

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในการพัฒนาเกาะกระเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาสภาพทางกายภาพ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปในปัจจุบันของเกาะกระ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. บริบทที่เกี่ยวข้องกับทะเล
  - 1.1 ความสำคัญของทะเล
  - 1.2 พื้นที่ทางทะเลของไทย
  - 1.3 ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
  - 1.4 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล
  - 1.5 ยุทธศาสตร์ของกำลังอำนาจทางทะเล
2. การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ
3. การประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
4. หลักการ แนวคิด ยุทธศาสตร์การพัฒนา
5. การรักษาผลประโยชน์ทางทะเลของต่างชาติ
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. บริบทที่เกี่ยวข้องกับทะเล

ทะเลเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญ ทั้งในส่วนที่เป็นสิ่งมีชีวิต (Living Resources) และในส่วนที่เป็นสิ่งไม่มีชีวิต (Non Living Resources) ทะเลไม่ได้เป็นเพียงแหล่งทรัพยากรของประเทศในเรื่องของการเป็นแหล่งอาหาร หรือแหล่งพลังงานเท่านั้น ทะเลยังเป็นเส้นทางคมนาคม เป็นแหล่งท่องเที่ยว และอื่น ๆ อีกมากมาย ฯลฯ ทะเลจึงเป็นแหล่งผลประโยชน์ของชาติที่สำคัญที่ประเทศซึ่งมีอาณาเขตทางทะเล จำเป็นต้องมีมาตรการ แนวทางในการปฏิบัติที่จะสามารถปกป้อง คุ้มครอง รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศไทยได้ให้ความสำคัญ

ของผลประโยชน์ของชาติทะเล รวมทั้งได้มีการกำหนดนโยบาย แนวทางและหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ พอสังเขปได้ดังนี้

### 1.1 ความสำคัญของทะเล

คณะกรรมการศึกษาปัญหาระดับยุทธศาสตร์และนโยบายกองทัพเรือ (2539-2540 : 96) ให้ความสำคัญของทะเลว่า ทะเลมีประโยชน์มหาศาลแก่มวลมนุษย์ตั้งแต่มนุษย์เริ่มรู้จักใช้ทะเล โดยในระยะแรกมนุษย์ได้ใช้ทะเลในการจับสัตว์น้ำสำหรับบริโภค ต่อมาได้ใช้เป็นเส้นทางคมนาคมไปมาหาสู่กันจากเมืองหนึ่งไปสู่อีกเมืองหนึ่ง จากนั้นได้ขยายไปเป็นการค้าระหว่างกัน ประเทศใดที่รู้จักใช้ทะเลทำการค้าขาย ก็จะกลายเป็นประเทศที่มั่งคั่ง ร่ำรวย มากกว่าประเทศที่ไม่มีทะเลหรือมีทะเลแต่ไม่สามารถใช้ทะเลได้ จากการค้าก็ขยายออกไปเป็นการขยายอำนาจเพื่อล่าอาณานิคม ในสงครามโลกครั้งที่ 2 ทะเลได้แสดงประโยชน์อย่างชัดเจนในการเป็นเส้นทางคมนาคมขนส่ง ลำเลียงยุทธโศปกรณ์ และสัมภาระที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด เนื่องจาก สะดวก ประหยัด ปลอดภัย และสามารถขนส่งได้ในปริมาณมาก หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา มนุษย์ได้ค้นพบว่า ทะเลนอกจากจะเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติของสัตว์น้ำที่นำมาบริโภคเป็นอาหารได้แล้ว พื้นดินใต้ทะเลยังอุดมสมบูรณ์ไปด้วยแร่ธาตุต่าง ๆ เช่น ก๊าซธรรมชาติและปิโตรเลียมซึ่งนับว่าเป็นแหล่งพลังงานที่มีความสำคัญต่อมนุษย์

### 1.2 พื้นที่ทางทะเลของไทย

พื้นที่และอาณาเขตทางทะเลที่กองทัพเรือมีหน้าที่รับผิดชอบ ในการป้องกันประเทศและดูแลความสงบเรียบร้อย ตลอดจนการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และรักษากฎหมายทางทะเลตามที่รัฐบาลมอบหมายให้กองทัพเรือดำเนินการทั้งยามสงบ และยามสงคราม มี 2 พื้นที่ ได้แก่ พื้นที่ด้านอ่าวไทย และพื้นที่ด้านทะเลอันดามัน (กองทัพเรือ, อ้างถึงในคณะทำงานพิจารณาและจัดทำเอกสารอ้างอิงกองทัพเรือด้านการศึกษาชั้นสูง 2546 : 1)

1.2.1 พื้นที่ด้านอ่าวไทย เป็นปากทางออกสู่ทะเลจีนใต้ โอบล้อมโดยผืนแผ่นดินจากปลายแหลมญวน เข้าสู่ชายฝั่งภาคตะวันออกของไทย โอบโค้งลงไปถึงเมืองโกตาบารูของมาเลเซีย มีความกว้างประมาณ 300 ไมล์ทะเล (วัดจากชายฝั่งด้านตะวันตกของอ่าวไทยถึงปลายแหลมมาลาญ) มีเนื้อที่ประมาณ 98,800 ตารางไมล์ทะเล โดยอ่าวไทยแบ่งเป็นสองตอน คือ อ่าวไทยตอนบนและอ่าวไทยตอนล่าง อ่าวไทยตอนบน เริ่มนับจากเส้นรุ้งที่ 12 องศา 30 ลิปดาเหนือจนถึงปากแม่น้ำเจ้าพระยา มีรูปร่างคล้าย ๆ ตัว “ก” มีความลึกของน้ำทะเลเฉลี่ยประมาณ 50 ฟุต ส่วนอ่าวไทยตอนล่างนับจากเส้นรุ้งที่ 12 องศา 30 ลิปดาเหนือลงไปจนถึงเส้นขวงระหว่างแหลมคาเมาประเทศเวียดนาม กับปากแม่น้ำโกตาบารู



ทางตอนใต้สุดของจังหวัดนราธิวาส มีความลึกของน้ำทะเลเฉลี่ย 150 ฟุต จุดที่ลึกที่สุดอยู่ประมาณกลางอ่าวไทย และค่อย ๆ ตื้นขึ้นตามความลาดชันของขอบฝั่งทะเล อ่าวไทยเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ และเป็นเส้นทางคมนาคมทางทะเลที่สำคัญที่สุดของไทย นอกจากประเทศไทยแล้วยังมีประเทศอื่นอีก 3 ประเทศ ที่มีอาณาเขตติดต่อกับอ่าวไทย ได้แก่ มาเลเซีย กัมพูชา และเวียดนาม ทำให้ไทยขยายเศรษฐกิจจำเพาะได้เพียง 120 ไมล์ทะเล

1.2.2 พื้นที่ด้านทะเลอันดามัน คือ ส่วนหนึ่งของมหาสมุทรอินเดียทางด้านตะวันออกเฉียงเหนือ มีพื้นที่อยู่ระหว่างแนวหมู่เกาะอันดามันและนิโคบาของประเทศอินเดียบนชายฝั่งทะเลของประเทศพม่า ตั้งแต่แหลม Capenagais ต่อชายฝั่งทะเลของประเทศไทยจนถึง Tedropunt เกาะสุมาตราของประเทศอินโดนีเซีย และต่อไปยัง Cape Mastem Muka จนบรรจบกับแนวหมู่เกาะนิโคบาที่เกาะ Great Nicobar มีเนื้อที่ประมาณ 246,000 ตารางไมล์ทะเล มีความยาวตามแนวทิศเหนือ - ใต้ 660 ไมล์ทะเล และกว้างประมาณ 360 ไมล์ทะเล ทะเลอันดามันมีความลึกเฉลี่ยประมาณ 2,900 ฟุต โดยพื้นที่ทางด้านตะวันออกของแนวหมู่เกาะอันดามัน - นิโคบาร์ มีความลึกน้ำทะเลมากกว่า 14,500 ฟุต ทะเลอันดามันมีอาณาเขตติดต่อกับชายฝั่งประเทศต่าง ๆ ได้แก่ อินเดีย พม่า มาเลเซีย และอินโดนีเซีย จึงทำให้ไทยสามารถประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะกว้างที่สุดได้เพียง 163 ไมล์ทะเล ทะเลอันดามัน เป็นจุดเชื่อมต่อทางทะเลที่สำคัญระหว่างมหาสมุทรอินเดียบนมหาสมุทรแปซิฟิก ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมและการค้าขายทางทะเลที่สำคัญของโลก นอกจากนี้ทะเลอันดามันยังเป็นที่ตั้งของจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญของภูมิภาค ได้แก่ ช่องแคบมะละกา

### 1.3 ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

เมื่อกล่าวถึงผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (National Maritime Interests) แล้วมักหมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้จากทะเล ในส่วนของทรัพยากรธรรมชาติทั้งสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิต ซึ่งสิ่งที่มีชีวิต ได้แก่ กุ้ง หอย ปู ปลา เป็นต้น และสิ่งที่ไม่มีชีวิต ได้แก่ แร่ธาตุ น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และแหล่งพลังงานธรรมชาติอื่น ๆ เป็นต้น การขุดพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยได้เพิ่มความสำคัญของทะเลไทยให้สูงขึ้น การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มิได้หมายความว่าถึงการรักษาทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงการรักษาเอกราช และอธิปไตยต่อน่านน้ำ ชายฝั่ง และหมู่เกาะต่าง ๆ ของประเทศอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการใช้เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งทางทะเล การท่องเที่ยว การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเล

ยุทธศาสตร์กองทัพเรือ (2546-2555 :1) ผลประโยชน์สูงสุดของชาติถาวรและระยะยาว ที่ทุกประเทศต้องธำรงรักษาไว้คือ อธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน เกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของชาติ ผลประโยชน์เฉพาะหน้าและระยะปานกลางที่สำคัญของชาติ คือ ความมั่นคงเข้มแข็งของสังคมไทย ชุมชนท้องถิ่น และคนไทยคนในชาติทุกกลุ่มมีสิทธิเสรีภาพ ได้รับผลประโยชน์ความสุขอย่างเหมาะสม และเป็นธรรม มีความมั่นคงสงบเรียบร้อยในสังคม รวมทั้งมีบทบาทและความสัมพันธ์ที่ดีในประชาคมระหว่างประเทศ

ผลประโยชน์ของชาติ เป็นปัจจัยสำคัญของนักการทหารและนักการทูตที่ใช้ในการกำหนด ยุทธศาสตร์และการพัฒนากำลังอำนาจของชาติ นักยุทธศาสตร์ชาวสหรัฐฯ ได้เสนอแนวความคิด ในเรื่องผลประโยชน์ของชาติไว้หลายท่าน เช่น

Hans Morgenthau (อ้างถึงในหลักนิยมทางทะเลของกองทัพเรือ 2546 : 25) ได้แบ่ง ผลประโยชน์ของชาติออกเป็น 2 ระดับ คือ “ผลประโยชน์สำคัญของชาติ” (Vital Interests) ซึ่ง เกี่ยวข้องกับความอยู่รอดของประเทศที่ไม่สามารถประนีประนอมได้ และไม่ริรอที่จะใช้กำลังอำนาจ ทางทหารเข้าทำการแก้ไขปัญหา และอีกระดับหนึ่งคือ “ผลประโยชน์ระดับรองของชาติ” (Secondary Interests) ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับความอยู่รอดของประเทศและสามารถประนีประนอมกันได้

Donald E. Neuchterlein (อ้างถึงในหลักนิยมทางทะเลของกองทัพเรือ 2546 : 25) ได้ แบ่งย่อยผลประโยชน์ของชาติจากแนวความคิดของ Hans Morgenthau ออกเป็น 4 ระดับ คือ ผลประโยชน์สำคัญของชาติ แบ่งเป็น “ผลประโยชน์เพื่อความอยู่รอดของชาติ” และ “ผลประโยชน์ สำคัญของชาติ” (Vital Interests) และแบ่งผลประโยชน์ระดับรองของชาติ (Secondary Interests) เป็น “ผลประโยชน์หลักของชาติ” และ “ผลประโยชน์รองของชาติ” ซึ่งโดยทั่วไปประเทศต่าง ๆ มักตัดสินใจ ที่จะใช้กำลังอำนาจทางทหารเข้าทำการแก้ไขปัญหาในกรณีที่ “ผลประโยชน์สำคัญของชาติ” ตั้งแต่หนึ่งอย่าง ขึ้นไปถูกคุกคาม

ผลประโยชน์ของชาติเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้ในการกำหนด “วัตถุประสงค์แห่งชาติ” และ “ยุทธศาสตร์ชาติ”



#### 1.4 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล

สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้กำหนด ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล วัตถุประสงค์ และให้กองทัพเรือรับผิดชอบ ดังนี้ (อ้างถึงในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล 2542-2546 : 1)

##### 1.4.1 ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

- 1) เอกราช อธิปไตยและสิทธิอธิปไตยทางทะเล
- 2) ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย และบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการใช้ประโยชน์จากทะเล
- 3) ความเจริญรุ่งเรืองและความสมบูรณ์มั่นคงที่ยั่งยืนของชาติอันเนื่องมาจากทะเล
- 4) เกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของชาติทางทะเล

##### 1.4.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อมีและธำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยของชาติทางทะเล
- 2) เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์เส้นทางลำเลียงขนส่งทางทะเลได้ตลอดเวลา
- 3) เพื่อให้พื้นที่ผลประโยชน์ทางทะเลของไทยมีความสงบเรียบร้อยและปลอดภัย
- 4) เพื่อให้สามารถแสวงประโยชน์สูงสุดและยั่งยืนจากทะเล
- 5) เพื่อให้กิจการพาณิชย์นาวีสามารถสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศได้มากขึ้น
- 6) เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้รับการอนุรักษ์ฟื้นฟูอย่างเหมาะสม
- 7) เพื่อให้ประชาชนมีจิตสำนึกเห็นความสำคัญและมีส่วนร่วมในการใช้และอนุรักษ์ฟื้นฟูของทะเล

##### 1.4.3 กองทัพเรือ เป็นส่วนราชการหลัก รับผิดชอบ

- 1) พัฒนาขีดความสามารถของกำลังทางเรือให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพียงพอสอดคล้องกับความจำเป็นในการปฏิบัติการกิจและหน้าที่ บนพื้นฐานขีดความสามารถรองรับทางเศรษฐกิจของประเทศ
- 2) พัฒนาขีดความสามารถของกำลังทางเรือ ในการคุ้มครองเส้นทางลำเลียงขนส่งทางทะเลที่สำคัญของประเทศ ให้มีความปลอดภัยและสามารถใช้ได้อย่างต่อเนื่องทั้งในภาวะปกติและไม่ปกติ
- 3) เสริมและพัฒนาศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (สรชล.) ให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น

4) เร่งรัดให้มีการจัดตั้งและการดำเนินการขององค์กรอิสระในรูปแบบที่เหมาะสม เพื่อทำหน้าที่ศึกษา คั่นคว้า และเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับทะเล รวมทั้งมีส่วนปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

5) วางแผนและเตรียมการในการใช้เรือ และสิ่งอำนวยความสะดวกของกิจการพาณิชย์นาวีเพื่อประโยชน์ในการป้องกันประเทศได้ในยามวิกฤต

#### 1.4.4 กองทัพเรือ เป็นส่วนราชการร่วม รับผิดชอบในการ

1) เสริมสร้างความสัมพันธ์ ความเข้าใจ ความไว้วางใจและความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอย่างจริงจังและแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้าน ด้วยการเจรจาทางการเมืองและการทูตเป็นหลัก รวมทั้งใช้และแสวงหากลไกการแก้ปัญหาในระดับภูมิภาคเพิ่มขึ้น

2) เร่งรัดแก้ไขปัญหามาเขตทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้านให้บรรลุผล โดยกำหนดการมีทำที่ร่วมกันอย่างชัดเจนเป็นเอกภาพ ในกรณีที่ไม่สามารถเจรจาดกลงแบ่งเขตแดนทางทะเลกันได้ทั้งหมด ให้เจรจาลดพื้นที่ขัดแย้งให้เหลือน้อยที่สุด แล้วพิจารณาความเหมาะสมและเป็นไปได้ ในการจัดทำพื้นที่พัฒนาร่วมหรืออื่น ๆ

3) ส่งเสริมและพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกบริเวณชายฝั่งทะเลภาคใต้ฝั่งตะวันตก เพื่อรองรับสถานการณ์เส้นทางลำเลียงขนส่งทางทะเลเข้าสู่อ่าวไทยถูกปิด ควบคู่ไปกับการศึกษาความเป็นไปได้ของทางเลือกอื่น ๆ

4) เร่งพิจารณาการให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 รวมทั้งการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทะเลอื่น ๆ โดยเร็ว โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติอย่างรอบคอบ

5) เร่งรัดการปรับปรุงหรือจัดให้มีกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อรองรับสิทธิประโยชน์ของรัฐและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ผลประโยชน์ทางทะเลของชาติ รวมทั้งเร่งรัดการผลิตบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายทะเลให้พอเพียง

6) ปรับปรุงระบบ แผน กฎระเบียบ ตลอดจนเสริมสร้างองค์กร กลไก และเครื่องมือต่าง ๆ รองรับการเดินทางเรือ การแจ้งเตือนภัย และการป้องกันและบรรเทาอุบัติภัยทางทะเลที่มีประสิทธิภาพ และเป็นมาตรฐานสากลยิ่งขึ้น



7) ร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียน ในการสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการประกอบกิจกรรมทางทะเล

8) ควบคุมจำนวนเรือ เครื่องมือ วิธีการ และห้วงเวลาทำประมง ให้สอดคล้องและสอดคล้องกับศักยภาพการผลิตของทะเลตลอดจนสนับสนุนและส่งเสริมให้ชุมชนองค์กรประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลมากขึ้น และดำเนินการให้การทำประมงพื้นบ้านและการทำประมงเชิงพาณิชย์ สามารถแบ่งปันผลประโยชน์กันอย่างเหมาะสม

9) การดำเนินการอย่างจริงจังและทุกวิถีทาง ให้เรือประมงไทยเข้าไปทำการประมงในเขตน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านและประเทศใกล้เคียงอย่างถูกต้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการออกไปทำการประมงในเขตทะเลหลวงมากขึ้น

10) ให้มีการสำรวจ ขึ้นทะเบียน และคุ้มครองวัตถุโบราณและแหล่งวัตถุโบราณใต้ทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะให้เป็นสมบัติของชาติ

11) ส่งเสริมและสนับสนุนอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทางทะเล และชายฝั่งให้สอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและควบคุมมิให้มีการแสวงประโยชน์โดยมิชอบหรือมีการกระทำผิดกฎหมายแฝงมาต่อกับกิจการท่องเที่ยว

12) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีศูนย์กลางข้อมูลการวิจัยและค้นคว้าทางวิชาการทางทะเล ทั้งการรวบรวมข้อมูลสมุทรศาสตร์ และการวิจัยเกี่ยวกับทะเลในด้านต่าง ๆ สำหรับใช้ประโยชน์ร่วมกันในการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม การควบคุมมลพิษ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในทะเลให้เกิดประโยชน์สูงสุด

13) เร่งรัดให้มีการพัฒนากิจการพาณิชย์นาวีของไทยให้สามารถพึ่งพาตนเองและสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศทางทะเลของชาติให้มากขึ้น โดยเฉพาะการแก้ไขและปรับปรุงกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อบังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมในการพัฒนากิจการพาณิชย์นาวี

14) พัฒนากิจการทำเรือ อู่ต่อเรือและอู่ซ่อมเรือ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ รวมทั้งเร่งแก้ไขอุปสรรค ปัญหาความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกในการใช้ท่าเรือ และจงใจด้วยมาตรการต่าง ๆ ที่จะทำให้ท่าเรือของไทยเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางทะเลในอนุภูมิภาค

15) สนับสนุนและส่งเสริมการขยายสถาบันการศึกษาวิชาชีพทางทะเล เพื่อเร่งรัดการผลิตบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกิจการเดินเรือพาณิชย์ และกิจการที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องและเพียงพอกับการขยายตัวของกิจการพาณิชย์นาวี

16) ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อป้องกันการกระทำความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล และให้ผู้ที่เกี่ยวข้องความเสียหายเป็นผู้รับภาระในการบำบัดฟื้นฟู

17) วางแผนอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างเป็นระบบทุกระดับ และดำเนินการอย่างจริงจังในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการกับปัญหามลภาวะต่าง ๆ บริเวณชายฝั่งและในทะเล รวมทั้งการร่วมมือกับรัฐชายฝั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียนมากขึ้น ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบร่วมกัน

18) ให้มีการเฝ้าระวังและเตรียมพร้อมของเจ้าหน้าที่และเครื่องมือที่จะทำการบำบัด และแก้ไขมลภาวะที่ก่อผลเสียหายอย่างฉับพลันต่อสภาพแวดล้อม

19) ให้การศึกษาและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นความสำคัญและประโยชน์ของทะเล และมีส่วนได้รับประโยชน์จากทะเล และมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างเหมาะสม

การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลตามมติ ครม. เมื่อ 11 พ.ค. 36 (อ้างถึงในยุทธศาสตร์กองทัพเรือ 2546-2555 : 9) กำหนดให้กระทรวงกลาโหม โดยกองทัพเรือเป็นส่วนราชการรับผิดชอบตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ดังนี้

1. เสริมสร้างกำลังอำนาจของกองทัพเพื่อปกป้องผลประโยชน์ด้านต่าง ๆ ของชาติในทะเล โดยสนับสนุนการเสริมกำลังอำนาจของกองทัพอย่างเหมาะสม ตามห้วงเวลาที่จำเป็น และขีดความสามารถทางการเงินของประเทศ

2. วางแผนและประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดรวมทั้งอาจจัดให้มีหน่วยเฉพาะกิจตามความเหมาะสม เพื่อให้มีการปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างในทะเล การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย การให้ความคุ้มครองความปลอดภัยและสวัสดิภาพของประชาชนและการควบคุมดูแลการเข้ามาของบรรดาเรือท่องเที่ยว ทั้งในเรื่องตัวบุคคล และการกระทำผิดต่าง ๆ ที่แอบแฝงมากับการท่องเที่ยว

3. จัดให้มีแผนป้องกันอุบัติภัยและภัยธรรมชาติทั้งบนบกและในทะเลที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สาธารณชนและทรัพยากรทางทะเลและแหล่งชุมชนหนาแน่นชายฝั่ง รวมทั้งการร่วมมือกับรัฐชายฝั่งอื่น ๆ ในการวางแผนและดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและอุบัติภัยที่รัฐชายฝั่งก่อขึ้นหรือได้รับผลกระทบร่วมกัน



4. วางแผนการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างเป็นระบบทุกระดับ โดยเน้นการให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชน และสนับสนุนให้ชุมชน องค์กรประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด โดยรัฐจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ และกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามแผนอย่างจริงจัง รวมทั้งการวางหลักเกณฑ์เพื่อให้ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับภาระในการอนุรักษ์ฟื้นฟู

### 1.5 ยุทธศาสตร์ของกำลังอำนาจทางทะเล

1.5.1 กำลังอำนาจทางทะเล หมายถึง ความสามารถของรัฐในการนำทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับทะเลไปใช้ได้อย่างเต็มที่ เพื่อประโยชน์ของรัฐโดยไม่มีรัฐใดสามารถขัดขวางได้ และขีดความสามารถในการป้องกันมิให้รัฐอื่นเข้ามาใช้ประโยชน์ในทะเลนั้นได้ (หลักนิยมทางทะเลของกองทัพเรือ, 2546) ซึ่งมีผลต่อการครองอากาศและอาณาบริเวณที่ติดต่อกับทะเล ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ากำลังอำนาจทางทะเลมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติการในทุกมิติ ได้แก่ บนผิวน้ำ ใต้น้ำ ในอากาศเหนือผิวน้ำ รวมทั้งพื้นดินที่ติดต่อกับทะเล

1.5.2 ธรรมชาติของกำลังอำนาจทางทะเล กำลังอำนาจทางทะเล ตามแนวความคิดอย่างกว้าง ๆ คือ ความพยายามที่จะนำกำลังอำนาจทางทหาร การเมือง และเศรษฐกิจ มาสนับสนุนใช้ทะเลเพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์แห่งชาติ โดยตามปกติ กำลังอำนาจทางทะเลจะถูกนำมาใช้ในการควบคุมเส้นทางคมนาคมทางทะเล เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อความอยู่รอดของชาติที่ต้องพึ่งพาทะเล

### 1.5.3 ส่วนประกอบของกำลังอำนาจทางทะเล

อี.บี.พอตเตอร์ และ ซี.นิมิตซ์. (หลักนิยมทางทะเลกองทัพเรือ 2546 :18) กล่าวว่า “กำลังอำนาจทางทะเล” มิได้จำกัดอยู่เพียง เรือรบ อากาศยาน อาวุธ และกำลังพลที่ได้รับการฝึกเท่านั้น แต่ยังรวมถึงสถานที่ตั้งบนบก ฐานทัพเรือ การพาณิชย์นาวีและความได้เปรียบในการติดต่อกับนานาชาติ โดยอาศัยทะเล ชาติที่มีขีดความสามารถในการใช้กำลังอำนาจทางทะเล จะต้องขึ้นอยู่กับคุณลักษณะ และจำนวนของพลเมือง คุณลักษณะของรัฐบาล ฐานะทางเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพทางด้านอุตสาหกรรม การพัฒนาระบบขนส่งและการติดต่อสื่อสารภายในประเทศ คุณภาพและจำนวนของท่าเรือ ความยาวของชายฝั่งทะเล และตำบลที่ตั้งของประเทศ ฐานทัพและอาณานิคมที่สัมพันธ์กับเส้นทางคมนาคมทางทะเล เมื่อกล่าวถึงกำลังอำนาจทางทะเล และอิทธิพลที่เกี่ยวข้องแล้วย่อมมีความเกี่ยวพันกับทรัพยากรธรรมชาติในทะเล ผลประโยชน์และรายได้หลักของประเทศที่มีมาจากการค้าระหว่างประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของรายได้มาจากการค้าทางทะเลและมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี การค้าทางทะเลมีความเกี่ยวข้องกับ

แหล่งผลิตหรือแหล่งอุตสาหกรรม แหล่งวัตถุดิบ แหล่งตลาด แหล่งเงินทุนแหล่งแรงงาน และพลังงานต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้ล้วนมีความจำเป็นต้องใช้เส้นทางการลำเลียงขนส่งทางทะเลเป็นหลัก ดังนั้น เส้นทางการคมนาคมขนส่งทางทะเลจึงเป็นสิ่งสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับการคุ้มครองให้สามารถใช้ได้ทั้งในยามสงบและยามสงคราม เส้นทางการคมนาคมทางทะเลนอกจากจะมีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจตามที่กล่าวแล้ว ยังเป็นเส้นทางการลำเลียงยุทธโปกรณ์ที่สำคัญของกองทัพอีกด้วย ไม่มีการปฏิบัติการทางทหารใดที่สามารถปฏิบัติการได้อย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน ถ้าปราศจากซึ่งการส่งกำลังบำรุงทางทะเล กำลังอำนาจทางทะเลจึงเกี่ยวพันกับการนำไปใช้ประโยชน์และการปกป้องผลประโยชน์ในคราวเดียวกัน กำลังอำนาจทางทะเลได้ถูกนำไปใช้ครั้งแรก โดยชาติที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์จากพื้นที่อื่น ๆ โดยใช้ทะเลเป็นเส้นทางการคมนาคมขนส่ง และใช้ข้อได้เปรียบของศักยภาพกำลังทางเรือในเรื่องความเร็ว รัศมีทำการ จิตความสามารถในการลำเลียง และการเข้าถึงพื้นที่เป้าหมายได้ดี ในการติดต่อกับประเทศอื่นเพื่อทำการค้าขายระหว่างกันอย่างต่อเนื่อง

อัลเฟรด ไทเยอร์ มาฮาน (2383 - 2457) ชาวสหรัฐอเมริกา (อ้างถึงใน หลักนิยามทางทะเลของกองทัพเรือ 2546 : 21) ผู้ตั้งทฤษฎีสุมุททานุภาพ หรือกำลังอำนาจทางทะเล ได้กล่าวว่า มหาอำนาจต้องการเป็นมหาอำนาจทางทะเล เพราะกำลังอำนาจทางทะเลหมายถึงความเข้มแข็งทางการค้าและกิจการทหารเรือ เขาได้ให้เหตุผล 5 ประการที่จะทำให้ชาติสามารถเป็นมหาอำนาจทางทะเลได้คือ

1) เป็นประเทศที่ตั้งอยู่ติดกับทะเล และง่ายต่อการเข้าหาเส้นทางการค้าขายหลักของโลก

2) มีอัตราส่วนของพลเมืองสูงเมื่อเทียบกับความยาวชายฝั่งทะเล

3) มีอัตราส่วนของพลเมืองที่ใช้ทะเลเพื่อการยังชีพสูง

4) มีทัศนคติสนับสนุนหรือช่วยเหลือการค้าทางทะเล และการหาอาณานิคม

5) รัฐมีนโยบายส่งเสริมการค้าต่อเรือ การพัฒนาหรือขยายตลาดและสนับสนุนนโยบายด้านการทหารเรือ

มาฮาน เห็นว่า นาวิกานุภาพหรือกำลังอำนาจทางเรือ เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของกำลังอำนาจทางทะเล หรือ สุมุททานุภาพ เพราะเป็นเครื่องมือที่ใช้ทำให้ชาติสามารถได้การครองทะเล กำลังอำนาจทางเรือตามแนวความคิดของมาฮาน ประกอบด้วยปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ

1) ความได้เปรียบด้านภูมิศาสตร์ทำให้ประเทศนั้นสามารถใช้ทะเลเป็นหลักในการคมนาคมขนส่งแข่งขันกับชาติอื่น

2) ทะเลช่วยให้กำลังทางเรือสามารถใช้อำนาจการซ่อมบำรุงและวางกำลังได้ทั่วโลก

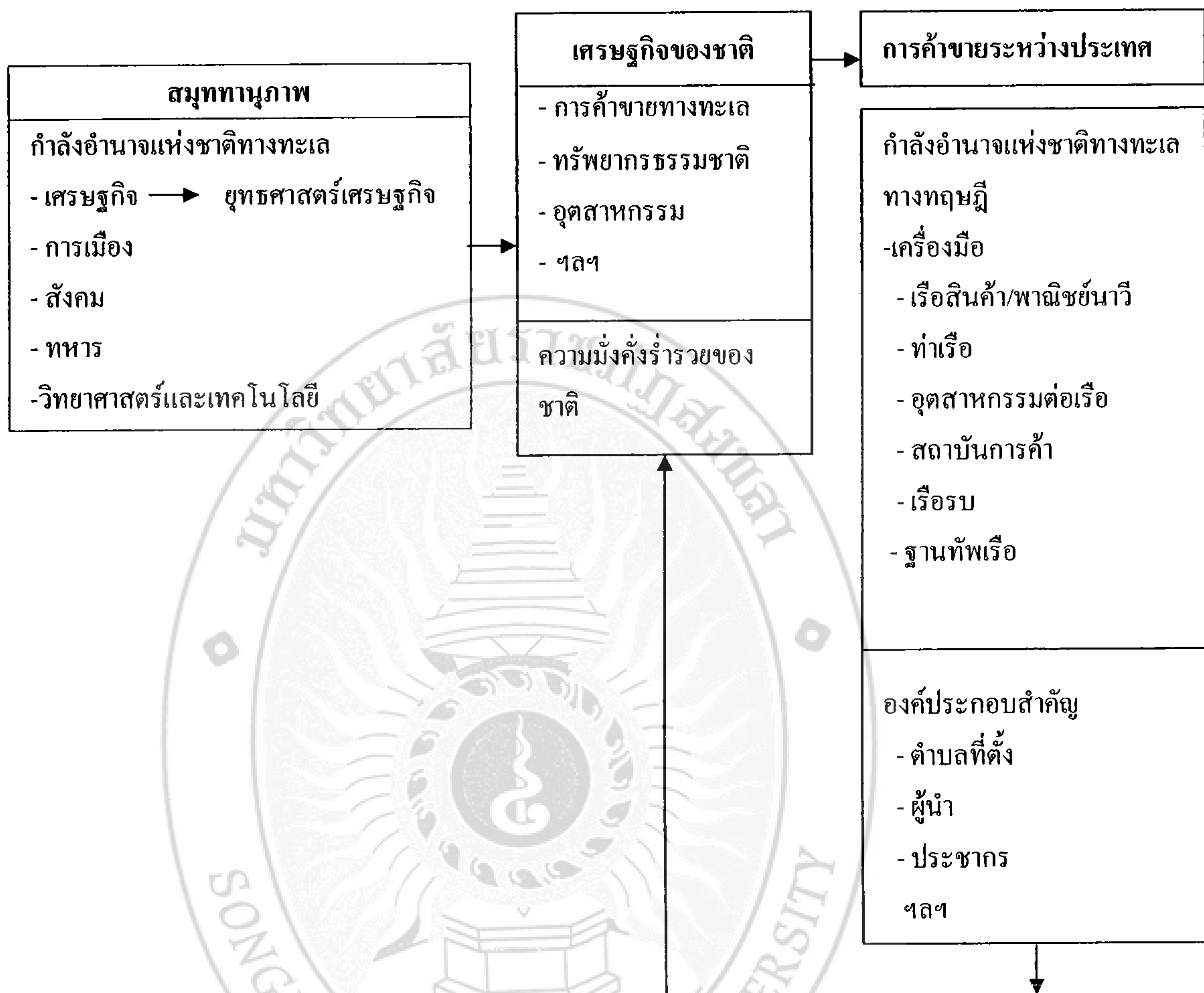


3) กำลังทางเรือ โดยเฉพาะกองเรือ จะมีกำลังอำนาจเพียงใดขึ้นอยู่กับขนาด  
ขีดความสามารถ การได้รับการฝึกและการเป็นผู้นำ

#### 1.5.4 ยุทธศาสตร์ชาติทางทะเล

ยุทธศาสตร์ชาติ คือ กระบวนการที่จะนำประเทศให้บรรลุ ความปรารถนาสูงสุด  
ของชาติ อันหมายถึง ศาสตร์และศิลป์ในการพัฒนา และใช้กำลังอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม  
จิตวิทยา วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการทหารให้บรรลุเป้าหมายคือความปรารถนาของชาติ (สมบูรณ์  
สุขพันธ์ 2542 :59) ยุทธศาสตร์ชาติทางทะเล มิใช่ยุทธศาสตร์ทางเรือของกองทัพเรือ โดยเหตุที่ทะเล  
เป็นแหล่งผลประโยชน์แห่งชาติทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี  
ดังนั้น ทะเลจึงเป็นแหล่งของกำลังอำนาจแห่งชาติ ที่เรียกว่า สมุททานุภาพ การแสวงหาผลประโยชน์  
แห่งชาติในทะเล รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติในทะเล จึงเป็นยุทธศาสตร์ชาติทางทะเล ซึ่งสามารถแบ่งย่อย  
ออกไปตามสาขาของกำลังอำนาจแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติทางทะเลจึงมิใช่ยุทธศาสตร์ทางเรือของ  
กองทัพเรือ แต่เป็นยุทธศาสตร์ชาติในระดับประเทศ ที่จะต้องพิจารณาขึ้นนำ และวางแผนโดยรัฐบาลจึง  
สามารถบรรลุความปรารถนาของชาติได้ ในทะเล กำลังทางเรือ (Navy Power) สามารถใช้เป็นเครื่องมือ  
หลักของยุทธศาสตร์ชาติทางทะเลได้ทุกสาขาของกำลังอำนาจแห่งชาติ แม้แต่สาขาวิทยาศาสตร์และ  
เทคโนโลยี กองทัพเรือก็สามารถใช้เป็นเครื่องมือได้อย่างดี เช่น การสำรวจสมุทรศาสตร์ การต่อเรือ  
เป็นต้นโดยเฉพาะสาขาเศรษฐกิจ กองทัพเรือก็ยังเป็นเครื่องมือหลักที่สำคัญมากไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า  
พาณิชย์นาวิตามทฤษฎีสมุททานุภาพที่กล่าว สำหรับเศรษฐกิจของชาติ จะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลาย  
องค์ประกอบ แต่มีองค์ประกอบหลักที่สำคัญอยู่เพียง 3 องค์ประกอบ คือ การค้าขายระหว่างประเทศ  
ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล และการอุตสาหกรรม การวางแผนยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจของทุก ๆ ชาติ  
ย่อมมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์มูลฐานเหมือนกันทุก ๆ ชาติ คือ ความมั่งคั่ง ร่ำรวย อันเป็นผลประโยชน์  
และความปรารถนาสูงสุดของชาติทางเศรษฐกิจ

ความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจกับสมุททานุภาพ เมื่อนำมาพิจารณา  
ตามทฤษฎีระบบ (System Theory) แล้วสามารถเขียนความสัมพันธ์ได้ตามแผนภาพที่ 2.1 กล่าวคือ  
เศรษฐกิจของชาติ เป็น In put ของการค้าขายระหว่างประเทศ ซึ่งจะเป็น In put ของสมุททานุภาพ และ  
จะ Feed back กลับมาเป็น In put ต่อเศรษฐกิจของชาติอย่างเป็นระบบครบวงจร



ภาพที่ 2.1 แสดงยุทธศาสตร์ชาติทางทะเลและความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจกับสมุททานุภาพ  
ที่มา: สมบูรณ์ สุขพันธ์, 2542

1.5.5 ภัยคุกคามทางทะเล (Maritime Threats) ภัยคุกคามหรืออันตรายที่มีต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่อาจเกิดจากปัญหาในทะเลนั้นมีมากมาย โดยภัยคุกคามที่จัดอยู่ในระดับผลประโยชน์สำคัญ (Vital Interests) ของไทย คือ การถูกปิดกั้นหรือขัดขวางเส้นทางคมนาคมทางทะเลที่เป็นสายหลักสายเดียวของไทย ซึ่งเชื่อมระหว่างเมืองท่าสำคัญของไทยที่ตั้งลึกเข้ามาในก้นอ่าวไทยกับเมืองท่าสำคัญในทะเลจีนใต้ มหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก ซึ่งอาจเป็นทั้งภัยคุกคามทั่วไป (Non – Military Threat) และภัยคุกคามทางทหาร (Military Threat)



## 2. การพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ

แผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) กล่าวถึงความมั่นคงของชาติว่า นับเป็นสิ่งสำคัญที่ทุกชาติจะต้องมีมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ สำหรับประเทศไทยการดำเนินการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงในพื้นที่ต่าง ๆ ในอดีตมุ่งเน้นการใช้กำลังทหารเข้าควบคุม และแก้ไขปัญหาคความมั่นคงในพื้นที่ที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายตรงข้าม (ศูนย์ประสานงานเตรียมพร้อมแห่งชาติ สภาคความมั่นคงแห่งชาติ, 2540 : 1) ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524) ได้มีการประสานแผนการดำเนินการทางทหารเข้ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นทางการ โดยรัฐบาลมีแนวทางแน่ชัดที่จะใช้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสนับสนุนการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงในพื้นที่ชนบทของประเทศ และได้มีการขยายอย่างชัดเจน และเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) ได้เน้นการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง การพัฒนากองทัพ และทรัพยากรเพื่อการเตรียมความพร้อม โดยแผนฯ ฉบับที่ 5 ได้เป็นกรอบในการดำเนินงานต่อเนื่องมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและปัญหาคความมั่นคงได้เปลี่ยนแปลงไป สภาพความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ลดลง สถานการณ์การก่อการร้ายยุติลง และไม่มีภัยคุกคามจากภายนอกที่ชัดเจน (ศูนย์ประสานงานเตรียมพร้อมแห่งชาติ สภาคความมั่นคงแห่งชาติ, 2540:1) แต่กลับมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูง ความเจริญได้ขยายตัวไปสู่ภูมิภาคและชนบทของประเทศอย่างรวดเร็วผลของการขยายตัวของความเจริญจึงได้มีการปรับแนวทางการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติให้เป็นแผนการพัฒนาเชิงรุก โดยการลดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่ความไม่มั่นคงของชาติตั้งแต่ในภาวะปกติ และเป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาวอย่างเป็นขั้นเป็นตอน

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) แนวทางการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ ยังคงมีแนวทางในการดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 7 โดยได้กำหนดจุดมุ่งหมายหลักในการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ไว้ว่า “พัฒนาพื้นที่และชุมชนเป้าหมายให้มีความมั่นคงปลอดภัย มีศักยภาพ มีขีดความสามารถในการพัฒนา เพื่อร่วมกันนำพาประเทศไปสู่วิถีแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน” (ศูนย์ประสานงานเตรียมพร้อมแห่งชาติ สภาคความมั่นคงแห่งชาติ, 2540 : 2) โดยแผนพัฒนาเพื่อเสริม



ความมั่นคงของชาติ ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ ซึ่งเน้นการดำเนินการร่วมกัน ระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายเศรษฐกิจ สังคมและฝ่ายปกครองโดยพิจารณาพื้นที่จากปัจจัยต่าง ๆ เช่น สถานการณ์และแนวโน้มภัยคุกคามทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ยุทธศาสตร์การต่อสู้เบ็ดเสร็จ ยุทธศาสตร์ของฝ่ายตรงข้าม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ในพื้นที่ เช่น สภาพภูมิศาสตร์ สภาพเศรษฐกิจและสังคม จิตความสามารถของพลังอำนาจของชาติ ประสิทธิภาพการจัดการบริการพื้นฐานของรัฐ และบทบาทขององค์กรชุมชนและประชาชนในพื้นที่ โดยได้กำหนดพื้นที่เพื่อความมั่นคง ที่เกี่ยวข้องกับทะเลเพิ่มขึ้นจากพื้นที่ทางบก คือพื้นที่ชุมชนบริเวณชายฝั่งทะเลไทย ให้กองทัพเรือรับผิดชอบ จำนวน 22 จังหวัดชายทะเล (ศูนย์ประสานงานเตรียมพร้อมแห่งชาติ สภาพความมั่นคงแห่งชาติ, 2540 : 18) ได้แก่ กรุงเทพฯ จันทบุรี ตราด ระยอง ชลบุรี สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สมุทรสาคร เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล กระบี่ พังงา ภูเก็ต ระนอง ตรัง และรวมถึงพื้นที่อาณาเขตทางทะเลภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยอีกด้วย ซึ่งขอบเขตรับผิดชอบพื้นที่ชายฝั่ง 22 จังหวัดชายทะเลที่กองทัพเรือรับผิดชอบมีแนวทางการพัฒนาตามแผนป้องกันประเทศ และการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และชายฝั่งตลอดจนการจัดระเบียบประชาชนและทรัพยากร เพื่อให้ประชาชนดังกล่าวสนับสนุนและไม่กีดขวางการปฏิบัติของกำลังทางเรือ ซึ่งมีแผนงาน/โครงการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- 1) งานพัฒนาความสัมพันธ์กับประชาชนที่เกี่ยวข้องกับทะเล ให้เป็นแหล่งข่าวสารสถานการณ์ในทะเล 22 จังหวัดชายทะเล
- 2) งานคุ้มครองป้องกันพื้นที่สำคัญทางเศรษฐกิจบริเวณชายฝั่งทะเล
- 3) งานรักษาสสิ่งแวดล้อม เพื่อเสริมความมั่นคงบริเวณชายฝั่ง
- 4) งานการดูแลและควบคุมแรงงานต่างชาตินที่เข้ามาประกอบอาชีพ และกระทำผิดกฎหมายแรงงาน

พื้นที่อาณาเขตเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นพื้นที่อาณาเขตทางทะเลภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย (พื้นที่ 300,000 ตารางไมล์ทะเล) ที่มีกองทัพเรือรับผิดชอบ จะทำหน้าที่ในการพัฒนาตามแผนป้องกันประเทศ การรักษาและปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศูนย์ประสานงานเตรียมพร้อมแห่งชาติ สภาพความมั่นคงแห่งชาติ, 2540 : 19) โดยเน้นหนักที่เรื่องทรัพยากรธรรมชาติในทะเล และเส้นทางคมนาคมทางทะเล ตามที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย และสิทธิอธิปไตยภายในเขตดังกล่าว ตามหลักอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล ปี ค.ศ. 1982 โดยมีภารกิจที่ได้ดำเนินงาน ได้แก่

ร.พ  
๑๑๑.๗๒  
๑๑๗๗  
๑๑๑๑ ๑๑.๑



- 1) การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ตามพันธกิจระหว่างประเทศ
- 2) การป้องกันและขจัดคราบน้ำมัน มลพิษทางทะเล และงานรักษาสีงแวดล้อมเพื่อเสริมความมั่นคงในทะเล
- 3) การคุ้มครองฐานชุกเจาะ/แหล่งทรัพยากรทางทะเล/แหล่งวัตถุโบราณใต้น้ำ
- 4) งานดำรงเส้นทางคมนาคมทางทะเลของเรือพาณิชย์ ให้ปลอดภัยและมีบรรยากาศเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติโดยส่วนรวม ตลอดจนสนับสนุนกิจการพาณิชย์นาวี
- 5) งานจัดการและดูแลรักษาเครื่องช่วยการเดินเรือในทะเล
- 6) คุ้มครองชาวประมงที่ประกอบอาชีพสุจริตในทะเลให้มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพในทะเลการ
- 7) การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดในทะเล ซึ่งเจ้าหน้าที่ทหารเรือได้รับมอบอำนาจให้เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย 29 ฉบับ ภายในทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องซึ่งปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางทะเล ได้แก่
  - (1) การลักลอบขนยาเสพติดให้โทษทางทะเล
  - (2) การลักลอบขนสินค้าหลีกเลี่ยงภาษีศุลกากรทางทะเล
  - (3) การลักลอบนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง
  - (4) การกระทำอันเป็นโจรสลัด
  - (5) การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย
  - (6) การลักลอบงมวัตถุโบราณใต้ทะเล
  - (7) การลักลอบตัดไม้ทำลายป่าชายเลน
  - (8) การกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายประมง
  - (9) การกระทำผิดเกี่ยวกับการเดินเรือ
  - (10) การกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม
  - (11) การกระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน
  - (12) การกระทำผิดกฎหมายอาญาอื่น ๆ
  - (13) ภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในทะเล
  - (14) ความไม่ปลอดภัยที่เกิดขึ้นในทะเล

ปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางทะเล แผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544 : 20) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่เพื่อความมั่นคงตามแนวชายแดน ไว้ดังนี้

1) เร่งรัดให้มีการดำเนินการจัดทำแนวแสดงเขตแดน ให้ชัดเจนตลอดทั้งแนวชายแดน หากพื้นที่ตามแนวชายแดนใดที่ยังมีปัญหาและกำหนดความชัดเจนไม่ได้ ควรกำหนดข้อตกลงหรือมาตรการการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน

2) พื้นที่ช่องทางต่าง ๆ ตามแนวชายแดนและพื้นที่ชายฝั่งทะเลไทย (22 จังหวัดชายทะเล) และทางทะเลภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย เร่งดำเนินการส่งเสริมศักยภาพของพื้นที่ให้มีความพร้อมในทุก ๆ ด้าน ทั้งในระบบป้องกัน ระบบเครือข่ายสื่อสาร เส้นทางคมนาคมสายหลัก และเส้นทางการปฏิบัติของกำลังทางเรือ ให้สามารถเชื่อมต่อได้อย่างเป็นระบบ ตลอดจนบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อสร้างรายได้เปรียบของเขตแดนและหากพื้นที่ใดจำเป็นต้องควบคุมจุดยุทธศาสตร์บริเวณช่องทางต่าง ๆ ให้เร่งรัดการจัดตั้งหมู่บ้านยุทธศาสตร์ เพื่อป้องกันการแทรกซึมการอพยพโยกย้ายถิ่น ตลอดจนดำเนินการจัดระเบียบประชาชนและทรัพยากร เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติของกำลังทางเรือ และเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลและชายฝั่ง

3) พัฒนาพื้นที่ตามแนวชายแดน และพื้นที่ชายฝั่งทะเล (22 จังหวัดชายทะเล) และพื้นที่ทางทะเลภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยเพื่อผลประโยชน์ระหว่างประเทศ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ ให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศและการประสานผลประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม จิตวิทยา และการเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานในส่วนของพื้นที่ชุมชนบริเวณชายฝั่งทะเล (22 จังหวัดชายทะเล) และพื้นที่ทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย ซึ่งกองทัพเรือและหน่วยที่เกี่ยวข้องภายใต้สังกัด และการดูแลของกองทัพเรือ นั้น ในการจัดทำแผนงาน/โครงการพัฒนาในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลและชายฝั่งตามแนวทางแผนป้องกันประเทศ ให้กองทัพเรือมีการประสานในการจัดทำแผนงาน/โครงการร่วมกับกองทัพภาคซึ่งดูแลรับผิดชอบในพื้นที่คาบเกี่ยวกัน และประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติการทางทะเล ซึ่งได้แก่ กรมประมง กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร กรมตำรวจ กรมทรัพยากรธรณี สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และหน่วยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้แผนงาน/โครงการในการพัฒนาพื้นที่สนับสนุนและเกื้อกูลการดำเนินงานซึ่งกันและกัน



4) ประสานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนกับการพัฒนาเมืองชายแดนและเมืองหลักตามแผนพัฒนาภาค/เมือง และกลุ่มจังหวัด เพื่อให้เกิดผลเชื่อมโยงสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชนชายแดนในระยะยาว

5) เสริมสร้างความเข้าใจและปลูกจิตสำนึกของประชาชนตามแนวชายแดน และตามแนวชายฝั่งทะเลเพื่อไม่ให้ประชาชนละทิ้งถิ่นฐาน และดำเนินการพัฒนาประชาชนให้มีขีดความสามารถในการป้องกันตนเอง เพื่อสนับสนุนการดำเนินการของฝ่ายทหารในการป้องกันประเทศ

6) ดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิต พัฒนาอาชีพ และสร้างโอกาสในการเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน และชุมชน ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และพอเพียงกับการดำเนินชีวิตของประชาชนและชุมชนในพื้นที่นั้น ๆ

7) เตรียมความพร้อมของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ในการเผชิญเหตุและภัยคุกคามที่เกิดขึ้น เพื่อให้สามารถควบคุมสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านการพิทักษ์ประชาชนและควบคุมการอพยพ ตลอดจนเสริมสร้างให้มีการเตรียมความพร้อมของทรัพยากร การประสาน การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ตั้งแต่ภาวะปกติ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในพื้นที่ชายแดน

8) เสริมสร้างความสัมพันธ์ และความร่วมมือระหว่างราชการ และเอกชน ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นกับประเทศเพื่อนบ้าน และสนับสนุนแผนงาน โครงการพัฒนาที่มีวัตถุประสงค์ของการพัฒนาประชาชนทั้งสองด้านของพรมแดนเพื่อนำไปสู่ความมั่นคงตามแนวชายแดน

9) เร่งดำเนินการให้แผนงาน/โครงการพัฒนา ที่มีอยู่เดิมให้ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนให้มีการพิจารณาทบทวนแผนงาน/โครงการ ที่ได้ดำเนินการมาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ

แผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545 – 2549) ได้มุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่และชุมชนเป้าหมายให้มีความมั่นคงปลอดภัย และเสริมสร้างศักยภาพของคนและชุมชนให้พึ่งพาตนเองได้ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งสร้างจิตสำนึกด้านความมั่นคงและส่งเสริมขีดความสามารถของชุมชนให้มีส่วนร่วมในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศและสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายครอบคลุมพื้นที่ต่าง ๆ เป็น 3 ส่วน คือ

1) พื้นที่ตามแนวชายแดนทั้งทางบกและทางทะเล ที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้ง 4 ด้าน

2) พื้นที่ชุมชนบนพื้นที่สูง ตามแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง

3) พื้นที่พิเศษที่มีปัญหาความมั่นคง หรือพื้นที่ที่มีแนวโน้มและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่ปัญหาความมั่นคง ซึ่งได้แก่

(1) พื้นที่ชายฝั่งทะเลและเกาะแก่งต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่ 23 จังหวัดชายทะเล (เพิ่มจากแผนฯ ฉบับที่ 8 อีก 1 จังหวัดคือจังหวัดฉะเชิงเทรา) รวมถึงพื้นที่อาณาเขตทางทะเลภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย

(2) พื้นที่ที่มีปัญหาหรือมีเงื่อนไขที่จะนำไปสู่ปัญหาความมั่นคง ซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ภายใน ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ

ก. เคยมีปัญหาที่เกิดผลกระทบต่อความมั่นคง และมีแนวโน้มว่าจะเกิดปัญหาผลกระทบด้านความมั่นคงขึ้นอีก

ข. มีเงื่อนไขหรือมีความขัดแย้งรุนแรงจากปัญหาการพัฒนาต่าง ๆ

จากสถานการณ์ความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไปจากการเผชิญหน้ากันโดยใช้กำลังทหารมาเป็นการแข่งขันเพื่อช่วงชิงความได้เปรียบทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การแข่งขันกันใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ ทำให้นำไปสู่ปัญหาความมั่นคงที่มีความหลากหลายซับซ้อน เชื่อมโยงกันในหลายด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการทหาร จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ต้องเผชิญกับปัญหาภัยคุกคามในรูปแบบใหม่เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะพื้นที่บริเวณชายแดนทางบก ซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน จะเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาของประเทศเพื่อนบ้าน และปัญหาภายในของไทยเอง ซึ่งปัญหาสำคัญที่เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด ปัญหาเขตแดน ปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าว เป็นต้น

พื้นที่ทางทะเล นอกจากสภาพปัญหาต่าง ๆ เช่นเดียวกับพื้นที่ทางบกดังกล่าวแล้ว ยังมีปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางทะเลที่สำคัญได้แก่ การกระทำอันเป็นโจรสลัดและการปล้นสะดมทางทะเล การลักลอบลำเลียงยาเสพติดทางทะเล การลำเลียงสินค้าโดยหลีกเลี่ยงพิธีการทางศุลกากร การนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงทางทะเลโดยผิดกฎหมาย การลักลอบแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติ การทำลายสภาพแวดล้อมทางทะเล ปัญหาเขตแดนทางทะเลที่ทับซ้อนกับประเทศเพื่อนบ้าน ปัญหาประมงของไทย และปัญหาการลักลอบเข้าเมืองทางทะเลโดยผิดกฎหมาย รวมทั้งปัญหาในพื้นที่ชายฝั่งทะเลและพื้นที่เกาะแก่งที่มีปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ห่วงไกลความเจริญ และระบบการพัฒนาปกติเข้าไปไม่ถึง แผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงได้กำหนด



แนวทางการพัฒนาพื้นที่ทางทะเลไว้ คือ การจัดระบบป้องกัน จัดระบบการเฝ้าตรวจและป้องกันพื้นที่ชายแดนทั้งทางบกและทางทะเลให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ในพื้นที่ เพื่อป้องกันการรุกถ้ำอริปไตยและการกระทำผิดกฎหมายที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทั้งทางบกและทะเล สำหรับในพื้นที่เกาะแก่ง สนับสนุนให้มีการจัดระบบหมู่บ้านตามแนวทางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง และส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครในเขตทะเล พร้อมทั้งสร้างเครือข่ายแจ้งข้อมูลข่าวสารภาคประชาชนเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติของกองทัพเรือ และหน่วยราชการต่าง ๆ ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

นอกจากนี้แล้วยังได้กำหนดแนวทางการบริหารจัดการให้มีเอกภาพ ประสิทธิภาพ และมีการบูรณาการ โดยได้มอบให้ กองทัพเรือประสานงานการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงกับงานการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งมีกรมกิจการพลเรือนทหารเรือและศูนย์ประสานการปฏิบัติ ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (สรชล.) เป็นหน่วยรับผิดชอบตามลำดับ โดยการให้กองเรือภาครับผิดชอบดำเนินการตามภารกิจที่เกี่ยวข้องในแต่ละสายงาน พร้อมทั้งประสานกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่และเพื่อให้กองเรือภาคดำเนินงานพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงอย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า แผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ เป็นการเตรียมพื้นที่เพื่อรองรับสถานการณ์ทั้งในภาวะปกติและไม่ปกติในพื้นที่ที่มีความสำคัญ และจำเป็นต่อการรักษาและป้องกันประเทศ โดยการผสมผสานกระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมเข้าสนับสนุนการดำเนินการทางทหาร การเมือง และการปกครอง ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขของปัญหาในพื้นที่นั้น ๆ แผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ ได้บรรจุอย่างเป็นทางการในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) และได้มีการปรับแนวทางให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทุกระยะ โดยพื้นที่เป้าหมายจะเป็นพื้นที่ตามแนวชายแดนทางบก จนกระทั่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) จึงได้กำหนดพื้นที่ชายฝั่งทะเลและพื้นที่อาณาเขตทางทะเลภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย เพิ่มขึ้นจากแผนฯ ฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมา โดยกำหนดให้กองทัพเรือรับผิดชอบพื้นที่ชายฝั่งทะเลและเกาะแก่งต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่ 22 จังหวัดชายทะเล รวมถึงพื้นที่อาณาเขตทางทะเลภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย และเพิ่มเป็น 23 จังหวัดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) และกำหนดให้กองทัพเรือ โดยหน่วยงานในกองทัพเรือที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ในการพัฒนาตามแผนป้องกันประเทศ การรักษาและปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยเน้นหนักที่เรื่องทรัพยากรธรรมชาติในทะเล และเส้นทางคมนาคมทางทะเล ตามที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย และสิทธิอธิปไตยภายในเขตที่กำหนด

### 3. การประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

สภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย ที่มีแนวชายฝั่งจรดทะเลทั้งด้านอ่าวไทย และทะเลอันดามันเป็นระยะทางทั้งสิ้นถึง ประมาณ 1,500 ไมล์ทะเล และในปัจจุบันความกว้างของอาณาเขตทางทะเลได้ขยายขอบเขตออกไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เป็น 200 ไมล์ทะเล ซึ่งหากคิดพื้นที่ในทะเลของประเทศไทยตามที่ได้ประกาศไว้แล้ว จะเป็นพื้นที่รวมประมาณ 94,700 ตารางไมล์ทะเล หรือคิดเป็น 2 ใน 3 ส่วน ของพื้นที่ทางบก จากการศึกษาที่ประเทศไทยมีส่วนที่เป็นอาณาเขตทางทะเลจำนวนมากดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของไทยมีมากมาย การแย่งชิงผลประโยชน์ของชาติในทะเล และการใช้ทะเลในการกระทำผิดกฎหมายในทะเล จึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นตามมา จากสถิติที่กองทัพเรือเก็บรวบรวมไว้ในช่วงเวลาที่ผ่านมาพบว่า การกระทำผิดกฎหมายในทะเล และภารกิจกิจกรรมที่กองทัพเรือต้องปฏิบัติทางทะเล อื่น ๆ ปัจจุบันมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และความมั่นคงของชาติ การตรวจพบพฤติกรรมกรรมการกระทำผิดกฎหมายในทะเลได้แก่

- 1) การลักลอบขนยาเสพติดให้โทษทางทะเล
- 2) การลักลอบขนสินค้าหลีกเลี่ยงภาษีศุลกากรทางทะเล
- 3) การลักลอบนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงทางทะเล
- 4) กระทำอันเป็นโจรสลัด
- 5) การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย
- 6) การลักลอบขมวัตถุโบราณใต้ทะเล
- 7) การลักลอบตัดไม้ทำลายป่าชายเลน
- 8) การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายประมง
- 9) การกระทำความผิดเกี่ยวกับการเดินเรือ
- 10) การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม
- 11) การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน
- 12) การกระทำความผิดกฎหมายอาญาอื่น ๆ

นอกจากนี้ยังมีภารกิจทางทะเลอื่น ๆ เกิดขึ้น ที่กองทัพเรือต้องปฏิบัติอีกเป็นจำนวนมากที่สำคัญได้แก่

- 1) การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล
- 2) การช่วยเหลือและคุ้มครองเรือประมงที่ประกอบอาชีพ โดยสุจริต



- 3) การควบคุม/ตรวจตราการจราจรทางน้ำ
- 4) การอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อม
- 5) การป้องกันและขจัดคราบน้ำมัน/มลพิษทางทะเล
- 6) การคุ้มครองฐานชุกเจาะ/แหล่งทรัพยากรทางทะเล
- 7) การช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ
- 8) การท่องเที่ยว
- 9) การรักษาความปลอดภัยทางน้ำ

#### หน่วยงานที่รับผิดชอบทางทะเล

- 1) กองทัพเรือ
- 2) กองบังคับการตำรวจน้ำ
- 3) กรมศุลกากร
- 4) กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี
- 5) กรมประมง
- 6) หน่วยงาน และส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษากฎหมายในทะเลและกิจกรรม

#### ทางทะเล ได้แก่

- (1) สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
- (2) สำนักงานอัยการสูงสุด
- (3) สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ (ปปส.)
- (4) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
- (5) กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ
- (6) กรมควบคุมมลพิษ
- (7) กรมป่าไม้
- (8) กรมศุลกากร
- (9) กรมทรัพยากรธรณี
- (10) กรมสรรพสามิต
- (11) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- (12) กระทรวงมหาดไทย

### ปัญหาการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

เนื่องจากการรักษากฎหมายในทะเล และการปฏิบัติงานในทะเลของไทยมีหน่วยงานหลายหน่วย จากหลายกระทรวงรับผิดชอบดำเนินการโดยมีอำนาจที่แตกต่างกันไป และเกี่ยวข้องกับกฎหมายในทะเล หลายฉบับ (อ้างถึงในศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล, 2540) เช่น กองบังคับการตำรวจน้ำ ปฏิบัติหน้าที่ในการปราบปรามการกระทำผิดทางอาญาทั่วไป กรมศุลกากร ปฏิบัติหน้าที่ในการปราบปรามการกระทำผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการศุลกากร กรมประมง มีหน้าที่ในการตรวจตราการกระทำผิดตามกฎหมายประมง และกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ปฏิบัติหน้าที่ บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเดินเรือ เป็นต้น ในส่วนของกองทัพเรือ เป็นหน่วยงานหลักที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายในการปราบปรามการกระทำความผิดในทะเล สิ่งที่ถูกกฎหมายให้อำนาจไว้โดยตรง และที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 29 ฉบับ ซึ่งรวมทั้งงานด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การป้องกันและขจัดคราบน้ำมันในทะเล เป็นต้น

จากการที่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการรักษากฎหมายในทะเลหลายหน่วยงานในหลายกระทรวง และขอบเขตอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปตามกฎหมายหลายฉบับดังกล่าว ทำให้การปฏิบัติงานในทะเลของหน่วยงานต่าง ๆ มีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ มีการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อน และขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การปฏิบัติงานในภาพรวมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ ได้ผลไม่คุ้มค่า เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น กองทัพเรือจึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินการศึกษาและพิจารณาแนวทางความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหากับการควบคุมการใช้กฎหมายในทะเลขึ้น รวมทั้งได้เชิญผู้แทนจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องนี้จากผลการศึกษาได้ข้อยุติว่า ควรจัดตั้งเป็นศูนย์อำนวยการ ฯ ที่มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานระหว่างหน่วยต่าง ๆ ในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติ และมีการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลกันอย่างต่อเนื่อง โดยมีกองทัพเรือเป็นหน่วยงานหลัก และส่วนราชการต่าง ๆ ยังคงปฏิบัติภารกิจตามที่รับผิดชอบอยู่เช่นเดิม แต่มีการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีหลักการในการจัดตั้งศูนย์ในลักษณะเป็นศูนย์รวมการประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งศูนย์รวมการประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ นี้เป็นวิธีการที่ไม่ต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการต่าง ๆ จึงสามารถจัดตั้งขึ้นได้โดยใช้เวลาไม่มากนัก และไม่สิ้นเปลืองงบประมาณ เนื่องจากใช้กำลัง ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกและเครื่องมือ เครื่องใช้ที่ปฏิบัติงานตามปกติอยู่แล้ว หากมีการประสานความร่วมมือกันอย่างจริงจังแล้ว จะทำให้การดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์



ในการแก้ไขปัญหา และรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่จัดทำขึ้นโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อปี 2536 บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพภายในเวลาอันรวดเร็ว ดังนั้น จึงมีการจัดตั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (สรชล.) ขึ้นตามมติสภาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อ 10 มี.ค. 2540 และ มติ ครม. เมื่อ 17 เม.ย. 2540

ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (สรชล.) ขึ้นตรงกับสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีคณะกรรมการอำนวยการ และประสานงานดำเนินการตามนโยบาย และยุทธศาสตร์ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (อปท.) เป็นฝ่ายอำนวยการ / ที่ปรึกษาของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทำหน้าที่กลั่นกรองงาน และมีข้อเสนอแนะด้านนโยบายในการปฏิบัติงานของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดย

1) ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล จัดตั้งที่ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ (สปก.ทร.) พระราชวังเดิม กรุงเทพมหานคร มีเสนาธิการทหารเรือ/ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการกองทัพเรือ เป็นผู้อำนวยการศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

2) ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีหน้าที่ในการอำนวยการ กำกับกร และประสานการปฏิบัติในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายในทะเล ตลอดจนกิจกรรมทางทะเลอื่น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล ประสานการปฏิบัติในระดับนโยบายกับคณะกรรมการอำนวยการและประสานงานดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (อปท.) และส่วนราชการต่าง ๆ เป็นศูนย์รวบรวมข้อมูลข่าวสารและกระจายข่าว ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการประชาสัมพันธ์การดำเนินการของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เป็นส่วนรวม

3) ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ได้แบ่งพื้นที่รับผิดชอบออกเป็น 3 พื้นที่ โดยได้มอบหมายให้กองเรือภาคต่าง ๆ ปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเขตขึ้น ดังนี้

(1) ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเขต 1 (สรชล. เขต 1) ปฏิบัติภารกิจตามที่ได้รับมอบหมาย มีพื้นที่รับผิดชอบในอ่าวไทยตอนบน ซึ่งรวมถึงอ่าวไทยรูปร่างคล้ายตัว ก. ลงมาจนถึงเส้นแนวรอยต่อระหว่างจังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีที่ตั้งอยู่ที่กองบัญชาการกองเรือภาคที่ 1 กองเรือยุทธการ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี

(2) ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเขต 2 (สรชล. เขต 2) ปฏิบัติภารกิจตามที่ได้รับมอบหมาย รับผิดชอบพื้นที่อ่าวไทยตอนล่างตั้งแต่เส้นแนวรอยต่อระหว่าง

จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ลงมาถึงชายแดนทางทะเลติดต่อกับประเทศมาเลเซีย และประเทศเวียดนาม มีที่ตั้งอยู่ที่ กองบัญชาการกองเรือภาคที่ 2 กองเรือยุทธการ อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา

(3) ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเขต 3 (สรชล. เขต 3) ปฏิบัติภารกิจตามที่ได้รับมอบหมาย รับผิดชอบพื้นที่ด้านทะเลอันดามันทั้งหมด มีที่ตั้งอยู่ที่ กองบัญชาการกองเรือภาคที่ 3 กองเรือยุทธการ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต

ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่จัดตั้งขึ้น เป็นเพียงศูนย์รวมในการประสานงาน โครงสร้างของหน่วยงานทางทะเลต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะไม่เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด หน่วยงานใดทำหน้าที่อะไร ก็ปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ตามปกติ ศูนย์ประสานการปฏิบัติ ฯ นี้มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายทางทะเลในพื้นที่รับผิดชอบ ตลอดจนดำเนินการ และสนับสนุนกิจกรรมทางทะเลอื่น ๆ โดยประสานการปฏิบัติ และการใช้กำลังระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่รับผิดชอบ ในเรื่องต่าง ๆ เช่น การวางกำลัง การวางแผน การลาดตระเวนตรวจการณ์ การดำเนินการจับกุม เป็นต้น ตลอดจนประสานงานด้านข่าวสารข้อมูลระหว่างกัน โดยใกล้ชิดกำลังของส่วนราชการต่าง ๆ จะไม่ขึ้นการควบคุมทางยุทธการ โดยตรงกับ สรชล. หรือ สรชล. เขต แต่จะเป็นการประสานงานโดย สรชล.เขต ในแต่ละพื้นที่ที่สามารถนัดหมายหรือร้องขอเรือจากหน่วยต่าง ๆ มาปฏิบัติงานร่วมได้เป็นครั้งคราวหรือเมื่อมีเหตุการณ์

#### ภารกิจของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (สรชล.)

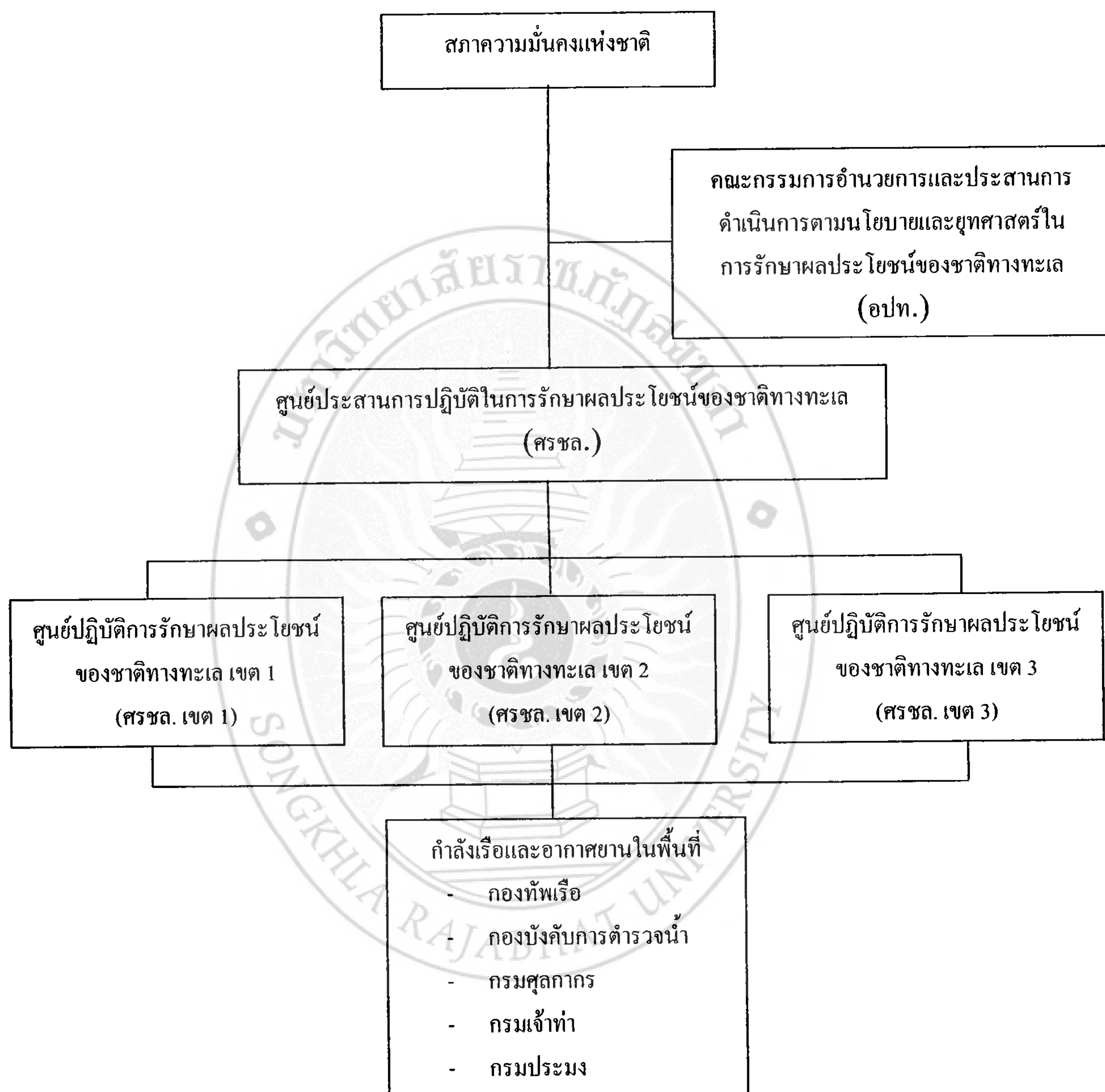
ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีภารกิจในการควบคุมอำนาจการ และกำกับการปฏิบัติของหน่วยราชการต่าง ๆ ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเล รวมทั้งปฏิบัติภารกิจทางทะเลต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลตามนโยบายรัฐบาล

กิจของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเขตต่าง ๆ

- 1) การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลต่าง ๆ ได้แก่
  - (1) การลักลอบขนยาเสพติดให้โทษทางทะเล
  - (2) การลักลอบขนสินค้าหลักเถียงภาษีศุลกากร
  - (3) การลักลอบนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงโดยหลักเถียงภาษีศุลกากร
  - (4) การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย
  - (5) การกระทำอันเป็นโจรสลัด



- (6) การลักลอบงมวัตถุโบราณใต้ทะเล
  - (7) การลักลอบตัดไม้ทำลายป่าชายเลน
  - (8) การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายประมง
  - (9) การกระทำความผิดเกี่ยวกับการเดินเรือในน่านน้ำไทย
  - (10) การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม
  - (11) การกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน
- 2) กิจอื่น ๆ
- (1) การคุ้มครองฐานชุกฉะ/แหล่งทรัพยากรทางทะเล
  - (2) การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล
  - (3) การช่วยเหลือและคุ้มครองเรือประมงที่ประกอบอาชีพโดยสุจริต
  - (4) การควบคุม/ตรวจตราการจราจรทางน้ำ
  - (5) การอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อม
  - (6) การป้องกันและขจัดคราบน้ำมัน/มลพิษทางทะเล
  - (7) การช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ
  - (8) การสนับสนุนการท่องเที่ยว
  - (9) การกระทำความผิดกฎหมายอาญาอื่น ๆ
  - (10) การรักษาความปลอดภัยทางน้ำ
  - (11) กิจอื่น ๆ ตามที่จะได้รับมอบหมาย



ภาพที่ 2.2 แสดงการจัดหน่วยในศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล  
ที่มา : ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ,2540



สรุปได้ว่า ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) จัดตั้งขึ้น ตามมติสภาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อ 10 มี.ค. 2540 และมติ ครม.เมื่อ 17 เม.ย. 2540 โดยเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2541 นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในขณะนั้น ได้เป็นประธานในพิธีเปิดศูนย์การประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) อย่างเป็นทางการ ณ อาคารกองบัญชาการกองทัพเรือ 2 พระราชวังเดิม นับแต่นั้นมากองทัพเรือ ในฐานะ ศูนย์กลางการประสานการปฏิบัติ ก็ได้ดำเนินการด้านการประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะ ด้านการปราบปรามตามขอบเขตและอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ จนถึงปัจจุบัน และแม้ว่าจะมีการจัดตั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เพื่อให้หน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้มีประสิทธิภาพแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ผู้วิจัยเห็นว่ายังไม่มีผลการประสานการปฏิบัติฯ เท่าที่ควร แม้ว่าจะมีการพยายาม แก้ไขอย่างต่อเนื่องตลอดมาแล้วก็ตาม ซึ่งทำให้ผลการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่ ผ่านมา ยังเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพที่ดีเพียงพอ

#### 4. หลักแนวคิดยุทธศาสตร์การพัฒนา

##### 4.1 ความเป็นมาของการพัฒนา

มนุษย์รู้จักการพัฒนาตนเองและสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่มาเนิ่นแล้ว จะเห็นได้จากความรู้ทางมานุษยวิทยาที่ศึกษาเกี่ยวกับมนุษย์ วิวัฒนาการของมนุษย์และวัฒนธรรมของ มนุษย์ทำให้เห็นถึงการพัฒนาทั้งในตัวของมนุษย์เองและในด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ การเมือง ศาสนา และสาธารณสุข เป็นต้นมาตั้งแต่ยุคดั้งเดิมที่แรกเริ่มมีมนุษย์โลก เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนั้นยังเห็น ได้จากหลักคำสอนของศาสนาต่าง ๆ และแนวความคิดของนักปราชญ์ในสมัยโบราณ เช่น นักปราชญ์ ชาวกรีก โรมัน จีน อินเดีย อาหรับ เป็นต้น ที่ได้เสนอแนวทางการพัฒนามาเป็นลำดับ เพียงแต่ไม่ได้นำ คำว่า “การพัฒนา” มาใช้เท่านั้น

คำว่า “การพัฒนา” ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกใน คริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยนักเศรษฐศาสตร์ ได้นำมาใช้เรียกการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในทวีปยุโรปอันเป็นการเปลี่ยนแปลง การใช้แรงงานจากคนและสัตว์เป็นพลังงานจากเทคโนโลยี เช่น เครื่องจักรยนต์ต่าง ๆ ทำให้วิถีการ ดำรงชีวิตเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหลายประการ เช่น อาชีพเปลี่ยนจากเกษตรกรรม ระบบการผลิตแบบ เพื่อการยังชีพเป็นเพื่อการค้า ที่อยู่อาศัยจากชนบทเป็นเมือง สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนจากสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ

เป็นสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น เป็นต้น ชีวิตในโรงงานอุตสาหกรรมยังไม่ได้มาตรฐานหลายประการ เช่น ขาดสวัสดิภาพและความปลอดภัย โรงงานคับแคบ แสงสว่างไม่เพียงพอ มีการใช้แรงงานเด็กและผู้หญิง ค่าจ้างต่ำ เป็นต้น นักเศรษฐศาสตร์จึงนำคำว่า “การพัฒนา” มาใช้เพื่อเรียกวิธีการยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของชาวยุโรปในขณะนั้นให้สูงขึ้น ในการพัฒนาประเทศของตน (ประสิทธิ์ สวาสดิ์ยาดี 2518 : 26 - 27, อ้างถึงใน สนธยา พลศรี, 2545 : 8) ทำให้คำว่า “การพัฒนา” แพร่หลายมากยิ่งขึ้น ในปี ค.ศ.1960 จอห์น เอฟ. เคนเนดี ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาในสมัยนั้น ได้เสนอให้องค์การสหประชาชาติ ถือว่าปี ค.ศ. 1960 - 1969 เป็นทศวรรษแห่งการพัฒนาของโลกซึ่งเป็นที่ยอมรับ องค์กรสหประชาชาติ ยังประกาศให้ปี ค.ศ. 1970 - 1979 เป็นทศวรรษที่ 2 ของการพัฒนาโลกต่อไปอีกด้วย นับว่าเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ นำคำว่า “การพัฒนา” ไปใช้และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในปัจจุบัน

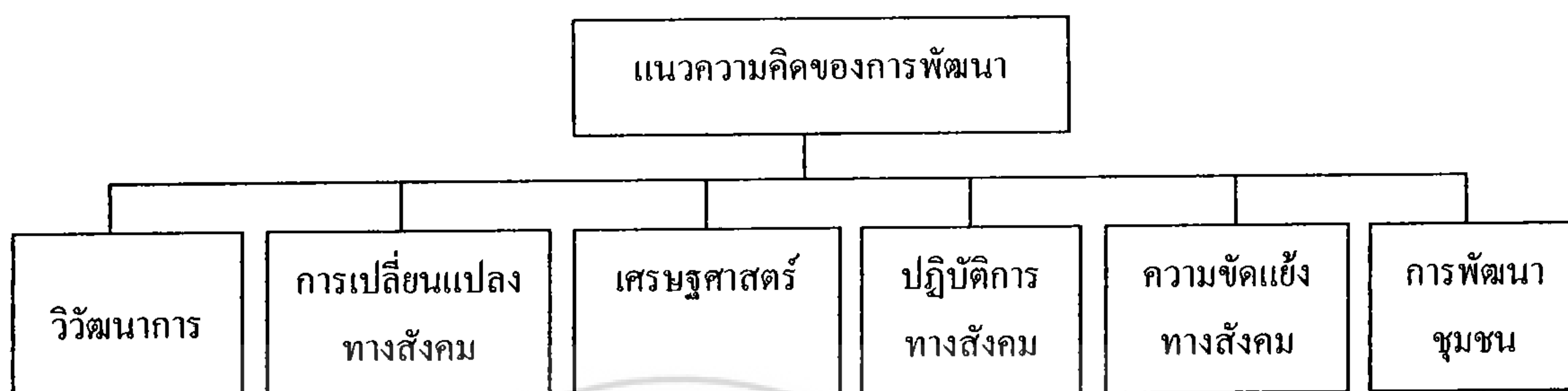
#### 4.2 แนวคิดของการพัฒนา

การพัฒนาประเทศมีขอบข่ายการดำเนินงานที่กว้างและมีความซับซ้อนมาก เพราะเป็นกระบวนการการดำเนินงานที่ครอบคลุมตั้งแต่การเก็บข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล นำผลการวิเคราะห์มากำหนดเป็นเป้าหมายวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน ต้องมีการกำหนดกระบวนการ วิธีการ ขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย และ/หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ รวมไปถึงการติดตามให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างกว้างขวาง และตลอดจนประเมินผลเพื่อให้ทราบว่ากิจกรรมที่ดำเนินงานไปนั้นสามารถบรรลุผลตามที่กำหนดไว้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุที่การพัฒนามิใช่การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ มีขั้นตอนการดำเนินงานอย่างมีแบบแผนเป็นระบบ รวมทั้งมีการควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย และเมื่อก้าวถึงการพัฒนาประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามความซับซ้อนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นด้านปัญหาหรือความต้องการของสังคมก็ตาม ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินการพัฒนาประเทศสามารถแก้ไขปัญหาหรือสนองความต้องการของคนในสังคม ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง



การนำคำว่า “การพัฒนา” มาใช้ด้วยวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป จึงทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาแตกต่างกันออกไปหลายแนวความคิด (สนธยา พลศรี, 2545 : 8 - 9) ซึ่งอาจจำแนกได้ดังนี้

1. แนวความคิดแบบวิวัฒนาการ (Evolution) เป็นการนำการพัฒนามาใช้เพื่ออธิบายประวัติศาสตร์ของมนุษย์ที่เคลื่อนย้ายจากภาวะหนึ่งไปสู่อีกภาวะหนึ่งที่สูงกว่า ทำให้มนุษย์มีความก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ มากขึ้น เช่น ชีวิตที่อุดมสมบูรณ์ขึ้น ร่ำรวยขึ้น มีเหตุผลมากขึ้น มีความแตกต่างกันมากขึ้น เป็นต้น การพัฒนาในแนวความคิดจึงมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “ก้าวหน้า” มาก
2. แนวความคิดแบบการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Change) เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 20 เนื่องจากมีความเป็นกลางมากกว่าการพัฒนาไม่เกี่ยวข้องกับอดีตหรืออนาคต อันรุ่งโรจน์ แต่สนใจศึกษาการเปลี่ยนแปลงของปรากฏการณ์ทางสังคม เช่น การแบ่งชนชั้นทางสังคม เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงอาจมีลักษณะเป็นการปฏิรูป (Reformation) คือ เฉพาะในโครงสร้างใดโครงสร้างหนึ่ง และเป็นการปฏิวัติ (Revolution) คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทั้งหมดของสังคม
3. แนวความคิดแบบเศรษฐศาสตร์ (Economic) นักเศรษฐศาสตร์นำการพัฒนาไปใช้จำแนกประเทศต่าง ๆ ตามเกณฑ์ที่กำหนด เช่น รายได้ประชาชาติ การรู้หนังสือ การมีงานทำ ฯลฯ ออกเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา การพัฒนาในแนวความคิดนี้จึงมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า ความเป็นอุตสาหกรรม (Industrialization) ความทันสมัย (Modernization) และการเจริญเติบโต (Growth) มาก
4. แนวความคิดแบบการปฏิบัติการทางสังคม (Social Action) เป็นแนวความคิดที่เกิดจากรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ พยายามปรับปรุงแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม ในรูปของการวางแผนปฏิบัติการ เช่น การปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาชนบท เป็นต้น และเรียกวิธีการนี้ว่า การพัฒนา
5. แนวความคิดแบบความขัดแย้งทางสังคม (Social Conflict) เป็นแนวความคิดของการพัฒนาประเทศด้อยระบอบสังคมนิยม ที่นำทฤษฎีความขัดแย้งมาใช้เป็นแนวทางในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบสังคม โดยถือว่าการนำระบอบสังคมนิยมเข้ามาใช้แทนระบบที่ใช้อยู่เดิม เป็นการพัฒนาในแนวความคิดนี้
6. แนวความคิดแบบพัฒนาชุมชน (Community Development) เป็นแนวความคิดที่องค์การสหประชาชาตินำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาที่กล่าวมาแล้ว ในเรื่องความเป็นมาของการพัฒนา กล่าวคือ การให้คนและกลุ่มคนในชุมชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และเป็นผู้ได้รับผลการพัฒนาตามหลักการและวิธีการพัฒนาชุมชน



ภาพที่ 2.3 แสดงแนวความคิดของการพัฒนา

ที่มา : สันธยา พลศรี, 2545

คำว่า การพัฒนา (Development) ได้ถูกนำมาใช้อย่างหลากหลาย เช่น การพัฒนาประเทศ การพัฒนาชนบท การพัฒนาการศึกษา การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การพัฒนาการเมือง เป็นต้น มีผู้ให้ความหมายของคำว่า การพัฒนาไว้หลายความหมาย ที่มีความคล้ายคลึง และแตกต่างกันไปซึ่งพอจำแนกได้ดังนี้

1) ความหมายจากรูปศัพท์ คำว่า “การพัฒนา” มาจากภาษาอังกฤษว่า “Development” แปลว่า การเปลี่ยนแปลงทีละเล็กทีละน้อย โดยผ่านลำดับขั้นตอนต่างๆ ไปสู่ระดับที่สามารถขยายตัวขึ้นเติบโตขึ้น มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นและเหมาะสมกว่าเดิม หรืออาจก้าวหน้าไปถึงขั้นที่อุดมสมบูรณ์เป็นที่น่าพอใจ (ปกรณ์ ปรียากร, 2538 : 5) ส่วนความหมายจากรูปศัพท์ในภาษาไทยนั้น หมายถึงการทำความเจริญ การเปลี่ยนแปลงในทางที่เจริญขึ้น การคลี่คลายไปในทางที่ดี ถ้าเป็นกริยา คำว่าพัฒนา หมายถึงทำให้เจริญ คือทำให้เติบโตงอกงาม ทำให้งอกงามและมากขึ้น การพัฒนาโดยความหมายจากรูปศัพท์จึงหมายถึง การเปลี่ยนแปลงสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ให้เกิดความเจริญเติบโตงอกงามและดีขึ้นจนเป็นที่พึงพอใจ

2) ความหมายโดยทั่วไป คำว่า “การพัฒนา” มีความหมายใกล้เคียงกับความหมายจากรูปศัพท์คือ หมายถึง การกระทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงจากสภาพหนึ่งไปอีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่าเดิมอย่างเป็นระบบ หรือการทำให้ดีขึ้นกว่าสภาพเดิมที่เป็นอยู่อย่างเป็นระบบ (ยุวัฒน์ วุฒิเมธี, 2526 : 1)

3) ความหมายทางเศรษฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ ได้ให้ความหมายของการพัฒนาว่า หมายถึง ความเจริญเติบโต โดยเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ เช่น ผลผลิตมวลรวมของประเทศเพิ่มขึ้น รายได้ของประชาชาติเพิ่มขึ้น รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้น (ณัฐพล จันทรไชย, 2527 : 2) มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้น ประชากรมีรายได้เพียงพอที่สามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของตนได้ (เสถียร เชยประทับ, 2528 : 9)อาจสรุปได้ว่านักเศรษฐศาสตร์ได้กำหนดความหมาย



ของการพัฒนาโดยใช้ความหมายจากรูปศัพท์และความหมายโดยทั่วไปคือ หมายถึง ความเจริญเติบโต แต่เป็นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามเนื้อหาของวิชาเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเน้นความหมายในเชิงปริมาณ คือ การเพิ่มขึ้นหรือการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากกว่าด้านอื่น ๆ

4) ความหมายทางพัฒนาบริหารศาสตร์ นักพัฒนาบริหารศาสตร์ได้ให้ความหมายของการพัฒนา เป็น 2 ระดับ คือความหมายอย่างแคบ และความหมายอย่างกว้าง ความหมายอย่างแคบ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงในตัวระบบกระทำการให้ดีขึ้นอันเป็นการเปลี่ยนแปลงในด้านคุณภาพเพียงด้านเดียว ส่วนความหมายอย่างกว้างเป็นกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงในตัวระบบการกระทำการทั้งในด้านคุณภาพ ปริมาณ และสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นไปพร้อมๆ กัน ไม่ใช่ด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว

5) ความหมายทางเทคโนโลยี การพัฒนาหมายถึง การเปลี่ยนแปลงระบบอุตสาหกรรม และการผลิตด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย ด้วยนักวิทยาศาสตร์และนักประดิษฐ์ ทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงจากสังคมประเพณีนิยม เป็นสังคมสมัยใหม่ที่ทันสมัย หรือการพัฒนา คือ การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของมนุษย์ด้วยเทคโนโลยีนั่นเอง (นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ 2534 : 95 อ้างถึงใน สนธยา พลศรี 2545:3)

6) ความหมายทางการวางแผน ในทางการวางแผน การพัฒนาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการชักชวน การกระตุ้นเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ด้วยการปฏิบัติตามแผนและโครงการอย่างจริงจัง เป็นไปตามลำดับขั้นตอนต่อเนื่องกันเป็นวงจรโดยไม่มีที่สิ้นสุด (นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ 2534 : 91 - 92 อ้างถึงใน สนธยา พลศรี 2545 : 3) ซึ่งองค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (The United National Education, Scientific and Cultural Organization : UNESCO) สรุปไว้ว่า การพัฒนาเป็นหน้าที่ (Function) ของการวางแผนและการจัดการดังนี้

$$D = f (P + M)$$

เมื่อ

D = Development คือ การพัฒนา

P = Planning คือ การวางแผน

M = Management คือ การบริหารงานหรือการจัดการ

ดังนั้น “การพัฒนา” จะเกิดขึ้นได้ด้วยการวางแผนที่ดี มีการบริหารงานและการจัดการอย่างเป็นระบบ ทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

การพัฒนาในความหมายของนักวางแผน จะเป็นไปอีกแนวทางหนึ่ง โดยอาจสรุปได้ว่า หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการเตรียมการของมนุษย์ไว้ล่วงหน้า ในลักษณะของแผนและโครงการ แล้วบริหารจัดการให้เป็นไปตามแผนหรือโครงการจนประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ จะเห็นได้ว่า ความหมายของการพัฒนาทางการวางแผนกำหนดให้การพัฒนา

เป็นกิจกรรมของมนุษย์และเกิดขึ้นจากการเตรียมการไว้ล่วงหน้าเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงที่ไม่ได้เกิดจากการวางแผนโดยมนุษย์ ไม่ใช่เป็นการพัฒนาในความหมายนี้

7) ความหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติ การพัฒนา จะหมายถึง การชักชวนหรือกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยการปฏิบัติตามแผนและโครงการอย่างจริงจัง และเป็นลำดับขั้นตอนต่อเนื่องกันในลักษณะที่เป็นวงจรไม่มีการสิ้นสุด (นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ และพูนศิริ วิจารณ์ 2534 : 1 อ้างถึงใน สนธยา พลศรี, 2545 : 3)

8) ความหมายทางพุทธศาสนา พระราชวรมุนี(2530 : 16- 18, อ้างถึงใน สนธยา พลศรี, 2545 : 4) ได้ให้ความหมายไว้ว่าการพัฒนา แปลว่า เจริญ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือการพัฒนาคน เรียกว่าภาวนา กับการพัฒนาสิ่งอื่น ๆ ที่ไม่ใช่คนเช่น วัตถุและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ การพัฒนาเป็นสิ่งที่ทำแล้วมีความเจริญจริง ๆ คือ ต้องไม่เกิดปัญหาติดตามมาหรือไม่เลื่อมลงกว่าเดิม ถ้าเกิดปัญหาหรือเลื่อมลง ไม่ใช่เป็นการพัฒนาแต่เป็นหายนะซึ่งตรงข้ามกับการพัฒนา กล่าวได้ว่าการพัฒนาในทางพุทธศาสนา หมายถึง การพัฒนาคนให้มีความสุข มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม การพัฒนาในความหมายนี้ มีลักษณะเดียวกันกับการพัฒนาในความหมายทางการวางแผนคือเป็นเรื่องของมนุษย์เท่านั้น แตกต่างกันเพียงการวางแผนให้ความสำคัญที่วิธีการดำเนินงาน ส่วนพุทธศาสนา มุ่งเน้นผลที่เกิดขึ้น คือความสุขของมนุษย์เท่านั้น

9) ความหมายทางสังคมวิทยา นักสังคมวิทยาได้ให้ความหมายของ การพัฒนา ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคม ได้แก่ คน กลุ่มคน การจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางสังคมด้วยการจัดสรรทรัพยากรของสังคมอย่างยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ (ทิตยา สุวรรณชฎ 2527 : 354 อ้างถึงใน สนธยา พลศรี, 2545:5) ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับความหมายทางพุทธศาสนา คือ การเปลี่ยนแปลงมนุษย์และสิ่งแวดล้อมให้มีความสุขและมีลักษณะเช่นเดียวกับความหมายทางการวางแผนคือ ด้วยวิธีการจัดสรรทรัพยากรของสังคมอย่างยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ

10) ความหมายทางการพัฒนาชุมชน นักการพัฒนาชุมชนได้ให้ความหมายของการพัฒนาว่าหมายถึง การที่คนในชุมชนและสังคม โดยส่วนรวมได้ร่วมกันดำเนินกิจกรรมเพื่อปรับปรุงความรู้ความสามารถของตนเอง และร่วมกันเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตของตนเอง ชุมชน และสังคมให้ดีขึ้น (สมศักดิ์ ศรีสันติสุข 2525 : 179 อ้างถึงใน สนธยา พลศรี 2545:5) การพัฒนาเป็นเสมือนกลวิธีหรือมรรควิธี(Means) ที่ทำให้เกิดผล (Ends) ที่ต้องการ คือ คุณภาพชีวิต ชุมชน และสังคมดีขึ้น (ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. 2534 : 2 อ้างถึงใน สนธยา พลศรี 2545 : 5)



สรุปความหมายในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า “การพัฒนา” มีความหมายทั้งที่คล้ายคลึง และแตกต่างกันออกไป สรุปได้ว่า การพัฒนา หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงของสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้ดีขึ้น ทั้งด้านคุณภาพ ปริมาณ และสิ่งแวดล้อม ด้วยการวางแผนโครงการและดำเนินงานโดยมนุษย์ เพื่อประโยชน์แก่ตัวของมนุษย์เอง

#### 4.3 ลักษณะของการพัฒนา

เมื่อการพัฒนาถูกกำหนดความหมายจากหลายแหล่งและหลายสาขาวิชา ทำให้ลักษณะของการพัฒนามีหลายประการ แต่ลักษณะที่สำคัญ มีดังต่อไปนี้

4.3.1 เป็นการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ เช่น ด้านคุณภาพ ปริมาณ และสิ่งแวดล้อมของสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้ดีขึ้นหรือให้มีความเหมาะสม อันเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างรอบด้าน ไม่ใช่เปลี่ยนแปลงด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียวเท่านั้น หรืออาจเรียกได้ว่าต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ ซึ่งเป็นลักษณะตามความหมายทางด้านบริหารศาสตร์

4.3.2 มีลักษณะเป็นขบวนการ คือ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามลำดับขั้นตอนและอย่างต่อเนื่องกัน โดยแต่ละขั้นตอนมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเป็นตามลำดับ ไม่สามารถข้ามขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งได้

4.3.3 มีลักษณะเป็นพลวัตคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลา ไม่หยุดนิ่ง แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะเป็นแบบรวดเร็วหรือช้า ๆ ปริมาณมากหรือน้อยก็ได้

4.3.4 เป็นแผนและโครงการคือเกิดขึ้นจากการเตรียมการไว้ล่วงหน้าว่าจะเปลี่ยนแปลงใคร ด้านใด เมื่อไร ใช้งบประมาณเท่าใด ใครรับผิดชอบ เป็นต้น ไม่ใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยไม่มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า

4.3.5 เป็นวิธีการพัฒนาที่เป็นมรรควิธีหรือกลวิธีที่นำมาใช้ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เช่น การพัฒนาสังคม การพัฒนาชนบท การพัฒนาเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาชุมชน ต่างก็เป็นพัฒนาแบบหนึ่งที่มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง

4.3.6 เป็นปฏิบัติการ คือ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริง ไม่เป็นเพียงแนวความคิดหรือเป็นเพียงรายละเอียดของแผนและโครงการเท่านั้น เพราะการพัฒนาเป็นวิธีการที่ต้องนำมาใช้ปฏิบัติจริงจึงจะเกิดผลตามที่ต้องการ

4.3.7 เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ เพื่อประโยชน์ของมนุษย์ เพราะมนุษย์เป็นสัตว์โลกประเภทเดียวที่สามารถจัดทำแผนโครงการและคิดค้นวิธีการพัฒนาตนเองและสิ่งต่าง ๆ ได้

การเปลี่ยนแปลงใดก็ตามถ้าไม่ได้เกิดจากการกระทำของมนุษย์แล้ว จะไม่ใช่การพัฒนา แม้ว่าจะมีลักษณะอื่น ๆ เหมือนกับการพัฒนาก็ตาม

4.3.8 ผลที่เกิดขึ้นมีความเหมาะสมหรือพึงพอใจทำให้มนุษย์และสังคมมีความสุข เพราะการพัฒนาเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ และการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมนุษย์นั่นเอง

4.3.9 มีเกณฑ์หรือเครื่องชี้วัดคือสามารถได้ว่าลักษณะที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นการพัฒนาหรือไม่ ซึ่งอาจดำเนินการได้หลายวิธี เช่น เปรียบเทียบกับสภาพเดิมก่อนที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลง กำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการชี้วัดในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านคุณภาพ ปริมาณ สิ่งแวดล้อม ความคงทนถาวร ประเมินผลจากผู้ที่เกี่ยวข้องว่ามีความเหมาะสมหรือพึงพอใจหรือไม่ และระดับใด เป็นต้น

4.3.10 สามารถเปลี่ยนแปลงได้ การพัฒนานอกจากจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อมนุษย์ สังคม และสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์แล้ว รูปแบบ กระบวนการ และวิธีการพัฒนาเองก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้ เนื่องจากมนุษย์และสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลของการพัฒนา จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการพัฒนาให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นด้วยการพัฒนาใหม่ ๆ จึงเกิดขึ้นอยู่เสมอ

ลักษณะทั้ง 10 ประการนี้ เป็นลักษณะรวมของการพัฒนา การเปลี่ยนแปลงที่ขาดลักษณะใดลักษณะหนึ่งจะไม่ใช่การพัฒนา เป็นการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบหนึ่งที่มีความหมายใกล้เคียงกับการพัฒนาเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงลักษณะนี้มีอยู่ทั่วไป และมีผู้นำมาใช้แทนการพัฒนาซึ่งไม่ถูกต้อง เพราะการพัฒนาต้องมีลักษณะรวมกันทั้ง 10 ประการ ดังกล่าวแล้ว

#### 4.4 ความหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนา

เคลาส์วิตซ์ ให้คำจำกัดความของ “ยุทธศาสตร์” ว่า “เป็นศิลปะของการใช้การปะทะเพื่อให้สำเร็จสมความมุ่งหมายของสงคราม” ยุทธศาสตร์จึงเป็น “แผน” ของสงครามเพื่อวางแนวทางให้กับการรบในพื้นที่ต่าง ๆ และการควบคุมบังคับการปะทะแต่ละครั้งให้เป็นไปตามแผนการใหญ่ (ประเสริฐ เข้มสรวล 2541 : 17) จะเห็นได้ว่า “ยุทธศาสตร์” เป็นคำที่ใช้ในทางการทหารที่ต้องมีการทำศึกสงครามกัน เพราะเมื่อมีข้าศึกประจันหน้าอยู่ การสงครามจึงต้องมุ่งเอาชัยชนะเหนือข้าศึกให้ได้อย่างรวดเร็ว และถ้าสงครามนั้นกระทำในภูมิประเทศหรือสมรภูมิที่ยากลำบาก ศัตรูอยู่ในทำเลที่ได้เปรียบ มีจำนวนทหารรวมทั้งยุทธโศปกรณ์ที่เหนือกว่า การสงครามจึงมีความยุ่งยากและซับซ้อนยิ่งขึ้น ดังนั้น หากต้องการเอาชนะสงครามดังกล่าวให้จงได้ ต้องมีการวางแผนและกำหนดขั้นตอนหลัก ๆ ในการทำสงครามที่กระชับและชัดเจน ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบมีความเข้าใจ และสามารถปฏิบัติได้ถูกต้อง

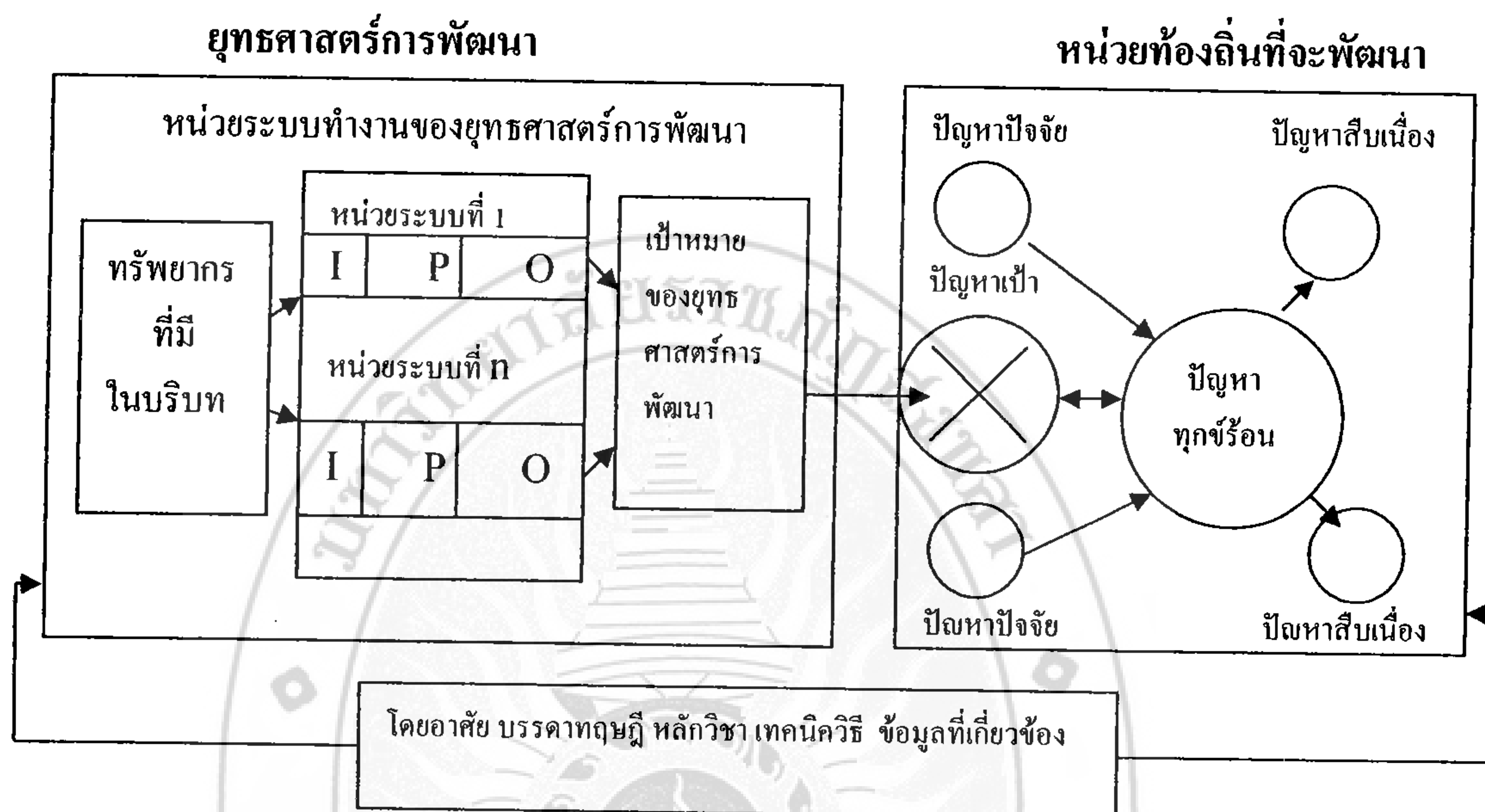


ในเวลาที่กำหนดไว้ การวางแผนและการกำหนดขั้นตอนหลัก ๆ ในการทำสงครามดังกล่าวนี้ ก็คือ การกำหนดยุทธศาสตร์การสงครามนั่นเอง เมื่อมีการพัฒนาเกิดขึ้นในสังคมโลก โดยเฉพาะเมื่อสังคมมีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เรื่องต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา การสาธารณสุข และประเพณีวัฒนธรรม เป็นต้น ล้วนมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันไปหมด สภาพปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ของสังคมก็ทวีความซับซ้อนและสับสนมากขึ้นตามไปด้วย จึงเริ่มมีการนำแนวคิดเกี่ยวกับ “ยุทธศาสตร์” มาใช้ในการพัฒนาประเทศมากขึ้น ซึ่งปัจจุบันนี้ “ยุทธศาสตร์” ถูกนำไปใช้ในการพัฒนาแทบทุกระดับ เช่น มีการใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับโลก ภูมิภาค ประเทศ ภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล และเรื่อยลงไปจนถึงระดับชุมชนท้องถิ่นหรือหมู่บ้านหรือแม้กระทั่งระดับครอบครัวและปัจเจกบุคคลด้วย และยุทธศาสตร์ก็ถูกนำไปใช้ในการพัฒนาในแทบทุกวงการด้วย เช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยภาคราชการ ภาคธุรกิจ การค้า เอกชน ภาคอุตสาหกรรม ภาคการบริการ และการท่องเที่ยว เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากผู้ที่ให้การพัฒนาด้านต่าง ๆ เหล่านี้ ไม่เพียงแต่มุ่งหวังให้เกิดผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างรวดเร็วเท่านั้น หากแต่ความต้องการสภาพปัญหา หรือภารกิจการพัฒนาต่าง ๆ มีความยุ่งยากซับซ้อนยิ่งขึ้นด้วย

จากลักษณะการนำแนวคิดเกี่ยวกับ “ยุทธศาสตร์” มาใช้ในการพัฒนา จึงอาจให้ความหมายของ “ยุทธศาสตร์การพัฒนา” ว่าเป็นแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ๆ เพื่อดำเนินงานและควบคุมการพัฒนาให้สามารถบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่กำหนดไว้ได้อย่างถูกต้องและภายในระยะเวลาที่กำหนด

ยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนการอันชาญฉลาดสำหรับจะดำเนินการสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ทั้งนี้ โดยอาศัยหลักวิชาและข้อมูลสภาพจริงที่เหมาะสม (การวิจัยชุมชน, 2545 : 39)

ยุทธศาสตร์การพัฒนา เมื่อแสดงในแนวความคิดเชิงระบบจะปรากฏดังภาพ



ภาพที่ 2.4 แสดงทฤษฎีระบบยุทธศาสตร์การพัฒนา

ที่มา : การวิจัยชุมชน, 2545

ยุทธศาสตร์การพัฒนา ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มที่เชื่อมโยงกัน ดังนี้

กลุ่มที่ 1 การสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีในทุกส่วน

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การบริหารจัดการที่ดี

กลุ่มที่ 2 การเสริมสร้างรากฐานของสังคมให้เข้มแข็ง

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กลุ่มที่ 3 การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เข้าสู่สมดุลและยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 7 การพัฒนาความเข้มแข็งทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี



#### 4.5 ความสำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนา

การนำแนวคิดเรื่อง “ยุทธศาสตร์” มาใช้ในการพัฒนาสะท้อนถึงทักษะหลัก ๆ ที่มองการพัฒนาอยู่ 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ทักษะที่มองการพัฒนาเหมือน “สงคราม” ที่ต้องการชัยชนะเหนือศัตรู ซึ่งในการพัฒนานั้นปัญหาหรือความต้องการก็เทียบได้กับศัตรุนั่นเอง

ประการที่สอง ทักษะที่มองการพัฒนาในขอบเขตครอบคลุมสภาพปัญหาและความต้องการ หรืออาจเรียกว่าสถานการณ์หลากหลายด้านด้วยกัน เพราะการที่จะกำหนด “ยุทธศาสตร์การพัฒนา” นั้น ผู้กำหนดยุทธศาสตร์จะต้องวิเคราะห์และระบุชี้ชัดออกมาว่า เรื่องใดบ้างเป็นเรื่องที่สำคัญอันดับต้น ๆ หรือเป็นเรื่องหลัก ๆ ชนิดที่เรียกได้ว่าเป็น “จุดยุทธศาสตร์” หรือ “เรื่องยุทธศาสตร์” ที่มีอิทธิพล หรือมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องอื่น ๆ ซึ่งเมื่อได้รับการพัฒนาหรือแก้ไขแล้ว สถานการณ์ด้านอื่น ๆ ก็จะได้รับผลไปด้วย

ประการที่สาม เนื่องจากยุทธศาสตร์เป็นแนวทางการพัฒนาหลัก ๆ สำหรับการดำเนินงาน และควบคุมการพัฒนาในด้านต่าง ๆ จึงสะท้อนถึงทักษะที่มองความเชื่อมโยงของสถานการณ์หลาย ๆ ด้าน ในการพัฒนา ซึ่งแสดงให้เห็นว่าต้องมีหลายฝ่ายเกี่ยวข้อง ในฐานะผู้รับผิดชอบต่อการดำเนินการพัฒนา ตามยุทธศาสตร์นั้น ไม่ว่าจะ เป็นกิจกรรมก็ตาม

จากทักษะทั้งสามประการดังกล่าวนี้ สามารถสรุปความสำคัญของยุทธศาสตร์ต่อการดำเนินงานพัฒนาได้ ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ถูกกำหนดขึ้นโดยการศึกษา วิเคราะห์สถานการณ์ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ก่อนที่จะกำหนดเป้าหมายวัตถุประสงค์และวิธีการ ดังนั้นยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงช่วยให้การพัฒนาเป็นไปอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการอย่างแท้จริง

2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ชัดเจนจะเป็นแนวทางสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง ช่วยให้ทุกฝ่ายรับรู้ ทิศทาง รู้เป้าหมาย วัตถุประสงค์ รวมทั้งขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินงานในอนาคตว่าเป็นอย่างไร ตนเองมีบทบาท ภาระหน้าที่อะไรบ้าง ซึ่งจะทำให้ทุกฝ่ายปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

3) การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ชัดเจน จะแสดงให้เห็นภารกิจหลักนั้นจะต้อง ดำเนินการและหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายต่าง ๆ อย่างชัดเจน ซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อนได้

4) การที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาช่วยลดความซ้ำซ้อนของฝ่ายต่างๆที่รับผิดชอบ จะส่งผลให้เกิดการประหยัดทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการพัฒนาโดยฝ่ายต่าง ๆ เช่น ด้านงบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยี เป็นต้น

5) ความชัดเจนของภารกิจและบทบาทหน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา จนเอื้ออำนวยให้เกิดการประสานงานที่ดีระหว่างฝ่ายต่าง ๆ เหล่านั้น และยังรวมไปถึงการประสานงานภายในหน่วยงานต่าง ๆ อีกด้วย

สรุป ยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแนวทางหลักในการพัฒนาที่บอกเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ขั้นตอนวิธีการในการดำเนินงานต่าง ๆ และอาจจะบอกด้วยว่าใครเกี่ยวข้องบ้าง และใครควรต้องทำอะไรเท่านั้น ดังนั้นโดยตัวของมันเองแล้ว ยุทธศาสตร์ยังไม่สามารถรับประกันให้การพัฒนาเกิดผลสำเร็จได้ตามความมุ่งหวังของการพัฒนา หากแต่ยังต้องการกระบวนการ และขั้นตอนในการวางแผน การเตรียมการ การดำเนินการ การติดตาม และประเมินผลในการพัฒนาอีกมากมายที่จะทำให้การพัฒนาสำเร็จได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์

## 5. การปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ทางทะเลของต่างประเทศ

ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า ผลประโยชน์ของชาติในทะเลนับวันจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ดังนั้นประเทศต่าง ๆ ที่มีอาณาเขตทางทะเลจึงมีมาตรการในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลตามแนวทางของตน โดยการจัดตั้งให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงตามขีดความสามารถที่จะสามารถดำเนินการได้ เช่น

5.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน่วยป้องกันฝั่ง (COAST GUARD) ซึ่งมีภารกิจหลักที่สำคัญ 3 ประการ คือ การรักษากฎหมายทางทะเล การคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเล และการเตรียมกำลังในการป้องกันประเทศโดยมีขอบเขตการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุภารกิจ 12 ประการคือ

- 1) การช่วยเหลือด้านการเดินเรือ
- 2) การรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับการเดินเรือ
- 3) การป้องกันประเทศ
- 4) การอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อมทางทะเล
- 5) การเปิดเส้นทางเดินเรือผ่านน้ำแข็ง



- 6) การบังคับใช้กฎหมาย
- 7) การตรวจสอบความปลอดภัย
- 8) การออกใบอนุญาตการนำเรือ
- 9) การบริการด้านสมุทรศาสตร์
- 10) การรักษาความปลอดภัยในเขตท่าเรือ
- 11) การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเล
- 12) การควบคุมการสัญจรในร่องน้ำ



ภาพที่ 2.5 เรือ U.S. COAST GUARD

ที่มา : [http:// www.uscg.mil/2549](http://www.uscg.mil/2549)

## 5.2 ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นได้จัดตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับป้องกันฝั่งและในทะเลเรียกว่า JAPAN MARITIME SAFETY AGENCY (JMSA) ที่โตเกียว โดยจัดตั้งขึ้นในลักษณะคล้ายคลึงกับหน่วย COAST GUARD ของสหรัฐอเมริกา โดย JMSA รับผิดชอบในการดำเนินการด้านรักษาความปลอดภัยทางทะเลรอบทะเลอาณาเขตของประเทศญี่ปุ่น งานต่าง ๆ ที่สำคัญได้แก่

- 1) ระบบการแจ้งข่าวสารเพื่อความปลอดภัย
- 2) การช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล
- 3) การเฝ้าตรวจและควบคุมมลภาวะในทะเล (Marine Pollution)
- 4) การป้องกันภัยพิบัติทางทะเล (Marine Disaster)

- 5) การควบคุมการจราจรการเดินเรือในอ่าวต่าง ๆ
- 6) การดำเนินการตามกฎหมายในทะเลอาณาเขต
- 7) การดำเนินการตามกฎหมายในเขตประมง 200 ไมล์
- 8) การดำเนินการสำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกและเครื่องช่วยในการเดินเรือ
- 9) อื่น ๆ ฯลฯ ดังนี้

(1) ระบบการแจ้งข่าวสารเพื่อความปลอดภัย ดำเนินการในระบบ Japanese Ship Reporting System (JASREP) โดยเมื่อเรือเข้าในเขต ละติจูด 17 องศา เหนือ ลองจิจูด 165 องศา จะต้องรายงาน เพื่อหน่วยงานของญี่ปุ่นจะได้ทราบและติดตามการเคลื่อนไหว และหากประสบภัยทางทะเล หรือเกิดการสูญเสียนะจะได้ติดตามช่วยเหลือและค้นหา

(2) การช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ตามข้อตกลงระหว่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ในเรื่อง Maritime Search And Rescue เมื่อ ค.ศ. 1986 ญี่ปุ่นรับผิดชอบเรื่อง SAR (Search And Rescue) ในเขต 1,200 ไมล์ จากขอบฝั่งเมื่อได้รับแจ้ง การประสบภัยทางทะเล ศูนย์ควบคุมการช่วยเหลือ ๆ จะรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์เพื่อดำเนินการ โดยใช้เรือ และ เครื่องบินที่ประจำอยู่ตามเขตต่าง ๆ เข้าค้นหา และช่วยเหลือ ตลอดจน วางเรือลาดตระเวนไว้เป็นการล่วงหน้าในตำบลที่คาดว่าจะเกิดภัยพิบัติขึ้น เช่น ในพื้นที่การเดินเรือหนาแน่น ตำบลที่มีการจับปลามาก และตลอดจนพิจารณาถึงสภาพอากาศด้วย ในการช่วยชีวิตผู้ประสบภัยเป็นการด่วนได้มีการจัดตั้งชุดช่วยเหลือพิเศษ (Special Rescue Team) ซึ่งมีกำลังพลประจำ 20 นาย ซึ่งมีอุปกรณ์พิเศษเฉพาะ และฝึกสำหรับงานนี้โดยเฉพาะ เช่น การโคจรลงทะเล การปฏิบัติการพิเศษใต้น้ำ (Scuba Diver) ฯลฯ ซึ่งกำลังพลจะได้รับเงินเพิ่มพิเศษและผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนพร้อมปฏิบัติการตลอด 24 ชั่วโมงสามารถไปได้ทุกหนทุกแห่งด้วยความรวดเร็ว โดยเครื่องบิน หรือ เฮลิคอปเตอร์หน่วยนี้ประจำอยู่ที่สนามบิน

(3) การเฝ้าตรวจและควบคุมมลภาวะในทะเล

ก. ใช้เรือลาดตระเวนและเฝ้าตรวจตามเส้นทางเดินเรือของเรือน้ำมันและเรือสินค้า เพื่อตรวจสอบการทิ้งของเสียลงทะเล

ข. ใช้ Infrared Apparatus ตรวจสอบคราบน้ำมัน โดย เครื่องบิน ในเวลา กลางคืนสู่มตัวอย่างการทิ้งน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อเอาไปตรวจสอบและวิเคราะห์

ค. การดำเนินการในการขจัดคราบน้ำมันและของเสียในทะเล

เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมีท่าเรือเป็นจำนวนมากและมีการเดินเรือเข้า - ออก อย่างมากมาย ปัญหาเรื่อง Marine Pollution จึงเป็นสิ่งจำเป็นมากที่ต้องดำเนินการ โดยเคร่งครัด



## (4) การป้องกันภัยพิบัติทางทะเล (Marine Disaster)

ก. จัดเรือและอุปกรณ์ในการดับไฟแก่เรือและโรงงานอุตสาหกรรมเมื่อเกิดเพลิงไหม้

ข. จัดอุปกรณ์ในการขจัดคราบน้ำมันผิวน้ำ (Oil Spill) อันเกิดจากอุบัติเหตุ

ค. จัดพาหนะในการช่วยเหลือลำเลียงผู้ประสบภัย หรือการที่ต้องการความช่วยเหลือด่วน เช่น ทางการแพทย์ ฯลฯ

(5) การควบคุมการจราจรการเดินเรือในอ่าวต่าง ๆ เนื่องจากมีการเดินเรือหนาแน่น จึงได้จัดตั้งหอควบคุม และสถานีในการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับเดินเรือในอ่าวต่าง ๆ เช่น การกำหนดเส้นทางเดินเรือของเรือขนาดใหญ่ การควบคุมการจราจร การจัดระเบียบในการเข้าเทียบและจอดทอดสมอ การแจ้งเตือนภัยจากพายุไต้ฝุ่น การควบคุมการเข้ามาหลบภัยจากพายุไต้ฝุ่นในอ่าวต่าง ๆ

## (6) การดำเนินการตามกฎหมายในทะเลอาณาเขต

ก. ดำเนินการเฝ้าตรวจและควบคุมเรือต่างชาติที่เดินเรือเข้ามาในน่านน้ำ อาณาเขตแก่เรือที่ต้องสงสัยว่าจะมีการปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมายโดยการเตือน สั่งให้ออกไปนอกล่านน้ำอาณาเขต จับกุมลูกเรือที่ก่ออาชญากรรม

ข. ดำเนินการไม่ให้ต่างชาติเข้ามาสำรวจทรัพยากรธรรมชาติใต้ทะเลภายในเขตไหล่ทวีปโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยดำเนินการเฝ้าตรวจทั้งเครื่องบินและเรือ โดยประสานงานอย่างใกล้ชิดกับทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง

## (7) การดำเนินการตามกฎหมายในเขตประมง 200 ไมล์

ญี่ปุ่นถือเขตประมงรอบเกาะ 200 ไมล์ ดังนั้นเรือประมงต่างชาติที่เข้าไปทำการประมงในเขต 200 ไมล์ โดยไม่ได้รับอนุญาต จะจับกุมและดำเนินการตามกฎหมาย

(8) การดำเนินการสำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกและเครื่องช่วยในการเดินเรือ และเพื่อสะดวกในการเคลื่อนที่ได้รวดเร็วและมีขีดความสามารถสูง จึงใช้เครื่องบินในการเฝ้าตรวจทะเลอาณาเขตลาดตระเวนตรวจการณ์ และควบคุมเรือต่างชาติในเขตการประมง ตรวจตราและควบคุมมลภาวะทางทะเล การช่วยเหลือผู้ประสบภัย แนะนำควบคุมการสัญจรทางน้ำ ฯลฯ

(9) การสื่อสาร MSA ได้ดำเนินการด้านการสื่อสารอย่างกว้างขวางในด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัย การเตือนภัยในการเดินเรือ การเตือนภัยและแจ้งข่าวอากาศ ระบบการรายงานตำแหน่งที่เรือ การเข้าท่า - ออกจากท่า การติดต่อสื่อสารจากสถานีฝั่งต่อเรือ และเครื่องบิน ตลอดจนการติดต่อระหว่างเรือกับเรือ และ เรือกับเครื่องบิน

5.3 ประเทศออสเตรเลีย มีหน่วยเฝ้าตรวจชายฝั่ง (COAST WATCH) เป็นหน่วยควบคุมดูแล และเป็นหน่วยป้องกันจากภัยคุกคามในทันทีทันใด เช่น การนำพาเข้ามาของเชื้อโรค และสารเคมี ยาเสพติด การรุกรานเข้ามาจับปลาของชาวต่างประเทศ ตลอดจนการทิ้งสิ่งของทำให้เกิดมลภาวะเป็นพิษในทะเล ความมุ่งหมายการปฏิบัติงานตามปกติและเมื่อมีกิจพิเศษ มีศูนย์บัญชาการเฝ้าตรวจชายฝั่งที่เมืองแคนเบอร์รา ข้าราชการจากแหล่งข่าวต่าง ๆ และพลเรือนที่เกี่ยวข้อง จะร่วมปรึกษาหารือกันทุกด้าน ทั้งปัญหาด้านกฎหมาย ที่ใช้บังคับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

หน่วยเฝ้าตรวจชายฝั่ง (COAST WATCH) ทำงานตลอด 24 ชม. เพื่อดำรงไว้ในการเฝ้าตรวจตราในเขตแนวชายฝั่งและน่านน้ำนอกฝั่ง

ออสเตรเลียมีฝั่งทะเลที่ยาว ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่จะมีการลักลอบเข้ามาถึงได้ การที่เรือลักลอบเข้ามาตามแนวชายฝั่งที่ห่างไกลของออสเตรเลีย ก่อให้เกิดปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ด่านกักโรค และผู้หลบหนีเข้าเมือง เพราะคนเหล่านั้นอาจมีโรคติดต่อ เชื้อโรค เกี่ยวกับสัตว์ หรือเชื้อโรคที่ติดมากับพืชพรรณอาหาร หน้าที่สำคัญอีกอันหนึ่งคือป้องกันการลักลอบนำยาเสพติดเข้ามาในออสเตรเลีย ซึ่งเป็นจุดอ่อนในการที่ประเทศเอเชียที่อยู่ทางด้านเหนือต่อการนำเอายาเสพติดเข้ามาในประเทศภายในเขตประมง 220 ไมล์ทะเล ออสเตรเลียมีข้อกำหนดที่จะรักษาและส่งเสริมสิ่งมีชีวิต และมีข้อกำหนดในการอนุญาตจับสัตว์น้ำสำหรับชาวต่างชาติจะต้องได้รับอนุญาตและมีการตรวจตราให้เป็นไปตามที่กำหนด

เขตนอกชายฝั่ง และตามแนวชายฝั่งที่กำหนดจะมีการเฝ้าตรวจตราอย่างสม่ำเสมอจากบนแผ่นดิน ในทะเล และในอากาศ การลาดตระเวนตามแนวชายฝั่งทางด้านเหนือ โดยมีความมุ่งหมายเฉพาะในเรื่องด่านกักกันตรวจโรค การลาดตระเวนตามแนวชายฝั่งจะใช้เครื่องบิน 2 เครื่องยนต์จากการเข้าดำเนินการโดยบริษัทเอกชน หน้าที่ประการแรกคือตรวจจับ และรายงานต่อเรือที่แล่นเข้ามาเกยหาด ซึ่งเป็นภัยต่อออสเตรเลีย เจ้าหน้าที่บนเครื่องบินตรวจการณ์และผู้สังเกตการณ์ได้รับการฝึกในการกำหนดจุดหรือที่หมายหรือปฏิบัติการใด ๆ ที่น่าสนใจต่อการตรวจด่านกักตรวจโรค เจ้าหน้าที่จากกรมประมง สุลกากร ตรวจคนเข้าเมือง การกระทำที่ต้องสงสัยจะรายงานไปยังกองบัญชาการของหน่วยเฝ้าตรวจชายฝั่ง ถ้ามีความจำเป็นก็จะมีการเริ่มต้นในการปฏิบัติ

นอกเขตแนวชายฝั่ง ใช้เครื่องบินลาดตระเวนทางทะเลระยะไกล ใช้เครื่องมือตรวจการณ์อิเล็กทรอนิกส์ รายงานการปฏิบัติและการเคลื่อนไหวของเรือต่างชาติในเขตน่านน้ำประมง (Fishing Zone) และ เครื่องบินจะรายงานการตรวจการณ์ทางสายตา เช่น คราบน้ำมันจากเรือที่ลอยในทะเล และข่าวสารที่ใช้เป็นประโยชน์แก่ศุลกากร เช่น ดับบลิวของเรือต้องสงสัยในการลักลอบนำสิ่งผิดกฎหมายเข้าเมือง



เรือที่ใช้ในการลาดตระเวน ก็เป็นสิ่งสำคัญในการเฝ้าตรวจชายฝั่ง เรือตรวจการณ์ที่เหมาะสม มีขีดความสามารถในการปฏิบัติการทางน้ำอย่างดีและฝ่ายทหารเรือสนับสนุนหน่วยเฝ้าตรวจชายฝั่งในการปฏิบัติการตามกฎหมายในระยะ 200 ไมล์ทะเล หรือเขตการประมง

ศุลกากรมี เครื่องบิน ดิจเรดาร์ที่สามารถช่วยเหลือหน่วยเฝ้าตรวจชายฝั่งได้เมื่อต้องการ ศุลกากรจะตอบสนองการปฏิบัติการตามกฎหมาย และช่วยเหลือภารกิจการตรวจตราตามความเหมาะสม

เรือ และเครื่องบินจากหน่วยอื่น ๆ จะช่วยหน่วยเฝ้าตรวจชายฝั่ง โดยให้รายละเอียดของเรือที่ได้พบเห็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น หรือมลภาวะทางทะเล และข่าวสารอื่น ๆ ที่สำคัญในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ เรือที่ได้รับการจดทะเบียนในการทำประมงจะให้ข่าวสารภายในเขตประมง 200 ไมล์ทะเลอย่างสม่ำเสมอแก่หน่วยที่รับผิดชอบ

กระทรวงขนส่ง เรือที่ช่วยในการเดินเรือ และเรือสำรวจวิจัยก็จะช่วยเหลือหน่วยเพื่อตรวจทางทะเลเมื่อต้องการหน่วยอื่น ๆ ที่สำคัญ เช่น STATE POLICE และประชาชนสามารถช่วยเหลือการปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ในการรายงานสิ่งต่าง ๆ ที่แลเห็นหรือต้องสงสัยแก่ COAST WATCH

หน่วยเฝ้าตรวจชายฝั่งปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทที่สำคัญ ในการพิทักษ์ผลประโยชน์ของ AUSTRALIAN

5.4 ประเทศสวีเดน กองทัพเรือสวีเดนแบ่งการควบคุมออกเป็น 5 เขต ได้แก่ GOTENBERG NAVAL DISTRICT, MALMO, CARL SKRONA, STOCKHOLM และ GOTLAND สำหรับหน่วย COAST GAUARD ของสวีเดน แบ่งเขตการควบคุมเช่นเดียวกับกองทัพเรือ มีเรือและเครื่องบินที่ใช้ในการลาดตระเวนตามแนวเขตฝั่งทะเลของสวีเดน

ช่องแคบของสวีเดนเป็น INTERNATIONAL STRAITS เช่นเดียวกันช่องแคบอังกฤษ และเป็นช่องแคบหนึ่งที่มีการเดินเรือมากที่สุดในโลกทุก ๆ ปีจะมีเรือผ่านช่องแคบนี้ 25,000 ลำ วิ่งข้ามฝั่งช่องแคบ 140,000 ลำ เรือรบทั้งฝ่ายตะวันออกและตะวันตกผ่านประมาณปีละ 1,000 ลำ จากความหนาแน่นในการเดินเรือ และการขยายขอบเขตและจำนวนเรือในการฝึกของฝ่าย NATO และ WARSAW PACT ทำให้เกิดอุบัติเหตุขึ้นบ่อยในทะเล อีกทั้งจะมีเรือจากการฝึกทางทะเลฝ่าฝืนและล่วงล้ำน่านน้ำอาณาเขตของสวีเดนประมาณปีละ 20 ครั้ง

ในยามสงบ ในภาวะวิกฤตการณ์ และในยามสงคราม มีความจำเป็นที่จะต้องตรวจการณ์เรือต่าง ๆ ในช่องแคบ ตลอดจนเฝ้าติดตามและควบคุมความเคลื่อนไหวของเรือต่าง ๆ ที่เข้ามาร่วมฝึกใกล้อาณาเขตของสวีเดน จึงได้จัดตั้งหน่วยศูนย์ข่าวร่วมสำหรับเฝ้าตรวจทางทะเลขึ้นที่ MALMO

ประกอบด้วยหน่วยกองทัพเรือ COAST GUARD และ NATIONAL SWEDISH ADMINISTRATION OF SHIPPING AND NAVIGATION โดยกองทัพเรือรับผิดชอบทางด้านยุทธการและได้รับความช่วยเหลือในการลาดตระเวนทางอากาศระยะไกลจาก กองทัพอากาศในการบินลาดตระเวนและพิสูจน์ทราบในช่วงบินตามหน้าที่ปกติของกองทัพอากาศที่ศูนย์ข่าวสารร่วม จะมีห้องยุทธการที่รวบรวมข้อมูลและข่าวสารตลอดจนการติดต่อ สื่อสารกับหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับระบบการเฝ้าตรวจการเดินเรือในช่องแคบนั้นใช้ตรวจการณ์ด้วยเรดาร์พื้นน้ำที่เชื่อมโยงในการป้อนข้อมูลจากสถานีเรดาร์ต่าง ๆ สามารถส่งข้อมูลมายังศูนย์ข่าวสารร่วม โดยให้ข้อมูลและตำแหน่งของเรือได้ในเวลาเดียวกันถึง 400 ลำ และเก็บข้อมูลไว้ในคอมพิวเตอร์และสามารถเรียกข้อมูลต่าง ๆ ภายใน 1 เดือนที่ผ่านมา เพื่อนำมาวิเคราะห์ความเคลื่อนไหวของเรือต่าง ๆ ในช่องแคบ

สำหรับการพิสูจน์ทราบเป้านั้น ในเวลากลางวัน กลางคืน และทัศนวิสัยไม่ดีใช้เรือของกองทัพเรือ และเรือจาก COAST GUARD ส่วนการพิสูจน์ทราบ และติดตามการเคลื่อนไหวในระยะใกล้ฝั่งใช้ เครื่องบินจากหน่วยบิน COAST GUARD ให้การสนับสนุน

### 5.5 ประเทศมาเลเซีย

รัฐบาลมาเลเซียได้เริ่มพิจารณาจัดตั้งหน่วย Malaysian Maritime Enforcement Agency (MMEA) ขึ้นใหม่ ตามมติ ครม. เมื่อ พ.ศ.2547 เพื่อดูแลน่านน้ำของประเทศ และรักษาความปลอดภัยบริเวณช่องแคบมาละกา โดยได้เริ่มก่อตั้งหน่วยเมื่อ 15 ก.พ. 48 และเริ่มปฏิบัติงานใน 30 พ.ย.48 กำหนดจะเสร็จสมบูรณ์ในปี 2553 โดยปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ดูแลน่านน้ำมาเลเซีย ซึ่งแต่เดิมกระจายความรับผิดชอบอยู่ในหน่วยงานระดับกรมจำนวน 11 หน่วย ให้มารวมศูนย์ที่ MMEA หน่วยงานนี้ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อลดภาระด้านงบประมาณ และลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน โดย MMEA จะมีอำนาจในการสอบสวน จับกุม ดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการค้าและการเดินเรือในทะเลฉบับปี 2547 (Malaysian Maritime Malaysian Enforcement act 2004) และตามกฎหมายความมั่นคงภายใน (Internal Security Act - ISA) ทั้งนี้หน่วย MMEA มีต้นแบบมาจากหน่วยงานรักษาชายฝั่งของสหรัฐอเมริกา (COAST GUARD) เมื่อ MMEA สามารถปฏิบัติการได้เต็มรูปแบบ จะช่วยให้มาเลเซียลดปัญหาเรื่องป้องกันการหลบหนีเข้าเมือง และปัญหาโจรสลัด

หน่วย MMEA มีภารกิจหลัก คือ รับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาโจรสลัด มลพิษทางน้ำ ผู้หลบหนีเข้าเมือง การรุกล้ำน่านน้ำ และน่านฟ้า การช่วยเหลือและค้นหาผู้ประสบภัย โดยทำหน้าที่ดูแลน่านน้ำมาเลเซียในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (200 ไมล์ทะเลจากชายฝั่ง) รวมพื้นที่ประมาณ 614,000 ตารางกิโลเมตร



และพื้นที่ชายฝั่งทะเลระยะทาง 4,500 กิโลเมตร ซึ่งในระยะแรกจะดูแลน่านน้ำในระยะ 50 ไมล์ทะเล เนื่องจากยังมีข้อจำกัดด้านยุทธโศปกรณ์ โดยพื้นที่ส่วนที่เหลือยังคงให้ กองทัพเรือมาเลเซีย เป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งตามโครงสร้างของ หน่วย MMEA จะมีเรือประจำการจำนวน 72 ลำ ประกอบด้วย เรือจากกองทัพเรือมาเลเซีย 19 ลำ นอกจากนี้มีเรือของตำรวจน้ำมาเลเซีย 15 ลำ กรมศุลกากร 5 ลำ กรมประมง 12 ลำ และ กรมเจ้าท่า 21 ลำ มีการแบ่งพื้นที่น่านน้ำในความรับผิดชอบออกเป็น 5 ภาค ครอบคลุมน่านน้ำมาเลเซีย โดยมีที่ตั้งสำนักงานในแต่ละภาคคือ

- 1) น่านน้ำภาคเหนือของแหลมมลายู ที่เกาะลังกาวิ รัฐเคดาห์
- 2) น่านน้ำภาคใต้ของแหลมมลายู ที่เมืองยะโฮร์บาฮู รัฐยะโฮร์
- 3) น่านน้ำภาคตะวันออกของแหลมมลายู ที่เมืองกวนตัน รัฐปาหัง
- 4) น่านน้ำภาคซาราวัก ที่เมืองกูชิง รัฐซาราวัก
- 5) น่านน้ำภาคซาบাহ์ ที่เมืองโกตาคิเนาบาลู รัฐซาบাহ์ โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ปูตราจายา

รัฐเสลังงอร์

#### การปฏิบัติการกิจของ MMEA และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- 1) ในสถานการณ์ปกติ หน่วย MMEA จะทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายทางทะเล และในภาวะวิกฤติหรือสงครามจะทำหน้าที่เป็นหน่วยช่วยรบ
- 2) มีการนำระบบเรดาร์ตรวจการณ์มาใช้ในการปฏิบัติ เพื่อป้องกันการก่อการร้ายและโจรสลัด ตลอด 24 ชม.
- 3) เพิ่มความร่วมมือกับสิงคโปร์และอินโดนีเซีย ในการลาดตระเวนและแก้ปัญหาาร่วมกัน
- 4) กองทัพเรือและตำรวจน้ำมาเลเซีย เพิ่มมาตรการในการรักษาความปลอดภัยที่เข้มงวดขึ้น เช่น การเพิ่ม เจ้าหน้าที่ตำรวจไปกับเรือที่เข้าน่านน้ำ
- 5) ศึกษาและตรวจสอบระบบการรักษาความปลอดภัยทางทะเลของประเทศอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย
- 6) อาจมีการกำหนดให้เรือทุกลำที่เดินทางผ่านช่องแคบมาละกา ซึ่งมาตรการนี้หลายประเทศ ยังไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะสหรัฐ ฯ เนื่องจากเห็นว่าช่องแคบมาละกาเป็นเส้นทางเดินเรือสากล เรือที่เดินทางผ่านโดยสุจริต ไม่จำเป็นต้องรายงานต่อมาเลเซีย
- 7) จัดตั้งศูนย์ข่าวกรองเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและข่าวกรองที่เกี่ยวกับสถานการณ์ช่องแคบมาละกา

สรุปได้ว่า แต่ละประเทศดังกล่าว ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบความสงบเรียบร้อย การดูแลรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเล ความปลอดภัยในการเดินเรือ การช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทะเล โดยที่มีรูปแบบ ลักษณะ แนวทางการปฏิบัติที่คล้ายคลึงกัน แตกต่างกันไปตามฐานะด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ

## 6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่างานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และสามารถนำมาเป็นข้อมูลอ้างอิงประกอบการศึกษา งานวิจัยในครั้งนี้ ดังนี้

นคร อรรถนิเวศ (2544) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลในอ่าวไทย พบว่า

1. แนวโน้มของการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลในอ่าวไทยที่สำคัญซึ่งมีผลต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเล มีดังนี้

1.1 การกระทำผิดเกี่ยวกับการเดินเรือ

1.2 การกระทำผิดเกี่ยวกับการประมง

1.3 การลักลอบค้ายาเสพติด

1.4 การกระทำอันเป็นโจรสลัด การปล้น และการยึดคร่าเรือประมง

1.5 การลักลอบนำน้ำมันเชื้อเพลิง และสินค้าเข้าสู่ราชอาณาจักรทางทะเลโดยไม่ผ่านพิธีการ

ทางศุลกากร

2. การแข่งขันทางด้านเทคโนโลยี ที่สูงขึ้นและมีราคาถูกลง ทำให้สามารถดัดแปลงเรือประเภทต่าง ๆ เป็นเรือกระทำผิดกฎหมายในทะเลที่มีสมรรถนะสูงขึ้น ประกอบกับลักษณะของอ่าวไทยที่มีเกาะลำน้ำบริเวณชายฝั่งเชื่อมโยงกับเส้นทางคมนาคมทางบก และมีเขตทับซ้อนทางทะเลของประเทศต่าง ๆ ในอ่าวไทย อีกทั้งประชากรที่อาศัยตามแนวชายฝั่งทะเลหรือผู้ประกอบการอาชีพในทะเลยังมีลักษณะเป็นสังคมอุปถัมภ์ ซึ่งมักช่วยเหลือเกื้อกูลในหมู่คณะมากกว่าที่จะมีจิตสำนึกในการปกป้องคุ้มครองสาธารณะประโยชน์หรือทรัพยากรธรรมชาติในอ่าวไทย ทำให้การกระทำผิดกฎหมายทางทะเลสามารถหลีกเลี่ยงการตรวจการณ์ หลบหลีกการค้นหา และหลบหนีการไล่ตามติดพัน (Hot Pursuit) การจับกุมได้โดยง่าย



3. การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลในอ่าวไทย มีส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ต่างก็มีกำลังทางเรือ ที่มีขีดความสามารถและระบบการจัดการแตกต่างกัน ตามขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการที่ไม่เหมือนกัน ทำให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลในภาพรวมเป็นการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกัน ไม่มีเอกภาพเพียงพอ การดำเนินการด้านการข่าวเพื่อการปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลของส่วนราชการต่าง ๆ เหล่านี้มีข้อจำกัดหลายประการ เนื่องจากการดำเนินการข่าวเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพล และเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการอาชญากรรม ซึ่งมีความสลับซับซ้อน ยากต่อการเข้าถึงแหล่งข่าว เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การค้นหา ติดตาม ขบวนการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลมักจะล่าช้า หรือไม่สามารปราบปรามได้โดยง่าย ในขณะที่กฎหมายไทยที่มีอยู่ยังไม่ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นในอ่าวไทย อีกทั้งการที่ในอ่าวไทยมีเขตทับซ้อนทางทะเลของหลายประเทศ ทำให้การปฏิบัติการทางเรือเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเล ต้องมีความระมัดระวังมิให้เกิดการกระทบกระทั่งกับกำลังทางเรือของประเทศเพื่อนบ้านได้ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลโดยส่วนรวมเกิดความล่าช้าและไม่ได้ผลเท่าที่ควร

4. จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในอ่าวไทย พบว่ามีปัจจัยเกื้อกูลต่อการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลอยู่หลายประการ เมื่อนำมาพิจารณาร่วมกับข้อจำกัดบางประการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลแล้ว สามารถกำหนดเป็นแนวความคิดในการปฏิบัติเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายในอ่าวไทยดังนี้

4.1 การเสริมสร้างศักยภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลให้แก่ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยการปรับปรุงศูนย์ประสานการปฏิบัติเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้ว ให้มีประสิทธิภาพในการประสานงาน อำนวยการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลได้อย่างรวดเร็วและเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น ให้มีการจัดตั้งระบบตรวจการณ์ชายฝั่งเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการข่าวให้แก่ ศรชล. การปรับปรุงกฎหมายและข้อผูกพันระหว่างประเทศให้เกื้อกูลต่อการปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลในอ่าวไทย การแสวงหาความร่วมมือกับประชาชนที่ประกอบอาชีพในทะเลหรือชายฝั่งรวมทั้งมีการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีในการร่วมกันปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้านในอ่าวไทย เพื่อลดความหวาดระแวงและลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ ที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างการปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลของไทย

4.2 แนวความคิดในการป้องกันและป้องปราม เป็นการปฏิบัติของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องและตลอดเวลา ได้แก่ การเตรียมกำลังหน่วยใน ศรชล. ด้วยการติดตั้งอุปกรณ์ เครื่องมือให้สามารถใช้งานร่วมกันได้ และให้มีการฝึกเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้ โดยคำนึงถึงขอบเขตและหน้าที่ที่ส่วนราชการนั้น ๆ มีอยู่เดิม รวมทั้งมีการวางกำลัง และการเคลื่อนย้ายกำลังทางเรือตามพื้นที่ชายฝั่งทะเล โดยให้สอดคล้องกับสถานการณ์หรือแนวโน้มว่าจะมีการกระทำผิดกฎหมายทางทะเล อันจะเป็นการยับยั้ง หน่วยงานมิให้มีการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลในพื้นที่นั้น ๆ เกิดขึ้นได้โดยง่าย

4.3 แนวความคิดในการปราบปรามเป็นการปฏิบัติเมื่อได้ตรวจพบว่ามีเหตุการณ์การกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นซึ่งจะต้องเป็นการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยปฏิบัติงานหลักใน ศรชล. ที่ต้องการความรวดเร็ว ปลอดภัยทั้งแก่เจ้าพนักงานผู้รักษากฎหมายและผู้กระทำผิดกฎหมายทางทะเล ทั้งนี้เมื่อสิ้นสุดการปราบปรามจะต้องมีประเมินผลเพื่อพิจารณาหามาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลในอ่าวไทยในโอกาสต่อไป

นคร ธรรมนูญ (2544) ได้สรุปการศึกษายุทธวิธีในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลในอ่าวไทย ดังนี้

1. ส่วนราชการที่เป็นหน่วยปฏิบัติงานหลักใน ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ได้แก่ กองทัพเรือ กองตำรวจน้ำ กรมประมง กรมศุลกากร และกรมเจ้าท่า ควรปรับปรุงเครื่องมือ อุปกรณ์ และมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งปรับปรุงหนทางปฏิบัติในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลตามแนวความคิดดังกล่าว โดยให้ ศรชล. มีเอกภาพในการอำนวยความสะดวกประสานงาน เพื่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลในอ่าวไทย
2. รัฐบาลควรให้การส่งเสริมและสนับสนุนงบประมาณในการติดตั้ง ระบบตรวจการณ์ชายฝั่งในอ่าวไทยเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการข่าวของ ศรชล. รวมทั้งการติดตั้งเครื่องมืออุปกรณ์ให้แก่เรือต่าง ๆ ที่เป็นหน่วยปฏิบัติงานหลักใน ศรชล. เพื่อกำลังทางเรือของส่วนราชการนี้สามารถปฏิบัติงานร่วมกันในทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุน ส่งเสริมให้ ศรชล. และส่วนราชการที่เป็นหน่วยปฏิบัติงานหลักใน ศรชล. สามารถเสริมสร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเล ปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลในอ่าวไทยร่วมกัน



3. ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ปรับปรุง แก้ไข พระราชบัญญัติและข้อผูกพันกับต่างประเทศ เพื่อให้เกื้อกูลต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเล ในอ่าวไทย

4. อ่าวไทยยังคงเป็นแหล่งทรัพยากรแหล่งสุดท้ายของประเทศไทย ทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐ และเอกชน รวมทั้งประชาชน นักเรียน นักศึกษา จะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และคำนึงถึงประโยชน์ และการรักษาผลประโยชน์แห่งท้องทะเลในอ่าวไทย ด้วยการร่วมกันป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทางทะเลในอ่าวไทยตลอดเวลา

นพพร อาชวาคม (2544) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการตรวจเรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ โดยผลการวิจัย พบว่า

1. พื้นที่ทางทะเล และอาณาเขตทางทะเลในอ่าวไทยและทะเลอันดามันมีส่วนที่เป็นน่านน้ำ ในทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตไหล่ทวีป และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้บัญญัติไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ปี ค.ศ.1982 ความหมายของน่านน้ำภายในคือ น่านน้ำที่มีอยู่ภายในเส้นฐาน ซึ่งเป็นเส้นที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต โดยที่อนุสัญญา ฯ ได้กำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตไว้ไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล จากเส้นฐาน ส่วนเขตต่อเนื่องหมายถึง พื้นน้ำที่อยู่ต่อจากทะเลอาณาเขตออกไปโดยที่ความกว้างไม่เกิน 24 ไมล์ทะเล วัดจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต สำหรับเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย ทั้งด้านอ่าวไทยและทะเลอันดามันจะเป็นเขตเดียวกัน โดยมีความกว้างไม่เกิน 200 ไมล์ทะเล จากการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของ ไทยและไหล่ทวีปทำให้มีการเหลื่อมทับกับอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งใกล้เคียง ได้แก่ ประเทศ กัมพูชา เวียดนาม มาเลเซีย อินโดนีเซีย และพม่า ซึ่งมีพื้นที่เหลื่อมทับทั้งที่ได้ทำความตกลงกับประเทศที่อ้างสิทธิได้แล้ว ทั้งทะเลอันดามันและในอ่าวไทย และขอบเขตพื้นที่หรือบริเวณที่ยังไม่ได้ทำความตกลงกัน ได้แก่ บริเวณพื้นที่เหลื่อมทับประเทศกัมพูชาในอ่าวไทย

2. พื้นที่และอาณาเขตทางทะเลในอ่าวไทยและอันดามันเป็นเส้นทางคมนาคม และเป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ มีทั้งทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต แต่ในขณะเดียวกัน ก็ปรากฏว่า มีปัญหาอีกหลายประการที่เกิดจากการกระทำของผู้ที่ใช้ประโยชน์ของทะเล ในทางที่ผิด มีผลกระทบต่อสภาพความเรียบร้อยและกับเศรษฐกิจ อันเป็นผลประโยชน์ของประเทศไทย โดยตรง ได้แก่ ปัญหาด้านมลภาวะและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติทางทะเล ปัญหาคราบน้ำมันในทะเล ปัญหาการกระทำอันเป็นโจรสลัด ปัญหาเรือประมงกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการประมง

ปัญหาการลักลอบค้าน้ำมันเถื่อน ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง/แรงงานข้ามชาติ ปัญหายาเสพติด ปัญหาการลักลอบนำสินค้าเข้าโดยไม่ผ่านพิธีศุลกากร และปัญหาลักลอบขนอาวุธ

### 3. ปัญหากฎหมายที่มีผลกระทบต่อการศึกษาของทหารเรือในการตรวจเรือในทะเล

3.1 กฎหมายระหว่างประเทศให้สิทธิรัฐชายฝั่งไว้หลายประการแต่ประเทศไทยไม่พัฒนากฎหมายให้ครอบคลุมสิทธิอธิปไตย โดยเฉพาะในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

3.2 ปัญหาในทะเลมีสภาพทางกฎหมายที่แตกต่าง เช่น ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมไม่มีกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับความผิด ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะปัญหาประมงต้องอาศัยการตีความขยายขอบเขตกฎหมายนำมาใช้ ปัญหาการลักลอบค้าน้ำมันเถื่อน การค้าของหนีภาษีเกิดจากการที่เรือต่างชาติใช้สิทธิในการเดินเรือตามกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดความสะดวกในการดำเนินการ

3.3 กฎหมายในประเทศมีหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับกำหนดขอบเขตอำนาจไม่เท่ากัน หากปฏิบัติเกินขอบเขตอำนาจต้องรับผิดชอบทางกฎหมายด้วย

### 4. อำนาจและสิทธิตามหลักการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการตรวจเรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

#### 4.1 หลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล

4.1.1 เขตเศรษฐกิจจำเพาะมี 12 ไมล์ ที่อยู่ในราชอาณาจักรของรัฐชายฝั่ง อีก 188 ไมล์อยู่นอกราชอาณาจักร

4.1.2 การใช้สิทธิอธิปไตยเพื่อการสำรวจ แสวงประโยชน์ การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รัฐชายฝั่งอาจใช้มาตรการต่าง ๆ รวมทั้งการขึ้นเรือ การตรวจ การจับกุม และกระบวนการพิจารณาทางศาลเท่าที่จำเป็น เพื่อประกันการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อสำคัญคือรัฐชายฝั่งต้องมีกฎหมายภายในอำนาจไว้

4.1.3 ทุกชาติมีเสรีภาพที่จะเดินเรือ วางท่อน้ำมัน วางสายใต้ทะเลผ่านในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

4.1.4 เรือรบมีสิทธิเข้าตรวจเยี่ยมเรือต่างชาติ (เว้นเรือรบและเรือทางราชการของรัฐบาล) ถ้ามีเหตุอันควรสงสัยว่าเรือนั้นกระทำการอันเป็นโจรสลัด ค้าทาส การกระจายเสียงโดยมิได้รับอนุญาต

4.1.5 สิทธิการไล่ตีด่าน เมื่อปรากฏว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่าเรือต่างชาติได้กระทำฝ่าฝืนกฎหมายในทะเลอาณาเขตและเขต

สรุปพื้นที่และอาณาเขตทางทะเลในอ่าวไทยและอันดามัน เป็นเส้นทางคมนาคม และเป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะเดียวกันก็มีปัญหาหลายประการที่เกิดจากการกระทำของผู้ที่ใช้ประโยชน์จากทะเลในทางที่ผิด และมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลประโยชน์



ของชาติทางทะเล รวมทั้งด้านความมั่นคงของชาติทางทะเล ได้แก่ ปัญหาการลักลอบค้าและลำเลียง ยาเสพติด ปัญหาการลักลอบนำสินค้าเข้าโดยไม่ผ่านพิธีศุลกากร และปัญหาลักลอบลำเลียงอาวุธ สงคราม ปัญหาการกระทำอันเป็นโจรสลัด ปัญหาเรือประมงกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการประมง ปัญหาการลักลอบค้าน้ำมันเถื่อน ปัญหาด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติทางทะเล ปัญหา กราบน้ำมันในทะเล ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง/แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการ ตรวจเรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะบริเวณพื้นที่แหลมทับประเทศกัมพูชาในอ่าวไทย และปัญหากฎหมาย ระหว่างประเทศที่ประเทศไทยไม่พัฒนากฎหมายให้ครอบคลุมสิทธิอธิปไตย โดยเฉพาะในเขตเศรษฐกิจ จำเพาะ

กฤตวิมุขี ขำน้อย (2546) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่อง การพัฒนาการส่งกำลังให้กับกำลังทางเรือ ของกองทัพเรือ ที่ปฏิบัติการในพื้นที่อ่าวไทยตอนล่าง พบว่า ทะเลด้านอ่าวไทยตอนล่างมีความสำคัญ ต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยเป็นทั้งแหล่งทรัพยากรและเส้นทางขนส่งทางทะเลที่สำคัญ ตลอดจน ความสำคัญในการใช้ประโยชน์จากอ่าวไทยตอนล่าง และปัญหาหลายประการ เกี่ยวกับการปฏิบัติใน การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล การรักษากฎหมายในทะเล ฯลฯ กองทัพเรือ ได้เห็น ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว จึงได้จัดกำลังทางเรือปฏิบัติการปกป้อง คุ้มครอง รักษาผลประโยชน์ของ ชาติทางทะเล ในบริเวณพื้นที่อ่าวไทยตอนล่างอย่างต่อเนื่อง แต่กำลังทางเรือของ กองทัพเรือ มีข้อจำกัด สำหรับการปฏิบัติการในพื้นที่หลาย ๆ ด้าน ประกอบกับกำลังทางเรือของกองทัพเรือ มีจำนวนจำกัด เรือส่วนใหญ่มีอายุการใช้งานมาก ความจำเป็นในการส่งกำลังทางเรือที่มีค่าทางยุทธการสูงไว้ปฏิบัติการ ในยามจำเป็น หรือไว้แสดงกำลังในบางโอกาส ทำให้การจัดกำลังทางเรือส่วนใหญ่จะใช้เรือตั้งแต่เรือ ชุดตรวจการณ์ปืนลงมา เป็นกำลังหลัก ซึ่งเรือชุดดังกล่าว เป็นเรือที่มีขนาดเล็ก มีข้อดีคือ มีความคล่องตัว มีความสิ้นเปลืองน้อยกว่าการใช้เรือที่มีขนาดใหญ่ แต่เรือชุดดังกล่าวก็มีข้อเสียเช่นกัน กล่าวคือ มีวงรอบ การส่งกำลังบำรุงที่จำกัด ในขณะที่บริเวณพื้นที่อ่าวไทยตอนล่าง มีฐานส่งกำลังบำรุงหลักที่ตั้งอยู่บริเวณ ชายฝั่งเพียง 1 แห่ง คือ ฐานทัพเรือสงขลา ซึ่งอยู่ห่างไกลจากพื้นที่ปฏิบัติการมาก และเรือต่าง ๆ ต้อง เดินทางเข้ารับการส่งกำลังหลัก เท่านั้น ทำให้เกิดความสิ้นเปลือง ทั้งเวลา ค่าใช้จ่าย และข้อจำกัดในการ ปฏิบัติการ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติการได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังไม่มีการพัฒนาการส่งกำลังบำรุง เคลื่อนที่โดยการใช้เรือส่งกำลังในทะเลอย่างเป็นระบบ จึงไม่สามารถส่งกำลังบำรุงให้กับกำลังทางเรือ ที่ปฏิบัติการในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่องหรือครอบคลุมพื้นที่ปฏิบัติการ และถ้าหากเกิดสภาวะสงครามหรือ มีความจำเป็นต้องใช้กำลังทางเรืออย่างต่อเนื่อง จะทำให้เกิดปัญหาอย่างมาก เนื่องจากไม่มีการจัดระบบ

หรือพัฒนาระบบการส่งกำลังบำรุงตั้งแต่ในยามปกติ จึงควรรหาแนวทางสำหรับพัฒนาระบบการส่งกำลังบำรุง เช่น การปรับปรุงเรือส่งกำลังบำรุงเคลื่อนที่ในทะเลของกองทัพเรือที่มีอยู่ การจัดตั้งฐานส่งกำลังในพื้นที่ปฏิบัติการ การใช้ท่าเรือของภาครัฐและเอกชนในพื้นที่ปฏิบัติการ เพื่อสนับสนุนระบบการส่งกำลังบำรุงของ กองทัพเรือ ในพื้นที่อ่าวไทยตอนล่างให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ซึ่งแต่ละแนวทางดังกล่าว มีข้อจำกัดในการดำเนินการทั้งด้านงบประมาณและระยะเวลาในการดำเนินการ จึงจำเป็นต้องกำหนดการพัฒนาตามห่วงเวลาที่เหมาะสม ทั้งการพัฒนาในระยะสั้น และการพัฒนาในระยะยาวเพื่อให้มีความเหมาะสมที่สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยการนำหลักการที่เกี่ยวข้องมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม รวมทั้งศึกษาระบบการส่งกำลังในทะเลของกองทัพเรือต่างประเทศมาประกอบการพิจารณา

สรุปในพื้นที่อ่าวไทยตอนล่าง เป็นพื้นที่ซึ่งมีความสำคัญทั้งด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล จำเป็นต้องมีการจัดกำลังทางเรือปฏิบัติการอย่างต่อเนื่องและครอบคลุมพื้นที่มากที่สุด แต่ปัจจุบันการปฏิบัติการทางเรือมีข้อจำกัดในเรื่องการส่งกำลังบำรุง ซึ่งเรือที่ปฏิบัติการในพื้นที่อ่าวไทยตอนล่างต้องเข้ารับการส่งกำลังที่ฐานทัพเรือสงขลา ที่เป็นฐานทัพเรือหลักเพียงแห่งเดียวในพื้นที่อ่าวไทยตอนล่าง และมีที่ตั้งอยู่ห่างไกลจากพื้นที่ปฏิบัติการ การเดินทางเข้ารับการส่งกำลังของเรือแต่ละลำทำให้สิ้นเปลืองเวลา ค่าใช้จ่าย และไม่มีเรือตรวจการณ์อยู่ในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดช่องว่างในการปฏิบัติ แนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหา ได้แก่ การปรับปรุงเรือส่งกำลังเคลื่อนที่ของกองทัพเรือที่มีอยู่ออกไปส่งกำลังบำรุงให้กับเรือที่ปฏิบัติการกิจอยู่ในพื้นที่ การจัดตั้งฐานส่งกำลังในพื้นที่ปฏิบัติการ และการใช้ท่าเรือของภาครัฐและเอกชนในพื้นที่อ่าวไทยตอนล่างซึ่งเป็นที่ปฏิบัติการ เพื่อเป็นการพัฒนาการส่งกำลังอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพเพื่อสนับสนุนระบบการส่งกำลังบำรุงของกองทัพเรือ ในพื้นที่อ่าวไทยตอนล่างให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัย โดยเฉพาะด้านงบประมาณและระยะเวลาในการดำเนินการ