

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลในทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2555 - 2564)

ผู้วิจัย พลเรือตรี จุมพล ลุมพิกานนท์

หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ 24

ตำแหน่ง หัวหน้านายทหารฝ่ายเสนาธิการประจำผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารเรือ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อสหรัฐอเมริกาลดบทบาทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่ประเทศจีนเพิ่มบทบาทในเวทีโลกมากขึ้น และได้ขยายอิทธิพลและแนวป้องกันจากชายฝั่งทะเลออกไปในทะเลจีนใต้ ตลอดจนแสดงท่าทีแข็งกร้าวในปัญหาความขัดแย้งหมู่เกาะสแปรตลีย์ การเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงดังกล่าว เป็นแรงผลักดันให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคที่เคยมีความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงระหว่างกันแบบทวิภาคีในลักษณะโครงข่าย (Network) มารวมตัวกันในลักษณะของความร่วมมือด้านความมั่นคง/ความมั่นคงร่วมมือ (Cooperative Security) โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้เป็นอำนาจในการต่อรอง และรักษาดุลอำนาจกับประเทศมหาอำนาจที่เข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคโดยดำเนินการผ่านสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations: ASEAN) ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางทะเลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์ด้านการคมนาคมทางทะเลของโลกที่เชื่อมต่อมหาสมุทรแปซิฟิกและมหาสมุทรอินเดีย ทั้งในมิติของปัญหาและภัยคุกคามจากการแผ่ขยายอิทธิพลเพื่อรักษาดุลอำนาจในภูมิภาคของสหรัฐอเมริกา จีน และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ อาทิ ปัญหาการก่อการร้ายทางทะเล ปัญหาโจรสลัด ปัญหาความขัดแย้งจากการแย่งชิงทรัพยากรในทะเล ปัญหาภัยพิบัติจากภัยธรรมชาติและอุบัติเหตุทางทะเล ซึ่งเป็นทั้งโอกาสและสิ่งท้าทาย

ความมั่นคงทางทะเลนับเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงอยู่อย่างมีเสถียรภาพ ปลอดภัย และความผาสุกสมบูรณ์ของประชาชนและประเทศชาติทั้งในอดีต ปัจจุบัน และในอนาคต เนื่องจากทะเลเป็นแหล่งที่มาของผลประโยชน์ที่สำคัญ ทั้งจากทรัพยากรธรรมชาติ การคมนาคมขนส่ง อุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว ดังนั้นการแสวงหาประโยชน์จากทะเลจึงเป็นสิ่งที่ทุกประเทศ

ต่างให้ความสำคัญ เพราะตระหนักถึงมูลค่าอันมหาศาลของผลประโยชน์จากทะเล นอกจากนี้ทะเลยังมีคุณค่าเชิงยุทธศาสตร์คือเป็นแนวปราการในการป้องกันภัยจากการถูกรุกราน

ในทศวรรษหน้างานด้านความมั่นคงทางทะเลจะมีความสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งได้แผ่ขยายไปเกือบทุกกิจกรรมของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรมหรืออื่นๆ การกิจด้านความมั่นคงทางทะเลนับเป็นสิ่งท้าทายที่ประเทศไทยต้องเผชิญ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยว่าในทศวรรษหน้าประเทศไทยควระกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล อย่างไร ให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงทางทะเล สามารถใช้ และ รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำมาซึ่งความมั่นคง มั่งคั่ง ทางทะเลของประเทศ และ มีอยู่อย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษายุทธศาสตร์และนโยบาย ตลอดจน โครงสร้างและบทบาทของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการรักษาความมั่นคงทางทะเล ทั้งในอดีตที่ผ่านมาและในปัจจุบัน รวมทั้งแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อมความมั่นคงทางทะเลในทศวรรษหน้า

2. เพื่อ เป็นข้อเสนอแนะในการจัดทำเป็นแนวทางในการใช้และการพัฒนากำลังอำนาจแห่งชาติทั้งหมด ให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของชาติทางทะเลที่ได้กำหนดไว้ ภายใต้สถานะแวดล้อมที่เต็มไปด้วยปัญหา อุปสรรค และภัยคุกคามที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาวิเคราะห์เฉพาะสถานะความมั่นคงทางทะเล และรูปแบบความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ใน พ.ศ. 2555-2564

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ดำเนินการวิเคราะห์เชิงพรรณนา(Descriptive research)โดยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแหล่งข้อมูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์นักวิชาการ บุคลากรที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับความมั่นคงทางทะเล

และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเล และ ข้อมูล ทูติยภูมิที่ได้จากการศึกษาจากเอกสาร ที่เกี่ยวข้องกับ ความมั่นคง และผลประโยชน์ของชาติทาง ทะเล รวมทั้งการค้นหาข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต แล้วเปรียบเทียบทฤษฎี หลักการเหตุผล และ สิ่งแวดล้อม ต่างๆ เพื่อนำไปสู่ผลการวิจัยและข้อยุติ รวมทั้งข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ที่เป็นประโยชน์

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยยังไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทะเลได้อย่างสูงสุดเนื่องจาก ยัง ขาดการบริหารจัดการผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเล ที่จำเป็น ต้องอาศัยการ เสริมสร้าง “สมุทพหุภาพ” ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ยังไม่มีการกำหนดทิศทาง ในการใช้ ประโยชน์จากทะเลที่ชัดเจน อีกทั้ง ยังขาดการบูรณาการยุทธศาสตร์กับกำลังอำนาจของชาติด้าน อื่นๆ ในส่วนของ การประยุกต์ใช้กำลังทางเรือ ยังประสบปัญหาเนื่องจาก ขาดความยืดหยุ่น (Flexibility) ในการใช้กำลัง ยังคงมุ่งเน้นให้ความสำคัญ ภัยคุกคามทางทหาร (Traditional Threat) โดยไม่ตระหนักถึงความสำคัญของภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non Traditional Threat) ที่มี ความเป็นเครือข่ายในทุกมิติ ส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพในการรักษาความมั่นคงและ ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เกิดการไม่สมดุลในการประยุกต์ใช้กำลังทางเรือ กำลังทางเรือที่มี จิตความสามารถสูงถูกนำมาใช้ในการรักษากฎหมายและช่วยเหลือมากขึ้นเนื่องจากข้อจำกัดด้าน งบประมาณ และแนวความคิดในการใช้กำลังทางเรือ (Operational Concept) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แบบ ผู้บัญชาการพื้นที่ (Area Command) ซึ่งไม่เป็นการแบ่งกำลังให้ได้อย่างเหมาะสม (Balanced Employment of Forces) จึงไม่สามารถสนองความต้องการหลักในการรวมกำลังและการระวัง ป้องกัน ซึ่งเป็นปัญหาเชิงนโยบาย และ ปัญหาเชิงการบริหารจัดการ ที่จะต้องเร่งปรับปรุงแก้ไข

ในทศวรรษหน้าแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสถานะความมั่นคงทางทะเลในอนาคต จะเป็นไปอย่างรวดเร็ว สภาพปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non Traditional Threat) เช่น ปัญหา การกระทำผิดกฎหมายทางทะเล เช่น ปัญหายาเสพติด การลักลอบค้าอาวุธ การลักลอบเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย แรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรในทะเลระหว่าง กลุ่มผลประโยชน์ หรือความขัดแย้งจากการดำเนินกิจกรรมทางทะเล ปัญหาภัยธรรมชาติ และอุบัติภัยทางทะเลที่มีแนวโน้มจำนวนและความรุนแรงเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง ในภูมิภาค และเป็นปัญหาภัยคุกคามร่วมที่ต้องอาศัยความร่วมมือซึ่งกันและกันระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าเป็นประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 ส่งผลให้ประเทศไทย ต้องจัดเตรียมความพร้อม ในการรักษาเสถียรภาพด้านความมั่นคงทางทะเลในภูมิภาค ตลอดจน

รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ผลการศึกษาสามารถ กำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคง
แห่งชาติทางทะเล สรุปได้ดังนี้

วิสัยทัศน์

“ประเทศไทยสามารถปกป้อง รักษา และแสวงหาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
ได้อย่างสมดุลและยั่งยืนตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ด้วยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการบริหาร
จัดการและการบูรณาการการใช้พลังอำนาจของชาติในทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ”

ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

1. อำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และสิทธิอธิปไตยของชาติทางทะเล
2. ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย และการมีสถานะแวดล้อมที่เอื้อต่อการใช้
ประโยชน์และการดำเนินกิจกรรมทางทะเล
3. ความเจริญรุ่งเรือง ความสมบูรณ์มั่นคงที่ยั่งยืนของชาติ และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน
อันเนื่องมาจากกิจกรรมทางทะเลในทุกมิติ
4. ผลประโยชน์สูงสุดและยั่งยืนจากทะเลและสิ่งที่เกี่ยวข้องกับทะเลในทุกมิติ ทั้งในระยะ
สั้นและระยะยาว
5. การมีเกียรติ ศักดิ์ศรี และเป็นที่ยอมรับในประชาคมระหว่างประเทศด้านกิจกรรมทางทะเล

วัตถุประสงค์ของชาติทางทะเล

1. เพื่อปกป้องและรักษาอำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และสิทธิอธิปไตย
ทางทะเลจากภัยคุกคาม ทุกรูปแบบ
2. เพื่อคุ้มครองและรักษาชีวิต สิทธิ และทรัพย์สินของประชาชนที่ดำเนินกิจกรรมหรือมีความ
เกี่ยวข้องกับทะเลทั้งในและนอกน่านน้ำ
3. เพื่อจัดการและควบคุมการใช้ทะเลให้มีความสงบเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ
เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมของทุกฝ่ายร่วมกันอย่างสมดุลและยั่งยืน ตลอดจนส่งเสริมศักยภาพ
ในการแสวงหาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
4. เพื่อปกป้อง รักษา และฟื้นฟูทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล
5. เพื่อสร้างและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ องค์ความรู้ ความตระหนักรู้ความสำคัญ
ของทะเล และปลูกจิตสำนึกในการรักษาทรัพยากร ตลอดจนส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วม
ของทุกภาคส่วน

6. เพื่อจัดทำและพัฒนากฎหมาย รวมทั้งการบริหารจัดการทางทะเลขององค์กรภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาศักยภาพความมั่นคงของชาติทางทะเล

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การคุ้มครองการใช้ประโยชน์จากทะเล

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความสงบเรียบร้อย และส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทะเล

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ องค์ความรู้ และความตระหนักรู้ความสำคัญของทะเล

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติทางทะเลขององค์กรของรัฐ

มาตรการดำเนินการตามยุทธศาสตร์

ในทศวรรษหน้า ประเทศไทย จะต้องเผชิญกับสถานะการเปลี่ยนแปลงที่เป็นพลวัต และมีความสลับซับซ้อนในทุกระดับ ดังนั้นเพื่อให้มีการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ จึงได้กำหนด มาตรการ ในการดำเนินการ พร้อมกันทั้ง 3 ระดับ คือ

1. ระดับยุทธศาสตร์ (Strategy Level) มุ่งผลักดัน **ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล ให้เป็นวาระแห่งชาติ** ให้มีการเปลี่ยนแปลงระดับนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ เกิดการตระหนักรู้ถึงความสำคัญของทะเล (Maritime Awareness) และมุ่งใช้ประโยชน์จากทะเลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

2. ระดับยุทธการ (Operational Level) มุ่งให้เกิดการ **ปฏิบัติการร่วมระหว่างเหล่าทัพ** การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลทั้งพลเรือนและกองทัพ

3. ระดับยุทธวิธี (Tactical Level) เน้นการบูรณาการและใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาของกำลังพลที่สนธิกำลังเป็นชุดปฏิบัติการร่วม/ผสม เพื่อลดข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนบูรณาการภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วม

แนวทางการประยุกต์ใช้กำลังทางเรือในทศวรรษหน้า

เพื่อให้การใช้กำลังทางเรือเกิดความยืดหยุ่น (Flexibility) สามารถตอบสนองต่อสถานะแวดล้อมทางทะเลที่มีความสลับซับซ้อน และเป็นเครือข่ายเพิ่มมากขึ้น การปฏิบัติการสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา และเกิดประสิทธิผลกับงบประมาณ การประยุกต์ใช้กำลัง

ทางเรือจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องบูรณาการร่วมกันในระหว่างหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเล ให้ครอบคลุม 5 ประเด็นตามแนวความคิดทางยุทธศาสตร์ คือ 1) **ความปลอดภัยในทะเล** 2) **การป้องกันทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล** 3) **การควบคุมการสัญจรทางทะเล** 4) **การรักษาความมั่นคงทางทะเล** และ 5) **การป้องกันประเทศ** การปฏิบัติการในการรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้มีประสิทธิภาพ เห็นควรจัดแบ่งกำลังทางเรือในการกิจการบังคับใช้กฎหมายและการช่วยเหลือ *Constabulary Role* ออกจากการปฏิบัติการทางทหาร *Military Role* โดยชัดเจน โดยปรับแนวความคิดในการใช้กำลังทางเรือใหม่ ตามรูปแบบของภัยคุกคาม ดังนี้

1. ภัยคุกคามทางทหาร (Traditional Threat) เป็นการปฏิบัติการทางเรือ เพื่อการป้องกันประเทศ เน้น ใช้งบประมาณตาม Line Function ของ กองทัพเรือ ในการป้องกันประเทศ ควรมอบหมายให้กองเรือยุทธการรับผิดชอบในการใช้กำลัง มุ่งเน้นขีดความสามารถในการรักษาเส้นทางคมนาคมทางทะเลที่สำคัญของประเทศโดยเฉพาะขีดความสามารถทางยุทธการ (Operational Readiness) ใน “การควบคุมทะเล (Sea Control)”

2. ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non Tradition Threat) มุ่งประสิทธิภาพในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง ยังคงให้ ทหารเรือภาค รับผิดชอบในการใช้กำลัง โดยจะเน้นการบูรณาการประยุกต์ ใช้กำลังทางเรือร่วมกับหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเล ต่างๆ และภาคประชาชน **คงพื้นที่ปฏิบัติการ 3 พื้นที่ ตามที่ ทหารเรือภาค รับผิดชอบ แต่ปรับลดพื้นที่ปฏิบัติการลงมาเหลือเฉพาะบริเวณน่านน้ำภายในจนถึงเขตต่อเนื่อง** ในภาวะวิกฤต ที่จำเป็นต้องใช้การปฏิบัติการทางทหาร โดยเฉพาะการป้องกันประเทศ ทหารเรือภาค จะยังคงใช้การบูรณาการกับหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเล และภาคประชาชนในลักษณะการต่อสู้แบบเบ็ดเสร็จ (Total Defenses) รับผิดชอบการป้องกันฝั่ง (Coastal Defense) สำหรับงบประมาณ เห็นควรปรับมาใช้งบประมาณตามยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ โดยใช้บทบาทของ ศูนย์อำนวยการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (สรขล.) เสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณตาม Agenda เพื่อความมั่นคงทางทะเล ผ่าน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในฐานะหน่วยงานระดับนโยบายที่รับผิดชอบงานด้านความมั่นคงของประเทศ

ข้อเสนอแนะ

1. ในทศวรรษหน้า อิทธิพลของชาติมหาอำนาจทั้ง สหรัฐฯ และ จีน จะมีบทบาทสำคัญต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางทะเลในภูมิภาคเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น ประเทศไทยควรเลือกดำเนินความสัมพันธ์แบบเกี้ยวพาราสีที่ได้สมดุล (Balanced Engagement)

2. หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กองทัพเรือ ควรดำเนินการเชิงรุก ให้ผู้บริหาร ตระหนักถึง ความสำคัญของทะเล การเสริมสร้างสมรรถภาพ โดยเฉพาะด้านงบประมาณที่ กองทัพเรือ ต้องแบกรับภาระในการรักษาความมั่นคงของชาติทางทะเล โดยใช้งบประมาณ ในการป้องกันประเทศ มาดำเนินการ

3. ควรเร่งผลักดัน ให้ ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เป็นหน่วยงานที่มีเอกภาพในการบังคับบัญชา ทั้งนี้จากการที่ไทยให้สัตยาบันการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 (UNCLOS 1982) ส่งผลให้การประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเลของไทยได้รับการยอมรับมากขึ้น ควรต้องเร่งศึกษาแนวทาง การรักษาสิทธิอธิปไตยให้ครอบคลุมพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะต่อไป โดยเฉพาะในประเด็น

3.1 การแก้ไข พรบ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย ให้แจ้งการเดินทางเข้าประเทศ ครอบคลุมพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการควบคุมการ เข้า – ออก ประเทศทางทะเล

3.2 ศึกษาการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา SAR 1979 การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล เพื่อกำหนดแนวทางและเสริมสร้างขีดความสามารถดังกล่าว อันจะส่งผลต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเล