การปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติงานของกองกำลังป้องกันชายแดนด้าน สปป.ลาว เพื่อรองรับสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป

โลกาภิวัตน์ มีความหมายว่า “การแพร่กระจายไปทั่วโลก”[1] และ โลกาภิวัตน์ ยังหมายถึงกระบวนการที่ประชากรของโลกถูกหลอมรวมกลายเป็นสังคมเดี่ยว กระบวนการนี้เกิดจากแรงของอิทธิพลร่วมทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี สังคมวัฒนธรรม และการเมืองก่อให้เกิดการรวมตัวของประเทศต่าง ๆ แต่ละภูมิภาค[2] โดยภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) นั้น มีการรวมเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ได้อย่างเป็นทางการในวันที่ 1 มกราคม 2559 แต่ก็ยังมีหลายฝ่ายได้วิเคราะห์ว่าการรวมตัวของประชาคมอาเซียนยังน่าเป็นห่วงเพราะยังขาดความเป็นเอกภาพอันเนื่องมาจากกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้หลวม ๆ อีกทั้งจากความแตกต่างของอัตลักษณ์เดิมของแต่ละประเทศ นอกจากนี้กระแสโลกาภิวัตน์ในภาพรวม ทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างไหลเชื่อมโยงเป็นโครงข่ายถึงกันหมดในลักษณะไร้พรมแดน หากการรวมตัวของประชาคมอาเซียนมีความก้าวหน้ามาก มีการหลั่งไหลของประชากร และสินค้าตามกลไกเศรษฐกิจแบบเสรีข้ามพรมแดนมากขึ้น จะส่งผลทำให้ปัญหาเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงเพิ่มปริมาณสูงขึ้น มีความยุ่งยากหรือซับซ้อนมากขึ้น

ในบทบาทสนับสนุนการขับเคลื่อนของประชาคมอาเซียนกองทัพจะเป็นหลักดำเนินการในเสาหลักประชาคมการเมือง และความมั่นคงอาเซียน (Asean Political Security Communication – APSC) ที่มุ่งเน้นไปที่การแก้ปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมใหม่ที่กองทัพจะต้องมีการเตรียมพร้อมด้านบุคลากร อาวุธยุทโธปกรณ์ รวมทั้งการปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติงานให้สอดคล้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง **ความพร้อมของกองกำลังป้องกันชายแดน** ซึ่งเป็นหน่วยหลักของกองทัพในพื้นที่ชายแดน ที่จะต้องปฏิบัติงานสนับสนุนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนให้มีความเป็นสากล ควบคู่ไปกับการปฏิบัติตามพันธกิจของ ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก ในการประสานความร่วมมือกับประเทศ

เพื่อนบ้าน โดยเฉพาะด้านสาธารณประชาธิปไตยประชาชนลาว จะมีลักษณะความสัมพันธ์ที่โดดเด่น อย่างไรก็ตามจะต้องดำเนินความสัมพันธ์ควบคู่ไปกับเตรียมความพร้อมของกำลังไว้เผชิญหน้ากับภัยคุกคามทางทหารหากมีปัญหาขัดแย้งด้วยเงื่อนไขเดิม ๆ ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอีกด้วย ทั้งนี้นอกเหนือจากบรรยากาศการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนแล้ว ยังมีสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงอีกหลายประการที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของกองกำลังป้องกันชายแดน ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไป

1. สภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป

โดยมุ่งศึกษาต่อประเด็นความมั่นคงสำคัญในปัจจุบัน ที่มีผลกระทบต่อเรื่องที่ทำการวิจัย จำนวน 4 ประเด็น ได้แก่

1.1 ลักษณะภัยคุกคามแบบผสม : มีการประเมินสถานการณ์ในพื้นที่ชายแดนด้านสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในปัจจุบันเป็นลักษณะของภัยคุกคามแบบผสมทั้งลักษณะภัยคุกคามแบบดั้งเดิมที่เป็นการเผชิญหน้าระหว่างรัฐต่อรัฐที่ยังคงมีปัญหาเงื่อนไขอยู่ รวมทั้งภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีแนวโน้มทวีความรุนแรงขึ้น ดังนี้

1.1.1 ภัยคุกคามแบบดั้งเดิม มีปัญหาเงื่อนไขสำคัญ 2 ประการ ประการแรกได้แก่ ปัญหาเส้นเขตแดน และการรุกล้ำอธิปไตย โดยเส้นแบ่งเขตแดนไทย - ลาว มีความยาวรวมกันทั้งสิ้น 1,810 กิโลเมตร มีลักษณะภูมิประเทศใน 2 ลักษณะ คือร่องน้ำลึก (1,108 กม.) และ สันปันน้ำ (702 กม.)[3] ซึ่งในส่วนของปัญหาเขตแดนที่ไม่ชัดเจนเกิดขึ้นมาจากการปักปันเขตแดนที่ไม่เป็นสากลตามสนธิสัญญาระหว่างสยามกับฝรั่งเศส ซึ่งเป็นมหาอำนาจในอดีต ที่ผ่านมารัฐบาลไทยและลาวได้ลงนามใน MOU ที่จะสำรวจและปักปันเขตแดนร่วมกันเมื่อ 8 กันยายน 2549 ซึ่งมีความคืบหน้าในการปักปันเขตแดนทางบกประมาณ 96 % แต่การปักปันเขตแดนทางน้ำยังไม่มีความคืบหน้าเนื่องจากยังไม่สามารถทำ TOR (Term of Reference) ร่วมกันได้ สำหรับปัญหาเงื่อนไขประการที่สอง ได้แก่ ปัญหาขบวนการต่อต้านลาว (ขตล.) โดยมีมูลเหตุมาตั้งแต่ยุคลัทธิคอมมิวนิสต์เข้า

มายึดอำนาจการปกครองในลาวเมื่อปี พ.ศ.2518 ทำให้ชาวม้งลาวจำนวนมากอพยพเข้าสู่ประเทศไทย และประเทศที่ 3 ซึ่งมีความเกี่ยวโยงกับขบวนการต่อต้านลาว ทำให้ลาวหวาดระแวงว่าไทยให้การสนับสนุนต่อความเคลื่อนไหวของขบวนการนี้ การที่ไทยส่งกลับชาวม้งจำนวนกว่า 4,500 คน กลับสู่ลาว เมื่อปี พ.ศ.2552 ถือว่าสร้างความไว้วางใจต่อลาวได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่สามารถลดความหวาดระแวงของฝ่ายลาวต่อไทยอย่างสมบูรณ์ได้

1.1.2 ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ซึ่งอุบัติขึ้นตามกระแสโลกาภิวัตน์ การเปิดประชาคมอาเซียน ทำให้ไทยเป็นเสมือนสี่แยกอาเซียน ต่อไปเมื่อเปิดเสรีด้านต่าง ๆ การไปมาหาสู่เป็นเรื่องง่าย คนเข้าคนออกง่ายขึ้น แต่ปัญหาที่จะตามมาคือ สิ่งไม่ดีก็เข้ามาง่ายเหมือนกัน[4] เงื่อนไขภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่สำคัญในพื้นที่ชายแดนด้านนี้ ได้แก่

1.1.2.1 ปัญหายาเสพติด มีความสำคัญอันดับต้นของภัยคุกคามตามแนวชายแดนด้านนี้ เป็นผลเนื่องมาจากการกดดัน และสกัดกั้นการลักลอบนำเข้ายาเสพติดอย่างหนักในพื้นที่ชายแดนภาคเหนือ ทำให้กลุ่มผู้ค้ายาเสพติดเปลี่ยนเส้นทางลำเลียงยาเสพติดลงมาทางใต้ทางด้านสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมากยิ่งขึ้น เพื่อที่จะลักลอบนำเข้าไทยผ่านทางด้านภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย ซึ่งพื้นที่ชายแดนส่วนใหญ่เป็นแม่น้ำโขงยากต่อการสกัดกั้นการลักลอบนำเข้าได้โดยตลอดแนวชายแดน ที่ผ่านมามีผลงานจับกุมสำคัญ อาทิเช่น กองกำลังผาเมืองได้จับกุมยาบ้า 9 ล้านเม็ด เศษ และไอซ์ 788 กิโลกรัม รวมทั้งตรวจยึดสารเคมีเมทิลลีนคลอไลน์ ซึ่งเป็นสารเคมีสำคัญที่ใช้ผลิตยาเสพติด น้ำหนัก 20 ตัน ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย อีกทั้ง กองกำลังสุรศักดิ์มนตรี ได้ร่วมจับกุมเครือข่าย นายไซซะนะ แก้วพิมพา และเครือข่ายของท้าวสีสุกดาวเฮือง นักค้ายาเสพติดระดับอาเซียน[5]

1.1.2.2 ปัญหาการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

สำหรับชายแดนไทยด้านนี้จะมีการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานชาวลาวจำนวนมาก เนื่องจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบกับความต้องการแรงงานของผู้ประกอบการชาวไทย ซึ่งหากไม่สามารถควบคุมได้จะส่งผลกระทบต่อปัญหาสังคมตามมาหลายประการ เช่น ปัญหาทางด้านสาธารณสุข, ปัญหาการโจรกรรม / อาชญากรรม, ปัญหาการเพิ่มประชากรที่เป็นบุตรของแรงงานต่างด้าว และการสูญเสียงบประมาณในการดูแลแรงงานต่างด้าว

1.1.2.3 ปัญหาการค้าสินค้าหนีภาษี ซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงในระดับต่ำ แต่ก็มีสถิติการกระทำผิดอย่างกว้างขวาง อันเนื่องมาจากความต้องการค้าข้ามแดนระหว่างกลุ่มผู้ค้าทั้งไทยกับลาวส่งผ่านลำแม่น้ำโขงโดยไม่ต้องผ่านช่องทางศุลกากร[6] นับตั้งแต่อดีต ประเทศไทยและลาว ได้มีการค้าชายแดนมาเป็นระยะเวลานาน จนมาในปัจจุบันที่การค้าระหว่างสองประเทศได้พัฒนาขึ้นมาตามลำดับ แต่เนื่องจากกำแพงภาษีศุลกากร จึงทำให้มีการลักลอบทำการค้าชายแดนอยู่เป็นเนือง ๆ ทั้งนี้อาจมีข้อจำกัดของการดำเนินการ ที่เกิดขึ้นจากความเห็นต่างของเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องการเข้มงวดกฎหมาย กับประชาชนที่ต้องการทำการค้าเพื่อมุ่งหวังกำไร ซึ่งการแก้ไขปัญหายังกระทำแบบไฟไหม้ฟาง หรือไม่ได้แก้ไขแบบองค์รวม และอาจเกี่ยวข้องกับการเรียกรับผลประโยชน์แอบแฝงเป็นวงกว้าง

1.1.2.4 ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในด้านนี้ปรากฏข่าวสาร และสถิติการจับกุมอย่างกว้างขวางใน 2 เรื่อง คือ การลักลอบค้าไม้ต้องห้ามข้ามแดนในพื้นที่ของกองกำลังสุรศักดิ์มนตรี และ กองกำลังสุรนารี ส่วนอีกปัญหาหนึ่งคือ การลักลอบดูดทรายตามลำน้ำ ซึ่งมีการลักลอบกระทำผิดอย่างกว้างขวางตลอดแนวแม่น้ำโขง

1.2 ประชาคมอาเซียน “การผนึกกำลังแบบหลวม ๆ บนความหวาดระแวง”: เป็นอีกประเด็นความมั่นคงที่มีการเปลี่ยนแปลงไปแบบพลิกโฉมหน้าเลยก็ว่าได้ ซึ่งการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนเป็นความเคลื่อนไหวสำคัญของภูมิภาคในด้านการเมือง, ด้านความมั่นคง, ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมวัฒนธรรม ซึ่งนับว่าอาเซียนปรับตัวเพื่อให้ได้ประโยชน์จากกระบวนการโลกาภิวัตน์ได้ไม่ใช่น้อย แม้นักวิเคราะห์จำนวนหนึ่งวิเคราะห์ว่ายังมีข้อจำกัดต่าง ๆ ในการรวมตัวกัน โดยหากเปรียบเทียบการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN) กับสหภาพยุโรป (EU) นั้น มีความเหมือนที่แตกต่างพอสมควร ซึ่งของสหภาพยุโรปจะมีกฎเกณฑ์ร่วมกันที่เข้มข้นมาก แต่ของประชาคมอาเซียนจะให้อิสระแก่ประเทศสมาชิกมากกว่า อีกทั้งการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจประชาคมอาเซียน มีลักษณะเป็นเขตการค้าเสรีอย่างค่อนข้างจำกัด เพราะการตัดสินใจขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในประเทศ โดยประเทศสมาชิกต้องทำข้อตกลงร่วมกัน (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) ถึงจะทำการเคลื่อนย้ายแรงงานและเงินทุนได้ ส่วนสหภาพยุโรป การรวมกลุ่มมีลักษณะเป็นสหภาพเศรษฐกิจ นอกจากการยกเลิกภาษีศุลกากรระหว่างประเทศสมาชิกแล้ว ยังมีแผนนโยบายการเงินและการคลังร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการใช้เงินสกุลยูโรร่วมกัน การทำข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศนอกสหภาพยุโรปที่เหมือนกัน นอกจากนี้เงื่อนไขความขัดแย้งเดิมในภูมิภาคยังเป็นปัจจัยสำคัญที่จะเป็นอุปสรรคต่อการรวมอาเซียนให้เป็นหนึ่งเดียว เนื่องจากปัญหาเงื่อนไขที่เป็นชนวนความขัดแย้งเดิม ๆ ระหว่างประเทศในอาเซียนนั้นยังถูกยกไว้บนหิ้งท่ามกลางความหวาดระแวงที่ถูกกดทับไว้โดยไม่มีทางออกที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหา[7] จากที่กล่าวมาสะท้อนให้เห็นว่าสถานการณ์ความสัมพันธ์ในระหว่างประเทศในอาเซียนยังอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่าน ซึ่งกรอบความร่วมมือของอาเซียนนี้ ทำให้ชี้วัดถึงความสัมพันธ์ของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านว่าเป็นไปในทิศทางบวกแต่ยังคงไม่ใช่ความสัมพันธ์อันดีโดยสมบูรณ์ ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ยังคงต้องจับตามองต่อทิศทางความสัมพันธ์ในระยะยาวต่อไป

1.3 ความสัมพันธ์กับลาว “ทั้งรักทั้งชัง” : สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ถือเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่เรียกได้ว่ามีความใกล้ชิดสนิทสนมกับไทยเป็นอย่างมาก

ด้วยลักษณะความสัมพันธ์เฉพาะที่โดดเด่นอันเนื่องมาจากพื้นฐานความใกล้ชิดทางด้านเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรมประเพณีมาแต่ยุคอดีต แต่ในยุคต่อมาความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางลบ ทั้งจากการแบ่งแยก ชิงดีชิงเด่น รวมทั้งผลกระทบจากยุคสงครามเย็น รวมถึงการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่ทำให้มีผลต่อระบอบการปกครองที่แตกต่างกันของทั้งสองประเทศ และปมขัดแย้งยิ่งทวีความรุนแรงในยุคที่ประเทศมหาอำนาจตะวันตกได้แสวงหาอาณานิคมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้ลาวกับไทยมีปมเงื่อนไขความขัดแย้งคงอยู่ ทั้งปัญหาความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดน, ปัญหาชนกลุ่มน้อยในลาว รวมทั้งปัญหาเงื่อนไขที่เกิดจากความใกล้ชิดด้วยวัฒนธรรม และภาษาที่ใกล้เคียงกัน จนบางครั้งเกิดการกระทบกระทั่งกันได้ง่ายเหมือน “ลิ้นกับฟัน” แต่อย่างไรก็ตาม โดยสรุปความสัมพันธ์ไทย - ลาวในปัจจุบันอยู่ในระดับดีมาก และมีพัฒนาการเชิงบวกอย่างต่อเนื่อง โดยมีปัจจัยเกื้อกูล ได้แก่ ความใกล้ชิดทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมทางการเมือง มีการแลกเปลี่ยนการเยือนอย่างเป็นทางการของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 - 27 พฤศจิกายน 2557 ในโอกาสเข้ารับตำแหน่ง และล่าสุดการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการของนายทองลุน สีสุลิด นายกรัฐมนตรีสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่ 5– 6 กรกฎาคม 2559 ในโอกาสเข้ารับตำแหน่งเช่นเดียวกัน[8] ขณะที่ด้านเศรษฐกิจการค้า การค้าไทย - ลาว มีมูลค่าเพิ่มขึ้นมาโดยตลอดอย่างต่อเนื่อง ในปี 2558 ไทยเป็นคู่ค้าลำดับที่ 1 ของลาว ขณะที่ลาวเป็นคู่ค้าลำดับที่ 20 ของไทย ส่วนการลงทุน ปัจจุบันมีข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการว่าไทยเป็นนักลงทุนต่างชาติอันดับ 1 ในลาว นอกจากนี้ยังมีบรรยากาศความสัมพันธ์แบบพิเศษที่เป็นเสมือนมหายุทธศาสตร์ด้านการดำเนินความสัมพันธ์ ได้แก่ โครงการพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฯ รัชกาลที่ 9 และสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา ฯ สยามบรมราชกุมารี อีกหลายโครงการ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนในความสัมพันธ์ไทย - ลาว ได้แก่ ความหวาดระแวงไทยของลาวในเรื่อง “คนบ่ดี” และการนำเสนอของสื่อไทยในลักษณะที่ก่อให้เกิดความรู้สึกว่าไทยดูถูกเหยียดหยามลาว ซึ่งได้เปรียบเทียบมุมมองไว้ว่า ไทยมองลาว การรับรู้เรื่อง

ลาวในสายตาคนไทยผ่านแบบเรียนนั้นวิเคราะห์ว่ามีใน 2 ลักษณะ คือ ลาวเป็นบ้านพี่เมืองน้องที่ดีของไทยในฐานะเป็นรอง (เป็นมิตรที่ดีในการต่อต้านพม่า) และลาวมีฐานะเป็นประเทศที่ต่ำกว่าไทย (ในลักษณะของการอพยพเข้ามาในดินแดนไทยเพื่อหนีร้อนมาพึ่งเย็น และเป็นประเทศราชของไทย) ส่วนลาวมองไทย พบว่าคนลาวคิดว่าคนไทยดูถูกเขามากที่สุด โดยสื่อบ้านเราชอบเอาบางเรื่องมาล้อเล่น เช่น ชาติพันธุ์ หรือ โฆษณาที่ให้ชาวเขาร้องเพลงชาติ การพูดไม่ชัด หรือคนใช้เป็นคนลาวพูดภาษาอีสาน[9] ซึ่งการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนนั้น จะต้องกลับมาทบทวนเพื่อเตรียมความพร้อมในการเรียนการสอนประวัติศาสตร์เพื่อให้ “ยอมรับอดีต เข้าใจปัจจุบัน สานสัมพันธ์ในอนาคต” การรักษาบรรยากาศความสัมพันธ์ที่ดีกับลาวจะส่งผลดีต่อการค้าการลงทุนของไทย เนื่องจากคนลาวนิยมสินค้าจากไทย และรัฐบาลลาวมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนด้วยการให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งผู้ประกอบการไทยสามารถอาศัยความได้เปรียบด้านทรัพยากรของลาวเข้าไปลงทุนเพื่อส่งออกสินค้าที่มีราคาถูกไปจำหน่ายยังประเทศที่สามได้โดยสะดวก[10]

1.4 ยุทธศาสตร์และนโยบายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ : เป็นอีกประเด็นความมั่นคงหนึ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ โดยจากสภาวการณ์ต่าง ๆ ทำให้รัฐบาลและองค์กรระดับนโยบายมีการปรับแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่หลายประการที่เกี่ยวข้องคือ

1.4.1 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.2558 – 2564) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของชาติไทยไว้ว่า “ชาติมีเสถียรภาพและเป็นปึกแผ่น ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต ประเทศมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ปลอดภัยจากภัยคุกคามข้ามพรมแดน พร้อมเผชิญวิกฤติการณ์มีบทบาทเชิงรุกในประชาคมอาเซียนและดำเนินความสัมพันธ์กับนานาประเทศอย่างมีดุลยภาพ” โดยกล่าวถึงบริบทความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป และการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไปที่ให้ความสำคัญกับพื้นที่ชายแดน คือ การจัดระบบบริหารจัดการชายแดนเพื่อแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดน รวมทั้งการเสริมสร้างดุลยภาพในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศซึ่งมีสาระสำคัญต่อการ

บริหารงานความมั่นคงในพื้นที่ชายแดน รวมทั้งการดำเนินความสัมพันธ์ต่อประเทศเพื่อนบ้านหลายประการ อาทิเช่นเสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง, จัดระเบียบการพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้มีศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจ และการเป็นประตูเชื่อมโยงการค้า ที่มีความสมดุลทั้งในมิติเศรษฐกิจและสังคมกับมิติความมั่นคง, เสริมสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจและป้องกันความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้าน, ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางวัฒนธรรมและความเป็นจริงทางประวัติศาสตร์เพื่อให้เกิดทัศนคติในทางสร้างสรรค์ของการเป็นมิตรประเทศ รวมถึงลดอคติและความหวาดระแวงระหว่างกันเสริมสร้างความพร้อมของประเทศในการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน[11]

1.4.2 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พุทธศักราช 2560 – 2569) : มีบริบทของงานด้านความมั่นคงที่มุ่งสร้างเสถียรภาพภายในประเทศ รวมทั้งสร้างความเชื่อมั่นในกลุ่มประเทศอาเซียน อีกทั้งให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนโดยกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปีจัดทำขึ้นเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนเป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ทั้งนี้มีแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ใน 2 ด้านหลัก คือ ด้านความมั่นคงประกอบด้วยนโยบายสำคัญ อาทิ การบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนและชายฝั่งทะเล, การสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศ เป็นต้น นอกจากด้านความมั่นคงแล้วยังมีด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งมีนโยบายสำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงโครงสร้างบทบาทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดที่เหมาะสม, การวางระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ, การพัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคนและพัฒนาบุคลากรภาครัฐ และการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรมและเป็นสากล เป็นต้น[12]

1.4.3 แผนบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคง (พุทธศักราช 2559 – 2564) : จัดทำขึ้นโดย สภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อตอบสนองต่อนโยบาย

นายกรัฐมนตรีที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อ 12 กันยายน 2557 ที่ให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และความมั่นคงอาเซียนในกิจการด้านการบริหารจัดการชายแดน[13]

1.4.4 ยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศกระทรวงกลาโหม : เมื่อปี 2555 โดยกำหนดแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ไว้ 3 ประการ ได้แก่ การสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคง (Security Cooperation), การผนึกกำลังป้องกันประเทศ (United Defence) และ การป้องกันเชิงรุก (Active Defence)[14]

1.4.5 ศูนย์แก้ปัญหาความมั่นคงแบบบูรณาการ เปิดทำการตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2557 โดยพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นผู้อำนวยการศูนย์ ซึ่งศูนย์นี้จัดตั้งขึ้นเพื่อการแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นการเชื่อมรวมการทำงานร่วมกันในลักษณะ One Stop Service เพื่อติดตามรับทราบ และเฝ้าระวังปัญหา รวมทั้งวิเคราะห์และแก้ปัญหาที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของชาติและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน[15]

1.4.6 พันธกิจของศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก ทบทวนล่าสุดเมื่อปี พ.ศ.2558 โดยพันธกิจหลักกำหนดไว้ 3 ประการ คือ การเฝ้าตรวจและลาดตระเวน, การจัดระเบียบพื้นที่และแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่ชายแดน และการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

จากสภาวการณ์ที่กล่าวมาแล้ว เป็นสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงในบริบทใหม่ และเป็นความท้าทายของกองกำลังป้องกันชายแดน ที่จะต้องมีการปรับตัวทั้งบทบาทหน้าที่ โครงสร้างองค์กร รวมไปถึงการพัฒนาองค์ความรู้ และการทบทวนรูปแบบการปฏิบัติงานที่เหมาะสมซึ่งจะได้ศึกษาต่อไป

2. รูปแบบการปฏิบัติงานและความจำเป็นในการปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติงานของกองกำลังป้องกันชายแดน

ได้ศึกษาวิเคราะห์ใน 6 ประเด็นการปฏิบัติงานสำคัญ คือ

2.1 **ความเป็นมา** : ตั้งแต่คณะรัฐมนตรี มีมติให้กองทัพบกจัดตั้งกองกำลังป้องกันชายแดน เมื่อ 31 พฤษภาคม 2521 ทำให้เป็นหน่วยงานหลักด้านความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนมาถึงปัจจุบัน โดยตลอดแนวชายแดนไทย-ลาวที่มีความยาวรวม 1,810 กิโลเมตร มีการจัด 3 กองกำลังป้องกันชายแดนเพื่อรับผิดชอบพื้นที่ ได้แก่

2.1.1 **กองกำลังผาเมือง** รับผิดชอบพื้นที่ตั้งแต่รอยต่อ อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ไปจนถึงรอยต่อ จังหวัดพิษณุโลก กับจังหวัดเลย

2.1.2 **กองกำลังสุรศักดิ์มนตรี** รับผิดชอบพื้นที่รับผิดชอบ 5 จังหวัดภาคอีสานตอนบน คือ เลย หนองคาย บึงกาฬ นครพนม และมุกดาหาร

2.1.3 **กองกำลังสุรนารี** รับผิดชอบพื้นที่ จังหวัดอำนาจเจริญ และ จังหวัดอุบลราชธานี

ทั้งนี้มีวงรอบการปฏิบัติงาน 1 ปี ตามคำสั่งป้องกันชายแดนประจำปีทั้งในระดับกองทัพบกและของ กองกำลังป้องกันชายแดน

2.2 **บทบาทหน้าที่ของกองกำลังป้องกันชายแดน** ภายหลังยุคสงครามเย็นทำให้บทบาทหน้าที่ หรือภารกิจของกองกำลังป้องกันชายแดนกว้างขวางและซับซ้อนยิ่งขึ้น เนื่องจากสถานการณ์ภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งการบริหารจัดการงานด้านความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนของรัฐบาลและหน่วยระดับนโยบาย ที่มอบหมายให้กองกำลังป้องกันชายแดน เป็นหน่วยงานหลักด้านความมั่นคงในพื้นที่ชายแดน หรือพื้นที่พิเศษด้านความมั่นคง ที่จะต้องขับเคลื่อนงานตามนโยบายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเผชิญหน้ากับภัยคุกคามต่อความมั่นคงทุกรูปแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในงานวิจัยนี้จะเจาะจงศึกษาต่อหน้าที่ความรับผิดชอบในบทบาทของ กองกำลังป้องกันชายแดนด้านลาว ทั้งการปฏิบัติตามพันธกิจหลัก 3 ประการของศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก และภารกิจที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ดังนี้

2.2.1 **การเฝ้าตรวจและลาดตระเวน** จะปฏิบัติตามความมุ่งหมายทั้งเพื่อการป้องกันประเทศ ได้แก่ การเตรียมกำลังและทรัพยากรต่อการสกัดกั้น หรือ

ผลักดัน กำลังฝ่ายตรงข้ามที่เข้ามารุกล้ำอธิปไตยของไทย ควบคู่ไปกับการสกัดกั้น / ปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายตามแนวชายแดน โดยเฉพาะในลักษณะของภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้แก่ ยาเสพติด, ผู้ลักลอบหลบหนีเข้าเมือง, อาชญากรรมข้ามชาติ, สินค้าหนีภาษี เป็นต้น

2.2.2 การจัดระเบียบพื้นที่และแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่ชายแดน เป็นงานที่มุ่งตอบสนองต่อการรักษาความมั่นคงภายใน ที่จะพิจารณาป้องกันแก้ไขปัญหาในองค์รวมที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศเป็นวงกว้าง หรือมุมมองต่อการแก้ไขปัญหาสำคัญในระยะยาว

2.2.3 การประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ การแสวงหาความร่วมมืออันดีกับประเทศเพื่อนบ้านไว้อย่างเหมาะสมตามภารกิจในห้วงเวลา โดยปัจจุบันเป็นการจัดตั้งประชาคมอาเซียนก็ยิ่งส่งผลให้โอกาสและความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือต่อการปฏิบัติงานร่วมกับกำลังของประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มสูงขึ้นโดยปริยาย

2.2.4 การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ซึ่งบทบาทนี้มีความชัดเจนที่หน่วยกำลังทางทหารจะต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง หรือเข้าช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือฝ่ายปกครอง เพื่อให้สามารถเพิ่มศักยภาพการรักษาความสงบเรียบร้อยให้ได้อย่างเข้มงวด และเกื้อกูลต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ในห้วงการเปลี่ยนผ่านหรือการปฏิรูปประเทศ

2.2.5 การช่วยพัฒนาประเทศและการช่วยเหลือประชาชน โดยหน่วยกำลังทหารถือเป็นกำลังที่มีความพร้อมทั้งกำลังคนและอาวุธยุทโธปกรณ์ต่อการเข้าปฏิบัติงานในสถานการณ์ฉุกเฉินเช่นการเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ โดยกำลังทหารจะประสานงาน และบูรณาการกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อเข้าช่วยเหลือแก้ไขสถานการณ์ตามความจำเป็น

บทบาทหน้าที่ข้างต้นยังคงมีอุปสรรคหรือข้อจำกัดสำคัญของขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของกองกำลังป้องกันชายแดน ตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดเหตุการณ์กระทบกระทั่งของระหว่างราษฎรหรือเจ้าหน้าที่ของไทยกับลาว กองกำลังป้องกันชายแดนไม่สามารถ

ประท้วงหรือประสานงานไปยังหน่วยงานของลาวได้โดยตรง เนื่องจากไม่มีช่องทางที่เป็นกลไกความร่วมมือระหว่างทหารต่อทหาร แต่จะต้องเสนอปัญหาไปยังฝ่ายปกครองเพื่อประสานงานผ่านกลไกความร่วมมือ จังหวัด-แขวง หรือ อำเภอ-เมือง ซึ่งอาจจะทำให้เพิ่มขั้นตอน หรือทำให้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของผลกระทบด้านความมั่นคงไป อีกตัวอย่างหนึ่งในภารกิจนอกเหนือสงครามคือ เมื่อกองกำลังป้องกันชายแดนสกัดกั้น / จับกุมการกระทำผิดกฎหมายตามแนวชายแดนแล้วจะส่งมอบผู้ต้องหาและของกลางให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือหน่วยงานเจ้าของคดีตามกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งหลายครั้งคดีความมีความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ส่งผลต่อการควบคุมสถานการณ์โดยรวม รวมทั้งส่งผลต่อขวัญกำลังใจของหน่วยกำลังป้องกันชายแดน ต่อเรื่องนี้มีสาระสำคัญที่บ่งถึงความไม่ชัดเจนหรือความไม่มีเอกภาพของหน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่ชายแดน ซึ่งมีตัวอย่างความคิดของพลเอก ธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร ได้ให้ความเห็นว่าควรปรับรวมกองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (กอ.นชท.) กับกองกำลังป้องกันชายแดนเป็น “ศูนย์อำนวยการบริหารจัดการความมั่นคงชายแดน” โดยปรับข้อกฎหมายระเบียบคำสั่งเดิมที่มีอยู่ให้เหมาะสม[16]

2. **โครงสร้างการจัดของกองกำลังป้องกันชายแดนด้านสาธารณรัฐประชาธิปไตย -**
3 **ประชาชนลาว** : คงมีลักษณะเดียวกันกับกองกำลังป้องกันชายแดนด้านอื่น โดยประกอบด้วยส่วนบังคับบัญชา และฝ่ายอำนวยการ ซึ่งจัดมาจากกองพลทหารราบ และกองพลทหารม้า ซึ่งเป็นหน่วยกำลังรบและมีกำลังหน่วยป้องกันชายแดนในการบังคับบัญชา ได้แก่ หน่วยเฉพาะกิจทหารราบ, ทหารพราน, หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง, หน่วยเฉพาะกิจตำรวจตระเวนชายแดน และหน่วยสนับสนุน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดกำลังดังกล่าวไม่แตกต่างจากการจัดในยุคสงครามเย็น คือยังคงเป็นกองกำลังรบที่มุ่งเน้นการวางกำลังควบคุมพื้นที่และใช้กำลังต่อสู้เอาชนะกับภัยคุกคามในทางกายภาพเป็นหลัก แต่การแสวงประโยชน์ใช้หน่วยกำลังป้องกันชายแดนในภารกิจด้านความมั่นคงชายแดนอื่น ๆ ตามปัจจัยสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงในยุคปัจจุบันนั้นพบว่าเป็นข้อจำกัดพอสมควรเกี่ยวกับขีดความสามารถตามภารกิจนอกเหนือการสงครามและภารกิจด้านความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากขอบเขตของภารกิจกว้างขวางขึ้นและมีความละเอียดอ่อนและซับซ้อนมากกว่ายุค

อดีต ซึ่งโครงสร้างปัจจุบันจะขาดแคลนส่วนงานหรือกำลังพลรายบุคคลที่มีทักษะขีดความสามารถทางเทคนิคเฉพาะด้าน เช่น งานด้านกฎหมายงานด้านต่างประเทศ อีกทั้งหากพิจารณาตามลักษณะงานตามข้อตกลงของประชาคมอาเซียน ในความร่วมมือด้านความมั่นคง ก็ยังมีความต้องการหน่วยงานตามพันธกิจเพิ่มเติมที่จำเป็น คือ หน่วยบรรเทาสาธารณภัย, หน่วยการแพทย์ เป็นต้น ซึ่งต่อเรื่องนี้มีความสำเร็จของงานที่ผ่านมาที่นำไปต่อยอดได้ คือ เมื่อปลายปี พ.ศ.2556 หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำน้ำโขง ได้ส่งนักประดาน้ำจำนวน 14 นาย เข้าช่วยเหลือทางการลาวกู้ซากเครื่องบินและค้นหาผู้ประสบภัยเครื่องบินตก ซึ่งได้รับความชื่นชมจากทางลาวเป็นอย่างมาก[17] และเรื่องนี้ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ นาวาเอก จักรชัย น้อยหัวหาด ที่เสนอแนะให้มีการติดตามประเมินผล ความร่วมมือของกองทัพประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะความร่วมมือช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่จะเกิดขึ้นหลังจากปี 2558 ภายใต้กรอบความร่วมมือของอาเซียน[18]

2. **ทัศนคติในการปฏิบัติงาน** : ถึงแม้ว่าภารกิจที่ได้รับมอบในห้วงหลังยุคสงครามเย็น ทั้ง
4 จาก ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก รวมทั้งจากการปฏิบัติงานตามแนวนโยบายด้านต่าง ๆ ที่เพิ่มเติมเข้ามาจะมีขอบเขตที่กว้างขวางมากกว่าภารกิจทางการทหาร แต่เมื่อพิจารณาจากทัศนคติในการปฏิบัติงานที่อาจเป็นผลเนื่องมาจากโครงสร้างการประกอบกำลัง รวมทั้งค่านิยมที่ยึดติดกันมาทั้งจากแง่มุมทางประวัติศาสตร์ และเกียรติภูมิของหน่วยในอดีต จึงยังทำให้บุคลิก และวัฒนธรรมการปฏิบัติงานของ กองกำลังป้องกันชายแดน ยังคงดูแข็งกร้าว และอ่อนตัวได้น้อยมากเมื่อเทียบกับความหลากหลายของมิติงานด้านความมั่นคงของพื้นที่ชายแดนในปัจจุบัน ซึ่งเหล่านี้มีผลต่อท่าทีโดยรวม และการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานต่าง ๆ รวมทั้งภาพลักษณ์ที่แข็งกร้าวนี้จะมีผลกระทบโดยตรงต่อภารกิจบางเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน และต้องอาศัยคุณลักษณะความอ่อนตัวค่อนข้างสูง อาทิเช่น การบูรณาการการปฏิบัติกับส่วนราชการในพื้นที่ และการประสานงานกับส่วนราชการอื่นความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

2. **การบูรณาการกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง** : ในห้วงที่ผ่านมาพบว่ามีการบูรณาการใน
5 2 ลักษณะ คือการบูรณาการแผนงานซึ่งจะมีการดำเนินการตั้งแต่ในระดับกระทรวงลง

มาจนถึงระดับหน่วยกำลังป้องกันชายแดน โดยจะมีการจัดทำแผนงานและจัดสรรงบประมาณชัดเจนให้จากหน่วยเจ้าของเรื่อง อาทิเช่น การป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติด และการสกัดกั้นการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ส่วนอีกลักษณะหนึ่งจะเป็นการบูรณาการการปฏิบัติงานโดยจะเป็นการประสานจัดกำลังเข้าร่วมปฏิบัติงาน หรือการจัดกำลังสนับสนุนส่วนราชการอื่น อาทิเช่น การจัดกำลังสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า เป็นต้น นอกจากนี้ในบทบาทของหน่วยงานหลักด้านความมั่นคงจะได้รับการประสานให้จัดกำลังพลเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ หรือคณะทำงานต่าง ๆ อาทิคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนจังหวัด – แขวง, คณะกรรมการพิจารณาดูดทรายของจังหวัด เป็นต้น ซึ่งอุปสรรคของการปฏิบัติงานร่วมกับส่วนราชการอื่นนั้นอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากประเด็นข้อจำกัดของบทบาทหน้าที่ และโครงสร้างการจัดกำลังในลักษณะการบูรณาการที่ไม่ชัดเจนและความไม่เป็นเอกภาพส่งผลทำให้เกิดการซ้ำซ้อนและการขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน หรือบางกรณีอาจเกิดความเสียหายได้อย่างไม่สมควร ตัวอย่างเช่น ในส่วนของผู้บริหารระดับพื้นที่เกิดความไม่ชัดเจนของผู้ที่จะต้องรับผิดชอบภารกิจด้านความมั่นคงระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะของผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด กับผู้บัญชาการหน่วยงานความมั่นคง หรือ หัวหน้าส่วนราชการในฟังก์ชั่นของภารกิจนั้น ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่ชัดเจนในเรื่องของแผนงานหรืองบประมาณจนทำให้งานเกิดความเสียหายหรือไม่คุ้มค่า หรือแม้แต่ในระดับของผู้ปฏิบัติก็พบว่ามีหลายครั้งในภารกิจที่ต้องมีการใช้กำลังเข้าปฏิบัติงาน แต่ก็เกิดเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานเข้าปฏิบัติการโดยไม่ได้มีการประสานงานกันก่อนจนเกิดเกณฑ์เสี่ยงต่อการเป็นอันตรายต่อฝ่ายเดียวกัน ซึ่งต่อเรื่องนี้มีต้นแบบการจัดองค์กรระดับนโยบายเพื่อขจัดปัญหาความซ้ำซ้อนหรือเพื่อความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงานด้านความมั่นคงคือ การจัดตั้ง **“ศูนย์แก้ปัญหาความมั่นคงแบบบูรณาการ ”** ของหน่วยงานในระดับกระทรวง

2. **การประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน** : ด้วยสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง
6 ไปในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาว ซึ่งมีลักษณะเฉพาะตามพัฒนาการของ

ความสัมพันธ์ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ส่งผลต่อการที่ต้องทบทวนรูปแบบการปฏิบัติงานของ กองกำลังป้องกันชายแดน ในหลายๆประเด็น ตัวอย่างเช่น ในส่วนของพันธกิจการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านมีข้อสังเกตที่เห็นได้ชัดเจน ประการแรก คือเพียงชื่อหน่วยงาน “กองกำลังป้องกันชายแดน” เป็นสิ่งที่ขัดแย้งต่อภาพลักษณ์ของการปฏิบัติงานตามพันธกิจดังกล่าว อีกประการหนึ่งคือทางการลาว ไม่มีนโยบายที่จะจัดตั้งกลไกความร่วมมือกับไทยในลักษณะของ ทหารต่อทหาร ซึ่งปรากฏให้เห็นทั้งเรื่องที่ กองทัพบกจัดตั้ง “หน่วยประสานงานชายแดนประจำพื้นที่ (นปพท.)” แต่ฝ่ายลาวไม่มีการจัดตั้งหน่วยในลักษณะเดียวกัน อีกทั้งทางฝ่ายไทยยังมีความพยายามที่จะจัดตั้ง “คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค ไทย – ลาว (Regional Border Committee หรือคำย่อว่า RBC)” ซึ่งเป็นกลไกความร่วมมือในระดับพื้นที่ระหว่างทหารต่อทหารในระดับกองทัพภาค แต่จากการประชุมคณะกรรมการชายแดนทั่วไป ไทย- ลาว (GBC) ครั้งที่ 24 เมื่อ 20-21ธันวาคม 2560 ที่กำแพงนครเวียงจันทน์ ฝ่ายลาวยังไม่ตอบรับข้อเสนอนี้ของฝ่ายไทยโดยอ้างว่าไม่มีหน่วยทหารในระดับกองทัพภาค[19] ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลบทวิเคราะห์ของ กองกำลังสุรศักดิ์มนตรี พบว่า กองทัพประชาชนลาวเป็นกองทัพเดี่ยว ไม่มีการจัดเป็นกองทัพภาคและไม่มีการจัดกำลังป้องกันชายแดนในลักษณะการจัดหน่วยเฉพาะกิจเหมือนฝ่ายเรา โดยในทางปฏิบัติในการป้องกันชายแดนในสภาวะปกติถึงภัยคุกคามระดับต่ำจะอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของเจ้าแขวง ดังนั้น สำหรับแขวงที่มีพื้นที่ติดแนวชายแดน เจ้าแขวงจึงมีฐานะเป็นเสมือน ผู้บัญชาการกองกำลังป้องกันชายแดน เพราะเจ้าแขวงมีหน้าที่อีกตำแหน่ง คือ ประธานป้องกันชาติป้องกันความสงบพรรรคแขวง ซึ่งมี ทหารแขวง / ทหารเมือง, กองร้อยป้องกันชายแดน และกองหลอน อยู่ภายใต้การควบคุมอีกทั้งจากสภาพข้อเท็จจริง[20] ในปัจจุบันทางการลาวมีนโยบายเร่งด่วนไปที่การพัฒนาชาติเพื่อให้ประเทศหลุดพ้นจากการเป็นประเทศด้อยพัฒนาภายในปีคริสต์ศักราช 2020 ดังนั้น ทางลาวจึงมักจะแต่งตั้งพลเรือนที่มีขีดความสามารถทางด้านเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศดำรงตำแหน่งเจ้าแขวงและดำรงความสัมพันธ์กับไทยผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีพื้นที่ด้านตรงข้าม ในบทบาทของคณะกรรมการความร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อย ผู้ว่า - เจ้าแขวง มากกว่าที่จะผ่านกลไกความ

ร่วมมือกับทางทหารของไทย นอกจากนี้จากประสบการณ์ทำงานของผู้วิจัยเคยพบข้อขัดข้องในการดำเนินความสัมพันธ์ของกลไกความร่วมมือระดับพื้นที่หนึ่งเดียวที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ คือ สถานะของเจ้าแขวงนั้นเทียบเท่ากับระดับรัฐมนตรี ซึ่งมีขอบเขตอำนาจมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย ทำให้ส่งผลถึงอำนาจในการตัดสินใจในการเจรจาความร่วมมือต่าง ๆ ที่ไม่เท่าเทียมกัน อีกประการหนึ่งคือ วิสัยทัศน์และค่านิยมของฝ่ายปกครองของไทยจะให้ความสำคัญที่ข้อตกลงความร่วมมือด้านเศรษฐกิจมากกว่าผลกระทบด้านความมั่นคง ซึ่งอาจส่งผลเสียโดยรวมได้ในระยะยาว ถึงแม้ว่าจะมีผู้แทนของหน่วยงานความมั่นคงเข้าร่วมอยู่ในคณะกรรมการ ฯ ของฝ่ายไทยแต่ก็ไม่สามารถให้ข้อเสนอแนะในทัศนะด้านความมั่นคงได้เต็มที่นัก โดยสรุปแล้วข้อจำกัดในประเด็นการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านนี้คือ ยังไม่มีหน่วยงานด้านความมั่นคงที่มีบทบาทหน้าที่ชัดเจน รวมทั้งมีคุณลักษณะและศักยภาพที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติภารกิจ ซึ่งหากพิจารณาว่า กองกำลังป้องกันชายแดนเป็นหน่วยงานที่เหมาะสม แต่ก็ยังมีข้อจำกัดทั้งเรื่องของบทบาทและขีดความสามารถที่อาจต้องมีการพิจารณาต่อไป

3. สรุปผลการวิจัย

จากที่กล่าวมานี้ชี้ให้เห็นว่า สถานการณ์ด้านความมั่นคงและสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบในพื้นที่ชายแดนโดยเฉพาะด้านสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้มีการเปลี่ยนไปอย่างมากอย่างมากจากในอดีต กอรปกับได้ชี้ให้เห็นถึงกลไกการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ชายแดนว่ายังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และชี้ให้เห็นว่ากองกำลังป้องกันชายแดนยังคงเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงในระดับพื้นที่ที่มีความสำคัญ ที่ควรต้องมีการแปรสภาพหรือยกระดับการปฏิบัติงานให้เป็นหน่วยงานระดับยุทธศาสตร์ รวมทั้งควรได้มีการปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและทันสมัยสอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบันทั้งขอบเขตของบทบาทหน้าที่, โครงสร้างการจัดกำลัง, องค์ความรู้ และทัศนคติที่เหมาะสมของหน่วยงานและกำลังพล เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อนโยบายในด้านต่างๆ ของกองทัพบกและของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างความสมดุลย์ของงานความมั่นคงแต่ละด้านให้บังเกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

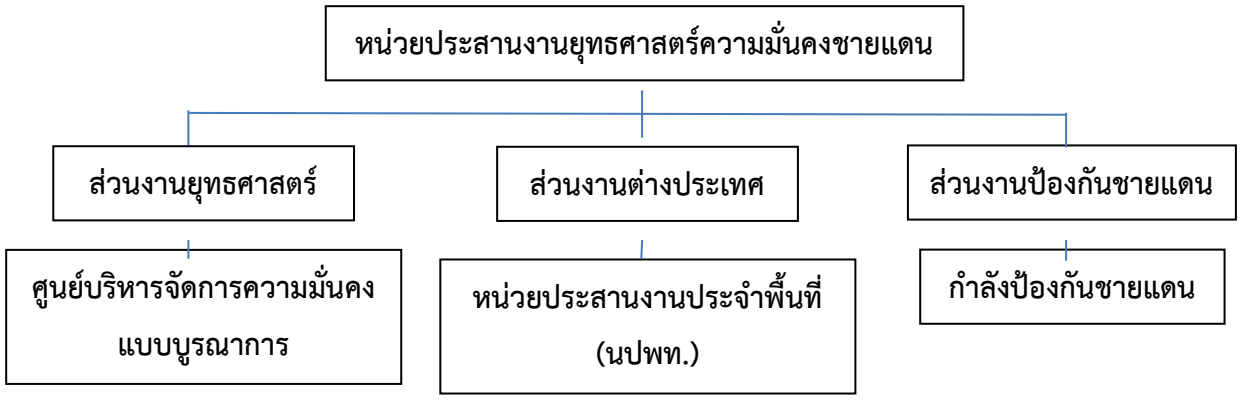
4. ข้อเสนอแนะ และแนวทางการแก้ไขปัญหา

จากที่ได้กล่าวมานั้น จึงมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติงานของกองกำลังป้องกันชายแดนด้านลาว ใน 3 ประเด็น คือ บทบาทหน้าที่, โครงสร้างการจัดหน่วย และแนวทางการปฏิบัติงาน

4.1 บทบาทหน้าที่ : ประการแรก คงต้องพิจารณาถึงความชัดเจนของบทบาทที่เหมาะสมของ กองกำลังป้องกันชายแดน ซึ่งเป็นหน่วยงานความมั่นคงหลักในพื้นที่ชายแดน ซึ่งจากสภาวการณ์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งลักษณะภัยคุกคาม รวมทั้งสภาพแวดล้อมการปฏิบัติงานที่มีความหลากหลายและซับซ้อนยิ่งขึ้น รวมทั้งยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่มุ่งเน้นให้มีการปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้เหมาะสม รวมไปถึงให้มีการวางระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ และการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ให้ทันสมัยนั้น จึงเสนอแนะให้มีการแปรสภาพหรือยกระดับ กองกำลังป้องกันชายแดน ให้เป็น **“หน่วยประสานงานยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน”** ซึ่งเป็นหน่วยงานความมั่นคงระดับพื้นที่ที่รับผิดชอบขับเคลื่อนนโยบายด้านความมั่นคงทั้งปวงในยามปกติให้บรรลุตามภารกิจและผลประโยชน์แห่งชาติ และให้มีบทบาทของงานทางยุทธศาสตร์ ได้แก่ การบริหารจัดการความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนด้วยการบูรณาการ การปฏิบัติงานกับทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ได้อย่างแน่นแฟ้น และบังเกิดความสมดุลย์ในทุกด้าน อีกทั้งดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านได้อย่างเหมาะสม ทั้งการประสานความร่วมมือภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน และการลดปัญหาเงื่อนไขเดิมเพื่อลดความหวาดระแวงต่อกัน อีกบทบาทหนึ่งคือส่วนกำลังเตรียมพร้อมนั้น จะต้องพัฒนากำลังป้องกันชายแดนให้สามารถเผชิญหน้าทั้งกับภัยคุกคามแบบดั้งเดิมที่จะมารุกรานอำนาจ

อธิปไตยของชาติ รวมทั้งภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะของภัยคุกคามที่แตกต่างไปจากเดิมได้ด้วย ซึ่งทั้งนี้จะต้องมีการประเมินสถานการณ์ด้านความมั่นคงไว้อยู่ตลอดเวลาเพื่อเฝ้าระวังต่อปัญหาเงื่อนไขเดิม ๆ กับประเทศเพื่อนบ้านที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างสมบูรณ์ และอาจเกิดการกระทบกระทั่งกันขึ้นอีก แต่การเตรียมกำลังดังกล่าวนี้จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและมีความแนบเนียน เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบที่ไม่เหมาะสมหากการดำเนินความสัมพันธ์ยังคงบังเกิดผลดีต่อผลประโยชน์แห่งชาติในภาพรวม

4.2 โครงสร้างการจัดหน่วย : จะต้องพิจารณาถึงการเพิ่มขีดความสามารถให้มากขึ้นกว่าเดิมตามข้อเสนอแนะในบทบาทของ **“หน่วยประสานงานยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน”** โดยจัดส่วนงานให้ชัดเจนและครอบคลุมภารกิจมากยิ่งขึ้น เพื่อให้มีขีดความสามารถทั้งการบริการจัดการความมั่นคงชายแดน, การดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านรวมทั้งการคงความพร้อมของกำลังป้องกันชายแดนไว้อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ภัยคุกคาม ในการนี้จะต้องพิจารณาไปถึงการบรรจุเพิ่มเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่มีทักษะเฉพาะ เช่น นักกฎหมาย, นักวิเคราะห์ข้อมูล, นักวิเทศสัมพันธ์, ผู้เชี่ยวชาญด้านภาษาต่างประเทศ หรืออาจรวมถึงชุดปฏิบัติการที่มีทักษะความชำนาญตามขอบเขตภารกิจต่างๆที่ได้รับมอบด้วย



หน่วยบรรเทาสาธารณภัย

4.3 แนวทางการปฏิบัติงาน : นอกเหนือจากการปรับบทบาทหน้าที่ และการปรับโครงสร้างการจัดหน่วยแล้ว จะให้ความสำคัญต่อการทบทวนหรือพัฒนาแนวทางการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ดังนี้

4.3.1 ปรับเปลี่ยนวงรอบการปฏิบัติงาน ของหน่วยประสานงานยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน (กกล.ป้องกันชายแดน) จากคำสั่งป้องกันชายแดนประจำปีเป็นแผนงานความมั่นคงชายแดน ห้วงระยะ 5 ปี เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน และสอดคล้องกับห้วงระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติ, ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง หรือยุทธศาสตร์การทหาร

4.3.2 การเสริมสร้างทัศนคติในการปฏิบัติงานของหน่วยและกำลังพลเป็นรายบุคคล ให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ต่อการบริหารจัดการงานความมั่นคงทั้งด้านการเมือง, เศรษฐกิจ, การทหาร และสังคมจิตวิทยา ให้มีความเจริญก้าวหน้าไปด้วยกันอย่างสมดุล รวมทั้งจะต้องเข้าใจต่อแง่มุมทางประวัติศาสตร์ที่ละเอียดอ่อนและเป็นรากเหง้าของความสัมพันธ์ระหว่างไทย - ลาว และดำเนินความสัมพันธ์ไปอย่างเหมาะสม และนำไปสู่การกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานได้สอดคล้องกับนโยบายของกองทัพบกนโยบายรัฐบาล และยุทธศาสตร์ชาติ ให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างแท้จริง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีเทคนิคหรือวิธีการที่จะนำไปใช้วางแผนเสริมสร้างทัศนคติที่ดีของหน่วยและกำลังพลดังนี้

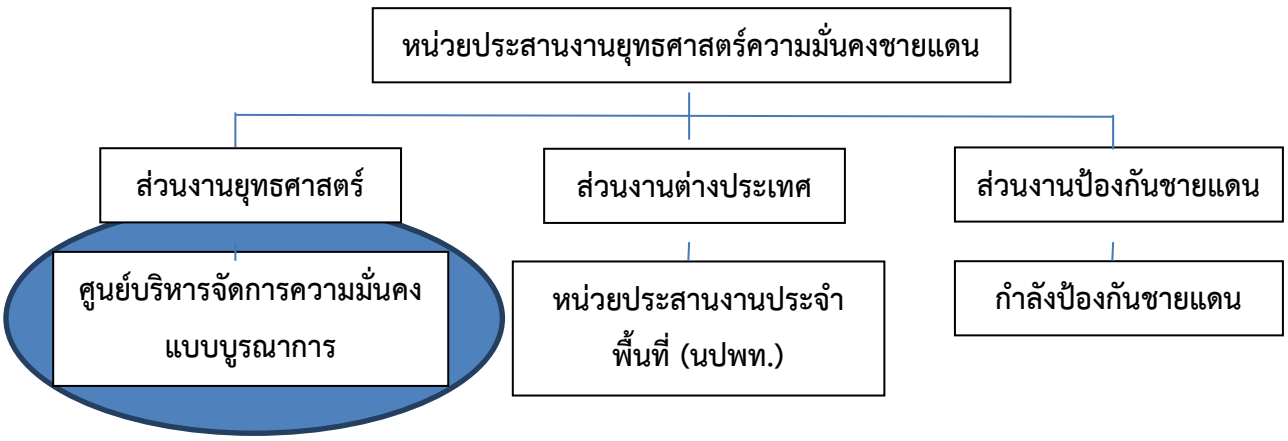
4.3.2.1 การคัดเลือกกำลังพล : ให้ความสำคัญต่อการบรรจุกำลังพลหรือเจ้าหน้าที่ที่มีขีดความสามารถ และมีทัศนคติพื้นฐานที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติงานเป็นลำดับแรก

4.3.2.2 การจัดการฝึกอบรม : ห้วงแรกของแผนงานจะใช้เทคนิคการฝึกอบรมจากภายในสู่ภายนอก (In - Side - Out) เพื่อมุ่งเน้นเสริมสร้างทัศนคติและความเชื่อในการปฏิบัติงานของกำลังพลที่ต้องการก่อน แล้วจึงจะทำการฝึกปรับมาตรฐานของทักษะขีดความสามารถตามภารกิจ จากนั้นจะจัดอบรมตลอดห้วงแผนงาน ทั้งการทบทวนประจำวงรอบ และการฝึกอบรมปรับมาตรฐานเพิ่มเติมหากมีสถานการณ์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป

4.3.2.3 การศึกษาดูงานในพื้นที่รับผิดชอบ : เพื่อเสริมสร้างประสบการณ์จริง และส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาทัศนคติในการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจเป็นการจัดการศึกษาดูงานเป็นการเฉพาะ หรืออาจแสวงประโยชน์ไปกับห้วงของการปฏิบัติงานในพื้นที่

4.3.3 จัดตั้ง “ศูนย์บริหารจัดการด้านความมั่นคงแบบบูรณาการระดับพื้นที่” เพื่อความเป็นเอกภาพและขจัดความซ้ำซ้อนของงานด้านความมั่นคง ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการต่อภารกิจที่หลากหลาย และการบูรณาการกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ในลักษณะเดียวกันกับ **“ศูนย์แก้ปัญหาความมั่นคงแบบบูรณาการ”** ในระดับรัฐบาล

ผังการจัด “ศูนย์แก้ปัญหาความมั่นคงแบบบูรณาการ”



หน่วยบรรเทาสาธารณภัย