บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา เรื่อง ปัญหาและผลกระทบของคนต่างด้าวต่ออำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่
ผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาอธิบายโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่น

ราเวนสไตน์ ได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นในการตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับการอพยพ (Laws of Migration) เพื่ออธิบายมูลเหตุแห่งการเข้ามาหางานทำของผู้ลี้ภัยหนีเข้าเมืองว่าลักษณะการอพยพของประชากรตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้แบ่งลักษณะของการอพยพของประชากรออกเป็น 5 ลักษณะ (ธัญพร พันธุ์อารีย์, 2539: 23-24)

1. การอพยพแบบดั้งเดิม (Primitive Migration) เป็นการอพยพย้ายถิ่นของชน ในอดีตเป็นการย้ายถิ่นที่อยู่เพื่อการดำรงชีวิตรอด ปัจจุบันการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองเพื่อแสวงหาวิถีการดำเนินชีวิตแบบใหม่ก็ถือว่าอยู่ในลักษณะนี้

2. การอพยพย้ายถิ่นโดยถูกบังคับ (Forced Migration) เป็นการย้ายถิ่นโดยถูกบังคับ อาจจะถูกบังคับโดยรัฐบาลหรือผู้มีอิทธิพลบางกลุ่ม ได้แก่ การลี้ภัย

3. การอพยพโดยถูกบีบบังคับ (Impelled Migration) เป็นการบีบบังคับหรือกระตุ้นให้อพยพเช่นกัน แต่ผู้ที่ถูกบีบบังคับยังมีสิทธิในการตัดสินใจว่าจะอยู่หรือจะไป

4. การอพยพโดยเสรี (Free Migration) เป็นการอพยพจากปัจเจกชนโดยเสรี อาจจะเกิดจากแรงจูงใจจากภายนอก เช่น โดยตำแหน่งการงาน รายได้ หรือเพื่อผจญภัย การอพยพโดยเสรีนำไปสู่การอพยพแบบชนจำนวนมาก (Mass Migration)

5. การอพยพแบบชนจำนวนมาก (Mass Migration) สืบเนื่องมาจากการอพยพโดยเสรี ซึ่งย้ายถิ่นเข้าไปบุกเบิกหรือผจญภัยในถิ่นที่อยู่ใหม่ จูงใจให้ชนจำนวนมากย้ายถิ่นตาม

การอพยพย้ายถิ่นเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกประเทศ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในสังคม การอพยพก็มีสาเหตุแตกต่างกัน ลักษณะการอพยพก็ต่างกัน เช่น อพยพหนีความแห้งแล้ง อพยพหนีภัยธรรมชาติ อพยพเพื่อการศึกษา เป็นต้น การอพยพมีทั้งอพยพแบบถาวรและอพยพแบบชั่วคราว หรืออพยพข้ามประเทศ และอพยพภายในประเทศ หรืออพยพโดยความสมัครใจหรือไม่สมัครใจ

นอกจากนี้ กฎแห่งการอพยพ (Law of migration) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับการอพยพของราเวนสไตน์ ได้อธิบายการอพยพไว้ดังนี้

1. การย้ายถิ่นและระยะทาง ประชากรส่วนใหญ่จะอพยพในระยะทางใกล้ ๆ
2. ขั้นตอนของการอพยพหรือการย้ายถิ่น การย้ายถิ่นที่อยู่ของประชากรทำให้เกิด “คลื่นการอพยพ” (Current of Migration) ไปสู่ศูนย์กลางด้านการค้าและอุตสาหกรรมมีประชากรหนาแน่นขึ้นอย่างรวดเร็ว
3. แรงจูงใจด้านเศรษฐกิจที่มีกฎหมายกีดกัน เสียดายสูง อากาศเลว สิ่งแวดล้อมทางสังคมไม่ดี สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะผลักดันให้คนอพยพไปสู่พื้นที่ที่ดีกว่า

สรุป การอพยพย้ายถิ่นมี 5 ลักษณะที่มาจากความแตกต่างด้านแรงกดดันที่ผลักดันให้เกิดการอพยพ โดยเฉพาะความเป็นเมืองนำมาซึ่งการอพยพคนนอกเมืองไปสู่เมือง และการมีแรงจูงใจอื่น ๆ ที่ผู้อพยพเห็นว่าดีกว่าการอยู่ในสถานที่เดิม ซึ่งการศึกษาครั้งนี้แนวคิดเกี่ยวกับอพยพย้ายถิ่นจะช่วยบอกถึงเหตุผลของการเข้ามาอยู่ในพื้นที่ศึกษาของคนต่างด้าวที่สามารถนำไปใช้อธิบายผลกระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคนต่างด้าว

2. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

2.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) ในหลายมิติ ตามวัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษาของแต่ละคน ซึ่ง กุลชน ธนาพงศธร (อ้างในมยุรี อนุমানราชชน, 2547: 4-6) ได้จำแนกความหมายต่าง ๆ ออกเป็น 3 กลุ่ม มีดังนี้

1. ในมิติที่เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล

1.1 นโยบายสาธารณะ หมายถึง การแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายให้แก่สังคมโดยส่วนรวม บุคคลและองค์กรที่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายได้แก่ รัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล ดังนั้นการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่ว่าด้านใด ย่อมก่อให้เกิดผลในการแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมนั้น ๆ

1.2 นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการกระทำของรัฐที่มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นโยบายอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกกฎหมาย การนำกฎหมายไปปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ นโยบายต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริง ไม่ใช่สิ่งที่ตั้งใจกระทำหรือกำลังจะกระทำ การกระทำจะก่อให้เกิดผลของนโยบาย แนวความคิดเกี่ยวกับผลของนโยบายนี้ทำให้นโยบายแตกต่างจากการตัดสินใจในทางเลือกต่าง ๆ

นโยบายของรัฐอาจเป็นเรื่องที่ได้กระทำการหรือควั่นกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีกฎหมายรองรับและมีอำนาจในการบังคับการกระทำนั้น

1.3 นโยบายสาธารณะ หมายถึง นโยบายของรัฐ คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลกระทำ กิจกรรมดังกล่าวครอบคลุม 3 ประเด็นที่สำคัญ คือ 1) กิจกรรมเกี่ยวกับบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษาสวัสดิการ การคมนาคมและขนส่ง เป็นต้น 2) กิจกรรมนั้นต้องมีกฎข้อบังคับสำหรับบุคคล และหน่วยงานในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ เช่น วินัยของทหารและตำรวจ ข้อบังคับของพนักงานควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น และ 3) กิจกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองอื่น ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐ สภาพการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ การสถาปนาหรือตัดสัมพันธ์ภาพทางการทูตกับประเทศหนึ่ง ๆ

สรุป นโยบายสาธารณะในมิติที่เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล หมายถึง การกระทำหรือกิจกรรมตามนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับบริการสาธารณะตามกระทำหรือดำเนินกิจกรรมภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

2. ในมิติที่เป็นแนวทางเลือกสำหรับตัดสินใจของรัฐบาล

2.1 นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เพื่อนำไปเป็นแนวทางของการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.2 นโยบายสาธารณะ หมายถึง นโยบายของรัฐว่า บรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สังคมอนุญาตหรือห้ามมิให้กระทำการตัดสินใจดังกล่าวอาจออกมาในรูปคำแถลงการณ์ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำพิพากษา เป็นต้น

2.3 นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจที่ไม่ใช่การตัดสินใจชั่วขณะ แต่เป็นการตัดสินใจที่แน่นอน การตัดสินใจนี้มีลักษณะของการกระทำที่ไม่เปลี่ยนแปลงและกระทำซ้ำ ๆ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการในระยะยาวมากกว่าระยะสั้น ในระบอบประชาธิปไตย การตัดสินใจกระทำโดยผู้ซึ่งกำหนดนโยบายและผู้ซึ่งปฏิบัติตามนโยบาย แม้ว่าผู้ซึ่งกำหนดนโยบายจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การตัดสินใจของบุคคลดังกล่าวมักเป็นผลมาจากปฏิกิริยาของบุคคลและกลุ่มบุคคลการตัดสินใจเป็นผลผลิตของความเข้าใจและความคิด การปฏิสัมพันธ์และการผลักดัน ด้วยเหตุนี้ นโยบายสาธารณะที่สำคัญ จึงประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก

สรุป นโยบายสาธารณะในมิติที่เป็นแนวทางเลือกสำหรับตัดสินใจของรัฐบาล หมายถึง การตัดสินใจการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการตามนโยบายของรัฐที่เสนอแก่สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นประโยชน์แก่สังคม

3. ในมิติที่เป็นแนวทางในการกระทำของรัฐบาล

3.1 นโยบายสาธารณะ หมายถึง หลักการ แผนงาน หรือแนวทางการกระทำต่าง ๆ

3.2 นโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้นอันประกอบด้วย เป้าหมายปลายทางคุณค่าและการปฏิบัติต่าง ๆ

3.3 นโยบายสาธารณะ หมายถึง โครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคมกล่าวโดยสรุปความหมายของนโยบายสาธารณะที่กล่าวไว้ข้างต้น สรุปได้เป็น 2 แนวทางดังนี้ ในความหมายที่แคบนโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาลและมติการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล ส่วนในความหมายที่กว้าง ๆ หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้้นำให้มีกิจกรรม /การกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงานหรือกระบวนการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน/ผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

สรุป นโยบายสาธารณะในมิติที่เป็นแนวทางในการกระทำของรัฐบาล หมายถึง หลักการ แผนงาน แนวทางหรือกระบวนการดำเนินงานตามโครงการที่มาจากนโยบายของรัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์

2.2 ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

เนื่องจากนโยบายสาธารณะ หมายถึง สิ่งที่เป็นกิจกรรม /การกระทำของรัฐบาลหรือแนวทางการเลือกตัดสินใจ /แนวทางการกระทำของรัฐบาล เพื่อบรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่กำหนด กล่าวอีกนัยหนึ่งนโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการบริหารหรือแนวทางการวางแผน และกำหนดโครงการเพื่อผลลัพธ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น นโยบายป่าไม้ของไทย หมายถึง พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ ส่วนนโยบายพลังงานแห่งชาติเป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ขณะเดียวกันอาจมองว่าเป็นแนวทางการพิจารณาเลือกตัดสินใจทางเลือกต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นพลังงานทดแทนปิโตรเลียม ทางเลือกในการนำพลังงานมาจากแหล่งต่าง ๆ เช่น เซลล์แสงอาทิตย์

ความร้อนจากแสงอาทิตย์ ความร้อนใต้พิภพ กังหันลม กากอ้อยและแกลบ เป็นต้น ทางเลือกเหล่านี้เป็นแนวทางในการกำหนดโครงการเพื่อนำไปสู่การกระทำของรัฐบาลในเรื่องป่าไม้ และพลังงานต่าง ๆ ดังนั้นก่อนที่จะกำหนดนโยบาย กำหนดทางเลือกตัดสินใจ กำหนดแผนงาน /โครงการ จำเป็นต้องทราบเป้าหมาย /วัตถุประสงค์ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของกิจกรรม /ทางเลือกตัดสินใจ /แผนงานนั้น ๆ เมื่อมีการกำหนดนโยบายหนึ่ง ๆ ขึ้นมานโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและประโยชน์ต่อฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ฝ่ายรัฐบาล ด้านนโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นสอดคล้องตามความต้องการของประชาชน จะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือ
2. ฝ่ายข้าราชการ นโยบายสาธารณะเป็นกลไก /เครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐ เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว ข้าราชการ/ผู้ปฏิบัติงานจะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ โดยกำหนดแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐกำหนดนโยบายของรัฐบาลอาจจะกำหนดไว้ในลักษณะต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎระเบียบกฎกระทรวง และมติของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ถ้า นโยบายหนึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรม /เฉพาะเจาะจงปฏิบัติได้ และวัดได้ก็จะช่วยให้ข้าราชการ /ผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจในแนวทางการดำเนินงานและเป้าหมาย /วัตถุประสงค์ได้ง่ายและสอดคล้องตรงกันอันจะส่งผลให้ นโยบายนั้นบรรลุสัมฤทธิ์ผลที่ต้องการได้
3. ฝ่ายประชาชน นโยบายของพรรคการเมืองซึ่งในเวลาต่อมาอาจกลายเป็นนโยบายของพรรครัฐบาลเมื่อพรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกให้จัดตั้งรัฐบาล ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถตัดสินใจเลือกผู้สมัคร/พรรคการเมือง ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดได้ง่ายและสะดวกมากขึ้น ถ้าเปรียบเทียบกับพิจารณาเฉพาะคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะในปัจจุบันประเทศที่นิยมให้ประชาชนรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองต่างให้ความสำคัญกับการหาเสียงเลือกตั้งโดยเน้นนโยบายของพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัด แทนที่จะใช้ประโยชน์จากคำมั่นสัญญาซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ไว้กับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเช่นในอดีต
4. สำหรับผู้ที่ศึกษานโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนใด ๆ ก็ตามของกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบายหรือการสืบต่อ และ ยุตินโยบายจะได้รับความรู้เกี่ยวกับวิธีการพัฒนานโยบาย วิธีการวิเคราะห์นโยบาย สาเหตุและผลลัพธ์/ผลกระทบของนโยบายความเข้าใจเหล่านี้มีประโยชน์ต่อ การวิเคราะห์ประเด็นปัญหา สาธารณะ การเสนอแนะทางเลือกในการตัดสินใจให้แก่ผู้กำหนดนโยบายผู้ปฏิบัติก็สามารถนำไปปฏิบัติได้จนสัมฤทธิ์ผล และเป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน /องค์กร/สังคม กล่าว

สรุปนโยบายสาธารณะ มีความสำคัญต่อผู้เกี่ยวข้องหลาย ๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายข้าราชการ ฝ่ายประชาชน รวมทั้งผู้ศึกษานโยบายสาธารณะ

2.3 แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นสาขาวิชาที่ศึกษาว่ารัฐบาลกระทำอะไร และไม่กระทำอะไร เพราะเหตุใด มีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติอย่างไร ก่อให้เกิดผลอะไร ผลการดำเนินงานช่วยบรรเทาและแก้ไขปัญหาในองค์กร /สังคม/ชุมชน/ประเทศได้มากน้อยเพียงใดจากพัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะที่ได้กล่าวมาแล้ว เราสามารถจำแนกแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ ได้เป็น 2 แนวทาง คือ

1. การศึกษานโยบายสาธารณะเชิงพรรณนา (Descriptive Approach) เป็นการศึกษาเกี่ยวกับตัวนโยบายและกระบวนการ

1.1 การศึกษาเนื้อหาสาระนโยบาย (Policy Content) ศึกษาความเป็นมา สาเหตุ รวมทั้งวิธีดำเนินการนโยบาย

1.2 การศึกษากระบวนการนโยบาย (Policy Process) อธิบายว่านโยบายนั้นกำหนดขึ้นมาอย่างไร มีขั้นตอนอะไร และในแต่ละขั้นตอนมีใครเข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง

1.3 ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย (Policy Determinants) และผลผลิตนโยบาย (Policy Outputs) เป็นการทำความเข้าใจว่าปัจจัยอะไรบ้างเป็นตัวกำหนดนโยบายและผลผลิตของนโยบายเป็นอย่างไร

1.4 ศึกษาเกี่ยวกับผลลัพธ์ (Policy Outcome) และผลกระทบของนโยบาย (Policy Impact) เช่นนโยบายการศึกษา Input คือนักศึกษาที่เข้าเรียน Policy Output คือนักศึกษาที่เรียนจบ Policy Outcome คือนักศึกษาที่จบแล้วมีงานทำ การศึกษา Outcome และ Impact เป็นการศึกษาที่ตั้งใจและผลที่ไม่ตั้งใจ

2. การศึกษานโยบายเชิงเสนอแนะ (Prescriptive Approach) จะได้รับอิทธิพลจากวิทยาการจัดการในการแบบสมัยใหม่ มีเทคนิควิธีและเครื่องมือต่าง ๆ มากมายเน้นแสวงหาความรู้เกี่ยวกับกระบวนการนโยบาย

2.1 การศึกษาข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบาย (Information for Policy Making) มีการจัดเก็บข้อมูลที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

2.2 การให้การสนับสนุนนโยบาย (Policy Advocacy) มีการจัดวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ ผลการวิเคราะห์จะนำมาเป็นแนวทางในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ดังนั้นแนวทางที่ตัดสินใจจึงมีเหตุผลรองรับว่าทำไมจึงตัดสินใจเลือกและสนับสนุนแนวทางนี้

สรุป แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง แนวทางแรก ได้แก่ การศึกษาเชิงพรรณนา เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมา สาเหตุ การดำเนินนโยบายตามขั้นตอน ผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอน และปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบายและผลผลิตของนโยบาย และแนวทางที่สอง คือ การศึกษาเชิงเสนอแนะ เป็นการศึกษาข้อมูลข่าวสารในการกำหนดนโยบาย แล้วนำมาวิเคราะห์ที่ผลลัพธ์มีประโยชน์ต่อการนำไปใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ซึ่งการศึกษาค้นคว้านี้มีแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะช่วยอธิบายเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคนต่างด้าวกับประชาชนไทยในพื้นที่อำเภอเวียงแหง การดำเนินนโยบายของสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนคนไทยหรือคนต่างด้าวนั้นเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนโยบายของรัฐบาลที่ช่วยอธิบายถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชาชนคนไทยและคนต่างด้าว

3. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ทินพันธ์ นาคะตะ (ทินพันธ์ นาคะตะ 2543: 185-186) กล่าวว่า ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบของการปกครองอย่างหนึ่งที่ยึดหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เป็นการปกครองโดยประชาชนและเพื่อประชาชน โดยถือว่าอำนาจหน้าที่อันชอบธรรมในการปกครองประเทศ จะต้องมาจากประชาชน หรือได้รับความยินยอมจากประชาชน เพื่อให้บรรลุหลักการดังกล่าว จึงกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรงหรือโดยวิธีอ้อม ยิ่งกว่านั้นประชาธิปไตย ยังมี ความมุ่งหมายในการปกครอง เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมมิใช่ เพื่อผู้มีอำนาจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ กล่าวโดยย่อการปกครองแบบประชาธิปไตย มีหลักการ วิธีการ และความมุ่งหมาย ที่ผูกพันอยู่กับประชาชนเสมอการปกครองแบบประชาธิปไตย ถือหลักว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการออกกฎหมายโดยผ่านสภานิติบัญญัติ ใช้ อำนาจบริหารโดยผ่านทางฝ่ายบริหาร และใช้อำนาจตุลาการโดยผ่านทางศาล อาจกล่าวได้ว่า การปกครองแบบประชาธิปไตย อำนาจในการออกกฎหมาย อำนาจในการปฏิบัติตามกฎหมาย และ อำนาจในการตีความหมายจะต้องได้มาจากความยินยอมของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจเหล่านี้จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน และเป็นผู้ให้บริการประชาชน

3.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539: 12) ให้คำนิยามความหมายของ “การปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยอาศัยคำนิยามจากนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านี้อาจมีความแตกต่าง ในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยจัดเป็น

กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา เป็นต้น

2. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระและมีขอบเขตพอสมควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ ต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง โดยในแต่ละท้องถิ่นจะมีขอบเขตแตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีสถิตตามกฎหมาย ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สถิตตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 มีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานตามหน้าที่หรือข้อบังคับให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ

3.2 สิทธิที่จะกำหนดหลัก ในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหาร และการปกครองตนเองโดยจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรฝ่ายบริหาร เช่น องค์กรแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหา และวิธีการแก้ปัญหาของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหาร เพื่อให้สมเจตนารมณ์ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นการฝึกประชาชนให้เข้าใจในระบบ และกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

สรุป การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรตามกฎหมายที่เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลตนเองตามความสามารถของประชาชน ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ และบทบัญญัติที่ท้องถิ่นที่องค์กรกำหนดขึ้นอย่างอิสระ อย่างไรก็ตาม ทำหน้าที่ดูแลตนเองตามความสามารถของประชาชน นั้นต้องกระทำภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางการศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อคนต่างด้าวซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่ใช่มีสัญชาติไทย

3.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ (2543 อ้างใน พจนานัตต์ วิชัยยา, 2545: 10) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การปกครองท้องถิ่นนับว่าเป็นระบบการเมืองในตัวของมันเองกล่าวคือ กลุ่มการเมืองพยายามหาโอกาสในการที่จะต่อสู้แข่งขันช่วงชิงอำนาจในการปกครองบริหารแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าในท้องถิ่น ไม่ว่าจะในด้านผลประโยชน์ การบริหารหรือตำแหน่งก็ตาม

การช่วงชิงอำนาจดังกล่าวย่อมจะต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง มีการกำหนดนโยบาย มีการหาเสียง และเข้าไปเป็นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ดี จะต้องมีความผูกพันกับการเมืองตลอดเวลา มีความขัดแย้ง มีการแสดงความคิดเห็น มีการแสดงออกซึ่งความต้องการหรือการเรียกร้องอยู่ตลอดเวลา เช่น การอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์การกระทำ การเดินขบวนประท้วงคัดค้าน และอยู่ในสิ่งแวดล้อมทางการเมืองอันได้แก่ ระบบการปกครองท้องถิ่นข้างเคียง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคม หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค เป็นต้น

เมื่อการปกครองท้องถิ่นนับเป็นระบบการเมือง จึงจำเป็นที่ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วม การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญสำหรับการปกครองท้องถิ่นซึ่งจะไปตามหลักการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองซึ่งหากประชาชนไม่ให้ความสนใจไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้วระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็หาได้มีประโยชน์ในทางสิทธิการเมืองไม่ รัฐบาลทำเองจะดีกว่า

การพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่น จำเป็นต้องอาศัยการพัฒนาการเมือง ที่มีความหมายถึงการสร้างระบอบประชาธิปไตย และการพัฒนาการเมือง คือการระดมสรรพกำลังให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของชาติ ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นสิ่งสำคัญซึ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นสามารถแยกได้ดังนี้

1.1 การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง นับเป็นสิ่งสำคัญและเห็นได้ชัดที่สุดในการมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งครอบคลุมตลอดกระบวนการเลือกตั้ง ได้แก่ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การเสนอตัวเข้ารับสมัครเลือกตั้ง การไปฟังการหาเสียง การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับผู้สมัครนโยบายพรรค การชักชวนผู้อื่น ไปลงคะแนนเสียง การดูแลไม่ให้เกิดการทุจริตในการลงคะแนนเสียง การมีส่วนร่วม มีได้หลายรูปแบบ แต่การศึกษาเรื่องนี้ มักจะให้ความสำคัญกับการออกเสียงเลือกตั้ง เพราะสามารถวัดค่าออกมาได้อย่างเป็นรูปธรรมนั่นเอง

1.2 การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมือง แม้ว่าในท้องถิ่นไทยจะมีไม่มากและเห็นได้ชัดเหมือนของประเทศอื่น แต่หากการเมืองพัฒนาไปมากก็จะต้องมีรูปแบบดังกล่าว พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาสถาบันหลักในทางการเมือง การร่วมกิจกรรมพรรคการเมืองโดยตรงก็คือการเป็นสมาชิกพรรค สนับสนุนพรรคในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ยึดมั่นใน

นโยบายของพรรคนี้ร่วมทำงานให้กับพรรค เช่น ร่วมรณรงค์หาเสียง ร่วมดูแลการป้องกันการทุจริตเป็นหัวคะแนนให้พรรคการเมือง เป็นต้น

1.3 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ได้แก่ การวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของฝ่ายบริหารท้องถิ่นตามความเหมาะสม การอภิปราย การเขียนบทความผ่านสื่อมวลชน การปกครองท้องถิ่นอาจดำเนินการขอความเห็นจากประชาชนได้ ซึ่งเรียกว่า “การฟังเสียงประชาชน” (Public Hearing) โดยการขอประชมติซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงตามควรแก่โอกาส

1.4 การมีส่วนร่วมโดยการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งเป็นการจำลองการเมืองในระดับชาติ แม้ว่าในระดับท้องถิ่นจะเกิดได้ยากก็ตาม แต่ก็นับว่าเป็นการมีส่วนร่วมอีกรูปแบบหนึ่งคือการที่กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มที่มีความเห็นคล้ายกันรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่อรองทางการเมืองเกิดการถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น

1.5 การมีส่วนร่วมโดยการแสดงออกของประชาชน การแสดงออกของประชาชนนั้นมีวิธีการต่าง ๆ ซึ่งเป็นการแสดงถึงปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่น เช่น การเดินขบวนประท้วง การนั่งประท้วง การอดอาหาร เป็นต้น การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น ๆ ก็อาจได้แก่การรวมเป็นพลังมวลชน การติดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ การยื่นหนังสือร้องทุกข์ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมอย่างไม่เป็นทางการ การให้ความรู้ข่าวสารทางการเมืองการปกป้องสิทธิทางการเมือง เช่น เตือนให้ไปเพิ่มชื่อกรณีชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตกหล่น

การมีส่วนร่วมยังมีความหมายไปถึงการให้ความร่วมมือซึ่งถือเป็นการสนับสนุนต่อระบบการเมืองนั้นคือการมีระเบียบวินัยเคารพกฎหมาย ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐบาล การให้ความสนับสนุนเป็นทางหนึ่งที่จะลดปัญหาในการปกครองและการบริหาร การให้ความร่วมมือในการเสียดายก็เป็นอีกทางหนึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นการมีส่วนร่วมโดยอ้อมซึ่งจะทำให้ไม่เกิดปัญหาจนกลายเป็นประเด็นทางการเมืองต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย เมื่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีบทบาทในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นหมายความว่าปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยปัจจัยที่ว่า การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นตัวชี้วัดถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งในเรื่องของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั้นอาจถูกกำหนดโดยตัวแปรอื่น ๆ เช่น ในด้านของวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความนิยมทางการเมือง การไปออกเสียง

เลือกตั้งอาจเป็นเพียงสัญลักษณ์ของการปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาหรือเป็นคำสั่งก็ได้ ตัวแปรอื่นก็ได้แก่ นโยบายของรัฐในการกระจายอำนาจ โครงสร้างรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นว่าจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมมากน้อยแค่ไหน

การที่จะเปลี่ยนแปลงความรู้สึกนึกคิดของการนิ่งเฉยทางการเมือง (Political Apathy) หรือการที่ขาดความสนใจทางการเมืองของประชาชนในประเทศที่กำลังพัฒนานั้น การปกครองท้องถิ่นตามทฤษฎีและแนวความคิดในการกระจายอำนาจทางการเมืองจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะพัฒนาทางการเมืองในประเทศนั้น ๆ ได้

กล่าวได้ว่า ความสำคัญของการปกครองในอำเภอนั้น คือ การปกครองที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามหลักของการกระจายอำนาจ เป็นเครื่องมือสำคัญของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยที่มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมืองระดับประเทศ ซึ่งการศึกษาครั้งนี้สามารถนำไปใช้สำหรับเป็นแนวทางศึกษากับคนต่างด้าวที่อยู่ภายใต้การดูแลของอำเภอเวียงแหงว่า คนต่างด้าวในพื้นที่อำเภอเวียงแหง สร้างผลกระทบให้แก่อำเภอเวียงแหงในด้านการมีส่วนร่วมและด้านการพัฒนาทางการเมืองภาพรวมอย่างไร

4. แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ

กรณีการ์ ธรรมรัตน์ (2542: 25) ได้สรุปแนวคิดความมั่นคงของชาติ ตามความหมายของนักวิชาการหลายท่านไว้ดังนี้

พลตรี หลวงวิจิตรวาทการ ให้ความหมายว่า การทรงตัวอยู่อย่างแน่นหนาถาวร ดำรงเอกราช มีเสรีภาพแห่งชาติ มีความสงบสุขภายในประเทศ มีความแน่นอนในชีวิตเศรษฐกิจของพลเมือง คาดหมายรายได้ของรัฐได้ถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริง ค่าของเงินตรามีเสถียรภาพ รัฐไม่ต้องประสบความยุ่งยากกระส่ำระสาย ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ง่าย ผู้คนพลเมือง รู้สึกมีความปลอดภัยมีความหวังและความไว้วางใจในอนาคตและยังไว้วางใจต่อไปอีกว่า ถึงแม้ผันผวนหรือเหตุร้ายอันใดจะเกิดขึ้นมา รัฐสามารถจะต่อสู้หรือป้องกันได้

สมชาย รักวิจิตร ให้ความหมายว่า สภาวะที่ทำให้ประชาชนในชาติสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยความมั่นใจ ปลอดภัยจากอันตราย ปราศจากการตื่นกลัว และความวิตกกังวล ๆ พล .อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา ให้ความหมายว่า การให้อิทธิพลของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน และสวัสดิภาพของประชาชน อยู่ในความมั่นคงและปลอดภัย รวมตลอดถึงการให้ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย

พล .อ. สายหยุด เกิดผล ให้ความหมายไว้ว่า ความรู้สึกของคนในชาติส่วนใหญ่ที่มีความรู้สึกต่อชาติของตนอยู่ในภาวะมั่นคง ทั้งนี้ด้วยความเชื่อมั่นและเข้าใจอย่างถูกต้องว่า

กิจกรรมทั้งสี่ด้านของชาติ คือกิจกรรมทางการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ และสังคมจิตวิทยา มีประสิทธิภาพในตนเองสนับสนุนซึ่งกันและกัน ความขัดแย้งต่าง ๆ หากมีขึ้น ก็จะสามารถประสานความเข้าใจ และประสานการปฏิบัติได้ในระดับชาติ

อรุณ ภาณุพงศ์ ให้ความหมายไว้ว่า เป็นความมั่นคงของ ดินแดน คือ บุรณภาพทางอาณาเขต ความมั่นคงของประชาชนก็คือ ความปลอดภัยและการกินดีอยู่ดีของประชาชน ความมั่นคงของรัฐบาล ก็คือการดำรงอยู่ของระบอบการปกครองที่เราเลือก

บุญชู โรจนเสถียร ให้ความหมายว่า ความสามารถของประชาชนในแต่ละสังคมในอันที่จะตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทางภาวะแวดล้อมเพื่อนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างเป็นปึกแผ่นภายใต้การปกครองเดียวกัน พล.อ.ปัญญา สิงห์ศักดา ให้ความหมายไว้ว่าการให้ เอกราชของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดน และสวัสดิภาพของประชาชนอยู่ในความปลอดภัย รวมถึงการให้ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

ความมั่นคงของชาติ ประกอบด้วย

1. ความมั่นคงด้านการเมืองในประเทศ ความศรัทธาของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ พร้อมทั้งจะให้การสนับสนุนต่อระบอบการปกครอง หากประเทศใดที่ประชาชนมีความเชื่อถือ มีศรัทธา มีความจงรักภักดี และพร้อมที่จะให้การสนับสนุนระบอบการปกครองและรัฐบาลอย่างจริงจังแล้ว ความมั่นคงทางการเมืองก็จะมีมากยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้ามหากประชาชนมีความพร้อมที่จะให้การสนับสนุนรัฐบาลน้อยก็จะถือว่าประเทศยังไม่มี ความมั่นคงทางการเมืองภายในประเทศเท่าที่ควร

2. ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ความเป็นปึกแผ่นทางการค้า การอุตสาหกรรม การเงิน ตลอดจนการกินดีอยู่ดีของประชาชนในชาตินั้น เป็นต้น และการที่จะดูว่าสังคมมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพียงใด หรือประชาชนมีส่วนร่วมของชาตินั้นสามารถที่จะดูว่าสังคมมีความมั่นคงและครอบครัวอย่างกว้างขวางทั่วถึงหรือไม่ นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายรายได้ เป็นไปในลักษณะที่เป็นธรรมหรือไม่ กล่าวคือถ้าเป็นไปในลักษณะที่เป็นธรรมนั้น ความแตกต่างในเรื่องรายได้ของแต่ละบุคคลจะต้องไม่แตกต่างกันมาก

3. ความมั่นคงทางสังคมวิทยา มุ่งเน้นไปที่ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยทั่วไปได้รับการคุ้มครองจากรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงพอ หากประชาชนโดยทั่วไปได้รับความคุ้มครองเพียงพอ ประชาชนก็จะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยความมั่นใจในความปลอดภัยจากอันตรายและปราศจากความตื่นกลัวและวิตกกังวล

4. ความมั่นคงทางด้านการทหาร ได้แก่ ความมั่นคงทางด้านกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ การรักษาความสงบสุขภายในประเทศ คุณภาพ อุดมการณ์ วินัย รวมถึงขวัญและกำลังใจสูงพอ

5. ความมั่นคงทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงาน และสิ่งแวดล้อมเน้นไปที่การพัฒนากำลังคนทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี รวมทั้งมีการส่งเสริมการวิจัยและการพัฒนาการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสม

6. ความมั่นคงด้านการต่างประเทศ มุ่งเน้นที่การดำเนินความสัมพันธ์กับนานาประเทศอย่างมีเอกภาพ เสริมสร้างความเข้าใจระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน การมีความสัมพันธ์อันดีและมีความร่วมมือกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านให้มีเอกภาพบนพื้นฐานความเท่าเทียมกัน

สรุป ความมั่นคงของชาติ มีความหมายครอบคลุมความมั่นคงด้านการเมืองในประเทศ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมวิทยา ด้านการทหาร ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม ด้านการต่างประเทศ สำหรับคนต่างด้าวส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในหลายด้าน ได้แก่ กระทบเกี่ยวกับความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ การอาชิว การสาธารณสุข ความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน และปัญหาการกีดกันทางการค้าจากต่างประเทศ ซึ่งการศึกษาครั้งสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของคนต่างด้าวที่มีต่อการปกครองในท้องที่อำเภอเวียงแหง ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เศรษฐกิจ การอาชิว การสาธารณสุข และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วีระวุฒิ เนียมน้อย (2537) ทำการศึกษา สิทธิมนุษยชนกับการจับกุมคนต่างด้าวผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย: กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า กลุ่มผู้ลักลอบเข้าเมืองเชียงใหม่โดยผิดกฎหมายในจังหวัดเชียงใหม่ในระยะปี 2536 ที่ผ่านมากกว่าร้อยละ 98.0 มีสัญชาติพม่าทั้งสิ้นและนับวันจะยิ่งทวีขึ้นเรื่อย ๆ สาเหตุของการลักลอบเข้าเมืองเพราะสาเหตุเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลักและสาเหตุภาวะการเมืองภายในบีบคั้นเป็นสิ่งรองลงมา ด้วยหวังว่าการเข้ามาประเทศไทยจะสามารถช่วยบรรเทาภาวะของสาเหตุการหลบหนีได้

วิทยา วัชรเกียรติศักดิ์ (2539) ทำการศึกษา ปัญหาเงินฮ่ออพยพภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย พบว่า เงินฮ่ออพยพต้องการความเป็นอิสระไม่ต้องถูกควบคุมหรือขออนุญาตออกนอกเขตเพราะเห็นว่าอยู่เมืองไทยไม่ต่ำกว่า 40 ปีแล้ว ต้องการมีสัญชาติไทยโดยเร็วและต้องการขอมีสัญชาติไทยแบบการขอของชาวเขา และ

จีนฮ่ออพยพต้องการที่จะให้ทางราชการมาดูแลตน โดยส่งเสริมอาชีพหรือพัฒนาหมู่บ้านให้เหมือนกับคนไทย

สุพจน์ แสงเพชร (2539) ทำการศึกษา ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการลักลอบเข้าเมืองของคนสัญชาติพม่า : กรณีศึกษาอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย พบว่า การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมีแนวโน้มจะสูงขึ้นทั้งนี้เพราะปัจจัยผลักดัน (Push Factors) ได้แก่ ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเนื่องจากการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อย ความตกต่ำทางเศรษฐกิจในพม่าทำให้เกิดการว่างงาน รายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ การปกครองเผด็จการทหาร ทำให้ไม่มีสิทธิเสรีภาพ และประชาชนถูกกดขี่ข่มเหงจากข้าราชการ โดยเฉพาะทหารและตำรวจ ปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) เป็นผลให้คนสัญชาติพม่าตัดสินใจเดินทางเข้าอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ดังนี้ ความโอ้ออมอารีของคนไทย สภาพเศรษฐกิจดีกว่าพม่า การมีแนวพรมแดนติดกัน มีความต้องการแรงงานไร้ฝีมือมากและค่าแรงสูงกว่าพม่า ความอ่อนปรนของรัฐบาลไทย ผลของการศึกษาพบว่าปัจจัยผลักดันมีอิทธิพลในการตัดสินใจของคนสัญชาติพม่ามากกว่าปัจจัยดึงดูด

สุภักดิ์ เสวตวิษุวัต (2539) ทำการศึกษา มุมเหตุจูงใจในการหลบหนีเข้าเมืองของคนสัญชาติพม่าด้านอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคนสัญชาติพม่าในการหลบหนีเข้าเมืองมาอาศัยอยู่ในเขตอำเภอเมืองจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีมูลเหตุมาจากทั้งปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด ปัจจัยผลักดันที่สำคัญ เช่น การเกณฑ์ชายที่มีอายุระหว่าง 13 ปีขึ้นไปไปเป็นทหาร และเป็นลูกหาบให้ทหารพม่า เพื่อให้บุคคลเหล่านี้เป็นกำลังแนวหน้าในการสู้รบปราบปรามกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า เพื่อจัดตั้งรัฐอิสระนอกจากนั้นปัญหาความยากจนและการไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจถือว่าเป็นปัจจัยผลักดันที่มีความสำคัญรองลงมา สำหรับปัจจัยดึงดูดนั้นเกิดจากความต้องการในเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความยากจน ตลอดจนความมีการอยู่ดีกินดีมากกว่าเดิม

วัชรพล สว่างแผ้ว (2545) ทำการศึกษา ปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พบว่า การบังคับใช้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ยังคงมีปัญหา และอุปสรรคทั้งในส่วนของโครงสร้างขององค์กร หรือหน่วยงานที่บังคับใช้ กฎหมาย ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ความชัดเจนและช่องว่างของกฎหมาย การใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ยังไม่มีหลักในการควบคุมการใช้ให้ถูกต้องสมเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งยังเป็นการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคลต่าง ๆ ที่จะถูกกฎหมายคนเข้าเมืองนี้บังคับอีกด้วย

พิชญ เบี้ยแก้ว (2546) ทำการศึกษา การศึกษาแนวทางการป้องกันการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของชาวต่างด้าว (กัมพูชา) : ศึกษากรณีพื้นที่จังหวัดสระแก้ว พบว่า

1. ประเภทกิจการ ปริมาณ และแนวโน้มของผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวต่างด้าว (กัมพูชา) ที่ลักลอบเข้าเมืองพื้นที่จังหวัดสระแก้ว พบว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่นายจ้างนำมาจดทะเบียนจำแนกตามประเภทกิจการ จำนวน 3,610 คน การจับกุมแรงงานต่างด้าวในปี พ.ศ. 2543-2545 มีแนวโน้มขึ้นจากปีก่อน

2. สาเหตุของการลักลอบเข้าเมืองของชาวต่างด้าว เกิดจากพื้นที่ตามแนวชายแดนสามารถเดินทางเข้าออกได้ง่าย อาชีพของคนไทยที่เอื้อให้ชาวกัมพูชาเข้ามาทำงาน ความเป็นอยู่ของคนไทยดีกว่าประเทศกัมพูชา ประเทศไทยมีเศรษฐกิจที่ดี ผู้หวังผลประโยชน์นำพาชาวกัมพูชาเข้ามา และปัจจัยที่เป็นตัวผลักดันให้ชาวกัมพูชาเข้ามาบริเวณแนวชายแดนไทย ได้แก่ ความยากจน ความแห้งแล้ง ขาดที่ดินทำกิน ปัญหาการว่างงาน ปัญหาสงคราม

3. ปัจจัยภายในองค์กร /หน่วยงาน พบว่า สถานีตำรวจภูธรขาดความพร้อมด้านบุคลากรงบประมาณสถานที่ควบคุมตัวชาวต่างด้าว และพนักงานบางคนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบต่าง ๆ

4. ประมวลข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ แนวทางการป้องกันและแนวทางการแก้ไข พบว่าควรเพิ่มมาตรการในการป้องกันปราบปรามผู้ลักลอบเข้าเมืองให้เข้มข้น เพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตั้งงบประมาณในการจับกุมให้กับเจ้าพนักงานอย่างเพียงพอ สร้างที่กักขัง ควบคุมที่แข็งแรง มั่นคง กว้างขวาง และให้เพียงพอกับชาวต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง

ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นว่า คนต่างด้าวทั้งที่ได้รับการผ่อนปรนและเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในภาคเหนือเป็นคนต่างด้าวหลายสัญชาติทั้งไทยใหญ่ พม่า และจีนฮ่อ รวมทั้งมีการลักลอบเข้าประเทศไทยที่ผิดกฎหมายเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอดเวลา แต่พบว่าสร้างปัญหาให้แก่รัฐบาลไทย รวมทั้งคนต่างด้าวเหล่านี้ก็พบปัญหาด้านความเป็นอยู่และต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลไทยด้วยเช่นกันซึ่งเป็นประโยชน์สำหรับใช้วิเคราะห์ผลการศึกษารึ้นนี้เกี่ยวกับปัญหา ผลกระทบ และบทบาทของอำเภอที่มีต่อคนต่างด้าวในพื้นที่ศึกษา