

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ตามแนวชายแดนภาคตะวันออกไทย - กัมพูชา ในครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในเบื้องต้นดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงรูปแบบใหม่
 - 1.1 ประเภทของความมั่นคง
 - 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงรูปแบบใหม่
 - 1.3 สถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคง
2. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนท้องถิ่น
3. การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงรูปแบบใหม่

จากแนวคิดความมั่นคงที่ พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2552: 1 – 9) ให้คำนิยามไว้ว่า “ความมั่นคงของชาติ คือ การทรงตัวอยู่อย่างแน่นหนาถาวร ดำรงเอกราช มีเสรีภาพแห่งชาติ มีความสงบสุขภายในประเทศ มีความแน่นอนในชีวิตและเศรษฐกิจของพลเมือง คาดหมายรายได้ของรัฐได้ถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริง ค่าของเงินตรามีเสถียรภาพ รัฐไม่ต้องประสบความยุ่งยากกระส่ำระสาย ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ง่ายประชาชนพลเมืองรู้สึกมีความปลอดภัย มีความหวังและความไว้วางใจในอนาคต และยังไว้วางใจต่อไปอีกว่า ถึงแม้ความผันผวนหรือเหตุร้ายอันใดจะเกิดขึ้นมา รัฐสามารถจะต่อสู้หรือป้องกันได้” และได้จำแนกความมั่นคงแห่งชาติออกเป็น 4 ด้าน คือ 1) ความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมือง หมายถึง ความมั่นคงในการดำเนินการปกครองของรัฐ หรือของบ้านเมืองโดยตรง และยังรวมตลอดถึงงานฝ่ายบริหารที่ต้องใช้วิเทโศบายกับต่างประเทศ ได้แก่การเมืองภายในประเทศและการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนในชาติ 2) ความมั่นคงแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ หมายถึง ความมั่นคงในการดำเนินการของรัฐที่เกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่ออันถึงความสำเร็จเกี่ยวกับการเงินของรัฐ ทรัพยากร การเพิ่มผลผลิตทางเกษตรและอุตสาหกรรม การพาณิชย์ และรวมทั้งรายได้ของประชากร และรายได้ของประชาชนที่รัฐจะนำมาใช้ในการทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรือง และให้ประชากรของชาติมีฐานะอันสมบูรณ์พูนสุขด้วย 3) ความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคมจิตวิทยา หมายถึง ความมั่นคงในการดำเนินงานของรัฐที่มุ่งตรงต่อสถานะความสงบสุขในสังคมและในชีวิตจิตใจของประชากร เพื่อเสริมสร้างให้ประชากรในชาติมีความรู้ความสามารถ มีศาสนา มีศีลธรรม และวัฒนธรรมอันดีงาม เพื่อให้สังคมดำรงอยู่อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย ร่มเย็นเป็นสุขโดยทั่วกัน และให้ได้รับความยุติธรรมเสมอภาคเท่าเทียมกันให้มากที่สุด และ 4) ความมั่นคงแห่งชาติด้านการทหาร หมายถึง ความมั่นคงในการดำเนินการของรัฐที่เกี่ยวกับการทหารของชาติ ได้แก่การปรับปรุงการเสริมสร้างกิจการด้านการทหารให้เป็นกำลังเข้มแข็งของชาติ และเป็นกำลังที่สามารถในการรบ การสงคราม และการ

ปราบปรามจลาจล ทั้งนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ รักษาเอกราช และรักษาความมั่นคงของชาติไว้ให้ยั่งยืนถาวรต่อไป

จะเห็นได้ว่านิยามความมั่นคงได้ขยายแนวคิดจากเดิมที่มองความมั่นคงเป็นเรื่องของการทหารหรือการสู้รบเท่านั้นแต่ปัจจุบันจะพบว่าความมั่นคงได้มีมิติที่หลากหลายมากขึ้น และครอบคลุมประเด็นในหลายประเด็นจนทำให้ความมั่นคงของชาติมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคงขอประชาชนโดยตรงมากขึ้น

1.1 ประเภทของความมั่นคง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรได้พิจารณาองค์ประกอบของ ความมั่นคงแห่งชาติไว้เป็นการเฉพาะได้กำหนดประเภทของความมั่นคงออกเป็น 8 ด้าน คือ (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2552: 10 – 12)

1.1.1 ความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมือง หมายถึง สภาพการณ์ทางการเมืองที่ทำให้ประชากรมีความเชื่อถือและศรัทธาต่อระบอบการปกครอง ต่อรัฐบาลผู้บริหารการปกครอง ประชากรมีความเคารพเชื่อฟังและยอมปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล มีความเชื่อมั่นในรัฐบาลว่าจะสามารถสร้างความเป็นธรรมในหมู่ประชากร และสามารถป้องกันความแตกแยกระหว่างชนในชาติ สามารถรักษาดินแดนให้ปลอดภัยจากการแบ่งแยกยึด ครอง มีเอกภาพ และรักษาศักดิ์ศรีของชาติในวงการเมืองระหว่างประเทศ รัฐบาล มีความชอบธรรมสามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมีอิสระปลอดจากอิทธิพลและการบงการในการดำเนินนโยบายของประเทศ ประชากร ดินแดน รัฐบาล อำนาจอธิปไตย ตลอดจน เสถียรภาพของประเทศปลอดจากการคุกคามทั้งภายในและภายนอก และที่ปฏิบัติการภายใต้อิทธิพลของต่างประเทศ

1.1.2 ความมั่นคงแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ หมายถึง สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่ทำให้ประชากรมีงานทำและยอมรับนับถือระบอบเศรษฐกิจของประเทศสามารถยกฐานะทางเศรษฐกิจทั้งส่วนตัวและส่วนรวมให้สูงขึ้นได้ในอัตราที่เหมาะสม โดยที่ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่มีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกันมากนัก ประเทศสามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มีระบบภาษีอากรที่เหมาะสมและเป็นธรรม สามารถพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีอิสระทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศ มีความสามารถทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม การบริการ ตลอดจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

1.1.3 ความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคมจิตวิทยา หมายถึง สภาพการณ์ทางด้านสังคมที่ทำให้ประชากรสามารถครองชีวิตอยู่ ได้ด้วยความปกติสุข มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมและความเป็นธรรมในการดำเนินชีวิต มีความเสมอภาคและภารดรภาพ มีความรู้ความสามารถ มีวัฒนธรรม จริยธรรม และศีลธรรม รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของพลเมืองและต่อสังคม ตลอดจนมีจิตสำนึกและภาคภูมิใจใน ความเป็นชาติ และเกียรติภูมิของบรรพบุรุษ รวมทั้งยึดมั่นในอุดมการณ์ของชาติ

1.1.4 ความมั่นคงแห่งชาติด้านการทหาร หมายถึง ขีดความสามารถด้านการทหารที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของกำลังรบของชาติ ความพร้อมรบ ความมีประสิทธิภาพของอาวุธยุทโธปกรณ์และการใช้อาวุธ มีวินัย ขวัญ และกำลังรบอื่น ๆ มีการจัดการฝึก การศึกษา การ

สวัสดิการ ยุทธศาสตร์ และยุทธวิธีที่สามารถจะเอาชนะศัตรูผู้รุกรานทั้งจากภายในและภายนอกประเทศได้

1.1.5 ความมั่นคงแห่งชาติด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี หมายถึง สภาพการณ์ที่ประเทศมีการพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และนวัตกรรมที่ครอบคลุมต่อเนื่อง มีความพร้อมในโครงสร้างพื้นฐานทุกด้านที่จำเป็น มีเป้าหมายที่ชัดเจน ทั้งระยะสั้น และระยะยาว มีศักยภาพในการทุ่มเทสรรพกำลัง เพื่อส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาภายใต้มาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมอย่างทั่วถึง

1.1.6 ความมั่นคงแห่งชาติด้านการพลังงาน หมายถึง สภาพการณ์ด้านการพลังงานของชาติที่มีการบริหารจัดการการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประเทศไทยสามารถเข้าถึงแหล่งพลังงานทั้งใน และต่างประเทศ ตลอดจนมีเทคโนโลยีทางด้านพลังงาน มีการจัดทำข้อตกลงเพื่อความมั่นคงในการจัดหาพลังงาน และความร่วมมือด้านพลังงานทดแทนกับต่างประเทศ เพื่อให้มีพลังงานเพียงพอต่อความต้องการของประเทศ

1.1.7 ความมั่นคงแห่งชาติด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม หมายถึง สภาพการณ์ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของประเทศ มีการอนุรักษ์ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน มีการปรับปรุงกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมให้ทันสมัยและมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการศึกษาวิจัย เพื่อสร้างสมรรถนะความรู้ และใช้เป็นฐานข้อมูลในการพัฒนา มีการใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีการสร้างวินัยและปลูกจิตสำนึกของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.1.8 ความมั่นคงแห่งชาติ ด้านการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ หมายถึง สภาพการณ์ของประเทศมีการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้สื่อเป็นเครื่องมือเชิงรุก สังคมไทยมีการบริโภคข่าวสารอย่างมีวิจารณญาณ สามารถเลือกรับข่าวสาร อย่างเหมาะสม และมีเหตุผล ประชาชนมีโอกาสในการเข้าถึงข่าวสารได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ให้สื่อทุกชนิดสร้างความสามัคคีให้กับคนในชาติ มีองค์กรในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการสร้างภาพลักษณ์ของประเทศและค่านิยมด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงรูปแบบใหม่

ความหมายของความมั่นคง ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิต ได้ให้ความหมายของคำว่า มั่นคง ไว้ดังนี้ “มั่นคง ว. แน่นหนาและทนทาน” ยกตัวอย่าง เช่น บ้านที่มั่นคง ก็คือบ้านที่หนาแน่น ทนทาน ซึ่งแน่นอนว่าความหนาแน่น ทนทานนั้น นำสู่ความปลอดภัย ผู้อยู่อาศัย เราอยู่แล้วก็สบายใจปลอดภัยความหมายความมั่นคงในทางวิชาการนั้นสามารถพิจารณาได้จาก 3 มิติของความมั่นคง (Hans Gunter Brauch, 2005: 61 – 63)

ความมั่นคงในมิติของ ภาวะวิสัย (Objective Dimension) หมายถึง ภาวะที่ปราศจากการคุกคามใด ๆ ที่มีต่อคุณค่าของมนุษย์ เช่น การเกิดโรคระบาดเป็นภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตอยู่รอดของมนุษย์ เป็นต้น

ความมั่นคงในมิติของอัตวิสัย (Subjective Dimension) หมายถึง ภาวะที่ปราศจากความรู้สึกกลัวของมนุษย์ว่าคุณค่าที่ยึดถือจะถูกทำลาย เช่น ความรู้สึกกลัวตาย ของมนุษย์จากการเกิดโรคระบาดครั้งใหญ่ เป็นต้น

ความมั่นคงในมิติของอัตวิสัยร่วม (Inter subjective Dimension) หมายถึง ผลผลิตของกระบวนการที่เป็นปฏิสัมพันธ์ทางสังคมและการเมืองของมนุษย์เกี่ยวกับคุณค่าที่สำคัญ กล่าวคือ ความมั่นคงในที่นี้เป็นสิ่งที่มนุษย์ผู้กระทำการเป็นผู้สร้างขึ้นในสังคม

แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงโดยทั่วไปในวงวิชาการปัจจุบันสามารถแบ่งออกเป็น 2 แนวคิดใหญ่ ๆ คือ ความมั่นคงรูปแบบเก่าและความมั่นคงรูปแบบใหม่ แนวคิดทั้ง 2 สามารถเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างได้ ดังนี้

ความมั่นคงรูปแบบเก่านั้น เป็นความมั่นคงในความหมายแคบ คือ เน้นเรื่องการทหาร การเมือง และเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ในขณะที่ความมั่นคงรูปแบบใหม่เป็นความมั่นคงในความหมายกว้าง กล่าวคือ นอกจากด้านการทหาร การเมือง และเศรษฐกิจแล้ว ความมั่นคงยังครอบคลุมถึงด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านความมั่นคงของมนุษย์ด้วย

ความมั่นคงรูปแบบเก่าและรูปแบบใหม่ ตั้งอยู่บนฐานคิดที่แตกต่างกัน ความมั่นคงรูปแบบเก่าตั้งอยู่บนแนวคิดแบบโธมัส ฮอบส์ ที่มองโลกในแง่ร้าย ดังนั้นมนุษย์เราจะอยู่กันได้ โดยต้องใช้อำนาจเป็นเครื่องมือสำคัญฐานคิดนี้มีการนำมาใช้ในช่วงยุคสงครามเย็น ขณะที่ความมั่นคงรูปแบบใหม่ตั้งอยู่บนฐานคิดแบบโกลเดียน ที่มองในลักษณะปฏิบัตินิยม ดังนั้นมนุษย์เราจะต้องเน้นความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ฐานคิดของความมั่นคงรูปแบบใหม่ดังกล่าวนำมาใช้ในชว่ยุคหลังสงครามเย็น

ในทางวิชาการนั้น แนวความคิดความมั่นคง โดยทั่วไปมีรูปแบบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. ความมั่นคงของชาติ แนวความคิดนี้มุ่งเน้นในการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความมั่นคง โดยอาศัยพลังอำนาจของชาติ เพราะพลังอำนาจของชาติจะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการพิทักษ์รักษาสิ่งสำคัญที่เปรียบเสมือนหัวใจของชาติ นั่นก็คือ ความมั่งคั่งของชาติและผลประโยชน์ของชาติ และผลประโยชน์ของแต่ละชาติก็จะแตกต่างกันไปในแต่ละชาติ พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ ให้คำนิยามไว้ว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ คือ การทรงตัวอยู่ อย่างแน่นอนหนาถาวร ดำรงเอกราช มีเสรีภาพแห่งชาติ มีความสงบสุขภายในประเทศ มีความแน่นอนในชีวิตและเศรษฐกิจของพลเมือง คาดหมายรายได้ของรัฐได้ถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริง ค่าของเงินตรามีเสถียรภาพ รัฐไม่ต้องประสบความยุ่งยากระส่ำระสาย ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ง่ายประชาชนพลเมืองรู้สึกมีความปลอดภัย มีความหวังและความไว้วางใจในอนาคต และยิ่งไว้วางใจต่อไปอีกว่า ถึงแม้ความ ผันผวนหรือเหตุร้ายอันใดจะเกิดขึ้นมา รัฐสามารถจะต่อสู้หรือป้องกันได้” ได้จำแนกความมั่นคงแห่งชาติออกเป็น 4 ด้านตามลักษณะของภารกิจที่ชาติจำเป็นต้องดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ คือ ความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมือง ความมั่นคงแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคมจิตวิทยา และความมั่นคงแห่งชาติด้านการทหาร

2. ความมั่นคงภายใน เรื่องนี้ที่เกี่ยวพันโดยตรงกับความมั่นคงของชาติ โดยความมั่นคงภายในจะมุ่งเน้นไปในเรื่องของความมั่นคงภายในประเทศที่จะนำไปสู่ความมั่นคงของชาติในที่สุด

3. ความมั่นคงของภูมิภาค เรื่องนี้ให้ความสำคัญกับประเทศใกล้เคียงกันหลายประเทศที่รวมตัวกันเป็นภูมิภาคย่อยซึ่งความมั่นคงในภูมิภาคนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ ประเทศแต่ละประเทศมีความมั่นคงทั้งภายในและความมั่นคงของชาติ

4. ความมั่นคงของโลก เรื่องนี้เหมือนกับความมั่นคงของภูมิภาค แต่จะแตกต่างกันที่การรวมตัวกันเป็นกลุ่มที่ใหญ่ขึ้น คือ ทุกประเทศในโลกนี้ ซึ่งจะรวมความมั่นคงภายในแต่ละชาติและความมั่นคงของแต่ละชาติ

5. ความมั่นคงของสภาวะแวดล้อม แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่พยายามจะรักษาภาวะเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมภายในโลก เพื่อให้สังคมมนุษย์ยังคงอยู่ต่อไปภายในโลกนี้ร่วมกับธรรมชาติได้ การพิจารณาแนวความคิดนี้จะมองไปในอนาคตโดยใช้หลักวิชาการทางวิทยาศาสตร์ สำหรับประเด็นสำคัญของความมั่นคงประเภทนี้ คือ ประเทศที่ก่อให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อมมากมักจะเป็นประเทศมหาอำนาจ หรือ ประเทศที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ดังนั้นความรับผิดชอบในการออกค่าใช้จ่ายในการรักษาสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นส่วนที่แตกต่างกันไป

6. ความมั่นคงของบุคคล แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่หลายประเทศได้เพิ่งเล็งและให้ความสนใจเป็นอย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นของสิทธิความเท่าเทียมกันของมนุษย์ โดยการดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์นั้น จะต้องใช้พลังอำนาจของชาติในด้านต่าง ๆ มาเป็นเครื่องมือจำนวนมากเพราะแต่ละบุคคลจะมีความมั่นคงได้ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ต้องพิจารณา หลายประการเช่น สิทธิมนุษยชน คุณภาพชีวิต การศึกษา ฐานะทางการเงิน อนามัยชุมชน

7. ความมั่นคงชายแดน คือ ในพื้นที่บริเวณชายแดนมีความสงบเรียบร้อย สวัสดิภาพของประชาชน ทรัพยากรธรรมชาติ ในบริเวณชายแดนมีความปลอดภัยไม่ถูกทำลายด้วยฝีมือมนุษย์และภัยธรรมชาติ

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

1. การเปลี่ยนแปลงของสภาพดินฟ้าอากาศ (Climate Change) หรือสภาวะโลกร้อน (Global Warming) ซึ่งเกิดจากการที่มนุษย์เผาผลาญเชื้อเพลิงของซากดึกดำบรรพ์ (Fossil) เช่น ถ่านหิน น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ เพื่อผลิตพลังงาน รวมถึงการเพิ่มขึ้นของการใช้พลังงานนิวเคลียร์ อันส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมและระบบนิเวศน์ของโลก เช่น การละลายของน้ำแข็งขั้วโลกระดับน้ำทะเลสูงขึ้น ความแห้งแล้งอย่างรุนแรง การแพร่ระบาดของโรคร้ายต่าง ๆ อุทกภัย ปะการังฟอกขาว และการเกิดพายุรุนแรงฉับพลัน โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด ได้แก่ ประเทศตามแนวชายฝั่งประเทศที่เป็นเกาะ และภูมิภาคที่กำลังพัฒนาอย่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งผลกระทบเหล่านี้ทำให้เกิดการอพยพของประชาชนจากแนวชายฝั่งทะเลและดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ (River Delta) ทั่วทุกมุมโลกที่ได้รับผลกระทบไปยังพื้นที่ปลอดภัย

2. การแข่งขันแย่งชิงทรัพยากร (Competition over Resources) ซึ่งเกิดจากประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ต้องการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมหาศาลโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้าน

พลังงานน้ำมันและแก๊สธรรมชาติทำให้เกิดการแสวงหาและแย่งชิงเพื่อที่จะครอบครองแหล่งพลังงานดังกล่าว

3. การแปลกแยกของกลุ่มคนที่สังคมส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสนใจ (Marginalization of the Majority World) เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรงทำให้เกิดการกระจุกตัวของความเจริญและความมั่งคั่ง อันส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมของกลุ่มต่าง ๆ เกิดความรู้สึกที่ไม่เท่าเทียมกัน การเอารัดเอาเปรียบ ความรู้สึกแปลกแยก ความเกลียดชังระหว่างกลุ่มซึ่งมีการแสดงออกที่รุนแรงเพื่อเป็นเครื่องมือในการต่อรองหรือสร้างความเท่าเทียมในสังคม กลุ่มที่เป็นโรคระบาดเอตส์ รวมถึงกลุ่มคนที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติที่ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันหรือมีการเลือกการปฏิบัติทางสังคม

4. การขยายอำนาจทางทหาร (Global Militarization) การเผชิญหน้าทางการทหารโดยตรงลดน้อยลงไปและมีแนวคิดการลดการสะสมอาวุธของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเกิดขึ้นภายหลังจากยุคสงครามเย็นสิ้นสุดลง แต่สถานการณ์ระหว่างประเทศในปัจจุบันก็ไม่ได้เป็นเช่นนั้น โดยเฉพาะเหตุการณ์ความรุนแรงของการก่อการร้ายทั่วโลกได้ตอกย้ำถึงการผลิตและสะสมอาวุธทำลายล้างสูงในรูปแบบใหม่ (Weapon of Mass Destruction) เช่นอาวุธชีวภาพและอาวุธเคมี เป็นต้น อันส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจทางทหารอย่างต่อเนื่องในทุกมุมโลก

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

สุรสิทธิ์ ถนัดทาง และคณะ (2554 : 51) ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non - Traditional) จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพลังงานสิ่งแวดล้อม ซึ่งภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ได้สร้างปัญหาความมั่นคงของชาติอย่างหลากหลาย องค์การสหประชาชาติ ได้กำหนดภัยคุกคามรูปแบบใหม่ไว้ 10 ลักษณะ ได้แก่ การลักลอบค้ายาเสพติด การลักลอบเข้าเมือง การค้าอาวุธ การค้าหญิงและเด็ก อาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย การลักลอบค้าชิ้นส่วนมนุษย์ การลักลอบค้าอุปกรณ์นิวเคลียร์ การโจรกรรมและลักลอบค้ายานพาหนะ การฟอกเงิน และอื่น ๆ เช่น อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ อาชญากรรมทรัพย์สินทางปัญญา การติดสินบนเจ้าหน้าที่ การแทรกซึมครอบงำธุรกิจ การโจรกรรมศิลปวัตถุ

การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติได้ให้ความสำคัญในการดำเนินงานเชิงพื้นที่ซึ่งมีทั้งโอกาสและข้อจำกัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะพื้นที่ทุรกันดารห่างไกลความเจริญและมีปัญหามากมายที่ส่งผลกระทบต่อคน ชุมชน ทั้งปัญหาและภัยคุกคามความมั่นคงแบบเดิมและปัญหา/ภัยคุกคามความมั่นคงแบบใหม่ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ (นพช.) จึงได้ให้ความสำคัญกับมิติ “ความมั่นคง” ที่เน้นความสำคัญสูงสุดกับความอยู่รอดปลอดภัยและความเจริญก้าวหน้าของชาติ โดยให้มีการจัดทำ “แผนงานด้าน

ความมั่นคง” ในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะการบรรจุแผนงานด้านความมั่นคงในแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อบูรณาการงานการป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงและงานการพัฒนาในพื้นที่ให้สอดคล้องกับระดับความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นและบริบทแต่ละพื้นที่ในระดับภาคและจังหวัด โดยมีกรอบแนวคิดที่สำคัญ รวม 9 ประการ ดังต่อไปนี้

1) การบูรณาการงานด้านความมั่นคงในกรอบนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงแห่งรัฐในแผนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เนื่องจากปัญหาและภัยความมั่นคงในรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ที่มีความซับซ้อนและหลากหลายได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประชาชนและประเทศไทยโดยรวม จึงจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ แผนงาน/โครงการของหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และมีกลไกบริหารจัดการให้ทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมและบูรณาการการดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติร่วมกันในทุกกระดับ โดยใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติเป็นกรอบชี้แนะทางการดำเนินงานของกระทรวง กรม หรือหน่วยงานเทียบเท่าในการกำหนดประเด็นด้านความมั่นคงที่ชัดเจนเหมาะสมกับภารกิจที่รับผิดชอบและสภาพพื้นที่เป้าหมาย

2) การดำเนินการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติในเชิงรุกที่มุ่งเน้นการป้องกันหรือลดเงื่อนไขของปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคง โดยพัฒนาระบบการจัดทำและการประสานแผนงาน/โครงการของทุกภาคส่วนให้ดำเนินงานร่วมกันในลักษณะบูรณาการด้วยการใช้กระบวนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ประสานสอดคล้องกับการเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ โดยเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของคน ชุมชน และพื้นที่เป้าหมายให้มีภูมิคุ้มกันพร้อมเผชิญปัญหา และมุ่งผนึกกำลังทุกภาคส่วนให้มีจิตสำนึกด้านความมั่นคงเพื่อสถาปนาความมั่นคงของพื้นที่ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความร่วมมือในระดับพื้นที่กับประเทศเพื่อนบ้าน

3) การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติมีความเชื่อมโยงกับนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนระดับชาติที่เกี่ยวข้อง สืบเนื่องการพัฒนาเพื่อความมั่นคงของชาติได้ยึดหลักการบูรณาการโดยใช้กระบวนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เชื่อมโยงสอดคล้องกับการเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ จึงได้พิจารณากำหนดกรอบแนวทางและ กลยุทธ์การดำเนินงานให้เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบาย ยุทธศาสตร์ของกระทรวงและหน่วยงานหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพ กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตลอดจนกรอบแนวทางตามยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน (พ.ศ. 2550 - 2554) ที่กำหนดให้ความมั่นคงเป็นปัจจัยหลักสนับสนุนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศ

4) การประเมิน วิเคราะห์สถานการณ์และกำหนดประเด็นปัญหาความมั่นคงในแต่ละปีต้องดำเนินงานรวมทั้งหน่วยงานในส่วนกลางและในระดับพื้นที่ โดยหน่วยงานในส่วนกลางและหน่วยงานในพื้นที่ระดับภาคและจังหวัด ควรร่วมประเมินวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาความมั่นคงและกำหนดประเด็นปัญหาความมั่นคง (Issues) ประเด็นหัวข้อ (Subject Matters) และประเด็นพื้นที่ (Area) รวมทั้งดำเนินการจัดลำดับความสำคัญและระดับความรุนแรงของปัญหาให้ชัดเจน

5) การให้ความสำคัญเชิงพื้นที่จำเป็นต้องพิจารณาแผนงาน/โครงการให้

เหมาะสมกับโอกาสและข้อจำกัดของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละพื้นที่ เนื่องจากยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานเชิงพื้นที่ และกำหนดพื้นที่เป้าหมายแบ่งเป็น จังหวัดชั้นใน จังหวัดชายแดน และจังหวัดชายฝั่งทะเลรวมทั้งเกาะแก่ง ซึ่งแต่ละพื้นที่มีโอกาสและข้อจำกัดในการพัฒนาที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ชายฝั่งทะเล ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลความเจริญและมีปัญหามากมายที่ส่งผลกระทบต่อคนและชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย จึงจำเป็นต้องพิจารณาจุดเน้นแนวทางดำเนินงานในแต่ละพื้นที่ และกำหนดแผนงาน/โครงการพัฒนาให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะที่แตกต่างกันเฉพาะพื้นที่และระดับความรุนแรงของปัญหา

6) การดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับมิติความมั่นคงทั้งภายในประเทศและมิติความมั่นคงร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน การดำเนินงานพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติในระยะต่อไป ได้ให้ความสำคัญกับมิติความมั่นคงทั้งภายในประเทศและมิติความมั่นคงร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนพิจารณาให้สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาความร่วมมือเศรษฐกิจการค้าชายแดนที่กำลังขยายตัวในอนาคต ทั้งในกรอบความร่วมมือของประเทศสมาชิกอาเซียนในการเป็นประชาคมอาเซียน จึงควรกำหนดแนวทางการจัดการที่เหมาะสมในพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ชายฝั่งทะเล และกำหนดกลไกการบริหารจัดการให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนการกำหนดแนวทางของหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการเปิดเสรีอาเซียน

7) การเสริมสร้างความร่วมมือในลักษณะบูรณาการระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับหน่วยงานท้องถิ่น และระหว่างหน่วยงานภายในของไทยกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยในประเทศเพื่อนบ้าน โดยการพัฒนากระบวนการจัดการให้มีเอกภาพในการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น และระหว่างหน่วยงานภายในประเทศของไทยกับหน่วยงานของกระทรวงการต่างประเทศไทยในประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งมุ่งเสริมสร้างความตระหนักรู้และความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนเกี่ยวกับสถานการณ์ความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดต่อไทยและความต้องการของประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะในส่วนที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย ตลอดจนส่งเสริมให้มีการดำเนินธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) เพื่อการค้าและการลงทุนและความสัมพันธ์ที่ยั่งยืน ตลอดจนเร่งรัดการแก้ไขปัญหา ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านบนพื้นฐานของการเคารพและมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ภายใต้กลไกเจรจาในลักษณะทวิภาคีและระดับภูมิภาคที่สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์และความร่วมมือระหว่างกัน

8) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของงานมวลชนและระบบหมู่บ้านชายแดน เพื่อให้มีส่วนร่วมและสนับสนุนการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ ตลอดจนการเตรียมพร้อมด้านพื้นที่ที่สามารถเผชิญสถานการณ์ปัญหาความมั่นคงต่าง ๆ ได้

9) การบริหารจัดการให้ความสำคัญกับการสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินงานทุกระดับ โดยพัฒนาระบบบริหารจัดการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ ได้มีกลไกดำเนินงานครอบคลุม 3 ระดับ คือ ระดับนโยบาย (Strategic level) ระดับภาค (Operational level) และระดับจังหวัด (Tactical level) ทำให้การ

ดำเนินงานมีความเชื่อมโยงและสนับสนุนกันโดยสามารถกำหนดเป้าหมาย (Ends / Goals) ในแต่ละระดับ และเพิ่มประสิทธิภาพการประสานงานในลักษณะบูรณาการ

ส่วนในกรณีของยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน (พ.ศ.2545 – 2547) เมื่อนำมาวิเคราะห์จะพบว่าวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างความมั่นคงในบริเวณพื้นที่ชายแดน 4 ยุทธศาสตร์ คือ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2545)

1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพของคน ชุมชน และพื้นที่เป้าหมายชายแดน กำหนดให้มีการส่งเสริมการใช้ศักยภาพของชุมชนเป็นพื้นฐานการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน รวมทั้งการสร้างเสริมความเข้มแข็งของคนและชุมชนโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วม ปลุกจิตสำนึกของชุมชนในการแก้ไขปัญหา และการให้ความสำคัญกับการดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ปัญหาและวิถีชีวิตของแต่ละพื้นที่ตลอดจนการสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนชายแดนและให้คนในชาติเข้าใจวิถีชีวิตและปัญหาของคนชายแดน

2) ยุทธศาสตร์การฝึกกำลังเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงบริเวณชายแดน มุ่งให้ความสำคัญกับการจัดให้มีกระบวนการที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการปฏิบัติการของทหารและหน่วยราชการต่าง ๆ การปรับปรุงและจัดระบบหมู่บ้านและกลุ่มพลังมวลชน บริเวณชายแดนใหม่โดยเน้นความมีเอกภาพและลดความซ้ำซ้อน การปลุกจิตสำนึกความมั่นคงของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะให้เข้าใจสถานการณ์ความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไปและเฝ้าระวังปกป้องพื้นที่ชายแดนรวมทั้งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปรับทัศนคติและวิธีการทำงานให้ตอบสนองการแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่

3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน มุ่งให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างสถานะแวดล้อมที่สงบ สันติและพัฒนาในด้านต่าง ๆ ขึ้นในชุมชนชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน การสนับสนุนให้ความร่วมมือช่วยเหลือเพื่อความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจสังคมของ ประเทศเพื่อนบ้านและการสนับสนุนความร่วมมือด้านต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่นและ ภูมิภาค

4) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) เป็นหน่วยกลางในการประสานการดำเนินงานของทุกฝ่าย รวมทั้งให้มีการเลือกสรรเจ้าหน้าที่ที่เป็นคนดีมี ความรู้ความสามารถและมีประสิทธิภาพเข้าไป ปฏิบัติงานในพื้นที่ชายแดนและให้มี การดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจังกับการทุจริตคอร์รัปชันกลุ่มอิทธิพลอำนาจมืดและอาชญากรรมบริเวณชายแดน ตลอดจนให้มีแผนปฏิบัติการและการจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นระบบตามความสำคัญ เร่งด่วนของปัญหาและให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ (2554) ได้เสนอการประยุกต์ รวบรวมองค์ความรู้การนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

1) หน่วยงานด้านความมั่นคงในระดับนโยบายของประเทศ ควรมองปัญหาความมั่นคงในลักษณะที่ครอบคลุม (Comprehensive) ให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะตัวแบบของ 3 เสาเป็นประเด็นที่น่าสนใจ ในการนิยาม (Define) ความหมายของความมั่นคง เนื่องจากปัจจุบันแต่ละฝ่ายทั้งกองทัพ เอกชน ภาคประชาชน ยังมองตามทัศนะของแต่ละฝ่าย จึงทำให้การดำเนินงานไม่มีความประสานสอดคล้องกัน

2) หน่วยงานด้านความมั่นคงระดับนโยบายของประเทศ ควรมีการกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการชายแดน ในลักษณะที่ครอบคลุมทั้งภัยคุกคามตามแบบ (Traditional Security) และภัยคุกคามไม่ตามแบบ (Non Traditional Security) ควบคู่กันไป เนื่องจากปัญหาด้านภัยคุกคามไม่ตามแบบที่เกิดขึ้นอาจกลายเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่ภัยคุกคามตามแบบได้ในอนาคต อาทิ ความขัดแย้งทางการเมืองภายในของแต่ละประเทศอาจนำไปสู่ปัญหาเรื่องเส้นเขตแดน

3) หน่วยงานเฉพาะกิจในพื้นที่ควรมีการบริหารจัดการโครงการพัฒนาพื้นที่ หรือแม้แต่โครงการอื่น ๆ ในภาพรวมให้เกิดการประสานสอดคล้องกันตามพื้นที่และจังหวะเวลาที่เหมาะสม (Orchestrate) มิฉะนั้นแล้ว ความสัมฤทธิ์ผลในภาพรวมของการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Synergy) อาจไม่เกิดขึ้นตามเป้าหมายในระดับยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้

4) การพิจารณาถึงกรอบของกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อรองรับต่อโครงการ cross border development โดยกองทัพอาจมีบทบาทเป็นผู้ให้การสนับสนุนและต้องทำอย่างต่อเนื่อง อย่างเช่น โครงการของสมเด็จพระเทพฯ ที่ทรงทำในเรื่องการศึกษา

5) กองทัพควรมีการพัฒนางานด้านการปฏิบัติการทางข่าวสาร (IO) ให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วหากเกิดปัญหาขึ้นในอนาคต

จากยุทธศาสตร์และนโยบายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นเพียงภาพกว้างที่จะกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยเน้นในเรื่องของชุมชนท้องถิ่นให้เป็นตัวแสดงหลักในการจัดการปัญหา แต่อย่างไรก็ดีการกำหนดแนวนโยบายดังกล่าวละเอียดซึ่งกลไกหลักในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กลายเป็นกลไกที่สำคัญในการจัดการกับปัญหาทุกเรื่อง ขณะที่กฎหมายไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในพื้นที่ ซึ่งพื้นที่ชายแดนมีความแตกต่างกับพื้นที่ชุมชนเมืองทั่วไป แต่อำนาจหน้าที่ไม่ได้แตกต่างกัน ส่งผลทำให้การบริหารจัดการปัญหาที่แตกต่างกันบนอำนาจหน้าที่เดียวกันจึงกลายเป็นภาระให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชายแดนต้องหากลไกจัดการกับปัญหาด้วยตนเองเท่าที่ศักยภาพมี และไม่ขัดกับข้อกำหนดที่อำนาจหน้าที่ไว้

ดังนั้นการทบทวนถึงกลไกรองรับการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับปัญหาแต่ขาดเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา ดังนั้นการแสวงหาจุดร่วมที่เหมาะสมระหว่างการทำที่ต้องเผชิญกับปัญหาควรมีเครื่องมืออะไรที่เหมาะสมในการจัดการปัญหาความมั่นคงในพื้นที่ชายแดน เพื่อให้เป็นการสอดรับและถือเป็นการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 สถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคง

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี (2559) ได้กล่าวถึงประเด็นด้านความมั่นคงของรัฐไว้ ดังต่อไปนี้

ปัจจุบันกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้ประเทศที่เจริญแล้วมีพลวัตทางเศรษฐกิจการตลาดดำเนินไปอย่างรวดเร็วมากและมีการแข่งขันสูง โดยมีเทคโนโลยีการสื่อสารและการขนส่งเป็นตัวช่วยในการขับเคลื่อน แต่ในขณะเดียวกัน อีกด้านหนึ่งโลกาภิวัตน์แห่งการรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงกลับเดินตามไม่ทัน โลกจึงเกิดช่องว่างระหว่างคนสองกลุ่ม คือกลุ่มที่รู้เท่าทันในเรื่องของข้อมูล หรือ เรื่องเศรษฐกิจการตลาด เป็นกลุ่มที่สามารถดักดวงผลประโยชน์ได้จากกระแสโลกาภิวัตน์ กับกลุ่มที่รู้ไม่

เท่าที่เห็นทำให้ตนเองต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่ลึกลับเข้ามาในหลายรูปแบบ เช่น การระบาดของโรคติดต่อสมัยใหม่ การอยู่ท่ามกลางความขัดแย้ง เป็นต้น โลกจึงเริ่มหันมาสนใจในเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ ในความหมายที่ว่าแต่ละประเทศในโลก รวมทั้งประเทศไทยจะอยู่ร่วมกันอย่างไรอย่างสันติ และมีศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกัน โดยประเทศที่เจริญกว่าหรือเข้มแข็งกว่า ไม่เอาเปรียบหรือรังแกประเทศที่เล็กกว่าหรืออ่อนแอกว่า เมื่อทบทวนบริบทประวัติศาสตร์ด้านความมั่นคงของมนุษย์ จะพบว่า

1) พ.ศ.2523 เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของการริเริ่มแนวความคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ โลกในยุคหลังสงครามเย็นเริ่มหันมาสนใจในเรื่องความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้น จากเดิมที่จะให้ความสนใจความมั่นคงของรัฐเป็นหลักมากกว่า แม้แต่ประเทศที่อ้างความมั่นคงของรัฐเป็นหลักก็จำเป็นต้องให้ความสนใจต่อความมั่นคงของมนุษย์ด้วย

2) พ.ศ.2531 โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือ United Nations Development Program-UNDP ได้จัดทำรายงานการพัฒนาคนมนุษย์ ที่กล่าวถึงแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ โดยให้นิยามโยงกับกับการพัฒนาที่ไม่ได้เน้นเรื่องเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่เน้นให้มนุษย์เป็นจุดศูนย์กลาง และหมายถึง การที่มนุษย์ปลอดจากความกลัวและความต้องการ (Freedom from Want, Freedom from Fear)

3) พ.ศ.2540 ได้มีการจัดทำสนธิสัญญายกเลิกทุ่นระเบิด ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการผลักดันของรัฐบาลแคนาดาและการเคลื่อนไหวจากภาคประชาสังคม

4) พ.ศ.2541 ได้มีการจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศ เพื่อเป็นกลไกในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดอาญาระหว่างประเทศ (มีผลบังคับใช้ 4 ปีหลังจากปีที่จัดตั้ง)

5) พ.ศ.2542 เกิดวิกฤติความขัดแย้งในโคโซโว จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างประเทศว่าด้วยการเข้าแทรกแซงกับปัญหาอธิปไตยแห่งรัฐ โดยมีแคนาดาเป็นประเทศหลักที่ผลักดันและได้มีการจัดทำรายงานเรื่อง ความรับผิดชอบที่จะต้องปกป้อง (Responsibility to Protect - R2P) ซึ่งได้รับการรับรองโดยสมัชชา-ใหญ่สหประชาชาติ และคณะมนตรีความมั่นคง

6) พ.ศ.2542 ความสนใจเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ได้ขยายไปทั่วโลก จนกระทั่งมีกลุ่มประเทศสนใจ ได้ดำเนินการจัดตั้งเครือข่ายความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security Network-HSN) ซึ่งประเทศไทยร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้งด้วย ปัจจุบันมีสมาชิก 13 ประเทศ

7) พ.ศ.2544 ธนาคารโลกเริ่มหันมาให้ความสนใจในเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ โดยธนาคารโลกได้จัดทำรายงานการพัฒนาเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งเรื่องความยากจน ซึ่งได้ให้แนวทางในการแก้ปัญหาความยากจนด้วยการเพิ่มพลังอำนาจให้แก่คนยากจน เพิ่มโอกาสเพื่อให้เกิดความมั่นคงในชีวิต

8) พ.ศ.2544 – 2546 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโดยความเห็นชอบของสหประชาชาติ ชื่อว่าคณะกรรมการว่าด้วยความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีนายอมาตยา เซ็น เป็นประธาน และนางซาดาโกะ โอคาตะ เป็นประธานร่วม คณะกรรมการชุดนี้ได้จัดประชุมร่วมกันหลายครั้งรวมทั้งที่ประเทศไทยด้วย และได้จัดทำรายงานฉบับหนึ่งชื่อว่า Human Security Now ซึ่งเป็นการออกมาบอกให้โลกรู้ว่าประเด็นเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ เป็นเรื่องที่ไม่สามารถรอได้และต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน

9) พ.ศ.2545 – 2548 หลังจากที่เกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน โลกได้มาถึงจุดเปลี่ยนอีกครั้ง ความมั่นคงของมนุษย์ถูกนำมาตีกรอบใหม่โดยกลับไปให้สำคัญกับความมั่นคงของรัฐอีก นอกจากนี้โลกได้เผชิญกับภัยคุกคามใหม่ (Emerging Threats) เช่น ปัญหาความไม่เป็นธรรมในโลก การใช้ความรุนแรงและใช้กำลังในการแก้ไขปัญหา ทำให้สหประชาชาติต้องคิดหาแนวทางปฏิรูปตัวเองให้ทันกับสถานการณ์และภัยคุกคามใหม่ โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการระดับสูงว่าด้วยภัยคุกคามสิ่งทำร้ายและการเปลี่ยนแปลง โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน โดยในปี 2547 คณะกรรมการชุดนี้ได้จัดทำรายงานขึ้นหนึ่งฉบับ ชื่อว่า โลกที่มั่นคงขึ้น ความรับผิดชอบร่วมกันของเรา ซึ่งถูกนำไปเป็นฐานสำหรับการจัดทำ รายงานของเลขาธิการสหประชาชาติ ในปี 2548 ชื่อว่า เสรีภาพที่กว้างใหญ่: สู่การพัฒนา ความมั่นคง และสิทธิมนุษยชนสำหรับทุกคน หรือหมายความว่า การพัฒนา ความมั่นคง และสิทธิมนุษยชน จะต้องไปด้วยกันและต้องนำมาบูรณาการกันทั้ง แนวความคิดและการปฏิบัติ

10) พ.ศ.2547 (พฤศจิกายน) สถานการณ์ภาคใต้ทวีความรุนแรงขึ้น จนถึงขั้นที่รัฐต้องประกาศใช้กฎอัยการศึก มีเหตุการณ์กรือเซะ และกรณีตากใบ รัฐบาลไทยแก้ปัญหาความรุนแรงในภาคใต้โดยยึดเอาความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก จนทำให้มีกลุ่มอาจารย์จากมหาวิทยาลัยร่วมกันทำหนังสือเปิดผนึกถึงนายกรัฐมนตรีให้แก้ไขปัญหาย่างสันติวิธี รวมทั้งเสนอแนะให้จัดตั้งคณะกรรมการสมานฉันท์แห่งชาติขึ้น

11) พ.ศ.2547 (ธันวาคม) เกิดเหตุภัยพิบัติสึนามิในประเทศไทยและอีกหลายประเทศในทวีปเอเชีย

1. ความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงระดับภูมิภาคและประเทศเพื่อนบ้าน
1) การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ.2558 การพัฒนาความสัมพันธ์ในกลุ่มประเทศอาเซียน เป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558 หรือ ASEAN Community ในปี ค.ศ.2015 โดยมี ความร่วมมือที่สำคัญ 3 ส่วนหลัก ประกอบด้วย ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic community: AEC) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Community: APSC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) นั้น จะทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ มีการติดต่อเชื่อมโยงกันมากขึ้น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคง ซึ่งจะเป็นโอกาสไปสู่การเสริมสร้างพัฒนาการในด้านเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามประเทศสมาชิกยังมีระดับของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่แตกต่างกัน หากมีการเปิดกว้างให้มีการติดต่อกันอย่างเสรี อาจทำให้มีความเสี่ยงที่ก่อให้เกิด ผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติได้ โดยเฉพาะการเติบโตและเข้มแข็งของประชาชน และการขยายตัวของอาชญากรรมข้ามชาติและเศรษฐกิจนอกระบบ

2) ความขัดแย้งเรื่องเขตแดนและการใช้กำลังทหาร ประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านยังมีปัญหาความไม่เข้าใจที่นำไปสู่ ความหวาดระแวงที่ อาจทำให้เกิดการเผชิญหน้า และอาจนำไปสู่ การใช้กำลังทหารได้ แต่ทั้งนี้ยังคงสามารถจำกัดขอบเขตและระดับความรุนแรงให้อยู่ในเฉพาะพื้นที่ อันเนื่องมาจากการเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือที่ใกล้ชิดระหว่างประเทศในภูมิภาค รวมทั้งเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางการทูตเชิงป้องกัน ตลอดจนถึงทิศทางความร่วมมือของประเทศในภูมิภาคที่มุ่งสู่การเป็นประชาคมระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงสถานการณ์

ข้อพิพาทในภูมิภาค สถานการณ์ภายในประเทศเพื่อนบ้าน และบทบาทของประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคที่ประเทศไทยตั้งอยู่แล้ว ได้ปรากฏสิ่งบ่งชี้ถึงการเพิ่มงบประมาณทางทหารในภูมิภาคนี้ที่อาจส่งผลกระทบต่อดุลยภาพทางความมั่นคงของไทย ทำให้ยังคงมีความเสี่ยงของการเผชิญหน้าทางด้านทหารได้

3) ความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ประเทศไทยมีอาณาเขตทางทะเล ซึ่งเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่มีมูลค่ามหาศาลจากแหล่งทรัพยากรทางทะเล ทั้งที่มีชีวิต เช่น การประมง เป็นต้น และที่ไม่มีชีวิต เช่น แหล่งพลังงาน เป็นต้น รวมทั้งเป็นเส้นทางการเดินเรือที่สำคัญในการติดต่อระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ได้แข่งขันกันขยายอิทธิพลอย่างต่อเนื่อง และมีบทบาทกำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศในภูมิภาค โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ส่งผลกระทบต่อดุลยภาพ และพลวัตด้านความมั่นคงของไทย ในขณะเดียวกันลักษณะภูมิศาสตร์ของไทยดังกล่าว อยู่ในตำแหน่งที่มีความเสี่ยงต่อความมั่นคงทางทะเลที่สำคัญ โดยเฉพาะปัญหาภัยคุกคามและอาชญากรรมข้ามชาติ รวมทั้งปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเล ส่งผลให้เกิดปัญหาภายในประเทศ เช่น กรณีการแย่งชิงทรัพยากรในทะเล เป็นต้น และทำให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงในการสร้างดุลยภาพของการรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

2. ความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงภายในประเทศ

1) ความมั่นคงของสถาบันหลักของประเทศ โดยเฉพาะสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งได้มีกลุ่มบุคคลและขบวนการเคลื่อนไหวอย่างเป็นระบบ เพื่อบ่อนทำลายและมุ่งเปลี่ยนแปลงสถานะของสถาบันในระดับและขอบเขตที่กว้างขวาง ทั้งภายในและจากภายนอกประเทศในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยนำมาแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง รวมทั้งมีการดำเนินการในลักษณะต่าง ๆ เช่น กล่าวอ้างความเท็จเพื่อดูหมิ่นใส่ร้าย ตลอดจนนำประเด็นการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการหมิ่นสถาบันพระมหากษัตริย์ มาวิพากษ์วิจารณ์ โดยกล่าวอ้างถึงการขัดต่อหลักสิทธิ เสรีภาพ และหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าว เป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวที่ อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมากขึ้น ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อสถาบัน พระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นศูนย์รวมจิตใจและจุดยึดเหนี่ยวของสังคมไทยที่เป็นความมั่นคงโดยรวมของประเทศ

2) ความขัดแย้งของคนในชาติ นับจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 จนถึงปัจจุบัน พัฒนาการของประชาธิปไตยไทยได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนได้ปรากฏผลในทางลบเมื่อถูกขับเคลื่อนด้วยเป้าหมายสุดขั้วสุดโต่งทางการเมือง โดยอาศัยเงื่อนไขปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ โดยเฉพาะในมิติทางเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลให้เกิดการแตกแยกทางความคิดระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม และไปสู่การใช้ความรุนแรงที่ ทำลายความสงบเรียบร้อย และวัฒนธรรมอันดีของสังคม ประกอบกับสภาพสังคมปัจจุบันที่แนวโน้มความอดทนอดกลั้นมีลักษณะลดต่ำลง ในขณะที่ความต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วขึ้น จึงทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งของคนในชาติ กลายเป็นจุดเปราะบางต่อการรักษาเอกภาพของคนในชาติและการสร้างภูมิคุ้มกันของสังคมไทย ซึ่งโยงกับการเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันชาติในอนาคตด้วย

3) ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์รุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้เมื่อปี 2547 เป็นต้นมา รัฐบาลได้พยายามดำเนินการทั้งในด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนาแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง โดยระดมทรัพยากร (คน งบประมาณ) เป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากเป็นปัญหาที่เรื้อรังมายาวนานจึงยังไม่อาจสงบลงได้โดยง่าย ขณะที่ในปัจจุบันปัญหาที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยพบว่าเหตุของความรุนแรงมาจากหลายส่วน ทั้งสาเหตุเดิมที่มาจากการกระทำของผู้ที่มีอุดมการณ์ต่างจากรัฐ ซึ่งยังคงดำเนินอยู่ต่อไป และสาเหตุอื่นเพิ่มขึ้นในปัจจุบัน โดยเฉพาะความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพล การขยายตัวของอำนาจมืดและเศรษฐกิจสีเทา ความแค้นในเรื่องส่วนตัว ความบาดหมางระหว่างคน ต่างศาสนา และการแทรกแซงจากภายนอกประเทศ ประกอบกับบรรยากาศความหวาดระแวงระหว่างประชาชนในพื้นที่กับเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา ยังคงดำรงอยู่หลายพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีข้อเรียกร้องให้ภาครัฐแสวงหาแนวทาง แก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างให้สอดคล้องกับสังคมพหุวัฒนธรรม เช่น เรื่องอัตลักษณ์มลายูมุสลิม เรื่องความยุติธรรมในพื้นที่ และเรื่องความยากจนของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งเป็นประเด็นละเอียดอ่อนที่เป็นรากเหง้าของปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

4) ความเชื่อมั่นของประเทศในการบริหารตามหลักนิติธรรม ประเทศไทยยังคงมีปัญหาเชิงโครงสร้างที่ไม่เอื้อต่อการบริหารตามหลักนิติธรรม กฎหมายจำนวนมากยังไม่ได้ได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ และไม่สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงของประเทศ กลไกการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันยังขาดความเข้มแข็ง ส่งผลให้เกิดช่องทางการทุจริตคอร์รัปชัน ในกลไกภาครัฐระดับต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการเลือกปฏิบัติและปัญหาความไม่เท่าเทียมกันที่ ก่อตัวเป็นความขัดแย้งในสังคม ในขณะที่ ภาคเอกชนและประชาชนบางส่วนยอมรับกระบวนการทุจริต คอร์รัปชัน เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน โดยผลของปัญหาดังกล่าว ได้กีดกร่อนพื้นฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมที่ติงามของสังคม รวมทั้งเป็นการรุกรานสิทธิและโอกาสของผู้ไร้อำนาจที่เป็นสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนเป็นการทำลายกฎกติกาที่ควรยึดถือร่วมกัน ซึ่งจะนำไปสู่ผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของชาติต่อไป

5) วิฤตการณ์ความมั่นคงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ จากสภาพการเปลี่ยนแปลงของโลก และการเพิ่มจำนวนประชากรโลกอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการพัฒนาประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างขาดสมดุล และนำไปสู่ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม จึงทำให้เกิดภาวะโลกร้อนเพิ่มขึ้น อย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มที่ทำให้เกิดภัยพิบัติต่าง ๆ บ่อยครั้งมากขึ้น รวมทั้งเพิ่มความรุนแรงและสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์เพิ่มมากขึ้นด้วย ในส่วนของประเทศไทยแม้จะมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักและหน่วยงานสนับสนุนในเรื่องสาธารณภัยอย่างชัดเจน แต่ยังคงขาดการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะและประสบการณ์ให้มีความพร้อมดำเนินงานในลักษณะบูรณาการเพื่อเผชิญภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบริหารวิกฤตการณ์อย่างเป็นระบบสอดคล้องกับสถานการณ์ จึงทำให้ไม่สามารถคลี่คลายหรือแก้ไขปัญหาได้ทันสถานการณ์

3. ความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงข้ามพรมแดน

1) การเคลื่อนตัวของภัยคุกคามข้ามชาติ ในปัจจุบันปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ ทั้งเกิดจากการกระทำของรัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช้รัฐ ได้เคลื่อนตัวแผ่ขยายออกไปอย่างรวดเร็วตาม กระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นปัญหาภัยคุกคามที่ก่อผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ ความมั่นคงของชาติโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบ จากการก่อการร้ายสากลที่ได้รับการ ประเมินว่า แรงขับเคลื่อนการต่อสู้ในเชิงอุดมการณ์ยังคงมีอยู่อย่างเข้มข้นในกลุ่มชาติมุสลิม โดย ปรับเปลี่ยนรูปแบบจากเดิมที่มีกลุ่มอัลกออิดะห์เป็นศูนย์รวมสั่งการ ไปเป็นการขยายความคิดความ เชื่อไปยังกลุ่มตัวแทนในประเทศต่าง ๆ ที่มีเงื่อนไขพร้อมพัฒนาตนเองเป็นผู้ก่อการร้ายในรูปแบบ Home-Grown Terrorist เช่น เงื่อนไขความคับแค้นจากการไม่ได้รับความเป็นธรรม การถูก ทำลายอัตลักษณ์ของชาติพันธุ์ และเงื่อนไขความเชื่อและศรัทธาหลักศาสนาที่ถูกบิดเบือนหรือเชื่อ และศรัทธาแบบสุดขั้ว/สุดโต่ง เป็นต้น นอกจากนี้กลุ่มหรือขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติยังได้แสวง ประโยชน์จากสภาวะโลกไร้พรมแดน โดยการเคลื่อนไหวเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายในภูมิภาคต่าง ๆ ทั้ง ปัญหาที่มีอยู่เดิม เช่น การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธสงคราม การค้ามนุษย์ การฟอกเงิน และการ กระทำอันเป็นโจรสลัด เป็นต้น และปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ ซึ่งเป็นปัญหาภัย คุกคามที่พัฒนารูปแบบและวิธีการได้สลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องจากความก้าวหน้าทาง เทคโนโลยี รวมทั้งมีแนวโน้มขยายตัวและควบคุมได้ยาก ทั้งนี้ได้มีการคาดการณ์ว่าการแสวงหาอำนาจและ ผลประโยชน์ขององค์กรการก่อการร้ายสากลและองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมีแนวโน้มขยายตัว เพิ่มขึ้น และมีความซับซ้อนเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งมากขึ้น รวมทั้งมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น เป็นลำดับ ทำให้ยากต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหา สำหรับในกรณีของไทยแม้ว่าจะยังมีใช้เป้าหมาย โดยตรงของการก่อการร้าย แต่ยังคงต้องเฝ้าระวังความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการบ่มเพาะเครือข่ายกับ กลุ่มก่อความไม่สงบภายในของไทย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

2) การย้ายถิ่นประชากร การย้ายถิ่นของประชากรจากประเทศต่าง ๆ เข้าสู่ ประเทศไทยได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศโดยต่อเนื่อง สาเหตุการย้ายถิ่นมีทั้งเหตุผล ความแตกต่างด้านเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยส่วนหนึ่งใช้ไทยเป็น เส้นทางผ่านสู่ประเทศที่สาม เช่น หนีภัยสงคราม และการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อน บ้านเพื่อมาขายแรงงานในประเทศไทย ซึ่งมีปัญหาการส่งกลับประเทศต้นทางส่งผลให้มีผู้ย้ายถิ่น จำนวนมากยังตกค้างในไทยนำมาซึ่งปัญหาที่ กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างกว้างขวาง อาทิ ปัญหาด้านสาธารณสุข ปัญหาการค้ามนุษย์ และปัญหาการ ละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ ตลอดจนเป็นภาระด้านงบประมาณ ภาครัฐ และในระยะยาวอาจเกิดปัญหาด้านสังคมเนื่องจากปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตาม กฎหมายของบุตรหลานที่เกิดขึ้น ปัญหาชุมชนคนต่างด้าวที่อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งกับคนไทย ถือเป็นปัญหาละเอียดอ่อนและส่งผลกระทบในหลายมิติ

3) การเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากบริบทความมั่นคงในมิติใหม่ ในสถานการณ์ ปัจจุบันโลกได้เผชิญกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่ เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของโลกในบริบทต่าง ๆ ซึ่ง ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงของชาติ สำหรับประเทศไทยต้องเผชิญกับ ปัญหาความมั่นคงมิติใหม่ที่เป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาที่มุ่งสู่การเป็น ประเทศอุตสาหกรรม โดยมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยขาดความสมดุล ในขณะที่ขาดกลไกการ

บริหารทรัพยากรฯ ที่เข้มแข็ง ทำให้เกิดปัญหาทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในมิติอื่น ๆ เช่น ความมั่นคงด้านอาหาร และด้านพลังงาน เป็นต้น เป็นผลให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงที่มาจากแนวโน้มการขาดแคลนอาหารและพลังงาน หากประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติขนาดใหญ่ นอกจากนี้ผลของกระแสโลกาภิวัตน์ที่นำไปสู่การเชื่อมโยงในมิติต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับการแพร่ระบาดของโรคอุบัติใหม่อันเนื่องมาจากการสูญเสียสมดุลธรรมชาติและระบบนิเวศอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับความก้าวล้ำทางนวัตกรรมเทคโนโลยีการสื่อสารเป็นผลให้เกิดการไหลป่าของวัฒนธรรมต่าง ๆ ผ่านโลกไซเบอร์เข้าสู่ประเทศไทยส่งผลต่อวิถีชีวิต วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ของบุคคล ตลอดจนพฤติกรรมกรรมการบริโภคของประชาชนอาจส่งผลให้เกิดวิกฤต เอกลักษณะทางวัฒนธรรม โดยเฉพาะวัฒนธรรมปัจเจกชนนิยม ซึ่งมีแนวโน้มทำให้สังคมไทยอ่อนแอ ประชาชนขาดจิตสำนึกร่วมด้านความมั่นคง รวมทั้งมีความเสี่ยงด้านความมั่นคงทางเทคโนโลยีสารสนเทศที่ ปัญหาแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการโจมตีทางไซเบอร์ และการเจาะเข้าสู่ระบบข้อมูลข่าวสาร และความลับทางราชการและข้อมูลทางธุรกิจของภาคเอกชน รวมทั้งความเสี่ยงต่อระบบควบคุมสาธารณูปโภค การคมนาคม และระบบการติดต่อสื่อสาร ประกอบกับอิทธิพลของสื่อประเภทเครือข่ายสังคม ที่มีแนวโน้มกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการรวมตัวของประชาชนเพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ โดยเฉพาะกิจกรรมทางการเมืองที่มีการใช้สื่อในการโจมตี บ่อนทำลาย หรือบิดเบือนข้อเท็จจริงฝ่ายตรงข้าม ซึ่งอาจนำไปสู่การสร้างความเกลียดชังและสร้างความแตกแยกภายในประเทศที่ รุนแรงเพิ่มขึ้น รวมถึงอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วยหากมีการใช้สื่อโจมตี หรือบ่อนทำลายประเทศอื่นที่สนับสนุนฝ่ายตรงข้าม

ปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่มีระดับความรุนแรงและผลกระทบที่แตกต่างกัน บางประเด็นปัญหาเป็นปัญหาที่ยังไม่มีความรุนแรงแต่มีแนวโน้มที่ความรุนแรงจะขยายตัวเพิ่มขึ้น บางประเด็นปัญหาเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงและเชื่อมโยงกับปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหายาเสพติด ที่เชื่อมโยงกับปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานวิจัยนี้นั้นเป็นผลกระทบหรือปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีบทบาทดำเนินการทั้งทางตรงและทางอ้อม เนื่องจากการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการทำงานในเชิงของพื้นที่ (Area) มากกว่าการทำงานในเชิงของหน้าที่ (Function) ทำให้ปัญหาทุกปัญหาในพื้นที่จึงเป็นภาระที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่หน้าที่โดยตรงก็ตาม

2. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนท้องถิ่น

2.1 ความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

สมจิตร์ เสาะสมบุรณ์ (2548: 9) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง ความร่วมมือของปัจเจก หรือกลุ่มบุคคลเพื่อเข้ามามีส่วนกำหนดความต้องการ หรือช่วยกันค้นหาสาเหตุของปัญหา การตัดสินใจร่วมกัน รวมทั้งมีส่วนร่วมในการวางแผน การจัดการ และการติดตาม ประเมินผลในกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มหรือองค์กรที่เข้าเป็นสมาชิก

สุริชัย หวันแก้ว (2527) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การอยากร่วมและความสมัครใจ (แยกออกจากการเสียสละและการหวังผลตอบแทนจากทางราชการ) ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะสอดคล้องกับวัฒนธรรมและชีวิตของบุคคลนั้น

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการของราชการเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะประชาชนคือผู้รับผลประโยชน์ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เข้าร่วมปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ จะทำให้เกิดความพึงพอใจของประชาชน ลดความขัดแย้งที่จะมีต่อโครงการพัฒนาต่าง ๆ

เสนห์ จามริก (2540 : 20) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนคือ การให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหาเป็นผู้นำทุกอย่างซึ่งไม่ใช่การกำหนดจากภายนอกแล้วให้ประชาชนเข้าร่วมต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนคิดเองและยังหมายถึงการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นมีพลังของประชาชนในการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและจัดทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ

เฉลียว บุรีภักดี และคณะ (2545 : 113 – 114) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมหมายถึงการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของกลุ่มบุคคลที่มีส่วนได้เสียในทุกขั้นตอนต้องเป็นไปในรูปที่ผู้รับการพัฒนาเข้ามามีส่วนกระทำให้เกิดการพัฒนาไม่ใช่เป็นผู้รับการพัฒนาตลอดไป การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่ความหมายเพียงแต่การดึงประชาชนเข้ามาทำกิจกรรมตามโครงการของท้องถิ่นเท่านั้นแท้จริงแล้วในท้องถิ่นมีกิจกรรมและวิธีดำเนินงานอยู่แล้วตามศักยภาพของตนจากความหมายของการมีส่วนร่วมที่ได้กล่าวมาแล้ว

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2547: 3) ได้กล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมคือ การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจโดยประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของโครงการสาธารณะต่าง ๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการพัฒนาชาติแต่ไม่ได้หวังว่าจะให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการหรือการวิจารณ์เนื้อหาของโครงการ

2) การมีส่วนร่วมในความหมายที่กว้างหมายถึง การให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการพัฒนาขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น

3) ในเรื่องการพัฒนาชนบทการมีส่วนร่วมคือ การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนานอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินผลโครงการนั้น ๆ ด้วย

4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นอาจเข้าใจอย่างกว้าง ๆ ได้ว่าเป็นการที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อเขา

5) การมีส่วนร่วมในชุมชนหมายถึง การที่ประชาชนจะมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาของเขา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นในเรื่องต่าง ๆ การระดมทรัพยากรท้องถิ่นและเสนอทางแก้ไขใหม่ ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น

6) การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแข็งขันซึ่งหมายถึงว่าบุคคลหรือกลุ่มที่มีส่วนร่วมนั้นได้เป็นผู้มีความริเริ่มและได้มุ่งใช้ความพยายาม ตลอดจนความเป็นตัวของตัวเองที่จะดำเนินการตามความริเริ่ม

7) การมีส่วนร่วมคือการที่ได้มีการจัดการที่จะใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่าง ๆ ในสภาพสังคมนั้น ๆ ทั้งนี้โดยกลุ่มที่ดำเนินการและความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้ไม่ถูกควบคุมโดยทรัพยากร และระเบียบต่าง ๆ

ปารีชาติ วลัยเสถียรและคณะ (2548: 198-199) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ 2 ความหมายคือ

1) การมีส่วนร่วมที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้กระบวนการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดโครงการได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยโครงการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

2) การมีส่วนร่วมที่เป็นทางการเมือง แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

2.1) การส่งเสริมและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชนอันจะก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตนและได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา

2.2) การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐมาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลักโดยการกระจายอำนาจในการวางแผนจากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาคเพื่อให้ภูมิภาคมีลักษณะเป็นเอกเทศให้มีอำนาจทางการเมือง การบริหาร มีอำนาจต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรอยู่ในมาตรฐานเดียวกันโดยประชาชนสามารถตรวจสอบได้ อาจกล่าวได้ว่า เป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง

สุพจน์ พงษ์พิสุทธิบุบผา (2543 : 10) ได้ให้ความหมายว่าหมายถึง การร่วมมือ ร่วมปฏิบัติ ร่วมแก้ไขปัญหา การดำเนินการและร่วมรับผิดชอบร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นของปัจเจกบุคคลหรือของกลุ่มเพื่อให้เกิดการดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ต้องการเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ และเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ ของสถานการณ์กลุ่ม อันเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำเพื่อจุดมุ่งหมายของกลุ่ม

2.2 แนวคิด ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

เฉลิม เกิดโมลี (2543 : 3) ได้กล่าวถึงแนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมในมิติทางลึก ทั้งในด้านเชิงกว้างและในด้านที่เฉพาะไว้ดังนี้

1) การมีส่วนร่วม คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือจากประชาชนด้วยความสมัครใจที่มีต่อโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ที่คาดว่าจะส่งผลให้เกิดการพัฒนา แต่ไม่ได้หวังไว้ว่าจะมีประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการหรือวิจารณ์เนื้อหาของโครงการ

2) การมีส่วนร่วมในความหมายกว้าง จะเป็นการให้ประชาชนรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือและการตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น

3) ในเรื่องของการพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วมเป็นการให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินโครงการนั้นด้วย

4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นอาจเข้าใจอย่างกว้าง ๆ ได้ว่าเป็นการที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อตนเอง

5) การมีส่วนร่วมในชุมชน เป็นการที่ประชาชนจะมีทั้งสิทธิและหน้าที่ ที่จะเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาของเขา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นในเรื่องต่าง ๆ การระดมทรัพยากรท้องถิ่นและเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น

6) การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแข็งขัน หมายถึงบุคคล หรือกลุ่มที่มีส่วนร่วมนั้นได้เป็นผู้มีความคิดริเริ่ม และได้มุ่งใช้ความพยายามตลอดจนความเป็นตัวของตัวเองที่จะดำเนินการตามความคิดริเริ่มนั้น

7) การมีส่วนร่วมเป็นการจัดที่จะใช้ความพยายามในการเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่าง ๆ ในสภาพสังคมนั้น ๆ ทั้งนี้โดยกลุ่มที่ดำเนินการและความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้ไม่ถูกควบคุม โดยทรัพยากรและระเบียบต่าง ๆ

8) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวม เพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้น และได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่น่าเสนอหรือนโยบายของรัฐ และการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน

ปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2548 : 195) ได้สรุปแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทั่วไปนั้นมีความหมายกว้าง ๆ คือ การที่ประชาชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรตลอดจนปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม การมีส่วนร่วมในความหมายนี้จึงเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนพัฒนาการรับรู้สติปัญญา และความสามารถในการตัดสินใจกำหนดชีวิตด้วยตนเอง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นทั้งวิธีการและเป็นเป้าหมายในเวลาเดียวกัน ปัจจุบันแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาได้รับการยอมรับและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงานพัฒนา กระบวนการของการมีส่วนร่วมนั้นมีได้ขึ้นอยู่กับการริเริ่มหรือการวางแผนโดยรัฐ แต่ความสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับประชาชนในชุมชนหรือในท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างเป็นอิสระเน้นการทำงานในรูปกลุ่มหรือองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมอย่างชัดเจน และนอกจากนั้นในกระบวนการพัฒนาจำเป็นต้องมีการรวมพลังในลักษณะเบญจภาคี อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนา เอกชน นักวิชาการและประชาชน เพื่อร่วมแก้ไขปัญหา

2.3 ลักษณะการมีส่วนร่วม

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2530:7-8) ได้กล่าวว่าลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์การพัฒนาที่รัฐบาลทำการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ดังนี้

- 1) ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน
- 2) ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน
- 3) ร่วมวางนโยบายหรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อขจัดและแก้ปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน
- 4) ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
- 5) ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการพัฒนางานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผล
- 6) ร่วมการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและของหน่วยงาน
- 7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงานโครงการและกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมาย
- 8) ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผลและกิจกรรม

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. (2533 : 206-209) ได้กล่าวไว้ว่า ลักษณะของการมีส่วนร่วมนั้นมีหลายระดับตั้งแต่สมาชิกจนถึงผู้ที่เป็นผู้นำหรือประธานกรรมการไว้ 5 ระดับ คือ 1) การเป็นสมาชิก 2) เป็นสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม 3) เป็นสมาชิกที่ช่วยบริจาคเงิน 4) เป็นกรรมการ และ 5) เป็นประธานกรรมการและได้สรุปลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

- 1) การสนับสนุนทรัพยากร คือ การสนับสนุนเงิน วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน การช่วยหรือการช่วยทำกิจกรรม คือ การเข้าร่วมในการวางแผน การประชุมแสดงความคิดเห็น การดำเนินการ การติดตามและประเมินผล
- 2) อำนาจหน้าที่ของผู้เข้าร่วมคือ เป็นผู้ นำ เป็นกรรมการ เป็นสมาชิก ซึ่งลักษณะการมีส่วนร่วมนี้แสดงถึงระดับอำนาจของผู้เข้าร่วมจึงมีการโต้แย้งว่าการมีส่วนร่วมโดยใช้วิธีการพัฒนาความสามารถของประชาชนเป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมเพียงบางส่วนเพราะในหลายกรณีประชาชนไม่มีโอกาสเข้าร่วมในการตัดสินใจทางออกที่ควรเป็น คือ การเสริมสร้างพลังอำนาจแก่ประชาชน

ลักษณะของการมีส่วนร่วมนั้นเป็นการกำหนดแนวทางการปฏิบัติของการเข้าร่วมในโครงการหรือกิจกรรมโดยมีผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้หลายลักษณะด้วยกัน สรุปได้ 3 ลักษณะคือ

ลักษณะแรก เป็นลักษณะการเข้าร่วม ได้แก่ การรวมกลุ่ม การแต่งตั้ง การร่วมประชุม การร่วมค้นหา การร่วมคิด การร่วมทำ การร่วมตัดสินใจ การร่วมรับประโยชน์ และการร่วมตรวจสอบ

ลักษณะที่สอง เป็นลักษณะการดำเนินงาน ได้แก่ การร่วมวางแผน การร่วมประสานงาน การร่วมปรับปรุง การร่วมแก้ไข การร่วมลงทุน การร่วมบริหาร การร่วมบริจาค การร่วมอนุรักษ์ การร่วมรักษา

ลักษณะที่สาม ลักษณะการตอบสนอง ได้แก่ การควบคุม การติดตาม ตรวจสอบปรับผิดชอบ และการรับผลประโยชน์

เจมส์ ค็อกซ์ ปิ่นทอง (2525: 11) กล่าวว่ากระบวนการมีส่วนร่วม ออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกที่สำคัญที่สุด เพราะถ้าชุมชนยังไม่สามารถเข้าใจปัญหาและสาเหตุของปัญหาด้วยตัวเอง กิจกรรมต่าง ๆ ที่ตามมาก็ไร้ประโยชน์ ในขณะที่ประชาชนซึ่งเป็นผู้อยู่กับปัญหาย่อมเป็นผู้ที่รู้ปัญหาดีที่สุด

2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินกิจกรรม การดำเนินการวางแผนเป็นขั้นตอนที่ขาดไม่ได้ หากประชาชนไม่ได้เข้าร่วมในการวางแผนการดำเนินกิจกรรม ประชาชนก็ไม่สามารถดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ได้เองโดยที่ไม่มีผู้ช่วย

3) การมีส่วนร่วมในขั้นการดำเนินการพัฒนา หมายถึงการมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ตามความสามารถของประชาชนแต่ละคน โดยที่ใครมีทุนก็สามารถช่วยเหลือด้านเงินทุน หากใครไม่มีเงินทุนก็สามารถช่วยในด้านแรงงานได้

4) การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสุดท้าย ซึ่งประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นหากประชาชนมีส่วนร่วมก็คือ การที่จะทราบถึงข้อดีข้อเสียของตนเองได้ และประชาชนก็จะได้รับผลจากประโยชน์ที่เกิดขึ้น

Cohen and Uphoff (1980: 213 – 218) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

1) การมีส่วนร่วมตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วยการริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ

2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม (Implementation) ซึ่งอาจจะเป็นไปในรูปของการเข้าร่วมโครงการโดยใช้การสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การร่วมในการบริหารหรือการร่วมมือ รวมทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ ประสานความร่วมมือ

3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ในทางด้านวัตถุทางสังคม หรือโดยส่วนตัว

4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

2.4 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

กาญจนา แก้วเทพ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ (2530: 217 – 218) ได้กล่าวว่า ปัจจัยของการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับ ดังนี้

1) ความเชื่อในศักยภาพของตนเอง ว่าสามารถจะช่วยตนเอง พร้อมช่วยเหลือผู้อื่นได้ และจะต้องแสดงศักยภาพจะเข้าร่วมต่อการพัฒนา

2) โครงสร้างเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่มีเงื่อนไขแบบเศรษฐกิจ เป็นข้อเรียกร้องเบื้องต้นที่ทำให้คนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

3) หน่วยครอบครัวมีความเข้าใจในเรื่องการมีส่วนร่วม จะมีผลต่อการมีส่วนร่วม และการควบคุมจากเบื้องล่าง (Control From Below) มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งก็คือ พลังทางสังคม ได้แก่ มาตรการทางสังคม วัฒนธรรม ศาสนา

4) การให้อิสระแก่กลุ่มชาวบ้านที่จะตัดสินใจด้วยกันในกิจกรรมต่าง ๆ จะสร้างความเชื่อมั่นในศักยภาพที่มีอยู่ในตัวเองให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน

5) การตัดสินใจร่วมกลุ่ม ไม่ได้เป็นหลักการตามเหตุผลของการเก็บกำไร ผลประโยชน์สูงสุดทางวัตถุ หากแต่ตัดสินใจเข้าร่วมบนพื้นฐานคุณค่าอย่างอื่น

วันชัย วัฒนศัพท์ (2530: 158 – 161) ได้ทำการศึกษากิจกรรมมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 6 ประการ คือ 1) ความใกล้ชิดปัญหา 2) ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ 3) การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอยหรือบริการ 4) ประเด็นทางสังคมและสิ่งแวดล้อม 5) ค่านิยม และ 6) อำนาจที่ได้รับการมอบหมายตามกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547: 19) ได้สรุปปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนดังนี้

1) โอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วม การได้ข้อมูลที่ชัดเจนถูกต้อง ความไว้วางใจขอประชาชนต่อบุคคลผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนวิธีการชักจูงให้เข้าร่วม

2) ผู้นำชุมชน และบทบาทของผู้นำ

3) การได้รับการสนับสนุนจากภายนอก เช่น การพัฒนาด้านความคิด การให้ความรู้ ฯลฯ

4) สถานการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น การเกิดปัญหาทรัพยากรลดลง การเกิดความขัดแย้งการมีโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน ฯลฯ เป็นต้น

5) การได้รับข้อมูลข่าวสารถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการทำ หรือไม่ทำกิจกรรมที่นำเสนอ

6) ความสนใจและกระตือรือร้นของคนในชุมชน

7) ปัจจัยด้านสังคมเศรษฐกิจ ประโยชน์ที่จะได้รับ

ปัจจัยที่กล่าวมาแล้ว ได้รับการกล่าวถึงหรือเสนอแนะในผลงานวิจัยหลายชิ้นตรงกันว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการทำให้เกิดการมีส่วนร่วมและ/หรือทำให้การมีส่วนร่วมนั้นมีผลที่น่าพึงพอใจทั้งในด้านของจำนวนเป้าหมาย และกระบวนการการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้น

ปาริชาติ วิสัยเสถียร และคณะ (2548: 216 – 217) ได้สรุปปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา แบ่งออกเป็น 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ

1) ปัจจัยด้านกลไกของรัฐ รัฐจะต้องมีการกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงความแตกต่างของวัฒนธรรมในท้องถิ่นและต้องสนับสนุนกิจกรรมที่มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง ตลอดจนการสร้างเส้นทางในการเข้ามีส่วนร่วม มีการติดตามประเมินผลและการให้การสนับสนุน

2) ปัจจัยด้านประชาชน ประชาชนในชุมชนจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และมีประสบการณ์ในการทำงานพัฒนา โดยเป็นฝ่ายตัดสินใจ ริเริ่มกิจกรรม รับผิดชอบ เป็นสมาชิก

กลุ่มทางสังคม หรือเป็นผู้นำท้องถิ่น มีการติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานอื่น จะต้องได้รับการฝึกอบรม การศึกษา ทุน และรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง

3) ปัจจัยด้านนักพัฒนา นักพัฒนาจะต้องศึกษาชุมชน เพื่อนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐาน ต้องเรียนรู้ สภาพแวดล้อมของชุมชน มีความรู้ ความเข้าใจในเนื้อหาของกระบวนการมีส่วนร่วม ส่วนร่วม ค้นหาผู้นำ รวมกลุ่มชาวบ้าน ที่มีศักยภาพ สนับสนุนด้านการศึกษาก่อให้เกิดข้อมูลข่าวสาร และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นการกระตุ้นให้มีการแสดงความคิดเห็น มีความจริงใจ ความผูกพัน ความเชื่อถือให้เกิดความศรัทธา เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาที่มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น

4) ปัจจัยจูงใจ เป็นการที่ได้รับความประโยชน์จากการได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

2.5 ระดับของการมีส่วนร่วม

บัทเซอร์ แก้วส่อง (2531: 26) ได้สรุปการมีส่วนร่วมโดยจำแนกตามระดับขององค์กรไว้ 3 ระดับ ดังต่อไปนี้

ระดับที่ 1 การมีส่วนร่วมในระดับล่างขององค์กรซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในงานที่เกี่ยวข้องหรือตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงานของตนเอง

ระดับที่ 2 การมีส่วนร่วมในระดับกลางขององค์กรซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับสูง การมีส่วนร่วมในระดับนี้ถือว่าการมีส่วนร่วมในลักษณะของการเป็นตัวแทน

ระดับที่ 3 การมีส่วนร่วมในระดับสูงขององค์กรเป็นการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายขององค์กร ซึ่งมักจะดำเนินการโดยคณะกรรมการการบริหารองค์กร

เฉลิม เกิดโมลี (2534: 3) ได้กล่าวถึงระดับการมีส่วนร่วมไว้ด้วยกัน 3 ระดับ

1) ร่วมคิดตัดสินใจ ซึ่งจะต้องมีส่วนร่วมทั้งความคิดและต้องมีอำนาจตัดสินใจในระดับที่แน่นอนระดับหนึ่ง

2) ร่วมทำ จะต้องเป็นการร่วมในขั้นตอนของการดำเนินการทั้งหมด

3) ร่วมสนับสนุน อาจเป็นได้ตั้งแต่การให้ข่าวสารข้อมูลถึงการสนับสนุนทางด้านทรัพยากรการบริการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547: 21) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากต่ำสุดไปหาสูงสุดออกเป็น 6 ระดับและจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละระดับของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำจำนวนประชากรที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมากและยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงเพียงใดจำนวนที่ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมลดลงตามระดับการมีส่วนร่วมเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่

1) ระดับการให้ข้อมูลเป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการแต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น หรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ วิธีการให้ข้อมูลอาจจะกระทำได้หลายวิธี

2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น

3) ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชนเป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชนเพื่อประเมิน ความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่าง ๆ

4) ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ ซึ่งเป็นเรื่องมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ เหมาะสมที่จะใช้สำหรับการที่จะพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก

5) ระดับร่วมปฏิบัติ เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับการวางแผนร่วมกันซึ่งเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการเป็นขั้นตอนการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชนเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด

2.6 ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

การพัฒนาต้องเปิดให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกขั้นตอนของการพัฒนาซึ่งได้มีผู้กล่าวถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

วิรัช วิรัชวรณ (2535: 61 - 63) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมตามกระบวนการในการพัฒนาชนบทมี 6 ขั้นตอนดังนี้

1) การศึกษาชุมชน คือ การค้นหาปัญหาและความต้องการของชุมชน โดยนักพัฒนาศึกษาและเรียนรู้สภาพความเป็นอยู่ชาวบ้าน ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในชุมชนร่วมกับประชาชนโดยใช้วิธีการสังเกตและสัมภาษณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ข้อมูลบางส่วนอาจหาได้จากเอกสารและงานวิจัย

2) การวางแผนเพื่อแก้ปัญหา โดยมีการรวมกลุ่มกันอภิปราย ถกเถียงแสดงความคิดเห็นนักพัฒนาเป็นผู้ประสานงานโดยคอยจัดลำดับผู้อภิปรายให้ข้อเท็จจริง และสรุปประเด็นสำคัญเป็นหลักส่วนชาวบ้านควรได้มีโอกาสเข้าร่วมอภิปรายแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่และนักพัฒนาต้องกระตุ้นเร่งเร้าให้ชาวบ้านแสดงความคิดเห็นให้มากที่สุด

3) การลงมือปฏิบัติตามแผน หรือวิธีการที่ได้ร่วมกันตัดสินใจแล้วจากขั้นตอนที่ 2 โดยชาวบ้านมีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้จะต้องได้ร่วมด้วยความศรัทธาและเชื่อมั่นในตนเองที่จะพัฒนาชุมชน

4) การประเมินผลโดยชาวบ้านและนักพัฒนาจะร่วมกันกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ในการทำงานประเมินผลตลอดจนการดูแลปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการประเมินผล เพื่อที่จะได้แก้ไขได้ทันที

บัญญัติ แก้วส่อง (2531:39) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาไว้ด้วยกัน 5 ขั้นตอน

1) การมีส่วนร่วมในริเริ่มการพัฒนาเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการค้นหาปัญหา หาสาเหตุของปัญหา กำหนดความต้องการ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

2) ขั้นการมีส่วนร่วมในการริเริ่มพัฒนาเป็นขั้นที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้

3) ขั้นการมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนาเป็นขั้นที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์ โดยการสนับสนุนทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน หรือการเข้าร่วมบริหาร ประสานงานและดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

4) ขั้นตอนในการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนา หรือยอมรับผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจที่แสดงออกมากในเชิงรูปธรรมต่อสังคมหรือบุคคลก็ตาม

5) ขั้นการมีส่วนร่วมในการประเมินผล เป็นขั้นที่ประชาชนเข้าร่วมประมวลการพัฒนาที่ได้กระทำสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย (Formative Evaluation) อันเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าที่ทำเป็นระยะ ๆ หรือการประเมินผลรวบยอด (Summative Evaluation) อันเป็นการประเมินผลโดยรวมหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ

2.7 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

นวนน้อย ตรีรัตน์ และคณะ (2545: 380 – 385) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่าโดยทั่วไปแล้วการมีส่วนร่วมเป็นการดำเนินการอย่างมีขั้นตอนต่อเนื่องซึ่งก่อให้เกิดผลผลิตและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยการมีส่วนร่วม โดยการมีส่วนร่วมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือเป็นการช่วยให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการนั้น ๆ ได้อยู่เสมอซึ่งสาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อที่ปิดบังอยู่ อาจจะปิดไม่ให้เห็นถึงทางเลือกที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งบ่อยครั้งที่การมีส่วนร่วมของประชาชนตามกระบวนการก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่ แทนวิธีการที่ได้เคยใช้กันมาในอดีตสาธารณชนมักจะมีข้อมูลที่สำคัญซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างโครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ

2) ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาโดยทั่วไปกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบจะเสียค่าใช้จ่ายสูงและเสียเวลามาก แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนมาตั้งแต่เริ่มแรกจะสามารถที่จะประหยัดเวลาและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะดูว่าสิ้นเปลืองและเสียเวลามากกว่าที่จะตัดสินใจได้ แต่ว่าเมื่อตัดสินใจแล้ว และเมื่อนำมาสู่การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีการที่ประหยัดกว่าการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำได้อย่างรวดเร็วและดูเหมือนจะไม่สิ้นเปลืองอาจจะเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าถ้าการตัดสินใจไม่ได้ทำให้เกิดข้อตกลงระหว่างกลุ่มหรือความเห็นชอบในกลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องได้ แต่นักกลับมาสู่ความขัดแย้งกันอย่างต่อเนื่องมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดผลในการยอมรับอย่างสูงต่อการตัดสินใจโดย กลุ่มซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจนั้น ๆ วิธีการนี้จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติทำให้เกิดการประหยัด

ค่าใช้จ่ายโดยทั่วไปมักจะแพงกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำหรือดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระยะต้น

3) การสร้างฉันทามติการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาว และการยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งก่อนหน้านี้อาจจะมีความเห็นขัดแย้งกันการมีส่วนร่วมนี้ยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณีลดความขัดแย้งทางการเมืองและก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4) ความสำเร็จแล้วผลในการปฏิบัติของโครงการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้ประชาชนมีความรู้สึกมีความรู้สึกรู้สึกความเป็นเจ้าของการตัดสินใจแล้วประชาชนก็ย่อมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นนำไปปฏิบัติไม่ได้เพียงแต่ความสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติได้ไม่เพียงแต่จะมีความสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติได้ไม่เพียงแต่จะมีความสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติแต่กลุ่มและปัจเจกชนอาจจะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5) การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าหรือหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่รุนแรง ความขัดแย้งในการดำเนินงานอาจนำไปสู่การเป็นปฏิปักษ์อันยากที่จะแก้ไข กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มและความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่ปฏิปักษ์การมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่อาจที่จะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุก ๆ กรณีได้

6) ความน่าเชื่อถือแล้วความชอบธรรม โดยทั่วไปแล้วมีการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิธีที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมและดำรงอยู่ของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้งก็คือ จะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใส และและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและซึ่งให้สาธารณะมีส่วนร่วมโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุผลที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้น ๆ

พัชรี สีโรส (2546: 3 – 4) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายประการ ดังนี้

1) เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ทำให้การตัดสินใจรอบครอบมากขึ้น

2) การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ

3) การสร้างฉันทามติลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4) การเพิ่มความงายในการนำไปปฏิบัติสร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5) การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้า และความขัดแย้งรุนแรง

6) ช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนและไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชน และเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความกังวลของประชาชน

7) การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชนถือว่าเป็นการให้การศึกษาชุมชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจ และเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน

8) ช่วยทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น เป็นการเพิ่มทุนทางสังคม และช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น สอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

2.8 สรุปแนวคิดการมีส่วนร่วม

อาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมเป็นการดำเนินการและรับผิดชอบร่วมกันทั้งในระดับปัจเจกบุคคลหรือระดับกลุ่มเพื่อให้เกิดการดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ต้องการเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งในการมีส่วนร่วมนั้นอาจจะเริ่มตั้งแต่ การร่วมตัดสินใจ การร่วมดำเนินกิจกรรม การร่วมรับผลประโยชน์ การร่วมควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจกรรม และการร่วมปรับตัวในการมีส่วนร่วมระดับต่อไป ทั้งนี้การมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยปัจจัยสำคัญประกอบด้วย โอกาสในการเข้าร่วม ผู้นำ การสนับสนุนจากภายนอก สถานการณ์ที่กดดัน การได้รับข้อมูลข่าวสาร ความกระตือรือร้น ประโยชน์ที่จะได้รับในด้านสังคม หรือเศรษฐกิจ

การมีส่วนร่วมกับการจัดการปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ ในที่นี้หมายความถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีกิจกรรมนับตั้งแต่การเริ่มวางแผนไว้ในแผนพัฒนาในแต่ละระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานทั้งที่เป็นหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุนในการจัดการกับปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้หากมีการแก้ไขปัญหานั้นที่เรียบร้อยก็จะนำมาซึ่งความสงบเรียบร้อยภายในชุมชนท้องถิ่น

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับการศึกษาการส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ตามแนวชายแดนภาคตะวันออกไทย – กัมพูชา พบว่า มีเอกสารงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

3.1 มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี (2559) มีข้อสรุปบางประการเกี่ยวกับประเด็นด้านความมั่นคงของรัฐไว้ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ผลงานวิจัยที่เคยมีมาแล้วในอดีต ช่องว่างการวิจัย และประเด็นที่สำคัญของการวิจัยที่เกี่ยวกับงานด้านความมั่นคงที่เป็นต้องการของประเทศ ประกอบด้วย การวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศไทย การปฏิรูปการเมืองทุกระดับความมั่นคงของรัฐ และความมั่นคงของมนุษย์ การปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ การเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล การลดความเหลื่อมล้ำในสังคม รัฐสวัสดิการเพื่อความมั่นคงของชีวิต ความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้าน ปัญหาสถานการณ์ชายแดนและการพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการด้านความมั่นคง รวมทั้งการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่น และกลุ่มประชาสังคม

ประการที่สอง จากการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และจุดแข็งจุดอ่อนในประเด็นการพัฒนาและการวิจัยด้านความมั่นคงของรัฐและการเสริมสร้างธรรมาภิบาลที่เป็นที่ต้องการของประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับผลการศึกษา พบว่า

จุดแข็ง (Strengths)

1) ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันหลักที่ยึดโยงคนในชาติให้เกาะเกี่ยวกันอย่างแน่นแฟ้น เป็นแบบอย่างในการดำเนินชีวิตของคนในสังคม โดยเฉพาะรัชกาลปัจจุบันที่ทรงเป็นแบบอย่างของการดำรงชีวิตบนทางสายกลางและความพอเพียง ทรงยึดมั่นในประโยชน์สุขของพสกนิกรในทุกด้าน

2) สังคมไทยมีค่านิยมและวัฒนธรรมที่ดีงาม ยึดโยงคนไทยให้เป็นปึกแผ่น ลดอิทธิพลของความทันสมัยและความขัดแย้งในสังคมไทย ประชาชนนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้กับชีวิตประจำวัน ครอบครัวทุ่มเทความเป็นไทยที่มีจิตสำนึกและอัตลักษณ์ให้บุตรหลานได้ตระหนักถึงรากเหง้าของตนเอง

3) ชุมชนท้องถิ่นเป็นกลไกที่มีความสามารถในการบริหารจัดการ มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเชื่อมโยงกันเป็นสังคมสวัสดิการ เป็นพลังหลักในการพัฒนาฐานรากของประเทศให้มั่นคง ชุมชนพึ่งตนเองสามารถบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) ภาคการเกษตรเป็นฐานรายได้หลักและความมั่นคงด้านอาหารของประเทศ ก่อให้เกิดประโยชน์หลายด้าน ทั้งแหล่งสร้างงาน แหล่งผลิตอาหาร และเชื่อมโยงวิถีชีวิตของสังคมไทยมีส่วนสำคัญในการลดความยากจน สร้างงาน และลดผลกระทบจากภาวะโลกร้อน

5) หน่วยงานหลักที่มีภารกิจด้านการความมั่นคงครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย มีอุปกรณ์ เทคโนโลยี สนับสนุนต่อการทำงานที่ทันสมัย

จุดอ่อน (Weaknesses)

1) ขาดการบูรณาการกลไกและเครือข่ายในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง

2) มีความซ้ำซ้อนของภารกิจ อำนาจหน้าที่ และบทบาทที่ดำเนินการต่อกลุ่มเป้าหมาย

3) ขาดระบบฐานข้อมูลกลางและการเชื่อมโยงอย่างเป็นเครือข่าย

4) การประชาสัมพันธ์สื่อสารต่อสังคมและคนในองค์กรยังไม่ทั่วถึง

5) ขาดระบบการประเมินผล

โอกาส (Opportunities)

1) มีภาคีเครือข่ายในการทำงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

2) มีการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 รัฐธรรมนูญ นโยบายของรัฐบาล กลยุทธ์ชาติ กฎหมายที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน

อุปสรรค (Threats)

1) กระแสโลกาภิวัตน์ สถานการณ์ทางสังคมทำให้ปัญหาสังคมมีความหลากหลายและซับซ้อนมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพราะการเกิดชุมชนในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกทำให้เกิดการเอาเปรียบทางทรัพยากร

2) ปัญหาการก่อความไม่สงบในประเทศ ปัญหาการก่อการร้าย วิกฤตเศรษฐกิจ และการแข่งขันด้านต่าง ๆ ในเวทีระหว่างประเทศรวมทั้ง ภัยพิบัติที่ เกิดจากมนุษย์และธรรมชาติมีความรุนแรงและผลกระทบสูงในระยะต่อไปเป็นประเด็นท้าทายต่อการบริหารจัดการความเสี่ยงทั้ง การบริหารวิ กฤต การเตรียมความพร้อมเพื่อตอบสนองอย่างฉับไวและการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งการเสริมสร้างศักยภาพของประเทศให้มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกอย่างต่อเนื่อง

3) ความขัดแย้งทางการเมือง และความแตกแยกทางสังคม ทำให้เกิดการขาดความปรองดองสมานฉันท์ และมีผลกระทบต่อการทำงานในทุกระดับโดยเฉพาะในชุมชน

4) การบริหารภาครัฐอ่อนแอ ไม่สามารถขับเคลื่อนการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อำนาจรัฐถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนและระหว่างประชาชนกับประชาชนในบางพื้นที่มีช่องว่างมากขึ้น

5) โครงสร้างทางเศรษฐกิจไม่สามารถรองรับการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน เศรษฐกิจไทยยังคง พึ่งพาเศรษฐกิจภายนอกประเทศ ทั้งการส่งออกสินค้า การลงทุน และการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศอย่างมาก จึงมีความอ่อนไหวต่อความผันผวนของเศรษฐกิจโลกและปัจจัยแวดล้อมโลกที่เปลี่ยนแปลงไป

6) โครงสร้างประชากรที่มีวัยสูงอายุเพิ่มขึ้น ขณะที่ประชากรวัยเด็กและวัยแรงงานลดลงประเทศไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี 2568 ขณะที่สัดส่วนประชากรวัยเด็กและวัยแรงงานลดลงอย่างต่อเนื่อง จะกระทบต่อความต้องการแรงงานในระบบเศรษฐกิจในอนาคต

7) ค่านิยมที่ดั่งามเสื่อมถอยและประเพณีดั้งเดิมถูกบิดเบือน เนื่องด้วยการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้สังคมไทยมีความเป็นวัตถุนิยม ให้ความสำคัญกับศีลธรรมและวัฒนธรรมที่ดั่งามลดลง

8) ฐานทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของประเทศไทยมีแนวโน้มเสื่อมโทรมรุนแรง จากการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านกายภาพ การใช้ประโยชน์ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลให้สถานการณ์ และแนวโน้มความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทวีความรุนแรง โดยเฉพาะน้ำท่วมภัยแล้ง การใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง ไม่คุ้มค่า และปริมาณของเสียที่เพิ่มขึ้น นำไปสู่ความเสี่ยงต่อการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ

3.2 ชวงค์ อุบลี และคณะ (2557) ศึกษาการบริหารจัดการปัญหาความมั่นคงพื้นที่ชายแดนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อรองรับการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชายแดนจังหวัดจันทบุรี พบว่า

3.2.1 สภาพปัญหาความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนจังหวัดจันทบุรีสามารถแบ่งมิติของปัญหาออกเป็น 3 ด้าน โดยในแต่ละด้านมีสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังนี้

1) สภาพปัญหาความมั่นคงด้านการเมืองและการทหาร ประกอบด้วย 2 ประเด็นปัญหา คือ ประเด็นปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาความความขัดแย้งในระดับชาติที่ส่งผลต่อระดับท้องถิ่น เช่น ปัญหาเส้นเขตแดนอันนำมาสู่การปิดด่านชายแดน การควบคุมพื้นที่ชายแดนโดยใช้กองกำลังทหาร เป็นต้น และประเด็นปัญหาการบริหารจัดการสาธารณสุขภัย

ระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาการเกิดขึ้นของภัยพิบัติในพื้นที่ชายแดนที่มีพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องเข้าไปจัดการปัญหาภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จำกัด

2) สภาพปัญหาความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ คือ ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐทำให้รัฐไม่สามารถเก็บภาษีเพื่อมาพัฒนาบ้านเมืองให้เกิดความเจริญ และกระจายความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจได้ และในระยะยาวรัฐอาจจะไม่สามารถรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจโดยรวมได้ หากปัญหาเหล่านี้เกิดการขยายตัวในวงกว้าง ซึ่งปัญหาความมั่นคงด้านเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนจังหวัดจันทบุรีก็คือ ปัญหาการฟอกเงิน ปัญหาลักลอบนำสินค้าผิดกฎหมายเข้าประเทศ หรือสินค้าที่ไม่ผ่านระบบภาษีของประเทศ ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจาก การตั้งบ่อนการพนันในพื้นที่ชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน

3) สภาพปัญหาความมั่นคงด้านสังคม เป็นภัยส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน มีผลกระทบต่อจิตใจ ศีลธรรมอันดีของสังคม ท่ามกลางการอยู่ร่วมกันอย่างสมดุลบนความหลากหลายทางวัฒนธรรม ซึ่งจุดเริ่มต้นของปัญหาความมั่นคงด้านสังคมก็คือ ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย เป็นที่มาของปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาประชากรแฝง ปัญหาอาชญากรรมและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด และปัญหาโรคระบาด

3.2.2 แนวทางการบริหารจัดการปัญหาความมั่นคงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชายแดนจังหวัดจันทบุรี ตามหลักธรรมาภิบาลสามารถแบ่งออกได้ใน 2 ลักษณะด้วยกัน ดังต่อไปนี้

1) แนวทางการบริหารจัดการปัญหาความมั่นคงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชายแดนจังหวัดจันทบุรีตามหลักธรรมาภิบาลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่ในปัจจุบันประกอบด้วย การนำหลักการต่าง ๆ ตามแนวทางของหลักธรรมาภิบาลมาใช้ดังนี้

1.1) หลักคุณธรรม มาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางดำเนินการในกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธการปฏิบัติงานได้ โดยคำนึงถึง ความเหมาะสมอันจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ และประชาชน การนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในครั้งนี้อาจจะขัดกับหลักการของกฎหมายที่มีอยู่บางประการที่ไม่เอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้ แต่เพื่อความถูกต้องและการคำนึงถึงคุณค่าความเป็นมนุษย์ หรือมนุษยธรรมแล้วจำเป็นต้องนำหลักคุณธรรมมาบริหารจัดการมาก่อนการคำนึงถึงหลักกฎหมาย

1.2) หลักการมีส่วนร่วม เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชายแดนจังหวัดจันทบุรีได้นำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา ในฐานะที่เป็นเจ้าภาพที่จะต้องดูแลพื้นที่จึงจำเป็นต้องให้การสนับสนุนภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้ามาดำเนินการในพื้นที่ ซึ่งสุดท้ายทุกฝ่ายก็จะได้ประโยชน์ร่วมกัน ด้วยการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการแก้ไขปัญหาตั้งแต่กระบวนการแรก เช่น การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกภาคส่วน หรือการสร้างความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งช่วยทำให้การทำงานต่าง ๆ สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างสมบูรณ์

2) แนวทางการบริหารจัดการปัญหาความมั่นคงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชายแดนจังหวัดจันทบุรี ตามหลักธรรมาภิบาลที่คาดว่าจะนำไปดำเนินการในอนาคต คือ การนำหลักนิติธรรม มาปรับใช้ ใน 2 มิติหลัก คือ มิติความมั่นคงทางด้านการเมืองและการทหาร และมิติความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.1) มิติความมั่นคงทางด้านการเมืองและการทหาร ควรมีการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดของกฎหมาย จึงจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และปรับปรุงข้อกฎหมายให้มีความทันสมัย ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยจะต้องมีการศึกษาสภาพการปฏิบัติงานจริง รวมทั้งเสนอข้อจำกัดในการปฏิบัติงานที่เป็นอยู่ เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงกติกาในการปฏิบัติงานให้เอื้อต่อเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติต่อไป

2.2) มิติความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ เป็นการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารจัดการปัญหา ด้วยการนำกฎหมายที่มีอยู่มาบังคับใช้อย่างตรงไปตรงมา ไม่เลือกปฏิบัติ เครื่องครัดในการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย ด้วยการติดตามควบคุมเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

3.3 พริดา ไบเกษม (2557: บทคัดย่อ). ได้ศึกษาถึงการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่ชายแดนในรัฐประชาธิปไตย และรัฐสังคมนิยมต่อประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน : กรณีศึกษา อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ประเทศไทย และแขวงบ่อแก้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ผลการศึกษาพบว่า

3.3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่การศึกษาทั้ง 2 ประเทศ มีแนวทางในการปรับตัวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม วัฒนธรรม

ด้านการเมืองนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้มีการจัดทำนโยบายเกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้เจ้าหน้าที่นำไปปฏิบัติ มีการสนับสนุนประชาธิปไตย ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และให้ผู้นำมีการปรับตัว ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลาวให้ความสำคัญกับการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้มีความสงบเรียบร้อย ให้พรรคฯ มีความเข้มแข็งเป็นปึกแผ่น รวมทั้งมีการพัฒนาและยกระดับบุคลากรของรัฐให้มีความรู้ความสามารถ

ด้านเศรษฐกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีการให้ความรู้เกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนแก่ประชาชน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่งเสริมอาชีพ และส่งเสริมการท่องเที่ยว ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลาว เน้นการส่งเสริมการลงทุนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ สร้างศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ และพัฒนาฝีมือแรงงาน

ด้านสังคมวัฒนธรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีการพัฒนาบุคลากรให้เข้ากับแผนพัฒนาประเทศ ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน อนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น และเชื่อมความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลาวมีแนวทางในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทางการศึกษา ส่งเสริมงานอนามัย และฟื้นฟูปกป้องรักษาวัฒนธรรมของชาติ

3.3.2 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการปรับตัวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภายนอก รัฐ นโยบายของรัฐบาล สื่อ ต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างไทย และ สปป.ลาว วิสัยทัศน์ของผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความรู้ความเข้าใจของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้นำชุมชนในท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลาว ได้แก่ สถานการณ์ภายนอกประเทศ พรรคประชาชนปฏิวัติลาว การเมืองการปกครองที่มีเสถียรภาพ ผู้นำชุมชนในท้องถิ่น สื่อต่าง ๆ และลักษณะนิสัยของคนลาว เป็นต้น

3.3.3 ปัญหาในการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจากการให้ข้อมูลเกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่เน้นข้อมูลทั่วไป เน้นให้ข้อมูลแต่ด้านดี และให้การอบรมเฉพาะกลุ่ม รวมถึงการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคจากสภาพสังคมเมืองเชียงใหม่ที่มีลักษณะต่างคนต่างอยู่ ไม่สามัคคีกัน การขาดอำนาจที่เพียงพอ การทำงานตามลำดับชั้นการบริหารราชการแผ่นดิน และความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นที่อีกด้วย ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลาวประสบปัญหาจากการไม่ได้รับข้อมูลที่เพียงพอจากภาครัฐ การให้ข้อมูลไม่ทั่วถึง ผู้นำชุมชนไม่ให้ข้อมูลแก่ประชาชน และความไม่พร้อมทั้งทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา และสาธารณสุข โดยอุปสรรคที่สำคัญคือการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ได้แก่ พรรคประชาชนปฏิวัติลาว

3.3.4 ข้อเสนอแนะของงานวิจัยชิ้นนี้ได้เสนอให้ให้ภาครัฐส่วนกลางมีการพิจารณาเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรมีการให้ข้อมูลที่เป็นแนวทางในการปรับตัว ครอบคลุมทุกมิติ ให้ข้อมูลทั้งเชิงบวกและผลกระทบเชิงลบ ส่วนผู้นำชุมชนควรมีบทบาทในการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน ในขณะเดียวกันประชาชนก็ไม่ควรหวังพึ่งพาแต่ภาครัฐและควรรหาข้อมูลเพื่อสร้างแนวทางในการปรับตัวที่เหมาะสมด้วยตนเองด้วย และสุดท้ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสร้างธรรมาภิบาลที่ดีให้เกิดขึ้นภายในองค์กรของตนเองด้วยเช่นกัน

3.4 ปฐวี โชติอนันต์ (2556: บทคัดย่อ) ได้ศึกษา รัฐบาลกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน กรณีศึกษา อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด พบว่า ประเทศไทยมีโครงสร้างรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วนและกระจายอำนาจล่าช้า มีการส่งหน่วยงานของรัฐลงไปในพื้นที่ในช่วงสงครามเย็นเพื่อดูแลความมั่นคงในพื้นที่นั้นไม่ได้แก้ปัญหาแต่กลับสร้างปัญหาเพิ่มขึ้น เนื่องจากหน่วยงานของรัฐขาดเอกภาพในการทำงาน แต่ละหน่วยงานต่างขึ้นตรงต่อหน่วยงานของตนในส่วนกลาง มีความขัดแย้งกันในเรื่องการทำงาน เช่น ปัญหาการดูแลการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างหน่วยงานทหารที่ดูแลความมั่นคงกับศุลกากรที่ดูแลเรื่องการค้า แต่ในบางกิจกรรมหน่วยงานเหล่านี้มีการประสานงานกัน แต่การประสานที่เกิดขึ้นนี้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของแต่ละหน่วยจะได้รับ โดยเฉพาะการควบคุมแรงงานผิดกฎหมายในพื้นที่ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกัมพูชาและผู้ใช้แรงงาน มีการประสานงานกันของอำเภอกับหน่วยงานต่าง ๆ ตำรวจท้องถิ่น ทหารในพื้นที่ไม่มีการจับกุมแรงงานพวกนี้เพื่อส่งกลับกัมพูชาเพื่อที่จะให้เศรษฐกิจภายในพื้นที่ดำเนินต่อไปได้

มากกว่านั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนควรจะเป็นผู้นำในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ แต่กลับมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ กำลังคน และอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนโดยเฉพาะการจัดการเรื่องแรงงานผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญและกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น ทำให้ปัญหาแรงงานยังคงไม่ได้รับการแก้ไข รวมทั้งท้องถิ่นเองยังคงต้องเผชิญกับปัญหาใหม่ ๆ ที่ตามมาจากการขยายตัวของเมืองชายแดนภายใต้โครงสร้างรัฐที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง

3.5 ถาวร เมืองช้าง (2558) ได้ศึกษาศักยภาพการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาความมั่นคงชายแดนภายใต้ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ระหว่างไทย-กัมพูชา ในกระแสการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาจังหวัดตราด พบว่า ศักยภาพการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับค่อนข้างน้อย และเมื่อพิจารณาผลการศึกษาเป็นรายปัญหาพบว่าด้านที่มีศักยภาพมากที่สุดได้แก่ การจัดการปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รองลงมาคือการจัดการปัญหา ยาเสพติดและน้อยที่สุด ได้แก่ การจัดการปัญหาการค้าสินค้าเถื่อน สินค้าหนีภาษีกับปัญหาการฟอกเงิน ส่วนผลการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการเพิ่มศักยภาพมีแนวทาง ได้แก่ การอบรมให้ความรู้ การจัดตั้งกลุ่ม องค์กรในท้องถิ่นเพื่อเป็นพลังขับเคลื่อน การสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังและสร้างช่องทางสื่อสาร กำหนด อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีหน้าที่สนับสนุนงานด้านความมั่นคง



ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี