



## รายงาน

การพิจารณาศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน

ของ

คณะกรรมการการปกครอง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกรรมการ ๒  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



LIBRI



(สำเนา)

## บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ สว(สนช)(กมธ๒) ๐๐๑๐/(ร ๔๗) วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

การพิจารณาศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๙ วันพุธที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภา ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๗๓ ซึ่งคณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา คณะหนึ่งมีหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา โดยคณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน ซึ่งกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- |                                |                                |
|--------------------------------|--------------------------------|
| ๑. หม่อมราชวงศ์กำลูนเทพ เทวกุล | ประธานคณะกรรมการ               |
| ๒. นายเชนทร์ วิวัฒน์บวรวงศ์    | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. พลเอก อาภรณ์ กุลพงษ์        | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง   |
| ๔. พลตำรวจเอก ปทีป ตันประเสริฐ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม   |
| ๕. นายปรีชา วัชรากัย           | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่   |
| ๖. นายชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์       | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ      |
| ๗. พลเอก ปรีดี สามิกักดิ์      | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ            |
| ๘. พลตำรวจโท วิโรจน์ จันทรงษ์  | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ            |
| ๙. นายจักรารุท นิตยสุทธิ       | โฆษกคณะกรรมการ                 |
| ๑๐. นายสมบัติ เมทะนี           | รองโฆษกคณะกรรมการ              |
| ๑๑. นายชาญชัย สุนทรมัฏฐ์       | เลขานุการคณะกรรมการ            |
| ๑๒. พลเอก ปรีชา เปรมาสวัสดิ์   | รองเลขานุการคณะกรรมการ         |
| ๑๓. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ | รองเลขานุการคณะกรรมการ         |



/บัดนี้ คณะกรรมการ...


LIRT

(๒)

บัดนี้ คณะกรรมาธิการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน และจัดทำรายงานเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอรายงานของคณะกรรมาธิการต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป

(ลงชื่อ)                      กำลุนเทพ เทวกุล  
(หม่อมราชวงศ์กำลุนเทพ เทวกุล)  
ประธานคณะกรรมาธิการการปกครอง  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำเนาถูกต้อง



(นางพนมพร จันทรกระจ่าง)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๒

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
สำนักกรรมาธิการ ๒  
โทร ๐ ๒๘๓๑ ๕๑๘๐-๑  
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๕๑๘๑

มาลี พิมพ์  
ขวัญชัย/ประเสริฐ/สรญา/จารุพร/ฤทัยรัตน์ ทาน



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## รายงานการพิจารณาศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน

ของ

คณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ด้วยในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๙ วันพุธที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้ลงมติตั้งคณะกรรมการการปกครอง เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะหนึ่ง มีหน้าที่กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน

บัดนี้ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงาน ผลการศึกษาต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนี้

### ๑. การดำเนินงานของคณะกรรมการ

คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการ ดังนี้

๑.๑ คณะกรรมการฯ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาการปกครอง ในเขตชายแดน ประกอบด้วย

(๑) พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์	ประธานคณะอนุกรรมการ
(๒) นายลิขิต เพชรสว่าง	อนุกรรมการ
(๓) นายไพบุลย์ เทวรักษ์	อนุกรรมการ
(๔) พลเอก สมศักดิ์ แสงจันทร์เลิศ	อนุกรรมการ
(๕) พลโท นิพัทธ์ ทองเล็ก	อนุกรรมการ
(๖) นางจิราพร บุณนาค	อนุกรรมการ
(๗) นายกัลยาณะ วิภัติภูมิประเทศ	อนุกรรมการ
(๘) นายสถาพร ศิริภักดี	อนุกรรมการ
(๙) รศ.ดร. ปณิธาน วัฒนายากร	อนุกรรมการ
(๑๐) นางสาวอันธิกา ปรีญาณนท์	อนุกรรมการและเลขานุการ
(๑๑) นายชาญชัย สุนทรมัญญ์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๒) พลตำรวจโท วิโรจน์ จันทรัมย์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๓) รศ.ดร. กำชัย จงจักรพันธ์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๔) ดร. สันติพัฒน์ อรุณธารี	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๕) นายสัตยา อรุณธารี	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๖) พลโท สมชาย วิรุฬผล	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๗) นายชาญบุณท์ สุนทรวิภาต	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๘) นายทิวา สุขุมลจันทร์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

(๑๙) นายอาวุธ วรรณวงศ์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๒๐) นายอนรรตน์ ฉัตรกุล ณ อยุธยา	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๒๑) พันเอก ตูลา ประเสริฐสุข	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๒๒) พันเอก นเรศน์ วงศ์สุวรรณ	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๒๓) พันเอก สนธิ นวกุล	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

๑.๒ พิจารณาศึกษาข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้เชิญ มาเพื่อให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ

**สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ**

- (๑) นางเตือนใจ ดีเทศน์
- (๒) พลเอก สมชาย อุบลเดชประชารักษ์

**สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ**

- (๑) นางสาวศรีประภา ถมกระจำัง
  - (๒) นางสาวทัศนีย์ ดุลิตสูทธิรัตน์
  - (๓) นายบัณฑิต พุ่มนิคม
  - (๔) นางสาวธนพร ทับสุพรรณ
- ผู้อำนวยการส่วนการพัฒนา  
ผู้อำนวยการภารกิจการพัฒนา  
โครงการระบบราชการ  
นักพัฒนาระบบราชการ ๘  
นักพัฒนาระบบราชการ ๖

**กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย**

- (๑) นายบรรลือ ส่างจิตร
  - (๒) นายสุพล โพธิ์แก้ว
  - (๓) นายสุวิทย์ พุกกะเวส
  - (๔) นางภัทราวดี ปัญญาบุญ
  - (๕) นายชัยยง อินทรสุภา
- ผู้อำนวยการส่วนกิจการชายแดน  
และผู้อพยพ  
หัวหน้าฝ่ายสนับสนุนกิจการมวลชน  
สำนักกิจการความมั่นคงภายใน  
หัวหน้าฝ่ายกิจการสัญจรข้ามแดน  
สำนักกิจการความมั่นคงภายใน  
เจ้าพนักงานปกครอง ๗  
เจ้าพนักงานปกครอง ๕

**กระทรวงการต่างประเทศ**

นายมงคล วิศิษฏ์สถัมภ์

เจ้าหน้าที่การทูต ๗



LIRT

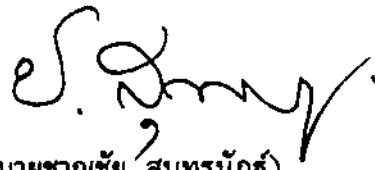


เขตชายแดน จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ เพื่อจัดตั้ง  
ทบวงปกครองชายแดน

## ๒. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการฯ ขอเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน  
ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน  
ดำเนินการพิจารณาศึกษาในรายละเอียดของรายงานดังกล่าว

ในการจัดทำรายงาน คณะกรรมการฯ ได้พิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการฯ  
ด้วยความละเอียดรอบคอบแล้ว และมีมติให้ความเห็นชอบกับรายงานดังกล่าว โดยถือเป็นรายงาน  
การพิจารณาศึกษาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ได้โปรดพิจารณา หากสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบด้วยกับรายงานผลการพิจารณาศึกษาและ  
ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ขอให้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาตามแต่จะเห็นสมควร  
ต่อไป



(นายชาญชัย สุนทรมั่งงั่ว)

เลขานุการคณะกรรมการการปกครอง  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

# คณะกรรมการการปกครอง สถาบันบัญญัติแห่งชาติ



หม่อมราชวงศ์กำกุนเทพ เทวกุล  
ประธานคณะกรรมการ



นายเชนทร์ วิวัฒน์บวรวงศ์  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่หนึ่ง



พลเอก อภรณ์ กุลพงษ์  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สอง



พลตำรวจเอก ปทีป ดินประเสริฐ  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สาม



นายปรีชา วิชาภัย  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สี่



นายชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์  
ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ



พลเอก ปรีดี สามิกกิติ  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



พลตำรวจโท วิโรจน์ จันทรัมย์  
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



นายจ๊กราษฎร์ นิตยสุทธิ  
โฆษกคณะกรรมการ



นายสมบัติ เมทะนี  
รองโฆษกคณะกรรมการ



นายชาลัชชัย สุนทรมักรู  
เลขานุการคณะกรรมการ



พลเอก ปรีชา เปรมาสวัสดิ์  
รองเลขานุการคณะกรรมการ



พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์  
รองเลขานุการคณะกรรมการ

คณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน



พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์  
ประธานคณะอนุกรรมการ



นายลิขิต เพชรสว่าง  
อนุกรรมการ



นายไพบูลย์ เทวรักษ์  
อนุกรรมการ



พลเอก สมศักดิ์ แสงจันทร์เลิศ  
อนุกรรมการ



พลโท นิพัทธ์ ทองเล็ก  
อนุกรรมการ



นางจิราพร บุนนาค  
อนุกรรมการ



นายกัลยาณะ วิภัตภูมิประเทศ  
อนุกรรมการ



นายสถาพร ศิริภักดิ์  
อนุกรรมการ



รศ.ดร.ปณิธาน วัฒนายากร  
อนุกรรมการ



นางสาวอันธิกา ปรีฐานนท์  
อนุกรรมการและเลขานุการ



นายชาญชัย สุนทรมัญญ์  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



พลตำรวจโท วิโรจน์ จันทร์ขันธ์  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



รศ.ดร.กำชัย ชงจักรพันธ์  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



LIIRT



นายสันติพัฒน์ อรุณธานี  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายศศยา อรุณธานี  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



พลโท สมชาย วิรุฬผล  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายชาญบุณท์ สุนทรวิภาค  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายทิวา สุขุมลจินทร์  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายอาวุธ วรรณวงศ์  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



นายอนวรรณ์ จิตรกุล ณ อยุธยา  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



พันเอก คุลา ประเสริฐสุข  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



พันเอก นเรศน์ วงศ์สุวรรณ  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



พันเอก สนธิ นวกุล  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

# บทสรุปสำหรับผู้บริหาร



Legislative Institutional Repository of Thailand

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

### ความเป็นมา

ด้วยในการประชุมคณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐ ในวันศุกร์ที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาว่า ปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับการปกครองในเขตชายแดนทุกภูมิภาค ดังนั้น เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวม จึงมีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีพลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการการปกครอง เป็นประธานอนุกรรมการฯ โดยมีอนุกรรมการฯ ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงต่างประเทศ กองบัญชาการทหารสูงสุด สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กับนักวิชาการและผู้ชำนาญการในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวนรวม ๑๐ คน และมีผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้องจำนวน ๙ คน เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการฯ

### วัตถุประสงค์การศึกษาและคำถามหลัก

การศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางปรับปรุงรูปแบบการบริหารการปกครองในเขตชายแดนให้มีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรม สามารถแก้ไขปัญหาการปกครอง “กลุ่มคน” ในเขตชายแดนซึ่งมีที่มา ชาติพันธุ์ ความเชื่อ วัฒนธรรม และสถานะที่แตกต่างกัน โดยเน้นศึกษาใน ๓ ประเด็นหลัก คือ

๑) พัฒนาการของระบบการปกครองประเทศจากอดีตจนถึงปัจจุบันและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อ “กลุ่มคน” ในราชอาณาจักรไทย

๒) สภาพการอยู่ร่วมกันของ “กลุ่มคน” ที่มีความแตกต่างในชาติพันธุ์ ความเชื่อ และวัฒนธรรม รวมทั้งปัญหาในการปกครองคนเหล่านี้ และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับการบริหารการปกครอง และความมั่นคงของประเทศ

๓) หน้าที่ ความรับผิดชอบ และโครงสร้างองค์กรในด้านการบริหาร การปกครอง และการแก้ไขปัญหาการปกครองในเขตชายแดน ตลอดจนพิจารณารูปแบบการบริหาร การปกครองที่เหมาะสมกับบริบทและสถานการณ์ของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ



LIART

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการฯ ทำการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน เพื่อตอบคำถามหลัก ๓ ข้อ คือ

- ๑) ในสภาวะแวดล้อมปัจจุบันและในอนาคต มีความจำเป็นหรือไม่ที่จะจัดให้มีองค์กรทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหาร การปกครอง คน ชุมชน และพื้นที่ในเขตชายแดนเป็นการเฉพาะ
- ๒) ปัจจัยใดเป็นตัวชี้วัดว่ามีความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบการปกครองในเขตชายแดน
- ๓) องค์กรดังกล่าวควรมีบทบาท หน้าที่ และโครงสร้างอย่างไร

## วิธีการศึกษา

คณะอนุกรรมการฯ ได้กำหนดแนวทางการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดนไว้ดังนี้

- ๑) ศึกษาประเด็นปัญหาในเขตชายแดน รูปแบบการดำเนินงานของหน่วยต่าง ๆ ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานที่ประสบ และแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกับเจ้าหน้าที่จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร และหน่วยงาน ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานด้านชายแดน ทั้งหน่วยกำหนดนโยบาย หน่วยบริหาร และหน่วยปฏิบัติ
- ๒) ศึกษาตามแนวทางของทฤษฎีพัฒนาองค์กร โดยศึกษาเปรียบเทียบกับบทเรียนและการแก้ไขปัญหาการปกครองในเขตชายแดนของประเทศต่าง ๆ และทฤษฎีทางวิชาการต่าง ๆ ได้แก่ การบริหารภาครัฐแนวใหม่ การบริหารความมั่นคงในมิติใหม่ และการก่อการร้าย รวมทั้งแนวทางการพัฒนาระบบราชการที่รัฐบาลกำหนด

## สรุปผลการศึกษา

คณะอนุกรรมการฯ ได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ปฏิบัติงานในภารกิจปกครองชายแดนมาให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการปกครองในเขตชายแดน ตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐ รวม ๑๖ ครั้ง สรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

### ๑) ผลกระทบจากการพัฒนาระบบการปกครอง

ในอดีตประเทศไทยปกครองแบบ “นครรัฐ” (City State) ในระบบขุนนาง (Feudalism) มีประเทศราชและหัวเมืองต่าง ๆ อยู่ใต้การปกครองในจำนวนและขอบเขตตามศักยภาพของพระมหากษัตริย์ในช่วงนั้น ต่อมาในปีพ.ศ. ๒๔๓๐ เพื่อปกป้องประเทศจากลัทธิจักรวรรดินิยมซึ่งคุกคามอธิปไตยของประเทศ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงตัดสินพระทัยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) โดยพระองค์ทรงเป็นทั้งพระมหากษัตริย์และนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งกำหนดพระราชอาณาเขตที่ชัดเจนเป็นครั้งแรก เพื่อแสดงสิทธิ ในการครอบครองพื้นที่และป้องกันการล่วงละเมิดดินแดนของลัทธิจักรวรรดินิยม เป็นผลให้คนชาติพันธุ์ต่าง ๆ เข้ามาอยู่ภายใต้พระราชขอบเขตสหิมาของประเทศสยามจำนวนมาก

ความหลากหลายชาติพันธุ์ในพระราชอาณาเขตที่เกิดขึ้นในครั้งนั้น มีผลกระทบต่อการปกครองกลุ่มคนในประเทศสยาม โดยพื้นที่ซึ่งมีปัญหามากที่สุด คือ มณฑลปัตตานี ซึ่งคนส่วนใหญ่มีความเชื่อภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่แตกต่างออกไป แนวทางในการแก้ไขปัญหาในช่วงนั้น กระทำโดยการปรับอาณาเขตของมณฑลให้สอดคล้องกับกลุ่มชาติพันธุ์ ผ่อนผันกฎระเบียบในการปกครองให้มีความยืดหยุ่นตามวัฒนธรรมท้องถิ่น และส่งพระราชวงศ์ที่เข้าใจปัญหาไปปกครอง ทำให้ปัญหาต่าง ๆ คลี่คลายลงไปได้มาก รวมทั้งกำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์จะต้องเสด็จประพาสพื้นที่ซึ่งเกิดปัญหาเป็นประจำทุกปี เพื่อแสดงความเป็นพระประมุขของกลุ่มคนในพื้นที่นั้น

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ชนชั้นปกครอง (Elite) ที่ปกครองประเทศบางคนขาดความรู้และความเข้าใจในสภาพปัญหาความหลากหลายชาติพันธุ์ในประเทศ จึงกำหนดนโยบายควบคุมที่เข้มงวด และบางครั้งกำหนดนโยบายชาตินิยมและศาสนาพุทธนิยมอย่างรุนแรง ทำให้เกิดปัญหาการปกครองกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ หลายครั้งในหลายพื้นที่ รุนแรงมากบ้างน้อยบ้างตามบริบทของแต่ละชุมชน การแก้ไขปัญหาทุกครั้งสำเร็จลงได้ด้วยการใช้หลักสมานฉันท์ โดยมุ่งเน้นการอยู่ร่วมกันภายใต้พระบรมโพธิสมภารของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วยกัน รวมทั้งการมีความรักและความเอื้ออาทรต่อกัน ซึ่งหลักการนี้ ตรงกับพระบรมราโชวาทที่พระราชทานให้เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ซึ่งข้าราชการของรัฐต้องวิเคราะห์ว่า ต้อง “เข้าใจอะไรบ้าง” “เข้าถึงอะไร ใคร” และ “พัฒนาอะไร” และกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้น และสิ่งที่แน่นอน คือ ต้องใช้หลัก “ประชาชน” เป็นศูนย์กลาง ด้วยการเปิดให้ประชาชนมีโอกาสได้เสนอความต้องการและร่วมกันจัดทำ “ยุทธศาสตร์” ด้วยหลัก “รู้ รัก สามัคคี”

นอกจากนั้น สถานการณ์ภายในของประเทศเพื่อนบ้าน ได้ก่อให้เกิดการอพยพของคนในประเทศเพื่อนบ้านมาอยู่ในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับสถานะความเป็นอยู่และสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยดีกว่าประเทศเพื่อนบ้าน จึงทำให้เกิดปัญหาการอพยพหนีภัยสงครามซึ่งประเทศไทยต้องให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม อีกทั้งมีการลักลอบเข้าประเทศเพื่อหางานทำและมีชีวิตที่ดีขึ้น ปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย จึงเกิดขึ้นอย่างรุนแรง

สภาพปัญหาการปกครองที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่ง คือ การลี้ภัยของชนชาติต่าง ๆ เข้ามาในประเทศ เพื่อรอการอพยพไปประเทศที่สาม ด้วยการช่วยเหลือของคนชาติพันธุ์เดียวกันที่มีอิทธิพลทางการเมืองในประเทศปลายทางนั้น เช่น กรณีชาวม้งจากลาว กรณีชาวเกาหลีเหนือ กลุ่มโรฮิงญาที่เป็นคนมุสลิมในพม่า ฯลฯ กลุ่มคนเหล่านี้จะถูกคัดเลือกโดยประเทศที่สาม ส่วนที่เหลือตกเป็นภาระของประเทศไทย และยิ่งนานวันการขยายเผ่าพันธุ์ที่ไม่สามารถควบคุมได้ยังมีมากขึ้น ปัญหาเหล่านี้นับวันแต่จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น



โดยสรุป ปัญหาการปกครองในเขตชายแดนที่เกี่ยวข้องกับคนและชุมชน มี ๔ กรณี คือ

ก) **กรณีคนติดแผ่นดิน** ได้แก่ คนหลายชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนและบริเวณชายฝั่งทะเล ซึ่งถูกผนวกเข้ากับประเทศไทยเมื่อครั้งกำหนดพระราชอาณาเขตในสมัยรัชกาลที่ ๕ เช่น กลุ่มมลายูโบราณใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ และอีกประมาณ ๑๐ ชาติพันธุ์ในภาคเหนือและภาคตะวันตกของประเทศ คนเหล่านี้อยู่ในประเทศไทยมากกว่า ๑๐๐ ปี ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถสำรวจจำนวนเพื่อกำหนดสถานะและให้สัญชาติได้

ข) **กรณีผู้อพยพจากประเทศเพื่อนบ้าน** ได้แก่ ผู้หนีภัยจากการสู้รบ (ผก.) ซึ่งอพยพมาจากประเทศพม่า จำนวนประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ คน ซึ่งรัฐบาลไทยรับเข้ามาโดยให้ที่พักพิงชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรมตั้งแต่ปี ๒๕๒๗ กลุ่มชาวลาวอพยพและกลุ่มบุคคลพื้นที่สูง จำนวนประมาณ ๓๖๐,๐๐๐ คน กลุ่มชาวเวียดนามอพยพ กลุ่มไทยลี้ภัย กลุ่มจีนฮ่ออิสระ จีนฮ่ออพยพพลเรือน และอดีตทหารจีนคณะชาติ ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้มีบุตรหลานเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก

ค) **กรณีแรงงานต่างด้าว** ได้แก่ แรงงานต่างด้าวชาวพม่า กะเหรี่ยง กัมพูชา และลาวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยในหลายจังหวัด บางส่วนได้เกิดเป็นชุมชนขนาดใหญ่ เช่น ชาวพม่าในจังหวัดระนอง จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งประกอบอาชีพรับจ้างทำประมง เป็นต้น

ง) **กรณีการสนับสนุนจากกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน** ได้แก่ ผู้อพยพและคนติดแผ่นดินที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนและกำหนดสถานะ คนไร้สถานะ และคนไร้รากเหง้า รวมทั้งลูกหลานของผู้อพยพและแรงงานต่างด้าวที่ถูกทอดทิ้ง ไม่สามารถสืบหาได้ว่าพ่อแม่มีสถานะใดจึงไม่สามารถกำหนดสถานะได้ ซึ่งเกิดปัญหาการให้การศึกษา การบริการสาธารณสุข และเกิดความไม่เป็นธรรมในการปกครอง ทำให้คนที่มีชาติพันธุ์เดียวกันซึ่งอาศัยอยู่นอกประเทศยื่นมือเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ทั้งในรูปแบบการรับคนที่มีคุณภาพไปประเทศที่สาม และการให้การสนับสนุนเพื่อตั้งชุมชนของตนเอง เช่น มลายูใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ และกลุ่มมอญลัดถิ่น เป็นต้น

กลุ่มคนเหล่านี้มีชาติพันธุ์ ความเชื่อ ภาษา ประเพณี และวัฒนธรรม ที่แตกต่างกัน และแตกต่างกับคนไทยส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในภาคกลาง ซึ่งปัจจุบันได้แพร่กระจายไปอยู่ทั่วประเทศ และบางส่วนได้ย้ายถิ่นฐานไปรวมตัวกันเป็นชุมชนอย่างเปิดเผย โดยขาดการตรวจสอบกำกับดูแลจากภาครัฐอย่างเป็นระบบ บางส่วนไม่ได้รับการดูแลทั้ง ๆ ที่เป็นคนที่เกิดในแผ่นดินไทย แต่บางส่วนที่อพยพมาได้รับการดูแลเป็นอย่างดี

เนื่องจากการสำรวจกำหนดสถานะและสภาพความเป็นอยู่ของกลุ่มคนยังไม่แล้วเสร็จ ประกอบกับยังไม่มีระบบการบริหารจัดการที่ดี ส่งผลให้สภาพการปกครอง การให้การศึกษา สุขอนามัย และการสร้างอุดมการณ์ของคนไทย ตลอดจนการให้ความรู้ในเรื่องการคุมกำเนิดเพื่อมิให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วยังไม่สามารถกระทำได้



LIRT

## ๒) อิทธิพลจากกระแสโลกาภิวัตน์

จากการวิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในโลกและประเทศไทย พบว่า เหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดความไม่มั่นคงของรัฐทั่วโลก มีสาเหตุมาจากการที่สังคมโลกมีการเคลื่อนย้ายชุมชนและวัฒนธรรมมากขึ้นตามความก้าวหน้าของเทคโนโลยี สภาพการปกครองชุมชนต่าง ๆ จึงกลายเป็นสังคมที่มี “ความหลากหลายวัฒนธรรม” (Cultural Diversity) แต่การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความเข้าใจในความแตกต่างของความเชื่อ ค่านิยม ทัศนคติ และวัฒนธรรมของกลุ่มคน ได้ก่อให้เกิดปัญหาความคับข้องใจในการบริหารการปกครอง และเกิดปฏิกิริยาที่สื่อถึงความรุนแรงในหลายรูปแบบ

เมื่อโลกเปลี่ยนแปลงมาถึงยุคโลกาภิวัตน์ที่ไร้พรมแดน ประชาชนในทุกท้องถิ่นสามารถเข้าถึงข้อมูล กระแสการปฏิรูปชาติพันธุ์นิยมและศาสนาอิสลามนิยมจึงเกิดขึ้นในคนบางกลุ่ม เป็นส่วนสำคัญทำให้เกิดการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ สหรัฐอเมริกาในฐานะเอกอภิมหาอำนาจของโลก จึงกำหนดนโยบายจัดระเบียบโลกให้มีสภาพเหมือนกันหมดคือ ปกครองในระบอบประชาธิปไตย การค้าเสรี สิทธิมนุษยชน และการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมโลก ซึ่งความกดดันของสหรัฐอเมริกานี้ ได้ทำให้ปัญหาการปกครองสังคมที่หลากหลายวัฒนธรรมทวีความรุนแรงมากขึ้น จนก่อให้เกิดสงครามยุคที่ ๔ ที่นักวิชาการด้านความมั่นคง เรียกว่า “สงครามอสมมาตร” (Asymmetric War) โดยรูปแบบที่เห็นในเชิงประจักษ์ คือ การก่อการร้ายที่แพร่กระจายไปทั่วโลก และที่รุนแรงมากที่สุด คือ เหตุการณ์ ๙/๑๑ ในสหรัฐอเมริกา

เซอร์ โรเบิร์ต ทอมสัน (Sir Robert Thomson) นักยุทธศาสตร์ชาวอังกฤษได้ให้ข้อคิดว่า ปัญหาการก่อการร้ายส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากสภาพความต้องการของกลุ่มชนไม่สอดคล้องกับสถานะที่เป็นอยู่จริง ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการปกครองที่ไม่เป็นธรรมและขาดความเสมอภาค ทำให้เกิดการเรียกร้องและกดดันให้ผู้ปกครองผ่อนผันเพื่อปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นอยู่จริงให้สอดคล้องกับสภาพที่กลุ่มชนต้องการในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับชาตินิยมและนโยบายแห่งรัฐ ศาสนาและประเพณี สภาพชีวิตและมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ยังมีลักษณะแตกต่างกันมาก

แนวคิดนี้สามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมโลกได้เป็นอย่างดี และทำให้ทุกประเทศต้องให้ความสนใจต่อสงครามในรูปแบบใหม่ที่มีความซับซ้อน อีกทั้งสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำของมนุษย์ที่มีความเชื่อ ค่านิยม ทัศนคติ และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน การคาดการณ์โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมักจะไม่ทันต่อสถานการณ์เนื่องจากสภาพของ “โลกาภิวัตน์” ซึ่งทำให้การเปลี่ยนแปลงของสรรพสิ่งทุกอย่างในโลกนี้มีความ “ฉับไว กว้างไกล และไร้พรมแดน” เกินกว่าที่มนุษย์ธรรมดาจะคาดเดาได้

กระแสโลกาภิวัตน์นี้ ทำให้ “กลุ่มคน” ชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้รับการติดต่อและช่วยเหลือจากชาติพันธุ์เดียวกันนอกระเทศ ทั้งในรูปแบบที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย นอกจากนั้นการกระจายของข้อมูลข่าวสารที่ไม่สามารถควบคุมได้ในยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้กลุ่มคนชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่อยู่ในประเทศไทย ได้รับรู้ถึงความไม่เป็นธรรมในการปกครอง

ที่เกิดขึ้น กระแสการเรียกร้องต่อรัฐเพื่อแสวงหาความเป็นธรรม ในฐานะพลเมืองของประเทศ ผ่านองค์กรเอกชน (NGOs) ทั้งไทยและต่างประเทศ จึงเกิดมากขึ้น

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ นักวิชาการตะวันตกได้แนะนำให้ทุกสังคมมีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของตน โดยเฉพาะข้าราชการของรัฐระดับล่าง ที่มีโอกาสสัมผัสปัญหาที่กระจายกันเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว หลากหลาย และอาจเกิดขึ้นพร้อมกันหลายแห่งในเวลาเดียวกัน ให้เป็น “ผู้ปฏิบัติที่มีความรู้” (Knowledge Worker) เพื่อให้สามารถหยั่งรู้สถานการณ์และแก้ไขเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นได้อย่างทันสถานการณ์

นอกจากนั้น จะต้องสร้างองค์กรของตน ให้เป็น “สังคมแห่งการเรียนรู้” (Learning Organization) และต้องปรับทัศนคติของบุคลากรให้เป็นคนที่มีมองปัญหาได้ทั้งทางกว้างและทางลึก ตลอดจนเปิดใจกว้างทางความคิดเพื่อให้เข้าใจสภาพจิตใจผู้อื่นที่มีความแตกต่างในความคิดและวิถีชีวิต โดยต้องฝึกเป็นคนที่มี “คิดล่วงหน้า” (Pro-active) เพื่อให้สามารถเตรียมการปฏิบัติตามแนวทางการปฏิบัติที่ดี (Best Practices) ที่มีหลายรูปแบบไว้ล่วงหน้า และมีการฝึกซ้อมอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถปรับกลยุทธ์ในการเผชิญหน้ากับสถานการณ์ที่หลากหลายและรุนแรงได้อย่างประสานสอดคล้องกันและทันทั่วถึง

### ๓) สภาพปัญหาการปกครองชายแดนในปัจจุบัน

จากการวิเคราะห์สภาพการณ์ของโลกที่เกิดขึ้นข้างต้นสรุปได้ว่า การบริหารการปกครองกลุ่มคนที่มีความหลากหลายชาติพันธุ์ที่อาศัยในพื้นที่ชายแดนของประเทศไทย เป็นเรื่องที่มีพลวัตสูง มีความซับซ้อนละเอียดอ่อน จึงต้องใช้เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญหลายเรื่อง ทั้งการจัดการทางวัฒนธรรม การศึกษา การสาธารณสุข การแรงงาน การปกครอง และความมั่นคงรูปแบบใหม่อย่างบูรณาการ โดยทุกฝ่ายต้องยึดหลักสิทธิมนุษยชน ควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายอาญา กฎหมายแรงงาน และกฎหมายระหว่างประเทศ ประกอบกับต้องปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรเอกชน ทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศด้วย จึงต้องสร้างให้บุคลากรภาครัฐในทุกภาคส่วน มีทัศนคติที่ถูกต้องสามารถมองปัญหาที่เกิดขึ้นได้ตรงกันและเป็นระบบ

เมื่อตรวจสอบสภาพการณ์การแก้ปัญหาการปกครองชายแดนของประเทศในปัจจุบันพบว่า รัฐบาลโดยสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาแต่ละเรื่อง และมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยซึ่งกระจายอยู่ในหลายกระทรวงไปปฏิบัติ แต่เกิดปัญหาพื้นฐานของการนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ กล่าวคือนโยบายของหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ไม่ประสานสอดคล้องกัน ผู้ปฏิบัติไม่เชื่อถือในนโยบายนั้นว่าจะสัมฤทธิ์ผลเนื่องจากไม่สามารถปรับทัศนคติของผู้ปฏิบัติให้ยอมรับในนโยบายได้ และขาดการจัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจให้สำเร็จ

นอกจากนั้น การปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ยังใช้กลยุทธ์มาตรฐานที่หน่วยเหนือกำหนดแบบเหมือนกันหมด (Across the Board) ไม่มีการปรับกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับบริบทที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่และห้วงเวลา อีกทั้งกลยุทธ์ของหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ยังขาดความ

ประสานสอดคล้องกันทั้งในมิติของพื้นที่และจังหวะเวลา ผลสัมฤทธิ์ของยุทธศาสตร์ที่หน่วยเหนือกำหนดจึงไม่เกิดขึ้น และเมื่อเกิดสถานการณ์เปลี่ยนแปลงจากสมมติฐานเดิมที่รัฐบาลกำหนด หน่วยปฏิบัติต่าง ๆ จึงไม่สามารถปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ได้ทันต่อสถานการณ์ ผลกระทบจากสิ่งเหล่านี้ทำให้ปัญหาการปกครองชายแดนของประเทศ ได้ขยายตัวเข้ามาถึงเขตพื้นที่ชั้นในของประเทศ และน่าเป็นกังวลว่า ขอบเขตของปัญหาจะทวีความรุนแรงมากขึ้น จนมีผลต่อความมั่นคงของประเทศในอนาคตอันใกล้

รัฐบาลได้พยายามหาหนทางแก้ไขปัญหาด้วยการนำระบบบริหารภาครัฐแนวใหม่ ที่เป็นการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) มาใช้ในการพัฒนาระบบราชการ ที่ประกอบด้วย การวางแผนปฏิบัติราชการ (Strategy Formulation) การจัดทำแผนปฏิบัติการไปสู่การปฏิบัติ (Strategy Implementation) และการควบคุมทางยุทธศาสตร์ (Strategic Control) เพื่อให้เกิดการบูรณาการการแก้ปัญหาการปฏิบัติงานในภาครัฐให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายอย่างเป็นระบบ และนำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) มาใช้ในการปกครองให้เกิดการมีส่วนร่วม โปร่งใส ประหยัด เป็นธรรม และมีประสิทธิผล ตลอดจนวางระบบการสร้าง “ผู้ปฏิบัติที่มีความรู้” อย่างไรก็ตาม ผลการพัฒนาระบบราชการจนถึงปัจจุบัน ยังไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้ โดยเฉพาะหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีสายการบังคับบัญชาหลายระดับชั้น

จุดอ่อนอีกประการหนึ่งในระบบการบริหารการปกครองชายแดน คือ ขาดหน่วยงาน “เจ้าภาพ” ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plans) เพื่อนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดการประสานสอดคล้องกันระหว่างหน่วยราชการที่ปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ

สิ่งนี้ทำให้การปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ที่หน่วยเหนือกำหนด ไม่ประสานสอดคล้องกันตามบริบทที่เกิดขึ้นจริง (Orchestrating) นอกจากนี้ยังขาดผู้วางแผนเผชิญเหตุ (Contingency Plans) และอำนาจการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในระบบแผนการยุทธ์ (Campaign Plans) ที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติของหน่วยเกี่ยวข้องตามขั้นตอนของสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นโดยที่ไม่รู้ตัวล่วงหน้า ซึ่งการปฏิบัติตามแนวทางเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลการวางแผนที่ถูกต้อง พอเพียง และทันเวลา โดยมีงานวิจัยทางวิชาการเป็นพื้นฐานในการสร้างกระบวนการทางความคิด

#### ๔) แนวทางในการพัฒนาการบริหารการปกครองชายแดน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การบริหารการปกครองชายแดนขาด “เจ้าภาพ” ในการนำยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาที่มีอยู่อย่างหลากหลายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลตามเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรม และขาดหน่วยงานที่จะจัดทำแผนเผชิญเหตุ โดยกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติอย่างประสานสอดคล้องและเป็นไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามกลยุทธ์ที่ฝ่ายตรงข้ามได้วางไว้อย่างรอบคอบ ซึ่งหน่วยงานนี้จะต้องมีฐานข้อมูลด้านการข่าวและหลักวิชาการ มีงานวิจัยทางวิชาการที่หลากหลายและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้น สามารถกำกับดูแล

และประเมินผลการปฏิบัติของหน่วยงานตามแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยเหนือได้อย่างมีคุณภาพ รวมทั้งสามารถปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการภาครัฐได้ด้วย

ดังนั้น จึงควรพิจารณาตั้งหน่วยงานหนึ่งในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งให้ชื่อในเบื้องต้นว่า “ทรวงปกครองชายแดน” โดยมีแนวทางดังนี้

### **ภารกิจ**

กำหนดนโยบาย วางแผน อำนวยการ ประสานงาน และกำกับดูแล การบริหาร ความมั่นคงภายใน เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพ คน ชุมชน และพื้นที่ปกครองในเขต ชายแดน ให้มีความเข้มแข็ง สงบ สามารถพึ่งพาตนเองได้ และอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนความ หลากหลายชาติพันธุ์ ความเชื่อ และวัฒนธรรม รวมทั้งการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศ เพื่อนบ้าน เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาชายแดนร่วมกันโดยผ่านกลไกและกรอบความร่วมมือของ รัฐบาลกับประเทศต่าง ๆ

### **ขอบเขตความรับผิดชอบและหน้าที่สำคัญ**

๑) กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการและแผนงาน/โครงการ ในการ บริหารความมั่นคงภายใน เพื่อพัฒนาศักยภาพ คน ชุมชน และพื้นที่ปกครองในเขตชายแดน ให้มี ความเข้มแข็ง สงบ สามารถพึ่งพาตนเองได้และอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนความหลากหลายชาติพันธุ์ ความเชื่อ และวัฒนธรรม

๒) อำนวยการ ประสานงาน กำกับดูแล รวมทั้งการให้คำแนะนำ เสนอแนะ และ ร่วมกันแก้ไขปัญหา หรืออุปสรรคในการบริหารความมั่นคงภายในของหน่วยราชการหรือ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๓) ศึกษา วิจัย และจัดทำข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับ คน ชุมชน และพื้นที่ ปกครองในเขตชายแดน สนับสนุนหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ในการพัฒนาเพื่อความ มั่นคงภายใน

๔) กำหนดมาตรการและแผนงาน/โครงการด้านการพัฒนาศักยภาพของคนใน พื้นที่ปกครองในเขตชายแดน ทั้งด้านการศึกษา อาชีพ การเข้าถึงบริการสาธารณสุข การแก้ไข ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล การเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและจิตสำนึกด้านความ มั่นคงในมิติใหม่

๕) กำหนดมาตรการและแผนงาน/โครงการด้านการพัฒนาศักยภาพของชุมชน โดยการสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนในหมู่บ้านชายแดน ให้สามารถอยู่ร่วมกันบนความ หลากหลายชาติพันธุ์ ความเชื่อ และวัฒนธรรม การจัดระบบหมู่บ้าน กลุ่มพลังมวลชน อาสาสมัคร และภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมผนึกกำลังกันเพื่อเสริมสร้างความมั่นคง ภายในอย่างเป็นระบบ

๖) วางแผน อำนวยการ ประสานงาน กำกับดูแลและดำเนินงานด้านการข่าว กรองและการต่อต้านข่าวกรองเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ปกครองในเขตชายแดน

๗) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการ และแผนงาน/โครงการ ในการดำเนินงานเสริมสร้างความมั่นคงภายในของหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

๘) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี มอบหมาย

**การจัดส่วนราชการ** ภายใน “ทบวงปกครองชายแดน” ให้มีหน่วยงาน ดังนี้

- ๑) สำนักปลัดทบวง
- ๒) สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
- ๓) สำนักพัฒนากลยุทธ์
- ๔) สำนักศึกษาและวิจัย
- ๕) สำนักติดตามและประเมินผล

#### **ปัจจัยแห่งความสำเร็จ**

การให้ความรู้ที่ถูกต้องกับบุคลากรในภาครัฐ เพื่อให้เข้าใจในสภาพปัญหาของความหลากหลายทางวัฒนธรรม และปรับทัศนคติของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการปกครองชายแดนให้ยอมรับสภาพปัญหาและร่วมใจกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยการยึดถือปรัชญา “รู้ รัก สามัคคี” ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้ทรงพระราชทานให้ กล่าวคือ

“รู้” คือ การที่เราจะลงมือทำสิ่งใดนั้น จะต้อง “รู้” เสียก่อน

รู้ถึงปัจจัยทั้งหมด รู้ถึงปัญหาและรู้ถึงวิธีการแก้ไขปัญหา

“รัก” คือ ความรัก เมื่อเรารู้ครบถ้วนกระบวนการแล้ว

จะต้องมีความรักการพิจารณาที่จะเข้าไปลงมือปฏิบัติแก้ไขปัญหานั้น ๆ

“สามัคคี” คือ การที่จะลงมือปฏิบัตินั้น ควรคำนึงเสมอว่า เราจะทำงานคนเดียวไม่ได้ ต้องทำงานร่วมมือร่วมใจกันเป็นหมู่คณะ จึงจะมีพลังเข้าไปแก้ไขปัญหาลุล่วงไปได้ด้วยดี

#### **ข้อเสนอแนะ**

การศึกษากฎการปกครองในเขตชายแดนของคณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในครั้งนี้ ได้ทำการศึกษาจากเอกสารและการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกับผู้มีส่วนที่รับผิดชอบเท่านั้น การศึกษาในขั้นต่อไป ควรมีการสำรวจข้อมูลภาคสนาม เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงกับแนวคิดที่มาจากเอกสารทางวิชาการและเมื่อจัดตั้งทบวงความมั่นคงภายใน อาจพิจารณานำหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติบางหน่วยมาสังกัด ซึ่งจะช่วยให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชาที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานเกิดผลสัมฤทธิ์ได้โดยง่าย



LIART

## คำนำ

ประเทศไทยของเรา ประกอบด้วยกลุ่มคนหลายชาติพันธุ์ ความเชื่อ วัฒนธรรม และสถานะ ทั้งที่ติดดินแดนมาเมื่อครั้งกำหนดพระราชอาณาเขต เพื่อป้องกันภัยคุกคามที่มาจากกรรชาชยตัวของลัทธิจักรวรรดินิยมโดยประเทศมหาอำนาจของประเทศสยามในสมัยนั้น และการอพยพของกลุ่มคนจากประเทศเพื่อนบ้านที่ประสบกับปัญหาการเมืองภายใน เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารในประเทศไทย รวมทั้งประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านที่ประสบกับปัญหาเศรษฐกิจและสภาพความเป็นอยู่ ได้เคลื่อนย้ายเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทยในรูปแบบของแรงงานผิดกฎหมายซึ่งมีจำนวนมากขึ้นทุกที

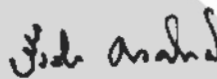
เมื่อโลกพัฒนามาสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งข้อมูลข่าวสารสามารถแพร่กระจายไปสู่ทุกคนในทุกภูมิภาคได้ง่าย สภาพปัญหาการปกครองกลุ่มคนหลากหลายชาติพันธุ์ภายในประเทศก็ยิ่งมีความซับซ้อนและยุ่งยากมากขึ้น ในบางกลุ่มคนได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น จนถึงขั้นการก่อความไม่สงบทำให้มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในภาพรวม ประกอบกับมีการสนับสนุนจากกลุ่มคนชาติพันธุ์เดียวกันในประเทศที่สาม เพื่อให้กลุ่มคนเหล่านี้ มีสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินชีวิตตามขนบธรรมเนียม ประเพณี และความเชื่อของชาติพันธุ์ รวมทั้งต้องการให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเช่นเดียวกับบุคคลที่อยู่ในประเทศอื่นด้วย

สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้สถานการณ์ความเคลื่อนไหวของกลุ่มชาติพันธุ์รุนแรงขึ้น และเป็นแบบอย่างให้กับกลุ่มคนชาติพันธุ์อื่นกระทำในรูปแบบเดียวกัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างรุนแรง เนื่องจากมีการสร้างเงื่อนไขที่ทำให้สถานการณ์ขยายตัว จนอาจถึงขั้นแบ่งแยกเป็นรัฐหรือจัดตั้งเป็นประเทศตามชาติพันธุ์ เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นมาแล้วในหลายประเทศได้

แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลได้กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์เฉพาะกรณี เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ แยกส่วนการปฏิบัติ โดยเริ่มตั้งแต่การสำรวจเพื่อกำหนดสถานะ และจัดระเบียบให้อยู่ในสถานะที่ควบคุมได้ แต่เมื่อเวลาผ่านไปพบว่า การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวไม่สัมฤทธิ์ผล ทำให้สถานการณ์ของปัญหานี้ได้ขยายตัวและมีระดับความรุนแรงมากขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการศึกษาและหาหนทางแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพื่อให้การแก้ไขปัญหานี้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมตามนโยบายและยุทธศาสตร์ที่กำหนด สามารถหยุดยั้งการขยายตัวของปัญหา ก่อนที่จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงและบูรณภาพแห่งดินแดน

อย่างไรก็ดี งานศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการฯ ในครั้งนี้มีข้อจำกัดด้านทรัพยากรเวลา จึงอาจทำได้เพียง เป็นการจุดประกายความคิดให้กับชนชั้นปกครองของประเทศ ได้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหานี้ และเริ่มให้ความสนใจ แก้ไขปัญหาการปกครองที่หลากหลายชาติพันธุ์ ความเชื่อ และวัฒนธรรมอย่างจริงจัง ซึ่งแน่นอนว่า จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการมี ความรู้ ความเข้าใจในสภาพของปัญหาที่ถูกต้อง และสร้างพลังความร่วมมือร่วมใจกันของคนในชาติเพื่อแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง โดยยึดปรัชญา “รู้ รัก สามัคคี” ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้พระราชทานให้ ก่อนที่ทุกอย่างจะสายเกินไปกว่าที่จะแก้ไขได้

พลอากาศเอก



( วีรวิท คงศักดิ์ )

ประธานคณะอนุกรรมาธิการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน  
ในคณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๑ ตุลาคม ๒๕๕๐

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก-ณ
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	๑
- ความสำคัญของปัญหา	๑
- วัตถุประสงค์ในการศึกษาและคำถามหลัก	๓
- ขอบเขตการศึกษา	๓
- วิธีการศึกษา	๓
- ระยะเวลาดำเนินการ	๔
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๔
<b>บทที่ ๒ แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	๕
- พัฒนาการด้านการปกครอง การบริหารราชการ และผลกระทบ ความหลากหลายชาติพันธุ์ในเขตชายแดน	๕
- แนวคิดและทฤษฎีการบริหารยุคใหม่กับการปฏิรูประบบราชการไทย	๙
- การพัฒนาระบบราชการไทย	๑๕
- แนวคิดเรื่องความท้าทายต่อความมั่นคงในอนาคต	๒๔
- สถานการณ์การก่อการร้ายในประเทศไทย	๒๙
- แนวคิดความเป็น “ชาติพันธุ์” “ชาตินิยม” และ “ชาติพันธุ์ชาตินิยม”	๓๐
<b>บทที่ ๓ การบริหารงานการปกครองในเขตชายแดนในปัจจุบัน</b>	๓๙
- หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองในเขตชายแดน	๓๙
- หน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานปกครองดูแล “กลุ่มคน” ในเขตชายแดน	๔๐
- ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานการปกครองในเขตชายแดนในปัจจุบัน	๔๔
<b>บทที่ ๔ สถานการณ์ความหลากหลายชาติพันธุ์ในเขตชายแดน และผลกระทบ</b>	๔๘
- สถานการณ์ความหลากหลายชาติพันธุ์	๔๙
- ผลกระทบต่อประเทศไทย	๕๖
- นโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาของรัฐบาลที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน	๕๘
- แนวทางการแก้ไขปัญหา	๖๓



LIART

<b>บทที่ ๕ การบริหารงานด้านความมั่นคงยุคหลังสงครามเย็น</b>	<b>๖๘</b>
- ลักษณะสำคัญของภัยคุกคามและความมั่นคงในโลกยุคหลังสงครามเย็น	๖๘
- กระบวนทัศน์ของความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงในยุคหลังสงครามเย็น	๗๑
- แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ จนถึงยุคสงครามเย็น	๗๒
- ความมั่นคงของโลกยุคหลังสงครามเย็น กระบวนทัศน์ และทิศทางใหม่ของความมั่นคง	๗๔
- โครงสร้างการบริหารงานด้านความมั่นคงต่อการเผชิญภัยคุกคามใหม่ในยุคหลังสงครามเย็น	๗๖
- ระบบความสัมพันธ์ในการบริหารงานด้านความมั่นคง	๗๗
<b>บทที่ ๖ บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>๘๓</b>
- การจัดตั้งทบวงความมั่นคงเพื่อรองรับต่อการบริหารงานด้านความมั่นคงแบบองค์รวม	๘๔
- ข้อเสนอแนะรูปแบบการจัดโครงสร้างส่วนราชการเพื่อรองรับปัญหา	๘๗
- ข้อเสนอแนะ	๙๔
<b>เอกสารอ้างอิง</b>	<b>๙๖</b>
<b>ภาคผนวก</b>	

## บทที่ ๑ บทนำ

### ๑. ความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูประบอบการปกครองจาก “ระบอบคักดินา” เป็น “ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์” และการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๑๑ - ๒๔๕๓) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อ “การสร้างรัฐชาติ” (Nation State Building) และปกป้องตนเองจากภัยคุกคามภายนอก อันได้แก่ การล่าอาณานิคมของประเทสอังกฤษ และฝรั่งเศส ส่งผลให้เกิดการกำหนดขอบเขตราชอาณาจักรสยามอย่างชัดเจน และนับเป็นการรวมศูนย์อำนาจในการปกครองและบริหารราชการแผ่นดินเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย

การปฏิรูประบบบริหารราชการดังกล่าวมีผลให้เกิดการตั้ง “กระทรวงมหาดไทย” ขึ้นมาเพื่อเป็นหน่วยงานกลางเพียงหน่วยเดียวที่ทำหน้าที่ปกครองประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ข้าราชการที่ทำหน้าที่ปกครองในระดับกลางและภูมิภาคเป็นข้าราชการจากส่วนกลางที่ถูกส่งไปปกครอง “คน” ในพื้นที่ต่างๆ และถึงแม้ว่าผู้ปกครองในระดับท้องถิ่นจะมีที่มาจากการเลือกกันเองของประชาชนในท้องถิ่นแต่ก็มีหน้าที่ประสานงานและปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของข้าราชการจากส่วนกลาง ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองและการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินอีกหลายครั้งหลังจากนั้น แต่กล่าวได้ว่าหัวใจของการบริหารราชการในปัจจุบันยังคงมี “ข้าราชการ” เป็นผู้แสดงหลักเช่นเดียวกับระบอบที่เกิดขึ้นในสมัยนี้

ส่วนการกำหนดขอบเขตราชอาณาจักรซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเวลาไล่เลี่ยกันก็ทำให้เกิดการรวมเอา “กลุ่มคน” และ “พื้นที่” ของประเทศราชมาป็นส่วนหนึ่งของสยาม จากการศึกษาที่ประเทศไทย เป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านทำให้ประเทศไทยกลายเป็นแหล่งพักพิง และทำกินของ “กลุ่มคน” ต่างชาติพันธุ์จำนวนมาก “กลุ่มคน” เหล่านี้ซึ่งส่วนใหญ่อาศัยอยู่ตามเขตชายแดนมีชาติพันธุ์ ความเชื่อ และวัฒนธรรมแตกต่างจากชาวสยามส่วนใหญ่บางส่วน

กล่าวได้ว่า ในปัจจุบันเขตพื้นที่ชายแดนของไทยมี “กลุ่ม” ซึ่งไม่ใช่ “ชาวไทย” อาศัยอยู่สามารถจำแนกตามที่มาได้เป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

- ๑) คนติดแผ่นดิน ได้แก่ คนหลายชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนไทยรอบประเทศซึ่งถูกรวมเป็นพื้นที่ของประเทศไทยมาตั้งแต่การปฏิรูประบียบราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ ๕ เช่น กลุ่มชาวมอญพลัดถิ่น กลุ่มมลายูโบราณ ฯลฯ กลุ่มคนเหล่านี้รวมไปถึง ลูกหลานที่เกิดและโตในประเทศไทยไม่ได้รับสัญชาติไทย และไม่มีสิทธิเท่าเทียม กับคนไทยแต่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

- ๒) ผู้อพยพจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า (ผภร.) จำนวน ประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ คน กลุ่มลาวอพยพและกลุ่มบุคคลพื้นที่สูง จำนวน ประมาณ ๓๖๐,๐๐๐ คน ซึ่งรัฐบาลไทยรับเข้ามาโดยให้ที่พักพิงชั่วคราว ตาม หลักมนุษยธรรมตั้งแต่พ.ศ. ๒๕๒๗ และกลุ่มเวียดนามอพยพ กลุ่มไทยลี้ภัย กลุ่ม จีนฮ่ออิสระ อดีตทหารจีนคณะชาติและจีนฮ่ออพยพพลเรือนซึ่งมี มติกรมให้ สถานะอยู่ถาวร จำนวนประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ คน โดยให้สถานะไปแล้วประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ กว่าคน
- ๓) แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ แรงงาน ต่างด้าวชาวพม่า ชาวกะเหรี่ยง ชาวกัมพูชา และชาวลาวซึ่งลักลอบเข้าประเทศ ไทยเพื่อมาทำงานในหลายจังหวัดทั่วประเทศ ส่วนหนึ่งได้รับการขึ้นทะเบียนแล้ว แต่ยังไม่สามารถระบุจำนวนที่แน่นอนได้

กลุ่มคนทั้ง ๓ กลุ่มนี้ซึ่งมีชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ภาษา ความเชื่อแตกต่างจากชาวไทยที่ อาศัยอยู่ในเขตชายแดน นับวันมีแต่จะเพิ่มจำนวนขึ้น ส่วนหนึ่งเพราะไม่มีความรู้หรือเข้าถึง บริการด้านการวางแผนครอบครัวหรือการคุมกำเนิด เช่น กลุ่มแรงงานต่างด้าว คนไร้สถานะและ คนไร้รากเหง้าและอีกส่วนหนึ่งเพราะต้องการเพิ่มจำนวนสมาชิกในครอบครัวของตัวเองเพื่อขอรับ อาหารปันส่วนที่เพิ่มขึ้น เช่น ผู้อพยพจากประเทศเพื่อนบ้าน

ในปัจจุบันพบว่าการปกครอง “กลุ่มคน” หลายชาติพันธุ์เหล่านี้กำลังกลายเป็นประเด็น ปัญหาการปกครองที่สำคัญปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์ เช่น กรณีแรงงานต่างด้าวซึ่งไม่ได้รับ บริการด้านสาธารณสุขเป็นโรคติดต่อและอาจเป็นแหล่งแพร่ระบาดของโรคต่อไป กรณีเจ้าหน้าที่ ของรัฐบางคนหาประโยชน์จากกลุ่มคนบางกลุ่ม และกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ “กลุ่มคน” ต่างกลุ่มปฏิบัติต่อ “กลุ่มคน” อีกกลุ่มหนึ่งอย่างไม่ชอบธรรม นอกจากนี้ การปกครอง “กลุ่มคน” เหล่านี้ยังมีแนวโน้มทำได้ยากขึ้นเพราะกลุ่มคนเหล่านี้มีแต่จะเพิ่มจำนวนมากขึ้น ส่วนหนึ่งเป็น เพราะไม่มีความรู้และความเข้าใจเรื่องการคุมกำเนิด และเข้าถึงบริการสาธารณสุข เช่น กลุ่ม แรงงานต่างด้าว คนไร้สถานะและคนไร้รากเหง้า แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะต้องการเพิ่มจำนวน สมาชิกในครอบครัวเพื่อขอรับอาหารและสวัสดิการปันส่วนที่มากขึ้น เช่น ผู้อพยพจากประเทศ เพื่อนบ้าน

ในสภาพสังคมโลกาภิวัตน์ซึ่งเทคโนโลยีสมัยใหม่ทำให้การติดต่อสื่อสารระหว่าง “คน” ทำได้รวดเร็ว ทำให้ “กลุ่มคน” เหล่านี้สามารถติดต่อกับ “กลุ่มชาติพันธุ์” หรือ กลุ่มคนที่มีชาติพันธุ์ เดียวกันแต่อาศัยอยู่นอกประเทศไทยได้ง่ายขึ้น ประกอบกับการโอนเงินข้ามประเทศทำได้ง่ายขึ้น อาจ ทำให้ “กลุ่มคน” ต่างชาติพันธุ์ที่อาศัยในประเทศไทยได้รับการสนับสนุนหรือยุยงให้เกิดการรวมกลุ่ม เพื่อเรียกร้องสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ เมื่อรู้สึกว่าคุณไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องต่าง ๆ อย่าง รวดเร็วฉับพลันส่งผลให้เกิดความขัดแย้งส่วนตัวระหว่าง “คน” ซึ่งอยู่ต่างกลุ่มกลายเป็นความ ขัดแย้งระหว่าง “กลุ่มคน” และอาจก่อให้เกิดการรวมตัวระหว่างคนกลุ่มเดียวกันเพื่อเรียกร้องขอ ความเป็นธรรม ดังปรากฏเป็นข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์ เช่น กรณีชาวมอญแจ้งต่อทางการเรื่อง

เจ้าหน้าที่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการทำบัตรสูงเกินกว่าที่รัฐบาลกำหนดมาก และกรณีการสวมบัตร เป็นต้น หรือแม้กระทั่งมีการส่งหนังสือขอความเป็นธรรมมาที่คณะอนุกรรมการพิจารณา กลั่นกรองเรื่องร้องเรียน ในคณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันการเรียกร้องขอความเป็นธรรมดังกล่าวยังไม่รุนแรง แต่มีความเป็นไปได้สูงที่จะลุกลาม เป็นชนวนความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ และอาจลุกลามเป็นปัญหาความมั่นคงได้

## ๒. วัตถุประสงค์ในการศึกษาและคำถามหลัก

คณะอนุกรรมการฯ ได้ทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงาน ชายแดนให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและสามารถแก้ปัญหาการปกครอง “คน” ในเขตชายแดนซึ่งมีที่มา สถานะ สิทธิ และชาติพันธุ์แตกต่างกัน โดยคณะอนุกรรมการฯ ตั้งคำถามหลักสำหรับการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน จำนวน ๓ ข้อ ดังนี้

- ๒.๑ ในสภาวะแวดล้อมปัจจุบันและในอนาคต มีความจำเป็นหรือไม่ที่จะจัดให้มีองค์กร ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหาร การปกครอง คน ชุมชน และพื้นที่ในเขตชายแดน เป็นการเฉพาะ
- ๒.๒ ปัจจัยใดเป็นตัวชี้วัดว่ามีความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบการปกครอง ในเขตชายแดน
- ๒.๓ องค์กรดังกล่าวควรมีบทบาท หน้าที่ และโครงสร้างอย่างไร

## ๓. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาเฉพาะปัญหาการปกครองในเขตพื้นที่ชายแดนอันเป็นที่อยู่ของ “กลุ่มคน” หลากหลายชาติพันธุ์ โครงสร้างองค์กร หน้าที่ ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่ บริหารและปกครอง “กลุ่มคน” ในเขตพื้นที่ดังกล่าว ปัญหาในการบริหารงานและผลกระทบต่อ การบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคงของชาติในภาพรวม

## ๔. วิธีการศึกษา

- ๔.๑ เชิญเจ้าหน้าที่จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรและหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ เกี่ยวข้องกับงานด้านชายแดนทั้งที่เป็นหน่วยออกนโยบายและหน่วยปฏิบัติมา อภิปรายประเด็นปัญหาในเขตชายแดน รูปแบบการดำเนินงานของหน่วยงาน ต่างๆ ปัญหาในการบริหารงานที่ประสบ และหารือถึงแนวทางการแก้ปัญหา ดังกล่าว
- ๔.๒ ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะทฤษฎีการบริหาร การปฏิรูประบบ ราชการ และทฤษฎีด้านความมั่นคง



LIART

#### ๕. ระยะเวลาดำเนินการ

คณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดนเริ่มดำเนินการศึกษาด้วยการประชุมร่วมกันสัปดาห์ละ ๑ ครั้ง อย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่วันที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ รวมจำนวน ๑๖ ครั้ง

#### ๖. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- ๖.๑ สามารถระบุที่มา เข้าใจถึงความซับซ้อนละเอียดอ่อนของปัญหาการปกครองในเขตชายแดน
- ๖.๒ เข้าใจถึงผลกระทบของปัญหาการปกครองในเขตชายแดนที่มีต่อส่วนอื่น ๆ
- ๖.๓ เข้าใจถึงวิธีการแก้ไขปัญหาการปกครองในเขตชายแดนในปัจจุบัน และสามารถระบุปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงาน
- ๖.๔ สามารถคาดการณ์แนวโน้มปัญหาการปกครองในเขตชายแดนในอนาคตและผลกระทบที่จะมีต่อความมั่นคงภายในประเทศ
- ๖.๕ สามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการปกครองในเขตชายแดนอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมได้

## บทที่ ๒

## แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๑. พัฒนาการด้านการปกครองการบริหารราชการและผลกระทบต่อความหลากหลายชาติพันธุ์  
ในเขตชายแดน

รูปแบบการปกครองของไทยมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง จากสมัยสุโขทัย (พ.ศ. ๑๘๐๐-๑๘๙๓) ซึ่งมีรูปแบบการปกครองแบบ “ประเทศราช” โดยผู้ปกครองกรุงสุโขทัย หรือที่เรียกว่า “พ่อขุน” ใช้อำนาจของตนปกครองประชาชนและประเทศราชในลักษณะ “พ่อปกครองลูก” (Paternalism) อำนาจของพระมหากษัตริย์มีที่มาจากความสามารถของ “พ่อขุน” ในการปกป้องประชาชนจากผู้รุกรานในขณะนั้น ซึ่งได้แก่ ชาวเขมร การปกครองประเทศราชในสมัยนั้นเป็นการปกครองแบบหลวม ๆ (Loosely Organized) กล่าวคือ ผู้ปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ทำการปกครองตนเองโดยจัดส่งเครื่องบรรณาการมาถวายที่กรุงสุโขทัยเพื่อเป็นเครื่องหมายแสดงความจงรักภักดีและความเป็นเมืองขึ้นเท่านั้น โดยหวังว่าจะได้รับความช่วยเหลือจากกรุงสุโขทัยเมื่อศัตรูจากภายนอกเข้ามารุกราน

จากนั้นในสมัยอยุธยา (พ.ศ. ๑๘๙๓-๒๓๑๐) ด้วยอิทธิพลของความเชื่อแบบพราหมณ์ (Brahmanism) สถานภาพของผู้ปกครองเปลี่ยนจาก “พ่อ” เป็น “ผู้มีบุญ” หรือ “พระเจ้า” รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนจึงเปลี่ยนจาก “พ่อปกครองลูก” เป็นความสัมพันธ์ระหว่าง “เจ้านายและลูกน้อง” (Master-to-Servants) การปกครองประเทศและหัวเมืองต่าง ๆ เปลี่ยนมาสู่รูปแบบ “นครรัฐ” (City State) โดยมีการแต่งตั้ง “ขุนนาง” ซึ่งเป็นคนจากท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ภายใต้ระบอบ “ศักดินา” ซึ่งขุนนางมีสถานะเป็นผู้รับใช้ของกษัตริย์ และได้รับที่ดินและไพร่ซึ่งติดที่ดินเป็นรางวัล ต่อมาแม้จะมีการเปลี่ยนตัวผู้ปกครอง และเปลี่ยนราชอาณาจักรจากกรุงศรีอยุธยาเป็นกรุงธนบุรี (พ.ศ. ๒๓๑๐-๒๓๒๕) และรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. ๒๓๒๕-๒๔๗๕) แต่รูปแบบการปกครองประเทศราชแบบนี้ยังคงอยู่

จนถึงช่วงกลางของสมัยรัตนโกสินทร์ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ สยามในขณะนั้นพบกับภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศส ในปี พ.ศ. ๒๔๒๗ (ร.ศ. ๑๐๓) กรมหมื่นนเรศวรฤทธิและพระราชวงศ์ที่ศึกษาอยู่ในยุโรป ได้มีพระอักษรถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทูลเสนอแนวทางในการต่อสู้กับลัทธิจักรวรรดินิยมที่มุ่งล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก ด้วยการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยให้พระมหากษัตริย์ยอมสละพระราชอำนาจ และยอมให้มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ (Constitutional Monarchy) เพื่อเปิดโอกาสให้คนมีความรู้ ความสามารถ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศในรูปของคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเชื่อว่าประชาชนไทยในขณะนั้นยังไม่พร้อมกับการปกครองในรูปแบบดังกล่าว และเนื่องจาก

ในขณะนั้นพระราชวงศ์กำลังประสบกับปัญหาการแย่งชิงไพร่เพื่อใช้เป็นแรงงานกับขุนนางตามหัวเมือง ซึ่งภายใต้ระบอบศักดินานั้น ขุนนางเป็นเจ้าของและสามารถควบคุมไพร่ซึ่งอยู่ในเขตที่ตนปกครองอยู่ทั้งหมด<sup>\*</sup> พระองค์จึงตัดสินใจที่จะรับมือกับภัยคุกคามทั้งจากภายนอกและภายในด้วยการปฏิรูประบบการปกครองมาเป็น “ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์” (Absolute Monarchy) และปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินจาก “นครรัฐ” เป็นแบบ “รัฐชาติ” (Nation State) ทั้งนี้ เพื่อดึงอำนาจในการปกครองประชาชนมาสู่พระมหากษัตริย์และสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับราชอาณาจักร

ในการปกครองหัวเมืองพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการปกครองจาก “ระบบศักดินา” มาเป็นระบบ “เทศาภิบาล” ในปีพ.ศ. ๒๔๓๐ โดยมีการแบ่งราชอาณาจักรออกเป็น ๔ ระดับ ได้แก่ (๑) มณฑล โดยมีสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้ปกครอง (๒) จังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครอง (๓) อำเภอ (๔) ตำบล และ (๕) หมู่บ้าน ทั้งนี้สามารถแบ่งรูปแบบการปกครองออกได้เป็น ๒ ระดับ ได้แก่ การปกครองส่วนกลาง (Central Administration) ซึ่งรวมถึงการปกครองมณฑล จังหวัดและอำเภอ และการปกครองส่วนภูมิภาค (Regional Administration) ได้แก่ การปกครองตำบลและหมู่บ้านซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่ตั้งขึ้นใหม่ในขณะนั้น และได้ทรงจัดตั้ง “กระทรวงมหาดไทย” (Ministry of Interior) ขึ้นมาเพื่อเป็นหน่วยงานกลาง (Central Unit) ดูแลการปกครองทั้ง ๒ ระดับดังกล่าว ซึ่งถือเป็นจุดกำเนิดของ “ข้าราชการพลเรือน” (Civilian Bureaucrats) ซึ่งถูกส่งให้ไปปกครองท้องที่ต่างๆ โดยปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อส่วนกลาง กล่าวคือ แม้ว่าในระดับตำบลและหมู่บ้านจะมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่มาจาก การเลือกกันเองของประชาชนในท้องที่เป็นผู้ปกครองตามลำดับ แต่ทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ปกครองท้องที่โดยประสานงานกับส่วนกลาง และรับฟังคำสั่ง และคำแนะนำจากนายอำเภอ ผู้เป็นข้าราชการจากส่วนกลาง

การกำหนดพระราชอาณาเขตที่ชัดเจนในครั้งนั้นเป็นการรวมเอา “พื้นที่” ซึ่งแต่เดิมเคยเป็นเมืองขึ้นของ “สยาม” เข้าไว้ด้วยกัน ส่งผลให้มีการรวมเอา “กลุ่มคนติดแผ่นดิน” เช่น กลุ่มชาวมอญพลัดถิ่น กลุ่มชาวมาลาโยโบราณ ซึ่งมีวัฒนธรรม ความเชื่อแตกต่างจาก “ชาวไทย” หรือชาวสยามเดิมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของสยามแต่เดิม ความหลากหลายชาติพันธุ์ในพระราชอาณาเขตที่เกิดขึ้นในครั้งนั้น มีผลกระทบต่อกรปกครองกลุ่มคนในประเทศสยาม พื้นที่ซึ่งมีปัญหามากที่สุด คือ มณฑลปัตตานี ซึ่งคนส่วนใหญ่มีความเชื่อ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่แตกต่างออกไป แนวทางในการแก้ไขปัญหาในช่วงนั้นกระทำโดยการปรับอาณาเขตของมณฑลให้สอดคล้องกับกลุ่มชาติพันธุ์ ผ่อนผันกฎระเบียบในการปกครองให้มีความยืดหยุ่นตามวัฒนธรรมท้องถิ่น และส่งพระราชวงศ์ที่เข้าใจปัญหาไปปกครอง ทำให้ปัญหาต่างๆ คลี่คลายลงไปได้มาก รวมทั้งกำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์จะต้องเสด็จประพาสพื้นที่ซึ่งเกิดปัญหาเป็นประจำทุกปี เพื่อแสดงความเป็นพระประมุขของกลุ่มคนในพื้นที่นั้น

<sup>\*</sup> Pasuk and Baker (1995), pp. 211-215

ต่อมา แม้จะมีความพยายามโดยพระมหากษัตริย์ในการทดลองสร้างรูปแบบการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ได้แก่ การทดลองตั้ง “สุขาภิบาล” ในบางกอก (หรือกรุงเทพฯ) ในปี พ.ศ. ๒๔๑๐ และที่อำเภอท่าฉลอมในปี พ.ศ. ๒๔๔๘ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และการทดลองจัดตั้ง “เทศบาล” ในดุสิตธานี ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว อีกทั้งมีความพยายามจะตั้งเทศบาลด้วยการร่าง “ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ปีพ.ศ.๒๔๖๙” ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ก็ไม่มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกิดขึ้น และรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินก็ยังคงเป็นรูปแบบ “เทศาภิบาล”

แม้ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ “คณะราษฎร” จะได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจาก “ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์” มาเป็น “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” แต่รูปแบบการปกครองยังคงมีลักษณะรวมศูนย์ โดยผู้ปกครองจำนวนไม่กี่คนเป็นผู้กุมอำนาจในการปกครองและการบริหารทั้งหมด แม้จะมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) แต่ยังคงกล่าวได้ว่า รูปแบบการบริหารราชการแบบ “เทศาภิบาล” ยังคงเป็นรากฐานของการบริหารราชการแผ่นดินไทยในปัจจุบัน กล่าวคือ ข้าราชการยังคงมีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินในทุกระดับตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้านซึ่งนับเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด นักวิชาการชาวอเมริกันชื่อ เฟร็ด ริกส์ (Fred Riggs) เรียกลักษณะการปกครองแบบนี้ว่า “การปกครองที่ข้าราชการเป็นใหญ่” (Bureaucratic Polity)<sup>๖</sup>

ในด้านการบริหารความหลากหลายชาติพันธุ์ในสมัยนั้น เนื่องจากชนชั้นปกครอง (Elite) ที่ปกครองประเทศบางคนขาดความรู้และความเข้าใจในสภาพปัญหาความหลากหลายชาติพันธุ์ในประเทศ จึงกำหนดนโยบายควบคุมที่แข็งกร้าว และบางครั้งกำหนดนโยบายชาตินิยมและศาสนาพุทธนิยมอย่างรุนแรง ทำให้เกิดปัญหาการปกครองกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ หลายครั้งในหลายพื้นที่รุนแรงมากบ้างน้อยบ้างตามบริบทของแต่ละชุมชน การแก้ไขปัญหาทุกครั้งสำเร็จลงได้ด้วยการใช้หลักสมานฉันท์ โดยมุ่งเน้นการอยู่ร่วมกันภายใต้พระบรมโพธิสมภารของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรวมทั้งการมีความรักและความเอื้ออาทรต่อกัน

หลักการนี้ ตรงกับพระบรมราโชวาทที่พระราชทานให้เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ซึ่งข้าราชการของรัฐต่อวิเคราะห์ว่า ต้อง “เข้าใจอะไรบ้าง” “เข้าถึงอะไร ใคร” และ “พัฒนาอะไร” และกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้น และสิ่งที่แน่นอน คือ ต้องใช้หลัก “ประชาชน” เป็นศูนย์กลาง ด้วยการเปิดให้ประชาชนมีโอกาสได้เสนอความต้องการและร่วมกันจัดทำ “ยุทธศาสตร์” ด้วยหลัก “รู้ รัก สามัคคี”

ในช่วงทศวรรษที่ ๒๕๒๐ เกิดสถานการณ์การสู้รบและความขัดแย้งภายในของประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลให้ประเทศไทยซึ่งมีความสงบภายในมากกว่ากลายเป็นแหล่งพักพิงของ

<sup>๖</sup> Fred Riggs (1965), pp. 198-197

“ผู้อพยพจากประเทศเพื่อนบ้าน” อันได้แก่ ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า (ผกร.) กลุ่มลาวอพยพและกลุ่มบุคคลพื้นที่สูง กลุ่มเวียดนามอพยพ กลุ่มไทยลี้ภัย กลุ่มจีนฮ่ออิสระ อดีตทหารจีนคณะชาติ และจีนฮ่ออพยพพลเรือน และตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ ๒๕๓๐ เป็นต้นมาเนื่องจากไทยมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าและคนไทยส่วนใหญ่มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าโดยเปรียบเทียบกับประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านจึงทำให้เกิดการทะลักเข้ามาของ “แรงงานต่างด้าว” จากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งส่วนใหญ่หลบหนีเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย ได้แก่ แรงงานต่างด้าวชาวพม่า ชาวกะเหรี่ยง ชาวกัมพูชา และชาวลาว

โดยสรุป ในปัจจุบันพื้นที่ชายแดนของไทยมี “กลุ่มคน” ที่มีเชื้อ “ชาวไทย” อาศัยอยู่ซึ่งสามารถจำแนกตามที่มาได้จำนวนทั้งสิ้น ๓ กลุ่ม คือ

- ๑) “คนติดแผ่นดิน”
- ๒) “ผู้อพยพจากประเทศเพื่อนบ้าน”
- ๓) “แรงงานต่างด้าว”

จนถึงปัจจุบัน “กลุ่มคน” เหล่านี้เพิ่มจำนวนมากขึ้น แต่ยังไม่มีการบริหารความหลากหลายชาติพันธุ์อย่างเป็นระบบ “กลุ่มคน” เหล่านี้ไม่มีสถานะเป็น “ชาวไทย” กล่าวคือ ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน และบางคนก็ไม่มีสถานะใดๆ ส่งผลให้ไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับ “ชาวไทย” เช่น ไม่ได้รับการศึกษา ไม่ได้รับการบริหารทางการแพทย์ ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม เช่น ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาด้านการสาธารณสุข คือ เป็นแหล่งเพาะพันธุ์เชื้อโรคซึ่งอาจ

ในปัจจุบันพบว่า “กลุ่มคน” เหล่านี้มีการติดต่อกับ “กลุ่มชาติพันธุ์” ของตนซึ่งมีวัฒนธรรม ความเชื่อ เหมือนกันแต่อาศัยอยู่นอกประเทศไทย ประกอบกับในปัจจุบันโลกอยู่ภายใต้สภาพสังคมโลกาภิวัตน์ซึ่งการพัฒนาเทคโนโลยีทำให้การเคลื่อนย้ายคน ข้อมูลข่าวสาร และเงินทุนทำได้รวดเร็ว ความรู้สึกถูกเอาเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรมดังกล่าวอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่าง “กลุ่มคน” (ความขัดแย้งระหว่าง “กลุ่มคน” หนึ่ง “กลุ่มคน” อื่นๆ และความขัดแย้งระหว่าง “กลุ่มคน” กับ เจ้าหน้าที่ “รัฐ”) ซึ่งผู้ไม่หวังดีอาจนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการปลุกปั่นให้เกิดการใช้กำลังต่อต้าน และความรุนแรงอันจะนำไปสู่ความไม่มั่นคงภายใน

การปกครอง “กลุ่มคน” เหล่านี้เป็นเรื่องที่มีพลวัตสูงมีความซับซ้อนละเอียดอ่อน ผู้ปกครองต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในหลายด้าน (Comprehensive Matters) ทั้งในด้านการจัดการทางวัฒนธรรม (Cultural Management) การสาธารณสุข หลักสิทธิมนุษยชน การทำงานร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศ และกฎหมายในสาขาต่างๆ เช่น กฎหมายแรงงาน กฎหมายอาญา กฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนั้น การปกครอง “กลุ่มคน” หลากหลายชาติพันธุ์นี้ยังมีมิติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารความมั่นคงสมัยใหม่ ซึ่งมองว่าภัยคุกคามความมั่นคงของ “รัฐ” (Threats to National Security) ในยุคหลังสงครามเย็นที่สำคัญมิได้มีเพียงภัยคุกคามที่มาจากภายนอก (External Threats to National Security) เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงภัยคุกคามจากภายใน (Internal Threats to National Security) อันได้แก่ การรวมตัวกันเรียกร้องความชอบธรรม และสิทธิที่พึงมี

จาก “คน” ที่อาศัยอยู่ภายในประเทศ ผู้ความรู้อีกว่าตนไม่ได้รับความชอบธรรม และสิทธิในด้านต่าง ๆ ทั้งจาก “รัฐ” และจาก “คน” กลุ่มอื่น ๆ

## ๒. แนวคิดและทฤษฎีการบริหารยุคใหม่กับการปฏิรูประบบราชการไทย

แม้การบริหารราชการแผ่นดินจะเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนละเอียดอ่อนมากกว่าการบริหารองค์กรโดยทั่วไป แต่ก็สามารถนำเอาทฤษฎีการบริหารทั่วไปมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ เมื่อศึกษาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. ๒๕๔๗-๒๕๕๐ และพระราชกฤษฎีกาหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ จะพบว่ามีมีการปรับใช้ทฤษฎีการบริหารยุคใหม่ อันได้แก่ ระบบการจัดข้อมูลข่าวสารเพื่อการตัดสินใจ ทฤษฎีการบริหารงานแบบสัมฤทธิ์ผล ทฤษฎีสภาพแวดล้อมขององค์กร ฯลฯ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### ๒.๑ ระบบการจัดข้อมูลข่าวสารเพื่อการตัดสินใจ (Management Information Decision System)

การตัดสินใจ (Decision Making) เป็นเครื่องมือของนักบริหารในอันที่จะจัดสรรและเปลี่ยนแปลงทรัพยากรให้เป็นตามเป้าหมายขององค์กร นักวิชาการบางท่านกล่าวว่า “การตัดสินใจก็คือการบริหาร” ซึ่งสื่อความหมายว่า การบริหารจะต้องประกอบด้วยกระบวนการตัดสินใจที่ดีตั้งแต่ ระดับหรือชั้นของการกำหนดนโยบาย และเป้าหมายในการบริหาร ชั้นของการวางแผนและการประสานงาน จนกระทั่งถึงชั้นของการปฏิบัติงาน ทุก ๆ ระดับชั้นดังกล่าวและทุก ๆ ระดับการบังคับบัญชา จะต้องมีการตัดสินใจ” ที่ประสานสอดคล้องกัน (Orchestrating) ตลอดเวลา จึงจะทำให้การบริหารงานสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

การตัดสินใจที่ดีและมีประสิทธิภาพ จะต้องมีการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องพอเพียง และทันเวลา รวมทั้งต้องมีการประเมินสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง สมบูรณ์ และตรงประเด็น เพื่อให้ผู้ตัดสินใจมีทางเลือกและมีข้ออ้างอิงที่สมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องมีการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมมนุษย์

สำหรับองค์กรที่มีสายการบังคับบัญชาหลายระดับ การตัดสินใจของหน่วยระดับล่างตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงกระทำได้ยาก จึงจำเป็นต้องวางระบบการตัดสินใจที่เปิดโอกาสให้หน่วยระดับล่างสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องตามสภาวะแวดล้อมและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คาสท์ และโรเซนวิก (Kast & Rosenzweig)<sup>๑</sup> ได้เสนอแนวคิดของการกำหนดทางเดินของข่าวสารในองค์กร (ตามรูป) ซึ่งแสดงให้เห็นถึง โครงสร้างของการแจกแจงข้อมูลข่าวสารเพื่อการตัดสินใจในองค์กร โดยเสนอว่า การบริหารจะต้องมีการพิจารณาข้อมูลข่าวสารจากทั้งภายในองค์กรเอง (Internal Information) และข้อมูลข่าวสารจากภายนอกขององค์กร

<sup>๑</sup> Kast, Fremont E. and Rosenzweig, Jame E. (1967), p.372

(External Information) ทั้งนี้เพื่อที่จะนำมาพิจารณาประกอบการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กร (Objective) ซึ่งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะส่งผลทำให้เกิดวิธีการดำเนินงานและแผนการในการดำเนินงาน (Strategic and Comprehensive Plans) ข้อมูลข่าวสารจากภายในองค์กรเองจะถูกส่งมาในรูปของรายงานการปฏิบัติการซึ่งถือว่าเป็นผลของการตอบสนอง (Feedback) จากการดำเนินงาน

ส่วนข้อมูลข่าวสารภายนอกองค์กร จะถูกส่งเข้ามาโดยตรงด้วยสื่อของการส่งข้อความในลักษณะต่าง ๆ ผลการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงนี้จะสะท้อนกลับไปสู่สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร ขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบต่อรูปแบบโครงสร้างและวิธีการในการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งเป็น Frame of Reference ของการบริหารงาน

ในระดับของการกำหนดวิธีการและการวางแผนนี้ จะต้องมีการตัดสินใจถึงขบวนการในการดำเนินงานของขั้นตอนต่าง ๆ ว่า งานใดมีการตัดสินใจที่ซ้ำ ๆ กัน (Repetitive) หรืองานใดที่ไม่มีการตัดสินใจที่ซ้ำ ๆ กัน (Non-repetitive) ขบวนการตัดสินใจที่ซ้ำ ๆ กันจะถูกวางแผนและจัดทำโปรแกรมการตัดสินใจล่วงหน้า (Programmed Decision) แล้วส่งเก็บไว้ที่ระดับประสานงาน ส่วนขบวนการตัดสินใจที่ไม่ซ้ำกันก็จะถูกมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของผู้บริหารในระดับประสานงานรับเอาไปปฏิบัติการควบคุม ซึ่งในระดับของการประสานงานและควบคุม (Coordination and Control Systems) นี้ จะมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน (Instruction) คำสั่ง (Order) และข้อมูลจำเพาะต่าง ๆ ในการปฏิบัติการ<sup>๔</sup>

คู่มือการปฏิบัติการและคำสั่งดังกล่าวจะระบุถึงว่า งานใดได้มีการตัดสินใจไว้ล่วงหน้าแล้ว งานใดต้องใช้การตัดสินใจเฉพาะหน้า และงานใดต้องการการตัดสินใจร่วมกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับผู้ควบคุม วิธีการดังกล่าวนี้จะถูกถ่ายทอดส่งไปถึงพนักงานในระดับปฏิบัติการ (Operating Systems)

ในระดับของการประสานงานและควบคุมจะยังคงมีการรับเอาข้อมูลข่าวสารจากสภาพแวดล้อมภายนอกเข้ามาวิเคราะห์ประกอบการพิจารณาผลงานหรือการตอบสนองซึ่งได้จากการปฏิบัติการ ในขณะเดียวกันผู้ประสานงานและควบคุมจะต้องรวบรวมรายงานเกี่ยวกับความก้าวหน้าและปัญหาของงาน กลับไปยังผู้บริหารในระดับของการกำหนดยุทธวิธีและแผนด้วย ในระดับของการปฏิบัติการนั้นมีการดำเนินงานตามคู่มือและคำสั่ง พร้อมทั้งมีการรับเอาทรัพยากรและวัตถุดิบจากสภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อนำมาเปลี่ยนแปลงให้อยู่ในรูปของผลผลิตและส่งกลับออกไปสู่สภาวะแวดล้อมภายนอกอีกทีหนึ่ง ในการนี้จะต้องมีการประเมินผลงานในรูปของประสิทธิภาพเชิงปริมาณ คุณภาพ และอัตราประโยชน์ เพื่อส่งกลับไปที่ผู้ทำการรวบรวมรายงาน ผลการปฏิบัติเสนอกลับไปที่ระดับการกำหนดนโยบายต่อไป

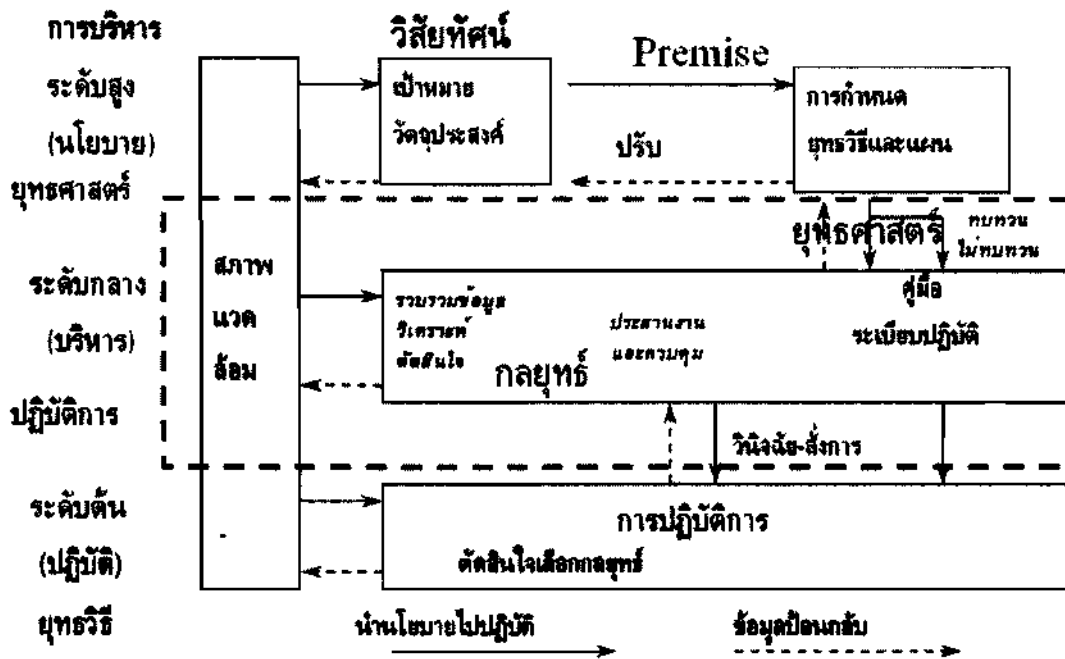
จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ระดับกำหนดนโยบายและแผน เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับการสร้างรูปแบบและโครงสร้าง เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานขององค์กร

<sup>๔</sup> พงศ์กัณฑ์ ศรีสมทรัพย์, รศ. และ ชลิตา ศรีสมณี, รศ., (๒๕๓๕), หน้า ๒๒๕-๒๕๘

ระดับการประสานงานและควบคุมทำหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดและวิธีการในการปฏิบัติงานเพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบและโครงสร้างที่ได้วางไว้ หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นขั้นตอนของการจัดทำรายละเอียดของวิธีการปฏิบัติอีกทีหนึ่ง ซึ่งในการนี้จะได้มีการจัดทำคู่มือระเบียบ และกฎเกณฑ์ประกอบการปฏิบัติงาน ส่วนระดับของการปฏิบัติการจะทำหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับเทคนิคของการปฏิบัติการ การนำเอาทักษะและความชำนาญมาใช้เพื่อให้ได้งานตามคำสั่ง และคู่มืออย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ระดับปฏิบัติการยังมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรและวัตถุดิบให้อยู่ในรูปของผลผลิต (Input - Process - Output) เพื่อส่งกลับไปสู่สภาพแวดล้อมภายนอก

อย่างไรก็ดี ทุก ๆ ระดับดังกล่าวจะต้องมีการตัดสินใจเกี่ยวกับการวิเคราะห์และประเมินผลการดำเนินงานของตน มีการติดต่อและรับข้อมูลข่าวสารจากสภาพแวดล้อม และมีการส่งผลสะท้อนจากการดำเนินงาน (Feedback) ไปยังสภาพแวดล้อมและการตัดสินใจในระดับที่สูงกว่า ข้อมูลข่าวสารในองค์กรจึงมีการถ่ายทอดโดยผ่านขบวนการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ อยู่นตลอดเวลา

ในขณะเดียวกันข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลของการตัดสินใจดำเนินงานในระดับต่าง ๆ ก็จะต้องมีการถ่ายทอดกลับไปยังต้นกำเนิดของขบวนการทำงาน รวมทั้งถ่ายทอดกลับไปสู่สภาพแวดล้อมในทุก ๆ ระดับของการตัดสินใจ การดำเนินงานขององค์กรจึงมีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยขบวนการของการจัดทำข้อมูลข่าวสารเพื่อการตัดสินใจ (Information-Decision Systems) การเปลี่ยนแปลงแผนการขององค์กรบ่อย ๆ เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการตอบสนอง (Feedback) ซึ่งจะเป็ผลทำให้เกิดการจัดทำขบวนการทั้งหมดขึ้นใหม่ สิ่งนี้ทำให้องค์กรสามารถเรียนรู้ถึงการรักษาสถานภาพของตนให้ดำรงอยู่ได้โดยขบวนการวางแผน การควบคุม ประสานงานและการตอบสนอง ซึ่งประกอบไปด้วยการตัดสินใจในทุก ๆ ขั้นตอน ในอันที่จะเลือกและดำเนินการเฉพาะในสิ่งที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ” โครงสร้างของทางเดินข่าวสารดังกล่าวจะช่วยชี้ให้เห็นถึงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นในองค์กรโดยไม่คำนึงถึงขนาดและความยุ่งยากในการปฏิบัติงานขององค์กร



รูป ๑ รูปแบบการบริหารตามแนวทฤษฎีของคาร์ส และโรเซนวิก

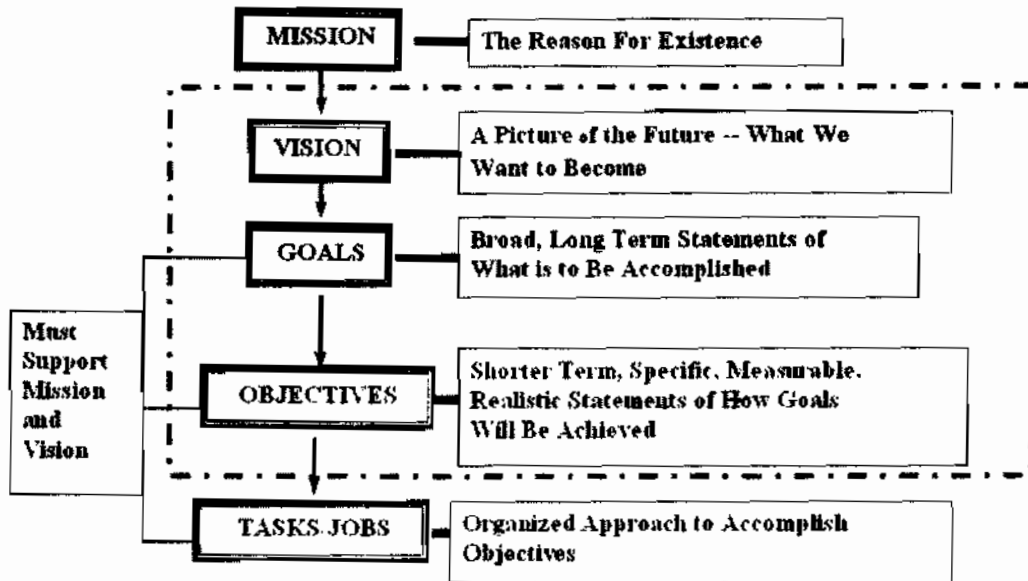
จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบราชการของประเทศไทย กับแนวคิดในการบริหารของ คาร์ส และโรเซนวิกในเบื้องต้นอาจพิจารณาได้ว่า ขบวนการปฏิบัติงานของระบบราชการไทย ส่วนใหญ่มีแต่การบริหารระดับสูงที่กำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์ และมอบให้ระดับปฏิบัติการนำไปปฏิบัติตามนโยบายนั้น อีกทั้งมีระบบเพื่อให้มีระบบการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมอย่างเป็นระบบน้อยมาก หรืออาจกล่าวได้ว่า ระบบราชการของประเทศไทยในปัจจุบันขาด “ส่วนการประสานและความคุม” ตามที่เป็นแนวเส้นปะในรูป

๒.๒ การบริหารแบบวิสัยทัศน์-ยุทธศาสตร์ (Strategic Vision Management)

หลังสงครามเย็นยุติลง กองทัพอากาศสหรัฐอเมริกาได้ประเมินสภาวะแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงแล้ว พบว่ากองทัพอากาศสหรัฐอเมริกาต้องมีการปรับระบบบริหารกองทัพใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับ “ภัยคุกคาม” (Threat) ใหม่ที่ถูกเปลี่ยนเป็น “ความท้าทาย” (Challenge) ที่มีรูปแบบไม่ชัดเจนและไม่รู้ล่วงหน้าว่าจะเกิดเมื่อใด (Short Warning Low Intensity Conflict) จึงมีการนำระบบ “กองทัพอากาศคุณภาพ” (Quality Air Force) ซึ่งประยุกต์มาจากทฤษฎีบริหารคุณภาพตามแนวคิดของ Deming Cycle (Plan-Do-Check-Action) มาใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยกำหนด “ภาพลักษณ์ในอนาคต” (Image of the Future) หรือ “วิสัยทัศน์” (Vision) ของกองทัพและกำหนด “ยุทธศาสตร์” (Strategy) ที่จะสร้างกระบวนการบริหารเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์นั้น ซึ่งรวมเรียกว่า “Strategic Vision Management” และยึดถือแนวทางบริหารคุณภาพที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกา กำหนดเป็นรางวัลการบริหารที่เรียกว่า Malcolm & Baldrige National Quality Award



แนวคิดของการบริหารงานระบบใหม่ของกองทัพสหรัฐอเมริกา ได้ถือกำเนิดระบบการวางแผนแบบใหม่ที่ “มุ่งเน้นผลงาน” (Result-based Management)



รูป ๒ การวางแผนบริหารในระบบ Strategic Vision Management ของกองทัพอากาศสหรัฐอเมริกา

กล่าวโดยสรุป การวางแผนในแบบเต็มประสพปัญหาในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ ๓ ประการ คือ

- ๑) นโยบายและยุทธศาสตร์ของหน่วยในระดับต่าง ๆ ในสายการบังคับบัญชา และหน่วยงานที่ปฏิบัติงานร่วมกัน ไม่สอดคล้องกัน ทำให้ผลงานที่ออกมาไม่ประสานสอดคล้องกัน
- ๒) หน่วยปฏิบัติไม่เห็นด้วยทำให้ขาดพลังในการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม
- ๓) ไม่มีแผนการจัดสรรทรัพยากร ทำให้หน่วยปฏิบัติไม่มีทรัพยากรเพียงพอที่จะทำให้เกิดผลผลิตตามต้องการได้

กระบวนการวางแผนในระบบ Strategic Vision Management เป็นการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานไม่สัมฤทธิ์ผลที่วางไว้ ซึ่งเป็นสิ่งที่อันตรายมากสำหรับงานในระบบความมั่นคง ด้วยการเปลี่ยนจุดเริ่มการวางแผนจากการจัดสรรทรัพยากร (Means) เพื่อทำแผนและโครงการตามที่หน่วยรองเสนอ มาเป็นการกำหนดเป้าหมายที่เป็นผลผลิตของหน่วย (Ends) ตามรูป ๓ ข้างล่างนี้<sup>๔</sup>

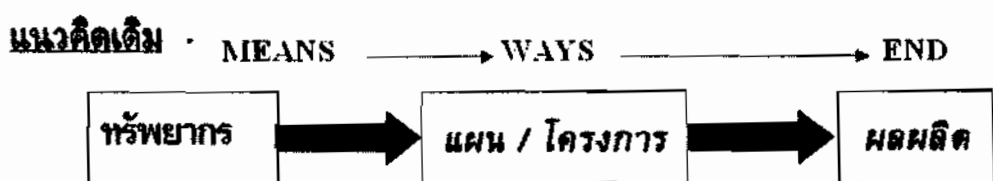
จากภารกิจที่หน่วยงานรับผิดชอบมากำหนด “วิสัยทัศน์” ที่เป็นภาพลักษณ์ที่หน่วยต้องการให้เกิดขึ้น บนพื้นฐานของความ “เป็นไปได้” ของการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งกำหนดเป็นเป้าหมายในระยะเวลาที่เป็นไปได้ด้วย (๕-๑๐ ปี) หลังจากนั้นจะกำหนด “เป้าหมาย” สิ่งที

<sup>๔</sup> Drew, Danis M., Colonel and Snow, Donald M. (1998)



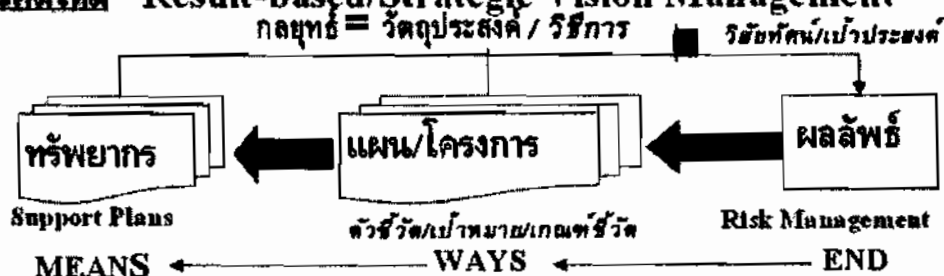
จะต้องทำให้สำเร็จ และขยายเป็น “วัตถุประสงค์” ที่จำเพาะเจาะจง ในระยะเวลาสั้น ๆ ที่สามารถวัดค่าความสำเร็จได้จริง และส่งผลให้เป้าหมายที่วางไว้ในระยะยาวสัมฤทธิ์ผล ต่อจากนั้นจะแบ่งมอบงานหรือกิจเฉพาะนั้นให้กับหน่วย โดยมีการจัดสรรทรัพยากรที่พอเพียงต่อความสำเร็จของภารกิจ รวมทั้งกำหนดเวลาการสำเร็จภารกิจที่ต้องการด้วย เนื่องจากงานของหน่วยหนึ่งจะมีผลต่อเนื่องถึงการปฏิบัติงานของอีกหน่วยหนึ่ง

เมื่อหน่วยปฏิบัติรับมอบภารกิจแล้ว จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการที่ระบุขั้นตอนการทำงานโดยละเอียด รวมทั้งระบุสถานที่และเวลาในการต้องการทรัพยากรเพื่อปฏิบัติการกิจของหน่วย และความสัมพันธ์ของภารกิจกับหน่วยงานอื่น นอกจากนี้จะต้องมีการระบุ “ความเสี่ยง” และแนวทางการบริหารความเสี่ยงเสนอหน่วยเหนือด้วย



**ทรัพยากรไม่เพียงพอ/ขาดแคลน - ประเมินผลผลิตไม่ได้**

**แนวคิดใหม่ - Result-based/Strategic Vision Management**



รูป ๓ ภาพเปรียบเทียบแนวคิดการบริหารเดิมกับแนวคิดใหม่ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

โดยสรุป แนวคิดในการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่กองทัพสหรัฐอเมริกาปรับเปลี่ยนมาใช้ในปัจจุบันซึ่งเรียกว่า Strategic Vision Management มีลักษณะคล้ายคลึงกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้นำมาใช้ และมีข้อสังเกตว่า มีระบบการป้อนกลับจากหน่วยปฏิบัติที่ได้รับการจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้หน่วยเหนือแน่ใจว่าทรัพยากรที่จัดสรรให้ นั้น มีการใช้ที่คุ้มค่า/คุ้มราคา ก่อให้เกิดผลผลิตตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งเวลาและสถานที่ (Time & Space) ซึ่งทำให้แน่ใจว่า ผลผลิตในภาพรวมขององค์กรจะเป็นไปตามแผนที่วางไว้ และจะส่งผลให้ “วิสัยทัศน์” ขององค์กรที่วาดหวังก็จะเกิดขึ้นเช่นกัน



LIART

### ๒.๓ ปัจจัยพื้นฐานของการวางแผนทำสงครามของซุนซู่

ซุนซู่ (Sun Tzu) ได้กำหนด “ปัจจัยพื้นฐานของการวางแผนทำสงคราม”<sup>๖</sup> ว่าเป็น การมุ่งเน้นทำให้ แม่ทัพ ความเชื่อ/ขวัญทหาร หลักนิยม ภูมิประเทศ ภูมิอากาศ เหนือกว่าฝ่ายข้าศึก และต้องมีการกำหนดหลักนิยม (Best Practice) ซึ่งควรเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป ในรูปแบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ หลักนิยมนี้จะนำไปสู่การกำหนดกลยุทธ์ในระดับปฏิบัติเมื่อเกิดสถานการณ์ต่าง ๆ เมื่อไม่มีหลักนิยมและกลยุทธ์ตามสถานการณ์ (Theatre Strategy) ผู้ปฏิบัติก็ไม่รู้ว่าควรดำเนินการต่อไปอย่างไร

### ๒.๔ ทฤษฎี “สภาพแวดล้อมขององค์กร” ของโรบบินส์และคูลเทอร์

โรบบินส์ (Robbins) และคูลเทอร์ (Coulter) ได้กำหนด “ทฤษฎีสภาพแวดล้อมขององค์กร”<sup>๗</sup> ไว้ว่าสภาพแวดล้อมขององค์กรมี ๒ สภาพแวดล้อมหลัก ได้แก่

- ๑) สภาพแวดล้อมเฉพาะภารกิจหลัก
- ๒) สภาพแวดล้อมทั่วไป เช่น ภาวะเศรษฐกิจ กฎหมาย การเมือง วัฒนธรรม สังคม ประชากร เทคโนโลยี โลกาภิวัตน์

ในขณะที่แต่ละหน่วยงานสามารถประเมินสภาพแวดล้อมเฉพาะภารกิจหลักของตัวเองได้แต่ควรมีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ประเมินสภาพแวดล้อมทั่วไปที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเพื่อสามารถปรับเปลี่ยนภารกิจหลักให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมใหม่ดังกล่าวด้วย

### ๓. การพัฒนาระบบราชการไทย

ในอดีตที่ผ่านมาระบบราชการของประเทศไทยได้มีการพัฒนาองค์กรให้เจริญก้าวหน้ามาอย่างต่อเนื่อง โดยยึดหลักสำคัญของการพัฒนาองค์กร ด้วยการแก้ไขปัญหาคอขวดข้อกีดขวางในการปฏิบัติงาน และปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับภัยคุกคามที่คาดว่าจะเกิดขึ้น พร้อมกับพัฒนาองค์กรภาครัฐให้ทันสมัยอยู่เสมอ ซึ่งแนวคิดการพัฒนามีพื้นฐานมาจากทฤษฎีบริหาร “องค์กรปิด” (Close Organization)

ต่อมามนุษย์เรียนรู้ว่า ไม่มีองค์กรใดสามารถอยู่ได้อย่างโดดเดี่ยว จึงทำให้ทุกองค์กรต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานและพัฒนาบุคลากรตามสภาวะแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ สิ่งนี้ทำให้แนวคิดของทฤษฎี “องค์กรเปิด” (Open Organization) เกิดขึ้น ดังนั้น เมื่อสภาวะแวดล้อมเปลี่ยน เช่น รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการพัฒนากระบวนราชการ กองทัพอากาศของเราจึงต้องศึกษาเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารแบบใหม่ และปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน รวมทั้ง

<sup>๖</sup> ดูรายละเอียดใน Lionel Giles (1989)

<sup>๗</sup> ดูรายละเอียดใน วิรัช สงวนวงษ์วาน (๒๕๔๖)



ปรับวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรให้สอดคล้องกับหลักการบริหารองค์กรแบบใหม่ที่รัฐบาลกำหนด<sup>๔</sup>

การบริหารองค์กรตามบริบทที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอนี้ นักวิชาการตะวันตกได้แนะนำให้ทำการประเมินสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า (Pro-active) แล้วใช้วิธีการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) ของนักปราชญ์ทางทหารในอดีตที่มุ่งเน้นการวางแผนอย่างละเอียดรอบคอบ และแสวงหาข้อพึงปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practices) หรือที่ทหารเรียกว่า หลักนิยมพันธกิจ (Functional Doctrine) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจของผู้รับผิดชอบภารกิจตามสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น โดยกำหนดให้มีการสั่งสอนและฝึกเตรียมการปฏิบัติไว้ล่วงหน้า ซึ่งทำให้มีความมั่นใจว่าการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างแน่นอน รูปแบบของการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ที่นำมาใช้ในองค์กรต่าง ๆ มีหลายสำนักคิด ซึ่งในระยะแรกวงการทหารสหรัฐอเมริกาได้นำระบบการบริหารเชิงคุณภาพ ได้แก่ แนวคิด Quality Air Force (QAF.) ของกองทัพอากาศสหรัฐ ซึ่งกองทัพอากาศไทยเคยให้ความสนใจศึกษาเพื่อนำมาใช้เมื่อปีพ.ศ. ๒๕๓๙

ต่อมาเมื่อแนวคิดการบริหารคุณภาพแบบประเมินผลสมดุล (Balance Score Card : BSC.) เป็นที่แพร่หลายและยอมรับมากขึ้น กระทรวงกลาโหมอังกฤษและหลายประเทศในยุโรปจึงได้นำแนวคิดการบริหารสมรรถนะ (Performance Management) ด้วย BSC และนำการควบคุมปัจจัยความเสี่ยง (Risk Factors) มาเป็นตัวชี้วัดในประเมินสภาพความพร้อมรบของทหารในปัจจุบันนี้

สำหรับการพัฒนาระบบราชการของประเทศไทย คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ก็ได้เลือกวิธีเดียวกันนี้ มาเป็นหลักวิชาการในการบริหารราชการแนวใหม่ที่มุ่งเน้นผลสำเร็จตามภารกิจ โดยกำหนดให้มีการจัดระบบบริหารอย่างมีแผนงานที่สมบูรณ์ครบวงจรตามทฤษฎีระบบ ได้แก่ การวางแผนกลยุทธ์ (Strategy Formulation) การนำแผนกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ (Strategy Implementation) และการควบคุมกลยุทธ์ (Strategic Control) ด้วยการนำประเมินผลสมดุล (BSC) มาประเมินใน ๔ มิติ คือ คุณภาพการให้บริการ ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ การพัฒนาองค์กร และประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ

### ๓.๑ วัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบราชการของไทย

แม้ในการปฏิรูประบบราชการแต่ละครั้งจะมีรายละเอียดแตกต่างกัน แต่ กล่าวได้ว่า มีวัตถุประสงค์หลักคล้ายคลึงกัน ทั้งนี้ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ระบุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการไว้ในแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูประบบราชการไทยที่ผ่านมามีจำนวน ๒ ข้อ ดังนี้

<sup>๔</sup> Air Force Quality Center (1993)



- ๑) พัฒนาการปฏิบัติให้ดีขึ้น ด้วยการวิเคราะห์ปัญหาที่ผ่านมาและหาทางแก้ไข อันถือได้ว่าเป็นการ “แก้ไข” ข้อผิดพลาดในอดีต
- ๒) ปรับปรุงการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง พัฒนาคนและระบบทำงาน ให้เข้ากับสภาวะที่เปลี่ยนแปลงนั้น โดยอาจใช้เทคโนโลยีช่วยทำให้การบริหาร ราชการเกิดความสะดวก รวดเร็วและง่ายขึ้นอันถือได้ว่าเป็นการ “ก้าว” ไปข้างหน้า
- กล่าวโดยสรุป การปฏิรูประบอบราชการคือ กระบวนการแก้ไขข้อผิดพลาดในการ ปฏิบัติงานในอดีตด้วยการปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติที่ผิดพลาดนั้นให้ดีขึ้น และการก้าวไป ข้างหน้าด้วยการออกแบบรูปแบบการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมใหม่

### ๓.๒ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๕๐)

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาระบบราชการไทยประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๕๐ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์และมาตรการ ทั้งหมด ๗ ข้อ ดังตารางข้างล่างนี้ โดยให้เหตุผลสำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์เหล่านี้ว่าเป็น เพราะ “การบริหารราชการแผ่นดินแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองและรองรับความสลับซับซ้อน และพลวัตของการบริหารกิจการบ้านเมืองในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

ยุทธศาสตร์	มาตรการ
๑.ปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน	วางเงื่อนไขให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำระบบการบริหาร แบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง
๒.ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน	จัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินใน เชิงบูรณาการโดยมีลักษณะแบบแมทริกซ์ (Matrix)
๓.รื้อระบบการเงินและการงบประมาณ	ปรับปรุงกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน
๔.สร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่	เร่งสรรหาบุคลากรผู้มีความสามารถสูงหรือระดับ แนวหน้าเข้าสู่ระบบราชการ
๕.ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม	สร้างรูปแบบการเรียนรู้ด้วยตนเองของกลุ่มเป้าหมาย
๖.เสริมสร้างระบบราชการไทยให้ทันสมัย	สนับสนุนให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจพัฒนา ตนเองให้เป็นองค์กรสมัยใหม่
๗.เปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม	กำหนดเงื่อนไขและแนวทางเพื่อส่งเสริมให้ หน่วยงานราชการได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการ ปฏิบัติราชการ

กล่าวได้ว่าการ “ปรับเปลี่ยน” “ปรับปรุง” “ปรับรื้อ” “สร้าง” “เสริมสร้าง” และ “เปิด” ตามยุทธศาสตร์ฯนี้เป็นการ “แก้” และ “ก้าว” ตามที่อธิบายไปแล้ว



LIART

**๓.๓ พระราชกฤษฎีกาหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖**

เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของการพัฒนาระบบราชการ คือ “ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ และการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน” รัฐบาลจึงได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๕๖ ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๖ เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิถีคิดและวิธีการทำงาน รวมทั้งวัฒนธรรมการทำงานของบุคลากรภาครัฐ

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้นับเป็นก้าวสำคัญของการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการสมัยใหม่อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร โดยวางหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการให้มีความชัดเจน สามารถวัดผลได้ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ด้วยการยึดเอาประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง เพื่อให้การบริหารราชการตอบสนองความต้องการและยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริง พร้อมกับกำหนดเป้าหมายหลักในการบริหารงานภาครัฐไว้ ๗ ประการ คือ

- ๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- ๒) เกิดสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- ๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- ๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- ๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- ๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- ๗) มีการประเมินการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

จากเป้าหมายทั้ง ๗ ประการ รัฐบาลได้ขยายความและเสนอแนะวิธีการดำเนินการไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังนี้<sup>๕</sup>

**หมวด ๑ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน**

เป็นการปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนเกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศ โดยมีวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เป็นหลักทั่วไปให้ส่วนราชการนำไปเป็นแนวทางในการปรับใช้ เช่น ในการกำหนดภารกิจแต่ละเรื่อง ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประเทศ ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนทั่วไป โดยก่อนการดำเนินการกิจจะต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงผลดี ผลเสีย และวางระบบหรือกลไกการทำงานที่

<sup>๕</sup> วีรวิท คงศักดิ์, พลาอากาศเอก (๒๕๔๘)



ชัดเจน โปร่งใส ชื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นและสำรวจความพึงพอใจของสังคม เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมเสมอ

**หมวด ๒ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ**

เป็นการมุ่งเน้นผลลัพธ์ซึ่งเกิดจากการปฏิบัติงานของทุกภาคส่วนที่สอดคล้องกัน เป็นไปในทางเดียวกันกับภารกิจและวัตถุประสงค์ของแต่ละงาน โดยผลลัพธ์นั้นจะต้องคุ้มค่ากับการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน ในการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์นั้น ทุกส่วนราชการต้องมี “แผนปฏิบัติงาน” (Action Plan) เป็นเครื่องมือกำกับการทำงานก่อนลงมือทำงาน โดยในแผนปฏิบัติงานดังกล่าวต้องมีรายละเอียดแสดงขั้นตอน ระยะเวลา และงบประมาณ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ อีกทั้งระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติงานนั้น

นอกจากนี้ ยังต้องมีการบริหารราชการแบบบูรณาการ เพื่อให้ภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ได้มีการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมไปถึงการกำหนดให้ส่วนราชการพัฒนาความรู้ในหน่วยงานของตน เพื่อให้เป็น “องค์กรแห่งการเรียนรู้” (Learning Organization) อย่างสม่ำเสมออีกด้วย

ในหมวดนี้ ยังได้วางระบบการปฏิบัติราชการแนวใหม่ที่สร้างความรับผิดชอบให้ผู้บริหารงาน ด้วยการจัดทำความตกลงในการปฏิบัติงาน หรือคำรับรองการปฏิบัติราชการ เพื่อให้การกำกับการปฏิบัติราชการประสบความสำเร็จ และเกิดผลสัมฤทธิ์ของงาน

สาระสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดแผนบริหารราชการ โดยกำหนดให้มีการจัดทำ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ๕ ปี ซึ่งเป็นการนำนโยบายของรัฐบาล มาแปลงเป็นแผนที่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ และแผนพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ จากนั้นก็ถ่ายทอดออกมาเป็นแผนปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ที่สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งแผนปฏิบัติราชการ ๕ ปี และแผนปฏิบัติงานประจำปี

**หมวด ๓ การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ**

เป็นการกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพและสามารถวัดความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจได้ โดยมีการดำเนินงานที่สำคัญ อาทิเช่น การทำงานที่เน้นหลักความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ หลักความคุ้มค่า สามารถวัดผลได้ ซึ่งจะเป็นข้อมูลสำคัญในการนำมาปรับปรุงวิธีการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป และหลักความรับผิดชอบต่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติราชการของผู้รับผิดชอบในเรื่องต่างๆ

**หมวด ๔ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน**

ในหมวดนี้ได้กำหนดหน้าที่ให้ส่วนราชการปฏิบัติ เพื่อลดระยะเวลาในการพิจารณา การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่มีผลโดยตรงต่อประชาชน ให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น อาทิเช่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ โดยมีหลักการการควบคุม การติดตามและกำกับดูแลการใช้อำนาจ และความรับผิดชอบต่อผู้รับมอบอำนาจและ

ผู้มอบอำนาจ การจัดทำแผนภูมิแสดงขั้นตอนและระยะเวลาการทำงานแสดงให้ประชาชนได้รับรู้ และสามารถตรวจดูได้

นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึง การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม โดยการรวบรวมงานบริการต่าง ๆ ของรัฐมาให้บริการ ณ จุดเดียว เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน และลดระยะเวลาและขั้นตอนในการขอรับบริการต่าง ๆ ด้วย

#### **หมวด ๕ การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ**

เป็นการให้ส่วนราชการตรวจสอบหน่วยงานของตน เพื่อปรับปรุงภารกิจให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือสอดคล้องกับการปฏิบัติงานตามนโยบายหรือแผนปฏิบัติราชการด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การทบทวนภารกิจอยู่เสมอว่าภารกิจใดจำเป็นต้องดำเนินการต่อไป หรือควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ยกเลิก ตามความเหมาะสม รวมทั้งการทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงภารกิจ

#### **หมวด ๖ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน**

เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่รวดเร็ว ขณะเดียวกันก็ให้ภาครัฐได้ตรวจสอบความต้องการของประชาชน รับรู้สภาพปัญหา และแก้ไขปัญหาได้ โดยมีวิธีการดำเนินการที่สำคัญ ๆ เช่น การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการได้รับทราบ เพื่อแสดงให้เห็นประสิทธิภาพในการบริหารงานอย่างเป็นระบบ และจัดระบบสารสนเทศเพื่อส่งเสริมให้ส่วนราชการพัฒนาการให้บริการของตน ด้วยการใช้ระบบเครือข่ายสารสนเทศ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติราชการมีความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีเรื่องของการรับฟังข้อร้องเรียน โดยส่วนราชการต้องจัดระบบรับฟังและจัดการกับข้อร้องเรียนต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัญหาจากการให้บริการ และนำมาเป็นข้อมูลในการปรับปรุงการปฏิบัติราชการให้มีความเหมาะสมและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้

อีกประการหนึ่งที่ได้กำหนดไว้ในหมวดนี้ด้วยคือ การเปิดเผยข้อมูล โดยส่วนราชการจะต้องเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติราชการ รวมทั้งเรื่องงบประมาณรายจ่าย การจัดซื้อจัดจ้างให้สาธารณชนรับทราบเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน

#### **หมวด ๗ การประเมินผลการปฏิบัติราชการ**

เพื่อวัดผลการปฏิบัติราชการ ทั้งในเรื่องผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และเรื่องระดับของคุณภาพและความพึงพอใจ โดยในการประเมินผลการปฏิบัติราชการนั้นมีวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การประเมินผลโดยคณะผู้ประเมินอิสระ เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ และความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจ การประเมินผลประสิทธิภาพในการบังคับบัญชาของแต่ละระดับ และประเมินผลการปฏิบัติของข้าราชการตามหน้าที่ของแต่ละคน รวมทั้งการจัดสรรเงินรางวัล เพื่อเป็นบำเหน็จความชอบใน



LIRT

การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และจูงใจให้ส่วนราชการพัฒนาการปฏิบัติราชการให้มีคุณภาพ และเกิดประสิทธิภาพต่อไป

จากวิธีการดำเนินการบริหารราชการแนวใหม่ตามที่ระบุในพระราชกฤษฎีกานี้ นับได้ว่า เป็นครั้งแรกที่รัฐบาลกำหนดเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับให้ส่วนราชการปฏิบัติ และมีการกำหนดแผนการประเมินประจำปีอย่างเป็นขั้นตอน โดยมีรางวัลประจำปีหรือโบนัสเป็นเครื่องจูงใจในระหว่างที่เป็นการเรียนรู้ด้วยการปฏิบัติ (Action Learning) แต่เมื่อครบวาระการทดลองปฏิบัติใน ๕ ปีแรก (ปี ๔๘-๕๑) แล้ว ทุกหน่วยงานจะต้องยึดถือเป็นหลักปฏิบัติโดยไม่มีข้อต่อรอง

### ๓.๔ การปรับใช้การบริหารงานในระบบคุณภาพ (Quality Management) ในการปฏิรูประบบราชการไทย

คำว่า “คุณภาพ” ในความหมายทางวิชาการ หมายถึง มาตรฐานที่ต้องการ สิ่งนี้ทำให้การบริหารเชิงคุณภาพต้องระบุมาตรฐานที่ต้องการ เพื่อใช้เป็นรายการตรวจสอบในการประเมินผลการทำงานของตนเองและพัฒนาองค์กรของตนให้ได้ตามมาตรฐานนั้น<sup>๑๑</sup>

ด้วยเหตุผลดังกล่าวประเทศที่พัฒนาแล้วจึงได้มีการจัดระบบมาตรฐานการบริหารจัดการคุณภาพ เช่น สหรัฐอเมริกามีเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติที่เรียกว่า Malcolm Baldrige National Quality Award และประเทศไทยได้กำหนดให้มี “รางวัลคุณภาพแห่งชาติ” (Thailand Quality Award : TQA.)

เพื่อยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานของภาครัฐให้เข้ามาตรฐานสากล สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) โดยความร่วมมือของสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เกณฑ์คุณภาพของประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาปรับแต่งให้เป็นเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ที่สอดคล้องกับบริบทของระบบราชการไทย โดยเปิดโอกาสให้ส่วนราชการเสนอผลการประเมินตนเองเพื่อรับ “รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ” (Public Sector Management Quality Award : PMQA) ซึ่งแบ่งการประเมินเป็น ๒ ส่วน คือ

๑) ลักษณะสำคัญขององค์กร เป็นการอธิบายวิธีดำเนินการขององค์กร สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติภารกิจ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติราชการ ความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์และหลักเกณฑ์ และระบบการปรับปรุงผลการดำเนินการ ซึ่งเป็นแนวทางที่ครอบคลุมระบบการบริหารจัดการดำเนินการขององค์กรโดยรวม ประกอบด้วย ๒ หัวข้อ คือ ลักษณะขององค์กร และความท้าทายขององค์กร

๒) เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยเกณฑ์ ๗ หมวด ได้แก่

<sup>๑๑</sup> วีรวิท คงศักดิ์, พลอากาศเอก (๒๕๔๕)



**หมวดที่ ๑ การนำองค์กร** เป็นการตรวจประเมินว่า ผู้บริหารของส่วนราชการ ดำเนินการอย่างไรในเรื่องวิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยม เป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว และความคาดหวังในการดำเนินการ รวมถึงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้เสีย การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสร้างนวัตกรรม และการเรียนรู้ในส่วนราชการ รวมทั้งตรวจประเมินว่าส่วนราชการมีการกำกับดูแลตนเองที่ดี และดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะและชุมชนอย่างไร

**หมวดที่ ๒ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์** เป็นการตรวจประเมินวิธีการ กำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ และแผนงาน/โครงการของส่วนราชการ รวมทั้งการ ถ่ายทอดเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ ลงไปยังระดับต่าง ๆ ภายในองค์กร และการ วัดผลความก้าวหน้า

**หมวดที่ ๓ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย** เป็นการตรวจ ประเมินว่า ส่วนราชการกำหนดความต้องการ ความคาดหวัง และความพึงพอใจของ ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสียอย่างไร รวมถึงส่วนราชการมีการดำเนินการอย่างไรในการสร้าง ความสัมพันธ์กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย การกำหนดปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้เสียมีความพึงพอใจ และนำไปกล่าวถึงในทางที่ดี

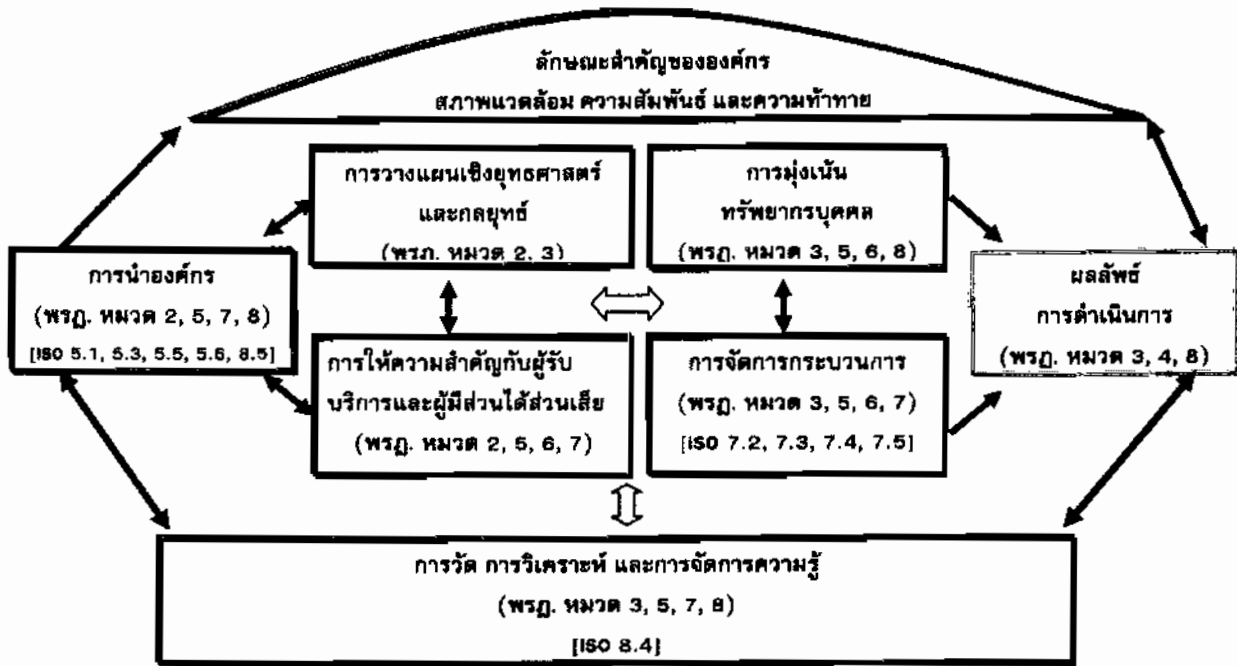
**หมวดที่ ๔ การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้** เป็นการตรวจประเมิน ว่า ส่วนราชการเลือก รวบรวม วิเคราะห์ จัดการ และประมวลปรับปรุงข้อมูล สารสนเทศ และจัดการความรู้อย่างไร

**หมวดที่ ๕ การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล** เป็นการตรวจประเมินว่า ระบบงาน บุคคลและระบบการเรียนรู้ของบุคลากร และการสร้างแรงจูงใจ ช่วยให้บุคลากรพัฒนาตนเอง และใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่อย่างไร เพื่อให้มุ่งไปในแนวทางเดียวกับเป้าประสงค์และแผนปฏิบัติ การโดยรวมของส่วนราชการ รวมถึงการตรวจประเมินความใส่ใจ การสร้างและรักษา สภาพแวดล้อมในการทำงาน การสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร ซึ่งจะ นำไปสู่ผลการดำเนินการที่เป็นเลิศ และความเจริญก้าวหน้าของบุคลากรและส่วนราชการ

**หมวดที่ ๖ การจัดการกระบวนการ** เป็นการตรวจประเมินแง่มุมที่สำคัญทั้งหมด ของการจัดการกระบวนการให้บริการ และกระบวนการอื่นที่สำคัญที่ช่วยสร้างคุณค่าแก่ ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้เสีย และส่วนราชการ ตลอดจนกระบวนการสนับสนุนที่สำคัญต่าง ๆ

**หมวดที่ ๗ ผลลัพธ์การดำเนินการ** เป็นการตรวจประเมินผลการดำเนินการและ แนวโน้มของส่วนราชการในมิติต่าง ๆ ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ มิติด้าน คุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒน องค์กร นอกจากนี้ยังตรวจประเมินผลการดำเนินการของส่วนราชการ โดยเปรียบเทียบกับส่วน ราชการอื่นที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันด้วย





รูป ๔ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award) ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๕๖

ทั้งนี้ เกณฑ์ทั้ง ๗ หมวด มีความเชื่อมโยงในเชิงระบบ (ตามรูป) โดยอธิบายได้เป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่เป็นกระบวนการ และส่วนที่เป็นผลลัพธ์ โดย ส่วนที่เป็นกระบวนการ แบ่งตามลักษณะการปฏิบัติการได้ ๓ กลุ่ม คือ

กลุ่มการนำองค์กร ได้แก่ หมวดที่ ๑ หมวดที่ ๒ และหมวดที่ ๓ กลุ่มนี้เน้นให้เห็นความสำคัญว่า ในการนำองค์กร ผู้บริหารต้องกำหนดทิศทางของส่วนราชการ โดยต้องมุ่งเน้นที่ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ และการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย

กลุ่มปฏิบัติการ ได้แก่ หมวดที่ ๕ และหมวดที่ ๖ กลุ่มนี้แสดงให้เห็นว่าทั้งบุคลากรและกระบวนการมีบทบาททำให้การดำเนินงานสำเร็จ และนำไปสู่ผลลัพธ์การดำเนินการของส่วนราชการ

กลุ่มพื้นฐานของระบบ ได้แก่ หมวดที่ ๔ ซึ่งส่งผลให้ส่วนราชการ มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และมีการปรับปรุงผลการดำเนินการ โดยใช้ข้อมูลจริงและองค์ความรู้เป็นแรงผลักดัน

ส่วนที่เป็นผลลัพธ์ ได้แก่ หมวดที่ ๗ เป็นการตรวจประเมินใน ๔ มิติ ที่สอดคล้องกับคำรับรองการปฏิบัติราชการ

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการ (PMQA) ที่ ก.พ.ร. ร่วมกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ กำหนดนี้ จะเริ่มเปิดโอกาสให้ส่วนราชการเสนอขอเข้ารับรางวัลได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ เป็นต้นไป ซึ่งนอกจากจะเป็นการประเมินตนเองเพื่อทราบจุดแข็งและโอกาสปรับปรุง และหน่วยได้รับการยกย่องให้มีเกียรติยศชื่อเสียงแล้ว ยังเป็นการแบ่งปันข้อพึงปฏิบัติที่ดี (Best Practice

Sharing) ให้กับส่วนราชการอื่น ๆ นำไปปฏิบัติที่จะส่งผลให้เกิดการพัฒนากระบวนการในภาพรวมอีกด้วย

#### ๔. แนวคิดเรื่องความท้าทายต่อความมั่นคงในอนาคต

##### ๔.๑ การสงครามสี่ยุค

กองทัพสหรัฐอเมริกาได้ศึกษาวิวัฒนาการของการทำสงครามที่ผ่านมาและสรุปความเห็นว่าเป็น ๔ ยุค คือ<sup>๑๑</sup>

##### ๔.๑.๑ การสงครามในยุคที่ ๑ (First Generation Warfare)

เป็นการสะท้อนถึงยุทธวิธีของยุคแห่งปืนคาบศิลาล่ากล้องเรียบ ยุทธวิธีแบบแถวและแนว (Line and Column) ยุทธวิธีนี้ได้รับการพัฒนาในบางส่วนเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยทางเทคโนโลยี ด้วยการใช้แถวทหารจำนวนมากขึ้นเพิ่มอำนาจการยิง การฝึกที่เข้มงวดถือว่าเป็นความจำเป็นในการสร้างประสิทธิภาพให้การยิงให้สูงขึ้น และในบางส่วนเป็นการตอบสนองต่อเงื่อนไขและความคิดทางด้านสังคม เช่น การปฏิบัติของทหารฝรั่งเศส สะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติในการทำสงครามทางบกและระดับของการฝึกที่ตกต่ำในส่วนทหารที่ถูกเรียกเกณฑ์เข้ามาทำการรบ แม้ว่าปืนคาบศิลาล่ากล้องเรียบจะล้าสมัยไปและมีการทดแทนด้วยปืนไรเฟิล (Rifled Musket) ก็ตาม แต่ก็ยังมีร่องรอยของยุทธวิธีในยุคนี้อยู่มาจนทุกวันนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการรบปะทะที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง มีความต้องการในการจัดการเป็นแนวในสนามรบ ยุทธศิลป์ในยุคนี้นี้ไม่มีปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในทางแนวความคิด แม้ว่าจะได้มีการฝึกฝนกันในกลุ่มผู้บังคับบัญชาก็ตาม แต่ที่เห็นเด่นดังมากที่สุดควรจะเป็น “นโปเลียน”

##### ๔.๑.๒ การสงครามในยุคที่ ๒ (Second Generation Warfare)

เป็นการตอบสนองต่อปืนไรเฟิลในยุคนี้นี้ แต่มีการพัฒนาในเรื่องการป้อนกระสุน ลวดหนาม ปืนกล และการยิงเล็งจำลอง ยุทธวิธีเป็นไปในลักษณะการยิงและเคลื่อนที่และยังคงใช้ความเป็นแถวเป็นแนวอยู่ (Linear) การตั้งรับยังใช้ความพยายามในการป้องกันการเจาะทั้งมวลอยู่ และในการเข้าตีเป็นการกระจายแนวรุกออกไปทางข้างโดยใช้หน่วยทหารขนาดเล็กบางที่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการจากยุทธวิธีในยุคนี้นี้เป็นเกณฑ์ที่รวบรวมขึ้นจากหลักการของฝรั่งเศส กล่าวคือ “ทหารปืนใหญ่ครองพื้นที่ ทหารราบเป็นผู้ยึดพื้นที่” (The Artillery Conquers, The Infantry Occupies) ต่อมาพลังอำนาจการยิงได้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากและเข้ามาแทนที่จำนวน

<sup>๑๑</sup> กฤตติภูมิ หอมหวาน, พันเอก (๑๕๘๘), หน้า ๑๒๑-๑๒๒



ทหารในสนามรบ ยุทธวิธีของสงครามในยุคที่สองยังคงเป็นพื้นฐานของหลักนิยมของสหรัฐฯ มาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๓ และพวกเขายังคงปฏิบัติอยู่ในทุกหน่วยทหารของสหรัฐฯ ในสนามรบ

ขณะที่แนวความคิดมีบทบาทในการพัฒนายุทธวิธีในยุคที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิดในการขยายระยะเคียง แต่เทคโนโลยีเป็นตัวสำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี ซึ่งแสดงให้เห็นทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ ด้านคุณภาพ เช่น ปืนใหญ่สนามที่มีขนาดใหญ่ขึ้นและเกิดเครื่องบินทิ้งระเบิด ส่วนด้านปริมาณ เช่น ความสามารถของอุตสาหกรรมการผลิตที่ประหยัดในด้านวัสดุอุปกรณ์

ในยุคที่สองหลายฝ่ายมองว่า มีการยอมรับและตระหนักถึงเรื่องของยุทธศิลป์ โดยริเริ่มจากปรัสเซีย และอาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดและเทคโนโลยี เป็นตัวขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง ซึ่งแนวคิดในการทำสงครามด้วยยุทธศิลป์ได้แพร่กระจายอย่างกว้างขวางจากการศึกษาของนักการทหารปรัสเซีย โดยมีพื้นฐานแนวคิดจากการทัพของนโปเลียน รวมทั้งความนึกคิดของ “ฟอน มอลเตท์” (Von Molke) ที่ตระหนักว่า พลังอำนาจในการยิงทางยุทธวิธีสมัยใหม่ทำให้เกิดสภาพของสนามรบในเรื่องของการโอบล้อมและความต้องการในการใช้การเดินทางโดยรถไฟและโทรเลขให้เกิดประโยชน์

#### ๔.๑.๓ การสงครามในยุคที่ ๓ (Third Generation Warfare)

แนวคิดยังคงตอบสนองต่อพลังอำนาจการยิงในสนามรบที่ต้องการเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามการขับเคลื่อนเกี่ยวกับทหารยังคงเป็นแนวคิดพื้นฐานอยู่ แต่ยังไม่สามารถมีชัยชนะเหนือการแข่งขันด้านวัตถุได้ เนื่องจากพื้นฐานทางด้านอุตสาหกรรมยังอ่อนแออยู่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๑ เยอรมนีในขณะนั้นได้พัฒนายุทธวิธีใหม่ๆ แบบถอนรากถอนโคนขึ้นมาโดยมีพื้นฐานที่สำคัญในเรื่องของการดำเนินกลยุทธ์ มากกว่าการทำลายล้าง ยุทธวิธีในยุคที่สามนี้ได้เริ่มเป็นยุทธวิธีที่ไม่เป็นแนว (Non-linear Tactics) อย่างแท้จริง การเข้าตีขึ้นอยู่กับการแทรกซึมผ่าน เพื่ออ้อมและเข้าทำลายกำลังรบข้าศึกมากกว่าการค้นหาเพื่อเข้าปะทะและทำลายข้าศึก การตั้งรับเป็นการตั้งรับทางลึก และบ่อยครั้งยอมให้มีการเจาะ ซึ่งจะมีการจัดเตรียมกำลังไว้เพื่อตอบโต้ต่อข้าศึกที่เจาะเข้ามา

ขณะที่แนวคิดพื้นฐานของยุทธวิธีในยุคที่สาม เริ่มขึ้นในปลายปี พ.ศ. ๒๔๖๑ (ค.ศ. 1918) เทคโนโลยีใหม่ที่เพิ่มขึ้นมา คือ การนำรถถังขึ้นมาใช้ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้มีเปลี่ยนแปลงระดับปฏิบัติการในสงครามโลกครั้งที่ ๒ การเปลี่ยนแปลงนั้นคือ “สงครามสายฟ้าแลบ” (Blitzkrieg) โดยพื้นฐานยุทธศิลป์ได้เปลี่ยนจาก “พื้นที่” เป็น “เวลา” การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ แนวคิดของ “จอห์น บอยด์” (Air Force John Boyd) นายทหารอากาศนอกราชการ เจ้าของทฤษฎี “OODA” (Observation-Orientation-Decision-Action)

สิ่งที่สหรัฐฯ ได้เปลี่ยนแปลง คือ ใช้สององค์ประกอบหลักในการทำสงคราม คือ เทคโนโลยีและความคิด นอกจากนั้นได้มีการเปลี่ยนมุมมองจาก มองการ



LIART

เปลี่ยนแปลงบทเรียนในอดีตเท่านั้น มาเป็นการมองอนาคต ซึ่งทำให้สหรัฐฯ กำลังเพ่งมองไปยัง สงครามในยุคที่สี่

#### ๔.๑.๔ การสงครามในยุคที่ ๔ (Forth Generation Warfare)

เป็นสภาพที่ไม่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจน (ในทัศนะของสหรัฐฯ) สิ่ง ที่อาจเห็นได้ คือ การกระจัดกระจายและไม่สามารถนิยามได้ กล่าวคือ ความชัดเจนหรือความ แตกต่างระหว่างและสันติภาพจะถูกลบเลือน และไม่สามารถแยกออกจากกันได้ สงครามอาจเป็น สงครามในหลายมิติ และไม่สามารถกำหนดจุดที่ตั้งบนสนามรบหรือกำหนดแนวหน้าได้ ความ แตกต่างระหว่าง “พลเรือน” กับ “ทหาร” อาจจะไม่ปรากฏให้เห็น การสู้รบจะเกิดขึ้นพร้อม ๆ กันตลอดทั่วพื้นที่ส่วนหลังของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงสังคมและวัฒนธรรม ไม่ใช่กายภาพเท่านั้น แต่เป็นสิ่งที่มืออยู่จริง

แนวคิดเรื่องสงครามในยุคที่ ๔ เกิดจากการวิเคราะห์และประเมินจาก นักการทหารสหรัฐฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ หรือ ๑๕ ปีมาแล้วตามที่ได้กล่าวข้างต้น แต่ภาพของ แนวคิดนี้ได้เกิดอย่างเป็นรูปธรรมในการก่อการร้าย ๑๑ กันยายน ๒๕๔๖ ซึ่งเมื่อสถานการณ์ เกิดขึ้นนักยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงได้เรียกสงครามลักษณะนี้ว่า “สงครามอสมมาตร” (Asymmetric Warfare) เพราะเป็นการต่อสู้ของผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมและเขาไม่มีศักยภาพที่จะ ต่อสู้ผู้มีศักยภาพสงครามที่สูงกว่าได้อย่างไร นอกจาก “การก่อการร้าย” ในทุกรูปแบบและในทุก โอกาส

### ๔.๒ กิจจากการก่อการร้ายต่อมนุษยโลก

#### ๔.๒.๑ การก่อการร้าย (Terror)

ตามพจนานุกรมหมายถึง บุคคล สิ่งของ พุทธิการณ์ที่ก่อให้เกิดความ น่ากลัว ส่วน “ลัทธิก่อการร้าย” (Terrorism) หมายถึง ลัทธิการใช้ความรุนแรงและความน่ากลัว เป็นอาวุธหรือเป็นนโยบายต่อสู้ขู่ขวัญเพื่อหวังเอาชนะ แต่กระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกาได้ให้ ความหมายของ Terrorism ว่าเป็น “การวางแผนใช้ความรุนแรงที่ผิดกฎหมายเพื่อทำให้กลัว มุ่งบังคับ ขู่ขวัญรัฐบาลหรือสังคมให้ยอมทำตามเป้าหมายซึ่งเกี่ยวกับการเมือง ศาสนา และสังคม (U.S. Defense Department, Dictionary of Military and Associated Term)

#### ๔.๒.๒ เจื่อนไซแห่งการก่อการร้าย

หมายถึง สภาวะที่เป็นอยู่และบ่งบอกสภาวะที่ต้องการเป็น จึงเป็นปัจจัย สำคัญประการแรกแห่งสงครามการก่อการร้าย หากเจื่อนไซของพวกก่อการร้ายสอดคล้องกับ สภาวะที่เป็นอยู่ และบ่งบอกสภาวะที่ต้องการจะเป็นตรงกับใจประชาชนส่วนใหญ่ที่คิดและอยาก กลุ่มก่อการร้ายย่อมได้ประชาชนเป็นพวกและได้รับการสนับสนุนในการเป็นโล่กำบังให้เป็นแหล่ง

เสียบัง เป็นแหล่งข้อมูลข่าวสาร เป็นแหล่งหลบซ่อนให้ ในทางกลับกันหากเงื่อนไขของฝ่ายรัฐบาล ถูกใจประชาชนส่วนใหญ่มากกว่าหมายถึงหายนะของกลุ่มก่อการร้ายเพราะนอกจากไม่ได้รับการสนับสนุนดังกล่าวแล้ว ประชาชนยังรายงานข่าวความเคลื่อนไหวของกลุ่มก่อการร้ายให้รัฐบาล ทราบ เพื่อปราบปรามได้ถูกที่ถูกต้อง ซึ่งเงื่อนไขที่ควรศึกษา คือ เงื่อนไขที่เปิดเผย เงื่อนไขซ่อนเร้น เงื่อนไขสากล และเงื่อนไขทางสังคม

เซอร์ โรเบิร์ต ทอมสัน (Sir Robert Thomson) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับ เงื่อนไขของการก่อการร้ายไว้ว่า "โดยทั่วไปมีพลังขับเคลื่อนที่มีอิทธิพลต่อประชาชนในแต่ละประเทศ ๓ ประการ คือ (๑) ขาดินนิยมและนโยบายแห่งชาติ (๒) ศาสนาและประเพณี (๓) สภาพชีวิตที่มีมาตรฐานและความก้าวหน้า พลังขับเคลื่อนเหล่านี้เป็นพื้นฐานของเงื่อนไข และเป็นตัวสร้างมติ มหาชนระดับชาติขึ้นมา"<sup>๑๖</sup>

#### ๔.๒.๓ "เหตุจูงใจ" (Motivation)

เหตุจูงใจที่ทำให้เกิดพฤติกรรมก่อการร้ายในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก ในอดีตมี ๕ ประการ แต่ละเหตุจูงใจก่อกำเนิดอุดมการณ์และเป้าหมายแตกต่างกัน ดังนั้น เหตุจูงใจจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งอันสืบเนื่องมาจาก "เงื่อนไข" (Condition) ที่เป็นความแตกต่างระหว่าง สภาวะที่เป็นอยู่ของสังคมนั้นกับสภาวะที่ต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ซึ่งเหตุจูงใจที่พบใน อดีต คือ

๑) ความขัดแย้งของเผ่าพันธุ์ (Ethnic Terrorism) เช่น ขบวนการกู้ชาติไอริช (Irish Republican Army) กลุ่มกบฏชาวบาสก์ (Basque) ขบวนการปลดปล่อยปาเลสไตน์ (Palestine Liberation Organization)

๒) การก่อการร้ายเพื่อศาสนา (Religious Terrorism) เป็นการใช้อ้างตาม หลักการทางศาสนาเป็นเงื่อนไขเพื่อก่อการร้ายแต่แอบแฝงเป้าหมายทางการเมือง เช่น ขบวนการ ฮิสบอลลาห์ (Hesbollah) ขบวนการอัลจี้ฮัด (Al Ji Had) ขบวนการชิกห์ต่อต้านรัฐบาลอินเดีย กลุ่ม เจมาห์อิสลามียาห์ อินโดนีเซีย และขบวนการอัลเคด้า

๓) ความคลั่งลัทธิรุนแรง (Ideological Terrorism) เช่น ขบวนการ KKK ใน สหรัฐอเมริกา กองทัพแดงเยอรมัน (Red Army Germany) กองพลแดงอิตาลี (Red Brigade)

๔) การใช้อำนาจรัฐก่อความรุนแรง (State Sponsored Terrorism) ส่วนใหญ่เป็น การสร้างความน่าสะพรึงกลัวเพื่อรักษาอำนาจรัฐที่ฝ่ายตนครอบครองอยู่ เช่น กรณีจัตุรัสเทียนอันเหมิน ประเทศจีน การใช้ก๊าซพิษสังหารชาวเคิร์ด การสังหารในแอฟริกาใต้

๕) การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (The Ultimate Terrorism) เป็นการสังหารชีวิตมนุษย์เพื่อ ทำลายล้างเผ่าพันธุ์ หรือผู้ที่มีความเชื่อต่างกับตนให้สูญสิ้นไปจากโลก เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์

<sup>๑๖</sup> สุรินทร์ ธีรบุญบุรณะ, พันเอก, (๒๕๔๘)



แอลเบเนีย (พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๓๓) การสังหารหมู่ในกัมพูชา (พ.ศ. ๒๕๒๑) การปล่อยให้ประชาชนอดตายในแอฟริกา (พ.ศ. ๒๕๒๗-๒๕๒๘)

#### ๔.๒.๕ วัตถุประสงค์และรูปแบบของการก่อการร้าย

จากการพฤติกรรมในอดีตสามารถแบ่งออกได้ ๓ รูปแบบ คือ

๑) การข่มขู่ เป็นการกระทำที่ต้องการให้เกิดการหวาดกลัว เช่น กรณีปฏิวัติใน ฝรั่งเศส ซึ่งรูปแบบการข่มขู่อาจแตกต่างกัน คือ

แบบแรก เป็นการลอบสังหารผู้นำที่เอาใจออกห่างไปร่วมมือกับศัตรู เช่น กรณีนาซีเยอรมันทำแผนปฏิบัติการ “คนหมาป่า” (Wewolves) พ.ศ. ๒๕๔๘ สังหารนายกองค์การบริหารจังหวัดอาเค่น (Achen) ซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนติดเบลเยียมและยอมแพ้ให้กองทัพพันธมิตรโดยไม่ต่อสู้ ถือว่าร่วมมือกับศัตรู โดยมีเป้าหมายที่แท้จริงต้องการข่มขู่นายกองค์การบริหารจังหวัด (อบจ.) จังหวัดอื่น ๆ ในเส้นทางรุกของสัมพันธมิตรในลักษณะเชือดไก่ให้ลิงดู เป็นต้น

แบบที่สอง เป็นการสังหารหมู่ประชาชนที่ไม่ยอมอยู่ใต้การปกครอง เช่น กรณีชาวเยอรมันตะวันออกกว่าล้านคนใน ๗๐๐ อำเภอทั่วประเทศพร้อมใจกันเดินขบวนต่อต้านรัสเซีย เข้ายึดที่ทำการพรรคคอมมิวนิสต์ สถานีตำรวจประจำท้องถิ่นเปิดคุกปล่อยนักโทษการเมืองในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ รัสเซียระดมรถถัง ๔,๐๐๐ คัน พร้อมทหาร ๒๐๐,๐๐๐ คน เข้าปราบปรามทำให้มีผู้เสียชีวิตอย่างไม่เป็นทางการ ๑๘,๐๐๐ คน เป็นต้น

แบบที่สาม เป็นการข่มขู่ให้กลัวเพื่อปกป้องผลประโยชน์ เช่น พวกค้ายาเสพติดในโคลัมเบียใช้วิธีลอบสังหารผู้พิพากษา พยาน และแหล่งข่าวของฝ่ายบ้านเมือง หรือแม้แต่นายกรัฐมนตรีก็ยังคงคุกคามเอาชีวิต เป็นต้น

๒) การแก้แค้น เป็นการตอบโต้เพื่อรักษาคำศักดิ์ศรีของประเทศ และเป็นการปิดโอกาสการล้างแค้นตอบโต้ เช่น กรณีพวกบอลเชวิกปลงพระชนม์พระเจ้าซาร์ และพระชายา โอรส ธิดา เมื่อ ๖ กรกฎาคม ๑๙๑๗ ทำให้ราชวงศ์โรมานอฟถึงแก่กาลอาสานหมดโอกาสล้างแค้นตอบโต้ และยังเป็น การแก้แค้นแทนประชาชนที่ถูกกษัตริย์รัสเซียใช้ตำรวจลับเป็นเครื่องมือข่มเหงประชาชน ประวัติศาสตร์จารึกไว้ว่า ราชวงศ์โรมานอฟมีท่าสในสังกัดถึง ๒๕ ล้านคน หรือในกรณีที่ปาเลสไตน์ คราโตที่อิสราเอลถูกระเบิดพลีชีพ อิสราเอลจะแก้แค้นด้วยการใช้เครื่องบินหรือรถถังโจมตีตอบโต้ เป็นต้น

๓) การสร้างประชามติ การปฏิบัติการก่อการร้ายบางกรณีมีเป้าหมายมากกว่าขู่ให้กลัวเพียงอย่างเดียว แต่กระตุ้นให้เกิดประชามติใหม่ เช่น กรณีญี่ปุ่นโจมตีเพิร์ลฮาร์เบอร์ โดยไม่ประกาศสงครามถือว่าเป็นการลอบทำร้ายที่น่าละอายไม่ใช่การทำสงครามก่อให้เกิดประชามติในชาติสหรัฐอเมริกาเกลียดชังญี่ปุ่นจะต้องกำหราบลงให้ได้ไม่ว่าจะต้องสูญเสียเท่าไร หรือในกรณีสงครามเวียดนาม หลังจากทหารอเมริกันเสียชีวิตหลายหมื่นคนโดยปราศจากผลประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่า ทำให้เกิดประชามติกดดันรัฐบาลสหรัฐฯ ให้ถอนตัวออกจากสงครามเวียดนาม หรือในกรณีรัสเซียทนการสูญเสียจากการก่อการร้ายของพวกมุจาฮิดีนไม่ไหว

หาพวกไปช่วยแบกภาระไม่ได้ จึงเกิดประชามติในพรรคคอมมิวนิสต์รัสเซียบีบให้ถอนตัวออกมาเป็นต้น

เอ็ดการ์ โอ บาลานซ์ (Edgar O. Balance) ประเมินว่า ผลสำเร็จของการปฏิบัติการก่อการร้าย ขึ้นอยู่กับปัจจัย ๓ ประการ คือ (๑) การมีประชาชนมากเปรียบเสมือนมีน้ำมาก ทำให้ปลาหรือกองโจร แหกว่ายและยังมีเงื่อนไขประชาชน ฝ่ายตรงข้ามเอาชนะได้ยาก (๒) ภูมิประเทศที่เหมาะสมแก่การซ่อนเร้น การฝึกและการตั้งฐาน ควรเป็นพื้นที่ ๆ เข้าถึงยาก การติดต่อคมนาคมยากลำบาก อยู่ใกล้ชายแดนมิตรประเทศที่คอยช่วยใจ และ (๓) ประชาชนเอาใจออกห่างจากรัฐบาล โดยมีเหตุจากค่าครองชีพสูง คอร์รัปชัน การปกครองไม่เป็นธรรมาความแตกต่างระหว่างชนชั้น ปกครองกระแสชาตินิยมต่อต้านการรุกรานการยึดครอง เป็นต้น

#### ๕. สถานการณ์การก่อการร้ายในประเทศไทย<sup>๑๑</sup>

ตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๘๐ เป็นต้นมา มีการเปลี่ยนแปลงในสังคมมุสลิมเพื่อปฏิรูปวิถีชีวิตของคนมุสลิมที่ได้รับผลกระทบจากกระแสทุนนิยม ให้กลับมาสู่วิถีชีวิตที่หลักศาสนากำหนด โดยเริ่มจากการปฏิวัติทางศาสนาในอิหร่านและแพร่กระจายไปยังชุมชนมุสลิมต่าง ๆ ทั่วโลก ทำให้รูปแบบการเปลี่ยนแปลงเชิงประจักษ์ เช่น การแต่งกายตามประเพณีมุสลิมมีมากขึ้น แต่รูปแบบของการปฏิรูปของแต่ละนิกายและสำนักคิด ในเรื่องหลักคิด หลักปฏิบัติ และกระบวนการเปลี่ยนแปลงกลับไปสู่วิถีชีวิตมุสลิมที่แท้จริง มีความแตกต่างกัน จึงก่อให้เกิดความแตกแยกทางความคิดระหว่างชุมชนมุสลิมในระดับนิกาย สำนักคิด และกลุ่มความเชื่อ ที่มีความซับซ้อนมาก

คนมุสลิมในประเทศไทยไปรับการศึกษาจากแหล่งศึกษาต่าง ๆ ในต่างประเทศที่หลากหลาย ทำให้ได้รับแนวคิดทางศาสนาที่แตกต่างกันบางกลุ่มได้รับการปลูกฝังให้ใช้ความรุนแรงต่อสู้เพื่อดำรงวิถีชีวิตตามหลักศาสนาอิสลาม ซึ่งไม่ตรงกับหลักศาสนาอิสลามที่มุ่งหวังให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข โดยมุ่งเป้าหมายที่กลุ่มชนซึ่งมีการศึกษาน้อยและผู้ที่คิดว่าตนได้รับการกดขี่จากสังคม ถึงแม้ว่าในปัจจุบันกลุ่มชุมชนมุสลิมที่มีความเห็นแตกต่างนี้บางส่วนยังไม่ก่อให้เกิดสถานการณ์การก่อความไม่สงบ แต่ในอนาคตอาจเกิดสถานการณ์ความรุนแรงระหว่างคนมุสลิมที่มีพื้นฐานความเชื่อที่แตกต่างกัน เช่นเดียวกับที่เกิดในประเทศอิรักในปัจจุบันได้

หลังจากยุคสงครามเย็นได้ยุติลงในทศวรรษที่ ๑๙๙๐ สหรัฐอเมริกาได้กำหนดยุทธศาสตร์จัดระเบียบโลกใหม่ (New World Order) โดยมุ่งทุกประเทศในโลกเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชน การเปิดการค้าเสรีในระบบทุนนิยม การรักษาสันติภาพ การกำหนดมาตรฐานแรงงาน และการกำหนดมาตรฐานทางอุตสาหกรรม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่วนใหญ่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตตามหลักศาสนาอิสลาม จึงเกิดปัญหาการปะทะทางวัฒนธรรม (The Clash of Civilization) จนถึงขั้นมีการก่อการร้ายที่

<sup>๑๑</sup> คลังสมอง วปอ. เพื่อสังคม (๒๕๔๘)



รุนแรงเกิดขึ้นในบางพื้นที่ และมีแนวโน้มว่าจะขยายตัวทวีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อไทยหากสหรัฐฯ เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาค่าความไม่สงบในประเทศไทย

กระแสประชาธิปไตยที่สหรัฐอเมริกานำเสนอ ได้ก่อให้เกิดความคาดหวังในการมีวิถีชีวิตที่เป็นไปตามความต้องการของชุมชน เช่น การประกอบกิจการตามที่ศาสนากำหนด และการปกครองตนเองตามความเชื่อทางศาสนา เป็นต้น สิ่งเหล่านี้บางส่วนอาจจะไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการเคารพสิทธิมนุษยชนและการปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตย อีกทั้งทำให้เกิดความแตกต่างในหลักคิด หลักศรัทธา และหลักปฏิบัติ โดยที่ชุมชนบางกลุ่มต้องการปฏิบัติตามความเชื่อและวิถีชีวิตที่ตนต้องการ จึงมีการรวมกลุ่มเรียกร้องการปกครองตนเองในรูปแบบและวิถีชีวิตที่ตนต้องการ โดยมีการใช้ความรุนแรงที่สร้างความหวาดกลัวตามหลักการก่อการร้ายด้วย ประกอบกับในบางพื้นที่ที่มีการแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์บางประการของประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำให้เกิดการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนที่รุนแรงมากขึ้น เช่น เซอร์เบีย เซเชเนียร์ ติมอร์ตะวันออก อาเจะ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย กลุ่มคลังสมอง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) เพื่อสังคมไทย ได้ประเมิน “ความท้าทาย” ที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศไว้เมื่อปี ๒๕๕๗ ดังนี้

- ๑) ภัยคุกคามต่อความมั่นคงมีหลายรูปแบบ ลักษณะที่เกิดขึ้นเป็นการเชื่อมโยงจากประชาชนไปสู่ประเทศ
- ๒) การรวมกลุ่มเป็นพันธมิตรไม่มีความแน่นแฟ้นเช่นในอดีต ทุกประเทศจะมุ่งผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ
- ๓) อำนาจข้ามชาติจะมีผลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐมากขึ้น
- ๔) ภัยคุกคามมีหลายวิธีการ ไร้ขอบเขต การควบคุมภัยคุกคามข้ามชาติกระทำได้ยาก
- ๕) การก่อการร้ายจากการขัดแย้งทางความเชื่อ ค่านิยม วัฒนธรรม ชาติพันธุ์ และศาสนา จะมีมากขึ้น
- ๖) วิถีชีวิตของคนไทยเปลี่ยนตามกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้เห็นประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ของชาติและส่วนรวม
- ๗) ภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจะเป็นการผสมผสานกันระหว่างเจตนาของต่างชาติกับการกระทำของคนไทยที่แสวงหาประโยชน์ส่วนตน โดยมองข้ามผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อความมั่นคงของชาติ

#### ๖. แนวคิดความเป็น “ชาติพันธุ์” “ชาตินิยม” และ “ชาติพันธุ์ชาตินิยม”

ในโลกปัจจุบัน ภายใต้ยุคกระแสโลกาภิวัตน์ เกือบทุกประเทศจะมีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่ภายในรัฐ และชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มอาจสร้างให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการชนกลุ่มน้อยต่างๆ ที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรมกับชนกลุ่มใหญ่ของประเทศ จึงเป็นประเด็นที่สำคัญของปัญหา “ความมั่นคงร่วมสมัย” ของทุกประเทศตามมา เพื่อทำความเข้าใจต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงต้องอาศัยกรอบแนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าว

ได้แก่ (๑) แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นชาติพันธุ์ (Ethnicity) (๒) แนวคิดเกี่ยวกับชาตินิยม (Nationalism) และ (๓) แนวคิดเกี่ยวกับชาติพันธุ์ชาตินิยม (Ethnonationalism) ซึ่งมีรายละเอียดสามารถสรุปได้ดังนี้

#### ๖.๑ แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นชาติพันธุ์ (Ethnicity)

คำว่า Ethnicity มีพื้นฐานมาจากคำว่า Ethnos ซึ่งเป็นภาษากรีก แปลว่าประชาชน (People) หรือชาติ (Nation) และคำว่า Nation เป็นคำที่มาจากภาษาลาตินมีพื้นฐานมาจากคำว่า Nasci มีความหมายว่า “การเกิด” (To be Born) แต่เดิมนำไปใช้อย่างหลากหลายและกว้างขวาง ปัจจุบันหมายถึงความเหมือนหรือความแตกต่างทางวัฒนธรรมที่เป็นผลมาจากการมีปฏิสัมพันธ์ทั้งภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ (Ethnic Group) วัฒนธรรมจึงไม่ใช่ตัวกำหนดกลุ่มชาติพันธุ์ แต่การมีปฏิสัมพันธ์ทำให้เกิดพรแดนทางชาติพันธุ์ที่แสดงความเหมือนและความแตกต่างทางวัฒนธรรมระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และภายในสมาชิกของกลุ่มชาติพันธุ์นั้น ๆ<sup>๑๔</sup>

โทมัส สไปรา (Thomas Spira) ได้แยกธรรมชาติของความเป็นชาติพันธุ์ (The Nature of Ethnicity) ไว้ในหนังสือ “Ethnicity and Nationality”<sup>๑๕</sup> ทั้งสิ้น ๕ ประการ ได้แก่

(๑) มีต้นกำเนิดทางด้านประวัติศาสตร์ในด้านวัฒนธรรมและโครงสร้างทางสังคมเดียวกัน

(๒) มีความสัมพันธ์และจิตสำนึกร่วมกันในกลุ่ม

(๓) มีลักษณะโดดเด่นและวิธีปฏิบัติทางสังคมแตกต่างจากสังคมอื่น ๆ

(๔) มีความไม่เท่าเทียมกันทางการเมืองเศรษฐกิจ

(๕) เป็นผลิตผลของกระบวนการสร้างประวัติศาสตร์ของกลุ่ม

ด้วยการหยิบยกแนวคิดของแอนโทนี ดี สมิต (Anthony D. Smith) มาใช้ โทมัส สไปราได้กำหนด “แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นชาติพันธุ์” ไว้ในงานเขียนชิ้นเดียวกันนี้ซึ่งสรุปได้ว่า ต้นกำเนิดของความเป็นชาติพันธุ์ (The Origin of Ethnicity) จะต้องค้นหาแนวทางของชาติพันธุ์เพื่อให้เกิดการตกผลึกออกมา ในยุคก่อนสมัยใหม่ (Pre-modern Times) กระบวนการนี้ขึ้นอยู่กับ การได้รับหรือการสูญเสียดินแดนของตนจากการต่อสู้กับศัตรู ความเข้มแข็งทางด้านศาสนา และประเพณี แต่ในโลกสมัยใหม่ (Modern Times) กระบวนการนี้ถูกทำให้กลายสภาพเป็นสิ่งเดียวกัน (Crystallization) เกิดขึ้นในลักษณะที่สอดคล้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ของ “รัฐสมัยใหม่” (Modern State) เช่น พฤติกรรมของผู้ปกครองรัฐและกลุ่มคนที่มีความรู้ความสนใจด้านชาติพันธุ์ กลุ่มประชาสังคมของรัฐสมัยใหม่ และอุดมการณ์ของพวกรักชาติสมัยใหม่ เป็นต้น

<sup>๑๔</sup> ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (๒๕๕๐), หน้า ๒-๓

<sup>๑๕</sup> Thomas Spira (2004), p. 248



ในปัจจุบัน รัฐสมัยใหม่ทั้งหลายต่างต้องเผชิญกับปัญหาที่เรียกว่า ปัญหา“อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์” (Ethnic Identity) และปัญหา “ชาตินิยมสมัยใหม่” (Modern Nationality) ซึ่งอาจกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้นำของรัฐส่วนกลาง (The Leadership of Centralizing States) กับชนชั้นนำกลุ่มชาติพันธุ์ (Elites from Non-dominant Ethnic Groups) โดยเฉพาะกระบวนการเคลื่อนไหวของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่อยู่ในรัฐ

การทำความเข้าใจ “มุมมองของความเป็นชาติพันธุ์” (Perspectives of Ethnicity) อาจทำได้ด้วยการศึกษาสภาพการณ์ของสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เช่น วัฒนธรรม ทิศทางของความเปลี่ยนแปลง และความกดดันจากความกลมกลืนทางวัฒนธรรม การกล่อมเกลாதงสังคม สัญลักษณ์ของกลุ่ม การปฏิสัมพันธ์ของกลุ่ม โครงสร้างของครอบครัว การรับรู้ทางชาติพันธุ์ ศิลปะ การปรับตัวโดยการเลียนแบบ และหน้าที่ของความเป็นชาติพันธุ์ รวมถึงการปฏิกริยาเมื่อเกิดเหตุการณ์วิกฤตหรือเหตุการณ์ความรุนแรงต่าง ๆ

กุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่ความเข้าใจเกี่ยวกับปฏิกริยาของกลุ่มชาติพันธุ์ได้ดีคือ แนวทางศึกษาของทีมงานของวอล์คเกอร์ คอนเนอร์ (Walker Comer) ซึ่งมีข้อสรุปว่า ความเป็นสมัยใหม่ (Modernity) เป็นสาเหตุหลักที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของความรู้สึกด้านชาติพันธุ์ กล่าวคือ กระแสสมัยใหม่ (Modern trend) ได้ให้ความเอาใจใส่ในความเป็นวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อย โดยการแยกตัว (Separate) ออกจากกลุ่มชนอื่น ๆ และพยายามปลุกฝังจิตสำนึกในความเป็นอัตลักษณ์ (Identity) ของกลุ่มตน

เพื่อทำความเข้าใจแนวคิดนี้ ผู้ศึกษาควรศึกษา “คุณสมบัติของความเป็นชาติพันธุ์” (Properties of Ethnicity) ซึ่งอาจรวมอยู่ในหลายมิติ ได้แก่

๑) มิติทางชีววิทยา (Biologically) โดยดูจากสมาชิกของกลุ่มที่จะวาดภาพตัวเองว่ามาจากพันธุกรรมเดียวกัน

๒) มิติทางวัฒนธรรม (Culturally) สมาชิกจะร่วมกันกระทำและมีรูปแบบของการกระทำอย่างชัดเจน

๓) มิติด้านภาษา (Linguistically) มีการใช้ภาษาเพื่อการสื่อสารในกลุ่มเดียวกัน

๔) มิติด้านโครงสร้างทางสังคม (Structurally) มีการจัดความสัมพันธ์ที่แตกต่างไปจากกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม

วิธีการปลุกฝังความเป็นชาติพันธุ์ (Persistence of Ethnicity) หรืออัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ (Ethnic Identity) สามารถแบ่งได้ตามรูปแบบของความขัดแย้ง ทั้งสิ้น ๓ ประการ ได้แก่

๑) ความขัดแย้งด้านโครงสร้าง (Structural Argument) ความเป็นชาติพันธุ์เป็นอัตลักษณ์แห่งคุณค่าที่จะต้องส่งเสริมและปกป้องเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองเศรษฐกิจ

๒) ความขัดแย้งด้านวัฒนธรรม (Cultural Argument) ความเป็นชาติพันธุ์เป็นสิ่งพื้นฐานในการรำลึกถึงเป็นลำดับแรกที่จะต้องปลุกฝังในกระบวนการสร้างทางสังคม



LIART

๓) ความขัดแย้งทางคุณลักษณะ (Characterological Argument) ลักษณะทั่วไปของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อย มักจะมีความรู้สึกถึงการถูกขับออกไปจากชนกลุ่มใหญ่ภายในรัฐ

กล่าวได้ว่า ประเด็นสำคัญของความเป็นชาติพันธุ์ไม่ได้อยู่ที่ว่าเรา “เป็นใคร” แต่อยู่ที่ว่าเรา “แตกต่างจากคนอื่นอย่างไร” และคนอื่น “คือใคร” ซึ่งเป็นผลมาจากการสร้างลักษณะทางชาติพันธุ์ของความเป็น “เรา” และความเป็น “เขา” (Construction of Ethnicity) โดยเหตุนี้ความเป็นชาติพันธุ์จึงเป็นเรื่องของการกำหนดคุณลักษณะของผู้อื่นด้วย

ทุกคนในสังคมเป็นสมาชิกของกลุ่มชาติพันธุ์ เราเป็นสมาชิกของกลุ่มชาติพันธุ์เช่นเดียวกับ “คนอื่น” (The Others) ซึ่งเป็นเรื่องปกติธรรมดาในปัจจุบัน และบางครั้งความเป็นชาติพันธุ์ก็ซ้อนเหลื่อมกันได้ เรื่องเหล่านี้สำหรับบางคนอาจเป็นเรื่องปกติธรรมดา แต่สำหรับบางคนหรือบางกลุ่มชาติพันธุ์และในหลาย ๆ กรณี เป็นเรื่องไม่ธรรมดา เนื่องจากมีความยึดถือในความเป็น “เรา” และ “เขา” สูง ความเป็นชาติพันธุ์จึงเป็นเรื่องของความรู้สึกและเรื่องของการสร้างสังคม (Social Construction) เช่นเดียวกับเรื่องของชาติและชาตินิยม ที่เป็นเรื่องของความรู้สึกและการสร้างทางสังคมเช่นเดียวกัน<sup>๖๖</sup> จึงกล่าวได้ว่า ในอีกนัยหนึ่งความเป็นชาติพันธุ์ (Ethnicity) คือการหลีกเลี่ยงจากเส้นทางชีวิตที่มีความคิดในทางลบกับโลกสมัยใหม่ และยกระดับความหลากหลายทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ตนเพื่อให้มีความแตกต่างจากกลุ่มอื่นในการมีปฏิสัมพันธ์กันในการมีปฏิสัมพันธ์กัน

## ๖.๒ แนวคิดเกี่ยวกับชาตินิยม (Nationalism)

ทีมงานของวอร์คเกอร์ คอนเนอร์กล่าวว่า ประเด็นเรื่อง “ชาตินิยม” (Nationalism) เป็นหัวข้อหนึ่งในวิชารัฐศาสตร์ที่นักรัฐศาสตร์ทั้งหลายยังไม่สามารถหาคำจำกัดความร่วมกันว่า ชาตินิยมคืออะไร และเพราะเหตุใดลัทธิชาตินิยมจึงทำให้เชื่อมคนจำนวนมากเข้าไว้ด้วยกันอย่างแน่นแฟ้น<sup>๖๗</sup>

วอร์คเกอร์ คอนเนอร์กล่าวไว้ในบทความเรื่อง “Nationalism and Political Illegitimacy”<sup>๖๘</sup> ว่า การหาคำนิยามของคำว่า Nationalism นั้นทำได้ค่อนข้างยาก แต่เรื่องนี้ก็ได้มีการศึกษากันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๒ เมื่อ Royal Institute of International Affairs เป็นผู้ที่นำคำนี้มาใช้ศึกษา พร้อมกับกล่าวเตือนว่าให้ระมัดระวังในการใช้คำนี้ด้วย (Note on the Use of Words) เนื่องจากเป็นคำที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งตามมา กล่าวคือ คำว่า “ชาติ” (Nation) และ “รัฐ” (State) อาจนำไปใช้ร่วมกันได้โดยทั่วไป แต่เมื่อนำมารวมกันแล้วเป็นคำว่า “รัฐชาติ” (Nation-State) ซึ่งมีความหมายได้ทั้งรัฐชาติเดี่ยว หรือรัฐชาติรวมหลายชาติ

<sup>๖๖</sup> ปรีชา กุวินทร์พันธุ์ (๒๕๕๐), หน้า ๔-๕

<sup>๖๗</sup> Daniele Conversi (2004), pp. 1-2

<sup>๖๘</sup> Walker Connor (2004), p. 24



วอร์คเกอร์สรุปว่า Nationalism คือ “ความจงรักภักดีต่อชาติในความรู้สึกของกลุ่มคนที่อาจจะอยู่หรือไม่อยู่ในส่วนที่เป็นพรมแดนร่วมกันภายในรัฐก็ได้” อย่างไรก็ตาม กลุ่มคนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชาติไม่ได้มีเฉพาะแค่กลุ่มคนกลุ่มเดียว หากแต่มีกลุ่มคนที่เรียกว่า เป็น “กลุ่มชาติพันธุ์” (Ethnic Group) ต่าง ๆ อาศัยอยู่ภายในรัฐ และหากต้องการให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มีความจงรักภักดีต่อชาตินั้น ก็จะต้องมีสิ่งที่ยึดเหนี่ยวให้กลุ่มคนเหล่านี้

สุรชาติ บำรุงสุขกล่าวไว้ในหนังสือชื่อ “ชาตินิยม หรือชาติพันธุ์ชาตินิยม”<sup>๙๙</sup> ว่าแนวคิดเกี่ยวกับลัทธิชาตินิยมดำรงอยู่ได้ใน ๒ ลักษณะ คือ (๑) ในฐานะของการเป็นอุดมการณ์ (Ideology) และ (๒) การเป็นความรู้สึก (Sentiment) ในแง่ความเป็นอุดมการณ์นั้นอาจเห็นได้จากประวัติศาสตร์การเมืองของการกำเนิดรัฐสมัยใหม่ที่ลัทธิชาตินิยมถือกำเนิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดตั้งแต่ยุคของการปฏิวัติฝรั่งเศส นำไปสู่การผนวกกันระหว่างความเป็นชาติ “ชาติ” (Nation) และความเป็น “รัฐ” (State) อันทำให้เกิด “รัฐประชาชาติ” (Nation State) ขึ้นในเวลาต่อมา แต่เมื่อลัทธิชาตินิยมแพร่เข้ามาในโลกที่สาม ก็จะทำให้เห็นถึงปรากฏการณ์ที่แตกต่างกันระหว่าง “ลัทธิชาตินิยมของรัฐ” (State Nationalism) กับ “ลัทธิชาตินิยมของชาติพันธุ์” (Ethnic Nationalism) ซึ่งในประเด็นหลังจะเหมาะกับปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาอย่างมากอาจจะเห็นเพราะกระบวนการสร้างรัฐมีความแตกต่างกันนั่นเอง สำหรับในแง่ของความรู้สึก หากมองในมุมของเรื่องชาติพันธุ์ชาตินิยมเช่นนี้จะผูกพันอยู่กับเรื่องของเชื้อชาติ ภาษา ศาสนาและวัฒนธรรมอย่างแยกไม่ออกของกลุ่มคนภายในรัฐ

ฮานส์ โคห์น (Hans Kohn) กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ “Nationalism: Its meaning and history”<sup>๑๐๐</sup> ว่า ชาตินิยม (Nationalism) คือ การมีจิตสำนึกต่อรัฐ (a state of mind) ความรู้สึกรักและผูกพันในแผ่นดิน ประเพณีดั้งเดิม และการหวงแหนความเป็นประวัติศาสตร์ของชาติตน

ในหนังสือชื่อ “Nationalism in Asia”<sup>๑๐๑</sup> อาร์ เอส ชาวัน (R.S. Chavan) กล่าวไว้โดยอ้างแนวคิดของ ซี เอช เฮนส์ (C.J.H. Hayes) ว่า “Nationalism” คือ การหลอมรวมอารมณ์ความรู้สึกในสภาวะการณ์ ๒ ประการ ได้แก่

๑) ความเป็นชาติ (Nationality) คือกลุ่มคนที่พูดภาษาเดียวกัน มีประวัติศาสตร์ร่วมกัน และรู้สึกว่ามีความแตกต่างไปจากสังคมอื่น ๆ ด้วย มีความรักและผูกพันกันในฐานะความเป็นเชื้อชาติเดียวกัน

๒) ความรักชาติ (Patriotism) คือความรักในแผ่นดินเกิด (Land of Birth) การแสดงความรักภักดีต่อแผ่นดิน (ในที่นี้คือรัฐ) ต่อชุมชน ต่อผู้ปกครองรัฐหรือพระมหากษัตริย์ที่เป็นที่สถิตอยู่ในจิตใจมาอย่างยาวนานในประวัติศาสตร์

<sup>๙๙</sup> สุรชาติ บำรุงสุข (๒๕๕๐), หน้า ๓

<sup>๑๐๐</sup> Hans Kohn (1965), p.1

<sup>๑๐๑</sup> R.S.Chavan (1973), pp. 4-7



โทมัส สไปรา กล่าวถึง Nationality ว่าเป็นคำที่แม้นักรัฐศาสตร์ก็ยังไม่สามารถหาคำจำกัดความที่แน่ชัดได้ แต่หากใช้ในความหมายทั่วไปอาจจะหมายถึง การแสดงออกของกลุ่มคนในสังคมในด้านต่างๆที่มีลักษณะร่วมกัน (Common Element) เช่น วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ สัญลักษณ์ของชาติ และภาษา เป็นต้น และนอกจากนั้นบางคนก็จะพยายามเน้นย้ำความเป็นตัวตนหรือความเฉพาะตัว (Peculiarity) และแสดงออกถึงคุณค่าเฉพาะของกลุ่มคน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ถูกนำมาใช้เป็นข้ออ้างนั้นอาจนำไปสู่การโต้เถียงกันและมีความขัดแย้งกันขึ้นมา ดังนั้นคำว่า Nationality จึงดูเหมือนว่าจะมีความซับซ้อนอยู่มาก และทำให้เกิดความไม่สามัคคีหรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคมได้ จึงกล่าวได้ว่า ความเป็นชาติจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อกลุ่มคนมีความรู้สึกว่าตนเองต้องทำอะไร ซึ่งความรู้สึกนี้อาจเกี่ยวข้องกับสาเหตุหรือมีผลกระทบต่อลักษณะเฉพาะของแต่ละกลุ่มก็ได้ ซึ่งก็อาจไม่มีรูปแบบหรือคุณสมบัติใดในเรื่องความเป็นชาติที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติของกลุ่มคนเหล่านั้นตามที่ชาติต้องการให้เป็น

แอนโธนี ดี สมิต ได้สรุปคุณสมบัติในเรื่องความเป็นชาติ (Properties of Nationality) เอาไว้หลายประการ เช่น การมีความรู้สึก การมีจิตสำนึก การมีทัศนคติ การมีแรงบันดาลใจ และการมีความจงรักภักดี เป็นต้น ซึ่งก็รวมกับสิ่งตรงข้ามอื่นด้วย เช่น การมีหลักการ การมีอุดมการณ์ การมีระเบียบ การทำกิจกรรมขององค์การ และการเป็นนักเคลื่อนไหวชาตินิยม เป็นต้น

นอกจากนี้ โทมัส สไปรา ยังกล่าวโดยอ้างความเห็นแอนโธนี ดี สมิตเพิ่มเติมว่า<sup>๒๖</sup> คุณสมบัติของ Nationality นั้นมีความคล้ายคลึงกับคำว่า Nationhood กล่าวคือ คำว่า Nationhood คือการค้นหาสถานะของตนเองที่เกิดจากนักเคลื่อนไหวชาตินิยมเพื่อความเป็นอิสระ (Autonomy) หรือเพื่อให้มีสิทธิในการตัดสินใจปกครองตนเองของกลุ่ม (Self-Government for the Group) แต่ไม่จำเป็นต้องมีอำนาจอธิปไตยหรืออธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐ (but not necessarily in a sovereign state) ความเป็นปีกแผ่น และความสัมพันธ์กันฉันท์พี่น้องในกลุ่มที่อยู่ในดินแดนบ้านเกิด และการมีลักษณะเฉพาะทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมอันนำไปสู่ความสามัคคีในกลุ่มของตนเอง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การนำคำนิยามเหล่านี้ อาจไม่ได้รับความสำเร็จ ในทางตรงกันข้าม กลับล้มเหลวตามมาจากอยู่ในสภาวะที่ลำบาก (Dilemma) ในการนำไปใช้แก้ไขปัญหาการเรียกร้องของกลุ่มคนต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจระหว่างที่ยังคงอยู่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐหรือการเรียกร้องปลดปล่อยตนเองให้เป็นอิสระจากรัฐ อย่างไรก็ตามในทัศนะของหลุยส์ แอล สไนเดอร์ (Louis L. Snyder)<sup>๒๗</sup> กลับเห็นตรงกันข้ามกับแนวคิดดังกล่าว และกล่าวว่า Nationality ประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่พูดภาษาและประเพณีปฏิบัติเดียวกัน แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ของตนเองเท่านั้น (but often lacking their own states) จึงกล่าวได้ว่า คำว่า “ความเป็นชาติพันธุ์” (Ethnicity)

<sup>๒๖</sup> Thomas Spira (2004), p. 258

<sup>๒๗</sup> Ibid.



และ “ความเป็นชาติ” (Nationality) บางครั้งก็มีความหมายหรือคุณสมบัติคาบเกี่ยว (Overlap) กัน และคำว่า “ความเป็นชาติ” (Nationality) กับ “ชาตินิยม” (Nationalism) ก็อาจมีลักษณะเช่นเดียวกันได้

ในแง่ของ “ความเป็นชาติพันธุ์” ธรรมชาติของการกำหนดการตัดสินใจด้วยตนเองของความเป็นชาติที่โต้แย้งไม่ได้หรือปฏิเสธไม่ได้ กล่าวคือ ความเป็นชาติ จะประกอบไปด้วยคนที่มีความเชื่อร่วมกันในความดีงามของมรดกทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมแล้วนำไปสู่การเรียกร้องในเรื่องอธิปไตยเหนือดินแดนหรือแสวงหาแนวทางการรักษาให้คงอยู่หรือแผ่ขยายออกไปจากพลังอำนาจรอบข้างทางการเมืองและวัฒนธรรมของฝ่ายตรงข้าม โดยที่ตนเองไม่ได้มีความต้องการอยู่ภายใต้อำนาจดังกล่าวแต่อย่างใด และพยายามแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างกลุ่มตนกับฝ่ายตรงข้ามอย่างชัดเจน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น กรณีที่เกิดขึ้นที่โปแลนด์ในปีพ.ศ. ๒๓๓๘ และการปฏิวัติฝรั่งเศสในปีพ.ศ. ๒๓๓๒ ที่ประชาชนฝรั่งเศสมีความรู้สึกร่วมกันในความเป็นชาติ

การให้คำจำกัดความของความเป็นชาติในช่วงหลังเหตุการณ์ดังกล่าวมีความหลากหลายตามยุคสมัย ในช่วงต้นศตวรรษที่ ๑๙ “ความเป็นชาติ” คือ กลุ่มคนที่ต้องการอยู่ภายใต้นโยบายต่างประเทศของรัฐใหญ่ และรัฐเล็กก็ไม่ต้องการเมืองอิสระจากรัฐใหญ่ ต่อในช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๙ และต้นศตวรรษที่ ๒๐ ความหมายก็ได้เปลี่ยนแปลงไปอีกซึ่งจะขึ้นอยู่กับบริเวณยุโรปกลาง โดยการจัดลำดับหรือการจัดกลุ่มคนออกเป็นประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะในงานเขียนของคาร์ล มาร์ก (Karl Marx) กล่าวว่า คนไอริช (Irish) กับคนแมกยาร์ส (Magyars) ซึ่งหมายถึง (ชนเผ่าที่พูดภาษา Fin no Ugric ของประเทศฮังการี) ในแง่ของความเป็นชาติที่มีความสมควรที่จะได้รับการปกครองตนเองหรือมีรัฐบาลเป็นของตนเองจากรัฐที่ครอบงำอยู่ สำหรับความหมายที่ใช้กันในสหราชอาณาจักร (British) ในช่วงนี้มีความหมายว่า รัฐที่มีพลเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ภายใต้พลเมืองส่วนใหญ่ที่เป็นเจ้าของรัฐ ต่อมาเมื่อถึงปลายศตวรรษที่ ๒๐ นำไปใช้ในความหมายที่มีความแตกต่างกัน ๒ ลักษณะ คือ

(๑) ลักษณะที่เป็นรูปธรรม หมายถึง กลุ่มของบุคคลที่มีความมิตุผลอย่างแน่นอน

(๒) ลักษณะนามธรรม หมายถึง ความสัมพันธ์ของกลุ่มคนที่มีจิตสำนึกร่วมกัน และมีแนวคิดว่าการอยู่ร่วมกันคือกลุ่มชาติของตนเอง

ในปัจจุบัน คำว่า Nationality โดยทั่วไปใช้ในกรณีที่เป็นเงื่อนไข คนหรือกลุ่มของบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกที่มีคุณค่าของชาติ หรือมีความหมายที่กว้างไปกว่านั้น แต่ก็ถูกใช้ในความหมายเดียวกับลัทธิชาตินิยมด้วยเช่นเดียวกัน หรือสามารถนำไปใช้กับสถานภาพที่เป็นมลรัฐ (Statehood) ก็ได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม หากกล่าวถึงในแง่กฎหมายแล้ว ความเป็นชาติ คือ ความเท่าเทียมกันของสมาชิก ความเป็นพลเมือง (Citizenship) ที่อยู่ภายในรัฐด้วยกันนั่นเอง



LIART

### ๖.๓ แนวคิดเกี่ยวกับชาติพันธุ์ชาตินิยม (Ethnonationalism)

แอนโทนี ดี สมิต<sup>๕๕</sup> กล่าวอภิปรายแนวคิดของวอลส์เกอร์ คอนเนอร์เกี่ยวกับเรื่อง “ชาติ” (Nation) และ “การสร้างชาติ” (Nation-building) ไว้อย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้นมาเกิดขบวนการชาตินิยมและอุดมการณ์ชาตินิยม นำไปสู่การสร้างชาติ และการครอบครองรัฐในนามของชาติ คอนเนอร์ กล่าวถึงกระบวนการสร้างชาติแบบสมัยใหม่ว่าเป็นการหลอกลวง (Misleading) และเบี่ยงเบนไปจากความเป็นจริงที่ถูกต้อง (Erroneous) กล่าวคือ ในแง่ความหลอกลวง เป็นการนำไปสู่การแพร่ขยายการแยกตัวทางชาติพันธุ์ (Ethnic Separation) และความล้มเหลวของการผสมผสานทางวัฒนธรรม (Cultural Assimilation) จากแนวทางการรักษากระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ส่วนในแง่การเบี่ยงเบนออกจากความเป็นจริงที่ถูกต้อง คือ การให้คำจำกัดความของชาติที่ไปตัดทอนความสำคัญทางจิตใจในความเป็นชาติพันธุ์ แต่เห็นความสำคัญของการพัฒนาชาติ หรือชาตินิยม ตามแบบฉบับรัฐ-ชาติของสังคมตะวันตก ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะค่อย ๆ ผสมกลมกลืนกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มย่อยอื่น ๆ ในรัฐชาติ รวมไปถึงภาษา โดยหน่วยงานรัฐสมัยใหม่

นอกจากนั้น ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและวัฒนธรรมก็จะเป็นไปตามแนวทางที่รัฐชาติตะวันตกได้ชี้แนะแนวทางเอาไว้กลายเป็นการสร้างชาติสมัยใหม่ที่สมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม Connor เห็นว่า กระบวนการสร้างชาติสมัยใหม่ดังกล่าวกลับกลายเป็นกระบวนการ “ทำลายชาติ” (Nation-destroying) เพราะว่าการสร้างชาติให้ยิ่งใหญ่โดยการผสมกลมกลืนในสิ่งต่าง ๆ จะไปทำลายกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ภายในรัฐ ในทางทฤษฎี การสร้างชาติในความหมายของคอนเนอร์ ในทางจิตวิทยาคือความผูกพันกันของสมาชิกในกลุ่ม ซึ่งสามารถแยกออกมาอย่างชัดเจนระหว่างคำว่า “รัฐ” (State) กับ “ชาติ” (Nation) และคำว่า “ความรักชาติ” (Patriotism) คือ ความรักในดินแดนอาณาเขตของรัฐ (Territorial state) ส่วน “ชาตินิยม” (Nationalism) คือ ความรักในชาติพันธุ์ (Ethnic nation) ในแง่ “ชาติ” จึงเป็นสิ่งเดียวกันกับ “ชาติพันธุ์” แต่สาระสำคัญของชาติก็จับต้องได้ยาก หากแต่เป็นความรู้สึกหรือสำนึกร่วมกันของกลุ่มที่แสดงออกทั้งในระดับบุคคลและกลุ่ม<sup>๕๕</sup>

จากลักษณะเด่นของคำว่า รัฐ (State) กับ “ชาติ” (Nation) และคำว่า “ความรักชาติ” (Patriotism) และ “ชาตินิยม” (Nationalism) ทำให้ Connor ได้สร้างคำว่า “ชาติพันธุ์ชาตินิยม” (Ethnonationalism) ขึ้นมาซึ่งโดยนัยแล้วมีความหมายคล้ายกันกับ “ชาตินิยม” (Nationalism)<sup>๕๖</sup> สำหรับในความหมายที่ “ชาติ” (Nation) ก็คือ “ชาติพันธุ์” (Ethnos) แต่ในทางปฏิบัติ คำทั้งสองอาจแยกกันได้ โดยชาตินิยม หมายถึง ชาตินิยมที่พ้องไปด้วยกับนิยามของรัฐสมัยใหม่ที่ชาติพันธุ์ที่มีอัตลักษณ์ที่โดดเด่น ยึดถืออัตลักษณ์ของตนเป็นอัตลักษณ์ของชาติ (ซึ่ง

<sup>๕๕</sup> Anthony D. Smith (2004), p. 55

<sup>๕๕</sup> Ibid.

<sup>๕๖</sup> Ibid., p.56



หมายถึง “อำนาจ”นั่นเอง) ส่วน Ethnonationalism ใช้ในความหมายของกลุ่มชาติพันธุ์ใดก็ได้ที่มีความรู้สึกผูกพันร่วมกันเป็นความรู้สึกโดยธรรมชาติ ความรู้สึกทางชาติพันธุ์จึงอยู่เหนือความรู้สึกอื่น ๆ ในความเป็นกลุ่มพวกเดียวกันที่แสดงออกให้เห็นได้ในความสัมพันธ์ภายในกลุ่มเดียวกัน<sup>๒๖</sup> หรือเป็นการผูกโยงความรู้สึกที่ผูกพันกับเรื่องเชื้อชาติ ภาษา ศาสนาและวัฒนธรรมอย่างแยกไม่ออก<sup>๒๗</sup>

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น ชาติพันธุ์ชาตินิยมของชาวคิวเบคในแคนาดาที่เป็นคนเชื้อสายฝรั่งเศส ต่างจากคนส่วนใหญ่ที่เป็นคนอังกฤษ หรือชาวเคิร์ดในอิรัก ชาวบาสก์ในสเปน ชาวอาแจห์ในอินโดนีเซีย ชาวไทยใหญ่ในพม่า และชาวมุสลิมภาคใต้ในไทย เป็นต้น และมักจะถูกเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ชาติที่ไม่มีรัฐ” (Nation without State หรือ Stateless Nation) โดยการถูกปกครองโดยชาติ กลุ่มชาติพันธุ์ เหล่านี้มี Ethnonationalism ซึ่งในอีกความหมายหนึ่งคือ ชาตินิยมของกลุ่มที่ไม่มีรัฐ (Non-state Nationalism) ที่ยังพยายามรักษาความเป็นพวกเดียวกัน โดยผ่านความเชื่อทางศาสนา วัฒนธรรม ภาษา และประวัติความเป็นมาดั้งเดิมของตนอย่างต่อเนื่อง<sup>๒๘</sup>

โดยสรุป แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นชาติพันธุ์ ชาตินิยม และชาติพันธุ์ชาตินิยม จึงเป็นเรื่องของความรู้สึกที่แตกต่างไปจากกลุ่มอื่นในด้านศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม ภาษา และประวัติศาสตร์ หรืออุดมการณ์ก็ตามที่มีระดับขึ้นลงและเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสโลกสมัยใหม่ แต่หากเรื่องดังกล่าวถูกนำไปใช้ในเรื่องของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมือง ความรู้สึกดังกล่าวอาจจะถูกนำไปใช้เพื่อสร้างความขัดแย้งหรือความรุนแรงเพื่อตอบโต้ระหว่างกลุ่มที่เกี่ยวข้องได้ โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นคู่กรณีทั้งสองฝ่ายหรือมากกว่า ผลกระทบที่ตามมาอาจนำไปสู่การสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของทั้งสองฝ่ายตามมากอีกเป็นจำนวนมาก

ส่วน “ชาติพันธุ์นิยม” กำลังกลายเป็นภัยคุกคามใหม่ของรัฐ รัฐจึงควรจัดการบริหารความหลากหลายชาติพันธุ์ที่ดี ด้วยการศึกษ วิจัย วิเคราะห์สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะสภาพสังคมโลกาภิวัตน์ที่เป็นอยู่ทำให้เทคโนโลยีการสื่อสารฉับไว ก้าวไกล และไร้พรมแดน หากปล่อยให้คนที่สร้างสถานการณ์ความไม่มั่นคงและการก่อการร้าย ซึ่งมีการศึกษา วิจัย วิเคราะห์สถานการณ์ที่ลึกกว่าและเป็นระบบมากกว่าผู้แก้ไขสถานการณ์ที่ใช้สามัญสำนึกในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจะเป็นอันตรายที่ใหญ่หลวง เพราะสถานการณ์ความไม่มั่นคงในยุคใหม่มีความซับซ้อน ละเอียดย่อน และเป็นพลวัตเกินกว่าที่มนุษย์จะสามารถตัดสินใจในระยะเวลาที่จำกัดได้

<sup>๒๖</sup> ปรีชา กุวินทร์พันธุ์ (๒๕๕๐), หน้า ๒๑-๒๒

<sup>๒๗</sup> สุรชาติ บำรุงสุข (๒๕๕๐), หน้า ๓

<sup>๒๘</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒

## บทที่ ๓

## การบริหารงานการปกครองในเขตชายแดนในปัจจุบัน

## ๑. หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองในเขตชายแดน

ในปัจจุบัน มีหลายหน่วยงานจากในหลายกระทรวงทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปกครองดูแล “กลุ่มคน” ต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชายแดน โดยทำงานประสานกันในลักษณะ “องค์กรที่จับต้องไม่ได้” (Virtual Organization) แต่ละหน่วยงานแยกกันทำงานในส่วนที่ตนเองถนัดและมีความเชี่ยวชาญ หน่วยงานในกระทรวงที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองดูแล “กลุ่มคน” ในพื้นที่ชายแดนในปัจจุบัน ได้แก่

๑) หน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหาร (พตท.) ในสังกัดกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) และสำนักงานความมั่นคงกิจการชายแดนและการป้องกันประเทศในสังกัดสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)

๒) หน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม ได้แก่ กรมกิจการชายแดนทหาร (เดิมชื่อศูนย์ประสานงานประเทศเพื่อนบ้าน) สังกัดกองบัญชาการทหารสูงสุด

๓) หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กลุ่มงานด้านความมั่นคงภายในและกลุ่มงานด้านการเมืองและจิตวิทยาความมั่นคงในส่วนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงภายใน

๔) หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ได้แก่ กลุ่มงานความมั่นคงในสำนักงานปลัดกระทรวง กรมเอเชียตะวันออก และกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในสังกัดของหลายกระทรวงเหล่านี้มีหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกันไปตามความชำนาญพิเศษเฉพาะด้าน (Special Skills) ของตนตั้งมีรายละเอียดตามตารางข้างล่างนี้

## ตาราง ๑ หน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานปกครองดูแล “กลุ่มคน” ในเขตชายแดน

กระทรวง/หน่วยงานต้นสังกัด/หน่วยงาน	อำนาจหน้าที่
<p>สำนักนายกรัฐมนตรี กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ๑. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน ภาคใต้ (ศอ.บต.)</p>	<p>๑. กำกับ เร่งรัด การปฏิบัติของฝ่ายพลเรือนตามนโยบาย เสริมสร้างสันติสุข ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะการพัฒนาการศึกษา การสร้างความเป็นธรรม การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและการสร้างความเข้าใจ ในพื้นที่</p> <p>๒. รวบรวม กลั่นกรอง บูรณาการ และเสนอแนะการ จัดทำแผนงาน โครงการ และการจัดตั้งงบประมาณของ ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐและจัดทำเป็นแผนการ ดำเนินงานเสนอต่อกอ.รมน.เพื่อขอรับการสนับสนุน งบประมาณตามขั้นตอนตลอดจนประสานงานติดตาม และประเมินผลให้การดำเนินงาน ดังกล่าวเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ</p> <p>๓. อำนวยการ และประสานการปฏิบัติในการบริหารงาน ยุติธรรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การอำนวยความสะดวก การอำนวยความสะดวก การเยียวยาและการ พัฒนากระบวนการยุติธรรม เพื่อขจัดเงื่อนไข ความไม่ เป็นธรรมรวมทั้งการตรวจสอบและแก้ไขปัญหา พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่รัฐ</p> <p>๔. พัฒนาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานใน พื้นที่จังหวัดชายแดน ภาคใต้ ให้ปฏิบัติงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนในพื้นที่</p> <p>๕. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการพัฒนา และแก้ไขปัญหา ความไม่สงบในพื้นที่</p> <p>๖. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติได้ตาม ความจำเป็น</p> <p>๗. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ ผอ.รมน. ภาค ๔ มอบหมาย</p>



กระทรวง/หน่วยงานต้นสังกัด/หน่วยงาน	อำนาจหน้าที่
<p>๒. กองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร(พตท.)</p> <p>สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ</p> <p>สำนักงานความมั่นคงกิจการชายแดนและ การป้องกันประเทศ</p>	<p>๑. กำกับและเร่งรัดการปฏิบัติงานตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ของส่วนราชการฝ่ายทหาร ตำรวจและพลเรือน และประสานงานการปฏิบัติงานกับ ศอ.บต.ในการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่</p> <p>๒. สั่งการ อำนาจการ บูรณาการ ประสานงาน ควบคุม และกำกับดูแล การปฏิบัติกรระหว่างพลเรือน ตำรวจ ทหาร ในการป้องกันและแก้ไขปัญหา การก่อความไม่สงบ ในพื้นที่และส่งเสริมความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้าน ที่มีอาณาเขตติดต่อกัน</p> <p>๓. จัดทำแผนงาน โครงการ และการจัดตั้งงบประมาณ ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อ จัดทำเป็นแผนการดำเนินงานเสนอต่อ กอ.รมน. เพื่อ ขอรับการสนับสนุนงบประมาณตามขั้นตอนตลอดจน ประสานงาน ติดตามและประเมินผลให้การดำเนินงาน ดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p>๔. พัฒนางานด้านการข่าวให้เกิดเอกภาพและ ประสิทธิภาพในการสนับสนุน การปฏิบัติงานของส่วน ราชการต่างๆ ทั้งฝ่ายพลเรือน ตำรวจ ทหาร พัฒนากำลัง ประชาชน และกำลังประจำถิ่น ให้มีขีดความสามารถใน การ รักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชนตนเองได้</p> <p>๕. แต่งตั้งชุดทำงานหรือชุดปฏิบัติการเฉพาะกิจช่วยเหลือ การดำเนินการ ได้ตามความจำเป็น</p> <p>๖. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ ผอ.รมน. ภาค ๔ มอบหมาย</p> <p>ดูแลจัดหาที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยจากการสู้รบในเขตชายแดน และดำเนินงาน ยุทธศาสตร์ความมั่นคงในพื้นที่ ๓๑ จังหวัดชายแดน ๒๓ จังหวัดชายทะเล ครอบคลุมพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้</p>



กระทรวง/หน่วยงานต้นสังกัด/หน่วยงาน	อำนาจหน้าที่
<p>กระทรวงกลาโหม กองบัญชาการทหารสูงสุด</p> <p>กรมกิจการชายแดนทหาร (เดิมชื่อศูนย์ประสานงานประเทศเพื่อนบ้าน)</p>	<p>พิจารณา เสนอความเห็น วางแผน อำนวยการประสานงาน กำกับดูแลและดำเนินการเกี่ยวกับความมั่นคงชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน</p>
<p>กระทรวงมหาดไทย ส่วนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงภายใน</p> <p>๑. กลุ่มงานด้านความมั่นคงภายใน</p> <p>๒. กลุ่มงานด้านการเมือง และจิตวิทยาความมั่นคง</p>	<p>รับผิดชอบ กำกับดูแล และปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์ เสนอแนะ และประสานการจัดทำนโยบาย การแปลงนโยบายและจัดทำยุทธศาสตร์ แนวทาง หรือแผนแม่บท และแผนปฏิบัติการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง ภายใน การจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มภารกิจ งานเกี่ยวกับความยากจน การแก้ปัญหาที่ดิน งานความมั่นคงภายในและชายทะเล การจัดทำคำรับรองตัวชี้วัดของกลุ่มภารกิจฯ และกรมในสังกัดและการจัดทำงบประมาณของส่วนยุทธศาสตร์</p> <p>รับผิดชอบ กำกับดูแลและปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับงานพัฒนาการเมือง งานปฏิบัติการด้านจิตวิทยาความมั่นคง งานการมีส่วนร่วมของประชาชน งานประชาสัมพันธ์และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน งานด้านสิทธิมนุษยชน งานประสานศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) งานการข่าวที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง</p>

กระทรวง/หน่วยงานต้นสังกัด/หน่วยงาน	อำนาจหน้าที่
<p>กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวง</p> <p>๑. กลุ่มงานความมั่นคง</p> <p>๒. กรมเอเชียตะวันออก</p>	<p>ประสานงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศมาเลเซียในกิจการของ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยทำงานประสานกับ คอ.บต.</p> <p>๑. วิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ทางการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสังคม ของประเทศ กลุ่มประเทศและดินแดนอื่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออก องค์การระหว่างประเทศของภูมิภาคเอเชียตะวันออก ยกเว้นสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้</p> <p>๒. เสนอแนะแนวนโยบายและยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศ กลุ่มประเทศ และดินแดนอื่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออก องค์การระหว่างประเทศของภูมิภาคเอเชียตะวันออก ยกเว้นสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้</p> <p>๓. เป็นสื่อกลางในการติดต่อระหว่างส่วนราชการไทยกับตัวแทนของประเทศ กลุ่มประเทศ และดินแดนอื่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออก องค์การระหว่างประเทศของภูมิภาคเอเชียตะวันออก ยกเว้นสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้</p> <p>๔. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย</p>

กระทรวง/หน่วยงานต้นสังกัด/หน่วยงาน	อำนาจหน้าที่
๓. กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย	๑. ดำเนินการเกี่ยวกับปัญหากฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ๒. ประมวล ศึกษา วิจัยติดตามและวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับแนวโน้มและพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในกรอบของสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศ ๓. ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องเขตแดนของประเทศไทย ๔. แปลและตรวจสอบคำแปลสนธิสัญญา

การทำงานในรูปแบบองค์กรที่จับต้องไม่ได้ โดยแต่ละหน่วยงานซึ่งอยู่กระจายในหลาย ๆ กระทรวงแยกงานกันทำตามความถนัด หรือ หน่วยงานใดทำอะไรได้ก็รับหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนั้นไป เป็นรูปแบบที่ได้รับอิทธิพลมาจากการบริหารงานแบบอเมริกัน ซึ่งในปัจจุบันนักวิชาการด้านการบริหารจากหลายสำนัก (School) ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาเองและต่างประเทศได้เริ่มออกมาให้ความเห็นและวิจารณ์ว่าเป็นการบริหารที่ไม่สามารถแก้ปัญหาอย่างเป็นองค์รวมได้

## ๒. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานการปกครองในเขตชายแดนในปัจจุบัน

การปกครองดูแล “กลุ่มคน” หลายชาติพันธุ์ที่อาศัยในพื้นที่ชายแดนเป็นเรื่องที่มีพลวัตสูง มีความซับซ้อนละเอียดอ่อน (Comprehensive Matters) ครอบคลุมพื้นที่จำนวนมากเพราะไม่ได้จำกัดอยู่แค่เพียงบริเวณแนวชายแดนเท่านั้น ผู้ปฏิบัติการใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญในหลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการจัดการทางวัฒนธรรม (Cultural Management) การสาธารณสุข การทำงานร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศ และกฎหมายในสาขาต่าง ๆ ได้แก่ กฎหมายแรงงาน กฎหมายอาญา หลักสิทธิมนุษยชน กฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันการบริหารงานปกครอง “กลุ่มคน” ในพื้นที่ชายแดนของไทยกำลังประสบปัญหาในการดำเนินงานดังต่อไปนี้

๒.๑ ไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพทำการศึกษา ดูแล แก้ไขปัญหา และสั่งการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

แม้ สมช. จะมีหน้าที่กำหนดนโยบายความมั่นคงชายแดน แต่ไม่ได้มีหน้าที่เป็นเจ้าภาพสั่งการกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และไม่มีหน้าที่ในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น ๆ ว่าตรงกับนโยบายที่วางไว้หรือไม่ และไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษ และสั่งการกับหน่วยงานใด ทำได้เพียงกำหนดนโยบายแต่หน่วยงานอื่นจะนำไปปรับใช้หรือไม่ขึ้นอยู่กับหน่วยงานนั้น ๆ และเนื่องจากหน่วยปฏิบัติและหน่วยกำหนด

นโยบายไม่ได้อยู่ในหน่วยงานเดียวกัน ทำให้ไม่มีการสื่อสารโดยตรงจากหน่วยงานไปยังหน่วยเหนือ ส่งผลให้ผู้กำหนดนโยบายไม่รู้ถึงปัญหาในระดับปฏิบัติงานและไม่ได้รับข้อมูลที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องอย่างทันทั่วถึง และเนื่องจากแต่ละหน่วยมีหน้าที่แตกต่างกันเมื่อปฏิบัติภารกิจของตนเสร็จสิ้นลงแล้วจึงไม่มีการเชื่อมโยงการทำงานที่อาจส่งผลต่อเนื่องไปยังหน่วยงานอื่น ๆ

### ๒.๒ ไม่มีการกำหนดทิศทางการทำงาน (Political Direction) ที่ชัดเจน

ในปัจจุบัน หน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องชายแดนให้แก่หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้นมีมากกว่าหนึ่งหน่วย กล่าวคือ มีสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) สำนักงานข้างกรองแห่งชาติ (สชช.) และสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายความมั่นคงชายแดน และนโยบายเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากทั้งสามหน่วยงานนี้แยกงานกันทำโดยไม่มีระบบรองรับการประสานงานทำให้นโยบายที่ออกมามีทิศทางที่ไม่สอดคล้องกันส่งผลให้หน่วยปฏิบัติงานซึ่งอยู่ต่างประเทศและมีภารกิจหลักที่ไม่สอดคล้องกันต้องเลือกที่จะยึดเอานโยบายข้อที่เกี่ยวข้องกับตนมาใช้ ส่งผลให้ทิศทางการทำงานของแต่ละหน่วยงานไม่ได้เป็นในทางเดียวกัน

### ๒.๓ ขาดการประสานงานการบูรณาการเชิงระบบ

หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งกระจายอยู่หลายกระทรวงมีภารกิจหลักแตกต่างกัน กล่าวคือ ต้องทำงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากต้นสังกัดของตนเองและรับมือกับปัญหาเฉพาะหน้าที่ตนเองเผชิญอยู่เท่านั้น เมื่อประสบปัญหาและสถานการณ์ใหม่ ๆ ที่อาจกลายเป็นชนวนปัญหาการปกครองหรือภัยคุกคามได้ในอนาคตก็เพียงรายงานไปยังต้นสังกัดของตนไม่มีระบบประสานการทำงานระหว่างหน่วยงาน ซึ่งนับเป็นปัญหาการบูรณาการตามแนวนอน (Horizontal)

นอกจากนั้นวิธีการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ที่กระทำกันอยู่ในปัจจุบันยังเป็นไปในลักษณะการสั่งการจากบนลงล่าง (Top Down) กล่าวคือ หน่วยเหนือเป็นผู้กำหนดนโยบายแต่ไม่มีระบบรองรับข้อมูลและประเมินขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติการ ซึ่งเป็นปัญหาการบูรณาการตามแนวตั้ง (Vertical) เช่น ทางสมช. กำหนดนโยบายให้กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ดูแล “กลุ่มผู้อพยพ” ด้วยการสำรวจสถานะและจำนวน แต่เมื่อกระทรวงมหาดไทยทำเรื่องของบประมาณเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวกลับไม่ได้รับเพราะไม่มีระบบการสื่อสารระหว่างหน่วยงาน เมื่อสมช. กำหนดนโยบาย (Strategy Formulation) แล้วก็ถือว่าเสร็จภารกิจจากนั้นไม่หน่วยงานใดทำหน้าที่ในเรื่องการนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติ (Strategy Implementation) หรือกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานตามนโยบายนั้น (Action Plan) ส่งผลให้การจัดการในเรื่องดังกล่าวไม่สัมฤทธิ์ผลตามยุทธศาสตร์ที่กล่าวไว้ คงทำได้ตามขีดความสามารถที่หน่วยงานพอจะมีเท่านั้น



LIRT

**๒.๔ ไม่มีระบบดูแลและตรวจสอบการปรับนโยบายเป็นยุทธศาสตร์การทำงานของหน่วยงานย่อยอย่างเป็นรูปธรรม**

แม้สมช. จะเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงในเขตชายแดนเพื่อให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปกครองชายแดน รวมไปถึงหน่วยงานการปกครองของ ๓๐ จังหวัดในเขตชายแดนและ ๑ จังหวัดปัตตานีแล้วก็ตาม แต่การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้นยังเป็นหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานและแต่ละจังหวัดดูแลกันเองเป็นการภายใน ทำให้ขาดเอกภาพ (Unity) ในการดำเนินงาน

**๒.๕ ไม่มีหน่วยงานกลางจัดการศึกษาวิจัย (Knowledge Management Centre) เพื่อทำการประเมินสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปและหาวิธีป้องกันปัญหาในเชิงรุก**

การดำเนินงานด้านความมั่นคงนั้นเป็นงานที่ต้องใช้สถานการณ์เป็นตัวตั้ง แต่เนื่องจากในปัจจุบัน สังคมอยู่ในกระบวนการโลกาภิวัตน์สถานการณ์ที่เกี่ยวกับความมั่นคงเปลี่ยนแปลงรวดเร็วมากกว่าสมัยก่อน ทั้งนี้เพราะการสื่อสารระหว่างบุคคลที่ดี การโอนเงินระหว่างธนาคารหรือข้ามประเทศที่ดีสามารถทำได้รวดเร็วเพียงชั่วเสี้ยววินาที ส่งผลให้การบริหารงานแบบแบ่งงานตามความเชี่ยวชาญไม่สามารถรองรับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมือนก่อน กล่าวคือ การดำเนินงานตามช่องทางที่ทางราชการกำหนดไว้โดยต้องผ่านหลายหน่วยงานไม่สามารถทำได้รวดเร็วเท่าเทียมกับสภาพปัญหา เช่น ในขณะที่คนงานชาวกะเหรี่ยงซึ่งมีโทรศัพท์เคลื่อนที่ใช้งานกันแทบทุกคนสามารถรับรู้เรื่องราวที่พวกเขาของตนซึ่งอาศัยอยู่คนละจังหวัดถูกทำร้ายร่างกาย หรือถูกละเมิดสิทธิที่พึงได้รับจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ภายใน ๓-๔ นาทีหลังเกิดเหตุ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้เวลานานกว่า ๑ วันในการรายงานแก่หน่วยเหนือ และยังต้องใช้เวลามากเป็นเดือนหรือปีในการสอบสวนหาข้อเท็จจริง เหตุการณ์ดังกล่าวอาจทำให้เกิดการรวมกลุ่มเรียกร้องความเป็นธรรมของคนงานชาวกะเหรี่ยง และอาจมีการสนับสนุนทางการเงินจากกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งอาศัยอยู่ต่างประเทศได้ โดยที่ทางเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้มีอำนาจสั่งการไม่สามารถยับยั้งได้ทันที่ทั้งนี้ เป็นต้น

**๒.๖ ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการ**

เนื่องจากการดำเนินการปกครอง “กลุ่มคน” เป็นงานที่มีพลวัตสูง และผู้ปฏิบัติต้องมีความรู้และทักษะในเรื่องต่าง ๆ หลายด้าน และเนื่องจากการทำงานในองค์กรที่จับต้องไม่ได้นี้เป็นการทำงานที่เน้นการประสานงานระหว่างบุคคลากรของรัฐในต่างหน่วยงานซึ่งต้องเน้นให้ความสำคัญกับ เครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างบุคคลากร เมื่อบุคคลากรของหน่วยงานที่ต้องทำงานประสานกันได้รับการเลื่อนชั้น โยกย้ายตำแหน่ง หรือหมดวาระการทำงานไป ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างบุคคลากรของหลายหน่วยงาน และความเชี่ยวชาญพิเศษที่ติดตัวบุคคลากรนั้น ๆ ก็หายไปด้วย หากไม่มีการสร้างระบบรองรับการเชื่อมโยงการทำงานและถ่ายโอนความรู้และทักษะของบุคคลากรภายในและระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นรูปธรรมก็จะทำให้องค์

ความรู้ที่ได้สั่งสมมา และเครือข่ายการทำงานที่มีประสิทธิภาพซึ่งล้วนแต่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินงานปกครอง “กลุ่มคน” หลากหลายชาติพันธุ์นี้สูญหายไป และไม่เกิดการพัฒนา

#### ๒.๗ ขาดการติดตามและประเมินผลการทำงาน

เนื่องจากการประสานการทำงานของหลายหน่วยงานจึงทำให้ไม่มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่ติดตามว่านโยบายและยุทธศาสตร์ที่ได้ตั้งไว้ถูกนำไปปฏิบัติหรือไม่อย่างไร และไม่มีระบบตรวจสอบและรายงานกลับไปยังหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดนโยบายว่านโยบายที่กำหนดไว้ใช้แล้วได้ผลหรือไม่ อย่างไร และมีอะไรเป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน

#### ๒.๘ ไม่มีแผนเผชิญเหตุต่อสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้น

ในปีพ.ศ. ๒๕๔๗ ทางสมช.ได้ทำการศึกษาถึงความเป็นไปได้ที่จะบูรณาการหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงทั้งด้านนโยบาย ยุทธศาสตร์และการข่าว โดยพิจารณาศึกษาโครงสร้างของ Department of Homeland Security ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้นแบบเพื่อที่จะสร้าง “กระทรวงความมั่นคง” และได้เสนอเรื่องดังกล่าวแก่คณะรัฐมนตรีในขณะนั้น แต่คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่าไม่มีหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบปัญหาความมั่นคงอยู่แล้ว หลายหน่วยงาน จึงมีมติให้สมช.ทำงานในรูปแบบ “ศูนย์ประสานงาน” ต่อไป และออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๔/๒๕๔๙ ให้ตั้ง กอ.รมน. เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทดูแล กำกับ การดำเนินงานและยุทธศาสตร์ความมั่นคงภายในประเทศ

ในปัจจุบันสภาพการณ์การปกครอง “กลุ่มคน” ในพื้นที่ชายแดนซึ่งนับวันมีแต่จะเพิ่มจำนวนมากขึ้นเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนมากขึ้นและเกี่ยวพันกับความมั่นคงของชาติซึ่งมีมิติที่เปลี่ยนไป กล่าวคือ ในปัจจุบัน ภัยคุกคามความมั่นคงของ “รัฐ” มิได้มีเพียงภัยที่มาจาก การรุกรานภายนอกเท่านั้น แต่ยังรวมถึงภัยคุกคามที่มาจากภายใน ได้แก่ ความรู้สึกต่อต้าน “รัฐ” ของ “คน” หรือ “กลุ่มคน” ที่อาศัยอยู่ภายในประเทศซึ่งมีความรู้สึก “รัฐ” ไม่มีความชอบธรรม และเอาเปรียบตนและกลุ่มของตน

ภายใต้สังคมโลกาภิวัตน์ซึ่งการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลสามารถทำได้รวดเร็วและไร้ขีดจำกัด ความรู้สึกดังกล่าวอาจกลายเป็นชนวนเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง “กลุ่มคน” ด้วยกัน หรือ ระหว่าง “กลุ่มคน” กับ “รัฐ” และอาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรงเช่นสถานการณ์ในภาคใต้ กล่าวได้ว่ารูปแบบการดำเนินงานแบบ “ประสานการทำงาน” ภายใต้องค์กรที่จับต้องไม่ได้ นี้ไม่สามารถสนองตอบต่อภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงกล่าวได้ว่า ถึงเวลาแล้วที่ควรจะต้องจัดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่ปกครองดูแล “กลุ่มคน” บนพื้นที่ชายแดนโดยเฉพาะขึ้นมาบริหารจัดการความหลากหลายทางชาติพันธุ์นี้ให้อยู่อย่างสงบและสันติ

## บทที่ ๔

### สถานการณ์ความหลากหลายชาติพันธุ์ในเขตชายแดน และผลกระทบ

ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นปัญหาในทุกภูมิภาค สำหรับประเทศไทย ตัวเลขอย่างไม่เป็นทางการในขณะนี้ คาดว่ามีคนต่างด้าวลักลอบเข้ามาอาศัยและรับจ้างทำงาน กว่า ๑ ล้านคนหรืออาจถึง ๒ ล้านคน ได้ก่อให้เกิดผลกระทบในทุกด้าน ที่ผ่านมารัฐบาลทุกยุค ทุกสมัยพยายามแก้ไข แต่ปัญหายังคงไม่ได้รับการคลี่คลาย ปัจจุบันรัฐบาลได้มองว่าการ ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องมีการดำเนินการทั้งระบบ โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการอย่างประสานสอดคล้องและเกื้อกูลกัน ในปี ๒๕๕๕ รัฐบาลได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) โดย มอบหมายให้ กระทรวงแรงงาน เป็นเจ้าภาพหลัก รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย ควบคุม อำนวยการ และประสานงาน โดยในขั้นตอนของการดำเนินงาน ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้น จำนวน ๗ ยุทธศาสตร์ พร้อมทั้งได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น จำนวน ๗ คณะ เพื่อ ขับเคลื่อนแต่ละยุทธศาสตร์ดังกล่าว โดยมอบหมายให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องเป็น เจ้าภาพรับผิดชอบ กองทัพไทยได้มีส่วนเข้าไปแก้ไขปัญหา โดย บก.ทหารสูงสุด ได้รับ มอบหมายให้รับผิดชอบการดำเนินงานของ คณะอนุกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามา ทำงาน มุ่งเน้นการสกัดกั้นผู้ลักลอบอพยพเข้ามาใหม่บริเวณพื้นที่ตามแนวชายแดนทั้งทางบกและ ทางทะเล

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการแก้ไขปัญหามาจนถึงปัจจุบัน โดยสรุปในภาพรวม แล้ว ยังไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร ตัวเลขต่าง ๆ เกี่ยวกับการกระทำความผิดของแรงงานต่าง ด้าว กลับปรากฏให้เห็นว่า มีการตรวจพบลักลอบเข้ามา การถูกจับกุมดำเนินคดีเพิ่มมากขึ้น อาจสรุปได้ว่าการดำเนินการของภาครัฐยังไม่เหมาะสม ทั้งระดับนโยบายในการกำหนด ทิศทางการดำเนินงานที่ไม่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาย่างแท้จริง และระดับการปฏิบัติที่ยัง ขาดความเด็ดขาดในการแก้ไขปัญหา โดยที่ผ่านมายังมีการผ่อนผันการดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ และมาตรการต่าง ๆ มาเป็นลำดับ รวมถึงการขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ที่จะ ดำเนินการทั้งต่อแรงงานต่างด้าว ขบวนการนำพาผู้ให้การสนับสนุนที่เข้าไปมีผลประโยชน์ รวมถึง นายจ้างและสถานประกอบการ จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนแนวนโยบาย และมาตรการ เพื่อ ปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยเร็ว

สถานการณ์การลักลอบเข้ามาในราชอาณาจักรของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็น ปัญหา ที่สะสมต่อเนื่องมายาวนานและเพิ่มจำนวนมากขึ้น ทั้งแรงงานที่เข้ามาใหม่และการสร้าง ครอบครัวเกิดลูกหลานขึ้นใหม่ในประเทศไทย ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคมไทย ทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความมั่นคงของประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สาเหตุที่ ทำให้แรงงานในประเทศเพื่อนบ้านหลังไหลเข้ามาทำงานในเขตประเทศไทย เนื่องจากความ เหลื่อมล้ำทางด้านการพัฒนาประเทศในขณะที่การป้องกัน และปราบปรามควบคุมดูแลได้อย่าง ทั่วถึงกระทำได้ยาก เนื่องจากมีช่องทางที่สามารถลักลอบเข้ามาได้ตามแนวชายแดนของประเทศ

จำนวนมาก อีกทั้งยังมีขบวนการนอกกฎหมายที่ชักนำแรงงานเข้ามาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งปัญหาดังกล่าวสะสมและขยายตัวมากขึ้น เกิดเป็นปัญหาระดับชาติ

## ๑. สถานการณ์ความหลากหลายชาติพันธุ์

### ๑.๑ ผังชายแดนไทย-พม่า

#### ๑.๑.๑ แรงงานผิดกฎหมาย

ปัจจุบันจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่ดีกว่าประเทศพม่าทำให้มีแรงงานผิดกฎหมาย ชาวพม่าไหลทะลักเข้ามาตามตะเข็บชายแดนไทย-พม่า เพื่อลักลอบทำงาน ซึ่งยากจากการตรวจสอบการเดินทางเข้า-ออก และควบคุมดูแลให้อยู่ในระบบได้ อย่างไรก็ตาม แรงงานกลุ่มนี้มีข้อดีคือ ชยัน อดทน และสู้งาน ข้อเสียคือ ไม่เข้าใจภาษา ขาดการดูแลด้านสุขภาพอนามัยขั้นพื้นฐาน เนื่องจากต้องหลบซ่อนเพื่อไม่ให้ถูกจับกุมส่งกลับประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความมั่นคงของประเทศ แต่แรงงานกลุ่มนี้เป็นที่ต้องการของนายจ้าง และผู้ประกอบการที่ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ซึ่งให้ความสนใจจ้างแรงงานดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ประกอบกับลักษณะงานบางอย่างแรงงานไทยไม่นิยมทำภาครัฐจึงต้องกำหนดนโยบายผ่อนผันแรงงานผิดกฎหมายให้มารายงานตัวขึ้นทะเบียนเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ชั่วคราวตั้งแต่ปลายปีพ.ศ. ๒๕๔๔ จนถึงปีพ.ศ. ๒๕๔๙ พบว่าแรงงานชาวพม่าที่มาขึ้นทะเบียนมีจำนวน ๔๐๕,๓๗๙ คน ซึ่งหลายฝ่ายต่างเชื่อว่ายังมี แรงงานชาวพม่าลักลอบทำงานอยู่ในไทยอีกจำนวนมาก

สำหรับการแก้ไขปัญหาแรงงานผิดกฎหมายระหว่างไทยกับพม่านั้น เป็นการร่วมมือที่มีการเจรจากันอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๕ โดยได้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจร่วม (Joint Task Force: JTF) ไทย - พม่า เพื่อหารือแนวทางในการส่งกลับแรงงานผิดกฎหมายชาวพม่า และจัดทำบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างกัน ซึ่งจะเป็นกรอบการจัดระเบียบการใช้แรงงานพม่าในไทยในอนาคต จากการประชุม JTF ครั้งที่ ๕ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่เมือง พุกาม ทั้งสองยังได้ตกลงในรูปแบบและกระบวนการของการส่งกลับซึ่งฝ่ายพม่าได้ตั้งศูนย์รับกลับที่จังหวัดเมียวดี และเริ่มดำเนินการรับกลับ เมื่อ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นไป

#### ๑.๑.๒ ผู้หนีภัยจากการสู้รบสัญชาติพม่า

นับตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นต้นมา รัฐบาลทหารพม่าได้ปราบปรามกลุ่มต่อต้านรัฐบาลทหารพม่าอย่างรุนแรงและต่อเนื่อง ส่งผลให้มีผู้หนีภัยจากการสู้รบ (ผกร.) จากพม่าเดินทางเข้ามาในเขตไทยจำนวนมาก โดยรัฐบาลไทยได้ผ่อนปรนให้ ผู้หนีภัยจากการสู้รบ (ผกร.) อาศัยอยู่ในเขตไทยได้เป็นการชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรม โดยมีเงื่อนไข ๓ ประการคือ

- ๑) ยอมให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวโดยให้ที่พักพิงชั่วคราวในพื้นที่ปลอดภัยบนพื้นฐานของหลักมนุษยธรรม
- ๒) ต้องอยู่ในพื้นที่ที่จัดให้เท่านั้น และเป็นเพียงที่พักพิงชั่วคราว
- ๓) เมื่อการสู้รบสิ้นสุดลง หรือภาวะความไม่สงบ ความไม่ปลอดภัยผ่านพ้นไป บุคคลดังกล่าวต้องเดินทางกลับประเทศทันที

ปัจจุบัน มียอด ผลร. จำนวน ๑๕๒,๐๒๙ คน (ณ วันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๐) ในพื้นที่พักพิงผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ไทยจัดให้ ๙ แห่ง ใน ๔ จังหวัดประกอบด้วย

- ๑) พื้นที่พักพิงบ้านปางควาย อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน ๑๙,๗๒๖ คน
- ๒) พื้นที่พักพิงบ้านแม่สุริน อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน ๓,๘๐๘ คน
- ๓) พื้นที่พักพิงบ้านแม่ละอูน อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน ๑๕,๖๙๕ คน
- ๔) พื้นที่พักพิงบ้านแม่สามเหลียง อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน ๑๖,๐๕๘ คน
- ๕) พื้นที่พักพิงบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก จำนวน ๕๐,๐๑๒ คน
- ๖) พื้นที่พักพิงบ้านอุ่มเปียม อำเภอพบพระ จังหวัดตาก จำนวน ๒๐,๑๑๓ คน
- ๗) พื้นที่พักพิงบ้านนุโพ อำเภออุมผาง จังหวัดตาก จำนวน ๑๖,๐๘๒ คน
- ๘) พื้นที่พักพิงบ้านตันยาง อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี จำนวน ๓,๒๒๙ คน
- ๙) พื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี จำนวน ๗,๒๓๖ คน

ปัญหาดังกล่าวทำให้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรง ในเรื่องของปัญหาอาชญากรรม ปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย ปัญหายาเสพติด ปัญหาขบวนการค้ามนุษย์ ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาสิทธิมนุษยชนและปัญหาด้านความมั่นคง โดยในเดือนม.ค.๕๕ ไทยได้มอบเอกสารแนวความคิด (Concept Paper) เกี่ยวกับการส่งกลับ ผลร. ให้ รัฐบาลทหารพม่า พิจารณา แต่ยังไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควรจากรัฐบาลทหารพม่า อย่างไรก็ตามปัจจุบัน ฝ่ายพม่าได้มีท่าทีผ่อนปรนในการรับ ผลร. กลับประเทศ แต่มีเงื่อนไขว่าจะต้องมีหลักฐานเป็นชาวพม่าเท่านั้น

### ๑.๑.๓ กลุ่มมุสลิมโรฮิงยา

ชาวโรฮิงยา หรือชาวพม่า กลุ่มอาระกัน ที่นับถือศาสนาอิสลาม เป็นกลุ่มมุสลิมที่ใหญ่ที่สุดในพม่า มีจำนวนประมาณ ๒ ล้านคน ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในรัฐอาระกัน (ยะไข่) ทางตะวันตกเฉียงใต้ของพม่าซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับบังกลาเทศ และตั้งแต่ต้นเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๙ มีสถิติการจับกุมชาวโรฮิงยาที่เดินทางจากพม่าและบังกลาเทศ โดยอาศัยขบวนการนำพาลักลอบเข้าไทยทางเรือบริเวณจังหวัดที่มีชายแดนติดทะเลอันดามันด้านจังหวัดกระบี่ พังงา ระนอง และภูเก็ตประมาณ ๗๐๐ คน โดยเฉพาะในจังหวัดระนองซึ่งมีการจับกุมทั้งหมด ๖ ครั้ง รวม ๔๑๒ คน และได้ดำเนินการผลักดันออกทาง อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ในอดีตชาวโรฮิงยาได้หลบหนีการปราบปรามจากรัฐบาลพม่าเข้าสู่บังกลาเทศเป็นจำนวนมาก รัฐบาลบังกลาเทศจึงต้องเปิดค่ายผู้ลี้ภัยเพื่อรองรับบุคคลเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม ระยะ ๓ - ๔ ปี ที่ผ่านมาได้มีการส่งชาวโรฮิงยากลับพม่า โดยมีส่วนหนึ่งหลงเหลืออยู่ในค่ายผู้ลี้ภัย ประกอบกับต่อมามีการปล่อยข่าวว่าสามารถทำงานในไทยได้ทำให้มีการลักลอบเข้าเมืองอย่าง

ต่อเนื่องเพื่อแสวงหาโอกาส ทั้งนี้สามารถประเมินได้ว่า ชาวโรฮิงยาที่หลบหนีเข้าไทยจะเป็นกลุ่มที่มาจากพม่าและกลุ่มที่มาจากบังกลาเทศทั้งภายในและภายนอกค่ายผู้ลี้ภัย

ชาวโรฮิงยาที่ลักลอบเข้าไทยได้รวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสมาคมโรฮิงยาลิทธิมนุษยชน (ประเทศไทย) เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๙ มีนายโมฮัมหมัด ซาเบีย เป็นประธาน และได้ทำหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อ ประธานคณะมนตรีความมั่นคง (คมช.) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน โดยมีสาระเพื่อต่อรองขอยกเว้นการดำเนินการส่งกลับพม่า เพื่อพิสูจน์สัญชาติ เพราะเกรงว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัยต่อชีวิต และยังเตรียมการร้องเรียนต่อองค์การสหประชาชาติด้วย

กลุ่มองค์กรเอกชน (Non – Government Organizations: NGOs) มีความพยายามที่จะแปรสถานะให้ชาวโรฮิงยาเป็นผู้ลี้ภัย (Refugee) เพื่อให้สามารถพำนักอยู่ในไทยและ/หรือ ย้ายถิ่นฐานสู่ประเทศที่ ๓ ได้แต่ไม่ได้รับความสนใจจากองค์กรระหว่างประเทศโดยเฉพาะ สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)

ข้อมูลด้านการข่าวระบุว่า ชาวโรฮิงยา อาจมีความเชื่อมโยงกับการก่อการร้ายในกรุงย่างกุ้ง/พม่า การเข้าร่วมฝึกรบในอัฟกานิสถาน และการทำธุรกิจผิดกฎหมาย อาทิ การค้ามนุษย์ และการปลอมแปลงเอกสาร ส่งผลให้ที่ประชุมการรับรองสถานะบุคคลได้มีมติให้ชะลอการรับรองสถานะชาวโรฮิงยา ขณะเดียวกัน กต. ได้ประสานให้ ออท.ไทย ณ กรุงธากา เข้าพบเจ้าหน้าที่บังกลาเทศ เพื่อขอทราบช่องทางเดินทางออกนอกประเทศของชาวโรฮิงยา แต่ปัจจุบันยังไม่ได้รับความร่วมมือในประเด็นดังกล่าว และได้มีการหารือกับ UNHCR ในการแก้ไขปัญหาการปล่อยข่าวในค่ายผู้ลี้ภัยบังกลาเทศเกี่ยวกับโอกาสการเดินทางเข้ามาทำงานในไทย โดยจัดกิจกรรมเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ ในค่ายผู้ลี้ภัยเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง

ชาวพม่าเชื้อสายอาระกัน (กลุ่มโรฮิงยา) ซึ่งมียอดจับกุมตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๙ จนถึงปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น ๗๕๖ คน จากการสอบสวนข้อมูลเบื้องต้นพบว่า ชาวพม่าเชื้อสายอาระกัน (กลุ่มโรฮิงยา) เหล่านี้รวบรวมเงินซื้อเรือออกเดินทางจากจังหวัดชิตด้วย รัฐอาระกัน(ยะโฮ) มาขึ้นฝั่งที่บริเวณจังหวัดระนอง ต่อจากนั้นจะมีนายหน้ามารับไปทำงานโดยไม่สนใจว่างานที่จะทำนั้นเป็นงานอะไร ทำได้ทุกอย่างขอเพียงให้ได้เงินและอาหารประทังชีวิต ซึ่งเป็นการยากที่จะติดตาม สอบสวนเพื่อขยายผล หากมีการเล็ดลอดออกไป เนื่องจากบุคคลกลุ่มนี้ไม่มีหลักฐานใด ๆ ในการตรวจสอบและติดตาม รวมทั้งอาจจะมีส่วนเกี่ยวข้องในการก่อความไม่สงบในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนการดำเนินการส่งกลับ จากการประชุมเรื่องปัญหาความมั่นคงในพื้นที่ ๕ อำเภอชายแดน ที่จังหวัดตาก ผลการประชุมกรณีการส่งกลับชาวโรฮิงยาที่ประชุมมีมติให้ผลักดันออกทางทะเลด้านจังหวัดระนอง แทนการส่งกลับทางบกที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก



## ๑.๒ ผีงชายแดนไทย-ลาว

### ๑.๒.๑ ปัญหาผีงลาวในบ้านห้วยน้ำขาว ตำบลเล็กน้อย อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์

ตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๔๗ มีราษฎรลาวผีงจากประเทศลาวลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจากชายแดนด้านจังหวัดเลยเข้ามาหลบซ่อนปะปนกับราษฎรในพื้นที่อำเภอเขาค้อ จากการสำรวจเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๔๗ พบว่ามีจำนวน ๙๕๘ คน ต่อมาการลักลอบได้มีจำนวนมากขึ้น การแก้ไขปัญหาตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๔๗ ทางสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ให้จังหวัดเพชรบูรณ์และตำรวจภูธรจังหวัดเพชรบูรณ์เป็นหน่วยรับผิดชอบในการควบคุมและเตรียมการส่งกลับ แต่ก็ประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ แต่ขณะเดียวกัน การลักลอบหลบหนีเข้าเมืองก็ยังคงมีจำนวนมากขึ้น จนกระทั่งในวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ.๒๕๔๙ มทภ.๓ ได้สั่งการให้ พล.ม.๑ จัดกำลังเข้ามาปฏิบัติในลักษณะเสริมการปฏิบัติให้กับจังหวัด เพชรบูรณ์ และได้จัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจ พลเรือน ตำรวจ ทหาร เขาค้อ (จก.พตท.เขาค้อ) เพื่อปฏิบัติการในพื้นที่บ้านห้วยน้ำขาวในวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ผีงลาว บ้านห้วยน้ำขาวฯสามารถแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ดังนี้

- ๑) ผีงลาวที่ทำการสำรวจและแบ่งกลุ่ม (กลุ่ม ก ข ค และ ง ) มีจำนวน ๙๑๕ ครอบครัว / ๕,๐๙๓ คน ( ชาย ๒,๖๖๔ คน หญิง ๒,๔๒๙ คน ) แยกเป็น
  - กลุ่ม ก ๒๑๔ ครอบครัว / ๑,๑๗๑ คน  
( ชาย ๖๒๗ คน หญิง ๕๔๔ คน )
  - กลุ่ม ข ๓๒๗ ครอบครัว / ๒,๐๐๔ คน  
( ชาย ๑,๐๓๑ คน หญิง ๙๗๓ คน )
  - กลุ่ม ค ๒๐๑ ครอบครัว / ๑,๐๕๕ คน  
( ชาย ๕๕๘ คนหญิง ๔๙๗ คน )
  - กลุ่ม ง ๑๗๓ ครอบครัว / ๘๖๓ คน  
( ชาย ๔๔๘ คน หญิง ๔๑๕ คน )

### ๒) ผีงอพยพจากที่พักสงฆ์ถ้ำกระบอก อำเภอพระพุทธบาท

จังหวัดสระบุรี ( กลุ่ม จ ) จำนวน ๑๕๓ ครอบครัว / ๙๓๖ คน  
( ชาย ๔๗๓ คน หญิง ๔๖๓ คน )

### ๓) ชาวผีงที่อยู่นอกการสำรวจ / หลบซ่อนอยู่ตามภูมิประเทศ

( มาจากจังหวัดตาก น่าน เชียงราย และจากลาว ) จำนวน ๑,๑๗๐ คน

### ๔) ราษฎรไทยผีงในพื้นที่ตำบลเล็กน้อยฯที่ลักลอบเข้าไปอยู่ร่วมกับชาวผีงลาว เพื่อหวังจะได้เดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม (ไม่ทราบจำนวน)

สถานภาพยอดผีงหลบหนีเข้าเมืองในบ้านห้วยน้ำขาว เมื่อวันที่ ๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๐ จำนวน ๗,๗๙๓ คน เป็นที่น่าสังเกตว่ายอดผีงลาวฯ ซึ่งจากเดิม ๘,๒๕๓ คนลดลงจำนวน ๔๖๐ คน สาเหตุหนึ่งน่าจะมาจากผลของการประชุมคณะกรรมการร่วมมีอริกษาความสงบ

เรียบร้อยตามชายแดนทั่วไป ไทย-ลาว ครั้งที่ ๑๕ ณ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๑๘ - ๑๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ และการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง เป็นการส่งสัญญาณที่ชัดเจนว่า ไทยและลาวได้บรรลุข้อตกลงที่เป็นรูปธรรมและทางการสหรัฐจะไม่รับขามังไปตั้งถิ่นฐานในอเมริกาเด็ดขาด

จากการศึกษาสามารถระบุสาเหตุของการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้ดังนี้

- ๑) มุ่งหวังว่าจะได้ไปอยู่ประเทศที่สาม
- ๒) ถูกลุ่มผู้หาผลประโยชน์โฆษณาชวนเชื่อ
- ๓) การยุบศูนย์ถ้ากระบอก ส่งผลให้พวกตกค้างต้องอพยพเข้ามาอยู่ในพื้นที่บ้าน

ห้วยน้ำขาว

๔) ความเป็นเชื้อชาติม้ง และเห็นสภาพความเป็นอยู่ที่ดีของขามังบ้านห้วยน้ำขาว

ขามังลาวส่งผลกระทบต่อด้านสังคมทำลายความสงบสุขรบกวนการเรียนการสอน ลักขโมย ส่งเสียงรบกวน แย่งชิงทรัพยากรทั้งที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ แหล่งน้ำ และสร้างปัญหาด้านสาธารณสุข และมีความล่อแหลมต่อการถูกมิฉฉาชีพล่องลง และหาผลประโยชน์ในเรื่องการลักลอบนำเข้าไปขายแรงงาน การค้ายาเสพติดและการค้าประเวณีและการกระทำผิดกฎหมายอื่น ๆ

#### ๑.๒.๒ ปัญหาชาวเกาหลีเหนือหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

ปัจจุบันคนต่างด้าวสัญชาติเกาหลีเหนือลักลอบหลบหนีเข้ามาในราชอาณาจักรไทยเป็นจำนวนมาก และนับวันจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปัญหาดังกล่าวถ้าไม่มีมาตรการควบคุม สกัดกั้น ที่เหมาะสมจะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศไทยในอนาคต ผู้ลักลอบหลบหนีชาวเกาหลีเหนือดังกล่าวจะเดินทางออกจากประเทศเกาหลีเหนือผ่านประเทศจีนเข้าสู่ประเทศไทย เพื่อต้องการให้จับกุมตัวและดำเนินกรรมวิธีทางกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในการส่งตัวออกนอกประเทศไทยโดยมีจุดมุ่งหมายต้องการไปพำนักในประเทศที่สามหรือประเทศเกาหลีใต้

เส้นทางการลักลอบหลบหนีเริ่มต้นออกเดินทางจากเมืองฮัมยองบูโด หรือ ฮัมยองพุดโตในประเทศเกาหลีเหนือเข้าสู่ประเทศจีนทางตอนใต้ที่เมืองเยินเกิน และเดินทางไปยังเมืองเส้นหยาง กรุงปักกิ่ง เมืองหนานจิง เมืองหมิงจื้อ เมืองเหมิงลิ่ง ตามลำดับ และลงเรือโดยสารขนาดเล็ก (๔ - ๗ คน) ที่ท่าเรือกวนเล่ย ล่องมาตามลำน้ำโขง ใช้เวลาประมาณ ๔ ชม. เข้าสู่ประเทศไทย ขึ้นฝั่งที่บริเวณ อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย หรือบางกลุ่มจะแวะพำนักที่ บ้านมอม บ้านต้นผึ้ง บ้านห้วยทราย ในแขวงบ่อแก้วของลาวก่อนที่จะใช้ช่องทางธรรมชาติบริเวณตามลำน้ำโขงเข้าสู่ประเทศไทย หน่วยงานที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการสกัดกั้นและได้ทุ่มเทมาตลอดคือ หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง (นรข.)

จากสถิติผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวเกาหลีเหนือเข้าประเทศไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นับจากปีพ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นมาอยู่ในขั้นที่กล่าวได้ว่าจะกลายเป็นปัญหาความมั่นคง โดยเฉพาะ ๓ เดือนแรกของปีนี้มียอดการจับกุมกว่า ๑๐๐ คน กล่าวคือ เฉลี่ยวันละมากกว่า ๑ คน กรณีดังกล่าวไม่

สามารถนับเป็นเหตุการณ์ปกติได้ เพราะมีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากคดีผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ เช่น พม่า ลาว กัมพูชาที่มีพรมแดนติดกับไทยเพราะระยะทางจากประเทศเกาหลีเหนือมายังพรมแดนไทยนั้นห่างไกลกันกว่า ๒,๐๐๐ กิโลเมตร ผู้หลบหนีเหล่านี้ต้องเดินทางผ่านประเทศจีนที่กว้างใหญ่เพื่อลักลอบเข้าพรมแดน พม่า-ลาว หรือ แม่น้ำโขง รอคอยจังหวะเข้าประเทศให้ได้

สิ่งที่แตกต่างไปจากคดีความผิดหลบหนีเข้าเมืองโดยทั่วไปอย่างเห็นได้ชัด นั่นคือ ชาวเกาหลีเหนือเหล่านั้นได้รับการฝึกสอนมาอย่างเป็นระบบเสมือนต้องการให้ถูกจับกุมเพื่อเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายโดยเร็ว พอเข้ามาได้เขาจะรอให้ตำรวจจับ บางทีเห็นคนใส่กางเกงสีกากก็วิ่งเข้าไปหาทันที ปากก็ร้องโพลีๆ หรือพอเรือมาส่ง เรือเพียงแค่ว่าลอริมฝั่ง พวกนี้ก็จะกระโดดน้ำลงมา ส่วนเรือก็รีบหนีไป พอขึ้นมาแล้วก็นั่งรอบริเวณแถวนั้น เพื่อรอให้มีคนแจ้งตำรวจไปจับ ทุกเหตุการณ์จะเป็นในทำนองเดียวกันคือเจตนามุ่งมั่นหลบหนีเข้าเมืองมาเพื่อให้จับโดยเฉพาะ ซึ่งสถานะของเขาก็คือ ผู้หลบหนีเข้าเมืองตามพ.ร.บ.คนเข้าเมือง ไม่ใช่ผู้ลี้ภัย แต่หากดำเนินการตามขั้นตอนครบแล้ว เขาก็มีสิทธิที่จะขอลี้ภัยไปยังประเทศที่ ๓ ได้ แม้จะไม่ใช่ปัญหาใหญ่แต่ก็เป็นภาระชั้นเรื่อย ๆ

การเปิดเส้นทางเดินเรือแม่น้ำโขงในโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจเมื่อกว่า ๑๐ ปีก่อน มีการระเบิดแก่งที่เป็นอุปสรรคเดินเรือออกไปทำให้ปัจจุบัน มีเรือสินค้า และเรือเร็วจำนวนมากแล่นขึ้น-ล่องในเส้นทางสายนี้ และในที่สุด แม่น้ำโขงก็กลายเป็นเส้นทางเดินทางหลบหนีเข้าเมืองของชาวเกาหลีเหนือ

จากบันทึกการจับกุมและการให้ปากคำผ่านล่ามของชาวเกาหลีเหนือที่ถูกจับกุมในเขตท้องที่ สภ.อ.เชียงแสน สามารถจำแนกวิธีการเดินทางเป็น ๒ ลักษณะ คือ

๑) หลบหนีผ่านแดนมาทางสิบสองปันนา มาขึ้นเรือเร็วบริเวณท่าเรือกวนเหล่ย ทางตอนใต้สุดของมณฑลหยุนหนัน (ยูนนาน) ต่อจากนั้นจะมีเรือเร็ว หรือ สปีดโบ๊ต มารับใช้เวลาเดินทางประมาณ ๕ ชั่วโมงถึงสามเหลี่ยมทองคำ เมื่อมาถึงจะขึ้นฝั่งในเขตท้องที่ อำเภอเชียงแสน

๒) โดยสารมากับเรือสินค้าซึ่งเป็นเรือใหญ่ และเมื่อเดินทางมาใกล้ชายแดนไทย จะแวะพักบริเวณหมู่บ้านในเขตสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ต่อจากนั้นจะมีผู้จัดหาเรือเร็วติดธงชาติลาวมารับ เพื่อนำส่งขึ้นฝั่งในเขต อ.เชียงแสน ต่อ

อย่างไรก็ตาม เริ่มเป็นที่น่าสังเกตว่าในระยะหลังเริ่มมีการจับกุมชาวเกาหลีเหนือ ซึ่งใช้เส้นทางเดินทางใหม่จากมณฑลหยุนหนัน(ยูนนาน)เข้าประเทศลาวโดยทางรถยนต์เส้นทางดังกล่าวก็คือ เส้นทางที่เรียกว่า ถนนสาย R๓A จากสิบสองปันนา เข้า สปป. ลาวทางเมืองบ่อเต็น ผ่านหลวงน้ำทาเข้าห้วยทราย มาถึงปลายทางที่อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ซึ่งมีระยะทางเพียง ๒๕๐ กิโลเมตรเท่านั้น



LIRT

### ๑.๓ ผังชายแดนไทย-กัมพูชา

#### ๑.๓.๑ ปัญหาแรงงานต่างด้าวกัมพูชา

ปัจจุบันยังมีชาวกัมพูชาลักลอบเข้ามาขายแรงงาน ในภาคเกษตรกรรมบริเวณพื้นที่ชายแดนไทย โดยเฉพาะ จังหวัดสระแก้ว อย่างไรก็ตาม ทางกรมการไทยได้ดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยให้แรงงานต่างด้าวชาวพม่า กัมพูชา และลาวทั่วประเทศมาจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว และให้ประเทศเจ้าของสัญชาติแรงงานเหล่านี้มาพิสูจน์สัญชาติของแรงงานและออกเอกสารประจำตัวที่จำเป็น ที่ผ่านมาทางการกัมพูชาได้ร่วมมือกับทางการไทยดำเนินการในเรื่องนี้เป็นอย่างดี

#### ๑.๓.๒ มุสลิมกัมพูชาหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

จากกรณีชาวกัมพูชาซึ่งส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามขออนุญาตเดินทางผ่านแดนโดยแจ้งความประสงค์ว่าจะไปเยี่ยมญาติในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้แล้วลักลอบเดินทางไปรับจ้างในประเทศมาเลเซีย ส่วนหนึ่งรับจ้างในจังหวัดชายแดนภาคใต้และมีอีกส่วนหนึ่งเดินทางไปเพื่อศึกษาด้านศาสนาอิสลามมาเลเซีย อินโดนีเซีย และกลุ่มประเทศมุสลิมในตะวันออกกลาง โดยไม่เดินทางกลับประเทศ ซึ่งในระยะต่อมาจากข้อมูลข่าวสาร ชาวกัมพูชาที่เดินทางไปพื้นที่ ๓ จขต. ส่วนใหญ่เป็นอดีตทหารกัมพูชา และมีการลักลอบนำยาเวชภัณฑ์ทางการแพทย์ติดตัวไปด้วยอาจเป็นไปได้ว่ากลุ่มคนเหล่านี้เข้าไปแฝงตัวอยู่อาศัยกับชายบ้านซึ่งเป็นมวลชนของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบที่เป็นคนไทยอาศัยอยู่ในพื้นที่หมู่บ้านสีแดงต่างๆ เพื่อเข้าร่วมปฏิบัติการกับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ สถิติชาวกัมพูชาที่นับถือศาสนาอิสลามขออนุญาตเดินทางผ่านแดน ในปี ๕๘ มีจำนวน ๘,๕๘๘ คน เดินทางกลับกัมพูชา ๑,๕๓๒ คน ในปี ๕๙ จำนวน ๗,๒๗๐ คน เดินทางกลับกัมพูชา ๖๙๘ คน สำหรับในปี ๕๐ ตั้งแต่ ม.ค.-เม.ย.๕๐ มีการขออนุญาตเดินทางไป ๓ จขต. จำนวน ๒,๑๒๓ คน เดินทางกลับเพียง ๒๐๘ คน

#### ๑.๔ ผังชายแดนไทย-มาเลเซีย

ประเทศไทยกับประเทศมาเลเซียมีพรมแดนติดต่อกันทั้งสิ้น ๖๕๖.๕ กิโลเมตร และมีความสัมพันธ์ระหว่างกันอยู่ในระดับที่ติดต่อกันมาตั้งแต่มาเลเซียได้รับเอกราชจากอังกฤษ และก่อตั้งประเทศเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๐<sup>๑๑</sup> แม้มีข้อขัดแย้งต่อกันบ้างแต่ไม่อยู่ในระดับการเผชิญหน้า ประชาชนของทั้งสองประเทศที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนและพื้นที่ใกล้เคียง ได้แก่ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลา สตูล เดินทางไปมาหาสู่กันโดยผ่านด่านทางราชการและผ่านเส้นทางบริเวณภูเขา แม่น้ำ ลำคลองที่มีพรมแดนติดต่อกัน ซึ่งทางราชการไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้ อีกทั้งประชาชนเหล่านั้นบางคนมีเอกสารแสดงตนเป็นพลเมืองของทั้งสองประเทศด้วย กรณีนี้อาจเป็นผลดีหากประชาชนเหล่านั้นไม่ตกอยู่ภายใต้อุดมการณ์การแบ่งแยกดินแดน หรือการเมืองเรื่องชาติพันธุ์ ศาสนา วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณี

<sup>๑๑</sup> สมพงษ์ ชูมาก (๒๕๓๒), หน้า ๒๗



ทางการไทยกับมาเลเซียได้ร่วมมือกันปราบกองกำลังโจรคอมมิวนิสต์มาลายา สำเร็จ แต่ยังมีปัญหาโจรก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน ซึ่งนับเป็นปัญหาความมั่นคงปัญหาใหญ่ ปัญหาหนึ่ง ในปัจจุบัน สถานการณ์รุนแรงขึ้น รัฐบาลไทยพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการจับกุม ผู้กระทำผิดพร้อมอาวุธยุทโธปกรณ์จำนวนมาก แต่ความรุนแรงก็ยังคงมีอยู่โดยผู้ก่อการร้าย บางส่วนได้หนีเข้าไปอยู่ในมาเลเซีย รัฐบาลไทยกับมาเลเซียได้พบปะเจรจาเพื่อหาทางยุติปัญหา ความวุ่นวายในพื้นที่ชายแดนบริเวณดังกล่าวหลายครั้ง

ปัญหาความมั่นคงชายแดนไทย-มาเลเซีย เป็นภัยคุกคามที่สร้างความเดือดร้อน และก่อความเสียหายทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครองของไทยอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มโจรก่อการร้ายที่มีการจัดตั้งเพื่อแบ่งแยกดินแดนบางส่วนในภาคใต้ ได้แก่ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล และสงขลา (บางอำเภอ) เป้าหมายในการแบ่งแยกดินแดน คือ การจัดตั้ง “สาธารณรัฐปัตตานี”<sup>๑๑</sup> โดยมีกลุ่มสำคัญ ดังนี้

- (๑) กลุ่มแนวร่วมกู้ชาติปัตตานี (Barisan Nasional Pembebasan Pattani:B.N.P.P.)
- (๒) กลุ่มปฏิวัติแห่งชาติ (The Barisan Revolusi Nasional:B.R.N.)
- (๓) กลุ่มองค์การปลดปล่อยปัตตานี (The Pattani United Liberation Organization :P.U.L.O.)

กลุ่มก่อการร้ายเหล่านี้สร้างปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนและรัฐบาลไทยที่ต้องเผชิญกันต่อไป หากไม่รีบดำเนินการแก้ไขก็จะกลายเป็นปัญหามากมายหลายด้าน ยากแก่การพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์

## ๒. ผลกระทบต่อประเทศไทย

### ๒.๑ ด้านเศรษฐกิจ

การชะลอตัวของโครงสร้างการจ้างแรงงานขั้นต่ำ เนื่องจากนายจ้างมีทางเลือกในการจ้างงานระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าว หากแรงงานไทยไม่ทำงาน นายจ้างสามารถเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวได้ ซึ่งโดยทั่วไปค่าจ้างแรงงานต่างด้าว จะมีอัตราที่ถูกกว่าค่าจ้างแรงงานไทย ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอัตราค่าจ้างขั้นต่ำภายในประเทศที่ไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการจ้างแรงงาน ดังนั้นการกระทำผิดของผู้ประกอบการ ที่จ้างแรงงานต่างด้าวในราคาถูก จะมีผลต่อการส่งสินค้าออกของประเทศไทยต่อการที่จะถูกประเทศคู่ค้าใช้มาตรการกีดกันทางการค้า และปฏิเสธสั่งซื้อสินค้าไทยที่มีที่มาจากการใช้แรงงานที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยยกมาเป็นข้ออ้างว่าประเทศไทยมีการเอารัดเอาเปรียบและกดขี่แรงงาน ซึ่งทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมากในการจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เช่น ค่าใช้จ่ายในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองและการลักลอบเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย การรักษาพยาบาล การควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ การส่งกลับ ค่าใช้จ่ายด้านสังคมและมนุษยธรรมในส่วนของบุตรหลานและผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

<sup>๑๑</sup> กองข่าว พทท. (๒๕๔๓), หน้า ๒



## ๒.๒ ด้านสังคม

ปัญหาการรวมตัวกันของแรงงานต่างด้าว และขยายตัวกลายเป็นชุมชนแทรกซ้อนขึ้นในสังคมไทยที่มีลักษณะแปลกแยกออกไป ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อความเป็นอยู่ของคนไทยได้ เนื่องจากการหลบหนีเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว มีทั้งในส่วนที่เดินทางเข้ามาตามลำพัง และนำเอาครอบครัวติดตามเข้ามาด้วย จึงก่อให้เกิดชุมชนต่างด้าวขึ้น นำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาบุคคลไร้สัญชาติที่ตกค้างอยู่ในประเทศไทยนำมาซึ่งการเกิดของกลุ่มบุคคลไร้สัญชาติกลุ่มใหม่ในสังคมไทย ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง อาทิ โรคเท้าช้าง โรคมาลาเรีย โรคเรื้อน กามโรค โรคเอดส์ เป็นต้น ปัญหาการลักลอบขายบริการทางเพศ รวมถึงการทะเลาะเบาะแว้งกับคนไทยในพื้นที่

## ๒.๓ ด้านความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

การที่ประเทศไทยมีคนต่างด้าวลักลอบเดินทางเข้ามาเป็นจำนวนมาก กลุ่มคนเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ในการเข้ามาไม่เหมือนกัน บางรายอาจเดินทาง เข้ามาลี้ภัยทางการเมือง หรือรอเดินทางไปสู่ประเทศที่สาม ขณะเดียวกันบางกลุ่มเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีท่าทีตรงข้ามกับรัฐบาลของตนเอง ได้ลักลอบเข้ามาเพื่อรวมตัวกันและหาแหล่งสนับสนุนทางการเงิน ความช่วยเหลือจากกลุ่มก่อการร้ายต่าง ๆ แล้วกลับไปสู้รบกับรัฐบาลของตนเพื่อแย่งอำนาจคืน หรือสนับสนุนกลุ่มกำลังนอกกฎหมายที่อยู่ในประเทศ สิ่งเหล่านี้ย่อมกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ปัญหาการก่อการร้ายข้ามชาติ และยาเสพติด ซึ่งเกิดจากการที่มีคนต่างด้าวเดินทางเข้ามาจำนวนมากและอยู่นอกกระบวนการควบคุม เมื่อรัฐบาลไทยออกปฏิบัติการกวาดล้างด้วยการจับกุม และผลักดันส่งกลับ โดยใช้เงื่อนไขหลักอธิปไตยตามกฎหมายไทย บางครั้งไม่สามารถพิสูจน์ทราบ หรือไม่ได้รับการยอมรับจากประเทศต้นทาง ก็จะย้อนกลับเข้ามาในประเทศไทยอีก ซึ่งอาจนำมาซึ่งปัญหาพิพาทระหว่างประเทศ รวมไปถึงการแทรกแซงของประเทศที่สาม หรือองค์กรระหว่างประเทศหยิบยกเป็นประเด็นในการโจมตีประเทศไทย

ปัจจุบันยังมีการลักลอบและนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนอย่างต่อเนื่อง โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ แรงงานต่างด้าว ผู้ประกอบการ และผู้นำพา ในการลักลอบเข้ามากระทำได้อย่างต่อเนื่องที่แนวชายแดนทั้งทางบกและทางทะเล โดยเฉพาะพื้นที่ป่าเขาซึ่งยากต่อการดูแลได้อย่างทั่วถึงของหน่วยทหารในพื้นที่ ในขณะที่การจับกุม/ผลักดันบางครั้งไม่สามารถผลักดันออกช่องทางที่ถูกต้องตามข้อตกลงระหว่างประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาการลักลอบเข้ามาใหม่ ก่อปรกับทหารในพื้นที่ไม่มีอำนาจในการลงโทษแรงงานต่างด้าว ไม่สามารถสร้างความเกรงกลัวให้กับคนต่างด้าว จึงได้มีการกระทำความผิดซ้ำแล้วซ้ำอีก ในส่วนของผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของปัญหา เนื่องจากยังคงมีความต้องการแรงงานต่างด้าวเพื่อลดต้นทุนในการผลิต หรือการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศบางประเภท ส่วนหนึ่งได้มีการดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายในขณะที่อีกส่วนหนึ่งดำเนินการโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ให้ความร่วมมือ ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ผู้ประกอบการ/นายจ้างมักจะยึดบัตรอนุญาตทำงานไว้ ทำให้ไม่มีหลักฐานต่อการตรวจสอบสถานะของแรงงานต่างด้าวที่เดินทางผ่านเข้าออกในพื้นที่

ผู้นำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สามารถจำแนกได้เป็น ๔ กลุ่มใหญ่ โดยมีเจ้าหน้าที่ที่มุ่งหาผลประโยชน์ส่วนตนให้การช่วยเหลือ ได้แก่

๑) กลุ่มผู้อัทธิพลจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจะลักลอบนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาส่งให้กับนายหน้าคนไทย

๒) กลุ่มคนไทยที่ค้าแรงงานต่างด้าวรายย่อย ซึ่งจะมีการนำพาทยอยส่งต่อให้กับผู้ค้ารายใหญ่อยู่ระหว่าง ๑ - ๕ คน

๓) กลุ่มคนไทยที่ค้าแรงงานต่างด้าวรายกลาง เป็นกลุ่มที่มีที่พักพิง/หลบซ่อนให้กับแรงงานต่างด้าว เมื่อรวบรวมได้ตามจำนวนที่พอใจ จะนำส่งให้กับนายทุนรายใหญ่หรือส่งสถานประกอบการด้วยตนเอง

๔) กลุ่มคนไทยที่ค้าแรงงานต่างด้าวรายใหญ่ เป็นกลุ่มที่มีเครือข่าย มีนายทุน และผู้มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลัง มีความเชื่อมโยงเครือข่ายทั้งในและนอกประเทศ

### ๓. นโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาของรัฐบาลที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

โดยสรุป ภาพรวมในห้วงปีพ.ศ. ๒๕๓๙-๒๕๔๓ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายในลักษณะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยที่ประเทศต้นทางไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม แต่ในช่วงปีพ.ศ. ๒๕๔๕ จนถึงปัจจุบัน กรอบการแก้ปัญหาลงมือถึงการประสานกับประเทศต้นทางให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา พร้อมกับมีเป้าหมายอย่างชัดเจนในการปรับสภาพแรงงานให้เข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้

ปีพ.ศ. ๒๕๓๙ - ๒๕๔๓ ได้มีการผ่อนผันให้คณะทำงานเฉพาะพื้นที่และกิจการที่กำหนดเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในลักษณะของการแก้ปัญหาระยะเฉพาะหน้า ต่อมาในช่วงปี ๒๕๔๓ ทางราชการเริ่มมีนโยบายที่จะเร่งรัดนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้อง โดยให้ยุติการจ้างเป็นคราวๆ และเห็นควรจัดตั้งองค์กรเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นการเฉพาะ

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง (กบร.) ขึ้นเพื่อทำการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยมีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน เป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการเฉพาะ มีกระทรวงแรงงานเป็นฝ่ายเลขานุการ และเป็นเจ้าภาพหลักในการแก้ปัญหา รับผิดชอบในเรื่องของการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการบริหารจัดการทั้งระบบ ในการดำเนินงานได้เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวลักลอบในทุกพื้นที่ และทุกประเภทกิจการ มารายงานตัว เพื่อทราบกลุ่มเป้าหมายที่เป็นปัญหาทั้งหมด ปรากฏว่ามีแรงงานมารายงานตัว ๕๖๘,๒๔๕ คน

ต่อมาในปี ๒๕๔๕ ได้มีการผ่อนผันให้แรงงานที่มารายงานตัวในปีพ.ศ. ๒๕๔๕ ทำงานต่ออีก ๑ ปี มีผู้มารายงานตัวลดลงเหลือเพียง ๔๐๕,๓๓๙ คน โดยกำหนดให้ทำงานเพียง ๖ กิจการ คือ กรรมกรทั่วไป กรรมกรโรงงาน ผู้รับใช้ในบ้าน ประมงทะเลและกิจการต่อเนื่อง กรรมกรในฟาร์มเลี้ยงสัตว์ และกรรมกรในแปลงเพาะปลูก จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ยุติการผ่อนผันการจ้างทำงานเป็นคราวๆ พร้อมทั้งกำหนดประเภทงาน พื้นที่ให้ตรง

ตามความต้องการและให้เร่งเจรจาเพื่อส่งกลับ พร้อมทั้งเจรจากับประเทศต้นทางเพื่อให้มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา จนนำไปสู่การลงนามใน MOU ว่าด้วยการจ้างงานครบทั้ง ๓ ประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๕๖

**กลไกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี  
ว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๕๕  
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖**



รูป ๕ กลไกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ในปีพ.ศ. ๒๕๕๖ ได้มีการผ่อนผันให้แรงงานที่ได้รับการผ่อนผันในปี ๒๕๕๕ ทำงานต่อไปอีก ๑ ปี ปรากฏมีแรงงานมารายงานตัวลดลงเหลือ ๒๘๘,๗๘๐ คน และการประชุมหน่วยงานด้านความมั่นคงที่ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ โดยนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน กำหนดนโยบายให้การแก้ไขปัญหาตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเป็นจริง สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และสมดุลกับประเด็นความมั่นคง โดยมอบหมายกระทรวงแรงงาน เป็นเจ้าภาพหลักจัดทำยุทธศาสตร์แก้ปัญหาทั้งระบบ ซึ่งต่อมากกระทรวงแรงงานได้เสนอ ๗ ยุทธศาสตร์ผ่านความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๖ สามารถสรุปได้ดังนี้

- ๑) ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว มุ่งปรับสถานภาพแรงงานให้ประเทศต้นทางพิสูจน์และรับรองสัญชาติเข้าสู่ระบบการจ้างที่ถูกต้อง
- ๒) ยุทธศาสตร์กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว ให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับแรงงานไทย
- ๓) ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน
- ๔) ยุทธศาสตร์ปราบปราม ฯ เน้นการข่าวและจับกุมนายจ้าง

๕) ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับ การจัดตั้งศูนย์พักรอการส่งกลับและการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อตรวจสอบประวัติและควบคุม

๖) ยุทธศาสตร์ประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจทุกฝ่ายร่วมกันแก้ปัญหา

๗) ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล กำหนดแผนและตัวชี้วัดอย่างเป็นระบบ

ปี ๒๕๕๗ คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๗ และวันที่ ๒๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๙ เห็นชอบให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ในลักษณะบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายคือ การใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายภายใต้ยุทธศาสตร์ ๗ ยุทธศาสตร์ พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินงาน จำนวน ๗ คณะ ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดดังกล่าว ประกอบด้วย

- ๑) คณะอนุกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ
- ๒) คณะอนุกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน
- ๓) คณะอนุกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว
- ๔) คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว
- ๕) คณะอนุกรรมการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน
- ๖) คณะอนุกรรมการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว
- ๗) คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ในปีพ.ศ. ๒๕๕๘ ได้มีการกำหนดกรอบแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าว โดยผ่อนผันให้คนต่างด้าวที่จดทะเบียนกับกรมการปกครองปีพ.ศ. ๒๕๕๗ เพื่อรอการพิสูจน์สถานะ อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว อีก ๑ ปี (ถึง ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๙) และทำงานได้ ๒ อาชีพ คือ กรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน โดยมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างการส่งกลับ โดยแบ่งเป็น ๓ กลุ่ม คือ (๑) คนต่างด้าวที่จดทะเบียนกับกรมการปกครองปี ๒๕๕๗ (๒) คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานลักษณะเข้ามา เย็นกลับ และ (๓) คนต่างด้าวรายใหม่ ที่จะเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมายตาม MOU

ต่อมาในปีพ.ศ. ๒๕๕๙ เนื่องจากการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว รัฐบาลมีแนวทางที่จะให้มีการนำแรงงานต่างด้าวที่ไม่ถูกต้องเข้าสู่ระบบ รวมทั้งต้องการให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าว โดยถูกกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งจากกัมพูชา ลาว และพม่า ตามกรอบความตกลง แต่เนื่องจากยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับความต้องการแรงงานต่างด้าว รวมถึงผลกระทบด้านความมั่นคงที่อาจจะเกิดขึ้น กบร. จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงานเพิ่มขึ้นอีก ๓ คณะ ประกอบด้วย

๑) คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานด้านความมั่นคง ประกอบด้วยสมช. และฝ่ายทหาร

๒) คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานด้านข้อมูลความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวให้กระทรวงแรงงานรับผิดชอบ



LIRT

๓) คณะอนุกรรมการ/คณะทำงาน พิสูจน์สัญชาติให้กระทรวงต่างประเทศร่วมกับ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงแรงงานรับผิดชอบ ทำให้มีคณะอนุกรรมการใน กบร. รวม จำนวน ๑๐ คณะ

ผลการดำเนินการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙) การนำแรงงานต่างด้าวที่ลี้ภัยอาศัยอยู่ในไทยอยู่แล้วโดยผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบการจ้างงาน ทำ การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวขออนุญาตทำงานในปีพ.ศ. ๒๕๕๘ สัญชาติลาวจำนวน ๙๐, ๐๗๓ คน ได้รับการรับรองสัญชาติแล้วจำนวน ๔๓,๖๒๖ คน สัญชาติกัมพูชาจำนวน ๗๕,๘๐๔ คน คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ยังไม่มีการดำเนินการ สำหรับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายจาก ประเทศเพื่อนบ้าน มีการนำเข้าจากเฉพาะประเทศลาวแล้ว จำนวน ๑,๔๗๓ คน

### ๓.๑ การดำเนินการของกองทัพในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมือง

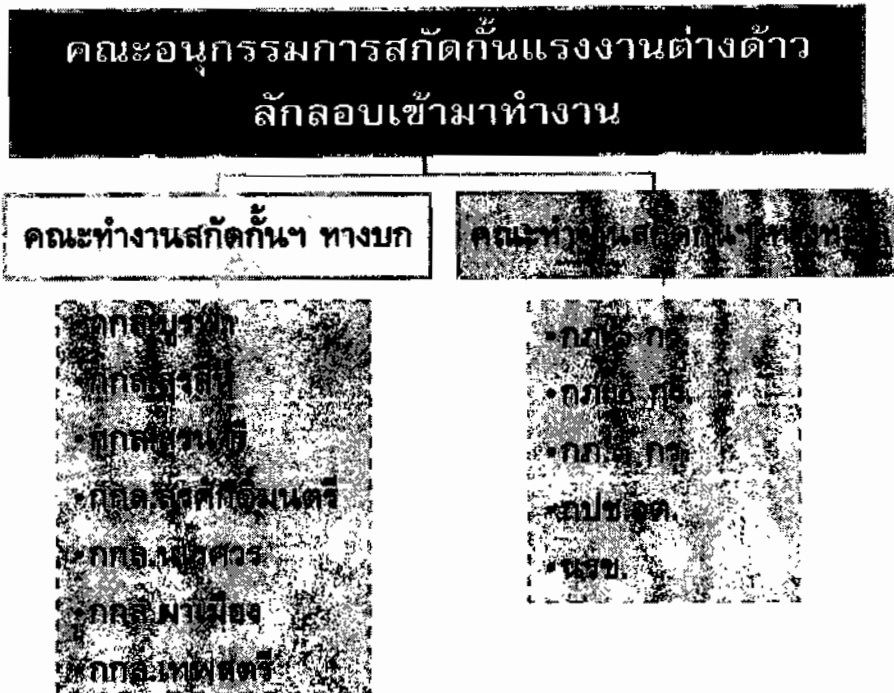
กองทัพไทย ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การสกัด กั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ซึ่งเป็น ๑ ใน ๗ ยุทธศาสตร์ ที่ กบร. กำหนด โดย รับผิดชอบการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานซึ่ง เป็นคณะอนุกรรมการ คณะที่ ๒ มี เสนาธิการทหาร เป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนัก นโยบายและแผน กรมยุทธการทหาร เป็น อนุกรรมการ/เลขานุการ ในการดำเนินงานตามยุทธ ศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานขึ้น ๒ คณะ คือ คณะทำงานสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานทางบก มอบหมายให้กองทัพบก เป็นหน่วยรับผิดชอบการดำเนินงาน และคณะทำงานสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ทางทะเล มอบหมายให้กองทัพเรือ รับผิดชอบการดำเนินงาน การจัดหน่วยในคณะทำงานสกัด กั้นแรงงานต่างด้าว ประกอบด้วย

๑) คณะทำงานสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานทางบกมี กกล. ป้องกัน ชายแดนของกองทัพบก รวมจำนวน ๗ หน่วยเป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ ประกอบด้วย กองกำลัง บูรพา กองกำลังสุรสีห์ กองกำลังสุรนารี กองกำลังสุรศักดิ์มนตรี กองกำลังนเรศวร กองกำลัง ผาเมือง และกองกำลังเทพสตรี

๒) คณะทำงานสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานทางทะเลมีหน่วยป้องกัน ชายแดนของ กองทัพเรือ รวม จำนวน ๕ หน่วย เป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ ประกอบด้วย กองเรือภาคที่ ๑ กองเรือยุทธการ กองเรือภาคที่ ๒ กองเรือยุทธการ กองเรือภาคที่ ๓ กองเรือ ยุทธการ กองบัญชาการป้องกันชายแดนจันทบุรี - ตราด (กปช.จต.) หน่วยเรือรักษาความสงบ เรียบร้อยตามลำน้ำโขง (นรช.)



LIART



รูป ๖ คณะกรรมการสกัดกันแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน

การวางกำลังและพื้นที่รับผิดชอบประกอบด้วย

(๑) คณะทำงานสกัดกันแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานทางบก

- พื้นที่ กองทัพภาคที่ ๑: กองกำลังบูรพา และกองกำลังสุรสีห์
- พื้นที่ กองทัพภาคที่ ๒: กองกำลังสุรนารี และกองกำลังสุรศักดิ์ มณฑล
- พื้นที่ กองทัพภาคที่ ๓: กองกำลังนเรศวร และกองกำลังผาเมือง
- พื้นที่ กองทัพภาคที่ ๔: กองกำลังเทพสตรี

(๒) คณะทำงานสกัดกันแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานทางทะเล

- ทะเลด้านอ่าวไทยตอนบน : กองเรือภาคที่ ๑ กองเรือยุทธการ
- ทะเลด้านอ่าวไทยตอนล่าง : กองเรือภาคที่ ๒ กองเรือยุทธการ
- ทะเลด้านอันดามัน : กองเรือภาคที่ ๓ กองเรือยุทธการ
- พื้นที่ชายแดนจันทบุรี-ตราด : กองบัญชาการป้องกันชายแดน  
จันทบุรี - ตราด (กปช.จต.)
- พื้นที่ตามลำแม่น้ำโขง : หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อย  
ตามลำน้ำโขง (นรข.)

คณะกรรมการสกัดกันแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ได้กำหนดกรอบและ  
แนวทางการดำเนินงานให้กับคณะทำงานสกัดกันแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานทางบก และ  
คณะทำงานสกัดกันแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานทางทะเล ดังนี้

๑) การป้องกัน : การดำเนินมาตรการข่าวเชิงรุก มุ่งสืบหาขบวนการหาผลประโยชน์ให้การสนับสนุนผู้นำพาโดยมีการประสานเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานทำการลาดตระเวน ทั้ง ทางบก ทางเรือ และทางอากาศอย่างต่อเนื่อง มีการจัดตั้งเครื่องข่ายภาคประชาชนช่วยเหลือ แจ้งข้อมูลข่าวสาร ดำเนินมาตรการลงโทษต่อผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง โดยเฉพาะกลุ่มผู้หาผลประโยชน์ซึ่งให้สนับสนุน

๒) การสกัดกั้น : การตั้งจุดตรวจ/จุดสกัดตามเส้นทาง โดยเฉพาะตามช่องทางในภูมิประเทศตามแนวชายแดนเสริมขีดความสามารถด้วยอุปกรณ์/เครื่องมือที่ทันสมัย

๓) การจับกุมส่งดำเนินคดี : การปิดล้อมตรวจค้นจับกุมส่งเจ้าพนักงานสืบสวนพนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยมุ่งดำเนินการต่อผู้ให้การสนับสนุน ผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิง หรือนายทุนที่ลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวโดยผิดกฎหมาย

๔) การผลักดันและการส่งกลับ : การดำเนินการขั้นตอนของกฎหมาย โดยพยายามดำเนินการทันทีเมื่อสืบทราบหรือตรวจพบที่บริเวณชายแดน รวมทั้งมีมาตรการป้องกันการหวนกลับเข้ามาใหม่

#### ๔. แนวทางแก้ไขปัญหา

##### ๔.๑ การบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหา

เนื่องจากปัญหาแรงงานต่างด้าว ทุกฝ่ายได้ยอมรับว่าเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อ ด้านความมั่นคงที่สำคัญ และมีแนวโน้มความรุนแรงมากยิ่งขึ้น การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง ในกรอบของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ซึ่งมีกระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลัก ในการบริหารจัดการยังไม่ให้ความสำคัญต่อปัญหาด้านความมั่นคงเท่าที่ควร ดังนั้น สภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งร่วมเป็นกรรมการในของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองด้วย จำเป็นต้องเพิ่มบทบาทในการเข้าไปดูแลในการแก้ไขปัญหาลูกข่ายแรงงานต่างด้าวที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงให้มากยิ่งขึ้น

##### ๔.๒ การบูรณาการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในระดับผู้ปฏิบัติงาน

การแก้ปัญหาลูกข่ายแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง จำเป็นที่ทุกหน่วยงาน ทั้งฝ่ายปกครอง ตำรวจ และทหาร ต้องร่วมมือกันดำเนินงานอย่างจริงจัง เพื่อเสริมขีดความสามารถ และอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกัน ทั้งในด้านการจัดระเบียบ การป้องกันสกัดกั้น และการปราบปราม ปัญหาที่ผ่านมามากหลายหน่วยงานยังขาดการประสานงานและความร่วมมือกันโดยใกล้ชิด ทำให้การดำเนินงานไม่สอดคล้องเกื้อกูลกัน ในทางตรงข้ามบางกรณียังกลายเป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน ดังนั้น จึงควรกำหนดมาตรการวิธีการส่งเสริมให้มีการประสานงาน หรือร่วมกันในการวางแผนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้น โดยเฉพาะในระดับพื้นที่จังหวัด สมควรมีการจัดตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาลูกข่ายโดยผู้ว่าเป็นประธาน รวมถึงการร่วมในการปฏิบัติงานระดับเจ้าหน้าที่ เช่น การจัดตั้งจุดตรวจร่วมกันทั้งทหาร ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น

#### ๔.๓ ความสอดคล้องในการกำหนดนโยบาย แนวทางการดำเนินงานในแต่ละด้าน

การกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการปฏิบัติงานในระดับรอง ๆ ลงไป ยังมีบางเรื่อง ที่มุ่งแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง หรือมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เฉพาะหน่วยงาน ทำให้เกิดผลกระทบหรือความยุ่งยากในการดำเนินงานด้านอื่น เช่น (๑) การผ่อนผันดำเนินการตามกฎหมาย ในการเร่งรัดการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยไม่จัดทำหลักฐานภาพถ่ายติดบัตร หรืออนุโลมให้ไม่ต้องมีผู้รับรองในการจดทะเบียนเพื่อนำข้อมูลเข้าทะเบียนกลางของอำเภอ ทำให้ยากต่อการตรวจสอบ (๒) การส่งเสริมด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยมีการผ่อนผันแรงงานให้เข้ามาทำงานในประเทศ แต่ยังคงขาดมาตรการควบคุมที่รอบคอบรัดกุม ทำให้เกิดการตกค้างของแรงงานต่างด้าวที่หลบซ่อนอยู่ในพื้นที่ หรือลักลอบเข้าไปในพื้นที่ต่าง ๆ ตอนในของประเทศยากต่อการกวาดล้างจับกุม เป็นต้น ดังนั้นในการกำหนดนโยบาย หรือแนวทางต่าง ๆ ควรมีการประสานงาน ประชุมหารือร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทุกครั้ง สำหรับแนวทาง หรือมาตรการต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหาสมควรให้มีการยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไข เช่น การผ่อนผันให้คนต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในเขตไทยได้ในขอบเขตพื้นที่และเวลาที่กำหนด โดยมีการออกบัตรผ่านแดน Border Pass ให้เป็นการชั่วคราวที่ก่อให้เกิดปัญหาความยุ่งยากต่อการควบคุม ตรวจสอบ หรือกรณีที่ไม่สามารถยกเลิกได้ ควรมีการกวดขันการดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบและข้อตกลงอย่างจริงจัง

#### ๔.๔ กฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายบางข้อยังมีบทลงโทษไม่รุนแรงเพียงพอที่จะทำให้แรงงานต่างด้าว ขบวนการนำพา และผู้ประกอบการ เกิดความเกรงกลัวหรือเข็ดหลาบ และก่อให้เกิดการทำความผิดซ้ำซาก ปัญหาที่ตรวจพบก็คือ แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง เมื่อถูกจับกุม ส่งกลับ/ ผลักดันกลับประเทศต้นทางก็จะลักลอบกลับเข้ามาใหม่ และสามารถเล็ดลอดเข้ามาในประเทศได้ในที่สุด โดยผ่านขบวนการนำพาที่มีซึ่งมีอยู่ทั่วไป โดยบางส่วนที่ถูกจับกุมดำเนินคดีก็กลับมากระทำความผิดใหม่ ในขณะที่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ยังพยายามลักลอบใช้แรงงานเถื่อน หลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายในการนำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียน หรือแจ้งให้ทางราชการทราบเมื่อแรงงานต่างด้าวมีการหลบหนีออกไปจากการดูแล จึงสมควรเพิ่มบทลงโทษของกฎหมาย ให้มีความรุนแรง มุ่งเน้นดำเนินการต่อผู้นำพาและผู้ประกอบการ ในขณะที่เดียวกันต้องมีการกวดขันเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความเด็ดขาด มีมาตรการลงโทษ เอาผิดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้รับผิดชอบระดับผู้บริหารที่ละเลยหรือขาดความเอาใจจริงต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะการเข้าไปเกี่ยวข้องผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม โยงใยกับนายทุนหรือกลุ่มขบวนการผิดกฎหมาย ซึ่งได้แก่ ผู้ประกอบการ ผู้นำพา ขบวนการค้าแรงงานเถื่อน เป็นต้น

#### ๔.๕ การกำหนดกฎระเบียบหรือมาตรการให้เกิดการจูงใจให้มีการปฏิบัติตาม

การกำหนดค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในปัจจุบันค่อนข้างสูง และมีหลายขั้นตอนในขณะที่ไม่มีมาตรการบังคับ กวดขันเอาผิดต่อผู้ที่ฝ่าฝืนอย่างจริงจัง ทำให้ยังมีผู้ประกอบการจำนวนมากไม่ให้ความร่วมมือปฏิบัติตาม ในทางตรงข้าม การยอมเสียค่าใช้จ่ายติด

สินบนเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตสามารถดำเนินการได้ง่าย ทำให้เกิดการเปรียบเทียบกันเองระหว่างผู้ประกอบการที่พยายามปฏิบัติตามกฎระเบียบกับผู้ที่ไม่ฝ่าฝืน จึงสมควรพิจารณาปรับปรุงค่าธรรมเนียมและขั้นตอนการปฏิบัติให้เหมาะสม มีความสะดวกมากยิ่งขึ้น

#### ๔.๖ การกำหนดอำนาจหน้าที่รองรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

การดำเนินงานของฝ่ายทหารในการปิดล้อม ตรวจค้น จับกุม ควบคุมตัว และผลักดัน ยังขาดกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่อย่างครอบคลุม หรือมีการออกกฎหมายรองรับแล้วในบางส่วน แต่ประชาชนทั่วไปไม่รับทราบ หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ด้วยกันเอง ขาดความรู้ ความเข้าใจ หรือไม่ให้การยอมรับในอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงาน รวมถึงข้อจำกัดในการดำเนินการตามกฎหมาย เช่น เมื่อมีการจับกุมแรงงานต่างด้าวคราวละมากๆ แต่สามารถดำเนินการสั่งฟ้องได้ทีละราย การที่เจ้าพนักงานไม่ทราบหรือสงสัยในอำนาจหน้าที่ของทหาร เมื่อมีการจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวทำให้ไม่ยอมรับตัวไปดำเนินการตามกฎหมาย เป็นต้น จึงควรมีการแก้ไข หรือออกกฎหมายเพิ่มเติมให้รองรับอำนาจหน้าที่อย่างให้ครอบคลุม รวมถึงมีการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน กรณีที่มีการกำหนดกฎหมายรองรับไว้อยู่แล้วให้มีการอบรม ให้ความรู้ และเสริมสร้างทักษะความเข้าใจ พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ออกไปสู่สาธารณชนและหน่วยงานต่างๆ ได้ทราบ เพื่อลดปัญหาอุปสรรคจากการขัดขวางการปฏิบัติงาน หรือความเข้าใจผิด

#### ๔.๗ ความรู้ ความเข้าใจ และความชำนาญของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

ภารกิจการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ถือเป็นเรื่องใหม่ของทหาร ดังนั้นในแง่มุมมองของรายละเอียดปลีกย่อยที่ต้องใช้เทคนิคในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความรอบคอบรัดกุมไม่เกิดผลกระทบที่จะตามมา โดยเฉพาะในแง่มุมมองที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกฎหมาย เช่น การปฏิบัติในการปิดล้อม จับกุม และควบคุมตัว ซึ่งย่อมจะสร้างความเดือดร้อนหรือความไม่พอใจแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ในขณะที่การดำเนินการจำเป็นต้องให้มีหลักฐานเพียงพอสำหรับการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่เกี่ยวข้องให้ถึงที่สุด จึงควรให้มีการอบรม ปฐมนิเทศ เจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ ความเข้าใจกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง อำนาจหน้าที่ รวมทั้งเทคนิคการปฏิบัติต่างๆ

#### ๔.๘ ความจำเป็นในการสนับสนุนอุปกรณ์หรือเครื่องมือที่ทันสมัย เพื่อเสริมการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ รวมทั้งการสนับสนุนด้านงบประมาณ

กองทัพมีภารกิจต้องปฏิบัติหลายด้าน โดยเฉพาะภารกิจหลักในการป้องกันชายแดน ในพื้นที่รับผิดชอบที่กว้างขวาง กอปรกับภูมิประเทศตามแนวชายแดนยังมีลักษณะเป็นภูเขาสลับซับซ้อน หรือพื้นที่ทางทะเลที่กว้างใหญ่ไพศาล ง่ายต่อการลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างด้าวได้เกือบตลอดพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันยังมีขบวนการผู้นำพา ซึ่งได้มีการพัฒนารูปแบบและวิธีการที่หลากหลายและแยบยล จึงเป็นข้อจำกัดที่สำคัญต่อการปฏิบัติการในการลาดตระเวนเฝ้าตรวจ เพื่อสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาได้อย่างทั่วถึงตลอดเวลา ดังนั้นเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน จึงควรมีการจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ทันสมัย สำหรับช่วยเสริม

ช่องว่างในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้จำเป็นต้องได้รับงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ กระทรวงกลาโหมได้รับงบประมาณเพื่อให้กับกองทัพไทย ปฏิบัติภารกิจสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง จำนวน ๓๐ ล้านบาท เพื่อจัดสรรให้กับกองกำลังป้องกันชายแดน ทั้งทางบก และทางทะเล รวมจำนวน ๑๒ หน่วย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นค่าน้ำมันเชื้อเพลิงไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ที่ผ่านมามีหน่วยในพื้นที่จำเป็นต้องเจียดจ่ายงบประมาณด้านอื่นได้แก่ งบประมาณป้องกันชายแดน งบประมาณป้องกันและปราบปรามยาเสพติด มาใช้เพิ่มเติมในรายการปฏิบัติที่จำเป็น ในส่วนที่ไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน ได้แก่ การปฏิบัติการด้านการข่าว การควบคุมตัว การขนย้ายส่งกลับ รวมถึงการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของกำลังภาคประชาชน โดยใช้ชุมชนเข้มแข็งเข้ามาเสริมการปฏิบัติ เป็นต้น จึงสมควรสนับสนุนงบประมาณเพิ่มมากขึ้น และครอบคลุมค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการปฏิบัติงาน

#### ๔.๙ การประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

เพื่อแก้ไขปัญหา ปัญหาที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่

๑) การจัดทำหลักฐาน โดยให้มีหลักฐานยืนยันโดยประเทศต้นทาง ถึงสถานะที่ถูกต้อง

๒) การส่งกลับประเทศต้นทาง ซึ่งที่ผ่านมาักไม่ยอมรับคนของตนกลับประเทศ หรือกระทำได้อาจจำกัด ทำให้ต้องทำการผลักดันออกตามช่องทางธรรมชาติ ซึ่งก็จะมีปัญหาการลักลอบกลับเข้ามาใหม่ จึงควรมีการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้มีการตรวจสอบรับรองสถานะบุคคลควบคู่กันไป นำไปสู่การนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบที่ถูกต้อง รวมถึงความร่วมมือในด้านอื่นๆ

#### ๔.๑๐ การให้ความสำคัญในการควบคุมแรงงานต่างด้าวเพื่อป้องกันผู้ที่แอบแฝงตัวเข้ามาดำเนินการที่เป็นภัยต่อความมั่นคงโดยตรง

ปัจจุบันหลายหน่วยงานยังไม่มี การตื่นตัว หรือละเลยต่อภัยต่อความมั่นคงจากบุคคลกลุ่มดังกล่าวที่แอบแฝงตัวเข้ามาดำเนินการในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ สายลับ ขบวนการต่อต้านรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาใช้พื้นที่ในเขตไทยเป็นฐานปฏิบัติการ อาชญากรข้ามชาติ กลุ่มบุคคลที่จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบในประเทศ โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งปัจจุบันมีข่าวสารปรากฏว่ามีชาวมุสลิมเชื้อสายกัมพูชา ได้ลักลอบเข้าไปทำงาน และมีบางส่วนเข้าไปร่วมในกิจกรรมของโรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม จึงควรมีการตรวจสอบข่าวสาร และกำหนดมาตรการควบคุม ตรวจสอบอย่างเข้มงวด เกี่ยวกับสถานที่พักพิง ยานพาหนะ และโทรศัพท์มือถือ



LIART

**๔.๑๑ การจัดทำแผนงานเกี่ยวกับการกำหนดตัวชี้วัด สำหรับการประเมินผล**

การกำหนดตัวชี้วัดจากสถิติผลการจับกุมและผลักดันแรงงานต่างด้าว น่าจะไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เนื่องจากมีข้อสังเกตว่าผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ในห้วงเวลา ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ยอดการจับกุมมิได้ลดลง แต่กลับเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาอีกแง่มุมหนึ่ง อาจแสดงถึงว่าปัญหาแรงงาน ต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองยังคงมีความรุนแรง การดำเนินงานไม่ได้ผล จึงควรมีการกำหนดตัวชี้วัดอื่น ๆ เพิ่มเติมเพื่อนำมาพิจารณาควบคู่กันไป



## บทที่ ๕ การบริหารงานด้านความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็น

สถานการณ์ทางด้านความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็น มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมค่อนข้างมาก เราจะพบว่ามีภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ที่แตกต่างไป ดังจะเห็นได้จากการก่อการร้ายที่มีมิติหลากหลายและมีความสลับซับซ้อนเกี่ยวข้องกับประเด็นทางสังคมไม่ว่าจะเป็นชาติพันธุ์ ศาสนา เศรษฐกิจ การเมือง อย่างเป็นเนื้อเดียวกัน จนในบางครั้งไม่สามารถบอกได้ว่าอะไรเป็นสาเหตุที่มาของปัญหาด้านความมั่นคงโดยตรงไปตรงมาดังเช่นในยุคสงครามเย็นที่แบ่งโลกออกเป็น ๒ ขั้วอย่างชัดเจน ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศไทยเองก็ได้รับผลกระทบจากกระแสภัยคุกคามใหม่ดังกล่าวนี้ด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างเช่นค่าเงินบาท ปัญหาพลังงานอย่างเช่นราคาน้ำมันที่ผันผวนอยู่ตลอดเวลา ปัญหาการเมืองไทยที่มีความเชื่อมโยงกับปัญหาระหว่างประเทศ และที่สำคัญปัญหาทางสังคมวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างรวดเร็วจนทำให้เด็กไทยอาจขาดภูมิคุ้มกันทางสังคมซึ่งถือว่าเป็นความมั่นคงในระดับลึกอย่างยิ่ง ทั้งหมดนี้เป็นเรื่องที่ทำให้กระบวนการที่มั่นคงเปลี่ยนไปอย่างเดิมอย่างสิ้นเชิง ดังนั้นโครงสร้างขององค์กรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารงานด้านความมั่นคงใหม่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันกับสถานการณ์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน มิฉะนั้นการบริหารจัดการด้านความมั่นคงอาจไม่สัมฤทธิ์ผลและไม่ทันต่อสถานการณ์หากยังใช้รูปแบบขององค์กรด้านความมั่นคงแบบยุคสงครามเย็นที่เป็นแบบแยกส่วนกับตามลักษณะเฉพาะหน้าที่ของแต่ละกระทรวงทบวงกรมแบบแยกส่วนตามงานที่แต่ละฝ่ายได้รับมอบในลักษณะเฉพาะด้าน

### ๑. ลักษณะสำคัญของภัยคุกคามและความมั่นคงในโลกยุคหลังสงครามเย็น

โลกยุคหลังสงครามเย็น ได้ทำให้ให้เวลาและสถานที่ (Times and Spaces) ไม่ได้มีพื้นที่หรือ ห้วงเวลาที่เหลือมากพอต่อบริการงานแบบเดิมที่เป็นการบริหารงานด้านความมั่นคงแบบแยกส่วน (Security Differentiate Management) อีกต่อไปได้ ทั้งนี้ในโลกยุคหลังสงครามเย็นมีการพัฒนาเทคโนโลยีการคมนาคมสื่อสารสมัยใหม่ ทำให้สถานการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นทั่วโลกสามารถทำให้คนทั้งโลกทราบถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ในเวลาที่เกือบจะพร้อมกัน (Real Time) ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ผู้คนที่อยู่ในกรุงเทพ หรือส่วนอื่นๆของประเทศไทยสามารถทราบถึงสถานการณ์ได้จากข้อความจากโทรศัพท์มือถือ จากศูนย์ข่าวไอเอ็นเอ็น (INN) ได้อย่างแม่นยำในเวลาเกือบใกล้เคียงเวลาจริง หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอัฟกานิสถาน อิรัก สามารถทราบได้จากข่าวจากสถานีโทรทัศน์ซีเอ็นเอ็น (CNN) เป็นต้น

ผลจากเวลาและสถานที่ไม่ได้เป็นปัจจัยเกื้อกูลต่อการบริหารงานด้านความมั่นคงแบบเดิมอีกต่อไป แต่ในทางกลับกันกลับเป็นปัจจัยที่ทำให้บริหารงานด้านความมั่นคงมีความลำบากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ คน เงิน ความรู้ ข้อมูลข่าวสาร สามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรี สะดวกและง่ายกว่าเดิม

มาก ดังนั้นบรรดาเส้นแบ่งเขตต่าง ๆ เช่น พรมแดนระหว่างประเทศ พื้นที่เมืองกับชนบทอาจไม่ชัดเจน ดังจะเห็นได้จากการก่อการร้ายในภาคใต้ของไทยแต่เดิมเคยเกิดขึ้นเฉพาะในป่าเขาแต่ในปัจจุบันสามารถเกิดได้ทั้งในเมืองและในพื้นที่ป่าเขาไปพร้อม ๆ กัน ดังนั้นยุทธบริเวณหรือพื้นที่ปฏิบัติการอาจไม่มีข้อจำกัดใด ๆ อีกต่อไป นอกจากนั้น การเมืองภายในประเทศกับการเมืองระหว่างประเทศอาจกลายเป็นเรื่องที่ทับซ้อนกันอย่างแยกไม่ออก หรือผลกระทบจากสภาวะการภัยพิบัติในสหรัฐอเมริกาอย่างเช่นพายุเฮอริเคนกับราคาน้ำมันในตลาดโลก ก็มีได้เป็นเรื่องที่แยกออกจากกันอย่างชัดเจนอีกต่อไป ผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ทำให้ การให้ความหมายของภัยคุกคามและความมั่นคงได้เปลี่ยนรูปแบบและกระบวนการทำความเข้าใจรวมถึงกระบวนการ ในการแก้ปัญหาด้านความมั่นคงไปอย่างสิ้นเชิง ประเด็นสำคัญของการเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนการด้านความมั่นคงนี้ ได้ทำให้ ชุมชน ท้องถิ่น รัฐบาล ภูมิภาค และ โลกเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมจนทำให้เกิดความสับสนซับซ้อนอย่างมากมาย อาทิเช่น พื้นที่ ๓ หรือ ๔ จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย อาจมิได้เป็นเพียงจังหวัดหนึ่งของประเทศไทยที่มีคนนับถือศาสนาอิสลามเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น แต่พื้นที่ดังกล่าวได้กลายเป็นจุดสำคัญทางยุทธศาสตร์ของโลก เพราะพื้นที่นี้เป็นต้นทางของเส้นทางการเดินเรือในช่องแคบมะละกา นอกจากนั้นยังเป็นพื้นที่ ในสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ ระหว่างไทยตอนใต้ มาเลเซียตอนเหนือ และเกาะสุมาตรา โดยเฉพาะจังหวัดอาเจะห์ของอินโดนีเซีย อีกด้วย

ผลลัพธ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งในความไม่ชัดเจนของเส้นแบ่งเขตต่าง ๆ ก็คือ การเกิดขึ้นของ ท้องถิ่นนิยม ชุมชนนิยม ศาสนานิยม ชาติพันธุ์นิยม รวมถึงความขัดแย้งใหม่ที่เกิดขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น อย่างเช่น ลัทธิการก่อการร้าย ที่ทำให้กลุ่มก่อการร้ายในโลกนี้มีความเชื่อมโยงกัน โดยไม่จำเป็นต้องมีเป้าหมายหรือผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย (End States) เหมือนกันแต่อย่างใด<sup>๖๖</sup>

โลกยุคหลังสงครามเย็น เป็นโลกที่ข้อมูลข่าวสาร ความรู้วิทยาการสมัยใหม่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างรวดเร็วภายใต้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ดังนั้นภัยคุกคามในรูปแบบใหม่จึงถูกส่งมาในรูปของข้อมูลข่าวสาร ความรู้และวิทยาการต่าง ๆ ซึ่งไหลบ่าเข้าสู่ประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกัน การจัดการกับภัยคุกคามดังกล่าว ไม่สามารถที่จะใช้ผู้ที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงแบบดั้งเดิม (Common Security) ได้อีกต่อไป แต่ผู้ที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่นี้จะต้องอาศัยนักความมั่นคงที่เข้าใจความมั่นคงอย่างเป็นองค์รวม (Holistic) นอกจากนี้ผลจากการหลั่งไหลเข้ามาของข้อมูลข่าวสารอย่างมากมาย จำเป็นจะต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ในการย่อยสลายข้อมูลข่าวสารที่มีจำนวนมากศาลได้อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ด้านความมั่นคงในยุคสังคมหลังสงครามเย็นหรือที่เรียกว่า ยุคสงครามข้อมูลข่าวสาร (Information Warfare) กลุ่มคนที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงในยุคนี้เราเรียกว่า “กำลังคนที่มีความรู้” (Knowledge Worker) นักความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็นจะต้องเป็นผู้ที่สามารถประยุกต์ใช้ความรู้ในศาสตร์สาขาต่าง ๆ อย่างเป็นสหวิทยาการ (Inter-disciplinary) เพื่อการวิเคราะห์และสังเคราะห์ สถานการณ์ด้านความมั่นคงและภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ได้

<sup>๖๖</sup> See James M. Lutz and Brenda J. Lutz (2004)



สถานการณ์ด้านความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็น จะเกิดความขัดแย้งในรูปแบบใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิม อาทิเช่น การเกิดขึ้นของแนวคิด อารยะขัดขืน(Civil Disobedience) หรือความขัดแย้งทางสังคมในการไม่เชื่อฟังอำนาจรัฐ และการต้องการเข้าไปตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอย่างเช่น กรณีของเชอเนปากลู หรือแม้แต่การเข้าไปตรวจสอบการสอบเข้ามหาวิทยาลัยของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นต้น ความขัดแย้งใหม่ๆเหล่านี้ สถาบันทางการเมือง หรือ ทางสังคม รวมถึงสถาบันด้านความมั่นคงแบบดั้งเดิมอาจไม่สามารถตอบคำถามต่อการแก้ปัญหาด้านความมั่นคงใหม่ได้โดยลำพัง แต่จำเป็นจะต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย เนื่องจากปัญหามีความสลับซับซ้อนและข้ามเส้นแบ่งเขตแบบเดิมๆที่เคยมีมา รูปแบบของความขัดแย้งแบบใหม่ที่พอจะอธิบายได้นั้น มักจะประกอบด้วย ความขัดแย้งทางวัฒนธรรม ศาสนาชาติพันธุ์ ความขัดแย้งบนฐานของเรื่องเพศ และ ความขัดแย้งในเรื่องของการแข่งขันทรัพยากร ซึ่งความขัดแย้งเหล่านี้ได้ถูกนำเข้ามาผนวกรวมเข้าเป็นเนื้อเดียวกัน ดังเช่น กรณีของประมงพื้นบ้านในจังหวัดนราธิวาส ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวไทยมุสลิม มีความขัดแย้งกับเรือประมงขนาดใหญ่ที่มาจากพื้นที่อื่นอย่างเช่น จากจังหวัดสมุทรสาคร และ สมุทรสงคราม ซึ่งมีลูกเรือส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า กรณีดังกล่าวความขัดแย้งอาจจะไม่ใช่เรื่องศาสนาโดยตรง แต่ก้ำก๋ายมากที่จะทำให้เรื่องความขัดแย้งระหว่างการแข่งชิงทรัพยากรกลายเป็นเรื่องของศาสนาไปได้ หากกระแสศาสนานิยมได้ถูกนำมาใช้ประกอบกับความขัดแย้งดังกล่าว ภายใต้การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารอย่างไม่มีข้อจำกัดจากเงื่อนไขของห้วงเวลาและพื้นที่อย่างเช่นที่ผ่านมา

สำหรับรูปแบบของความขัดแย้งใหม่นี้จะถูกแสดงออกในลักษณะของ “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่” (New Social Movement) ความสำคัญของการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่นี้มิได้มีเป้าหมายของการยึดอำนาจรัฐ แต่เป็นการช่วงชิงในการสร้างความใหม่ๆเกี่ยวกับความมั่นคง ทำให้สถาบันด้านความมั่นคงแบบเดิมๆไม่สามารถเข้าไปปะทะกับขบวนการทางสังคมในรูปแบบใหม่ได้ นอกจากนั้นแล้วขบวนการทางสังคมใหม่นี้ อาจเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นอยู่ในระดับท้องถิ่น แต่มีเครือข่ายที่เชื่อมโยงกันอยู่ในระดับโลก ดังเช่น กลุ่มกรีนพีซ (Green Peace) เป็นต้น

การก่อการร้ายและการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายกำลังถูกทำให้กลายเป็นกระแสความจริงชุดใหม่ในโลกยุคปัจจุบัน แต่การทำสงครามก่อการร้ายและสงครามต่อต้านการก่อการร้ายมิใช่เรื่องของการใช้กำลังทางทหารแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้การทำสงครามดังกล่าวได้ก้าวข้ามพรมณฑลเดิมไปสู่พรมณฑลใหม่ ที่มีเรื่องของการเคลื่อนย้าย คน เงินทุน ข้อมูลข่าวสาร และองค์ความรู้ใหม่ ผนวกเข้ากับการทำสงครามนี้เป็นอย่างเป็นเนื้อเดียวกัน จนทำให้ไม่สามารถใช้วิธีการได้วิธีการหนึ่งกระทำต่อสงครามดังกล่าวได้ แต่จะต้องอาศัยวิธีการที่หลากหลายประกอบกันในการวางแผนการยุทธ์ (Campaign Plan) ที่มีขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติต่อสงครามในรูปแบบใหม่อย่างชัดเจน

นอกเหนือจากสงครามการก่อการร้ายและสงครามต่อต้านการก่อการร้ายแล้ว การเก็งกำไรในพรมณฑลที่ไม่ใช่ภาคเศรษฐกิจการผลิตจริง (Real Sectors) โดยการใช้เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารคมนาคมสมัยใหม่ อย่างเช่น อินเทอร์เน็ต ได้ทำให้สังคมโดยรวมขาดความมั่นคงมาก

ยิ่งขึ้น ดังเช่น กรณีของวิกฤต เศรษฐกิจ เมื่อปี ๒๕๕๐ หรืออย่างเช่น กรณีของค่าเงินบาทในปัจจุบัน ที่อาจทำให้มีคนตกงานมากยิ่งขึ้นและเป็นการตกงานอย่างฉับพลันโดยไม่ได้ตั้งตัวแต่อย่างใด ภายใต้ลัทธิทุนนิยมเสรีใหม่ ที่เน้นการค้าเสรีอย่างเต็มรูปแบบ ได้ทำให้สังคมของประเทศไทยกลายเป็นสังคมแห่งความเสี่ยง (Risk Society) ต่อความไม่มั่นคงตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลจนถึงระดับประเทศในท้ายที่สุด<sup>๓๓</sup>

ผลของรูปแบบด้านความมั่นคงและการเปลี่ยนแปลงของภัยคุกคามได้ทำให้ มีการทบทวนแนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการทัศน์ด้านความมั่นคงใหม่ โดยเฉพาะการปรับกระบวนการทัศน์ด้านความมั่นคงและยุทธศาสตร์ในยุคหลังสงครามเย็น ประเด็นสำคัญที่มีการตั้งคำถามต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนการทัศน์ด้านความมั่นคงมีในหลายประเด็นดังนี้

๑) พลังอำนาจของชาติในด้านการทหารแต่เพียงประการเดียวอาจไม่สามารถตอบปัญหาของความมั่นคงได้อย่างรอบด้าน แต่นักวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์ในยุคหลังสงครามเย็นได้ให้ทัศนะว่าความมั่นคงของโลกยุคหลังสงครามเย็นควรจะรวมเอาเรื่องของการเมือง เศรษฐกิจ และระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเข้ามาอธิบายถึงความหมายของความมั่นคงด้วย ประเด็นนี้ถือได้ว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการปรับเปลี่ยนเชิงกระบวนการทัศน์ด้านความมั่นคง

๒) เมื่อกระบวนการทัศน์ของความมั่นคงเปลี่ยนแปลงไป จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนวิธีคิด (Re-thinking) เกี่ยวกับกับการจัดการและการบริหารงานด้านความมั่นคงรวมถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับความมั่นคงใหม่ ซึ่งนั่นหมายความว่า การจัดองค์กร ระบบการบริหารจัดการและ วิธีการเครื่องมือต่าง ๆ ก็จะต้องมีการปรับเปลี่ยนด้วยเช่นกัน

๓) พรหมแดนในการกำหนดความหมายของความมั่นคงจะต้อง คำนึงถึงประเด็นด้านความมั่นคงในเรื่องภายในประเทศ (Domestic Issues) และเรื่องของต่างประเทศ (International Issues) ควบคู่กันไป ดังนั้นการจัดการด้านความมั่นคงจะต้องสามารถเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงภายในและความมั่นคงระหว่างประเทศ ในขณะเดียวกันเรื่องของภัยคุกคามก็จะต้องรวมถึงภัยคุกคามทางทหารและมีใช้ทางทหาร นอกจากนั้นการใช้เครื่องมือต่าง ๆ เข้าไปแก้ไขปัญหาภัยคุกคามและความมั่นคงใหม่ ก็จะต้องใช้เครื่องมือที่เป็นเรื่องของการทหารและมีใช้การทหารประกอบเข้าด้วยกัน ทั้งนี้เป้าหมายขั้นสุดท้ายของความมั่นคงที่แท้จริง ก็คือ ความมั่นคงของประชาชน (Well-being) ในการดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุขอย่างแท้จริง<sup>๓๔</sup>

## ๒. กระบวนทัศน์ของความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงในยุคหลังสงครามเย็น

ภายหลังการสิ้นสุดของยุคสงครามเย็นเมื่อทศวรรษที่ ๙๐ รูปแบบของความมั่นคงได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก แนวคิดของความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ ประชาธิปไตยและประเทศคอมมิวนิสต์ได้สิ้นสุดลง ทำให้เกิดความคิดใหม่ว่า ประชาคมโลกน่าจะอยู่อย่างสงบสุขและเป็นหนึ่งเดียวกัน จนนักทฤษฎีด้านความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่าง

<sup>๓๓</sup> ดูรายละเอียดใน ไชยรัตน์ เจริญสิน โอพาร์ (๒๕๕๕)

<sup>๓๔</sup> See Crig A. Snyder1(1999)



ประเทศ อย่างเช่น ฟูกูยาม่า (Fukuyama) กล่าวว่าประชาคมโลกจะกลายเป็น “หมู่บ้านโลก” (The Global Village) ในประเด็นดังกล่าวกระแสของ ประชาธิปไตย ทุนนิยมการค้าเสรี และ สิทธิมนุษยชนได้กลายเป็นประเด็นสำคัญในความสัมพันธ์ของระบบโลกยุคหลังสงครามเย็น ในขณะเดียวกัน การกระชับแน่น ระหว่างเวลาและสถานที่ (Space-Time Convergence) ได้ทำให้ กระแสดังกล่าวได้ถูกขยายออกไป ภายใต้กระแสหลักที่เรียกว่า โลกาภิวัตน์ (Globalization)<sup>๙๔</sup>

ผลจากกระแสโลกาภิวัตน์ ได้ทำให้โครงสร้างทางความมั่นคงเปลี่ยนแปลงไปจากยุค สงครามเย็นอย่างมาก จากเดิม เมื่ออธิบายถึงความมั่นคงเรามักจะเข้าใจว่าความมั่นคงหมายถึง เรื่องของการป้องกันหรือการเตรียมการเพื่อการทำสงครามหรือเพื่อป้องกันประเทศ ภายใต้ กระแสของความขัดแย้งระหว่างขั้วอำนาจใหญ่ระหว่าง สหรัฐอเมริกา และ สหภาพโซเวียต จนทำให้โลกมีสองขั้วอย่างชัดเจน แต่เมื่อโลกได้เปลี่ยนแปลงไป ความมั่นคงก็มีการปรับเปลี่ยนไปสู่มิติ ที่มีความหลากหลาย ดังเช่นกระแสโลกาภิวัตน์สามารถที่จะนำเรื่อง การเมืองแบบประชาธิปไตย การค้าเสรี และสิทธิมนุษยชนเข้ามาเชื่อมโยงกันเป็นเนื้อเดียวกัน โดยไม่มีข้อจำกัดของเวลาและ สถานที่ ทำให้หลายประเทศไม่สามารถค้าขายหรือกระทำกิจกรรมระหว่างประเทศ ดังเช่น กรณีของ พม่า หรือกรณีของไทยในช่วงที่มีการทำสงครามต่อต้านยาเสพติด เป็นต้น

### ๓. แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ จนถึงยุคสงครามเย็น

ในห้วงเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ จนถึงยุคสงครามเย็น รูปแบบสำคัญของความ มั่นคงจะประกอบไปด้วย “ความมั่นคงแบบร่วมกัน” (Collective Security) ซึ่งเน้นการร่วมมือกัน โดยมีแนวคิดพื้นฐานหลักก็คือการร่วมมือกันของประเทศต่าง ๆ เพื่อต่อต้านประเทศใดหรือกลุ่ม ประเทศใดประเทศหนึ่ง อย่างไรก็ตามแม้ว่าในระบบความมั่นคงร่วมกัน ทุกประเทศจะมีอิสระใน การดำเนินนโยบายในด้านต่าง ๆ ทั้งการเมืองภายในหรือระหว่างประเทศ ที่เป็นอิสระต่อกัน แต่ก็ พร้อมที่จะเข้าร่วมในการทำสงครามร่วมกัน หากประเทศใดประเทศหนึ่งถูกรุกราน ก็จะถือว่าเป็น การรุกรานประเทศที่ร่วมมือกันอยู่ด้วย แนวคิดนี้ไอนิส คลอด (Inis Claude)<sup>๙๕</sup> สรุปไว้ว่า

“ความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security) เป็นยุทธศาสตร์ที่จะเสริมสร้างความมั่นคง ให้กับทุกรัฐ โดยการกระทำของทุกรัฐเพื่อต่อต้านรัฐที่ทำภัยด้วยการใช้กำลังต่อระบบที่ดำรงอยู่ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงร่วมกันน่าจะลดความขัดแย้งและนำสันติภาพมาสู่ภูมิภาคในระยะยาว เพราะประเทศใดก็ตามที่คิดจะรุกรานประเทศอื่น จะเผชิญกับการใช้กำลังต่อต้านที่เหนือกว่าจาก ประเทศต่าง ๆ ร่วมกัน”

โครงสร้างของการจัดการความมั่นคงร่วมกันที่เห็นได้ชัดเจน ก็คือ การจัดตั้งขององค์การ สหประชาชาติ (United Nation) ถึงแม้ว่าองค์การสหประชาชาติจะไม่สามารถจัดการกับความ มั่นคงได้อย่างสมบูรณ์แบบ แต่ องค์การสหประชาชาติก็ได้ใช้แนวคิดของความมั่นคงร่วมกัน ได้ถึง สองครั้ง ดังเช่น กรณีของสงครามเกาหลี ใน พ.ศ. ๒๕๔๓ และ กรณีของสงครามอ่าวเปอร์เซีย

<sup>๙๔</sup> ไชยรัตน์ เจริญสิน โอสถ (๒๕๔๕), หน้า ๒-๔

<sup>๙๕</sup> ดูรายละเอียดใน จุลชีพ ชินวรรโณ (๒๕๔๗)



ครั้งแรก ใน พ.ศ. ๒๕๓๔ ผลจากรูปแบบของความมั่นคงร่วมกันนี้ได้นำไปสู่การจัดการด้านความมั่นคงในลักษณะของ การป้องกันร่วมกัน (Collective Defense) ซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการแสวงหาความร่วมมือด้านความมั่นคงร่วมกัน ระหว่างประเทศเล็กกับประเทศใหญ่ ดังเช่นในกรณีขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (NATO) หรือในกรณีของภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก็มีองค์การ สนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Treaty Organization: SEATO) เป็นต้น<sup>๑๗</sup>

อย่างไรก็ตามรูปแบบความมั่นคงร่วมกันหรือการป้องกันร่วมกันต่างก็เป็นรูปแบบด้านความมั่นคงที่ยังคงอิงอยู่กับภัยคุกคามทางทหารเสียเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ภัยคุกคามในห้วงของสงครามเย็นจะพบว่าภัยคุกคามทางทหารจะเป็นรูปแบบหลักที่ชัดเจนและมักจะแยกจาก ปัญหาด้านความมั่นคงด้านอื่น ๆ ซึ่งค่อนข้างแตกต่างจากปัจจุบัน ที่ภัยคุกคามไม่ได้แผ่ขยายมาเป็นเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ แต่จะมาพร้อม ๆ กัน ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการทหารอย่างเป็นทางการรวม

ในช่วงหลังของสงครามเย็น โดยเฉพาะในช่วง ทศวรรษที่ ๘๐ ได้เกิดแนวคิดความมั่นคงอีกรูปแบบหนึ่งคือ “ความมั่นคงร่วม” หรือ “ความมั่นคงแบบสามัญ” (Common Security) แนวคิดของความมั่นคงร่วมกัน กับความมั่นคงร่วม มีลักษณะที่สอดคล้องกันอยู่ก็คือ ทั้งสองรูปแบบยังคงอิงอยู่กับภัยคุกคามทางทหารเป็นส่วนใหญ่ แต่แนวคิดด้านความมั่นคงร่วมหรือความมั่นคงแบบสามัญได้ ขยายไปประเด็นความหมายไปสู่การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในด้านความมั่นคง แนวความคิดนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในยุโรป หลังจากการประชุม “การลดอาวุธและความมั่นคง (Independent Commission on Disarmament and Security Issues)” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันความขัดแย้งกันด้วยอาวุธนิวเคลียร์ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕

การประชุมครั้งนี้มีรายงานเรื่อง “Common Security: A Blueprint for Survival” ของอดีตนายกรัฐมนตรีสวีเดน ที่กล่าวถึงหลักการ ๖ ประการของความมั่นคงสามัญ ได้แก่

- ๑) ทุกชาติมีสิทธิตามกฎหมายในเรื่องความมั่นคงของชาติ
- ๒) กำลังทหารมิใช่เครื่องมือในการแก้ปัญหาคความขัดแย้งระหว่างชาติที่ถูกต้องตามกฎหมาย
- ๓) ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของนานาชาติ จะต้องมีการยับยั้งชั่งใจต่อการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความรุนแรงได้
- ๔) ความมั่นคงมิได้เกิดจากการใช้กำลังทหารที่เหนือกว่า
- ๕) การปรับลดกำลังและจำกัดขีดความสามารถทหารมีความจำเป็นสำหรับความมั่นคงสามัญ
- ๖) ทุกชาติต้องหลีกเลี่ยงการนำเอาเหตุการณ์ทางการเมืองเชื่อมโยงกับการเจรจาลดอาวุธและต่อมาโซเวียตรัสเซีย โดย นาย มิคาเอล กาบาชอบ ได้กล่าวสุนทรพจน์ที่เกี่ยวกับ “การเชื่อมั่น

<sup>๑๗</sup> จุลชีพ ชินวรร โธ (๒๕๔๗), หน้า ๕๑-๕๓



ต่อกันของสมาชิก” ต่อที่ประชุม Helsinki ในปี ค.ศ.๑๙๘๔ โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการชักชวนให้มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และมุ่งไปที่ ความพยายามในการลดอาวุธ<sup>๑๖</sup>

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า กระบวนทัศน์ด้านความมั่นคงในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ จนถึงยุคสงครามเย็นนั้น ส่งผลต่อการให้ความหมายของความมั่นคง ให้อิงอยู่กับความมั่นคงทางการทหารเป็นส่วนใหญ่ไม่ว่า จะเป็นความมั่นคงร่วมกัน การป้องกันร่วมกัน หรือแม้แต่ความมั่นคงร่วมหรือความมั่นคงแบบสามัญก็ตาม ทั้งนี้ความมั่นคงร่วมจะให้ความสำคัญในการลดอาวุธทำลายล้างสูง (Mass Destruction Weapon) โดยการเปลี่ยนการแข่งขันการสะสมอาวุธไปสู่การสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจและประเทศต่าง ๆ ในโลก แต่เป้าหมายที่สำคัญก็ยังคงเป็นเรื่องการป้องกันประเทศทางด้านทหารเป็นหลักเช่นเดิม แต่หลักจากที่มีการล่มสลายของสหภาพโซเวียต และการทลายลงของกำแพงเบอร์ลิน ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ กระบวนทัศน์ของความมั่นคงและการให้ความหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง

#### ๔. ความมั่นคงของโลกยุคหลังสงครามเย็น กระบวนทัศน์ และทิศทางใหม่ของความมั่นคง

ความมั่นคงในโลกยุคหลังสงครามเย็นเป็นโลกที่ให้ความสำคัญกับปัญหาด้านความมั่นคงในมิติที่หลากหลาย มิได้ยึดติดกับมิติด้านการทหารอย่างเช่นที่ผ่านมาในยุคสงครามเย็น ประเด็นดังกล่าว ทำให้เกิดแนวคิดหนึ่ง ที่เกี่ยวกับการศึกษาความมั่นคงอย่างรอบด้าน ความหมายของความมั่นคงดังกล่าวนี้ เรียกว่า “ความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จ” (Comprehensive Security) ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวเป็นแนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในช่วงปลายของ ของยุคสงครามเย็นสาระสำคัญของแนวคิดนี้ ได้ให้ความหมายของความมั่นคงให้มีลักษณะเป็นองค์รวม (holistic) ครอบคลุมในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นภัยคุกคามจะมาจากมิติทางการทหารหรือไม่ก็ตาม รวมถึงการดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงใหม่จะต้องอาศัย มาตรการทั้งการทหารและมีใช้การทหารอย่างเป็นองค์รวมด้วยเช่นกัน<sup>๑๗</sup> ที่สำคัญ การคำนึง “องค์กรด้านความมั่นคงใหม่” ที่จะเข้ามาจัดการกับความมั่นคงอย่างเป็นองค์รวม ก็จะเป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งต่อการเผชิญภัยคุกคามใหม่ที่มีความเป็นองค์รวม อย่างเช่นยุคหลังสงครามเย็น

สิ่งสำคัญประการต่อมาของความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จ ก็คือ การให้ความหมายของความมั่นคง จะครอบคลุมเนื้อหาของ “ความมั่นคงมนุษย์” (Human Security) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นของสิทธิมนุษยชน โดยการดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์นั้นจะต้องใช้พลังอำนาจของชาติในด้านต่าง ๆ มาเป็นเครื่องมือจำนวนมาก เพราะแต่ละบุคคลจะมีความมั่นคงได้จะมีองค์ประกอบที่ต้องพิจารณาหลายประการเช่น สิทธิมนุษยชน คุณภาพชีวิต ชาติพันธุ์ การศึกษา ฐานะทางการเงินเศรษฐกิจ อนามัยชุมชน ฯลฯ นอกจากนั้นแล้ว ความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จยังครอบคลุมไปถึง “ความมั่นคงของสภาวะแวดล้อม” (Environmental Security)

<sup>๑๖</sup> วิชัย ชูเชิด, พันเอก (๒๕๔๗), หน้า ๕

<sup>๑๗</sup> จุลชีพ ชินวรรโณ (๒๕๔๗), หน้า ๕๔



แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่พยายามจะรักษาภาวะเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมภายในโลก ดังเช่นกรณีปัญหาโลกร้อน ซึ่งก็รวมรวมถึง ความมั่นคงด้านพลังงานที่นับวันจะเป็นปัญหารุนแรงขึ้นทุกวัน ทั้งนี้เพื่อให้สังคมมนุษย์ยังคงอยู่ต่อไปภายในโลกนี้ร่วมกับธรรมชาติได้ การพิจารณาแนวความคิดนี้จะมองไปในอนาคตโดยใช้หลักวิชาการทางวิทยาศาสตร์ สำหรับประเด็นสำคัญของความมั่นคงประเภทนี้คือ ประเทศที่ก่อให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อมมากมักจะเป็นประเทศมหาอำนาจ หรือประเทศที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง จะต้องคำนึงถึงความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมมากขึ้นด้วยเช่นกัน<sup>๔๐</sup>

นอกเหนือจากความมั่นคงแบบสมบูรณจะเป็น กระบวนทัศน์ใหม่ในโลกยุคหลังสงครามเย็นแล้ว การสร้างความร่วมมือ ระหว่างผู้คนในทุกภาคส่วนของสังคมก็จะเป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งของการบริหารงานด้านความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็น แนวคิดของ “ความมั่นคงโดยความร่วมมือกัน” (Cooperative Security) จะเป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่สำคัญต่อความมั่นคงในกระบวนทัศน์ใหม่ ทั้งนี้แนวคิดของความมั่นคงแบบร่วมมือกันได้สร้างแนวคิดของความมั่นคงสู่แนวคิดใหม่ทั้งในตัวเองที่มีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อม หรือแม้แต่ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ อย่างเป็นองค์รวม นอกจากนั้นในส่วนของผู้ที่เกี่ยวข้องกับบริหารงานด้านความมั่นคง จะมีทั้งในส่วนที่เป็นรัฐ (State Actors) และกลุ่มคนที่มีใช้รัฐ (Non State Actors) อย่างเช่น องค์การเพื่อสาธารณะ องค์การระหว่างประเทศต่างๆ หรือ แม้แต่ บริษัทข้ามชาติ ทั้งนี้ภายใต้รูปแบบของความมั่นคงและภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ การแก้ไขปัญหาและการบริหารจัดการด้านความมั่นคง ไม่อาจจะใช้ฝ่ายใดฝ่ายเดียวได้ (Unilateral) แต่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายเข้าร่วมการแก้ไขปัญหา และ บริหารจัดการด้านความมั่นคงใหม่ เป้าหมายสำคัญของความมั่นคงโดยความร่วมมือกัน ก็คือ การสร้างความไว้วางใจกันระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมมากกว่าจะเป็นการต่อต้านภัยคุกคามจากภายนอก

สิ่งที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ความมั่นคงมีการเปลี่ยนแปลงอย่างพลวัตโดยเฉพาะกระบวนทัศน์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงจากความมั่นคงร่วมกัน(Collective Security) หรือความมั่นคงร่วม/ความมั่นคงแบบสามัญ (Common Security) ไปสู่ความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Security) ผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนกรวิธีกร และ ผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย ของการบริหารงานด้านความมั่นคงใหม่ในยุคหลังสงครามเย็น ซึ่งนั่นหมายความว่า การปรับเปลี่ยนเชิงกระบวนทัศน์ จะส่งสำคัญอย่างยิ่งต่อการคิดใหม่อีกครั้ง ในการสร้างองค์ความรู้ การบริหารงาน การจัดโครงสร้างองค์กรในการบริหารจัดการอย่างเป็นองค์รวม เพื่อการเผชิญต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่แบบเบ็ดเสร็จที่มีความเป็นองค์รวมเช่นกัน<sup>๔๑</sup>

<sup>๔๐</sup> วิชัย ชูเชิด, พันเอก (๒๕๔๗), หน้า ๕

<sup>๔๑</sup> จุลชีพ ชินวรร โณ (๒๕๔๗), หน้า ๕๕-๕๖



๕. โครงสร้างการบริหารงานด้านความมั่นคงต่อการเผชิญภัยคุกคามใหม่ในยุคหลังสงครามเย็น ผลของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของภัยคุกคามไปสู่ยุคที่เวลาและสถานที่ไม่เป็นข้อจำกัด ใดๆ ได้ทำให้ภัยคุกคามทุกรูปแบบถูกนำมาผนวกเข้ากันอย่างเป็นองค์รวม ส่งผลให้การกำหนดกรอบแนวทางในการรักษาความมั่นคงภายใต้ภัยคุกคามใหม่จำเป็นต้องอิงอยู่กับความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จ หรือ Comprehensive Security เป็นสาระสำคัญ และผลจากแนวคิดดังกล่าวนี้เองได้นำไปสู่การจดโครงสร้างการบริหารงานด้านความมั่นคงแบบบูรณาการไม่แยกส่วน (De-differentiation Security Management)<sup>๕๖</sup> ขณะเดียวกันการแก้ปัญหาด้านความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็น หรือบางครั้งเรียกว่ายุคหลังทันสมัย (Post Modern Era) นั้นการแก้ปัญหาด้านความมั่นคงจะเน้นไปสู่การแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างหรือการทำความเข้าใจกับปัญหาด้านความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จเป็นสำคัญ

ภายใต้กระบวนการทัศน์ของการบริหารงานด้านความมั่นคงอย่างเป็นองค์รวม การจัดทำแผนแม่บท (Master Plan) ในการแก้ปัญหาจะเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายในระดับยุทธศาสตร์ไม่อาจจะสัมฤทธิ์ผลได้ หากไม่มีการแปลงนโยบายในระดับยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติในระดับกลยุทธ์ ดังนั้นการแปลงนโยบายในระดับยุทธศาสตร์ให้สามารถปฏิบัติงานได้ในระดับยุทธวิธีจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายในระดับยุทธศาสตร์ ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวหน่วยงานในระดับปฏิบัติการ (Operational Level) จะต้องเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการจัดหน่วยให้มีลักษณะของการปฏิบัติงานร่วม (Joint Forces Headquarter) ที่จะต้องมีการบูรณาการด้านความมั่นคงตั้งแต่ระดับนโยบาย ซึ่งในความหมายของการปฏิบัติงานร่วมจะหมายถึงการปฏิบัติงานในทุกมิติที่เกี่ยวกับกระบวนการแก้ปัญหาที่เป็นรากเหง้าของความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จ และจำเป็นจะต้องสร้างระบบของหน่วยงานบริหารงานด้านความมั่นคงร่วม (Joint Forces Headquarter) ให้เกิดขึ้นโดยการบูรณาการหน่วยงานหลักของทั้งภาครัฐ ทั้งฝ่ายทหาร และพลเรือน และ เอกชน เข้ามาร่วมกันแก้ปัญหาประเด็นสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงก็คือการมีเอกภาพในการปฏิบัติงาน แต่ในความหมายของการมีเอกภาพในการปฏิบัติงานมิได้หมายถึงการมีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) เพียงประการเดียว เอกภาพในความพยายาม(Unity of Effort)<sup>๕๗</sup> จะเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่จะต้องคำนึงถึงในการบริหารจัดการต่อการแก้ปัญหาที่มีความซับซ้อนทั้งในส่วนของตัวปัญหา และการจัดองค์กรในการแก้ปัญหอย่างเช่นปัจจุบัน ที่สายการบังคับบัญชา ช่วงการบังคับบัญชาอาจไม่ชัดเจนแบบองค์กรในยุคของสงครามเย็น ซึ่งสถานการณ์ปัจจุบันการจัดให้มีสายการบังคับบัญชา และช่วงการบังคับบัญชาแต่เพียงประการเดียวอาจไม่ใช่แนวทางของการแก้ปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน ทั้งนี้การจัดองค์กรในลักษณะดังกล่าวเป็นกระบวนการของการแบ่งงานกันทำ (Division of Labors) หรือเรียกว่า Differentiation Management เพื่อแก้ปัญหาตามความสามารถ

<sup>๕๖</sup> นเรนทร์ วงศ์สุวรรณ, พันเอก (๒๕๕๐), หน้า ๑๘๘-๑๘๙

<sup>๕๗</sup> ส่วนวิชาสงครามพิเศษ โรงเรียนเสนาธิการทหารบก (๒๕๔๖), หน้า ๒๔



เฉพาะที่แต่ละองค์กรมีความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น กองทัพก็เป็นองค์กรในการใช้กำลังอาวุธในการแก้ปัญหา กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตร ก็เป็นองค์กรเฉพาะในการแก้ปัญหาเรื่องความเป็นอยู่ของประชาชน กระทรวงวัฒนธรรม ก็เป็นองค์กรที่แก้ปัญหาในเรื่องของศาสนาและวัฒนธรรมต่าง ๆ แต่ปัญหาในปัจจุบันเป็นปัญหาที่ถูกนำมาเชื่อมกันได้ง่ายและรวดเร็วกว่าในยุคสงครามเย็นมาก ดังนั้นการบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ ข้างต้นให้เป็นหน่วยงานที่เรียกว่า Multi Functional Team ตั้งแต่ในระดับยุทธศาสตร์ และ ระดับยุทธการจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้การบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตั้งแต่ในระดับยุทธศาสตร์และยุทธการจะทำให้ทุกหน่วยงานและทุกองค์กรมองปัญหาในความชำนาญเฉพาะด้านข้างต้นมีความเชื่อมโยงกับองค์กรอื่น ๆ อย่างเป็นองค์รวม ซึ่งในการแก้ปัญหาในส่วนของแต่ละองค์กรนั้นจะต้องอาศัยองค์กรอื่น ๆ เข้ามาสนับสนุนซึ่งกันและกัน ซึ่งถ้าหากแต่ละองค์กรแบ่งแยกงานกันทำเฉพาะแล้ว การแก้ปัญหาในส่วนของแต่ละฝ่ายจะไม่สัมฤทธิ์ผลได้เลยหากไม่เข้าใจถึงปัญหาขององค์กรอื่น ๆ ร่วมด้วย แต่อย่างไรก็ตามการอาศัยการควบคุมกำกับการบริหารจัดการโดยใช้เอกภาพในการบังคับบัญชาแต่เพียงประการเดียวอาจไม่เกิดการบูรณาการเพื่อสร้าง Multi Functional Team แต่การใช้เอกภาพในความพยายาม เช่น การมีผู้ประสานงานที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายทั้งภาครัฐเองและภาคเอกชน รวมถึงการจัดทำแผนงานที่มีมิติต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้ส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาก็จะทำให้การบูรณาการและการมีเอกภาพในการแก้ปัญหาเกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม ส่งผลให้การกำหนดแนวทางในการแปลงนโยบายในระดับยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติการในระดับยุทธวิธี (Action Plan) ที่เรียกว่าการจัดทำ Road Map มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น

#### ๖. ระบบความสัมพันธ์ในการบริหารงานด้านความมั่นคง (จากนโยบายระดับรัฐบาล, ยุทธศาสตร์, ยุทธการ และยุทธวิธี)

จากแนวความคิดที่ความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Security) จะต้องอาศัยแผนงานที่เป็นเครื่องมือในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่การสร้าง Master Plan ซึ่งหมายถึง ยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy) หรือ มหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) และยุทธศาสตร์เฉพาะในเรื่องต่าง ๆ หรือพื้นที่ต่าง ๆ (Theater Strategy), ตลอดจนถึงแผนปฏิบัติการ (Operational Plan/Campaign Plan) และ แผนกลยุทธ์ (Action Plan) ให้มีความเชื่อมโยงกันได้นั้น จำเป็นจะต้องสร้างกรอบกระบวนการแก้ปัญหาด้วยการสร้างระบบความสัมพันธ์ ตั้งแต่การกำหนดนโยบายในระดับรัฐบาล การสร้างกรอบยุทธศาสตร์ การวางแผนงานในระดับปฏิบัติการ เพื่อการแปลงนโยบายในระดับยุทธศาสตร์ ไปสู่การปฏิบัติการในระดับกลยุทธ์ อย่างเชื่อมโยงกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้



LIART

### ๖.๑ การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในระดับรัฐบาล (Political Direction)

ในบางครั้งอาจถือได้ว่าเป็น ยุทธศาสตร์ชาติ หรือ มหายุทธศาสตร์ ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในขั้นตอนเริ่มต้นของกระบวนการบริหารจัดการทั้งปวง ทั้งนี้การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนตั้งแต่ระดับบนจะทำให้เห็นถึงทิศทางในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์เฉพาะหรือระดับพื้นที่ที่มีความชัดเจนด้วย อาทิเช่น กรณีของ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น ภาครัฐเองมีนโยบายในหลาย ๆ ด้านที่เป็นนโยบายสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางทหารโดยตรง หรือมิได้เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางทหารโดยตรงก็ตาม อย่างเช่น กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายเกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนา โรงเรียนปอเนาะ กระทรวงเกษตรฯ มีนโยบายในเรื่อง ๑ ฟาร์ม ๑ ตำบล หรือ นโยบายในอีกหลาย ๆ ด้าน ที่จะใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งนโยบายต่าง ๆ เหล่านี้จะมีส่วนสำคัญในการกระจายทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ของแต่ละกระทรวงทบวงกรมเพื่อความสำเร็จของแนวนโยบายที่กำหนดขึ้นแต่อย่างใดก็ดี การกำหนดนโยบายที่ดั่งนั้น จำเป็นจะต้องระบุวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของนโยบายนั้นด้วย (Policy Objective) ซึ่งความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบายจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ที่จะใช้เป็นแนวทางเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของวัตถุประสงค์ในนโยบายเหล่านั้น (lays out basic strategy to achieve the policies objectives)

นอกจากนั้นแล้ว การวางวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของนโยบาย ยังจะนำไปสู่การวางกรอบการจัดทำแผนงานในระดับปฏิบัติการ (operational level) ซึ่งเป็นบทบาทหลักที่ หน่วยงานระดับปฏิบัติการ จะต้องเข้าไปดำเนินการ ทั้งนี้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่ถูกกระจายลงมาจากรัฐบาล หน่วยงานระดับปฏิบัติการ จะต้องเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในนโยบายอย่างประสานสอดคล้องกัน ดังนั้นการดำเนินการของ หน่วยงานระดับปฏิบัติการ จำเป็นจะต้องเข้าใจถึงความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบายและทิศทางในการแก้ปัญหาของรัฐบาล ซึ่งออกมาจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เนื่องจากว่าแผนงานในระดับปฏิบัติการ ที่หน่วยงานระดับปฏิบัติการจะต้องดำเนินการนั้น ต้องบูรณาการแผนงานโครงการต่าง ๆ ซึ่งออกมาจากกระทรวงทบวงกรมเหล่านั้น และถือว่าเป็นนโยบายของรัฐบาล หรืออีกนัยหนึ่งวัตถุประสงค์ในนโยบายของรัฐบาล ก็คือกรอบแนวทางสำคัญในการนำทางขั้นต้นเพื่อการวางแผนงานในระดับยุทธการ (Political direction provides basic guidance for operations)

### ๖.๒ การสร้างกรอบยุทธศาสตร์เฉพาะ (Strategic Theater Direction)

เป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นหนึ่งของการบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จ ทั้งนี้นอกจากความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบายในระดับรัฐบาลแล้ว อาจจะยังไม่เพียงพอต่อการกำหนดแนวทางทางแก้ไขปัญหาในระดับยุทธการ ดังนั้นการวางกรอบยุทธศาสตร์เฉพาะจะเป็นส่วนช่วยที่สำคัญ สิ่งแรกซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นก็คือ การกำหนดเป้าหมายของแผนงานในระดับปฏิบัติการ รวมถึงเงื่อนไขที่สำคัญต่าง ๆ ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จในเป้าหมายในระดับปฏิบัติการ นอกจากนั้นแล้วยังจะต้องบ่งถึงลำดับหรือแนวทางในการวางแผนงานต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ (establishes campaign purposes and sequencing to

achieve end conditions) และทั้งหมดนี้จะหมายถึงกระบวนการในการสร้างพิมพ์เขียวด้านความมั่นคงเพื่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่วัตถุประสงค์ในนโยบายระดับรัฐบาล (blue prints for change) หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการแปลงนโยบายระดับมหยุทธศาสตร์(Grand Strategy) ไปสู่การปฏิบัติในระดับปฏิบัติการ (Operation level) โดยการท่ายุทธศาสตร์เฉพาะ (Theater Strategy) ซึ่งเราเรียกระบวนการนี้ว่า การแปลงยุทธศาสตร์มหภาค ไปสู่การปฏิบัติในระดับปฏิบัติการ (Strategic Implementation) โดยจะต้องมีองค์กรพิเศษเข้ามาบูรณาการด้านความมั่นคงอย่างเป็นองค์รวมแบบเบ็ดเสร็จ

สำหรับกรณีของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สิ่งสำคัญที่จะต้องเร่งดำเนินการก็คือ การวางกรอบยุทธศาสตร์เฉพาะที่ชัดเจนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายในการแก้ปัญหาของรัฐบาล นั้นหมายความว่า สภาพความมั่นคงแห่งชาติ และสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง จะต้องวางกรอบยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน โดยเฉพาะเป้าหมายสำคัญ (End Stage) ของยุทธศาสตร์ของแต่ละกระทรวงทบวงกรม รวมถึงจะต้องบูรณาการยุทธศาสตร์ของกระทรวงทบวงกรมเหล่านี้ ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาล ให้มีความสอดคล้องกันด้วย ซึ่งจะส่งผลให้หน่วยงานในระดับยุทธการ โดยเฉพาะแผนงานของ หน่วยงานระดับปฏิบัติการมีความชัดเจนในการจัดทำแผนงานเพื่อการแปลงนโยบายในระดับรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับกลยุทธ์ของหน่วยเฉพาะกิจต่าง ๆ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้อย่างสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล

### ๖.๓ การวางแผนงานในระดับปฏิบัติการ (Operational Direction)

ถือว่าเป็นภารกิจหลักที่สำคัญของ หน่วยงานระดับปฏิบัติการ ประเด็นสำคัญของการออกแผนงานในระดับยุทธการก็คือ การแปลงนโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) ซึ่งการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นั้น สิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติก็คือ

๑) ปัจจัยด้านผู้รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย สำหรับในปัจจุบันนี้สิ่งสำคัญก็คือ บุคลากรที่ดำเนินการใน หน่วยงานระดับปฏิบัติการ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญและความเข้าใจในเรื่องนโยบายนั้น ๆ ซึ่งนั่นหมายความว่า บุคลากรที่อยู่ในหน่วยงานระดับปฏิบัติการ อาจจะต้องมีหลายฝ่ายมิใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่เพียงหน่วยเดียว ยิ่งแนวนโยบายเกี่ยวข้องกับกระทรวงทบวงกรมใดแล้ว ก็อาจจะต้องอาศัยผู้ที่มีความชำนาญจากกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ ด้วยเช่นกัน (Joint Forces Teams)

๒) ปัจจัยด้านกลไกและพฤติกรรมขององค์กร ในการดำเนินการของ หน่วยงานระดับปฏิบัติการนั้นจะเป็นการนำบุคลากรจากหลายหน่วยงานเข้ามาร่วมกันปฏิบัติงาน สิ่งที่สำคัญก็คือการปรับแนวทางในการดำเนินงานจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้ ซึ่งถือว่าเป็นกลไกที่สำคัญอย่างหนึ่งในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้



สิ่งสำคัญก็คือการสร้างพฤติกรรมขององค์การให้เกิดการบูรณาการการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

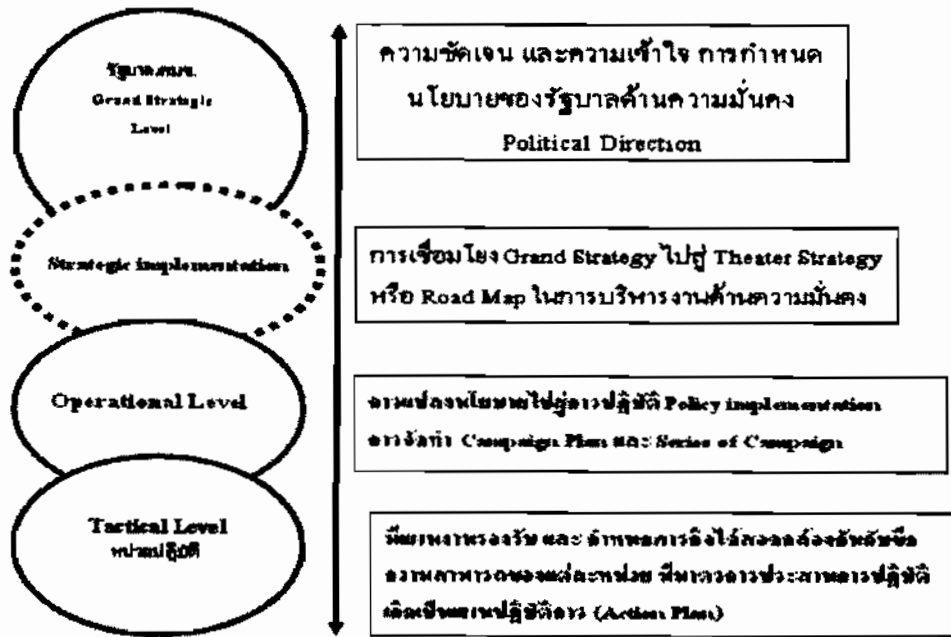
๓) ปัจจัยในตัวนโยบาย จะเห็นว่านโยบายที่ หน่วยงานระดับปฏิบัติการรับมานั้นจะมีนโยบายที่หลากหลายและมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป รวมถึงมีผู้ที่เกี่ยวข้องที่หลากหลายและแตกต่างกัน ดังนั้นความสำเร็จของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในด้านของตัวนโยบายก็คือการใช้บุคลากรที่เกี่ยวข้องและมีความรู้ความเข้าใจกับตัวนโยบายอย่างทอ่งแท้ ก็จะทำให้ การแปลงนโยบายเกิดผลสัมฤทธิ์ได้ นอกจากนั้นการสร้างเชื่อมโยงแนวนโยบายต่าง ๆ ที่หลากหลายเข้าด้วยกัน รวมถึง การวางแผนนโยบายที่มีการเชื่อมโยงกันแล้ว ไปสู่เป้าประสงค์สูงสุดของแผนงาน (Ultimate Goal) ที่กำหนดไว้ในกรอบของยุทธศาสตร์ ก็จะเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อผลสำเร็จในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ<sup>๔๔</sup>

นอกจากปัจจัยต่าง ๆ ที่จะส่งผลสำเร็จต่อการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติแล้ว บทบาทสำคัญของ หน่วยงานระดับปฏิบัติการ ในการวางแผนงานระดับปฏิบัติการก็คือ การวางระบบบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่อยู่ในแผนงานของ หน่วยงานระดับปฏิบัติการ ให้ประสานสอดคล้องซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำลังรบ หรือ หน่วยงานการพัฒนาและการช่วยเหลือประชาชน ก็ตาม และจะต้องรวมถึงแผนงานด้านการสนับสนุนและส่งกำลังบำรุงด้วย และแผนงานทั้งหมดนี้ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในนโยบายของรัฐบาล และเป้าหมายที่ถูกกำหนดไว้ในกรอบยุทธศาสตร์ (Orchestrates the units and tasks groups and logistics toward the execution of successful campaigns)

๔) การปฏิบัติการในระดับกลยุทธ์ (Tactical Direction) จะเป็นการดำเนินการโดยการใช้เครื่องมือต่าง ๆ ที่เป็นหน่วยงานเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานกำลังรบ หรือ หน่วยงาน ทั้งของกองทัพ และส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงทรัพยากรอื่น ๆ ให้สามารถปฏิบัติงานตามแผนงานที่ได้วางไว้ในระดับปฏิบัติการ ตามคุณลักษณะเฉพาะและขีดความสามารถแต่ละหน่วย ซึ่งหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จะต้องดำรงการติดต่อกับ หน่วยงานระดับปฏิบัติการ และหน่วยข้างเคียง เพื่อการประสานการปฏิบัติได้อย่างต่อเนื่อง ตามความจำเป็น ด้วยการอาศัยมาตรการควบคุม หรือ มาตรการในการประสานการปฏิบัติที่อยู่ในแผนงานในระดับปฏิบัติการ<sup>๔๕</sup>

<sup>๔๔</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (๒๕๔๖), หน้า ๑๑๓-๑๓๘

<sup>๔๕</sup> See Massey University Centre for Defence Studies (2002)



รูป ๗ โครงสร้างความสัมพันธ์ การบริหารงานด้านความมั่นคงใหม่

จากรูป การวางแผนงานบริหารจัดการในกรอบของนโยบายยุทธศาสตร์ชาติ(National/Grand Strategy) การสร้างกรอบยุทธศาสตร์เฉพาะ(Theater Strategy) การวางแผนงานในระดับยุทธการ (Operation/Campaign Plan) และการปฏิบัติในระดับกลยุทธ์(Tactical Level)นั้น มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดแนวทางในการการแก้ปัญหาความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จ ทั้งนี้การแก้ปัญหามีการกำหนดทิศทางและการวางระบบบริหารจัดการอย่างสอดคล้องและต่อเนื่องกัน

อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญประการแรกที่ได้รับผิดชอบในทุกระดับจะต้องเข้าใจก็คือการเข้าใจถึงรากเหง้าของปัญหาได้อย่างเป็นองค์รวมหรือแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Security) ตามภัยคุกคามใหม่ให้ได้เสียก่อน ทั้งนี้การเข้าใจถึงความเชื่อมโยงปัญหาต่างๆที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแบบองค์รวมจะส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดทิศทางของนโยบาย (Political Direction) รวมถึงการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Political Objective) ซึ่งก็จะส่งผลต่อเนื่องไปถึงการกำหนดแผนงานในระดับยุทธศาสตร์เฉพาะ(Theater Strategic Plan) ดังนั้นผู้ที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงทุกระดับจำเป็นจะต้องให้ความสำคัญต่อการมองมิติของปัญหาอย่างรอบด้าน รวมถึงเป้าหมายและเจตจำนงที่ชัดเจนของนโยบายหลักว่าเป็นอย่างไร โดยเฉพาะในสถานการณ์ปัจจุบันการจะรุกทางทหารหรือทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว อาจไม่สัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้เป้าหมายของการแก้ปัญหาเพื่อการได้ชัยชนะในระดับยุทธศาสตร์(Strategic End Stage) ก็คือ ประชาชนตั้งนั้นการเข้าใจถึงสังคมวัฒนธรรม ชาติพันธุ์ และ ประวัติศาสตร์ ของประชาชนที่มีความแตกต่างจากส่วนกลางจะเป็นรากฐานต่อการเป็นฝ่ายรุกเพื่อไปสู่เป้าหมายในระดับยุทธศาสตร์ที่เป็นประชาชนใน

พื้นที่ต่าง ๆ ได้ อย่างไรก็ตามการจัดทำแนวทางในการแปลงนโยบายระดับยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ก็จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับการบูรณาการ(Integration)ปัญหาต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งจะส่งผลให้การ แผนงานในระดับปฏิบัติการ (Operational Plan) เพื่อการแก้ปัญหาความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จมีความเชื่อมโยงปัญหาอย่างเป็นองค์รวม ส่งผลต่อการจัดทำ แผนกลยุทธ์(Action Plan) ที่มีมิติของการแก้ปัญหาอย่างเชื่อมโยงกัน ซึ่งก็จะนำไปสู่การจัดทำหน่วยงานในลักษณะ Action Team ที่เป็น การบูรณาการได้อย่างมีเอกภาพและตอบสนองต่อเป้าหมายและเจตจำนงที่วางไว้ในระดับยุทธศาสตร์

การบริหารงานด้านความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็นให้ได้อย่างยั่งยืนนั้น จุดสำคัญมิใช่อยู่ที่การใช้กำลังอย่างมากมาย หรือการให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาทางยุทธวิธีในรูปแบบต่าง ๆ เพียงประการเดียว แต่การจะแก้ปัญหาให้ได้อย่างแท้จริงก็คือการมีระบบการบริหารจัดการอย่างเชื่อมโยงกันตั้งแต่ในระดับรัฐบาล ระดับยุทธศาสตร์ ระดับปฏิบัติการ และ ระดับกลยุทธ์ โดยเฉพาะการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจนให้เกิดขึ้นได้นั้น ฝ่ายนโยบายและแผนในทุกกระดับ จำเป็นจะต้องมองภาพของการปฏิบัติอย่างเป็นองค์รวม (Holistic) โดยมีมิติของการป้องกัน (Defense) และการพัฒนา (Development) ที่มีความเชื่อมโยงกันอย่างมีมิติที่หลากหลาย นอกจากนั้นแล้วความสำคัญของงานในทุกระดับตั้งแต่ ระดับนโยบาย ระดับยุทธศาสตร์ระดับปฏิบัติการ จนถึงระดับกลยุทธ์ ก็คือ การบูรณาการการปฏิบัติของหน่วยต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ดังนั้นการวางแนวทางในการบริหารจัดการความมั่นคงที่เป็นแบบไม่แยกส่วน (De-differentiation Security Management) จะเป็นกุญแจที่สำคัญ ซึ่งนั่นหมายความว่าฝ่ายนโยบายและแผนในทุกระดับ จะต้องเข้าใจถึงแผนงานในระดับยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ของนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อกระบวนการปัญหาด้านความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จ ที่มีหลายกระทรวงทบวงกรมหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้นกระบวนการในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ฝ่ายนโยบายและแผนในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะในส่วนของหน่วยงานในการแปลงนโยบายระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Implementation) จะต้องให้ความสำคัญ ในประเด็นต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องผู้ที่จะเข้าร่วมในการแปลงนโยบายซึ่งจะต้องมีความหลากหลาย และจะต้องมีโครงสร้างและพฤติกรรมการบริหารจัดการของ หน่วยงานแบบบูรณาการ ที่จำเป็นจะต้องเอื้อต่อการทำงานร่วมกันของทุกกระทรวงทบวงกรม รวมถึงความเข้าใจถึงความชัดเจนในตัวนโยบายในแต่ละด้านที่จะนำไปสู่การปฏิบัติในปฏิบัติการและระดับกลยุทธ์ ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้จะมีส่วนสำคัญในการสร้างแผนผังสู่ความสำเร็จ(Road Map) ในการแก้ปัญหาได้อย่างเป็นองค์รวม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จในการบริหารงานด้านความมั่นคงยุคหลังสงครามเย็น ที่จะต้องอาศัยการบูรณาการการแก้ปัญหา แต่การแก้ปัญหาแบบบูรณาการจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการวางแผนในการบริหารงานแบบบูรณาการ แบบไม่แยกส่วน หรือ De-differentiation Management โดยจะต้องมีองค์การเฉพาะ ในการแปลงนโยบายรัฐบาลที่เป็นยุทธศาสตร์ใหญ่ไปสู่การทำแผนงานในระดับปฏิบัติการ (Campaign Plan) เพื่อนำไปสู่ในการกำหนดแผนกลยุทธ์ (Action Plan) ได้อย่างเป็นระบบและมีความเชื่อมโยงกัน

## บทที่ ๖

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน คณะอนุกรรมการฯ พบว่า ผลกระทบจากการกำหนดราชอาณาจักรที่ชัดเจนในสมัยรัชกาลที่ ๕ ทำให้เกิดการรวมเอา “กลุ่มคน” ต่างชาติพันธุ์เข้ามาไว้ในราชอาณาจักร แม้ว่าเวลาจะผ่านมานานแล้ว แต่กลุ่มคนเหล่านั้นก็ยังมีสถานะความเชื่อและวิถีชีวิตแตกต่างจากคนไทยทั่วไป ต่อมาการที่ประเทศไทยมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เหนือกว่าโดยเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านทำให้ประเทศไทยกลายเป็นแหล่งพักพิงและที่ทำกินของ “กลุ่มคน” ต่างชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามา และลักลอบเข้ามาทำงานทำ

โดยสรุป ปัญหาการปกครองในเขตชายแดนที่เกี่ยวข้องกับคนและชุมชน มี ๔ กรณี คือ

ก) กรณีคนติดแผ่นดิน ได้แก่ คนหลายชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนและบริเวณชายฝั่งทะเล ซึ่งถูกผนวกเข้ากับประเทศไทยเมื่อครั้งกำหนดพระราชอาณาเขตในสมัยรัชกาลที่ ๕ คนเหล่านี้อยู่ในประเทศไทยมากกว่า ๑๐๐ ปี ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถสำรวจจำนวนเพื่อกำหนดสถานะและให้สัญชาติได้

ข) กรณีผู้อพยพจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ผู้หนีภัยจากการสู้รบ (ผกบ.) ซึ่งอพยพมาจากประเทศพม่า กลุ่มชาวลาวอพยพและกลุ่มบุคคลพื้นที่สูงจำนวนประมาณ ๓๖๐,๐๐๐ คน กลุ่มชาวเวียดนามอพยพ กลุ่มไทยลี้ภัย กลุ่มจีนฮ่ออิสระ จีนฮ่ออพยพพลเรือน และอดีตทหารจีนคณะชาติ ซึ่งรัฐบาลไทยรับเข้ามาโดยให้ที่พักพิงชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรมตั้งแต่ปี ๒๕๒๗

ค) กรณีแรงงานต่างด้าว ได้แก่ แรงงานต่างด้าวชาวพม่า กะเหรี่ยง กัมพูชา และลาวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยในหลายจังหวัด บางส่วนได้เกิดเป็นชุมชนขนาดใหญ่ เช่น ชาวพม่าในจังหวัดระนอง จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งประกอบอาชีพรับจ้างทำประมง เป็นต้น

ง) กรณีการสนับสนุนจากกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน ได้แก่ กรณีที่ผู้อพยพและคนติดแผ่นดินที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนและกำหนดสถานะ คนไร้สถานะ และคนไร้รากเหง้า รวมทั้งลูกหลานของผู้อพยพและแรงงานต่างด้าวที่ถูกทอดทิ้ง ไม่สามารถสืบหาได้ว่าพ่อแม่มีสถานะใดจึงไม่สามารถกำหนดสถานะได้ ซึ่งเกิดปัญหาการศึกษา การบริการสาธารณสุข และเกิดความไม่เป็นธรรมในการปกครอง ทำให้คนที่มีชาติพันธุ์เดียวกันซึ่งอาศัยอยู่นอกประเทศยื่นมือเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ทั้งในรูปแบบการรับคนที่มีคุณภาพไปประเทศที่สาม และการให้การสนับสนุนเพื่อตั้งชุมชนของตนเอง เช่น มลายูใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ และกลุ่มมอญพลัดถิ่น เป็นต้น

ในปัจจุบัน การบริหารปกครอง “กลุ่มคน” เหล่านี้ในยังคงใช้รูปแบบการประสานการทำงานของหน่วยงานหลายหน่วยที่สังกัดอยู่ในหลายกระทรวงในรูปแบบองค์กรที่จับต้องไม่ได้ (Virtual Organization) ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานปกครอง ดังต่อไปนี้

๑) ไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพทำการศึกษา ดูแล แก้ไขปัญหา และสั่งการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

๒) ไม่มีการกำหนดทิศทางการทำงาน (Political Direction) ที่ชัดเจน

- ๓) ขาดการประสานงานการบูรณาการเชิงระบบ
- ๔) ไม่มีระบบดูแลและตรวจสอบการปรับนโยบายเป็นยุทธศาสตร์การทำงานของหน่วยงานย่อยอย่างเป็นรูปธรรม
- ๕) ไม่มีหน่วยงานกลางจัดการศึกษาวิจัย (Knowledge Management Centre) เพื่อทำการประเมินสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปและหาวิธีป้องกันปัญหาในเชิงรุก
- ๖) ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการ
- ๗) ขาดการติดตามและประเมินผลการทำงาน
- ๘) ไม่มีแผนเผชิญเหตุต่อสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้น

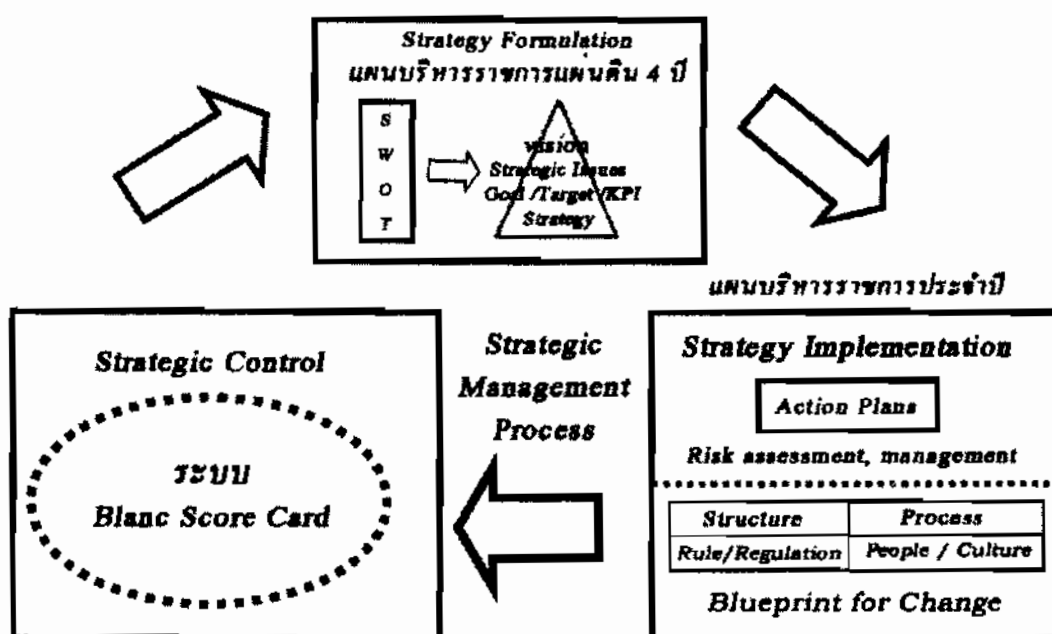
ภายใต้สภาพสังคมโลกาภิวัตน์อย่างในปัจจุบัน ความบกพร่องในการบริหารความหลากหลายชาติพันธุ์ และประเด็นชาติพันธุ์นิยมเริ่มกลายเป็นประเด็นความมั่นคง และเป็นภัยคุกคามใหม่ที่มีพลวัตซับซ้อน ละเอียดอ่อนสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปนี้ทำให้การบริหารงานด้านความมั่นคงจำเป็นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างบริหารไปจากเดิมค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการจัดทำโครงสร้างขององค์กรแบบบูรณาการ ทั้งนี้การจัดทำองค์กรแบบบูรณาการตั้งแต่ในระดับนโยบายจะทำให้การบริหารงานด้านความมั่นคงมีความกระชับและตอบสนองต่อสถานการณ์ด้านความมั่นคง ที่เวลาและพื้นที่ไม่ได้เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานด้านความมั่นคงอีกต่อไป แต่ในขณะเดียวกัน เวลา และ พื้นที่ กลับกลายเป็นข้อจำกัดต่อการบริหารงานด้านความมั่นคงแบบ สายการบังคับบัญชาที่ยาว (Chain of Command) และอาศัยเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ดังนั้นโครงสร้างขององค์กรใหม่ที่จะมารับผิดชอบด้านความมั่นคง จำเป็นจะต้องสร้างกลไกเชิงระบบในการบริหารจัดการที่มี สายการบังคับบัญชาที่ไม่ยาวมากนัก แต่อาศัย เอกภาพในความพยายามที่มีแผนงานเชิงระบบในลักษณะของ Campaign Plan หรือ แผนที่ในการบริหารงาน Road Map ที่เป็นพิมพ์เขียวด้านความมั่นคง เพื่อให้เกิดเอกภาพในความพยายาม (Unity of Effort) ในการบริหารงานด้านความมั่นคงอย่างเป็นองค์รวม และมีการบูรณาการในการเผชิญภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่ไม่ได้แยกส่วน หรือเป็น Comprehensive Threat ทั้งนี้ องค์การดังกล่าวต้องสามารถทำหน้าที่แปลงนโยบาย และยุทธศาสตร์หลักเป็นภารกิจของหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ได้ และต้องมีหน่วยงานภายนอกทำหน้าที่ศึกษาวิจัยความเคลื่อนไหวของความหลากหลายชาติพันธุ์เพื่อเป็นหน่วยสนับสนุนด้านข้อมูล และเพื่อคาดการณ์ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

#### ๑. การจัดตั้งทรวงความมั่นคงเพื่อรองรับต่อการบริหารงานด้านความมั่นคงแบบองค์รวม

จากสถานการณ์ด้านความมั่นคงแบบสามัญ(Common Security) และความมั่นคงร่วม (Collective Security) ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปเป็น ความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Security) ทำให้จำเป็นจะต้องมีองค์กรเฉพาะที่มีลักษณะเป็นองค์รวมเข้ามาบริหารงานด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ถ้าหากจะพิจารณาถึงกระบวนการบริหารงานด้านความมั่นคงใหม่แล้ว การแปลงนโยบายของรัฐบาลด้านความมั่นคงไปสู่การปฏิบัติ ในระดับปฏิบัติการ (Strategic

Implementation) จะเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรเพื่อการแปลงนโยบายในระดับยุทธศาสตร์มหภาค ที่กำหนดจาก สภาความมั่นคงแห่งชาติ โดย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นผู้ดำเนินการ รวมถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้การแปลงนโยบายในระดับยุทธศาสตร์มหภาคทั้งสองส่วน ไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์เฉพาะ (Theater Strategy) แบบบูรณาการ จะเป็นเรื่องที่จะต้องการบริหารงานด้านความมั่นคงใหม่ที่ภัยคุกคามไม่ได้ชัดเจนแยกส่วนดังเช่นยุคสงครามเย็น แต่การแก้ปัญหาภัยคุกคามใหม่จะต้องอาศัย กลไกเชิงกระบวนการที่เป็นองค์รวมเพื่อเข้ามาแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ กพร. ก็ได้วางกรอบของการบริหารงานไว้ในลักษณะดังกล่าวด้วย

### รูปแบบการบริหารราชการแนวใหม่



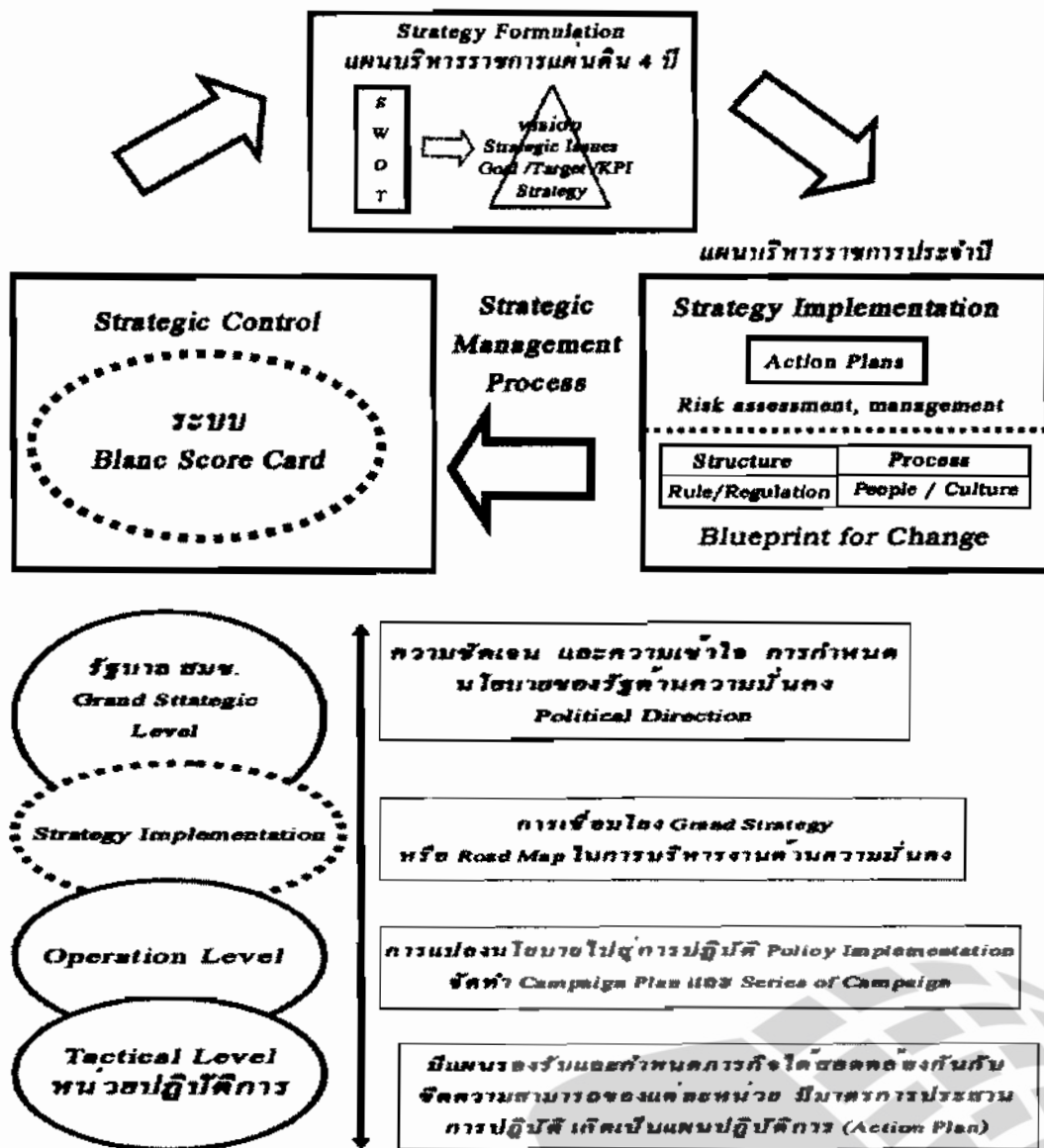
### รูป ๘ รูปแบบการบริหารราชการแนวใหม่

จากรูป จะเห็นได้ว่า การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์มหภาคนั้น ในงานด้านความมั่นคง สมช. และ สสช. จะเป็นผู้กำหนดในภาพใหญ่ ในขณะที่สิ่งที่ยังขาดภายใต้ระบบบริหารราชการแนวใหม่ในเรื่องความมั่นคง ก็คือขาดผู้ที่แปลงนโยบายในระดับยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติในระดับปฏิบัติการหรือ ที่เรียกว่า การทำ Strategy Implementation ดังนั้นหากมีทบวงด้านความมั่นคงมารองรับต่อกระบวนการดังกล่าว ก็จะทำให้มีแผนงานด้านความมั่นคงที่ประสานสอดคล้องกัน และมีพิมพ์เขียวด้านความมั่นคง Blueprint for Change ซึ่งก็จะส่งผลดีต่อกระบวนการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic

Management Process) รวมถึงจะส่งผลต่อการควบคุมประเมินผลในเชิงยุทธศาสตร์ Strategic Control ให้มีความชัดเจนและมีทิศทางอย่างประสานสอดคล้องกัน

นอกจากนั้นแล้ว หากพิจารณาถึงรูปแบบการบริหารราชการแนวใหม่กับ ระบบความสัมพันธ์ในการบริหารงานด้านความมั่นคง จากนโยบายระดับรัฐบาล, ยุทธศาสตร์ ยุทธการ และ ยุทธวิธี แล้วจะพบว่า มีหลักการเดียวกัน และมีความสอดคล้องกันอย่างเชื่อมโยงดังภาพ

**รูปแบบการบริหารราชการแนวใหม่**



รูป ๙ การเปรียบเทียบการบริหารราชการแนวใหม่และการบริหารงานด้านความมั่นคง

จากรูป จะเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงในระดับมหภาคหรือในระดับรัฐบาลจะเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งจะต้องมีทิศทางของนโยบายในระดับยุทธศาสตร์ (Political Direction) ทั้งนี้กระบวนการดังกล่าวในการบริหารราชการแนวใหม่เรียกว่าการทำ Strategy Formulation ในขณะเดียวกัน การแปลงนโยบายในระดับยุทธศาสตร์ (Strategy Implementation) ไปสู่การบริหารงานในระดับปฏิบัติการตามระบบบริหารราชการแนวใหม่ ก็คือ กระบวนการการจัดทำยุทธศาสตร์เฉพาะ (Theater Strategy) ภายใต้ระบบบริหารงานด้านความมั่นคงนั่นเอง และผลลัพธ์ที่ได้ในขั้นตอนนี้จะได้พิมพ์เขียวด้านความมั่นคง (Blueprint for Change) และการมีพิมพ์เขียวด้านความมั่นคงจะส่งผลให้ เกิดการจัดทำแผนงานในระดับยุทธการหรือระดับปฏิบัติการ (Operation Plan) ในลักษณะที่เป็นแผนงานซึ่งมีความประสานสอดคล้องกัน (Campaign Plan) และยังจะทำให้มีแผนงานในระดับย่อย ๆ รองรับต่อแผนงานในระดับปฏิบัติการ (Action Plan) ซึ่งทั้งหมดนี้จะทำให้การบริหารงานด้านความมั่นคงมีความเป็นองค์รวมและมีการบูรณาการกันตั้งแต่ต้นนโยบายในระดับสูง ดังนั้นการมีทบทวนด้านความมั่นคงเข้ามาบริหารจัดการตั้งแต่ต้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารงานด้านความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Security) ซึ่งเหมาะสมต่อการเผชิญภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ หรือภัยคุกคามในยุคหลังสงครามเย็น

การบริหารงานด้านความมั่นคงภายใต้ภัยคุกคามใหม่เป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการอยู่รอดของประเทศชาติและประชาชน ทั้งนี้แบบแผนของความมั่นคงใหม่ที่เรียกว่าความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จจะกลายเป็นเรื่องที่สำคัญและมีความหมายกว้างขวางครอบคลุมมิติความมั่นคงในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงของสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ดังนั้นการพัฒนาและปรับปรุงรูปและโครงสร้างในการบริหารงานด้านความมั่นคงใหม่ โดยการจัดให้มีองค์กรเฉพาะซึ่งมีลักษณะบูรณาการ อย่างเช่นแนวคิดของการจัดทำทบทวนความมั่นคงภายใน จึงเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการเผชิญภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ที่นับวันจะมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

## ๒. ข้อเสนอแนะรูปแบบการจัดโครงสร้างส่วนราชการเพื่อรองรับปัญหา

เพื่อรับมือกับสภาวะการณ์หลากหลายชาติพันธุ์ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับภัยคุกคามความมั่นคงในบริบทปัจจุบัน คณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดนขอเสนอให้มีการปฏิรูประบบราชการ โดยให้มีการจัดตั้ง “ทบวงปกครองชายแดน” ขึ้นเป็นหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรี ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบการบริหารกิจการความมั่นคงในเขตชายแดน ให้มีภารกิจ ขอบเขตความรับผิดชอบและหน้าที่สำคัญ ดังนี้

### ๒.๑ ภารกิจของ “ทบวงปกครองชายแดน”

กำหนดนโยบาย วางแผน อำนวยการ ประสานงาน และกำกับดูแล การบริหารความมั่นคงภายใน เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพ คน ชุมชน และพื้นที่ความมั่นคงชายแดน ให้มีความเข้มแข็ง สงบ สามารถพึ่งพาตนเองได้ และอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนความหลากหลายชาติพันธุ์ ความเชื่อ และวัฒนธรรม รวมทั้งการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อ

พัฒนาและแก้ไขปัญหายาเสพติดร่วมกันโดยผ่านกลไกและกรอบความร่วมมือของรัฐบาลกับประเทศต่าง ๆ

### ๒.๒ ขอบเขตความรับผิดชอบและหน้าที่สำคัญ

๑) กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการและแผนงาน/โครงการ ในการบริหารความมั่นคงภายใน เพื่อพัฒนาศักยภาพ คน ชุมชน และพื้นที่ความมั่นคงชายแดน ให้มีความเข้มแข็ง สงบ สามารถพึ่งพาตนเองได้และอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนความหลากหลายชาติพันธุ์ ความเชื่อ และวัฒนธรรม

๒) อำนวยการ ประสานงาน กำกับดูแล รวมทั้งการให้คำแนะนำ เสนอแนะ และร่วมกันแก้ไขปัญหา หรืออุปสรรคในการบริหารความมั่นคงภายในของหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๓) ศึกษา วิจัย และจัดทำข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับ คน ชุมชน และพื้นที่ความมั่นคงชายแดน สนับสนุนหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ในการพัฒนาเพื่อความมั่นคงภายใน

๔) กำหนดมาตรการและแผนงาน/โครงการด้านการพัฒนาศักยภาพของคนในพื้นที่ความมั่นคงชายแดน ทั้งด้านการศึกษา อาชีพ การเข้าถึงบริการสาธารณสุข การแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล การเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและจิตสำนึกด้านความมั่นคงในมิติใหม่

๕) กำหนดมาตรการและแผนงาน/โครงการด้านการพัฒนาศักยภาพของชุมชน โดยการสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนในหมู่บ้านชายแดน ให้สามารถอยู่ร่วมกันบนความหลากหลายชาติพันธุ์ ความเชื่อ และวัฒนธรรม การจัดระบบหมู่บ้าน กลุ่มพลังมวลชน อาสาสมัคร และภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมผนึกกำลังกันเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงภายในอย่างเป็นระบบ

๖) วางแผน อำนวยการ ประสานงาน กำกับดูแลและดำเนินงานด้านการข่าวกรองและการต่อต้านข่าวกรองเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ความมั่นคงชายแดน

๗) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการและแผนงาน/โครงการ ในการดำเนินงานเสริมสร้างความมั่นคงภายในของหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

๘) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี มอบหมาย

### ๒.๓ การจัดหน่วยงานภายใน “ทบวงปกครองชายแดน”

เพื่อให้การปฏิบัติการกิจดังกล่าวสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ให้มีการแบ่งหน่วยงานภายใน ดังนี้

- ๑) สำนักปลัดทบวง
- ๒) สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
- ๓) สำนักพัฒนากลยุทธ์



LIART

- ๔) สำนักศึกษาและวิจัย
- ๕) สำนักติดตามและประเมินผล

#### ๒.๔ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

ที่ประชุมคณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดนมีมติร่วมกันว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบริหารความมั่นคงภายใน เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพ คน ชุมชน และพื้นที่ความมั่นคงชายแดน ให้มีความเข้มแข็ง สงบ สามารถพึ่งพาตนเองได้ และอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนความหลากหลายชาติพันธุ์นั้น จำเป็นต้องให้ความรู้ที่ถูกต้องกับบุคลากรในภาครัฐ เพื่อให้เข้าใจในสภาพปัญหาของความหลากหลายทางวัฒนธรรม และปรับทัศนคติของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการปกครองชายแดนให้ยอมรับสภาพปัญหาและร่วมใจกันแก้ไขปัญหา หลักการนี้ ตรงกับพระบรมราโชวาทที่พระราชทานให้เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ซึ่งข้าราชการของรัฐต้องวิเคราะห์ว่า ต้อง “เข้าใจอะไรบ้าง” “เข้าถึงอะไร ใคร” และ “พัฒนาอะไร” และกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้น และสิ่งที่แน่นอน ซึ่งในกรณีนี้หมายถึง การเข้าใจผู้ที่มีชาติพันธุ์ต่างจากเรา เข้าใจถึงความเชื่อ วิถีชีวิต และความต้องการของเขา นอกจากนั้น ยังต้องเข้าถึงด้วยการ เข้าหา ใช้ชีวิตร่วมกัน เพื่อประโยชน์ในการปรับความแตกต่างนั้นให้เป็นความแตกต่างบนพื้นฐานของสันติ และต้องพัฒนา คือ พัฒนาให้ผู้ที่มีชาติพันธุ์ต่างจากเรามีสภาพความเป็นอยู่และวิถีชีวิตในแบบเดียวกับที่เขาต้องการ ทั้งนี้ ต้องใช้หลัก “ประชาชน” เป็นศูนย์กลาง ด้วยการเปิดให้ประชาชนมีโอกาสได้เสนอความต้องการและร่วมกันจัดทำ “ยุทธศาสตร์” ด้วยการยึดถือปรัชญา “รู้ รัก สามัคคี” ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้พระราชทานให้ ได้แก่

“รู้” คือ การที่เราจะลงมือทำสิ่งใดนั้น จะต้อง “รู้” เสียก่อน

รู้ถึงปัจจัยทั้งหมด รู้ถึงปัญหาและรู้ถึงวิธีการแก้ไขปัญหา

“รัก” คือ ความรัก เมื่อเรารู้ครบถ้วนกระบวนการแล้ว

จะต้องมีความรักในการพิจารณาที่จะเข้าไปลงมือปฏิบัติแก้ไขปัญหานั้น ๆ

“สามัคคี” คือ การที่จะลงมือปฏิบัตินั้น ควรคำนึงเสมอว่า เราจะทำงานคนเดียวไม่ได้

ต้องทำงานร่วมมือร่วมใจกันเป็นหมู่คณะ จึงจะมีพลังเข้าไปแก้ไขปัญหาลุล่วงไปได้ด้วยดี

#### ๒.๕ การจัดโครงสร้าง “ทบวงปกครองชายแดน”

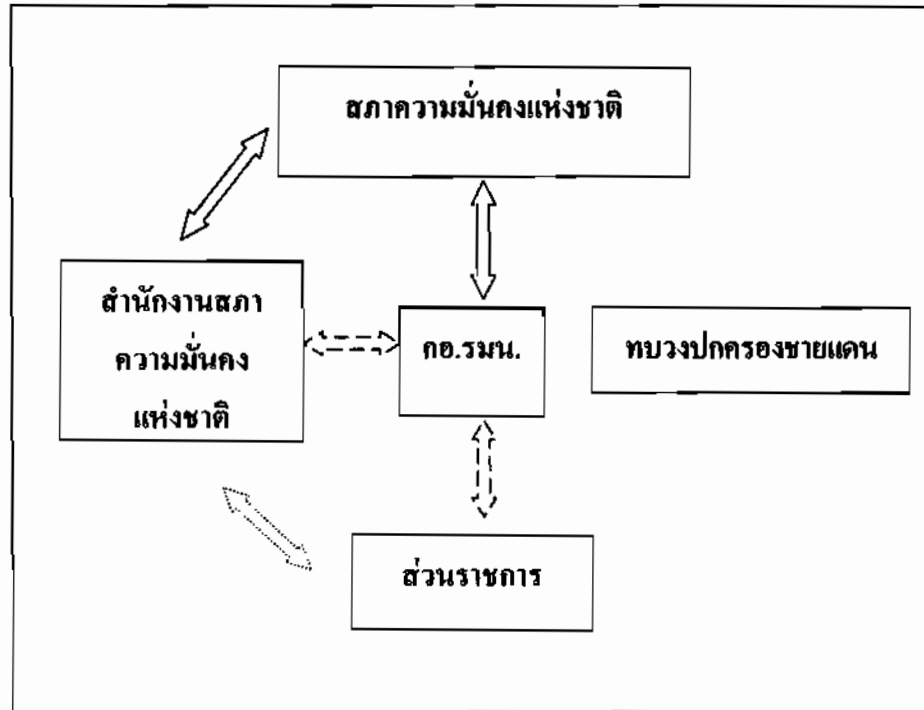
ผู้แทนจากคณะกรรมการพัฒนาและปฏิรูประบบราชการได้พิจารณาเสนอรูปแบบการจัดโครงสร้าง “ทบวงปกครองชายแดน” ที่มีผลกระทบต่อกระทรวงอื่น ๆ จำนวน ๕ รูปแบบ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้



LIART

## รูปแบบที่ ๑

ตั้ง “ทบวงปกครองชายแดน” เป็นหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ประสานการทำงาน กับ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และ กอ.รมน.



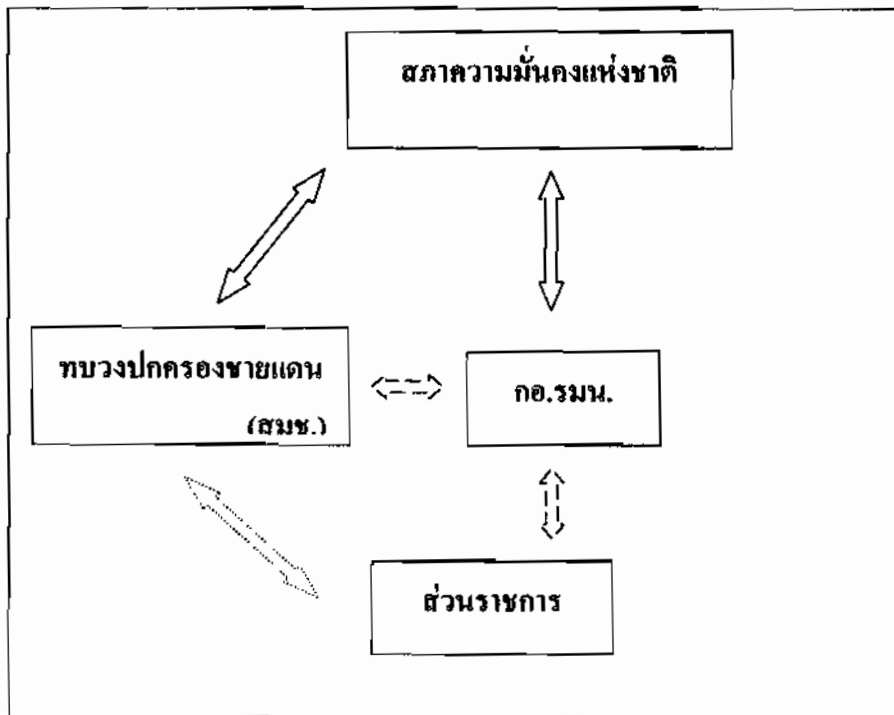
ข้อดีของการจัดโครงสร้างตามรูปแบบนี้ ได้แก่ มีส่วนราชการที่ทำหน้าที่ในการเสนอแนะ เพื่อกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงภายในที่เป็นการเฉพาะ ดูแลในประเด็นปัญหา ความหลากหลายชาติพันธุ์ วิถีชีวิต และวัฒนธรรม

อย่างไรก็ดี ประเด็นที่ควรพิจารณาได้แก่ การประสานระบบงาน และความสัมพันธ์ ระหว่างทบวงปกครองชายแดน สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กอ.รมน. และส่วนราชการต่างๆที่เกี่ยวข้อง และอาจเกิดความซ้ำซ้อนในบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ บทบาทของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ อันได้แก่ การเสนอความเห็นต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์หรือ แผนงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติในภาพใหญ่น่าจะได้รวมเอาประเด็นความมั่นคง ชายแดน การพัฒนาศักยภาพคน ชุมชน และพื้นที่ความมั่นคงชายแดน ให้มีความเข้มแข็ง สงบ สามารถพึ่งพาตนเองได้ และอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนความหลากหลายชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นภารกิจของ “ทบวงปกครองชายแดน” ไว้แล้ว



LIART

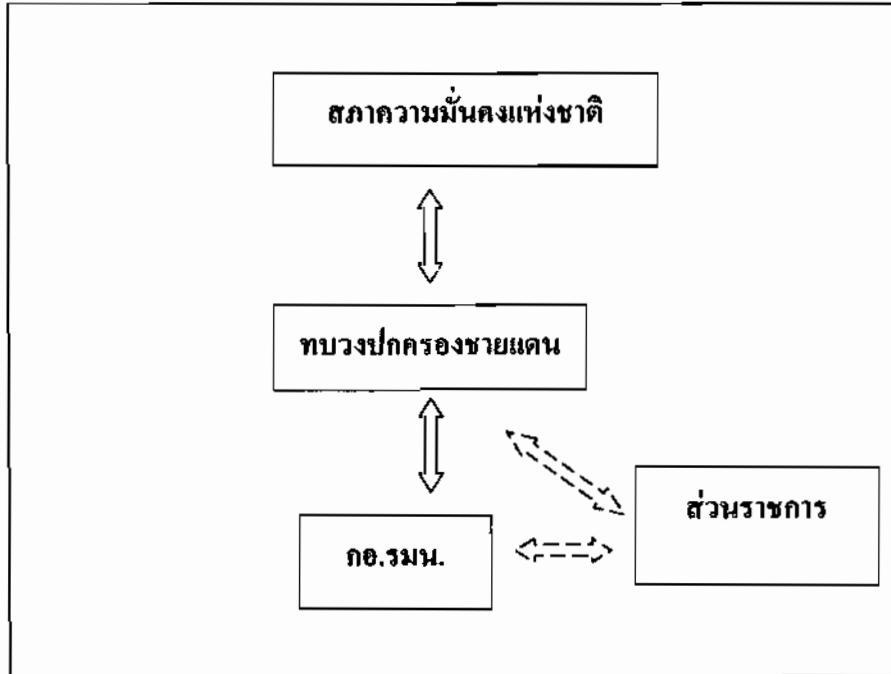
รูปแบบที่ ๒  
พัฒนาสมช.และยกระดับขึ้นเป็น “ทบวงปกครองชายแดน”



การจัดโครงสร้างตามรูปแบบนี้เป็นการพัฒนาขีดความสามารถของสมช.ให้รองรับกับสภาพการณ์ด้านปัญหาความมั่นคงชายแดนที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการเชื่อมโยงการปฏิบัติงานกับ กอ.รมน. และส่วนราชการในลักษณะของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นการพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานที่มีอยู่แล้วแทนการจัดตั้งหน่วยราชการขึ้นมาใหม่

อย่างไรก็ตาม ต้องทำการพัฒนาระบบการประสานงานที่มีอยู่ให้ชัดเจนอย่างแท้จริง และต้องเพิ่มบทบาทของสมช.ให้ครอบคลุมภารกิจใหม่ของ “ทบวงปกครองชายแดน” ด้วย ซึ่งอาจเป็นประเด็นปัญหาได้เพราะในปัจจุบันสมช. มีบุคลากร และงบประมาณจำนวนจำกัด

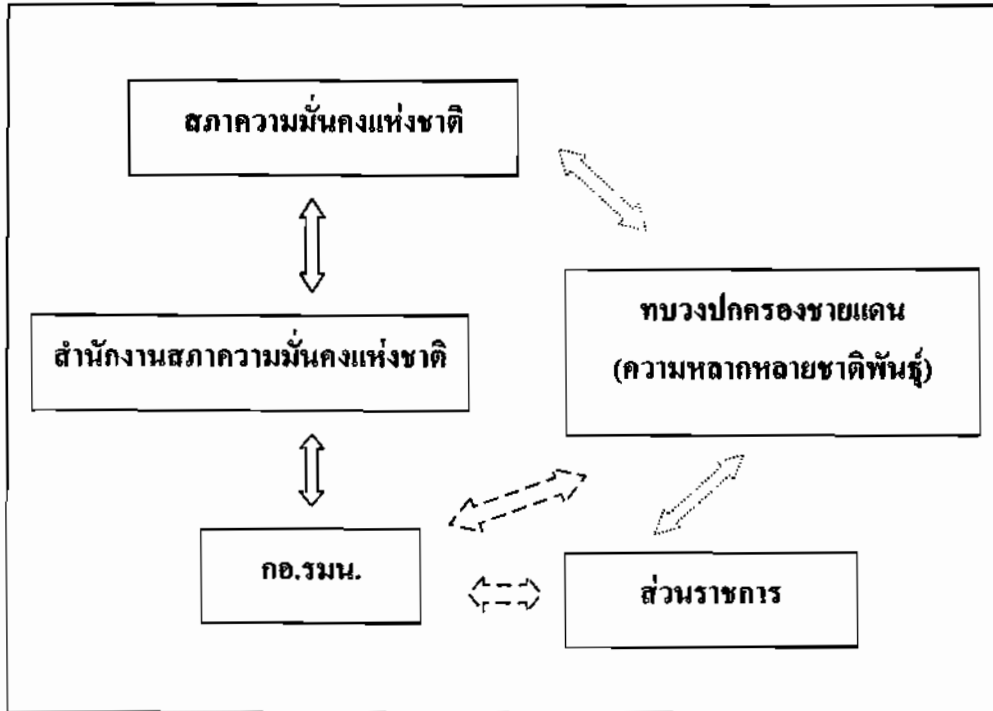
รูปแบบที่ ๓  
พัฒนาสมช.และยกฐานะขึ้นเป็น“ทบวงปกครองชายแดน”  
โดยรวมกอ.รมน. เป็นหน่วยปฏิบัติภายใน



การจัดโครงสร้าง “ทบวงปกครองชายแดน” รูปแบบนี้มีความคล้ายกับรูปแบบที่ ๒ ตรงที่เป็นการพัฒนาศักยภาพหน่วยงานเดิมที่มีอยู่แล้ว สิ่งที่แตกต่างคือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีความชัดเจนมากขึ้น และการจัดโครงสร้างรูปแบบนี้จะทำให้ “ทบวงปกครองชายแดน” สามารถประสานการปฏิบัติกับกอ.รมน. ได้อย่างใกล้ชิดในฐานะหน่วยงานภายในของทบวงฯ อย่างไรก็ตาม ใดก็ตามที่ความคล่องตัวในการทำงานของ กอ.รมน. ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติจะลดลง และจำเป็นต้องพิจารณาปรับบทบาท ภารกิจของกอ.รมน. ให้สามารถรองรับระบบงานและการเชื่อมโยงการทำงานด้วย

## รูปแบบที่ ๔

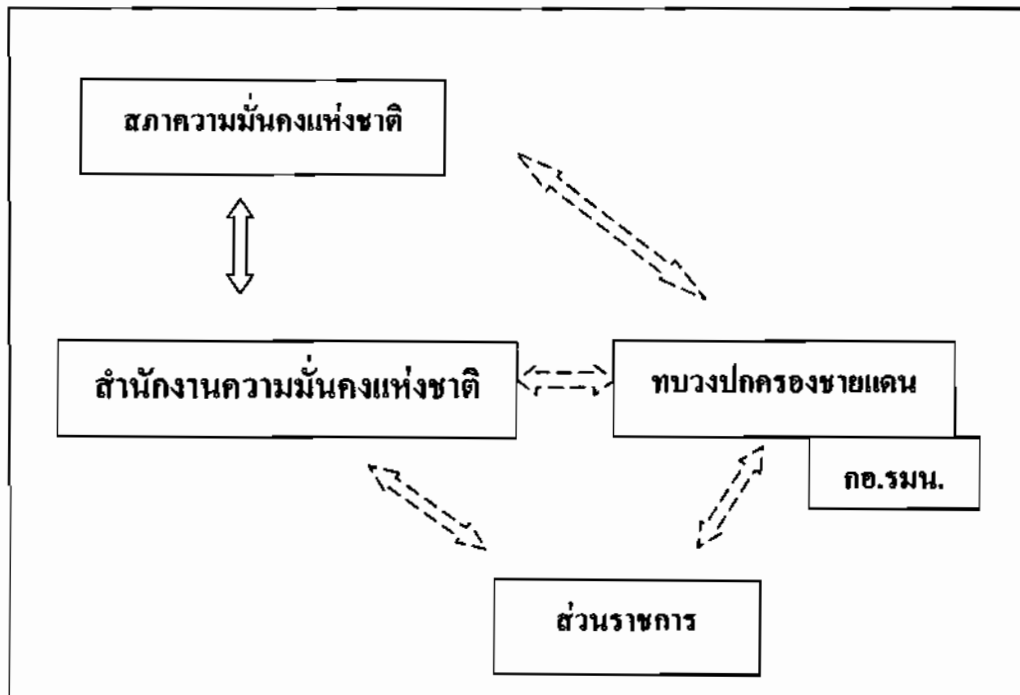
จัดโครงสร้าง “ทวงปกครองชายแดน” เป็นองค์กรที่จับต้องไม่ได้ (Virtual Organization)  
ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานการดำเนินการ



การจัดโครงสร้างรูปแบบนี้เป็นเหมือนลักษณะเดิมของการจัดแบ่งความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานในปัจจุบัน เพียงแต่เพิ่มภารกิจในการบริหารความมั่นคงภายใน เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพ คน ชุมชน และพื้นที่ความมั่นคงชายแดน ให้มีความเข้มแข็ง สงบ สามารถพึ่งพาตนเองได้ และอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนความหลากหลายชาติพันธุ์ ความเชื่อ และวัฒนธรรมเข้าไปให้แก่หน่วยปฏิบัติต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี การจัดโครงสร้างแบบนี้อาจจะประสบกับปัญหาในการบริหารงาน เช่นเดียวกับที่กำลังประสบในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพราะการประสานการทำงานหมายถึงการไม่มีเจ้าภาพที่ทำหน้าที่ดูแลการบริหารความมั่นคงและการแก้ปัญหาในภาพรวม ขาดอำนาจในการกำกับ ดูแล ประสานการดำเนินการที่ชัดเจน

รูปแบบที่ ๕  
รวมกอ.รมน.เป็นส่วนหนึ่งของ “ทบวงปกครองชายแดน”



การจัดโครงสร้างรูปแบบนี้เป็นการรวมเอาหน่วยปฏิบัติที่มีอยู่เดิมมาเข้ากับหน่วยงานที่จะตั้งขึ้นใหม่ ทั้งนี้ “ทบวงปกครองชายแดน” ทำหน้าที่แปลงนโยบายจากสมชงมาเป็นแผนปฏิบัติการให้แก่หน่วยปฏิบัติและหน่วยย่อยอื่น ๆ พร้อมทั้งทำหน้าที่ศึกษา วิจัยสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเพื่อคาดการณ์สถานการณ์ความมั่นคงและเตรียมพร้อมรับมือล่วงหน้า และประสานการทำงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

### ๓. ข้อเสนอแนะ

รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรที่นำเสนอนี้เป็นเพียงทางเลือกหนึ่งเพื่อแก้ปัญหาคการบริหารความหลากหลายชาติพันธุ์ที่อาจกลายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติในอนาคตอันใกล้ อย่างไรก็ดี การพิจารณาเลือกรูปแบบการจัดโครงสร้างที่เหมาะสมจำเป็นต้องทำการศึกษาให้ละเอียดรอบคอบ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานบริหารความมั่นคงภายใน รวมทั้งการประสานการทำงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและทรัพยากรของหน่วยงานนั้น ๆ

การศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน ของคณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน ในคณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในครั้งนี้ เป็นการศึกษาจากเอกสารและการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกับผู้มีส่วนที่รับผิดชอบเท่านั้น การศึกษาในขั้นต่อไป ควรมีการสำรวจข้อมูลภาคสนาม เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงกับแนวคิดที่มาจากเอกสารทางวิชาการ และเมื่อจัดตั้งทบวงความมั่นคงภายใน อาจพิจารณานำหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับ

การปฏิบัติหน่วยงานสังกัด ซึ่งจะช่วยให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชาที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานเกิดผลสัมฤทธิ์ได้โดยง่าย

## เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

หนังสือ

จุลชีพ ชินวรรณ, ๒๕๔๗, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแนวคิดทฤษฎีและกรณีศึกษา,  
(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, ๒๕๔๙, รัฐ-ชาติ (ความไร้) ระเบียบโลกชุดใหม่, (กรุงเทพฯ:  
สำนักพิมพ์วิภาษา)

ธีรยุทธ บุญมี, ๒๕๔๖, ชาตินิยม และหลังชาตินิยม, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา  
จำกัด)

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี (บรรณาธิการ), ๒๕๔๖, อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ และความเป็นชายขอบ,  
(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ แพลน พรินติ้ง จำกัด)

วิรัช สงวนวงศ์วาน (ผู้แปล), ๒๕๔๖, การจัดการและพฤติกรรมองค์กร โดย Stephen P.  
Robbins และ Mary Coulter, (กรุงเทพฯ: เพียร์สัน เอ็ดดูเคชั่น)

ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), ๒๕๔๗, ว่าด้วยแนวทางการศึกษาชาติพันธุ์,  
(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ ไอ. เอส. พรินติ้งเฮ้าส์)

สุรินทร์ หิรัญบุรณะ, พันเอก, ๒๕๔๙, ผ่าลัทธิก่อการร้าย มหันตภัยของมนุษยชาติ, (กรุงเทพฯ:  
สำนักพิมพ์มติชน)

สุรชาติ บำรุงสุข (บรรณาธิการ), ๒๕๔๙, ภูมิศาสตร์ของความมั่นคงไทย (กรุงเทพมหานคร:  
โครงการความมั่นคงศึกษา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย)

.....(บรรณาธิการ), ๒๕๕๐, ชาติพันธุ์ชาตินิยม (กรุงเทพมหานคร: โครงการความ  
มั่นคงศึกษา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย)



LIRT

## บทความ

กฤตติภูมิ หอมหวาน, พันเอก, ๒๕๔๙, “Marine Corp Gazette”, แปลและเรียบเรียงจาก William S.Lind. Colonel Keith Nightengate (USA), Captain John F. Schmitt (USMC) Colonel Joseph W. Sutton (USA) Lieutenant Colonel Gary I. Wilson (USMCR) Marine Corp Gazette, October 1989, Page 22-26., พิมพ์ใน “ยุทธศาสตร์ศึกษา” ๒๐๐๖ เล่มที่ ๒ แนวคิดตะวันตก, ชมรมยุทธศาสตร์ ส่วนวิจัยและพัฒนายุทธศาสตร์, สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง

ปรีชา คุรินทร์พันธุ์, ๒๕๕๐, “ชาติพันธุ์ ศาสนา และชาตินิยม,” ใน สุรชาติ บำรุงสุข, ชาติพันธุ์ชาตินิยม (กรุงเทพฯ: โครงการความมั่นคงศึกษา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย)

นเรศน์ วงศ์สุวรรณ, พันเอก, ๒๕๕๐, “ความทับซ้อนของปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้มุมมองของความรุนแรง ความจริง ในฐานะแง่คิดเชิงวาทกรรม”, ใน วารสารอินโดจีนศึกษา ฉบับวิกฤตการณ์ภาคใต้, (ศูนย์อินโดจีนศึกษา: วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา)

## เอกสารเผยแพร่

กองข่าว พตท., ๒๕๕๓, “สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้”, เอกสารสัมมนาข้าราชการระดับผู้บริหารในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ชายแดนไทย-มาเลเซีย: ศึกษาปัญหาการดำเนินงานนโยบายของรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๓๑)

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๖, “การวางแผนนโยบาย โครงการ และการบริหารโครงการ”, เอกสารประกอบการเรียนการสอน

วีรวิท คงศักดิ์, พลอากาศเอก, ๒๕๕๙, “กองทัพอากาศกับการพัฒนาระบบราชการ”, เอกสารประกอบการสัมมนาผู้บริหารระดับสูงของกองทัพอากาศ เรื่อง “ผู้นำการเปลี่ยนแปลง” (๑๗ มี.ค. ๒๕๕๙)



LIART

....., ๒๕๕๙, “การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ”, เอกสาร  
ประกอบการสัมมนาผู้บริหารระดับสูงของกองทัพอากาศ เรื่อง “ผู้นำการเปลี่ยนแปลง”  
(๑๗ มี.ค. ๒๕๕๙)

วิชัย ชูเชิด, พันเอก, ๒๕๕๗, เอกสารประกอบคำบรรยาย “วิชาความมั่นคงศึกษา” โรงเรียน  
เสนาธิการทหารบก

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๘, “ยุทธศาสตร์การต่อสู้การก่อการร้าย: ศึกษากรณี ๓  
จังหวัดชายแดนภาคใต้”, เอกสารเผยแพร่ต่อสาธารณะของคลังสมอง วปอ. เพื่อสังคม  
(๓ พ.ย. ๒๕๕๘)

สมพงศ์ ชูมาก, ๒๕๓๒, “นโยบายของไทยต่อปัญหาพรมแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน”, รายงาน  
การวิจัยทุนวิจัยรัชดาภิเษก (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

ส่วนวิชาสงครามพิเศษ โรงเรียนเสนาธิการทหารบก, ๒๕๕๖, “การปฏิบัติการทางทหาร  
นอกเหนือจากการสงคราม”, เอกสารประกอบคำบรรยาย

พงศ์สิทธิ์ ศรีสมทรัพย์, รศ. และ ชลิดา ตรีมณี, รศ., ๒๕๓๙, “หลักการจัดองค์การและการจัด  
องค์การ”, เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชา PS. 252 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
รามคำแหง

## ภาษาอังกฤษ

### หนังสือ

Anthony D. Smith, 1998, Nationalism and Modernism, (New York: Routledge Taylor & Francis  
Group)

Craig A. Snyder, 1999, Contemporary Security and Strategy, (London: Macmillan Press Ltd.,)

David Boddy, 2005, 3<sup>rd</sup> edition, Management: An Introduction, (Harlow: Financial Times  
Prentice Hall)



LIART

- David Brown, 2000, Contemporary Nationalism Civic, Ethnocultural and Multicultural Politics, (New York: Routledge Taylor & Francis Group)
- Hans Kohn, 1965, Nationalism: Its Meaning and History, (New York: Van No strand Regional Offices)
- James G. Kellas, 1991, The Politics of Nationalism and Ethnicity, (London: Macmillan Education Ltd.,)
- James M. Lutz and Brenda J. Lutz, 2004, Global Terrorism, (New York: Routledge)
- John Hutchinson and Anthony D. Smith, 1994, Nationalism, (New York: Oxford University Press)
- Kjell Goldmann, Ulf Hannerz and Charles Westin (Eds.), 2000, Nationalism and Internationalism in the Post-Cold War Era, (New York: Routledge Taylor & Francis Group)
- Martha L. Cottam and Richard W. Cottam, 2001, Nationalism and Politics, (London: Lynne Rienner Publishers, Inc.,)
- Pasuk Phongpaichit and Baker Chris, 1995, Thailand: Economy and Politics, (Oxford: Oxford University Press)
- Paul James and R.R. Sharma (Eds.), 2006, Globalization and Violence, (London: Sage Publications Ltd.,)
- Riggs Fred, 1966, Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity, (Honolulu: East-West Centre Press)
- R.S.Chavan, 1973, Nationalism in Asia, (New Delhi: Sterling Publisher PVT Ltd.,)

Lionel Giles (Translator), 1998, Sun Tzu on the art of war: the oldest military treatise in the world, (Singapore: Graham Brash)

Kast, Fremont E. and Rosenzweig, Jame E., 1967, Organization and Management: A Systems Approach, (New York: McGraw-Hill Inc.,)

Drew, Danis M., Colonel and Snow, Donald M. 1998, Making Strategy, (Alabama: Air University Press)

Air Force Quality Center, 1993, The Quality Approach: Your Guide to Quality in Today's Air Force, (AFB: Maxwell)

#### **บทความ**

Anthony D. Smith, 2004, "Dating the Nation", in Daniele Conversi, ed. Ethnonationalism in the Contemporary World: Worker Corner and the Study of Nationalism (London: Routledge)

Daniele Conversi (ed.), 2004, "Conceptualizing Nationalism: An introduction to Walker Connor's work," in Ethnonationalism in the Contemporary world: Worker Corner and the Study of Nationalism (London: Routledge)

Massey University Centre for Defence Studies, 2002, 149.708 Joint Services Campaigning Administrative Guide and Module One

Thomas Spira, 2004, "Ethnicity and nationality. The twin matrices of nationalism," in Daniele Conversi, ed. Ethnonationalism in the Contemporary World: Worker Corner and the Study of Nationalism (London: Routledge)

Walker Connor, 2004, "Nationalism and Political Illegitimacy," in Daniele Conversi, ed. Ethnonationalism in the Contemporary World: Worker Corner and the Study of Nationalism (London: Routledge)



LIART

## ภาคผนวก



Legislative Institutional Repository of Thailand

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการปกครองชายแดน  
พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองชายแดน

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีหลากหลาย เป็นภัยคุกคามใหม่ซึ่งเกิดจากการกระทำของมนุษย์ที่มีความรุนแรง รวดเร็ว สามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้าง และมีความสลับซับซ้อน ซึ่งก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศและเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน จนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการปกครองกลุ่มคนในเขตชายแดนที่มีความหลากหลายของชาติพันธุ์ซึ่งเป็นเรื่องที่มีพลวัตสูงและมีความละเอียดซับซ้อน อันจะต้องมีการบูรณาการความรู้ทั้งด้านการบริหารจัดการทางวัฒนธรรม การสาธารณสุข การแรงงาน หลักสิทธิมนุษยชน สัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อจัดการปัญหาดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น เพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที และเพื่อให้มีการนำนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนแม่บท และมาตรการแก้ไขปัญหาการปกครองในเขตชายแดน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความมั่นคงภายในอย่างมีเอกภาพ มีระบบ และประสานสอดคล้องกัน ตลอดจนมีหน่วยงานหลักที่เป็นศูนย์กลางในการอำนวยความสะดวกและประสานการปฏิบัติการของหน่วยราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ จึงสมควรกำหนดให้มีคณะกรรมการและหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการแก้ไขปัญหาการปกครองในเขตชายแดน ซึ่งจะก่อให้เกิดการประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ รวมทั้งให้มีการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพประชาชน ชุมชนและพื้นที่ความมั่นคงภายใน ให้มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตนเองได้และสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขทั้งในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการรักษาความมั่นคงภายใน ที่มีความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ มีลำดับขั้นตอนในการแก้ไขปัญหาตามความหนักเบาของสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการวิเคราะห์วิจัยเพื่อป้องกันภัยคุกคามดังกล่าวตามหลักวิชาการสามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสานสอดคล้องกัน ตลอดจนมีการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อดำรงไว้ซึ่งความผาสุกของประชาชน สังคม และความมั่นคงของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้







มาตรา ๔ ให้คณะกรรมการปกครองชายแดน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการและแผนงานหรือโครงการในการบริหารการปกครองชายแดนที่ประสานสอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อพัฒนาศักยภาพ คน ชุมชน และพื้นที่ความมั่นคงภายใน ให้มีความเข้มแข็ง สงบ สามารถพึ่งพาตนเองได้และอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนความหลากหลายของชาติพันธุ์ วิถีชีวิตและวัฒนธรรม

(๒) อำนวยการ ประสานงาน กำกับดูแล รวมทั้งการให้คำแนะนำ เสนอแนะ และร่วมแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคในการบริหารจัดการการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงภายในกับหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) ให้ความเห็นชอบการศึกษาวิจัยและจัดทำข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับ คน ชุมชน และพื้นที่ความมั่นคงภายใน รวมทั้งกำหนดเขตที่ใช้มาตรการการปกครองในเขตชายแดนที่กำหนดขึ้น โดยจะแต่งตั้งผู้วิจัยเพื่อจัดทำข้อมูลทางวิชาการตามที่มอบหมายก็ได้

(๔) กำหนดมาตรการและแผนงานหรือโครงการด้านการพัฒนาศักยภาพของ คนในพื้นที่ที่มีปัญหาการปกครองในเขตชายแดน ด้านการศึกษา การอาชีพ การเข้าถึงบริการ สาธารณสุข การแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล การเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและจิตสำนึกด้านความมั่นคง

(๕) กำหนดมาตรการและแผนงานหรือโครงการด้านการพัฒนาศักยภาพของ ชุมชน โดยการสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนในหมู่บ้านชายแดน ให้สามารถอยู่ร่วมกันบนความหลากหลายของชาติพันธุ์ วิถีชีวิตและวัฒนธรรม การจัดระบบหมู่บ้าน กลุ่มพลังมวลชน อาสาสมัคร และภาคส่วนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมผนึกกำลังเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงภายใน

(๖) อำนวยการ ประสานงาน กำกับ ดูแลและดำเนินงานด้านการข่าวกรองและการต่อต้านข่าวกรองเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงภายในพื้นที่การปกครองในเขตชายแดน

(๗) ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการ และแผนงานหรือโครงการในการพัฒนา เพื่อเสริมสร้างคุณภาพในการบริหารการปกครองในเขตชายแดนของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(๘) ออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๙) แต่งตั้งคณะบุคคล หรือบุคคลที่ปรึกษาในการปฏิบัติงานหรือแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี มอบหมาย

มาตรา ๕ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน ปลัดทบวงปกครองชายแดน อาจขอให้หน่วยงานของรัฐ บุคคล หรือนิติบุคคลใดแล้วแต่กรณี ส่งเอกสาร ข้อมูล และชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น



LIRT

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งทบวงปกครองชายแดนเป็นหน่วยงานหลักในสำนักนายกรัฐมนตรี ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบการบริหารกิจการด้านความมั่นคงชายแดน มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการปกครองชายแดน มีการจัดส่วนราชการตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และให้มีปลัดทบวงปกครองชายแดน เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ และจะให้ มีรองปลัดทบวงปกครองชายแดน เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการก็ได้

มาตรา ๗ ทบวงปกครองชายแดน มีภารกิจและขอบเขตหน้าที่ ดังนี้ กำหนดนโยบาย วางแผน อำนวยการ ประสานงาน และกำกับดูแล การบริหารการปกครองในเขตชายแดน เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพ คน ชุมชน และพื้นที่ความมั่นคงภายใน ให้มีความเข้มแข็ง สงบ สามารถพึ่งพาตนเองได้ และอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนความหลากหลายชาติพันธุ์ ความเชื่อ และวัฒนธรรม รวมทั้งการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาชายแดนร่วมกัน โดยผ่านกลไก และกรอบความร่วมมือของรัฐบาลกับประเทศต่าง ๆ

มาตรา ๘ ทบวงปกครองชายแดน มีขอบเขตความรับผิดชอบและหน้าที่สำคัญ ดังนี้

๑) กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการและแผนงาน/โครงการ ในการบริหารการปกครองในเขตชายแดน เพื่อพัฒนาศักยภาพ คน ชุมชน และพื้นที่ความมั่นคงภายใน ให้มีความเข้มแข็ง สงบ สามารถพึ่งพาตนเองได้และอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนความหลากหลายชาติพันธุ์ ความเชื่อ และวัฒนธรรม

๒) อำนวยการ ประสานงาน กำกับดูแล รวมทั้งการให้คำแนะนำ เสนอแนะ และร่วมกันแก้ไขปัญหา หรืออุปสรรคในการบริหาร การปกครองในเขตชายแดนของหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๓) ศึกษา วิจัย และจัดทำข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับ คน ชุมชน และพื้นที่ความมั่นคงภายใน สนับสนุนหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ในการพัฒนาเพื่อความมั่นคงภายใน

๔) กำหนดมาตรการและแผนงาน/โครงการด้านการพัฒนาศักยภาพของคนในพื้นที่ความมั่นคงภายใน ทั้งด้านการศึกษา อาชีพ การเข้าถึงบริการสาธารณสุข การแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล การเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและจิตสำนึกด้านความมั่นคงในมิติใหม่

๕) กำหนดมาตรการและแผนงาน/โครงการด้านการพัฒนาศักยภาพของชุมชน โดยการสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนในหมู่บ้านชายแดน ให้สามารถอยู่ร่วมกันบนความหลากหลายชาติพันธุ์ ความเชื่อ และวัฒนธรรม การจัดระบบหมู่บ้าน กลุ่มพลังมวลชน อาสาสมัคร และภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมผนึกกำลังกันเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงภายในอย่างเป็นระบบ



LIRT

๖) วางแผน อำนวยความสะดวก ประสานงาน กำกับดูแลและดำเนินงานด้านการข่าว  
กรองและการต่อต้านข่าวกรองเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ความมั่นคงภายใน

๗) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการ  
และแผนงาน/โครงการ ในการดำเนินงานเสริมสร้างมาตรการการปกครองในเขตชายแดนของ  
หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

๘) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี มอบหมาย

มาตรา ๙ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

.....  
.....

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่..)  
พ.ศ. ....

---

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ เพื่อ  
จัดตั้งทรวงปกครองชายแดน

เหตุผล

โดยที่มีความจำเป็นที่ต้องจัดตั้งทรวงปกครองชายแดน เพื่อเป็นหน่วยงานหลัก  
ในการบริหารการปกครองในเขตชายแดน เพื่ออำนวยความสะดวกการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ใน  
นโยบายความมั่นคงชายแดน ให้ประสานสอดคล้องกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดคุณภาพและประสิทธิผลใน  
การแก้ไขปัญหาการปกครองในเขตชายแดน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ร่าง  
พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่..)  
พ.ศ. ....

.....  
.....  
.....

.....  
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

.....  
.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่..) พ.ศ. ...."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น.....ของมาตรา...แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕

(....) ทบวงปกครองชายแดน

.....  
.....  
.....





คำสั่งคณะกรรมการการปกครอง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๑๒ / ๒๕๕๐

เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน

ด้วยคณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ฎะทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหาร ราชการแผ่นดิน การบริหารกิจการท้องถิ่น การพัฒนาระบบราชการ และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงการปกครองรูปแบบพิเศษ ซึ่งในปัจจุบันได้มีปัญหาเกี่ยวกับการปกครองในเขตชายแดน ทุกภูมิภาค ดังนั้น เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาย่างเป็นรูปธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ และประชาชนโดยรวม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๘๓ วรรคสี่ และข้อ ๘๔ วรรคหนึ่ง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการปกครอง ในคราวประชุมฯ ครั้งที่ ๘ วันศุกร์ที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ประกอบกับในคราวประชุมฯ ครั้งที่ ๑๐ วันศุกร์ที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาการปกครอง ในเขตชายแดน ขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

- |                                 |                        |
|---------------------------------|------------------------|
| ๑. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์   | ประธานคณะอนุกรรมการ    |
| ๒. นายลิขิต เพชรสว่าง           | อนุกรรมการ             |
| ๓. นายไพบุลย์ เทวรักษ์          | อนุกรรมการ             |
| ๔. พลเอก สมศักดิ์ แสงจันทร์เลิศ | อนุกรรมการ             |
| ๕. พลโท นิพัทธ์ ทองเล็ก         | อนุกรรมการ             |
| ๖. นางจิราพร บุณนาค             | อนุกรรมการ             |
| ๗. นายกัลยาณะ วิภัติภูมิประเทศ  | อนุกรรมการ             |
| ๘. นายสถาพร ศิริภักดี           | อนุกรรมการ             |
| ๙. รศ.ดร. ปณิธาน วัฒนายากร      | อนุกรรมการ             |
| ๑๐. นางสาวอันธิกา ปรีญานนท์     | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| ๑๑. นายชาญชัย สุนทรมัญญ์        | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๑๒. พลตำรวจโท วิโรจน์ จันทร์งษ์ | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๑๓. รศ.ดร. กำชัย จงจักรพันธ์    | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๑๔. ดร. สันติพัฒน์ อรุณธारी     | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๑๕. นายสัตยา อรุณธारी           | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |



LIRT

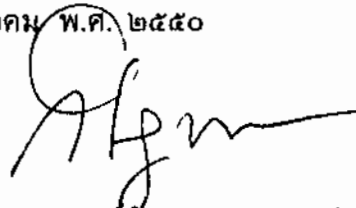
๑๖. พลโท สมชาย วิรุฬผล  
๑๗. นายชาญบุณท์ สุนทรวิภาต  
๑๘. นายทิวา สุขุมลจันทร์

ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ  
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

ให้คณะอนุกรรมการคณะนี้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาศึกษา ออกคำสั่ง  
เรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ  
หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ เพื่อนำผลการพิจารณาศึกษาในเรื่องดังกล่าว รายงานต่อ  
คณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๐



(หม่อมราชวงศ์กำลูนเทพ เทวกุล)  
ประธานคณะกรรมการการปกครอง



คำสั่งคณะกรรมการการศึกษาการปกครอง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๑๘ / ๒๕๕๐

เรื่อง ตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน (เพิ่มเติม)

ตามที่คณะกรรมการการศึกษาการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ ๑๒/๒๕๕๐ เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๐ นั้น

เพื่อให้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมาย และเกิดประโยชน์สูงสุด จึงเห็นควรตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการเพื่อให้คำปรึกษาให้คำแนะนำ และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน โดยความเห็นชอบของคณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน ในคราวประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๔/๒๕๕๐ วันจันทร์ที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๐ ประกอบกับในคราวประชุมคณะกรรมการการศึกษาการปกครอง ครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้มีมติตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการฯ (เพิ่มเติม) จำนวน ๒ คน ดังนี้

๑. นายอาวุธ วรรณวงศ์
๒. นายอนวรรตน์ ฉัตรกุล ณ ออยุธยา

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

(หม่อมราชวงศ์ท้าวสุนเทพ เทวกุล)  
ประธานคณะกรรมการการศึกษาการปกครอง



LIRT



คำสั่งคณะกรรมการการศึกษา  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ที่ ๒๑ / ๒๕๕๐

เรื่อง ตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน (เพิ่มเติม)

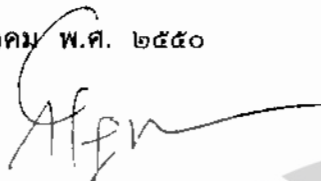
ตามที่คณะกรรมการการศึกษา สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ ๑๒/๒๕๕๐ เรื่อง ตั้งคณะกรรมการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๐ นั้น

เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมาย และเกิดประโยชน์สูงสุด จึงเห็นควรตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการเพื่อให้คำปรึกษาให้คำแนะนำ และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน ในคราวประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ประกอบกับในคราวประชุมคณะกรรมการการศึกษา ครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ และครั้งที่ ๑๗/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้มีมติตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ (เพิ่มเติม) จำนวน ๓ คน ดังนี้

๑. พันเอก ดุลา ประเสริฐสุข
๒. พันเอก นเรศน์ วงศ์สุวรรณ
๓. พันเอก สนธิ นวกุล

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

  
(หม่อมราชวงศ์กำลุนเทพ เทวกุล)  
ประธานคณะกรรมการการศึกษา



LIRT

การประชุมคณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

การประชุมคณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

การประชุมคณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดน



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
0 ๒๒๔๔ ๑๕๖๑ , 0 ๒๒๔๔ ๑๕๖๓ , 0 ๒๒๔๔ ๑๗๔๑-๒



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand