

## บทที่ ๑ กล่าวนำ

สถานการณ์ภัยคุกคามความมั่นคงของประเทศในปัจจุบัน เป็นลักษณะผสมผสานระหว่าง ภัยคุกคามตามแบบและภัยคุกคามไม่ตามแบบที่มีความซับซ้อน และมีความหลากหลายเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประชาชนและประเทศโดยรวมที่ผ่านมา การดำเนินงานแก้ไขปัญหที่เกิดจากภัยคุกคามตามแบบเป็นเรื่องของการทหาร ซึ่งปัญหาดังกล่าว เช่น การสู้รบตามแนวชายแดน และความขัดแย้งเรื่องเส้นเขตแดน เป็นต้น มักจะกระทบต่อความมั่นคงและโอกาสในการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนเป็นหลัก ขณะที่ปัญหาที่เกิดจากภัยคุกคามไม่ตามแบบมักจะเป็นเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นทั้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนและขยายพื้นที่ครอบคลุมไปถึงจังหวัดชั้นใน และส่งผลกระทบต่อ การเสริมสร้างความมั่นคงของชาติและทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาว

ดังนั้น การที่ประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งทางบกและทางน้ำจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนและชายฝั่งทะเล โดยเฉพาะปัญหาภัยคุกคามไม่ตามแบบ ที่สามารถส่งผลกระทบต่อพื้นที่ตอนในของประเทศหากไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการดำเนินการควบคุมชายแดนที่มีเป้าหมายในการคัดกรองสิ่งที่เป็นคุณและเป็นโทษที่จะเข้ามากระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประชาชนเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ เมื่อยุคสงครามเย็นสิ้นสุดลง พื้นที่ชายแดนไทยจะมีลักษณะเป็น “พื้นที่เปิด” มากขึ้น และพื้นที่ชายแดนบางจุดยังมีการพัฒนาจนมีความสำคัญทางการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน ดังเช่นในกรณีการค้าและการเมืองชายแดนด้านตะวันออก ระหว่างประเทศไทยและกัมพูชา ที่ส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายแดนอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ปัญหาเก่าก็ยังคงดำรงอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง นั่นคือพื้นที่ชายแดนนั้นมักจะเข้าถึงได้ยาก สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นป่าเขา ความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้นผลที่เกิดขึ้นในฐานะของความเป็นรัฐก็คือ พื้นที่ชายแดนเป็นพื้นที่ที่อำนาจรัฐอ่อนแอ หรือในบางพื้นที่อาจจะอยู่ในสภาพที่เป็นเขตปลอดอำนาจรัฐก็ว่าได้ อีกทั้งชายแดนยังเป็นแหล่งรวมของปัญหาภัยคุกคามไม่ตามแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ปัญหาแรงงานต่างชาติดู้อพยพหนีภัยจากการสู้รบ การค้าสินค้าผิดกฎหมายหรือแม้กระทั่งเป็นแหล่งหลบซ่อนของอาชญากร ฯลฯ



ปัจจุบันความสัมพันธ์ไทยและกัมพูชามีลักษณะตึงเครียดและจะยังคงยืดเยื้อไปสู่ออนาคต หากไม่ได้รับความเข้าใจที่จะนำไปสู่การแก้ไขที่ตรงจุด ทั้งนี้ นับแต่การขยายตัวของปัญหาปราสาทพระวิหาร ซึ่งกลายเป็นประเด็นพื้นฐานอย่างดีที่ถูกใช้เพื่อการปลุกกระดมของกระแสชาตินิยมที่เกิดขึ้นในการเมืองไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่กลางปี ๒๕๕๑ เป็นต้นมา ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย และอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบด้านความมั่นคงในความสัมพันธ์ระหว่าง

ไทยกับเพื่อนบ้านได้อีกด้วย ดังนั้น นโยบายเรื่องเขตแดนจึงถือเป็นนโยบายเร่งด่วนที่จะดำเนินการร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ได้มาซึ่งเส้นเขตแดนที่ชัดเจนแน่นอน และเพื่อมิให้ปัญหาเขตแดนลุกลามกลายเป็นปัญหาการเมืองอันอาจจะกระทบความสัมพันธ์ในกรอบกว้างระหว่างกัน จึงมีนโยบายที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นเอกเทศ โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้กำหนดนโยบายหลักเพื่อให้เป็นกรอบในการแก้ไขปัญหาเขตแดนระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน โดยให้ส่วนราชการไทยนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ และยังคงยึดถือปฏิบัติอยู่จนถึงปัจจุบัน ซึ่งนโยบายนี้จะไม่วางน้ำหนักไว้ที่ประเด็นเรื่องของความมั่นคงตามแบบเท่านั้น เนื่องจากจำเป็นต้องตระหนักถึงสัมพันธ์ภาพระหว่างกันทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมด้วย โดยพยายามมิให้เกิดเป็นปัญหากระทบกับความสัมพันธ์ต่อประเทศเพื่อนบ้าน และหลีกเลี่ยงการใช้กำลังอาวุธในการแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตาม ขอบเขตการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงตามแนวชายแดนภาคตะวันออก ในสถานการณ์ที่ประเทศชาติกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับความมั่นคงของชาติ เพื่อใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอยู่ให้อำนวยประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงของชาติได้มากที่สุดอย่างจริงจัง โดยมีแผนการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง ซึ่งแบ่งออกตามความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมและลักษณะแนวโน้มของภัยคุกคามในแต่ละพื้นที่ ประกอบกับแผนการพัฒนาเพื่อความมั่นคงตามแนวชายแดนที่ผ่านมามีท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านและภายในประเทศได้ก่อให้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในบริเวณชายแดนด้านตะวันออกของประเทศ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ล่อแหลมและอันตรายอย่างมากต่อการถูกคุกคาม ซึ่งมีแนวโน้มว่าอาจเกิดขึ้นได้ ทั้งที่เป็นภัยที่มีจากภายนอกประเทศ และภัยที่อาจเกิดขึ้นภายในประเทศเอง นอกจากนี้ผลที่เกิดขึ้นจากความไม่สงบภายในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ ยังส่งผลให้มีผู้อพยพหลบหนีเข้าประเทศเป็นจำนวนมาก นอกจากจะก่อให้เกิดภาระหนักในการช่วยเหลือด้านต่างๆ แล้ว ยังอาจจะต้องเผชิญภัยอันตรายจากผู้อพยพหลบหนีเข้าประเทศที่แอบแฝงเข้ามาเพื่อบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศชาติอีกด้วย นอกจากนี้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์และแนวโน้มของภัยคุกคามต่างๆ นั้น อาจกลายเป็นปัจจัยการเร่งยกระดับความรุนแรงที่จะส่งผลทำให้บริเวณชายแดนดังกล่าวเกิดความปั่นป่วน ไร้สาระสหาย และเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชน ตลอดจนการดำเนินงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐตามระบบปกติเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ภาครัฐ กองทัพ เอกชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้สนับสนุนสอดคล้องและมีความสัมพันธ์กับแผนการป้องกันประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนให้สามารถพึ่งตนเองได้และเป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยส่วนรวมในด้านการป้องกันควบคู่กันไปได้ด้วย

ต่อสถานการณ์ของประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับหากมองถึงอนาคตอันใกล้ในปี ๒๕๕๘ ที่ประเทศไทยจะต้องเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งแบ่งประชาคมสำคัญเป็น ๓ เสาหลัก ได้แก่ เสถียรภาพและความมั่นคง เศรษฐกิจ และเสาสังคมและวัฒนธรรม ส่งผลให้มีการประเมินว่าไทยซึ่งเป็นประเทศศูนย์กลาง หรือ HUB อาจจะต้องเผชิญกับภัยคุกคามไม่ตามแบบที่เกิดจาก “วาทกรรมที่ว่าด้วยการไร้พรมแดน” หลากหลาย



รูปแบบมากขึ้น บ่อยครั้งขึ้น และรุนแรงมากขึ้น ส่งผลให้ต้องเตรียมพร้อมสำหรับการหามาตรการป้องกัน ตลอดจนแสวงหาแนวทางบริหารจัดการชายแดนให้ครอบคลุม ในขณะเดียวกันก็ต้องแสวงหาความร่วมมือกับ กองกำลังของประเทศเพื่อนบ้านและนโยบายต่างๆ ที่จะส่งเสริมการพัฒนาความมั่นคงของชาติและความมั่นคง ของมนุษย์ไปในคราวเดียวกัน เพราะการก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนของไทยย่อมส่งผลดีและผลเสียไม่ น้อย

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่อง ดังกล่าว โดยเฉพาะในกรณีของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ว่าด้วยปัญหาสำคัญของชายแดน เนื่องจาก ความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนอาจนำไปสู่กรณีพิพาทกับรัฐข้างเคียงได้ ทั้งนี้ ปัญหาเขตแดนถือเป็นปัญหา ที่มีความสำคัญระดับชาติและเป็นปัญหาละเอียดอ่อน มีความสลับซับซ้อน ซึ่งศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ฯ ได้ให้ ความสนใจต่อพรมแดนของประเทศโดยรอบ โดยเริ่มศึกษาที่พรมแดนด้านตะวันออกระหว่างประเทศไทยและ กัมพูชา และในขั้นต้นได้จัดสรรทุนวิจัยยุทธศาสตร์ ครั้งที่ ๑/๕๖ ขึ้น ในหัวข้อเรื่อง “แนวทางบริหารจัดการ ชายแดนต่อการรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน” เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ธ.ค.๕๕ เวลา ๑๓๓๐ – ๑๕๓๐ เพื่อประเมินถึง สถานการณ์ในภาคส่วนในระดับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายการจัดการเฉพาะในพื้นที่ ต่อจากนั้น จึงทำการศึกษาในภาคส่วนของการปฏิบัติ ด้วยการลงพื้นที่บริเวณชายแดนภาคตะวันออก ระหว่างประเทศ ไทยและกัมพูชา ตามกองกำลังต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กรมทหารราบที่ ๒๑ รักษาพระองค์ จ.ชลบุรี, กองกำลังป้องกันชายแดนจันทบุรีตราด, กองกำลังบูรพา, จุดตรวจร่วมทหารพรานชายแดนไทย-กัมพูชา (ด่าน โรงเกลือ) และนำมาสู่การจัดทำเอกสารศึกษาเฉพาะกรณี เรื่อง “การบริหารจัดการชายแดนเพื่อรองรับการ เป็นประชาคมอาเซียน กรณีศึกษา พื้นที่บริเวณชายแดนภาคตะวันออก (ชายแดนไทยและกัมพูชา)” ขึ้น เพื่อ ทบทวนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่นำไปสู่การบริหารจัดการในพื้นที่เฉพาะและการปฏิบัติจริงในพื้นที่ บริเวณชายแดนภาคตะวันออกๆ ว่ามีความประสานสอดคล้อง เชื่อมโยงจนนำไปสู่การรองรับและเตรียมความ พร้อมต่อการเกิดขึ้นของประชาคมอาเซียนในอนาคตก็เป็นได้

เอกสารศึกษาเฉพาะกรณีฉบับนี้ ประกอบไปด้วย ๔ ส่วนสำคัญ คือ

ส่วนที่ ๑ เป็นการนำเสนอถึงสถานการณ์ทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่บริเวณชายแดนภาค ตะวันออก ระหว่างประเทศไทยและกัมพูชา

ส่วนที่ ๒ ผลจัดการสรรหาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ ๑/๕๖ เรื่อง “แนวทางบริหารจัดการ ชายแดนต่อการรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน” เพื่อศึกษาการกำหนดนโยบายในระดับของรัฐบาล (Political Direction) การสร้างกรอบยุทธศาสตร์(Strategic Direction) และ การวางแผนในระดับยุทธการ (Operational Level)

ส่วนที่ ๓ ผลการลงพื้นที่ทำงานวิจัยภาคตะวันออก เรื่อง “การบริหารจัดการชายแดนเพื่อ รองรับการเป็นประชาคมอาเซียน : กรณีศึกษาภาคตะวันออก (ชายแดนไทย-กัมพูชา)” เพื่อศึกษาการ ปฏิบัติการในระดับยุทธวิธี (Tactical Level)

ส่วนที่ ๔ วิเคราะห์ สรุปและข้อเสนอแนะ

## บทที่ ๒

### การกำหนดนโยบาย การวางแผน และการนำไปปฏิบัติ และ แนวทางบริหารจัดการชายแดนต่อการรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน

ปัจจุบันสภาพปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและสังคมของแต่ละประเทศต้องเผชิญอยู่ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเพราะอิทธิพลจากปัจจัยภายนอกประเทศที่ข้ามพรมแดนเข้ามา พันวิสัยของระบบการควบคุมภายในจะสามารถรักษาความสงบสุขและความเรียบร้อยในสังคมได้ ดังนั้น การควบคุมชายแดนจึงถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งรัฐบาลในหลายๆ ประเทศได้หันกลับมาให้ความสำคัญกับการควบคุมชายแดนเป็นอย่างมาก การควบคุมชายแดนจึงถือเป็นมาตรการสำคัญในการคัดกรองสิ่งที่เป็นคุณและเป็นโทษที่จะเข้ามากระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประชาชนเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากชายแดนเสมือนเป็นเกราะหรือด่านที่จะต้องเป็นทางผ่านที่สามารถป้องกันการเข้ามาของปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในประเทศ ดังนั้นหัวใจของการควบคุมชายแดน คือ ปัจจัยหรือเป้าหมายที่ต้องการควบคุมกับพื้นที่ที่มีการผ่านเข้าออกของปัจจัยหรือเป้าหมายไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือสิ่งของ

สำหรับนโยบายการควบคุมชายแดนของรัฐบาล ปัจจุบันถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน ซึ่งกำหนดมารองรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ โดยกำหนดพื้นที่ตำบลชายแดนเป็นเป้าหมายของการดำเนินงาน และใช้กระบวนการทางเศรษฐกิจ สังคม และการป้องกันชายแดนเป็นปัจจัยเสริมสร้างความเข้มแข็งของคน ชุมชน และพื้นที่ให้มีภูมิคุ้มกันปัญหา รวมทั้งการผนึกกำลังทุกภาคส่วนเพื่อจัดระเบียบพื้นที่ชายแดน ตลอดจนให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความร่วมมือที่ใกล้ชิดระหว่างชุมชนชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน และการมีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน

โดยการศึกษาในบทที่ ๒ นี้ ได้อาศัยกรอบการศึกษาการกำหนดนโยบายในระดับของรัฐบาล (Political Direction) การสร้างกรอบยุทธศาสตร์(Strategic Direction) การวางแผนในระดับยุทธการ (Operational Level) และการปฏิบัติการในระดับยุทธวิธี (Tactical Level) (ดังแผนภาพที่ ๑) มาพิจารณาควบคู่ไปกับผลการจัดสนทนาปัญหายุทธศาสตร์และความมั่นคง ครั้งที่ ๑ เรื่อง “แนวทางบริหารจัดการชายแดนต่อการรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน” เพื่อทบทวนกรอบของนโยบายในระดับสูงสู่การปฏิบัติจริงในพื้นที่ว่าเป็นไปในทิศทางใด

## การกำหนดนโยบาย การวางแผน และการนำไปปฏิบัติ<sup>1</sup>



แผนภาพ การกำหนดนโยบาย การวางแผน และการนำไปปฏิบัติ

<sup>1</sup> พอ.ดร.นเรศน์ วงศ์สุวรรณ ; การบรรยายหลักสูตรนักยุทธศาสตร์ รุ่นที่ ๙ เรื่อง กระบวนการสร้างยุทธศาสตร์ชาติ, ๒๕๕๖



จากแผนภาพข้างต้น การกำหนดนโยบาย การวางแผน และการนำไปปฏิบัติสามารถอธิบายได้ว่า การกำหนดนโยบายและการวางแผนที่ชัดเจนในระดับรัฐบาล จะนำไปสู่การวางแผนที่มีทิศทางหรือเป้าหมายที่มีประสิทธิภาพในระดับยุทธการ และนำไปสู่การปฏิบัติในระดับยุทธวิธีที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งการกำหนดนโยบายขององค์กรนั้นควรมีขั้นตอน ที่สามารถนำไปใช้จริงได้ คือ ๑. การสำรวจข้อมูลขององค์กร ๒. การกำหนดนโยบายขององค์กร ๓. การกำหนดนโยบายต้องสอดคล้องกับความเป็นจริงขององค์กรและสังคม ๔. นโยบายที่กำหนดขึ้นต้องปฏิบัติได้จริง ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายและแผนงานขององค์กรต่าง ๆ นั้น เป็นสิ่งสำคัญที่ผู้บริหารองค์กรทุกคนต้องเข้าร่วมกันจัดทำและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดไว้ เพื่อความเจริญก้าวหน้าขององค์กรหรือประเทศ

ทั้งนี้ ประเทศไทยมีลักษณะโครงสร้างด้านองค์ประกอบของภาระงานแตกต่างกันไป กล่าวคือ ลักษณะภาระงานของแต่ละภาคส่วนเป็นงานที่อยู่ในภาคตัดตามขวาง (across the sector) จึงมีความจำเป็นต้องคาบเกี่ยว หรือเกี่ยวข้องกับภาระงานของหน่วยงานอื่นหลาย ๆ หน่วยงานอยู่เสมอ จึงต้องอาศัยการบูรณาการและการทำงานร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ อยู่เสมอเช่นกัน ดังนั้นในการบูรณาการระหว่างภาคส่วน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแบ่งขอบเขตภาระงานของแต่ละภาคส่วนให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความสอดคล้องประสานไปทิศทางเดียวกัน และสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อตอบสนองนโยบายในระดับสูงได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมต่อสถานการณ์ต่างๆ

## แนวทางบริหารจัดการชายแดนต่อการรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน พิจารณาในบริบทของการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการนำไปปฏิบัติ

ผลการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ ๑/๕๖ เรื่อง “แนวทางบริหารจัดการชายแดนต่อการรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน”<sup>2</sup> สามารถสรุปตามภาคส่วนต่างๆ ทั้งนโยบายในระดับของรัฐบาล (Political Direction) การวางแผนในระดับยุทธการ (Operational Level) ได้ดังนี้

นโยบายในระดับของรัฐบาล (Political Direction) ส่วนของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) มองว่าการเกิดขึ้นของประชาคมอาเซียนในอนาคต จะส่งผลให้เส้นพรมแดนระหว่างชายแดนมีความเือจางลง การเคลื่อนย้ายแรงงาน ทุนอย่างเสรี และประเทศไทยอาจได้รับผลกระทบดังกล่าวที่อาจส่งผลต่อปัญหาด้านความมั่นคงของไทยได้ ด้วยเหตุนี้ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) จึงได้มีการร่างยุทธศาสตร์การรองรับเสาหลักที่ ๑ เส้าประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนเพื่อเป็นการสร้างดุลยภาพระหว่างประเทศไทยกับประเทศมหาอำนาจ ส่งเสริมให้ประเทศไทยในฐานะสมาชิกหนึ่งของอาเซียนและอาเซียนมีเอกภาพสามารถต่อรองกับประเทศมหาอำนาจได้ รวมทั้งการเสริมสร้างความพร้อมในการรับมือกับผลข้างเคียงในการรวมเป็นประชาคมอาเซียน การร่วมมืออย่างเป็นรูปธรรมในการติดต่อกันระหว่างอาเซียนให้มากขึ้น และการดำเนินการอย่างสมดุลของอาเซียนให้เป็นองค์กรทางด้านกฎหมายที่สามารถรักษาผลประโยชน์ของชาติและคำนึงถึงหลักมนุษยธรรม การยุติความขัดแย้งโดยสันติวิธี การเสริมสร้างการตระหนักรู้และทัศนคติที่ดีต่อประเทศสมาชิก โดยสร้างความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย และเพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงของชาติในพื้นที่บริเวณชายแดน อีกทั้ง ได้ให้ความสำคัญต่อการร่างยุทธศาสตร์ด้านความ

<sup>2</sup> สรุปสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ ๑/๕๖ เรื่อง “แนวทางบริหารจัดการชายแดนต่อการรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน”

มั่นคงชายแดน โดยมุ่งให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างศักยภาพของคนและชุมชนซึ่งเน้นปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลัก การฉีกกำลังเพื่อความมั่นคงโดยสร้างจิตสำนึกด้านความมั่นคงเมื่อมีเหตุร้ายชุมชนต้องร่วมกันปกป้อง และการพัฒนาชุมชนชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน (Cross Border Development) รวมทั้งการบริหารจัดการชายแดน ต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์

*การวางแผนในระดับยุทธการ (Operational Level)* หน่วยงานความมั่นคงบางหน่วยงานมองว่า การเข้าร่วมประชาคมอาเซียนโดยสมบูรณ์ในอนาคตจะต้องไม่มีเส้นแบ่งเขตแดน (หรือให้เป็นประเด็นที่มีความสำคัญน้อยลง ซึ่งในความเป็นจริง การเป็นประชาคมอาเซียนโดยสมบูรณ์นั้นจะยังไม่สามารถทำได้ในเร็ววัน เนื่องจากความแตกต่างในระบบการปกครอง แนวคิด สังคม ที่ไทยต่างจากเพื่อนบ้านทำให้ออกาสเกิดภัยคุกคามไม่ตามแบบมากขึ้น คาดว่าประเด็นปัญหาเรื่องเส้นเขตแดน จะยังไม่หมดไปแม้จะมีการเกิดขึ้นของประชาคมอาเซียน เนื่องจากปัจจัย ๓ ประการ คือ การพัฒนา การปกครอง และแนวคิดพื้นฐานของแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกัน และในอนาคตการเคลื่อนย้ายแรงงาน การโยกย้ายถิ่นฐาน ซึ่งอาจส่งผลให้อำนาจทางด้านมนุษยชนและเพื่อนบ้านมีมุมมองที่ต่างกับภาครัฐก็เป็นได้

ทั้งนี้ในปัจจุบัน ไม่ใช่เพียงแค่กองทัพเท่านั้นที่รับผิดชอบดูแลปกป้องชายแดนแต่ยังมีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ ตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) ซึ่งมีกองร้อย ตชด. เป็นหน่วยหลักในการปฏิบัติการกิจตามแนวชายแดนทั่วประเทศ โดย ตชด. มีคุณลักษณะ ๓ ประการคือ สืบสวนจับกุมได้อย่างตำรวจรบได้อย่างหน่วยทหารขนาดเล็กโดยขึ้นการควบคุมทางยุทธการกับฝ่ายทหาร และพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนได้เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ซึ่ง ตชด. สามารถขับเคลื่อนได้ดีในมิติทางสังคมและวัฒนธรรมที่มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่ชายแดน อาทิ การสร้างความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน หลังการเป็นประชาคมอาเซียน ทั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิจาก ตชด. ได้แสดงความมั่นใจว่า สามารถจะปรับการปฏิบัติงานให้สอดคล้องตามได้ทั้ง ๓ เสาหลักของประชาคมอาเซียน โดยมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่ชายแดน และจะมีการลาดตระเวนตามแนวชายแดนมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการช่วยงานและลดภาระงานของตำรวจภูธร ประกอบกับการสร้างความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน เช่น ร่วมกับประเทศลาวในการพัฒนาประชาชนลาว โดยสร้างโรงเรียนและศูนย์ฝึกอาชีพให้กับเด็กที่จบการเรียนขั้นพื้นฐานแต่ไม่มีอาชีพ อย่งไรก็ตาม ตชด. ยังประสบปัญหาการดำเนินงานในพื้นที่ คือ ข้อขัดข้องในแง่การบริหารจัดการ งบประมาณยังไม่เพียงพอ เนื่องจากกำลังพลน้อยเกินไป ซึ่งอาจจะจัดการโดยใช้เทคโนโลยีเพิ่มขึ้น การใช้หน่วยเคลื่อนที่เร็ว การมีเครื่องมือสื่อสารที่สะดวก อีกทั้งยังมีอุปสรรคจากหลายหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายไม่เหมือนกัน จึงเกิดความไม่ชัดเจนในการบริหารจัดการ ดังนั้น ตชด. มีมุมมองว่าทุกภาคส่วนควรมีการบูรณาการหน่วยงานร่วมกันเพื่อให้เกิดความสะดวกในการบริหารจัดการ

ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจบริเวณชายแดน ในส่วนของสภาพการค้าขาย พบว่าภาคเอกชนเห็นว่าการค้าชายแดนมีความสำเร็จสูงมาก ซึ่งสามารถขยายตัวจนนำไปสู่เศรษฐกิจในระดับมหภาคได้ ทั้งนี้ประเทศที่มีปริมาณการค้ากับไทยมากที่สุดตามลำดับ คือ มาเลเซีย พม่า ลาว และกัมพูชา แต่กระนั้นการค้าชายแดนต้องประสบกับอุปสรรคอีกหลายประการ อาทิ สภาพความแออัดของด่านการค้า การใช้ระบบเงินสกุลท้องถิ่น ระเบียบการค้าของไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ความสะดวกในการคมนาคมและการขนส่ง และการอำนวยความสะดวกด้านการค้าทั้ง ๒ ฝ่าย รวมทั้งความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ ไทย-กัมพูชา เป็นต้น

จากการพิจารณากรอบการศึกษาการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการนำไปปฏิบัติควบคู่กับผลการจัดการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ฯ จะพบว่าปัญหาอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินงานบริเวณ

ชายแดนต้องประสบปัญหาในปัจจุบันตลอดจนถึงอนาคตนั้น คือความไม่ชัดเจนของนโยบายในระดับยุทธศาสตร์ ที่จะส่งผลต่อการวางแผนในระดับยุทธการ และการปฏิบัติการระดับยุทธวิธีในพื้นที่ ตลอดจนการกำหนดภารกิจที่เหมาะสมได้ เนื่องจากขาดการประเมินสถานการณ์ภัยคุกคามต่างๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามความเป็นพลวัตของโลก ดังนั้น ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในระดับรัฐบาล (Political Direction ตรงกับวงกลมสีแดงวงที่ ๑) จึงถือเป็นกระบวนการแรกเริ่มที่มีความสำคัญต่อการกำหนดจุดมุ่งหมายสูงสุดของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ กล่าวคือการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ (national interest) ที่ต้องอาศัยพลังอำนาจของชาติในด้านต่างๆ มาสนับสนุน ตลอดจนนำไปสู่การกำหนดจุดมุ่งหมายในการสร้างกรอบยุทธศาสตร์ (Strategic Direction ตรงกับวงกลมสีเขียววงที่ ๒) จากผู้ดำเนินการหลักอย่าง สชช. สมช. และ สศช. จะต้องคำนึงถึงการนำหลักแนวคิดในการตรวจสอบสถานะแวดล้อม เพื่อให้ทราบสถานการณ์แนวโน้มในอนาคตร่วมกับการพิจารณาถึงขีดพลังอำนาจของชาติ อันส่งผลให้การวางแผนในระดับยุทธการ (Operational level ตรงกับวงกลมสีส้มวงที่ ๓) สามารถสร้างความเชื่อมโยงประสานสอดคล้องกัน (orchestrates) ต่อการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินงานในหลายๆ รูปแบบ (series of campaign) เพื่อให้การปฏิบัติการในระดับยุทธวิธี (Tactical level ตรงกับวงกลมสีฟ้าวงที่ ๔) หรือหน่วยเฉพาะกิจและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงภาคเอกชนและภาคประชาสังคม สามารถปฏิบัติงานตามแผนในระดับยุทธการได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์ และตอบสนองต่อความสำเร็จของนโยบายในระดับรัฐบาล (Political Direction) อย่างไรก็ตาม ความชัดเจนในระดับยุทธศาสตร์จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะนำความชัดเจนไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ต่างๆ รวมไปถึงยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ (defence strategic) และประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า เมื่อมีการกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศที่ชัดเจนแล้ว ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศนั้นจะต้องสามารถกำหนดเป้าหมายให้กับยุทธศาสตร์ทหารในส่วนของการเตรียมกำลังและการใช้กำลังของเหล่าทัพต่างๆ ที่จะปฏิบัติการร่วมในระดับยุทธการและในระดับยุทธวิธีต่อไป

ดังนั้น คณะวิจัยฯ จึงได้ทำการลงพื้นที่เก็บข้อมูลตามกองกำลังรับผิดชอบชายแดน (ไทย กัมพูชา) เพื่อนำกลับมาทบทวนซ้ำ ให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะต่อการบริหารจัดการชายแดนเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน กรณีศึกษา พื้นที่บริเวณชายแดนภาคตะวันออก (ชายแดนไทยและกัมพูชา)



## บทที่ ๓

### สถานการณ์ปัจจุบันและผลจากการลงพื้นที่ชายแดนภาคตะวันออก (ไทย - กัมพูชา)

#### สถานการณ์ปัจจุบัน

##### สถานการณ์จังหวัดตามแนวชายแดนภาคตะวันออก ไทย - กัมพูชา

สถานการณ์จังหวัดตามแนวชายแดนภาคตะวันออก (ไทย - กัมพูชา) ในปัจจุบันที่พบประกอบไปด้วย ๑. ลักษณะพื้นที่ของภาคตะวันออก เป็นทั้งจังหวัดชายแดน ซึ่งมีเขตแดนติดต่อกับกัมพูชา และจังหวัดชั้นใน ประกอบด้วย จังหวัดชายแดน และจังหวัดชั้นใน

##### ๒. ปัญหาสำคัญ ได้แก่

๒.๑ ปัญหายาเสพติด โดยปรากฏการณ์ลักลอบนำยาเสพติดที่ผลิตนอกประเทศข้ามแดนมาทางด้านกัมพูชา ซึ่งการแพร่ระบาดทั้งในเขตเมืองและพื้นที่ชนบท ทำให้เกิดปัญหาทำลายครอบครัว ชุมชนและสังคมเพิ่มมากขึ้น

๒.๒ ปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตแดน โดยมีเงื่อนไขจากความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนที่นำไปสู่การใช้กำลังทหารระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน อย่างกรณีพื้นที่บริเวณปราสาทเขาพระวิหารชายแดนไทย-กัมพูชา

๒.๓ ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อเขตแดน โดยมีพื้นที่ซึ่งเกิดปัญหาดังกล่าวแล้ว จำนวน ๑ แห่ง บริเวณหลักเขตที่ ๒๗-๒๘ รอบต่อจังหวัดบุรีรัมย์กับจังหวัดสระแก้ว

๒.๔ ปัญหาความขัดแย้งในสังคม โดยมีเงื่อนไขจากการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่นำไปสู่การแบ่งฝักฝ่ายสีต่างๆ และมีความเสี่ยงที่จะนำไปสู่การเผชิญหน้าและอาจใช้ความรุนแรงตามมา รวมทั้งเงื่อนไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนด้วยกันจากกรณีใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาลจากกรณีการคัดค้านโครงการของรัฐ หรือการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

๒.๕ ปัญหาสาธารณสุขขนาดใหญ่ โดยเฉพาะความเสี่ยงที่เกิดจากภัยธรรมชาติตามฤดูกาลซึ่งทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง และภัยหนาว เป็นต้น และอุบัติเหตุที่เกิดจากมนุษย์

๒.๖ ปัญหาโรคระบาด ซึ่งคาดว่า จะมีทั้งโรคระบาดอุบัติใหม่ โดยเฉพาะโรคติดต่อทางการหายใจ และโรคอุบัติซ้ำอีก โดยเป็นโรคดั้งเดิมที่เคยระบาดและจัดเป็นภัยร้ายแรงในอดีต





### สถานการณ์ทั่วไปของกองทัพไทยในการรับมือขบวนการชายแดน

ในส่วนของกองทัพไทยนั้น กรมกิจการชายแดนทหารเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก มีภารกิจในการพิจารณาเสนอความเห็น วางแผน อำนาจการ ประสานงาน กำกับดูแล และดำเนินการเกี่ยวกับความมั่นคงชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยรอบ ๕ ประเทศ ประกอบด้วย พม่า ลาว กัมพูชา อินโดนีเซีย และมาเลเซีย โดยการดำเนินงานของกรมกิจการชายแดนทหารมีขอบเขตรับผิดชอบและหน้าที่สำคัญ คือ

- การปฏิบัติตามนโยบายเพื่อความมั่นคงของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน
- การเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อความมั่นคงชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน
- การจัดระบบป้องกันและการสื่อสารเพื่อจัดระเบียบพื้นที่ชายแดน

นอกจากนี้ กรมกิจการชายแดนทหารยังรับผิดชอบดูแลหมู่บ้านตามแนวชายแดน โดยรับผิดชอบในการสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็งในยามปกติ ฝึกประชาชนให้สามารถป้องกันตนเองได้ รู้จักวิธีการรายงานด้านการข่าว และการอพยพไปอยู่ในพื้นที่ปลอดภัยหากเกิดเหตุปะทะ ทั้งนี้สถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งลาว พม่า กัมพูชา มาเลเซีย และอินโดนีเซีย มีลักษณะปัญหาและอุปสรรคที่แตกต่างกันไป

สำหรับกองกำลังรับมือชายแดน (ไทย กัมพูชา) ที่คณะวิจัยฯ ลงพื้นที่เก็บข้อมูล ได้แก่ กรมทหารราบที่ ๒๑ รักษาพระองค์ จ.ชลบุรี, กองกำลังป้องกันชายแดนจันทบุรี ตราด, กองกำลังบูรพา, จุดตรวจร่วมทหารพรานชายแดนไทย-กัมพูชา (ด่านโรงเกลือ) ซึ่งแต่ละกองกำลังรับผิดชอบพื้นที่ชายแดนทางบก และพื้นที่ชายฝั่งทะเล ตามขอบเขตหน้าที่ของแต่ละกองกำลัง

## พื้นที่ชายแดนทางบก

ปัจจุบันยังพบว่าพื้นที่จังหวัดชายแดนของไทยยังมีปัญหาที่มีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนระยะต่อไป ประกอบด้วย ปัญหาและภัยคุกคามตามแบบ โดยเฉพาะปัญหาการสู้รบตามแนวชายแดน ปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตแดน ปัญหาการลักลอบหลบหนีเข้าเมือง ปัญหาการค้าอาวุธสงคราม และปัญหาการกำหนดสถานะบุคคล และส่วนที่เป็นปัญหาและภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะปัญหายาเสพติด ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ปัญหาการทำลายทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ส่งผลกระทบต่อแนวเขตแดน ปัญหาความขัดแย้งในสังคม ปัญหาสาธารณสุขขนาดใหญ่ โรคระบาดตามแนวชายแดน และปัญหาการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของคนและชุมชนในพื้นที่จังหวัดชายแดน ในขณะที่หลายปัญหาได้ขยายตัวเข้าสู่พื้นที่จังหวัดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

## พื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเล

ปัจจุบันพบว่า ปัญหาที่มีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่ชายฝั่งทะเลระยะต่อไป ประกอบด้วย **ปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตแดน** ที่มีการเหลื่อมทับในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลโดยเน้นประเด็นที่เกิดผลกระทบกับพื้นที่ชายฝั่งทะเล **ปัญหาการลักลอบหลบหนีเข้าเมือง** ที่มีกอบพทางเรือและลักลอบเข้าเมืองพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเล **ปัญหาการค้าอาวุธสงคราม** ที่มีลำเลียงผ่านพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลเพื่อขนส่งทางเรือสินค้าและเรือประมง **ปัญหายาเสพติด** ซึ่งมีการลำเลียงผ่านจังหวัดชายฝั่งทะเลและเป็นแหล่งซื้อขายในจังหวัดที่เป็นท่าเรือประมง **ปัญหาความขัดแย้งในสังคม** ซึ่งเน้นประเด็นการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติระหว่างประชาชนในพื้นที่ อาทิ ความขัดแย้งกลุ่มประมงชายฝั่งกับกลุ่มประมงน้ำลึก และระหว่างกลุ่มชุมชนชายฝั่งทะเลกับกลุ่มผู้ประกอบการที่บุกรุกป่าชายเลน เป็นต้น **ปัญหาการกระทำผิดกฎหมายที่เชื่อมโยงกับชุมชนชายฝั่งทะเล** อาทิ การลักลอบค้ำน้ำมันเถื่อน เป็นต้น และ**ปัญหาการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ** ที่ปรากฏความเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลซึ่งเชื่อมต่อกับประเทศรอบบ้าน ทั้งนี้ ปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตแดนที่พบ ประกอบด้วย เขตแดนทางบกและเขตทางน้ำ คือ

*เขตแดนทางบก* ยังคงมีปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตแดนอีกมาก ซึ่งทำให้เกิดการเผชิญหน้าด้วยกำลังทหารในพื้นที่บางจุด เช่น พื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา บริเวณปราสาทพระวิหาร เป็นต้น รวมทั้งเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาพื้นที่การค้าชายแดนให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรที่สามารถพัฒนาพื้นที่ได้อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยมีจุดผ่อนปรนการค้า และจุดผ่านแดนชั่วคราวอีกหลายจุดที่รอการจัดระเบียบเพื่อการพัฒนาพื้นที่ให้เหมาะสมกับศักยภาพและโอกาส และดำเนินการเสริมสร้างความมั่นคงในระดับพื้นที่ให้สอดคล้องกับแผนป้องกันประเทศ

*เขตแดนทางน้ำ* ยังไม่มีความชัดเจนทั้งในส่วนที่เป็นเกาะแก่งตามลำน้ำที่เป็นเส้นเขตแดน และส่วนที่เป็นเขตทะเลและยังมีปัญหาพื้นที่ทับซ้อนกันหลาย ซึ่งกลายเป็นข้อพิพาทเรื่องเขตแดนไทยกับประเทศรอบบ้าน และเป็นปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรทางทะเลในหลายพื้นที่ ส่งผลให้ประเทศไทยขาดโอกาสในการพัฒนาด้านต่างๆ และกระทบต่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลทั้งในปัจจุบันและอนาคต

## กลไกบริหารจัดการความขัดแย้งตามแนวชายแดน

สำหรับการบริหารจัดการความขัดแย้งในเรื่องเส้นเขตแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านนั้น ได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อป้องกันมิให้ปัญหาดังกล่าวขยายตัวไปสู่การใช้กำลังทหารเข้าตัดสิน ประกอบไปด้วย

๑. คณะกรรมการชายแดนทั่วไป หรือ General Border Committee (GBC) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธานและเจ้ากรมยุทธการทหารเป็นเลขานุการ (ปัจจุบันมีเจ้ากรมกิจการชายแดนทหารเป็นเลขานุการ) มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดแนวทางมาตรการ เกี่ยวกับการส่งเสริมความร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนทั้งสองประเทศ

๒. คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค หรือ Regional Border Committee (RBC) มีแม่ทัพภาคที่ ๑ และแม่ทัพภาคที่ ๒ เป็นประธาน และมีเสนาธิการกองทัพภาคเป็นเลขานุการ (แต่งตั้งโดยคณะกรรมการ GBC) มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดแนวทางและมาตรการตามนโยบาย คณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดนไทยและกัมพูชา ในแต่ละพื้นที่

๓. กองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (กอ.นทช.) มีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้อำนวยการฯ และมีหัวหน้าส่วนราชการและผู้แทนกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ รวมทั้งช่วยการปฏิบัติงานของศูนย์ปฏิบัติการชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านร่วมกับเหล่าทัพและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการอำนวยการ ประสานงาน ควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ให้เป็นไปตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อกัมพูชาในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชน ชุมชน และพื้นที่ชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมีความมั่นคงปลอดภัย รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่รัฐบาลมอบหมาย

๔. คณะกรรมาธิการเขตแดนร่วมไทยและกัมพูชา หรือ Joint Technical Survey Committee (JTSC) มีเจ้ากรมแผนที่ทหารเป็นประธาน และมีผู้อำนวยการกองเขตแดนระหว่างประเทศเป็นเลขานุการมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานเจรจาเกี่ยวกับการสำรวจและปักปันเขตแดนตามสนธิสัญญา แผนที่ และหลักฐานตามที่ได้ตกลงกันและปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมาธิการร่วมฯ Joint Commission (JC) ที่มอบหมายให้ และกำหนดนโยบายและรับผิดชอบงานคณะผู้อำนวยการโครงการร่วมรวมทั้งเสนอผลการดำเนินงานให้ JC พิจารณา

๕. คณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดน หรือ Border Peace Keeping Committee (BPKC) มีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นประธาน หัวหน้าศูนย์อำนวยการร่วม ๑๐๑ ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุดเป็นเลขานุการ (ปัจจุบันมีเจ้ากรมกิจการชายแดนทหารเป็นเลขานุการ) มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการประสานงานและดำเนินงานทั้งปวงเกี่ยวกับการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนไทยและกัมพูชา ให้เป็นไปตามนโยบายของผู้บัญชาการทหารสูงสุด ด้วยความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพและได้ผลสมตามความมุ่งหมายของรัฐบาล

### ผลจากการลงพื้นที่ทำงานวิจัยภาคตะวันออก<sup>3</sup>

สำหรับการลงพื้นที่ทำงานวิจัยภาคตะวันออก เรื่อง “การบริหารจัดการชายแดนเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน : กรณีศึกษาภาคตะวันออก (ชายแดนไทย-กัมพูชา)” ระหว่างวันที่ ๑๗ – ๒๑ ธ.ค. ๕๖ ณ จ.ชลบุรี จ.จันทบุรี และ จ.สระแก้ว สามารถสรุปสาระสำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ได้ดังนี้

ในปัจจุบันภาระหน้าที่ด้านความมั่นคงไม่ได้เป็นเพียงของกองทัพหน่วยงานเดียวเท่านั้น ซึ่งจากงานวิจัยของ ศศย. ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เรื่อง “๓ เส้า : การบริหารจัดการความมั่นคงไม่ตามแบบบร่วร่วมกันระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม” ทำให้เห็นว่าความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ

<sup>3</sup> สรุปผลการลงพื้นที่ทำงานวิจัยภาคตะวันออก เรื่อง “การบริหารจัดการชายแดนเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน : กรณีศึกษาภาคตะวันออก (ชายแดนไทย-กัมพูชา)” ระหว่างวันที่ ๑๗ – ๒๑ ธ.ค.๕๖ ณ จ.ชลบุรี จ.จันทบุรี และ จ.สระแก้ว



ในพื้นที่ จะสร้างให้เกิดการขับเคลื่อนการบริหารจัดการด้านความมั่นคงได้ดีมากยิ่งขึ้น และครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ในทุกมิติ ทั้งนี้ การก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ทำให้บริบทของความสัมพันธ์ระหว่างไทย และประเทศสมาชิกในอาเซียนเปลี่ยนแปลงไปสู่ความกลมกลืนเป็นอันเดียวกันมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่บริเวณชายแดนที่มีอาณาเขตติดกันกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยการเป็นประชาคมอาเซียนใน ๓ เสาหลัก ทั้งประชาคมการเมืองความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน จะยิ่งกระชับความสัมพันธ์ในทุกมิติ และในขณะเดียวกันก็อาจนำมาซึ่งภัยคุกคามความมั่นคงได้ในทุก มิติเช่นกัน โดยการเดินทางเพื่อเก็บข้อมูลภาคตะวันออก ใน จ.ชลบุรี จ.จันทบุรี และ จ.สระแก้ว ครั้งนี้ได้ไปยัง หน่วยปฏิบัติต่างๆ ในพื้นที่ซึ่งได้ให้การต้อนรับคณะวิจัยฯ อย่างดียิ่ง อีกทั้งได้ให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะจำนวนมาก ของผู้ปฏิบัติจริงในพื้นที่ เพื่อนำมาวิเคราะห์ให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนต่อไป โดยข้อมูลและ ข้อเสนอแนะต่างๆ สรุปตามกองกำลังต่างๆ โดยสังเขปได้ดังนี้

### กรมทหารราบที่ ๒๑ รักษาพระองค์ จ.ชลบุรี

กรมทหารราบที่ ๒๑ รักษาพระองค์ (ร.๒๑ รอ.) เป็นหน่วยทหารรักษาพระองค์ ขึ้นตรงต่อกองพลทหารราบที่ ๒ รักษาพระองค์ กองทัพบกที่ ๑ ได้รับพระราชทานสมญา นามจากสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถว่า "ทหาร เสือนวมินทราชินี" ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒๒ ก.ย.๒๔๙๓ ตาม คำขอขององค์การสหประชาชาติ ในการจัดตั้งกำลังเข้า ช่วยเหลือรัฐบาลของสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อยับยั้งการรุกราน ของฝ่ายคอมมิวนิสต์เกาหลีเหนือ โดยใช้นามหน่วยครั้งนั้นว่า "กรมผสมที่ ๒๑" โดยมีภารกิจสำคัญของหน่วย คือ การ ปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับจากกองทัพบก และการฝึกตาม



วงรอบการฝึกประจำปี การรักษาความปลอดภัยบุคคลสำคัญ และการถวายอารักขาของค์ประมุขแห่งชาติ และการพัฒนาเพื่อความมั่นคง และการปฏิบัติงานโครงการตามแนวพระราชดำริ ทั้งนี้ ร.๒๑รอ.มีการดำเนิน โครงการต่างๆ ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อเป็นการสร้างรายได้ และช่วยเหลือครอบครัวข้าราชการทหาร เช่น โครงการด้านเกษตรกรรม การนำแกลบและรำจากโรงสีข้าวไป ทำปุ๋ยและเลี้ยงสุกร โครงการประหยัดพลังงานโดยมีการคัดแยกขยะ การผลิตไบโอดีเซลจากน้ำมันเหลือใช้ เพื่อ ใช้เป็นเชื้อเพลิงให้แก่ยานพาหนะของหน่วยงาน รวมทั้งโครงการที่ทำร่วมกับภาคส่วนต่างๆ อาทิ การอนุรักษ์ป่า ไม้ การป้องกันการทำไร่เลื่อนลอย โดยทหารเป็นผู้ประสานงานในโครงการต่างๆ และด้านการเตรียมความพร้อมในการเข้าเป็นประชาคมอาเซียน ในปี ๒๕๕๘ นั้นได้มีการสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานความมั่นคง ของประเทศกัมพูชาผ่านการฝึกซ้อม การลาดตระเวนร่วม และการตั้งด่านหรือจุดตรวจสินค้า/แรงงาน เป็นต้น ทั้งนี้ การปฏิบัติความร่วมมือกับประเทศกัมพูชาเป็นการใช้ความสัมพันธ์เชิงชุมชนบริเวณชายแดนระหว่าง ๒ ประเทศในการแก้ปัญหาในพื้นที่ร่วมกัน อาทิ โครงการหมู่บ้านคู่ขนานชายแดนไทย-กัมพูชา ซึ่งจะบูรณาการ ความร่วมมือของหน่วยงานทุกภาคส่วนจากทั้ง ๒ ประเทศมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความสัมพันธ์ ความ เข้าใจระหว่างกัน อีกทั้งเป็นแนวทางในการป้องกันการไหลเข้าสู่ประเทศไทยของแรงงานกัมพูชา



## กองกำลังป้องกันชายแดนจันทบุรีตราด จ.จันทบุรี

การดำเนินงานของ กปช.จต. เน้นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านโดยการ จัดชุดตรวจลาดตระเวนในพื้นที่ตามช่องทางและจุดผ่านแดนเพื่อสกัดการลักลอบนำเข้าสิ่งผิดกฎหมาย การ รักษาความมั่นคงภายในประเทศ การจัดระเบียบพื้นที่ชายแดน รวมทั้งการสร้าง ความมั่นใจและไว้วางใจ ต่อกัน ระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ โครงการหมู่บ้านสีขาวเอาชนะยาเสพติด การเก็บกู้ทุ่นระเบิดร่วมกันเพื่อปรับ ลดพื้นที่อันตราย และภารกิจการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในยามวิกฤต อาทิ การแจกจ่ายน้ำหน้าแล้ง การช่วยเหลือยามเกิดอุทกภัย รวมทั้งการดูแลพื้นที่ป่ารอยต่อ ๕ จังหวัด ตามพระราชเสาวนีย์ของสมเด็จพระ นางเจ้าพระบรมราชินีนาถร่วมกับกรมป่าไม้ ในส่วนขอบเขตการดูแลพื้นที่ของ กปช.จต. รับผิดชอบทั้งเขตทางบก คือ รอยต่อ จ.สระแก้ว เขาต้องอกเป็นระยะทาง ๒๕๐ กม. โดยมีทหารพรานที่ ๒๑ และ ตชด. ให้การสนับสนุน กำลัง พื้นที่รับผิดชอบทางทะเลตั้งแต่แนวชายฝั่ง จ.ระยองถึง จ.จันทบุรี รวม ๗๒ ไมล์ทะเล (๓,๒๔๐ ตร.กม.) โดยกองทัพเรือภาค ๑ ให้การสนับสนุนกำลัง ซึ่งพื้นที่ของ กปช.จต.ตรงกับภูมิภาคทหารที่ ๕ เขตพระตะบอง ของประเทศกัมพูชา ส่วนในกรณีหลักเขตแดนนั้น กปช.จต.รับผิดชอบทางฝั่งไทยทั้งสิ้น ๒๓ หลัก ซึ่งตรวจสอบ แล้วเสร็จจำนวน ๑๙ หลัก โดยหลักเขตที่ยังเป็นปัญหา คือ เขาต้องอก ๓ ตร.กม. หลักเขต ๖๙, ๗๐, ๗๑, ๗๒ และ ๗๓ ซึ่งส่งผลต่อพื้นที่ทางทะเลบริเวณไหล่ทวีปในอ่าวไทย และเกาะกูด ซึ่งไทยใช้ทหารเรือในการ ลาดตระเวนเฝ้าระวังไม่ให้นักงมพูชาลบล้ำหน้า นอกจากนี้ ทางกัมพูชามีการสั่งซื้อเรือเพิ่มเติมของฝั่งกัมพูงโสม



ซึ่งเป็นการสะสมกำลังรบของประเทศ รวมทั้งกรณีพระวิหารยังไม่มี ความชัดเจนซึ่งในระยะยาวจะส่งผลต่อ เศรษฐกิจชายแดน การแบ่งปันผลประโยชน์ในทะเล (น้ำมัน) และอาจส่งผลมาถึงบริเวณชายแดนด้าน จ.จันทบุรี และ จ.ตราด ได้ อีกทั้งประเทศกัมพูชายังได้มีการเน้นพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการตั้งเขตเศรษฐกิจ พิเศษ ส่งผลให้มีการทำลายสิ่งแวดล้อมมากกว่าฝั่งไทย รวมทั้งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการพัฒนาคน เห็นได้จากการรับความช่วยเหลือจากเงินที่เข้ามาลงทุนให้กัมพูชาโดยการสร้างถนนหมายเลข ๕๗ เลียบชายแดนไทยตั้งแต่ พื้นที่ จ.อุบลราชธานี จนถึง จ.ตราด และในด้านของภัยคุกคามไม่ตามแบบที่แฝงมานั้น คือ การลักลอบนำเข้าสินค้าเกษตรจากกัมพูชาซึ่งเป็นผลมาจากนายทุนฝั่งไทยไปลงทุนใน contact farming แล้วจึงนำผลผลิตเหล่านี้ลักลอบกลับเข้ามา

นอกจากนี้ ยังพบว่าขอบเขตการดำเนินงานของทหารนั้น มีอำนาจจำกัด ไม่มีเครื่องมือ อีกทั้งไม่มี ความชอบธรรมตามกฎหมาย มีอำนาจเฉพาะพื้นที่ที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น ซึ่งโดยทั่วไปนั้นทหารจะ ทำหน้าที่ในลักษณะผู้ช่วยเจ้าพนักงาน ร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายอื่นๆ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ หมายรวมไป

ถึงการเปิด-ปิดด่านซึ่งเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย แต่ทั้งนี้ทางจังหวัดจะต้องสอบถามความเห็นชอบจากทหารก่อนถึงจะสามารถดำเนินการต่อไปได้

กปช.จต. ได้มีการขับเคลื่อนการบริหารจัดการชายแดนเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมุ่งเน้นสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศกัมพูชาในทุกระดับ อาทิ การทำโป่งน้ำร้อน model เพื่อการบริหารจัดการแรงงานกัมพูชาให้สามารถเข้ามาทำงานในฝั่งไทยได้ โดยส่วนใหญ่จะเป็นในภาคส่วนของเกษตรกรรม โดยมีการจำกัดจำนวนวันเดินทางเข้า-ออกอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ ต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งเอกชนผู้ประกอบการ แรงงาน และกองทัพโดยกองกำลัง กปช.จต. รวมทั้งมีการลาดตระเวนร่วมระหว่าง ๒ ประเทศ ซึ่งในอดีตเคยมีการลาดตระเวนร่วมเพื่อสำรวจเขตแดน แต่ปัจจุบันเขตแดนส่วนใหญ่ได้รับการสำรวจเสร็จสิ้นแล้ว อย่างไรก็ตาม การลาดตระเวนร่วมกันของทั้ง ๒ ฝ่ายเป็นเรื่องที่ปฏิบัติร่วมกันในกรณีแก้ปัญหาเฉพาะหน้า อาทิ การหนีข้ามเขตแดนของผู้กระทำผิด ซึ่งจะกระทำร่วมกันได้ต้องเป็นนโยบายที่ชัดเจนจากระดับรัฐบาล และ ระดับกองทัพ

สำหรับกลไกด้านความสัมพันธ์นั้นปัจจุบันทั้ง ๒ ประเทศมีกลไกความร่วมมือที่ดี โดยเน้นกลไกท้องถิ่นและทหารในพื้นที่ของทั้ง ๒ ประเทศที่มีความสัมพันธ์ที่ดีในทุกระดับ โดยมีการทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อให้เกิดการพัฒนาของทั้ง ๒ ฝั่งคู่ขนานกันไป (cross border development) อาทิ โครงการหมู่บ้านคู่ขนาน โครงการดนตรีริมแดน การส่งเสริมการท่องเที่ยวตามช่องทางของทหารร่วมกับจังหวัด โดยต้องคำนึงถึงสิ่งสำคัญในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาตามแนวชายแดนรุกรานจากชั้นปกติหรือชั้นป้องกันชายแดน ไปสู่ชั้นตอบโต้หรือจนถึงชั้นป้องกันประเทศก็คือ การไม่ให้เกิดการเมืองแทรกแซง ทั้งที่เป็นการเมืองภายในประเทศไทย และการเมืองของกัมพูชา เนื่องจากเมื่อเกิดปัญหาขึ้นทางกัมพูชาจะสามารถดำเนินการได้ค่อนข้างรวดเร็วกว่าไทย โดยเฉพาะงานปฏิบัติการสารสนเทศ (Information Operations : IO) ด้วยประเทศไทยขาดความชัดเจนของนโยบายในระดับยุทธศาสตร์ ที่จะส่งผลต่อการกำหนดนโยบายป้องกันประเทศ การกำหนดยุทธศาสตร์ทหาร รวมถึงการจัดกำลัง และการประกอบกำลัง ตลอดจนการกำหนดภารกิจที่เหมาะสม ซึ่งปัจจุบันการจัดกำลังยังเป็นรูปแบบเดียวกับการจัดในยุคสงครามเย็น แต่ทั้งนี้การคงกองกำลังไว้ตามแนวชายแดนยังมีความจำเป็นแต่ต้องมีการปรับภารกิจตามความเหมาะสมต่อไป

อย่างไรก็ตาม กปช.จต. ได้มีการเตรียมความพร้อมต่อการเปิดประชาคมอาเซียน ด้วยการเตรียมแผนการอพยพประชาชนและมีการฝึกซ้อมทุกปี ทั้งนี้ ได้มีการตั้งสำนักงานพัฒนาเสริมสร้างความมั่นคงชายแดนในระดับพื้นที่ (พมพ.กปช.จต.) เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชายแดนปี ๒๕๕๕-๒๕๕๙ โดยถือเป็นกลไกที่แก้ปัญหาได้ในประเด็นที่แต่ละภาคส่วนมองภาพความมั่นคงที่ต่างกัน อาทิ ภาคความมั่นคงโดยกองทัพจะมองประเด็นความปลอดภัยของรัฐเป็นหลัก ภาคเอกชนจะคำนึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และภาคประชาสังคมจะคำนึงถึงด้านสิทธิมนุษยชน เป็นต้น โดย พมพ.ฯ จะรวบรวมหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดเข้ามาร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาความมั่นคงให้ตรงกัน ทั้งนี้ การเปิดประชาคมอาเซียนจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดน และจะส่งผลต่อการใช้กำลัง ซึ่งจะส่งผลต่อขั้นตอนในการป้องกันประเทศโดยตามยุทธศาสตร์เดิมที่ กปช.จต.ต้องแปรสภาพเป็นกองสนับสนุนกองทัพภาคที่ ๑ แต่ทั้งนี้เมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนด้วยมุมมองของประเทศสมาชิกจะต้องสามารถแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธีได้ โดยต้องสามารถลดระดับความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นให้เหลือเพียงชั้นตอบโต้ และลดลงสู่ชั้นปกติได้

## ด่านถาวรบ้านแหลม (ชายแดนไทย-กัมพูชา) จ.จันทบุรี



บริเวณด่านถาวรบ้านแหลมมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง รับผิดชอบตรวจคนเข้าเมืองชายแดนไทย-กัมพูชา สำนักงานศุลกากรรับผิดชอบตรวจสินค้าทุกประเภทที่ผ่านเข้า-ออกชายแดนไทย-กัมพูชา โดยทำการตรวจร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับแรงงานกัมพูชาที่เข้า-ออกทางด้านถาวรบ้านแหลม ส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาโดยมีนายจ้างฝั่งไทยยื่นแสดงความต้องการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวผ่านสำนักงานแรงงานจังหวัด ซึ่งนายจ้าง

จะต้องรับผิดชอบดูแลในการรับ-ส่งแรงงานระหว่างจุดตรวจบริเวณชายแดนกับที่ทำงาน ที่อยู่อาศัย สวัสดิการต่างๆ ของแรงงาน ตลอดจนระยะเวลาการว่าจ้าง และจะต้องนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวทุก ๗ วัน ซึ่งอยู่ภายใต้โครงการ “โป่งน้ำร้อน โมเดล”

สำหรับการบริหารจัดการชายแดน ด้านถาวรบ้านแหลม ได้นำกลไกความร่วมมือในระดับท้องถิ่นมาใช้ผ่านโครงการ “โป่งน้ำร้อน โมเดล” ด้วยการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวตามขั้นตอนทางกฎหมายเพื่อลดปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานเถื่อน ปัญหาอาชญากรรม และการขาดแคลนแรงงานภาคเกษตรกรรมในพื้นที่ ทั้งนี้ มีความร่วมมือกันระหว่างกรมแรงงานและหอการค้าจังหวัดในการควบคุมนายจ้างและแรงงานต่างด้าว ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อตกลงของโครงการ “โป่งน้ำร้อน โมเดล”



ในด้านอัตรากำลังพลนั้น พบว่าในอนาคตอาจต้องมีการเพิ่มช่องตรวจเข้า-ออก ซึ่ง ส.ต.ม.ได้มีการวางแผนขยายโครงสร้างกำลังพลเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว และในส่วนของสำนักงานศุลกากร มีกำลังพลประจำการ ๓ นาย ซึ่งจะปฏิบัติงานโดยหมุนเวียนกับเจ้าหน้าที่ศุลกากรจากด้านต่างๆ ในจังหวัดสระแก้ว ซึ่งคาดการณ์ว่ากำลังพลจะไม่เพียงพอหากเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งในปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมตัวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน อาทิ สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง มีอัตรากำลังพลระดับสารวัตร ๒ นาย รองสารวัตร ๑๒ นาย (เต็มอัตรา) แต่มีรองสารวัตรปฏิบัติงานเพียง ๗ นายเท่านั้น



## กองกำลังบูรพา จ.สระแก้ว

กองกำลังบูรพา มีภารกิจป้องกันชายแดนจากประเทศเพื่อนบ้านในแถบภาคตะวันออก ตลอดแนวชายแดน ๑๖๕ กม. ซึ่งตรงกับฝั่งกัมพูชาด้าน จ.พระตะบอง และ จ.บันเตียเมียนเจย โดย กกล.บูรพา รับผิดชอบช่องทางผ่านแดนถาวร ๑ จุด คือ ด่านคลองลึก และจุดผ่อนปรน ๓ จุด คือ ดาวพระยา - บุประทวน, หนองปรือ-มาลัย และเขาดิน - สำเภารุน ทั้งนี้ การร้องขอให้เปิดจุดผ่อนปรนเป็นช่องทางถาวรซึ่งเป็นหน้าที่รับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย แต่ต้องขอความคิดเห็นจาก กกล.บูรพาด้วย ในส่วนของ จ.สระแก้ว มีการใช้กฎอัยการศึกทั้งสิ้น ๗ อำเภอที่ติดชายแดน จากทั้งหมด ๙ อำเภอ จึงทำให้ กกล.บูรพา สามารถใช้อำนาจทางการทหารในการดูแลรักษาความสงบตามแนวชายแดนได้เต็มที่ ทั้งนี้ ภัยคุกคามที่พบบ่อยในพื้นที่มักพบเจอภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ได้แก่ ยาเสพติด แรงงานต่างด้าว ลักลอบตัดไม้ อาวุธสงคราม เป็นต้นนอกจากนี้ กกล.บูรพาได้ดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ อาทิ อาทิตยสาร หอการค้าจังหวัด แรงงานจังหวัด และ ส.ต.ม. ในการดูแลตรวจตราแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับกรมป่าไม้ในการทำหน้าที่ผู้ช่วยเจ้าพนักงานเนื่องจากทหารไม่มีกฎหมายรองรับโดยตรง



สำหรับกลไกการแก้ปัญหาตามแนวชายแดนของกองกำลังบูรพานั้นพบว่า ใช้แนวทางของการพัฒนาหมู่บ้านชุมชนระหว่างไทยกับกัมพูชา ตามแนวชายแดนที่หน่วยรับผิดชอบ ซึ่งแนวทางนี้เราจะใช้เป็นแนวทางกลยุทธ์ของหน่วยในระดับยุทธวิธีหรือในระดับยุทธการ อย่างเช่น กองกำลังต่างๆ ตามแผนป้องกันประเทศตั้งแต่ในชั้นปกติหรือชั้นป้องกันชายแดน ทั้งนี้กลไกการดำเนินงานของ RBC ถือว่ายังคงเป็นกลไกที่พบหน่วยในพื้นที่ คือ แม่ทัพภาคที่ ๑ ของไทย และ ผบ.ภาคทหารที่ ๕ ของกัมพูชาเล็งเห็นว่าสำคัญและสามารถใช้ในการ

สื่อสารต่อกันเพื่อลดเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การใช้กำลังต่อกัน นอกจากนี้สำนักงานบริหารกิจการชายแดน ไทย กับ กัมพูชา ยังถือว่าเป็นกลไกที่มีส่วนช่วยในการแก้ปัญหาในเขตชายแดนได้เป็นอีกช่องทางหนึ่งด้วย

สำหรับการลาดตระเวนร่วมกันระหว่างไทยและกัมพูชานั้น ยังมีโครงการพัฒนาพื้นที่ชายแดนร่วมกันที่โดดเด่นอีก ๑ โครงการ คือ โครงการหมู่บ้านชายแดนเข้มแข็งชุมชนซึ่งเกิดขึ้นในสมัย พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา ขณะที่ท่านเป็นรองผู้บัญชาการอยู่ในพื้นที่ ได้มีกลไกการพัฒนาหมู่บ้านชายแดนไทยและกัมพูชา โดยเริ่มจากการแก้ไขปัญหาเสพติดในฝั่งกัมพูชาที่เป็นแหล่งพักพิง และนำเข้ามาขาย ซึ่งแนวทางการพัฒนา คือการมีกิจกรรมร่วมกันเพื่อป้องกันและปราบปราม โดยให้ชาวบ้านเป็นศูนย์กลางผ่านกลไก อาทิตยพัฒนาการศึกษา สันตนาการ กีฬา วัฒนธรรมประเพณี ฯ โดยมีงบประมาณสนับสนุนให้มีการอบรมทั้งฝ่ายไทยและกัมพูชา ปัจจุบันมีหมู่บ้านเข้าร่วมจากฝั่งไทย ๖๔ หมู่บ้าน และกัมพูชา ๓๙ หมู่บ้าน ซึ่งผลดีของโครงการ

หมู่บ้านชายแดนเข้มแข็งคู่ขนานนั้นถือได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาทั้งเรื่องการป้องกันยาเสพติด การลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว ฯลฯ นอกจากนี้ ยังเป็นการพัฒนาความสัมพันธ์ระดับชุมชน ทั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ภายในหมู่บ้านเกิดการพูดคุยกันทำให้สามารถประสานงานกันได้ง่ายขึ้น

การเตรียมการของ กกล.บูรพาในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ขณะนี้เน้นที่การเตรียมความพร้อมของกำลังพลให้สามารถใช้ภาษาในการสื่อสารได้ ทั้งภาษาอังกฤษ และ ภาษาประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งการเตรียมข้อมูลความรู้ต่างๆ และแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม อาทิ การจัดทำคำขวัญหรือข้อมูลที่ใช้เป็นสื่อเพื่อเรียนรู้เป็นภาษาอังกฤษ นอกจากนี้ งานตามสายงานฝ่ายอำนวยการทั้ง กำลังพล ข้าราชการ ส่งกำลังบำรุง และ กิจการพลเรือน ให้ดำเนินการวิเคราะห์ภารกิจ และเตรียมการในส่วนที่แต่ละสายงานรับผิดชอบ แต่ทั้งนี้หากเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในอนาคต กกล.อาจต้องมีการปรับรูปแบบของกองกำลังให้เหมาะสม โดยต้องคำนึงถึงกฎหมายหลักที่จะใช้ในพื้นที่อีกด้วย ซึ่งปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจนในระดับนโยบาย

### จุดตรวจร่วมกรมทหารพราน ๑๒ ชายแดนไทย-กัมพูชา (ด่านโรงเกลือ)



ปัจจุบันบริเวณโรงเกลือมีแรงงานกัมพูชาที่เข้า-ออกทางด่านโรงเกลือประมาณ ๒๐,๐๐๐ คน/วัน โดยเป็นแรงงานประเภทเข้าไป-เย็นกลับ ผ่านด่านโดยใช้ Border Pass และแรงงานประเภทเข้าเมืองโดยมีนายจ้างฝั่งไทย ยื่นความต้องการผ่านแรงงานจังหวัดและรับผิดชอบดูแลในการรับ-ส่ง ที่อยู่อาศัย สวัสดิการของแรงงานตลอดระยะเวลาที่จ้าง โดยจะต้องนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวทุก ๗ วัน ซึ่งแรงงานต่างด้าว ส่วนใหญ่เข้ามารับจ้างทำงานในภาคเกษตรกรรม เช่น ตัดอ้อย เกี้ยวข้าว และเป็นแรงงานก่อสร้างในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว ได้รับค่าจ้างเฉลี่ย ๑๕๐ บาท/วัน ซึ่งมากกว่าค่าจ้างที่ได้รับหากทำงานในฝั่งกัมพูชาประมาณวันละ ๘๐ บาท ทั้งนี้จะพบว่า กัมพูชาเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ประกอบกับฝั่งตรงข้ามของโรงเกลือเป็นคาสิโนที่สามารถสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวจำนวนมาก ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ล้วน

แล้วแต่ไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายไป รวมทั้งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการพัฒนาคน

อย่างไรก็ตาม พบว่าในอนาคตการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) จะทำให้มีการเปิดเสรีทางการค้าและแรงงานซึ่งจะมีปริมาณของสินค้าและแรงงานเคลื่อนย้ายเข้าสู่ประเทศไทยผ่านทางด่านโรงเกลือเพิ่มขึ้นอีก ๒-๓ เท่าตัว (ปัจจุบันประมาณวันละ ๒๐,๐๐๐ คน) ซึ่งอาจทำให้อัตราของเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ไม่เพียงพอ อีกทั้งขาดแคลนอุปกรณ์และเครื่องมือในการตรวจค้นร่างกาย ยาเสพติด และของผิดกฎหมาย โดยยาเสพติดส่วนมากที่มีการตรวจพบและจับกุมได้มากในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชาด้านจังหวัดสระแก้ว ได้แก่ ยาบ้า ยาอี และโคเคน





การเก็บข้อมูลกับหน่วยปฏิบัติทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน รวมทั้งการเดินทางสำรวจพื้นที่ที่สามารถสรุปในภาพรวมได้ว่าการมีทิศทางที่ชัดเจนในระดับนโยบายหรือในระดับยุทธศาสตร์ของชาติ (political direction) ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง ที่นำไปสู่การกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์ของการบริหารจัดการชายแดนระหว่างไทยกับกัมพูชาได้อย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ผลลัพธ์ที่ได้จากการมีทิศทางที่ชัดเจนจะทำให้หน่วยงานในระดับอำนาจการ (operational level) สามารถกำหนดแผนงานในการบริหารจัดการทั้งที่เป็นกิจกรรมในด้านการป้องกันประเทศและการพัฒนาเกิดความเชื่อมโยงและประสานสอดคล้องกัน (campaign plan) หรืออาจกล่าวได้ว่า การมีทิศทางและเป้าหมายของการบริหารจัดการชายแดนที่มีความชัดเจนจะนำไปสู่การออกแบบพิมพ์เขียวของการบริหารจัดการชายแดนไทยกัมพูชาได้อย่างมีทิศทางและสามารถกำหนดแนวทางที่นำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ (road map) ทั้งนี้ การมีพิมพ์เขียวของการบริหารจัดการชายแดนอย่างประสานสอดคล้องกัน จะส่งผลดีต่อหน่วยในระดับยุทธวิธี ไม่ว่าจะเป็นกองกำลังต่างๆ ทั้ง กกล.บูรพา กปช.จต. หรือ หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างประสานสอดคล้องและนำไปสู่เป้าหมายในระดับยุทธศาสตร์ ซึ่งจะช่วยให้ไทยดำรงรักษาผลประโยชน์ของชาติ (national interest) ไว้ได้ ในขณะที่เดียวกันจะยังคงธำรงรักษาความสัมพันธ์อันดีกับกัมพูชาเอาไว้ได้เช่นกัน ทั้งนี้หน่วยงานด้านความมั่นคงในระดับนโยบายของประเทศ ได้แก่ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) จำเป็นจะต้องบูรณาการร่วมกันในการกำหนดทิศทางนโยบายในระดับยุทธศาสตร์ (political direction) ที่จะใช้ในการบริหารจัดการความมั่นคงระหว่างไทยกับกัมพูชา ทั้งนี้ สขช. จำเป็นจะต้องดำเนินการประมาณการข่าวกรองทางยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดแนวโน้มสถานการณ์ที่จะส่งผลกระทบต่อทั้งในทางเกื้อกูลและเป็นอุปสรรคต่อการบริหารความมั่นคงระหว่างไทยกับกัมพูชา (theatre strategic outlook) ผลลัพธ์ที่ได้ สมช. และ สศช. จะต้องนำไปกำหนดเป็นเป้าหมายในระดับยุทธศาสตร์ (Strategic End-state) ที่ใช้ในการบริหารจัดการชายแดนไทยกัมพูชา ทั้งที่เป็นมาตรการในการป้องกันตามแผนป้องกันประเทศ ตั้งแต่ขั้นป้องกันชายแดน ขั้นตอบโต้ จนถึงขั้นป้องกันประเทศ รวมถึงมาตรการในการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงและลดปัญหาที่จะเป็นเงื่อนไขของการใช้กำลังเข้าปะทะกันตามแนวชายแดนทั้งทางบกและทางทะเล

สำหรับการบริหารจัดการชายแดนในระดับกองกำลัง ไทย กัมพูชา ปัจจุบันยังสามารถใช้ประโยชน์จากการประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค ไทย-กัมพูชา (RBC) ได้อยู่ แต่เมื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนแล้วอาจจะต้องใช้กลไกอื่นที่รอบด้านขึ้น โดยเฉพาะตัวแบบของ ๓ เสาได้แก่ การใช้หน่วยงานความมั่นคง เช่นกองทัพ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการจัดการภัยคุกคามไม่ตามแบบร่วมกัน

จึงเป็นตัวแบบที่น่าจะนำมาปรับประยุกต์ใช้ อย่างไรก็ตาม การให้ความหมายของความมั่นคงของแต่ละฝ่ายยังมองกันคนละมุม โดยภาคความมั่นคงจะมองประเด็นความปลอดภัยของรัฐเป็นหลัก ภาคเอกชนจะคำนึงผลประโยชน์ประกอบการทางเศรษฐกิจ และภาคประชาสังคมจะคำนึงถึงด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งทั้ง ๓ ภาคส่วนควรทำความเข้าใจมิติความมั่นคงร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ อีกทั้งในการบริหารจัดการชายแดนทั้งในปัจจุบันและอนาคตจำเป็นจะต้องอาศัยการพัฒนาแบบ cross border development ตามแบบอย่างโครงการพระราชดำริของสมเด็จพระเทพฯ ที่ทรงพัฒนาโรงเรียนในกัมพูชา และลาว ซึ่งถือเป็นตัวอย่างที่น่าจะนำมาประยุกต์ใช้ในพื้นที่ตามแนวชายแดน นอกจากนี้แนวทางการสร้างหมู่บ้านป้องกันชายแดนก็สามารถนำมาประยุกต์ได้ โดยเฉพาะการนำมาใช้ในการบริหารจัดการชายแดนได้แต่ต้องคำนึงถึงมิติทางสังคม และ เศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น และปัญหาเส้นเขตแดนที่ถือเป็นปัญหาภายใต้กรอบของรัฐชาติ โดยชายแดนไทย-กัมพูชา ตั้งแต่หลักเขต ๒๘ – ๓๒ พบว่ายังมีหลายจุดที่เป็นปัญหา ซึ่งการใช้กลไกการลาดตระเวนร่วม รวมถึงการสร้างความร่วมมือกันระหว่างสองฝ่ายในการเผชิญปัญหาภัยคุกคามไม่ตามแบบรวมกันจะเป็นกลไกที่จำเป็นอย่างยิ่งในการป้องกันประเทศ โดยเฉพาะในขั้นป้องกันชายแดน โดยระบบการป้องกันประเทศของกองทัพไทย ในปัจจุบันที่แบ่งออกเป็น ๓ ชั้นอันได้แก่ ชั้นป้องกันชายแดน ชั้นตอบโต้ ชั้นป้องกันประเทศ ยังมีความจำเป็นและยังคงต้องมีการวางกำลังทหารตามแนวชายแดนอยู่แม้ว่าจะเข้าเป็นประชาคมอาเซียนแล้วก็ตาม ทั้งนี้ การมีกองกำลังทหารไว้นั้น ก็คือการสร้าง balance of power กับประเทศเพื่อนบ้าน จึงอาจจะไม่มีความจำเป็นที่จะลดกำลังหรือถอนกำลังออกไป แต่จะต้องมีการพัฒนาความสัมพันธ์และสร้างกิจกรรมด้านความมั่นคงร่วมกับกองกำลังประเทศเพื่อนบ้านตั้งแต่ขั้นป้องกันชายแดน ที่สำคัญจะต้องไม่ให้การเมืองเข้าแทรกแซง และจะต้องใช้กลไกที่มีอยู่ อย่างเช่น RBC เข้าแก้ปัญหาให้ได้อย่างรวดเร็ว โดยการมีกองกำลังของฝ่ายไทยอยู่ในพื้นที่จะเป็นการสร้างอำนาจต่อรองในการเจรจาได้ ส่วนในขั้นของการป้องกันชายแดนมาตรการในการพัฒนาโดยเฉพาะการพัฒนาพื้นที่เช่น โครงการหมู่บ้านคูขนานของกองกำลังบูรพา หรือตัวแบบอย่างเช่น โป่งน้ำร้อน Model ก็จะเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งของการปฏิบัติในระดับพื้นที่ แต่สิ่งที่ยังขาดอยู่ก็คือ กลยุทธ์ต่างๆ เหล่านี้ยังขาดการบริหารจัดการในภาพรวมหรือการบริหารจัดการให้กิจกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหมู่บ้านคูขนาน หรือ โป่งน้ำร้อน Model หรือแม้แต่โครงการอื่นๆ เกิดการประสานสอดคล้องกันตามพื้นที่และจังหวะเวลาที่เหมาะสม (orchestrate ) มิฉะนั้นแล้ว ความสัมฤทธิ์ผลในภาพรวมของบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (synergy) อาจไม่เกิดขึ้นตามเป้าหมายในระดับยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้

## บทที่ ๕ บทวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ

### บทวิเคราะห์

ข้อมูลที่ได้จากการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ ๑/๕๖ เรื่อง “แนวทางบริหารจัดการชายแดนต่อการรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน” และการลงพื้นที่ภาคตะวันออก เรื่อง “การบริหารจัดการชายแดนเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน : กรณีศึกษาภาคตะวันออก (ชายแดนไทย-กัมพูชา)” ระหว่างวันที่ ๑๗ – ๒๑ ธ.ค.๕๖ ณ กรมทหารราบที่ ๒๑ รักษาพระองค์ (ร.๒๑ รอ.) จังหวัดชลบุรี กองกำลังป้องกันชายแดนจันทบุรี ตรีตราด และด่านถาวรบ้านแหลม (ชายแดนไทย-กัมพูชา) จังหวัดจันทบุรี และ จุดตรวจจรั่วมทหารพราน ๑๒ ชายแดนไทย-กัมพูชา (ด่านโรงเกลือ) และกองกำลังบูรพา จังหวัดสระแก้ว เมื่อนำมาทบทวนควบคู่ไปกับการอภิปรายการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการนำไปปฏิบัติ โดยมองผ่านหน่วยปฏิบัติจะพบว่า



หน่วยเฉพาะกิจในพื้นที่ซึ่งเป็นระดับผู้ปฏิบัติ (Tactical level ตรงกับวงกลมสีฟ้าวงที่ ๔) ล้วนปฏิบัติภารกิจไปตามที่เคยปฏิบัติสืบทอดกันมา หรือเพิ่มภารกิจตามที่ได้รับคำสั่ง โดยอาจจะมีการริเริ่มปฏิบัติการนอกเหนือจากที่เคยปฏิบัติกันมาบ้างเพื่อให้ตรงกับสถานการณ์ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติภารกิจ ส่วนใหญ่ยังเป็นไปแบบต่างคนต่างทำ ไม่มีการบูรณาการงานระหว่างหน่วยปฏิบัติ ส่งผลให้การประสานสอดคล้อง (Synchronize) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้งานประสบความสำเร็จ ตามแผนระดับยุทธการ (Operational level ตรงกับวงกลมสีชมพูวงที่ ๓) ในลักษณะเดียวกัน หากแผนยุทธการประสบความสำเร็จโดยหน่วยระดับยุทธการต่างทำงานประสานสอดคล้องกัน ก็จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายในระดับรัฐบาล (Political Direction ตรงกับวงกลมสีแดงวงที่ ๑) ตามกรอบยุทธศาสตร์ (Strategic Direction ตรงกับวงกลมสีเขียววงที่ ๒) ที่กำหนดโดย สมช. สชช. และสศช. ทั้งนี้นโยบายในระดับรัฐบาลจะต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก ซึ่งเมื่อ สมช. นำนโยบายรัฐบาลมาสร้างกรอบยุทธศาสตร์ก็จะมีคามชัดเจนมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมา การกำหนดนโยบาย (Political Direction) และการสร้างกรอบยุทธศาสตร์ (Strategic Direction) นั้นยังมีความคลุมเครือไม่แน่นอน (uncertainly) อาจจะเนื่องมาจากการขาดองค์ประกอบสำคัญในการตรวจสอบสถานะแวดล้อมและขีดความสามารถของชาติ เพื่อนำไปวิเคราะห์กับผลกระทบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการวางแผนในระดับยุทธการ (Operational Level) ซึ่งขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กับสาเหตุและเงื่อนไขต่างๆ ที่จะนำไปสู่แผนงานและการปฏิบัติอีกมากมาย ตลอดจนต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนในการบูรณาการองค์ความรู้ และปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ (Hybrid organization) เรื่องดังกล่าวจึงมิใช่เรื่องง่าย และในความเป็นจริงหรือโลกแห่งการปฏิบัติ ในระดับยุทธวิธี (Tactical) โดยเฉพาะชายแดนไทย-กัมพูชา ที่ปัจจุบันกองกำลังป้องกันชายแดน มองว่าเมื่อนโยบายข้างต้นไม่มีความชัดเจน คลุมเครือ ไม่สอดคล้องกับส่วนของภาคปฏิบัติ และรูปแบบของนโยบายนั้นเป็นแบบภาพกว้าง ไม่ได้เจาะจงสำหรับใช้ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เนื่องจากแต่ละพื้นที่มีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นกองกำลังในพื้นที่จึงจำเป็นต้องใช้กลยุทธ์รูปแบบการดำเนินงานเฉพาะในพื้นที่ที่แตกต่างกัน ในลักษณะของต่างคนต่างทำ เพื่อให้ตอบสนองต่อนโยบายในข้างต้นโดยอาศัยกลไกด้านความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสองฝ่ายเพื่อบริหารจัดการพื้นที่และเผชิญปัญหาภัยคุกคามทั้งตามแบบ (Traditional Security) และภัยคุกคามไม่ตามแบบ (Non Traditional Security) ร่วมกัน อย่างเช่น กลไกของ RBC เข้าแก้ปัญหาในพื้นที่ ซึ่งทางกองกำลังในพื้นที่ให้ความสำคัญและมีมุมมองว่ายังคงมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาเอาไว้ ทั้งนี้ หากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่ไร้พรมแดนในอนาคต ระบบการป้องกันประเทศของกองทัพไทยก็จะมีคามยากยิ่งขึ้นเมื่อยุทธศาสตร์ชาติจะกลายเป็นเพียงตัวหนังสือในกระดาษที่ภาคการปฏิบัติไม่สามารถนำไปใช้ได้จริง จนยกระดับไปสู่การใช้กำลังในขั้นตอบโต้ และขึ้นป้องกันประเทศระหว่างกันได้และที่สำคัญจะต้องไม่ให้เกิดการเมืองเข้าแทรกแซง มิฉะนั้นก็จะกลายเป็นภาพสะท้อนสำหรับประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย ว่ามีปัญหาในเชิงโครงสร้างอันสะท้อนบริบทรอบตัวทางการเมืองและการบริหารของไทยที่ยังไม่มีความเสถียรจนก่อให้เกิดสภาพของการกระจุกกระจายทางการบริหาร (fragmented centralization) ดังนั้น ในการทำความเข้าใจสภาพการณ์หรือปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติของไทย อาจมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเข้าใจขั้นตอนและโครงสร้างเหล่านี้อย่างถ่องแท้ เพื่อให้เกิดการประสานสอดคล้องกันตามพื้นที่และจังหวะเวลาที่เหมาะสม (orchestrate) มิฉะนั้นแล้ว ความสัมพันธ์ผลในภาพรวมของการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (synergy) อาจไม่เกิดขึ้นตามเป้าหมายในระดับยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้

## ข้อเสนอแนะ

ทั้งนี้คณะวิจัยฯ ขอเสนอแนะโดยการประยุกต์ รวบรวมองค์ความรู้ แนวคิด ดังกล่าวข้างต้น ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อเป็นการฉายภาพปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจริงในพื้นที่ ดังนี้

๑. หน่วยงานด้านความมั่นคงในระดับนโยบายของประเทศ ควรมองปัญหาความมั่นคงในลักษณะที่ครอบคลุม (comprehensive) ให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะตัวแบบของ ๓ เสาเป็นประเด็นที่น่าสนใจ ในการนิยาม (define) ความหมายของความมั่นคง เนื่องจากปัจจุบันแต่ละฝ่ายทั้งกองทัพ เอกชน ภาคประชาชน ยังมองตามทัศนะของแต่ละฝ่าย จึงทำให้การดำเนินงานไม่มีความประสานสอดคล้องกัน

๒. หน่วยงานด้านความมั่นคงในระดับนโยบายของประเทศควรมีการกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการชายแดนระหว่างไทย-กัมพูชา ในลักษณะที่ครอบคลุมทั้งภัยคุกคามตามแบบ (Traditional Security) และภัยคุกคามไม่ตามแบบ (Non Traditional Security) ควบคู่กันไป เนื่องจากปัญหาด้านภัยคุกคามไม่ตามแบบที่เกิดขึ้น อาจกลายเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่ภัยคุกคามตามแบบได้ในอนาคต อาทิ ความขัดแย้งทางการเมืองภายในของแต่ละประเทศอาจนำไปสู่ปัญหาเรื่องเส้นเขตแดนอย่างในปัจจุบันที่เป็นอยู่ก็ได้

๓. หน่วยงานเฉพาะกิจในพื้นที่ควรมีการบริหารจัดการโครงการพัฒนาพื้นที่ เช่น โครงการหมู่บ้านคู่ขนานของกองกำลังบูรพา, โป่งน้ำร้อน Model หรือแม้แต่โครงการอื่นๆ ในภาพรวมให้เกิดการประสานสอดคล้องกันตามพื้นที่และจังหวะเวลาที่เหมาะสม (orchestrate) มิฉะนั้นแล้ว ความสัมฤทธิ์ผลในภาพรวมของบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (synergy) อาจไม่เกิดขึ้นตามเป้าหมายในระดับยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้

๔. การพิจารณาถึงกรอบของกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อรองรับต่อโครงการ cross border development โดยกองทัพอาจมีบทบาทเป็นผู้ให้การสนับสนุนและต้องทำอย่างต่อเนื่อง อย่างเช่น โครงการของสมเด็จพระเทพฯ ที่ทรงทำในเรื่องการศึกษา

๕. กองทัพควรมีการพัฒนางานด้านการปฏิบัติการทางข่าวสาร (IO) ให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วหากเกิดปัญหาขึ้นในอนาคต

อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ถือเป็นเพียงภาพสะท้อนบางส่วนที่คณะวิจัยฯ พยายามนำเสนอเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถปรับตัวให้ทันกับปัญหาต่างๆ เพื่อให้ทิศทางการทำงาน ตั้งแต่ขั้นนโยบายระดับสูง นโยบายการจัดการเฉพาะในพื้นที่ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติจริงมีความประสานสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน โดยควรจะปรับปรุงรายละเอียดของนโยบาย หรือทบทวนผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชน และวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ชายแดน บริบททั้งภายในประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน ด้วยการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้ทราบข้อมูลที่ชัดเจนต่อการกำหนดนโยบายในภาพกว้าง มิฉะนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติของประเทศไทยก็ยังคงย่ำวนอยู่กับที่ ไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง.....

*การเตรียมความพร้อมรบอย่างเดียว  
ไม่ใช่หลักประกันของความสำเร็จในการ  
แก้ไขปัญหาของประเทศ เพราะในที่สุดแล้ว  
ปัญหาของประเทศต้องแก้ไปด้วยบริบท  
องค์ประกอบต่างๆ อย่างถี่ยวน รวมทั้ง  
มาตรการทางการเมืองที่อยู่ในภาวะเสถียร  
เพื่อเป็นการขับเคลื่อนประเทศไปสู่ความ  
เจริญในอนาคต....*