

รูปแบบหน่วยยามฝั่งที่มีประสิทธิภาพในการรักษาผลประโยชน์ ทางทะเลของไทย

The Effective Coast Guard Model to Secure Thailand's Maritime Interests

ประเสริฐ บุญทรง¹, กฤษณา ฟองธนกิจ² และ รัชฎา ฟองธนกิจ³

Prasert Bunsong¹, Krishna Fongthanakit² and Rachada Fongthanakit³

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

Graduate School, Suan Sunandha Rajabhat University, Thailand

Corresponding Author, E-mail: ¹prasert.bo@ssru.ac.th

Received: July 31, 2024 Revised: August 23, 2024 Accepted: August 24, 2024

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) รูปแบบหน่วยยามฝั่งที่มีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล 2) รูปแบบของหน่วยยามฝั่งของประเทศที่มีบริบทใกล้เคียงกับประเทศไทย และ 3) เสนอรูปแบบของหน่วยยามฝั่งที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารวิชาการทุกประเภท และศึกษาข้อมูลปฐมภูมิจากผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยยามฝั่งต่างประเทศ จำนวน 6 ราย และผู้บริหารศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทย รวม 15 ราย โดยใช้เครื่องมือเป็นแบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์เชิงลึก ทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์เชิงเนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า 1) รูปแบบหน่วยยามฝั่งที่มีประสิทธิภาพและเป็นมาตรฐานสากล ได้แก่ หน่วยยามฝั่งของประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย กล่าวคือ มีความสอดคล้องกันในทุกระดับเป็นแบบหน่วยงานพลเรือน และหน่วยงานทหาร และประเภทเป็นอิสระแยกออกจากกองทัพเรือ 2) รูปแบบหน่วยยามฝั่งที่มีบริบทใกล้เคียงกับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศ อินเดีย มาเลเซีย และเวียดนาม โดยตั้งในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลในทวีปเอเชีย ซึ่งอินเดีย และเวียดนามมีหน่วยยามฝั่งสังกัดกระทรวงกลาโหม ส่วนมาเลเซียสังกัดกระทรวงมหาดไทย หากแต่หน่วยยามฝั่งของอินเดีย และมาเลเซียเหมือนกันในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ต่างกับของเวียดนามที่เป็นกองทัพภาคประชาชนภายใต้ระบอบสังคมนิยม และ 3) รูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทย ได้แก่ 3.1) การรวมหน่วยยามฝั่งทั้งหมดภายใต้กองทัพเรือในกระทรวงกลาโหม พร้อมเป้าหมายการปกป้องสิทธิอธิปไตยทางทะเล 3.2) การบรรจุกำลังพลที่มีอุดมการณ์และความเชี่ยวชาญในการรักษาผลประโยชน์ทางทะเล พร้อมการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ชายฝั่ง 3.3) การจัดยุทธ์ทโศปกรณ์ทันต่อการอุบัติภัย 3.4) การจัดสวัสดิการและค่าตอบแทนที่เหมาะสม

คำสำคัญ: หน่วยยามฝั่ง; ประสิทธิภาพ; ผลประโยชน์ทางทะเล

Abstract

The purposes of this research were to 1) study an effective Coast Guard model, according to international standards; 2) examine the Coast Guard models of countries whose contexts are closely parallel to that of Thailand; and 3) propose a Coast Guard model that is appropriate to the Thai context. In this qualitative research approach, secondary data from diverse academic papers and primary data from 21 key informants were analyzed. The primary informants consisted of commanding officers from foreign Coast Guard units or representatives (N= 6), along with executives from the Thai Maritime Enforcement Command Center (Thai-MECC) collaborating with experts from relevant agencies in Thailand (N= 15). The research tools were an open-ended questionnaire and an in-depth interview. The data were analyzed by content analysis and synthesis.

It was found that 1) the Coast Guard models of three countries, namely, the United States, Japan, and Australia exhibited consistent alignment across all levels from the categorization of Coast Guard organizations, encompassing both civilian and military aspects to autonomy from Navy structures 2) The Coast Guard models of three countries, namely India, Malaysia, and Vietnam have similar contexts to that of Thailand. All three countries are located in coastal areas in Asia. The Indian and Vietnamese Coast Guard organizations are under the Ministry of Defense, whereas the Malaysian Coast Guard organization is under the Ministry of Interior. However, the coast guards of India and Malaysia shared a similar democratic system. In contrast, Vietnam with the People's Army is ruled by a single communist party under a socialist regime; and 3) Models appropriate for Thailand include: 3.1) Integrating all coast guard units under the Royal Thai Navy in the Ministry of Defense with the goal of protecting maritime sovereignty rights. 3.2) Employing personnel with the ideology and expertise to protect maritime interests, with the participation of people in coastal areas. 3.3) Procuring timely equipment for disasters. 3.4) Providing appropriate welfare and compensation.

Keywords: Coast Guard; Efficiency; Maritime Interests

บทนำ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมามนุษยชาติตระหนักถึงความสำคัญของผลประโยชน์ของทะเล ศักยภาพของทะเลส่งผลต่อเศรษฐกิจมูลค่ามหาศาล ทะเลจึงเป็นแหล่งความมั่งคั่งของประเทศ พื้นที่ชายฝั่งทางทะเลจึงเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Barale, 2018) เพราะบริเวณเขตชายฝั่งทะเลมีการต่อเรือ การท่องเที่ยว และการ

ประมงมีผลกระทบที่สำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Wang et al., 2017; Appiott, et al., 2014; Tuya, et al., 2014) นำมาสู่ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร และความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมทางนิเวศวิทยา รวมถึงแรงกดดันในการแสวงหา รุกล้ำพื้นที่ชายฝั่งทางทะเลที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดความเร่งด่วนในการปกป้องทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมทางทะเลเพิ่มขึ้น เพราะการแสวงหาผลประโยชน์ที่มากเกินไปนำมาสู่ความขัดแย้งที่ยากในการปรองดองในการจัดการทรัพยากรทางทะเล

หน่วยยามฝั่ง (Coast Guard) หรือองค์การรักษาความปลอดภัยทางทะเลของประเทศใดประเทศหนึ่งมีความรับผิดชอบที่หลากหลายแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น การเป็นกองกำลังทหารติดอาวุธหนักที่มีหน้าที่ดูแลด้านศุลกากร และความปลอดภัย การบังคับใช้กฎหมายการเดินเรือและความปลอดภัยของเรือการบำรุงรักษา และการควบคุมชายแดน ไปจนถึงการเป็นองค์กรอาสาสมัครที่ได้รับมอบหมายให้ค้นหา และกู้ภัยเพื่อช่วยเหลือประชาชน รูปแบบของหน่วยยามฝั่งอาจจะหน่วยงานหนึ่งของกองทัพเรือ หรือตำรวจน้ำ หรือเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง จากผลสำรวจหน่วยยามฝั่งของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจำนวน 276 ประเทศ พบว่า มีประเทศที่ไม่สามารถหาข้อมูลได้ จำนวน 100 ประเทศ ในจำนวน 176 ประเทศที่เหลือ จำแนกเป็นหน่วยยามฝั่งที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยยามฝั่งที่มีความเป็นอิสระมีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง จำนวน 72 ประเทศ หน่วยยามฝั่งที่ทำหน้าที่ร่วมกับกองทัพเรือมีจำนวน 71 ประเทศ และกองทัพเรือทำหน้าที่เป็นหน่วยยามฝั่ง จำนวน 33 ประเทศ จุดมุ่งหมายเริ่มต้นในการสร้างหน่วยยามฝั่ง คือ การรักษาความมั่นคงของภูมิประเทศทางทะเลซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับ การสงคราม (Paleri, 2008) เหตุผลสำคัญต่อมา คือ การมีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (The United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS)

ประเทศไทยมีอาณาเขตทางทะเล (Maritime Zone) ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 เท่ากับ 323,488.32 ตารางกิโลเมตร ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 60 ของอาณาเขตทางบกที่มีเนื้อที่อยู่ประมาณ 513,115 ตารางกิโลเมตรโดยมีความยาวชายฝั่งทะเลทั้งฝั่งอ่าวไทย และฝั่งอันดามัน รวมถึงช่องแคบมะละกาตอนเหนือ รวมความยาวชายฝั่งทะเลในประเทศไทยทั้งสิ้น 3,148.23 กิโลเมตร ครอบคลุม 23 จังหวัด ซึ่งภาคตะวันออก คือตราด จันทบุรี ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา ภาคกลาง สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และภาคใต้ คือ จังหวัดชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี นราธิวาส ะนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรังและสตูล โดยประกอบด้วยจังหวัดทางฝั่งอันดามัน 6 จังหวัด และฝั่งอ่าวไทย 17 จังหวัด โดยจังหวัดที่มีชายฝั่งทะเลยาวที่สุด คือ จังหวัดชุมพร ซึ่งมีชายฝั่งทะเลยาวถึง 248.33 กิโลเมตร ส่วนจังหวัดที่มีชายฝั่งทะเลสั้นที่สุดคือ กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีชายฝั่งทะเลยาวเพียง 7.11 กิโลเมตร อยู่ในเขตบางขุนเทียน (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2560)

ด้วยผู้วิจัยเป็นข้าราชการสัญญาบัตรที่เคยสังกัดกองทัพเรือและดำรงตำแหน่งประธานคณะที่ปรึกษาผู้บัญชาการทหารเรือ มีบทบาทสำคัญในงานความมั่นคงทางทะเลและการบริหารจัดการในภูมิภาค ได้ศึกษาเกี่ยวกับหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 เช่น ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ซึ่งทำหน้าที่วางแผนและสนับสนุนการปฏิบัติงาน แต่พบว่ามีปัญหาในด้านอำนาจหน้าที่ ความล้าสมัยของกฎระเบียบ และการขาดเอกภาพในการควบคุมบังคับบัญชา

ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของหน่วยงานหลัก เช่น กองทัพเรือ, กองบังคับการตำรวจน้ำ, กรมศุลกากร, กรมเจ้าท่า, กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

การศึกษาเผยให้เห็นว่าหน่วยงานเหล่านี้ประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ และมีความจำเป็นในการพัฒนาหน่วยยามฝั่งที่มีประสิทธิภาพเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางทะเลของไทยอย่างเหมาะสมและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยต้องมีหน่วยยามฝั่งที่ตอบสนองต่อบริบทของประเทศไทยเพื่อการบริหารจัดการที่ดีและการรักษาผลประโยชน์ทางทะเลอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบหน่วยยามฝั่งที่มีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล
2. เพื่อศึกษารูปแบบของหน่วยยามฝั่งของประเทศไทยที่มีบริบทใกล้เคียงกับประเทศไทย
3. เพื่อเสนอรูปแบบของหน่วยยามฝั่งที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

การทบทวนวรรณกรรม

แนวความคิดในการบริหารกิจการทางทะเลยุคใหม่ (Ocean Management)

ศาสตราจารย์จอฟเฟรีย์ ทิล (Geoffrey Till) ผู้อำนวยการของ The Corbett Centre for Maritime Policy King's College London ได้อธิบายว่าการเสริมสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการใช้ประโยชน์จากทะเลในยุคใหม่จะต้องมีการพัฒนาองค์ประกอบที่สำคัญ ซึ่งเป็นความต้องการพื้นฐานที่จะทำให้เกิดระบบระเบียบที่ดีในทะเล (General requirements of Good order at sea) แบ่งได้เป็น 3 องค์ประกอบ (Till, 2018) ดังนี้

1. จิตสำนึกทางทะเล (maritime awareness) ประการแรก Geoffrey Till ให้ความสำคัญกับจิตสำนึกที่มีต่อความสำคัญของทะเลด้วยคุณประโยชน์อันสำคัญของทะเลต่อประเทศ และมวลมนุษยชาติจึงควรจะต้องให้ความสำคัญ และสร้างจิตสำนึกเหล่านี้ให้กับคนในชาติ และประชากรโลกได้เข้าใจ และร่วมเอาใจใส่ดูแลทะเลให้เอื้ออำนวยต่อการใช้ประโยชน์อยู่เสมอที่ผ่านมา การให้ความสำคัญต่อทะเลมีน้อย เนื่องจากผู้คนมักจะสนใจกับสิ่งที่อยู่บนบกเป็นส่วนใหญ่ จึงควรที่จะให้ความสำคัญในการเสริมสร้างจิตสำนึกที่มีต่อความสำคัญของทะเลให้มากขึ้น รวมทั้งวางโครงสร้างที่ดีที่จะรวบรวมข้อมูลให้เป็นระบบเพื่อนำมาใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นที่มาของการพัฒนากลไกตระหนักรู้สถานการณ์ทางทะเล (maritime domain awareness) ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศตื่นรู้กับการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทะเล

2. นโยบายทางทะเล (maritime policy) การบริหารจัดการที่ดีเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการจัดระบบระเบียบในทะเล เนื่องจากผู้ใช้ประโยชน์จากทะเลมีจำนวนมากหลากหลายสาขาอาชีพ ซึ่งอาจทำให้เกิดการขัดแย้งกัน เป็นเหตุให้การใช้ประโยชน์จากทะเลไม่สามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น ในปัจจุบันหลายประเทศได้พัฒนานโยบายในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากทะเล โดยส่วนใหญ่เน้นการบริหารเป็นเชิงบูรณาการ (integrated) จากเดิมที่เน้นให้ความสำคัญในแต่ละภาคส่วน (sectoral) ของการประกอบอาชีพในทะเล

ขณะเดียวกันก็ยังมีหลายประเทศไม่มีนโยบายทางทะเลเป็นการเฉพาะ ซึ่งทำให้การบริหารจัดการทางทะเลไม่มีทิศทางที่ชัดเจน และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3. การควบคุม และรักษาภาวะเปียบทางทะเลเชิงบูรณาการ (integrated maritime governance) ภาวะเปียบ และการรักษากฎหมายเป็นสิ่งที่สำคัญซึ่งถูกใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมให้การใช้ประโยชน์จากทะเลเป็นไปอย่างสันติ และยุติธรรมจากการใช้ในทุกสาขาอาชีพ ซึ่งประกอบไปด้วยภาวะเปียบในระดับนานาชาติ เช่น กฎหมายทะเล และภาวะเปียบของรัฐชายฝั่งที่มีสิทธิเหนืออาณาเขตทางทะเลของตน สำหรับในปัจจุบันผู้ใช้ประโยชน์จากทะเลมีเพิ่มขึ้นทั้งในเชิงปริมาณ และความหลากหลายในสาขาอาชีพ ทำให้ต้องมีการบูรณาการการควบคุม และรักษาภาวะเปียบทางทะเลทั้งในด้านนโยบาย กฎหมาย และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการรักษาภาวะเปียบด้านต่าง ๆ ในทะเล เพื่อให้การรักษากฎหมายในทะเลในภาพรวมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะเป็นกุญแจสำคัญที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยในการประกอบกิจกรรมในทะเลของมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ แนวทางการบริหารกิจการทางทะเลข้างต้นได้มีประเทศต่าง ๆ นำไปประยุกต์ใช้และประสบความสำเร็จสร้างความมั่งคั่ง มั่นคงให้กับประเทศ

จากการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การบริหารกิจการทางทะเลยุคใหม่ ประกอบด้วย 3 ประเด็น ได้แก่ 1) จิตสำนึกทางทะเล (Maritime Awareness) โดยให้ความสำคัญในการเสริมสร้างจิตสำนึกที่มีต่อความสำคัญของทะเลให้มากขึ้น 2) นโยบายทางทะเล (Maritime Policy) ในอดีตนโยบายทางทะเลเน้นให้ความสำคัญในแต่ละภาคส่วน (Sectoral) ของการประกอบอาชีพในทะเล แต่ในปัจจุบันหลายประเทศได้พัฒนานโยบายในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากทะเล โดยเน้นการบูรณาการ (Integrated) และ 3) การควบคุม และรักษาภาวะเปียบทางทะเลเชิงบูรณาการ (Integrated Maritime Governance) โดยการบูรณาการการควบคุม และรักษาภาวะเปียบทางทะเลทั้งในด้านนโยบาย กฎหมาย และหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อให้การรักษากฎหมายในทะเลในภาพรวมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพและการบริหารองค์การ

ความหมายของประสิทธิภาพ

ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ความสามารถที่ทำให้เกิดผลในการทำงาน (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554) เป็นการทำงานอย่างประหยัดต้นทุนให้เสร็จทันเวลา ภายในคุณภาพที่กำหนดไว้ ซึ่งหมายถึงความสามารถในการทำงานให้เกิดผล หรือบรรลุเป้าหมายได้แบบประหยัดต้นทุน เสร็จทันเวลาภายในคุณภาพที่ระบุไว้ โดยปัจจัยของประสิทธิภาพจะมีอยู่สามประการ ได้แก่ ค่าใช้จ่าย เวลา และคุณภาพ (สุจิตา เสาวคนธ์, 2564)

Drucker (2005) บิดาแห่งการบริหารสมัยใหม่ ได้กล่าวว่า “Efficiency is Doing Things Right” ประสิทธิภาพเป็นการทำสิ่งต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง เป็นความสามารถที่ทำให้เกิดความสำเร็จตามความปรารถนา โดยใช้เวลา และความพยายามเล็กน้อยก็สามารถให้ผลงานที่ได้สำเร็จอย่างสมบูรณ์ (Good, 1973) เป็นวิธีการจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้เกิดความสิ้นเปลืองน้อยที่สุดใช้ทรัพยากรต่ำสุดเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย กล่าวคือ เป็นการใช้ทรัพยากรโดยมีเป้าหมาย (Goal) คือ ทำสิ่งต่าง ๆ ให้ถูกต้อง (Doing Things Right) (Certo, 2000)

ดิน ปรัชญาพทธร (2560) ได้ให้ความหมายไว้ในหนังสือ “ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์” ว่าประสิทธิภาพ (efficiency) หมายถึง การสนับสนุนให้มีวิธีการบริหารที่จะได้รับผลดีมากที่สุด โดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด นั่นก็คือ การลดค่าใช้จ่ายด้านวัตถุ และบุคลากรลงในขณะที่พยายามเพิ่มความมั่นคง ความเร็ว และความราบเรียบของการบริหารให้มากขึ้น ซึ่งอาจรวมไปถึงความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) และคุณลักษณะของบุคคล (attributes) ที่บุคคลนั้นจะแสดงออกด้วยวิธีคิดและพฤติกรรมในการทำงานที่จะส่งผลต่อการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคล และมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดความสำเร็จตามมาตรฐานหรือสูงกว่าที่องค์กรกำหนดไว้ (เกียรติชัย อัทธายุวัฒน์, 2556)

Spencer and Spencer (1993) ที่ได้อธิบายว่าประสิทธิภาพ เป็นคุณลักษณะสำคัญของแต่ละบุคคล (Underlying Characteristic) ที่มีความสัมพันธ์เชิงเหตุผล จากความมีประสิทธิภาพของเกณฑ์ที่ใช้ (Criterion Reference) และการปฏิบัติงานที่ได้ผลงานสูงกว่ามาตรฐาน (Superior Performance) โดยแบ่งองค์ประกอบย่อย ๆ ของประสิทธิภาพออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ 1) แรงจูงใจ (Motive) เป็นแรงขับที่อยู่ภายในบุคคลเป็นสิ่งที่กำหนดทิศทางหรือแสดงออกถึงพฤติกรรม การตอบสนองต่อเป้าหมายหรือการถอยห่างไป 2) คุณลักษณะส่วนบุคคล (Trait) เป็นการแสดงถึงการตอบสนองของบุคคลต่อข้อมูลหรือสถานการณ์ที่เผชิญ 3) แนวคิดของตนเอง (Selfconcept) เกี่ยวกับทัศนคติ (Attitude) ค่านิยม (Value) และบุคลิกภาพของบุคคลที่มีต่อตนเอง (Selfimage) ซึ่งจะเป็นแรงจูงใจที่ทำให้เกิดพฤติกรรมที่มีต่อสถานการณ์ต่าง ๆ 4) ความรู้ (Knowledge) การรับรู้ของบุคคลในข้อมูลหรือเนื้อหาเฉพาะด้านที่เป็นอยู่ 5) ทักษะ (Skill) เป็นความสามารถหรือศักยภาพด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความคิด จิตใจที่สามารถคิดวิเคราะห์ใช้ความรู้กำหนดเหตุผล หรือการวางแผนในการจัดการ และการตระหนักถึงความซับซ้อนของข้อมูลได้

จากความหมายของประสิทธิภาพดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ประสิทธิภาพ (efficiency) หมายถึงความสามารถที่ทำให้เกิดผลในการทำงานเป็นการทำงานอย่างประหยัดต้นทุนให้เสร็จทันเวลาภายในคุณภาพที่กำหนดไว้ เป็นวิธีการจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้บรรลุจุดหมายโดยใช้ทรัพยากรต่ำสุด เป็นการลดค่าใช้จ่ายด้านวัตถุ และบุคลากรลง ในขณะที่พยายามเพิ่มความมั่นคง ความเร็ว และความราบเรียบของการบริหารให้มากขึ้น มีกระบวนการ วิธีการบริหารจัดการขององค์กร ให้สามารถนำไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายโดยใช้ทรัพยากรองค์บุคคล องค์วัตถุ เงิน อุปกรณ์เครื่องมือต่าง ๆ เพื่อการปฏิบัติงานที่มีอยู่ ทำทลายความสามารถสร้างจูงใจในการปฏิบัติงานประสบผลสำเร็จ ทั้งด้านความประหยัด คุ่มค่าต้นทุน ทรัพยากรและเวลา มีความทันเวลา และมีคุณภาพสร้างความพึงพอใจในต่อบุคลากร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง

ความหมายของการปกครอง

การปกครอง หมายถึง การควบคุมพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มบุคคลในสังคม เป็นการใช้อำนาจของรัฐต่อผู้อยู่ภายใต้การปกครอง การปกครองในความหมายที่กว้าง รวมถึงหน่วยต่าง ๆ ในสังคม ตั้งแต่ครอบครัว เผ่าพันธุ์ หมู่บ้าน เมือง รัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐด้วย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2554)

สำหรับคำว่า “ระบอบ” หรือ “Regime” หมายถึง ระเบียบการปกครอง เช่น การปกครองระบอบประชาธิปไตย การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554)

Almond (1960) ให้ความสำคัญกับกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในสังคม โดยอธิบายว่า “ระบบการปกครอง (The political system) คือ ความถูกต้องตามกฎหมาย การรักษาไว้ซึ่งความเป็นระเบียบ หรือการเปลี่ยนแปลงระเบียบแบบแผนในสังคม”

Easton (1977) อธิบายว่า ระบอบการปกครอง (The regime) คือ ส่วนสำคัญที่สนับสนุนระบบการเมือง ที่ช่วยเสริมความแข็งแกร่งเพื่อรักษาระบบการทำงานไว้

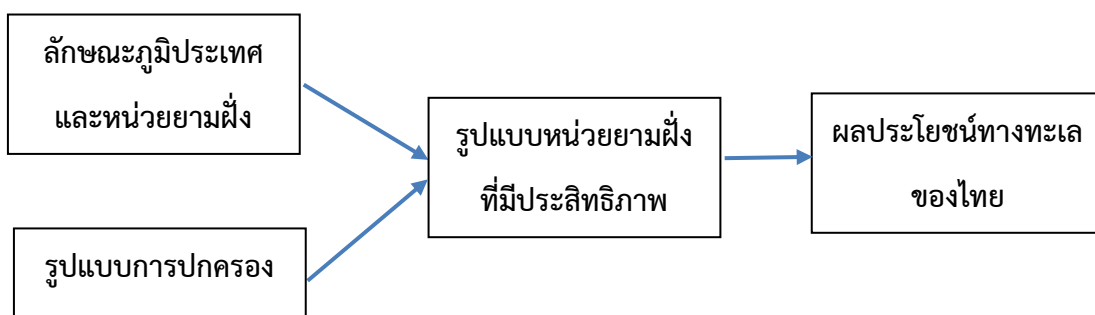
วิทยากร เชียงกุล (2551) อธิบายว่า ในทางรัฐศาสตร์หรือวิชาการเมือง ระบอบการปกครอง หมายถึง โครงสร้างทางการเมืองว่าใครมีอำนาจในการปกครอง และตัดสินใจในเรื่องสาธารณะ

ระบอบการเมืองการปกครอง (Political Regime) หมายถึง รูปแบบและกติกาในการจัดการกับความ ต้องการให้ออกมาเป็นการตัดสินใจของระบบการเมือง และเป็นตัวกำหนดว่าการกระทำใดของสมาชิก ประชาคมการเมือง เป็นการกระทำที่มีความชอบธรรม การกระทำของใครเป็นการกระทำที่มีอำนาจของสังคมรองรับ ตัวอย่างของระบอบการเมืองการปกครอง เช่น ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบอบเผด็จการ และระบอบประชาธิปไตย (จันทมร สีหาบุญลี, 2558)

จากความหมายข้างต้น สรุปได้ว่า การปกครองหมายถึงการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มในสังคม โดยรัฐ การตั้งระเบียบและกฎเกณฑ์เพื่อความสงบสุขและความถูกต้องตามกฎหมาย การรักษาความเป็นระเบียบ หรือเปลี่ยนแปลงระเบียบ การใช้อำนาจตามกฎหมายในการบริหารประเทศ และการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับสมาชิกในสังคมเพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

กฎหมายประมงระหว่างประเทศ (International Fisheries Law: UN Fish Stock/IUU Fishing)
ในปัจจุบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ถือว่าเป็นหลักกฎหมาย ที่ใช้ในการกำกับดูแลการใช้ทะเลและทรัพยากรทางทะเลในทุกด้าน ซึ่งอนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1994 หลังจากที่รัฐภาคีลำดับที่ 60 ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญา โดยในปัจจุบันมีประเทศสมาชิกจำนวน 167 ประเทศ (United Nations, 2014)

กรอบแนวคิดของการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มเป้าหมายต่างประเทศ เฉพาะเจาะจงในหน่วยยามฝั่งประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น โดยเป็นมาตรฐานสากล มีคุณสมบัติประกอบด้วย 1) มีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเล 2) มีหน่วยยามฝั่งที่เป็นเอกภาพในสายบังคับบัญชา และ 3) มีความเป็นเลิศเพื่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ส่วนกลุ่มเป้าหมายพื้นที่มีบริบทใกล้เคียงกับประเทศไทย คือ ประเทศอินเดีย มาเลเซีย และเวียดนามโดยมีคุณสมบัติประกอบด้วย 1) พื้นที่ติดชายฝั่งทะเล 2) อยู่ในทวีปเอเชีย และ 3) มีหน่วยยามฝั่งรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

กลุ่มเป้าหมายในประเทศไทยเฉพาะเจาะจงในหน่วยยามฝั่ง “ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” หรือ “ศรชล. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informants) ผู้วิจัยเข้าถึงผู้ที่เป็แหล่งข้อมูลที่สำคัญขององค์การ (useful informants) ได้ไม่ยากเนื่องจากผู้วิจัยเคยเป็นผู้บัญชาการทหารเรือสามารถติดต่อหาความเชื่อมโยงบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญ ซึ่งรวมไปถึงผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ บุคคลที่มีอิทธิพลในองค์การได้ (McCalman and Buchanan, 1988; Bryman, 1988; Buchanan, 2012; Stake, 2000) แหล่งข้อมูลที่ได้มาจากบุคคล 2 แหล่งในต่างประเทศ และในประเทศด้วยเครื่องมือที่แตกต่างกันคือส่งแบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้เครื่องมือเป็นแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ ดังนี้

1. แบบสอบถามปลายเปิด (open-ended questionnaire) 2 ชุด ดังนี้

แบบสอบถามชุดที่ 1 ผู้ตอบเป็นผู้บริหารองค์การรักษาความปลอดภัยทางทะเลของประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น อินเดีย มาเลเซีย และเวียดนาม ประกอบด้วย 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับหน่วยยามฝั่งที่มีประสิทธิภาพของแต่ละด้าน

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะ ปัจจัยการบริหารงานหน่วยยามฝั่งในความรับผิดชอบ เพื่อการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลเป็นคำถามปลายเปิด

ส่วนที่ 4 อื่น ๆ เป็นคำถามปลายเปิด

แบบสอบถามชุดที่ 2 ผู้วิจัยได้สร้างเครื่องมือเป็นแบบสอบถามปลายเปิด (Open-Ended Questionnaire) โดยผู้ตอบเป็นผู้บริหารองค์การรักษาความปลอดภัยทางทะเลของประเทศไทย ประกอบด้วย 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 10 ข้อ

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับหน่วยยามฝั่งที่มีประสิทธิภาพ

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะ

2. แบบสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้สร้างแบบสัมภาษณ์ (interview form) เป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างชนิดปลายเปิด (semi-structure interview form)

ขั้นตอนการทดสอบเครื่องมือ

ผู้วิจัยใช้เครื่องมือการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ โดยปรึกษาอาจารย์ที่ปรึกษาหลักเพื่อ ทบทวนความถูกต้องและความเหมาะสมของเครื่องมือ การตรวจสอบความน่าเชื่อถือใช้หลักการตรวจสอบข้อมูล เชิงคุณภาพแบบสามเส้า (triangulation) รวมถึงการตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (content validity) และ ความถูกต้องทางภาษา โดยคำนวณค่าดัชนีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ (IOC) ของข้อคำถามที่มีค่า IOC ตั้งแต่ 0.5 ขึ้นไป เพื่อให้แน่ใจว่ามีความเที่ยงตรงและครอบคลุมทุกด้าน (ศรีปริญญ์ ฐปกรระจำง, 2563) จากนั้นทำการ ปรับปรุงเครื่องมือตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญ

ตรวจสอบความเที่ยงตรงและความถูกต้องของเนื้อหา โดยคัดเลือกข้อคำถามที่ได้รับความเห็นว่ายกต้อง จากผู้เชี่ยวชาญ และนำไปใช้ในแบบสอบถาม 2 ชุด และแบบสัมภาษณ์ 1 ชุด ทำการแก้ไขและปรับปรุงเนื้อหา และภาษาให้ตรงกับจุดมุ่งหมายการวิจัย ตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญ ก่อนนำเสนออาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์เพื่อตรวจสอบอีกครั้ง หลังจากการทดสอบเครื่องมือกับผู้บริหาร ศรชล. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วสรุปเนื้อหาที่ครบถ้วนและปรับปรุงเป็นแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ฉบับสมบูรณ์เพื่อใช้ในการเก็บข้อมูล กับกลุ่มเป้าหมาย

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผ่านช่องทางอีเมลของหน่วยงาน และเพื่อให้มั่นใจว่าบุคคลเหล่านั้นได้รับอีเมล และเพื่อให้มั่นใจว่าจะ ได้รับแบบสอบถามกลับคืนมา ผู้วิจัยจึงขอความร่วมมือจากทูตทหารเรือที่ประจำการในประเทศดำเนินการติดตาม แบบสอบถามดังกล่าว ส่วนแบบสัมภาษณ์ ผู้วิจัยดำเนินการติดต่อประสานงานกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อการขอ อนุญาตสัมภาษณ์เป็นหนังสือขอความอนุเคราะห์ไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ทรงคุณวุฒิ

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ และตีความผู้วิจัยจะนำความรู้จากทฤษฎีองค์การ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องตลอดจนงานวิจัยที่ ผ่านมา มาร่วมพิจารณาโดยจะเขียนผสมผสานเข้าด้วยกัน เช่น จะใช้คำว่า สอดคล้องกับ คล้ายกับ ขัดแย้งกับ ตอบ ได้กับผู้เกี่ยวข้อง หรือกับการศึกษาที่ผ่านมา เป็นต้น (โยธิน แสงวดี, 2559)

ผลการวิจัย

ตามวัตถุประสงค์ที่ 1 รูปแบบหน่วยยามฝั่งที่มีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล พบว่า รูปแบบหน่วยยาม ฝั่งที่มีประสิทธิภาพ และเป็นมาตรฐานสากลที่คัดเลือกมาพิจารณาจำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ หน่วยยามฝั่งของ ประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย กล่าวคือ หน่วยยามฝั่งของสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นมีความ สอดคล้องความคล้ายคลึงกันในทุกระดับ ตั้งแต่ประเภทของหน่วยยามฝั่งเป็นแบบหน่วยงานพลเรือนและ หน่วยงานทหาร โดยเป็นตัวแทนการบังคับใช้กฎหมาย และประเภทเป็นอิสระ แยกออกจากกองทัพเรือ อย่างเด็ดขาดไปขึ้นตรงต่อกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (สหรัฐอเมริกา) กระทรวงที่ดินผังเมือง คมนาคม และการท่องเที่ยว (ญี่ปุ่น) โดยทั้งสองประเทศมีสถานศึกษาที่จัดขึ้นเพื่อผลิต บุคลากรไปปฏิบัติงาน ในหน่วยยาม

ฝั่งโดยเฉพาะทั้งระดับสัญญาบัตร และต่ำกว่าสัญญาบัตร ซึ่งแตกต่างกับออสเตรเลียที่มีหน่วยยามฝั่งหลายรูปแบบ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ สังกัดรัฐบาลกลาง หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรภาคชุมชน

ตามวัตถุประสงค์ที่ 2 รูปแบบของหน่วยยามฝั่งที่มีบริบทใกล้เคียงกับประเทศไทยที่คัดเลือกมาพิจารณา จำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศ อินเดีย มาเลเซีย และ เวียดนามเนื่องจากมีส่วนที่เหมือนกันทั้ง 3 ประเทศ คือ ตั้งอยู่ในอาณาเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลในทวีปเอเชีย โดยอินเดีย และเวียดนามมีหน่วยยามฝั่งสังกัด กระทรวงกลาโหม ส่วนมาเลเซียสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ หน่วยยามฝั่งของอินเดีย และมาเลเซียเหมือนกัน ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ต่างกับของเวียดนามที่เป็นกองทัพภาคประชาชนตามการปกครองระบอบ สังคมนิยม

ตามวัตถุประสงค์ที่ 3 รูปแบบของหน่วยยามฝั่งที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า หน่วยยามฝั่งที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ประกอบด้วย

3.1 บุคลากรความร่วมมือการบริหารจัดการโดยควมรวมหน่วยยามฝั่งทั้งหมดด้วยข้อกำหนดการ ปฏิรูปองค์การที่มีผู้บริหารสูงสุดขึ้นตรงกับกองทัพเรือ สังกัดกระทรวงกลาโหมมีเป้าหมายปกป้องสิทธิอธิปไตย เหนือพื้นที่ทะเล และมีอำนาจในการสั่งการหน่วยงานในสังกัด ทั้งประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยแผน ยุทธศาสตร์ในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล

3.2 บรรจุกำลังพลที่มีอุดมการณ์ ทักษะ องค์ความรู้ และความสามารถในศักยภาพความเชี่ยวชาญ และรอบรู้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล กระจายบุคลากร และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างทั่วถึง ระดับภาค และจังหวัดพื้นที่ชายฝั่งทะเล

3.3 จัดหาทุโธปกรณ์พร้อมใช้อย่างรวดเร็วทันต่ออุบัติภัยในพื้นที่ทะเลหลวง

3.4 มีสวัสดิการ รางวัลและค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสม

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยที่ 1 รูปแบบหน่วยยามฝั่งที่มีประสิทธิภาพ ตามมาตรฐานสากล พบว่า รูปแบบหน่วยยาม ฝั่งที่มีประสิทธิภาพและเป็นมาตรฐานสากล จำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ หน่วยยามฝั่งของประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย โดยหน่วยยามฝั่งสหรัฐอเมริกาเป็นหน่วยงานพิเศษของรัฐบาลกลางทางทะเลเพียงแห่งเดียว มีหน้าที่รวบรวม อนุรักษ์ และส่งเสริมประวัติศาสตร์และมรดกของหน่วยบริการทางทะเลที่เก่าแก่ที่สุดของรัฐบาล แห่งชาติ หน่วยยามฝั่งสหรัฐฯ เป็นกองกำลังทหารและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอุทิศตนเพื่อภารกิจด้านความ ปลอดภัย ความมั่นคง และการดูแลทางทะเล และตลอดเวลาช่วยชีวิตคน ปกป้องสิ่งแวดล้อม ด้วยกฎหมายของ รัฐบาลกลางในทะเลหลวงน่านน้ำชายฝั่งของประเทศ และทางน่านภายในประเทศ สำหรับหน่วยยามฝั่งของญี่ปุ่น สังกัดกระทรวงที่ดินผังเมือง คมนาคม และการท่องเที่ยวมีภารกิจ” การประกันความมั่นคง เป็นกลุ่มงาน ที่เกี่ยวข้องกับการลาดตระเวนตรวจการณ์ การสืบสวนหาผู้กระทำความผิดเพื่อคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติ ทางทะเล และป้องกันการกระทำความผิดในทะเล” ได้แก่ การทำประมงผิดกฎหมาย การลักลอบเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย และการก่อการร้าย การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นกลุ่มงานที่รับผิดชอบบรรเทาภัยพิบัติ

ปลอดภัยทางน้ำ เพื่อเป็นหลักประกัน ความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินทางทะเล การปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเล

ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่ารูปแบบหน่วยยามฝั่งของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นสามารถใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนาหน่วยยามฝั่งที่มีประสิทธิภาพเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางทะเลของไทยได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากหน่วยยามฝั่งอาสาสมัครของออสเตรเลีย ซึ่งเป็นองค์กรค้นหาและกู้ภัยทางทะเลที่ประกอบด้วยอาสาสมัคร มีการดำเนินงานที่หลากหลายกระจายไปตามหน่วยงานของรัฐบาลกลาง รัฐ และชุมชนต่าง ๆ หน่วยยามฝั่งโดยพฤตินัยของออสเตรเลีย คือ กองบัญชาการชายแดนทางทะเล ซึ่งเป็นกองบัญชาการร่วมของกองกำลังป้องกันประเทศออสเตรเลียและกองกำลังชายแดนออสเตรเลีย ทำงานร่วมกับตำรวจกลางออสเตรเลีย หน่วยงานบริหารจัดการการประมงแห่งออสเตรเลีย และหน่วยงานความปลอดภัยทางทะเลแห่งออสเตรเลีย รัฐบาลของรัฐและดินแดนแต่ละแห่งยังมีหน่วยงานความปลอดภัยทางทะเลและหน่วยตำรวจทางทะเลโดยเฉพาะ นอกจากนี้ ยังมีอาสาสมัครรักษาชายฝั่งและเอกชนที่ทำหน้าที่เป็นบริการเสริมการค้นหาและกู้ภัย รวมถึงการให้ความรู้ด้านความปลอดภัยทางทะเล

จากผลการวิจัยที่ 2 รูปแบบของหน่วยยามฝั่งที่มีเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ได้แก่ ประเทศอินเดีย มาเลเซีย และเวียดนาม แนวทางของประเทศอินเดียนับเป็นต้นแบบให้ประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม รัฐบาลอินเดียจัดตั้งบริการเสริมสำหรับการบังคับใช้กฎหมายทางทะเล และดำเนินงาน "ความปลอดภัยและการป้องกัน" ในน่านน้ำอินเดีย เพราะภารกิจของกองทัพเรือมีความซับซ้อน และมีมูลค่าสูง การรักษาความปลอดภัยชายฝั่งไม่ใช่ภารกิจของกองทัพเรือ ธรรมชาติของกองทัพเรือนี้ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลทำให้เกิดสถาบันหน่วยยามฝั่ง ด้วยเหตุผล คือมีการลักลอบขนสินค้าทางทะเลข้ามทะเลโดยหน่วยงานทางทะเลที่มีอยู่ เช่น ศุลกากร และกรมประมงไม่มีความสามารถในการควบคุมกิจกรรมการลักลอบขนของเถื่อนขนาดใหญ่ และสกัดกั้นเรือที่ผิดกฎหมายแม้แต่ในน่านน้ำอาณาเขต เพื่อตรวจสอบภัยคุกคามที่เพิ่มขึ้นของการลักลอบนำเข้าสิ่งผิดกฎหมาย และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS) กำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษ (EEZ) ให้แก่รัฐชายฝั่งทั้งหมด ทำให้อินเดียได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเขตทางทะเลของอินเดีย ค.ศ. 1976 เพื่อปกป้องสิทธิอธิปไตยเหนือพื้นที่ทะเลอันกว้างใหญ่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษในมหาสมุทรจำนวน 2.01 ล้านตารางกิโลเมตร เช่นเดียวกับ Ho (2005) วิเคราะห์ เรื่อง หน่วยยามฝั่งของประเทศสิงคโปร์ พบว่าหน่วยยามฝั่งควรเป็นส่วนหนึ่งของกองทัพเรือที่มี ขอกฎหมายหน่วยยามฝั่งรองรับ เพื่อให้หน่วยยามฝั่งสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ ขณะเดียวกันก็สามารถทำหน้าที่ป้องกันอธิปไตยได้ด้วยรูปแบบนี้จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน มีการแลกเปลี่ยนบุคลากรทำให้มีประสบการณ์มาก ซึ่ง Till (2004) วิเคราะห์ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพเรือและหน่วยยามฝั่งจำเป็นต้องพึ่งพากัน

สรุปว่ากฎหมายทะเล UNCLOS 1982 ได้ทำให้แต่ละชาติขยาย อธิปไตยออกไป และจำเป็นต้องปกป้องด้วยหน่วยยามฝั่งที่แยกจากกองทัพเรือ การใช้หน่วยยามฝั่งจะได้การยอมรับจากสากล และอาจได้งบประมาณจากต่างชาติ ในประเทศมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดความคุ้มค่ามาก ดังนั้น ควรปรับภารกิจให้กองทัพเรือทำงานเป็นหน่วยยามฝั่ง ควรทำงานป้องกันประเทศและงานหน่วยยามฝั่ง ทั้งนี้ Captain

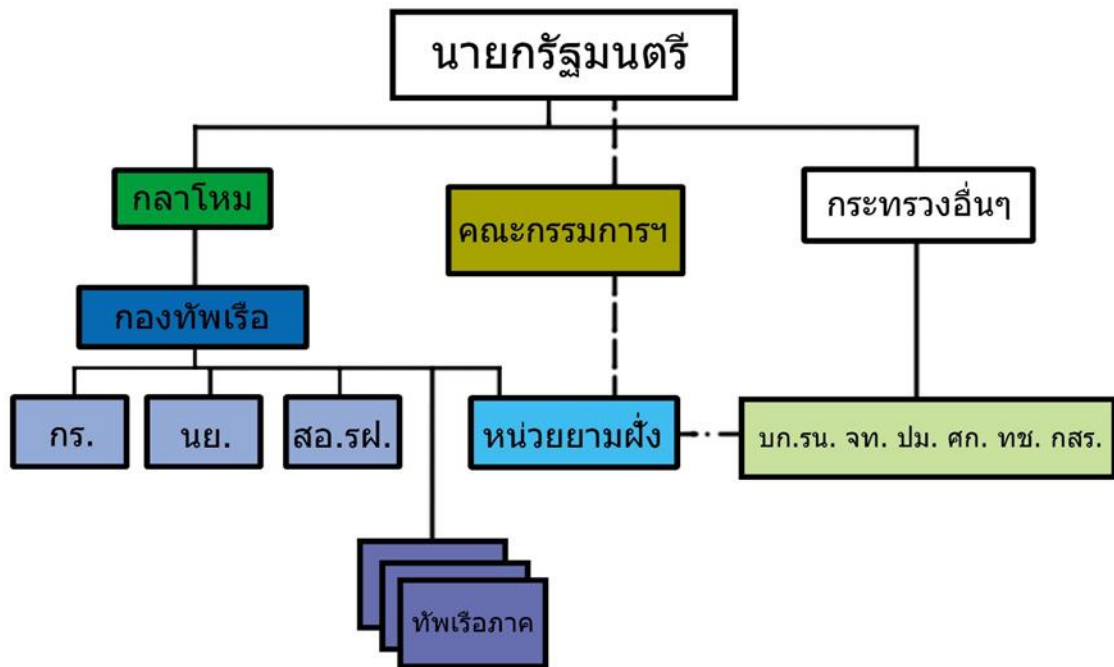
Mattila (1954) พบว่า การร่วมมือได้สร้างแนวทางการลาดตระเวนร่วม การปฏิบัติการช่วยเหลือทางทะเล และกิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งทำให้ลดค่าใช้จ่ายลงได้อย่างมาก และทำให้ลดความขัดแย้งระหว่างหน่วย มีการพัฒนาการปฏิบัติการ และยังสามารถลดงานที่ซ้ำซ้อน โดยกล่าวว่าในปี ค.ศ. 1954 ประเทศสามารถลด ค่าใช้จ่ายมากกว่า 59 ล้านยูโร ได้เสนอว่าการร่วมมือกันนั้น หน่วยต่าง ๆ ต้องไม่ยึดติดกับภารกิจ ของหน่วย แต่ต้องยึดหลัก คือ งานทุกงานแบ่งกันทำได้ ต้องยึดประเทศมากกว่า หน่วยเรือและอุปกรณ์ของหน่วย ต้องมีการแลกเปลี่ยนความรู้ผู้เชี่ยวชาญ การฝึกต้องให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง

จากผลการวิจัยที่ 3 รูปแบบของหน่วยยามฝั่งที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย พบว่า ควรบูรณาการความร่วมมือการบริหารจัดการ ควบคุมหน่วยยามฝั่งทั้งหมด ด้วยข้อกฎหมายการปฏิรูปองค์การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่มีผู้บริหารสูงสุดขึ้นตรงกับกองทัพเรือ สังกัดกระทรวงกลาโหม เช่นแนวทางของอินเดีย กล่าวคือ แก้ไขพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 แบบรวมศูนย์ อยู่ที่หน่วยงานเดียวจะทำให้สามารถจัดการทรัพยากรทางทะเลแบบบูรณาการได้ มีอำนาจหน้าที่ปกป้องสิทธิอธิปไตยเหนือพื้นที่ทะเลอันกว้างใหญ่ของเขตเศรษฐกิจ ความมั่นคงของแนวชายฝั่งของไทย และจัดการกับปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ สอดคล้องกับ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ (2553) วิจัยเรื่องรูปแบบการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งที่มีความเหมาะสมความเป็นไปได้ และยอมรับได้มากที่สุด เป็นการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งในลักษณะศูนย์ปฏิบัติการในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) โดยมีกำลังพลและยุทโธปกรณ์ส่งมาจากหน่วยปฏิบัติการในทะเลของหน่วยงานเดิม เฉพาะที่เกี่ยวกับการรักษากฎหมาย และความมั่นคงรวมทั้งความปลอดภัยในทะเลมาขึ้นการควบคุมทางยุทธการ ปรากฏยังมีความคลุมเครือในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ใช้กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ด้านความปลอดภัยทางทะเลที่ล้าสมัย และขาดเอกภาพในการควบคุมบังคับบัญชาซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของหน่วยปฏิบัติงานหลัก จึงจำเป็นต้องพัฒนากลไกในด้านนี้เพื่อให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของไทยมีความเหมาะสม และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ บรรลุเป้าหมายในความปลอดภัยในชีวิต ตลอดจนทรัพยากรทางทะเล รวมถึงการรักษาผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทย”

องค์ความรู้ใหม่จากผลการวิจัย

หน่วยยามฝั่งเป็นองค์กรรักษาความปลอดภัยทางทะเลของประเทศ จากผลการวิจัย รูปแบบหน่วยยามฝั่งที่มีประสิทธิภาพในการรักษาผลประโยชน์ทางทะเลของไทย พบว่า ศรชล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 เพื่อทำหน้าที่วางแผน และสนับสนุนการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ปรากฏยังมีความคลุมเครือในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ด้านความปลอดภัยทางทะเลที่ล้าสมัย และขาดเอกภาพในการควบคุมบังคับบัญชาซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของหน่วยปฏิบัติงานหลัก จำเป็นต้องพัฒนากลไกในด้านนี้เพื่อให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของไทยมีความเหมาะสม และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ บรรลุเป้าหมายในความปลอดภัยในชีวิต ตลอดจนทรัพยากรทางทะเล รวมถึงการรักษาผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทย ควรต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบโดยตรงเป็นแบบรวมศูนย์อยู่ที่หน่วยงานเดียวเพื่อให้ขาดการบริหารจัดการที่มี

ประสิทธิภาพ ประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ กรมเจ้าท่า กรมประมง กรมศุลกากร กองบังคับการตำรวจน้ำ กรมทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยมีโครงสร้างองค์การ ดังนี้



ภาพที่ 2 รูปแบบที่ดีที่สุดในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง

จากภาพที่ 2 รูปแบบที่ดีที่สุดในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งเมื่อพิจารณาถึง ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และยอมรับปฏิบัติได้ (ความคุ้มค่า และความเสีย) แล้ว คือ รูปแบบหน่วยยามฝั่งแบบ Naval Coastguard ที่เป็นการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งแบบบูรณาการกำลังจากหน่วยต่าง ๆ และขึ้นการบังคับบัญชากับกองทัพเรือไทย นับเป็นรูปแบบที่จะทำให้เกิดการบูรณาการกำลัง และอนาคตที่ภัยคุกคามทางทหารลดลง แต่การกระทำผิดกฎหมาย และภัยคุกคามในทะเลสูงขึ้นแต่ยังไม่สามารถยกเลิกการเตรียมกำลังรบได้ ซึ่งรูปแบบ Naval Coastguard นี้ทำให้การบริหารจัดการกำลังทั้งหมดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะแก้ปัญหาความซ้ำซ้อน และปัญหาการที่ไม่ประสานการปฏิบัติกันไ้ระหว่างหน่วยต่าง ๆ (ดูภาพการบริหารงานในทะเลในภาพรวม) อย่างไรก็ตามรูปแบบนี้หน่วยยามฝั่งที่ขึ้นการบังคับบัญชากับกองทัพเรือไทยจะต้องได้รับกรอบอำนาจการบริหารจัดการภารกิจของตนอย่างชัดเจน แยกงานของหน่วยยามฝั่งออกจากงานป้องกันประเทศแต่มีการเกื้อกูลกันภายใต้การบริหารจัดการในภาพรวมจากทร. เพื่อไม่ให้มีการแทรกแซงหรือทับซ้อนกันระหว่างงานของหน่วยยามฝั่ง และงานของหน่วยงานป้องกันประเทศอย่างไม่มีระบบการบริหารจัดการพัฒนากลไกในด้านนี้เพื่อให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของไทยมีความเหมาะสม และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ บรรลุเป้าหมายในความปลอดภัยในชีวิต ตลอดจนทรัพยากรสินทางทะเล รวมถึงการรักษาผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ภาครัฐ ควรใช้ผลการวิจัยในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง (Coast Guard) ที่มีประสิทธิภาพ โดยการนำพระราชบัญญัติการปฏิรูปองค์การหน่วยยามฝั่ง พ.ศ. 2562 (ฉบับปรับปรุง) มาควรรวมบุคลากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมเจ้าท่า, กรมประมง, กรมศุลกากร, กองบังคับการตำรวจน้ำ, กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อสังกัดหน่วยยามฝั่งของกองทัพเรือ กระทรวงกลาโหม
2. ในระยะเริ่มต้น 5 ปี (ปี พ.ศ. 2567-2571) ควรมีการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งให้มีสายการบังคับบัญชาชัดเจนและมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เพื่อยกระดับการรักษาผลประโยชน์ทางทะเล
3. ภาครัฐ ควรมีโอกาสเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ผ่านการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิแก่เอกชนดำเนินกิจการของรัฐ ทั้งในด้านพาณิชย์และสังคม (Public Private Partnership หรือ PPP)
4. ภาควิทยาศาสตร์ การศึกษา นักวิจัย นักศึกษา และผู้สนใจเกี่ยวกับหน่วยยามฝั่ง สามารถใช้ผลงานวิจัยเพื่อพัฒนาการศึกษาและงานวิจัยเพิ่มเติม
5. ภาคประชาชน ควรมีแนวทางในการสร้างพลังภาคประชาชนโดยการเข้าร่วมกลุ่มชุมชนพื้นที่ชายฝั่งทะเลไทย พัฒนาศักยภาพเครือข่ายชุมชนชายฝั่ง และอาสาสมัครพิทักษ์ทะเล เพื่อเฝ้าระวังและป้องกันทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน พร้อมจัดทำแผนงานชุมชนแบบมีส่วนร่วมเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีและรายได้ต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ปฏิบัติ

1. ควรยกเลิก การหมุนเวียนบุคลากรมาประจำ ศรชล แต่โอนมาประจำหน่วยแบบถาวร โดยทำเป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว 5 ปี
2. สร้างหลักสูตรพัฒนาบุคลากรหน่วยยามฝั่งของให้มีอุดมการณ์ ทักษะ องค์ความรู้ ความสามารถในการศึกษาความเชี่ยวชาญและรอบรู้การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
3. ฝึกอบรมความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่ชายฝั่งทะเลไทย เพื่อมีส่วนร่วมในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

1. ควรศึกษา เรื่องความคุ้มค่าในการจัดตั้งองค์การหน่วยยามฝั่งของไทย
2. ควรวิจัย เรื่องแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว 5 ปี การจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง
3. ควรวิจัย เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พื้นที่ชายฝั่งทะเล

เอกสารอ้างอิง

- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2560). *ข้อมูลจังหวัดชายทะเล*. ค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2567, จาก <https://www.dmcr.go.th/home>
- เกียรติชัย อัทธายุวัฒน์. (2556). *การพัฒนารูปแบบการประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน สำหรับบุคลากรสายปฏิบัติการในสถาบันอุดมศึกษา* (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2554). *รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- จันทรม สืหาบุญลี. (2558). *ระบบการเมือง*. เอกสารอัดสำเนา. ออกอากาศเดือน พฤษภาคม 2558. รายการร้อยเรื่องเมืองไทย สถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา.
- ดิน ปรัชญพฤตย์. (2560). *ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โยธิน แสงวดี. (2559). *ประชากร การคำนวณขนาดตัวอย่าง และวิธีการสุ่มตัวอย่าง*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. ค้นเมื่อ 1 เมษายน 2565, จาก <https://dictionary.orst.go.th/>
- วิทยากร เชียงกุล. (2551). *ปฎิวัติประชาธิปไตยเพื่อแก้ไขวิกฤติของชาติ*. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- สุธิดา เสาวคนธ์. (2564). *ประสิทธิภาพกับประสิทธิผลต่างกันอย่างไร*. ค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2565, จาก <https://www.spu.ac.th/award/30386/qwe>
- ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ทหารเรือ. (2553). *โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง* (รายงานฉบับสมบูรณ์). สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ.
- ศรีปริญา ฐปกระจ่าง. (2563). *เอกสารประกอบการสอนวิชาระเบียบวิธีวิจัยขั้นสูงและการออกแบบการวิจัยด้านการบริหารการพัฒนา* (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- Almond, G.A. (1960). *Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics, The Politics of the Developing Areas* ed. by Gabriel A. Almond and James S. Coleman, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Ho, J. (2005). The role of coast guard units in maritime security: The Singaporean perspective. *Journal of Maritime Studies*, 12(3), 45-60.
- Appiott, J., Dhanju, A. and Cicin-Sain, B. (2014). Encouraging renewable energy in the offshore environment. *Ocean and Coastal Management*, 90, 58-64.
- Barale, V. (2018). A supporting marine information system for maritime spatial planning: the European Atlas of the Seas. *Ocean and Coastal Management*, 166, 2-8.
- Boddy, D., McCalman, J., & Buchanan, D.A. (Eds.). (1988). *The New Management Challenge: Information Systems for Improved Performance* (1st ed.). London: Routledge.
- Bryman, A. (1988). *Doing Research in Organizations*. London: Routledge.
- Buchanan, D. (2012). Case studies in organizational research. In D. Buchanan *Case studies in organizational research*. North America: SAGE Publications Inc.
- Certo, S.C. (2000). *Modern Management*. New Jersey: Prentice Hall International.
- Drucker, P.F. (2005). *The Effective Executive in Action*. Australia: Wadsworth.

- Easton, D. (1977). *The Analysis of Political Systems*. Comparative politics: notes and readings, ed. by Roy C. Macridis and Bernard Edward Brown (5th ed). Homewood, Ill., Dorsey Press.
- Mattila, C. (1954). *Improving joint patrols and maritime operations*. Maritime Studies Press.
- Paleri, P. (2008). *Unlawful: The Maritime Dimension, Initial Manuscript*. Institute of Defence Studies and Analyses Research Project.
- Spencer, L. M., & Spencer, S. M. (1993). *Competence at work: Models for superior performance*. New York: John Wiley & Sons.
- Stake, R. E. (2000). Qualitative Case Studies. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln (Eds.), *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (2nd ed., pp. 443-466). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Till, G. (2018). *Seapower: A guide for the twenty-first century* (4thed.). London: Routledge.
- Till, G. (2004). Naval forces and coast guard cooperation: An essential relationship. *Naval Forces Review*, 8(2), 123-137.
- Tuya, F., Haroun, R. and Espino, F. (2014). Economic assessment of ecosystem services: monetary value of seagrass meadows for coastal fisheries. *Ocean and Coastal Management*, 96, 181-187.
- United Nations. (2014) . *Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements. as at 3 October 2014*. Retrieved March 15, 2024, from http://www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm
- Wang, S., et al. (2017a). An integrated method for the control factor identification of resources and environmental carrying capacity in coastal zones: a case study in Qingdao, China. *Ocean and Coastal Management*, 142, 90-97.