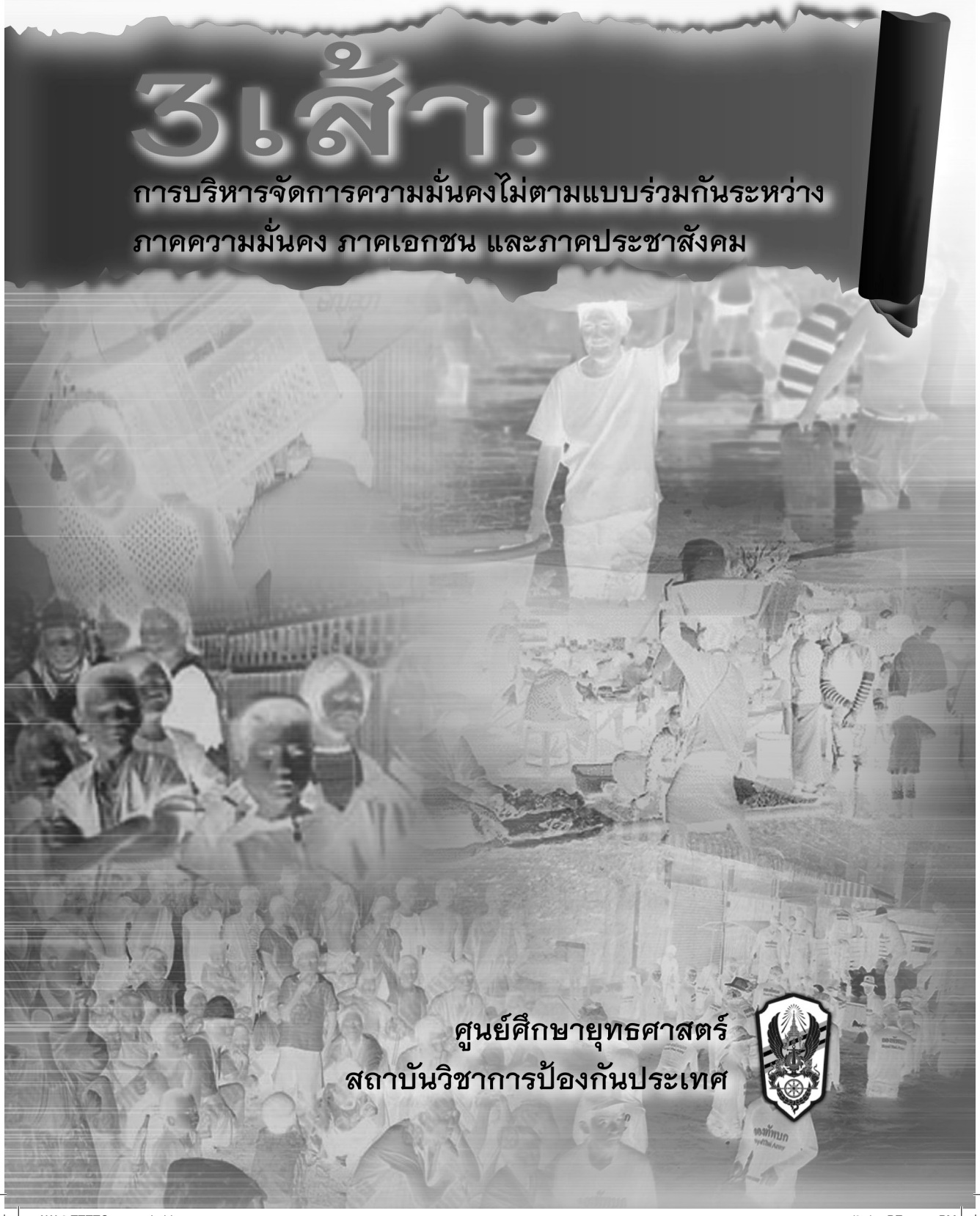


3เส้า:

การบริหารจัดการความมั่นคงไม่ตามแบบร่วมกันระหว่าง ภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

AW-3 □□□□Contents.indd 1 11/24/54 BE 1:44 PM

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
National Library of Thailand Cataloging in Publication Data
3 เส้า : การบริหารจัดการความมั่นคงไม่ตามแบบร่วมกัน
ระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม
-- พิมพ์ครั้งที่ 1 -- จำนวน 200 เล่ม – กรุงเทพฯ ISSN 0858-8791
ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2554
148 หน้า

สงวนลิขสิทธิ์ตาม พ.ร.บ. การพิมพ์ พ.ศ. 2537
© ลิขสิทธิ์ภาษาไทยเป็นของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ
อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ผู้อำนวยการ	:	พลตรี สุรสิทธิ์ ถนัดทาง
หัวหน้าโครงการ	:	พันเอกหญิง อารยา จุลานนท์
คณะที่ปรึกษา	:	พันเอก ดร.ไชยอนันต์ จันทคณานุรักษ์
	:	พันเอก กิตติเทพ เจียรสุมัย
	:	พันเอก ดร.นเรศน์ วงศ์สุวรรณ
	:	พันเอกหญิง เจษฎา มีบุญลือ
	:	พันเอก ดร.อรรคเดช ประทีปอุษานนท์
นักวิจัย	:	พันเอกหญิง อารยา จุลานนท์
	:	นางสาวนันทิยา ทองคณารักษ์
คณะวิจัย	:	นางสาวจิตราภรณ์ จิตรธร
	:	นางสาวมนวดี ถกลธวัช
	:	นางสาวสุนทราภรณ์ มะโน
	:	นางสาวหัสยา ไทยานนท์
	:	นางสาวปนินาท ธวัชโชคทวี
ศิลปกรรม	:	นางสาวชุตินธร พรวุฒิกูล
พิสูจน์อักษร	:	นายกนกกฤษณ์ รักษาพราหมณ์
	:	นางสาวณัฐรดา ศิลป์อุดม

จัดพิมพ์โดย

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ
62 ถนนวิภาวดี แขวงดินแดง เขตดินแดง กรุงเทพฯ 10400
โทร. 0 2275 5715 เว็บไซต์ www.sscthailand.org

คำนำ

หลังจากยุคสงครามเย็นสิ้นสุดลง โลกได้เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้เชื่อมโยงแต่ละประเทศในโลกเข้าด้วยกัน ภัยคุกคามความมั่นคงของชาติจึงถูกเปลี่ยนโครงสร้างไปสู่ภัยคุกคามไม่ตามแบบ (Non -Traditional Threat : NTS) ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในทุกด้าน คือ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม โดยภัยคุกคามไม่ตามแบบได้สร้างปัญหาความมั่นคงแก่รัฐอย่างหลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภัยพิบัติจากธรรมชาติที่นับวันทวีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งการจัดการกับพิบัติภัยต่างๆ ที่มักดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐเพียงอย่างเดียวไม่สามารถรับมือได้อย่างทันท่วงที

ทั้งนี้ ภาพความช่วยเหลือของกองทัพซึ่งเป็นหนึ่งในภาคความมั่นคงที่สามารถปฏิบัติภารกิจเร่งด่วนในการบรรเทาทุกข์ให้กับประชาชน การอพยพประชาชนออกนอกพื้นที่ และการฟื้นฟูภายหลังเหตุการณ์ภัยธรรมชาติร่วมกันกับหน่วยงานอื่น อาทิ ภาคประชาสังคม ร้านค้าเอกชน ธนาคารพาณิชย์ระดมเงินรับบริจาค บริษัทผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูปร่วมบริจาคผลิตภัณฑ์ และผู้ประกาศข่าวสถานีโทรทัศน์ จึงเป็นที่มาของการศึกษาการบริหารจัดการความมั่นคงบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ 3 เส้าระหว่างภาคส่วนความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมโดยใช้กรณีศึกษาการดำเนินการต่อปัญหาสำคัญเร่งด่วนจากภัยคุกคามไม่ตามแบบ ซึ่งยังถือเป็นหนึ่งในความพยายามในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของกองทัพและเป็นความพยายามในการปรับตัวของกองทัพภายใต้กระแสกดดันให้เกิดการปฏิรูปกองทัพอีกด้วย

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ในฐานะหน่วยงานด้านยุทธศาสตร์ของกองทัพไทย จึงริเริ่มในการค้นหาวิธีในการจัดความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่างๆ มาบูรณาการร่วมกัน เพื่อรับมือกับภัยคุกคามไม่ตามแบบอื่นๆ โดยงานวิจัยนี้ได้เสนอสร้างแนวทางปฏิบัติเริ่มต้น (Initiative Approach) ต่อการบริหารจัดการปัญหาสำคัญเร่งด่วนจากภัยคุกคามไม่ตามแบบ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะสามารถนำมาศึกษาต่อยอดและสามารถปรับปรุงเป็นคู่มือการปฏิบัติงานภาคสนาม (Filed Manual) เพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ ยึดปฏิบัติต่อไปในอนาคตได้

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ
กันยายน ๒๕๕๔

AW-3 □□□□Contents.indd 3 11/24/54 BE 1:44 PM

สารบัญ
Contents

คำนำ 3

บทที่ 1 11

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 11

วัตถุประสงค์ของการศึกษา 16

วิธีดำเนินการศึกษา 16

ขอบเขตของการศึกษา 17

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา 17

บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง 19

2.1 กรอบแนวคิดความเป็นประชาธิปไตยและหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) 19

2.2 การปฏิรูประบบราชการและการบริหารจัดการแนวใหม่ (New Public Management: NPM) 31

2.3 แนวความคิดการปฏิรูปภาคความมั่นคง 39

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย 45

3.1 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล (Collect Data) 46

3.2 เทคนิคและเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล 47

3.3 การวิเคราะห์และสรุปผลการดำเนินงานวิจัย 47

3.4 กลุ่มเป้าหมาย 48

3.5 ระยะเวลาการดำเนินงาน 48

AW-3 □□□□Contents.indd 5 11/24/54 BE 1:44 PM

บทที่ 4 การบริหารจัดการความมั่นคงบนพื้นฐาน 51
ของความสัมพันธ์ 3 เส้า ระหว่างภาคความมั่นคง
ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมโดยใช้กรณีศึกษาการดำเนิน
การต่อปัญหาสำคัญเร่งด่วนจากภัยคุกคามไม่ตามแบบ
4.1 การบริหารจัดการภัยพิบัติ : 54
กรณีการจัดการสถานการณ์อุทกภัย พ.ศ. 2553
4.1.1 ข้อมูลทั่วไปด้านภัยพิบัติ 54
4.1.2 สถานการณ์อุทกภัย ปี พ.ศ. 2553 58
4.1.3 หน่วยงานที่มีภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติ 61
และความช่วยเหลือ
4.2 การบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน : 73
กรณีศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง
จังหวัดตาก
4.2.1 ข้อมูลทั่วไปพื้นที่ตามแนวชายแดน 73
4.2.2 สถานการณ์ศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ 77
อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก
4.2.3 หน่วยงานที่มีภารกิจในพื้นที่ 83
4.3 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย : 86
กรณีแรงงานต่างด้าวชาวพม่าจังหวัดระนอง
4.3.1 ข้อมูลทั่วไปของสถานการณ์แรงงานต่างด้าวหลบหนี 86
เข้าเมือง
4.3.2 สถานการณ์แรงงานต่างด้าวชาวพม่าในจังหวัดระนอง 92
4.3.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 95

บทที่ 5 การจัดความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการความมั่นคง 99
บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ 3 เส้า ระหว่างภาคความมั่นคง
ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม
5.1 การบริหารจัดการภัยพิบัติ : กรณีสถานการณ์อุทกภัย พ.ศ. 2553 102
5.1.1 การเสนอแนวทางปฏิบัติเริ่มต้นในการจัดความสัมพันธ์ 102
ของการบริหารจัดการภัยพิบัติ : สถานการณ์อุทกภัย
5.1.2 การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน 104

5.1.3 บทบาทของกองทัพในการมีส่วนร่วมคลี่คลายปัญหา 106
5.1.4 การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ 107
5.1.6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 110
5.2 การบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน : 115
กรณีศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง
จังหวัดตาก
5.2.1 การเสนอแนวทางปฏิบัติเริ่มในการจัดความสัมพันธ์ 115
ของการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน :
สถานการณ์ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ
5.2.2 การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน 116
5.2.3 บทบาทของกองทัพในการมีส่วนร่วมคลี่คลายปัญหา 117
5.2.4 การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ 118
5.2.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 119
5.3 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย : 125
กรณีแรงงานต่างด้าวชาวพม่า จังหวัดระนอง
5.3.1 การเสนอแนวทางปฏิบัติเริ่มต้นการเสนอแนวทาง 125
ปฏิบัติเริ่มต้นในการจัดความสัมพันธ์ของการบริหาร
จัดการแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย :
กรณีแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในจังหวัดระนอง
5.3.2 การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน 126
5.3.3 บทบาทของกองทัพในการมีส่วนร่วมคลี่คลายปัญหา 127
5.3.4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 128

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 135

บทสรุป 135

ข้อเสนอแนะ 136

ภาคผนวก

ภาคผนวก 139

รูปประกอบการเดินทางเพื่อเก็บข้อมูลสำหรับงานวิจัย
เรื่อง “การปฏิรูปภาคส่วนด้านความมั่นคง : ความสัมพันธ์สามเส้า
ระหว่าง กองทัพ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหาร
จัดการตามแนวชายแดนไทย”ระหว่างวันที่ 7–10 ธันวาคม พ.ศ. 2553
ณ จ.นครสวรรค์ จ.พิษณุโลก และ จ.ตาก และระหว่างวันที่ 25–28
กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 ณ อ.เมือง จ.ระนอง

บรรณานุกรม 142

สารบัญตาราง

ตารางที่ 3-1 : แผนการดำเนินงานวิจัย 49

ตารางที่ 4-1 : พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย 60
(ระหว่างวันที่ 10 ตุลาคม - 5 ธันวาคม 2553)

ตารางที่ 4-2 : พื้นที่ภาคใต้ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ 60
อุทกภัยปี พ.ศ. 2553

ตารางที่ 5-1 : แนวทางปฏิบัติเริ่มต้นการเสนอแนวทางปฏิบัติเริ่ม 111
ต้นในการจัดความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการ 113
ภัยพิบัติ : สถานการณ์อุทกภัย

ตารางที่ 5-2 : แนวทางปฏิบัติเริ่มต้นการเสนอแนวทางปฏิบัติ 121
เริ่มต้นในการจัดความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการ 124
พื้นที่ชายแดน : สถานการณ์ผู้หลบหนีเข้าเมือง
จากการสู้รบ

ตารางที่ 5-3 : แนวทางปฏิบัติเริ่มต้นการเสนอแนวทางปฏิบัติ 132
เริ่มต้นในการจัดความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการ 134
แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย :
กรณีแรงงานต่างด้าวชาวพม่าจังหวัดระนอง

AW-3 □□□□Contents.indd 8 11/24/54 BE 1:44 PM

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 2-1	สี่เสาแห่งดุลยภาพ	35
แผนภาพที่ 2-2	การทำงานระหว่าง 3 ภาคส่วน	36
แผนภาพที่ 2-3	ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	39
แผนภาพที่ 4-1	โครงสร้างระบบการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย	62
แผนภาพที่ 4-2	ผังการจัด ศบภ.กห. ประกอบคำสั่ง กห (เฉพาะ) ที่ 234/52 ลง 28 ก.ค. 52	67
แผนภาพที่ 4-3	ผังการจัด ศบภ.ทท.ประกอบคำสั่ง กห (เฉพาะ) ที่ 405/52 ลง 20 ส.ค. 52	69
แผนภาพที่ 5-1	โมเดลการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติของชุมชนบ้านน้ำเค็ม	109
แผนภาพที่ 5-2	รูปแบบการจัด “ระนองโมเดล”	128
แผนภาพที่ 5-3	รูปแบบความสัมพันธ์สามเส้าในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว จ.ระนอง	129

AW-3 □□□□Contents.indd 9 11/24/54 BE 1:44 PM

บทที่ 1
บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบัน ชาติตะวันตกกำลังให้ความสำคัญในเรื่อง ความเป็นประชาธิปไตย (Democracy) หลักสิทธิมนุษยชน (Human Right) สภาพแวดล้อม (Environment) การค้าเสรี (Free Trade) และ ลิขสิทธิ์และสิทธิบัตร (Copyright) รวมถึงการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง (Security Sector Reform-SSR) ทั้งยังเร่งเร้าให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกให้ความสนใจและกระทำตาม โดยเฉพาะการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง (Security Sector Reform : SSR) กำลังเป็นประเด็นที่องค์กรระหว่างประเทศจำนวนหนึ่งพยายามกดดันในระดับนโยบายแก่ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย

การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง (Security Sector Reform : SSR) หมายถึงการจัดการด้านนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมของรัฐบาลให้ดีขึ้นในด้านความปลอดภัย ความมั่นคงและความยุติธรรม ภายใต้หลักการแห่งระบอบประชาธิปไตย โดยปรากฏขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) ในทวีปยุโรปตะวันออก ภายหลังสิ้นสุดยุคสงครามเย็น ต่อมาในยุคโลกาภิวัตน์ SSR มีความชัดเจนขึ้น เนื่องจากการกระชับแน่นของเวลา (Time) และสถานที่ (Space) ได้ทำให้โลกยุคหลังสงครามเย็นกลายเป็น**หมู่บ้านโลก (The Global Village)** ซึ่งอัตลักษณ์ของหมู่บ้านโลก (Global Village Identity) คือ การทำให้โลกเป็นสังคม ที่มีความเป็นประชาธิปไตย ยึดหลักสิทธิมนุษยชน และอยู่ภายใต้อุดมการณ์ทุนนิยมการค้าเสรี ผลพวงดังกล่าวได้ทำให้งานด้านความมั่นคงมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะการให้ความหมายของคำว่าความมั่นคง (Security) ได้กลายเป็นเรื่องที่มีความกว้างขวางกว่ายุคสงครามเย็นมาก ที่สำคัญภาคส่วนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับงานความมั่นคงจะมีความหลากหลายเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะงานด้านความมั่นคงไม่ตามแบบ (Non-Traditional Security : NTS) ซึ่งเป็นเรื่องหลักอีกประการหนึ่ง และนับวันจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ไม่แพ้ความมั่นคงแบบดั้งเดิม (Traditional Security) [1]

[1] พันเอก ดร. นเรศน์ วงศ์สุวรรณ . การทบทวนแนวคิด การปฏิรูป และ การบริหารจัดการภาคส่วนความมั่นคงในประเทศไทย (Re-thinking the Security Sectors Reform and Governance in Thailand). เอกสารแสดงความคิดเห็น. ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. 2554. หน้า 1

ทั้งนี้ เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า ในอดีตระหว่างยุคสงครามเย็น (Cold War) และห้วงที่สงครามเย็นสิ้นสุดลงไม่นาน แต่ละประเทศยังต้องเผชิญกับภัยจากการสู้รบด้วยอาวุธยุทโธปกรณ์ที่มีการพัฒนาศักยภาพให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยประเทศที่มีหน่วยงานด้านความมั่นคงโดยเฉพาะการมีกำลังพลในกองทัพที่มีประสิทธิภาพด้วยคุณภาพและปริมาณ รวมทั้งมีอาวุธยุทโธปกรณ์สมรรถนะสูงหรือมีศักย์สงครามสูงจะเป็นประเทศที่สามารถเผชิญกับภัยคุกคามตามแบบ (Traditional Threat) ได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ การจัดการกับพิบัติภัยต่างๆ โดยเฉพาะเกี่ยวกับสิ่งที่ถูกเรียกว่าภัยคุกคามไม่ตามแบบในเวลาต่อมานั้น มักดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ เช่น กองทัพซึ่งเป็นหนึ่งในภาคความมั่นคงที่สามารถปฏิบัติภารกิจเร่งด่วนในการบรรเทาทุกข์ให้กับประชาชนที่ประสบภัยธรรมชาติ โดยการส่งรถบรรทุก เครื่องบิน เฮลิคอปเตอร์ เรือท้องแบนตลอดจนการส่งเรือรบหลวงสมรรถนะสูงเข้าสู่พื้นที่ประสบภัยเพื่อช่วยเหลือเบื้องต้นในการส่งเครื่องอุปโภคบริโภคให้แก่ผู้ประสบภัย รวมทั้งช่วยอพยพประชาชนออกนอกพื้นที่ดังกล่าว นอกจากนี้ กองทัพยังเข้าช่วยเหลือในส่วนของการฟื้นฟูภายหลังเหตุการณ์ภัยธรรมชาติอีกด้วย

แต่หลังยุคสงครามเย็น พลวัตโลกเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ที่ปัจจุบันกำลังประสบกับภาวะโลกร้อน (Global Warming) อันเป็นยุคที่มีทั้งภัยคุกคามตามแบบ (Traditional Threat) และ ภัยคุกคามไม่ตามแบบ (Non -Traditional Threat) แต่ภัยคุกคามไม่ตามแบบมีกลับเกิดขึ้นอย่างมากมายกว่า และมีรูปแบบที่หลากหลาย เช่น การก่อการร้าย ยาเสพติด การค้ามนุษย์ ภัยคุกคามด้านสิ่งแวดล้อม การอพยพย้ายถิ่นของประชากรแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ภัยคุกคามด้านระบาดวิทยา ภัยคุกคามด้านเศรษฐกิจ อาชญากรรมข้ามชาติ ตลอดจนถึงภัยพิบัติธรรมชาติที่รุนแรงและบ่อยครั้ง ได้แก่ อุทกภัย คลื่นยักษ์สึนามิ วาตภัย ภัยแล้ง ภูเขาไฟระเบิด ไฟป่า แผ่นดินไหว ตลอดจนการแพร่กระจายของสารกัมมันตภาพรังสี ฯลฯ โดยภัยดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นกับมนุษย์ได้ทุกเวลา และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ เมื่อประเทศประสบอุทกภัยในปัจจุบัน นอกจากกองทัพที่เข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยและยังเห็นได้ชัดเจนว่า ภาคส่วนอื่นๆ ได้เข้าช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัยธรรมชาติเช่นกัน อาทิ หน่วยงานภาคเอกชน เช่น ธนาคารพาณิชย์ระดมเงินรับบริจาค บริษัทผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูปร่วมบริจาคผลิตภัณฑ์ ผู้ประกาศข่าวสถานีโทรทัศน์เข้าพื้นที่เพื่อถ่ายทอดภาพผู้ประสบภัยและระดมเงินตลอดจนปัจจัยต่างๆ ช่วยเหลือ นอกจากนี้ หน่วยงานภาคประชาสังคมทั้งในและนอกพื้นที่ยังเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการอยู่ในพื้นที่ทำให้สามารถระดมเครือข่ายจากในและนอกพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว จากเหตุการณ์นี้สะท้อนให้เห็นว่า ภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น รัฐ กองทัพ ภาคเอกชน

(Private Sectors) และภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations : CSOs) ล้วนมีส่วนสำคัญในการจัดการกับเหตุการณ์ที่เป็นหนึ่งในภัยคุกคามไม่ตามแบบ แต่การดำเนินงานโดยลำพังของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่ต่างฝ่ายต่างเข้าจัดการกับปัญหาทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร

หากมีการอนุมานจากเหตุการณ์ข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า สถานการณ์ร้ายแรงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยอันเป็นสิ่งที่เรียกว่าภัยคุกคามไม่ตามแบบนั้น ทำให้ภาคส่วนต่างๆ นอกเหนือจากภาคส่วนความมั่นคงต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานความมั่นคง อันเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของงานด้านความมั่นคงหรือ การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง ซึ่งส่งผลให้เกิดความจำเป็นในการคิดค้นและแสวงหาองค์ความรู้ที่มีความรอบด้านและเป็นสหวิทยาการ (Inter-disciplinary) เพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปฯ โดยให้สาระสำคัญกับความร่วมมือกันอย่างมีบูรณาการระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในการเผชิญและการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งระหว่างและหลังเหตุการณ์ ทั้งนี้ ต้องให้เกิดการสอดรับกับงานบริหารจัดการด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงสอดรับกับวัฒนธรรม ในขณะเดียวกันก็ต้องเป็นที่ยอมรับของสังคมโลกภายใต้กระแสของ **หมู่บ้านโลก (The Global Village)** เช่นเดียวกัน [2]

ทั้งนี้ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ตระหนักถึงสาระสำคัญของการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง และพร้อมรับด้วยการดำเนินความร่วมมือกับภาคประชาสังคมในงานความมั่นคงเชิงวิชาการมานับตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2552 ที่ตัวแทนภาคประชาสังคมได้เข้าร่วมสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ เรื่อง **ก้าวข้ามความขัดแย้งสู่สังคมสันติสุขอย่างยั่งยืน** ซึ่งจัดโดย ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 และได้เสนอเรื่อง **พะเยาโมเดล** อันเป็นรูปแบบของความสมานฉันท์ระหว่างกลุ่มชน “เสื้อเหลืองและเสื้อแดง” และหลังจากนั้นความร่วมมือในเชิงวิชาการที่เกี่ยวกับความมั่นคงระหว่างสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ โดย พลเอก ภุชงค์ รัตนวรรณ ผู้บัญชาการสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ กับภาคประชาสังคม ก็มีความก้าวหน้าอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ อีกทั้งเป็นการสอดรับกับแนวทางที่ถูกกดดันระดับนโยบายให้มีการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงอีกด้วย ซึ่งการดำเนินการของผู้บัญชาการฯ เป็นรูปแบบหนึ่งของ “SSR แบบไทยๆ” ซึ่งมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นในเวลาต่อมา

---

[2] เรื่องเดียวกัน. หน้า 1

รูปธรรมของการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง (Security Sector Reform - SSR) : รูปแบบความร่วมมือระหว่างภาคประชาชนและทหาร (Civic – Military Partnership - CMP) และ "Track 1.5"

จากการที่ตัวแทนภาคประชาชนได้เสนอรูปแบบ ทางรอดของประเทศไทย ความร่วมมือระหว่างภาคประชาชนและทหาร (Civic – Military Partnership - CMP) ในการเสวนาทางวิชาการเรื่อง **ทางออกของประเทศไทยหลังวิกฤติพฤษภา 53** ซึ่งสถาบันวิชาการป้องกันประเทศจัดขึ้นเพื่อรับฟังความคิดเห็นหลากหลายจากสาธารณะในการหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับจัดการกับปัญหาความขัดแย้งของสังคมไทย จนเกิดสถานการณ์วิกฤติในห้วงเดือน เมษายน – พฤษภาคม 2553 ที่ผ่านมา *เป็นตัวอย่างที่ดีตัวอย่างหนึ่งในการอธิบายถึง การเข้าให้ความช่วยเหลือของภาคประชาสังคมในปัญหาความขัดแย้งของสังคมไทย ซึ่งเป็นหนึ่งในภัยคุกคามรูปแบบใหม่ หรือภัยคุกคามไม่ตามแบบที่สภาความมั่นคงแห่งชาติกำหนดเรื่องความแตกแยกทางความคิดของคนในสังคมไทยไว้ด้วย* โดยการเสวนาฯ ในครั้งนั้น พลเอก ภุชงค์ รัตนวรรณ ผู้บัญชาการสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ตระหนักถึงความสำคัญของความร่วมมือระหว่างกองทัพกับภาคประชาสังคม รวมทั้งได้ริเริ่ม คำว่า "Track 1.5" โดยให้ถือเสมือนเป็นแนวทางกึ่งปฏิบัติกึ่งวิชาการระหว่าง Track 1 กับ Track 2 และสถาบันวิชาการป้องกันประเทศได้นำแนวคิด "Track 1.5" มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติในเวลาต่อมา โดย พลเอก ภุชงค์ฯ มีดำริให้สถาบันจิตวิทยาความมั่นคงฯ และศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ศึกษาและร่วมมือในเชิงวิชาการกับ ภาคประชาสังคม ดำเนินการ "โครงการพะเยาโมเดล" มาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2553 ที่ผ่านมา [3]

"โครงการพะเยาโมเดล" เป็นการปฏิบัติงานด้านการศึกษาวิจัยในประเด็นของการสร้างความสมานฉันท์ระหว่างกลุ่มชนเสื้อเหลืองและเสื้อแดงท่ามกลางความขัดแย้งที่ จ.พะเยา โดยศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ฯ ได้ลงพื้นที่ 4 ครั้ง เพื่อศึกษาหาข้อมูลใน จ.พะเยา ร่วมกันกับคณาจารย์ของสถาบันจิตวิทยาความมั่นคงฯ และคณะนักศึกษาหลักสูตรปฏิบัติการจิตวิทยาฝ่ายอำนวยการ รุ่นที่ 107 (สจว.107) ตามดำริของผู้บัญชาการสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ นอกจากนี้ สถาบันจิตวิทยาความมั่นคงฯ และคณะนักศึกษา สจว.107 ยังดำเนินการเพื่อให้เกิดงานระดับจังหวัดในการรณรงค์ให้ชาวพะเยาตระหนักในความสำคัญของการเป็นต้นแบบความสมานฉันท์ และเกิดความภาคภูมิใจในความเป็นชาวพะเยาที่มีความรักสงบ

---

[3] สรุปจาก พันเอกหญิง อารยา จุลานนท์. "พะเยาโมเดล" และ Civic – Military Partnership (CMP). เอกสารแสดงความคิดเห็น. ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. 2554.

ความร่วมมือระหว่างสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ กับเครือข่ายภาคประชาสังคมของสถาบันฯ และภาคประชาสังคมในพื้นที่ในโครงการนี้ ทำให้เห็นถึงความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมที่เคลื่อนไหวใน จังหวัดพะเยา และเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจของชาวบ้านในระดับที่น่าพอใจระดับหนึ่ง จึงอาจกล่าวได้ว่า “โครงการพะเยาโมเดล” เป็นเสมือนรูปธรรมที่ยืนยันว่า รูปแบบ Civic Military Partnership : CMP ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อสังคม

รูปแบบการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง (Security Sector Reform : SSR) ที่เหมาะสมกับสังคมไทย

จากที่กล่าวมาในเรื่องการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง (SSR) โดยเฉพาะงานด้านความมั่นคงไม่ตามแบบ (Non - Traditional Security - NTS) ซึ่งนับวันจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นไม่แพ้ความมั่นคงตามแบบ (Traditional Security) ที่ส่งผลให้ภาคส่วนต่างๆ ทางสังคมไม่ว่าจะเป็น รัฐ กองทัพ ภาคเอกชน (Private Sectors) และภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations : CSOs) จำเป็นจะต้องมีการบูรณาการและทำงานร่วมกันมากยิ่งขึ้น ดังนั้น **“CMP” “Track 1.5” และ “โครงการพะเยาโมเดล” น่าจะเป็นต้นแบบที่ดีของการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงในส่วนของกองทัพ โดยการให้มีความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นๆ นั้น เป็นสิ่งที่เหมาะสมกับสังคมไทยมากกว่า**

ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2553 ประเทศไทยต้องเผชิญกับอุทกภัยอย่างรุนแรงและยาวนานกว่าหลายปีที่ผ่านมา โดยความช่วยเหลือที่หลั่งไหลสู่พื้นที่ประสบภัย ทั้งโดยหน่วยงานภาครัฐ กองทัพ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมสามารถบรรเทาทุกข์แก่พี่น้องผู้ประสบภัยได้ระดับหนึ่ง เนื่องจากแต่ละหน่วยงานต่างทำหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพ

สถานการณ์อุทกภัยครั้งนี้ ทำให้เห็นว่าภายใต้รูปแบบ CMP ที่ประกอบด้วยกองทัพและ ภาคประชาสังคม ซึ่งต่างปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว นอกจากนี้ยังพบว่า ภาคเอกชนก็มีศักยภาพสูงมากและมีความโดดเด่นในการจัดการกับปัญหาด้วยเช่นกัน จึงมีความเหมาะสมที่จะนำภาคเอกชนมาบูรณาการกับรูปแบบ CMP จึงเป็นที่มาของงานวิจัย เรื่อง **3 เส้า : การบริหารจัดการความมั่นคงไม่ตามแบบร่วมกันระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม** เพื่อหาแนวทางของการบูรณาการความร่วมมือของสามภาคส่วนที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติในการจัดการกับปัญหาต่างๆ ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความร่วมมือระหว่างภาคส่วนความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ต่างๆ ของไทย ในการดำเนินการต่อปัญหาสำคัญเร่งด่วนจากภัยคุกคามไม่ตามแบบ โดยยกกรณีศึกษาจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ การจัดการพื้นที่แนวชายแดน และแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย

2. เพื่อเสนอสร้างแนวทางปฏิบัติเริ่มต้น (Initiative Approach) ต่อการบริหารจัดการปัญหาสำคัญเร่งด่วนจากภัยคุกคามไม่ตามแบบ โดยยกกรณีศึกษาจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ การจัดการพื้นที่แนวชายแดน และแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย

3. เพื่อให้ได้องค์ความรู้และรูปแบบที่เหมาะสมชัดเจนทั้งในระดับภาคส่วนความมั่นคงโดยเฉพาะ กองทัพ กับ ภาคเอกชน และ ภาคประชาสังคม ตลอดจนถึงระดับองค์กรหรือหน่วยงานของภาคส่วนทั้งสาม อันจะส่งผลให้การบูรณาการงานของทุกหน่วยไม่เกิดความซ้ำซ้อนแต่สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างรวดเร็วและเปี่ยมประสิทธิภาพ อีกทั้งพร้อมรับกับทุกปัญหาโดยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากภัยคุกคามไม่ตามแบบที่น่าจะเกิดขึ้นอีกบ่อยครั้ง

วิธีดำเนินการศึกษา

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยคณะผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษา ดังนี้

1. การศึกษาจากข้อมูลปฐมภูมิ โดยการเดินทางศึกษาดูงานระดับหน่วยปฏิบัติ และพื้นที่ของจังหวัดที่เผชิญปัญหา โดยมีพื้นที่เป้าหมาย ดังนี้

   1.1 จังหวัดนครสวรรค์ พิษณุโลก และ ตาก (อำเภอแม่สอด และท่าสองยาง) เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาในประเด็นปัญหาการจัดการพื้นที่แนวชายแดน คณะผู้วิจัยทำการศึกษาด้วยการเข้ารับฟังการบรรยายสรุปของหน่วยงานกองทัพ และหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ รวมทั้ง ใช้การสังเกตอย่างมีส่วนร่วมในพื้นที่ศูนย์พักพิงชั่วคราวแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก

   1.2 การเดินทางลงพื้นที่ อำเภอเมือง จังหวัดระนอง เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาในประเด็นปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย คณะผู้วิจัยทำการศึกษาด้วยการเข้ารับฟังการบรรยาย

สรุปของหน่วยงานต่างๆ ภาครัฐ การทำ Focus Group กับภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และการสังเกตการณ์ในพื้นที่ อาทิ ตลาด ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ตัวแทนภาคเอกชน และตัวแทนภาคประชาสังคม

2. การศึกษารวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ
   2.1 การจัดประชุมสัมมนาเชิงวิชาการ โดยเชิญวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิมาพบปะพูดคุยแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างกัน และระหว่างวิทยากรกับผู้เข้าร่วมรับฟัง ซึ่งการประชุมที่สำคัญ คือ การสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ 2/54 เรื่อง การปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคง : ความร่วมมือของกองทัพกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในการจัดการภายหลังอุทกภัย
   2.2 การวิจัยเอกสาร (documentary research) จากหนังสือ บทความ เอกสารงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสื่ออินเตอร์เน็ต

ขอบเขตของการศึกษา

คณะผู้วิจัยมุ่งศึกษาถึง ความสัมพันธ์โดยเฉพาะด้านความร่วมมือระหว่างกองทัพซึ่งเป็นหนึ่งในภาคส่วนความมั่นคง ร่วมด้วยภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในการจัดการกับปัญหาภัยคุกคามไม่ตามแบบ ซึ่งเป็นการศึกษาการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง (Security Sector Reform : SSR) ที่มีความเหมาะสมกับ “SSR แบบไทยๆ” จึงนำการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงมาบูรณาการกับรูปแบบความร่วมมือระหว่างกองทัพ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยมุ่งการศึกษาไปที่การจัดความสัมพันธ์ของแต่ละภาคส่วน ซึ่งมุ่งไปที่บทบาทของกองทัพในการบริหารจัดการต่อปัญหาสำคัญเร่งด่วนจากภัยคุกคามไม่ตามแบบร่วมกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะความร่วมมือระหว่างภาคส่วนความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ต่างๆ ของไทย ในการดำเนินการต่อปัญหาสำคัญเร่งด่วนจากภัยคุกคามไม่ตามแบบ โดยยกกรณีศึกษาจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ การจัดการพื้นที่แนวชายแดน และแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย

2. ทำให้ได้แนวทางปฏิบัติเริ่มต้น (Initiative Approach) ต่อการบริหารจัดการปัญหาสำคัญเร่งด่วนจากภัยคุกคามไม่ตามแบบ โดยยกกรณีศึกษาจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ การจัดการพื้นที่แนวชายแดน และแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย และสามารถพัฒนาต่อยอดได้ในอนาคต

3. ทำให้ได้องค์ความรู้และรูปแบบที่เหมาะสมชัดเจนทั้งในระดับภาคส่วนความมั่นคงโดยเฉพาะ กองทัพ กับภาคเอกชนและ ภาคประชาสังคม ตลอดจนถึงระดับองค์กรหรือหน่วยงานของภาคส่วนทั้งสาม อันจะส่งผลให้การบูรณาการงานของทุกหน่วยไม่เกิดความซ้ำซ้อนแต่สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างรวดเร็วและเปี่ยมประสิทธิภาพ อีกทั้งพร้อมรับกับทุกปัญหาโดยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากภัยคุกคามไม่ตามแบบที่น่าจะเกิดขึ้นอีกบ่อยครั้ง

บทที่ 2
การทบทวนวรรณกรรม แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้เป็นการทบทวนวรรณกรรมซึ่งจะประกอบด้วยเนื้อหาในส่วนที่เป็นกรอบแนวคิดหลักที่เป็นพื้นฐานอันนำมาสู่การศึกษาการพัฒนายุทธศาสตร์ความมั่นคงบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ 3 เส้าระหว่างภาคส่วนความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งเน้นความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในการดำเนินการแก้ปัญหาต่างๆ ได้อย่างบูรณาการและยั่งยืน โดยมีกรอบแนวคิดหลัก ดังนี้

2.1 กรอบแนวคิดความเป็นประชาธิปไตยและหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

2.2 การปฏิรูประบบราชการ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มีหัวใจหลักสำคัญที่ต้องการให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลง เปิดโอกาสให้ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทมากขึ้น การเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน

2.3 การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง (Security Sectors Reform : SSR) ที่องค์กรระหว่างประเทศจำนวนหนึ่งกำลังพยายามกดดันในระดับนโยบายเพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทยปฏิบัติตาม

2.1 กรอบแนวคิดความเป็นประชาธิปไตยและหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

กระแสความเป็นประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม (Liberalism) ที่ได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อวิถีการดำเนินชีวิตที่ได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อประเทศต่างๆ ทั้งนี้ สืบเนื่องจากความมีพลังอำนาจในการครอบงำของประเทศเจ้าอาณานิคมเรื่อยมาจนถึงยุคโลกาภิวัตน์ โดยวิถีชีวิตแบบเสรีนิยมได้กลายมาเป็นกระแสหลัก (mainstream) และมีอิทธิพลครอบงำวิถีของรัฐมาตั้งแต่ ค.ศ. 1648 จนกระทั่งปัจจุบัน

2.1.1 ความหมายของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Democracy ซึ่งมาจากคำภาษากรีกว่า Democratia ซึ่งประกอบด้วยคำ 2 คำ คือ Demos กับ kratein คำว่า Demos หมายถึง ประชาชน และ Kratein หมายถึง การปกครอง ฉะนั้นประชาธิปไตย (Demoskratia) จึงหมายถึง ประชาชนปกครอง หรือการปกครองโดยประชาชน ทั้งนี้ ประชาธิปไตยเน้นเรื่องสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค โดยนักปรัชญาการเมืองหลายท่านที่ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการปกครองที่ดีก็คือ การปกครองที่เคารพสิทธิและความเสมอภาคของมนุษย์ เชื่อว่าสมาชิกของสังคมทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเพื่อพัฒนาตนเองและสังคมโดยส่วนรวม นอกจากนี้ระบบการเมืองจะต้องเปิดโอกาส หรือให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการดำเนินการใดๆ ภายใต้กฎระเบียบของสังคม อีกทั้ง ประชาธิปไตยยังเน้นการเข้ามีส่วนร่วมหรือเสียงของประชาชน ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมดำเนินการเพื่อสร้างสรรค์สังคม

จากความหมายอันหลากหลายของคำว่า ประชาธิปไตยนี้ จึงอาจสรุปความหมายหลักได้ใน 3 มิติ [4] ดังนี้

2.1.1.1 มิติทางการเมืองการปกครองที่ต้องเป็นระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ซึ่งทำให้คนอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข สมานฉันท์ เคารพซึ่งกันและกัน โดยหลักการความเป็นประชาธิปไตยซึ่งต้องมีลักษณะดังนี้

- เป็นพหุสังคม (Plural Society) ที่ยอมรับในความแตกต่างหลากหลายในสังคม
- ต้องมีความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย (Equality) มีความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ
- มีสิทธิ เสรีภาพ และอิสรภาพ (Liberty/ Freedom) ในการที่จะมีชีวิตอยู่ รวมทั้งการเลือกอาชีพ ที่อยู่อาศัย นับถือศาสนา การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การรวมตัวกันของผู้ที่มีความคิดเห็น/ ความต้องการทางการเมืองร่วมกัน และสามารถแสดงออกทางสังคมถึงความต้องการได้

[4] สรุปจากเอกสารประกอบการบรรยายวิชาการบริหารรัฐกิจ (PS 604) รัฐศาสตรมหาบัณฑิต โครงการการจัดการทางการเมือง รุ่นที่ 7 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง วันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2553

- ต้องสามารถบังคับใช้กฎหมาย (Rule of Law) โดยควรมีการกำหนดกฎหมายไว้อย่างชัดเจนในกิจกรรมและระดับความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่างๆ
- ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน (Popular Participation) โดยตามหลักนิยามความเป็นประชาธิปไตยของอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ที่ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

ทั้งนี้ เมื่อสังคมประชาธิปไตยเป็นสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลาย ดังนั้น ความขัดแย้ง (Conflict) ระหว่างคนในสังคมจึงถือเป็นเรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้นแต่ทั้งนี้การแก้ปัญหาความขัดแย้งจะต้องเป็นไปอย่างสันติวิธี (Peaceful Solution of conflict) โดยจะต้องยึดหลัก Majority Rule, Minority Right คือ การให้เสียงข้างมากที่ชนะการเลือกตั้งได้มีสิทธิเป็นผู้ปกครอง แต่ก็ต้องเคารพเสียงข้างน้อยด้วย

2.1.1.2 มิติเศรษฐกิจ สังคมประชาธิปไตยจะต้องเปิดเสรีทางการค้า (Free Trade) โดยเชื่อว่าจะทำให้ทุกคนมีความเป็นอยู่ที่ดีโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งการดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการค้าจะให้การสนับสนุนบทบาททางเศรษฐกิจแก่ภาคเอกชน (Private Sector) ด้วยการอำนวยความสะดวกให้เอกชนได้ดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจได้อย่างเสรี โดยรัฐจะต้องไม่เข้าไปแทรกแซง โดยเชื่อว่าการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจจะเป็นไปตามกลไกตลาด อุปสงค์-อุปทาน (Demand-Supply) ของตลาดอย่างแท้จริง ที่ผู้ผลิตจะสามารถแข่งขันกันเต็มที่ทั้งคุณภาพที่ดี และมีราคาที่ถูก เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของผู้บริโภค ดังนั้นประชาชนจึงเป็นผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ทั้งนี้ การค้าเสรีจะทำให้สินค้าจะต้องผลิตจากฝีมือความชำนาญของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน และก่อให้เกิดการแข่งขันจะสามารถสนองตอบความต้องการของมวลมนุษยชาติได้อย่างทั่วถึง

2.1.1.3 มิติทางสังคมและวิถีชีวิตของประชาชน หมายถึง วิธีการในการดำเนินชีวิตของคนในสังคมที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะต้องคำนึงถึงการเคารพเชิดชูในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และปกป้องรักษาไว้ซึ่งหลักสิทธิมนุษยชน (Human Right) มีความเชื่อ ทัศนคติและค่านิยมที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยอาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้

- การใช้เหตุผลในการตัดสินปัญหาหรือข้อขัดแย้งระหว่างกัน ในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น ซึ่งการใช้เหตุผลนำมาซึ่งข้อสรุปอันเป็นที่ยอมรับโดยไม่ก่อให้เกิดความรุนแรงและไม่ทำให้เกิดความแตกแยกขึ้นในสังคม
- การรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นอย่างมีสติสัมปชัญญะ ปราศจากอคติ และมีความอดทนต่อความคิดเห็นที่แตกต่าง และยอมรับเสียงข้างมาก เคารพในศักดิ์ศรี สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน มีจิตใจกว้างขวาง พร้อมที่จะยอมรับการวิพากษ์วิจารณ์จากผู้อื่น และพร้อมที่จะปรับปรุงตนเองอยู่เสมอ
- การสนใจกิจการบ้านเมืองและเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยถือว่าเป็นหน้าที่ เคารพกฎเกณฑ์หรือกติกาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างเคร่งครัด มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม
- การประนีประนอม มองโลกในแง่ดี มีศรัทธาและความหวังต่อกระบวนการในระบอบประชาธิปไตย มีความอดทน อดกลั้น
- ประชาชนต้องขวนขวาย ศึกษา พัฒนาตนเอง ใช้สิทธิและหน้าที่พลเมืองที่ดีเข้าไปแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศในการตัดสินใจ เรื่องการใช้ทรัพยากรของประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ของชุมชน จังหวัด และประเทศ อย่างแข็งขัน และอย่างสม่ำเสมอ [5]

[5] [ออนไลน์] เข้าถึงโดย : http://witayakornclub.wordpress.com/2007/06/26/democratic/ (เข้าถึงเมื่อ 8 สิงหาคม 2554)

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 22 11/24/54 BE 1:43 PM

2.1.2 แนวความคิดประชาธิปไตยแนวทางใหม่ (New Democracy) ประกอบด้วย

2.1.2.1 ความเป็นชุมชนนิยม (Communitarians) ซึ่งกระแสแนวคิดชุมชนนิยมเริ่มมาตั้งแต่ ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา เป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการยอมรับศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และการอยู่ร่วมกันในสังคม โดยจะให้ความสำคัญต่อการสร้างศีลธรรมและคุณธรรม ความเป็นพลเมืองดี ที่มีความสอดคล้องกับ good governance ทั้งนี้ เพื่อให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสงบสุข รวมทั้งเน้นการเคารพสิทธิของตนเองและสิทธิของผู้อื่น เน้นการรวมกลุ่มและใช้พลังเชิงสร้างสรรค์เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ของส่วนรวม โดยชุมชนนิยมมุ่งที่จะสร้างดุลยภาพระหว่างสิทธิ เสรีภาพของแต่ละบุคคลกับความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งการกระทำใดก็ตามที่เป็นผลเสียต่อสังคมส่วนรวมเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้

จากการลดบทบาทของระบบราชการในการชี้นำและผูกขาดการให้บริการสาธารณะ และหันไปเอื้ออำนาจให้ประชาชน (People Empowerment) มารวมกลุ่มกันโดยอิสระและไม่เป็นทางการเพื่อช่วยเหลือกัน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ การรับผิดชอบ รวมถึงการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนและสังคมโดยรวม โดยหน่วยทางสังคมที่จะต้องเข้าไปที่ทำหน้าที่อบรมสั่งสอนด้านศีลธรรม โดยในอดีตใช้ **บ ว ร** หรือ **บ้าน วัด โรงเรียน** คือ สถาบันครอบครัวเป็นหน่วยแรกทางสังคมที่จะต้องเป็นต้นแบบในการอบรมศีลธรรมแก่สมาชิกในครอบครัว รวมทั้งการให้ความรักความอบอุ่นซึ่งเป็นพื้นฐานในการลดปัญหาสังคม สถาบันการศึกษาทำหน้าที่สั่งสอนให้สมาชิกรู้จักอดทน อดกลั้นในการอยู่ร่วมกัน และเรียนรู้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่างๆ โดยใช้สันติวิธี รวมทั้งสอดแทรกอุดมการณ์ประชาธิปไตยอย่างเหมาะสม โดยการรวมกลุ่มของประชาชนนั้นควรจะต้องได้รับการผลักดันจากหน่วยงานท้องถิ่น และควรมีการจัดทำประชาคมอย่างน้อยที่สุดเดือนละครั้งเพื่อกระตุ้นชาวบ้านมารวมกลุ่มกัน หรือ มีการรวมตัวกันของประชาชนในรูปของภาคประชาสังคม (Civil Society)

ความหมายของ “ประชาสังคม” มาจากภาษาอังกฤษว่า Civil Society มีหลายความหมาย ดังนี้

ประชาสังคม คือ พื้นที่การเมืองสาธารณะ (public sphere) ของประชาชนซึ่งกำเนิดมาจากการก่อตัวของวัฒนธรรมคนชั้นกลาง และขยายปริมณฑลไปสู่ชนชั้น กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่หลากหลาย และสนใจเข้าร่วมในพื้นที่การเมืองสาธารณะนี้ ดังนั้นประชาสังคม จึงเป็นพื้นที่ที่เกิดกิจกรรม มิได้หมายถึงประชาชนทั้งหมดหรือสังคมทั้งหมด ที่ไม่ได้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองสาธารณะ

ประชาสังคม คือ กระบวนการของประชาชนในการสร้างพื้นที่การเมืองสาธารณะของตนเอง โดยไม่ตกอยู่ภายใต้พื้นที่การเมืองของรัฐ (political society) ของทุน ดังนั้นประชาสังคมจึงต้องเป็นอิสระจากรัฐและทุน

ประชาสังคม คือ เวทีแห่งการต่อสู้ทางอุดมการณ์ของฝ่ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทุนนิยม สังคมนิยม โดยรัฐหรือทุนที่พยายามครอบงำพื้นที่ดังกล่าว แต่ไม่สามารถครอบงำได้ทั้งหมด เวทีแห่งนี้จึงมีความหลากหลาย ซับซ้อน ทั้งขัดแย้งและร่วมมือขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์การต่อสู้ของฝ่ายต่างๆ ซึ่งอาจจะใช้ความรุนแรงหรือสันติวิธีก็ขึ้นอยู่กับคุณภาพของประชาสังคมนั้นๆ ประชาสังคมจึงไม่ได้มีความหมายเป็นเวทีแห่งความสมานฉันท์อย่างเดียว [6]

ประชาสังคม คือ กลุ่มปฏิบัติการ (actors) ในภาคประชาสังคมไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามเกณฑ์ “ชนชั้น” ที่ใช้ผลประโยชน์ (economic interest) เป็นตัวแบ่งตามแนวการวิเคราะห์ มาร์กซิสต์แบบเก่า แต่เป็นไปตามแนวที่กรัมชี่เสนอ คือ “กลุ่มทางประวัติศาสตร์” (historical block) ที่เกิดจากกลุ่มต่างๆ ของชนชั้นต่างๆ มาร่วมมือกันเพื่อต่อสู้กับกลุ่มอื่น ทั้งนี้โดยกลุ่มต่างๆ ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมจะพยายาม ครอบครองความเป็นเจ้าทางอุดมการณ์ (hegemony) โดยการครอบงำความคิดของประชาชน และกำหนดวัฒนธรรมหลักในสังคม ดังนั้น เราจึงเห็นการเกาะตัวของกลุ่มต่างๆ ข้ามชนชั้นมาจากฐานอุดมการณ์ความคิดมากกว่าเรื่องฐานผลประโยชน์แต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งกระบวนการรวมตัวของภาคประชาสังคมมี 2 รูปแบบ คือ

- ภาคประชาสังคมที่เกิดจากการรวมตัวกันเคลื่อนไหวเรียกร้อง และกดดันเพื่อปกป้องสิทธิด้านต่างๆ อาทิ กลุ่มสิทธิมนุษยชน กลุ่มคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค กลุ่มสมัชชาคนจน โดยกลุ่มเหล่านี้จะดำเนินการด้วยวิธีที่ค่อนข้างแข็งกร้าวและดุดัน
- ภาคประชาสังคมที่เกิดจากการรวมตัวกันแก้ปัญหาของชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเอง เนื่องจากเกิดการเรียนรู้และสั่งสมประสบการณ์ว่ารัฐไม่สามารถแก้ปัญหาให้ได้ ทำให้ท้องถิ่นต้องกำหนดแนวทางจัดการกับปัญหาด้วยตนเอง ซึ่งกลุ่มเหล่านี้จะพัฒนาท้องถิ่นไปสู่ความเป็นชุมชนเข้มแข็ง

ภาคประชาสังคมในประเทศไทยเริ่มปรากฏขึ้นในปี พ.ศ. 2510 โดยในเวลาดังกล่าวได้มีการรวมกลุ่มของชุมชนเพื่อดำเนินการทางการเมืองในการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังขยายอิทธิพล เข้ามาในประเทศไทยด้วยการพัฒนาหมู่บ้านและความเป็นอยู่ที่ดีของชาวบ้าน ซึ่งการรวมตัวของชุมชนดังกล่าวเป็นพื้นฐานของการพัฒนาไปสู่ความเป็นภาคประชาสังคม ในบริบทที่สากลกำหนดในเวลาต่อมา

---

[6] [ออนไลน์] เข้าถึงโดย : http://guru.google.co.th/guru/thread?tid=5c8a9555a805f843 (เข้าถึงเมื่อ 21 เมษายน 2554)

ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Government Organization) ในปี พ.ศ. 2520 ที่เป็นจุดเริ่มของความเป็นภาคประชาสังคมตามองค์ความรู้ของชาวตะวันตก รวมทั้งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และการกำหนดให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ประกอบกับเมื่อปี พ.ศ. 2542 ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีการจัดตั้งกองทุนสำหรับพัฒนาชุมชนที่สนับสนุนให้ชาวบ้านรวมกลุ่มกัน เหตุการณ์ดังกล่าวล้วนส่งผลให้ภาคประชาสังคมไทยมีจำนวนมากขึ้นและมีการแสดงออกในการขับเคลื่อนสังคมไทยมากขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรโดยเฉพาะในท้องถิ่น ด้วยการเรียกร้องและร่วมมือกับภาครัฐเพื่อให้ชาวบ้านในพื้นที่ได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาและจัดการชุมชนของตนเองมากขึ้น

ปัจจุบันภาคประชาสังคมที่มีบทบาทขับเคลื่อนสังคมไทยมีจำนวนมากกว่า 90,000 องค์กร ซึ่งการกำกับดูแลภาคประชาสังคมเหล่านี้ นอกจากการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนแล้ว รัฐควรให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ภาคประชาสังคมในประเด็นที่ภาคประชาสังคมเหล่านั้นให้ความสนใจและ/หรือในประเด็นที่กำลังเคลื่อนไหวเรียกร้องอยู่ในขณะนั้น [7]

2.1.2.2 ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เป็นแนวคิดที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอภิปรายและถกเถียงกันอย่างเปิดเผยในเรื่องที่ต้องมีการตัดสินใจโดยผ่านเวทีสาธารณะที่จะเปิดโอกาสในการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายและเกิดการรับรู้และเข้าใจประเด็นต่างๆ อย่างลึกซึ้งและชัดเจน ทำให้เกิดการยอมรับจากประชาชนได้อย่างกว้างขวาง ให้ความสำคัญต่อการทำประชาพิจารณ์ (public hearing) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้และแสดงความคิดเห็น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัด คือ ประชาชนสามารถรับรู้ ถกเถียง อภิปรายได้ แต่ข้อยุติหรือผลของการตัดสินใจอาจยังเป็นไปตามแนวทางที่ภาครัฐได้ทำการกำหนดขึ้น เนื่องจากการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังอยู่ที่ผู้มีอำนาจอย่างเป็นทางการ หรือผู้กำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และตุลาการ

---

[7] สรุปผลการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ 2/53 เรื่อง “มิติใหม่สังคมไทย : การขับเคลื่อนโดยภาคประชาสังคม” เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 24 ธันวาคม 2552 เวลา 13.30-16.00 น. ณ ห้องเรียนบัณฑิตวิทยาลัย 1 สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

2.1.2.3 ประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy)

เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถออกเสียงแสดงความคิดเห็นของตนได้โดยตรงในการที่จะยอมรับ เสนอ ยับยั้ง หรือยกเลิกร่างกฎหมาย นโยบาย และการตัดสินใจของฝ่ายการเมืองได้ โดยผ่านการทำประชามติ (referendum) ทั้งนี้ หากมีการดำเนินการตามกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ และดำเนินการต่อด้วยกระบวนการประชาธิปไตยทางตรงนั้น จะทำให้ภาคประชาชนมีอำนาจอย่างแท้จริง เท่ากับเป็นการสร้างให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการนิติบัญญัติได้ทุกระดับ

2.1.3 กรอบแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance)

กรอบแนวความคิดธรรมาภิบาลได้ถูกประเทศตะวันตกรวมถึงองค์กรระหว่างประเทศนำมาใช้เป็นเงื่อนไขต่อประเทศที่กำลังพัฒนาเพื่อบีบบังคับให้มีนโยบายหรือพยายามให้เกิดตามกรอบที่วางไว้ นำมาสู่การใช้แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อมาเป็นการกำหนดแนวทางในการพัฒนาประเทศ ซึ่งคำว่า Governance ได้ปรากฏมาในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 โดยธนาคารโลก (World Bank) อ้างคำว่า Governance เป็นครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลกเมื่อ ค.ศ. 1989 รายงานเรื่อง “Sub-Sahara Africa from Crisis to Sustainable Growth” กล่าวถึงความสำคัญของการมี Governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ต่อมามีผลการศึกษาที่วิเคราะห์ประสบการณ์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ในการให้ประเทศต่างๆ กู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจมีข้อสรุปว่า กุญแจสำคัญประการหนึ่งที่นำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศ คือ การที่ประเทศนั้นมี Governance โดย IMF เห็นว่า Governance มีความสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาของทุกๆ ประเทศ โดยเน้นไปที่ความหมายของประสิทธิภาพและการเติบโตของระบบเศรษฐกิจของประเทศ (Economic Efficiency and Growth)

2.1.3.1 กรอบกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล ประกอบด้วย 2 ตัวแบบ คือ ตัวแบบตลาด และ ตัวแบบประชารัฐ

- ตัวแบบระบบตลาด (Market Model) ที่มีความสอดคล้องกับ Good Governance ตรงที่ต้องการลดขนาดของระบบราชการ ต้องการลดบทบาท และลดภารกิจ เนื่องจากเห็นว่าการทำงานของระบบราชการแบบเดิมนั้นไม่มีประสิทธิภาพ จึงควรให้ภาคธุรกิจหรือเอกชนเข้ามาแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ โดยมุ่งเน้นที่ความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ การมุ่งเน้นผลงาน การให้ความสำคัญกับประชาชน ทั้งนี้ตัวแบบระบบตลาดได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสิก (Neo-classical

Economics) ที่พยายามจำกัดบทบาทของภาครัฐและลดขนาดภาครัฐให้เกิดรัฐบาลขนาดเล็ก (Small Government) เพราะรัฐบาลและระบบราชการเป็นอุปสรรคต่อความมีอิสระของปัจเจกบุคคลในการตัดสินใจหรือกำหนดทางเลือกของตนเอง ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ภาครัฐเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นอกจากนั้น ยังได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) เจ้าของแนวความคิด Keynesian Economics ที่ให้ความสำคัญหลัก คือ ให้รัฐเข้าไปแทรกแซงและสนับสนุนให้ใช้นโยบายของรัฐ อันได้แก่ นโยบายการเงินและนโยบายการคลัง (Monetary Policy and Fiscal Policy) อันจะกระตุ้นให้เกิดอุปสงค์ที่มีประสิทธิผล (Effective Demand) แทนที่จะปล่อยให้เป็นหน้าที่ของกลไกตลาดที่เป็นแนวความคิดของ อดัม สมิธ (Adam Smith) ซึ่งอาจก่อให้เกิดความล้มเหลวได้ [8] ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงเกิดรัฐบาลที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งส่งผลให้รัฐต้องแบกภาระมาก จึงเกิดการผูกขาดโดยรัฐที่สามารถเข้าควบคุมโดยกฎระเบียบและสายการบังคับบัญชา เมื่อนานไปการทำงานจึงไม่มีประสิทธิภาพส่งผลระยะยาว ดังนั้น เพื่อลดปัญหาภาระค่าใช้จ่ายทางการเงินและการขาดดุลงบประมาณของประเทศจึงต้องทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยหันมาอิงระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและกลไกตลาดมากขึ้น (Market Based Economy) โดยรัฐจะต้องเลิกการผูกขาด และหันมากระจายภารกิจให้เอกชนทำบนเงื่อนไขการแข่งขันที่สมบูรณ์ โดยการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามานั้นเชื่อว่าเอกชนจะสามารถดูแลสินค้าให้มีคุณภาพเพื่อการแข่งขัน และให้มีการควบคุมโดยกลไกตลาดแทนกฎระเบียบหรือสายบังคับบัญชาของระบบราชการเดิม นอกจากนี้ ยังมีความสอดคล้องกับทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) ที่มีความเชื่อในพฤติกรรมของมนุษย์ว่าจากการที่แต่ละคนมีเหตุผลโดยปัจเจกบุคคลมีความชอบไม่เหมือนกัน (Individual preferences) จึงควรมีอิสระในการเลือกให้ตรงตามความต้องการของตัวเอง (Free choice of individuals) โดยปัจเจกบุคคลนั้นจะแสวงหาอรรถประโยชน์ที่สูงสุดให้กับตนเอง และคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ ซึ่งหากรัฐผูกขาดประชาชนจะไม่มีสิทธิเลือก โดยเห็นว่าหากให้ภาครัฐดำเนินการเพียงลำพัง จะเกิดการผูกขาดโดยรัฐ อันจะเป็นช่องทางให้นักการเมืองหรือข้าราชการประจำใช้โอกาสแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และรัฐต้องทบทวนภารกิจให้เอกชนมีการแข่งขันเป็นการเปิดโอกาสให้ปัจเจกบุคคลมีอิสระและสามารถตัดสินใจเลือกด้วยตนเอง จึงเสนอให้เกิดการจำกัดหรือลดบทบาทของภาครัฐเพื่อป้องกันนักการเมืองหรือข้าราชการฉกฉวยโอกาสหาผลประโยชน์ส่วนตัว

[8] จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์. [ออนไลน์] เข้าถึงโดย : http://th.wikipedia.org/ (เข้าถึงเมื่อ 21 เมษายน 2554)

- **ตัวแบบประชารัฐ (Participatory State)** ที่มีความต้องการลดขนาดภาครัฐ โดยได้รับอิทธิพล มาจากแนวคิดรัฐศาสตร์ในเชิงสังคมวิทยาที่ต้องการเน้นเรื่องการปกครองแบบมีส่วนร่วม โดยให้องค์กรประชาสังคม และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองทางตรงมากขึ้น ผสมผสานกับประชาธิปไตยแบบรากหญ้า โดยตัวแบบประชารัฐมองว่าระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ประชาชนเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่แทนในสภาเป็นประชาธิปไตยทางอ้อม (indirect democracy) ซึ่งภายหลังการเลือกตั้งประชาชนไม่ได้รับการดูแลมากนัก มีการกระตุ้นให้ประชาชนควรมีการรวมกลุ่มเป็นชมรมประชาสังคม เพื่อสร้างเครือข่าย และเข้ามาดำเนินการในสิ่งที่ภาครัฐเคยทำ เนื่องจากในท้องถิ่นนโยบายที่สั่งมาจากส่วนกลางไม่ตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ทั้งนี้ การรวมตัวของคนในท้องถิ่นเป็นการทำให้ชุมชนเข้มแข็งและสามารถพึ่งพาตนเองมากขึ้น โดยสามารถลดการพึ่งพาจากรัฐได้น้อยลง ซึ่งปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวสามารถเป็นแนวทางการดำเนินงานที่ลึ้าลึก และส่งเสริมบทบาทขององค์กรอาสาสมัครที่ไม่แสวงหากำไร (volunteer organization) ได้เป็นอย่างดี

ทั้งนี้ ความคิดเรื่อง Governance ได้รับการถ่ายทอดผ่านหน่วยงานต่างๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานรัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน ในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศอย่างแพร่หลาย เช่น โครงการในการพัฒนาของสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP) ธนาคารการพัฒนาระหว่างประเทศในทวีปอเมริกา (The Inter-America Development Bank) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) คณะกรรมการในการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา (The Development Assistance Committee) ขององค์กรเพื่อความร่วมมือและพัฒนาด้านเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD) [9] เป็นต้น โดยองค์กรเหล่านี้ ได้กำหนดให้นำแนวทาง Good Governance มาใช้ จึงทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้มีทิศทางการดำเนินงานเป็นไปในแนวทางที่สอดคล้อง โดยระบบราชการที่นำไปสู่ธรรมาภิบาลได้นั้นต้องสร้างดุลยภาพให้เกิดในสังคมโดยให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม

[9] สรุปจากเอกสารสรุปคำบรรยายนิสิตรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต รุ่นที่ 1 มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี [ออนไลน์] เข้าถึงโดย http://www.freewebs.com/mpa1tru/Education/MPA601/pacharawat/rectitude.doc (เข้าถึงเมื่อ 21 เมษายน 2554)

ในกรณีประเทศไทยที่การอ้างถึง governance ถูกใช้แบบทับศัพท์ในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงิน จำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ซึ่งทำให้นักวิชาการกลุ่มต่างๆ หันมาสนใจ governance ในบริบทของสังคมไทยมากขึ้น เดิมใช้ “ธรรมรัฐ” จากการประชุมคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ได้ระบุคำว่าธรรมรัฐแทน governance ในจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลไทย เพื่อกระตุ้นให้นำหลักการ governance มาใช้เพื่อจัดการกับวิกฤติเศรษฐกิจ ทั้งนี้ จะต้องเป็นหลักการที่แสดงว่าประชาชนสามารถควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการดำเนินการของภาครัฐได้และแสดงว่าประชาชนต้องการสร้างประชาสังคมที่เข้มแข็ง

ความหมายของ Good Governance หรือ การบริหารภาครัฐที่ดี ไม่ได้ถึงแค่เพียงว่ามีความซื่อสัตย์ มีประสิทธิภาพในการบริหารระบบเศรษฐกิจของรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย (บรรลุประสิทธิผล) ผลงานมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับได้ ด้วยต้นทุนในการบริหารที่สมเหตุสมผล ซึ่ง ในปี ค.ศ. 1992 องค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) จึงได้กำหนดมาตรฐานรัฐบาลที่ดีว่าจะต้องมีมาตรฐานทางคุณธรรมที่ค่อนข้างสูง เปิดเผยและโปร่งใส

“ธรรมาภิบาล” ถูกบัญญัติโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (Thailand Development Research Institute : TDRI) ว่าหมายถึง “กฎเกณฑ์การปกครองบำรุงรักษาสังคมบ้านเมืองที่ดีอันหมายถึงการจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุกๆ ด้านและทุกๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์การที่ไม่ใช่รัฐบาล (independent organizations) องค์กรเอกชน ชมรม และสมาคมเพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (civil society)”

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี”และให้นิยามว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” ว่าเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือเยียวยาภาวะวิกฤตภยันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต [10]

---

[10] เรื่องเดียวกัน

ธรรมาภิบาล ถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในประเทศไทย จากปัญหาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ที่เกิดขึ้น ที่ไม่เพียงแต่จะแสดงถึงความไร้ประสิทธิภาพของภาครัฐ ปัญหาของภาคเอกชน และความอ่อนแอของภาคสังคมด้วย กระแสการรื้อฟื้นชุมชนเป็นกระแสที่เกิดขึ้นท่ามกลางวิกฤติต่างๆ ของสังคมอุตสาหกรรม เศรษฐกิจเสรีนิยม และโลกที่ไร้พรมแดน ซึ่งเป็นวิกฤติที่โครงสร้างของรัฐชาติไม่สามารถเข้าได้จัดการได้ ในขณะเดียวกันความเป็นเสรีชนก็อ่อนแอเกินไปต่อวิกฤติที่สลับซับซ้อน การเกิดขึ้นของชุมชนจึงไม่ใช่การสร้างให้เกิดขึ้น หากแต่เป็นเพราะความจำเป็นที่ต้องเกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเข้ามาเติมเต็มช่องว่างระหว่างรัฐและพลเมือง ซึ่งธรรมาภิบาลในกระแสนี้หรืออาจเรียกว่าธรรมาภิบาลภาคสังคม หรือ ธรรมาภิบาลชุมชนนิยม โดยเรื่องรัฐกับการปฏิรูปสังคมจึงเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน ดังนั้น การปฏิรูปจึงเป็นเรื่องจำเป็น และเป็นกระบวนการธรรมชาติของการปรับตัว การปรับองค์กร ปรับสังคม ซึ่งการปฏิรูปดังกล่าวต้องมีการสร้างคุณค่าและจิตสำนึกใหม่ โดยควรมีการปฏิรูป core value อาจหมายถึงการปฏิรูปสังคมตรงกลางเพื่อช่วยให้เกิดพลังของการพัฒนา และมีการนำแนวคิดประชาสังคมมาใช้การปฏิรูประบบรัฐในทุกระบบ ดังนี้

- ระบบการเมืองและระบบราชการ
- การปฏิรูปการศึกษา ความเข้มแข็งทางปัญญาและทางศีลธรรม
- การปฏิรูประบบธุรกิจ ระบบการเงินให้ถูกต้องตามหลักธรรมรัฐ
- การปฏิรูปสื่อเพื่อสังคม ต้องนำมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างเต็มที่ ให้มีการตั้งองค์กรที่เป็นอิสระขึ้นมาดูแลสื่อเพื่อสังคม
- การปฏิรูปกฎหมาย

ทั้งนี้ ประเด็นประชาสังคมหรือสังคมเข้มแข็ง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่สุด คือ การที่ประชาชนจะรวมตัวกันทำกิจกรรมต่างๆ ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการปกป้องสิทธิของตัวเองในเรื่องต่างๆ เช่น สิทธิที่จะดูแลทรัพยากร สิทธิผู้บริโภค สิทธิทางการศึกษา สิทธิในการได้รับการจัดสรรประโยชน์อย่างเป็นธรรม สิทธิในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยเฉพาะสิทธิของประชาชนที่จะปกป้องสิทธิของตัวเอง

ดังนั้น รัฐในยุคโลกาภิวัตน์จะต้องมีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือหรือ ระบบกลไกอันหนึ่งเท่านั้น ไม่ใช่ผู้ปกครองหรือฐานะเป็นผู้นำอีกต่อไป หากแต่ทำหน้าที่เป็นเพียงระบบกลไกด้านการบริหารและจัดการ (Governance) หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริง คือ พลังตลาด และทุนไร้พรมแดน โดยรัฐจะต้องกลายเป็นกลไกอันหนึ่งที่สนองตอบต่อความต้องการของทุนไร้พรมแดน และการเคลื่อนไหว หรือความต้องการของตลาดที่รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซง

2.2 การปฏิรูประบบราชการและการบริหารจัดการแนวใหม่ (New Public Management : NPM)

การปฏิรูประบบราชการเริ่มมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพราะเริ่มมีแนวโน้มที่จะลดขนาดของระบบราชการ เนื่องจากปัญหาที่ระบบราชการขยายตัวออกไปมากโดยไม่จำเป็น ส่วนการกระจายอำนาจของภาครัฐเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบเมื่อมีการนำการแปรรูปเข้ามาใช้ในทศวรรษ 1970 โดยการปฏิรูประบบราชการ หรือ การจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management : NPM) ได้นำมาสู่กระแสใหม่ คือ การลดขนาดราชการ มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพ การวัดคุณค่า การกระจายอำนาจ การสละอำนาจและการให้บริการด้วยระบบตลาด [11] ประกอบกับบริบทของโลกหลังยุคสงครามเย็น ที่เกิดสภาพปัญหาใหม่ๆ และเผชิญความเสี่ยงมากมายทั้งด้านความเสี่ยงทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Risks) เช่น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ความเสี่ยงทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ หรือภูมิศาสตร์การเมือง (Geopolitical Risks) เช่น การก่อการร้าย ความเสี่ยงทางด้านสภาพแวดล้อม (Environmental Risks) ปัญหาภัยพิบัติจากธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นในหลายๆ ประเทศ ความเสี่ยงทางด้านสังคม (Societal Risks) อาจจะมองได้จากโรคระบาดที่พัฒนาอย่างรวดเร็ว โดยที่การรักษาก็ไม่สามารถตามได้ทัน หรือโรคที่เคยหายสาบสูญไปอาจจะกลับมาพร้อมกับแรงงานต่างด้าวได้เช่นกัน รวมทั้งการก้าวเข้าสู่โลกาภิวัตน์ที่ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้ย่อโลกให้แคบลง จนทำให้เกิดความเสี่ยงทางด้านเทคโนโลยี (Technological Risks) เป็นต้น

---

[11] เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐใหม่และข้อวิพากษ์. บริษัทบพิธการพิมพ์ จำกัด. กทม. (2545) หน้า 7-8

ซึ่งการเผชิญต่อความเสี่ยงเหล่านี้ ทำให้ระบบราชการหรือการบริหารจัดการจากภาครัฐเพียงอย่างเดียวไม่สามารถตอบสนองและแก้ปัญหาที่เกิดได้อย่างเต็มที่ จึงทำให้ระบบราชการต้องมีการทบทวนและเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการของตนเอง (Rethinking Government : Trends reshaping the Public Sector) โดยภาครัฐต้องทบทวนว่าจะสามารถปรับโครงสร้างทางภาครัฐว่าควรจะมีลักษณะเป็นอย่างไร เพื่อให้อยู่รอดได้ท่ามกลางสภาพแวดล้อมและความเสี่ยงที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเป็นการบริหารภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Networked Government) เป็นเครื่องมือในการบริหารเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการ โดยหน่วยงานภาครัฐต้องสร้างระบบการดำเนินงานในลักษณะความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ และประชาชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อสร้างเครือข่ายการทำงานอย่างเป็นระบบร่วมกัน โดยภารกิจในการให้บริการของภาครัฐ คือ ผลลัพธ์ที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จอันนำไปสู่ความน่าเชื่อถือในการดำเนินงานของรัฐ (service-outcomes-trust) เพื่อเป็นการดำเนินงานของภาครัฐที่สร้างคุณค่าของสังคม (public value) โดยพยายามสนองต่อความต้องการของประชาชนเพื่อสร้างความเชื่อถือ โดยเปลี่ยนจากรูปแบบที่มีสายการบังคับบัญชาจากเดิมที่มีการควบคุมสั่งการไปเป็นการประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และอาจจะรวมถึงองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ทั้งนี้เพื่อเน้นคุณภาพและคุณค่าการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพแก่ประชาชนให้มากขึ้นกว่าเดิม รวมทั้งสร้างการเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership : PPP) ปัจจุบันจะเห็นว่ามีความแพร่หลายมากยิ่งขึ้น โดยจะอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ทั้งนี้ การเป็นภาครัฐที่มีความยืดหยุ่น (Flexible Government) ลักษณะนี้จะเป็นการพยายามที่จะปรับโครงสร้างเกี่ยวกับระบบกำลังพล การบริหาร งานบุคคล ระบบโครงสร้าง ระบบงบประมาณ ระบบพัสดุ เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการดำเนินงานในภาครัฐ ให้มีระบบบริหารงานภาครัฐให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัวมากขึ้น ซึ่งการปฏิรูประบบราชการได้ถูกผลักดันตามแนวทางการบริหารจัดการแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ซึ่งเป็นอีกกลุ่มที่สนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจเพื่อให้ธุรกิจเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนภาครัฐ

2.2.1 แนวทางการบริหารจัดการแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มีลักษณะ ดังนี้

2.2.1.1 Efficiency drive การมุ่งแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ โดยสิ่งที่ดำเนินการเป็นรูปธรรมคือ ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานให้ทันสมัย เกิดความรวดเร็ว เช่น E-learning, E-custom ซึ่งเป็นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อความทันสมัย ความคล่องตัว และใช้การบริหารงานแบบธุรกิจมากขึ้น เช่น การมี call center การให้ความสำคัญต่อลูกค้านั่นก็คือประชาชนมากขึ้น รวมทั้งมีการดำเนินงานให้คุ้มค่าเงิน (values for money) แต่เดิมที่หากประชาชนเดือดร้อนหากรัฐจะต้องขาดทุนก็ต้องทำ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันท่ามกลางความขาดแคลนจึงทำให้ราชการต้องคำนึงถึงความคุ้มค่ามากขึ้น และต้องดำเนินการบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่เน้น output มากขึ้น จึงทำให้ต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดของผลการปฏิบัติงานที่ความสำเร็จจะวัดจากที่ใด

2.2.1.2 Downsizing and Decentralization เป็นการลดขนาดภารกิจและจำนวนคน รวมทั้งเพิ่มการกระจายอำนาจ โดยใช้กลไกตลาดแทนการควบคุมโดยรัฐ ในขณะที่การลดภารกิจจะนำกลไกตลาดมาใช้ตามระบบการค้าเสรีที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ และการจัดกลุ่มภารกิจ ดังนั้นจึงทำให้ภาครัฐต้องทบทวนว่าภารกิจงานหลักใดที่รัฐจะต้องดำเนินการต่อไป โดยภาครัฐ ต้องมีการปรับปรุงเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพ หรือ หากภารกิจใดไม่ใช่ภารกิจหลักก็สามารถใช้เป็นการจ้างเหมาธุรกิจเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนเพื่อลดภาระรัฐในการรับผิดชอบด้านบุคลากร อาทิเช่น งานด้านรักษาความปลอดภัย งานยานพาหนะเดิมที่เดิมมีงานซ่อมงานช่าง ที่ไม่คุ้มกับการทำงานและเป็นภาระที่รัฐต้องรับผิดชอบ เป็นต้น

ทั้งนี้ ภารกิจบางส่วนรัฐส่วนกลางสามารถถ่ายโอนให้ท้องถิ่น ชุมชน เอกชน องค์กรภาคประชาสังคม NGOs และองค์กรเอกชน เข้ามารับภารกิจแทน เนื่องจากสามารถเข้าถึงสภาพที่แท้จริงของประชาชนมากกว่า ซึ่งการกระจายอำนาจนี้ได้ริเริ่มกระจายออกไปตามศักยภาพและความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น และมีการเปิดให้มีการแข่งขัน อนึ่ง ในบางภารกิจที่ให้เอกชนเข้ามารับผิดชอบก็อาจต้อง มีการจ้างเหมา การทำสัญญาจ้าง ซึ่งสามารถใช้ระบบสัญญาข้อตกลงในการปฏิบัติงาน รวมทั้งมีการจัดตั้งองค์กรอิสระสำหรับฝ่ายบริหาร ในบางภารกิจที่ต้องอาศัยความยุติธรรมเที่ยงตรง หรือความเป็นกลางทางการเมืองอย่างเคร่งครัด โดยตั้งองค์กรอิสระเข้ามารับแทน

2.2.1.3 In Search of Excellence เป็นการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ มีองค์ประกอบสำคัญ คือ การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ เนื่องจากเป็นส่วนที่เสริมกับธรรมาภิบาลที่เป็นกลไกในการควบคุมการปฏิบัติงาน

โครงสร้าง ระบบและกระบวนการ ในส่วนจริยธรรม คุณธรรมเป็นกลไกในการควบคุมพฤติกรรม ซึ่งกลไกทั้ง 2 ส่วนมีเป้าหมายเพื่อจะช่วยลดความสูญเสีย ขจัดรูรั่วไหล ป้องกันการทุจริต ประพฤติและดำเนินการที่มิชอบ เพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่า โปร่งใส ตอบสนอง สุจริต ซื่อตรง เที่ยงธรรม เป็นต้น แต่บางครั้งพบว่ายิ่งมีธรรมาภิบาลมากเท่าไหร่ยิ่งมีการทุจริตที่แนบเนียนขึ้น การสร้างวัฒนธรรมองค์การ โดยความสามัคคี การทำงานเป็นทีม หรือความผูกพันต่อองค์การสูงจะสามารถวัฒนธรรมองค์การที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ มีการบริหารความเสี่ยง ซึ่งเดิมระบบราชการไม่เคยพูดถึงแต่ท่ามกลางสภาวะการเปลี่ยนแปลงจึงเริ่มมีการพูดถึงความเสี่ยงระหว่างการดำเนินภารกิจและต้องหาวิธีขจัดความเสี่ยงด้วย

2.2.1.4 Public service orientation เป็นการมุ่งเน้นการให้บริการประชาชน โดยคำนึงถึงคุณภาพ เช่น ความรวดเร็ว สะดวกสบาย ความพร้อมและทันสมัยของอุปกรณ์และเจ้าหน้าที่ ความพึงพอใจของประชาชน ซึ่งปัจจุบันการเข้ารับบริการจากราชการส่วนใหญ่มักมีแบบสอบถามความพึงพอใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลของทางราชการ หรือให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อหน่วยงานนำไปปรับปรุง [12]

2.2.2 แนวความคิดสหอภิบาล (Collaborative Governance)

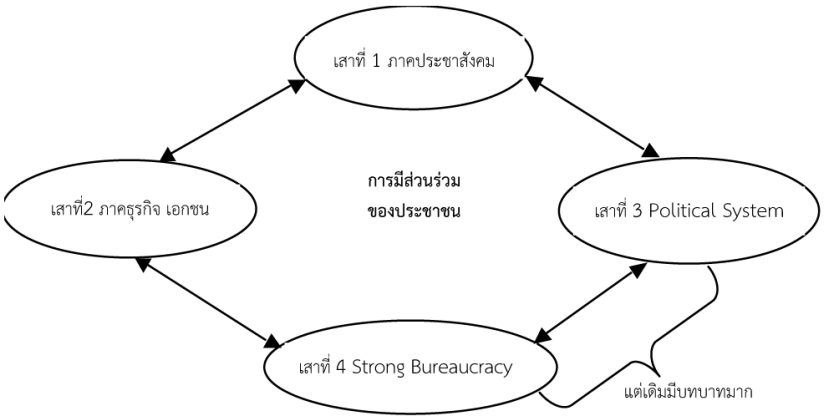
แนวความคิดสหอภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบมีส่วนร่วม (Collaborative Governance) ที่เห็นว่าระบบราชการที่นำไปสู่ธรรมาภิบาลได้ต้องสร้างดุลยภาพให้เกิดในสังคมโดยให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งจากเดิมการตัดสินใจจากภาครัฐมีความสำคัญที่สุดในฐานะเป็นผู้ปกครอง บทบาทของประชาชนจึงไม่มี แต่ด้วยระบบทุนนิยมได้เปิดเสรีและโอกาสให้สังคมประชาเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้น และภาครัฐเริ่มมีขนาดลดลง ดังนั้น จากเดิมที่ระบบการเมืองและระบบราชการเป็นเสาหลักในการขับเคลื่อน จึงได้เกิดการลดบทบาทภาครัฐลง และให้ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อภารกิจต่างๆ มากขึ้น ทั้งนี้จากเดิมเป็นลักษณะของสี่เสาแห่งความสมดุล ระบบราชการที่นำไปสู่ธรรมาภิบาลได้ต้องสร้างดุลยภาพให้เกิดในสังคมโดยให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งจากเดิมระบบการเมืองและระบบราชการเป็นเสาหลักในการขับเคลื่อน ดังนี้ [13]

---

[12] สรุปจากเอกสารประกอบการบรรยายวิชา การบริหารรัฐกิจ (PS 604) รัฐศาสตรมหาบัณฑิต โครงการการจัดการทางการเมือง รุ่นที่ 7 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2553

[13] สรุปจากเอกสารประกอบการบรรยายวิชา การบริหารรัฐกิจ (PS 604) รัฐศาสตรมหาบัณฑิต โครงการการจัดการทางการเมือง รุ่นที่ 7 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2553

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 34 11/24/54 BE 1:43 PM



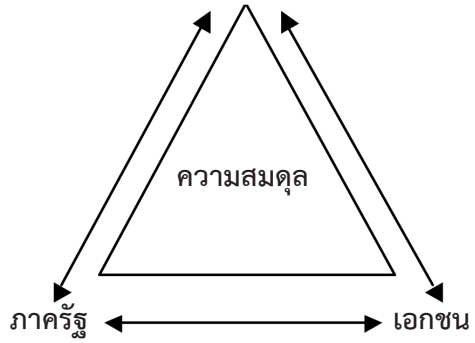
แผนภาพที่ 2-1 สี่เสาแห่งดุลยภาพ

ทั้งนี้ การเปลี่ยนการปกครองจาก Government ไปสู่ Governance หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้นั้นจะต้องมองทั้งการเมืองและการบริหารควบคู่กัน จึงต้องเป็นการดำเนินงานร่วมกันของ 3 ภาคส่วน ที่จะมีความเชื่อมโยงระหว่างกัน โดยต้องคำนึงถึงจริยธรรมเพื่อให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน ดังนี้

2.2.2.1 ภาครัฐ ได่แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการบริหารในแนวดิ่งและมีหลายระดับ (vertical governance/ multi level governance)

2.2.2.2 ภาคประชาสังคม ประกอบไปด้วย ชุมชน และประชาชน ซึ่งเป็นการบริหารแบบแนวราบ (horizontal governance)

2.2.2.3 ภาคเอกชน ซึ่งสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารแบบแนวราบ (horizontal governance) เพื่อให้เกิดการสมดุลอย่างยั่งยืนบนพื้นฐานของจริยธรรมและธรรมาภิบาล



แผนภาพที่ 2-2 การทำงานระหว่าง 3 ภาคส่วน

ในกรณีประเทศไทย การปรับลดบทบาทภารกิจของระบบราชการไทย ได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับราชการ เช่น การร่วมลงทุน การให้สัมปทานจ้างตามสัญญา การจ้างเหมาเอกชน ให้มาดำเนินการ โดยการที่ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทมากขึ้นนั้นเนื่องจากมีการเติบโตและเข้มแข็งขึ้น ก่อนหน้านี้ สถาบันของรัฐเท่านั้นที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการดำเนินการต่างๆ ในการพัฒนาประเทศ เช่น ในไทยเริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน (กรอ.) และมีการจัดทำแผนแบบครบถ้วนสมบูรณ์ (Comprehensive planning) ซึ่งการพัฒนาของประเทศจะมีทั้งโครงการของรัฐและเอกชนควบคู่กันไป ส่วนองค์กรประชาสังคม (Civil Society Organization) คือ การรวมกลุ่มกันของภาคประชาชนในท้องถิ่น เพื่อตั้งกลุ่ม ชมรม สมาคมอื่นๆ เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการพัฒนาประเทศ เพื่อเป็นการลดบทบาทและภาระของรัฐ

ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น ดังนั้นระบบราชการจำเป็นต้องยอมรับและปรับให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติงาน และการตรวจสอบผลการดำเนินงาน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญและเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักการธรรมาภิบาล

ที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกๆ ฝ่าย [14] ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงต่างให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการอย่างโปร่งใส สุจริต เปิดเผยข้อมูล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจทางการเมือง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมารัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยได้แถลงเป็นนโยบายของรัฐบาลและยังกำหนดไว้เป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 7 ของแผนบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ. 2548 - 2551) การส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม ซึ่งตรงกับยุทธศาสตร์ที่ 7 ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - 2550) ที่เน้นการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอีกด้วย ทั้งนี้ หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการมากขึ้นนั่นเอง

โดยระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดย International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้

- **การให้ข้อมูลข่าวสาร** ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ การจัดนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์

- **การรับฟังความคิดเห็น** เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่างๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์

---

[14] **การมีส่วนร่วมของประชาชน.** [ออนไลน์] เข้าถึงโดย www.roiet.go.th/ictroiet/link/pacha.doc. (เข้าถึงเมื่อ 8 สิงหาคม 2554)

- **การเกี่ยวข้อง** เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย

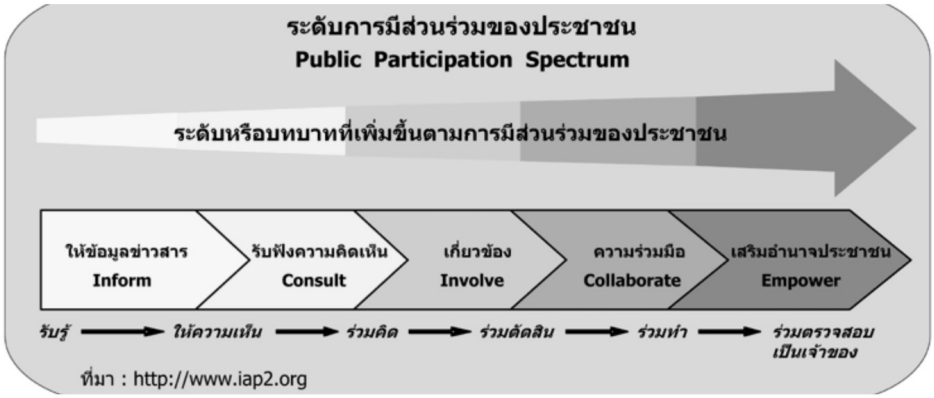
- **ความร่วมมือ** เป็นการให้กลุ่มประชาชน ผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ

- **การเสริมอำนาจแก่ประชาชน** เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

ในภาคราชการ การส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ถือได้ว่าเป็นเงื่อนไข และเป็นกุญแจดอกสำคัญของความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และเอื้อต่อประโยชน์สุขของประชาชน เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุน และส่งเสริมให้ระบบราชการมีพลังในการพัฒนาประเทศอย่างสร้างสรรค์ อันเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาระบบราชการยุคใหม่ที่เป็นราชการระบบเปิด อนึ่ง การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาคราชการที่มาจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และชุมชนท้องถิ่น จะช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนได้รับทราบความต้องการและปัญหาที่แท้จริง ลดความขัดแย้งและต่อต้าน ทั้งยังเป็นการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของการทำงานร่วมกัน หันหน้ามาปรึกษาหารือกัน และร่วมกันแก้ไขปัญหาที่ยุ่งยากร่วมกัน อีกทั้งยังเป็นการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เสริมสร้างให้ประชาชน ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ ซึ่งเป็นบทบาทที่หน่วยงานภาคราชการจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและเครือข่ายภาคประชาสังคมทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นหุ้นส่วน จะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการต่างๆ จะสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใด รวมทั้งต้องอาศัยกระบวนการความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคมที่เป็นพันธมิตรของภาคราชการ ซึ่งถึงเวลาแล้วที่ภาคราชการจะต้องร่วมมือกันเปิดระบบราชการให้ประชาชนมีส่วนร่วม

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 38 11/24/54 BE 1:43 PM



แผนภาพ 2-3 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน [15]

ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม โดยควรยึดหลักการดำเนินงานแบบ 5 ร่วม คือ **"ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมตรวจสอบ ร่วมรับประโยชน์"** กล่าวคือ ร่วมกันแสดงความคิดเห็นที่ดีและเป็นประโยชน์ มีการบริหารจัดการและกำหนดกิจกรรมร่วมกัน ร่วมกันรับผิดชอบในหน้าที่ของตน มีการร่วมกันตรวจสอบประเมินผลกิจกรรม และรับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นร่วมกันเพื่อทำให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดการแบ่งสรรทรัพยากรอย่างยุติธรรม และลดความขัดแย้งในสังคม และที่สำคัญที่สุด คือ การสร้างกลไกของการพัฒนาระบบราชการที่ยั่งยืนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั่นเอง

2.3 แนวความคิดการปฏิรูปภาคความมั่นคง

ในอดีตความมั่นคงแห่งชาติมักจะขึ้นอยู่กับกำลังอำนาจทางทหารเป็นสำคัญ เนื่องจากภัยคุกคามที่จะมีผลกระทบต่อประเทศชาติในสมัยก่อนนั้น คือ การรุกรานด้วยกำลังทหารที่เหนือกว่าเพื่อต้องการยึดหรือบังคับประเทศอื่นให้ปฏิบัติตามความต้องการ แต่ในปัจจุบันสถานการณ์ของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปแนวความคิดการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงได้ถูกพัฒนาและให้ความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็น (Cold War) ที่ส่งผลให้ความท้าทายต่อความมั่นคงทวีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งการล่มสลายของสหภาพโซเวียตที่เกิดขึ้นหลังการสิ้นสุดสงครามเย็นได้ก่อให้เกิดการเปิดเสรีทางการเมืองครั้งสำคัญในภูมิภาคยุโรปตะวันออก อันส่งผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนา

[15] [ออนไลน์] เข้าถึงโดย http://www.pcd.go.th/info_serv/info_parti.html (เข้าถึงเมื่อ 8 สิงหาคม 2554)

ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ การปฏิรูปโครงสร้าง และการบริหารจัดการของสถาบันภาครัฐ ซึ่งเป็นที่มาของแนวความคิดด้านการปฏิรูปภาคความมั่นคง (Security Sector Reform : SSR) ที่เกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1990 สืบเนื่องจากความคิดของกลุ่มผู้ทำงานและหน่วยงานด้านการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศตะวันตก ที่เห็นว่าการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองกับความมั่นคงเป็นเรื่องที่เป็นเงื่อนไขของกันและกัน ในความหมายว่า การพัฒนาความอยู่ดีกินดีในทางเศรษฐกิจและสังคม หรือ การพัฒนาการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยจะไม่ประสบความสำเร็จหากกองกำลังด้านความมั่นคง (security forces) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมและขาดความรับผิดชอบตามหลักประชาธิปไตย (democratically accountable)

ในทางกลับกันสถาบันหรือองค์กรในภาคความมั่นคง เช่นทหารและตำรวจสามารถเป็นพลังสำคัญในการเกื้อหนุนกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบอบการเมืองประชาธิปไตยได้เช่นกัน ด้วยมุมมองเช่นนี้ ประเทศตะวันตกที่เป็นแหล่งให้ทุนช่วยเหลือด้านการพัฒนาจึงเชื่อว่าตนในฐานะประเทศผู้ให้ มีความรับผิดชอบที่จะต้องส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาคความมั่นคง เพื่อให้การทำงานของหน่วยงานในภาคความมั่นคงสามารถสนับสนุนการพัฒนาโดยทั่วไปด้วย ความเชื่อที่ว่าการปฏิรูปภาคความมั่นคงจะสามารถเป็นตัวเร่งให้เกิดการดำเนินการด้านธรรมาภิบาล และการดำเนินการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยในวงกว้างขึ้นได้ จึงเป็นพื้นฐานความคิดของการปฏิรูปภาคความมั่นคง และถือได้ว่าเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ของการให้ความช่วยเหลือโดยกรอบการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง มองเห็นว่าการพัฒนากับความมั่นคงมีความเชื่อมโยงกันอันสามารถนำไปสู่การพิจารณาการจัดวางบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันองค์กร หน่วยงานต่างๆ ภายในภาคส่วนความมั่นคง รวมทั้งเป็นการพิจารณาจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนความมั่นคงกับภาคพลเรือน และองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อทำให้ภาคส่วนความมั่นคงมีธรรมาภิบาล และสร้างเงื่อนไขที่เหมาะสมในเชิงสถาบันสำหรับการรักษาความมั่นคง ที่สามารถเกื้อหนุนกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม การพัฒนาประชาธิปไตย การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การมีและใช้กฎหมายและระเบียบที่มีประสิทธิผล เป็นธรรม และตั้งอยู่บนหลักมนุษยธรรม ชุดทางความคิดที่ผนวกความมั่นคงเข้ากับการพัฒนา สะท้อนอยู่ในความสนใจที่องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (Non State Actors) องค์กรด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาในประเทศตะวันตกมีต่อประเด็นด้านความมั่นคงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในฐานะผู้กำกับและตรวจสอบการทำงานของรัฐ รวมถึงการให้คำแนะนำในการเปลี่ยนแปลงงานความมั่นคง ทั้งในการปฏิรูปองค์กร และ กระบวนการในการบริหารจัดการงานความมั่นคง (Security Sectors Reform และ Security Sectors Governance) และ

สามารถผลักดันเพื่อให้เกิดการนำไปใช้ในประเทศต่างๆ ซึ่งเสมือนเป็นการถ่ายโอนทางแนวความคิดและนโยบาย รวมทั้งรูปแบบการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงที่ได้รับแรงส่งจากกระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งทำให้ทั่วโลกต้องปฏิบัติตาม ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) สหภาพยุโรป (the European Union : EU) และหน่วยเพื่อการพัฒนานานาชาติแห่งสหราชอาณาจักร (UK's Department for International Development : DFID) [16]

รองศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ให้ความหมายของการปฏิรูปภาคความมั่นคง ว่าการปฏิรูปภาคความมั่นคง (Security Sector Reform : SSR) หมายถึง การสร้างสภาวะแวดล้อมที่ดีที่มีเสถียรภาพและความมั่นคงอันจะนำไปสู่การพัฒนา การลดความยากจน สร้างธรรมาภิบาล สถาบันการเมืองอันเป็นรากฐานนำไปสู่นิติรัฐและความมั่นคงของประเทศ

ทั้งนี้ ตามกรอบนิยามอย่างแคบของภาคความมั่นคง หมายถึง กองทัพ ตำรวจ และข่าวกรอง ในขณะที่กรอบความหมายอย่างกว้าง หมายถึง หน่วยงาน หรือ องค์กรต่างๆ ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ได้แก่ รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร) กองทัพ ตำรวจ กระบวนการยุติธรรม ระบบงานราชทัณฑ์ ระบบการข่าวกรอง และยังรวมถึงบทบาทของผู้หญิงกับความมั่นคง

โดยวัตถุประสงค์สำคัญของการปฏิรูปภาคความมั่นคง คือ เพื่อเป็นทิศทางในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศ ลดกระบวนการทหารนิยมในสังคม สามารถควบคุมงบประมาณทางการทหารได้ในประเทศที่มีการใช้งบประมาณการทหารสูง และเป็นหนทางในการสร้างให้เกิดการยอมรับในสิทธิมนุษยชน รวมทั้ง ต้องการสร้างความเป็นประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นแก่ประเทศนั้นๆ [17]

ดังนั้น สามารถอนุมานได้ว่าหน่วยงานภาคส่วนความมั่นคง ประกอบไปด้วย กองทัพ สถาบันตำรวจ หน่วยข่าวกรอง รวมไปถึงหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ หรือองค์กรต่างๆ ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ได้แก่ รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ

---

[16] พันเอก ดร.อรรคเดช ประทีปอุษานนท์. การสำรวจแนวคิดว่าด้วยการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง (A Survey of Security Sector Reform Concepts). จุลสารศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ ฉบับที่ 1 มีนาคม 2554 หน้า 38-48

[17] สรุปการสัมมนา เรื่อง "ธรรมาภิบาลในระบบงานความมั่นคงของชาติ" โดยคณะกรรมาธิการตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล โดยคณะอนุกรรมาธิการเสริมสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐ วันศุกร์ที่ 27 พฤษภาคม 2554 เวลา 0830-1530 ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข 306-308 ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 2

และฝ่ายบริหาร) กองทัพ ตำรวจ กระบวนการยุติธรรม ระบบงานราชทัณฑ์ ระบบการข่าวกรอง แล้ว ยังหมายรวมไปถึงภาคธุรกิจเอกชน (Private Sectors) และภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations : CSOs) ที่จำเป็นต้องมีการเสริมสร้าง (strengthen) ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (improve) หรือ ปฏิรูป (reform) ภาคส่วนความมั่นคงร่วมกัน นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการสนับสนุนหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของภาครัฐบนพื้นฐานของนิติรัฐและหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งถือเป็นภารกิจร่วมกันของประชาคมโลกในการที่จะสร้างเสริมสันติภาพและประชาธิปไตยให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคง

อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวได้ส่งผลต่อเนื่องกับสังคมของไทยที่เกิดการเคลื่อนไหวใหม่ที่เรียกว่า “New Social Movement” จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง และส่งผลต่อนวัตกรรมทางการเมืองของไทย นอกจากนั้นแล้ว ผลผลิตของรัฐธรรมนูญปี 2540 ได้สร้างองค์กรที่ไม่ใช่รัฐเข้ามากำกับการทำงานของรัฐมากขึ้น ทั้งนี้ สิ่งที่สำคัญในสังคมไทย คือ การพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยของประเทศ ความรู้ความเข้าใจในงานความมั่นคงของภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกองทัพ นักการเมือง ภาคธุรกิจเอกชน (Private Sectors) รวมถึง ภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations : CSOs) ต่างจำเป็นต้องเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการประชาธิปไตย (Democratization) สิทธิมนุษยชน (Human Right) ภายใต้อุดมการณ์ทุนนิยมการเสรี ที่ส่งผลต่องานความมั่นคงอย่างเป็นองค์รวม (Comprehensive Security) มากกว่าการทำความเข้าใจความมั่นคงแบบแยกส่วน เพื่อให้เกิดการบูรณาการและสร้างชุดความรู้ใหม่ๆ ที่สอดรับกับสังคมไทยได้[18] ซึ่งสังคมไทยจะต้องสร้างชุดความรู้ (The Body of Knowledge) ขึ้นเอง รวมทั้ง ควรสร้างองค์ความรู้ด้านธรรมาภิบาลและความมั่นคง และปรับแนวความคิด (Mind Set) ให้เกิดในระดับประชาชน หน่วยงานราชการ และภาคเอกชนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยให้ทุกภาคส่วนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมที่ต้องเริ่มต้นด้วยการทำความเข้าใจถึงสภาวะแวดล้อมของงานความมั่นคงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตค่อนข้างมาก ที่สำคัญการให้การศึกษาในเรื่องความมั่นคงกับทุกภาคส่วนได้ตระหนักรู้ว่าทุกฝ่าย ทุกคนในสังคมต่างมีส่วนรับผิดชอบต่อความมั่นคงทั้งสิ้น โดยเฉพาะภายใต้ความหมายของความมั่นคงอย่างเป็นองค์รวม อนึ่ง กองทัพไทยในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานภาคส่วนความมั่นคงจึงควรจำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพให้มีความทันสมัยเพื่อรับมือกับสถานการณ์ภัยคุกคามในปัจจุบัน และที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะบทบาท

[18] พันเอก ดร. นเรศน์ วงศ์สุวรรณ . การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงในฐานะวาทกรรมใหม่ในยุคหลังสงครามเย็น (The Discourse of Security Sectors Reform in Post Cold War Era) . จุลสารศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ ฉบับที่ 1 มีนาคม 2554 หน้า 25-33

ในงานกิจการพลเรือนซึ่งนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบันและอนาคต ในอันที่จะเสริมสร้างและสนับสนุนประสิทธิภาพของกองทัพ ในด้านการบำรุงขวัญกำลังใจ การทำความเข้าใจกับประชาชนทุกหมู่เหล่าให้การสนับสนุนกิจการทหาร รวมทั้งการสนับสนุนการพัฒนาประเทศ และการช่วยเหลือประชาชน โดยเฉพาะ ในปัจจุบัน ซึ่งสถานการณ์ของประเทศได้แปรเปลี่ยนไป การใช้กำลังทหารขนาดใหญ่ในการสู้รบเพื่อให้เหมาะสมกับบริบททางสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงไป

ทั้งนี้ การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง เป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งที่ภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐ กองทัพ ภาคประชาสังคม รวมถึงภาคธุรกิจเอกชน ต้องเริ่มต้นด้วยการทำความเข้าใจถึงสภาวะแวดล้อมของงานความมั่นคงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต ที่สำคัญ คือ ควรต้องมีการให้การศึกษาในเรื่องความมั่นคงกับทุกภาคส่วนเพื่อให้ได้ตระหนักรู้ว่าทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนรับผิดชอบต่อความมั่นคงทั้งสิ้น โดยเฉพาะภายใต้ความหมายของความมั่นคงอย่างเป็นองค์รวม จึงต้องอาศัยทุกภาคส่วนเข้ามาทำงานร่วมกัน ดังนั้น ทุกภาคส่วนจะต้องสร้างกลไกของการร่วมมือระหว่างกันบนพื้นฐานของไว้เนื้อเชื่อใจกันทางสังคม (Social Trust) ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น สังคมไทยจะต้องสร้างขึ้นเองภายใต้กระบวนการวิจัยโดยที่ทุกภาคส่วนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมต่อการสร้างองค์ความรู้ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะออกแบบงานความมั่นคง (Security Architecture) ไม่ว่าจะเป็น ตัวเนื้อหา การบริหารจัดการ รวมถึง กระบวนการในการจัดวางความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่างๆ ที่จะเข้ามาทำงานความมั่นคงร่วมกันอย่างประสานสอดคล้องและมีพลัง [19]

[19] เรื่องเดียวกัน หน้า 35

น่าจะลงภาพนี้ที่ว่างทุกหน้านะครับ
หรือจะไม่ลงก็ได้ จะเป็นหน้าว่าง

บทที่ 3
ระเบียบวิธีวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับภัยคุกคามไม่ตามแบบ ร่วมกัน ทั้งนี้ในปี 2553 ประเทศไทยต้องเผชิญกับอุทกภัยอย่างรุนแรงและยาวนานกว่าหลายปีที่ผ่านมา โดยความช่วยเหลือที่หลั่งไหลสู่พื้นที่ประสบภัย ทั้งโดยหน่วยงานภาครัฐ กองทัพ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมสามารถบรรเทาทุกข์แก่พี่น้องผู้ประสบภัยได้ระดับหนึ่ง เนื่องจากแต่ละหน่วยต่างทำหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสถานการณ์อุทกภัยเมื่อ ปี พ.ศ. 2553 นี้ ทำให้เห็นว่าภายใต้รูปแบบ (Civic Military Partnership : CMP) ที่ประกอบด้วย กองทัพและภาคประชาสังคม ซึ่งต่างปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว นอกจากนี้ยังพบว่า ภาคเอกชนก็มีศักยภาพสูงมากและมีความโดดเด่นในการจัดการกับปัญหาด้วยเช่นกัน จึงมีความเหมาะสมที่จะนำภาคเอกชนมาบูรณาการกับรูปแบบ CMP

จึงเป็นที่มาของงานวิจัย เรื่อง 3 เส้า : การบริหารจัดการความมั่นคงไม่ตามแบบร่วมกันระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อหาแนวทางของการบูรณาการความร่วมมือของ 3 ภาคส่วนที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติในการจัดการกับปัญหาต่างๆ ต่อไป โดยคณะผู้วิจัยจะดำเนินงานตามกรอบการดำเนินงานวิจัยโดยมีรายละเอียดขั้นตอน ดังนี้

3.1 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล (Collect Data)
3.2 เทคนิคและเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล
3.3 การวิเคราะห์และสรุปผลการดำเนินงานวิจัย
3.4 กลุ่มเป้าหมาย
3.5 ระยะเวลาการดำเนินงาน

3.1 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล (Collect Data)

3.1.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) การวิจัยครั้งนี้คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ดังนี้

3.1.1.1 การจัดงานประชุมสัมมนากลุ่ม (Focus group) ซึ่งคณะผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์จากหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมให้ข้อมูล รวมทั้งการจัดประชุมสัมมนาเชิงวิชาการ โดยเชิญวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิมาพบปะพูดคุย แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างกัน และระหว่างวิทยากรกับผู้เข้าร่วมรับฟัง ซึ่งการประชุมที่สำคัญ คือ การสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ 2/54 เรื่อง การปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคง : ความร่วมมือของกองทัพกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในการจัดการภายหลังอุทกภัย เมื่อวันพุธที่ 24 พฤศจิกายน 2553 เวลา 1330 - 1530 ณ ห้องเรียนบัณฑิตวิทยาลัย 1 สปท.

3.1.1.2 การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participation Observation) โดยคณะผู้วิจัยจะเข้าสังเกตการณ์ในพื้นที่เป้าหมาย การเข้ารับฟังการบรรยายสรุปของหน่วยงานกองทัพ และหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ดังนี้ กองกำลังนเรศวร กองพลทหารราบที่ 4 กองทัพภาคที่ 3 หน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 4 (ฉก.ร.4) หน่วยเฉพาะกิจทหารพรานที่ 35 (ฉก.ทพ.35) และศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาในประเด็นปัญหาการจัดการพื้นที่แนวชายแดน ระหว่างวันที่ 7 – 10 ธันวาคม 2553

3.1.1.3 เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) บุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้อง (Key Person) ในกรณีปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวพม่า จังหวัดระนอง โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Information) เช่น ผู้อำนวยการกองยุทธการและการข่าว กองทัพภาคที่ 3 ผู้อำนวยการกองกิจการชายแดนพม่า กรมชายแดนทหาร รวมถึงบุคคล หน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนภาคเอกชนและตัวแทนภาคประชาสังคมในพื้นที่ จังหวัดระนอง ระหว่างวันที่ 25 - 28 กุมภาพันธ์ 2554

3.1.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) โดยคณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หนังสือ บทความ เอกสารงานวิจัย สรุปการประชุม แผ่นพับ หรือ เอกสารแจกจ่าย และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น โดยการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูล ใน 3 กรณี ซึ่งถือเป็นกรณีเร่งด่วน และเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่นำมาสู่ปัญหาภัยคุกคามไม่ตามแบบอื่นๆ ตามมา ดังนี้

3.1.2.1 บทบาท โครงสร้าง และหน้าที่ของภาคส่วนต่างๆ 3 ภาคส่วน ได้แก่ กองทัพ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ : กรณีการจัดการสถานการณ์อุทกภัย พ.ศ. 2553 เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประสบอุทกภัย

3.1.2.2 บทบาท โครงสร้างและหน้าที่ของภาคส่วนต่างๆ 3 ภาคส่วน ได้แก่ กองทัพ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการพื้นที่ตามแนวชายแดน : กรณีศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก เพื่อรองรับกับผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ

3.1.2.3 บทบาท โครงสร้างและหน้าที่ของภาคส่วนต่างๆ 3 ภาคส่วน ได้แก่ กองทัพ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย : กรณีแรงงานต่างด้าวในจังหวัดระนอง

3.2 เทคนิคและเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

3.2.1 เทคนิคที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

- การศึกษาเอกสาร (Document Study) คณะผู้วิจัยศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับภัยคุกคามไม่ตามแบบใน 3 กรณี คือ ภัยพิบัติ ผู้อพยพลี้ภัย และแรงงานต่างด้าวของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง
- การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นการสัมภาษณ์ข้อมูลพื้นฐาน การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participation Observation) และการสัมมนากลุ่ม (Focus group) กรณีผู้อพยพลี้ภัย และแรงงานต่างด้าวากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.3 การวิเคราะห์และสรุปผลการดำเนินงานวิจัย

คณะผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นหลังจากการสัมภาษณ์ และสังเกตทุกครั้ง เพื่อนำข้อมูลมาพิจารณาปรับแก้ประเด็นข้อคำถามในครั้งต่อไป โดยมีขั้นตอน ดังนี้

3.3.1 ดำเนินการประชุมสรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งเป็นบทสนทนาสอบถามข้อมูลและความคิดเห็นระหว่างคณะผู้วิจัยและผู้ให้ข้อมูล ประกอบกับการเก็บข้อมูลในรูปเอกสาร

3.3.2 นำข้อมูลที่เก็บในรูปเอกสารมาทำการวิเคราะห์ ตีความ และสร้างข้อสรุปชั่วคราว เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของข้อมูลต่างๆ รวมถึงการกำจัดข้อมูลที่ไม่เกี่ยวข้องเป็นระยะๆ

3.4 กลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมายในการวิจัยครั้งนี้ คือ การจัดความสัมพันธ์ระหว่าง 3 ภาคส่วนสำคัญในการบริหารจัดการภัยคุกคามไม่ตามแบบ โดยได้เลือกกลุ่มเป้าหมายใน 3 กรณีสำคัญเร่งด่วน ดังนี้

3.4.1 การบริหารจัดการภัยพิบัติ : กรณีการจัดการสถานการณ์อุทกภัย พ.ศ. 2553 โดยจัดในรูปแบบของการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ซึ่งมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Information) จากทั้ง 3 ภาคส่วน ดังนี้ เสธ.นทพ.ผอ.กปจว.กร.ทบ. เลขาธิการสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา นักวิชาการจากศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล และคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

3.4.2 การบริหารจัดการพื้นที่ตามแนวชายแดน : กรณีศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ซึ่งมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Information) จากทั้ง 3 ภาคส่วน

3.4.3 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย : กรณีแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในจังหวัดระนอง ซึ่งมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Information) จากทั้ง 3 ภาคส่วน เช่น หน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 25 กองร้อยตำรวจตระเวนชายแดนที่ 415 ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง สาธารณสุขจังหวัด กรมการจัดหางาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด หอการค้าจังหวัด มูลนิธิศุภนิมิต และสถานประกอบการในพื้นที่จังหวัดระนอง เป็นต้น

3.5 ระยะเวลาการดำเนินงาน

ระยะเวลาการดำเนินงานรวมทั้งสิ้น 12 เดือน (ตุลาคม พ.ศ. 2553 – กันยายน พ.ศ. 2554) และมีแผนการดำเนินงานดัง **ตารางที่ 3-1**

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 49 11/24/54 BE 1:43 PM

ตารางที่ 3-1 : แผนการดำเนินงานวิจัย

รายละเอียด	พ.ศ. 2553			พ.ศ. 2554								
	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.
1. การศึกษารวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ - จัดประชุมระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ	●											
- สำรวจ/เก็บข้อมูล ในพื้นที่เป้าหมาย จ.ตาก (7–10 ธ.ค. 54)			●									
- สำรวจ/เก็บข้อมูล ในพื้นที่เป้าหมาย จ.ระนอง (25–28 ก.พ. 54)					●							
2. การศึกษา รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ					◄	———	———	———	►			
3. การวิเคราะห์และสรุปผลการวิจัย										◄	►	
4. การรายงานผลการศึกษาวิจัย											●	
- จัดส่ง (ร่าง) รายงานฉบับสมบูรณ์												●
- จัดส่งรายงานฉบับสมบูรณ์												●
5. การนำเรียนผลการวิจัย จัดทำเอกสารและแจกจ่าย												●

น่าจะลงภาพนี้ที่ว่างทุกหน้านะครับ
หรือจะไม่ลงก็ได้ จะเป็นหน้าว่าง

บทที่ 4

การบริหารจัดการความมั่นคงบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ 3 เส้า ระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม : กรณีศึกษาการดำเนินการต่อปัญหาสำคัญเร่งด่วนจากภัยคุกคามไม่ตามแบบ

สืบเนื่องมาจากภัยคุกคามของประเทศได้เปลี่ยนรูปแบบไปซึ่งภัยคุกคามแบบดั้งเดิม (Traditional Threat) เป็นภัยคุกคามอันเกิดจากปัญหาภายนอกประเทศที่ส่งผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตย เอกราช และบูรณภาพเหนือดินแดนของประเทศใดประเทศหนึ่ง โดยมักส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ด้านการทหารเป็นหลัก เนื่องจากรูปแบบของการรุกรานจะมีความชัดเจนในเส้นเขตแดนหรือพรมแดน ทั้งนี้ หลังจากยุคสงครามเย็นสิ้นสุดลง โลกได้เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้เชื่อมโยงแต่ละประเทศในโลกเข้าด้วยกัน ภัยคุกคามความมั่นคงของชาติจึงถูกเปลี่ยนโครงสร้างไปสู่ภัยคุกคามไม่ตามแบบ (Non -Traditional Threat : NTS) ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในทุกด้าน คือ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม โดยภัยคุกคามไม่ตามแบบได้สร้างปัญหาความมั่นคงแก่รัฐอย่างหลากหลาย

ทั้งนี้ องค์การสหประชาชาติได้กำหนดภัยคุกคามไม่ตามแบบไว้ 10 ลักษณะ ได้แก่

- การลักลอบค้ายาเสพติด
- การลักลอบเข้าเมือง
- การค้าอาวุธ
- การค้าหญิงและเด็ก
- อาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย

- การลักลอบค้าชิ้นส่วนมนุษย์
- การลักลอบค้าอุปกรณ์นิวเคลียร์
- การโจรกรรมและลักลอบค้ายานพาหนะ
- การฟอกเงิน และ
- อื่นๆ เช่น อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ อาชญากรรมทรัพย์สินทางปัญญา การติดสินบนเจ้าหน้าที่ การแทรกซึมและการครอบงำทางธุรกิจ การโจรกรรมศิลปวัตถุ [20] ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม ภัยคุกคามไม่ตามแบบอาจไม่ได้มีความแตกต่างจากอดีตมากนัก และมักจะสร้างปัญหาที่เหมือนจะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและความอยู่รอดของรัฐ แต่เมื่อนานวันเข้าปัญหาภายในประเทศกลับส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ทำให้นานาชาติต้องแสดงท่าทีกดดัน เพื่อให้หาแนวทางแก้ไข หรืออาจจะถึงกับแทรกแซงการดำเนินกิจการภายในประเทศนั้นๆ ได้ อันจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติในที่สุด ดังนั้น จึงมีความพยายามในการถอดรหัสเพื่อรองรับการแก้ปัญหาในรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติปัญหาด้านความมั่นคงไม่ตามแบบที่มีความครอบคลุมไม่เพียงแต่ประเด็นความมั่นคงที่ส่งผลให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที และครอบคลุมได้เพียงลำพังหรือต้องใช้กองกำลังทางทหารเท่านั้น แต่มิติปัญหาความมั่นคงยังหมายรวมไปถึงความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ภัยพิบัติ ฯลฯ อีกด้วย

ซึ่งความร่วมมือร่วมใจกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ทั้งจากภาครัฐ เช่น กองทัพและหน่วยงานภาคเอกชน และภาคประชาสังคมนั้น สามารถบรรเทาทุกข์แก่พี่น้องผู้ประสบภัยได้ระดับหนึ่ง เห็นได้ชัดเจนจากการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2553 โดยความช่วยเหลือที่หลั่งไหลสู่พื้นที่ประสบภัย ทั้งโดยหน่วยงานภาครัฐ กองทัพ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เนื่องจากแต่ละหน่วยต่างทำหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพ และนับเป็นตัวอย่างที่ดีที่ทำให้เห็นอีกหนึ่งบทบาทของกองทัพในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน และได้รับการยอมรับจากหลายภาคส่วนถึงศักยภาพ เอกภาพ และระเบียบวินัยของกองทัพที่สามารถเข้าช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็ว จึงเป็นที่มาของการศึกษา **3 เส้า : การบริหารจัดการความมั่นคงไม่ตามแบบร่วมกันระหว่างภาคส่วนความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม** ซึ่งยังถือเป็นหนึ่งในความพยายามในการจัดความสัมพันธ์

[20] สรุปผลการประชุมสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ 2/51 เรื่อง “ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคมจิตวิทยา” เมื่อวันอังคารที่ 18 ธันวาคม 2550 เวลา 13.00 - 16.00 น. ณ ห้องบรรยาย หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร ชั้น 2 อาคารวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

ระหว่างบทบาทของกองทัพและเป็นความพยายามในการปรับตัวของกองทัพภายใต้กระแสกดดันให้เกิดการปฏิรูปกองทัพอีกด้วย

งานวิจัยนี้เป็นการเริ่มต้นหาคำตอบของการสร้างหรือการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาครัฐที่มุ่งเน้นที่กองทัพ เพื่อบริหารจัดการร่วมกันในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ ภัยคุกคามไม่ตามแบบ ใน 3 กรณี คือ

4.1 การบริหารจัดการภัยพิบัติ : กรณีการจัดการสถานการณ์อุทกภัย พ.ศ. 2553

4.2 การบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน : กรณีศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก

4.3 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย : กรณีแรงงานต่างด้าวชาวพม่าจังหวัดระนอง

4.1 การบริหารจัดการภัยพิบัติ : กรณีการจัดการสถานการณ์อุทกภัย พ.ศ. 2553

การเก็บข้อมูลในกรณีการจัดการสถานการณ์อุทกภัย พ.ศ. 2553 ได้ใช้วิธีการจัดงานประชุมสนทนากลุ่ม (Focus group) ซึ่งคณะผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์จากหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมให้ข้อมูล รวมทั้งการจัดประชุมสัมมนาเชิงวิชาการ โดยเชิญวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิมาพบปะพูดคุยแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างกัน และระหว่างวิทยากรกับผู้เข้าร่วมรับฟัง ซึ่งการประชุมที่สำคัญ คือ การสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ 2/54 เรื่อง การปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคง : ความร่วมมือของกองทัพกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในการจัดการภายหลังอุทกภัย เมื่อวันพุธที่ 24 พฤศจิกายน 2553 เวลา 1330 - 1530 ณ ห้องเรียนบัณฑิตวิทยาลัย 1 สปท.

สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับภัยพิบัติในกรณีอุทกภัย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และแนวทางการปฏิบัติการต่อกรณีอุทกภัย โดยศึกษาจากเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

4.1.1 ข้อมูลทั่วไปด้านภัยพิบัติ

ภัยพิบัติ ถือเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ โดยภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีลักษณะที่รุนแรงและเกิดขึ้นบ่อยครั้งสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์ การจัดการด้านภัยพิบัติจึงเป็นวาระแห่งชาติที่ประเทศต่างๆ ตลอดจนองค์กรระดับภูมิภาคตระหนักถึงความสำคัญ เช่น อาเซียน ได้จัดตั้งคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee onDisaster Management - ACDM) เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกที่ประสบภัยพิบัติ โดยร่วมกันจัดทำความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response - AADMER) เพื่อเป็นกลไกความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือประเทศผู้ประสบภัยและร่วมกันหาแนวทางในการป้องกันภัยพิบัติในอนาคต ทั้งนี้จากการที่ประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตร้อนทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของทวีปเอเชียที่มีลักษณะภูมิอากาศของประเทศโดยส่วนใหญ่มีความใกล้เคียงกัน ที่ผ่านมาประเทศไทยประสบกับภัยพิบัติครั้งรุนแรงมาหลายครั้ง ซึ่งแต่ละครั้งสร้างความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมาก ภัยพิบัติที่ประเทศมักประสบเป็นประจำ อาทิ

4.1.1.1 อุทกภัย เป็นภัยและอันตรายที่เกิดจากสภาวะน้ำท่วมหรือน้ำท่วมฉับพลัน มีสาเหตุมาจากการเกิดฝนตกหนักหรือฝนตกต่อเนื่องเป็นเวลานาน ลักษณะของอุทกภัยมีความรุนแรงและรูปแบบต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะภูมิประเทศ และสิ่งแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ โดยมีลักษณะดังนี้

- น้ำป่าไหลหลาก หรือน้ำท่วมฉับพลัน มักจะเกิดขึ้นในที่ราบต่ำหรือที่ราบลุ่มบริเวณใกล้ภูเขาต้นน้ำ เกิดขึ้นเนื่องจากฝนตกหนักเหนือภูเขาต่อเนื่องเป็นเวลานาน ทำให้จำนวนน้ำสะสมมีปริมาณมากจนพื้นดินและต้นไม้ดูดซับไม่ไหวไหลบ่าลงสู่ที่ราบต่ำ เบื้องล่างอย่างรวดเร็ว มีอำนาจทำลายร้างรุนแรงระดับหนึ่งที่ทำให้บ้านเรือนพังทลายเสียหาย และอาจทำให้เกิดอันตรายถึงชีวิตได้

- น้ำท่วม หรือ น้ำท่วมขัง เป็นลักษณะของอุทกภัยที่เกิดขึ้นจากปริมาณน้ำที่สะสมไว้จำนวนมากที่ไหลบ่าในแนวระนาบ จากที่สูงไปยังที่ต่ำเข้าท่วมอาคารบ้านเรือน เรือกสวนไร่นาได้รับความเสียหาย หรือเป็นสภาพน้ำท่วมขังในเขตเมืองใหญ่ที่เกิดจากฝนตกหนักต่อเนื่องเป็นเวลานาน มีสาเหตุมาจากระบบการระบายน้ำไม่ดีพอ มีสิ่งก่อสร้างกีดขวางทางระบายน้ำ หรือเกิดน้ำทะเลหนุนสูงกรณีพื้นที่อยู่ใกล้ชายฝั่งทะเล

- น้ำล้นตลิ่ง เกิดขึ้นจากปริมาณน้ำจำนวนมากที่เกิดจากฝนตกหนักต่อเนื่อง ที่ไหลลงสู่ลำน้ำ หรือแม่น้ำมีปริมาณมากจนระบายลงสู่ลุ่มน้ำด้านล่าง หรือออกสู่ปากน้ำไม่ทัน ทำให้เกิดสภาวะน้ำล้นตลิ่งเข้าท่วมเรือกสวนไร่นา และบ้านเรือนตามสองฝั่งน้ำ จนได้รับความเสียหาย ถนน หรือ สะพานอาจชำรุดทางคมนาคมถูกตัดขาดได้ [21]

4.1.1.2 วาตภัย เป็นภัยที่เกิดขึ้นจากพายุลมแรงจนทำให้เกิดความเสียหายแก่อาคารบ้านเรือนต้นไม้ และสิ่งก่อสร้าง สำหรับในประเทศไทย วาตภัยหรือพายุลมแรงมีสาเหตุมาจาก

- พายุหมุนเขตร้อน ได้แก่ ดีเปรสชั่น พายุโซนร้อน พายุไต้ฝุ่น
- พายุฤดูร้อน
- ลมงวง (ทอร์นาโด)

[21] **กรมอุตุนิยมวิทยา [ออนไลน์]. เข้าถึงได้โดย :** http://www.tmd.go.th/info/info.php?FileID=70 (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

นอกจากนี้ วาตภัยยังอาจเกิดขึ้นได้จากมรสุมมีกำลังแรง ทั้งนี้ พายุหมุนเขตร้อนที่มีอิทธิพลต่อลมฟ้าอากาศของประเทศไทยส่วนใหญ่มีแหล่งกำเนิดในมหาสมุทรแปซิฟิกเหนือด้านตะวันตกและทะเลจีนใต้ โดยพายุที่เข้าสู่ประเทศไทยตอนบนเป็นพายุดีเปรสชั่น ในขณะที่พายุที่เข้าสู่อ่าวไทยและขึ้นฝั่งภาคใต้มักเป็นพายุโซนร้อนหรือไต้ฝุ่นที่จะมีผลกระทบอย่างมากต่อคลื่นพายุซัดฝั่ง ลมที่พัดแรงจัด และฝนที่ตกหนักจนเป็นสาเหตุให้เกิดอุทกภัย

4.1.1.3 ธรณีพิบัติภัย (ดินถล่มหรือโคลนถล่ม) เกิดจากการเคลื่อนตัวของมวลดินและหินภายใต้อิทธิพลแรงโน้มถ่วงของโลก สาเหตุหลักของดินถล่มหรือโคลนถล่ม คือ ดินบริเวณนั้นไม่สามารถรับน้ำหนักของตัวเองได้อีกต่อไป ดินถล่มมักเกิดพร้อมกับหรือตามมาหลังจากน้ำป่าไหลหลาก เกิดขึ้นในขณะหรือภายหลังพายุฝนที่ทำให้เกิดฝนตกหนักต่อเนื่องอย่างรุนแรง กล่าวคือ เมื่อฝนตกต่อเนื่องน้ำซึมลงในดินอย่างรวดเร็ว เมื่อถึงจุดหนึ่งดินจะอิ่มตัวชุ่มด้วยน้ำยังผลให้น้ำหนักของมวลดินเพิ่มขึ้นและแรงยึดเกาะระหว่างมวลดินลดลง ระดับน้ำใต้ผิวดินเพิ่มสูงขึ้นทำให้แรงต้านทานการเลื่อนไหลของดินลดลง จึงเกิดการเลื่อนไหลของตะกอนมวลดินและหิน ดังนั้น โอกาสที่เกิดดินถล่มหรือโคลนถล่มจึงมีมากยิ่งขึ้น การเคลื่อนตัวของดินอาจเกิดอย่างช้าๆ หรืออย่างฉับพลัน น้ำหนักของมวลดินที่ถล่มลงมามีกำลังมหาศาลที่ทำลายสิ่งต่างๆ ที่ขวางทางและก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน การเกิดดินถล่มเกิดขึ้นได้หลายลักษณะ ทั้งนี้ มักเกิดในภูมิประเทศที่เป็นเขาสูงชันและหน้าผา โดยประชากรจำนวนมากอาศัยในบริเวณตีนเขาและปลูกสิ่งก่อสร้างขวางทางน้ำ จึงมักได้รับผลกระทบโดยตรงจากการไหลบ่าของดินโคลน หิน หรือซากต้นไม้ที่มากับน้ำ ประกอบกับการตัดไม้ทำลายป่า การเปลี่ยนวิถีการเกษตรมาปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่ไม่มีรากที่ลึกพอที่จะยึดเกาะหน้าดินได้ ทำให้ดินถล่มเกิดขึ้นบ่อยครั้งและสร้างความเสียหายมากขึ้น

4.1.1.4 ภัยแล้ง เป็นภัยที่เกิดจากการที่มีฝนน้อยกว่าปกติหรือฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล เป็นระยะเวลานานกว่าปกติ และครอบคลุมพื้นที่บริเวณกว้าง ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำดื่มน้ำใช้ พืชพันธุ์ไม้ต่างๆ ขาดน้ำ ทำให้ไม่เจริญเติบโตตามปกติ เกิดความเสียหาย และความอดอยากทั่วไป ความแห้งแล้งเป็นภัยธรรมชาติประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลางของประเทศไทย เพราะเป็นบริเวณที่อิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้เข้าไปไม่ถึง ทำให้เกิดความอดอยากแร้นแค้น ซึ่งหากปีใดที่ไม่มีพายุเคลื่อนผ่านเลยก็จะก่อให้เกิดความแห้งแล้งรุนแรงมากขึ้น อันเนื่องมาจากฝนทิ้งช่วงยาวนาน โดยภัยแล้งที่เกิดขึ้นทุกปีจะอยู่ระหว่างเดือนมิถุนายนต่อเนื่องถึงเดือนกรกฎาคม ในช่วงดังกล่าวพืชไร่ที่เพาะปลูกจะขาดน้ำได้รับความเสียหาย

ส่งผลให้คนและสัตว์ขาดแคลนน้ำดื่มน้ำใช้ กระทบต่อการดำรงชีพรวมถึงด้านเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ความรุนแรงจะมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน เช่น ความชื้นในอากาศ ความชื้นในดิน ระยะเวลาที่เกิดความแห้งแล้ง และขนาดของพื้นที่ที่มีความแห้งแล้ง [22]

ในห้วง 10 ปีที่ผ่านมานี้ประเทศไทยประสบกับภัยพิบัติบ่อยครั้งมากขึ้น รุนแรงและยาวนานมากขึ้น ซึ่งปัญหาของการเกิดอุทกภัยมีสาเหตุจากการที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกนำไปใช้และถูกทำลายจนขาดสมดุล ซึ่งการกระทำที่เป็นสาเหตุกระตุ้นให้เกิดภัยพิบัติเร็วยิ่งขึ้น อาทิ การสร้างบ้านและทำสวนรุกล้ำพื้นที่ลำน้ำและภูเขา การตัดถนนบนเขาสูง การสร้างถนน สะพาน ท่อ รวมทั้งฝาย และอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กที่กีดขวางทางระบายน้ำธรรมชาติ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ภาวะโลกร้อนที่ยิ่งส่งผลให้มีการเพิ่มของระดับปริมาณน้ำฝน การเกิดน้ำป่าไหลหลาก การเพิ่มของระดับน้ำในแม่น้ำ และน้ำทะเล การตัดไม้ทำลายป่า การเปลี่ยนแปลงระบบวิถีการผลิตไปสู่การปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่ทำให้ยึดเกาะหน้าดินได้น้อยลง ซึ่งสาเหตุที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เมื่อเกิดฝนตกหนัก หรือ ฝนตกเป็นระยะเวลานาน โดยเฉพาะบริเวณภูเขา ทำให้น้ำป่าจะไหลบ่าลงมาอย่างมากมาย รุนแรง และรวดเร็ว จึงทำให้การเกิดอุทกภัยและธรณีพิบัติภัยของประเทศไทยแต่ละครั้งมีความหนักหน่วงและก่อให้เกิดความเสียหายมากขึ้น และเช่นเดียวกับประเทศต่างๆ ทั่วโลก ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการจัดการด้านภัยพิบัติโดยหน่วยงานหลักในการจัดการด้านภัยพิบัติ คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในบางครั้งมีความรุนแรงเกินกว่าที่หน่วยงานเดียวจะสามารถจัดการได้ เช่น การเกิดสึนามิ พายุหมุนเขตร้อน หรือโคลนถล่ม การจัดการด้านภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคม โดยภาคประชาสังคม เช่น มูลนิธิต่างๆ และอาสาสมัครภาคประชาชนมีบทบาทสำคัญในการจัดการปัญหาด้านภัยพิบัติ ตั้งแต่การระดมอาสาสมัครเพื่อเป็นทีมช่วยเหลือ การค้นหาผู้รอดชีวิต ตลอดจนการช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัย การฟื้นฟูสภาพแวดล้อม การส่งเสริมอาชีพ และการเยียวยาสภาพจิตใจ

---

[22] **โครงการพัฒนาการจัดการภัยพิบัติภาคประชาชน มูลนิธิกระจกเงา [ออนไลน์]. เข้าถึงโดย** : http://www.siamvolunteer. com/autopagev4/show_page.php?topic_id=12&auto_id=7&TopicPk= (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

4.1.2 สถานการณ์อุทกภัย ปี พ.ศ.2553

อุทกภัยในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2553 เป็นเหตุการณ์การเกิดน้ำท่วมในประเทศไทยหนักที่สุดในรอบหลายสิบปี เนื่องจากมีฝนตกหนักในหลายพื้นที่จากอิทธิพลของร่องความกดอากาศต่ำพาดผ่านภาคใต้ตอนบน ภาคกลางและภาคตะวันออก และมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ทำให้ประเทศไทยมีฝนตกชุกหนาแน่นและมีฝนตกหนักถึงหนักมาก หลายพื้นที่เกิดน้ำท่วมเฉียบพลัน น้ำป่าไหลหลาก เข้าท่วมบ้านเรือนราษฎรและพื้นที่การเกษตรในช่วงเดือนตุลาคม - พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างหนักทั้งชีวิตและทรัพย์สินในหลายพื้นที่ [23] อุทกภัยครั้งนี้ทำให้ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำหลายแห่งมีปริมาณน้ำเกินกว่าระดับกักเก็บ โดยเฉพาะเขื่อนลำพระเพลิง เขื่อนลำตะคอง เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ จนต้องเร่งระบายน้ำออกสู่พื้นที่ท้ายเขื่อน ซึ่งทำให้หลายพื้นที่เกิดอุทกภัยอย่างหนัก จังหวัดนครราชสีมามีน้ำท่วมหนักสุดในรอบ 50 ปี [24] โดยร่องมรสุมกำลังแรงดังกล่าวมีสาเหตุจากปรากฏการณ์ลานีญาที่มาเร็วกว่าปกติ ซึ่ง ดร.รอยล จิตดอน ผู้อำนวยการสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร ชี้ว่าฝนได้ตกลงมาในพื้นที่หลังเขาเป็นเวลาหลายวัน เฉลี่ยมากกว่า 100 มิลลิเมตรต่อวัน ประกอบกับความแปรปรวนของร่องฝนซึ่งปกติจะต้องเคลื่อนลงไปแถวภาคใต้แล้ว โดยอุทกภัยครั้งนี้ได้สร้างความเสียหายกระจายโดยทั่วไปในจังหวัดต่างๆ อาทิ

นครราชสีมา ซึ่งน้ำท่วมหนักที่สุดในรอบ 50 ปี ขณะที่ถนนหลายสายถูกตัดขาด รวมทั้ง ถนนมิตรภาพ และในหลายพื้นที่มีน้ำท่วมสูงถึง 2 เมตร โดยน้ำที่ท่วมมาจากเขื่อนลำพระเพลิงซึ่งปริมาณน้ำสูงถึง 147% ของปริมาตรความจุของเขื่อน ประกอบกับน้ำจากเขาใหญ่ที่ไหลบ่าเข้าท่วมตั้งแต่ อำเภอปักธงชัย อำเภอวังน้ำเขียว อำเภอปากช่อง อำเภอสูงเนิน อำเภอขามทะเลสอ อำเภอเมือง โดยอำเภอที่วิกฤติ คือ อำเภอโนนสูง อำเภอโนนไทย อำเภอเฉลิมพระเกียรติ อำเภอจักราช อำเภอพิมาย และได้ประกาศเขตภัยพิบัติ 10 อำเภอ

---

[23] **อุตุฯเตือนฝนตกหนัก-น้ำท่วมฉับพลัน. กรุงเทพธุรกิจ. [ออนไลน์].** เข้าถึงโดย : http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/life/20101015/357874/อุตุฯเตือนฝนตกหนัก-น้ำท่วมฉับพลัน.html (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

[24] **เตือน! 22-25 ต.ค.นี้ น้ำทะลักเข้ากรุงเทพฯ เกาะติดข่าวน้ำท่วม. [ออนไลน์]. เข้าถึงโดย** : http://hilight.kapook.com/view/52936 (เข้าถึง
เมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

ชัยภูมิ น้ำท่วมขั้นวิกฤติเนื่องจากเขื่อนจุฬาภรณ์รับน้ำไม่ไหว พร้อมกับเขื่อนลำปะทาวที่รับน้ำฝนที่ตกหนักหลายวัน จึงล้นเกินจากสันเขื่อนสูงถึง 1.5 เมตร โดยน้ำท่วมเข้าสู่ตัวเมืองอย่างรวดเร็ว และได้ประกาศเขตภัยพิบัติ 4 อำเภอ

ลพบุรี ได้ประกาศเขตภัยพิบัติ 11 อำเภอหรือทั้งจังหวัด โดยบริเวณที่น้ำท่วมถ้าเป็นที่นาหรือที่ราบลุ่มน้ำท่วมสูงถึง 4-5 เมตร ขณะที่น้ำท่วมในหมู่บ้านสูงถึง 2-3 เมตร เนื่องจากเป็นพื้นที่รับน้ำแรกของเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ซึ่งมีปริมาณมากที่สุดในห้วงเวลาดังกล่าว

นครสวรรค์ มีพื้นที่น้ำท่วม 15 อำเภอและได้ประกาศเป็นเขตภัยพิบัติทั้ง 15 อำเภอ โดยเฉพาะ อำเภอท่าตะโกที่เป็นพื้นที่รับน้ำจากทั้งลพบุรีและเพชรบูรณ์เพื่อไหลไปยังบึงบอระเพ็ด โดยน้ำไหลเข้ามาในเวลากลางคืนทำให้ประชาชนไม่ได้เตรียมการรับมือแต่อย่างใด [25]

จากรายงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พบว่ามีพื้นที่ประสบอุทกภัย สรุปสถานการณ์ว่า อุทกภัยครั้งนี้เริ่มขึ้นตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2553 จนกระทั่งสถานการณ์คลี่คลายทั้งหมดเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2553 มีพื้นที่ประสบอุทกภัยทั้งสิ้น 39 จังหวัด 425 อำเภอ 3,098 ตำบล 26,226 หมู่บ้าน ราษฎรได้รับความเดือดร้อน 2,002,961 ครัวเรือน 7,038,248 คน พื้นที่การเกษตรคาดว่าจะได้รับความเสียหาย 7,784,368 ไร่ พบผู้เสียชีวิตจากเหตุอุทกภัยเป็นจำนวน 180 ราย ส่วนสรุปสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่ภาคใต้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ได้ระบุว่า มีจังหวัดประสบภัยทั้งสิ้น 12 จังหวัด 133 อำเภอ 874 ตำบล 6,197 หมู่บ้าน ราษฎรได้รับความเดือดร้อน 609,511 ครัวเรือน 1,932,405 คน มีผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น 80 คน

---

[25] **วิกฤตน้ำท่วม 2553. [ออนไลน์]. เข้าถึงโดย :** http://www.siamintelligence.com/flooding-crisis-2010/ (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

ตารางที่ 4-1 : พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย
(ระหว่างวันที่ 10 ตุลาคม - 5 ธันวาคม 2553)

ลำดับ	จังหวัด	ลำดับ	จังหวัด	ลำดับ	จังหวัด	ลำดับ	จังหวัด
1	พิจิตร	11	นครนายก	21	อ่างทอง	31	มหาสารคาม
2	เพชรบูรณ์	12	กำแพงเพชร	22	ชัยภูมิ	32	ศรีสะเกษ
3	ระยอง	13	พิษณุโลก	23	นครสวรรค์	33	อุบลราชธานี
4	จันทบุรี	14	หนองบัวลำภู	24	นครราชสีมา	34	ปทุมธานี
5	ตราด	15	ปราจีนบุรี	25	สุรินทร์	35	นนทบุรี
6	ตาก	16	สมุทรปราการ	26	ลพบุรี	36	สุพรรณบุรี
7	ชลบุรี	17	นครปฐม	27	สิงห์บุรี	37	กาฬสินธุ์
8	ลำพูน	18	อุทัยธานี	28	ชัยนาท	38	ร้อยเอ็ด
9	เชียงใหม่	19	บุรีรัมย์	29	สระบุรี	39	พระนครศรีอยุธยา
10	สระแก้ว	20	ฉะเชิงเทรา	30	ขอนแก่น		

พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบทั้ง 39 จังหวัดสถานการณ์คลี่คลายแล้ว [26]

ตารางที่ 4-2 พื้นที่ภาคใต้ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย ปี พ.ศ. 2553

ลำดับ	จังหวัด	ลำดับ	จังหวัด
1	สุราษฎร์ธานี	6	ยะลา
2	พัทลุง	7	นราธิวาส
3	สตูล	8	ตรัง
4	กระบี่	9	สงขลา
5	ระนอง	10	นครศรีธรรมราช
6	ปัตตานี	12	ชุมพร

พื้นที่ภาคใต้ที่ได้รับผลกระทบทั้ง 12 จังหวัดสถานการณ์คลี่คลายแล้ว [27]

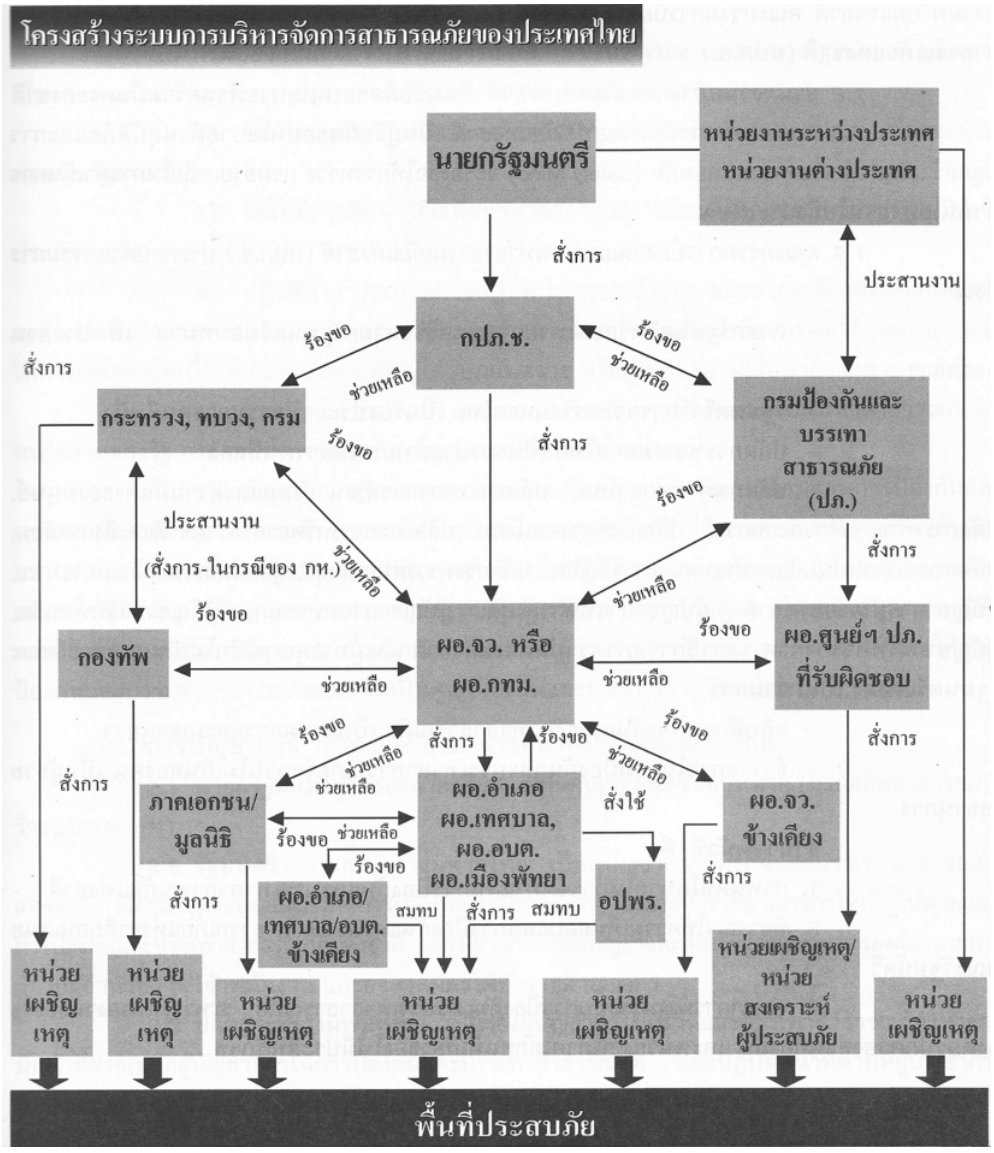
[26] **สรุปรายงานสถานการณ์สาธารณภัย (อุทกภัย) ปี 53. [ออนไลน์]. เข้าถึงโดย** http://www.disaster.go.th/dpm/ flood 53/flood53. html (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

[27] **สรุปรายงานสถานการณ์สาธารณภัย (อุทกภัย) ปี 53. [ออนไลน์]. เข้าถึงโดย** http://www.disaster.go.th/dpm/ flood 53/ flood53.html (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

จากสถานการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2553 มีความรุนแรงอย่างยิ่ง และครอบคลุมพื้นที่เกือบทุกภูมิภาคของประเทศ สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้ประสบภัยอย่างมาก ประกอบกับการจัดการที่ไม่รอบคอบ ยิ่งทำให้ความเสียหายรุนแรงขึ้น ส่งผลให้ช่วงระยะการฟื้นฟูหลังอุทกภัยเพิ่มขึ้น แม้ว่าทุกภาคส่วน อาทิ ภาครัฐ กองทัพ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ต่างเข้าไปให้ความช่วยเหลือทั้งระหว่างและหลังอุทกภัย และต่างทำหน้าที่ของตนในการเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อาจจะยังขาดความเหมาะสมในการจัดการเนื่องจากมีธรรมชาติขององค์กรที่ต่างกัน เช่น กองทัพ มีการจัดตั้งองค์กรที่ดี ตอบสนองเร็วแต่เข้าช่วยเหลือเฉพาะเป้าหมายหลักที่ได้รับการสั่งการโดยไม่สามารถพิจารณาช่วยเหลือเป้าหมายระหว่างทางได้ ในขณะที่ภาคเอกชนมีระบบการจัดตั้งองค์กรที่ดีรองลงมา รวมทั้งภาคประชาสังคม ที่มีระบบการจัดตั้งแบบหลวม แต่มีจิตอาสาทำให้เกิดอาสาสมัครจำนวนมาก และมีความยั่งยืนในระยะยาว ซึ่งหากมีการพิจารณาและหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับจัดการกับปัญหาโดยนำธรรมชาติของแต่ละองค์กรมาร่วมพิจารณาก็จะทำให้แนวทางมีความสมบูรณ์ขึ้น ซึ่งการจัดการกับอุทกภัยของสังคมไทยในปัจจุบันนั้น เป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนต่างต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการ

4.1.3 หน่วยงานที่มีภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติและความช่วยเหลือ

เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และการจัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีภารกิจหลักในการดำเนินการป้องกันบรรเทาฟื้นฟูสาธารณภัยและอุบัติภัย ซึ่งมีผลทำให้งานด้านสาธารณภัยและงานด้านอุบัติภัย ที่เดิมดำเนินการโดยกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี มารวมอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกัน นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัย ยังเป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในด้านของอัคคีภัย รวมทั้ง หน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวก็เป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและแนวทางเดียวกัน ตลอดจนเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการอำนวยการและบริหารจัดการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงเห็นสมควรนำกฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัย มาบัญญัติไว้รวมกันในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 พร้อมทั้งมีการจัดโครงสร้างระบบการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย ดังปรากฏในแผนภาพที่ 4-1



แผนภาพที่ 4-1 โครงสร้างระบบการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย [28]

[28] รายงานการจัดการสาธารณภัยจากธรรมชาติของประเทศไทยประจำปี 2550 โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

4.1.3.1 ภาครัฐ

1) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะเป็นเจ้าภาพหลัก และมีภารกิจในการจัดทำแผนแม่บท วางมาตรการ กำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย ส่งเสริมสนับสนุนการป้องกันเตือนภัย บรรเทาและฟื้นฟูหลังเกิดภัย โดยมีพันธกิจ คือ

1.1) วางแผน เฝ้าระวัง ป้องกันและเตือนภัย จัดทำแผนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย วางระบบมาตรการและกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ พัฒนาระบบการเฝ้าระวังและการแจ้งเตือนภัย ก่อสร้างและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เตรียมเครื่องจักรกลยานพาหนะ เครื่องมือ อุปกรณ์กู้ชีพ/กู้ภัย เตรียมบุคลากร และอาสาสมัคร จัดให้มีการฝึกอบรม ฝึกซ้อม และฝึกปฏิบัติในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1.2) ปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประเมินสถานการณ์ ประเมินความต้องการ รายงานสถานการณ์ อำนวยการปฏิบัติการฉุกเฉินกรณีอพยพและช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยและประสานการปฏิบัติการสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1.3) ช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และบรรเทาเหตุเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย พัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบภัย

1.4) ฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัย จัดทำโครงการฟื้นฟูสภาพพื้นที่และโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย และฟื้นฟูสภาพจิตใจรวมทั้งอาชีพของผู้ประสบภัย

ทั้งนี้ โครงสร้างของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ส่วนกลาง ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 18 ศูนย์ และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด โดยมี พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นเครื่องมือและกลไกหลักในการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้ความสำคัญกับการป้องกันสาธารณภัยมากกว่าการแก้ไขหรือบรรเทาเมื่อเกิดสาธารณภัย โดยมีการเตรียมพร้อมเพื่อการป้องกันสาธารณภัย เช่น การพัฒนาศักยภาพเครือข่าย อปพร. การสร้าง

เครือข่ายอาสาสมัครเตือนภัย โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งทีมกู้ภัย (One Tambon One Search and Rescue Team - OTOS) เป็นต้น เมื่อเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติ โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะทำหน้าที่ประกาศสถานการณ์ให้เป็นภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน การจัดตั้งศูนย์อำนวยการช่วยเหลือผู้ประสบภัย เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยระยะเร่งด่วน/ฉุกเฉิน และเป็นหน่วยงานกลางในการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรเทาสาธารณภัย [29]

2) **กรมการปกครอง** มีสำนักงานเลขาธิการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทำหน้าที่หลักในการอำนวยการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย รวมทั้งมีศูนย์อำนวยการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในช่วงวิกฤติน้ำท่วม แต่จะเป็นการดำเนินการในลักษณะการตั้งรับที่ปฏิบัติการหลังจากการเกิดน้ำท่วมและเกิดความเสียหายแล้วเป็นหลัก

3) **กรมอุตุนิยมวิทยา** เป็นกรมที่สามารถคำนวณปริมาณน้ำฝนที่จะตกลงมาในพื้นที่ต่างๆ ได้ก่อนล่วงหน้าในช่วงเวลาเป็นรายชั่วโมง รายวัน ถึงรายอาทิตย์ จาก Meteorological model ที่ทางกรมอุตุนิยมวิทยามีอยู่แล้วซึ่งมีศักยภาพในการทำงานที่สูงมากที่สามารถใช้จากข้อมูลดาวเทียมทางอุตุนิยมวิทยาเครือข่ายระดับโลกและระดับภูมิภาค รวมทั้งการมีข้อมูลของสถานีตรวจอากาศภาคพื้นดินอยู่อีกมากมายทั่วประเทศ มาดำเนินการประมวลผลร่วมกับระบบ GIS ที่มีความสำคัญมากต่อขั้นตอนของการเตรียมการ (Preparation) ซึ่งถือเป็นขั้นตอนหลักของการจัดการที่บ่งบอกก่อนการเกิดน้ำท่วม แต่การรายงานสภาพอากาศในระหว่างเกิดอุทกภัยส่วนใหญ่ ก็มักเป็นการรายงานเชิงข่าวที่เป็นเอกสารซึ่งมีความเป็นรูปธรรมน้อยมาก สำหรับการจัดการในเชิงพื้นที่เฉพาะในแต่ละลุ่มน้ำที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการทำงานร่วมกับข้อมูลเชิงพื้นที่ของกรมชลประทานในลำดับต่อไป

4) **กรมชลประทาน** มีการจัดทำศูนย์เฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำที่ควรมีการแจ้งถึงปริมาณหรือพื้นที่ที่ชัดเจนตามการคาดการณ์ที่เป็นระบบด้วยแบบจำลองทางอุทกศาสตร์เพื่อการจัดการและรายงานต่อสาธารณชน โดยข้อมูลที่สถานีตรวจวัดน้ำฝนและน้ำท่าในลุ่มน้ำต่างๆ ของกรมชลประทานมีนั้น จะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิผลอย่างยิ่ง ในช่วงขั้นตอนของการเตรียมการ (Preparation) และการปฏิบัติการในช่วงวิกฤติ (Crisis) ของการจัดการน้ำท่วมได้

---

[29] สรุปผลการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ 2/54 เรื่อง การปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคง : ความร่วมมือของกองทัพกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ในการจัดการภายหลังอุทกภัย วันพุธที่ 24 พ.ย. 53 เวลา 1330-1530 ณ ห้องเรียนบัณฑิตวิทยาลัย สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 64 11/24/54 BE 1:43 PM

อย่างเป็นรูปธรรมอย่างมากเมื่อมาประยุกต์ประมวลผลแบบจำลองเชื่อมโยงร่วมกันกับกรมอุตุนิยมวิทยา และประมวลผลร่วมกับความสามารถของเทคโนโลยี GIS และ ภาพจากดาวเทียมที่สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) ซึ่งได้จัดทำศูนย์ปฏิบัติการเฉพาะกิจติดตามสภาพน้ำท่วมด้วยภาพจากดาวเทียมที่ได้รายงานผลพื้นที่ที่เกิดน้ำท่วมแล้วในภาพกว้าง

5) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม หรือ ศบภ.กห. จัดตั้งตามคำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะ) ที่ 234 /52 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 เพื่อให้การดำเนินงานของกระทรวงกลาโหม ในการป้องกัน แก้ไข บรรเทาภัยพิบัติและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 แผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย

(1)	รมว.กห.	ผอ.ศบภ.กห.
(2)	ปล.กห.	รอง ผอ.ศบภ.กห. (1)
(3)	ผบ.ทสส.	รอง ผอ.ศบภ.กห. (2)
(4)	ผบ.ทบ.	ผช.ผอ.ศบภ.กห. (1)
(5)	ผบ.ทร.	ผช.ผอ.ศบภ.กห. (2)
(6)	ผบ.ทอ.	ผช.ผอ.ศบภ.กห. (3)
(7)	อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	กรรมการ
(8)	จก.สม.	กรรมการ
(9)	ผอ.สงป.กห.	กรรมการ
(10)	จก.ธน.	กรรมการ
(11)	จก.กง.กห.	กรรมการ
(12)	ผอ.สนผ.กห.	กรรมการและเลขานุการ
(13)	จก.กร.ทหาร	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
(14)	หน.ศปพม.สนผ.กห.	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของ ศบภ.กห.

(1) กำหนดนโยบายและแนวทางของ กห. เกี่ยวกับการป้องกัน แก้ไข บรรเทาภัยพิบัติที่เกิดจากสาธารณภัยและอุบัติภัย รวมทั้งแนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

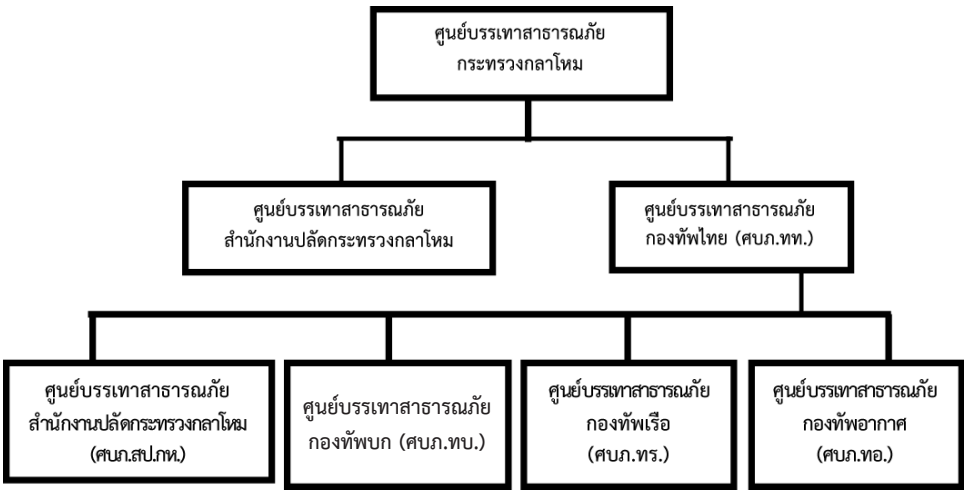
(2) เป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับรัฐบาล และหน่วยงานฝ่ายพลเรือน รวมทั้งภาคเอกชนในการอำนวยการป้องกัน แก้ไข บรรเทาภัยพิบัติที่เกิดจากสาธารณภัย และอุบัติภัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ กห.

(3) ติดตามสถานการณ์และเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่ออำนวยการและประสานงานให้ส่วนราชการใน กห. ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติได้ทันต่อสถานการณ์ รวมถึงการอำนวยการและประสานการประชาสัมพันธ์โดยใช้เครื่องมือของส่วนราชการใน กห.

(4) ให้หน่วยขึ้นตรง กห. ให้การสนับสนุนกำลังพลและข้อมูล เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการ ศบภ.กห. เมื่อได้รับการร้องขอ และให้เชิญผู้แทนส่วนราชการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้คำแนะนำ คำปรึกษา หรือร่วมปฏิบัติงานและขอรับข้อมูลต่างๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็น

(5) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการสนับสนุนเงินทดรองราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามที่ส่วนราชการใน กห. ร้องขอเพิ่มเติมจากวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร เพื่อดำเนินการเบิกจ่ายตามระเบียบและคำสั่งที่กำหนดต่อไป

ผังการจัด ศบภ.กห. ประกอบคำสั่ง กห (เฉพาะ) ที่ 234/52 ลง 28 ก.ค. 52 [30]



แผนภาพที่ 4-2 ผังการจัด ศบภ.กห. ประกอบคำสั่ง กห (เฉพาะ) ที่ 234/52 ลง 28 ก.ค. 52

6) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพไทย จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกองทัพไทย (เฉพาะ) ที่ 405/52 ลงวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2552 เพื่อให้การดำเนินงานในการป้องกัน แก้ไข และบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของกองทัพไทย เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และคำสั่ง กห. (เฉพาะ) ที่ 234/52 เรื่อง การจัดตั้ง ศบภ.กห. จึงให้ดำเนินการจัดตั้ง ศบภ.ทท. โดยมอบให้ ศบท.บก.ทท. ทำหน้าที่เป็น ศบภ.ทท. โดยมีผู้บัญชาการทหารสูงสุด (ผบ.ทสส.) เป็นผู้อำนวยการศูนย์ และมี เจ้ากรมกิจการพลเรือนทหาร (จก.กร.ทหาร) เป็นเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของ ศบภ.ทท.

(1) เสนอนโยบาย และแผนการดำเนินงาน รวมทั้งแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขสาธารณภัย รวมทั้งจัดทำแผนการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของ บก.ทท.

---

[30] **ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพไทย. [ออนไลน์] เข้าถึงโดย** http://rtafdroc.rtarf.mi.th/index_.html (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

(2) อำนวยการ ประสานงาน สั่งการ และกำกับดูแลการปฏิบัติการดำเนินการของ ศบภ.เหล่าทัพ และ ศบภ.นขต.บก.ทท. ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ

(3) เป็นศูนย์กลางการประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ ใน บก.ทท. และเหล่าทัพ หน่วยงานฝ่ายพลเรือน และภาคเอกชน ในการอำนวยการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย

(4) ติดตามสถานการณ์ต่างๆ อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งรายงานผลการปฏิบัติให้ ศบภ.กห. ทราบ

(5) ให้ นขต.ทท. สนับสนุนข้อมูลและกำลังพล เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการ ศบภ.ทท. เมื่อได้รับการร้องขอ ตลอดจนให้เชิญผู้แทนส่วนราชการต่างๆ หรือผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้คำแนะนำ คำปรึกษา หรือร่วมปฏิบัติงาน และขอรับข้อมูลในเรื่องที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็น

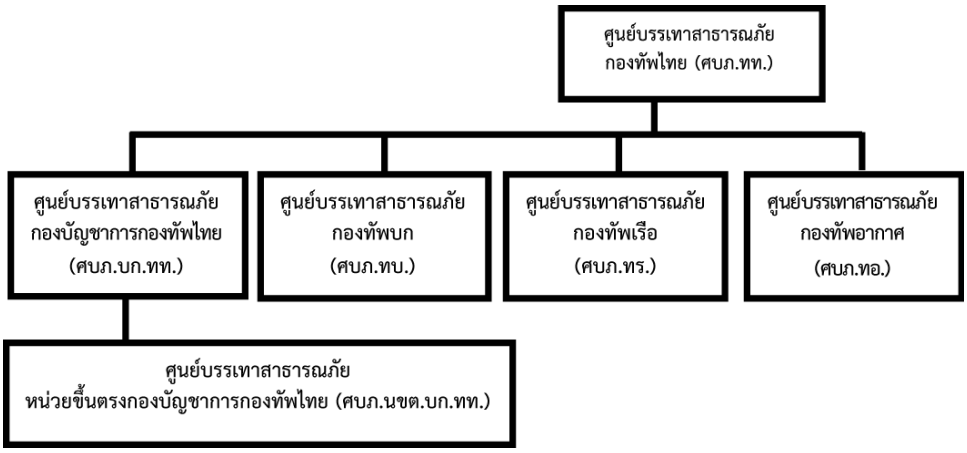
(6) ให้คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ บก.ทหารสูงสุด ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง โดยมี เสธ.ทหาร เป็นประธานกรรมการ และ จก.กร.ทหาร เป็นเลขานุการ พิจารณาให้ความเห็นชอบในการสนับสนุนเงินทดรองราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ตามที่ส่วนราชการใน บก.ทท. และ/หรือ เหล่าทัพร้องขอเพื่อดำเนินการเบิกจ่ายตามระเบียบ และคำสั่งที่กำหนดต่อไป

(7) ดำเนินการประชาสัมพันธ์และแจ้งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสาธารณภัย และการช่วยเหลือประชาชน ตลอดจนให้คำแนะนำในการปฏิบัติต่างๆ สำหรับการป้องกันภัยพิบัติให้ประชาชนได้รับทราบ

โดย ศบภ.นขต.บก.ทท. และ ศบภ.เหล่าทัพ จัดทำแผนการปฏิบัติในเรื่องเกี่ยวกับการป้องกัน แก้ไข และบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งแผนการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติของหน่วย และให้พิจารณาทบทวน หรือปรับปรุงแผนดังกล่าวให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับนโยบาย และแนวทางของ ทท. รวมทั้งให้ติดตามสถานการณ์ รายงานเหตุการณ์ และผลการปฏิบัติงานของหน่วยให้กับ ศบภ.ทท. ทราบอย่างต่อเนื่อง

การปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ และเงินทดรองราชการ ให้ปฏิบัติตามระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

ผังการจัด ศบภ.ทท. ประกอบคำสั่ง กห (เฉพาะ) ที่ 405/52 ลง 20 ส.ค. 52 [31]



แผนภาพที่ 4-3 ผังการจัด ศบภ.ทท.ประกอบคำสั่ง กห (เฉพาะ) ที่ 405/52 ลง 20 ส.ค. 52

ทั้งนี้ กองทัพไทยถือเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการมีส่วนร่วมจัดการปัญหาด้านภัยพิบัติ ซึ่งจุดแข็งของกองทัพในการจัดการด้านภัยพิบัติ คือ ความพร้อมด้านกำลังพล งบประมาณ และยุทโธปกรณ์ต่างๆ ดังนั้นหากนำจุดแข็งของกองทัพมาประยุกต์ใช้ร่วมกับการจัดการด้านภัยพิบัติของภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมจะเป็นการพัฒนาการจัดการด้านภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

4.3.1.2 ภาคประชาสังคม บทบาทสำคัญคือการประสานข้อมูลของภาครัฐ กับเครือข่ายอาสาสมัครที่กระจายอยู่ทั่วทุกพื้นที่ อาสาสมัครควรเตรียมตัวให้พร้อม โดยเฉพาะด้านการสื่อสาร และการเดินทาง เพื่อให้การช่วยเหลือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่กลายเป็นภาระสำหรับคนในพื้นที่ประสบภัย ที่สำคัญควรประสานความช่วยเหลือกับจุดที่เป็นศูนย์กลางในท้องที่ แทนที่จะมอบสิ่งของให้กับผู้ประสบภัยโดยตรง ซึ่งอาจไม่สะดวกที่จะมารับด้วยตัวเอง โดยภาคประชาสังคมที่มีบทบาทด้านภัยพิบัติจากสถานการณ์อุทกภัย 2553 อาทิ

---

[31] **ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพไทย. [ออนไลน์] เข้าถึงโดย** http://rtafdroc.rtarf.mi.th/index_.html (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

1) **สภากาชาดไทย** มีหน่วยงานหลัก คือ ศูนย์ปฏิบัติการภัยพิบัติ สภากาชาดไทย ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์อำนวยการบรรเทาทุกข์ ทำหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล สั่งการ และประสานงานหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนเป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารด้านภัยพิบัติ ทั้งวิชาการ และติดตามสถานการณ์ภัยพิบัติ ทั้งการเตือนภัยขณะเกิดภัยพิบัติ และการฟื้นฟูช่วยเหลือ โดยวางเป้าหมายเบื้องต้นให้ศูนย์ปฏิบัติการภัยพิบัติเป็นศูนย์ที่มีความพร้อมด้านข้อมูลข่าวสารภัยพิบัติ และข้อมูลการปฏิบัติงานบรรเทาทุกข์ โดยมีขบวนการในการทำงานของศูนย์ปฏิบัติการภัยพิบัติ แบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

- ภาวะปกติ : แจ้งข่าวเตือนภัย และเหตุภัยพิบัติ แบบ real time พร้อมประเมินสถานการณ์ประจำวัน จัดทำฐานข้อมูลภัยพิบัติ ข้อมูลสถิติ จัดหาข้อมูลตามที่ร้องขอ ประสานงานข้อมูลเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานบรรเทาทุกข์ เพิ่มเมนูการใช้งาน update ข้อมูล ปรับปรุงเนื้อหา ประชาสัมพันธ์ และกระตุ้นการเข้าชมเว็บไซต์ศูนย์ฯ
- ภาวะฉุกเฉิน : เมื่อเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่จะกลายเป็น operation room มีการตั้งศูนย์บัญชาการขึ้น โดยมีผู้บริหาร และหัวหน้าฝ่าย ทั้งในสำนักงานบรรเทาทุกข์ฯ และสำนักงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มานั่งประจำที่ศูนย์ปฏิบัติการภัยพิบัติ เพื่อประชุมสถานการณ์ และสั่งการ โดยศูนย์ปฏิบัติการภัยพิบัติ ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในเรื่องข้อมูลที่ต้องการ พร้อมรวบรวม และบันทึกข้อมูลสถานการณ์ เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจ โดยใช้สำนักบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ ทั้งนี้ สภากาชาดยังมีเหล่ากาชาดจังหวัดที่เป็นหน่วยงานร่วมปฏิบัติ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดหาและเตรียมยา เวชภัณฑ์ วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ตลอดจนเครื่องอุปโภคบริโภคเพื่อใช้ในการบรรเทาทุกข์และการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย การจัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ สมาชิกสภากาชาดไทย อาสากาชาด เหล่ากาชาดจังหวัด และประชาชนเพื่อเตรียมพร้อมรับภัยพิบัติ การปฐมพยาบาล และความรู้ด้านสุขภาพอนามัย

2) **มูลนิธิร่วมกตัญญู** เป็นหน่วยงานภาคประชาสังคมที่มีภารกิจหลักเกี่ยวกับการกู้ภัย และมีส่วนร่วมกับภาคีภาครัฐในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น การเป็นผู้เชี่ยวชาญในคณะทำงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของภาครัฐ การมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของชาติ เป็นต้น ในสถานการณ์ปกติมูลนิธิร่วมกตัญญูจะดำเนินการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับการเกิดภัยพิบัติ เช่น การฝึกอบรมอาสาสมัคร การอบรม/ให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับการกู้ภัย เป็นต้น เมื่อเกิดภัยพิบัติมูลนิธิจะมีหน้าที่ในการกู้ภัย และให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยงบประมาณในการดำเนินการของมูลนิธิได้รับจากการบริจาค

3) เครือข่ายภาคประชาสังคมอื่นๆ ในพื้นที่ อาทิ สมาคมวิทยุสมัครเล่น เครือข่ายวิทยุชุมชน เป็นอาสาสมัครช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม ที่เปิดให้ประชาชนสามารถลงทะเบียนร่วมเป็นอาสาสมัครช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วมได้ โดยใช้เว็บไซต์เป็นเครื่องมือในการรับสมัครอาสาที่ http://www.rtrc.in.th/ หรือ www.thaiflood.com ในการระดมความช่วยเหลือลักษณะพลังเงียบ

4.3.1.3 ภาคเอกชน มีบทบาทในการสนับสนุน การบริจาคสิ่งของยังชีพ วัสดุก่อสร้าง ที่มีความพร้อมและยินดีจะช่วยเหลือ ตัวอย่างการช่วยเหลือของภาคเอกชน ในสถานการณ์อุทกภัยปี พ.ศ. 2553 เช่น สื่อมวลชน มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยจัดตั้งศูนย์โลจิสติกส์ ดำเนินการร่วมกับสภากาชาดไทย สภาหอการค้าไทย สายการบินนกแอร์ เป็นต้น ในการส่งเสบียง และอื่นๆ เข้าสู่พื้นที่ประสบภัย ทั้งนี้ โดยสวนดุสิตโพล ได้ประเมินความช่วยเหลือกรณีน้ำท่วมพบว่า

- 47.28% คนไทยทุกคนต่างร่วมแรงร่วมใจให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยอย่างดี
- 16.09% มองว่า ทั้งภาครัฐและเอกชน ต่างให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยได้ในระดับหนึ่งแต่ก็ไม่ทั่วถึงเท่าที่ควร
- 14.71% มองว่าสื่อมวลชนมีบทบาทในการช่วยเหลือน้ำท่วมครั้งนี้อย่างมาก ทั้งในด้านการนำเสนอข่าว และการตรวจสอบในเรื่องต่างๆ
- 42.34% มองว่าภาครัฐยังดูแลและช่วยเหลือผู้ประสบภัยยังไม่ทั่วถึง ล่าช้า ไม่ทันเหตุการณ์ และมีการเตรียมการที่ยังไม่ดีพอ
- 57.20% มองว่าภาคเอกชนมีความตั้งใจกระตือรือร้นที่จะช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างเต็มที่
- 45.36% มีความประทับใจในการช่วยเหลือของคนไทยด้วยกันเอง
- 41.63% มองว่าควรแก้ไขการบริหารจัดการเรื่องน้ำท่วมอย่างมีประสิทธิภาพ
- 51.68% มองว่าควรมีการเตรียมความพร้อมและมีแผนการป้องกันน้ำท่วมที่ดี [32]

---

[32] **[ออนไลน์] เข้าถึงโดย.** http://www.innnews.co.th/ดุสิตโพลมองรัฐช่วยน้ำท่วมช้าซึ้งใจคนไทย--252016_01.html (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

ทั้งนี้ **ดร.สมิทธ ธรรมสโรช** ประธานกรรมการมูลนิธิสภาเตือนภัยพิบัติแห่งชาติ และอดีตอธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยา ได้กล่าวถึงเหตุอุทกภัยที่เกิดขึ้นว่า แท้จริงแล้วปัญหาหลักมาจากการที่ภาครัฐไม่มีนโยบายเกี่ยวกับเรื่องการเตือนภัยธรรมชาติที่ชัดเจนส่งผลให้หน่วยงานที่มีข้อมูลอย่างกรมอุตุนิยมวิทยากับหน่วยงานที่ต้องไปปฏิบัติอย่าง องค์กรปกครองทั้งหลาย ไม่ว่าจะส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นขาดการประสานงานกัน

"การเตือนภัยธรรมชาติ หลักๆ ต้องมี 3 อย่างด้วยกัน คือข้อมูล ผู้ที่นำข้อมูลนี้ไปใช้ในการปฏิบัติ และการเตือนภัย แต่ปัญหาคือต่างคนต่างทำ สุดท้ายก็ไม่มีประโยชน์อะไรขึ้นมา กรมอุตุนิยมวิทยาเตือนภัยมาแล้ว 20 กว่าฉบับ มีการบอกถึงขั้นฝนจะตกหนักตรงนั้นตรงนี้ ปริมาณแบบนี้จะทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลัน ถ้าคนที่ได้รับการเตือนถือไปปฏิบัติตามเอาไปบอกผู้บริหารท้องถิ่น ให้มีคำสั่งอพยพ หรือหาทางป้องกัน หากระสอบทราย ขุดลอกหนองบึงให้ทางน้ำไหลได้คล่อง รวมทั้งเตือนประชาชนให้ยกของไว้ล่วงหน้า หรือเตรียมอาหารกักไว้ ความเสียหายมันก็จะน้อยลง"

แม้ว่าข้อมูลจะมีประสิทธิภาพสูงในการทำนายผล จนสามารถทำนายได้ล่วงหน้าเป็นเดือน แต่เมื่อหน่วยงานราชการไม่ให้ความสนใจหรือไม่มีการวางแผนรองรับ จึงทำให้ดูเหมือนการพยากรณ์ไม่แม่นยำ ไม่ถูกต้อง และไม่เกิดการนำไปขยายผล ซึ่งสาเหตุหลักมักจะมาจากความไม่กล้าหรือกลัวจะถูกประชาชนบริภาษ เพราะกลัวประชาชนจะตื่นตกใจ รวมไปถึงความชะล่าใจ เพราะไม่เคยได้เรียนรู้ หรือปลูกฝังให้ทราบถึงความจำเป็นของการเตือนภัย ตลอดจนไม่มีการนำบทเรียนในอดีตมาใช้ เพราะอย่างที่ทราบว่า ปัญหาลักษณะนี้ไม่ใช่เพิ่งเกิดขึ้นมาครั้งแรกแต่เกิดมาบ่อยครั้งแล้วจนนับไม่ถ้วนแล้ว "รัฐต้องมีความจริงใจและให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เท่าที่ควร โดยกำหนดให้เป็นนโยบายชัดเจนเน้นที่การบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ว่าราชการจังหวัด อบต. อบจ. ต้องออกมาให้ความรู้แก่ประชาชน ขณะที่หน่วยงานชลประทานเองก็ต้องระมัดระวังในการปล่อยน้ำ ควรจะพร่องน้ำออกมาก่อน เพราะรู้ว่าฝนจะตก พอฝนตกเขื่อนจะได้รองรับน้ำได้ แต่กลับเก็บน้ำไว้เต็มเลย พอฝนตกน้ำก็ล้นเขื่อน ล้นแล้วก็ไหลออกมาตามธรรมชาติประดังกับน้ำฝนที่มันท่วมพื้นที่" ทั้งนี้ ประชาชนในพื้นที่ [33] คือ หัวใจสำคัญริเริ่มในการวางแผน การป้องกัน การวางแนวทางเพื่อรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ

[33] **[ออนไลน์] เข้าถึงโดย.** http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9530000148090 (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

4.2 การบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน : กรณีศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก

การเก็บข้อมูลในกรณีการจัดการพื้นที่ตามแนวชายแดน : กรณีศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ได้ใช้วิธีการการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participation Observation) โดยคณะผู้วิจัยจะเข้าสังเกตการณ์ในพื้นที่เป้าหมาย การเข้ารับฟังการบรรยายสรุปของหน่วยงานกองทัพ และหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ดังนี้ กองกำลังนเรศวร กองพลทหารราบที่ 4 กองทัพภาคที่ 3 หน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 4 (ฉก.ร.4) หน่วยเฉพาะกิจทหารพรานที่ 35 (ฉก.ทพ.35) และศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาในประเด็นปัญหาการจัดการพื้นที่แนวชายแดน ระหว่างวันที่ 7 – 10 ธันวาคม 2553

สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับภัยพิบัติในกรณีอุทกภัย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และแนวทางการปฏิบัติการต่อกรณีการจัดการพื้นที่ตามแนวชายแดน โดยศึกษาจากเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

4.2.1 ข้อมูลทั่วไปพื้นที่ตามแนวชายแดน

ปัจจุบันกองทัพประสบกับปัญหาตามแนวชายแดน เนื่องจากประเทศให้ความสำคัญกับด้านเศรษฐกิจอย่างมากส่งผลให้ภาคการเมืองและภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการตามแนวชายแดนมากขึ้น และกองทัพไม่สามารถปฏิบัติภารกิจด้านความมั่นคงได้อย่างเหมาะสม ทำให้เกิดกรณีเพื่อนบ้านปิดด่านเพื่อสร้างอำนาจต่อรองบ่อยครั้ง ซึ่งหากมีการปฏิรูปภาคส่วนด้านความมั่นคง โดยสร้างรูปแบบความสัมพันธ์สามเส้า (กองทัพ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม) แล้ว กองทัพควรให้การศึกษาในเรื่องความมั่นคงแก่ภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะภาคเอกชน เพื่อให้ตระหนักว่าความมั่นคงของประเทศมีความสำคัญเหนือการค้าและกำไรสูงสุด โดยหนึ่งในภัยคุกคามไม่ตามแบบ (Non-Tradition Threat) ที่สร้างปัญหาในพื้นที่ในปัจจุบันนี้ คือ **ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ (ผภร.) ชาวพม่า**

ทั้งนี้ กองทัพได้เปลี่ยนคำว่า “ผู้อพยพลี้ภัยจากการสู้รบ” มาเป็น “ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ” ทำให้ฝ่ายพลเรือนเกิดความสับสนเพราะพลเรือนจะใช้คำว่า “ผู้อพยพลี้ภัยจากสงคราม” ซึ่งใช้มาตั้งแต่ต้น ซึ่งกองทัพเห็นว่าการให้เป็นผู้ลี้ภัยจะได้รับสิทธิประโยชน์อย่างมากและไม่สามารถผลักดันกลับสู่ประเทศต้นทางได้โดยง่ายตามกฎหมายสากล ดังเช่น กลุ่มประชากรที่อยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบริเวณชายแดนไทย - พม่า

ซึ่งมีจำนวนมหาศาลถึงเกือบสองแสนคน โดยพื้นที่พักพิงชั่วคราว ฯ เหล่านั้นเปิดเป็นศูนย์รับ “ผู้ลี้ภัย” มากว่า 20 ปี แต่เมื่อเปลี่ยน เป็นคำว่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ จะช่วยให้กองทัพสามารถผลักดันชนเหล่านั้นกลับสู่ประเทศต้นทางได้เมื่อการสู้รบสิ้นสุดลง ซึ่งกองทัพควรทำให้เกิดความชัดเจนในประเด็นดังกล่าวนี้

สำหรับคำว่า “ผู้ลี้ภัย”นั้น ในกฎหมายระหว่างประเทศได้ให้ความหมายและคำจำกัดความไว้ ดังนี้

(1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 14 กำหนดว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะแสวงหาและที่จะได้อาศัยพำนักในประเทศอื่นๆ เพื่อลี้ภัยการกดขี่ข่มเหง”

(2) อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 มาตรา 1 ก. ตามอนุสัญญาฉบับนี้คำว่า “ผู้ลี้ภัย”หมายถึง ผู้ใดที่อยู่นอกอาณาเขตรัฐแห่งสัญชาติของตน อันเป็นผลจากเหตุการณ์ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951 และด้วยความหวาดกลัวซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่าจะได้รับการประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าทางสังคมหรือทางความคิดด้านการเมืองก็ตาม และในขณะเดียวกันบุคคลผู้นี้ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจ ที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติ เนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าวหรือนอกจากนี้เป็นบุคคลไร้สัญชาติ ซึ่งอยู่นอกอาณาเขตรัฐที่เดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำแต่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐดังกล่าว ด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวที่กล่าวมาข้างต้น

อนึ่ง สถานการณ์ผู้ลี้ภัยสำหรับประเทศไทยนั้น พบว่ามีผู้ประสบเหตุต่างๆ จากประเทศของตน และมีลักษณะเป็นผู้ลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทย สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่

1) บุคคลในความห่วงใยของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (Persons of Concern to UNHCR) คือบุคคลที่ UNHCR ดูแลในฐานะที่เป็นผู้ลี้ภัยที่ระบุไว้ในตราสารระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีบุคคลอื่นๆ ซึ่งอยู่นอกเหนือคำนิยามที่สมัชชาใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และเลขาธิการใหญ่ได้มีคำสั่งให้ UNHCR เข้าไปดูแลโดยเฉพาะกรณี ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าประชาชนบางกลุ่ม ได้พลัดถิ่นภายในประเทศของตนเองด้วยปัญหาการสู้รบ การเข่นฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ถึงแม้บุคคลนั้นจะไม่ได้เป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญา ซึ่งจำเป็นที่จะได้รับการคุ้มครองในระดับนานาชาติ เช่น ชาวเคิร์ดในตอนเหนือของประเทศอิรัก เป็นต้น

2) ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า (persons of fleeing fighting from Burma) เป็นคำที่รัฐบาลไทยใช้เรียกผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่า แม้ว่าผู้ที่อพยพเข้ามาเป็นกลุ่มใหญ่ในระยะ

แรกๆ บางส่วนจะมีลักษณะเป็นผู้ย้ายถิ่น (Migrants) ผู้อพยพ (Displaced Person) หรือบางส่วนเป็นผู้ลี้ภัย (Refugee) บุคคลเหล่านี้เข้ามาในประเทศไทยเนื่องจากมีสถานการณ์การสู้รบในพม่า เพราะกลัวจะถูกประหัตประหาร ความขัดแย้งทางเชื้อชาติ ศาสนา การเป็นสมาชิกหรือเป็นมวลชน เช่น สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) โดยพม่าเห็นว่าบุคคลเหล่านี้เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลพม่า เป็นเหตุให้ไม่ได้รับความคุ้มครอง และไม่ได้ยอมรับว่ามีสัญชาติพม่า

ทั้งนี้ ผู้ลี้ภัยจะได้รับการคุ้มครองตามหลักการไม่ผลักดันกลับซึ่งมีหลักและจารีตที่ปฏิบัติกันทั่วโลกในการไม่ผลักดันผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตรายในประเทศต้นทาง ตามหลักการต่างๆ อาทิ

1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 14 (1) “บุคคลมีสิทธิที่จะแสวงหาและที่จะได้อาศัยพำนักในประเทศอื่นๆ เพื่อลี้ภัยการกดขี่ข่มเหง”

2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือน และสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ข้อ 7 บุคคลใดจะถูกทรมานหรือได้รับผลปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายผิดมนุษยธรรมหรือต่ำช้ามิได้

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

4) อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 มาตรา 33 ข้อห้ามการขับไล่หรือการส่งกลับที่ว่า “รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ขับไล่หรือส่งกลับ (ผลักดัน) ผู้ลี้ภัยไม่ว่าจะโดยลักษณะใดๆ ไปยังชายเขตแห่งดินแดน” ซึ่ง ณ ที่นั้น ชีวิตหรืออิสรภาพของผู้ลี้ภัยอาจได้รับการคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพ ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าทางสังคมหรือทางความคิดด้านการเมือง

5) การไม่สมัครใจ ซึ่งการส่งกลับโดยไม่สมัครใจ อาจดูได้จากพฤติกรรมหลายประการ อาทิ

- กดขี่ ข่มเหง คุกคาม
- จำกัดสิทธิพื้นฐาน ลดหรือมีให้น้อยในสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิต
- สถานที่อยู่ไม่เหมาะสม
- ยุให้ผู้ลี้ภัยแตกแยกกัน
- ให้ประชาชนในพื้นที่รู้สึกไม่ดีหรือต่อต้านผู้ลี้ภัย
- ให้ข้อความอันเป็นเท็จต่อผู้ลี้ภัย เช่น อยู่ในประเทศไม่ได้ จะถูกจับดำเนินคดี
- นโยบายรัฐไม่ให้อยู่อีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม การส่งกลับผู้ลี้ภัยจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนและความสมัครใจของผู้ลี้ภัย เนื่องจากการส่งกลับผู้ลี้ภัยโดยไม่สมัครใจอาจส่งผลต่อตัวผู้ลี้ภัยและประเทศที่ส่งผู้ลี้ภัยกลับได้ อาทิ

- ผลต่อตัวผู้ลี้ภัย เช่น ถูกทำร้าย โดนกับระเบิด ไม่มีที่ทำกิน ถูกควบคุม
- ผลต่อประเทศหรือผู้ส่งผู้ลี้ภัยกลับ เช่น ถูกตำหนิจากหน่วยงานต่างๆ
- โดนกีดกันทางการทูตหรือการค้า ต้องตอบคำถามจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ผลกระทบต่อสังคม เช่น ผู้ลี้ภัยอาจกลับเข้ามาใหม่อีก ในสภาพที่อาจไม่ใช่ผู้ลี้ภัย เช่น เหยื่อการค้ามนุษย์ แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย คนเข้าเมืองผิดกฎหมายที่อาศัยกระจัดกระจายตามชุมชน [34]

ดังนั้น การดำเนินการต่อ ผู้หนีภัยการสู้รบ (ผภร.) จะต้องคำนึงถึงหลักการด้านความมั่นคงและหลักการด้านมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชนข้างต้น ซึ่งมีองค์กรระหว่างประเทศเข้ามาดำเนินการ อีกทั้งการดำเนินงานภายในประเทศระหว่างหน่วยงานต่างๆ ยังมีความขัดกันในพื้นที่รับผิดชอบ

สำหรับกรณีพื้นที่พักพิงชั่วคราวหรือศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตากนั้น ถือเป็นพื้นที่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย (มท.) โดยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR) ซึ่งทำหน้าที่ส่งชนเหล่านั้นไปสู่ประเทศที่สาม ซึ่งกองทัพไม่สามารถดำเนินการต่อประชากรในศูนย์ได้ ทั้งนี้ ภายในศูนย์ฯ มีความเป็นอยู่ค่อนข้างสุขสบาย เนื่องจากผู้พักพิงไม่สามารถออกนอกศูนย์และไม่ต้องทำงานหารายได้ แต่มีองค์กรระหว่างประเทศจำนวนมากสนับสนุนปัจจัยสี่เป็นรายเดือน ทำให้ชนกลุ่มน้อยจากพม่าต้องการเข้ามาอาศัยในศูนย์ฯ เป็นจำนวนตัวเลขที่เพิ่มขึ้นอันถือได้ว่าเป็นผลงานขององค์กรระหว่างประเทศและทำให้องค์กรเหล่านั้นพอใจ แต่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง รวมทั้งความรู้สึกของชาวไทยที่อาศัยอยู่ใกล้บริเวณนั้น

---

[34] **[ออนไลน์] เข้าถึงโดย.** http://www.statelessperson.com/ (เข้าถึงเมื่อ 7 สิงหาคม 2554)

ในการจัดการกับสถานการณ์ ผภร.ที่เพิ่งเกิดขึ้นในจังหวัดเดียวกัน ทำให้กองทัพซึ่งถูกกดดันจากองค์กรระหว่างประเทศและสื่อโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เปลี่ยนพื้นที่แรกรับเป็นฐาน ตชด.เก่า และสามารถผลักดันกลุ่มชนเหล่านั้นกลับประเทศไปได้ทั้งหมดในเวลาสั้น ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของกองทัพท่ามกลางแรงกดดันขององค์กรระหว่างประเทศ หากนำแบบอย่างของปากีสถานมาใช้ คือการนำสื่อ เข้าไปในพื้นที่ด้วย เพื่อรายงานตามความเป็นจริง ก็อาจจะช่วยให้กองทัพไม่ถูกต่อว่าและกล่าวหาจากบุคคลภายนอกทั้งในประเทศและระดับโลกอย่างที่กำลังเผชิญอยู่

4.2.2 สถานการณ์ศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก

อำเภอท่าสองยาง เดิมมีศูนย์อพยพที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศพม่าเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบบริเวณชายแดนไทย-พม่า ทางด้านจังหวัดตาก และจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยกองกำลังของรัฐบาลพม่าได้ส่งกำลังเข้าโจมตีกองกำลังของกลุ่มกะเหรี่ยงอย่างต่อเนื่องและรุนแรงจนสามารถยึดที่ตั้งสำคัญของกองกำลังกะเหรี่ยงได้เกือบทั้งหมด เป็นเหตุให้ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนอพยพหลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาอยู่ในประเทศไทย ดังนั้นจึงได้เตรียมพื้นที่ให้ผู้หนีภัยการสู้รบอาศัยอยู่เป็นการชั่วคราว จำนวน 6 แห่ง คือ

1. พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ บ้านแม่ออกผารู หมู่ที่ 3 ตำบลแม่หละ
2. พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านกามอเรโค๊ะ บ้านแม่อู่หู่ หมู่ที่ 6 ตำบลแม่ต้าน
3. พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านเคลอโค๊ะ บ้านทีโน๊ะโค๊ะ หมู่ที่ 4 ตำบลแม่อุสุ
4. พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่ตะวอ บ้านแม่ตื่น หมู่ที่ 2 ตำบลท่าสองยาง
5. พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านโซโกร บ้านแม่สอง หมู่ที่ 1 ตำบลแม่สอง
6. พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่สลิด บ้านแม่สลิดหลวง หมู่ที่ 2 ตำบลแม่สอง

แต่ศูนย์อพยพทั้ง 6 แห่งตั้งอยู่ใกล้และติดชายแดนมากเกินไป ซึ่งมักจะมีกำลังฝ่ายตรงข้ามจากพม่าลักลอบเข้ามาก่อความไม่สงบ โดยเฉพาะในช่วงปลายปี พ.ศ. 2537 และต้นปี พ.ศ. 2538 มีกำลังฝ่ายตรงข้ามจากพม่าลักลอบเข้ามาเผาทำลายบ้านเรือนปล้นทรัพย์สิน รวมทั้งจับตัวผู้นำของผู้หนีภัยเป็นเหตุให้ยากแก่การควบคุมและให้ความช่วยเหลือ

ดังนั้น ปี พ.ศ. 2539 หน่วยงานด้านความมั่นคง และกระทรวงมหาดไทย จึงได้พิจารณาเลือกบริเวณบ้านแม่หละ หมู่ที่ 9 ตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก เป็นศูนย์อพยพบ้านแม่หละ หรือศูนย์ Bae Klor เป็นสถานที่ปลอดภัยและควบคุมให้ความช่วยเหลือได้สะดวก จึงได้ยุบศูนย์อพยพทั้ง 6 แห่ง ไว้เป็นแห่งเดียว

ต่อมาปี พ.ศ. 2545 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้รับมอบหมายภารกิจดังกล่าว จึงได้เปลี่ยนชื่อ “ศูนย์อพยพบ้านแม่หละ หรือ ศูนย์ Bae Klor” เป็น “พื้นที่พักพิงชั่วคราว บ้านแม่หละ” ซึ่งตั้งอยู่ บ้านแม่ออกฮู หมู่ 9 ตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก บริเวณพิกัด MU 3393 – MU 3692 ติดกับถนนหมายเลข 105 อำเภอแม่สอด – แม่สะเรียง บริเวณหลัก กม.ที่ 57-60 มีพื้นที่ประมาณ 1,148 ไร่ มีสภาพพื้นที่เป็นเนินเขาสูงต่ำสลับกันไป ในฤดูแล้งน้ำแห้ง แต่ใช้บริเวณใกล้ๆ ลำห้วย ขุดบ่อน้ำใช้ในการอุปโภคบริโภค มีประมาณ 60 บ่อ โดยมีอาณาเขตทิศเหนือ ติดกับห้วยผารูและแนวเขาดอยผารู ความยาวประมาณ 1 กม. ทิศใต้ ติดกับเขต อำเภอแม่ระมาด – อำเภอท่าสองยาง แนวสวนป่าเอกชน ทิศตะวันตกติดกับเขาดอยเลวาและดอยผารู ทิศตะวันออก ติดกับถนนหมายเลข 105 อำเภอแม่สอด – แม่สะเรียง ความยาวประมาณ 3.7 กม.

4.2.2.1 สถานที่สำคัญภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ

1) สำนักงานพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ เป็นสถานที่ในการติดต่อประสานงานของส่วนราชการ หน่วยงานระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ และคณะกรรมการผู้อพยพ ลี้ภัยจากการสู้รบ

2) สถานรักษาพยาบาล : มีโรงพยาบาล 2 แห่ง คือ

- โรงพยาบาลโรคทั่วไป องค์การ AMI อยู่ 1 แห่ง ที่โซน B4 และอีก 1 แห่งที่โซน C1B
- โรงพยาบาลช่วยเหลือผู้พิการทางร่างกาย องค์การ HI อยู่ 1 แห่ง ที่โซน A3 และ 1 แห่ง ที่โซน B4 และที่โซน C3 อีก 1 แห่ง

3) หน่วยวิจัยป้องกันมาลาเรีย : จำนวน 3 แห่ง คือ โซน B3 1 แห่ง โซน B4 1 แห่ง และ โซน C2 อีก 1 แห่ง

4) สมาคมวางแผนครอบครัวในพระบรมราชูปถัมภ์ฯ (สวท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบวางแผนการคุมกำเนิด ตั้งอยู่โซน C4

5) สถานศึกษา : มีการเรียนการสอน 4 ภาษา คือ พม่า, กะเหรี่ยง, อังกฤษ และไทย ดังนี้

- โรงเรียนสอนภาษาไทย 1 แห่ง (สอนโดยสมาชิก อส.)
- โรงเรียนอนุบาล 18 แห่ง
- โรงเรียนประถมศึกษา 14 แห่ง
- โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น 4 แห่ง
- โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย 5 แห่ง
- โรงเรียนระดับชั้นพิเศษ 1 แห่ง
- โรงเรียนสอนศาสนาคริสต์ 1 แห่ง

6) สาธารณูปโภค

- แหล่งน้ำ มีลำห้วยผารู เป็นแหล่งอุปโภค-บริโภคหลัก โดยสูบน้ำมาเก็บไว้ในแท็งก์น้ำบริเวณที่สูงแล้วปล่อยให้ผู้ใช้ในเวลาช่วงเช้า และช่วงเย็น นอกจากนี้ด้านทิศใต้ของพื้นที่มีการใช้น้ำประปาภูเขาจากดอยเลวา และมีบ่อน้ำตื้นซึ่งขุดขึ้นใกล้ๆ ลำห้วยชิมอกู กระจายอยู่ทั่วพื้นที่ประมาณ 60 บ่อ

- ไฟฟ้า ใช้กระแสไฟฟ้าจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ในส่วนเฉพาะ สำนักงานพื้นที่พักพิงฯ หน่วยงานด้านการรักษาพยาบาล และด้านการศึกษาเท่านั้น ส่วนผู้หนีภัยจากการสู้รบ (ผภร.) ใช้แสงสว่างจากแบตเตอรี่ เทียนไข และตะเกียง

- หอกระจายข่าว มีจำนวน 8 แห่ง โดยใช้ สำนักงานพื้นที่พักพิงฯ เป็นศูนย์ควบคุมกระจายเสียงตามสายในการประชาสัมพันธ์ข่าวสารต่างๆ

7) สถานที่ประกอบพิธีทางศาสนา

- ศาสนาพุทธ มีผู้นับถือศาสนาพุทธประมาณ 35% มีวัด 4 แห่ง อยู่ในโซน A3 โซน B4 โซน B5 และโซน C โซนละ 1 แห่ง

- ศาสนาอิสลาม มีผู้นับถือศาสนาอิสลาม ประมาณ 15% มีสุเหร่า 4 แห่ง อยู่ในโซน B1 โซน B2 โซนละ 1 แห่ง และโซน C4 อีก 2 แห่ง

- ศาสนาคริสต์ มีโบสถ์คริสต์ แบ่งเป็น 3 นิกาย คือ โปรแตสแตนหรือ BAPTISH มีโบสถ์ 15 แห่ง, นิกาย S.D.A มีโบสถ์ 6 แห่ง, นิกายแองกลีกัน มีโบสถ์ 2 แห่ง โดยทั้ง 3 นิกาย มีผู้นับถือประมาณ 50 %

8) การแบ่งการปกครองภายในพื้นที่ โดยการแบ่งการปกครองจะจัดผู้แทนของ ผภร. ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ โดยมีคณะกรรมการของโซน คณะกรรมการของกลุ่มบ้าน โดยทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ในเรื่องการปกครองควบคุมดูแลการจัดทำทะเบียน การใช้ความช่วยเหลือจากองค์การเอกชน และการรักษาความปลอดภัย แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 16 กลุ่มบ้าน คือ โซน A จำนวน

5 กลุ่มบ้าน โซน B 5 กลุ่มบ้าน และ โซน C อีก 7 กลุ่มบ้าน โดยมีคณะกรรมการกลางของพื้นที่ จำนวน 15 ตำแหน่ง ได้แก่

- ประธาน
- รองประธาน
- เลขานุการ
- รองเลขานุการ
- เหรัญญิก
- หัวหน้าฝ่ายบัญชี
- หัวหน้าฝ่ายรักษาความปลอดภัย
- หัวหน้าฝ่ายเสบียงอาหาร
- ผู้ช่วยหัวหน้าฝ่ายเสบียงอาหาร
- หัวหน้าฝ่ายสาธารณสุข
- หัวหน้าฝ่ายกฎหมายและสิทธิมนุษยชน
- ผู้ช่วยหัวหน้าฝ่ายกฎหมายและสิทธิมนุษยชน
- หัวหน้าฝ่ายการศึกษา
- หัวหน้ากลุ่มเยาวชน
- หัวหน้ากลุ่มสตรี

4.2.2.2 ปัญหาในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ

อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก โดยปัจจุบันประชากรในศูนย์มีจำนวนประมาณ 30,069 คน แต่มีประชากรกะเหรี่ยงในอำเภอฯ ประมาณ 50,000 คน และคนไทย 60,000 คน ทั้งนี้ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือและการส่งไปประเทศที่สาม โดยความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงมหาดไทยและองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ รวมทั้ง กระทรวงศึกษาธิการควรจะเข้ามามีบทบาทในด้านการศึกษาของ ผภร. ให้มากขึ้น โดยสภาพภายในศูนย์พักพิงฯ มีความราบรื่นดี แต่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาขยะและแหล่งน้ำ ฯลฯ ทั้งนี้ จากการที่ผู้พักพิงได้อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวมาเป็นระยะเวลานานและมีความสัมพันธ์กับ UNHCR จึงก่อให้เกิดปัญหาที่ผู้พักพิงมักแข็งขืนต่อกฎระเบียบของประเทศไทย ทั้งนี้ ศูนย์พักพิงฯ มีความต้องการให้ UNHCR ดำเนินการตามกรอบของกระทรวงมหาดไทย และไม่ให้เลือกปฏิบัติซึ่งทำให้ ผภร. มักไม่เชื่อฟังหัวหน้าศูนย์พักพิงฯ แต่กลับเชื่อฟังเจ้าหน้าที่ของ UNHCR ทั้งนี้ จากการลงพื้นที่สามารถสรุปปัญหาที่พบจากการเข้ามาของ ผภร. ได้ดังนี้

1) การลักลอบค้าของผิดกฎหมาย อาทิ การค้ายาเสพติด การตัดไม้ตามบริเวณชายแดน จากการที่หน่วยงานของภาครัฐโดยเฉพาะกองทัพไม่สามารถเข้าดำเนินการใดในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ได้ ส่งผลให้เกิดปัญหาจากผู้พักพิง ได้แก่ การตัดไม้ทำลายป่า แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ การลักลอบขนยาเสพติด ซึ่งปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นในศูนย์พักพิงฯ ที่ทางกองทัพไม่สามารถเข้าไปดำเนินการยุบพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ได้ ทั้งนี้ ไม่สามารถประเมินได้ว่าศูนย์ต่างๆ เหล่านั้นจะถูกยุบ เนื่องจากมีการประเมินว่าผลประโยชน์ในศูนย์มีจำนวนมหาศาล สำหรับในส่วนของการค้าตามแนวชายแดนบริเวณจุดผ่านแดนนั้น ไม่มีปัญหาต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ แต่บริเวณจุดผ่อนปรน บางที่ไม่ใช่จุดที่สมควรเปิด แต่ศุลกากร และผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจตามมาตรา 5 ทวิ พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 สั่งการให้เปิดเป็นทางอนุมัติเฉพาะคราวได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ทั้งนี้ กองทัพได้พยายามขัดขวาง จนถูกต่อว่าว่าเป็นผู้กีดขวางความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้ขณะนี้มีคลังสินค้าขนาดใหญ่บริเวณชายแดนจำนวนมาก

2) ปัญหาจากการทำงานขององค์กรเอกชนระหว่างประเทศ กล่าวคือ องค์กรระหว่างประเทศ หรือ NGOs ที่สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือ ผภร. ในด้านอาหาร ยารักษาโรค และเงิน ซึ่ง ผภร. บางคนจะส่งสิ่งของที่ได้รับไปให้กองกำลังทั้ง KNU (สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง /กะเหรี่ยงเคเอ็นยู : The Karen National Union) และ DKBA (กองกำลังกะเหรี่ยงประชาธิปไตยฝ่ายพุทธ : Democratic Karen Buddhist Army) เพื่อใช้ต่อสู้กับรัฐบาลพม่า อย่างไรก็ตาม มีการประมาณการว่า NGOs ต่างๆ ที่ให้เงินสนับสนุนว่า UNHCR กำลังจะถอนตัวเพราะมีการใช้งบประมาณมากยิ่งขึ้นแต่ยังไม่มีแนวโน้มว่าจะสัมฤทธิ์ผล และสหประชาชาติ (United Nation : UN) จะตัดงบประมาณในอีก 5 ปีข้างหน้า ซึ่งอาจจะเป็นโอกาสของกองทัพร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศโดยทำงานปฏิบัติการข่าวสาร (Information Operation : IO) เจรจากับ UNHCR เปลี่ยนทัศนคติให้แสดงบทบาทผู้ส่งกลับผู้พักพิงชั่วคราวเหล่านั้น โดยให้ดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป ดังนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบของกองทัพ อาจต้องใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ดังกล่าว โดยจัดทำผนวกรายชื่อองค์กร NGOs ใส่ไว้ในแผนงานกิจการพลเรือนเพื่อประกอบแผนงานรักษาความมั่นคงชายแดน สำหรับใช้ในการทำงานร่วมกับ NGOs และ องค์กรระหว่างประเทศ นอกจากนี้ อาจจะจัดทำ Field Manuals (FM) และ Rule of Engagement (RoE) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการตามรูปแบบที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง[35] ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการของทุกภาคส่วน จึงควรแบ่ง ผภร. ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

[35] รายงานการเดินทางเพื่อเก็บข้อมูลสำหรับงานวิจัย เรื่อง “การปฏิรูปภาคส่วนด้านความมั่นคง : ความสัมพันธ์สามเส้าระหว่างกองทัพ ภาคเอกชน และ ภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการตามแนวชายแดนไทย” ระหว่างวันที่ 7-10 ธ.ค. 53 ณ จ.นครสวรรค์ จ.พิษณุโลก และ จ.ตาก

2.1) กลุ่มผู้ต้องการไปประเทศที่สามและประเทศเหล่านั้นยอมรับ ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2548 โดย UNHCR เป็นผู้ริเริ่มการขึ้นทะเบียนในพื้นที่พักพิงฯ และจะส่งข้อมูลของผู้หนีภัยเหล่านี้ไปยังประเทศที่สาม ซึ่งมีเพียง 10 ประเทศ รวมทั้งมีหน่วยงาน US refugee program ได้จัดตั้งสำนักงานเพื่อตรวจสอบความคืบหน้า จากข้อมูลเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2552 มีผู้หนีภัยภายใต้พื้นที่พักพิงฯ 30,219 คน ได้ลงทะเบียนไปประเทศที่สามกับ UNHCR เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยได้รับการพิจารณาและเดินทางแล้ว 17,520 คน

2.2) กลุ่มที่ต้องการกลับประเทศต้นทาง ซึ่งประเทศไทยมีเป้าหมายว่าในระยะเวลาหนึ่งจะส่งกลับ ผภร. จนหมดและปิดศูนย์พักพิงชั่วคราวฯ ทุกศูนย์ ดังนั้นการให้องค์กรระหว่างประเทศ และ/หรือ NGOs แสดงบทบาทผลักดันน่าจะเป็นผลดีต่อกองทัพอย่างมาก โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกตคือ พม่าไม่น่าจะรับผู้หลบหนีฯ กลับประเทศโดยเฉพาะหากชนกลุ่มดังกล่าวไม่แปรสภาพเป็นกองกำลังรักษาชายแดน (Border Guard Force - BGF) อยู่ภายใต้กองทัพพม่า ทั้งนี้ ในขณะที่ยังมีศูนย์พักพิงฯ อยู่ในประเทศไทย กองทัพจะไม่สามารถปฏิเสธบทบาทของ NGOs ได้

2.3) กลุ่มที่ไม่แน่ใจว่าอยากไปไหน หรืออาจจะอยากอยู่ประเทศไทย ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการควรเข้ามาจัดการในการฝึกวิชาชีพ หรือให้การศึกษาแก่คนกลุ่มนี้เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยต่อไปในอนาคต

อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทยต้องการให้ศูนย์พักพิงฯ และผู้พักพิงลดจำนวนลง ซึ่งตรงข้ามกับความเห็นขององค์กรระหว่างประเทศที่เข้ามาทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากความไม่ยุติธรรม เพราะ ใช้ระบบอุปถัมภ์ในการส่งผู้พักพิงฯ ไปประเทศที่สาม โดยผู้พักพิงฯ จะปฏิบัติตามกฎหมายสากล และละเมิดกฎหมายไทย จึงควรจัดพื้นที่พักพิงให้อยู่ในที่ห่างไกลและกันดารเพื่อลดจำนวน ผภร. ทั้งนี้ การเข้าสังเกตการณ์ในบริเวณศูนย์พักพิงฯ พบว่ามีร้านค้าในศูนย์พักพิงฯ จำนวนมาก ทั้งที่ขายเครื่องอุปโภคบริโภค ขายอาหาร ขายโทรศัพท์เคลื่อนที่ CD เพลง และภาพยนตร์ และมีร้านค้าขนาดใหญ่มากอยู่ร้านหนึ่งขายเครื่องอุปโภคบริโภคซึ่งเป็นสินค้าไทยจำนวนมาก ซึ่งจากการสอบถามจากปลัดอำเภอท่าสองยาง พบว่า เจ้าของร้านคือคนที่รวยที่สุดในศูนย์พักพิงฯ นอกจากนี้ ในบ้านพักหลายหลังที่ถึงแม้จะมุงด้วยใบตองตึงแต่มีรถยนต์ป้ายแดงจอดอยู่ บางหลังมีถึง 3 คัน สอบถามได้ความว่า การจดทะเบียนรถยนต์ใช้ชื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย จึงทำให้ประเมินได้ว่ามีคนไทยเข้ามามีผลประโยชน์ในศูนย์พักพิงฯ อย่างมหาศาล แต่ทั้งนี้กองทัพไม่สามารถเข้าไปดำเนินการใดๆ ในศูนย์พักพิงฯ ได้

4.2.3 หน่วยงานที่มีภารกิจในพื้นที่

4.2.3.1 ภาครัฐ

1) กองทัพ ได้แก่

1.1) กองกำลังนเรศวร กองพลทหารราบที่ 4 กองทัพภาคที่ 3 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลพื้นที่พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดน 7 ศูนย์ ใน 2 จังหวัด คือ จังหวัดตาก 3 ศูนย์ และจังหวัดแม่ฮ่องสอน 4 ศูนย์

1.2) หน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 4 (ฉก.ร.4) มีภารกิจในการจัดการกับปัญหาภัยคุกคามไม่ตามแบบตามพื้นที่แนวชายแดน ซึ่งสร้างความสูญเสียเป็นมูลค่ามหาศาล อาทิ การลักลอบตัดไม้ส่งไปประทับตราในพม่า แล้วส่งกลับมาขายในประเทศไทย การค้ายาเสพติด แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ตลอดจน ผภร. เป็นต้น

1.3) หน่วยเฉพาะกิจทหารพรานที่ 35 (ฉก.ทพ.35) มีภารกิจในการปฏิบัติการรบนอกแบบ สนับสนุนการรบตามแบบ และปฏิบัติภารกิจพิเศษ ตามที่กองทัพบกกำหนด โดยมุ่งเน้นในด้านการรักษาความมั่นคงภายในการจัดระเบียบชายแดน ป้องกัน และปราบปรามยาเสพติด และการป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า โดยมีพื้นที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่ 4 จังหวัด ได้แก่ นครสวรรค์ กำแพงเพชร ตาก และ อุทัยธานี [36]

2) กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบพื้นที่พักพิงฯ โดยมีคณะกรรมการพื้นที่พักพิงฯ เป็นผู้ช่วยดูแล มีปลัดอำเภอท่าสองยางเป็นผู้บังคับบัญชาพื้นที่พักพิงฯ ภายใต้คำสั่งนายอำเภอท่าสองยาง โดยมีภารกิจคือ การประสานงานกับส่วนราชการ องค์กรระหว่างประเทศ (UNHCR) และองค์กรการกุศลอื่นๆ การจัดทำทะเบียนและการสงเคราะห์ รวมทั้งการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่พักพิงฯ

4.2.3.2 ภาคประชาสังคม ได้แก่

1) กลุ่มองค์กร NGOs ระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ ผภร. ในศูนย์พักพิงฯ ได้แก่

- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) ได้เข้ามามีบทบาทในพื้นที่มาก ซึ่ง UNHCR Field office จะเป็นผู้รับผิดชอบพื้นที่พักพิงฯ แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำงานในพื้นที่พักพิงฯ อย่างถาวร ทำได้เพียงเข้าไปดูแลสังเกตการณ์ภายในพื้นที่พักพิงฯ ได้

---

[36] [ออนไลน์] เข้าถึงโดย . http://www.taharnpran35.com/history.htm (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

- Medicine Sans Frontier (MSF) ให้ความช่วยเหลือด้านรักษาพยาบาล

- Burmese Border Consortium (BBC) ให้ความช่วยเหลือในด้านเครื่องอุปโภคและการศึกษา

- Catholic Office For Emergency Relief And Refugee (COERR) ให้ความช่วยเหลือในด้าน การศึกษา กีฬา และอาหาร

- Taipei Overseas Peace (TOPS), CONSOTIUM และ International Christian Services (ICS) ให้ความช่วยเหลือในด้านการศึกษา

- Sokho Malaria Research Unit (SMRU) ให้ความช่วยเหลือด้านการวิจัยไข้มาลาเรียและการแพทย์

- ZOA ให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษา และอบรมครู

- HI ให้ความช่วยเหลือด้านพิการ และอวัยวะเทียม

2) สมาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี ให้ความช่วยเหลือด้านการส่งเสริมอนามัย การเจริญพันธุ์ และการวางแผนครอบครัว

3) สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์สภากาชาดไทย ซึ่งเป็นองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส และส่งเสริมการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนบนพื้นฐานข้อมูลวิชาการที่ทันสมัย ภายใต้การจัดการอย่างมีประสิทธิภาพโดยยึดหลักการกาชาด ทั้งนี้ ในการบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยพิบัติในระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ได้ดำเนินการทั้งโดยสำนักงานเอง และร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น เหล่ากาชาดจังหวัด หน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชน ด้วยการให้บริการด้านการแพทย์ และสงเคราะห์เครื่องอุปโภค-บริโภค ตลอดจนการฟื้นฟูหลังเกิดภัยแก่ผู้ประสบสาธารณภัยต่างๆ ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ นอกจากนี้ ยังให้การสนับสนุนยา เวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภคแก่ผู้ประสบภัยในต่างประเทศ

4.2.3.3 ภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ประกอบการ ร้านค้าในพื้นที่ ซึ่งจากการบริหารจัดการกับปัญหา ผภร. โดยที่ผ่านมา ฝ่ายพลเรือนร่วมกับภาคเอกชนจัดการกับ ผภร. จำนวนกว่า 2 หมื่นคนได้อย่างราบรื่น ทั้งนี้ ภาคเอกชนมีความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายปกครองของภาครัฐและเป็นภาคส่วนที่ช่วยสนับสนุนด้านการส่งกำลังบำรุง

ทั้งนี้ปัจจุบันพื้นที่พักพิงชั่วคราวแม่หละมีผู้หนีภัยฯ ที่ขึ้นทะเบียนแล้ว 30,507 คน [37] โดยมี ผภร. อีกประมาณ 20,000 คน เป็นผู้รอขึ้นทะเบียนที่มาจากประเทศพม่า ทั้งนี้ ผู้หนีภัยฯ บางส่วนยังไม่ได้รับการยอมรับจากเผ่าพันธุ์เดียวกันเนื่องจากความแตกต่างทางศาสนา อย่างไรก็ตาม **จากการดำเนินงานของหน่วยเฉพาะกิจทหารพรานที่ 35 (ฉก.ทพ.35) ได้นำการดำเนินงานในลักษณะสามเส้า คือ การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมประสานงานในเรื่องต่างๆ ในลักษณะหน่วยงานกลาง โดยให้กระทรวงการต่างประเทศ (กต.) เป็นผู้รับผิดชอบ เนื่องจากอาจจะต้องมีกรณีชี้แจงต่อประชาคมโลกหากมีการร้องเรียนกองทัพในเรื่องที่บิดเบือนจากความเป็นจริง** ในส่วนของบทบาทของภาคประชาสังคม และภาคเอกชนในพื้นที่ต่อการจัดการกับปัญหา ผภร. ที่ผ่านมา พบว่าฝ่ายพลเรือนร่วมกับภาคเอกชนสามารถบริหารจัดการกับ ผภร. จำนวนกว่า 2 หมื่นคนได้อย่างราบรื่น ทั้งนี้ ภาคเอกชนซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายปกครองของภาครัฐ เป็นภาคส่วนสำคัญที่ช่วยสนับสนุนด้านการส่งกำลังบำรุง อาหาร น้ำ ที่พักอาศัย ฯลฯ แต่ตามแนวการดำเนินงานของ ทภ.3 เห็นว่าไม่ควรดูแล ผภร. ให้อยู่อย่างสุขสบายมากนักและให้มีการส่งกลับอย่างรวดเร็ว เนื่องจากอาจจะทำให้ไม่อยากกลับประเทศและจะสร้างปัญหาในเวลาต่อมา จึงส่งผลให้เกิดความขัดข้องบางประการต่อการดำเนินงานของฝ่ายไทย กล่าวคือ ทำให้การรับอยู่ในพื้นที่ๆ ค่อนข้างลำบากกับทั้ง ผภร. และเจ้าหน้าที่ไทยในการขนส่งกำลังบำรุง การเข้าไปปฏิบัติงานของภาครัฐอื่นๆ อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์การสู้รบในประเทศเพื่อนบ้านจะยังคงมีต่อไปทำให้การส่งกลับอาจจะเป็นเรื่องที่ต้องทบทวนตามหลักสิทธิมนุษยชน ดังนั้น กองทัพอาจจำเป็นต้องทบทวนแผนการรับในพื้นที่ที่สะดวกกว่าครั้งที่ผ่านมา

อย่างไรก็ดี จากการลงพื้นที่พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยปฏิบัติด้วยกันในพื้นที่ซึ่งรวมถึง NGOs ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และกองทัพมีความแนบแน่นและต้องร่วมเผชิญสถานการณ์เดียวกันทำให้สามารถจัดการกับปัญหาให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี แต่ความรู้สึกขัดแย้งเกิดจากระดับนโยบาย ซึ่งมักจะมีความเร่งด่วน ทำให้ผู้ปฏิบัติปรับตัวไม่ทัน ดังนั้น หากกองทัพต้องการให้ภาคส่วนต่างๆในพื้นที่จัดการกับปัญหาในแนวทางใดควรสื่อสารให้ฝ่ายพลเรือนในพื้นที่ร่วมรับทราบด้วย เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน นอกจากนี้ บางกรณีโดยเฉพาะที่เป็นเรื่องอ่อนไหว อาจจะให้ฝ่ายพลเรือน เช่น อำเภอ องค์การบริหารส่วนท้องที่ เป็นต้น ช่วยเหลือดำเนินการ เนื่องจากหน่วยงานฝ่ายพลเรือนในพื้นที่สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างแนบเนียนกว่า และละมุนละม่อมกว่า อีกทั้ง NGOs และภาคเอกชนมีความสบายใจในการมีปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายพลเรือนมากกว่ากองทัพ

---

[37] เอกสารบรรยายสรุปพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

4.3 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย : กรณีแรงงานต่างด้าวชาวพม่าจังหวัดระนอง

การเก็บข้อมูลในกรณีแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในจังหวัดระนองโดยใช้วิธีการสำรวจ เก็บข้อมูล สภาพการดำเนินงานความคิดเห็นจากบุคคลสำคัญและผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องต่อปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในจังหวัดระนอง ทั้งจากการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการสัมมนากลุ่ม เช่น

- การบรรยายเรื่อง “การแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวพม่า จังหวัดระนอง” ณ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 โดย พ.อ.พรศักดิ์ พูลสวัสดิ์ ผบ.ฉก.ร.25 กองกำลังเทพสตรี
- การหารือ เรื่อง “แนวทางการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในจังหวัดระนอง” ณ ศาลากลางจังหวัดระนอง เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 โดยผู้แทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับกรณีปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวพม่า จังหวัดระนอง
- การสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางวิชาการ “ปัญหาแรงงานต่างด้าวในจังหวัดระนอง” ณ โรงแรมทินิดี จังหวัดระนอง เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554

รวมทั้ง การสำรวจและเก็บข้อมูล “กรณีการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในพื้นที่จังหวัดระนอง” ณ จังหวัดระนอง วันที่ 27-28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 และการสำรวจความคิดเห็นบุคคลที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วนในพื้นที่จังหวัดระนอง ดังนี้

- ภาครัฐ ได้แก่ หน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 25 กองร้อยตำรวจตระเวนชายแดนที่ 415 ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง สาธารณสุขจังหวัด กรมการจัดหางาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด
- ภาคประชาสังคม ได้แก่ ประชาชนไทยและพม่าในพื้นที่จังหวัดระนอง เช่น ผู้นำท้องถิ่น ประชาชนในชุมชนหลังโรงพักปากน้ำ ชุมชนบริเวณแพปลา เป็นต้น รวมทั้งองค์กรอิสระ ได้แก่ มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตวิคตอเรียหรือวีด้า ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตวัฒนา และศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตปากน้ำ
- ภาคเอกชน ได้แก่ หอการค้าจังหวัด และสถานประกอบการ

4.3.1 ข้อมูลทั่วไปของสถานการณ์แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

4.3.1.1 สถานการณ์การลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวเป็นปัญหาที่สะสมต่อเนื่องมายาวนานและเพิ่มจำนวนมากขึ้น ทั้งแรงงานที่เข้ามาใหม่และการสร้างครอบครัวเกิดลูกหลานขึ้นใหม่ในประเทศไทยได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคมไทย

ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความมั่นคงของประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สาเหตุที่ทำให้แรงงานในประเทศเพื่อนบ้านหลั่งไหลเข้ามาทำงานในเขตประเทศไทย เนื่องจากความเหลื่อมล้ำทางด้านการพัฒนาประเทศ ในขณะที่การป้องกันและปราบปราม การควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึงกระทำได้ยาก เนื่องจากมีช่องทางที่สามารถลักลอบเข้ามาได้ตามแนวชายแดนของประเทศจำนวนมาก อีกทั้งยังมีขบวนการนอกกฎหมายที่ชักนำแรงงานเข้ามาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งปัญหาดังกล่าวสะสมและขยายตัวมากขึ้นและเกิดเป็นปัญหาระดับชาติ

4.3.1.2 สาเหตุของการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าว พบว่าปัจจุบันยังมีการลักลอบและนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนอย่างต่อเนื่อง โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ แรงงานต่างด้าว ผู้ประกอบการและผู้นำพาแรงงานต่างด้าว ซึ่งการลักลอบเข้ามาในประเทศไทยนั้นสามารถกระทำได้ตลอดพื้นที่แนวชายแดนทั้งทางบกและทางทะเล โดยเฉพาะพื้นที่ป่าเขาที่ยากต่อการดูแลได้อย่างทั่วถึงของหน่วยทหารในพื้นที่ ในขณะที่การจับกุม/ผลักดันซึ่งบางครั้งไม่สามารถผลักดันออกช่องทางที่ถูกต้องตามข้อตกลงระหว่างประเทศ จึงก่อให้เกิดปัญหาการลักลอบเข้ามาใหม่ กอปรกับทหารในพื้นที่ไม่มีอำนาจในการลงโทษแรงงานต่างด้าว ไม่สามารถสร้างความเกรงกลัวให้กับคนต่างด้าวจึงมักมีการกระทำความผิดซ้ำแล้วซ้ำอีก อนึ่ง ในส่วนของผู้ประกอบการ ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญของปัญหา เนื่องจากยังคงมีความต้องการแรงงานต่างด้าวเพื่อลดต้นทุนในการผลิต หรืออาจเกิดการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศบางประเภท ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งดำเนินการโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ให้ความร่วมมือ ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ผู้ประกอบการ หรือ นายจ้างมักจะยึดบัตรอนุญาตทำงานไว้ จึงทำให้แรงงานต่างด้าวไม่มีหลักฐานต่อการตรวจสอบสถานะของแรงงานต่างด้าวที่เดินทางผ่านเข้า-ออกในพื้นที่ สำหรับผู้นำพาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สามารถจำแนกได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ โดยมีเจ้าหน้าที่ที่มุ่งหาผลประโยชน์ส่วนตนให้การช่วยเหลือ ได้แก่

1) กลุ่มผู้มีอิทธิพลจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจะลักลอบนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาส่งให้กับนายหน้าคนไทย

2) กลุ่มคนไทยที่ค้าแรงงานต่างด้าวรายย่อย ซึ่งจะมีการนำพาทยอยส่งต่อให้กับผู้ค้ารายใหญ่ อยู่ระหว่าง 1-5 คน

3) กลุ่มคนไทยที่ค้างแรงงานต่างด้าวรายกลาง เป็นกลุ่มที่มีที่พักพิง หรือ หลบซ่อนให้กับแรงงานต่างด้าวเมื่อรวบรวมได้ตามจำนวนที่พอใจจึงจะนำส่งให้กับนายทุนรายใหญ่หรือส่งสถานประกอบการด้วยตนเอง

4) กลุ่มคนไทยที่ค้าแรงงานต่างด้าวรายใหญ่เป็นกลุ่มที่มีเครือข่าย มีนายทุนและ ผู้มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังมีความเชื่อมโยงเครือข่ายทั้งในและนอกประเทศ

4.3.1.3 นโยบายแนวทางและการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

จากปัญหาแรงงานต่างด้าว ได้มีความพยายามจากภาครัฐในการหาวิธีการบริหารจัดการ โดยเห็นได้จากในห้วงระหว่างปี พ.ศ. 2539-2543 ได้มีการกำหนดนโยบายในลักษณะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยที่ประเทศต้นทางไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม แต่ในช่วงปี 2545 จนถึงปัจจุบันกรอบการแก้ปัญหา ครอบคลุมถึงการประสานกับประเทศต้นทางให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา พร้อมกับมีเป้าหมายอย่างชัดเจนในการปรับสภาพแรงงานให้เข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้

1) ปี พ.ศ. 2539 – 2543 ได้มีการผ่อนผันให้คณะทำงานเฉพาะพื้นที่ และกิจการที่กำหนดเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนในลักษณะของการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2543 ทางราชการเริ่มมีนโยบายที่จะเร่งรัดนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องโดยให้ยุติการจ้างเป็นคราวๆ และเห็นควรจัดตั้งองค์กรเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นการเฉพาะ

2) ปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง (กบร.) ขึ้นเพื่อทำการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยมีนายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน เป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการเฉพาะ มีกระทรวงแรงงานเป็นฝ่ายเลขานุการ และเป็นเจ้าภาพหลักในการแก้ปัญหา โดยรับผิดชอบในเรื่องของการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และการบริหารจัดการทั้งระบบในการดำเนินงานได้เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวลักลอบในทุกพื้นที่และทุกประเภทกิจการมารายงานตัวเพื่อทราบกลุ่มเป้าหมายที่เป็นปัญหาทั้งหมด

3) ปี พ.ศ. 2545 ได้มีการผ่อนผันให้แรงงานที่มารายงานตัวเมื่อปี พ.ศ. 2544 สามารถทำงานต่อไปอีก 1 ปี โดยกำหนดให้ทำงานได้เพียงใน 6 กิจการ คือ กรรมกรทั่วไป กรรมกรโรงงาน ผู้รับใช้ในบ้าน ประมงทะเลและกิจการต่อเนื่อง กรรมกรในฟาร์มเลี้ยงสัตว์ และกรรมกรในแปลงเพาะปลูก จนกระทั่งเมื่อ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2545 ได้ยุติการผ่อนผันการจ้างทำงานเป็นคราวๆ และกำหนดประเภทงาน และพื้นที่ เพื่อให้ตรงตามความต้องการและให้เร่งเจรจาเพื่อส่งกลับ พร้อมทั้งเจรจากับประเทศต้นทางเพื่อให้มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา จนนำไปสู่การลงนามในบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจ้างงานครบทั้ง 3 ประเทศในปี พ.ศ. 2546

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 88 11/24/54 BE 1:43 PM

4) ปี พ.ศ. 2546 ได้มีการผ่อนผันให้แรงงานที่ได้รับการผ่อนผันเมื่อปี พ.ศ. 2545 สามารถทำงานต่อไปอีก 1 ปี โดยในการประชุมหน่วยงานด้านความมั่นคงที่สภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2546 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานนั้น ได้กำหนดนโยบายให้การแก้ไขปัญหาตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเป็นจริง สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสมดุลกับประเด็นความมั่นคง โดยได้มอบหมายให้กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำยุทธศาสตร์แก้ปัญหาทั้งระบบ ซึ่งต่อมากระทรวงแรงงานได้เสนอ 7 ยุทธศาสตร์ และได้ผ่านความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 โดยสรุปได้ดังนี้

4.1) ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อมุ่งปรับสถานภาพแรงงานให้ประเทศต้นทางพิสูจน์และรับรองสัญชาติเข้าสู่ระบบการจ้างที่ถูกต้อง

4.2) ยุทธศาสตร์กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว ให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับแรงงานไทย

4.3) ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน

4.4) ยุทธศาสตร์ปราบปรามฯ เน้นการข่าวและจับกุมนายจ้าง

4.5) ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับ อาทิ การจัดตั้งศูนย์พักรอการส่งกลับและการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อตรวจสอบประวัติและควบคุม

4.6) ยุทธศาสตร์ประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความเข้าใจทุกฝ่ายร่วมกันแก้ปัญหา

4.7) ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล อาทิ กำหนดแผนและตัวชี้วัดอย่างเป็นระบบ

5) ปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว ตามที่ กบร. เสนอจำนวน 7 ยุทธศาสตร์ พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินงานจำนวน 7 คณะ เพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดดังกล่าว ประกอบด้วย

5.1) คณะอนุกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ

5.2) คณะอนุกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน

5.3) คณะอนุกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว

5.4) คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว

5.5) คณะอนุกรรมการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน

5.6) คณะอนุกรรมการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว

5.7) คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ในขณะเดียวกันได้มีการดำเนินการที่สำคัญ คือ เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่กับนายจ้างรวมถึงผู้ติดตามมารายงานตัวจัดทำทะเบียนกับกรมการปกครองเพื่อปรับเข้าสู่ระบบการจ้างที่ถูกต้อง ทั้งนี้ ในระหว่างจดทะเบียนและปรับเข้าสู่ระบบการจ้างที่ถูกต้องนั้น คณะรัฐมนตรีได้ผ่อนผันให้อยู่ 1 ปี จนถึง 30 มิถุนายน พ.ศ. 2548

6) ปี พ.ศ. 2548 เนื่องจากการปรับสถานภาพการจ้างไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด สาเหตุหลักคือการพิสูจน์สัญชาติของประเทศต้นทางล่าช้า คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 และ 19 กรกฎาคม ปีเดียวกัน ให้แรงงานที่มี ทร.38/1 มาขอใบอนุญาตทำงานได้ถึง 30 สิงหาคม โดยจะผ่อนผันให้อยู่ต่ออีก 1 ปี ถึง 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549 ซึ่งหลังจากการผ่อนผันในปี พ.ศ. 2548 กระทรวงแรงงานได้นำเสนอแนวทางการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว โดยมีหลักการสำคัญ คือ การเปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานที่ลักลอบทำงานทั้งที่เคยจดทะเบียนและไม่เคยจดทะเบียนมามอบตัวและประกันตัวเพื่อผ่อนผันขออนุญาตทำงานอีกวาระหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่ายังมีแรงงานต่างด้าวที่ไม่มารายงานตัว และขออนุญาตทำงานอีกจำนวนมาก แต่ กบร. ในการประชุม เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2547 เห็นว่าข้อมูลที่เกี่ยวข้องยังขาดความชัดเจนและไม่ครบถ้วน จึงมีมติให้ตั้งคณะทำงานศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริง รวมทั้งปัญหาและผลกระทบให้เกิดความชัดเจนแล้วจึงนำเสนอ กบร. พิจารณาอีกครั้ง [38]

7) จากมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการบริหารแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ครั้งที่ 2/2552 เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2552 ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอให้เห็นชอบให้เปิดจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่อยู่นอกระบบผ่อนผันซึ่งลักลอบทำงานอยู่ในประเทศโดยไม่รวมบุตรและผู้ติดตาม อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับสิ้นสุด ไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 ตามประเภทกิจการงานที่กำหนด [39] ดังนี้ คือ

---

[38] เรียบเรียงจากเอกสารประกอบการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ 1/51 เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 18 ตุลาคม 2550 เรื่อง “แรงงานต่างด้าวกับปัญหาความมั่นคงของชาติในอนาคต”

[39] [ออนไลน์] เข้าถึงโดย . http://www.statelessperson.com/ (เข้าถึงเมื่อ 7 สิงหาคม 2554)

7.1) ประมงประกอบด้วยกิจการประมงทะเล/การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และสัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ

7.2) กิจการต่อเนื่องประมงทะเล

7.3) เกษตรและปศุสัตว์

7.4) งานก่อสร้าง

7.5) ลูกจ้างครัวเรือน (ผู้รับใช้ในบ้าน)

7.6) กิจการอื่น

ตามความจำเป็นพื้นฐานของความเป็นจริงและจำเป็นในการใช้แรงงานข้ามชาติ ทั้งนี้ มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้เปิดจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติฯ เพื่อให้ทำงานในกิจการอื่นๆ อีก 19 กิจการ ได้แก่ กิจการต่อเนื่องการเกษตร กิจการต่อเนื่องปศุสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ ชำแหละ กิจการรีไซเคิล กิจการเหมืองแร่ / เหมืองหิน กิจการจำหน่ายผลิตภัณฑ์โลหะ กิจการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม กิจการผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากดิน กิจการผลิตหรือจำหน่ายวัสดุก่อสร้าง กิจการแปรรูปหิน กิจการผลิตหรือจำหน่ายเสื้อผ้าสำเร็จรูป กิจการผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์พลาสติก กิจการผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์กระดาษ กิจการผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ กิจการขนถ่ายสินค้าทางบก น้ำ คลังสินค้า กิจการค้าส่ง ค้าปลีก และแผงลอย กิจการอู่ซ่อมรถ ล้าง อัดฉีด กิจการสถานีบริการน้ำมัน แก๊ส เชื้อเพลิง กิจการสถานศึกษา มูลนิธิ สมาคม สถานพยาบาล และกิจการให้บริการต่างๆ

4.3.1.4 ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยท่าทีของนโยบายและความร่วมมือของประเทศต้นทาง อาทิ ลาวและกัมพูชา ยังคงดำเนินการตามกรอบของบันทึกความเข้าใจฯ และกระบวนการพิสูจน์สัญชาติที่ตกลงร่วมกันไว้ สำหรับด้านพม่าล่าสุดมีแนวโน้มความคืบหน้า โดยพม่าได้แจ้งให้ฝ่ายไทยทราบอย่างเป็นทางการว่า พม่าต้องการให้แรงงานพม่าเดินทางกลับไปยังพม่าเพื่อ ทำหนังสือเดินทางชั่วคราว โดยพม่าจะตั้งศูนย์ดำเนินกระบวนการด้านแรงงาน (Processing Centre) เพิ่มขึ้นที่จังหวัดชายแดนพม่า และขอให้ฝ่ายไทยอนุญาตให้แรงงานดังกล่าวเดินทางกลับไปพม่าและกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทยอีกครั้งทางจุดผ่านแดนที่กำหนดร่วมกัน [40]

---

[40] เรียบเรียงจากเอกสารประกอบการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ 1/51 เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 18 ตุลาคม 2550 เรื่อง “แรงงานต่างด้าวกับปัญหาความมั่นคงของชาติในอนาคต”

4.3.2 สถานการณ์แรงงานต่างด้าวชาวพม่าในจังหวัดระนอง

4.3.2.1 ในกรณีจังหวัดระนอง ซึ่งเป็นจังหวัดแรกของภาคใต้ที่ตั้งอยู่ริมฝั่งทะเลอันดามัน มีพื้นที่ประมาณ 2,141,250 ไร่ มีสภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขาและป่าไม้ มีพื้นที่ทางตะวันออกติดต่อกับจังหวัดชุมพร ทางใต้ติดกับจังหวัดสุราษฎร์ธานีและจังหวัดพังงา ทางตะวันตกติดกับประเทศสหภาพพม่า มีลักษณะพื้นที่เรียวและแคบ โดยมีส่วนที่ยาวที่สุด ยาวประมาณ 169 กิโลเมตร และส่วนที่กว้างที่สุด 44 กิโลเมตร สำหรับส่วนที่แคบที่สุดของจังหวัดอยู่ในท้องที่อำเภอกระบุรี คือ คอคอดกระ หรือกิ่วกระ ซึ่งเป็นส่วนที่แคบที่สุดของแหลมมลายู มีความกว้างเพียง 9 กิโลเมตร ทั้งนี้ จังหวัดระนองเป็นหน้าด่านในการผ่านทางของแรงงานพม่าที่ลักลอบเข้ามาทำงาน และเป็นที่พักพิงแรงงานเพื่อเตรียมเคลื่อนย้ายเข้าสู่ประเทศโดยเฉพาะเขตเมืองชั้นใน และ ภาคใต้ ทั้งนี้ การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวชาวพม่ามีทั้งเข้ามาอย่างถูกกฎหมาย มีใบอนุญาต และเข้ามาอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งทั้ง 2 กลุ่มมักจะลักลอบออกนอกพื้นที่ไปทำงานที่อื่น ซึ่งปัจจุบันพบว่าใน จ.สุราษฎร์ธานี มีแรงงานพม่าจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทำให้นายจ้างอาจลักลอบจ้างแรงงานเถื่อนมาสวมตามจำนวนโควต้าที่หายไป ประกอบกับปัจจุบันมีการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวพม่าสามารถทำหนังสือเดินทางผ่านนายหน้าคนไทย จึงพบว่ามีแรงงานพม่าจำนวนมากจากหลายจังหวัดเข้ามาที่ระนองเพื่อทำหนังสือเดินทาง ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวสามารถเดินทางสะดวกและยากแก่การควบคุม

4.3.2.2 ปัญหาในพื้นที่จังหวัดระนองจากการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าวชาวพม่า ซึ่งจากการร่วม Focus Group และสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ประกอบการ [41] พบว่าประเด็นปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในจังหวัดระนองได้นำมาสู่ปัญหาอื่นๆ ในจังหวัดระนองและประเทศโดยรวม ได้แก่

1) **ด้านเศรษฐกิจ** ทำให้เกิดการชะลอตัวของโครงสร้างการจ้างแรงงานขั้นต่ำ เนื่องจากนายจ้างมีทางเลือกในการจ้างงานระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าว หากแรงงานไทยไม่ทำงานนายจ้างสามารถเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวได้ โดยทั่วไปค่าจ้างแรงงานต่างด้าวจะมีอัตราที่ถูกกว่าค่าจ้างแรงงานไทย ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอัตราค่าจ้างขั้นต่ำภายในประเทศที่ไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการจ้างแรงงาน ดังนั้น การกระทำผิดของผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวในราคาถูกจะมีผลต่อการส่งสินค้าออกของประเทศไทยโดยจะถูกประเทศคู่ค้าใช้มาตรการกีดกันทางการค้า และ

[41] รายงานการเดินทางเพื่อเก็บข้อมูลสำหรับงานวิจัย เรื่อง “การปฏิรูปภาคส่วนด้านความมั่นคง : ความสัมพันธ์สามเส้าระหว่างกองทัพ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการตามแนวชายแดนไทย” ระหว่างวันที่ 25-28 ก.พ. 2554 ณ อ.เมือง จ.ระนอง

ปฏิเสธสั่งซื้อสินค้าไทยที่มีที่มาจากการใช้แรงงานที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยยกมาเป็นข้ออ้างว่าประเทศไทยมีการเอารัดเอาเปรียบและกดขี่แรงงาน ซึ่งทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมากในการจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เช่น ค่าใช้จ่ายในการป้องกันและปราบปราม การลักลอบเข้าเมืองและการลักลอบเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย การรักษาพยาบาล การควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ การส่งกลับ ค่าใช้จ่ายด้านสังคมและมนุษยธรรมในส่วนของบุตรหลานและผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

2) **ด้านสังคมและวัฒนธรรม** โดยการที่แรงงานพม่าเข้ามาอยู่ในระนองเป็นเวลานาน แต่ไม่ได้ทำตัวกลมกลืน คือ มีการจัดงานตามเทศกาลเฉลิมฉลองของพม่า มีวัดที่มีเจดีย์และสิ่งปลูกสร้างที่เป็นแบบพม่า และมีพระพม่าเข้ามาเรี่ยไรเงิน โดยการรวมตัวกันของแรงงานต่างด้าวได้ขยายตัวกลายเป็นชุมชนแทรกซ้อนขึ้นในสังคมไทยที่มีลักษณะแปลกแยกออกไป ซึ่งอาจจะเป็นอันตรายต่อความเป็นอยู่ของคนไทยได้ เนื่องจากการหลบหนีเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวมีทั้งในส่วนที่เดินทางเข้ามาตามลำพังและนำเอาครอบครัวติดตามเข้ามาด้วย จึงก่อให้เกิดชุมชนต่างด้าวขึ้น นำมาซึ่งปัญหาต่างๆ ได้แก่

2.1) ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง อาทิ โรคเท้าช้าง โรคมาลาเรีย โรคเรื้อน กามโรค โรคเอดส์ เป็นต้น ปัญหาการลักลอบขายบริการทางเพศ รวมถึงการทะเลาะเบาะแว้งกับคนไทยในพื้นที่ ซึ่งพบว่าการเข้ามาของแรงงานผู้หญิงต่างด้าวพม่ามีการค้าประเวณีแฝง โดยพบมากในบริเวณร้านคาราโอเกะหน้าสะพานปลา ตำบลปากคลอง ซึ่งมีชาวพม่าเป็นเจ้าของกิจการ เป็นแหล่งรวมตัวของชาวพม่าเกินเวลาที่จำกัดไว้ รวมทั้งปัจจุบันมีร้านค้าปลีกที่มีชาวพม่าเป็นเจ้าของแต่ใช้ชื่อคนไทยในการเปิดร้าน อีกทั้งยังพบการลักลอบขี่จักรยานยนต์ และซื้อจักรยานยนต์ของชาวพม่า ที่สามารถดำเนินการได้สะดวก เพราะผู้ขายไม่ได้คำนึงถึงเอกสาร หรือนายจ้างคนไทยเป็นผู้ซื้อให้ เวลาเกิดอุบัติเหตุจึงไม่สามารถจับผู้กระทำผิดได้ ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวมาจากการที่กรมการขนส่ง จังหวัดระนอง ออกใบอนุญาตขับรถให้กับแรงงานต่างด้าวชาวพม่า

2.2) ปัญหาเรื่องเด็กไร้สัญชาติที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย นำมาซึ่งการเกิดของกลุ่มบุคคลไร้สัญชาติกลุ่มใหม่ในสังคมไทย ซึ่งเป็นภาระของรัฐไทยด้านงบประมาณที่ต้องรับผิดชอบดูแลตามสิทธิมนุษยชนทั้งด้านการศึกษา การสาธารณสุข ประกอบกับทำให้องค์กร NGOs ระหว่างประเทศเข้ามาแทรกแซงในพื้นที่มากขึ้น มีการจัดตั้งศูนย์ฯ ต่างๆ เพื่อรองรับและดูแลสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งจากการลงพื้นที่ยังพบข้อสังเกต อาทิ ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตแห่งหนึ่งมีการสอนหนังสือ

เด็กพม่า โดยศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตแห่งหนึ่งมีผู้ดูแลศูนย์ฯ เป็นชาวพม่า และได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ 7 ล้านบาทต่อปี ดูแลนักเรียนชั้นอนุบาล 1 ถึง ประถมศึกษาปีที่ 8 (เทียบเท่ามัธยมศึกษาปีที่ 2 ของไทย) ซึ่งจากการสอบถามเจ้าหน้าที่มูลนิธิศุภนิมิตที่เป็น NGOs ดูแลศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิต 3 ศูนย์ในจังหวัดระนอง รวมทั้งศูนย์พัฒนาฯ ดังกล่าวให้ข้อมูลว่ามูลนิธิศุภนิมิตได้ให้การสนับสนุนเสื้อผ้า และอุปกรณ์การเรียน แต่ศูนย์พัฒนาฯ ยังมีการเรียกเก็บเงินจากผู้ปกครองเด็กอีกคนละ 50 บาทต่อเดือน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายด้านอาหาร เสื้อผ้า และอุปกรณ์การเรียนเพิ่มอีกด้วย

3) **ด้านความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ**

จากการที่ประเทศไทยมีคนต่างด้าวลักลอบเดินทางเข้ามาเป็นจำนวนมาก กลุ่มคนเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ในการเข้ามาไม่เหมือนกัน บางรายอาจเดินทางเข้ามาลี้ภัยทางการเมือง หรือรอเดินทางไปสู่ประเทศที่สาม ขณะเดียวกันบางกลุ่มเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีท่าทีตรงข้ามกับรัฐบาลของตนเอง ได้ลักลอบเข้ามาเพื่อรวมตัวกันและหาแหล่งสนับสนุนทางการเงิน หรือความช่วยเหลือจากกลุ่มก่อการร้ายต่างๆ แล้วกลับไปสู้รบกับรัฐบาลของตนเพื่อแย่งอำนาจคืน หรือสนับสนุนกลุ่มกำลังนอกกฎหมายที่อยู่ในประเทศ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ย่อมกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ปัญหาการก่อการร้ายข้ามชาติ และยาเสพติด ซึ่งเกิดจากการที่มีคนต่างด้าวเดินทางเข้ามาจำนวนมากและอยู่นอกระบบการควบคุม เมื่อรัฐบาลไทยออกปฏิบัติการกวาดล้าง ด้วยการจับกุมและผลักดันส่งกลับโดยใช้เงื่อนไขหลักอธิปไตยตามกฎหมายไทย บางครั้งไม่สามารถพิสูจน์ทราบหรือไม่ได้รับการยอมรับจากประเทศต้นทาง ก็จะย้อนกลับเข้ามาในประเทศไทยอีก ซึ่งอาจนำมาซึ่งปัญหาพิพาทระหว่างประเทศ รวมไปถึงการแทรกแซงของประเทศที่สาม หรือองค์กรระหว่างประเทศหยิบยกเป็นประเด็นในการโจมตีประเทศไทยได้

4.3.2.3 จากการร่วมสังเกตการณ์ในการทำ focus group พบว่าการที่แรงงานต่างด้าวในจังหวัดระนองกลายเป็นปัญหาเรื้อรังในพื้นที่ สามารถสรุปเป็นประเด็นได้ ดังนี้

1) การขาดการบูรณาการของหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่จังหวัดระนอง ในด้านการจัดการข้อมูลของแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะชาวพม่า โดยเห็นได้จากหน่วยงานภาครัฐ มีตัวเลข สถิติแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่ไม่ตรงกัน ทำให้ไม่ทราบจำนวนที่แท้จริง และไม่สามารถจำกัดจำนวนแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ แต่ละภาคส่วนมีการทำงานตามอำนาจหน้าที่ มิติและมุมมองของหน่วยงาน ทั้งภาครัฐ (หน่วยงานราชการ อาทิ สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ด่านตรวจจำนวน 9 ด่าน ทั้งของตำรวจ ทหาร สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานการศึกษาในระดับจังหวัด)

ภาคเอกชน (แพปลา โรงงานปลาป่น ร้านอาหาร ร้านค้ารายย่อย ฯลฯ) และ กลุ่ม NGOs (มูลนิธิศุภนิมิต ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิต องค์กรต่างประเทศที่ให้ทุนสนับสนุน ฯลฯ) ทั้งนี้ หน่วยงานราชการมีความสำคัญเนื่องจากเป็นผู้สนองนโยบายตามที่รัฐบาลกำหนดทิศทางอาทิ สำนักงานจัดหางาน จังหวัดระนอง ที่ทำงานด้านแรงงานต่างด้าวภายใต้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 โดยมีหน้าที่ให้บริการต่ออายุใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุ ซึ่งในประเด็นการกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวซึ่งต้องสามารถขึ้นทะเบียนได้หมดภายในปี พ.ศ. 2555 ตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2551 ให้ผ่อนผันการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวไม่จำกัดจำนวน นอกจากนี้ ศูนย์พิสูจน์สัญชาติจังหวัดระนอง ก็มีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากเป็นศูนย์หลักของ 14 จังหวัดภาคใต้ เพราะมีแรงงานพม่าจากทั่วประเทศมาขอรับการพิสูจน์สัญชาติที่ศูนย์เป็นจำนวนมาก

2) ปัญหาจากความไม่ต่อเนื่องทางนโยบายทั้งในระดับรัฐบาล ข้าราชการที่มีการโยกย้ายตามระยะเวลา รวมทั้งกฎระเบียบ ขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติ ค่อนข้างซับซ้อนยุ่งยาก มีค่าใช้จ่ายที่สูง ไม่มีแรงจูงใจ และนายจ้างต้องเป็นผู้แบกภาระค่าใช้จ่ายด้านการพิสูจน์สัญชาติ การตรวจสุขภาพ และการทำบัตรประกันสุขภาพ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายกว่า 4,000 บาทต่อแรงงานต่างด้าวหนึ่งคน และมีการกล่าวอ้างว่าบางครั้งต้องมี “การจ่ายใต้โต๊ะ” ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อความรวดเร็ว ซึ่งหากแรงงานหลบหนีไปที่อื่นก็เป็นภาระสูญเปล่าของนายจ้าง ทำให้นายจ้างเลือกที่จะไม่พาไปขึ้นทะเบียน

4.3.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.3.3.1 ภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ด่านตรวจจำนวน 9 ด่าน ทั้งของตำรวจ ทหาร สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานการศึกษาในระดับจังหวัด รวมทั้งกองทัพไทยที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบการดำเนินงานในคณะอนุกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าทำงาน ประกอบด้วยกรรมการรวมจำนวน 22 ท่าน มี เสธ.ทหาร เป็นประธาน รอง เสธ.ทบ.(1) และ รอง เสธ.ทร. เป็น รองประธานอนุกรรมการ จก.ยก.ทหาร จก.ยก.ทบ. และ จก.ยก.ทร. เป็น กรรมการ ผอ.สนผ.ยก.ทหาร เป็นอนุกรรมการ/เลขานุการ และ ผอ.กนย.สนผ.ยก.ทหาร เป็น กรรมการ/ผู้ช่วยเลขานุการฯ จก.ชด.ทหาร เป็นอนุกรรมการ ซึ่งในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานขึ้น 2 คณะ คือ คณะทำงานสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานทางบก มอบหมายให้ ทบ. รับผิดชอบการดำเนินงาน และคณะทำงานสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานทางทะเล มอบหมายให้ ทร. รับผิดชอบการดำเนินงาน

1) การจัดหน่วยในคณะทำงานฯ ประกอบด้วย

- คณะทำงาน ฯ ทางบก มี กกล.ป้องกันชายแดนของ ทบ. จำนวน 7 หน่วย เป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ ประกอบด้วย กกล.บูรพา กกล.สุรสีห์ กกล.สุรนารี กกล.สุรศักดิ์มนตรี กกล.นเรศวร กกล.ผาเมือง และ กกล.เทพสตรี โดยมีการวางกำลังและพื้นที่รับผิดชอบ ดังนี้

พื้นที่ ทภ.1 : กกล.บูรพา และ กกล.สุรสีห์
พื้นที่ ทภ.2 : กกล.สุรนารี และ กกล.สุรศักดิ์มนตรี
พื้นที่ ทภ.3 : กกล.นเรศวร และ กกล.ผาเมือง
พื้นที่ ทภ.4 : กกล.เทพสตรี

- คณะทำงาน ฯ ทางทะเล มีหน่วยป้องกันชายแดนของ ทร. จำนวน 6 หน่วย เป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ ประกอบด้วย กภ.1 กร. ทรภ.2 (กภ.2 กร.) ทรภ.3 (กภ.3 กร.) กปช.จต.นรข. (หน่วยเรือรักษาความสงบตามลำน้ำโขง) โดยมีการวางกำลังและพื้นที่รับผิดชอบ ดังนี้

ทะเลด้านอ่าวไทยตอนบน : กภ.1 กร. กปฝ. (กองเรือป้องกันฝั่ง)
ทะเลด้านอ่าวไทยตอนล่าง : ทรภ.2 (กภ.2 กร.) กปฝ.
ทะเลด้านอันดามัน : ทรภ.3 (กภ.3 กร.)
พื้นที่ชายแดน จันทบุรี – ตราด : กปช.จต.
พื้นที่ตามลำแม่น้ำโขง : นรข. (หน่วยเรือรักษาความสงบตามลำน้ำโขง)

2) การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน มีกรอบและแนวทางการดำเนินงาน ประกอบด้วย

2.1) การป้องกัน

- มาตรการข่าวเชิงรุก มุ่งสืบหาขบวนการ/ผู้นำพา โดยมีการประสานเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงาน

- ทำการลาดตระเวนทางบกในภูมิประเทศตามแนวชายแดน และการลาดตระเวนทางเรือ และการลาดตระเวนทางอากาศในพื้นที่ทางทะเลอย่างต่อเนื่อง

- การดำเนินการจัดตั้งเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อช่วยเหลือแจ้งข้อมูลข่าวสาร

2.2) การสกัดกั้น โดยการตั้งจุดตรวจ/จุดสกัดตามเส้นทาง โดยเฉพาะตามช่องทางในภูมิประเทศตามแนวชายแดน ทั้งพื้นที่ทางบกและ

พื้นที่ทางทะเล พร้อมทั้งการเสริมขีดความสามารถในการเฝ้าตรวจด้วยอุปกรณ์/เครื่องมือที่ทันสมัย

2.3) การจับกุม โดยการดำเนินการปิดล้อมตรวจค้นการจับกุมส่งเจ้าพนักงานดำเนินคดี โดยมุ่งดำเนินการต่อผู้ให้การสนับสนุน ผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิง หรือนายทุนที่ลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวโดยผิดกฎหมาย

2.4) การผลักดันและการส่งกลับ เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย โดยดำเนินการทันทีเมื่อสืบทราบหรือตรวจพบที่บริเวณชายแดน มาตรการป้องกันการหวนกลับเข้ามาใหม่

4.3.3.2 ภาคประชาสังคม ได้แก่ กลุ่ม NGOs เช่น มูลนิธิศุภนิมิต ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิต และองค์กรต่างประเทศที่ให้ทุนสนับสนุน

4.3.3.3 ภาคเอกชน อาทิ ผู้ประกอบการแพปลา โรงงานปลาป่น ร้านอาหาร และร้านค้ารายย่อยอื่นๆ

อนึ่ง การที่เจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบการเอกชนบางแห่งไม่ได้เห็นว่าเรื่องแรงงานต่างด้าวพม่าในจังหวัดระนองเป็นปัญหาด้านความมั่นคงปลอดภัยของชาวระนองจึงไม่มีการร่วมมือกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างบูรณาการ โดยในมิติของผู้ประกอบการที่ได้รับประโยชน์จากแรงงานราคาถูก เจ้าหน้าที่รัฐได้ผลประโยชน์จาก “ส่วย” รวมทั้งกลุ่ม NGOs ได้รับประโยชน์จากจำนวนเด็ก และแรงงานในพื้นที่ ที่สามารถนำตัวเลขเป็นผลงานในการรับสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรทั้งในประเทศและระหว่างประเทศอีกด้วย ทั้งนี้ ในมิติด้านความมั่งคงควรส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเล็งเห็นความสำคัญร่วมกัน โดยควรส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกันในลักษณะของความสัมพันธ์ 3 เส้า ซึ่งจากมุมมองของภาคเอกชนส่วนใหญ่จะมองในเรื่องกำไรสูงสุด ภายใต้กรอบธุรกิจการค้า ที่สำคัญส่วนใหญ่มีความเข้าใจว่า งานด้านความมั่นคงเป็นเรื่องของกองทัพ ดังนั้น การทำให้ภาคส่วนต่างๆ เข้าใจถึงความหมายของความมั่นคงโดยเฉพาะความมั่นคงในปัจจุบันที่กองทัพเพียงหน่วยงานเดียวไม่อาจแก้ปัญหาได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง จึงควรมีการให้การศึกษาถึงความสำคัญของงานความมั่นคงกับภาคเอกชนตั้งแต่ระดับฐานราก รวมถึงให้การศึกษากับผู้นำภาคเอกชน โดยเฉพาะการชี้ให้เห็นว่าหากงานความมั่นคงไม่เข้มแข็งแล้ว สุดท้ายธุรกิจภาคเอกชนเองก็จะประสบปัญหา ทั้งนี้ วิธีการบริหารจัดการความมั่นคงบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ 3 เส้า ระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม : กรณีศึกษาการดำเนินการต่อปัญหาสำคัญเร่งด่วนจากภัยคุกคามไม่ตามแบบจะนำเสนอในบทวิเคราะห์ต่อไป

น่าจะลงภาพนี้ที่ว่างทุกหน้านะครับ
หรือจะไม่ลงก็ได้ จะเป็นหน้าว่าง

บทที่ 5

การจัดความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการความมั่นคง บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ 3 เส้า ระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

จากบทที่ 4 จะเห็นได้ว่าภัยคุกคามไม่ตามแบบทั้ง 3 กรณีศึกษานั้น ส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศในทุกมิติ ดังนั้น จากการคำนึงถึงความสำคัญของปัญหาที่เร่งด่วน จึงได้มีความพยายามของหน่วยงานต่างๆ ทั้ง 3 ภาคส่วน เพื่อร่วมกันบริหารจัดการด้านความมั่นคงให้เกิดการบูรณาการ อย่างไรก็ตาม แม้แต่ละภาคส่วนต่างพยายามให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่ แต่จากการเผชิญเหตุเฉพาะหน้ายังทำให้ความช่วยเหลือไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ กองทัพในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักหน่วยงานหนึ่งในด้านความมั่นคง จึงสามารถเป็นตัวกลางเพื่อสนับสนุนหน่วยงานหลักต่างๆ ในการปฏิบัติงาน โดยควรเข้าไปมีส่วนร่วมกับทุกหน่วยงานเพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านความมั่นคง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2550 ได้เขียนไว้ในมาตรา 77 ถึงบทบาทหน้าที่ของทหารว่า

“รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ และต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัยจำเป็น และเพียงพอ เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ” [42]

---

[42] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2550 มาตรา 77

ซึ่งถือเป็นภารกิจที่มีขอบเขตกว้างขวางจากภารกิจเดิมที่ทหารมีบทบาทหลักยามศึกสงครามและภัยคุกคามรูปแบบเดิม แต่ปัจจุบันจากรูปแบบภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้กองทัพจะต้องปรับบทบาทและวิธีการทำงาน โดยการจัดการกับปัญหาใดๆ ด้วยความร่วมมือจากหลายหน่วยงานจำเป็นต้องมีการแสวงหาทิศทางที่แน่นอน เพื่อจัดโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินงานที่ชัดเจน อันจะส่งผลให้เกิดการบูรณาการงานของทุกหน่วยไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนแต่สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างรวดเร็วและเปี่ยมประสิทธิภาพ

ดังนั้น กองทัพควรเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้น พร้อมทั้งพยายามผลักดันให้หน่วยงานอื่นๆ ด้านความมั่นคงให้มีความเข้าใจในมิติด้านความมั่นคงไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อสามารถระดมความรู้ในการถ่ายทอดองค์ความรู้ในมิติความมั่นคงแก่ภาคส่วนอื่นๆ ได้อย่างถูกต้องตรงกัน เพื่อพร้อมรับกับทุกปัญหาที่น่าจะเกิดขึ้นอีกบ่อยครั้ง ประกอบการกดดันจากนานาชาติให้เกิดการปฏิรูปกองทัพ หรือ ปฏิรูปงานในภาคส่วนความมั่นคง ซึ่งการปฏิรูปตามมิติของตะวันตกนั้นต้องการให้มีการปฏิรูปก็คือ กระบวนการทางประชาธิปไตย อย่างเช่นที่ประเทศตะวันตกดำเนินการอยู่เป็นตัวแบบในการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้สิ่งสำคัญของการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง องค์กรทั้งสองมุ่งประเด็นไปสู่กองทัพ และ กองกำลังต่างๆ อย่างเช่น ตำรวจ รวมถึง หน่วยงานด้านการข่าวของรัฐ (Security Forces) เป็นสำคัญ โดยเห็นว่าควรอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือน (Civilian Control) โดยให้รัฐบาลพลเรือนมีอำนาจเหนือ (Civilian Supremacy) แต่สิ่งที่สำคัญกว่าก็คือ ตัวกระบวนการประชาธิปไตยเอง รวมถึง ความรู้ความเข้าใจในงานความมั่นคงของภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกองทัพ นักการเมือง ภาคธุรกิจเอกชน (Private Sectors) รวมถึงภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations/CSOs) ต่างจำเป็นต้องเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่าง กระบวนการประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน ภายใต้อุดมการณ์ทุนนิยมการเสรี ที่ส่งผลต่องานความมั่นคง

กรณีประเทศไทย จากการขยายบทบาทของภาคประชาสังคมที่สามารถบริหารจัดการและมีเครือข่ายที่เข้มแข็งในการดูแลจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นได้โดยพึ่งพารัฐน้อยลง ทำให้ภาครัฐต้องหันมาให้ความสนใจและกระจายอำนาจให้ถึงมือประชาชนเจ้าของพื้นที่ให้เข้าถึงทรัพยากรของตัวเองให้มากที่สุด โดยหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงกองทัพควรเป็นผู้ให้การสนับสนุนและให้แนวทางการดำเนินงานที่ถูกต้อง อันหมายรวมถึงประเด็นด้านความมั่นคง ซึ่งการแสวงหาแนวทางต่างๆ ดังกล่าวควรดำเนินการบนพื้นฐานของความรู้เพื่อให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในการบริหารจัดการภัยคุกคามไม่ตามแบบ พร้อมทั้งยังเป็นการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงในอีกรูปแบบหนึ่งที่ให้ภาคส่วนอื่นที่นอกเหนือจากหน่วยงานด้านความมั่นคงได้เข้ามาส่วนร่วมด้วย ดังนั้น จึงต้องทำการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปภาคส่วนด้านความมั่นคง (Security Sector Reform : SSR)

ในกรณีต่างๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์หารูปแบบความร่วมมือ สำหรับนำไปปรับประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในพื้นที่ต่างๆ ต่อไป

ในบทนี้จะกล่าวถึงการจัดความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่างๆ ขณะเกิดภัยคุกคามไม่ตามแบบเพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงไม่ตามแบบ (Non-Tradition Threats) ได้อย่างหลากหลาย มีประสิทธิภาพ และน่าเชื่อถือ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสำรวจ เก็บข้อมูล สภาพการดำเนินงานความคิดเห็นจากบุคคลสำคัญและผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องต่อปัญหา ด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการสัมมนากลุ่ม โดยจากบทที่ 4 ที่ได้เลือกภัยคุกคามไม่ตามแบบที่ถือเป็นต้นแบบของภัยคุกคามไม่ตามแบบอื่นๆ เพื่อหาวิธีการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ เพื่อการบริหารจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพในแต่ละกรณี ดังนี้

5.1 การบริหารจัดการภัยพิบัติ : กรณีสถานการณ์อุทกภัย พ.ศ. 2553

อุทกภัย คือหนึ่งในภัยพิบัติที่ถือเป็นภัยคุกคามไม่ตามแบบ (Non Traditional Threat) ที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ และความมั่นคงแห่งชาติอย่างมาก ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบกับภัยพิบัติโดยประสบกับภัยแล้งและตามมาด้วยอุทกภัยเป็นประจำทุกปี แต่จากการที่สภาพภูมิอากาศและฤดูกาลที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้วงรอบการเกิดภัยพิบัติและพื้นที่ที่เกิดภัยพิบัติในประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปด้วย จึงยิ่งทำให้การวางแผนเพื่อรับมือกับภัยพิบัติเป็นไปได้อย่างยากลำบากมากขึ้น ซึ่งทุกภาคส่วนจะให้ความช่วยเหลือแบบแก้ปัญหาและบรรเทาเฉพาะหน้าเพื่อกู้สถานการณ์ในพื้นที่ประสบภัยให้คืนสู่สภาวะปกติซึ่งเป็นภาระทางด้านงบประมาณที่มีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากมีการเตรียมพร้อม ในการป้องกันภัยพิบัติล่วงหน้าก็จะสามารถป้องกันลดความรุนแรงที่จะได้รับลงได้ จากบทที่ 4 พบว่าได้มีการสร้างโครงสร้างระบบการบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย ซึ่งเป็นกรอบใหญ่ของประเทศ พร้อมทั้งมีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 รองรับ โดยมีกองทัพเข้ามามีส่วนร่วมในโครงสร้างดังกล่าว ซึ่งเป็นการรวมหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าไว้ด้วยกันอีกทั้งในส่วนของกองทัพได้มีการจัดโครงสร้างของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม หรือ ศบภ.กห. และศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพไทย ไว้เพื่อแบ่งหน้าที่ในการช่วยเหลืออย่างชัดเจนแล้วก็ตาม

5.1.1 การเสนอแนวทางปฏิบัติเริ่มต้นในการจัดความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการภัยพิบัติ : สถานการณ์อุทกภัย

เพื่อทำให้บทบาทของกองทัพและภาคส่วนต่างๆ ชัดเจนมากยิ่งขึ้นในการจัดการท่ามกลางภาวะวิกฤติของสาธารณภัย จึงควรมีคู่มือที่แบ่งหน้าที่ ตำแหน่งที่ชัดเจนของตนเองและบทบาทของภาคส่วนต่างๆ อย่างชัดเจน ซึ่งภาครัฐ กองทัพ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ควรประสานความร่วมมือในการเตรียมรับ และแก้ไขปัญหาก่อน ระหว่างและหลังอุทกภัย[43] รวมทั้งมีกระบวนการขั้นตอนในการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติในการจัดความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการความมั่นคงบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ 3 เส้า ระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชา

[43] สรุปผลการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ 2/54 เรื่อง “การปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคง : ความร่วมมือของกองทัพกับ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ในการจัดการภายหลังอุทกภัย” เมื่อวันพุธที่ 24 พ.ย. 53 เวลา 1330-1530 ณ ห้องเรียนบัณฑิตวิทยาลัย สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

สังคม ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ดังนี้

5.1.1.1 ก่อนเกิดอุทกภัย โดยจะมีชุมชนเจ้าของพื้นที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการวางแผน เฝ้าระวังและเตือน การป้องกันการเกิดอุทกภัย และการป้องกันตัวเองและความเสียหายจากน้ำท่วม โดยมีประชาชนในพื้นที่เป็นหลักสำคัญในการเตรียมความพร้อมด้วยการทำข้อมูล โดยจะต้องอาศัยคนในชุมชนแต่ละชุมชนร่วมกันกับภาครัฐโดยองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น และกองทัพ รวมทั้งหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ร่วมในการฝึกบริหารวิกฤติ เพื่อศึกษาและเก็บข้อมูลร่วมกัน โดยถือเป็นการป้องกัน (Prevent) และการเตรียมการ (Preparation) พร้อมทั้งมีการประเมินศักยภาพหน่วยงานแต่ละหน่วยงานเพื่อวางตำแหน่งของตนให้ชัดเจน ซึ่งควรมีการร่วมกันทำการสำรวจ วิเคราะห์และจัดเก็บข้อมูลเชิงพื้นที่ ประวัติความซ้ำของการเกิดภัยพิบัติ ใช้ประโยชน์จากบทเรียนที่ได้รับจากช่วงวิกฤติการณ์น้ำท่วมจริง รายละเอียดของสถานที่ เวลา และขนาดหรือ ปริมาณของความรุนแรงของภัยพิบัติน้ำท่วมที่จะเกิดขึ้น และมีการปรับปรุงให้ทันสมัย เพื่อทำให้แผนงานการป้องกันมีการปรับปรุงที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น เนื่องจากการมีข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนและชัดเจนนั้นมีความสำคัญต่อการวางแผนและการตัดสินใจในการรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อต้องเข้าพื้นที่ในการกู้ภัย ดังนั้น ควรจัดทำเป็นบันทึกรายละเอียดของกระแสน้ำ ระบุตำแหน่ง สิ่งที่จะเป็นอันตรายเมื่อน้ำท่วม บันทึกข้อมูลเส้นทางการเข้าถึงพื้นที่อันตราย ขีดความสามารถในการควบคุมการไหลของน้ำ ข้อมูลที่จำเป็นในการอพยพ ถนนที่คาดว่าจะใช้การไม่ได้ เป็นต้น ทั้งนี้ การจัดทำบัญชีรายการความเสียหาย เพื่อวางแผนและการจัดสรรงบประมาณในการฟื้นฟู ควรนำระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศอาทิ ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information Systems : GIS) และเทคโนโลยีภาพจากดาวเทียม (Remote Sensing Technology : RS) ซึ่งเป็นเทคโนโลยีสารสนเทศเชิงพื้นที่ มาทำการวิเคราะห์และประมวลผล จัดทำแบบจำลองเชิงพื้นที่ในหลายรูปแบบขึ้น จากสารสนเทศเชิงพื้นที่ทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง ให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมและเป็นพลวัตเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐทั้งหลายที่รับผิดชอบอยู่กับการจัดการน้ำท่วม สามารถนำไปประยุกต์ใช้ประโยชน์และนำไปปฏิบัติได้จริงในพื้นที่ได้อย่างทันการณ์[44] เพื่อใช้เป็นข้อมูลเชิงพื้นที่ในการป้องกันในระยะยาวหรือการเกิดขึ้นอีกในอนาคต สำหรับระบบและแบบจำลองของการจัดการน้ำท่วมที่ดำเนินการอยู่อย่างต่อเนื่อง

[44] การประยุกต์ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์และข้อมูลสำรวจระยะไกล เพื่อการประเมินความเสี่ยงจากน้ำท่วมในประเทศไทย : กรณีศึกษาในลุ่มแม่น้ำป่าสัก. [ออนไลน์]. เข้าถึงโดย http://www.gisthai.org/research/flood_pasak/summarize_ flood.html (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

5.1.1.2 ระหว่างเกิดอุทกภัย หน่วยงานหลักที่เข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัย คือ กองทัพและภาคเอกชน โดย กองทัพ เนื่องจากมีเครื่องมือจำนวนมาก เช่น เรือท้องแบน เรือพาย รถกู้ภัยพิบัติขนาดใหญ่ รถครัวสนาม รถผลิตประปาสนาม แต่ยังมีไม่พอเพียงกับความต้องการหากเกิดภัยขนาดใหญ่ครอบคลุมทั่วประเทศ นอกจากนี้ ภาคเอกชน เช่น หอการค้าไทย สายการบินนกแอร์ ฯลฯ ยังเป็นอีกภาคส่วนหนึ่งที่ ให้การสนับสนุน ในขณะเดียวกัน ภาคประชาสังคม เช่น มูลนิธิต่างๆ และเครือข่ายภาคประชาสังคมนอกพื้นที่ประสบภัย ได้เข้าช่วยเหลือประชาชน และเครือข่ายของตนในรูปแบบต่างๆ ได้ โดยมีหน่วยงานเข้าดำเนินการช่วยเหลือ เช่น มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยที่มีการจัดตั้งศูนย์โลจิสติกส์และดำเนินการร่วมกับสภากาชาดไทยในการส่งเสบียง และอื่นๆ เข้าสู่พื้นที่ประสบภัย[45]

5.1.1.3 หลังเกิดอุทกภัย การลำเลียงสาธารณูปโภคและเครื่องยังชีพเข้าไปในพื้นที่อุทกภัย การเกิดโรคระบาด การฟื้นฟูและซ่อมแซมพื้นที่ที่เสียหายจากอุทกภัย รวมทั้งควรมีการเตรียมการรับมือสำหรับน้ำท่วมครั้งต่อไป อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรมีการจะทบทวนกฎเกณฑ์และมาตรการในการช่วยเหลือเกษตรกรโดยยึดหลักความเป็นธรรม ความครอบคลุม และความโปร่งใส และไม่ปล่อยให้เกษตรกรต้องรับภาระโดยตรงแต่เพียงผู้เดียว แต่ควรมีการปรับปรุงมาตรการในการรับมือกับภัยน้ำท่วม มีมาตรการก่อสร้างที่กักเก็บน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขื่อนขนาดใหญ่ ทั้งด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการเฝ้าระวังและการเตือนภัย มีกลไกการบริหารจัดการน้ำ และปรับปรุงสิ่งก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐานที่ขวางทางน้ำ หรือเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำ รวมทั้งการขุดคลองผันน้ำ การทำแก้มลิง ฯลฯ ที่ต้องทำภายหลังจากที่ได้ทำการศึกษาอย่างเพียงพอและผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการลุ่มน้ำซึ่งเป็นกลไกที่มีอยู่แล้ว[46]

5.1.2 การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

ปัญหาการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งในมิติของการป้องกัน การบรรเทา และการฟื้นฟูผลที่เกิดจากสาธารณภัยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่เกิดภัยพิบัติยังไม่มีการเชื่อมโยงการทำงานหรือการแบ่งภารกิจงานอย่างเป็นระบบ ซึ่งในระยะยาวควรมีการวางแผนเพื่อป้องกันทั้งในระดับนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติ[47] กล่าวคือ

---

[45] เรื่องเดียวกัน

[46] คำแถลงแนวทางการแก้วิกฤตน้ำท่วม. การประชุมวาระพิเศษ “น้ำท่วม : ทุกข์ซ้ำเกษตรกรรมไทย – ผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมและข้อเสนอเพื่อหลุดพ้นจากวงจรวิกฤต” โดยสำนักงานปฏิรูประบบเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร ชุมชน และสังคม (สปกช.) เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2553 ณ โรงแรมรามาการ์เด้น

[47] สรุปผลการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ 2/54. อ้างแล้ว

5.1.2.1 ระดับยุทธศาสตร์ ปัญหาภัยพิบัติต้องได้รับการยกระดับขึ้นเป็นปัญหาของประเทศ ซึ่งควรมีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการป้องกันและแก้ไข เพื่อให้ทราบเป้าหมาย แนวทางและเครื่องมือในการปฏิบัติ ขั้นตอนการรับมือกับอุทกภัย การดำเนินการด้านการจัดการภัยพิบัติควรให้ความสำคัญกับการป้องกันภัยพิบัติมากกว่าบรรเทาสาธารณภัย การนำกรณีศึกษาในพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จมาปรับประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่นๆ เช่น กรณี จ.อุบลราชธานี ที่น้ำท่วมไม่มากเท่ากับที่คาดการณ์ไว้เนื่องจากมี “การหน่วงน้ำ” คือ การชะลอไม่ให้น้ำจากแม่น้ำมูลและแม่น้ำชีไหลลงมาสู่จังหวัดพร้อมกัน การวางยุทธศาสตร์การชลประทานของประเทศ ควรมีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติทั้งในมิติของการป้องกัน การบรรเทา และการฟื้นฟูผลที่เกิดจากสาธารณภัย รวมทั้ง ควรมีการเชื่อมโยงการทำงานหรือการแบ่งภารกิจงานอย่างเป็นระบบ ควรปรับปรุงกฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการจัดการด้านภัยพิบัติให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ อนึ่ง บทบาทของนักการเมืองมีความสำคัญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการของบประมาณและการตัดสินใจทำโครงการพัฒนา ทั้งระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ที่สามารถแก้ไขปัญหาน้ำท่วมได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพโดยอาศัยข้อมูลจากสถานการณ์ที่เป็นจริงและถูกต้องตามหลักวิชาการเพื่อใช้ในการตัดสินใจโครงการต่างๆ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ต่อประชาชน สังคมและประเทศชาติอย่างยั่งยืน

5.1.2.2 ระดับนโยบาย ซึ่งหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการจัดการด้านภัยพิบัติของประเทศทั้งภาครัฐ กองทัพ และภาคประชาสังคม ควรร่วมกันกำหนดลำดับความเร่งด่วนของภัยพิบัติหรือประเภทของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การวางแผนในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติดังกล่าวร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อให้มีความชัดเจนของทิศทางในการปฏิบัติ โดยร่วมกันวางแผนระยะยาว เพื่อปรับการปฏิบัติ ซึ่งอาจจะส่งผลให้ต้องกระทำในสิ่งที่ปัจจุบันไม่ได้กระทำ หรือไม่กระทำในสิ่งที่ปัจจุบันกำลังกระทำ ทั้งนี้ควรเป็นการวางแผนปรับระบบการจัดการร่วมกันใน 3 ระดับ คือระดับปัจเจกบุคคล (Individual) ระดับกลุ่มเชื่อมโยง (Node) และระดับเครือข่าย (Network) โดยให้กลุ่มเชื่อมโยงร้อยเชื่อมเครือข่ายภายใต้ความไว้วางใจซึ่งกันและกันผ่านการร่วมกันทำกิจกรรมหลายครั้ง นอกจากนี้ควรมีการจัดระบบการตรวจตรา (Surveillance) และควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Response) โดยควรมีการเชื่อมโยงและบูรณาการสารสนเทศเชิงพื้นที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลายดังกล่าวข้างต้นที่ปฏิบัติงานตั้งแต่การเตรียมการและ ในระหว่างช่วงวิกฤติ นำมาใช้ประโยชน์ในการทำงานอย่างเป็น

รูปธรรมได้น้อยมาก นอกจากการช่วยเหลือ ในสภาวะฉุกเฉินเป็นการเฉพาะหน้าเท่านั้น สำหรับขั้นการประเมินความเสียหาย (Assess) หลังเกิดวิกฤติ (Post-Crisis) นั้น ก็นับว่ามีความสำคัญที่จะสามารถใช้ประโยชน์ของบทเรียน ประสบการณ์และข้อจำกัด ที่เป็นสารสนเทศเชิงพื้นที่ซึ่งต้องนำไปประมวลผลเพื่อการป้องกันและการเตรียมการในระยะยาว

5.1.3 บทบาทของกองทัพในการมีส่วนร่วมคลี่คลายปัญหา

ที่ผ่านมากองทัพโดยหน่วยทหารพัฒนา กรมกิจการพลเรือน กองบัญชาการกองทัพไทย ได้เข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจากเป็นหน่วยเผชิญเหตุ ที่กระจายโดยทั่วไปของประเทศ ประกอบกับกองทัพยังได้มีแผนการฝึกซ้อมการบริหารวิกฤติการณ์ด้านสาธารณภัย ประจำปี (Crisis Management Exercise : C-MEX08) ในปี พ.ศ. 2551[48] โดยมีกรมยุทธการทหาร เป็นผู้ดำเนินการจัดการฝึก จัดทำแผนการฝึก กำหนดสถานการณ์ฝึก และมีกรมกิจการพลเรือนทหาร ดำเนินการจัดกำลังเข้ารับการฝึก โดยควรมีการฝึกซ้อมการบริหารวิกฤติการณ์ด้านสาธารณภัยร่วมกันอย่างสม่ำเสมอตามวงรอบ โดยปัญหาที่พบในระบบราชการไทยมักเกิดจากการขาดความต่อเนื่องของการเข้าร่วมฝึก ผู้แทนหน่วยที่เข้ารับการฝึกมักมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคลากร

ทั้งนี้ หากกองทัพเข้าร่วมบูรณาการกับหน่วยงานภาครัฐ หรือ ภาคเอกชนอื่นๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีหลายหน่วยงานตั้งแต่ต้น เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน การแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจน รวมทั้งเพื่อให้เกิดการนำทรัพยากรที่จำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น เครื่องมือ บุคลากร และงบประมาณมาใช้ร่วมกันให้เกิดประโยชน์ได้มากขึ้น จึงจะทำให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่ดี ชัดเจน และสามารถนำทรัพยากรมาใช้ได้อย่างทันท่วงที ซึ่งกองทัพเป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพในด้านเครื่องมือ กำลังพล และงบประมาณ กองทัพ แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาของกองทัพในการเข้าให้ความช่วยเหลือ อาทิ ปัญหางบประมาณ โดยเฉพาะในกรณีของหน่วยงานภาครัฐจะมีปัญหาเกี่ยวกับกลไกของสายการบังคับบัญชาที่มีหลายขั้นตอน ทำให้เกิดความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งในประเด็นดังกล่าวกองทัพก็ประสบปัญหาเช่นกัน และยังรวมถึงอุปสรรคในการจัดการกับปัญหาอุทกภัยที่สำคัญโดยเฉพาะในส่วนที่กองทัพต้องประสบในปัจจุบัน คือ การแบ่งพื้นที่ให้กองทัพรับผิดชอบ ซึ่งหากพื้นที่นอกเหนือความรับผิดชอบประสบภัย กองทัพไม่สามารถดำเนินการช่วยเหลือได้ถ้าไม่มีการร้องขอเนื่องจากปัญหาระเบียบงานด้านงบประมาณ อย่างไรก็ตาม อุทกภัยในครั้งนี้กองทัพรับคำสั่งจากรัฐบาลให้เข้าช่วยเหลือ จึงทำให้สามารถปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง

---

[48] การฝึกซ้อมการบริหารวิกฤติการณ์ด้านสาธารณภัย (Crisis Management Exercise : C-MEX08) โดยกองอำนวยการฝึกซ้อมการบริหารวิกฤติการณ์ด้านสาธารณภัย

5.1.4 การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ

เป็นที่ยอมรับกับการจัดการสาธารณภัยมิใช่หน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะแต่เป็นเรื่องของทุกคน ทุกหน่วยงานที่จะต้องมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในการจัดการสาธารณภัยทุกขั้นตอน ซึ่งการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน จากสถานการณ์อุทกภัย เมื่อปี พ.ศ. 2553 ที่ผ่านมาพบว่าการร่วมมือกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ สามารถทำให้เกิดการบูรณาการความช่วยเหลือได้ลุล่วงเป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ดี เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติอื่นๆ ที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นบ่อยครั้งขึ้นและรุนแรงขึ้น พร้อมทั้งให้มีการระดมความช่วยเหลือได้อย่างทันท่วงที โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดทำแผนรับมือภัยพิบัติระดับพื้นที่ ซึ่งภาครัฐควรส่งเสริมบทบาทของชุมชน และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการน้ำเพื่อแก้ปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วมแบบบูรณาการ โดยควรให้ผู้นำของชุมชนมีส่วนร่วมพิจารณาการบริหารจัดการน้ำอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีแนวโน้มจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนต่างๆ

การใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community Base Disaster Risk Management "CBDRM")[49] โดยชุมชนที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติควรเป็นกลุ่มแรก[49] ที่ต้องมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติของชุมชน ซึ่งมีกรณีตัวอย่างในขั้นตอนการดำเนินงานจากกรณีตัวอย่างของชุมชนบ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา ที่หลังจากเหตุการณ์สึนามิเมื่อปี พ.ศ. 2547 นั้น ชุมชนบ้านน้ำเค็มจากที่เคยเป็นชุมชนที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ดีบุกในชุมชนและบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งความสัมพันธ์ทางสังคมของชุมชนในยุคเหมืองแร่นั้นเต็มไปด้วยเรื่องของผลประโยชน์และความขัดแย้ง ดังนั้นชุมชนจึงไม่สามารถที่จะรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมสาธารณประโยชน์ต่างๆ ได้ แต่หลังจากการเกิดเหตุการณ์สึนามิที่ผ่านมา เป็นเหตุการณ์ที่เป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญที่ทำให้คนในชุมชนได้ลุกขึ้นมาร่วมกอบกู้ ฟื้นฟู และรับมือกับภัยสึนามิอีกครั้ง โดยหลังจากที่ชุมชนผ่านช่วงของการฟื้นฟูทั้งด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ มาแล้วนั้น ชาวบ้านในชุมชนส่วนใหญ่สามารถกลับมาประกอบอาชีพได้อย่างเดิม ชุมชนบ้านน้ำเค็มร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นภาคีในการช่วยเหลือชุมชนบ้านน้ำเค็มมาตั้งแต่ในช่วงแรกนั้นมีความคิดในการจัดทำแผนเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติสึนามิขึ้น ประกอบกับสถานการณ์การเกิดแผ่นดินไหวในทะเลอันดามันนั้นยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ชุมชนบ้านน้ำเค็มยังคงเป็นชุมชนที่อยู่ใน

---

[49] การประยุกต์ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์และข้อมูลสำรวจระยะไกล เพื่อการประเมินความเสี่ยงจากน้ำท่วมในประเทศไทย : กรณีศึกษาในลุ่มแม่น้ำป่าสัก. [ออนไลน์]. เข้าถึงโดย http://www.gisthai.org/research/flood_pasak/increase_flood. html (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

เขตที่เสี่ยงต่อการได้รับภัยพิบัติสึนามิอยู่ ดังนั้น ศูนย์ประสานงานชุมชนบ้านน้ำเค็มจึงร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคีอีกหลายองค์กร จัดกิจกรรมการประชุมและกระบวนการในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันเพื่อรับมือภัยพิบัติสึนามิโดยได้รับความร่วมมือจากภาคีกล่าวคือ

ภาครัฐ ประกอบด้วย สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพังงา อำเภอตะกั่วป่า องค์การบริหารส่วนตำบลบางม่วง

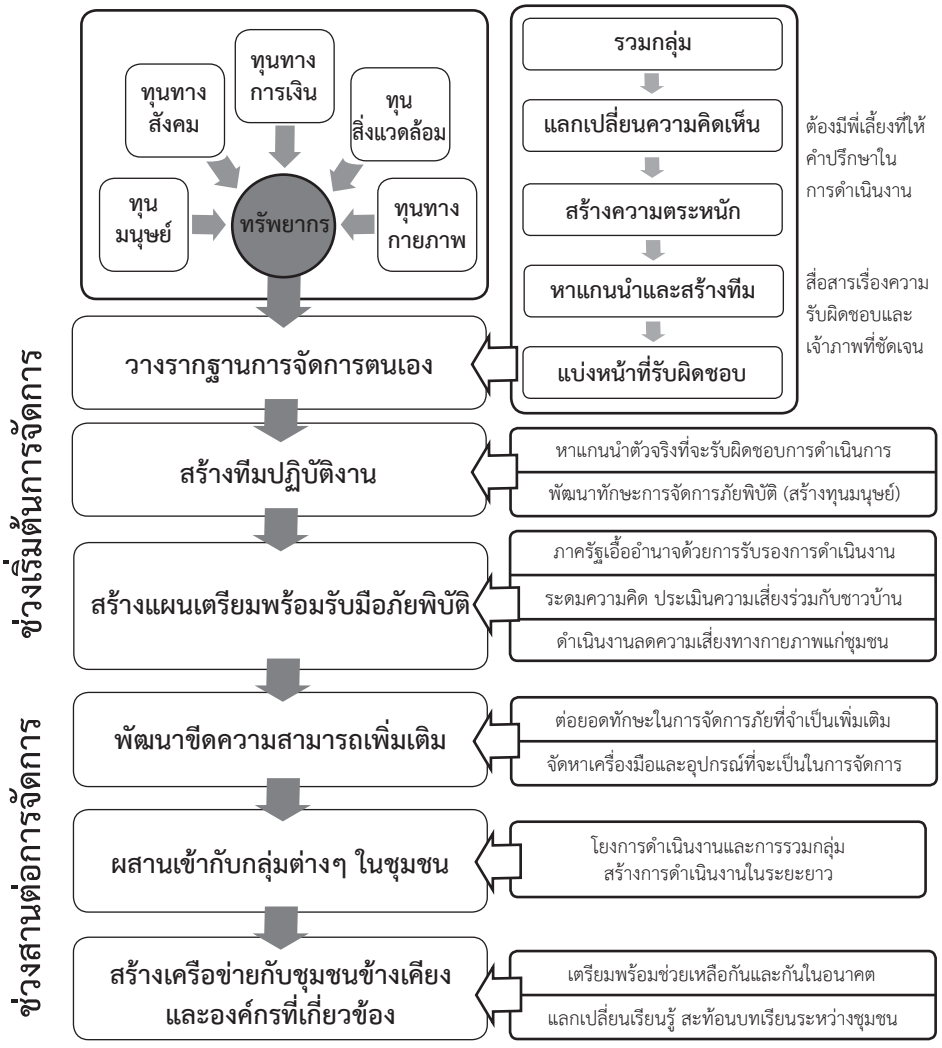
ชุมชน ประกอบด้วย ผู้นำชุมชน แกนนำชุมชน ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านน้ำเค็ม หัวหน้าสถานีอนามัยบ้านน้ำเค็ม อาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อ.ส.ม.) หัวหน้าสหกรณ์เคหสถานบ้านน้ำเค็ม จำกัด หัวหน้าซอยหรือตัวแทนซอยในชุมชน กรรมการชมรมผู้สูงอายุ ตำรวจสายตรวจชุมชน ตัวแทนจากแรงงานต่างด้าวชาวพม่าคือ พนักงานตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว (พ.ส.ต.) อาสาสมัครสาธารณสุขชุมชนต่างด้าว (อ.ส.ต.) และชาวบ้านในชุมชนทั่วไป

องค์กรพัฒนาเอกชน ประกอบด้วย ตัวแทนจากมูลนิธิรักษ์ไทย เครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามัน (Save Andaman Network) ศูนย์กฎหมายและสิทธิชุมชนอันดามัน มูลนิธิดวงประทีป องค์การแอคชั่นเอด ประเทศไทย องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) เจ้าหน้าที่ศูนย์พัฒนาชุมชนบ้านน้ำเค็ม และมูลนิธิชุมชนไท ฯลฯ

โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านี้จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อสรุปปัญหาและการดำเนินงานในอนาคต โดยใช้ข้อมูลที่เกิดจากการเรียนรู้จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ประสบการณ์ของแต่ละคนที่เคยได้รับผลกระทบกับสถานการณ์ปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จนสรุปเป็นการสร้างแผนเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติสึนามิของชุมชนบ้านน้ำเค็มได้ ทั้งนี้ การดำเนินงานของชาวหมู่บ้านน้ำเค็ม จึงนับว่าชุมชนบ้านน้ำเค็มเป็นตัวอย่างที่ดีของการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนซึ่งเกิดจากความต้องการชุมชนเองและการสนับสนุนการทำงานของชุมชนขององค์กรภาคีต่างๆ จนสามารถสร้างแผนเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือภัยพิบัติสึนามิของชุมชนได้และเป็นตัวอย่างให้กับชุมชนอื่นๆ และสามารถขยายเครือข่ายความร่วมมือได้อีกด้วย ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินงาน ตามภาพที่ 5-1 โมเดลการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติของชุมชนบ้านน้ำเค็ม[50] ดังนี้

---

[50] การศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม : กรณีศึกษาชุมชนบ้านน้ำเค็ม ต.บางม่วง อ.ตะกั่วป่า จ.พังงา ศิรินันต์ สุวรรณโมลี สุรพงษ์ ชูเดช และ มิชิตา จำปาเทศ รอดสุทธิ, [ออนไลน์] เข้าถึงโดย http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=1679 (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)



แผนภาพที่ 5-1 โมเดลการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติของชุมชนบ้านน้ำเค็ม [51]

[51] การศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม : กรณีศึกษาชุมชนบ้านน้ำเค็ม ต.บางม่วง อ.ตะกั่วป่า จ.พังงา ศิรินันต์ สุวรรณโมลี สุรพงษ์ ชูเดช และ มิชิตา จำปาเทศ รอดสุทธิ, [ออนไลน์] เข้าถึงโดย http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=1679 (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 109 11/24/54 BE 1:43 PM

5.1.6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การป้องกันระดับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า กำหนดหน่วยงานที่ต้องเข้าให้การช่วยเหลือ โดยมีช่องทางในการประสานกับพื้นที่ รวมทั้ง การประสานความร่วมมือระหว่าง 3 ภาคส่วน ควรมีการบริหารจัดการอย่างรอบคอบเหมาะสม และแบ่งความรับผิดชอบให้ชัดเจน อาทิ

ภาครัฐโดยกองทัพควรเป็นหลักในการช่วยเหลือด้านเครื่องมืออุปกรณ์หนัก กำลังพล เนื่องจากเป็นหน่วยที่มีวินัยสูง แต่ควรมีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นเพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในขณะที่ **ภาคประชาสังคม**จะเป็นส่วนที่ระดมอาสาสมัครที่มีจิตอาสาเพื่อช่วยเหลือในด้านอื่นๆ เช่น กรณีเว็บไซต์ www.thaiflood.com ที่จัดตั้ง Call Center โดยระดมอาสาสมัครคนพิการตาบอดเพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้ประสบภัยและคอยโทรติดตามถามถึงผลที่ได้รับ เป็นต้น รวมทั้ง **ภาคเอกชน**ควรเป็นหลักในการระดมสิ่งของอุปกรณ์

ทั้งนี้ หากภาคการเมืองโดยนักการเมือง ทั้งระดับชาติตลอดจนถึงระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมจะทำให้สถานการณ์คลี่คลายอย่างรวดเร็วขึ้น รวมทั้งควรส่งเสริมให้ชุมชน/ท้องถิ่นเป็นฐานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย/ภัยพิบัติอย่างจริงจัง โดยสนับสนุนให้เกิดการสร้างชุมชน/ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้ เช่น การแลกเปลี่ยนความรู้และองค์ความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติกับชุมชน การฝึกอบรมอาสาสมัครชุมชน โดยชุมชนต้องเป็นหลักในการจัดการกับปัญหา เนื่องจากพลังของชุมชนเป็นรากฐานสำคัญในการบริหารจัดการพื้นที่ อาศัยสิทธิของพลเมืองไทยอย่างเต็มที่ในการร้องขอความช่วยเหลือจากภาครัฐ ซึ่งจะทำให้ป้องกันและจัดการกับปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ยกตัวอย่างเช่น ชุมชนคีรีวงศ์ จ. นครศรีธรรมราช ที่ไม่ยอมอพยพย้ายถิ่นเนื่องจากภัยดินถล่ม แต่ร้องขอให้ภาครัฐเข้ามาช่วยแก้ปัญหาโดยทำการศึกษาและให้ข้อมูลแก่ชาวชุมชนในการขุดร่องน้ำและปลูกป่าแซมการปลูกผลไม้เพื่อให้รากยึดดินไว้ ทำให้ไม่เกิดภัยดินถล่มซ้ำ สะท้อนให้เห็นว่า การแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเกิดจาก ความเข้มแข็งของชุมชนประกอบกับการให้ความรู้ที่ถูกต้องของภาครัฐ

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 111

ตารางที่ 5-1 : แนวทางปฏิบัติเริ่มต้นการเสนอแนวทางปฏิบัติเริ่มต้นในการจัดความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการภัยพิบัติ : สถานการณ์อุทกภัย

การบริหารจัดการ อุทกภัยใน 3 ระดับ	การจัดความสัมพันธ์ 3 เส้า ระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม		
	ภาครัฐ/กองทัพ	ภาคประชาสังคม	ภาคเอกชน
ก่อนเกิดสถานการณ์ :			
1. ชุมชนเป็นเจ้าภาพหลักในการสำรวจพื้นที่ ดังนี้ - ประวัติการเกิดน้ำท่วมภายในชุมชน ละแวกใกล้เคียง เส้นทางคมนาคมทางน้ำผ่าน - การคาดคะเนความเร็วน้ำหรือโคลนขั้นตอนการอพยพ - ระยะเวลา/ วิธีการเตือนภัยล่วงหน้าก่อนที่น้ำจะมาถึง - ฝึกซ้อมเส้นทางการเดินทางที่ปลอดภัยหรือพื้นที่ปลอดภัย - การเตรียมเครื่องมือหรืออุปกรณ์ฉุกเฉิน อาทิ ไฟฉาย อุปกรณ์สื่อสาร	- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมการปกครอง / จังหวัด ศบภ. ภาค หน่วยงานของกระทรวงเกษตร กรมทางหลวง กองทัพ (นทพ.) ร่วมกันทำการสำรวจข้อมูลเชิงพื้นที่กับชุมชน โดยสามารถเพิ่มเติมได้ในแผนแม่บท เช่น การขุดลอกคูคลอง การสร้างฝาย/เขื่อนกั้นน้ำ	- เจ้าหน้าที่กู้ภัยท้องถิ่น ในพื้นที่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ร่วมทำการสำรวจพื้นที่ เฝ้าระวังและเตือนภัย - ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่เสี่ยงต่อภัยน้ำท่วมควรเตรียมวัสดุ เช่น กระสอบทราย แผ่นพลาสติก ไม้แผ่น ตะปู กาวซิลิโคน เพื่อใช้ป้องกันบ้านเรือน และควรทราบแหล่งวัตถุที่จะนำมาใช้ - การมีช่องทาง/บุคคลที่ใช้ในการประสาน การทำบันทึกหมายเลขโทรศัพท์สำหรับเหตุการณ์ฉุกเฉิน	- ให้การสนับสนุนในการจัดทำระบบฐานข้อมูล การทำเว็บไซต์

11/24/54 BE 1:43 PM

การบริหารจัดการ อุทกภัยใน 3 ระดับ	การจัดความสัมพันธ์ 3 เส้า ระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม		
	ภาครัฐ/กองทัพ	**ภาคประชาสังคม**	**ภาคเอกชน**
2. กองทัพและหน่วยงานราชการเป็นเจ้าภาพหลักในการฝึก	- การฝึกร่วมกันในการรับมือกับสาธารณภัยอื่นๆ อย่างต่อเนื่อง โดยกองทัพและหน่วยงานราชการเป็นเจ้าภาพหลัก	- การฝึกร่วมกันในการรับมือกับสาธารณภัยอื่นๆ อย่างต่อเนื่อง	- การฝึกร่วมกันในการรับมือกับสาธารณภัยอื่นๆ อย่างต่อเนื่อง
ระหว่างเกิดสถานการณ์ :			
1. หน่วยงานราชการ กองทัพเป็นเจ้าภาพหลัก - การอพยพประชาชน - การหาสถานที่ปลอดภัย ที่พัก ห้องน้ำ - สรุปสถานการณ์ขั้นต้น ความแรง ความเสียหาย - การติดต่อประสานงาน การแก้ปัญหาการติดต่อในพื้นที่ไม่ได้จากระบบโทรศัพท์ ไฟฟ้า เว็บไซต์ล่ม วิธีการติดต่อประสานกับในพื้นที่ และการป้องกันการจารกรรมทรัพย์สิน	- กองทัพ ควรเตรียมการ เนื่องจากมีเครื่องมือจำนวนมาก เช่น เรือท้องแบน เรือพาย รถกู้ภัยพิบัติขนาดใหญ่ รถครัวสนาม รถผลิตประปาสนาม แต่ยังมีไม่พอเพียงกับความต้องการหากเกิดภัยขนาดใหญ่ครอบคลุมทั่วประเทศ การส่งเสบียง - การเคลียร์พื้นที่ เส้นทางจากสิ่งกีดขวาง	- การรายงานความเสียหายและความต้องการความช่วยเหลือ - ระดมความช่วยเหลือผ่านช่องทางต่างๆ	- ระดมความช่วยเหลือผ่านช่องทางต่างๆ

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 112 11/24/54 BE 1:43 PM

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 113

ตารางที่ 5-1 : แนวทางปฏิบัติเริ่มต้นการเสนอแนวทางปฏิบัติเริ่มต้นในการจัดความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการภัยพิบัติ : สถานการณ์อุทกภัย (ต่อ)

การบริหารจัดการ อุทกภัยใน 3 ระดับ	การจัดความสัมพันธ์ 3 เส้า ระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม		
	ภาครัฐ/ กองทัพ	**ภาคประชาสังคม**	**ภาคเอกชน**
2. ภาคเอกชนและประชาสังคม เป็นเจ้าภาพหลัก - การระดมความช่วยเหลือ การเตรียมการบรรจุ และการขนส่งสิ่งของยังชีพที่จำเป็น ข้าวสาร อาหารแห้ง - การประสานกับบุคคลหลักในพื้นที่ หรือ ผ่านองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือเครือข่ายต่างๆ ในพื้นที่	- การตั้งเครือข่ายสื่อสารและการแพทย์ฉุกเฉิน - กองทัพเป็นหน่วยสนับสนุนการลำเลียงและส่งความช่วยเหลือ	- การตั้งเต้นท์อำนวยการเพื่อแจกของ อาทิ โรงเรียน ศาลาวัด ศาลากลาง - สภากาชาดไทย และเครือข่ายภาคประชาสังคมนอกพื้นที่ประสบภัย เป็นผู้บริหารจัดการด้านสิ่งของยังชีพ - การรายงานสถานการณ์ความเสียหาย ความต้องการสิ่งของอย่างเป็นระยะ	- สื่อมวลชนเป็นแกนหลักในการประสาน - การระดมสิ่งของที่จำเป็น อาทิ ข้าวสาร อาหารแห้ง น้ำ ไฟฉาย เป็นต้น โดยมีสถานที่อำนวยการกลางในการประสานเพื่อป้องกันการซ้ำซ้อน - การบรรจุหีบห่อ เครื่องยังชีพ อาทิ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยมีการจัดตั้งศูนย์โลจิสติกส์เพื่อวางแผนการลำเลียงเสบียง เป็นต้น
หลังเกิดสถานการณ์ :			
1. ภาคเอกชนและประชาสังคม เป็นเจ้าภาพหลักในด้านการให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง		- การลำเลียงสาธารณูปโภค	- หน่วยงานเอกชน สื่อมวลชนลำเลียงอุปกรณ์ยังชีพอย่างต่อเนื่อง

11/24/54 BE 1:43 PM

การบริหารจัดการอุทกภัยใน 3 ระดับ	การจัดความสัมพันธ์ 3 เส้า ระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม		
	ภาครัฐ/กองทัพ	**ภาคประชาสังคม**	**ภาคเอกชน**
2. หน่วยงานราชการ และกองทัพเป็นเจ้าภาพหลัก - ควรทำงานประสานร่วมกับกรมบรรเทาสาธารณภัยในการฟื้นฟู การปรับปรุงซ่อมแซมพื้นที่ - การเฝ้าระวังการเกิดโรคระบาด - การชดเชยให้แก่พื้นที่การเกษตร ปศุสัตว์ - การรายงานความเสียหาย - การเร่งหาผู้ตกค้าง	- การฟื้นฟู ซ่อมแซม บูรณะสิ่งปลูกสร้างและสาธารณูปโภคที่เสียหายจากน้ำท่วม (โทรศัพท์ ประปา ไฟฟ้า) กองทัพเตรียมอุปกรณ์หนักในการก่อสร้างและอื่นๆ ตามที่ได้รับการร้องขอ - แพทย์ทหารลงพื้นที่รักษาและฟื้นฟูสุขภาพประชาชนและลำเลียงอุปกรณ์ยังชีพช่วยเหลือประชาชนอย่างต่อเนื่อง - การให้ความช่วยเหลือพื้นที่การเกษตรและปศุสัตว์	- สภากาชาดไทยและเครือข่ายประชาสังคมยังคงให้การช่วยเหลือและลำเลียงอุปกรณ์ยังชีพอย่างต่อเนื่อง - พื้นที่ประสบภัยร้องขอความช่วยเหลือไปยังหน่วยเผชิญเหตุ (กองทัพ) โดยระบุรายละเอียดความเสียหายและความต้องการ	

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 114 11/24/54 BE 1:43 PM

5.2 การบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน : กรณีศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก

จากผลการศึกษากรณีศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ทำให้ทราบถึงการจัดการกับปัญหาผู้ลี้ภัยฯ ที่ยังมีข้อจำกัดบางประการ อาทิ การให้คำจำกัดความว่า ผู้อพยพ ผู้ลี้ภัย ผู้หนีภัย ซึ่งมีความแตกต่างกันนั้นมีความสัมพันธ์กับข้อกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ เพราะสร้างความเข้าใจไม่ตรงกันต่อหลายฝ่าย ซึ่งควรมีการใช้คำจำกัดความที่ตรงกัน เนื่องจากมีผลต่อข้อกฎหมายระหว่างประเทศในการส่งตัวกลับเมื่อสถานการณ์สงบแต่เมื่อเปลี่ยนเป็นคำว่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ จะช่วยให้กองทัพสามารถผลักดันชนเหล่านั้นกลับสู่ประเทศต้นทางได้เมื่อการสู้รบสิ้นสุดลง ทั้งนี้ จากการเข้าหารือกับนายอำเภอแม่สอด ณ ที่ทำการอำเภอแม่สอด เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2553 ทำให้ทราบว่าฝ่ายอำเภอยังมีมุมมองที่แตกต่างออกไปจากกองทัพโดยเฉพาะในประเด็นด้านนโยบาย เช่น การกำหนดพื้นที่พักพิงชั่วคราวซึ่งกองทัพกำหนดพื้นที่ที่ยากลำบากต่อการเข้าไปดูแล ผภร. ทำให้เกิดความยากลำบากต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย เป็นต้น ดังนั้น เห็นควรที่ต้องมีการทำแผนร่วมกันทั้งจากฝ่ายกองทัพอำเภอ NGOs องค์กรระหว่างประเทศ และภาคเอกชน อันจะเป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ แต่อาจยังมีปัญหาในระยะเริ่มต้น เนื่องจากต่างฝ่ายต่างมองประโยชน์แตกต่างกันตามธรรมชาติขององค์กรและภารกิจหลักขององค์กรในแต่ละส่วน ดังนั้นการประสานประโยชน์ของแต่ละฝ่ายจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพื่อการแก้ปัญหาอย่างบูรณาการ

5.2.1 การเสนอแนวทางปฏิบัติเริ่มต้นในการจัดความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน : สถานการณ์ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ

ปัญหาของ ผภร. จำเป็นต้องวางมาตรการการแก้ปัญหาระยะยาว เนื่องจากเป็นปัญหาที่เกิดในระดับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวโยงถึงด้านกฎหมายระหว่างประเทศและหลักการด้านสิทธิมนุษยชน จึงมักทำให้การดำเนินงานต่อ ผภร. ของหน่วยงานด้านความมั่นคงโดยเฉพาะอย่างยิ่งของการดำเนินงานของกองทัพที่มักมีภาพลักษณ์ที่แข็งกร้าวจึงมักทำให้ถูกร้องเรียนจากองค์กร ด้านสิทธิมนุษยชนและสื่อมวลชนต่างประเทศอยู่เสมอ ดังนั้นในประเด็นเหล่านี้ทำให้เห็นถึงความไม่เข้าใจของบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งควรจัดทำเป็นคู่มือ Field Manuals (FM) และ Rule of Engagement (RoE) เพื่อให้ยึดปฏิบัติและเกิดบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ ทั้งในประเทศไทยและประเทศต้นทาง โดยควรมีกระบวนการขั้นตอนในการจัดการพื้นที่ชายแดนต่อสถานการณ์ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ ดังนี้

5.2.1.1 ก่อนเกิดการหลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ โดยเป็นขั้นตอนของการเตรียมการรับมือ มาตรการด้านการข่าว การประเมินสถานการณ์การสู้รบ และหามาตรการรองรับผู้ลี้ภัยชาวพม่า ทั้งนี้ จากการลงพื้นที่ใน อ.แม่สอด จ.ตาก ทำให้ทราบข้อมูลว่าจะมีการจัดประชุมหน่วยงานต่างๆ ร่วมกันใน อ.แม่สอด เพื่อให้แต่ละหน่วยที่เกี่ยวข้องจะรับทราบปัญหาของกันและกัน และจะมีการแบ่งมอบความรับผิดชอบ ในเรื่องต่างๆ อย่างชัดเจนขึ้น รวมทั้ง ควรมีการจัดตั้งหมู่บ้านต้นแบบ สนับสนุนให้เกิดชุมชนเข้มแข็งเพื่อช่วยป้องกันภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเกิดสถานการณ์สู้รบ และมี ผภร. เข้ามาในประเทศจำนวนมาก

5.2.1.2 ระหว่างเกิดหลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ เมื่อเกิดเหตุการณ์และมี ผภร. เข้ามาในพื้นที่ ต้องมีการจัดเตรียมพื้นที่ ปลดอาวุธ ให้ความช่วยเหลือตามหลักสิทธิมนุษยชน ดูแลราษฎรไทยและผู้ลี้ภัยจากพม่าให้ปลอดภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็ก สตรี และคนชรา การประสานกับ NGOs ควรระมัดระวัง เนื่องจาก ชายแดนไทย-พม่า มี NGOs เคลื่อนไหวจำนวนมาก รวมทั้ง NGOs ที่ต่อต้านพม่า ซึ่งใช้ประเทศไทยเป็นฐานการโจมตี ส่งผลให้พม่าหวาดระแวงไทย ควรมีการประสานการทำงานอย่างใกล้ชิด ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงกลาโหม และสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ ทุกภาคส่วนควรมีตัวแทนหลักในการประสานงานเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

5.2.1.3 หลังการหลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ ควรมีการทำทะเบียนประวัติ ผภร. จัดทำทะเบียนประวัติผู้ลี้ภัยเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการประชากรในการตรวจสอบ ควบคุมและพิสูจน์ตัวบุคคล และเป็นการสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคี รวมถึงขั้นตอนของการผลักดันกลับหลังจากสถานการณ์สู้รบในเขตเพื่อนบ้านสงบลง โดยเป็นการส่งกลับผู้ลี้ภัยชาวพม่าภายหลังสถานการณ์การสู้รบสิ้นสุดอย่างสมบูรณ์แล้ว ซึ่งอาจจำเป็นต้องมีการเจรจากับประเทศต้นทาง

5.2.2 การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

มีการประเมินว่าพม่าภายหลังเลือกตั้งเหตุการณ์ยังคงสงบภายใต้การนำของพลเอกอาวุโสตานฉ่วย ในขณะที่กองกำลังชนกลุ่มน้อยชาวกะเหรี่ยง KNU และ DKBA ยังไม่ยอมแปรสภาพเป็นกองกำลังรักษาชายแดน (BGF) ที่ขึ้นกับกองทัพพม่า ซึ่งจะทำให้ชายแดน ไทย - พม่า ยังคงเกิดสถานการณ์สู้รบอีกบ่อยครั้ง และจะส่งผลให้เหตุการณ์ ผภร.หลบหนีมาฝั่งไทยเกิดขึ้นอีกหลายครั้ง จึงเป็นภัยคุกคามไม่ตามแบบ ที่กองทัพต้องเตรียมรับด้วยรูปแบบที่มีประสิทธิภาพ

5.2.2.1 ระดับยุทธศาสตร์ ควรมีการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในการดำเนินการต่อกรณีดังกล่าวร่วมกันทุกภาคส่วน โดยการตั้งคณะกรรมการร่วมประสานงาน ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานสำคัญ อาทิ กองทัพ ภาครัฐฝ่ายพลเรือน องค์กรระหว่างประเทศ ภาคประชาสังคม ตัวแทนชุมชน สื่อมวลชนส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายที่ได้รับอย่างเป็นระบบ มีการแบ่งความรับผิดชอบอย่างชัดเจน และต้องมีสื่อมวลชนร่วมในการดำเนินการทุกครั้ง ซึ่งรูปแบบดังกล่าวเป็นการนำภาคส่วนต่างๆ เข้ามารับรู้เกี่ยวกับความมั่นคง และบางภาคส่วนที่ทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลจะได้ให้ข้อมูลที่ถูกต้องต่อประชาคมโลก อนึ่ง คณะกรรมการชุดดังกล่าวควรมีกระทรวงการต่างประเทศเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องด้วย เพื่อแจ้งกับองค์กรระหว่างประเทศและ UN เพื่อป้องกันการเข้าใจคลาดเคลื่อนจากสื่อระหว่างประเทศ นอกจากนี้ควรจัดทำกลไกในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ในช่องทางต่างๆ อย่างถูกต้อง และ ทันเวลา เช่นการจัดทำ website เป็นต้น

5.2.2.2 ระดับนโยบาย ซึ่งแต่ละหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับ ผภร. ทั้งภาครัฐ กองทัพ และภาคประชาสังคม ควรร่วมกันกำหนดความชัดเจนของขั้นตอนการดำเนินการ หรืออาจจัดทำ Field Manuals (FM) และ Rule of Engagement (RoE) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการตามรูปแบบที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การวางแผนในการดำเนินการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อให้มีความชัดเจนของทิศทางในการปฏิบัติโดยร่วมกันวางแผนระยะยาว เพื่อปรับการปฏิบัติ ซึ่งอาจจะส่งผลให้ต้องกระทำในสิ่งที่ปัจจุบันไม่ได้กระทำ หรือไม่กระทำในสิ่งที่ปัจจุบันกำลังกระทำ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย

5.2.3 บทบาทของกองทัพในการมีส่วนร่วมคลี่คลายปัญหา

กองทัพในฐานะหน่วยงานความมั่นคงจะต้องให้ความรู้ สร้างความเข้าใจ ให้การศึกษาในเรื่องความมั่นคงแก่ประชาชนทั่วไป รวมถึงภาคเอกชน เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มองว่าความมั่นคงเป็นเรื่องของกองทัพ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องการความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของตน โดยไม่มีความเข้าใจในเรื่องความมั่นคงอย่างแท้จริง จึงมุ่งเน้นไปในเรื่องที่ตนต่างสนใจ อาทิ ภาคเอกชนเน้นกำไรสูงสุด ในบางครั้งมองว่างานความมั่นคงทำให้เศรษฐกิจไม่ก้าวหน้า ในขณะที่ภาคการเมือง เน้นการได้รับเลือกตั้ง และฝ่ายเจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องการทำงานอย่างสะดวกสบาย เป็นต้น ดังนั้น สิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิรูปภาคส่วนด้านความมั่นคง คือ การให้ความรู้ สร้างความเข้าใจ ให้การศึกษาแก่ประชาชนทุกระดับ โดยเฉพาะภาคการเมือง รวมถึงภาคเอกชนซึ่งเป็นภาคที่มีอิทธิพล

และบทบาทสำคัญยิ่งในสังคมไทย อีกทั้งยังเป็นหนึ่งใน 3 เส้า ให้มีความเข้าใจถึงความหมายของความมั่นคง โดยเฉพาะความมั่นคงในปัจจุบันที่กองทัพไม่อาจแก้ปัญหาได้เพียงลำพัง และกองทัพต้องชี้ให้เห็นว่าหากประเทศประสบกับความไม่มั่นคงแล้ว ประชาชนทุกคนก็จะปราศจากความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งส่งผลต่อภาคเอกชนเองก็ต้องประสบปัญหาทางเศรษฐกิจในท้ายที่สุด ทั้งนี้ กองทัพควรมีชุดความรู้เกี่ยวกับความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ NGOs ภาคเอกชน ตลอดจนภาคประชาสังคมโดยจัดทำเป็น ผนวกต่างๆ ในแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน รวมทั้งควรให้กระทรวงการต่างประเทศเข้ามาเป็นเจ้าภาพหลักเนื่องจากมีความเกี่ยวโยงกับการประสานระหว่างประเทศ และการชี้แจงการดำเนินขั้นตอนของกองทัพต่อนานาชาติเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน

5.2.4 การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ภาคเอกชนและ NGOs มีบทบาทสำคัญในจังหวัดตาก ซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนที่ระบบเศรษฐกิจพึ่งพิงการค้าตามแนวชายแดนไทย - พม่า ทำให้ภาคเอกชนซึ่งเป็นหนึ่งใน 3 เส้า แต่ทั้งนี้ NGOs มีบทบาทและอิทธิพลในจังหวัดอย่างมาก และมีความสัมพันธ์อันดีกับภาครัฐโดยเฉพาะฝ่ายปกครอง ดังนั้น ภาคเอกชน NGOs และภาครัฐฝ่ายปกครอง จึงเป็นส่วนสำคัญของรูปแบบ SSR ในพื้นที่จังหวัดตาก นอกจากนี้ กองทัพยังควรต้องแสวงหาหมู่บ้านและตัวแทนภาคประชาสังคมที่มีศักยภาพในพื้นที่ การสร้างชุมชนเข้มแข็ง เช่น บ้านนาหัวแหลม อำเภอขุนยวม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกะเหรี่ยงคริสต์ มีแนวคิดในเรื่องรักป่าและพอเพียง มีผู้นำ คือ ผู้ใหญ่บ้านที่มีความรู้เท่าทันซึ่งมีลักษณะของชุมชนเข้มแข็งทำให้สามารถต้านยาเสพติดได้โดยหมู่บ้านเหล่านี้อาจจะทำงานร่วมกับ ภาคประชาสังคมในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เป็นต้น โดยกองทัพสามารถใช้ปฏิบัติการจิตวิทยา โดยใช้การอ่อนน้อมถ่อมตนเข้าไปหาผู้นำ และโน้มน้าวให้ชุมชนต่างๆ ในพื้นที่นั้น ตระหนักในความไม่ปลอดภัยจากชาวต่างชาติที่เข้าประเทศมาโดยผิดกฎหมาย และการกระทำการใดๆ ที่ผิดกฎหมาย โดยให้ร่วมมือกับกองทัพเพื่อสามารถจัดการกับปัญหาต่างๆ เหล่านั้นได้อย่างทันท่วงที หลังจากนั้นควรมีการขยายผลให้เป็นหมู่บ้านตัวอย่างที่มีลักษณะของชุมชนเข้มแข็ง ซึ่งหากหมู่บ้านที่เข้มแข็งหลายๆ หมู่บ้านมีการรวมตัวกัน ก็จะเกิดเป็นพลังประชาชนที่จะสามารถจัดการกับปัญหาชายแดนของประเทศได้อย่างสัมฤทธิผล

ทั้งนี้ จากการลงพื้นที่ใน อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยปฏิบัติด้วยกันในพื้นที่ซึ่งหมายรวมถึง NGOs ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และกองทัพ พบว่ามีความแนบแน่นและต้องร่วมเผชิญสถานการณ์เดียวกัน ทำให้สามารถจัดการกับปัญหาให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี แต่ความรู้สึกขัดแย้งมักเกิดจากในระดับนโยบาย ซึ่งมักจะมีความเร่งด่วนทำให้ผู้ปฏิบัติปรับตัวไม่ทัน

5.2.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.2.5.1 ในการปฏิบัติงานใดๆ ของกองทัพซึ่งต้องการความร่วมมือจากภาคส่วนอื่นนั้น ควรมีการสื่อสารให้ฝ่ายพลเรือนในพื้นที่ร่วมรับทราบด้วย เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยหากผู้ลี้ภัยหรือหนีภัยการสู้รบจากพม่าตัดสินใจเดินทางกลับมาตุภูมิเดิมด้วยความสมัครใจ รัฐบาลไทยควรเชิญให้ UNHCR หรือหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนเข้าเป็นสักขีพยานในการเดินทางกลับ อีกทั้งองค์การที่เป็นสักขีพยานเหล่านั้นอาจพิสูจน์ความสมัครใจในการเดินทางกลับของผู้ลี้ภัยเหล่านั้นอย่างไรก็จะต้องคำนึงถึงประกันความปลอดภัยและการเดินทางกลับอย่างมีศักดิ์ศรีในดินแดนนั้น รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดทำรายงานการประเมินสถานการณ์ความปลอดภัยในพื้นที่ที่ผู้ลี้ภัยหรือหนีภัยการสู้รบจะกลับไปอย่างรอบด้าน นอกจากนี้ บางกรณีโดยเฉพาะที่เป็นเรื่องอ่อนไหวอาจจะให้ฝ่ายพลเรือน เช่น อำเภอ องค์การบริหารส่วนท้องที่ สาธารณสุข เป็นต้น ช่วยเหลือดำเนินการ เนื่องจากหน่วยงานฝ่ายพลเรือนสามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างแนบเนียนกว่า และละมุนละม่อมกว่า อีกทั้ง NGOs และภาคเอกชนมีความสบายใจในการมีปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายพลเรือนมากกว่ากองทัพ[52]

5.2.5.2 ในประเด็นการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงโดยนัยยะที่องค์กรระหว่างประเทศของชาติตะวันตกกำลังกดดันกองทัพของประเทศต่างๆ อยู่นั้น คือ การให้รัฐบาลพลเรือนควบคุมภาคส่วนความมั่นคงโดยเฉพาะกองกำลังต่างๆ อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีประเทศไทยที่เกือบทุกภาคส่วนโดยเฉพาะภาคการเมืองและภาคเอกชนล้วนมองความมั่นคงแต่เพียงมิติทางเศรษฐกิจ มีความมุ่งมั่นในเรื่องความมั่งคั่งมากกว่าความมั่นคง ยกตัวอย่างเช่น สะพานมิตรภาพไทย – พม่า ที่ อ.แม่สอด จ.ตาก ซึ่งสร้างตามโครงการเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตามแนวตะวันออก – ตะวันตก (East - West corridor) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในโครงการตามกรอบอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Sub-region - GMS) โดยคนในพื้นที่มีความต้องการเพียงท่าข้าม เพราะทำให้เกิดการกระจายรายได้กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อาทิ ท่าข้ามต่างๆ ตลอดแนวชายแดนบริเวณอำเภอแม่สอด มีกองกำลังชนกลุ่มน้อย DKBA และ KNU เป็นผู้ควบคุมและเก็บผลประโยชน์ และทางการพม่าไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเปิดสะพานเนื่องจากให้ความสนใจในการกวาดล้างกองกำลังชนกลุ่มน้อยมากกว่า มีเพียงนักธุรกิจไทยทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ ที่ให้ความสนใจสะพานฯ เพื่อนำธุรกิจของตนไปเชื่อมโยงกับพม่า โดยเฉพาะท่าเรือน้ำลึกที่ทวาย สะท้อนให้เห็นว่า

---

[52] รายงานการเดินทางเพื่อเก็บข้อมูลสำหรับงานวิจัย เรื่อง “การปฏิรูปภาคส่วนด้านความมั่นคง : ความสัมพันธ์สามเส้าระหว่างกองทัพ ภาคเอกชน และ ภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการตามแนวชายแดนไทย” ระหว่างวันที่ 7-10 ธ.ค.53 ณ จ.นครสวรรค์ จ.พิษณุโลก และ จ.ตาก

นักธุรกิจไทย ตลอดจนฝ่ายรัฐบาลยังมองความมั่นคงเพียงแค่การสร้างกำไรทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การทำ SSR ในประเทศไทยต้องปฏิรูปภาคเอกชนไปพร้อมกัน **เพื่อให้เกิดเป้าหมายเดียวในการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ ซึ่งจะต้องสร้างให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วน โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ กล่าวคือ ร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ ร่วมวางแผน ร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผลประโยชน์**มิเช่นนั้น การปฏิรูปเพียงกองทัพจะกลายเป็นการส่งกองทัพให้อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลพลเรือนภายใต้การสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่เป็นภาคธุรกิจเอกชน โดยมีเป้าหมายเพื่อการเลือกตั้งให้กลับเข้ามาเป็นรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียวโดยมิได้มองถึงความมั่นคง

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 121

ตารางที่ 5-2: แนวทางปฏิบัติเริ่มต้นการเสนอแนวทางปฏิบัติเริ่มต้นในการจัดความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน : สถานการณ์ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ

การบริหารจัดการ พื้นที่ชายแดนใน 3 ระดับ	การจัดความสัมพันธ์ 3 เส้า ระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม		
	ภาครัฐ/กองทัพ	ภาคประชาสังคม	ภาคเอกชน
ก่อนการหลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ:			
1. กระทรวงการต่างประเทศและกองทัพเป็นเจ้าภาพหลัก - การเตรียมการรับมือ การประเมินสถานการณ์การสู้รบ และหามาตรการรองรับผู้ลี้ภัยชาวพม่า - การจัดประชุมหน่วยงานต่างๆ ใน อ. แม่สอด เพื่อให้แต่ละหน่วยที่เกี่ยวข้องจะรับทราบปัญหาของกันและกัน และจะมีการแบ่งมอบความรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อย่างชัดเจนขึ้น - ให้ความรู้ด้านความมั่นคง	- กองทัพควรมีบทบาทมากขึ้นในการส่งเสริมให้เกิดชุมชนเข้มแข็ง โดยดึงมาเป็นแนวร่วมของกองทัพเพื่อให้การทำงานกับภาคประชาสังคมในพื้นที่มีความง่ายขึ้น - ให้ความรู้ด้านความมั่นคง - การข่าว การลาดตระเวน	- การสร้างชุมชนเข้มแข็ง เช่น บ.นาหัวแหลม อ.ขุนยวม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกะเหรี่ยงคริสต์ มีแนวคิดในเรื่องรักป่า และพอเพียง มีผู้นำ คือ ผู้ใหญ่บ้านที่มีความรู้เท่าทัน ซึ่งมีลักษณะของชุมชนเข้มแข็งทำให้สามารถต้านยาเสพติดได้โดยหมู่บ้านเหล่านี้อาจจะทำงานร่วมกับภาคประชาสังคมในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้	- เตรียมการเพื่อรองรับการเข้ามาของ ผภร. ทั้งนี้ ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนในการเตรียมเสบียงอาหาร น้ำ เครื่องอุปโภคบริโภค โดยหน่วยงานรัฐจะต้องขอความร่วมมือเพื่อให้ภาคเอกชนสามารถกันงบประมาณไว้ส่วนหนึ่ง - เข้าร่วมประชุมหรือหารือกับภาคส่วนต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ

11/24/54 BE 1:43 PM

การบริหารจัดการ พื้นที่ชายแดนใน 3 ระดับ	การจัดความสัมพันธ์ 3 เส้า ระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม		
	ภาครัฐ/กองทัพ	ภาคประชาสังคม	ภาคเอกชน
ระหว่างการหลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ:			
1. กองทัพและภาคประชาสังคม เป็นเจ้าภาพหลัก - เมื่อเกิดเหตุการณ์และมี ผภร.เข้ามาในพื้นที่ ต้องมีการจัดเตรียมพื้นที่ปลดอาวุธ ให้ความช่วยเหลือตามหลักสิทธิมนุษยชน ดูแลราษฎรไทยและผู้ลี้ภัยจากพม่าให้ปลอดภัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็ก สตรี และคนชรา - การประสานกับ NGOs ควรระมัดระวัง ควรประสานการทำงานอย่างใกล้ชิด ระหว่าง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)	- กองทัพดำเนินการ โดยทหารและกองกำลังในพื้นที่ เป็นหน่วยแรกรับก่อน และส่งมอบให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการ	- ให้ NGOs ดูแลในศูนย์โดยต้องผ่านสภากาชาดไทย	

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 122 11/24/54 BE 1:43 PM

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 123

ตารางที่ 5.2: แนวทางปฏิบัติเริ่มต้นการเสนอแนวทางปฏิบัติเริ่มต้นในการจัดความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน : สถานการณ์ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ (ต่อ)

การบริหารจัดการ พื้นที่ชายแดนใน 3 ระดับ	การจัดความสัมพันธ์ 3 เส้า ระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม		
	ภาครัฐ/กองทัพ	ภาคประชาสังคม	ภาคเอกชน
ก่อนการหลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ:			
- ทุกภาคส่วนมีตัวแทนหลักในการประสานงานเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน	- กต. ประสานกับสถานทูตพม่า รัฐบาลพม่า และองค์กรระหว่างประเทศในการเข้ามาดูแลตามหลักสิทธิมนุษยชน - การให้ข่าวและชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจต่อสื่อมวลชนทั้งในและต่างประเทศ - มีตัวแทนหลักในการประสานงาน	- NGOs ทั้งในและต่างประเทศให้ความช่วยเหลือตามหลักสิทธิมนุษยชนได้โดยต้องมีขอบเขต ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความมั่นคงของฝ่ายไทยเป็นสำคัญ - มีตัวแทนหลักในการประสานงาน	- มีตัวแทนหลักในการประสานงาน
2. ภาคเอกชนเป็นเจ้าภาพหลัก - การสนับสนุนสิ่งของจำเป็นในการยังชีพ ซึ่งการประสานกับภาคธุรกิจเอกชน ฝ่ายอำเภออาจทำได้ดีในการสนับสนุนจากภาคเอกชน			- ช่วยเหลือและสนับสนุนความจำเป็นขั้นพื้นฐานกับผู้หนีภัย

11/24/54 BE 1:43 PM

การบริหารจัดการ พื้นที่ชายแดนใน 3 ระดับ	การจัดความสัมพันธ์ 3 เส้า ระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม		
	ภาครัฐ/กองทัพ	ภาคประชาสังคม	ภาคเอกชน
หลังการหลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ:			
1. กต. กองทัพและภาคประชาสังคม เป็นเจ้าภาพหลัก - การผลักดันกลับ/การส่งกลับ ผภร. ภายหลังสถานการณ์การสู้รบสิ้นสุดอย่างสมบูรณ์แล้ว ดูแลคุ้มครองความปลอดภัยให้กับราษฎรของตนโดยไม่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน - การเจรจากับประเทศต้นทาง - การทำทะเบียนประวัติ ผภร.จัดทำทะเบียนประวัติผู้ลี้ภัยเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการประชากร ในการตรวจสอบ ควบคุมและพิสูจน์ตัวบุคคล และเป็นการสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชน ที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคี	- การตรึงกำลังทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงและทหาร บริเวณชายแดนที่มีการสู้รบและบริเวณที่มีการผลักดันผู้ลี้ภัยกลับ ป้องกันมิให้ผู้ลี้ภัยอพยพหนีภัยกลับมาประเทศไทยอีก - ส่งกลับผู้ลี้ภัยชาวพม่าด้วยความปลอดภัย กต. และกองทัพประสานงานกับรัฐบาลพม่าในการรับผู้ลี้ภัยกลับอย่างปลอดภัย	- ให้ความช่วยเหลือแจกจ่ายสิ่งจำเป็นในการยังชีพ - ทำทะเบียนประวัติเพื่อเตรียมผลักดัน ผภร.เมื่อเหตุการณ์สงบลง รวมทั้งเตรียมเจรจากับประเทศที่สามที่ต้องการ ผภร.	- สนับสนุนสิ่งของ - ปฏิบัติตามหลักกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชน - สื่อมวลชนที่นำเสนอข่าวบางครั้งยังขาดความเข้าใจในประเด็นผู้ลี้ภัย ขาดความอ่อนไหวของประเด็นหรือการใช้ชื่อเรียก ทำให้การนำเสนอต่อสาธารณชนผู้รับสื่อมีความเข้าใจผิดคลาดเคลื่อน ดังนั้นสื่อต้องทำความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวให้ชัดเจน

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 124 11/24/54 BE 1:43 PM

5.3 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย : กรณีแรงงานต่างด้าวชาวพม่าจังหวัดระนอง

จากบทที่ 4 ผลการศึกษาทำให้พบว่าการที่เจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบการเอกชนบางแห่งไม่ได้เห็นว่าเรื่องแรงงานต่างด้าวพม่าในจังหวัดระนองเป็นปัญหาด้านความมั่นคงปลอดภัยของชาวระนองจึงไม่มีการร่วมมือกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างบูรณาการ โดยในมิติของผู้ประกอบการที่ได้รับประโยชน์จากแรงงานราคาถูก เจ้าหน้าที่รัฐได้ผลประโยชน์จาก “ส่วย” รวมทั้งกลุ่ม NGOs ได้รับประโยชน์จากจำนวนเด็ก และแรงงานในพื้นที่ ที่สามารถนำตัวเลขเป็นผลงานในการรับสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรทั้งในประเทศและระหว่างประเทศอีกด้วย นอกจากนี้ ปัญหาแรงงานต่างด้าวยังมีความเกี่ยวโยงในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศต้นทางด้วย จึงต้องมีการสร้างคณะกรรมการความร่วมมือด้านความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้านด้วย

5.3.1 การเสนอแนวทางปฏิบัติเริ่มต้นในการจัดความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย : กรณีแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในจังหวัดระนอง

5.3.1.1 ก่อนการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว มาตรการข่าวเชิงรุก มุ่งสืบหาขบวนการ /กลุ่มผู้นำพา โดยมีการประสานเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานโดยควรมีการประชุมร่วมกันในระดับทวิภาคีตามที่ไทยและพม่ามีการทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum Of Understanding : MOU) ร่วมกันเกี่ยวกับการบริหารจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในประเทศไทย โดยมีเจ้าหน้าที่ไทยและเจ้าหน้าที่พม่าประสานงานร่วมกัน ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการเข้ามาใหม่มากขึ้นของแรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งน่าจะมีสาเหตุมาจากนโยบายการดำเนินงาน เช่น

- นโยบายของรัฐบาลที่มีการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ต่อในราชอาณาจักรมาโดยตลอด ประกอบกับการขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังให้เป็นไปตามกฎหมายหรือข้อกำหนดต่างๆ
- แนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มุ่งประเด็นในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานต่างด้าว ด้วยมาตรการต่างๆ ที่จะนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานอย่างถูกต้อง เพียงพอกับความต้องการ โดยมีการประมาณ

การตัวเลขการขาดแคลนแรงงานต่างด้าวจำนวน 5 แสนคน มีกำหนดการดำเนินการไว้ 2 แนวทาง คือ ให้มีการนำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้าน ลาว พม่า และกัมพูชา ตาม MOU และการนำแรงงานต่างด้าวใต้ดินเข้าสู่ระบบการจ้างแรงงาน เนื่องจากแรงงานต่างด้าวมีประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของไทย เนื่องจากสามารถทำงานประเภทที่เรียกว่า “งาน 3D” ได้แก่ สกปรก (Dirty) อันตราย (Dangerous) และยากลำบาก (Difficult) ได้มากกว่าแรงงานไทย ประกอบกับแรงงานชาวพม่ามีค่าแรงที่ต่ำกว่าซึ่งสามารถลดต้นทุนการผลิตได้ จึงมักทำให้ผู้ประกอบการเลือกที่จะว่าจ้างแรงงานต่างด้าวมากกว่าแรงงานไทย ทั้งนี้การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนจะทำให้มีการไหลเข้ามาของแรงงานต่างด้าวได้ง่ายยิ่งขึ้น ดังนั้นไทยควรมีการเตรียมพร้อมในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น

5.3.1.2 ระหว่างการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว การบังคับใช้มาตรการจับกุมและปราบปรามโดยภาครัฐ รวมทั้งการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าว ซึ่งควรเป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างกองทัพและตำรวจในการสกัดจับ การจัดหน่วยลาดตระเวนร่วม

5.3.1.3 หลังการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว จำเป็นต้องมีการผลักดันและการส่งกลับ ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 54 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ไม่รุนแรง เนื่องจากเมื่อจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้จะดำเนินการผลักดันแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชากลับไปยังประเทศ ซึ่งเป็นเพียงมาตรการเดียวที่สามารถนำมาใช้ในการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุได้เท่านั้น ซึ่งหากประเทศต้นทาง อาทิ ประเทศพม่าไม่ได้มีมาตรการในการรองรับประชาชนกลับประเทศของตนจึงทำให้เกิดปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวพม่าลักลอบเข้ามาในประเทศไทยอีกครั้งแล้วครั้งเล่า ทั้งนี้ ยังรวมถึงการทำให้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยแล้วสามารถทำงานได้อย่างถูกกฎหมายตามมาตรการผ่อนผันของภาครัฐ คือ การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว รวมทั้ง มาตรการควบคุมจำนวนของแรงงานต่างด้าว การให้ความคุ้มครองดูแลด้านสาธารณสุข การคุมกำเนิด การศึกษา เป็นต้น

5.3.2 การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

ซึ่งจากการลงพื้นที่ในจังหวัดระนองทำให้ทราบว่าแต่ละหน่วยงานยังไม่สามารถบูรณาการข้อมูลเพื่อนำมาใช้ร่วมกันได้ ดังนั้น ภายใต้ความสัมพันธ์ 3 เส้า จึงควรมีคณะทำงานติดตามแรงงานต่างด้าวจากภาคส่วนต่างๆ ร่วมกัน เพื่อให้ทราบจำนวนที่แท้จริงทั้งที่ถูกกฎหมายและนอกกฎหมาย รวมทั้งควรมีการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่เข้ามาทำงาน และติดตามสภาพความเป็นอยู่ ให้เป็นไปอย่างมีคุณภาพ เพื่อเป็นแรงงาน/ ทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ (man power) ต่อไป [53]

---

[53] รายงานการเดินทางเพื่อเก็บข้อมูลสำหรับงานวิจัย เรื่อง “การปฏิรูปภาคส่วนด้านความมั่นคง : ความสัมพันธ์สามเส้าระหว่างกองทัพ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการตามแนวชายแดนไทย” ระหว่างวันที่ 25-28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 ณ อำเภอเมือง จังหวัดระนอง

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 126 11/24/54 BE 1:43 PM

5.3.3 บทบาทของกองทัพในการมีส่วนร่วมคลี่คลายปัญหา

แม้ที่ผ่านมากองทัพได้มีการจัดหน่วยงานและคณะทำงานเพื่อปราบปรามและจับกุมแรงงานต่างด้าวในจังหวัดระนอง โดยมีการจัดหน่วยในคณะทำงานฯ ประกอบด้วย

- คณะทำงาน ฯ ทางบก มี กกล.ป้องกันชายแดนของ ทบ. จำนวน 7 หน่วย เป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ ประกอบด้วย กกล.บูรพา กกล.สุรสีห์ กกล.สุรนารี กกล.สุรศักดิ์มนตรี กกล.นเรศวร กกล.ผาเมือง และ กกล.เทพสตรี

- คณะทำงาน ฯ ทางทะเล มีหน่วยป้องกันชายแดนของ ทร. จำนวน 6 หน่วย เป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ ประกอบด้วย กภ.1 กร. ทรภ.2 (กภ.2 กร.) ทรภ.3 (กภ.3 กร.) กปช.จต. นรข. (หน่วยเรือรักษาความสงบตามลำน้ำโขง)

โดยการวางกำลังและพื้นที่รับผิดชอบ ดังนี้ :

คณะทำงาน ฯ ทางบก

พื้นที่ ทภ.1 : กกล.บูรพา และ กกล.สุรสีห์
พื้นที่ ทภ.2 : กกล.สุรนารี และ กกล.สุรศักดิ์มนตรี
พื้นที่ ทภ.3 : กกล.นเรศวร และ กกล.ผาเมือง
พื้นที่ ทภ.4 : กกล.เทพสตรี

คณะทำงาน ฯ ทางทะเล

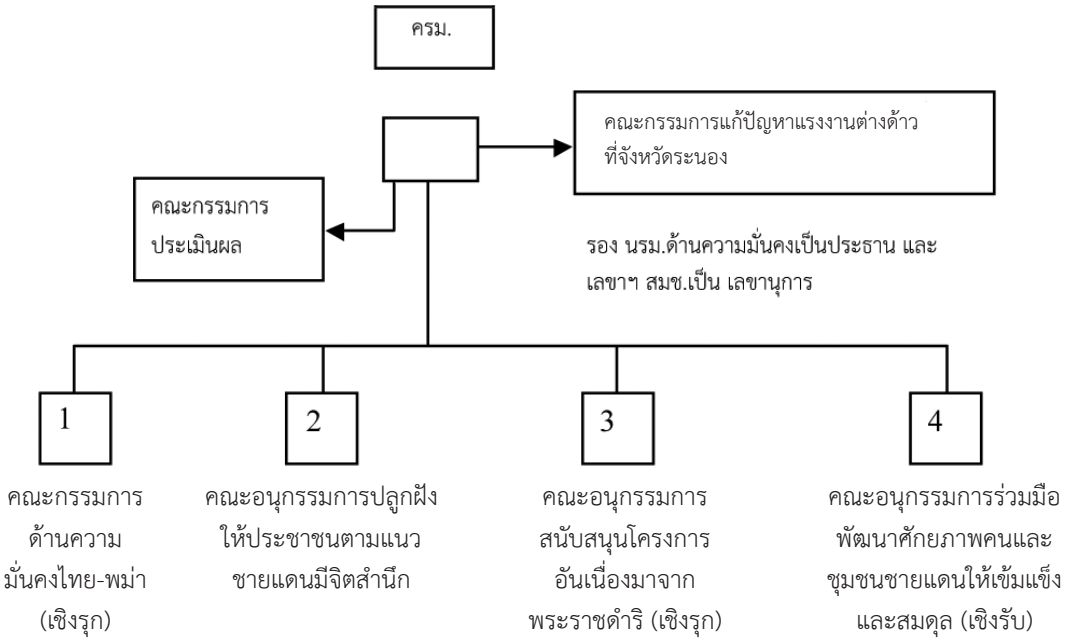
ทะเลด้านอ่าวไทยตอนบน : กภ.1 กร. กปฝ. (กองเรือป้องกันฝั่ง)
ทะเลด้านอ่าวไทยตอนล่าง : ทรภ.2 (กภ.2 กร.) กปฝ.
ทะเลด้านอันดามัน : ทรภ.3 (กภ.3 กร.)
พื้นที่ชายแดน จันทบุรี – ตราด : กปช.จต.
พื้นที่ตามลำแม่น้ำโขง : นรข. (หน่วยเรือรักษาความสงบตามลำน้ำโขง)

ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมาในส่วนของกองทัพพบว่ามีการแบ่งส่วนกันทำโดยขาดการบูรณาการข้อมูลเข้าด้วยกัน จึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและข้อมูลที่ไม่ตรงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำงานของกองทัพจะเห็นได้ว่าไม่มีภาคส่วนอื่นๆ เข้ามาร่วมมือด้วย

5.3.4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.3.4.1 การดำเนินงานภายใต้คณะกรรมการตามแบบระนองโมเดล จากการที่สถาบันวิจัยทางยุทธศาสตร์ฯ (สวศ.สปท.) หรือ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ฯ (ศศย.สปท.) ในปัจจุบัน ได้เคยเสนอการขับเคลื่อนรูปแบบการจัดระนองโมเดล ไว้ในงานวิจัย เรื่อง “การแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่จังหวัดระนอง (ระนองโมเดล)” เมื่อปี พ.ศ. 2552 นั้น รูปแบบการจัด “ระนองโมเดล” มีดังนี้ [54]

“ระนองโมเดล”



แผนภาพที่ 5-2 รูปแบบการจัด “ระนองโมเดล”

จากรูปแบบดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายการดำเนินการให้จังหวัดระนองเป็นชุมชนชายแดนที่มีความมั่นคงและสมดุลพร้อมทั้งปลูกฝังแนวความคิดให้ประชาชนตามแนวชายแดนให้มีจิตสำนึกในการรักแผ่นดิน การพัฒนาคน ชุมชน และพื้นที่ชายแดนให้มีความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ชายแดน โดยแนวทางดังกล่าว

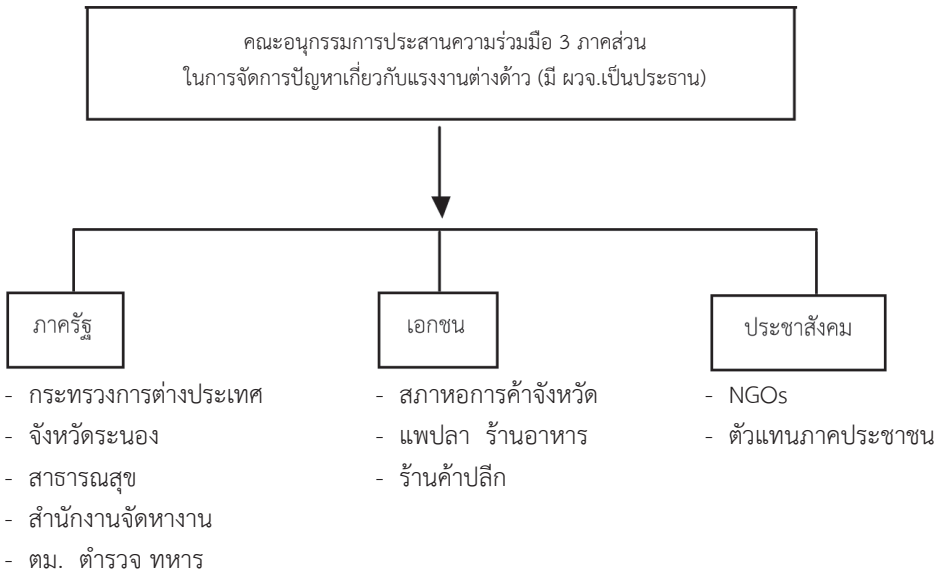
---

[54] บันทึกข้อความที่ กห 0318.8/116 ลง 2 ก.พ. 52 เรื่อง สรุปผลการนำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่จังหวัดระนอง (ระนองโมเดล)

ได้กำหนดวัตถุประสงค์เน้นการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้าน การปลูกฝังแนวความคิดให้ประชาชนตามแนวชายแดนมีจิตสำนึกในการรักแผ่นดิน การสนับสนุนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริในการพัฒนาร่วม การพัฒนาศักยภาพคนชุมชนและพื้นที่ชายแดนให้มีความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ชายแดน

ทั้งนี้ การตั้งคณะกรรมการตามรูปแบบระนองโมเดลสามารถนำมาขยายผลในมิติความสัมพันธ์ 3 เส้า เพื่อมีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อนำมาใช้แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว และการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน โดยรูปแบบความสัมพันธ์ 3 เส้า ในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว จังหวัดระนอง ควรจัดตั้งเป็นคณะอนุกรรมการเพิ่มขึ้นอีก 1 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการประสานความร่วมมือสามภาคส่วนในการจัดการปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ดังนี้

“คณะกรรมการร่วม 3 ภาคส่วน”



แผนภาพที่ 5-3 รูปแบบความสัมพันธ์สามเส้าในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว จ.ระนอง

5.3.4.2 การเสนอให้จังหวัดระนองเป็นพื้นที่นำร่องสำหรับการบริหารจัดการพิเศษเพื่อสนับสนุนการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้ ประเด็นแรงงานต่างด้าวจังหวัดระนองซึ่งภาคเอกชนในพื้นที่เห็นว่าภาครัฐไม่มีความชัดเจนในการกำหนดนโยบายที่ครอบคลุม เช่น จำนวนแรงงานและประเภทงานที่ต้องการแรงงานต่างด้าว สวัสดิการ ค่าแรงขั้นต่ำ การศึกษา การรักษาพยาบาล จึงเห็นควรเสนอให้จังหวัดระนองเป็นพื้นที่นำร่องสำหรับการบริหารจัดการพิเศษเพื่อสนับสนุนการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเช่นเดียวกับจังหวัดตาก (อำเภอแม่สอด) อย่างไรก็ตาม เขตบริหารพิเศษโดยการบริหารจัดการในพื้นที่จำเป็นจะต้องมีกฎหมายเฉพาะรองรับ โดยมีการบูรณาการและมองมิติความมั่นคงในรูปแบบเดียวกันทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนในพื้นที่ และเพื่อรองรับการไหลบ่าของแรงงานที่เป็นผลจากการเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 โดยอาจมีการจัดตั้งโรงงานบริเวณพื้นที่ชายแดนเพื่อเป็นการสกัดแรงงานต่างด้าวไม่ให้ไหลเข้าสู่ส่วนกลาง ดังนั้น เพื่อการดำเนินงานร่วมกันอย่างบูรณาการจึงควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการ 4 ฝ่ายร่วมกัน คือ ภาครัฐ เอกชน ประชาชนในพื้นที่ และ NGOs เพื่อระดมความคิดเห็นร่วมกันถึงความต้องการอย่างแท้จริง [55] ดังนี้

- การกำหนดเชิงนโยบาย ทั้งนี้เพื่อยกระดับเป็นเรื่องระดับประเทศ เพื่อการแก้ปัญหาและป้องกันในระยะยาว
- การกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ โดยควรมีการออกกฎหมายเฉพาะที่กำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง อาทิ รายละเอียดแรงงานต่างด้าว เช่น ประเภทแรงงาน ผู้ติดตาม การกำหนดพื้นที่พักอาศัย การเดินทางออกนอกพื้นที่ และสวัสดิการที่แรงงานต่างด้าวควรได้รับ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐและบทลงโทษ เป็นต้น
- การกำหนดโครงสร้างองค์กร เพื่อให้มีการประสานงานและเกิดขอบเขตที่ชัดเจน รวมถึงเปิดโอกาสให้เกิดการตรวจสอบจากภาคส่วนต่างๆ ร่วมกัน

[55] สรุปผลการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ 6/54 เรื่อง “การพัฒนาหลักการปฏิบัติต่อความมั่นคงไม่ตามแบบกรณีศึกษา การส่งกลับชาวม้งลาว บ.ห้วยน้ำขาว จ.เพชรบูรณ์ และการดำเนินการต่อแรงงานต่างด้าวชาวพม่า จ.ระนอง” เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 21 เม.ย.54 เวลา 1330-1530 ณ ห้องเรียนบัณฑิตวิทยาลัย 1 สปท.

ทั้งนี้ การปฏิบัติต่างๆ ต่อแรงงานต่างด้าวจะต้องได้รับความชอบธรรมทางด้านกฎหมาย ความชอบธรรมจากประชาชนของตน และความชอบธรรมจากนานาชาติ เพราะความชอบธรรมเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่ทำให้เกิดความมั่นใจว่าการปฏิบัติการนั้นๆ มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ มีความยุติธรรมในการแก้ปัญหา ซึ่งเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงจำเป็นอย่างยิ่งในการใช้หลักความอดกลั้นต่อการปฏิบัติงานที่จะต้องเป็นไปอย่างเหมาะสม รอบคอบ และสามารถควบคุมการปฏิบัติทั้งปวงในพื้นที่ คำนึงถึงสถานการณ์ในเชิงกฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยการปฏิบัติในระดับที่ไม่เหมาะสมอาจถือเป็นการยั่วยุและท้าทายฝ่ายต่างๆ แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงให้สิทธิในการป้องกันตนเอง อีกทั้งยังต้องดำเนินการให้เกิดเอกภาพในความพยายามของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพราะในการปฏิบัติจะประกอบไปด้วยหน่วยงานหลากหลาย การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้ก็ต้องเกิดการยอมรับร่วมกันซึ่งถือว่าเป็นเอกภาพในความพยายามที่มุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายร่วมกันเพื่อลดปัญหาและอุปสรรคจากกลุ่มที่มีข้อพิพาทขัดแย้ง และจะต้องแก้ไขปัญหาอย่างครบวงจรเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำซาก จึงต้องบูรณาการเพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายทางยุทธศาสตร์ได้อย่างยั่งยืน ซึ่งประการสำคัญคือ เจ้าหน้าที่และหน่วยงานทั้งหมดทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ในการปฏิบัติงานเพื่อแก้ปัญหาการทุจริตและเก็บส่วยของข้าราชการได้จะสามารถแก้ปัญหาการล้นทะลักของแรงงานต่างด้าวได้ อีกทั้งสามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน

ตารางที่ 5-3 : แนวทางปฏิบัติเริ่มต้นการเสนอแนวทางปฏิบัติเริ่มต้นในการจัดความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง ผิดกฎหมาย : กรณีแรงงานต่างด้าวชาวพม่าจังหวัดระนอง

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใน 3 ระดับ	การจัดความสัมพันธ์ 3 เส้า ระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม		
	ภาครัฐ/ กองทัพ	ภาคประชาสังคม/ NGOs	ภาคเอกชน
ก่อนการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว :			
1. กองทัพ ตำรวจ หน่วยงานราชการเป็นเจ้าภาพหลัก - มาตรการข่าวเชิงรุก มุ่งสืบหาขบวนการ/ผู้นำพา โดยมีการประสานเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงาน - การประชุมร่วมกันระดับทวิภาคีตามที่ไทยและพม่ามีการทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum Of Understanding : MOU) ร่วมกันเกี่ยวกับการบริหารจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในประเทศไทย โดยมีเจ้าหน้าที่ไทย และเจ้าหน้าที่พม่าประสานงานร่วมกัน	- เป็นภารกิจหลักของกองทัพซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าทำงาน - ทำการลาดตระเวนทางบกในภูมิประเทศตามแนวชายแดน และการลาดตระเวนทางเรือ และการลาดตระเวนทางอากาศในพื้นที่ทางทะเลอย่างต่อเนื่อง - การจัดประชุมคณะกรรมการร่วม (Joint Boundary Commission : JBC) เพื่อหารือร่วมกันเพื่อเป็นการวางกรอบแนวทางในการแก้ปัญหาอย่างสม่ำเสมอ	- การดำเนินการจัดตั้งเครือข่ายภาคประชาชน เพื่อช่วยเหลือแจ้งข้อมูลข่าวสาร - มีตัวแทนเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการร่วม (JBC) เพื่อหารือร่วมกันเพื่อเป็นการวางกรอบแนวทางในการแก้ปัญหาอย่างสม่ำเสมอ - การรวมตัวเป็นกลุ่มเพื่อเฝ้าระวังเหตุร้ายที่อาจเกิดขึ้นในสังคม	- ปฏิบัติตามกฎหมายในการว่าจ้างแรงงานต่างด้าว - นำแรงงานต่างด้าวที่มีไปขึ้นทะเบียน - มีตัวแทนเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการร่วม (JBC) เพื่อหารือร่วมกันเพื่อเป็นการวางกรอบแนวทางในการแก้ปัญหาอย่างสม่ำเสมอ

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 132 11/24/54 BE 1:43 PM

การบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวใน 3 ระดับ	การจัดความสัมพันธ์ 3 เส้า ระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม		
	ภาครัฐ/ กองทัพ	ภาคประชาสังคม/ NGOs	ภาคเอกชน
ระหว่างการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว :			
1. หน่วยงานราชการ กองทัพเป็นเจ้าภาพหลัก - การสกัดกั้นและการจับกุม การตั้งจุดตรวจ/จุดสกัดตามเส้นทาง/ช่องทางในภูมิประเทศตามแนวชายแดน ทั้งพื้นที่ทางบกและพื้นที่ทางทะเล พร้อมทั้งการเสริมขีดความสามารถในการเฝ้าตรวจด้วยอุปกรณ์/เครื่องมือที่ทันสมัย - การดำเนินการปิดล้อมตรวจค้นโดยมุ่งดำเนินการต่อผู้ให้การสนับสนุน ผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิง หรือนายทุนที่ลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวโดยผิดกฎหมาย	- กองทัพร่วมด้วยตำรวจตั้งจุดตรวจ/จุดสกัดตามเส้นทาง โดยเฉพาะตามช่องทางในภูมิประเทศตามแนวชายแดน ทั้งพื้นที่ทางบกและพื้นที่ทางทะเล พร้อมทั้งการเสริมขีดความสามารถในการเฝ้าตรวจ - การจับกุมส่งเจ้าพนักงานดำเนินคดี	- ให้การช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง	- ปฏิบัติตามกฎหมายในการว่าจ้างแรงงานต่างด้าว - นำแรงงานต่างด้าวที่มีไปขึ้นทะเบียน - ร่วมมือกับหน่วยงานด้านการศึกษาและสาธารณสุข

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 133 11/24/54 BE 1:43 PM

ตารางที่ 5.3 : แนวทางปฏิบัติเริ่มต้นการเสนอแนวทางปฏิบัติเริ่มต้นในการจัดความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย : กรณีแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในจังหวัดระนอง (ต่อ)

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใน 3 ระดับ	การจัดความสัมพันธ์ 3 เส้า ระหว่างภาคความมั่นคง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม		
	ภาครัฐ/ กองทัพ	ภาคประชาสังคม	ภาคเอกชน
หลังการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว :			
1. กระทรวงการต่างประเทศ กองทัพเป็นเจ้าภาพหลัก - การผลักดันและการส่งกลับตาม พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 54 - การดูแลตามหลักสิทธิมนุษยชน - การทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถอยู่ได้อย่างถูกกฎหมาย **2. ภาคประชาสังคมเป็นเจ้าภาพหลัก** - การให้การดูแลด้านการศึกษาและสาธารณสุข อาทิ การคุมกำเนิดแก่แรงงานต่างด้าวและครอบครัวที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมาย	- ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย โดยดำเนินการทันทีเมื่อสืบทราบหรือตรวจพบที่บริเวณชายแดน รวมทั้งมีมาตรการป้องกันการหวนกลับเข้ามาใหม่	- ให้การดูแลด้านการศึกษาและสาธารณสุขแก่แรงงานต่างด้าวและครอบครัวที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมาย	

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 134 11/24/54 BE 1:43 PM

บทที่ 6
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากกรณีศึกษาภัยคุกคามไม่ตามแบบทั้ง 3 กรณีข้างต้น พบว่า การสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นทั้ง 3 ภาคส่วนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน โดยการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม โดยควรยึดหลักการดำเนินงานแบบ 5 ร่วม คือ “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมตรวจสอบ ร่วมรับประโยชน์” กล่าวคือ ร่วมกันแสดงความคิดเห็นที่ดีและเป็นประโยชน์ มีการบริหารจัดการและกำหนดกิจกรรมร่วมกัน ร่วมกันรับผิดชอบในหน้าที่ของตน มีการร่วมกันตรวจสอบประเมินผลกิจกรรม และรับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นร่วมกันเพื่อทำให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดการแบ่งสรรทรัพยากรอย่างยุติธรรม และลดความขัดแย้งในสังคม ทั้งนี้ ในมิติด้านความมั่นคงควรส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเล็งเห็นความสำคัญร่วมกัน โดยควรส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกันในลักษณะของความสัมพันธ์ 3 เส้า ซึ่งสามารถตั้งเป็นคณะกรรมการร่วมที่รวมทุกภาคส่วนไว้ด้วยกัน มีแผนการปฏิบัติงานในระยะยาว บนพื้นฐานการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. ร่วมคิด โดยหน่วยงานต่างๆ ต้องตระหนักร่วมกันถึงประเด็นเรื่องความมั่นคงที่ไม่ใช่เรื่องที่กองทัพมีส่วนรับผิดชอบเพียงลำพังเท่านั้น ทั้งนี้ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องด้านความมั่นคงควรเข้ามาให้ความรู้แก่หน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ให้ตระหนักถึงผลประโยชน์แห่งชาติ และความมั่นคงแห่งชาติที่ถูกกระทบ

2. ร่วมวางแผน โดยการระดมสมองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานในด้านต่างๆ อย่างเป็นระบบ มีหน่วยงานจากภาครัฐ กองทัพ รวมทั้ง ควรมีหน่วยงานภาคประชาสังคม หรือประชาชนในพื้นที่เข้าร่วมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ และป้องกันผลเสียที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 135 11/24/54 BE 1:43 PM

3. ร่วมปฏิบัติ โดยหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริงตามกฎหมายต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด รวมทั้งภาคเอกชนและภาคประชาสังคมต้องให้ความร่วมมือ

4. ร่วมตรวจสอบ แต่ละภาคส่วนโดยเฉพาะภาคประชาสังคมจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการติดตามประเมินผลความคืบหน้าในแต่ละด้านร่วมกันกับภาคส่วนอื่นอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

5. ร่วมรับผลประโยชน์ โดยทำให้เห็นผลประโยชน์ของภาคส่วนต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดแรงจูงใจ

นอกจากนี้ งานวิจัยชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่าการสร้างคณะกรรมการเพื่อดำเนินการแก้ปัญหาในเรื่องต่างๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งภาคประชาชนในพื้นที่ในลักษณะภาคี จะสามารถขับเคลื่อนความร่วมมือ ในการแก้ปัญหาจากทุกภาคส่วนร่วมกัน โดยจะมีการดำเนินการตามนโยบายที่ได้รับได้อย่างเป็นระบบ มีการแบ่งความรับผิดชอบ และมีเจ้าภาพหลักในแต่ละประเด็นอย่างชัดเจน อีกทั้งการแก้ปัญหาที่เกิดจากการใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในบางกรณีนั้นจะสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกันของคนในพื้นที่ พร้อมทั้งยังเป็นการลดภาระภาครัฐ และทำให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่ทั้งนี้ยังจำเป็นต้องอาศัยความสนับสนุนจากภาครัฐ เช่น งบประมาณ องค์ความรู้ เทคโนโลยี เป็นต้น

อนึ่ง ภัยคุกคามทั้ง 3 กรณีข้างต้นจำเป็นต้องถือเป็นวาระแห่งชาติ โดยเฉพาะในเรื่องภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ประเทศไทยประสบบ่อยครั้งขึ้น รุนแรงขึ้น หากมองในมิติความมั่นคงยังถือเป็นภัยที่คุกคามความมั่นคงของมนุษย์ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในมิติความมั่นคงไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทหารเพียงอย่างเดียวอีกต่อไป มุมมองความมั่นคงควรจะขยายออกไปให้รวมถึงความมั่นคงของมนุษย์ที่ทุกภาคส่วนจะต้องระดมความร่วมมือกันในการแก้ปัญหา ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับการสร้างรูปแบบการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง (Security Sectors Reform - SSR) ที่เหมาะสมกับสังคมไทยหลังยุค Post-Cold war โดยการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน โดยให้ความสำคัญตามภารกิจหลักและความชำนาญของหน่วยงาน พร้อมกันนี้หน่วยงานหลักด้านความมั่นคงยังจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจให้แก่หน่วยงาน หรือ ภาคส่วนอื่นๆ พร้อมทั้งมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากแต่เดิมการทำงานของหน่วยงานด้านความมั่นคงถูกมองว่าเป็นการทำงานที่ไม่เปิดเผย ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้

จึงทำให้ขาดความเข้าใจจากภายนอก ดังนั้น กองทัพหรือหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่นๆ ควรมีบทบาทในการชี้แจงหรือสร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติและผลประโยชน์ของชาติเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน โดยเฉพาะในภารกิจงานด้านความมั่นคงไม่ตามแบบ (Non-traditional Security-NTS) ซึ่งนับวันจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นไม่แพ้ความมั่นคงตามแบบ (Traditional Security) ที่ส่งผลให้ภาคส่วนต่างๆ ทางสังคมไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ กองทัพ ภาคเอกชน (Private Sectors) และภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations - CSOs) จำเป็นจะต้องมีการบูรณาการและทำงานร่วมกันมากยิ่งขึ้นและสิ่งสำคัญที่จะนำมาสู่การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงได้อย่างบูรณาการ คือ การสร้างความรู้ความเข้าใจให้ทุกภาคส่วนเห็นปัญหาในมิติความมั่นคง และการสร้างองค์ความรู้ที่เหมาะสมกับประเทศไทย ซึ่งกองทัพในฐานะภาคส่วนด้านความมั่นคงควรมีบทบาทสำคัญในการสร้างองค์ความรู้ดังกล่าวให้เกิดขึ้น

ข้อเสนอแนะ

การจัดการกับปัญหาภัยคุกคามไม่ตามแบบดังกล่าวข้างต้นด้วยความร่วมมือระหว่างกองทัพ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จึงเสมือนเป็นตัวอย่างของการปฏิรูปภาคส่วนด้านความมั่นคง (Security Sector Reform - SSR) โดยทั้ง 3 ภาคส่วน ล้วนกระจายอยู่ทุกพื้นที่ทั่วประเทศจึงเหมาะแก่การสร้างความร่วมมือเพื่อจัดการกับปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากภัยคุกคามไม่ตามแบบซึ่งมีอยู่มากมาย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันกองทัพมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านการพัฒนามากขึ้น ในมิติของชุมชนโดยกองทัพควรมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ดังนี้

1. ควรส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกสาธารณะให้เกิดขึ้นในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างจิตสำนึกความเป็นพลเมืองดีแก่เยาวชนในชุมชนผ่านกิจกรรมต่างๆ เช่น การจัดค่ายผู้นำเยาวชน การฝึกระเบียบวินัย และการอบรมด้านคุณธรรมจริยธรรม เป็นต้น

2. ควรมีการใช้สื่อของกองทัพเพื่อการพัฒนาชุมชน เช่น การนำเสนอข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน การเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถสื่อสารกับสังคมผ่านสื่อของกองทัพ

3. ควรมีการสนับสนุนด้านงบประมาณ บุคลากร องค์ความรู้ และเทคโนโลยีของกองทัพเพื่อการพัฒนาชุมชน

4. กองทัพควรประสานความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายอื่นๆ เพื่อให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือในการดำเนินการด้านการพัฒนาชุมชน

แต่ประเด็นสำคัญคือ จากโครงสร้างของสังคมไทยที่มีลักษณะสังคมเป็นแนวตั้งที่ภาครัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศโดยมิได้คำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ประกอบกับโครงสร้างการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้สังคมไทยต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงทรัพยากรของคนในสังคม ประชาชนไม่ได้รับผลประโยชน์ตามที่ตนต้องการรวมถึงได้รับผลกระทบจากโครงการต่างๆ ของรัฐโดยคนในพื้นที่ไม่มีโอกาสทัดทานเนื่องจากไม่มีส่วนร่วมในขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย ทำอย่างไรที่ภาครัฐจะเข้าถึงประชาชนเพื่อเปิดพื้นที่ทางความคิด มีเวทีในการแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจ ร่วมรับฟังความต้องการและปัญหาของชุมชนอย่างแท้จริง ดังนั้น การแก้ปัญหาดังกล่าวของภาครัฐจึงจำเป็นต้องใช้ธรรมาภิบาล กล่าวคือ การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น และสนับสนุนด้วยการเปิดพื้นที่สาธารณะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและจัดการกับพื้นที่ของตนเองอย่างแท้จริงเพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในการแก้ปัญหาร่วมกัน อีกทั้งสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมแสดงออกในการขับเคลื่อนสังคมอย่างสร้างสรรค์ โดยปัจจุบันภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทในสังคมไทยมากขึ้นหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 นอกจากนี้ ความต้องการของภาคประชาสังคมและประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่ต้องการจัดการพื้นที่ของตนเอง ซึ่งภาคประชาสังคมเหล่านี้จะสามารถแบ่งเบาภาระของรัฐได้ ซึ่งหากภาครัฐตระหนักและยอมรับด้วยความเข้าใจในบทบาทของภาคประชาสังคมแล้ว ภาครัฐจะได้รับประโยชน์จากการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชนในการจัดการกับปัญหาและพัฒนาสังคมไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากปัจจุบันการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญและเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจ เพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักการธรรมมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย และยังถือเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง (Security Sectors Reform : SSR) ที่จะมีเหมาะสมกับสังคมไทยอีกด้วย

ภาคผนวก

รูปประกอบการเดินทางเพื่อเก็บข้อมูลสำหรับงานวิจัย
เรื่อง "การปฏิรูปภาคส่วนด้านความมั่นคง :
ความสัมพันธ์สามเส้าระหว่าง กองทัพ ภาคเอกชน
และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการตามแนวชายแดนไทย"
ระหว่างวันที่ 7 – 10 ธันวาคม พ.ศ. 2553
ณ จ.นครสวรรค์ จ.พิษณุโลก และ จ.ตาก
และระหว่างวันที่ 25 - 28 ก.พ. 2553 จ.ระนอง

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 139 11/24/54 BE 1:43 PM

ขอต้อนรับ
ผอ.กขว.ขว.ทบ.

กองบังคับการหน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ ๘

วันเสาร์ที่ 26 เมษายน 2554

บรรณานุกรม

หนังสือและเอกสารอ้างอิง

พันเอก ดร. นเรศน์ วงศ์สุวรรณ . การทบทวนแนวคิด การปฏิรูป และ การบริหารจัดการภาคส่วนความมั่นคง ในประเทศไทย (Re-thinking the Security Sectors Reform and Governance in Thailand). เอกสารแสดงความคิดเห็น. ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. 2554.

พันเอก ดร. นเรศน์ วงศ์สุวรรณ. การปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคงในฐานะวาทกรรมใหม่ในยุคหลังสงครามเย็น (The Discourse of Security Sectors Reform in Post Cold War Era). จุลสารศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ ฉบับที่ 1 มีนาคม 2554

พันเอก ดร.อรรคเดช ประทีปอุษานนท์. การสำรวจแนวคิดว่าด้วยการปฏิรูปภาคส่วนความมั่นคง (A Survey of Security Sector Reform Concepts). จุลสารศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ ฉบับที่ 1 มีนาคม 2554

พันเอกหญิง อารยา จุลานนท์. “พะเยาโมเดล” และ Civic – Military Partnership (CMP). เอกสารแสดงความคิดเห็น. ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. 2554.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐใหม่และข้อวิพากษ์. บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด. กทม. (2545)

รายงานการจัดการสาธารณภัยจากธรรมชาติของประเทศไทยประจำปี 2550 โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

รายงานการเดินทางเพื่อเก็บข้อมูลสำหรับงานวิจัย เรื่อง “การปฏิรูปภาคส่วนด้านความมั่นคง : ความสัมพันธ์สามเส้าระหว่างกองทัพ ภาคเอกชน และ ภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการตามแนวชายแดนไทย” ระหว่างวันที่ 7-10 ธ.ค. 53 ณ จ.นครสวรรค์ จ.พิษณุโลก และ จ.ตาก

รายงานการเดินทางเพื่อเก็บข้อมูลสำหรับงานวิจัย เรื่อง “การปฏิรูปภาคส่วนด้านความมั่นคง : ความสัมพันธ์สามเส้าระหว่างกองทัพ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการตามแนวชายแดนไทย” ระหว่างวันที่ 25-28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 ณ อำเภอเมือง จังหวัดระนอง

บันทึกข้อความที่ กห 0318.8/116 ลง 2 ก.พ. 52 เรื่อง สรุปผลการนำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่จังหวัดระนอง (ระนองโมเดล)

สรุปผลการประชุมสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ 2/51 เรื่อง “ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคมจิตวิทยา” เมื่อวันอังคารที่ 18 ธันวาคม 2550 เวลา 13.00 - 16.00 น. ณ ห้องบรรยายหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร ชั้น 2 อาคารวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

สรุปผลการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ 2/53 เรื่อง “มิติใหม่สังคมไทย: การขับเคลื่อนโดยภาคประชาสังคม” เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 24 ธันวาคม 2552 เวลา 13.30-16.00 น. ณ ห้องเรียนบัณฑิตวิทยาลัย 1 สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

สรุปผลการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ 2/54 เรื่อง การปฏิรูปหน่วยงานด้านความมั่นคง : ความร่วมมือของกองทัพกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ในการจัดการภายหลังอุทกภัย วันพุธที่ 24 พ.ย. 53 เวลา 1330-1530 ณ ห้องเรียนบัณฑิตวิทยาลัย สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

สรุปผลการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ 6/54 เรื่อง “การพัฒนาหลักการปฏิบัติต่อความมั่นคงไม่ตามแบบ กรณีศึกษา การส่งกลับชาวม้งลาว บ.ห้วยน้ำขาว จ.เพชรบูรณ์ และการดำเนินการต่อแรงงานต่างด้าวชาวพม่า จ.ระนอง” เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 21 เมษายน 2554 เวลา 1330-1530 ณ ห้องเรียนบัณฑิตวิทยาลัย 1 สปท.

สรุปการสัมมนา เรื่อง “ธรรมาภิบาลในระบบงานความมั่นคงของชาติ” โดยคณะกรรมาธิการตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล โดยคณะอนุกรรมาธิการเสริมสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐ วันศุกร์ที่ 27 พฤษภาคม 2554 เวลา 0830-1530 ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข 306-308 ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 2

เอกสารประกอบการบรรยายวิชา การบริหารรัฐกิจ (PS 604) รัฐศาสตรมหาบัณฑิต โครงการการจัดการทางการเมือง รุ่นที่ 7 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2553

เอกสารประกอบการบรรยายวิชา การบริหารรัฐกิจ (PS 604) รัฐศาสตรมหาบัณฑิต โครงการการจัดการทางการเมือง รุ่นที่ 7 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2553

เอกสารบรรยายสรุปพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

เอกสารประกอบการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ 1/51 เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 18 ตุลาคม 2550 เรื่อง “แรงงานต่างด้าวกับปัญหาความมั่นคงของชาติในอนาคต”

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

[ออนไลน์] เข้าถึงโดย : http://witayakornclub.wordpress.com/2007/06/26/democratic/ (เข้าถึงเมื่อ 8 สิงหาคม 2554)

[ออนไลน์] เข้าถึงโดย : http://guru.google.co.th/guru/thread?tid=5c8a9555a805f843 (เข้าถึงเมื่อ 21 เมษายน 2554)

จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ . [ออนไลน์] เข้าถึงโดย : http://th.wikipedia.org/ (เข้าถึงเมื่อ 21 เมษายน 2554)

เอกสารสรุปคำบรรยายนิสิตรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต รุ่นที่ 1 มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี [ออนไลน์] เข้าถึงโดย http://www.freewebs.com/mpa1tru/Education/MPA601/pacharawat/ rectitude.doc (เข้าถึงเมื่อ 21 เมษายน 2554)

การมีส่วนร่วมของประชาชน. [ออนไลน์] เข้าถึงโดย www.roiet.go.th/ictroiet/link/pacha.doc. (เข้าถึงเมื่อ 8 สิงหาคม 2554)

[ออนไลน์] เข้าถึงโดย http://www.pcd.go.th/info_serv/info_parti.html (เข้าถึงเมื่อ 8 สิงหาคม 2554)

กรมอุตุนิยมวิทยา [ออนไลน์]. เข้าถึงได้โดย http://www.tmd.go.th/info/info.php?FileID=70 (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

โครงการพัฒนาการจัดการภัยพิบัติภาคประชาชน มูลนิธิกระจกเงา [ออนไลน์]. เข้าถึงโดย : http://www.siamvolunteer. com/autopagev4/show_page.php?topic_id=12&auto_id=7&TopicPk= (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

อุตุฯเตือนฝนตกหนัก-น้ำท่วมฉับพลัน .กรุงเทพธุรกิจ. [ออนไลน์] . เข้าถึงโดย : http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/life/20101015/357874/อุตุฯเตือนฝนตกหนัก-น้ำท่วมฉับพลัน.html (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

เตือน! 22-25 ต.ค. นี้ น้ำทะลักเข้ากรุงเทพฯ เกาะติดข่าวน้ำท่วม. [ออนไลน์]. เข้าถึงโดย : http://hilight.kapook.com/view/52936 (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

วิกฤตน้ำท่วม 2553. [ออนไลน์]. เข้าถึงโดย : http://www.siamintelligence.com/flooding-crisis-2010/?utm_source =twitterfeed&utm_medium=twitter (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

สรุปรายงานสถานการณ์สาธารณภัย (อุทกภัย) ปี 53. [ออนไลน์]. เข้าถึงโดย http://www.disaster.go.th /dpm/ flood 53/ flood53.html (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพไทย. [ออนไลน์] เข้าถึงโดย http://rtafdroc.rtarf.mi.th/index_.html (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

[ออนไลน์] เข้าถึงโดย. http://www.innnews.co.th/ดุสิตโพลมองรัฐช่วยน้ำท่วมช้าซึ้งใจคนไทย--252016_01.html (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

[ออนไลน์] เข้าถึงโดย. http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9530000148090 (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

[ออนไลน์] เข้าถึงโดย. http://www.statelessperson.com/ (เข้าถึงเมื่อ 7 สิงหาคม 2554)

[ออนไลน์] เข้าถึงโดย. http://www.taharnpran35.com/history.htm (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

การประยุกต์ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์และข้อมูลสำรวจระยะไกล เพื่อการประเมินความเสี่ยง จากน้ำท่วมในประเทศไทย : กรณีศึกษาในลุ่มแม่น้ำป่าสัก. [ออนไลน์]. เข้าถึงโดย http://www.gisthai.org/ research/flood_pasak/summarize_flood.html (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

การศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานจากภาคประชาสังคม : กรณีศึกษาชุมชนบ้านน้ำเค็ม ต.บางม่วง อ.ตะกั่วป่า จ.พังงา ศิรินันต์ สุวรรณโมลี สุรพงษ์ ชูเดช และ มิชิตา จำปาเทศ รอดสุทธิ [ออนไลน์] เข้าถึงโดย http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=1679 (เข้าถึงเมื่อ 7 กรกฎาคม 2554)

AW-3 □□□□ □□□□□.indd 146 11/24/54 BE 1:43 PM