลประโยชน์ จุดประสงค์ และวัตถุประสงค์แห่งชาติ ก็สามารถกระทำได้ตามหลักการที่กำหนดให้

ก. การได้มาซึ่งยุทธศาสตร์ชาติของสหรัฐอเมริกา

ในขณะที่ยุทธศาสตร์เป็นทั้งศิลป์และศาสตร์ทำให้สามารถสร้างรูปแบบที่แน่นอนเพื่อสร้างความเข้าใจศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องโดยยังคงยึดถือหลักการที่แน่นอนและการประยุกต์ใช้กระบวนการคิดอย่างสร้างสรรค์และมีระเบียบวิธีได้ ดังนั้น นักยุทธศาสตร์จึงสามารถพัฒนายุทธศาสตร์ชาติโดยอาศัยขั้นตอนหรือระเบียบวิธีช่วยให้เกิดกระบวนการคิดเป็นกระบวนการตามขั้นตอนหลักๆ โดยเริ่มจากการพิจารณากำหนดค่านิยมแห่งชาติและผลประโยชน์แห่งชาติ เพื่อนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติอย่างมีประสิทธิภาพได้ ดังภาพที่ 5-4 ได้แสดงขั้นตอนการได้มาซึ่งยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งวิทยาลัยการทัพบกของสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาขึ้นเพื่อใช้สำหรับการพัฒนายุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติและยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนต่างๆ โดยยังคงเชื่อมโยงกับปัจจัยพื้นฐานของพลังอำนาจแห่งชาติ



ภาพที่ 5-4 ขั้นตอนการได้มาซึ่งยุทธศาสตร์ชาติของสหรัฐอเมริกา

ที่มา : Department of National Security and Strategy, Directive Course 2: War, National Policy & Strategy, Carlisle, PA: U.S. Army War College, 1997.

อย่างไรก็ตาม ระเบียบวิธีดังกล่าวนี้มิได้สูตรตายตัวที่ก่อให้เกิดยุทธศาสตร์ที่สมบูรณ์แบบแต่อย่างใด ระเบียบวิธีนี้เป็นแค่แนวทางที่ช่วยให้นักยุทธศาสตร์สามารถพิจารณาองค์ประกอบที่หลากหลายและประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์เท่านั้น ด้วยการพัฒนายุทธศาสตร์จะต้องสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะในเรื่องเวลา สถานที่ สภาพการณ์ และคุณลักษณะส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้อง แนวทางที่จะนำเสนอต่อไปนี้จะจึงเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ใช้สำหรับการพิจารณาความซับซ้อนของยุทธศาสตร์ และช่วยให้นักยุทธศาสตร์เกิดความหวังได้ว่า จะสามารถบรรลุปัจจัยเรื่องความสอดคล้อง ความต่อเนื่อง และได้ฉันทามติตามที่ผู้กำหนดนโยบายทางการเมืองต้องการในการพัฒนาและการดำเนินการอันเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ

1) ค่านิยมแห่งชาติ

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ได้มาจากการประเมินค่านิยมแห่งชาติ (National Values) ของประเทศ ณ จุดที่ดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมโลก ค่านิยมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา¹ ได้แสดงให้เห็นพื้นฐานด้านกฎหมาย ปรัชญา และศีลธรรมจรรยา เพื่อดำรงความต่อเนื่องของระบบของสหรัฐอเมริกา ค่านิยมเหล่านี้ จึงบ่งให้รู้ถึงความรู้สึกเกี่ยวกับความมุ่งประสงค์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ซึ่งสามารถพบได้ในเอกสารแห่งชาติ เช่น คำประกาศอิสรภาพ และรัฐธรรมนูญ ของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว ค่านิยมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา อาจถูกแสดงไว้ในคำแถลงของประธานาธิบดี เช่น ลัทธิมอนโร (Monroe Doctrine) และการประกาศเลิกทาส (Emancipation Proclamation) เป็นต้น เอกสารที่ แสดงยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา เป็นสิ่งพิสูจน์ทราบค่านิยม หรือความเชื่อหลัก (Core Values) ของชาวอเมริกัน ไม่ว่าจะเป็นการกระทำ การตอบสนอง และมติมหาชนของชาวอเมริกันในอดีต มักจะแสดงค่านิยมของ ชาวอเมริกันในขณะนั้น เนื่องจากค่านิยมสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามเวลาและ สถานการณ์ บางครั้งค่านิยมดังกล่าวอาจขัดแย้งกับผู้อื่น ถึงกระนั้น ค่านิยมแห่ง ชาติของสหรัฐอเมริกา ก็ยังคงเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาผลประโยชน์แห่งชาติ ของสหรัฐอเมริกาอยู่ต่อไป ดังนั้น นักยุทธศาสตร์จึงต้องตระหนักถึงความสำคัญของ ค่านิยมแห่งชาติอยู่เสมอ

2) ผลประโยชน์แห่งชาติ

ชาติต่างๆ ก็เช่นเดียวกับปัจเจกชน ต่างมีผลประโยชน์ของตนเอง ด้วยกันทั้งสิ้น ผลประโยชน์เหล่านี้ได้มาจากค่านิยมที่มีมาแต่กำเนิด และความปรารถนา ที่รับรู้ได้ ซึ่งจงใจให้พวกเขาเกิดการกระทำต่างๆ ขึ้น ผลประโยชน์แห่งชาติ เป็นความต้องการและความมุ่งมาดปรารถนาของชาติที่รับรู้ได้ในความสัมพันธ์กับ สภาพแวดล้อมระหว่างชาติ ผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาจะเป็นตัวกำหนด ความสัมพันธ์ของสหรัฐอเมริกากับประเทศอื่นๆ ในโลก ผลประโยชน์แห่งชาติ จึงเป็นศูนย์กลางของการกระทำของสหรัฐอเมริกา และเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนด

วัตถุประสงค์แห่งชาติ และกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ผลประโยชน์เหล่านี้ถูกแสดงไว้ในรูปแบบของเป้าหมายที่ต้องการ โดยข้อความของผลประโยชน์แห่งชาติเหล่านี้จะไม่เริ่มต้นด้วยคำกริยาหรือใช้คำขยายการกระทำ ตัวอย่างของการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ได้แก่

ใช้คำว่า “เอกราชของชาติและบูรณภาพแห่งดินแดน” (National independence and territorial integrity) แต่จะไม่ใช้คำว่า “พิทักษ์เอกราชของชาติและบูรณภาพแห่งดินแดน” (Protect national independence and territorial integrity)

ใช้คำว่า “ความอยู่รอดของอิสราเอลที่เป็นเอกราช” (The survival of an independent Israel) แต่จะไม่ใช้คำว่า “ป้องกันอิสราเอลจากการโจมตี” (Defend Israel from attack)

ใช้คำว่า “การปราศจากความขัดแย้งภายในภูมิภาค” (A region free of internal conflict) แต่จะไม่ใช้คำว่า “รับประกันการปราศจากความขัดแย้งภายในภูมิภาค” (Assure a region free of internal conflict)

ใช้คำว่า “การเข้าถึงวัตถุดิบ” (Access to raw materials) แต่จะไม่ใช้คำว่า “พิทักษ์แหล่งวัตถุดิบ” (Protect sources of raw materials)

ใช้คำว่า “การผ่านน่านน้ำสากลอย่างเสรี” (Unrestricted passage through international waters)⁴⁹ แต่จะไม่ใช้คำว่า “รักษาเส้นทางคมนาคมทางทะเล” (Secure sea lines of communications)

นักยุทธศาสตร์ในกลุ่มรัฐศาสตร์มักสนใจเกี่ยวกับการจำแนกประเภทเพื่อแสดงให้เห็นถึงประเภทหลักๆ ของผลประโยชน์ต่างๆ และประยุกต์ใช้ระดับของความรุนแรงเพื่อแสดงลำดับความเร่งด่วน (Priority) หรือภาวะวิกฤต (Criticality) ของผลประโยชน์ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ การใช้วิธีการหลายๆ อย่างผสมกันทำให้เกิดการแบ่งกลุ่มของผลประโยชน์แห่งชาติออกเป็น 4 ประเภท และมีระดับความเข้มข้นของผลประโยชน์แห่งชาติออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

ก) ประเภทของผลประโยชน์แห่งชาติ

การจำแนกประเภท (Categories) เป็นเครื่องมือช่วยในเรื่องการจัดเรียงผลประโยชน์ต่างๆ ให้เป็นระเบียบ แต่ให้พึงระลึกด้วยว่า การแตกรายละเอียดเป็นสิ่งที่ไม่เป็นไปตามธรรมชาติ และผลประโยชน์บางอย่างอาจทับซ้อนหรืออยู่ในหลายๆ ประเภทก็ได้ ฉะนั้น ในขณะที่ “การเข้าถึงแหล่งน้ำมันดิบในอ่าวเปอร์เซีย” (Access to Persian gulf oil) เป็นผลประโยชน์แห่งชาติอย่างหนึ่งของสหรัฐอเมริกา โดยจัดอยู่ในประเภทของ “ความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ” (Economic Well-being) แต่ผลประโยชน์แห่งชาติดังกล่าวนี้ ยังเชื่อมโยงไปสู่ผลประโยชน์แห่งชาติประเภทอื่นๆ ด้วย เช่น “การส่งเสริมค่านิยม” (Promotion of Values) โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของค่านิยมการค้าเสรีของสหรัฐอเมริกาด้วย เป็นต้น ผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาตามการจำแนกประเภทของวิทยาลัยการทัพบกของสหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

(1) การป้องกันมาตุภูมิ (Defense of the Homeland) หมายถึง การพิทักษ์ต่อการโจมตีใดๆ ต่อดินแดนและประชาชนของชาติ เพื่อรับประกันในเรื่องความอยู่รอดต่อค่านิยมมูลฐานและการไม่เปลี่ยนแปลงระบบทางการเมืองโดยทั่วไปแล้ว ผลประโยชน์แห่งชาติประเภทนี้เป็นประเภทของความมั่นคงทางกายภาพ

(2) ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (Economic Prosperity) หมายถึง การได้มาซึ่งสภาพการณ์ต่างๆ ในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่จะรับประกันในเรื่องความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของชาติ

(3) การส่งเสริมค่านิยม (Promotion of Values) หมายถึง การดำรงความชอบธรรม หรือการขยายค่านิยมมูลฐานแห่งชาติให้ได้รับการยอมรับในระดับสากล เช่น การค้าเสรี (Free Trade) สิทธิมนุษยชน (Human Rights) และประชาธิปไตย (Democracy) เป็นต้น

(4) ระเบียบโลกที่เป็นประโยชน์ (Favorable World Order) หมายถึง เป้าหมายที่ต้องการใดๆ ที่ส่งเสริมต่อสภาพการณ์ที่เกื้อกูลต่อค่านิยมและความมุ่งประสงค์มูลฐานแห่งชาติ เช่น ความมีเสถียรภาพ และรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตย เป็นต้น⁵⁰

ข) ระดับความเข้มข้นของผลประโยชน์แห่งชาติ

ระดับความเข้มข้นของผลประโยชน์แห่งชาติ (Intensity of Interests) เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ใช้กำหนดลำดับความเร่งด่วนหรือภาวะวิกฤตของผลประโยชน์ต่างๆ อย่างไรก็ตาม ให้พึงตระหนักว่า หากปราศจากการจัดลำดับความเร่งด่วนแล้ว ก็อาจเป็นไปได้ที่จะจับคู่วัตถุประสงค์ซึ่งเป็นจุดหมายไม่เหมาะสมกับทรัพยากรที่เป็นเครื่องมือ การจัดระดับความเข้มข้นให้กับผลประโยชน์แห่งชาติสามารถใช้เป็นคำตอบของปัญหาเหล่านี้ได้ว่า หากมีอะไรเกิดขึ้น เราได้ตระหนักถึงผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ในปัจจุบัน วิทยาลัยการทัพบกของสหรัฐอเมริกาได้แบ่งระดับความเข้มข้นของผลประโยชน์แห่งชาติออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

(1) **ระดับจำเป็น (Vital)** หมายถึง ถ้าไม่สมบูรณ์ จะมีผลกระทบตามมาต่อผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่งทันที

(2) **ระดับสำคัญ (Important)** หมายถึง ถ้าไม่สมบูรณ์ จะส่งผลให้เกิดความเสียหายซึ่งจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่งต่อไป

(3) **ระดับข้างเคียง (Peripheral)** หมายถึง ถ้าไม่สมบูรณ์ จะส่งผลให้เกิดความเสียหาย แต่ไม่น่าที่จะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่งต่อไป¹

แนวคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่ง (Vital National Interests) มีความเกี่ยวพันกับการเมืองระหว่างประเทศ และเป็นคำที่มักจะมีความหมายแยกเป็นสองลักษณะ คือ ลักษณะแรก ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่ง คือ ผลประโยชน์ที่ชาตินั้นๆ ไม่ต้องการต่อรอง เช่น ในเรื่องอาณาเขตของประเทศ จะไม่ยอมเสียดินแดนแม้เพียงส่วนหนึ่งส่วนใดทั้งสิ้น ลักษณะที่สอง ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่ง คือ สิ่งที่ทำให้ชาตินั้นๆ ต้องทำสงครามถ้าจะต้องสูญเสียมันไป เช่น ถ้ามีใครเข้ามายึดแผ่นดินของเรา ไม่เพียงแต่เราจะปฏิเสธการเจรจาต่อรองเท่านั้น แต่เราจะต่อสู้เพื่อให้ได้มันกลับคืนมาด้วย ตามปกติแล้ว ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งมีความสัมพันธ์ทั้งภายในประเทศ การเมืองระหว่างประเทศ หากระบบนานาชาติไม่มีกลไกพอเพียงที่จะแก้ปัญหาหรือบังคับให้เกิดความสงบเรียบร้อยระหว่างชาติต่างๆ เมื่อผลประโยชน์สำคัญของแต่ละชาติขัดกันแล้ว พวกเขาก็ไม่ต้องการทิ้งกลไกที่ทำให้เกิดหรือที่บังคับ

ให้เกิดการต่อรอยต่อๆ ชาติต่างๆ ย่อมพอใจที่จะดำรงการควบคุมสูงสุดต่อผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญยิ่งนั้นไว้ รวมถึงการใช้กำลังทหารเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์เหล่านั้นด้วย สำหรับการกำหนดผลประโยชน์ในระดับข้างเคียงนั้น มีได้หมายความว่าไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงผลประโยชน์แห่งชาติที่เกี่ยวข้อง แต่เป็นการกำหนดมุมมองที่เกี่ยวข้องกับความสำคัญของผลประโยชน์ที่มีความสัมพันธ์กับความเจริญรุ่งเรืองของชาติ เนื่องจากกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาลอาจใช้แบบจำลองที่แตกต่างกันได้ เอกสารยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติจึงควรระบุระดับความเข้มข้น 3 ระดับไว้ได้แก่ ระดับจำเป็น (Vital) ระดับสำคัญ (Important) และระดับมนุษยธรรม (Humanitarian) โดยระดับหลังสุดนี้ไม่จำเป็นต้องระบุลำดับความเร่งด่วนไว้ก็ได้

ค) กระบวนการประเมินยุทธศาสตร์

ภายหลังจากการจัดเรียงผลประโยชน์ต่างๆ แยกเป็นประเภทและระดับความเข้มข้นโดยใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือการประเมินยุทธศาสตร์ อันหมายถึง การตรวจสอบสภาพแวดล้อมทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อสืบหาแรงผลักดัน และแนวโน้มที่จะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ และพิจารณากำหนดผลลัพธ์ออกมาเป็นภัยคุกคาม และโอกาส ในการประเมินความสัมพันธ์ของภัยคุกคามภายนอกที่มีต่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงแห่งชาตินั้น วิทยาลัยการทัพบกของสหรัฐอเมริกาได้อาศัยหลักเกณฑ์ของแบล็กวิลล์ (Blackwell's Criteria) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่างๆ ที่มีผลต่อผลประโยชน์แห่งชาติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

- (1) ความเร่งด่วน (Immediacy) เมื่อพิจารณาในเรื่องของเวลา
- (2) ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ (Geographic Proximity)
- (3) ขนาดความสำคัญ (Magnitude)
- (4) มิติที่มีผลกระทบต่อผู้อื่น (Infectious Dimensions)
- (5) ความเชื่อมโยง (Connectivity) มีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายของ

เหตุการณ์จากภัยคุกคาม (สถานการณ์/เหตุการณ์) ต่อผลประโยชน์แห่งชาติหลัก มากน้อยเพียงใด⁵³

สิ่งที่สำคัญก็คือ ขั้นตอนนี้จะเกิดขึ้นภายหลังการจัดเรียงผลประโยชน์ต่างๆ แยกเป็นประเภทและระดับความเข้มข้นเรียบร้อยแล้ว ระดับความเข้มข้นของผลประโยชน์อย่างไรก็ตามอย่างหนึ่งควรได้รับการพิจารณาก่อนที่จะมีการวิเคราะห์ ในรายละเอียดเกี่ยวกับภัยคุกคามที่มีผลต่อผลประโยชน์นั้นๆ สิ่งที่มีความสำคัญยิ่งก็คือ ผลประโยชน์ไม่ควรจับคู่กับภัยคุกคามอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ ในกรณีที่รัฐบาล เริ่มต้นด้วยการประเมินภัยคุกคามก่อนการกำหนดแนวคิดที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ และระดับความเข้มข้นแล้ว ก็ย่อมเสี่ยงต่อการตอบสนองภัยคุกคามอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยอาศัยข้อผูกมัดและทรัพยากรหลักที่ปราศจากการเชื่อมโยงอย่างมีเหตุผลต่อ ภาวะวิกฤตของผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างสิ้นเชิง ดังนั้น การวิเคราะห์ ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งที่จะต้องเสียไปกับประโยชน์ที่จะได้รับอย่างมีเหตุผลไม่ควร ให้มีผลกระทบต่อระดับความเข้มข้นของผลประโยชน์ที่กำหนดขึ้น ทั้งนี้ แบล็กเวลล์ ได้ให้เหตุผลในประเด็นนี้ว่า สิ่งเหล่านี้ควรเป็นอิสระเชิงวิเคราะห์จากการใช้ดุลยพินิจ เกี่ยวกับผลประโยชน์ด้านความมั่นคงแห่งชาติว่ามีความสำคัญต่อสหรัฐอเมริกา มากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้ สหรัฐอเมริกาอาจเลือกปกป้องผลประโยชน์ในระดับ ข้างเคียงของตน เพราะผลประโยชน์ดังกล่าวไม่ได้เสียค่าใช้จ่ายอะไรมากมายก็ได้ หรือสหรัฐอเมริกาอาจไม่เลือกที่จะปกป้องผลประโยชน์ด้านความมั่นคงแห่งชาติของตน อย่างแข็งขัน เพราะสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินใจแล้วว่า ผลประโยชน์ดังกล่าวต้องเสีย ค่าใช้จ่ายมากเกินไปกับวิธีการที่หลากหลายก็ได้ แม้ว่าผลประโยชน์ดังกล่าวนี้จะยัง คงมีความสำคัญมากก็ตาม ทำให้บ่อยครั้งที่โลกได้เห็นสหรัฐอเมริกาเต็มใจที่จะจ่าย ให้กับสิ่งที่โลกเห็นว่าไม่จำเป็น อย่างไรก็ตาม การประเมินยุทธศาสตร์นี้ต้องเป็น อะไรที่มากกว่าการระบุรายการประเด็นปัญหาหรือความท้าทายต่างๆ หากแต่ การประเมินยุทธศาสตร์ต้องวิเคราะห์และอธิบายได้ว่าสิ่งไหนและด้วยวิธีการ อะไรที่จะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกา การประเมินนี้ ควรแสวงหาวิธีการพิสูจน์ทราบโอกาสและภัยคุกคามใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา เมื่อเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนี้ การประเมินยุทธศาสตร์ จะตรวจสอบนโยบายแห่งชาติและช่วยพิสูจน์ทราบข้อเสนอแนะที่จำเป็นต่อ การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างๆ ที่มีอยู่⁵⁴

กระบวนการประเมินยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา มีขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

(1) **ขั้นที่ 1** : การกำหนดผลประโยชน์ต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา

- จากการทำความเข้าใจค่านิยมแห่งชาติและสภาพแวดล้อมโลก
- โดยการจำแนกประเภทเป็น การป้องกันมาตุภูมิ ความเจริญรุ่งเรืองเรื่องทางเศรษฐกิจ ระเบียบโลกที่เป็นประโยชน์ และการส่งเสริมค่านิยมแห่งชาติ
- โดยการจัดระดับความเข้มข้นเป็น ระดับจำเป็น ระดับสำคัญ และระดับข้างเคียง

(2) **ขั้นที่ 2** : การพิสูจน์ทราบและการประเมินความท้าทายต่อผลประโยชน์ต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา

- แนวโน้มด้านกลาโหม (ภัยคุกคาม และโอกาส)
- แนวโน้มทางเศรษฐกิจ (ภัยคุกคาม และโอกาส)
- แนวโน้มด้านระเบียบโลก (ภัยคุกคาม และโอกาส)
- แนวโน้มด้านการส่งเสริมค่านิยม (ภัยคุกคาม และโอกาส)

(3) **ขั้นที่ 3** : การเปรียบเทียบกับยุทธศาสตร์ชาติของสหรัฐอเมริกา เป็นการทบทวนและวิเคราะห์ว่า การประเมินมีความสอดคล้องหรือแตกต่างจากยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติในปัจจุบันของสหรัฐอเมริกาหรือไม่ และแสดงผลหากไม่สอดคล้องกัน

(4) **ขั้นที่ 4** : การให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยอาศัยการประเมินนี้ การกำหนดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้กับนโยบายด้านการทูต ด้านเศรษฐกิจ และด้านการทหาร ซึ่งต้องปรับเปลี่ยนให้ทันสมัยทั้งในปัจจุบันและในอนาคต เพื่อปกป้องต่อภัยคุกคามและดำรงความได้เปรียบจากโอกาสต่างๆ ที่มีอยู่

ง) นโยบายแห่งชาติ

เพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ ผู้นำทางการเมืองระดับชาติจะเป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาตินโยบายแห่งชาติเป็นหนทางปฏิบัติหรือแถลงการณ์อย่างกว้างๆ ของแนวทางและวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลนำเอามาใช้ในระดับชาติเพื่อบรรลุซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ

นโยบายแห่งชาตินี้อาจพบได้จากเอกสารที่หลากหลาย สุนทรพจน์ แถลงนโยบาย และคำประกาศของรัฐบาลเนื่องในโอกาสที่เป็นทางการต่างๆ สำหรับสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นบุคคลสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างๆ ในระดับชาติ หลังจากนั้น ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติจะได้รับการกำหนดขึ้นโดยอาศัยนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติดังกล่าว⁵⁶

จ) ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ เป็นศิลปะและศาสตร์ของการใช้ปัจจัยพื้นฐานของพลังอำนาจแห่งชาติทั้งในยามสงบและยามสงครามเพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติอาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” หรือ “มหายุทธศาสตร์” วิทยาลัยการทัพบกของสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์นี้ไว้ว่า การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะใช้กระบวนการคิดเชิงยุทธศาสตร์โดยอาศัยหลักเกณฑ์จุดมุ่งหมาย วิธีการ และเครื่องมือเป็นฐาน แม้ว่าหน่วยงานอื่นๆ อาจใช้แบบจำลองที่แตกต่างกัน แต่ก็ถือได้ว่า แบบจำลองของวิทยาลัยการทัพบกของสหรัฐอเมริกานี้เป็นเครื่องมือเชิงประเมินที่มีประสิทธิภาพมากอย่างหนึ่งของสหรัฐอเมริกา⁵⁷

จะเห็นได้ว่า การบรรลุซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติได้ก็โดยอาศัยการใช้ปัจจัยพื้นฐานของพลังอำนาจแห่งชาติที่มีอยู่ ซึ่งปัจจัยพื้นฐานของพลังอำนาจแห่งชาติเหล่านี้มีอยู่อย่างหลากหลายทั้งที่เป็นตัวกำหนดตามธรรมชาติ และตัวกำหนดทางสังคม ซึ่งตัวกำหนดตามธรรมชาติ ประกอบด้วย สรรพสิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะของภูมิศาสตร์ ประชากร และทรัพยากรตามธรรมชาติ ในขณะที่ตัวกำหนดทางสังคม ประกอบด้วย สรรพสิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะของปัจจัยพื้นฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ การทหาร และสารสนเทศ และนักยุทธศาสตร์สามารถปรับใช้ได้โดยเฉพาะ ปัจจัยพื้นฐานของพลังอำนาจแห่งชาติ เป็นเครื่องมือพื้นฐานในระดับชาติ โดยได้มาจากทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่สำหรับใช้ในระดับยุทธศาสตร์

ยิ่งไปกว่านั้น คำว่า “ปัจจัยพื้นฐานของพลังอำนาจ” (Element of Power) มักถูกใช้สลับกันได้กับคำว่า “เครื่องมือของพลังอำนาจ” (Instrument of Power) โดยมักปรากฏอยู่ในเอกสารต่างๆ ของทางราชการอยู่เสมอ แต่ที่วิทยาลัยการทัพบก คำสองคำนี้มีความหมายที่แตกต่างกัน โดยคำว่า “เครื่องมือของพลังอำนาจ” เป็นองค์ประกอบย่อยของปัจจัยพื้นฐานของพลังอำนาจ⁵⁵ ตัวอย่างเช่น การแสดงกำลัง (Shows of Force) การปิดล้อม (Blockades) และการฝึกผสมเหล่า (Combined Training Exercises) เป็นเครื่องมือของปัจจัยพื้นฐานของกำลังอำนาจทางทหาร ฉะนั้น เครื่องมือของพลังอำนาจเป็นสิ่งที่มีความหลากหลายหรือเครื่องมือเชิงนโยบาย ซึ่งได้มาจากปัจจัยพื้นฐานของพลังอำนาจต่างๆ และใช้เป็นวิธีการ (ways) เพื่อใช้ทรัพยากรต่างๆ นั้นเอง อีกทั้งเครื่องมือของพลังอำนาจนี้ก็ไม่จำเป็นต้องถือกำเนิดมาจากปัจจัยพื้นฐานของพลังอำนาจเพียงด้านเดียว ตัวอย่างเช่น การแทรกแซงทางเศรษฐกิจ เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายอย่างหนึ่ง (เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของพลังอำนาจของรัฐ ซึ่งอย่างน้อยที่สุดก็ถือกำเนิดมาจากปัจจัยพื้นฐานของกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจและกำลังอำนาจทางทหาร ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ อย่างไรก็ตามหนึ่งนั้น สหรัฐอเมริกาอาจเลือกใช้ปัจจัยพื้นฐานของพลังอำนาจอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งหมด ใช้เพียงอย่างเดียวเพียงลำพัง หรือใช้ผสมผสานกับพลังอำนาจอื่นๆ ก็ได้ แต่โดยทั่วไปแล้วยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติจะใช้ปัจจัยพื้นฐานของพลังอำนาจที่รัฐมีอยู่ทั้งหมด

ปัจจัยพื้นฐานของพลังอำนาจทั้งหมดอาจถูกประยุกต์ใช้โดยทั่วไป ในขณะที่นักการทูตพยายามโน้มน้าวให้ชาติอื่นสนับสนุนต่อหนทางปฏิบัติอย่างหนึ่งหรือชาติอีกชาติหนึ่ง นักการทูตเหล่านี้อาจใช้ไม่แข็ง เช่น แสดงให้อีกชาติหนึ่งเห็นอย่างชัดเจนว่า ชาติของตนกำลังพิจารณาใช้อาวุธนิวเคลียร์เพื่อตอบโต้ต่ออีกชาติหนึ่งก็ได้ ในขณะที่กำลังอำนาจทางทหารอาจถูกนำมาใช้เพื่อรุกรานรัฐอีกรัฐหนึ่ง ใช้การแสดงกำลัง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับการฝึกเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับรัฐอีกรัฐหนึ่งก็ได้ ดังนั้น พลังอำนาจเหล่านี้จึงอาจถูกใช้เพื่อสร้างอิทธิพล สนับสนุน ช่มชู้

หรือบีบบังคับก็ได้ อย่างไรก็ตาม การประยุกต์ใช้ปัจจัยพื้นฐานของพลังอำนาจเฉพาะอย่าง อาจมีผลกระทบในเป้าหมายที่ต้องการของตนเองเท่านั้น หรือเกิดผลกระทบตามมา ในวงกว้างไปยังมิติอื่นๆ ก็ได้ ดังตัวอย่างข้างต้น การที่รัฐใดรัฐหนึ่งประกาศว่าตั้งใจ จะใช้อาวุธนิวเคลียร์กับอีกรัฐหนึ่ง ย่อมทำให้รัฐทั้งสองต้องยกระดับการเตือนภัย ขึ้นไปอยู่ในระดับสูงสุด การอภิปรายทางการเมืองเพื่อแสวงหาข้อตกลงร่วมกันก็จะ เกิดขึ้นตามมา ตลาดหุ้นจะได้รับผลกระทบ และก่อให้เกิดความเครียดกับพลเมืองของรัฐ รวมถึงเกิดความตื่นตระหนกไปทั่วโลก

ฉ) การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติโดยการใช้อะบบการคิดเชิงยุทธศาสตร์

- (1) กำหนดวัตถุประสงค์แห่งชาติ เป็น จุดมุ่งหมาย
- (2) ใช้แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ชาติ เป็น วิธีการ
- (3) ใช้ทรัพยากรของชาติ เป็น เครื่องมือ

ยุทธศาสตร์ ได้มาจากและต้องเป็นตัวสนับสนุนผลประโยชน์และ นโยบายแห่งชาติ จากจุดนี้ เริ่มจากการพิจารณาว่า มีวัตถุประสงค์ที่จะต้องบรรลุ อะไรบ้างเพื่อนำไปสู่การได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติต่อไป ฉะนั้น นักยุทธศาสตร์ จะเป็นผู้พิจารณาว่า จะใช้ปัจจัยพื้นฐานของพลังอำนาจต่างๆ ในสถานะที่เป็นเครื่องมือ ของพลังอำนาจเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดเหล่านั้นได้อย่างไร หลังจากนั้น นักยุทธศาสตร์ก็จะเริ่มคำนวณได้ว่า รัฐมีทรัพยากรเพียงพอ หรือสามารถหาให้พอ (กำลังคน ยุทธโศปกรณ์ เงิน เป็นต้น) เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดเหล่านั้น ได้หรือไม่ ในกรณีที่ว่าวัตถุประสงค์ไม่ได้นำไปสู่การได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติแล้ว หากแนวคิดทางยุทธศาสตร์ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ หรือขาดแคลนทรัพยากร ขาดแคลนจนไม่สามารถสนับสนุนต่อแนวคิดทางยุทธศาสตร์ได้แล้ว แบบจำลอง ทางยุทธศาสตร์ดังกล่าวย่อมไม่สมดุล แบบจำลองของยุทธศาสตร์ใดที่ไร้ซึ่ง ความสมดุลจะให้นักยุทธศาสตร์เหลือทางเลือกอยู่ 2 ทาง ก็คือ ประเมินค่าสมการ ที่กำหนดขึ้นใหม่ทั้งหมด หรือจะยอมรับความเสี่ยงบางอย่างจากการใช้ยุทธศาสตร์นั้น ดังนั้น สิ่งที่ทำหายนักยุทธศาสตร์ ก็คือ

(1) จะกำหนดวิธีการที่ดีที่สุดเพื่อขับเคลื่อนปัจจัยพื้นฐานของพลังอำนาจที่หลากหลาย โดยการเลือกเครื่องมือของพลังอำนาจเหล่านั้น หรือวิธีการซึ่งมีทั้งความเป็นไปได้และมีประสิทธิผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่

(2) จะรับประกันได้อย่างไรว่า ยุทธศาสตร์และปัจจัยพื้นฐานของพลังอำนาจทั้งหมด ต่างให้การสนับสนุน สอดคล้อง และร่วมมือกันได้ หรืออย่างน้อยที่สุดก็ไม่ทำงานโดยมีจุดประสงค์ที่ขัดแย้งกันเอง⁵⁹

ช) ยุทธศาสตร์ทหาร

ยุทธศาสตร์ทหารแห่งชาติ เป็นศิลป์และศาสตร์ของการใช้กองทัพของชาติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายแห่งชาติ โดยการประยุกต์ใช้กำลังหรือคุกคามด้วยการใช้กำลัง ยุทธศาสตร์ทหารแห่งชาตินี้ ได้มาจากนโยบายแห่งชาติและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติตามลำดับ ด้วยเหตุนี้ ยุทธศาสตร์ทหารจึงเป็นสิ่งที่มีความหมายในบริบททางการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น หรือเหมือนกับที่เคลาเชวิทซ์ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า “สงครามคือการดำเนินการเมืองต่อไปโดยวิธีอื่น” ดังนั้น สงครามและยุทธศาสตร์ทหารจะต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ ฉะนั้น ยุทธศาสตร์ทหารทั้งหมดจะใช้กระบวนการคิดเชิงยุทธศาสตร์โดยอาศัยหลักเกณฑ์ว่าด้วยจุดมุ่งหมาย วิธีการ และเครื่องมือที่ตนเองนโยบายแห่งชาติ วัตถุประสงค์ และแนวทางของยุทธศาสตร์ ต้องอยู่ในรูปแบบของข้อความที่กระชับ ชัดเจน และบรรลุวัตถุประสงค์ทางทหารได้ ทั้งนี้วัตถุประสงค์ทางทหารเป็นตัวกำหนดว่า การใช้ปัจจัยพื้นฐานของกำลังอำนาจทางทหารเพื่อบรรลุอะไรบางอย่างไว้ก็ตาม หลักเกณฑ์ทั่วไปของการกำหนดวัตถุประสงค์ทางทหารควรมีลักษณะดังนี้

(1) มีความเหมาะสม ความชัดเจน ขอบเขตที่จำกัด และสามารถบรรลุได้ (สามารถทดสอบได้โดยการถามตัวเองว่า หากท่านเป็นผู้บัญชาการ ท่านจะต้องทำอะไรให้สำเร็จและเป็นไปตามที่ผู้นำทางการเมืองในระดับชาติต้องการได้)

(2) สามารถได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติตามนโยบายที่กำหนดได้โดยตรง

ขั้นตอนแรกที่มีประสิทธิภาพในการกำหนดวัตถุประสงค์ทางทหารที่ชัดเจน ก็คือ การใช้คำกริยาที่เหมาะสมกับผลประโยชน์แห่งชาติที่พิสูจน์ทราบมาก่อนแล้ว ตัวอย่างเช่น

(1) ผลประโยชน์ : การเข้าถึงวัตถุพิบ วัตถุประสงค์ : เพื่อดำรงการเข้าถึงวัตถุพิบ

(2) ผลประโยชน์ : การปราศจากความขัดแย้งในภูมิภาค วัตถุประสงค์ทางทหาร : เพื่อยับยั้งความขัดแย้งในภูมิภาค

(3) ผลประโยชน์ : ความอยู่รอดของประเทศ X วัตถุประสงค์ : เพื่อป้องกันประเทศ X

หากวัตถุประสงค์ทางทหารไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนด การเลือกนโยบายที่จะใช้ปัจจัยพื้นฐานของกำลังอำนาจทางทหารก็อาจเกิดปัญหาขึ้นได้

สำหรับแนวคิดทางยุทธศาสตร์ทหารนั้น เป็นหนทางปฏิบัติหรือวิธีการอย่างกว้างๆ สำหรับการใช้งำลังอำนาจทางทหารเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด แนวคิดทางยุทธศาสตร์ทหารจึงใช้เป็นคำตอบของคำถามที่กำหนดว่า “อย่างไร” (How) นั่นเอง โดยแนวคิดเหล่านี้ อาจเป็นความคิดริเริ่ม จินตนาการ และความคิดสร้างสรรค์ของนักยุทธศาสตร์ที่ก้าวเข้ามามีบทบาทสำคัญในขั้นนี้ เหมือนอย่างเคลาเซวิทซ์ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า “มีวิธีการมากมายหลายวิธีต่อการบรรลุจุดมุ่งหมายเดียวที่กำหนด โดยสมมติฐานแล้วอาจใช้ได้หลายวิธี แต่อัจฉริยะที่แท้จริงจะต้องค้นหาวิธีการที่ดีที่สุดเท่านั้น” ดังนั้น หลักเกณฑ์ทั่วไปที่นักยุทธศาสตร์ควรยึดถือมีดังนี้

(1) วัตถุประสงค์ทางทหารแต่ละอย่างต้องมีแนวคิดทางยุทธศาสตร์ทหารตั้งแต่หนึ่งแนวคิดขึ้นไป โดยแต่ละแนวคิดดังกล่าวต้องมีรายละเอียดด้วยว่า จะใช้เครื่องมือหรือทรัพยากรที่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ทางทหารได้อย่างไร

(2) แนวคิดทางยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นจะต้องนำเสนอทางเลือกที่เกื้อกูลหนทางปฏิบัติที่เป็นไปได้ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาเรียบร้อยแล้ว

(3) แนวคิดทางยุทธศาสตร์จะต้องมีรายละเอียดด้วยว่า จะสามารถใช้ได้เมื่อไร และที่ไหน รวมถึงมีขั้นตอน ลำดับ บทบาท และลำดับความเร่งด่วนที่เหมาะสมอย่างไร เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น :

(1) ผลประโยชน์ : การเข้าถึงแหล่งน้ำมันดิบในภูมิภาคตะวันออกกลาง

(2) วัตถุประสงค์ : เพื่อรักษาเส้นทางคมนาคมทางทะเลที่นำไปสู่ภูมิภาคตะวันออกกลาง

(3) แนวคิดทางยุทธศาสตร์ : กองทัพเรือและกองกำลังภาคพื้นดินของสหรัฐอเมริกาจะดำรงไว้ซึ่งการแสดงแสนยานุภาพในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนตะวันออกและมหาสมุทรอินเดียตั้งแต่ในยามสงบอย่างสม่ำเสมอ เตรียมการที่ใช้กำลังอย่างเต็มรูปแบบเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ และเตรียมการเพื่อให้ได้มาซึ่งความเหนือกว่าทางทะเลในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนและมหาสมุทรอินเดียในยามสงคราม

ท้ายที่สุดแล้ว ยุทธศาสตร์จะต้องมีทรัพยากรทางทหาร ได้แก่ กำลังทหารและเครื่องมือที่แสดงไว้ในวัตถุประสงค์และแนวคิดที่ได้รับการพิสูจน์ทราบแล้ว ทรัพยากรทางทหารมักกล่าวถึงเป็นหน่วยกำลังรบ (เช่น กองพล กองบิน และกองเรือเป็นต้น) แต่อาจรวมถึงสิ่งอื่นๆ ด้วย เช่น เวลา ความมุ่งมั่น การจัดหน่วย กำลังพล เป็นต้น หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับทรัพยากรทางทหาร มีดังนี้

(1) ต้องพิสูจน์ทราบทรัพยากรทางทหารที่ใช้สำหรับแต่ละวัตถุประสงค์และแต่ละแนวคิดที่กำหนด

(2) ควรกล่าวถึงความสามารถในการสนับสนุนหน่วยกำลังรบ (ในแง่ของการเคลื่อนย้ายทางยุทธศาสตร์ ความสามารถในการดำรงสภาพ การสนับสนุนจากชาติเจ้าบ้าน และการเพิ่มเติมกำลัง เป็นต้น)

ตัวอย่างเช่น :

(1) 1 กองเรือบรรทุกเครื่องบิน พร้อมด้วย 1 หน่วยนาวิกโยธินเคลื่อนที่เร็วเคลื่อนย้ายกำลังเข้าสู่มหาสมุทรแปซิฟิก ในวงรอบทุก 3 เดือน....

(2) 1 กองกำลังเฉพาะกิจร่วม... 2 กองพลจากแผ่นดินแม่สหรัฐอเมริกา 1 ชุดรบพิเศษ และ 2 กองบินขับไล่ทางยุทธวิธี สนับสนุนด้วย....

การพิสูจน์ทราบความสัมพันธ์ของทรัพยากรในระหว่างการจัดทำยุทธศาสตร์ให้สมบูรณ์นั้น ควรอยู่เป็นขั้นตอนแรกในการทดสอบตรรกะภายในของยุทธศาสตร์ นักยุทธศาสตร์ควรคิดย้อนกลับตามกระบวนการเพื่อให้แน่ใจได้ว่าหน่วยกำลังรบที่คิดเอาไว้เพียงพอสำหรับการดำเนินการตามแนวคิดที่กำหนด ซึ่งก็คือแนวคิดที่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ระบุเอาไว้ โดยวัตถุประสงค์ทางทหารเช่นนี้ต้องสอดคล้องและสนับสนุนต่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง และพิทักษ์ไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนด

ฉะนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์ทหารจึงเป็นการใช้กระบวนการคิดเชิงยุทธศาสตร์อันประกอบขึ้นเป็นสมการได้ว่า ยุทธศาสตร์ทหาร (Military Strategy) = วัตถุประสงค์ (Objectives) + แนวคิดทางยุทธศาสตร์ (Strategic Concepts) + ทรัพยากร (Resources) หรือกำหนดเป็นคำตอบจากคำถามทางการทหารทั่วไป คือ อะไรคือจุดมุ่งหมาย (Ends) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) มีวิธีการ (Ways) หรือแนวคิด (Concepts) อย่างไร (ที่ไหน และเมื่อไร) และจะดำเนินการด้วยเครื่องมือ (Means) หรือทรัพยากร (Resources) อะไรบ้าง⁶⁰

ข) การประเมินความเสี่ยง

โดยทั่วไปแล้ว คงไม่มียุทธศาสตร์ใดที่มีทรัพยากรเพียงพอสำหรับการรับประกันความสำเร็จได้ทั้งหมด ดังนั้น การทดสอบที่จำเป็นและการทดสอบขั้นสุดท้ายก็คือ การประเมินความเสี่ยงจากการบรรลุวัตถุประสงค์ที่น้อยกว่าความสำเร็จอย่างเต็มที่ตามที่คาดหวังไว้ การอยู่กับความเสี่ยงถือเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจในโลกสมัยใหม่ และความสามารถที่จะระบุขนาดของความเสี่ยงจึงเป็นขั้นตอนแรกในการลดผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากความเสี่ยงดังกล่าว กระบวนการคิดเช่นนี้สามารถนำมาปรับใช้กับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ทหารแห่งชาติและยุทธศาสตร์ทหารของยุทธบริเวณได้เช่นกัน หากพิจารณากำหนดความเสี่ยงไว้ว่าอยู่ในระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้แล้ว ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นต้องได้รับการแก้ไขโดยอาศัยวิธีการพื้นฐาน 3 วิธี ดังนี้

- (1) ลดระดับของวัตถุประสงค์ลง
- (2) เปลี่ยนแนวคิดใหม่
- (3) เพิ่มทรัพยากร

ในกรอบแนวคิดสุดท้ายนี้ นักยุทธศาสตร์จะพบประเด็นปัญหาทางยุทธศาสตร์ส่วนใหญ่ซึ่งจะทำให้ผู้บังคับบัญชาต้องเผชิญกับความจริงในหลายๆ เรื่อง เช่น มีข้อผูกมัดหรือข้อจำกัดอะไรบ้าง หรือขีดความสามารถของหน่วยที่มีอยู่ไม่เหมาะสมกับยุทธศาสตร์ เป็นต้น ความสามารถที่จะเชื่อมประเด็นปัญหาเหล่านี้ย้อนกลับไปยังกรอบแนวคิดและยุทธศาสตร์ นโยบาย และผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องจึงเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างหนึ่งของความเป็นนักวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ในปัจจุบัน⁶¹

ข. ยุทธศาสตร์ชาติของสาธารณรัฐประชาชนจีน

หลังจากที่เราได้ศึกษาเกี่ยวกับองค์ประกอบของยุทธศาสตร์ว่าประกอบด้วย จุดมุ่งหมาย วิธีการ และเครื่องมือไปแล้วนั้น เพื่อให้มีความเข้าใจอันเกี่ยวกับแรงจูงใจและพฤติกรรมของผู้เล่นหลักในเวทีการเมืองระหว่างประเทศมากขึ้น การศึกษายุทธศาสตร์ชาติของประเทศอื่นๆ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อความเป็นนักยุทธศาสตร์ในอนาคต

เนื่องจากสาธารณรัฐประชาชนจีนกำลังก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชียและของโลก เราจึงพยายามตรวจสอบยุทธศาสตร์ชาติของสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยอาศัยรูปแบบของจุดมุ่งหมาย วิธีการ และเครื่องมือ เพื่อให้เราสามารถทำนายพฤติกรรมในอนาคตของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ง่ายขึ้น ดังนี้

1) จุดมุ่งหมาย

สาธารณรัฐประชาชนจีนมีจุดประสงค์ หรือจุดมุ่งหมาย ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ดังนี้

- ก) ความสงบสุขภายในประเทศ
- ข) ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน
- ค) การรวมชาติกับไต้หวัน

ง) ความเป็นผู้นำในภูมิภาคหรือความเป็นมหาอำนาจในเอเชียที่สามารถครอบงำนานน้ำทั้งหมตซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งกับฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น เวียดนาม และอินโดนีเซีย รวมถึงออสเตรเลียได้ในบางครั้ง

- จ) การครอบงำเหนือทิเบตและแมนจูเรีย
- ฉ) ความมั่นคงตามแนวชายแดนกับเวียดนาม เกาหลี และรัสเซีย
- ช) การปิดล้อมและปิดกั้นของอินเดีย

2) วิธีการ

สาธารณรัฐประชาชนจีนกำลังใช้วิธีการทางการทูตและวิธีการทางเศรษฐกิจเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายหลักของตน ดังนี้

ก) กระทบความสัมพันธ์ที่ดีกับรัสเซียเพื่อรักษาแนวชายแดนทางด้านทิศเหนือให้ปลอดภัย

ข) ใช้ข้อตกลงทางเศรษฐกิจและการสนับสนุนทางการเมืองอย่างจริงจังให้กับเวเนซุเอลา รัฐผู้ผลิตน้ำมันดิบในทวีปแอฟริกา และอิหร่าน เพื่อเพิ่มการเข้าถึงแหล่งน้ำมันดิบให้มากยิ่งขึ้น

ค) สร้างท่อส่งน้ำมันและถนนไปยังจังหวัดที่อยู่ห่างไกลเพื่อรักษาทรัพยากร สร้างความเชื่อมโยงไปยังพื้นที่อื่นๆ และเพิ่มความครอบงำทางการเมืองให้มากยิ่งขึ้น

ง) เสริมสร้างกำลังอำนาจทางทหารให้กับกองทัพเรือ เพื่อสร้างความเป็นมหาอำนาจในมหาสมุทรแปซิฟิก

- (1) จัดหาเรือบรรทุกเครื่องบินลำแรก
- (2) จัดหาซีปนาวุธต่อต้านเรือในระยะไกลที่ทันสมัย
- (3) พัฒนาเครื่องบินขับไล่ล่องหน เพื่อใช้เป็นเครื่องบินขับไล่

ในยุคที่ 5 ในอนาคต

จ) ทำสงครามไซเบอร์ เพื่อรวบรวมข้อมูลที่อ่อนไหวทางเศรษฐกิจ การวิจัย และการพัฒนาระบบการค้นหาและสอดแนมข้อมูลของฝ่ายตรงข้าม

ฉ) สร้างแรงกดดันต่อฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยทางการเมืองภายในประเทศอย่าง
ไม่ลดละ รวมถึงชนกลุ่มน้อย และกลุ่มก่อการร้ายที่มีศักยภาพที่จะเป็นภัยคุกคามต่อ
ความมั่นคงภายในประเทศ

ช) ควบคุมตามแนวชายแดนกับเกาหลีอย่างเข้มงวด เพื่อป้องกัน
ผู้ลี้ภัยข้ามแดน

ซ) ให้ความช่วยเหลือและการสร้างพันธมิตรทางการเมืองกับศรีลังกา
ปากีสถาน และบังกลาเทศ เพื่อปิดล้อมอินเดีย

3) เครื่องมือ

สาธารณรัฐประชาชนจีนใช้เครื่องมือด้านการเมือง/การทูต และ
เศรษฐกิจเป็นหลัก เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายทางการเมือง ดังนี้

ก) การซื้อตราสารสิทธิสำหรับปริมาณปิโตรเลียมจำนวนมาก

ข) การสนับสนุนอิหร่านต่อการดำเนินมาตรการห้ามค้าขายกับอิหร่าน
ขององค์การสหประชาชาติ

ค) การสร้างท่อส่งน้ำมันจากประเทศผู้เป็นแหล่งผลิตมายังแผ่นดินจีน

ง) การจัดตั้งกลุ่มพันธมิตรและการสนับสนุนปากีสถานเพื่อ
ต่อต้านอินเดีย โดยพยายามขจัดอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาให้ออกไปจากภูมิภาคนี้

จ) การจัดตั้งกลุ่มพันธมิตรและการให้ความช่วยเหลือกับ
ประเทศเพื่อนบ้านรายรอบอินเดีย

ฉ) การใช้กำลังทหารและกำลังกึ่งทหารเข้ากดดันการก่อความไม่สงบ
ภายในประเทศและบังคับใช้การปกครองที่เข้มงวดมากยิ่งขึ้น

ช) การพยายามลดรอบนบบาทของดอลลาเม ในเวทีการเมือง
ระหว่างประเทศให้มากที่สุด

ซ) การดำเนินการคุกคามทางเรืออย่างแข็งกร้าวต่อการเดินเรือ และ
เรือสำรวจในน่านน้ำบริเวณเขตแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน

ฅ) การบริหารจัดการเงินตราเพื่อสร้างสินค้าให้สามารถแข่งขันใน
ตลาดระหว่างประเทศได้ ในขณะที่เดียวกัน ก็พยายามกีดกันให้สินค้าจากต่างประเทศ
ยากที่จะแข่งขันกับสินค้าของจีนได้

6. สรุป

จากตัวอย่างที่ได้แสดงไว้แล้วนี้ นับเป็นตัวอย่างพื้นฐานของการกำหนดยุทธศาสตร์โดยอาศัยองค์ประกอบหลัก 3 อย่าง คือ จุดมุ่งหมาย วิธีการ และเครื่องมือ โดยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ และเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังพฤติกรรมของชาติผู้กำหนดยุทธศาสตร์ของตนอย่างชัดเจน ดังนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์ประกอบหลักทั้งสามที่จะใช้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดนี้เอง ทำให้นักยุทธศาสตร์สามารถกำหนดยุทธศาสตร์ของตนเองหรือประเมินยุทธศาสตร์ของฝ่ายตรงข้ามโดยอาศัยพฤติกรรมเชิงประจักษ์ของฝ่ายตรงข้ามนั่นเอง

อ้างอิงท้ายบท

- ¹ USAWC, An Aid to Formulating an US National and Military Strategy,^{p.32}
- ² The Constitution of the United States, The Bill of Rights & All Amendments, <http://constitutionus.com/>, retrieved on 2 February 2015.
- ³ พจน์ พงศ์สุวรรณ, พลตรี, หลักยุทธศาสตร์, กรุงเทพฯ : โอ เอส พริ้นติ้ง เฮาส์, 2536, หน้า 120.
- ⁴ USAWC, The Common Overview Part I: The National Environment and the Evolution of Military Strategy, 1979, p.38.
- ⁵ คณิศ อัครมดุง, พล.ต., ผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ของสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีน, คำบรรยาย วทบ., 2524, หน้า 7.
- ⁶ เรื่องเดียวกัน.
- ⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ตราไว้ ณ วันที่ 24 สิงหาคม พุทธศักราช 2550 เป็นปีที่ 62 ในรัชกาลปัจจุบัน.
- ⁸ สนิท สมัครการ, ระบบค่านิยม, บรรยายที่สำนักพัฒนบริหารศาสตร์, 1 มิถุนายน 2524.
- ⁹ พจน์ พงศ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 122.
- ¹⁰ สนิท สมัครการ, อ้างแล้ว.
- ¹¹ กระทรวงศึกษาธิการ, ปฏิรูปการศึกษาเพื่อปฏิรูปประเทศ : บรรจุค่านิยม 12 ประการ ลงแผนปฏิรูป, <http://www.edreform.moe.go.th/index.php/79-2014-07-04-06-59-46/85-12>, retrieved on 5 February 2015.
- ¹² Gerhard Martin Louw, South African Defence Policy and Capability: The Case of the South African National Defence Force, Thesis presented in partial fulfillment of the requirements for the degree Master of Military Science at Stellenbosch University, 2013, p.ix.
- ¹³ กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองระหว่างประเทศ, สำนักพิมพ์แพรววิทยา, 2513, หน้า 101.
- ¹⁴ พจน์ พงศ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 125-126.

- ¹⁵ USCGSC, US Interests in the Pacific, Reassessing US Interests, Academic Year 1977-79, p.37.
- ¹⁶ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, เอกสาร วปอ. หมายเลข 009: คู่มือการพัฒนา ยุทธศาสตร์ชาติ, 2548, หน้า 2.
- ¹⁷ Ibid., p.39.
- ¹⁸ พจน์ พงศ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 128.
- ¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 129.
- ²⁰ USCGSC, Academic Year 1977-79, op.cit., p.80.
- ²¹ คณศ อัตรผดุง, พล.ต., ผลประโยชน์แห่งชาติสหรัฐอเมริกา ตามลำดับความเร่งด่วน, เอกสารโรเนียว วทบ.สหรัฐอเมริกา, 2523.
- ²² คณศ อัตรผดุง, 2524, อ้างแล้ว.
- ²³ USCGSC, Military Environment, National Power, 1976, p.1-7.
- ²⁴ Ibid.
- ²⁵ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2550 –2554, 2550, หน้า 23.
- ²⁶ JCS PUB 1-02, Dictionary of Military and Associated Terms, 1989, p.244.
- ²⁷ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, อ้างแล้ว, หน้า 2.
- ²⁸ USCGSC,1976, op.cit., p.1-3.
- ²⁹ พจน์ พงศ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 131-132.
- ³⁰ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, อ้างแล้ว, หน้า 2-3.
- ³¹ Ibid., p.A-21.
- ³² USCGSC, Academic Year 1977-79, op.cit., p.111.
- ³³ Ibid.
- ³⁴ Ibid., p.113
- ³⁵ พจน์ พงศ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 149-151.
- ³⁶ ร่างนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2558–2562, มติคณะกรรมการร้อยกรอง ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2557 เมื่อ 29 ส.ค.2557.

- ³⁷ ถวัลย์ วรเทพพิพัฒน์, แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายศาสตร์, คำบรรยาย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2524, หน้า 2.
- ³⁸ เรื่องเดียวกัน.
- ³⁹ JCS PUB 1-02, op.cit., p.244.
- ⁴⁰ USAWC, An Aid to Formulating an US National and Military Strategy, op.cit., p.32.
- ⁴¹ ร่างนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2558-2562, อ้างแล้ว.
- ⁴² Dictionary.com, <http://dictionary.reference.com/browse/can%27t+see+the+forest+for+the+trees>, retrieved on 5 Feb uary 2015.
- ⁴³ พจน์ พงศ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 138-140.
- ⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 140.
- ⁴⁵ USCGSC, 1976, op.cit., p.1-11.
- ⁴⁶ พจน์ พงศ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 141-142.
- ⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 143-146.
- ⁴⁸ H. Richard Yarger and George F. Barber, The U.S. Army War College Methodology for Determining Interests and Levels of Intensity, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Carlisle, PA, 1997.
- ⁴⁹ Ibid.
- ⁵⁰ Ibid.
- ⁵¹ Department of National Security and Strategy, Directive Course 2: War, National Policy & Strategy, Carlisle, PA: U.S. Army War College, 1997.
- ⁵² วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, อ้างแล้ว, หน้า 8.
- ⁵³ Robert D. Blackwill, A Taxonomy for defining U.S. National Security Interests in the 1990s and Beyond, Bertelsmann Foundation Publisher, 1993.
- ⁵⁴ H. Richard Yarger and George F. Barber, op.cit.
- ⁵⁵ Ibid.
- ⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Department of National Security and Strategy, op.cit.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Bruce Clarke, National Strategy – China, examiner.com: News/Top News, 13 August 2011, <http://www.examiner.com/article/national-strategy-china>, retrieved on 3 February 2015.