

ความมั่นคงแห่งชาติ

แนวความคิดเบื้องต้นในการมองปัญหาและ

ในการวิเคราะห์นโยบาย

ชุมพร สัจปรีชา

“...ศิลปของการดำเนินรัฐประศาสนนโยบาย (ของไทย) เร่งฝัก้าวขึ้นมาอย่างดีกระชั้นอีก ครั้งหนึ่งในขณะนี้ในการเผชิญกับการรุกรานใหญ่ครั้งใหม่ของเวียดนามต่อฝ่ายเขมรแดง ในกัมพูชา เกือบทุกคนที่สนใจต่างทราบดีทั่วกัน แต่ก็ยอมรับว่าเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้..... ต่อไปนี้การช่วยชีวิตชาวเขมรเป็นเรื่องอยู่เหนือการเมือง.... ท่าทีของไทยบน เหตุผลทางมนุษยธรรมคงกล่าวอาจได้รับการมองจากเวียดนามว่ามีการเมืองอยู่เบื้องหลัง แต่ก็มีความระแวงสงสัยเช่นกันสำหรับที่นี่ (กรุงเทพฯ) ว่าเวียดนามอาจใช้ความอดหยาก เป็นอาวุธในสงครามอินโดจีนเพื่อยึดครองกัมพูชา.”^(๑)

๑. ความหมายของความมั่นคงแห่งชาติ (National Security)

นานมาแล้วเราได้ยินได้ฟังบ่อยครั้งจากผู้นำของเราจากรัฐบาลของเราว่า ทำอะไรลงไปก็ เพื่อความมั่นคงความอยู่รอดของชาติ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินนโยบายทางทหาร การเมือง เศรษฐกิจ สังคม ทั้งหมดล้วนมีจุดมุ่งจุดเดียวกันคือ **ความมั่นคงของชาติ** คนที่พูดนอกจากจะแสดงว่าใหญ่โตมี อำนาจในบ้านเมืองแล้ว ก็ดูเหมือนว่าจะเป็นคนมีความคิดอ่านลึกซึ้งกว้างไกลเพราะได้ใช้คำนี้อย่าง ครอบคลุมกว้างขวาง แต่ก็เพราะความใหญ่โตกว้างขวางนั่นเองที่กลับเป็นอันตรายต่อชาติ อาจทำ ให้ชาติล่มจมได้ พูดไปแล้วทำไปแล้วเกิดความสับสนคลุมเครือในความคิด ไม่รู้และไม่มีทางปฏิบัติ ที่แน่ชัด ในที่สุดคำว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” จึงไม่มีอะไรนอกเหนือจากการเป็นข้ออ้างสำหรับ ความชอบธรรมของตน เป็นเครื่องมือของการรักษาสถานะเดิมในอำนาจและผลประโยชน์ส่วนตัว และพรรคพวก

กระทั่งเมื่อเกิดสงครามเขมรและเมื่อมีภัยคุกคามจากเวียดนามมาจ่อคอหอยตามชายแดน นั้นเอง เราจึงได้มีโอกาสสัมผัสอย่างแท้จริงกับแนวความคิดและสถานการณ์เกี่ยวกับความมั่นคงแห่ง

(๑) Richard Nations, "Walking the Tightrope Again," *Far Eastern Economic Review*, November 2, 1979, pp. 12-13.

ชาติ เป็นแนวความคิดที่แท้จริง ถือเป็นแม่บทแบบคลาสสิก แต่เดิมมานับแต่ที่มนุษย์ชาติได้ก่อตั้งรวมตัวกันเป็นชาติเป็นแผ่นดินมาแต่โบราณกาล ต่อมาได้แปรเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อม กาลเวลาของโลกของสังคมเมื่อมีสิ่งท้าทายใหม่ ๆ ก้าวเข้ามาเมื่ออิทธิพลมีผลกระทบต่อความเป็นชาติ แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติยังได้รับการปรับปรุงแก้ไขผันแปรออกไปมากมายทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ บทความนี้มีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ถึงประวัติความเป็นมา สถานะปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคตของแนวความคิดว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติในฐานะที่เป็นศิลปะแห่งนโยบายและยุทธศาสตร์แห่งชาติเช่นกันกับที่เป็นวิทยาการแขนงหนึ่งทางการเมืองระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและทฤษฎีการเมือง ซึ่งรวมแล้วทั้งหมดถือเป็นสาขาของวิชาแม่คือ รัฐศาสตร์

ความมั่นคงแห่งชาติ ในความหมายกว้าง ๆ ที่เข้าใจกันทั่วไปแต่เดิมมา หมายถึง ความอยู่รอดของชาติ กล่าวคือ ความสามารถของชาติหนึ่งในอันที่จะอยู่รอดจากภัยคุกคามจากภายนอกหรือเป็นความสามารถในการป้องกันตัวเองจากการรุกรานด้วยกำลังทางทหารของชาติอื่นต่อชาติของตน

แนวความคิดนี้ นับว่าเป็นความคิดคลาสสิกดั้งเดิมของทางประเทศยุโรปภายหลังการก่อตั้งประเทศเป็น “รัฐประชาชาติ” (Nation-State) ระหว่างศตวรรษที่ ๑๗-๑๙ เมื่อราชอาณาจักรและจักรวรรดิต่าง ๆ ได้ปลดแอกตัวเองไปจากการครอบงำของศาสนจักรแห่งโรม และต่อมาดินแดนของกษัตริย์และขุนนางเหล่านั้นได้สลายตัวลงเป็นสาธารณรัฐสมัยใหม่จากการประทุขึ้นของลัทธิชาตินิยมของประชาชน

ลักษณะสำคัญของรัฐประชาชาติได้แก่ (๑) ความมีดินแดน (๒) ความไม่ถูกแทรกแซงได้โดยรัฐอื่นและ (๓) ความมีอิสรภาพทางการเมือง หลักการเหล่านี้ได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นแนวทางในการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างรัฐอิสระที่มีดินแดนอันมีขอบเขตแน่นอน มีประชากร มีวัฒนธรรม มีขนบธรรมเนียมประเพณีร่วมกันและมีองค์การการเมืองการปกครองร่วมกันคือรัฐบาล หลักการทั้ง ๓ ประการดังกล่าวยังได้สืบทอดมายังลักษณะความเป็นรัฐประชาชาติในสมัยปัจจุบัน โดยได้รับการพัฒนาปรับปรุงขึ้นเป็นหลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตย (sovereignty) บูรณภาพแห่งดินแดน (territorial integrity) และความเสมอภาคเท่าเทียมกันทางกฎหมายของรัฐ (legal equality of states)^(๒)

(๒) รวบรวมจาก John Herz, *International Politics in the Atomic Age* (New York : Columbia University Press, 1959); K.J. Holsti, *International Politics : A Framework for Analysis* (Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1972); Geoffrey Barraclough, *An Introduction to Contemporary History* (Baltimore : Pelikan, 1966); Rupert Emerson, *From Empire to Nations* (Cambridge : Harvard University Press, 1960).

หลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของรัฐยังมีความหมายครอบคลุมถึงการที่หน่วยการปกครองที่มีอำนาจอภิบาลเมืองหรือรัฐนั้น ย่อมมีความสามารถในการป้องกันตัวเองจากการรุกรานและการโจมตีด้วยกำลังทางทหารจากรัฐอื่นเพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชของชาติและบูรณภาพทางดินแดนของตน ขณะเดียวกันหลักการว่าด้วยการไม่แทรกแซงกันนั้น ยังมีความหมายเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์และการปฏิบัติต่อกันบนหลักของความเสมอภาคเท่าเทียมกันในประชาคมระหว่างประเทศ^(๓)

จะเห็นได้ว่าชาติใดชาติหนึ่งจะมั่นคงจะอยู่รอดได้ จำเป็นต้องมีความสามารถคุ้มครองป้องกันคุณค่าหรือค่านิยมและผลประโยชน์สำคัญยิ่งของตนให้อยู่รอดปลอดภัยจากภัยคุกคามภายนอก ความมั่นคงในเบื้องต้นที่สุดจึงเกิดขึ้นในสถานการณ์ของ “ความขัดแย้ง” หรือความตึงเครียดระหว่างประเทศเมื่อมีการระดม “กำลังอำนาจของชาติ” เข้าประจำการและนำออกมาใช้ แต่โดยทั่วไปความมั่นคงของชาติจะเกี่ยวข้องกับทุกสถานการณ์และทุกสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ เมื่อชาติต่าง ๆ พยายามหาทางบรรลุถึง ดำรงรักษาไว้และขยายเพิ่มพูนออกไปซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติของตน

๒. สภาวะแวดล้อมของความมั่นคงแห่งชาติ (External Environment)

จากการที่ความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวข้องกับบูรณภาพทางดินแดน อำนาจอธิปไตยและอิสรภาพทางการเมืองของประเทศ อันเป็นคุณค่าหรือค่านิยมหรือ “ผลประโยชน์แห่งชาติ” ที่ต้องได้รับการดำรงรักษาให้อยู่รอดปลอดภัยจากภัยคุกคามจากภายนอก หรือขยายเพิ่มพูนออกไปในระหว่างประเทศนั้น ความมั่นคงแห่งชาติจึงเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับสภาวะแวดล้อมภายนอกหรือเรียกว่าภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ

สมมุติฐานและแนวความคิดมีอยู่ว่า ในสังคมหรือประชาคมระหว่างประเทศและสภาวะแวดล้อมของโลก ทุกประเทศได้ดำรงอยู่ด้วยความกังวลใจ มีความกลัวมีความหวาดระแวงต่อวัตถุประสงค์ของประเทศอื่น กลัวว่าชาติอื่นจะรุกรานแทรกแซงและมุ่งร้ายต่อตน ภาวะทางจิตวิทยาที่

(๓) Herz, op. cit.; คีเวก ชัยนาม, *ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๐๘), หน้า ๑-๘๘ ; มณีมัย รัตนมณี, *ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ* (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๙), หน้า ๑๑-๒๑ ; ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์, *การเมืองระหว่างประเทศ* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๗), หน้า ๙-๑๔.

เรียกว่า “ความกังวลใจต่อความมั่นคงปลอดภัย” (security dilemma)^(๔) เช่นว่านี้ได้นำไปสู่การแสวงหาอำนาจให้แก่ชาติของตน ปรับปรุงประเทศให้เข้มแข็งอยู่เสมอในทางทหาร การเมือง เศรษฐกิจ จิตวิทยา ซึ่งรวมแล้วเรียกว่า “กำลังอำนาจแห่งชาติ” (National power) ประเทศนั้นจะหาทางดำเนินการใด ๆ ในต่างประเทศเพื่อประกันต่อความอยู่รอดปลอดภัย หรือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตนในการระหว่างประเทศ ประวัติศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศชี้ให้เห็นว่า ชาติต่าง ๆ ได้ดำเนินแนวนโยบาย ๓ แนวทางที่สำคัญคือ ๑. การจัดตั้งกลุ่มพันธมิตรทางทหารและแนวร่วมทางการเมือง-การทูต ๒. ความเป็นกลางและการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดและ ๓. การอยู่โดดเดี่ยว^(๕)

ดังนั้น ความมั่นคงแห่งชาติจึงเกิดขึ้นเมื่อมีการใช้อำนาจของชาติออกไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติในการต่างประเทศ อันเกี่ยวข้องกับกำหนดยุทธศาสตร์และเงื่อนไขบางอย่างของระบบระหว่างประเทศเพื่อค้ำประกันและสนับสนุนให้ชาติมีความมั่นคงปลอดภัยในระดับที่น่าพอใจ หรือที่เรียกว่า “ความมั่นคงขั้นต่ำ”

ในสถานการณ์และสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเช่นนั้น ชาติต่าง ๆ จึงถูกกดดันให้จำต้องแสวงหาอำนาจและการมีอิทธิพลผลักดันพฤติกรรมของชาติอื่น กล่าวคือ การมีความสามารถที่จะบีบบังคับเจตจำนงของตนเองเหนือรัฐอื่น เพื่อให้ยินยอมต่อเงื่อนไขและวัตถุประสงค์ของตน อำนาจที่ชาติมีอยู่ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงอำนาจทางทหารเท่านั้น แต่ยังรวมถึงอำนาจทางการเมือง สังคม

(๔) ในการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ นักวิชาการความมั่นคงแห่งชาติมักจะอ้างสมมุติฐานของโรมัส ฮ็อบส์นักปรัชญาการเมืองอังกฤษโบราณที่คิดว่า คนเช่นกันกับประเทศได้ดำรงอยู่ในภาวะของสงครามระหว่างกัน หวาดระแวงกัน จึงได้มีการสร้างสมและแสวงหาอำนาจเพื่อประกันให้ตนมีความมั่นคงปลอดภัยยิ่งขึ้น จอห์น เฮอร์ซนักทฤษฎีการเมืองระหว่างประเทศชื่อดังเรียกภาวะนี้ในโลกที่เต็มไปด้วยความมุงร้ายต่อกันว่า “ความกังวลใจต่อความมั่นคงปลอดภัย” (security dilemma) เฮอร์ซอ้างว่าในโลกยุคสงครามเย็นหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ จนกระทั่งทศวรรษที่ ๑๙๖๐ ชาติต่าง ๆ ยังคงมีความหวาดระแวงและไม่ไว้วางใจในวัตถุประสงค์ของกันและกัน มีการมองกันอย่างผิดพลาด จึงได้นำไปสู่การสร้างสมกำลังรบจนเกิดความตึงเครียดในการเมืองระหว่างประเทศ นอกจากงานเขียนของเฮอร์ซแล้วก็มี Marshall. D. Shulman, *Beyond the Cold War* (New Haven : Yale University Press, 1966); D.F. Fleming, *The Cold War and Its Origins* (New York : Double Day, 1961); Walter Lafeber, *America, Russia, and the Cold War 1945-1966* (New York : Wiley & Sons, 1967).

(๕) จากการสรุปของ Holsti, op. cit.

จิตวิทยาและอำนาจทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามในเบื้องต้นนั้น อำนาจจะรับใช้วัตถุประสงค์ของความมั่นคงแห่งชาติได้ก็ต่อเมื่อเป็นอำนาจทางการยับยั้งเท่านั้น หรือที่เรียกแต่เดิมว่า ความสามารถที่จะอยู่รอดในสงครามนั่นเอง แต่อย่างไรก็ดี ปรากฏการณ์ของอำนาจคือการใช้อำนาจเกินขอบเขตในความขัดแย้ง โดยที่ไม่มีผลประโยชน์ให้คุ้มครองหรือการรุกรานประเทศอื่นนั้น นับว่าเป็นปรากฏการณ์ที่มีมาช้านานในอารยธรรมของโลก^(๖)

ดังนั้น แต่ละประเทศจึงมีความพอใจต่างกันออกไปต่อสถานะและเงื่อนไขของระบบระหว่างประเทศที่ก่อให้เกิดโครงสร้างและสถาบันความมั่นคงแบบต่าง ๆ ประเทศที่เสียเปรียบยอมต่อสู้เพื่อเปลี่ยนแปลงระเบียบระหว่างประเทศให้ “ยุติธรรม” สำหรับตน ประเทศที่ได้เปรียบจะพยายามต่อสู้เพื่อคงไว้ซึ่ง “สถานะเดิม” ของระบบ จนกระทั่งเป็นที่เชื่อกันอย่างมั่นคงว่า ความพยายามถ่วงดุลอำนาจกันนับเป็นความจริงของชีวิตการเมืองระหว่างประเทศ มีน้อยครั้งนักที่โลกจะอยู่ในภาวะของความมั่นคงร่วมกันได้ แต่อาจอยู่ในภาวะ “หลายค่ายอำนาจ” สักระยะหนึ่งแล้วค่อย ๆ รวมศูนย์กลางกันใหม่ภายใต้การนำของประเทศที่เป็นมหาอำนาจ ๒-๓ ประเทศเป็นการเคลื่อนเข้าสู่ระบบ “สองค่ายอำนาจ” หรือระบบถ่วงดุลอำนาจกันอีกครั้งหนึ่ง^(๗)

ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ระบบระหว่างประเทศจะเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงเมื่อมีภัยคุกคามที่สำคัญเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกระบบ โดยที่อาจจะเป็นประเทศใหญ่นอกระบบเช่นชน

(๖) ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้กำลังอำนาจของชาติได้แก่ Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War* (New York: Columbia University Press, 1954); Henry A. Kissinger, *Problems of Modern Strategy* (New York: Praeger, 1965); Thomas Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966); Klaus Knorr, *On the Uses of Military Power in the Nuclear Age* (Princeton: Princeton University Press, 1966); Robert E. Osgood and Robert W. Tucker, *Force, Order and Justice* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1967); William W. Kaufmann, op. cit. *Military Policy and National Security*.

(๗) การวิเคราะห์เชิงพฤติกรรมศาสตร์ต่อทฤษฎีดุลอำนาจปรากฏในงานรวบรวมของโรสเนาเช่น James Rosenau (ed.) *International Politics and Foreign Policy* (New York: Free Press, 1969); Morton A. Kaplan, “Variants on Six Models of the International System,” pp. 298-303; Kenneth N. Waltz, “International Structure, National Force, and the Balance of World Power,” pp. 304-314; Karl Deutsch and J. David Singer, “Multipolar Power Systems and International Stability,” pp. 315-324; Richard N. Rosecrance, “Bipolarity, Multipolarity, and the Future,” pp. 325-335.

เผ่ามองโกลยกทัพไปรุกรานแคว้นต่าง ๆ ของจีนสมัยโบราณ มหาอำนาจจักรวรรดินิยมเข้ายึดครองภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกในศตวรรษที่ ๑๙ การเปลี่ยนแปลงระบบยังอาจจะเกิดจากพลังระหว่างประเทศ เช่น ลัทธิจักรวรรดินิยม ลัทธิชาตินิยม การพัฒนาทางเทคโนโลยีและการต่อสู้เพื่อชีวิตที่ดีขึ้นในโลกที่สาม ภายหลังการเปลี่ยนแปลงในสถานะและเงื่อนไขของระเบียบโลกแล้วความมีเสถียรภาพจึงดูเหมือนจะมีขึ้นได้ระดับหนึ่ง ดังเช่นในปัจจุบันปัจจัยที่เป็นภัยคุกคามเช่นอาวุธนิวเคลียร์และกำลังทหารประจำการเริ่มมีความสำคัญน้อยลงสำหรับมหาอำนาจซึ่งถูกบีบให้จำต้องใกล้เคียงรวมชอมกันในเรื่องที่ตัวเองคิดค้นขึ้นมาทำลายกัน ประกอบกับระบบโลกเริ่มคลายตัวไปสู่การมีหลายศูนย์กลางอำนาจแทนระบบสองค่ายอำนาจ^(๘) แต่อย่างไรก็ดีในสภาวะแวดล้อมของโลกจะยังคงมีปัจจัยของความไม่แน่นอนอยู่ต่อไป มีพลังใหม่มีปัญหาใหม่ ๆ ให้แก้ไข มีภัยคุกคามแบบใหม่ต่อความเป็นชาติจากทั้งภายในและภายนอก ความมั่นคงกับความไม่มั่นคงจึงเกิดขึ้นเป็นวัฏจักร ชาติหนึ่ง ๆ จะต้องทบทวนสมมุติฐานความมั่นคงแห่งชาติของตนอยู่ตลอดเวลาไม่ว่าในสถานการณ์ของความขัดแย้งหรือร่วมมือกัน ในยามสงครามหรือในยามสันติ^(๙)

(๘) ความคิดที่ว่ากำลังอำนาจทางทหารและกำลังอำนาจของชาติมีความเป็นประโยชน์น้อยลงในการคุ้มครองความมั่นคงแห่งชาติโดยเฉพาะของประเทศมหาอำนาจแม้จะยังคงเป็นประโยชน์สำหรับประเทศในโลกที่สามนั้น ได้รับการเสนอโดยนักรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยพรินซ์ตันเมื่อไม่นานมานี้คือ Klaus Knorr, "On the Uses of Military Force in the Contemporary World," "ORBIS, vol. 21, no. 1 (Spring 1977), pp. 5-27;

การโต้แย้งต่อยุทธศาสตร์สงครามนิวเคลียร์ได้แก่ Philip Green, *Deadly Logic; The Theory of Nuclear Deterrence* (Athens, Ohio: Ohio University Press, 1968).

การโต้แย้งต่อยุทธศาสตร์สงครามจำกัดหรือการต่อต้านการก่อการร้ายที่สำคัญได้แก่ Bertrand Russell, *War Crimes in Vietnam* (New York: Monthly Review, 1967); Marc Pillisuk, *International Conflict and Social Policy* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1972).

(๙) Seyom Brown. "New Forces in World Politics," in Henry Owen (ed.) *The Next Phase in Foreign Policy* (Washington D.C.: Brookings, 1973); Hans Kohn, *The Idea of Nationalism* (New York: Macmillan, 1960); John H. Kautsky, *Political Change in Underdeveloped Countries: Nationalism and Communism* (New York: Wiley & Sons, 1966); Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).

๓. ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests)

คุณค่าหรือค่านิยมอันเป็นที่รักหวงแหนของชาติ ที่ต้องได้รับการคุ้มครองป้องกันให้อยู่รอดปลอดภัยจากภัยคุกคามจากภายนอกนั้น มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับแนวความคิดว่าด้วยผลประโยชน์แห่งชาติและที่จริงได้ก่อตัวมาจากแนวความคิดนี้^(๑๐)

ผลประโยชน์แห่งชาติในความหมายสั้น ๆ นั้นไม่ได้มีอะไรมากไปกว่าผลรวมของนโยบายและการกระทำทั้งหมดอันยังประโยชน์และผลดีต่อรัฐ ผลประโยชน์แห่งชาติมักจะได้รับการใช้เพื่อกำหนดท่าที บทบาทและการกระทำในแนวทางบางประการของชาติในส่วนต่าง ๆ และในสถานการณ์ต่าง ๆ ของโลก เพื่อหาทางบรรลุถึงผลประโยชน์หรือวัตถุประสงค์ของชาติ เช่น นโยบายโดดเดี่ยว นโยบายพันธมิตรทางทหาร นโยบายเป็นกลางและการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด

ในสมัยก่อน ผลประโยชน์แห่งชาติได้แก่ ผลประโยชน์ของกษัตริย์ผู้ปกครองประเทศ ผลประโยชน์ที่สำคัญได้แก่ ความมั่งคั่งรุ่งเรือง การมีดินแดนเพิ่มเติม การมีอำนาจหรือพระบรมเดชานุภาพแผ่ไปทุกทิศ ผลประโยชน์แห่งชาติจะเพิ่มพูนขึ้นหรือลดน้อยลงจะขึ้นอยู่กับการได้เสียดินแดนของประเทศจากการทำสงคราม เมื่อชนะก็มีอำนาจมากขึ้น เมื่อแพ้ก็มีอำนาจน้อยลงตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศผู้ชนะ การเพิ่มพูนผลประโยชน์ของชาติด้วยการทำสงครามในสมัยก่อนไม่ได้เป็นการทำลายล้างกันในรูปสงครามเบ็ดเสร็จเหมือนสมัยต่อมา เป็นเพียงการใช้กำลังทางทหารจำกัดเขตเพื่อบีบบังคับให้ศัตรูยินยอมต่อวัตถุประสงค์ของฝ่ายเรา ทฤษฎีสงครามของเคลลาวิตซ์ เสนาธิการทหารปรัสเซียตั้งกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่า การเมืองต้องนำทางกระบอกปืน สงครามต้องมีขึ้นเพื่อรับใช้ต่อวัตถุประสงค์

(๑๐) การศึกษาในแนวที่ว่าความมั่นคงแห่งชาติเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติได้แก่ Charles A. Beard, "The, Idea of National Interest." in Morton Berkowitz and P.G. Bock, "National Security," *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol 11. 1968: Morton Berkowitz and P.G. Bock (eds.) *American National Security : A Reader in Theory and Policy* (New York : Free Press, 1965); Eugene Rosi (ed.) *American Defense and Detente : Readings in National Security Policy* (New York : Dodd, Mead & Co., 1973); Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration : Essays on International Politics* (Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1962); Hans J. Morgenthua, *In Defense of the National Interest* (New York : Alfred A. Knopf, 1951); Arnolds. Wolfers, "National Security, as an Ambiguous Symbols," *Political Science Quarterly*, vol. LXVII, no.4 (December 1952); Ronald J. Yalem, "The Theories of Ends'of Arnolds Wolfers," *journal of Conflict Resolution*, 4 (1960), pp. 421-425; William T.R. Fox. "The Reconciliation of the Desirable and the Possible," *The American Scholar*, vol. 18 (Spring 1949), pp. 212-216.

ประสงค์ทางการเมืองเท่านั้น ผลของการสู้รบไม่นำไปสู่การทำลายความเป็น ประเทศและไม่มี การบังคับ ให้ผู้แพ้ยอมรับต่อสถาบันการเมืองเศรษฐกิจและสังคมของผู้ชนะแต่อย่างใด นอกจากสงครามแล้ว ยังมีเครื่องมือหรือวิธีการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติอย่างอื่น ที่สำคัญคือการรวมกลุ่มพันธมิตรระหว่าง กษัตริย์ราชวงศ์ต่าง ๆ เพื่อถ่วงดุลอำนาจกันโดยที่มีน้อยครั้งนักที่สามารถอยู่ร่วมกันโดยสันติได้ หรือ สามารถจัดตั้งสิ่งที่เรียกว่า “ระบบความมั่นคงร่วมกัน” นโยบายความมั่นคงแห่งชาติสมัยก่อนจึงเป็น ส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศที่เรียกว่า “การถ่วงดุลอำนาจ” เสียเป็นส่วนใหญ่

ในปัจจุบัน ผลประโยชน์แห่งชาติได้รับการพัฒนาเป็นหลักการทางนามธรรมมากกว่าผล-ประโยชน์ที่ค่อนข้างจะเห็นได้ชัดของกษัตริย์ในยุคราชอาณาจักร บนดินแดนที่กำหนดขอบเขต แน่ชัด มีประชากรเชื้อชาติเดียวกัน มีขนบธรรมเนียมประเพณีร่วมกัน มีองค์กรการเมืองการ ปกครองที่เรียกว่ารัฐบาลนั้น รัฐประชาชาติสมัยใหม่ได้พัฒนาหลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยและ การไม่ถูกล่วงละเมิดแทรกแซงใด ๆ จากภายนอก หลักการทั้งสองนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญของแนว ความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติในปัจจุบัน รัฐสมัยใหม่จะมีความมั่นคงมากน้อยเพียงใดจะขึ้น อยู่กับการมีอำนาจแห่งชาติ (national power) มีขีดความสามารถและมีพลังศักยภาพแห่งชาติในการ บัองกันต่อความเป็นรัฐประชาชาติทั้งสามประการดังกล่าว นั่นคือ อธิปไตย บูรณภาพดินแดน กับ อิสระภาพของชาติ แต่ภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติอันเกิดจากการรุกรานจากภายนอก ในปัจจุบัน มีขอบเขตกว้างขวางกว่าและรุนแรงกว่าเมื่อก่อน เนื่องจากลักษณะของสงครามและเทคโนโลยีทาง ทหารมีความทันสมัยมากขึ้น เมื่อก่อนนั้นปืนใหญ่โบราณสามารถทำลายกำแพงรอบนอกของนครซึ่ง ถือเป็นเขตแดนของรัฐได้ ในสมัยรัฐประชาชาติเขตแดนของรัฐต้องหมดความหมายไปเมื่อประเทศ ต่าง ๆ เข้าสู่ยุคสงครามเบ็ดเสร็จด้วยการระดมกำลังอำนาจ สรรพกำลังทุกอย่างเข้าทำลายล้างกัน มีการทำสงครามรถถัง ปืนใหญ่และสงครามทางอากาศด้วยเครื่องบินขับไล่ และเครื่องบินทิ้งระเบิด รัศมีทำการไกล การโจมตีทางยุทธวิธีเฉพาะแนวรบส่วนหน้าได้ขยายตัวออกไปสู่การโจมตีทาง ยุทธศาสตร์ในแนวหลังของข้าศึก การโจมตีทิ้งระเบิดยังทำให้ประชาชนพลเรือน ศูนย์อุตสาหกรรม และเศรษฐกิจตกเป็นเป้าหมายได้รับอันตรายตามไปด้วย ความอยู่รอดของชาติในการทำสงครามแบบ เบ็ดเสร็จในยุคนิวเคลียร์ในปัจจุบันยังแทบจะมิเป็นไปได้เลยหรือประกันให้มีขึ้นในระดับหนึ่งไม่ได้ เลยเมื่อพิจารณาจากธรรมชาติของอาวุธทางยุทธศาสตร์และกำลังทางทหารที่แต่ละประเทศมีอยู่ ใน สงครามสมัยใหม่จะไม่มีใครเหลือรอดเป็นผู้ชนะเช่นกันกับกรณีการทำสงครามจำกัดและสงครามนอก แบบในส่วนต่าง ๆ ของโลกที่สาม กำลังทางทหารที่เหนือกว่าได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่ามี ความหมาย

เพียงเล็กน้อย เมื่อเป้าหมายของการสู้รบอันยืดเยื้อได้มุ่งไปที่ขวัญกำลังใจของประชาชนและประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาล วัตถุประสงค์ของสงครามไม่ใช่การยึดครองประเทศหรือพื้นที่ แต่เป็นการบังคับใช้สถาบันการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของผู้ชนะเหนือผู้แพ้

ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาสำคัญของแนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติที่กำหนดขึ้นบนสมมติฐานดั้งเดิมเกี่ยวกับการสร้างสมกำลังอำนาจแห่งชาติที่เข้มแข็ง ซึ่งได้รับการมองอยู่เสมอมาว่ามีความหมายเดียวกันกับกำลังอำนาจทางทหาร กำลังทางทหารในปัจจุบันได้พิสูจน์ให้เห็นว่ามีความเป็นประโยชน์น้อยลงโดยเฉพาะในประเทศมหาอำนาจ สำหรับส่วนอื่น ๆ ของโลกนั้น แม้การใช้กำลังอำนาจแห่งชาติในรูปของเครื่องมือทางทหาร จะยังคงเป็นประโยชน์ในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์แห่งชาติต่อไปก็ตาม ก็ยังพิสูจน์ให้เห็นว่า ไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่นำไปสู่ความมั่นคงของชาติและความมีเสถียรภาพในภูมิภาค ความมั่นคงแห่งชาติในยุคปัจจุบันยังถูกท้าทายด้วยพลังที่ไม่ใช่ทางทหารโดยตรงต่ออธิปไตยและอิสรภาพของรัฐ ปრაกฏการณ์ที่สำคัญของโลกยุคปัจจุบันได้แก่การมีอิทธิพลของพลังที่มีขอบเขตข้ามประเทศ ที่สำคัญได้แก่บรรษัทพหุชาติ องค์การเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้งองค์การที่ไม่ใช่รัฐบาลเช่นกลุ่มทหาร ขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ขบวนการก่อการร้ายระหว่างประเทศ เหล่านี้ทำให้ความมีดินแดนและเขตแดนของรัฐหมดความหมายลง โดยที่ยังคงไม่สามารถวางกฎเกณฑ์การปะทะสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยต่าง ๆ เหล่านี้ลงไปได้อย่างแน่ชัด หรือว่ามีผลกระทบอย่างไรต่อความเป็นรัฐประชาชาติหรือความมั่นคงแห่งชาติของประเทศกำลังพัฒนา

โดยทั้งหมดแล้ว การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติบนแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจจึงมีความคับแคบหรือมีความไม่พอเพียงอีกต่อไปสำหรับการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติในปัจจุบัน เพราะยังมีสมมติฐานและค่านิยมทั่วไปอื่น ๆ ของสังคมที่จะต้องนำมาประกอบการพิจารณาและพึงยึดถือปฏิบัติหรือจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อเป็นเงื่อนไขของความอยู่รอด โดยที่ไม่ใช่หรือไม่จำเป็นต้องยึดถืออำนาจเป็นเป้าหมายเป็นผลประโยชน์ประการเดียวของชาติ ในการวิเคราะห์สถานการณ์แบบปลาใหญ่กินปลาเล็ก หรือที่คิดว่าอำนาจเป็นชีวิตจริงของการเมืองระหว่างประเทศดังที่เรากล่าวมาแล้วนั้น ชาติต่าง ๆ จะต้องต่อสู้เพื่อมีอำนาจมากขึ้นเนื่องจากมีความระแวงสงสัยต่อกันและกันเป็นพื้นฐาน ความกังวลใจต่อความมั่นคงปลอดภัยได้นำไปสู่ความตึงเครียดและความขัดแย้งระหว่างประเทศ โดยที่ไม่มีโอกาสหรือช่องทางในการแก้ไขอื่นใดได้เลย นอกเสียจากฝ่ายหนึ่งต้องได้รับชัยชนะเหนือฝ่ายหนึ่ง ดังนั้นความมั่นคงของฝ่ายหนึ่งคือความไม่มั่นคงของอีกฝ่ายหนึ่ง มีการสูญเสียเกิดขึ้น

หรือเรียกว่า **เกมที่มีผลลัพธ์ออกมาเป็นศูนย์ (zero-sum game)** ตามที่ทฤษฎีการเมืองระหว่างประเทศที่เรียกว่า “เกม” (game theory) ได้รับการคิดค้นเป็นแบบจำลองอธิบายพฤติกรรมระหว่างประเทศตามหลักวิชาคณิตศาสตร์

ทฤษฎีอำนาจได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า มีขีดจำกัด มีความคับแคบ วิชาความมั่นคงแห่งชาติจะไม่หลีกเลี่ยงไปจากการศึกษาปัญหาที่ยากเหล่านี้ แต่ได้ขยายกรอบคลุมออกไปถึงประเด็นหนึ่งคือ การมีผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างประเทศ อันอาจจะยังผลให้ความมั่นคงของชาติต่าง ๆ หรือทุกชาติได้เพิ่มพูนขึ้นก็ได้ดังที่มีผู้พูดถึงผลประโยชน์ร่วมกันของมนุษยชาติ หรือผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างประเทศ โดยมีภาระทำของชาติต่าง ๆ จะให้ผลดีร่วมกันหรือที่เรียกว่า **เกมที่ไม่มีผลลัพธ์ออกมาเป็นศูนย์ (non-zero sum game)** โดยเฉพาะในยามที่ภัยคุกคามไม่ได้เป็นภัยต่อชาติใดชาติหนึ่ง แต่เป็นภัยร่วมกันต่อมนุษยชาติ จึงจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกันและกันมากขึ้น ที่เห็นได้ชัดได้แก่ ภัยคุกคามทางเศรษฐกิจต่อประเทศกำลังพัฒนาเกือบทั้งหมด เกิดจากการได้รับราคาไม่แน่นอนของสินค้าปฐมในตลาดโลก ตลอดจนการลงทุน การโอนย้ายเทคโนโลยี ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจภาวะเงินทุน เหล่านี้ล้วนมีขึ้นในอัตราที่ไม่เพียงพอต่อการเร่งรัดพัฒนาประเทศ เพื่อรับกับอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็วของประชากร และเพื่อสร้างงานให้แก่ประชากรที่ก้าวเข้าสู่วัยแรงงานอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะนั้นต้องเร่งรัดพัฒนาการเกษตรด้วยการปฏิรูปที่ดินและการจัดระบบชลประทานที่มีประสิทธิภาพจึงจะสามารถพ่วงผลผลิตให้เพียงพอแก่การเลี้ยงดูประชากรได้ ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาระดับโลกต้องการความร่วมมือกันและการพึ่งพาอาศัยกันในระดับสูง โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจและทางเทคโนโลยี ประเทศกำลังพัฒนาในโลกที่สามจึงรวมกลุ่มกันเข้าเป็น “กลุ่ม ๗๗” (Group of 77) เพื่อเจรจาต่อรองกับประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้วในตะวันตกเพื่อร่วมมือกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าวด้วยการสร้าง “ระเบียบเศรษฐกิจใหม่ของโลก”

แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติในลักษณะนี้จึงน่าจะสามารถเป็นเครื่องมือชี้แนะนโยบายของชาติ เพื่อกำหนดและเลือกสรรค่านิยมและผลประโยชน์ของชาติอย่างแท้จริงว่าอะไรเป็นสิ่งอัน “พึงปรารถนา” ที่ควรค่าแก่การคุ้มครองป้องกัน แทนที่จะเป็นค่านิยมที่คับแคบและเห็นแก่ตัว ทั้งนี้เพราะความมั่นคงแห่งชาติยังจะต้องขึ้นอยู่กับความมีสายตาด้านสุขุมรอบคอบไม่เพียงแต่เกี่ยวกับอำนาจแห่งชาติของตนเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับความเข้าใจต่อกระบวนการเมืองกระบวนการความสัมพันธ์ในระบบระหว่างประเทศทั้งหมด ต้องสนใจพิจารณาถึงวิธีการเครื่องมือแบบใหม่ มีวัตถุประสงค์แห่งชาติแบบใหม่และมีขีดความสามารถทางการจัดองค์การที่มีคุณภาพสูงขึ้น ชาติจึงจะอยู่รอดปลอดภัยได้

ในการวิเคราะห์ของเราต่อไปนั้น เราอาจจะจำแนกสิ่งที่มีคุณค่ายิ่งและผลประโยชน์ของชาติออกเป็น ๒ ระดับ ดังนี้คือ (๑๑)

(๑) คุณค่าและผลประโยชน์ที่แสดงออกถึงความมุ่งมั่นปรารถนาและความยึดมั่นเชื่อถือเบื้องต้นถาวรและยาวนานของคนในชาติ ซึ่งบางทีเรียกว่าวัตถุประสงค์มูลฐานของชาติ กล่าวคือ เป็นสิ่งที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเต็มใจยึดถือเป็นหน้าที่ที่จะคุ้มครองป้องกันดำรงรักษาเอาไว้พยายามบรรลุถึงอยู่เสมอและพัฒนาปรับปรุงให้ดีขึ้นด้วยความเสียสละอย่างใหญ่หลวง ที่เห็นได้ชัดคือกรณีของประเทศไทยได้กำหนดให้ประชาชนทุกคนมีหน้าที่รักษาไว้ซึ่ง ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น ค่านิยมและสถาบันที่สำคัญเป็นสิ่งก่อตัวมาจากประวัติศาสตร์อันยาวนานของความเป็นชาติ ได้รับการพัฒนาฝังรากจนเป็นขนบธรรมเนียมประเพณีและวิถีชีวิตของคนในชาติ

(๒) คุณค่าและผลประโยชน์ที่เป็นเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งรัฐบาลและสังคมโดยส่วนรวมพึงยึดถือเป็นหลักปฏิบัติเพื่อยังผลดีและประโยชน์ให้บังเกิดแก่ประเทศ โดยที่ถ้าไม่ได้รับการดำรงรักษาเอาไว้แล้ว ประเทศนั้นก็ย่อมไม่สามารถบรรลุถึงค่านิยมและผลประโยชน์อื่นใดได้ แนวทางเหล่านี้มักจะได้รับการกำหนดขึ้นเป็น “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ดังเช่นที่บัญญัติเอาไว้ ในกฎหมายรัฐธรรมนูญในคำแถลงนโยบายรัฐบาล ในสุนทรพจน์ครั้งสำคัญของผู้ว่านั้นเอง แต่ในทางการวางแผนนโยบายไม่ว่าจะเป็นด้านทหาร เศรษฐกิจ การเมืองและสังคม จิตวิทยา เรามักจะใช้คำว่า “วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ” (specific national objectives) แทนเป็นเป้าหมายที่มีลักษณะยึดหยุ่น อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา และปัจจัยแวดล้อม (วัตถุประสงค์มูลฐานและวัตถุประสงค์เฉพาะของชาติสำหรับประเทศไทย ดูภาคผนวกท้ายบท)

๔. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (National Security policy)

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ในโลกยุคก่อนมีขอบเขตอยู่เพียงการรวบรวมและการระดมกำลังอำนาจของชาติขึ้นมาใช้เพื่อตอบโต้กับการรุกรานทางทหารจากภายนอก

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติในโลกยุคปัจจุบันมีความหมายกว้าง ๆ หมายถึง การดำเนินการทุกอย่างของสังคมเพื่อหาทางประกันต่อความอยู่รอดของตน หรือเพื่อบรรลุถึงและเพื่อขยายออก

(๑๑) การศึกษาในลักษณะวิเคราะห์ต่อแนวความคิดผลประโยชน์แห่งชาติได้แก่ Rosi, op. cit; Holsti, op. cit.; Joseph Frankel, *National Interest* (London Paul Mall an MacMillan, 1970); Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics* (New York John Wiley & Sons, 1957), F. O. A. Sondermann, “The Concept of the National Interest,” *ORBIS*, vol. 21, no. 1 (Spring 1977), pp. 121-138.

ไปซึ่งความมุ่งมาดปรารถนา เป้าหมาย ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่ง หรือ “วัตถุประสงค์แห่งชาติ” ในการระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม-จิตวิทยา และการทหาร ซึ่งในแง่หนึ่งเป็นการหาทางสร้างเงื่อนไขของการเมืองในต่างประเทศ การดำเนินการยังครอบคลุมถึงมาตรการทุกประการที่มีผลกระทบต่อความเข้มแข็งและความมีพลังของสังคม ซึ่งในแง่หนึ่งเป็นการสร้างเงื่อนไขทางการเมืองภายในประเทศ^(๑๒)

สำหรับมหาอำนาจบางประเทศเช่นสหรัฐอเมริกาอาจจะนิยามนโยบายเกี่ยวกับกิจการด้านความมั่นคงแห่งชาติเฉพาะในส่วนที่อำนาจของชาติได้รับการใช้เพื่อให้มีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์แห่งชาติเท่านั้น สมมุติฐานที่ใช้ในการกำหนดนโยบายในลักษณะนี้แสดงให้เห็นชัดเจนถึงโลกทัศน์ของทฤษฎี“อำนาจ” นักทฤษฎีคนสำคัญ ๆ เช่น เฮนรี คิสซิงเจอร์ อดีตประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติสมัยนิกสัน ฮันส์ มอร์แกนโซ นักประวัติศาสตร์การเมืองแห่งมหาวิทยาลัยชิคาโก ผู้ซึ่งเป็นปรมาจารย์ของความคิดแนวนี้ ต่างก็คิดในแง่ที่ว่า การเมืองระหว่างประเทศเป็นการต่อสู้เพื่ออำนาจ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติจึงจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับอำนาจ หรือที่เรียกว่า “การบริหารอำนาจ” (The management of power) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐจึงมีขอบเขตครอบคลุมถึง^(๑๓)

(๑) นโยบายการป้องกันประเทศ หมายถึง การพัฒนาศักยภาพทางทหารของประเทศให้มีความพร้อมอยู่เสมอ รวมถึงความพยายามในอันที่จะผลักดันหรือมีอิทธิพลเหนือการกระทำและแนวนโยบายของประเทศอื่น ด้วยการจัดให้ประเทศเหล่านั้นรวมอยู่ในแผนการป้องกันร่วมกัน หรือดำเนินนโยบายเป็นกลาง หรือสนับสนุนการรวมกลุ่มภูมิภาคเพื่อร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

(๑๒) การวิเคราะห์ที่สำคัญทางค่านโยบายความมั่นคงแห่งชาติได้แก่ Henry A. Kissinger (ed.) *Problems of Modern Strategy* (New York: Praeger, 1965); Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Politics and the International System* (New York: J.B. Lippincott, 1969); William W. Kaufmann (ed.) *Military Policy and National Security* (Princeton: University Press, 1966).

(๑๓) การโต้แย้งทางหลักการระหว่างนักทฤษฎีอำนาจกับนักทฤษฎีสันติธรรมได้รับการประมวลไว้ใน E.H. Carr, “The Utopian Background, in Pfaltzgraff, Jr., op. cit., pp. 18–37; Morgenthau, op. cit., *In Defense of National Interest*; Arnold Wolfers, op. cit. ‘National Security’ as an Ambiguous Symbol.”

(๒) นโยบายต่อต้านการก่อการร้าย หรือที่คอมมิวนิสต์เรียกว่า “สงครามปลดแอกแห่งชาติ” อันเกี่ยวข้องกับการสร้างความมีเสถียรภาพและการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศที่เป็นพันธมิตรของสหรัฐในเอเชีย แอฟริกาและละตินอเมริกา ที่สำคัญที่สุดจะอยู่ที่การจัดตั้งรัฐบาลที่มั่นคงและที่ดีขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาเหล่านั้น เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน เป็นการแยกประชาชนออกจากกองโจรหรือผู้ก่อการร้าย ภารกิจของรัฐบาลไม่ใช่การยึดครองพื้นที่ด้วยกำลังทางทหาร แต่มุ่งไปที่ขวัญกำลังใจของประชาชนและประสิทธิภาพของระบบราชการ เป็นการสู้รบอันยืดเยื้อที่ฝ่ายตรงข้ามจะต้องมีความเข้มแข็งทุกด้าน

(๓) นโยบายควบคุมการแข่งขันอาวุธ หมายถึงการวางกรอบความคิดและโครงสร้างองค์การเพื่อควบคุมอาวุธและลดกำลังรบ แต่ยังคงถือเป็นเพียงส่วนสำคัญของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเท่านั้น ยังไม่ยอมรับเป็นทางเลือกที่จะต้องยึดถือดำเนินการเป็นนโยบายโดยเด็ดขาด

(๔) การจัดองค์การเพื่อวางแผนนโยบาย หมายถึง กลไกทางด้านองค์การที่ได้รับการจัดตั้ง และได้รับการมอบหมายให้ดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

แนวนโยบายความมั่นคงแห่งชาติตามทฤษฎีอำนาจนี้ การใช้อำนาจของชาติหมายถึง การที่อำนาจได้แปรสภาพไปเป็นขีดความสามารถ (capability) หรือกลายเป็นศักยภาพ (potential) ของชาติ การใช้อำนาจของชาติจะมีขึ้นเมื่อนโยบายที่กำหนดไว้ไม่ส่งผลปฏิบัติออกมาตามเป้าหมายและแนวทางที่กำหนดเอาไว้ ในขั้นต่อไปมีปัญหาว่า จะใช้อำนาจของชาติออกไปในรูปแบบใด เช่น (๑) การช่วยเหลือต่างประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศ (๒) การรวมกลุ่มแนวร่วมทางทหาร (๓) การทำสงครามจำกัด (๔) การลดกำลังรบ เป็นต้น และสุดท้ายอำนาจของชาติจะได้รับการใช้เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และผลประโยชน์แห่งชาติประการใดในต่างประเทศ คำตอบของปัญหานี้จะส่งผลออกมาเป็นความมั่นคงแห่งชาติ

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติในสายตาของนักทฤษฎีตะวันตกอีกกลุ่มหนึ่งได้เสนอให้ใช้ศีลธรรมและความเหมาะสมในการประพฤติปฏิบัติของรัฐเป็นพื้นฐานของการติดต่อสัมพันธ์กับประเทศอื่น นโยบายความมั่นคงต้องเป็นการกระทำเพื่อคุ้มครองป้องกันชาติให้อยู่รอดปลอดภัยด้วยความเชื่อมั่นในศีลธรรม ปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ สนับสนุนองค์การสหประชาชาติ และการใช้อำนาจจะต้องทำขึ้นด้วยความจำเป็นทางศีลธรรมเท่านั้น เจ้าตำหรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติตามแนวทางของนักทฤษฎี “อุดมคติ” นี้ ได้แก่ วูดโรว์ วิลสัน นักรัฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยปรินซ์ตันผู้ซึ่งเป็นนักรัฐศาสตร์คนแรกที่ได้เป็นประธานาธิบดีของสหรัฐ

ในระยะสงครามโลกครั้งที่ ๑ และเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการก่อตั้งสันนิบาตชาติ แต่เมื่อฮิตเลอร์พยายามสร้างอาณาจักรไรช์ที่ ๓ ขึ้นด้วยการบดขยี้ยุโรปภาคพื้นทวีปต่อมา นักทฤษฎีอุดมคติได้กลายเป็นคนกลุ่มน้อยในการกำหนดนโยบายของประเทศ โดยมีนักทฤษฎี “อำนาจ” ขึ้นมามีบทบาทสำคัญจนกระทั่งสหรัฐพบจุดจบของความผยองในอำนาจลงในเวียดนามเมื่อปี ๒๕๑๘^(๑๔)

ธรรมชาติของอำนาจ กระนั้นก็ตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ อยู่ดีต่อคำว่าอำนาจในการเมืองระหว่างประเทศ กล่าวคือ

(๑) อำนาจอาจจะได้รับการใช้ออกไป ในระบบระหว่างประเทศเพื่อเพิ่มพูนผลประโยชน์และค่านิยมหลักของชาติ

(๒) อำนาจอาจจะได้รับการใช้เพื่อรักษาสถานะเดิม และ

(๓) สุดท้ายอำนาจอาจจะถูกเก็บเข้าที่ให้เป็นพลังศักยะหรือพลังเฉื่อยเพื่อที่ชาติ จะได้อยู่โดดเดี่ยวจากกิจการของโลก หรือหันไปจัดการกับปัญหาอื่น ๆ ทั้งภายในและระหว่างประเทศที่ไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจการเมือง—การทหาร ทั้งหมดล้วนขึ้นอยู่กับสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศและสถานะอันแปลกพิเศษของแต่ละชาติไป

สำหรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของประเทศที่มีอำนาจน้อยและประเทศมีอำนาจปานกลางย่อมแตกต่างกันไปจากนโยบายของประเทศที่มีอำนาจมาก เราอาจจะนำทฤษฎีการเคลื่อนตัวของอำนาจแห่งชาติไปบนแนวทาง ๓ ประการดังกล่าวมาใช้ ในการวิเคราะห์ก็ได้ ซึ่งนักรัฐศาสตร์ชื่อดังแห่งสถาบันวิจัยนโยบายต่างประเทศที่นครวอชิงตัน ชื่อ ฮาร์ โนลด์ รูลเฟอร์ส เป็นผู้คิดขึ้นเรียกว่า “ศูนย์อำนาจ—ศูนย์ความเฉื่อย” (The Pole of Power and the Pole of Indifference) ซึ่งที่จุดกึ่งกลางของแกนอำนาจทั้งสองเราอาจจะพบทางสายกลาง ความสุขุมรอบคอบ ความมีสันติสุขในจิตใจ และความปรองดองกันอัน อาจจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติสำหรับประเทศเล็กเช่นกันกับประเทศใหญ่ก็ได้^(๑๕) แต่ในโลกซึ่งเลือกได้ยากนั้น ถ้าความอยู่รอดปลอดภัย

(๑๔) การโต้แย้งของทั้งสองฝ่ายยังมีขึ้นในทางทฤษฎีหรือระเบียบวิชา กล่าวคือระหว่างนักทฤษฎีแก่นักพฤติกรรมศาสตร์รุ่นใหม่ อาทิเช่น Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations* (New York: Alfred A. Knopf, 1967); Heady Bull, *International Theory: The Case for a Classical Approach*, *World Politics*, XVIII, no. 3 (April 1966), pp. 361-376; Morton A. Kaplan, “The Great Debate: Traditionalism Versus Science in International Relations,” *World Politics*, XVIII, no. 9 (October 1966), pp. 7-20.

(๑๕) Arnold Wolfers, op. cit. *Discord and Collaboration*...

ของชาติจำต้องผูกพันอยู่กับความเข้มแข็งและความมีพลังของชาติอยู่ตลอดเวลาแล้ว ชาติเล็ก ๆ จะต้องเรียนรู้เสียก่อนในเบื้องต้นเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “อำนาจ” ที่เหมาะสมสำหรับตน จะมองอำนาจแบบประเทศใหญ่ไม่ได้ เพราะแม้แต่มหาอำนาจก็ต้องจนมุมพ่ายแพ้ต่อตัวเอง “ในความเข้มแข็งก็ยังแปรเปลี่ยนเป็นความอ่อนแอ และในความอ่อนแอก็ยังเปลี่ยนเป็นความเข้มแข็งได้” อันเป็นยุทธศาสตร์ประการหนึ่งในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของจีน เป็นต้น นั้นน่าจะได้รับการศึกษาพิจารณาถึงในการกำหนดนโยบายในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีขีดข้อจำกัดมากมายในการดำเนินนโยบายเชิงรุกโดยเฉพาะขีดข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ^(๑๖)

ในการพิจารณาที่กว้างขวางออกไป แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติจะไม่จำกัดขอบเขตแคบ ๆ อยู่เพียงกิจการทางทหาร หรือการใช้อำนาจแห่งชาติให้บรรลุผลอันสมบูรณ์ในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งกันระหว่างประเทศ หรือสถานการณ์อันเร่งด่วนฉุกเฉิน ในแง่นี้แง่เดียวความมั่นคงแห่งชาติจะได้รับการมองในเบื้องต้นว่าเป็น “เกมที่ผลลัพธ์ออกมาเป็นศูนย์” (a zero-sum game) ซึ่งในเกมการแข่งขันหรือความขัดแย้งระหว่างประเทศนั้นประเทศต่าง ๆ จะกำหนดวัตถุประสงค์ของตนเองไว้ว่าจะต้องปรับปรุงฐานะทางอำนาจของตนให้ดีกว่า ให้ได้เปรียบเหนือกว่าประเทศอื่นให้ได้ ในการวิเคราะห์ในรายละเอียดลงไป เราจะพบว่าประเทศต่าง ๆ จะพยายามปรับปรุงมาตรการและวิธีการที่เหมาะสมในการระดมทรัพยากรแห่งอำนาจของชาติมาใช้ ในระดับสูงสุด สถานการณ์ที่มีความขัดแย้ง เช่นการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการทำสงครามเบ็ดเสร็จ วิธีการที่ดีที่สุดในการยับยั้งการโจมตีทางนิวเคลียร์ การเข้าทำสงครามจำกัดในท้องถิ่นและสงครามนอกแบบในยุทธศาสตร์ทั่วไปหรือยุทธศาสตร์ โลก เป็นต้น

กระนั้นก็ดี แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติยังได้ครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาวะแวดล้อมภายในและสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศในหลาย ๆ ด้าน คือ บั๊จจัยทางการเมืองทางเศรษฐกิจ และทางจิตวิทยาสังคม เรายังจะต้องนำเอาข้อพิจารณาทางเศรษฐกิจและวิธีการทางเศรษฐกิจมาพิจารณาในการมองปัญหาความมั่นคงแห่งชาติอีกด้วย สงครามโลกทั้งสองครั้งซึ่งเป็นสงครามแบบเบ็ดเสร็จได้ชี้ให้เห็นอย่างแน่ชัดว่าทรัพยากรทางเศรษฐกิจและศักยภาพทางทหารของชาติเป็นหัวใจของความสามารถในการทำสงคราม แต่ในกรณีสงครามเวียดนามอันเป็นสงครามจำกัดนั้น

(๑๖) การวิเคราะห์ที่สำคัญเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงของประเทศขนาดเล็กได้แก่ David Vital, *The Inequality of States* (London : Oxford University Press, 1967) ; Robert Rothstein, *Alliance and Small Powers* (New York : Columbia University Press, 1968) ; George Liska, *Alliance and The Third World* (Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1968).

หัวใจของสงครามกลับเป็นการต่อสู้ทางขวัญกำลังใจของประชาชน ประสิทธิภาพของกลไกการบริหารงานของรัฐบาลมากกว่ากำลังทางเศรษฐกิจ การพิจารณาถึงอุดมการณ์ สถาบันการเมืองการปกครอง ศักยภาพเศรษฐกิจในการทำสงคราม เทคโนโลยีใหม่ ๆ และผลกระทบที่มีต่อความขัดแย้งของโลก ในยุคปัจจุบัน จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการศึกษาถึงนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

โดยสรุปแล้ว กระบวนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติจะเกี่ยวข้องกับการกำหนดขอบเขตในระดับต่ำสุดระดับหนึ่งของค่านิยม (minimum level of value) อย่างน้อยต้องรู้ว่าค่านิยม เป้าหมาย ผลประโยชน์ส่วนใดถูกคุกคาม โดยใคร ด้วยวิธีการเช่นใด และจะตอบโต้อย่างไร ในการตอบโต้กับภัยคุกคามนั้นรัฐใดรัฐหนึ่งยังจะต้องกำหนดขอบเขตต่ำสุดของขีดความสามารถของตน ในอันที่จะบรรลุถึงความมั่นคงแห่งชาติ (minimum requirements) ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ การจัดองค์การของสังคมนั้น ๆ เพื่อจัดการกับปัญหาความมั่นคงในปัจจุบัน รวมทั้งที่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น การรักษาความมั่นคงแห่งชาติจึงอาจจะมีขึ้นในสองระดับคือ^(๑๗)

(๑) ระดับแรก เป็นการระดมพลังอำนาจแห่งชาติ โดยสมบูรณ์ สูงสุด (maximizing national power) หรือที่เราเรียกว่า นโยบายในเชิงรุก (active policy) เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์แห่งชาติในการระหว่างประเทศ และ

(๒) ในอีกทางหนึ่ง ชาตินั้นอาจจะระดมกำลังอำนาจของชาติน้อยลง (minimizing national power) หรืออาจจะเรียกว่านโยบายในเชิงรับหรือนโยบายเฉื่อย (passive policy) เพื่อให้อำนาจและกำลังความสามารถไปในการร่วมมือระหว่างประเทศแทนการแข่งขันทางการทหาร

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดได้แก่ การเลือกค่านิยม ๒ แนวทางในยุทธศาสตร์โลก กล่าวคือ ความขัดแย้งกับความร่วมมือกันในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐกับโซเวียต ทั้งสองฝ่ายยังคงมีความระแวงสงสัยต่อกัน มีความกังวลใจต่อความเคลื่อนไหวของกันและกัน เช่น เมื่อโซเวียตเปิดฉากการรุกรานเพื่อมีอิทธิพลในแอฟริกาครั้งใหม่ในปี ๒๕๒๐ ในซาอีร์ ผู้นำสหรัฐคือ คาร์เตอร์ ได้เสนอให้โซเวียตเลือกเอาระหว่างการร่วมมือกันปฏิบัติตามหลักการผ่อนคลายนามตั้งเครียดที่อดีตประธานาธิบดีนิกสันตกลงกับเบรชเนฟที่มอสโกในปี ๒๕๑๕ หรือว่าจะเผชิญหน้ากับสหรัฐต่อไป ทางโซเวียตได้ตอบโต้ว่าสหรัฐต่างหากที่จะต้องเป็นผู้เลือกแนวทางใดแนวทางหนึ่งดังกล่าว โดยสรุปก็คือต่างฝ่ายต่างโฆษณาชวนเชื่อกล่าวหากันว่า เป็นผู้ก่อชนวนสงคราม ไม่รักสันติภาพ แต่โดยทั้งหมดแล้วแสดงให้เห็นอย่างแน่ชัดว่า ทั้งสองฝ่ายยังไม่ยอมรับอย่างจริงจังว่าการผ่อนคลายนามตั้งเครียด รวมทั้งการลดกำลังรบเป็นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่เหมาะสมในยามสันติ

(๑๗) สังกะระห์จากคิสชินเจอร์ ในเชิงอรรถที่ ๑๒ ; เดวิด ไวท์ลัน ๑๖ และเบอร์โกวิทซ์กับบ็อกใน ๑๐

ตัวอย่างที่ใกล้ตัวเรามากที่สุด ได้แก่ประเทศในเอเชียอาคเนย์ส่วนที่ประกอบกันเป็นสมาคมอาเซียน ได้ให้ความสำคัญเป็นอันดับหนึ่งต่อความร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ สังคมกับการร่วมมือกันทางการเมืองพร้อมกับประกาศให้ภูมิภาคของตนเป็นเขตแห่งความเป็นกลาง ขณะเดียวกันก็มีความกังวลใจต่อความมั่นคงปลอดภัยของตนในสถานการณ์ที่ค่ายอำนาจการเมืองกำลัง สลายตัวลงในภูมิภาคจากการถอนตัวออกไปของสหรัฐ และเป็นที่ยืนยันกันว่าไซเบอร์กับจีน จะก้าวเข้ามาแข่งขันกันเพื่อมีอิทธิพลแทนที่สหรัฐหรือแทรกแซงต่อความขัดแย้งในภูมิภาคให้ขยายตัวออกไปอย่างยืดเยื้อและรุนแรงดังปรากฏในความขัดแย้งในกัมพูชาขณะนี้

พูดในอีกแง่หนึ่งนั่นก็คือว่า การดำเนินการเพื่อบรรลุถึงความมั่นคงแห่งชาติอาจจะทำขึ้นได้ โดยการลดการใช้อำนาจแห่งชาติ ให้อยู่ในระดับต่ำหรือระดับจำเป็น และหันไปสนับสนุนให้มีความร่วมมือระหว่างประเทศ และการรวมกลุ่มกันในภูมิภาค ซึ่งในแง่นี้ การแสวงหาความมั่นคงแห่งชาติ จึงกลายเป็น “เกมที่มีผลลัพท์ไม่ปรากฏออกมาเป็นศูนย์” (a non zero-sum game) โดยที่ทุกฝ่ายมีความมั่นคงเพิ่มขึ้นจากการมีผลประโยชน์สอดคล้องกันหรือร่วมกัน ทั้งยังอาจนำไปสู่ความมั่นคงและเสถียรภาพระหว่างประเทศได้มากขึ้น หรือนำไปสู่การจัดตั้งระเบียบโลกในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งในบางกรณีนั้นความร่วมมือกันทางเทคนิคในบางด้านอาจนำไปสู่บรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศที่ดีขึ้น หรือการกระทำของประเทศมหาอำนาจฝ่ายหนึ่งอาจจะทำให้มีการตอบสนองในลักษณะคล้าย ๆ กันจากมหาอำนาจอื่น และนำไปสู่การลดลงของความตึงเครียดระหว่างประเทศยังได้ เป็นที่คิดว่าโลกปัจจุบันได้มีความโน้มเอียงในระยะยาวไปสู่การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (international economic integration) ดังที่ประเทศกำลังพัฒนาได้พยายามดำเนินการเพื่อสร้าง “ระเบียบเศรษฐกิจใหม่ของโลก” (New International Economic Order) ในขณะนี้ เป็นต้น

๕. สภาพแวดล้อมภายในประเทศ (Internal Environment) ของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

ในระดับของการดำเนินนโยบายความมั่นคงแห่งชาติจะไม่มีขอบเขตแน่ชัดตายตัวดังที่เรา นิยามข้างต้น กระบวนการนโยบายทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและการบริหารงานตามนโยบายที่เรียกว่า “policy process” นั้น จะมีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเพื่อปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีภัยคุกคามจากภายนอกแอบแฝงอยู่หรือปรากฏขึ้น ทั้งยังจะต้องดำเนินการอย่างทันควันเมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น อันตราย

และสถานการณ์จะคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติหรือไม่จะขึ้นอยู่กับว่า ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งประชาชนและกลุ่มบุคคลในประเทศจะมองสถานการณ์หรือมีความเข้าใจต่อสถานการณ์นั้น ๆ อย่างไร หรือที่เรียกว่า “การนิยามสถานการณ์” (definition of situation) อันได้รับมาจาก “การมองภาพสภาวะแวดล้อม” (perception of environment) ของประเทศ ว่าค่านิยมเป้าหมาย และผลประโยชน์ประการใดของชาติถูกคุกคามหรือได้รับความกระทบกระเทือนจากภัยที่มีขึ้นจากภายนอก โดยใคร และด้วยวิธีการเช่นไร^(๑๘)

หลังจากนั้น นโยบายความมั่นคงแห่งชาติจะเข้าสู่ส่วนประกอบที่สำคัญ กล่าวคือ การตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งลงไปเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองป้องกันและบรรลุถึงค่านิยม และผลประโยชน์ที่สำคัญของชาติ ในกระบวนการนี้ผู้กำหนดนโยบายจะเผชิญกับความจำเป็นของการเลือกระหว่างค่านิยมหลาย ๆ ประการ ค่านิยมและผลประโยชน์ที่ถูกคุกคามและได้รับความกระทบกระเทือนย่อมได้รับความสำคัญมากกว่าที่ไม่ถูกคุกคาม การพิจารณานี้จึงเกี่ยวข้องกับการใช้วิจารณ์ญาณหรือใช้ดุลพินิจ (judgment) กล่าวคือ ต้องชั่งน้ำหนักให้คุณค่าต่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่ในสถานการณ์อะไรมีค่ามากและสำคัญมากที่จะต้องรักษาไว้ด้วยต้นทุนทุกอย่าง อะไรมีค่าน้อย และสำคัญน้อยที่จะต้องจัดลำดับเอาไว้ทีหลังหรือต้องสละไปเพื่อดำรงรักษาสิ่งอื่นอันเป็นที่รักหวงแหน การใช้วิจารณ์ญาณหรือดุลพินิจจึงจะเกี่ยวกับระดับและขอบเขตของความมากน้อยที่จะรักษาและที่จะเสียสละคุณค่าและผลประโยชน์ว่าควรจะมีขึ้นเพียงใดจึงจะเหมาะสมจึงจะนำไปสู่การมีความมั่นคงขึ้นต่ำเกิดขึ้นได้เช่นการตัดสินใจอย่างยากลำบากระหว่าง “ความมั่นคง” กับ “มนุษยธรรม” ในปัญหาผู้อพยพลี้ภัย

ในการดำเนินนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เราจะต้องพิจารณาถึงขีดความสามารถ (capability) ของรัฐในอันที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของตนในต่างประเทศ เรื่องนี้จะเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับการสร้างการใช้การพัฒนาทักษะของสังคมในด้านการจัดองค์การ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับลักษณะนิสัยประจำชาติ (national character) เป็นสำคัญ โดยปกตินั้นสังคมต่าง ๆ จะต้องสามารถตอบโต้ได้โดยอัตโนมัติต่อปัญหา “ธรรมดา ๆ” และสามารถใช้ทรัพยากรของสังคมให้เกิดผลดีสูงสุด แต่ถ้าสังคมนั้นต้องการริเริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายในทางสร้างสรรค์ หรือต้องการวางแนวทางใหม่ให้ไกลไปกว่าแนวทางที่เคย

(๑๘) แนวความคิดในการประเมินสถานการณ์ระหว่างประเทศที่ยังคงคลาสสิกอยู่ได้แก่ Harold and Margaret Sprout, *Foundations of International Politics* (Princeton: Van Nostrand, 1962). Kenneth W. Thompson and Roy C. Macridis, “The Comparative Studies of Foreign Policy,” in Roy C. Macridis (ed.) *Foreign Policy in World Politics* (Englewood Cliffs. N.J. : Prentice-Hall, 1972), pp. 1-33.

ยึดถือดำเนินมาตามปกติธรรมดาเพื่อที่จะปรับตัวเองให้เข้ากับสภาวะการณ์ใหม่หรือเพื่อกำหนดเป้าหมายใหม่ขึ้นเพิ่มเติมแล้ว การจัดการจะมีบทบาทที่สำคัญยิ่ง สังคมนั้นจะต้องมีความสามารถในการสร้างดุลยภาพระหว่างเงื่อนไขทางองค์การกับเงื่อนไขทางด้านความมุ่งมาดปรารถนาหรือทางด้านเป้าหมาย ถ้าการจัดการได้รับการเน้นมากเกินไปก็จะนำไปสู่ระบบราชการที่ขาดความริเริ่มสร้างสรรค์ไม่มีสติปัญญา มีแต่ความเข้มแข็งความฉลาดความใหญ่โตเพียงเปลือกนอก โดยที่ภายในองค์การไม่มีความต่อเนื่องและไม่มีความเป็นเอกภาพ ระบบราชการทั่วไปโน้มเอียงที่จะประเมินสถานการณ์เกินความจริง และพยายามที่จะไม่ใช้วิจักษณ์ญาณไม่ออกความเห็นกันมากนัก การวิเคราะห์ปัญหาในการกำหนดนโยบายและในการวางแผนนโยบายในระบบราชการมีความโน้มเอียงที่จะเป็นการวิเคราะห์แบบ “วัตถุวิสัย” (objective analysis) แต่ปัญหาต่าง ๆ มีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยของความไม่แน่นอนหลายประการ (uncertain elements) รวมทั้งความไม่แน่นอนทางค่านิยมดังกล่าวข้างต้น การวิเคราะห์แบบวัตถุวิสัยจึงโน้มเอียงที่จะให้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะในลักษณะ “รักษาสถานะเดิม” บนแนวความคิดและค่านิยมเดิมของระบบราชการ ระบบราชการมักจะไม่ยอมรับต่อแนวความคิดที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าเดิมหรือต่อการเปลี่ยนแปลงในแนวใดแนวหนึ่งที่จะมีผลลัพธ์แตกต่างไปจากเดิม อาจจะอ้างว่าความคิดเห็น “ไม่มีเหตุผล” หรือ “เสี่ยง” หรือลักษณะอื่น ๆ ที่แสดงถึง “ความมีเหตุผล” ความราบรื่นความสงบเรียบร้อยมากกว่าความระส่ำระสาย ความไม่แน่นอนและความไม่ปลอดภัยในฐานะของระบบราชการเอง^(๑๔)

นอกจากว่านโยบายความมั่นคงแห่งชาติจะเกี่ยวข้องกับขีดความสามารถของรัฐในการใช้อำนาจแห่งชาติให้ได้ผลสมบูรณ์ในการระหว่างประเทศแล้ว ยังมีปัจจัยทางการเมืองประกอบเข้ามามีด้วย เช่น กลุ่มการเมืองต่าง ๆ ในสังคมจะเรียกร้องให้กำหนดนโยบายความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติตามความคิดของตน ข้าราชการ ทหาร พ่อค้า นักธุรกิจ นักวิชาการ นักลงทุนจากต่างประเทศ นักหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนต่างก็มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ในกระบวนการนี้จะมีการติดต่อสัมพันธ์กันการรวมกลุ่มพันธมิตรทางการเมืองเพื่อต่อรอง เพื่อผลักดันเพื่อเรียกร้องให้กำหนดนโยบาย

(๑๔) การอธิบายเหตุการณ์ระหว่างประเทศก็เช่นกันกับปัญหาทางสังคมศาสตร์ทั่วไป กล่าวคือ มีความเป็นวิทยาศาสตร์ได้ยากและยังมีปัจจัยองค์ประกอบซับซ้อนมากมายในเหตุการณ์สุดที่จะคาดคะเนได้ แม้ว่าเครื่องมือทางสังคมศาสตร์จะช่วยในการ “อธิบาย” เพื่อทำความเข้าใจได้มากที่เดียวก็ตาม ปัญหาเหล่านี้ได้รับการเสนอไว้ใน George Homans, *The Nature of Social Sciences* (New York: Harcourt, Bruce, and World, 1966); Eugene Meehan, *Explanation in Social Sciences* (Homewood, III. ; Dorsey Press, 1968), Eugene Meehan, *Theory and Method of Political Analysis* (Homewood, III. : Dorsey Press, 1965);

ในแนวทางที่แต่ละกลุ่มต้องการ หรือสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่ม นอกจากนั้น แต่ละกลุ่มยัง
จะพยายามปลุกระดมมติมหาชนให้มีความเห็นสอดคล้องหรือให้การสนับสนุนต่อนโยบายความมั่นคง
ในแนวทางของตนโดยใช้สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือที่สำคัญอีกด้วย(๒๐)

การที่จะเข้าใจปัญหาความมั่นคงแห่งชาติของสังคมใดสังคมหนึ่งนั้น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะ
ต้องทราบว่า ใครคือผู้นำที่มีอำนาจที่แท้จริงหรือเป็นคณวงในจริง ๆ ในการกำหนดนโยบายของ
ประเทศ ในทางสังคมวิทยาเขาเรียกผู้นำกลุ่มเล็ก ๆ ที่จุดสุดยอดของอำนาจ และเป็นผู้มีอำนาจแท้
จริงในการตัดสินใจในนโยบายของประเทศกลุ่มนี้ว่า “Elite” ผู้นำอาจจะอยู่นอกวงการด้วยก็ได้ การ
ที่จะอธิบายและวิเคราะห์ว่าในกลุ่มผู้นำเหล่านี้ ใครเป็นผู้ตัดสินใจ หรือมีอิทธิพลมากที่สุดในการ
กำหนดนโยบาย อาจจะเป็นเรื่องยุ่งยากพอสมควร แผนภูมิของโครงสร้างองค์การของสภาความมั่นคง
แห่งชาติจะไม่บอกให้ทราบถึงการติดต่อสื่อสาร การสั่งการการตัดสินใจและการใช้อิทธิพลที่กระทำ
ขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ เอกสาร นโยบาย บันทึก คำสั่ง คำชี้แจงของหน่วยงานรวมทั้ง “เอกสารลับ”
ทั้งหลาย ก็ไม่ได้ช่วยให้ทราบว่าผู้นำของประเทศได้ดำเนินการตัดสินใจหรือใช้อิทธิพล หรือตัดสินใจ
อื่นที่ไม่เป็นทางการอย่างไรบ้าง การติดตามเอกสาร ข้อเขียน บันทึกความจำ การให้สัมภาษณ์ การ
ปาฐกถา การบรรยายของผู้นำ หรือที่ปรึกษาคนสำคัญที่เคยอยู่ในตำแหน่งอาจจะช่วยให้ทราบเบื้อง
หลังเหตุการณ์ที่มีการตัดสินใจครั้งสำคัญ ๆ เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติได้ นอกจากนั้นเรายังต้อง
พิจารณาถึงโครงสร้างอำนาจในสังคมทั้งหมดซึ่งทางสังคมวิทยาเรียกว่า “power structure” เพื่อ
ทราบว่าใครเป็นผู้นำ ระหว่างกลุ่มผู้นำมีการติดต่อสัมพันธ์กันอย่างไร มีการกระทำเกี่ยวเนื่องกัน
อย่างไร และมีการวางแผนนโยบายของประเทศอย่างไรในที่สุด(๒๑)

๖. ทบทวนความมั่นคงแห่งชาติ

การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ดังกล่าวทั้งหมดชี้ให้เห็นว่าความมั่นคงแห่งชาติได้รับการมอง
ในแง่ที่เกี่ยวข้องกับภัยคุกคามจากภายนอกเป็นหลักอยู่เสมอมาต่ออริปไตย อิสรภาพและบูรณภาพ
ของรัฐดินแดน (territorial state) หรือรัฐประชาชาติ เมื่อไม่นานมานี้จึงได้เป็นที่เห็นพ้องต้องกัน

(๒๐) Richard Snyder, H.W. Bruck and Burton Sapin, *Foreign Policy Decision-Making : An Approach to the Study of International Politics* (New York : Free Press, 1962); Henry A. Kissinger, “Domestic Structure and Foreign Policy,” in Rosenau, op. cit. pp. 261-275:

(๒๑) การวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจในนโยบายความมั่นคงสามารถใช้ทฤษฎีสังคมวิทยาของ C. Wright Mills, *The Power Elite* (New York : Oxford University Press, 1956); Harold Lasswell and Abram Kaplan, *Power and Society* (New Haven : Yale University Press, 1960).

ว่าภัยคุกคาม อาจจะถูกตัวมาจากสาเหตุและปัจจัยภายในประเทศได้ด้วยเช่นกัน แต่กระนั้นก็ยังเชื่อ
กันอยู่ดีว่าภัยคุกคามต่อ “ความมั่นคงภายใน” กล่าวคือ ต่อสถาบันและระบบการเมือง เศรษฐกิจ
และสังคมของชาตินั้น เป็นส่วนหนึ่งของการรุกรานจากภายนอกหรือความมั่งร้ายจากต่างประเทศ
ความเชื่อนี้ หรืออคตินี้ได้รับอิทธิพลอย่างแน่ชัดมาจากความขัดแย้งทางอุดมการณ์ในสงครามเย็น
ระหว่างสองค่ายอำนาจที่สำคัญหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กล่าวคือ การต่อสู้ระหว่างค่ายโลกเสรีภายใต้
การนำของสหรัฐอเมริกากับค่ายคอมมิวนิสต์ ภายใต้การนำของสหภาพโซเวียตและต่อมา มีสาธารณรัฐ
ประชาชนจีนเป็นตัวประกอบ การจัดตั้งระบบความมั่นคงร่วมกันในรูปกลุ่มพันธมิตรทางทหารและ
แนวร่วมทางการเมืองและทางการทูต ทำให้ประเทศที่เข้าร่วมในแต่ละค่ายมองฝ่ายตรงกันข้ามว่าเป็น
“ศัตรูร่วมกัน” หรือ “ภัยคุกคามร่วมกัน” ทางฝ่ายโลกเสรีที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์ในเอเชียคิดว่า
“จีนคอมมิวนิสต์” เป็นมหาอำนาจที่มีวัตถุประสงค์ในทางรุกรานและขยายดินแดน ให้การสนับสนุน
ต่อการกบฏ ต่อการก่อการร้ายและการบ่อนทำลายภายในประเทศในภูมิภาค โลกเสรีเป็นเพียงฝ่าย
ตอบโต้ยับยั้งเท่านั้น อคติสงครามเย็นนับว่าเป็นปัญหาสำคัญทีเดียวในการศึกษาการเมืองระหว่าง
ประเทศ

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันเช่นกันได้เป็นที่เห็นพ้องต้องกันในอีกทางหนึ่งว่าภัยคุกคามต่อความ
มั่นคงของชาติยังอาจก่ตัวมาจากปัจจัยและสาเหตุภายในประเทศ โดยเฉพาะโดยไม่เกี่ยวข้องกับ
สถานการณ์ความขัดแย้งทางทหารและสงครามเย็นโดยตรงเสมอไป ภัยคุกคามเหล่านี้เกิดจากความไร้
เสถียรภาพทางการเมือง ความล่อแหลมทางเศรษฐกิจและความอ่อนแอทางสังคมในบรรดาประเทศ
กำลังพัฒนาที่ยากจนในโลกที่สาม ในทศวรรษที่ ๑๙๗๐ ประเทศเหล่านี้ได้เผชิญกับปัญหาทาง
เศรษฐกิจ-สังคมที่รุนแรงหลายประการ อาทิเช่น ภาวะเงินเฟ้อและการว่างงานในอัตราสูงลิ่ว การ
ขาดแคลนพลังงานและอาหาร การเติบโตอย่างรวดเร็วของประชากร ความเสื่อมโทรมของค่านิยม
ทางสังคมไปจนถึงการค้ายาเสพติดให้โทษและความหายนะของสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เช่น การตัด
ไม้ทำลายป่า(๒๒)

(๒๒) การบุกเบิกแนวความคิดความมั่นคงแห่งชาติในแนวใหม่นี้ได้แก่ Lester R. Brown, *Human Needs and the Security of Nations*, New York, Foreign Policy Association, Headline Series no. 238 (February 1978); ยังมีผู้คิดว่าโลกกำลังเข้าสู่ “ยุคพึ่งพาอาศัยกัน” (Age of Interdependence) มากขึ้นแทนที่การเผชิญหน้ากันเช่นงานของ C. Fred Bergsten (ed.) *The Future of International Economic Order : An Agenda for Research* (Lexington, Mass. : D.C. Heath, 1973); Robert O. Keohan and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence : World Politics in Transition* (Boston : Little, Brown & Co., 1977).

ภัยคุกคามเหล่านี้ไม่อาจตอบโต้ด้วย “กำลังอำนาจของชาติ” และการใช้กำลังทางทหารอีกต่อไป แต่โดยเบื้องต้นเป็นภาวะที่เกี่ยวข้องกับความสามารถของชาติใดชาติหนึ่งในอันที่จะสนองตอบต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในหมู่ประชาชนให้ได้ การทำความเข้าใจต่อภัยคุกคามนี้เช่นกันกับการหาทางแก้ไขจะต้องทบทวนปรับปรุงแก้ไขทัศนคติหรือภาพพจน์หรืออคติเกี่ยวกับ “การเมืองเรื่องอำนาจ” ที่คิดว่าประเทศต่าง ๆ ดำรงอยู่แบบปลาเล็กในการเมืองระหว่างประเทศ มีแต่ความขัดแย้งกัน ใช้กำลังรุนแรงเข้าทำห้ำหั่นกัน แสวงหาความมีอำนาจเหนือกว่ามากกว่าชาติอื่นเป็นส่วัตถะ แต่ความมั่นคงแห่งชาติไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ระหว่างประเทศที่รุนแรง ไร้อารมณฺ์และผิดปกติเช่นนั้น ความมั่นคงยังขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจทรัพยากร สติปัญญา กำลังจิตใจไปเพื่อการกระทำอื่น ๆ ทั้งภายในรัฐนั้นเองและในประชาคมระหว่างประเทศ ด้วยการร่วมมือกันเรียนรู้ปัญหาพร้อมกันอันจะยังประโยชน์และความมั่นคงให้แก่ทุกฝ่ายในยามที่เผชิญกับภัยคุกคามระดับสากลต่อความเป็นมนุษยชาติทั้งหมด

ลักษณะของภัยคุกคามในปัจจุบันชี้ให้เห็นว่า ความอยู่รอดของชาติดูเหมือนจะไม่ใช่เรื่องของ การต่อสู้ทางยุทธวิธีและทางยุทธศาสตร์ว่าการเมืองหรือการทหารหรือการเศรษฐกิจ หรือว่าปัจจัยมนุษย์ต้องมาก่อนมาหลัง ไม่ใช้การต่อสู้ทางอุดมการณ์ว่าจะเป็นประชาธิปไตยหรือเป็นคอมมิวนิสต์ เศรษฐกิจเสรีหรือว่าวางแผนสังคมนิยม

แต่เป็นการปฏิวัติตัวเองเพื่อความอยู่รอดในการเปลี่ยนแปลงทางสังคมครั้งใหญ่ที่มีขอบเขตอันเป็นสากล โดยที่กุญแจดอกสำคัญดอกแรกแขวนอยู่ที่คำตอบต่อปัญหาที่ว่า รัฐบาลที่ดีที่มีประสิทธิภาพนั้นมีธรรมชาติมีลักษณะอย่างไร การขาดเสียซึ่งเงื่อนไขข้อนี้ ชาติย่อมไม่อาจมั่นคงและไม่อาจอยู่รอดได้ ไม่ว่าจะมิชุนศึกผู้แกร่งกล้าและกองทัพที่เกรียงไกรเพียงใดก็ตาม

ณ ที่จุดนี้จึงอาจสรุปได้ว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” เป็นคำที่มีหลายความหมายหรือไม่ก็คลุมเครือไม่ชัดเจน ในยามมีศึกสงครามต้องกระทบกระทั่งกับชาติอื่นอย่างรุนแรง ความมั่นคงอาจจะเป็นค่านิยมที่มีความสำคัญสูงสุดเหนือกว่าสิ่งอื่นใด ในยามสงบความมั่นคงอาจจะลดระดับลงเป็นการเตรียมพร้อมในศักระสงครามเอาไว้เท่านั้น หันไปทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เป็นปึกแผ่นมีความก้าวหน้ามั่นคงทางเศรษฐกิจให้ประชาชนอยู่ดีกินดี ดังนั้นความมั่นคงแห่งชาติจึงต้องอาศัยค่านิยมและผลประโยชน์อื่น ๆ มาเกื้อหนุนชาติจึงจะมั่นคงปลอดภัยขึ้นมาได้ หรือจะกล่าวได้ว่าความมั่นคงของชาติคืออะไร มีอยู่อย่างน้อยเพียงใด ดังที่เราได้กล่าวมาแล้วนั้น ความมั่นคงของชาติแต่เดิมมาคือความมั่นคงทางดินแดนหรือคุณลักษณะต่าง ๆ ของความเป็นรัฐดินแดนที่ได้ถือกำเนิดขึ้นมาในยุโรป

ก่อนที่อื่นใดในศตวรรษที่ ๑๗-๑๙ ความมั่นคงของชาติมีอยู่น้อยเพียงใดหรือไม่จะขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในการป้องกันต่อลักษณะความเป็นรัฐเช่นว่านั้น ในเบื้องต้นการที่รัฐจะมีขีดความสามารถที่จะอยู่รอดเป็นเอกราชอยู่ได้ รักษาบูรณภาพทางดินแดนเอาไว้ได้นั้นย่อมต้องอาศัยกำลังทางทหารเท่าที่จำเป็นในระดับหนึ่ง ทั้งยังต้องพัฒนาคุณค่าและผลประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ของชาติควบคู่กันไป นับตั้งแต่การพัฒนาเศรษฐกิจ การสร้างความเป็นธรรมทางสังคม การพัฒนาการเมือง การเสริมสร้างขวัญกำลังใจของประชากร เป็นต้น ในทางทฤษฎีการเมือง ค่านิยมที่ได้ก่อตัวหรือได้รับการสนับสนุนก็ก่อกำเนิดจากค่านิยมอื่น ๆ นั้นเรียกกันว่าเป็น derivative value พิจารณาจากวัตถุประสงค์แห่งชาติของไทยในภาคผนวกจะพบว่าสิ่งที่ดำรงรักษาเอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดนให้มั่นคงปลอดภัยให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้นั้น จำต้องอาศัยแนวนโยบายและมาตรการอื่น ๆ ก่อกำเนิดและสนับสนุนประกอบกันเข้ามาทั้งทางตรงและทางอ้อมในระดับที่เหมาะสม กล่าวคือ จำเป็นต้องมีกำลังทางทหารโดยเหมาะสมเพื่อรักษา “เอกราช ความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติ” รัฐยังจะต้องจัดให้มีการรักษาความสงบภายในการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาการศึกษา การพัฒนาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาติ การจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ การยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน การสนับสนุนต่อการประกอบการทางเศรษฐกิจของเอกชน การดำเนินนโยบายประชากร การส่งเสริมสวัสดิการและความมั่นคงทางสังคม การหางานให้ประชาชนทำ ตลอดจนการพัฒนาสุขภาพอนามัยและคุณภาพของประชากร อย่างไรก็ตามสิ่งที่มีคุณค่าและยังประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องมีขึ้นอย่างเป็นระเบียบลดหลั่นกันไปบ่อยครั้งจะขัดแย้งกันเช่นการปรับปรุงกองทัพอย่างใหญ่โตกับการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้เกิดปัญหาการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของชาติ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างคุณค่าเหล่านี้กับการพัฒนาขีดความสามารถทางองค์การ นับเป็นภารกิจที่ทำหายอย่างยิ่งในกิจการด้านความมั่นคงแห่งชาติหรือว่าด้านอื่นใดก็ตาม

๑. การศึกษานโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (National security policy studies)

วิชาความมั่นคงแห่งชาติและการศึกษานโยบายความมั่นคงแห่งชาติตามที่ได้พัฒนากันมาในแวดวงวิชาการตะวันตกนั้น เป็นการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับนโยบายที่มีขึ้นเพื่อบรรลุถึงคุณค่าและผลประโยชน์อันสำคัญยิ่งของประเทศ โดยเฉพาะได้มุ่งพิจารณาถึง “ขีดความสามารถของชาติในการตัดสินใจและการดำเนินนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อขยายการคุ้มครองป้องกันให้มีขึ้นในระดับสูงสุดต่อ

ค่านิยมและผลประโยชน์ของชาติให้อยู่รอดปลอดภัยจากภัยคุกคามจากภายนอก” หรือเป็นการกระทำที่มุ่งเฉพาะไปที่การใช้ “พลังอำนาจของชาติ” ไปเพื่อมีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์แห่งชาติ^(๒๓)

ขอบเขตของวิชานโยบายความมั่นคงแห่งชาติจึงเกี่ยวข้องกับ^(๒๔)

(๑) ธรรมชาติของอำนาจและสงคราม ค่านิยม และผลประโยชน์แห่งชาติ (values and interests) หรือที่เรียกกันในสมัยใหม่ว่า “วัตถุประสงค์แห่งชาติ” ตลอดจนองค์ประกอบทางการเมือง เศรษฐกิจ การทหาร จิตวิทยาของความมั่นคงแห่งชาติ

(๒) นอกจากนั้นยังศึกษาถึงสภาวะแวดล้อมภายในประเทศ (internal environment) ที่เป็นปัจจัยกำหนดและเป็นที่มาของเป้าหมาย นโยบาย แผน ยุทธศาสตร์ การบริหารงานความมั่นคงแห่งชาติ และเศรษฐศาสตร์ของการป้องกันประเทศ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองที่เป็นผู้กำหนดนโยบายของประเทศ

(๓) สภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศหรือภายนอกประเทศ (external environment) อันมีอิทธิพลในการกำหนดและการดำเนินนโยบายของประเทศ เช่น ปัจจัยเกี่ยวกับความมีเสถียรภาพและความไม่มีเสถียรภาพ ภัยคุกคาม สงครามเย็น ดุลอำนาจ ตลอดจนพลังต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลข้ามพรมแดนของรัฐ

(๔) ความสัมพันธ์ระหว่างสภาวะแวดล้อมภายในกับสภาวะแวดล้อมภายนอก (interaction between internal and external environments) ที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายอันเป็นทางเลือกทางยุทธศาสตร์ของชาติเพื่อตอบโต้กับภัยคุกคาม เพื่อสร้างสภาวะแวดล้อมที่สนับสนุน ส่งเสริมต่อความมั่นคงแห่งชาติ เช่น นโยบายพันธมิตรการเมืองการทหาร นโยบายร่วมมือเศรษฐกิจ นโยบายเป็นกลาง นโยบายโดดเดี่ยว เป็นต้น

ความมั่นคงแห่งชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นโยบายต่างประเทศ และการเมืองระหว่างประเทศ

(๒๓) John Herz, op. cit. ; Berkowitz and Bock, op. cit. ; Rosi, op. cit.

(๒๔) Rosi, op. cit. ; Kissinger, op. cit, *Problems of Modern Strategy.* ; K.J. Holsti, op. cit. ; Rosenau, op. cit. ; Thompson and Macridis., op. cit. Gene M. Lyons and Louis Morton, *Schools for Strategy : Education and Research in National Security Affairs* (New York : Praeger, 1965) ; Heady Bull, “Strategic Studies and Its Critics,” *World Politics*, vol. 20. no. 4 (July 1968). pp. 593-605 ; William W. Kaufmann (ed.) *Military Policy and National Security* (Princeton : Princeton University Press, 1956).

ความมั่นคงแห่งชาติในฐานะที่เป็นวิชาการแขนงหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าเป็นสาขาย่อยของความสัมพันธระหว่างประเทศ(๒๕)

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International relations) มีองค์ประกอบของความหมายดังนี้คือ (๑) หมายถึงรูปแบบของการกระทำระหว่างรัฐบาล รวมทั้งระหว่างสมาชิกของสังคมต่าง ๆ ไม่ว่าจะได้รับการสนับสนุนโดยรัฐบาลหรือไม่ก็ตาม (๒) รวมไปถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศ หรือกระบวนการกระทำทางการเมืองระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับแง่มุมทั้งหมดของความสัมพันธระหว่างสังคมที่ต่างกัน ซึ่งก็ย่อมครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ทางการค้า การขนส่งคมนาคม การสื่อสาร การท่องเที่ยว องค์การสิทธิมนุษยชน ตลอดจน การพัฒนาค่านิยมและจริยธรรมระหว่างประเทศ (ควรเป็นที่สังเกตว่าการวิเคราะห์ในวิชาการเมืองระหว่างประเทศจะมุ่งเฉพาะไปที่ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ระหว่างการกระทำระดับรัฐบาลมากกว่าในวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ)

ความมั่นคงแห่งชาติ (National security) มีความหมายเกือบคล้าย ๆ กับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งหมด โดยเฉพาะ ถ้ามองวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในสามประเด็นคือ (๑) แง่มุมเกี่ยวกับการวิเคราะห์ระบบระหว่างประเทศ (international system) เพื่อทราบภัยคุกคามและอิทธิพลต่าง ๆ (๒) แง่มุมเกี่ยวกับการที่รัฐต่าง ๆ ได้กระทำการอันมีความเกี่ยวข้องถึงกันและมีผลกระทบต่อกันและกัน (interactions of states) ดังกล่าวข้างต้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั่นเอง และ (๓) แง่มุมเกี่ยวกับกระบวนการที่รัฐในฐานะผู้กระทำที่สำคัญในการระหว่างประเทศ (state-as-actor) ให้ตัดสินใจลงไปอย่างไรเพื่อรักษาความมั่นคงปลอดภัยของตน(๒๖)

(๒๕) การจำแนกที่ชัดเจนต่อขอบเขตของวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเมืองระหว่างประเทศได้แก่ K.J. Holsti, op. cit., pp. 21 - 22 โดยถือว่าความมั่นคงแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง, ระหว่างประเทศและมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับนโยบายต่างประเทศ ; ส่วนการมองความมั่นคงแห่งชาติว่าเป็นสาขาหนึ่งของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้แก่ Bergowitz and Bock, op. cit., *American National Security...*; และสำหรับงานอื่นๆ ได้แก่ J.W. Burton, *International Relations* (Cambridge : Cambridge University Press, 1965); William T.R. Fox (ed.) *Theoretical Aspects of International Relations* (Notre-Dame, Ind. : Notre Dame University-Press, 1959); Stanley Hoffman, *Contemporary Theory in International Relations* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1960); Richard Snyder, H.W. Bruck and Burton Sapin, (eds.) *Foreign Policy Decision-making* (New York : Free Press, 1962).

(๒๖) แนวการวิเคราะห์ (approach) ทั้ง ๓ ระดับนี้ยังคงได้รับการยึดถือเป็นพื้นฐานของวิชาการทุกด้านในเชิงอรรถที่ ๓ เช่น James Rosenau (ed.) *International Politics and Foreign Policy*. op. cit. ; K.J. Holsti, op. cit. ; Charles A. McClelland, *Theory and the International System* (New York : McMillan, 1966); James Rosenau, *Linkage Politics* (New York : Free Press, 1969).

แง่มุมประการที่สองดูเหมือนกันจะได้รับการเน้นมากเป็นพิเศษในทฤษฎีและแนวความคิดต่างๆ ทางความมั่นคงแห่งชาติ ถ้าดูจากตำราสำหรับตำราและงานวิเคราะห์ในด้านนี้ แต่การบรรยายของเราได้ให้ความสำคัญต่อระบบระหว่างประเทศในแง่มุมที่ ๓ ควบคู่ไปกับการวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมของรัฐในแง่ที่ ๓ ที่ปรากฏเป็นแนวนโยบายและยุทธศาสตร์แห่งชาติของประเทศต่างๆ ในการบรรลุถึงความมั่นคงของตนในระบบระหว่างประเทศ

การเมืองระหว่างประเทศ (International politics) และ นโยบายต่างประเทศ (Foreign policy) คำแรกหมายถึงการเมืองเรื่องอำนาจหรือที่พูดกันทั่วไปว่า “power politics” กล่าวคือเป็นการต่อสู้และแข่งขันกันระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ต่อสู้กันอย่างไร ย่อมเป็นเรื่องของการดำเนินกลยุทธ์และยุทธศาสตร์คล้ายกับการเดินหมากในเกมการเล่นหมากกรุกที่ กษัตริย์และขุนนางยุโรปใช้วางแผนสงครามในศตวรรษที่ ๑๗ สมัยนี้อาจจะเรียกให้เหมาะสมว่าการ ดำเนินนโยบายต่างประเทศ (foreign policy) หมายถึงกระบวนการเกี่ยวกับการตัดสินใจ กำหนด เป้าหมาย พิจารณาผลดีผลเสียหรือเงื่อนไขต่าง ๆ วางแนวทางปฏิบัติและดำเนินการตามที่ตัดสินใจ หรือโดยสรุปเป็นเรื่องเกี่ยวกับเป้าหมายและนโยบายต่างประเทศ วิชาการเมืองระหว่างประเทศจึงมี ส่วนประกอบ ๒ ประการคือ

(๑) ในแง่แคบ เป็นการศึกษาดังกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศอันเกี่ยวข้องกับ ผลประโยชน์โดยเฉพาะอำนาจ องค์ประกอบของอำนาจของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศ มหาอำนาจ การกระทำหรือความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการใช้พลังอำนาจแห่งชาติของประเทศต่างๆ^(๒๗) ผู้ที่ศึกษาและผู้สนใจนโยบายต่างประเทศ จึงเป็นผู้วิเคราะห์ถึงการกระทำของรัฐเกี่ยวกับภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศกับเงื่อนไขต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงื่อนไขภายในประเทศอันเป็น แหล่งที่มาหรือเป็นตัวกำหนดนโยบายและจากแวดล้อมภายในของการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

(๒) อีกส่วนหนึ่งในแง่กว้างเป็นการศึกษาดังการกระทำอันเกี่ยวข้องถึงกันและกัน (inter-actions) ระหว่างรัฐสองรัฐหรือมากกว่านั้น หรือกระบวนการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างรัฐสองรัฐ หรือมากกว่านั้น^(๒๘)

(๒๗) แนวความคิดคลาสสิกเกี่ยวกับอำนาจของชาติในการเมืองระหว่างประเทศได้แก่ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations* (New York : Alfred A. Knopf, 1967) ; บัญญัติองค์ประกอบของกำลังอำนาจ แห่งชาติได้แก่ Harold and Margaret Sprout, *Foundations of International Politics* (Princeton : Van Nostrand, 1962) ; Thompson and Macridis, op. cit.

(๒๘) Rosenau, op. cit., *International Politics*

ผู้ที่ศึกษาและสนใจการเมืองระหว่างประเทศจึงเป็นผู้ที่เน้นวิเคราะห์ถึงแบบแผนหรือลักษณะสำคัญ ๆ ของการกระทำของรัฐหนึ่งกับการกระทำอันเป็นปฏิกริยาหรือการตอบโต้ของรัฐอื่น ๆ ต่อการกระทำของรัฐนั้น พุทธสัน ๆ การเมืองระหว่างประเทศกว้างกว่านโยบายต่างประเทศตรงที่ดูการตอบโต้ของรัฐอันต่อการกระทำหรือการดำเนินนโยบายหรือการกำหนดวัตถุประสงค์และการตัดสินใจของรัฐหนึ่งต่ออีกรัฐหนึ่ง

คำว่า ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเมืองระหว่างประเทศความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายต่างประเทศ จึงมักจะเป็นที่สับสนอยู่เสมอสำหรับผู้ศึกษาวิชาการระหว่างประเทศ แต่ละคำนิยาม มีความหมายมากมาย ในนิยามแต่ละประการก็ยังไม่เป็นที่เห็นพ้องต้องกันอีกด้วย ความแตกต่างโดยทั้งหมดไม่มีอะไรมากไปกว่า ปัญหาทางระเบียบวิธี (Methodology) และแนวการศึกษา (Approaches) อันประกอบด้วยทฤษฎีและแนวความคิดต่าง ๆ การที่นักวิเคราะห์คนใดคนหนึ่งจะให้ความหมายของแต่ละวิชาอย่างไร ส่วนใหญ่จะได้รับอิทธิพลมาจากความต้องการและความประสงค์ของนักวิเคราะห์ผู้นั้น กล่าวคือ กำลังวิเคราะห์เรื่องอะไร การวิเคราะห์เรื่องนั้น ๆ จะขึ้นอยู่กับแนวการศึกษา แนวความคิดและทฤษฎีเฉพาะเรื่องไปนั่นเอง เราอาจจะสรุปแนวการศึกษาที่สำคัญได้ดังนี้

(๑) ความมั่นคงแห่งชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการเมืองระหว่างประเทศ เน้นพิจารณาถึงระบบระหว่างประเทศ (International system) เพื่อดูพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เช่น ความขัดแย้งกัน การยับยั้งกัน ความร่วมมือกัน รวมทั้งสถานการณ์และปัจจัยของการกระทำ การอันเกี่ยวข้องถึงกันและกันระหว่างรัฐ (Interactions of States) ในระบบระหว่างประเทศนั้น

(๒) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติและนโยบายต่างประเทศ เน้นวิเคราะห์ถึง วัตถุประสงค์ของรัฐ (ค่านิยมและผลประโยชน์แห่งชาติ) ปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกำหนดวัตถุประสงค์ของรัฐ เทคนิคและวิธีการบางประการที่ใช้ไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ เหล่านี้ถือว่าเป็นกระบวนการในนโยบายต่างประเทศซึ่งในแง่หนึ่งนับว่ามีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกันนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ แต่เดิมมาตรงที่เชื่อมโยงนโยบาย “ภายในประเทศ” เข้าไปด้วยให้เป็นกระบวนการนโยบายเดียวกัน ได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองค่านิยมและผลประโยชน์เดียวกัน ซึ่งในที่สุดนำไปสู่การคุ้มครองป้องกันและการดำรงรักษาความอยู่รอดความมั่นคงของประเทศโดยส่วนรวมทั้งหมด

การมองภาพที่กว้างขวางขึ้นในนโยบายและในวิชาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ทำให้แนวการศึกษาวิเคราะห์ ของวิชาขึ้นไม่จำกัดขอบเขตอยู่ที่การมองรัฐในฐานะผู้กระทำหน้าที่สำคัญ (States-as-actors) ในระบบระหว่างประเทศดังเช่นการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศแต่เดิมมาโดยเฉพาะที่เน้นวิเคราะห์ถึงสถาบันและกระบวนการที่แต่ละประเทศดำเนินไปเพื่อขยายขอบเขตผลประโยชน์แห่งชาติ เฉพาะประการของตนในภูมิภาคทางภูมิศาสตร์ต่าง ๆ ในระบบโลก แต่แนวการศึกษาวิชาความมั่นคง กระบวนการรวมเป็นระบบของสามส่วนคือ “รัฐ” ได้ “กระทำอันเกี่ยวข้องกับถึงกันและกัน” ใน “ระบบระหว่างประเทศ” ดังกล่าวข้างต้นในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการเมืองระหว่างประเทศ โดยเกี่ยวโยงถึงกันและกันทั้งหมดหรือมีบางคนเรียกว่า “ลิงก์โพลิติกส์” (linkage politics) นั้นเอง

ผนวก

วัตถุประสงค์มูลฐานของชาติ

(รัฐบาลกำหนดไว้ในปี ๒๕๐๕)

๑. รักษาไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งราชอาณาจักร
๒. รักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย และสถาบันพระมหากษัตริย์
๓. รักษาไว้ซึ่งศาสนาและวัฒนธรรมอันดีงามของชาติไทย
๔. เสริมสร้างสวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชนให้มั่งคั่งเป็นสุขอย่างถาวร
๕. พัฒนากำลังอำนาจของชาติ เพื่อความมั่นคงและก้าวหน้าทัดเทียมอารยประเทศทั้งหลาย

วัตถุประสงค์เฉพาะของชาติ

(รัฐบาลกำหนดไว้เป็นกรอบหรือแนวนโยบายสำหรับระยะเวลาปานกลางระหว่างปี ๒๕๒๐-๒๕๒๕)

๑. รักษาเสถียรภาพทางการเมือง และเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชนให้ดีขึ้น รักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ขจัดความขัดแย้งโดยให้ถือด้วยทฤษฎีความชอบอย่างเคร่งครัด และให้มีความสามัคคีเป็นอันเดียวกันของประชาชนทุกเชื้อชาติและศาสนา.
๒. ปรับปรุงกลไกสถาบันการเมืองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และส่งเสริมให้ประชาชนดำเนินชีวิตตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญรวมทั้งสร้างอุดมการณ์แห่งชาติให้เป็นที่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์มูลฐานของชาติ
๓. ปรับปรุงระบบการปฏิบัติราชการและประสิทธิภาพของข้าราชการ ให้สามารถบริหารและดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะหน่วยงานที่ให้บริการแก่ประชาชนและป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
๔. ส่งเสริมความสัมพันธ์กับทุกประเทศ ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์และลัทธิการปกครองอย่างไร โดยยึดถือหลักแห่งความเป็นอิสระเสรี ความเสมอภาค ความยุติธรรมระหว่างประเทศ และเกียรติภูมิของชาติ รักษาไว้ซึ่งสิทธิและปฏิบัติตามพันธกรณีอันมีตามสนธิสัญญาหรือความตกลงที่ได้ทำไว้กับประเทศทั้งหลายตามหลักแห่งความเสมอภาคและด้อยที่ด้อยปฏิบัติต่อกัน ยึดมั่นในหลักแห่งกฎบัตรสหประชาชาติและจะร่วมมือกับองค์การ

สหประชาชาติส่งเสริมความร่วมมือส่วนภูมิภาคเพื่อสร้างความมั่นคงและความเจริญรุ่งเรืองร่วมกัน ส่งเสริมสัมพันธ์ภาพ ความร่วมมือและความเข้าใจอันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะการที่จะปรับปรุงเขตแดนให้เป็นไปตามหลักความยุติธรรมระหว่างประเทศ

๕. พัฒนากำลังป้องกันประเทศบนมูลฐานแห่งการพึ่งตนเองให้สามารถเผชิญกับภัยคุกคามจากภายนอก การป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายในประเทศ และให้ถือว่า การป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายเป็นอันดับความสำคัญเร่งด่วน และเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกส่วนราชการ
๖. ยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไปให้สูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็รักษาระดับความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไปให้เท่าเทียมกันยิ่งขึ้น เพื่อลดช่องว่างรายได้ระหว่างภาคต่าง ๆ ของประเทศ ระหว่างคนในเมืองกับชนบท ระหว่างกลุ่มอาชีพต่าง ๆ และระหว่างคนรวยกับคนจนให้เหลือน้อยที่สุด โดยให้คำนึงถึงการระดมทรัพยากรเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นชนบทที่มีภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติอีกส่วนหนึ่งด้วย เพื่อสนับสนุนให้ชาวชนบทมีรายได้สูงขึ้น โดยถือว่ามีความสำคัญสูงกว่าการพัฒนานครหลวง รวมทั้งสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และสังคมในระดับการผลิตและจำหน่าย
๗. รักษาเสถียรภาพด้านการเงินการคลังให้อยู่ในฐานะมั่นคง รักษาระดับราคาสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยใช้มาตรการทางภาษีอากรและการงบประมาณเป็นเครื่องมืออันสำคัญอย่างจริงจัง
๘. ส่งเสริมให้คนไทยมีโอกาสมหาศาล บพบาท และพลังทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น โดยให้ความช่วยเหลือผู้คุมครองต่าง ๆ รวมทั้งการส่งเสริมการค้าของคนไทยและสนับสนุนการลงทุนร่วมกับต่างประเทศภายใต้นโยบายวิสาหกิจอันเหมาะสม
๙. เพิ่มคุณภาพประชากรให้สูงขึ้นด้วยการเร่งรัดพัฒนาการศึกษา การฝึกอบรมให้บังเกิดผลอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในด้านจิตใจให้มีความรักชาติ มีศีลธรรม มีความกล้าหาญ ความเสียสละ และตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองและเพื่อนร่วมชาติ การเร่งรัดพัฒนาการวางแผนครอบครัวเพื่อลดอัตราการเพิ่มของประชากร ตลอดจนการกระจายของประชากรในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ
๑๐. ปรับปรุงสาธารณสุขโลกให้ประชาชนได้รับอย่างทั่วถึงและเสมอภาค โดยเฉพาะในด้านการศึกษา การสาธารณสุข บริการสังคม ตลอดจนการสวัสดิการสังคม
๑๑. ส่งเสริมสนับสนุนชวนาชาวไร่ ผู้ใช้แรงงานและกลุ่มอาชีพ ในการประกอบอาชีพด้วยความขยันขันแข็ง ให้ได้รับประโยชน์และความเป็นธรรม โดยเข้าช่วยเหลือจัดการให้ชาวนาชาวไร่มีที่ดินตามความเหมาะสมและมีรายได้อันเป็นธรรม และช่วยเหลือให้ผู้ใช้แรงงานและกลุ่มอาชีพได้ประกอบอาชีพโดยได้รับค่าตอบแทนอันเป็นธรรม เพื่อเป็นพลังอันสำคัญของชาติอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
๑๒. อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้สอดคล้องกับแนวทางในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนขจัดหรือบรรเทาสาเหตุที่จะก่อให้เกิดความเสื่อมโทรม แก่คุณภาพสิ่งแวดล้อมและส่งเสริมปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น
๑๓. พัฒนาแหล่งทรัพยากรพลังงานธรรมชาติภายในประเทศ เพื่อให้สามารถพึ่งตัวเองในด้านความต้องการใช้พลังงานได้มากยิ่งขึ้น
๑๔. พัฒนากิจการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้สามารถสนับสนุนกำลังของชาติในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการป้องกันประเทศ