

การเปลี่ยนแปลงภารกิจของกองทัพอากาศไทยหลังยุคสงครามเย็น



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2562
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Changes of Royal Thai Air Force Missions after the Cold War



Sqn.Ldr. Varanond Suwanaprom

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2019

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	การเปลี่ยนแปลงภารกิจของกองทัพอากาศไทยหลังยุค สงครามเย็น
โดย	น.ต.วราภรณ์ สุวรรณพรหม
สาขาวิชา	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	ศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

----- ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์)

----- อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข)

----- กรรมการ
(ดร.พงศ์พิสุทธิ์ บุษบารัตน์)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

6181006924 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORD:

Varanond Suwanaprom : Changes of Royal Thai Air Force Missions after the Cold War. Advisor: Prof. SURACHART BAMRUNGSUK, Ph.D.

This thesis aim to study the changing missions of the Air Force in the post-Cold War era and examine the cause leading to that pattern which rely on the new security framework and the national security policy.

The findings reveal that since the end of the Cold War, wars are not the only threats to national security; however, states confront unconventional or non-traditional threats such as terrorism, transnational drug trafficking, natural disasters and pandemics which affect national stability and the livelihood and well-being of the people. Therefore, it is necessary the Royal Thai Air Force (RTAF) as one of the security agencies with readiness and capabilities to ensure national sovereignty and interests to adjust the roles and missions to cope with those non-traditional threats under the concept of Military Operation Other Than War (MOOTW).

Besides the increasing missions of the RTAF under MOOTW, the air power can be the instrument of the governments to strengthen the cordial relationships with other countries especially in the field of disasters relief. As a result, the air power is still important during peacetime and conflicts.

Field of Study: International Relations

Student's Signature

Academic Year: 2019

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาของ ศ.ดร.สุรชาติ บำรุงสุข อาจารย์ที่ปรึกษา สารนิพนธ์ ที่ท่านได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่าให้คำแนะนำ เพิ่มเติมเนื้อหาในส่วนที่สำคัญอันเป็นประโยชน์ ต่อการเขียนงานวิจัย รศ.ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์ และ ดร.พงศ์พิสุทธิ์ บุษบารัตน์ ประธานกรรมการและ กรรมการสอบโครงร่างสารนิพนธ์ ที่ช่วยชี้แนะ เพิ่มเติมเนื้อหาและประเด็นที่สำคัญของสารนิพนธ์ฉบับนี้ ดร.กุลนันท์ คันธิก ที่ได้ช่วยให้คำแนะนำในการทำสารนิพนธ์นี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ตลอดจน คณะอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทุกท่าน ที่ได้ถ่ายทอดเนื้อหาความรู้ ความเข้าใจในสาขาวิชาภาค ซึ่งผู้เขียนสามารถใช้เป็นประโยชน์ในการเขียนสารนิพนธ์นี้ จึงขอกราบ ขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อนนิสิตปริญญาโทรัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ (แผน ข.) รุ่นที่ 16 และ จนท.ประจำหลักสูตร ที่คอยเป็นกำลังใจ ให้ความช่วยเหลือ และอำนวยความสะดวกในการศึกษาตลอดหลักสูตร เหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็น พิเศษต่อครอบครัวของผู้เขียนที่คอยเป็นกำลังใจและให้การสนับสนุน ซึ่งนับเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้ผู้เขียน มีกำลังใจในการศึกษาจนจบหลักสูตรมหาบัณฑิตนี้

วรานนท์ สุวรรณพรหม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....ค	
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....ง	
กิตติกรรมประกาศ.....จ	
สารบัญ.....ฉ	
บทที่ 1 บทนำ..... 1	
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา..... 1	
1.2 คำถามการวิจัย..... 3	
1.3 สมมติฐานการวิจัย..... 3	
1.4 ทบทวนวรรณกรรม..... 3	
1.5 นิยามปฏิบัติการ..... 7	
1.6 วัตถุประสงค์การวิจัย..... 8	
1.7 ขอบเขตการวิจัย..... 8	
1.8 วิธีวิจัย..... 8	
1.9 โครงสร้างในการนำเสนอในแต่ละบท..... 9	
บทที่ 2 ความมั่นคงในบริบทโลกที่เปลี่ยนไปหลังสิ้นสุดสงครามเย็น..... 10	
2.1 ความมั่นคงในระเบียบโลกเก่า..... 11	
2.2 ความมั่นคงในระเบียบโลกใหม่..... 12	
บทที่ 3 ภาพรวมภารกิจของกองทัพต่างชาติที่เปลี่ยนแปลงไป 14	
3.1 การเปลี่ยนแปลงบทบาทภารกิจกองทัพสหรัฐอเมริกา..... 15	
3.1.1 หลักการวางแผนภารกิจ MOOTW 16	
3.1.2 การกำหนดภารกิจ MOOTW..... 17	

3.1.3 การกำหนดประเภทภารกิจด้าน MOOTW.....	17
3.2 การเปลี่ยนแปลงบทบาทภารกิจกองทัพปลดปล่อยประชาชนจีน	20
3.2.1 หลักการวางแผนภารกิจ MOOTW	21
3.2.2 การกำหนดภารกิจ MOOTW.....	21
3.2.3 การกำหนดประเภทภารกิจด้าน MOOTW.....	22
บทที่ 4 การปรับเปลี่ยนภารกิจของกองทัพไทย	25
4.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนภารกิจของกองทัพ	25
4.1.1 ภัยคุกคามต่อความมั่นคงในรูปแบบเดิม	26
4.1.2 ภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่.....	26
4.2 การปรับเปลี่ยนภารกิจของกองทัพไทย.....	28
4.2.1 หลักการวางแผนภารกิจ MOOTW	28
4.2.2 การกำหนดประเภทและการดำเนินกิจกรรม MOOTW	29
4.3 หลักการใช้กำลังทหารเข้าปฏิบัติการ MOOTW.....	32
บทที่ 5 การปรับเปลี่ยนภารกิจของกองทัพอากาศไทย.....	34
5.1 การปรับเปลี่ยนภารกิจกองทัพอากาศหลังสิ้นสุดสงครามเย็น.....	35
5.1.1 การใช้กำลังทางอากาศสนับสนุนสันติภาพ.....	36
5.1.2 การใช้กำลังทางอากาศช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม.....	36
5.1.3 การใช้กำลังทางอากาศรักษาความสงบเรียบร้อย	39
5.2 ผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนภารกิจของกองทัพอากาศไทยในปัจจุบัน.....	40
5.2.1 ด้านโครงสร้างการบริหารจัดการ.....	40
5.2.2 ด้านบุคลากร.....	41
5.2.3 ด้านงบประมาณ	41
5.2.4 ด้านการสนับสนุนการปฏิบัติงาน.....	41
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	43

6.1 บทสรุป.....	43
6.2 ข้อเสนอแนะ	45
6.2.1 ด้านโครงสร้างการบริหารจัดการ.....	46
6.2.2 ด้านบุคลากร.....	46
6.2.3 ด้านงบประมาณ	46
6.2.4 ด้านการสนับสนุนการปฏิบัติงาน.....	47
บรรณานุกรม	48
ประวัติผู้เขียน	52



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์โลกในปัจจุบันหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลง เป็นช่วงที่ไม่มีการทำสงครามระหว่างประเทศขนาดใหญ่แบบเต็มรูปแบบเหมือนแต่ก่อน ทำให้บทบาทหน้าที่ของกองทัพในแต่ละประเทศจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อพร้อมรับมือกับทั้งภัยคุกคามรูปแบบเก่าและใหม่ที่เกิดขึ้นกับประเทศตน โดยเฉพาะกองทัพอากาศซึ่งเป็นกองทัพที่เต็มไปด้วย กำลังทางอากาศ อาวุธยุทโธปกรณ์ เครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัยไม่ว่าจะเป็น เครื่องบินรบ เครื่องบินลำเลียง หรือแม้กระทั่งอากาศยานไร้คนขับ ที่พร้อมให้การสนับสนุนภารกิจของกองทัพอากาศ แต่ในปัจจุบันนี้บทบาทหน้าที่ของกองทัพอากาศ ที่ได้ปรับเปลี่ยนภารกิจไปตามสถานการณ์ โดยจะเน้นภารกิจไปทางด้านกิจการพลเรือนมากขึ้น เห็นได้จากการที่กองทัพอากาศใช้กำลังทางอากาศในการปฏิบัติการกิจเพื่อช่วยเหลือประชาชนและบรรเทาภัยพิบัติมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็น การทำฝนเทียมในพื้นที่แห้งแล้ง การดับไฟป่า การใช้กำลังทางอากาศในการเข้าช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและผู้ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ ทั้งทางธรรมชาติและเป็นผลมาจากการกระทำของมนุษย์ การอพยพประชาชนออกจากพื้นที่อันตราย การปฏิบัติกิจพิเศษอื่น ๆ ตามที่รัฐบาลร้องขอ ฯลฯ จะเห็นได้ว่า การปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากการสงคราม (Military Operation Other Than War – MOOTW) หรือ การปฏิบัติการนอกเหนือจากการสงคราม (Operation Other Than War – OOTW) จึงสะท้อนให้เห็นถึงการพยายามในการปรับบทบาทและภารกิจของกองทัพให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ของโลกยุคหลังสงครามเย็น¹

การปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากการสงคราม หรือ การปฏิบัติการนอกเหนือจากการสงคราม ไม่ได้เป็นภารกิจที่ถูกบัญญัติขึ้นมาใหม่ แต่เป็นภารกิจที่ถูกบัญญัติในคู่มือราชการสนาม FM 100-5, 1993 ของกองทัพบกสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์และสงครามที่เป็นการรบแบบเต็มรูปแบบได้หมดไป จึงกลายเป็นคำถามที่หลาย ๆ ฝ่ายต้องการจะทราบว่ารัฐควรกำหนดให้กองทัพควรมีบทบาทหน้าที่ และภารกิจอย่างไรต่อไป ที่จะส่งผลประโยชน์ต่อรัฐ ซึ่งก็เป็นคำถามที่ย้อนกลับมาที่กองทัพว่า กองทัพจะต้องปรับเปลี่ยน บทบาทหน้าที่ และภารกิจ

¹ สุรชาติ บำรุงสุข, กองทัพในยามสันติ : ปฏิบัติการนอกเหนือจากการสงครามและปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (กรุงเทพฯ: บริษัทสแควร์ปรีซ์ 93, 2543), 2.

อย่างไรในสถานการณ์โลกเช่นนี้ เพื่อให้รัฐและประชาชนมองเห็นประโยชน์และความสำคัญของการมี กองทัพต่อไป

จากบทบาทหน้าที่ของกองทัพอากาศที่กำหนดไว้ คือที่การเตรียมกำลังกองทัพอากาศ การ ป้องกันราชอาณาจักรและดำเนินการเกี่ยวกับการใช้กำลังกองทัพอากาศ ตามอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงกลาโหม โดยมีผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ และจากนโยบายผู้ บัญชาการทหารอากาศ ประจำปี ค.ศ.2019 ในด้านกิจการพลเรือนและการประชาสัมพันธ์ ที่กำหนด ไว้ คือ 1.การดำเนินมาตรการเพื่อส่งเสริมความจงรักภักดี และความกตัญญูต่อสถาบันชาติศาสนา พระมหากษัตริย์ ตลอดจนการพิทักษ์รักษา เทิดทูน และถวายพระเกียรติ ต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ อย่างสูงสุด 2.การดำเนินงานด้านกิจการพลเรือนและการประชาสัมพันธ์เชิงรุกเพื่อให้ประชาชนเกิด ความเชื่อมั่นศรัทธา พร้อมให้ความร่วมมือและสนับสนุนกองทัพอากาศในการปฏิบัติภารกิจทั้งใน ภาวะปกติและภาวะสงคราม และ 3.การดำรงขีดความสามารถและความพร้อม ในการช่วยเหลือและ บรรเทาสาธารณภัย เพื่อช่วยเหลือประชาชนอย่างเต็มความสามารถ ตลอดจนการช่วยเหลือด้าน มนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติภายในภูมิภาคและมิตรประเทศ² ซึ่งเห็นได้ว่าบทบาทภารกิจของ กองทัพอากาศไทยในยามสันตินั้นนอกจากจะเตรียมพร้อมกับการกิจในการป้องกันประเทศแล้วยังได้ ให้ความสำคัญกับภารกิจในการให้ความช่วยเหลือในด้านกิจการพลเรือนทั้งในประเทศและนอก ประเทศตามที่ได้ร้องขอมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่น ศรัทธา พร้อมทั้งจะให้ความ ร่วมมือและสนับสนุนภารกิจของกองทัพอากาศต่อไปในอนาคต

ในปัจจุบันกองทัพในประเทศต่าง ๆ เริ่มหันมาให้ความสำคัญกับการปฏิบัติการทางทหาร นอกเหนือจากการสงคราม หรือ การปฏิบัติการนอกเหนือจากการสงคราม โดยเห็นได้จากภารกิจการ ฝึกทางทหารไม่ว่าจะฝึกระหว่างเหล่าทัพภายในประเทศหรือฝึกร่วมกับมิตรประเทศไม่เพียงแต่เป็น การฝึกการทำการรบร่วมแบบเช่นเคยแล้ว ยังเริ่มมีการฝึกรูปแบบใหม่ที่กำหนดขึ้นในเรื่องของการให้ ความช่วยเหลือภารกิจทางด้านมนุษยธรรมเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการฝึกในการอพยพประชาชนพล เรือนออกจากพื้นที่ประสบปัญหาหรือพื้นที่ที่เป็นอันตรายในรูปแบบต่าง ๆ การฝึกดับไฟป่า การฝึก การบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ การฝึกการแก้ปัญหาการปราบปรามการก่อการร้ายภายในประเทศ ในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับปัญหาในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะ เกิดขึ้นในอนาคต เนื่องจากทุกประเทศเริ่มเล็งเห็นถึงความสำคัญตรงกันว่าปัญหาอันเนื่องมาจากภัย

² กองทัพอากาศ, นโยบายผู้บัญชาการทหารอากาศ ประจำปีพุทธศักราช 2562, 10, http://rtafband.com/new/_admin/download/11-235-1539750943.pdf.

ธรรมชาติ โรคระบาดหรือปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศ ถือเป็นปัญหาใหญ่ที่คุกคามความมั่นคงของรัฐและความเป็นอยู่ของมนุษย์นั่นเอง

1.2 คำถามการวิจัย

ภารกิจของกองทัพอากาศในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงยุคสงครามเย็นอย่างไร

1.3 สมมติฐานการวิจัย

การปฏิบัติการในโลกหลังสงครามเย็นซึ่งเป็นยุคที่ไม่มีสงครามใหญ่ระหว่างประเทศ กองทัพอากาศที่มีความพร้อมทางด้านกำลังทางอากาศ กำลังพลและยุทโธปกรณ์ที่มีความทันสมัยพร้อมที่จะให้การสนับสนุนภารกิจต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายนอกเหนือไปจากการปฏิบัติหน้าที่หลักในการปกป้องอธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติ ไม่ว่าจะเป็นการบินเพื่อการพัฒนาประเทศ การบินดับไฟป่า การให้ความช่วยเหลืออพยพประชาชนพลเรือนออกจากพื้นที่ที่ประสบปัญหาหรือพื้นที่ที่เป็นอันตรายไม่ว่าจะเป็นจากสงคราม ภัยพิบัติหรือโรคระบาดรุนแรง เป็นต้น ซึ่งกองทัพอากาศสามารถที่จะปฏิบัติการที่ได้รับมอบหมายด้วยความรวดเร็ว แม่นยำและปลอดภัย เพื่อลดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินที่จะเกิดขึ้นหรือถ้าหากเกิดความเสียหายขึ้นก็ให้เกิดความเสียหายให้น้อยที่สุด

1.4 ทบทวนวรรณกรรม

จากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตส่งผลให้สหรัฐอเมริกาได้ก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจทางทหารแต่เพียงผู้เดียว ทำให้สหรัฐอเมริกากลายเป็นประเทศที่ไม่มีภัยคุกคามที่จะมาเป็นอันตราย ซึ่งดูเหมือนกับว่าความสำคัญของกองทัพนั้นกำลังจะถูกลดบทบาทลง แต่กลับกลายเป็นว่าบทบาทและหน้าที่ของกองทัพของสหรัฐอเมริกานั้นดูเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมโดยภารกิจที่เพิ่มเติมขึ้นมานั้นเป็นภารกิจการปฏิบัติการต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการให้ความช่วยเหลือด้านสันติภาพเพื่อมนุษยธรรมต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติและวิกฤตการณ์ทางการเมืองในประเทศต่าง ๆ ภารกิจการปราบปรามยาเสพติด การปฏิบัติการร่วมกันตอบสนองต่อเหตุฉุกเฉินที่หลากหลายที่เกิดขึ้นในแต่ละภูมิภาคทั่วโลก เป็นต้น โดยภารกิจการปฏิบัติการทางทหารของกองทัพอเมริกันจะเห็นได้ว่าเริ่มมีภารกิจต่าง ๆ ในเรื่องของความมั่นคงที่นอกเหนือจากการทำสงครามเข้ามาบรรจุกลายเป็นภารกิจของแต่ละเหล่าทัพ ดังนั้น โครงสร้างทางด้านกำลังพลของกองทัพสหรัฐอเมริกาในแต่ละเหล่าทัพนั้นจึงเปลี่ยนแปลงไป จากในยุคสงครามเย็นที่มีความต้องการกำลังพลเป็นจำนวนมากในเหล่าทหารราบ ทหารยานเกราะ ทหารปืนใหญ่ และ ทหารต่อสู้อากาศยาน เพื่อใช้ในการเตรียมพร้อมในการทำสงคราม กลับแปรเปลี่ยนเป็นความต้องการด้านกำลังพลในเหล่า ทหารแพทย์ วิศวกร ขนส่งทาง

อากาศ และเครื่องบินสอดแนม เพื่อตอบสนองในการปรับโครงสร้างกองทัพและบทบาทหน้าที่ของกำลังพลให้เข้ากับภารกิจการปฏิบัติการในโลกในยุคหลังสงครามเย็น³

สภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงของโลกที่ได้เปลี่ยนแปลงไปภายหลังจากการล่มสลายลงของสหภาพโซเวียต รัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศได้มีการปรับเปลี่ยนการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย และได้เริ่มเปลี่ยนแปลงจากรัฐบาลที่นำโดยฝ่ายทหารมาเป็นประชาชนพลเรือนขึ้นเป็นผู้นำประเทศ ส่งผลให้กองทัพในหลาย ๆ ประเทศเริ่มมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ ปรับเปลี่ยนลดขนาดโครงสร้างทางด้านกำลังทางทหารรวมทั้งงบประมาณต่าง ๆ ด้านการทหารลง นอกจากบทบาทหน้าที่หลักของกองทัพของแต่ละประเทศที่ยังคงมีไว้เพื่อรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติ ยังได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ใหม่เป็นภารกิจรองให้กับกองทัพ โดยหน้าที่ใหม่เหล่านี้มีตั้งแต่ การสนับสนุนหน่วยงานรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม การบรรเทาภัยพิบัติ การให้บริการด้านสุขภาพและการศึกษาขั้นพื้นฐานไปจนถึงการพัฒนาประเทศ เช่น การสร้างทางหลวงและสะพาน อีกทั้งยังได้มีการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทั่วโลกผ่านการเข้าร่วมในความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้หน่วยงานของสหประชาชาติหรือองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ด้วย⁴

ศิลปะแห่งสงครามในโลกสมัยใหม่ Gen. Rupert Smith ชี้ให้เห็นว่าสงครามใหญ่ระหว่างรัฐกับรัฐไม่มีอยู่แล้วและกระบวนทัศน์กำลังเปลี่ยนไปสู่สงครามที่ฝ่ายตรงข้ามที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งเป็นไปตามนักวิชาการด้านความขัดแย้งได้กล่าวไว้ว่า สงครามมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปีตั้งแต่ช่วง ปี ค.ศ.1960-1990 และเมื่อหลังจากสงครามเย็นได้สิ้นสุดลง แนวโน้มของการเกิดสงครามหรือความขัดแย้งดูลดลงเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า องค์กรที่มีบทบาทด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น องค์กรสหประชาชาติ ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาความสัมพันธ์และแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง อันจะทำให้เกิดสงครามระหว่างประเทศขึ้น จึงทำให้บทบาทหน้าที่ของทหารเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมเป็นการเตรียมพร้อมในการทำสงคราม ไปเป็นการเข้าไปสร้างรัฐและสังคมที่เสียหายจากการทำสงครามขึ้นมาใหม่ รวมถึงการใช้กำลังทางทหารเข้าไปแทรกแซงการปกครองชั่วคราวของดินแดนที่มี

³ Frank N. Schubert, *Other Than War : The American Military Experience and Operations in the Post-Cold War Decade* (Washington, D.C.2013), 11-13,
https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/History/Monographs/Other_Than_War.pdf.

⁴ Louis W. Goodman, "Civil-Military Relations in the Post-Cold War Era " *Issues of Democracy, USIA Electronic Journals* 2, no. 3 (July 1997): 19-22.

การละเมิดสิทธิมนุษยชนในการปฏิบัติภารกิจการรักษาสันติภาพ นอกจากนี้ กองกำลังทหารยังได้รับภารกิจในการเข้าไปช่วยเหลือและบรรเทาภัยพิบัติในเหตุการณ์ต่าง ๆ เช่น เหตุการณ์สึนามิ พายุไซโคลนนาทิส เป็นต้น ตลอดจนถึงการปฏิบัติภารกิจเพื่อสนับสนุนกิจการหน่วยงานด้านพลเรือนอื่น ๆ ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งจากทั้งหมดนั้นก็คือการปฏิบัติการทางทหารนอกจากสงคราม⁵

การปฏิบัติการนอกจากการสงครามของกองทัพโดยทั่วไปแล้ว อาจจะไม่ใช่ว่าเรื่องใหม่ กองทัพของหลาย ๆ ประเทศได้เคยมีปฏิบัติการเช่นนี้มาแล้วมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่กรณี หากแต่ในยุคหลังสงครามเย็นซึ่งมีสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ที่ปราศจากแนวโน้มของการสงครามขนาดใหญ่ กองทัพของประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทัพสหรัฐฯจึงได้รวบรวมภารกิจที่ไม่ใช่งานด้านการรบโดยตรงหรือหากเป็นงานการรบก็มีใช้การรบขนาดใหญ่ที่มีระยะเวลาที่ใช้ยาวนาน มาอยู่ในหมวดหมู่ความคิดเดียวกัน โดยเรียกแนวคิดเช่นนี้ว่าเป็น ปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากการสงคราม ซึ่งการสร้างแนวคิดใหม่เช่นนี้ก็คือ การกำหนดกรอบของภารกิจและหลักนิยมทางทหารให้มีความชัดเจนว่า กองทัพจะทำอะไรในยุคหลังสงครามเย็นหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ กองทัพจะทำอะไรในยามสันติ การกำหนดกรอบเช่นนี้เป็นสิ่งสำคัญเพราะทำให้เกิดความชัดเจนว่ารัฐต้องการจะให้ทหารมีบทบาทและภารกิจอะไรในยามสันติและทั้งก็เกิดความชัดเจนที่กองทัพสามารถตอบคำถามแก่สังคมได้อีกว่ากองทัพจะทำอะไรในสถานการณ์ที่ไม่มีสงครามขนาดใหญ่ และถ้าหากกองทัพตอบคำถามนี้ไม่ได้แล้วก็เท่ากับว่าทหารในยามสันตินั้นดำรงอยู่อย่างปราศจากบทบาทและภารกิจ ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ก็มักจะเป็นเรื่องอันตรายทั้งต่อกองทัพและสังคมในอนาคต⁶

ภารกิจหลักของทุกกองทัพทั่วโลกนั้น เกิดจากแนวความคิดที่ไม่แตกต่างกันมาก โดยมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ไม่ว่าจะเป็น บทบาทในการปกป้องเอกราช อธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐ บทบาทในการรักษาสันติภาพ บทบาทในการช่วยเหลือและบรรเทาภัยพิบัติ บทบาทในการรักษาความมั่นคงภายในประเทศและการมีส่วนร่วมในการสร้างชาติ ซึ่งแน่นอนว่าบริบทโลกในยุคสงครามเย็นนั้น ภารกิจหลักของกองทัพคือการปกป้องประเทศจากภัยคุกคามจากภายนอกภัยแต่ภายหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง ภัยคุกคามต่ออธิปไตยของรัฐกลับไม่ปรากฏในรูปของการคุกคามในรูปแบบของกองทัพเข้าตีอย่างเดิม แต่กลับปรากฏในรูปของภัยคุกคามแบบใหม่ ไม่ว่าจะเป็น ภัยคุกคามทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และธรรมชาติ ดังนั้นผลของความเปลี่ยนแปลงของภัยคุกคาม

⁵ Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World* (New York: Random House, 2007), 5.

⁶ สุรชาติ บำรุงสุข, *กองทัพในยามสันติ : ปฏิบัติการนอกเหนือจากการสงครามและปฏิบัติการรักษาสันติภาพ*, 1.

เช่นนี้ทำให้กองทัพในหลาย ๆ ประเทศต้องยอมรับเงื่อนไขของการปฏิรูปกองทัพ⁷ เพื่อให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการมีกองทัพ ทั้งในเรื่องบทบาทในการรักษาความมั่นคงและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

ในปัจจุบันภัยพิบัติจากธรรมชาติและจากมนุษย์ที่ถือเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์อย่างรุนแรง โดยภัยพิบัติดังกล่าวมีแนวโน้มจะรุนแรงขึ้นทุกปี ซึ่งสามารถจำแนกภัยพิบัติออกเป็นประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น สึนามิ แผ่นดินไหว ความสูง-ต่ำผิดปกติของอุณหภูมิ พายุ น้ำท่วม ดินถล่ม ไฟป่า และภูเขาไฟระเบิด รวมทั้งตัวอย่างเหตุการณ์ภัยพิบัติในอดีตที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศโดยจะเห็นได้ว่ามีหลากหลายรูปแบบ ทั้งยังก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินในวงกว้าง และที่สำคัญคือกระบวนการในการศึกษาปัญหาต่าง ๆ อย่างครอบคลุมรอบด้าน การนำเสนอข้อมูลเพื่อการป้องกันและออกเป็นกระบวนการในการจัดการกับภัยพิบัติเหล่านั้นที่เกิดขึ้น จนออกมาเป็นแผนบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติของแต่ละประเทศ ที่ใช้เตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในประเทศนั้น ๆ เพื่อลดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในประเทศ หรือในภาพรวมก็คือ เพื่อลดความเสียหายทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ⁸ ซึ่งประเทศไทยนั้นได้พัฒนาระบบการป้องกันการเตรียมความพร้อมและการสร้างภูมิคุ้มกันในการจัดการสาธารณภัยของประเทศให้เข้มแข็งภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีต่อการรับรู้ปรับตัวกับผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงโดยอาศัยความรู้และคุณธรรมในการจัดการสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างยั่งยืน⁹ โดยในสารนิพนธ์ฉบับนี้สามารถนำเอาข้อมูลแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม ค.ศ.2015 มาใช้เป็นข้อมูลประกอบแนวความคิดในการวางภารกิจ MOOTW ของกองทัพได้

รูปแบบกำลังทางอากาศของกองทัพอากาศนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำสงครามในรูปแบบดั้งเดิม ซึ่งในปัจจุบันสามารถปรับให้เข้ากับการปฏิบัติการทางทหารที่ไม่ใช่สงครามได้ อีกทั้งกำลังทางอากาศบางประเภทอาจถูกปรับนำไปใช้เพื่อให้บรรลุกลยุทธ์ การดำเนินกิจกรรมต่อวัตถุประสงค์อื่นที่นอกเหนือจากการทำสงคราม ไม่ว่าจะเป็น การดำเนินงานด้านข้อมูลในพื้นที่ต่าง ๆ การปฏิบัติการสนับสนุนทางอากาศ การปฏิบัติการทางอากาศในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อการบังคับสันติภาพ รวมทั้งการ

⁷ สุรชาติ บำรุงสุข, "การปฏิรูปภาคความมั่นคง : แนวคิด&ข้อเสนอ," *จุลสารความมั่นคงศึกษา* 204 (2562): 12.

⁸ สุรชาติ บำรุงสุข, "ภัยคุกคามทางธรรมชาติ," *จุลสารความมั่นคงศึกษา* 104-106 (2555): 1-8.

⁹ *แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม 2558*, 1, <https://j5.rtarf.mi.th/web/images/doc/scope/แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม%202558.pdf>.

ขนส่งทางอากาศในสายต่าง ๆ เช่น การขนส่งอุปกรณ์เพื่อช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การอพยพประชาชนพลเรือน การช่วยเหลือด้านการแพทย์ เป็นต้น ดังนั้นกำลังทางอากาศจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการปฏิบัติการ MOOTW ให้ประสบความสำเร็จ¹⁰

ข้อสรุปด้านการกำหนดนโยบายด้านกิจการพลเรือนของกองทัพอากาศ จากสภาพแวดล้อมภายนอก ในเรื่องการกำหนดนโยบายจากทางรัฐบาล กระทรวงกลาโหม ซึ่งมีอิทธิพลต่อผลการดำเนินงานของกองทัพอากาศ รวมถึงการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นจุดแข็งขององค์กรที่จะทำให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ในขณะที่จุดอ่อนของกองทัพอากาศที่เป็นคุณลักษณะภายใน คือ นโยบาย หรือภารกิจหลักซึ่งยังไม่รองรับการดำเนินการด้านกิจการพลเรือนอย่างชัดเจน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็น นโยบายที่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงตามสภาวะแวดล้อมในห้วงเวลาต่าง ๆ ที่อาจจะทำลายผลการดำเนินงานและการปฏิบัติที่ผ่านมาและถ้าหากพิจารณาทรัพยากรและความสามารถภายในองค์กรทุก ๆ ด้านจะถูกระดมไปใช้ในการป้องกันประเทศเพื่อที่จะให้บรรลุถึงวิสัยทัศน์ที่กำหนด¹¹ ซึ่งประเด็นดังกล่าวจะเห็นถึงปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นปัญหาจากภารกิจซึ่งยังไม่รองรับการปฏิบัติการทางด้านกิจการพลเรือนที่ชัดเจน เป็นเพียงแต่เป็นคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาระดับสูง หรือการร้องขอการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ ทำให้การปฏิบัติการนั้นบางครั้งอาจไม่ตรงตามอำนาจหน้าที่จริง ๆ ทำให้ประสิทธิภาพงานที่ออกมาไม่ดีเท่าที่ควร

1.5 นิยามปฏิบัติการ

การปฏิบัติการทางทหารในการสงคราม (War) เมื่อเครื่องมือและขีดความสามารถต่าง ๆ ของรัฐไม่สามารถนำไปสู่วัตถุประสงค์ของชาติได้หรือไม่สามารถปกป้องผลประโยชน์ของชาติไว้ได้ ผู้นำของรัฐชาติอาจตัดสินใจใช้การปฏิบัติการทางทหารขนาดใหญ่อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์หรือการป้องกันผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งจะส่งผลให้รัฐชาติอยู่ในสภาวะของการสงคราม โดยมีจุดหมายปลายทางคือ การเอาชนะอย่างรวดเร็ว ด้วยการสูญเสียให้น้อยที่สุดเท่าที่จะสามารถทำ

¹⁰ Secretary of the Air Force, *Military Operations Other Than War Air Force Doctrine Document 2-3* (2000).

¹¹ ตรีพล อ่องไพฑูรย์, "แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพงานด้านกิจการพลเรือนของกองทัพอากาศ" (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2559), 1-2.

ได้และเมื่อจบการปฏิบัติการรบในการสงครามแล้ว รัชชาติของตนและพันธมิตรจะต้องเป็นฝ่าย
ได้เปรียบ¹²

การปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากการสงคราม หรือ การปฏิบัติการนอกเหนือจาก
การสงคราม (MOOTW) การปฏิบัติการที่เน้นไปที่ การป้องกัน ยับยั้งและขัดขวางการเกิดสงคราม
การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การส่งเสริมสันติภาพและการสนับสนุนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตอบโต้
วิกฤตการณ์ภายในประเทศหรือแม้แต่ภายนอกประเทศ เมื่อได้รับการร้องขอ ทั้งนี้อาจเข้าไปมีส่วน
เกี่ยวข้องของทั้งการปฏิบัติการรบและการปฏิบัติการที่มีใช้การรบ¹³

1.6 วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาพัฒนาการบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปของกองทัพในโลยุคก่อนและหลังสงครามเย็น
โดยจะมองภารกิจของกองทัพอากาศ โดยจะยกตัวอย่างเรื่องการอพยพประชาชนออกจากพื้นที่
อันตรายไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ความขัดแย้งหรือเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งเป็นภัยคุกคามด้านความ
มั่นคงของมนุษย์รูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

1.7 ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาการพัฒนาการบทบาทหน้าที่ของกองทัพอากาศในยุคหลังสงครามเย็น

1.8 วิธีวิจัย

ผู้ศึกษาจะใช้วิธีการศึกษาแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Descriptive Analytic Research)
โดยมุ่งศึกษา ผ่านการค้นคว้าและวิเคราะห์จากเอกสารเป็นหลัก โดยแบ่งเป็น

1. เอกสารปฐมภูมิ ได้แก่ เอกสารแผนงานและนโยบายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการทางทหารที่
ไม่ใช่สงคราม (MOOTW) ในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งอ้างอิงถึงนโยบายและหลักนิยมกองทัพอากาศที่
เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งรวบรวมจากสื่อสิ่งพิมพ์และอินเทอร์เน็ต
2. เอกสารทุติยภูมิ ได้แก่ บทความและหนังสือทางวิชาการ บทความในวารสารและจุลสาร
วิทยานิพนธ์ หนังสือพิมพ์ และสารคดีข้อเท็จจริง

¹² คณะทำงานพิจารณาและจัดทำเอกสารอ้างอิงของกองทัพเรือด้านการศึกษาระดับสูง, หลักนิยมสำหรับการปฏิบัติการทางทหาร
นอกเหนือจากการทำสงคราม (Doctrine for Military Operations Other Than War) (2544), 1,
<http://www.navedu.navy.mi.th/stg/databasestory/data/laukniyom/ship-active/thailand-ship/or-tor-ror/5-8003.pdf>.

¹³ คณะทำงานพิจารณาและจัดทำเอกสารอ้างอิงของกองทัพเรือด้านการศึกษาระดับสูง, หลักนิยมสำหรับการปฏิบัติการทางทหาร
นอกเหนือจากการทำสงคราม (Doctrine for Military Operations Other Than War), 1-2.

1.9 โครงสร้างในการนำเสนอในแต่ละบท

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงที่มาและความสำคัญของปัญหา คำถามการวิจัย สมมติฐาน การวิจัย ทบทวนวรรณกรรม กรอบแนวคิด นิยามปฏิบัติการ วัตถุประสงค์การวิจัย ขอบเขตการวิจัย วิธีวิจัย และวิธีการนำเสนอ

บทที่ 2 ความมั่นคงในบริบทโลกที่เปลี่ยนไปหลังสิ้นสุดสงครามเย็น กล่าวถึงวิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลงภัยคุกคามที่ส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในยุคก่อนและหลังสงครามเย็น

บทที่ 3 ภาพรวมภารกิจของกองทัพต่างชาติที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวถึงการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงบทบาทภารกิจ MOOTW โดยได้ยกตัวอย่างการเปลี่ยนแปลงนี้ของกองทัพประเทศมหาอำนาจทางทหารอย่างกองทัพสหรัฐอเมริกาและกองทัพปลดปล่อยประชาชนจีน

บทที่ 4 การปรับเปลี่ยนภารกิจของกองทัพไทย กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนภารกิจ การปรับเปลี่ยนภารกิจและหลักการใช้กำลังในการปฏิบัติ ภารกิจของกองทัพไทย

บทที่ 5 การปรับเปลี่ยนภารกิจของกองทัพอากาศไทย กล่าวถึงการปรับเปลี่ยนภารกิจ MOOTW และผลกระทบต่อภารกิจ MOOTW ของกองทัพอากาศหลังสิ้นสุดสงครามเย็น

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทที่ 2

ความมั่นคงในบริบทโลกที่เปลี่ยนไปหลังสิ้นสุดสงครามเย็น

“ยุคแห่งการเผชิญหน้าและการแบ่งแยกของยุโรปได้สิ้นสุดลงแล้ว เราประกาศว่าต่อจากนี้ไป ความสัมพันธ์ของเราจะถูกก่อตั้งขึ้นด้วยความเคารพและความร่วมมือ ยุโรปกำลังปลดปล่อยตัวเอง จากมรดกในอดีต”¹⁴

The Charter of Paris for a New Europe (1990)

ภายหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลงอย่างเป็นทางการ ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 พร้อมกับการล่มสลายลงของสหภาพโซเวียต ทำให้โลกจากที่เคยแบ่งออกเป็น 2 ขั้วอำนาจ ที่มีแนวคิดทางการเมืองที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิง ได้สิ้นสุดลง สหรัฐอเมริกาที่เป็นผู้นำฝ่ายโลกเสรีประชาธิปไตยก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจแต่เพียงผู้เดียว ทำให้โลกกลายเป็นสังคมขั้วเดียว (Unipolar World) ที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำ อีกทั้งสหรัฐอเมริกาเองที่เป็นผู้ชนะสงครามกลายเป็นผู้กำหนดระเบียบโลกใหม่ (New World Order) แทนระเบียบโลกเดิมที่เข้ามาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งการประกาศใช้ระเบียบโลกใหม่ที่สหรัฐอเมริกาออกมานั้นมีลักษณะเด่น คือ ประเทศต่าง ๆ ต้องอยู่ในกรอบความร่วมมือทางด้านการเมืองระหว่างประเทศและกฎบัตรแห่งสหประชาชาติ ประเทศใดที่มีนโยบายหรือพฤติกรรมที่แปลกแยกอาจถูกสหรัฐอเมริกาใช้กำลังทางทหารหรือการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ รวมทั้งมาตรการทางการค้า เพื่อบีบบังคับให้ประเทศที่อยู่นอกกรอบปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นการส่งผ่านแนวความคิดของโลกเสรีประชาธิปไตยนั่นเอง

จากระเบียบโลกใหม่ที่สหรัฐอเมริกาประกาศใช้ขึ้นนั้น จึงทำให้เกิดการปฏิรูปแนวความคิดความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ขึ้นในหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ โดยเฉพาะในด้านการมั่นคง ซึ่งดูเหมือนจะเปลี่ยนไปจากครั้งสงครามโลกและสงครามเย็นเป็นอย่างมาก เพราะหลังจากการสิ้นสุดของสงครามเย็น กองทัพข้าศึกในฐานะของภัยคุกคามขนาดใหญ่เปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง โอกาสของการในแบบสงครามแบบเต็มรูปแบบนั้น ดูจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากในพื้นที่ของประเทศกำลังพัฒนา¹⁵ ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง “ปฏิรูปความมั่นคง” ขึ้นมาใหม่

¹⁴ Jyri Raitasalo, "Constructing War and Military Power after the Cold War : The Role of the United States in the Shared Western Understandings of War and Military Power in the Post-Cold War Era" (National Defence College, 2005), 132.

¹⁵ สุรชาติ บำรุงสุข, "การปฏิรูปภาคความมั่นคง : แนวคิด&ข้อเสนอ." 1.

2.1 ความมั่นคงในระเบียบโลกเก่า

หากกล่าวถึง ความมั่นคงของรัฐ ในช่วงยุคสงครามโลกและสงครามเย็นนั้น เราทุกคนจะนึกถึง บทบาทด้านการทหารหรือภารกิจของกองทัพเป็นหลัก เนื่องจากบริบทโลกในช่วงเวลานั้นมีภัยคุกคามหลักต่อความมั่นคงของรัฐ คือ สงคราม งบประมาณต่าง ๆ ของรัฐที่ส่งลงมา ล้วนแล้วแต่เพื่อพัฒนาศักยภาพในด้านต่าง ๆ ของกองทัพ ไม่ว่าจะเป็น ด้านเทคโนโลยี ด้านระบบอาวุธยุทโธปกรณ์ ด้านระบบข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ เพื่อให้กองทัพมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการทำสงคราม รวมทั้งความสามารถในการป้องกันประเทศเมื่อถูกรุกรานจากฝ่ายตรงข้าม เพื่อความอยู่รอดของรัฐ อีกทั้งยังเป็นการแสดงถึงพลังอำนาจของฝ่ายตน ให้เป็นที่น่าเชื่อถือกับประเทศอื่น ๆ แต่ในทางกลับกันการที่รัฐทุ่มงบประมาณให้กับกองทัพมากเกินไปหรือจะส่งผลให้งบประมาณที่จะใช้ในการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ลดน้อยลงตามไปด้วย

ด้านความมั่นคงระหว่างประเทศในช่วงเวลานั้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมหาอำนาจและพันธมิตรของตน เป็นไปในลักษณะการให้ความช่วยเหลือ อาทิ การให้ความช่วยเหลือในเรื่องอาวุธยุทโธปกรณ์หรืองบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาประเทศ เป็นต้น ซึ่งบางประเทศยังคงได้รับจนถึงปัจจุบัน โดยทั้งสองมหาอำนาจนั้นจะใช้สิ่งเหล่านี้เพื่อโฆษณาชวนเชื่อให้รัฐต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นพันธมิตรตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศโลกที่สาม ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งของสองมหาอำนาจมากที่สุด รัฐเหล่านี้ประสบปัญหาภายในมากมาย ไม่ว่าจะเป็นจากสงคราม หรือ การได้รับอิสรภาพจากประเทศอาณานิคม ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อนจากเงื่อนไขของความยากจนและความไม่เท่าเทียมทางสังคม ทำให้จำเป็นต้องยอมรับความช่วยเหลือจากประเทศที่มหาอำนาจในการพัฒนาประเทศและหากรัฐนั้นยอมรับความช่วยเหลือจากมหาอำนาจประเทศใดประเทศหนึ่ง จะทำให้เสี่ยงต่อการตกอยู่ภายใต้การควบคุมของมหาอำนาจนั้น โดยอาจถูกเข้ามาบังคับ แทรกแซง กิจกรรมต่าง ๆ ภายในประเทศ นอกจากนี้ยังอาจถูกแสดงปฏิกริยาที่ไม่เป็นมิตรจากอีกด้านหนึ่ง ซึ่งรัฐเหล่านี้อาจเป็นเป้าหมายของการปฏิบัติการลับหรือด้วยมาตรการอื่น ๆ ที่สร้างขึ้นมาเพื่อบ่อนทำลายรัฐบาลและลบล้างตัวผู้นำ ด้วยวิธีนี้เองทำให้ประเทศโลกที่สามมักจะถูกบีบให้เลือกระหว่างโลกเสรีประชาธิปไตยหรือคอมมิวนิสต์ และจะกลายเป็นสมรภูมิในความขัดแย้งของมหาอำนาจ¹⁶ ยกตัวอย่างประเทศเกาหลี ประเทศเวียดนาม เป็นต้น

¹⁶"Chapter 27 – The Cold War and the Third World," accessed April, 25, 2020,

<https://www.fcusd.org/cms/lib03/CA01001934/Centricity/Domain/1273/TCI%20Chapter%2027%20The%20Cold%20War%20and%20the%20Third%20World.pdf>.

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในช่วงสงครามเย็นนั้นแทบทุกประเทศมองความมั่นคงเป็นไปในรูปแบบเดียวกันทั้งสิ้น นั่นก็คือ ความมั่นคงทางทหาร การที่มีพันธมิตรที่เหนียวแน่น ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ยิ่งถ้ารัฐมีความสามารถขยายกำลังรบได้มาก ก็ยิ่งทำให้รัฐมีความมั่นคงมากตามไปด้วย ทำให้ในช่วงเวลานั้นแต่ละรัฐทุ่มงบประมาณไปกับการทหาร เพราะถือว่าอำนาจกำลังรบเป็นหลักประกันโดยตรงต่อสถานะด้านความมั่นคงของรัฐ โดยที่รัฐจะทำทุกวิถีทางที่จะทำให้รัฐและประชาชนภายในรัฐอยู่รอดปลอดภัย โดยแนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่ใช้มาตลอดช่วงระยะเวลาของยุคสงครามเย็นซึ่งสอดคล้องกับเงื่อนไขของสงครามเย็นเป็นอย่างดี¹⁷

2.2 ความมั่นคงในระเบียบโลกใหม่

ในช่วงต้นหลังจากสิ้นสุดสงครามเย็นจนถึงเหตุการณ์การก่อการร้าย ในวันที่ 11 กันยายน 2001 หรือที่รู้จักกันใน “เหตุการณ์ 9/11” ซึ่งเป็นระยะเวลา 10 ปีของช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อการเปลี่ยนผ่านความมั่นคงในระเบียบโลกเก่าสู่ระเบียบโลกใหม่ เนื่องจากประเทศมหาอำนาจโลกเดี่ยวอย่างสหรัฐอเมริกายังคงมีปัญหาได้รับการท้าทายอำนาจการปฏิบัติการทางทหารอยู่ในหลาย ๆ ที่ ยกตัวอย่างเหตุการณ์อิรักบุกคูเวต ในปี ค.ศ.1991 ในสงครามอ่าวเปอร์เซียหรือที่รู้จักกันในนาม การปฏิบัติการพายุทะเลทราย ซึ่งถูกมองว่าเป็นสงครามระหว่างประเทศเต็มรูปแบบสงครามแรกหลังสิ้นสุดสงครามเย็น ที่ได้สร้างรูปแบบการทำสงครามแบบใหม่ มีการบังคับใช้กฎอย่างเป็นขั้นตอน ตั้งแต่การเจรจาทางการทูต มาตรการกดดันในรูปแบบต่าง ๆ ไปจนถึงอ้างสิทธิความชอบธรรมในการขอมติความเห็นชอบในที่ประชุมสหประชาชาติเพื่อรองรับปฏิบัติการทางทหาร และในการปฏิบัติการนั้นได้มีการวางแผนใช้กำลัง การนำอาวุธที่มีประสิทธิภาพสูงมาใช้ในการปฏิบัติการ ซึ่งทำให้สงครามที่เกิดขึ้นมีระยะเวลาอันสั้นไม่ขยายตัวลุกลามจนเป็นสงครามใหญ่อย่างในอดีต ซึ่งจากสงครามนั่นเองก็ได้กลายเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบันนี้ นอกจากนั้นแล้วกองทัพของสหรัฐอเมริกาในช่วงนั้นยังมีการปฏิบัติการด้านสันติภาพที่เน้นการดำเนินกิจกรรมเพื่อมนุษยธรรมในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็น การจัดการปัญหาความขัดแย้งภายในรัฐต่าง ๆ ระหว่างสองกลุ่มหรือมากกว่านั้น ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเชื้อชาติ ศาสนา ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยธรรม หรือจัดการปราบปรามปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น¹⁸ ดังนั้นช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงการพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงระเบียบโลกเก่าสู่ระเบียบโลกใหม่ที่มีลักษณะซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทำให้การ

¹⁷ สุรชาติ บำรุงสุข, "การปฏิรูปภาคความมั่นคง : แนวคิด&ข้อเสนอ," 6-7.

¹⁸ Frank N. Schubert, *Other Than War : The American Military Experience and Operations in the Post-Cold War Decade*, 1-5.

เผชิญหน้าที่จะทำให้เกิดสงครามระหว่างประเทศที่เต็มรูปแบบเกิดขึ้นได้ยาก แนวคิดของการมองความมั่นคงในรูปแบบเก่าจึงค่อย ๆ เริ่มเปลี่ยนแปลงไปนั่นเอง

ภายหลังจากเหตุการณ์การก่อการร้าย 9/11 ได้กลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่หลายฝ่ายกังวลว่าเหตุการณ์นี้จะทำให้โลกกลับไปสู่ความมั่นคงในรูปแบบเดิม ที่เน้นบทบาทของรัฐและกองทัพ แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่าถึงแม้จะการใช้กำลังทหารตอบโต้กับเหตุการณ์ดังกล่าว แต่การใช้กำลังทางทหารนั้นไม่ได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงความมั่นคงในระเบียบโลกใหม่แต่อย่างใด¹⁹ แต่กลับกลายเป็นมองความรุนแรงจากการก่อการร้ายเป็นภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ที่มีผลต่อความมั่นคงของรัฐและความเป็นอยู่ประชาชนในรัฐนั่นเอง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าโลกได้เข้าสู่ระเบียบโลกใหม่แล้วนั่นเอง

อีกหนึ่งความสำคัญของระบบระเบียบโลกใหม่คือบทบาทที่สูงขึ้นสำหรับการเจรจาต่อรองและเทคนิคทางการทูตในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนความสำคัญจากการทหารไปเป็นวิธีการทางการทูตนั่นเอง²⁰ อีกทั้งบทบาทขององค์การสหประชาชาติที่ได้รับการปฏิรูปและปรับให้เข้ากับความสะดวกของอำนาจโลกใหม่ ซึ่งเป็นเวทีสำคัญที่ช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศอันจะก่อให้เกิดสงครามได้

เมื่อบริบทของโลกปลอดภัยจากสงครามใหญ่แล้ว สงครามจึงไม่ใช่ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐอีกต่อไป ภัยคุกคามด้านอื่น ๆ ที่มีผลต่อความมั่นคงของรัฐและความเป็นอยู่ของมนุษย์จึงได้ถูกยกประเด็นขึ้นมา ซึ่งประเด็นปัญหาเหล่านี้ได้เกิดขึ้นมานานแล้วแต่เพิ่งถูกหยิบยกขึ้นมาในภายหลัง ไม่ว่าจะเป็น ภัยอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศอย่างรุนแรง ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภัยพิบัติอันเป็นผลกระทบจากการกระทำของมนุษย์ โรคระบาดหรือการก่อการร้าย เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการมองภัยคุกคามได้เปลี่ยนไปจากเดิม ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้บทบาทของกองทัพในการทำสงครามจึงค่อย ๆ ถูกลดความสำคัญลง กองทัพในแต่ละประเทศจึงมีการปรับเปลี่ยน ปฏิรูปบทบาทหน้าที่และภารกิจของตนใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของความมั่นคงใหม่ โดยเน้นภารกิจ MOOTW มากขึ้น เพื่อให้ประชาชนภายในรัฐเห็นความสำคัญของการมีกองทัพในยามสงบ

¹⁹ สุรชาติ บำรุงสุข, "การปฏิรูปภาคความมั่นคง : แนวคิด&ข้อเสนอ," 8.

²⁰ Longin Pastusiak, "After the Cold War : We Need to Build a New World Order," *The New York Times*, Jan. 3, 2004, <https://www.nytimes.com/2004/01/03/opinion/after-the-cold-war-we-need-to-build-a-new-world-order.html>.

บทที่ 3

ภาพรวมภารกิจของกองทัพต่างชาติที่เปลี่ยนแปลงไป

“ในโลกที่เล็กลงด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและความครอบคลุมของสื่อ ทันทีที่เกิดความขัดแย้ง รวมถึงภัยพิบัติด้านมนุษยธรรมนั้น ทำให้รู้ว่าสิ่งต่าง ๆ เหล่านั้นไม่ได้อยู่ห่างไกลตัวอีกต่อไป เพราะข้อมูลข่าวสารถูกส่งมาให้เราได้รับรู้อยู่ทุกวัน”²¹

The British Statement on the Defence Estimates (1994)

จากคำกล่าวข้างต้นทำให้ทราบว่า ในปัจจุบันนี้โลกได้ก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ที่เป็นโลกซึ่งไร้พรมแดน ประชาชนสามารถรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่ายและรวดเร็ว ทำให้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ หรือปัญหาความมั่นคงภายในประเทศในเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งไม่ว่าจะอยู่ส่วนใดของโลกก็สามารถรับรู้และกลายเป็นที่สนใจมากขึ้นในวงกว้างและทำให้เกิดมาตรการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างประเทศในเรื่องต่าง ๆ นั้น สามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วและหลากหลายวิธีการ ดังนั้นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐและความเป็นอยู่ของมนุษย์ในรูปแบบใหม่จึงไม่ใช่การทำสงครามแบบเดิมอีกต่อไป หากแต่เป็นภัยคุกคามในรูปแบบต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความมั่นคงของรัฐและความเป็นอยู่ของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ธรรมชาติ สุขภาพ ฯลฯ กองทัพแต่ละชาติที่มีภารกิจที่คล้ายคลึงกันในด้านความมั่นคง เช่น การปกป้องรักษาอธิปไตยของชาติ การรักษาความมั่นคงภายใน การปฏิบัติการในการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น ซึ่งบทบาทดังกล่าวของกองทัพในแต่ละประเทศนั้นแตกต่างกันออกไป ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากบริบททางการเมือง กรอบทางกฎหมายและทัศนคติต่อภัยคุกคามของผู้กำหนดนโยบายของแต่ละประเทศ²² ที่จะเน้นความสำคัญของการแก้ไขปัญหาในด้านใด กองทัพซึ่งเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาความมั่นคงทั้งภายนอกและภายในประเทศนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐบาลในแต่ละประเทศนั่นเอง

ในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นต้นมานั้น ภารกิจ MOOTW เริ่มเข้ามามีบทบาทในกองทัพของทุกประเทศ ซึ่งภารกิจของแต่ละประเทศด้าน MOOTW นั้นก็แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับแนวคิดด้านยุทธศาสตร์และการมองภัยคุกคามที่มีต่อประเทศตน ในบทนี้จะแสดงให้เห็นถึงการปฏิรูปบทบาท

²¹ Jyri Raitasalo, "Constructing War and Military Power after the Cold War : The Role of the United States in the Shared Western Understandings of War and Military Power in the Post-Cold War Era," 134.

²² สุรชาติ บำรุงสุข, "การปฏิรูปภาคความมั่นคง : แนวคิด&ข้อเสนอ," 11.

หน้าที่ของกองทัพในยามสันติ ในภารกิจ MOOTW ของ 2 ประเทศมหาอำนาจโลกในปัจจุบันอย่าง สหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐประชาชนจีน ว่าจะมีแนวคิดในการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจของ กองทัพอย่างไรหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลง

3.1 การเปลี่ยนแปลงบทบาทภารกิจกองทัพสหรัฐอเมริกา

ภายหลังจากบริบทของโลกเปลี่ยนไปหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง สหรัฐอเมริกาได้ก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจของโลกเพียงผู้เดียว ทำให้การมองภัยคุกคามที่จะเข้ามาทำลายความมั่นคงของประเทศเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงต้องเปลี่ยนแปลงตามภัยคุกคามที่เข้ามา กระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกาจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายและภารกิจในหลาย ๆ ประเด็นเพื่อรองรับแผนดังกล่าว โดยเฉพาะภารกิจ MOOTW ของกองทัพที่เริ่มเป็นประเด็นขึ้นมา และนำมาซึ่งการนำเอาภารกิจ MOOTW มาบรรจุไว้ใน คู่มือการปฏิบัติการของกองทัพว่าด้วยเรื่อง การปฏิบัติการทางทหารในยามสันติ (Joint Public 3-07 : Joint Doctrine for Military Operations Other Than War) ในปี 1995 ซึ่งประยุกต์มาจาก MOOTW ในบทที่ 13 ของคู่มือการ ใช้งานภาคสนามของกองทัพบก (Field Manual 100-5 Operation; FM 100-5) ที่ออกในปี 1993 เพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติการในการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่เป็นแบบแผนเดียวกัน โดยมี วัตถุประสงค์มุ่งเน้นไปที่การยับยั้งสงครามและส่งเสริมสันติภาพที่ยั่งยืนเพื่อบรรลุเป้าหมาย ระดับประเทศหรือเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติ

การปฏิบัติการกิจด้าน MOOTW ของกองทัพสหรัฐอเมริกานั้นมีมาอย่างยาวนานแล้ว เพียงแต่การปฏิบัติการในภารกิจต่าง ๆ นั้นส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการทำสงคราม จนทำให้ ไม่ได้เป็นที่สนใจมากนัก โดยเฉพาะในช่วงสงครามเย็นที่เป็นที่รู้จักกันดีในภารกิจกองทัพอากาศใน ปฏิบัติการร่วมกับชาติพันธมิตรโลกเสรี “เบอร์ลิน แอร์ลิฟท์ (Berlin Airlift)” ที่มีสาเหตุจากสหภาพ โซเวียตปิดล้อมเส้นทางเข้า-ออกสู่เบอร์ลิน (Berlin Blockade) ทั้งทางบกและทางน้ำ ทำให้โลกเสรีที่ นำโดยสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องขนส่งเสบียงอาหาร เชื้อเพลิง และยุทธภัณฑ์ทางอากาศวันละหลาย ร้อยเที่ยว เพื่อให้ประทังชีวิตอยู่ได้ และนั่นก็คือการปฏิบัติการด้านมนุษยธรรมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ ภารกิจ MOOTW นั่นเอง

การปฏิบัติการกิจ MOOTW ของกองทัพนั้นจะมีความอ่อนไหวมาก เนื่องจากเหตุผลทางการเมืองและบ่อยครั้งที่ผู้บัญชาการเหล่าทัพนั้นไม่ใช่ผู้ตัดสินใจในการปฏิบัติการกิจด้วยตนเอง โดย ภารกิจด้าน MOOTW ของกองทัพนั้นส่วนใหญ่นั้นจะเป็นการปฏิบัติการกิจในต่างแดน โดยเฉพาะ อย่างยิ่งประเทศโลกที่สาม ไม่ว่าจะเป็นการเข้าให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การแทรกแซง

กิจการภายในประเทศ การแสดงตนในประเทศต่างเพื่อประกาศอิทธิพลในภูมิภาค เป็นต้น โดยจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ ข้อจำกัด ที่เข้มงวดมากขึ้นและเป็นไปตามลำดับชั้นของวัตถุประสงค์แห่งชาติ²³ นอกจากนี้แล้วกองทัพยังปฏิบัติภารกิจในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในประเทศในกรณีเกิดภัยพิบัติ ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุมาจากธรรมชาติหรือการกระทำของมนุษย์ การก่อการร้ายภายในประเทศ โรคระบาด ไฟป่า ฯลฯ ตามที่กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิซึ่งมีหน้าที่ดูแลความมั่นคงภายในประเทศร้องขอ โดยแต่ละเหล่าทัพนั้นก็ได้นำเอาหลักการจากคู่มือนี้ไปประยุกต์ออกมาเป็นแนวทางการปฏิบัติ MOOTW ของเหล่าทัพตนเอง

จากภารกิจหลักของกองทัพสหรัฐอเมริกาโดยทั่วไปคือ การต่อสู้และเอาชนะสงครามของประเทศ แต่กองทัพนั้นก็ยังมีภารกิจอื่นนอกเหนือไปจากการทำสงครามด้วย ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาบทบาทหน้าที่ ความเป็นผู้นำ องค์กร เครื่องมืออุปกรณ์ ระเบียบวินัย และความชำนาญในเรื่อง MOOTW²⁴ ซึ่งในปัจจุบันนี้กองทัพก็ได้มีการปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับ MOOTW อยู่ตลอดเวลาและมีภารกิจทั้งในและนอกประเทศที่มีแนวโน้มมากขึ้นเรื่อย ๆ ตั้งแต่การให้ความช่วยเหลือรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ ไปจนถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือรัฐบาลของประเทศอื่น ๆ เช่น การเข้าให้ความช่วยเหลือในการบรรเทาภัยพิบัติของประชาชนจากพายุเฮอริเคน การสร้างโครงสร้างพื้นฐานภายในประเทศ การปฏิบัติการรักษาสันติภาพในต่างแดน เป็นต้น

3.1.1 หลักการวางแผนภารกิจ MOOTW

หลักการในการวางแผนภารกิจ MOOTW ของกองทัพสหรัฐอเมริกานั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจและช่วยลดความสูญเสียที่เกิดขึ้น ซึ่งมีทั้งสิ้น 6 ประเด็นที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบโดยพร้อมเพรียงกัน คือ 1. การกำหนดหนทางการปฏิบัติทางทหารไปยังเป้าหมายที่กำหนดไว้ต้องชัดเจน 2. ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการดำเนินการ 3. ความปลอดภัยทั้งบุคคล ข้อมูลและสถานที่ จากฝ่ายศัตรู 4. ภารกิจ MOOTW ทางทหารอาจต้องมีมาตรการการควบคุมอย่างรอบคอบและเหมาะสม 5. การประยุกต์ใช้ความสามารถทางทหารในการสนับสนุนเป้าหมาย 6. การดำรงไว้ซึ่งความชอบธรรมในการปฏิบัติการ²⁵

²³ The Joint Chiefs of Staff, *Joint Doctrine for Military Operations Other Than War* (1995), vii, https://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp3_07.pdf.

²⁴ สุรชาติ บำรุงสุข, *กองทัพในยามสันติ : ปฏิบัติการนอกเหนือจากการสงครามและปฏิบัติการรักษาสันติภาพ*, 8.

²⁵ The Joint Chiefs of Staff, *Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*, viii.

3.1.2 การกำหนดภารกิจ MOOTW

การวางยุทธศาสตร์ MOOTW ของกองทัพสหรัฐอเมริกาที่ได้บัญญัติไว้ใน Joint Pub 3-07 : Joint Doctrine for Military Operations Other Than War นั้นมีวัตถุประสงค์ในด้านความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ เพื่อเป็นตัวเลือกในการปฏิบัติภารกิจไม่ว่าจะเป็นภารกิจการสนับสนุน การยับยั้งหรือการตอบโต้ ในภาวะต่าง ๆ ซึ่งมี 3 หลักการสำคัญ คือ²⁶

1) การป้องปราม (Deterrence) ในยามสงบกองทัพมีหน้าที่ยับยั้งผู้รุกรานที่อาจเกิดจากการใช้ความรุนแรงเพื่อบรรลุเป้าหมาย โดยการแสดงให้เห็นถึงความน่าเชื่อถือในการตอบโต้จากการถูกรุกราน เพื่อให้ผู้รุกรานเกิดความลังเลที่จะลงมือทำเนื่องจากกลัวความล้มเหลวหรือผลที่จะตามมา

2) การแสดงกำลังในส่วนหน้า (Forward Presence) เพื่อแสดงความน่าเชื่อถือฝ่ายพันธมิตรเห็นถึงความมุ่งมั่นที่จะจัดการปัญหาความมั่นคงในภูมิภาค

3) การตอบสนองในภาวะวิกฤต (Crisis Response) กองทัพจำเป็นต้องมีความสามารถในการตอบสนองในภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

3.1.3 การกำหนดประเภทภารกิจด้าน MOOTW

การดำเนินการภารกิจด้าน MOOTW ของกองทัพ ได้ถูกกำหนดประเภทไว้อย่างละเอียดใน คู่มือการใช้งานภาคสนามของกองทัพบก (Field Manual 100-5 : Operation) โดยสามารถแบ่งออกเป็น 13 ประเภทภารกิจ ดังนี้²⁷

1) การอพยพประชาชนออกจากพื้นที่อันตราย (Noncombatant Evacuation Operation : NEOs) การอพยพประชาชนพลเมืองที่มีชีวิตออกจากพื้นที่อันตรายซึ่งไม่ใช่เฉพาะพลเมืองของสหรัฐอเมริกาเท่านั้น อาจหมายรวมถึงพลเมืองของประเทศที่เข้าไปปฏิบัติการหรือบุคคลสัญชาติที่สามก็ได้ ซึ่งภารกิจนี้อาจอยู่ในยามสงบหรืออยู่ในพื้นที่ขัดแย้งก็ได้

2) การควบคุมอาวุธ (Arms Control) โดยมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมความมั่นคงทางทหาร การแพร่กระจายอาวุธ การพัฒนาเทคโนโลยีและระบบอาวุธ นอกจากนี้แล้วยังหมายรวมถึงระบบควบคุมบังคับบัญชา ระบบส่งกำลังบำรุงและการข่าว

²⁶ The Joint Chiefs of Staff, *Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*, I-(3-4).

²⁷ Headquarters Department of the Army, *FM 100-5 Operations*, ed. Department of the Army (Washington D.C., 1993), 13-(4-8).

3) การสนับสนุนหน่วยงานพลเรือนภายในประเทศ (Support to Domestic Civil Authorities) การให้ความร่วมมือกับหน่วยงานความมั่นคงภายในประเทศในการให้ความช่วยเหลือกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินภายในประเทศ โดยให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐบาลกลางในกรณีที่อนุญาตให้ใช้กำลังทหารในการปราบปรามความรุนแรงภายในประเทศ

4) การดำเนินการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (Humanitarian Assistance and Disaster Relief) กองทัพสามารถใช้กำลังบุคคล ยุทโธปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ ในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม เพื่อลดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน อันเกิดจากภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการสนับสนุนด้านการส่งกำลังบำรุงไปยังพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลหรือประสบภัยพิบัติ

5) การให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคง (Security Assistance) กองทัพดำเนินการมาตรการให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงต่อประเทศพันธมิตร โดยผ่าน Security Assistance Training Program (SATP) ที่ประกอบด้วย 2 โครงการ คือ โครงการการศึกษาและฝึกอบรมการทหารระหว่างประเทศ ที่ให้การสนับสนุนในเรื่องการศึกษา การฝึก และการอบรม เป็นต้น และโครงการ Foreign Military Sales Program (FMSP) ที่รัฐบาลกำหนดไว้เพื่อให้ประเทศพันธมิตรซื้อยุทโธปกรณ์ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งทั้งสองโครงการนี้จะทำงานควบคู่กัน

6) การให้ความช่วยเหลือในรัฐบาลต่างประเทศ (Nation Assistance) การให้การสนับสนุน ส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มั่นคงในประเทศต่าง ๆ โดยใช้ทรัพยากรของประเทศนั้น ๆ เพื่อความมั่นคงในระยะยาว

7) การสนับสนุนการปราบปรามยาเสพติด (Support to Counterdrug Operations) การให้ความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลในการปราบปราม ยับยั้งการกระจาย ของยาเสพติดผ่านเข้ามาในประเทศ อีกทั้งยังให้ความช่วยเหลือรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ในการทำลายโรงงานผลิตยาเสพติดและยับยั้งการส่งออกนอกประเทศ

8) การต่อต้านการก่อการร้าย (Combatting Terrorism) กองทัพจะเข้าร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลในการต่อต้านการก่อการร้ายทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งในทะเลหลวง ทั้งยามสงบและยามเกิดสถานการณ์

9) การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Peacekeeping Operations) การให้การสนับสนุนมาตรการทางการทูตในพื้นที่ที่อาจเกิดความขัดแย้งของประเทศคู่กรณี เพื่อรักษา

เสถียรภาพในภูมิภาค การปฏิบัติการด้านสันติภาพนี้สหรัฐอเมริกาอาจปฏิบัติการเพียงประเทศเดียว มีส่วนร่วมกับประเทศต่าง ๆ หรือเมื่อได้รับการร้องขอความร่วมมือจากองค์การสหประชาชาติก็ได้ โดยการรักษาสันติภาพส่วนใหญ่จะเผชิญกับความตึงเครียดและมีแนวโน้มในการใช้ความรุนแรง ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีทั้งการเฝ้าระวัง สังเกตการณ์ การลาดตระเวนหาข่าวในทุกมิติ เพื่อรวบรวมข้อมูลการข่าว

10) การดำเนินการบังคับใช้สันติภาพ (Peace Enforcement) การปฏิบัติการทางทหารเพื่อสนับสนุนการหยุดในการฟื้นฟูสันติภาพหรือเพื่อกำหนดเงื่อนไขให้ทั้งสองฝ่ายยินยอม เพื่อให้สามารถปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้

11) การแสดงกำลัง (Show of Force) เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการแก้ปัญหาของกองกำลัง เพื่อคลี่คลายสถานการณ์ลงและไม่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาหรือวัตถุประสงค์ระดับชาติ อีกทั้งยังสร้างความน่าเชื่อถือและเพิ่มอิทธิพลของตนในภูมิภาคต่าง ๆ ด้วย

12) การสนับสนุนการก่อความไม่สงบและการต่อต้านการก่อความไม่สงบ (Support for Insurgencies and Counterinsurgencies) กองกำลังทหารสหรัฐอเมริกาอาจให้การสนับสนุนฝ่ายขบวนการต่อต้านหรือฝ่ายรัฐบาลประเทศที่ต่อต้านความไม่สงบโดยมีผลประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และข้อมูลข่าวสารเป็นหลัก

13) การโจมตีและตีโฉบฉวย (Attacks and Raids) กองทัพดำเนินการบุกโจมตีเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์บางประการ ที่ไม่ใช่การยึดครองพื้นที่ การตีโฉบฉวยมักเป็นการปฏิบัติการขนาดเล็กที่เกี่ยวกับการรุก ทำลายเป้าหมายและถอนตัวอย่างรวดเร็ว การโจมตีจากพื้นดินทางอากาศหรือหน่วยปฏิบัติการพิเศษเพื่อสร้างความเสียหาย ทำลายเป้าหมายที่มีมูลค่าสูง หรือเพื่อแสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถของกองกำลัง

ถึงแม้ว่ากองทัพสหรัฐอเมริกาที่มีความยิ่งใหญ่ทั้งพลังอำนาจและเทคโนโลยีที่ทันสมัย ก็ได้พยายามปรับบทบาทหน้าที่ของกองทัพใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยมีจุดมุ่งหมายและแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน ซึ่งการดำเนินภารกิจ MOOTW ของกองทัพนั้นเป็นการใช้ประโยชน์จากกำลังพล ยุทธโศปกรณ์ เทคโนโลยี ที่มีอยู่แล้วมาช่วยเหลือภาครัฐในยามที่ไม่มีสงคราม อีกทั้งกองทัพยังสามารถเป็นเครื่องมือของรัฐในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้อีกด้วย และในอนาคตนั้นอาจมีภัยคุกคามในรูปแบบใหม่เกิดขึ้น

กองทัพจึงต้องมีความอ่อนตัวและพร้อมที่จะรับมือกับการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ แต่อย่างไรก็ตามต้องขึ้นอยู่กับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาที่มีมุมมองในเรื่องภัยคุกคามของประเทศในขณะนั้นเป็นเช่นไร

3.2 การเปลี่ยนแปลงบทบาทภารกิจกองทัพปลดปล่อยประชาชนจีน

ในช่วงสงครามเย็นที่ความมั่นคงในบริบทโลกขณะนั้นเป็นความแตกต่างทางด้านความคิดและอุดมการณ์ด้านการเมือง ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศในขณะนั้นคือความขัดแย้งที่อาจก่อให้เกิดสงครามใหญ่ ประเทศจีนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเช่นเดียวกับสหภาพโซเวียต ที่ซึ่งเป็นศัตรูกับฝ่ายโลกเสรีอย่างชัดเจนโดยแต่ละฝ่ายต้องการที่จะขยายเขตอำนาจของตนเข้าไปในประเทศต่าง ๆ จึงทำให้เกิดสงคราม ซึ่งสงครามที่เกิดขึ้นในช่วงสงครามเย็นนั้นเป็นไปในลักษณะของ สงครามตัวแทน ที่มหาอำนาจทั้งสองฝ่ายได้เข้าไปในการสนับสนุนไม่ว่าจะเป็นกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ ซึ่งในฝั่งทวีปเอเชียที่ประเทศจีนมีส่วนในการให้การสนับสนุนทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นสงครามเกาหลี สงครามเวียดนาม อีกทั้งยังให้การสนับสนุนขบวนการคอมมิวนิสต์ที่อยู่ในแต่ละประเทศให้ทำการปฏิวัติ จนในผลสุดท้ายจีนต้องประสบกับปัญหาในหลายๆด้าน ไม่ว่าจะจากภายในประเทศเองและปัญหาจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจีนและสหภาพโซเวียตที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ประเทศจีนแยกตัวออกมา จนภายหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง จีนเปลี่ยนมุมมองแนวความคิดด้านความมั่นคงใหม่และมีนโยบายปิดประเทศเพื่อการการฟื้นฟูประเทศและพัฒนาเศรษฐกิจผ่านการปฏิวัติและการปฏิรูปประเทศ จนประสบความสำเร็จและได้ก้าวขึ้นมาเป็นประเทศมหาอำนาจของโลกในปัจจุบัน²⁸

บทบาทที่เพิ่มมากขึ้นของจีนในฐานะประเทศมหาอำนาจระดับภูมิภาคและระดับโลก ทำให้โลกเกิดความซับซ้อนในบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและความมั่นคงที่เพิ่มมากขึ้นรวมถึงความท้าทายด้านความมั่นคงแบบดั้งเดิมและความมั่นคงรูปแบบใหม่สำหรับกองทัพปลดปล่อยประชาชนจีน (People's Liberation Army : PLA) ดังนั้นในปี 2004 ประธานาธิบดีและผู้บัญชาการทหารสูงสุด หู จิ่นเทา ประกาศใช้“ภารกิจประวัติศาสตร์ใหม่” ซึ่งสั่งให้ PLA พัฒนาความสามารถที่จำเป็นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของจีนในประเทศและต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ²⁹

²⁸ Fan Gaoyue and James Char, *Introduction to China's Military Operations Other Than War* (Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 2019), 1.

²⁹ Michael S. Chase and Kristen Gunniss, "The PLA's Multiple Military Tasks: Prioritizing Combat Operations and Developing MOOTW Capabilities," *China Brief* 10, no. 2 (2010). <https://jamestown.org/program/the-plas-multiple-military-tasks-prioritizing-combat-operations-and-developing-mootw-capabilities/>.

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศใหม่ PLA จึงเกิดแนวคิด“ภารกิจทางทหารที่หลากหลาย”ขึ้น โดยปรากฏใน White Paper Defense ประจำปี ค.ศ.2006 ของจีนได้กำหนดเพิ่มเติม “ภารกิจประวัติศาสตร์ใหม่” คณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีน (Communist Party of China : CCP) และ คณะกรรมการทหารกลาง (Central Military Commission : CMC) ได้มีการปฏิรูปภายใน PLA ที่เน้นความต้องการ PLA ที่นอกจากจะเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติการรบในทุกมิติให้มากยิ่งขึ้นแล้วยังเพิ่มเติมขีดความสามารถของ PLA ในภารกิจด้าน MOOTW ด้วย³⁰ อาทิ การรักษาเสถียรภาพทางสังคม การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมทั้งภายในและนอกประเทศให้มากขึ้น เป็นต้น

ภารกิจ MOOTW ของ PLA นั้นเป็นภารกิจใหม่ที่บรรจุในระยะเวลาไม่นาน จึงทำให้การศึกษาและงานวิจัยทฤษฎีในภารกิจ MOOTW ของ PLA มีน้อยมาก ซึ่ง PLA เองได้อาศัยการศึกษาจากกองทัพบกสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกับหลายๆประเทศเพื่อนำประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับภัยคุกคามที่เกิดขึ้นของประเทศนั่นเอง

3.2.1 หลักการวางแผนภารกิจ MOOTW

การปฏิบัติการ MOOTW ของ PLA ทั้งในประเทศและนอกประเทศนั้น จะยึดหลักการปฏิบัติดังต่อไปนี้กัน คือ 1. การปฏิบัติต่าง ๆ ต้องอยู่ในกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับทั้งในประเทศและประเทศที่เข้าไปปฏิบัติการ 2. พร้อมปฏิบัติงานได้ทันทีที่เกิดสถานการณ์ เพื่อลดการสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินให้ได้มากที่สุด 3. รวมศูนย์การปฏิบัติจากแต่ละหน่วยงานโดยมีสายการบังคับบัญชาและคำสั่งการที่ชัดเจน 4. ระดมบุคคลากรที่มีความสามารถเพื่อสนับสนุนการแก้ไขสถานการณ์ 5. โปร่งใส สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ 6. เมื่อเข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพในต่างประเทศ PLA จะรักษาความเป็นกลางและห้ามใช้กำลังโดดเด็ดขาดยกเว้นเพื่อป้องกันตนเอง³¹

3.2.2 การกำหนดภารกิจ MOOTW

การวางยุทธศาสตร์ภารกิจ MOOTW ของ PLA ผ่านการลงมติเห็นชอบของคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีน (Communist Party of China : CCP) ที่เน้นยุทธศาสตร์ 2 ประการ คือ ภายในและภายนอกประเทศ ยุทธศาสตร์ภายในประเทศ คือ การให้ความสำคัญใน

³⁰ Michael S. Chase and Kristen Gunness, "The PLA's Multiple Military Tasks: Prioritizing Combat Operations and Developing MOOTW Capabilities."

³¹ Fan Gaoyue and James Char, *Introduction to China's Military Operations Other Than War*, 7-8.

เรื่องการดูแลความมั่นคงภายในประเทศในทุก ๆ เรื่อง และพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ส่วนยุทธศาสตร์ภายนอกประเทศ คือ การเพิ่มบทบาทหน้าที่ของ PLA ในฐานะกองทัพมหาอำนาจของโลก ในเวทีระดับนานาชาติและสร้างความเคารพ ไว้วางใจระหว่างประเทศต่าง ๆ ต่อประเทศจีน³² ซึ่งยุทธศาสตร์ทั้ง 2 ด้านนี้มีผลต่อการกำหนดภารกิจ MOOTW ที่จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนในประเทศและเปลี่ยนทัศนคติของประชาคมโลกที่มีต่อประเทศจีนใหม่

3.2.3 การกำหนดประเภทภารกิจด้าน MOOTW

การดำเนินการภารกิจด้าน MOOTW ของ PLA ได้ถูกกำหนดไว้เป็นประเภท โดย 3 สถาบันหลักของประเทศ คือ Nation Defence University (NDU) , Academy of Military Science (AMS) , Army Command College (ACC) แต่สถาบันที่ได้รับความนิยมมากที่สุดคือ Academy of Military Science (AMS) อีกทั้งยังได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีน (CCP) และคณะกรรมการธิการทหารกลาง (CMC) โดย AMS ได้แบ่ง MOOTW ออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่³³

1) การช่วยเหลือและบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Rescue and Relief) PLA และกองกำลังตำรวจแห่งชาติ (People's Armed Police Force : PAP) มีหน้าที่ในการเข้าไปช่วยเหลือในกรณีที่เกิดภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉินขึ้นภายในประเทศ เพื่อลดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินให้ได้มากที่สุด

2) การต่อต้านการก่อการร้าย (Counter-terrorism) PLA ทำงานประสานโดยใกล้ชิดกับ PAP และกองกำลังรักษาความปลอดภัยของจีน ภายใต้การบังคับบัญชาแบบรวมศูนย์ของคณะกรรมการและรัฐบาลพรรคท้องถิ่น

3) การรักษาเสถียรภาพของประเทศ (Stability Maintenance) การทำงานของ PLA ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศผ่านการบังคับใช้กฎหมายการศึก และประสานความร่วมมือกับ PAP และกองกำลังความมั่นคงของจีนในกรณีปราบปรามการก่อกบฏ

³² Cynthia Watson, "The Chinese Armed Forces and Non-Traditional Missions: A Growing Tool of Statecraft," *China Brief* 9, no. 4 (2009). <https://jamestown.org/program/the-chinese-armed-forces-and-non-traditional-missions-a-growing-tool-of-statecraft/>.

³³ Fan Gaoyue and James Char, *Introduction to China's Military Operations Other Than War*, 4-6.

4) การปกป้องอำนาจอธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติ (Safeguarding Sovereignty and Nation Interests) PLA มีหน้าที่ปกป้องอำนาจอธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติ ทั้งทางบก ทางทะเล ทางอากาศ ไชเบอร์สเปซ รวมไปถึงการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของเงินในต่างประเทศ

5) ความปลอดภัยและการปฏิบัติการด้านความปลอดภัย (Safety and Security Operations) PLA มีหน้าที่ในการป้องกันและรักษาความปลอดภัยรวมทั้งดำเนินการการตอบโต้ในกรณีฉุกเฉิน เพื่อให้แน่ใจว่ากิจกรรมสำคัญของประเทศที่กำลังดำเนินอยู่มีความปลอดภัยจนกิจกรรมนั้น ๆ เสร็จสิ้นลง

6) การดำเนินการรักษาสันติภาพระหว่างประเทศ (International Peacekeeping) การดำเนินการรักษาสันติภาพระหว่างประเทศอาจทำโดย PLA ของจีนประเทศเดียวหรือร่วมมือกับกองทัพประเทศอื่นตามคำร้องขอของประเทศที่ได้รับผลกระทบหรือรัฐบาลของประเทศนั้น ๆ และต้องได้รับการอนุญาตจากองค์การสหประชาชาติ

7) หน่วยกู้ภัยและบรรเทาทุกข์สากล (International Rescue and Relief) PLA พร้อมปฏิบัติการกิจช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ในต่างประเทศ ในกรณีที่ได้รับภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือเป็นผลมาจากการกระทำของมนุษย์ ตามคำร้องขอของประเทศที่เกิดสถานการณ์ภัยพิบัติหรือจากคำสั่งการขององค์การสหประชาชาติ

จะเห็นได้ว่าโลกหลังสงครามเย็นนั้นได้เกิดระเบียบโลกใหม่ที่ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศเปลี่ยนไป ทำให้ PLA จำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทภารกิจที่นอกเหนือจากการใช้กำลังป้องกันประเทศในแบบเดิม ที่นำมาซึ่งการปฏิรูป PLA ในภารกิจ MOOTW ถึงแม้ว่าจะเกิดขึ้นเพียงไม่นาน โดยได้ศึกษาทฤษฎีและการปฏิบัติจากกองทัพสหรัฐอเมริกาแต่การแบ่งกิจกรรมด้าน MOOTW นั้นต่างกันเพื่อให้เหมาะสมกับการมองภัยคุกคามความมั่นคงของตน ซึ่งภารกิจ MOOTW ของ PLA จะเน้นในเรื่องความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับการเมืองทั้งในและนอกประเทศ โดยในประเทศ PLA จะมีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือรัฐบาลในการพัฒนาประเทศและความสัมพันธ์กับต่างประเทศ นั้นจะเน้นการให้ความช่วยเหลือด้านสันติภาพโดยยึดหลักความเป็นกลางเพื่อลดความขัดแย้งและความรุนแรงอันจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่ดี จึงทำให้ช่วยยกระดับภาพลักษณ์ของ PLA ในเวทีระดับโลก

จากที่ได้กล่าวข้างต้นนั้นแสดงให้เห็นว่านอกจากบทบาทหน้าที่ของกองทัพของทั้งสองมหาอำนาจในการป้องกันอธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติแล้ว ยังมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ในภารกิจ MOOTW ซึ่งเป็นผลมาจากมุมมองในเรื่องภัยคุกคามที่แปรเปลี่ยนไป อีกทั้งความต้องการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อประเทศต่าง ๆ เพื่อลดข้อโอกาสที่จะเกิดขัดแย้งอันจะนำไปสู่การเกิดสงคราม กองทัพที่มีความพร้อมในทุก ๆ ด้านจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงภายในประเทศ รวมทั้งเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐต่อรัฐในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ อีกทั้งการกำหนดภารกิจ MOOTW ของแต่ละประเทศนั้นไม่เหมือนกันเพราะมุมมองด้านความมั่นคงและผลประโยชน์ของประเทศแตกต่างกันและยังสามารถปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลาขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองด้วย ดังนั้นกองทัพจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนให้มีความอ่อนตัวมากยิ่งขึ้นเพื่อให้พร้อมที่จะรับมือกับภารกิจเดิมที่ต้องปกป้องอธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติและภารกิจใหม่ที่จะสามารถเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อ ดังนั้นประเด็นสำคัญสำหรับอนาคตของ MOOTW คือวิวัฒนาการของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชาติมหาอำนาจ หากเกิดความขัดแย้งจนนโยบายประเทศหันกลับไปสู่นโยบายชาตินิยมแบบเดิมแล้ว กิจกรรมที่มีส่วนร่วมในภารกิจ MOOTW บางประเภทก็จะลดลง เช่น การปฏิบัติการสันติภาพ การดำเนินงานด้านมนุษยธรรม เป็นต้น แต่ในทางกลับกันถ้านโยบายทั่วไปของประเทศยังคงยึดหลักการมีส่วนร่วมและการช่วยเหลือเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีก็จะทำให้การดำเนินกิจกรรมด้าน MOOTW ยังคงมีขึ้นไป³⁴ ในบทต่อไปจะแสดงให้เห็นว่ากองทัพไทยนั้นได้นำเอาหลักการกำหนดภารกิจ MOOTW จากประเทศมหาอำนาจทั้งสองมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับภัยคุกคามของประเทศได้อย่างไร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

³⁴ Alan J. Vick, David T. Orletsky, Abram N. Shulsky, and John Stillion, *Preparing the U.S. Air Force for Military Operations Other Than War* (Santa Monica: CA: RAND Corporation, 1997), 57.

บทที่ 4

การปรับเปลี่ยนภารกิจของกองทัพไทย

“กองทัพไทยต้องพัฒนาประเทศตามแนวทางศาสตร์ของพระราชและเป็นที่ยิ่งของประชาชน ดำรงความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศในกรอบอาเซียน ระดับภูมิภาค และองค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ ภายใต้กรอบของสหประชาชาติ”³⁵

เจตนารมย์ : พลเอก พรพิพัฒน์ เบญญศรี

อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด

สถานการณ์ความมั่นคงของไทยในปัจจุบันนี้มีหลากหลายรูปแบบซึ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและไม่แน่นอน อีกทั้งภัยคุกคามในเรื่องต่าง ๆ ยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยและเชื่อมโยงผลกระทบถึงกันในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็น ภัยคุกคามทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เกิดจากการเข้ามาแทรกแซงของประเทศมหาอำนาจ ภัยคุกคามที่เกิดจากภัยธรรมชาติหรือภัยจากการกระทำของมนุษย์ที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีและมีแนวโน้มที่รุนแรงขึ้น ภัยคุกคามที่เป็นปัญหาในสังคมไทย เช่น ยาเสพติด การค้ามนุษย์ แรงงานต่างด้าว เป็นต้น ภัยคุกคามจากผู้ก่อความไม่สงบบริเวณชายแดนใต้ ภัยคุกคามจากโรคอุบัติใหม่ที่กำลังประสออยู่ในปัจจุบันอย่างโรคจากเชื้อไวรัส COVID-19 ที่เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดถึงผลกระทบที่ตามมาไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจหรือเปลี่ยนแปลงสภาพวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ โดยหนึ่งในหน่วยงานที่ดูแลด้านความมั่นคงของประเทศที่สำคัญคือ กองทัพอากาศ ที่ถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมมากที่สุดทั้งในเรื่องกำลังพล ยุทโธปกรณ์ และเครื่องมือที่ทันสมัย ที่จะสามารถช่วยสนับสนุนรัฐในการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปฏิรูปกองทัพไทยและปรับยุทธศาสตร์ในด้านต่าง ๆ เพื่อให้พร้อมที่จะรับมือกับภัยคุกคามทุกรูปแบบรวมทั้งความขัดแย้งรูปแบบต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

4.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนภารกิจของกองทัพ

ภายหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง สหรัฐอเมริกาได้ก้าวขึ้นเป็นมหาอำนาจโลกแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประกอบกับเหตุการณ์การก่อการร้าย 9/11 ในประเทศสหรัฐอเมริกา รวมไปถึงความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดด ทำให้โลกในยุคหลัง

³⁵ กองบัญชาการกองทัพไทย, นโยบายผู้บัญชาการทหารสูงสุด/ผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการทางทหาร ประจำปีงบประมาณ 2562, 12, <http://www.rtaf.mi.th/index.php/th/2016-06-23-07-14-52/2016-06-23-07-36-80>.

สงครามเย็นนี้มีความยุ่งยาก วุ่นวาย สลับซับซ้อน และเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความขัดแย้งรูปแบบใหม่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งภัยคุกคามที่ประเทศไทยกำลังเผชิญสามารถจำแนกได้ 2 ประเภท ดังนี้

4.1.1 ภัยคุกคามต่อความมั่นคงในรูปแบบเดิม ซึ่งประกอบด้วย³⁶

1) ภัยคุกคามจากประเทศเพื่อนบ้าน ที่มีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นจะมีสาเหตุ จาก ปัญหาเรื่องเขตแดนและการซ้อนทับทางทะเล (เขตเศรษฐกิจจำเพาะ) อย่างไรก็ตามภัยคุกคามใน ลักษณะนี้ถ้าเกิดขึ้นคงไม่ลุกลามไปถึงขึ้นการประกาศสงครามระหว่างประเทศ

2) ภัยคุกคามจากประเทศมหาอำนาจ โดยระเบียบโลกใหม่จะส่งผลโลกไม่มี เสถียรภาพเหมือนหลายยุคที่ผ่านมา เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้ก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจโลกแต่เพียงผู้ เดียว กลายเป็นโลกในลักษณะสัจจะนิยม (Realism) ที่ความเชื่อว่า มนุษย์เรายังคงมีกิเลส มี ความเห็นแก่ตัว มนุษย์มีความอยากในการมีอำนาจ ทั้งนี้เพราะไม่มีองค์กรหรือสถาบันนานาชาติใด ๆ สามารถรักษากฎระเบียบอย่างได้ผลและจริงจัง และระเบียบโลกใหม่ส่งผลให้สหรัฐอเมริกา เข้าไป แทรกแซงกิจการต่าง ๆ ทั่วโลก ในหลาย ๆ มิติ เช่น ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม/จิตวิทยา เป็นต้น

4.1.2 ภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ ซึ่งประกอบด้วย³⁷

1) ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายภายในประเทศและการก่อการร้ายสากล การก่อ การร้ายภายในประเทศ ได้แก่ ปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ การก่อ การร้ายสากล ได้แก่ การปฏิบัติการของบุคคลหรือกลุ่มคนที่มุ่งหวัง ตามเงื่อนไขข้อเรียกร้องทาง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งส่วนใหญ่จะปฏิบัติการในดินแดนของประเทศอื่น

2) ภัยจากปัญหายาเสพติด เป็นปัญหาทางสังคมที่มีความสำคัญเร่งด่วนที่จะต้องรีบ ดำเนินการแก้ไขเนื่องจากปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อทรัพยากรบุคลากรของชาติโดยตรง

3) ภัยจากอาชญากรรมข้ามชาติ จากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างก้าว กระโดดนั้น ทำให้การเดินทาง การสื่อสาร มีความสะดวกและเอื้ออำนวยต่อการการสร้างเครือข่ายใน การที่จะกระทำผิดร่วมกัน เช่น การฟอกเงิน การขนยาเสพติด การเป็นเครือข่ายการค้ามนุษย์ เป็นต้น

³⁶ "คู่มือใช้เป็นแนวทางในการศึกษาตามหลักสูตรของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร", (หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) และ หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน (ปรอ.), 2554-2555), 32-34, http://www.thaindc.org/images/sub_1317847833/013%20Military.pdf.

³⁷ "คู่มือใช้เป็นแนวทางในการศึกษาตามหลักสูตรของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร", 35-37.

โดยประเทศไทยได้กลายเป็นประเทศที่เป็นฐานการกระทำคามผิด ซึ่งส่งผลให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงในระดับประเทศ

4) ภัยจากปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ในปัจจุบันการเดินทางหลบหนีเข้าประเทศยังคงเป็นสิ่งที่กระทำได้โดยไม่ยากลำบากนัก เพราะส่วนใหญ่แล้วประเทศแต่ละประเทศจะมีชายแดนที่ยาวติดกันยาวหรือติดทะเล การลักลอบเข้าประเทศที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าจึงกลายเป็นความต้องการของหลาย ๆ คน แต่ประเด็นที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงโดยตรงคือการแฝงตัวมาในลักษณะของจารชนหรือผู้ก่อการร้าย ส่วนทางปัญหาความมั่นคงทางอ้อมนั้น เช่น ปัญหาการนำพาเชื้อโรค โรคระบาด ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

5) ภัยจากปัญหาอาชญากรรมตามแนวชายแดน ได้แก่ กองโจรติดอาวุธ การลักลอบค้าอาวุธสงคราม การลักลอบค้าของผิดกฎหมาย ปัญหาการกระทำอันเป็นโจรสลัด ปัญหาบุคคลสองสัญชาติแลปัญหาการค้าแรงงานผิดกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติเช่นกัน

6) ภัยจากปัญหาผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ กลุ่มต่อต้านรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน ที่เข้ามาพักอาศัยและใช้ประเทศไทยเป็นฐานปฏิบัติการในการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลของตน ซึ่งสร้างความหวาดระแวงและนำมาซึ่งปัญหาระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

7) ภัยจากความยากจน โดยประชากรส่วนใหญ่ของประเทศนั้นเป็นเกษตรกรที่อาศัยอยู่ในชนบทที่ห่างไกลจึงทำให้การเข้าถึงการบริการขั้นพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นการรักษา การศึกษา กองทัพจึงเป็นกลไกสำคัญ ที่จะสามารถเข้าไปช่วยผลักดันให้ประชากรเหล่านั้นมีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น

8) ภัยจากสาธารณภัยและภัยพิบัติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือเป็นผลมาจากการกระทำของมนุษย์ ที่แนวโน้มรุนแรงขึ้นทุกปี กองทัพที่มีกำลังพลและเครื่องมือที่พร้อมสามารถให้การสนับสนุนภาครัฐในการแก้ไขปัญหาได้ทันทีเมื่อได้รับการร้องขอ

9) ภัยจากการโรคระบาด การเกิดขึ้นของโรคระบาดใหม่ อย่าง COVID-19 ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและความเป็นอยู่ของมนุษย์

จากปัจจัยดังกล่าวทำให้เกิดแนวคิดในเรื่องการปฏิรูปกองทัพ โดยการปฏิรูปกองทัพไทยนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กองทัพที่มีความพร้อมทั้งในเรื่องกำลังพล เครื่องมือ ยุทธโศปกรณ์ สามารถปฏิบัติ

ภารกิจในการป้องกันภัยคุกคามทั้งรูปแบบเก่าและรูปแบบใหม่ที่สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งหนึ่งในประเด็นที่สำคัญในการปฏิรูปกองทัพนั้นก็คือ การปรับเปลี่ยนภารกิจของกองทัพให้สามารถรองรับภารกิจใหม่ทางทหารได้ เช่น การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ การบรรเทาภัยพิบัติ การปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น³⁸

4.2 การปรับเปลี่ยนภารกิจของกองทัพไทย

ภารกิจด้าน MOOTW ในประเทศไทยนั้นมีการปฏิบัติมาอย่างยาวนานแล้ว เพียงแต่ยังไม่ได้ถูกกำหนดออกมาให้เป็นรูปธรรม ซึ่งภารกิจนี้ได้เริ่มถูกจัดให้เป็นหนึ่งในภารกิจของกองทัพไทย โดยมีศูนย์บัญชาการทางทหาร (ศปท.) ควบคุมอำนาจการและสั่งการในภารกิจนี้ อีกทั้งยังประสานงานร่วมกับศูนย์ปฏิบัติการ (ศปก.) ของแต่ละเหล่าทัพที่จัดตั้งขึ้น โดย ศปท. จะเปลี่ยนสภาพตามการเข้าไปปฏิบัติการต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมาย เช่น ศูนย์อำนาจการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กองทัพไทย (ศอ.ปส.ทท.) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองทัพไทย (ศบท.ทท) ศูนย์ปฏิบัติการทุ่นระเบิด (ศทช.ศบท.) เป็นต้น

4.2.1 หลักการวางแผนภารกิจ MOOTW

กองทัพไทยได้นำหลักการทั้ง 6 ข้อจาก Joint Pub 3-07 : Joint Doctrine for Military Operations Other Than War ซึ่งเป็นของกองทัพบกสหรัฐอเมริกามาใช้ คือ 1. หลักวัตถุประสงค์ (Objective) 2. ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวในการปฏิบัติงาน (Unity of Effort) 3. การรักษาความปลอดภัย (Security) 4. ข้อห้าม/ข้อจำกัด (Restraint) 5. ความมานะพยายาม (Perseverance) และ 6. หลักการแห่งความชอบธรรม (Legitimacy) โดย 3 ข้อแรกเป็นหลักการของการทำสงครามและ 3 ข้อหลังเป็นหลักการเฉพาะของภารกิจ MOOTW ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ร่วมกันได้³⁹

³⁸ สุรชาติ บำรุงสุข, "การปฏิรูปภาคความมั่นคง : แนวคิด&ข้อเสนอ," 13.

³⁹ คณะทำงานพิจารณาและจัดทำเอกสารอ้างอิงของกองทัพเรือด้านการศึกษาระดับสูง, *หลักนิยมสำหรับการปฏิบัติการทางทหาร นอกเหนือจากการทำสงคราม (Doctrine for Military Operations Other Than War)*, 10.

4.2.2 การกำหนดประเภทและการดำเนินกิจกรรม MOOTW

ในส่วนของการดำเนินงานด้าน MOOTW นั้น ศพท. ได้แบ่งการปฏิบัติต่างออกไปจากกองทัพสหรัฐอเมริกาเพื่อให้เหมาะสมกับเงื่อนไขภัยคุกคามที่เกิดขึ้นต่อประเทศไทย โดยได้แบ่งงานด้าน MOOTW ออกเป็น 16 ประเภท⁴⁰ คือ

1) การควบคุมอาวุธ (Arms Control) การปฏิบัติการนี้ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการรักษาสันติภาพตามที่สหประชาชาติร้องขอ เช่น การปฏิบัติการตรวจอาวุธชีวภาพในยุทธการเสรีภาพอิรัก เป็นต้น

2) การต่อสู้กับกลุ่มผู้ก่อการร้าย (Combating Terrorism) กองทัพไทยโดยกองทัพบกได้มีการเตรียมพร้อมกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งบริเวณ 3 จังหวัดชายแดนใต้มาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งได้มีการจัดตั้งศูนย์ต่อต้านการก่อการร้ายสากล (ศตค.) ในการประสานความร่วมมือกับหน่วยข่าวกรอง เจ้าหน้าที่บ้านเมืองรวมทั้งหน่วยงานต่างชาติในการจัดการกับปัญหานี้

3) การสนับสนุนการต่อต้านการค้ายาเสพติด (Support to Counter drug Operations) โดยกองทัพไทยได้ปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐไม่ว่าจะเป็น ตำรวจหรือหน่วยข่าวกรองในการสนับสนุนการต่อต้านการค้ายาเสพติด โดยเฉพาะการประสานงานร่วมกับตำรวจตระเวนชายแดนในการลาดตระเวนตามแนวตะเข็บชายแดนที่ส่วนใหญ่จะเป็นการลักลอบนำเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้าน

4) การใช้กำลังปิดล้อม (Enforcement of Sanctions) หรือ การปฏิบัติการขัดขวาง/สกัดกั้นในทะเล (Maritime Intercept Operations) กองทัพไทยได้ดำเนินใช้การมาตรการบีบบังคับ ขัดขวางการเคลื่อนย้ายสิ่งของวัสดุตามที่กำหนดไว้ ไม่ให้ เข้า-ออก นอกประเทศ ทั้งทางบกและทางทะเล หรือพื้นที่ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะการปฏิบัติการเหล่านี้มีลักษณะเป็นการปฏิบัติการทางทหารที่สนับสนุนวัตถุประสงค์ทั้งด้านการเมืองและการทหารไปพร้อมกัน⁴¹ ยกตัวอย่างในการประสานงานกับหน่วยต่าง ๆ ในการปิดประเทศตามแนวชายแดนและช่องทางต่าง ๆ รวมทั้งทำงานประสานกับเจ้าหน้าที่ความมั่นคงในการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ในช่วงวิกฤตการณ์ COVID-19

⁴⁰ คณะทำงานพิจารณาและจัดทำเอกสารอ้างอิงของกองทัพเรือด้านการศึกษาระดับสูง, *หลักนิยมสำหรับการปฏิบัติการทางทหาร นอกเหนือจากการทำสงคราม (Doctrine for Military Operations Other Than War)*, 17.

⁴¹ คณะทำงานพิจารณาและจัดทำเอกสารอ้างอิงของกองทัพเรือด้านการศึกษาระดับสูง, *หลักนิยมสำหรับการปฏิบัติการทางทหาร นอกเหนือจากการทำสงคราม (Doctrine for Military Operations Other Than War)*, 19.

5) การบังคับใช้เขตหวงห้ามเฉพาะ (Enforcing Exclusion Zones) ส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการด้านสันติภาพในกองกำลังสหประชาชาติในการเข้าไปจัดการความเรียบร้อยในประเทศที่เกิดปัญหา เช่น การตั้งเขตห้ามบิน เขตหวงห้ามเด็ดขาด เป็นต้น เพื่อความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน

6) การดำรงเสรีภาพในการเดินเรือและการเดินอากาศ (Ensuring Freedom of Navigation and Over flight) โดยกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องการเดินเรือและการเดินอากาศที่ให้สิทธิในการทำกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านั้นได้อย่างเสรีราบที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย กองทัพไทยมีหน้าที่ดูแลเรื่องความมั่นคงและปกป้องผลประโยชน์ของรัฐที่อาจเสียหายจากการกระทำโดยมิชอบ

7) การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Assistance: HA) กองทัพไทยทำงานร่วมกับภาครัฐในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือเป็นผลมาจากการกระทำของมนุษย์เพื่อลดความสูญเสียให้ได้มากที่สุดทั้งในประเทศและต่างประเทศตามที่ได้รับคำร้องขอ

8) การปฏิบัติการทางทหารสนับสนุนกิจการพลเรือน (Military Support to Civil Authorities) กองทัพไทยสามารถให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนกิจการของพลเรือนในกรณีที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้

9) การช่วยเหลือ/การสนับสนุนประเทศอื่นในการต่อต้านผู้ก่อความไม่สงบหรือลัทธิล้างรัฐบาล (Nation Assistance /Support to Counterinsurgency) กองทัพไทยโดยคำสั่งของรัฐบาลในกรณีที่ได้รับคำร้องขอไม่ว่าจะเป็นประเด็นปัญหาเรื่องมนุษยชนหรือปัญหาด้านความมั่นคง โดยต้องอยู่ภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ทำไว้ระหว่างกัน เช่น การให้ความช่วยเหลือในการปราบปรามการค้ายาเสพติด หรือให้ความช่วยเหลือด้านการแพทย์ เป็นต้น

10) การอพยพพลเรือน (Non-combatant Evacuation Operations: NEO) กองทัพไทย พร้อมทั้งจะให้การสนับสนุนรัฐบาลในการอพยพประชาชนไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือชาวต่างชาติที่ถูกภัยคุกคามออกจากพื้นที่เสี่ยงเพื่อลดอันตรายที่จะเกิดขึ้น

11) การปฏิบัติการด้านสันติภาพ (Peace Operations) กองทัพไทยให้ความร่วมมือด้านการปฏิบัติการด้านสันติภาพแก่สหประชาชาติตามที่ได้รับคำร้องขอ

12) การป้องกันเรือสินค้า (Protection of Shipping) เมื่อมีความจำเป็น กองทัพไทยโดยกองทัพเรือพร้อมที่จะทำหน้าที่คุ้มครอง ป้องกันเรือสินค้าไทยและประชาชนที่โดยสารมากับเรือให้ปลอดภัยจากการกระทำความรุนแรงทั้งในและนอกน่านน้ำไทย

13) การปฏิบัติการส่งกลับ (Recovery Operations) กองทัพไทยพร้อมในปฏิบัติการค้นหา พิสูจน์ทราบและส่งกลับกำลังพล ศพ และเครื่องมืออุปกรณ์ที่มีผลต่อความมั่นคงของประเทศ

14) การปฏิบัติการแสดงกำลัง (Show of Force Operations) การแสดงกำลังของกองทัพไทยนั้นไม่ใช่การแสดงศักยภาพด้านอาวุธยุทธโปกรณ์แต่เป็นการส่งกำลังพลไปเข้าร่วมการดำเนินกิจกรรมด้านสันติภาพเพื่อก่อให้เกิดสัมพันธภาพอันดีต่อประเทศต่าง ๆ ส่งผลให้กลายเป็นประเทศที่มีอิทธิพลในภูมิภาค

15) การโจมตีและการตีโฉบฉวย (Strikes and Raids) กองทัพไทยพร้อมที่จะปฏิบัติการโจมตีและการตีโฉบฉวย ทั้งนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศโดยอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

16) การสนับสนุนการก่อความไม่สงบ (Support to Insurgency) รัฐบาลอาจให้การสนับสนุนการก่อความไม่สงบเพื่อป้องกันภัยที่จะมาคุกคามต่อประเทศ

จากภารกิจ MOOTW ของกองทัพไทยทั้ง 16 ประเภทนั้นถือว่าเป็นภารกิจที่กองทัพปฏิบัติอยู่ก่อนแล้วเพียงแต่ได้ถูกกำหนดให้เข้าใจง่ายและเหมาะสมกับสภาพภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองเป็นหลัก โดยกองทัพไทยที่มีความพร้อมทั้งทางด้านกำลังพล ยุทธโปกรณ์ เครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัย จะมีบทบาทหน้าที่มากขึ้นในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือและพัฒนาประเทศ ซึ่งจะช่วยให้ประเทศชาติมีความมั่นคงปลอดภัย ประชาชนในชาติมีความอุ่นใจและมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รวมทั้งยังแสดงประชาชนเห็นถึงความสำคัญของการมีกองทัพถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะไม่มีสงครามเกิดขึ้นก็ตาม

4.3 หลักการใช้กำลังทหารเข้าปฏิบัติการ MOOTW

ภารกิจ MOOTW ของกองทัพไทยที่กำหนดขึ้นมานั้น ทุกเหล่าทัพจำเป็นต้องพิจารณาหลักการต่าง ๆ ในการปฏิบัติให้ชัดเจน เพื่อความปลอดภัยและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแบ่งได้เป็น 6 หลักการ⁴² ดังต่อไปนี้

1) หลักความปลอดภัยของผู้ปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติการที่ต้องเผชิญกับภัยคุกคามต่าง ๆ นั้นย่อมมีอันตรายแอบแฝงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นเจ้าหน้าที่ที่เข้าปฏิบัติการจึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็น เพื่อป้องกันตนเองจากอันตรายที่แอบแฝงในเหตุการณ์นั้น ๆ

2) หลักการประสานงานและความร่วมมือ ในการแก้ไขปัญหาภัยคุกคามที่เกิดขึ้นนั้น มักจะเกินขอบเขตความสามารถของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่รับผิดชอบเสมอ ซึ่งจำเป็นต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางแผนความร่วมมือในการประสานงานร่วมกัน เพื่อกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบให้ชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3) หลักอำนาจหน้าที่ กองทัพถูกกำหนดมาเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการปกป้องประเทศ แต่เมื่อต้องรับภารกิจใหม่อย่าง MOOTW เช่น การมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบ งานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น จึงต้องมีกฎหมายที่กำหนดอำนาจและขอบเขตหน้าที่ เพื่อบังคับไม่ให้ทำเกินอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

4) หลักการเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงาน ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงภายในนั้น โดยปกติแล้วจะมีหน่วยงานหลักของภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว แต่เมื่อการปฏิบัตินั้นไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควรหรือเกิดความรุนแรงขึ้น จึงจำเป็นต้องใช้กำลังทหารในการเข้าไปแก้ไขสถานการณ์ในฐานะผู้ช่วยเจ้าพนักงานเท่านั้น

5) หลักความชัดเจนในภารกิจ การปฏิบัติการ MOOTW มักมีปัญหามากมายเกิดขึ้น เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบปฏิบัติงานร่วมกัน ด้วยสถานะข้อจำกัดทางกฎหมายหรือความเร่งด่วนที่ต้องเข้าแก้ไขสถานการณ์ ทำให้ไม่มีเอกภาพในการสั่งการ กองกำลังทหารที่เข้า

⁴² พร พิเศก, กองทัพพบกับภัยคุกคามรูปแบบต่างๆ (กรุงเทพฯ: ศูนย์พัฒนาหลักนิยมและยุทธศาสตร์ กรมยุทธศึกษาทหารบก, 2558), 30-32.

ปฏิบัติการกิจจะต้องมีความชัดเจนในภารกิจที่ได้รับมอบหมายรวมทั้งระยะเวลาในการปฏิบัติการกิจ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น

6) หลักประชาชนเป็นศูนย์กลาง การปฏิบัติการกิจ MOOTW ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและความเป็นอยู่ของประชาชน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวังเพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนต่อสภาพจิตใจ และต้องสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชนให้มากที่สุด

จากที่ได้กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่า กองทัพอากาศได้พยายามปรับบทบาทหน้าที่ของตนให้มีความพร้อมในการปฏิบัติการกิจป้องกันภัยคุกคามทั้งในรูปแบบเก่าและประยุกต์ใช้กำลังพล ยุทธโธปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ ที่มีในการปฏิบัติการกิจ MOOTW ในการป้องกันภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่อยู่บนหลักการแนวคิดยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของประเทศไทย อีกทั้งยังได้กำหนดรูปแบบและหลักการที่ชัดเจน เพื่อให้กองทัพอากาศสามารถปฏิบัติการกิจ MOOTW ด้วยความเรียบร้อยและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

บทที่ 5

การปรับเปลี่ยนภารกิจของกองทัพอากาศไทย

“ ... ผมคิดว่าเป็นบทบาทที่น่าชื่นชม ขณะที่ทหารก็รู้ว่าเราทำอะไร เขาให้เราไปเพื่อปกป้องอธิปไตยของประเทศชาติเราก็ปกป้อง แต่ว่าทหารเดี๋ยวนี้ไม่ใช่ปกป้องพร้อมรบอย่างเดียว เรามีการพัฒนาในส่วนที่จะช่วยประเทศชาติได้ ยกตัวอย่างเช่นเรื่องของการทำฝนหลวง ซึ่งเป็นพระราชดำริของในหลวง ท่านนั้นทหารก็ทำ การช่วยเหลือประชาชนในยามทุกข์ยากการเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ ทหารก็ช่วยทำ การสร้างถนนหนทาง การช่วยน้ำท่วม ช่วยผู้ประสบภัยน้ำท่วมต่าง ๆ หลายอย่างหรือผู้ประสบภัยต่าง ๆ เราก็กทำ เรามีเครื่องมือที่ดีกว่าประชาชน เช่น เครื่องบิน ดังนั้น เขามีเราก็ใช้ให้คุ้มค่า...”⁴³

วิสัยทัศน์ : พลอากาศเอก ปอง มณีศิลป์
อดีตผู้บัญชาการทหารอากาศ

จากวิสัยทัศน์ พลอากาศเอก ปอง มณีศิลป์ ที่ได้มองประเด็นหน้าที่ของทหารในระเบียบโลกใหม่ที่ไม่มีสงครามระหว่างประเทศเช่นในอดีต ซึ่งได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นในการปรับเปลี่ยนภารกิจของกองทัพอากาศไทยที่ไม่ใช่แค่บทบาทหน้าที่ในการปกป้องอธิปไตยแต่เป็นการเพิ่มเติมบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือภาครัฐ กองทัพอากาศที่มีความพร้อมทั้งกำลังพล อากาศยาน เครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ทันสมัย โดยสามารถใช้ประโยชน์จากสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อให้ความช่วยเหลือหน่วยงานรัฐตามที่ได้รับกรร้องขอ จนเป็นที่มาของการปฏิบัติการ MOOTW ของกองทัพอากาศไทยที่ได้ปฏิบัติต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

กองทัพอากาศไทยนั้นก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ ในปี ค.ศ.1937 ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่สงครามโลกครั้งที่ 2 จะเริ่มขึ้น บริบทโลกในขณะนั้นชาติมหาอำนาจในยุโรปต่างเข้ามาล่าอาณานิคมหาผลประโยชน์กับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมด้านการทหารเพื่อรับมือกับภัยคุกคามที่จะเข้ามาในประเทศ กองทัพอากาศได้รับบทบาทหน้าที่ในการใช้กำลังทางอากาศเพื่อปกป้องและรักษาอธิปไตยของชาติเป็นหลัก จึงได้เตรียมความพร้อมในการใช้กำลังทางอากาศในการปฏิบัติการทั้งการบินรบในอากาศ การบินขับไล่/สกัดกั้น การบินโจมตีที่หมายภาคพื้นไปจนการลำเลียงขนส่งทางอากาศ เพื่อดำรงไว้ซึ่งความเป็นเอกราชของชาติไทย สงครามใหญ่ที่กองทัพอากาศไทยได้เข้าปฏิบัติการร่วมโดยการใช้กำลังทางอากาศ ได้แก่

⁴³ ชีวีต แนวคิด ผลงาน ผู้บัญชาการทหารอากาศคนที่ ๑๘ พลอากาศเอก ปอง มณีศิลป์, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กองทัพอากาศ, 2545), 28.

สงครามอินโดจีน (ค.ศ.1940-1941) สงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ.1941-1945) สงครามเย็น (สงครามเกาหลี ค.ศ.1950-1953 , สงครามเวียดนาม ค.ศ.1964-1975) นอกจากสงครามใหญ่ระหว่างประเทศแล้ว กองทัพอากาศยังได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขสถานการณ์ความไม่สงบภายในประเทศที่เกิดขึ้น โดยกองทัพอากาศได้ปฏิบัติการกิจประสานร่วมกับเหล่าทัพอื่นในการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย โดยกองทัพอากาศนั้นถือว่าเป็นหน่วยกำลังสนับสนุนสำคัญของกองทัพบกในหลาย ๆ พื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการบินทำลายเป้าหมายฐานที่มั่นภาคพื้นดิน การบินสนับสนุนทางอากาศ การบินลาดตระเวนถ่ายภาพทางอากาศ การบินขนส่งทางอากาศ การบินกระจายเสียงและทิ้งใบปลิว การบินค้นหาและช่วยชีวิต เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ของกองทัพอากาศในยุคก่อนสิ้นสุดสงครามเย็นนั้นจึงมีเพียงการเตรียมพร้อมและปฏิบัติการกิจในการทำสงครามเพื่อปกป้องอธิปไตยและความมั่นคงของชาติทั้งภายในและภายนอกเป็นหลัก

5.1 การปรับเปลี่ยนภารกิจกองทัพอากาศหลังสิ้นสุดสงครามเย็น

หลังจากสิ้นสุดสงครามเย็นบริบทของโลกก็เปลี่ยนไป โลกได้เข้าสู่ระเบียบโลกใหม่ที่ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศไม่ได้มีแค่การทำสงครามเพียงอย่างเดียวเหมือนในอดีต โดยภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็น การก่อการร้าย ขบวนการยาเสพติด ภัยพิบัติจากธรรมชาติและจากมนุษย์ ฯลฯ ที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพ ความมั่นคงของประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ อีกทั้งภัยพิบัติดังกล่าวมีแนวโน้มจะรุนแรงขึ้นทุกปี กองทัพอากาศตั้งแต่สมัย พล.อ.อ.ปอง มณีศิลป์ ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นต้นมานั้น จึงได้มีนโยบายให้กองทัพอากาศที่มีความพร้อมทั้งทางด้านกำลังพล อากาศยาน เครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัยที่นอกจากจะเตรียมความพร้อมในการทำสงครามเพื่อป้องกันประเทศ ที่เป็นภารกิจหลักแล้ว ยังมีภารกิจเสริมที่เพิ่มขึ้นมาคือการมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือภาครัฐมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการมีกองทัพอากาศ จึงเป็นที่มาของภารกิจ MOOTW ของกองทัพอากาศในปัจจุบัน

จากบทที่ที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นว่าภารกิจ MOOTW ของกองทัพไทยที่แบ่งได้ออกเป็น 16 ประเภท ซึ่งแต่ละประเภทนั้นก็จะมีหน่วยงานรับผิดชอบในแต่ละหน่วยงานรักษาความมั่นคงไม่ว่าจะเป็นเหล่าทัพ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือหน่วยข่าวกรองแห่งชาติ ในการปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ร่วมกัน เช่น ภารกิจการปราบปรามยาเสพติด ภารกิจการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ เป็นต้น แต่ภารกิจที่เฉพาะเจาะจงของกองทัพอากาศด้าน MOOTW ที่ใช้กำลังทางอากาศโดยไม่ใช้วัตถุประสงค์

เพื่อการทำสงครามหากแต่ใช้เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการเมืองในยามสันตินั้น สามารถจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ⁴⁴ ดังนี้

5.1.1 การใช้กำลังทางอากาศสนับสนุนสันติภาพ

ภารกิจการสนับสนุนสันติภาพนั้นหากพิจารณาจากกรอบปฏิบัติการสนับสนุนสันติภาพของสหประชาชาติจะพบว่าการปฏิบัติการด้านนี้จะมีอยู่ 4 ลักษณะ คือ การทูตเชิงป้องกัน การทำสันติภาพ การรักษาสันติภาพและการบังคับให้เกิดสันติภาพ⁴⁵ จากคุณลักษณะที่สำคัญของอากาศยานที่มีทั้งความเร็ว พิสัยการบิน ความอ่อนตัวและความแม่นยำ ซึ่งจะสามารถช่วยลดปัญหาข้อขัดข้องด้านการเมืองระหว่างประเทศได้ กำลังทางอากาศจึงได้กลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสนับสนุนภารกิจนี้

หากนับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมานั้น กองทัพอากาศไทยยังไม่มีภารกิจที่ใช้กำลังทางอากาศในการให้การสนับสนุนด้านสันติภาพนอกเหนือไปจากการส่งกำลังพลทหารอากาศไปปฏิบัติหน้าที่ด้านสันติภาพ แต่ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยและกลุ่มประเทศสมาชิกในภูมิภาคอาเซียนได้มีการเตรียมตัวในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในด้านความมั่นคงนั้นได้มีแนวความคิดในการจัดตั้งกองกำลังร่วมรักษาสันติภาพขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งถ้าหากมีความจำเป็นต้องส่งกองกำลังไปช่วยในภารกิจรักษาสันติภาพ แทนที่ไทยจะไปประเทศเดียวก็จะส่งกองกำลังอาเซียนที่มีกองทัพร่วมทั้งประเทศไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย เป็นทีมที่เข้าไปช่วยในนามอาเซียน โดยได้เริ่มมีการฝึกทดสอบแผนตั้งแต่การส่งกำลัง การฝึกใช้กำลัง การฝึกผสมจริง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและพัฒนาการปฏิบัติงานร่วมกันทั้งการฝึกอำนวยความสะดวกร่วมผสม การประยุกต์ใช้กำลังรบในสถานการณ์ความขัดแย้งที่ต้องใช้กำลังทหารเข้าไปจนถึงระดับต่ำ⁴⁶ ซึ่งจะบรรจุอยู่ในการฝึกร่วม-ผสม คอบราโกลด์ เป็นประจำในทุกปี

5.1.2 การใช้กำลังทางอากาศช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม

ภารกิจการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมถือเป็นหน้าที่สำคัญของกองทัพอากาศไทยในการรักษาความมั่นคงภายในในยามที่ไม่มีศึกสงคราม ซึ่งในปัจจุบันภารกิจนี้มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปี ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุมาจาก ปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือเป็นผลมาจากการกระทำของมนุษย์

⁴⁴ สุรชาติ บำรุงสุข, กองทัพในยามสันติ : ปฏิบัติการนอกเหนือจากการสงครามและปฏิบัติการรักษาสันติภาพ, 16.

⁴⁵ สุรชาติ บำรุงสุข, กองทัพในยามสันติ : ปฏิบัติการนอกเหนือจากการสงครามและปฏิบัติการรักษาสันติภาพ, 16-17.

⁴⁶ "การฝึกร่วมผสมภายใต้รหัสคอบราโกลด์," 2012, accessed June 1, 2020,

<http://www.ilc2012.org/ilc60/images/frile/menuL10/manulelf1020.32.pdf>.

ปัญหาโรคระบาดรุนแรง ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกปี ส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ ยกตัวอย่างภารกิจเฉพาะของกองทัพอากาศที่ใช้กำลังทางอากาศปฏิบัติการร่วมเพื่อเข้าแก้ไขสถานการณ์หรือบรรเทาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้ดังนี้

1) ภารกิจควบคุมไฟป่าและหมอกควัน จากสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันที่เกิดขึ้นในประเทศไทยทุกปีโดยเฉพาะในภาคเหนือที่ส่วนใหญ่จะมาจากการเผาป่าเพื่อล่าสัตว์หาของป่าหรือเผาไร่นา จนทำให้ได้รับผลกระทบในวงกว้างจากเรื่องมลพิษ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจึงได้ระดมสรรพกำลังเพื่อเข้าแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว กองทัพอากาศที่มีอากาศยานหลากหลายแบบที่สามารถช่วยภารกิจนี้ ไม่ว่าจะเป็น การบินในภารกิจการบินถ่ายภาพทางอากาศจากอากาศยานไร้คนขับ (UAV) เพื่อให้ได้รับข้อมูลข่าวสารที่เป็นปัจจุบันเพื่อประกอบการตัดสินใจและการบินในภารกิจการบินควบคุมไฟป่าและหมอกควันจากอากาศยานแบบ บ.ล.8 (C-130H) และ บ.ล.2ก (BT-67)

2) ภารกิจฝนหลวง จากสถานการณ์ความแห้งแล้งที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและด้วยพระปรีชาสามารถของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 จึงเกิดเป็นโครงการในพระราชดำริ “โครงการฝนหลวง” เพื่อช่วยบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับอาณาประชาราษฎร์ กองทัพอากาศปฏิบัติงานร่วมกับกรมฝนหลวงและการบินเกษตรในการขึ้นปฏิบัติการกิจฝนหลวง โดยกองทัพอากาศได้กำหนดให้เครื่องบิน 3 แบบขึ้นปฏิบัติการกิจฝนหลวง ดังนี้ อากาศยานแบบ บ.ล.2ก (BT-67), บ.จธ.2 (AU-23A หรือ Peacemaker) และ บ.จ.7 (Alpha jet)

3) ภารกิจอพยพประชาชนพลเรือนออกจากพื้นที่อันตราย ในปัจจุบันพื้นที่อันตรายมีอยู่แทบทุกที่ในโลก ไม่ว่าจะเกิดจากความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ การใช้กำลังเข้าปราบปรามกลุ่มก่อความไม่สงบ การเข้าช่วยเหลือประชาชนจากภัยพิบัติหรือแม้กระทั่งจากโรคระบาดรุนแรง กองทัพอากาศเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ปฏิบัติการกิจในการอพยพพลเรือนออกจากพื้นที่อันตรายโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนไทยที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศให้กลับประเทศด้วยความปลอดภัย โดยอากาศยานที่กองทัพอากาศกำหนดให้ปฏิบัติการกิจนี้ แบ่งออกเป็นพื้นที่⁴⁷ คือ

- ระยะใกล้ (ครอบคลุมพื้นที่ภายในประเทศและภูมิภาคอาเซียน)

ใช้อากาศยานแบบ บ.ล.16 (ATR-72), บ.ล.18 (SSJ-100) และ เฮลิคอปเตอร์

⁴⁷ กองทัพอากาศ, สมุดปกขาวกองทัพอากาศ พ.ศ.2563 (RTAF White Paper 2020) (2563), 33-34,

<http://www.rtaf.mi.th/th/Documents/Banner/20022020%20RTAF%20White%20Paper%20THA.pdf>.

- ระยะปานกลาง (ครอบคลุมภูมิภาคเอเชีย) ใช้อากาศยานแบบ บ.ล.8 (C-130H) , บ.ล.15 (A319) และ บ.ล.15/ก (A320)
- ระยะไกล (ครอบคลุมทุกภูมิภาคทั่วโลก) ใช้อากาศยานแบบ บ.ล.19 (A340)

4) การกิจลำเลียงช่วยเหลือผู้ประสบภัย จากสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือเป็นผลมาจากการกระทำของมนุษย์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในประเทศและในต่างประเทศ ซึ่งส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชน อาทิ แผ่นดินไหว น้ำท่วม ดินโคลนถล่ม เหตุการณ์สึนามิ เป็นต้น อีกทั้งในหลาย ๆ เหตุการณ์ความช่วยเหลือจากส่วนต่าง ๆ ไม่สามารถเข้าถึง จำเป็นจะต้องใช้ความสามารถของอากาศยานของกองทัพอากาศเพื่อความช่วยเหลือที่ความรวดเร็ว บรรเทาภัยพิบัติ และช่วยลดความเสียหายจากภัยพิบัติได้ ยกตัวอย่าง เหตุการณ์น้ำท่วมโดยใช้เฮลิคอปเตอร์ลำเลียงสิ่งของเครื่องใช้ อาหาร ที่จำเป็นเร่งด่วนเพื่อช่วยประชาชนในจุดที่เข้าถึงได้ยากหรือไม่สามารถเข้าถึงได้หรือเหตุการณ์โรคระบาด COVID-19 ที่ประชาชนไม่สามารถเดินทางออกนอกเขตจังหวัดได้ โดยกองทัพอากาศได้ใช้อากาศยานแบบ บ.ล.8 (C-130H) ในการบินเพื่อทำภารกิจ “ขนข้าวชามนาเปลี่ยนปลาชามเล”⁴⁸ เพื่อช่วยลดผลกระทบจากโรคระบาดที่เกิดขึ้น

5) การกิจการบินค้นหาและช่วยชีวิต เป็นภารกิจที่เตรียมพร้อมในการปฏิบัติการทุกเวลาเมื่อถูกร้องขอในกรณีเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ ทั้งยังสามารถปฏิบัติการในสถานที่ที่เข้าถึงได้ยาก เพื่อความรวดเร็วในการช่วยเหลือและแก้ไขสถานการณ์ ช่วยลดความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้

6) การกิจส่งกลับสายแพทย์ จากเหตุการณ์ภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทำให้ประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ได้รับผลกระทบทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินในวงกว้างหรือแม้กระทั่งในจุดที่ไม่สามารถเข้าถึงได้ กองทัพอากาศได้มีหน่วยงานที่พร้อมให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดสถานการณ์ เช่น การนำอากาศยานแบบ บ.ล.8 (C-130H) พร้อมด้วยบุคลากรทางการแพทย์เพื่อให้ความช่วยเหลือในการลำเลียงผู้ประสบภัยกลับทางอากาศ ยกตัวอย่างเหตุการณ์ภัยพิบัติที่สำคัญอย่างเหตุการณ์สึนามิ ในปี ค.ศ.2004 เป็นต้น

⁴⁸ กองบิน21, "กองบิน21ขนข้าวสารและอาหารทะเลแปรรูป ในโครงการทัพฟ้าช่วยไทย ด้านภัยโควิด-19 "ขนข้าวชามนาเปลี่ยนปลาชามเล", "ข่าวกิจกรรมกองบิน21 2020, www.wing21.rtaf.mi.th/wing21/index.php/ข่าวประชาสัมพันธ์/ข่าวกองบิน-21/1519-กองบิน-๒๑-ขนข้าวสาร-และอาหารทะเลแปรรูป-ในโครงการทัพฟ้าช่วยไทย-ด้านภัยโควิด-๑๙-“ขนข้าวชามนาเปลี่ยนปลาชามเล”.

7) ภารกิจการบินเพื่อการพัฒนาประเทศ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายในประเทศถือเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะทำให้ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายในประเทศให้ดียิ่งขึ้นและส่งผลโดยรวมให้ประเทศมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น โดยโครงสร้างพื้นฐานของประเทศที่สำคัญ คือ ไฟฟ้า ประปา พลังงาน โทรคมนาคม และการขนส่งคมนาคม กองทัพอากาศได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศโดยให้การสนับสนุนอากาศยานที่ประจำการในการบินเพื่อหาข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับหน่วยงานของรัฐเพื่อนำเอาไปประกอบการวางแผนหรือติดตามความก้าวหน้า เช่น ความร่วมมือระหว่างกองทัพอากาศกับกระทรวงคมนาคมว่าด้วยการช่วยเหลือประชาชนและการพัฒนาประเทศ โดยให้กองทัพอากาศสนับสนุนการบินสำรวจสภาพจราจร การบินสำรวจเส้นทางคมนาคม การบินถ่ายภาพทางอากาศบริเวณพื้นที่ประสบปัญหาหรือภาพถ่ายจากดาวเทียม เป็นต้น⁴⁹

8) ภารกิจการบินปฏิบัติการจิตวิทยา เป็นปฏิบัติการที่มีมาตั้งแต่ในสมัยสงครามต่อต้านผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย โดยกองทัพอากาศไทยได้ใช้อากาศยานแบบ บ.จธ.2 (AU-23A หรือ Peacemaker) ในการโปรยใบปลิว กระจายข่าวหรือชี้เป้าภาคพื้น และในปัจจุบันกองทัพอากาศยังคงใช้อากาศยานแบบนี้ในการบินปฏิบัติการจิตวิทยา เช่น การบินโปรยนกกระดาษพับเพื่อสร้างสันติภาพบริเวณชายแดนใต้ การบินกระจายเสียงประชาสัมพันธ์ให้ความรู้บริเวณจังหวัดชายแดนใต้ เพื่อให้ทราบถึงวิธีป้องกันเชื้อไวรัส COVID-19 เป็นต้น

5.1.3 การใช้กำลังทางอากาศรักษาความสงบเรียบร้อย

ภารกิจการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นการปฏิบัติการร่วมกับหน่วยราชการด้านความมั่นคงในการพิทักษ์รักษาอธิปไตย ความมั่นคงภายในและผลประโยชน์ของชาติ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความขัดแย้งชายแดนใต้ ปัญหายาเสพติด ปัญหาการรุกรานอาณาเขตทั้งทางอากาศและทางทะเล เป็นต้น กองทัพอากาศใช้ขีดความสามารถของอากาศยานแบบต่าง ๆ ในการหาข่าว การเฝ้าตรวจ การลาดตระเวนทางอากาศ การบินคุ้มกันและการบินสกัดกั้น เป็นต้น ซึ่งเป็นขีดความสามารถที่เป็นประโยชน์ทั้งทางด้านการทหารและพลเรือน ในการสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐในการปฏิบัติการกิจตามนโยบายรัฐบาล เช่น การลาดตระเวนทางอากาศและเฝ้าตรวจการทำผิดกฎหมายทาง

⁴⁹ "กระทรวงคมนาคม จับมือ กองทัพอากาศ นำอากาศยานไร้คนขับมาใช้ปฏิบัติการกิจงานด้านคมนาคม," 2020, accessed Apr 18, 2020, <http://www.otp.go.th/index.php/post/view?id=3891>.

ทะเล⁵⁰ ซึ่งเป็นการปฏิบัติการร่วมกับกองทัพเรือ การบินลาดตระเวนหาข่าวทางอากาศบริเวณจังหวัดชายแดนใต้ซึ่งเป็นการปฏิบัติการร่วมกับกองทัพบก เป็นต้น

จากการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลกในยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมานั้น แนวโน้มของการเกิดสงครามลดลงทำให้บทบาทหน้าที่ของกองทัพอากาศได้เปลี่ยนแปลงไป กองทัพอากาศที่มีความพร้อมของอากาศยานซึ่งนอกจากจะปฏิบัติหน้าที่ปกป้องอธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติแล้วยังสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนกิจกรรมของภาครัฐ เช่น การบรรเทาภัยพิบัติ การควบคุมไฟป่าและหมอกควัน หรือการพัฒนาประเทศ เป็นต้น อีกทั้งยังสามารถเป็นเครื่องมือเพื่อเชื่อมสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศได้โดยการให้ความช่วยเหลือด้านสันติภาพกับประเทศต่าง ๆ เนื่องจากกำลังทางอากาศที่มีคุณลักษณะสำคัญคือความอ่อนตัวจึงสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้

5.2 ผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนภารกิจของกองทัพอากาศไทยในปัจจุบัน

จากการปรับเปลี่ยนภารกิจกองทัพอากาศไทยหลังสงครามเย็นโดยเพิ่มภารกิจด้าน MOOTW ที่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของประเทศ กองทัพอากาศที่เป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงในกองทัพไทย จึงได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบภารกิจเพื่อให้สอดคล้องและทันสมัยกับสถานการณ์ในปัจจุบันและจากการปรับเปลี่ยนนี้ทำให้เกิดผลกระทบที่ตามมาในหลาย ๆ ด้านเนื่องจากข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ของกองทัพอากาศ ซึ่งอาจสามารถจำแนกได้ดังนี้

5.2.1 ด้านโครงสร้างการบริหารจัดการ

- การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกองทัพอากาศให้สอดคล้องกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นมาในปัจจุบันนั้นเป็นเรื่องที่กระทำได้ยากเพราะกองทัพอากาศเป็นหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่อยู่ในกรอบ ภาวะเป็ยบของทางราชการ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างนั้นย่อมจะกระทบต่อการปฏิบัติในหลาย ๆ หน้าที่และยิ่งการที่เป็นระบบราชการด้วยแล้วยิ่งต้องใช้ระยะเวลาในการเปลี่ยนแปลง โดยในปัจจุบันกองทัพอากาศยังคงมีภารกิจในการเตรียมความพร้อมของกำลังทางอากาศเพื่อป้องกันประเทศซึ่งเป็นภัยคุกคามในรูปแบบเก่าเป็นหลัก ดังนั้นภารกิจ MOOTW ทั้ง 16 ประการที่ได้เพิ่มขึ้นมาของกองทัพอากาศ จึงเป็นเพียงภารกิจเสริมที่เพิ่มเข้ามาเป็นครั้งคราวตามคำสั่งการของรัฐบาลหรือการร้องขอจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ

⁵⁰ กองทัพอากาศ, *สมุดปกขาวกองทัพอากาศ พ.ศ.2563 (RTAF White Paper 2020)*, 36.

โดยภารกิจ MOOTW ที่กองทัพอากาศได้รับ จะถูกกระจายออกไปให้แต่ละหน่วยที่เกี่ยวข้องกับภารกิจส่วนนั้นเป็นผู้ปฏิบัติ

5.2.2 ด้านบุคลากร

- บุคลากรในการปฏิบัติภารกิจไม่เพียงพอ ปัจจุบันกำลังพลกองทัพอากาศในแต่ละหน่วยงานนั้นมีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้จะปฏิบัติภารกิจในการป้องกันประเทศซึ่งเป็นภารกิจหลักแล้วยังต้องปฏิบัติภารกิจใหม่ด้าน MOOTW ที่เพิ่มเข้ามาตามคำสั่งการ ทำให้กำลังพลในหน่วยนั้นจำเป็นต้องรับภาระในการปฏิบัติภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น

- การขาดบุคลากรเฉพาะทาง ภารกิจ MOOTW นั้นมีความหลากหลายและบางประเภทนั้นจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานในส่วนนั้นทดแทนกันได้

- การประสานการปฏิบัติร่วมกัน โดยบุคลากรที่มาจากแต่ละหน่วยงานที่มีความแตกต่างทั้งวัฒนธรรมองค์กร แนวความคิด แนวทางในการปฏิบัติงานรวมถึงระดับความรู้ความเข้าใจในภารกิจนั้น ๆ ที่ไม่เท่ากันซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลต่อการประสานการปฏิบัติร่วมกัน

5.2.3 ด้านงบประมาณ

งบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การปฏิบัติภารกิจสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ซึ่งงบประมาณถือว่าเป็นข้อจำกัดของทุกกองทัพ⁵¹ โดยเฉพาะกองทัพอากาศที่เป็นเหล่าที่ใช้งบประมาณเพื่อรองรับเทคโนโลยีด้านกำลังทางอากาศและยุทโธปกรณ์ซึ่งมีราคาค่อนข้างสูง ซึ่งในแต่ละปีงบประมาณที่กองทัพอากาศได้รับนั้นจะต้องจัดสรรให้กับหลาย ๆ ส่วน ไม่ว่าจะเป็นการดำรงขีดความสามารถในการป้องกันประเทศ การป้องกันภัยทางอากาศ การรักษาความมั่นคงภายในประเทศ การสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ เป็นต้น ทำให้ภารกิจ MOOTW บางประเภทที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า จึงไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างพอเพียง

5.2.4 ด้านการสนับสนุนการปฏิบัติงาน

ในปัจจุบันขีดความสามารถของกำลังทางอากาศของไทยที่สนับสนุนการปฏิบัติภารกิจ MOOTW นั้นไม่ทันสมัย มีอายุการใช้งานที่ยาวนาน เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการจัดซื้อ อีกทั้งเครื่องมือและเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่จำเป็นในการปฏิบัติภารกิจ MOOTW ใน

⁵¹ "คู่มือใช้เป็นแนวทางในการศึกษาตามหลักสูตรของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร", 25.

ปัจจุบันมีราคาค่อนข้างสูงทำให้ไม่สามารถจัดซื้อมาได้ กองทัพอากาศจึงจำเป็นต้องใช้การประยุกต์
ดัดแปลงเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจ MOOTW ที่ได้รับมอบหมายนั้นได้



บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

โลกในยุคก่อนที่สงครามเย็นจะสิ้นสุดลงนั้น ภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศคือการทำสงคราม ซึ่งความขัดแย้งระหว่างประเทศนั้นเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็นลัทธิชาตินิยม จักรวรรดินิยม ความแตกต่างทางแนวความคิดและอุดมการณ์ทางการเมือง ดังนั้น การที่จะทำให้ประเทศมีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยคุกคามดังกล่าวคือประเทศจะต้องมีการขยายกำลังอำนาจด้านทางทหาร การพัฒนาอาวุธที่มีอำนาจร้ายแรง การพัฒนาเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ ไปจนถึงการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศพันธมิตรทั้งในและนอกภูมิภาคให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการรับประกันความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศและความมั่นคงของประชาชนในประเทศ

ภายหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง บริบทของโลกก็เปลี่ยนแปลงไป โลกได้เข้าสู่ระเบียบโลกใหม่ที่ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศไม่ได้มีแค่สงครามเหมือนในอดีตแต่กลับเกิดภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศทั้งภายในและภายนอกประเทศในรูปแบบใหม่ที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เช่น ขบวนการก่อการร้าย ขบวนการยาเสพติด ภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติและ การกระทำของมนุษย์ เป็นต้น ภัยคุกคามเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงของประเทศ กองทัพในทุกประเทศเริ่มมีการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจของตน ที่นอกจากหน้าที่หลักในการรักษาอธิปไตย ความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติจากภัยคุกคามในรูปแบบเก่าที่ยังคงมีอยู่แล้วยังเพิ่มเติมบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติการป้องกันภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ด้วย

จากการศึกษาการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกองทัพของ 2 ประเทศมหาอำนาจทางทหารของโลกอย่างกองทัพสหรัฐอเมริกาและกองทัพปลดปล่อยประชาชนจีน (PLA) ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามเย็น พบว่าบทบาทภารกิจ MOOTW ของทั้งสองประเทศนั้นมีทั้งส่วนที่คล้ายและแตกต่างกัน เนื่องจากกองทัพสหรัฐอเมริกาและ PLA นั้นมีขนาดใหญ่และงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรเข้ามาสนับสนุนภารกิจของกองทัพนั้นมีจำนวนมหาศาลจึงทำให้ ภารกิจ MOOTW ของทั้งสองประเทศนั้นสามารถบรรจุเข้าเป็นภารกิจหลักของกองทัพได้ อีกทั้งกองทัพสหรัฐอเมริกานั้นถือว่าเป็นต้นแบบในการส่งออกแนวความคิดภารกิจด้าน MOOTW ที่กองทัพหลายประเทศได้นำเอาไปประยุกต์ใช้เป็นภารกิจของตน ซึ่งรวมถึง PLA ด้วยเช่นเดียวกัน ที่ได้นำเอานำเอาแนวความคิดและ

ทฤษฎี MOOTW ของกองทัพบกสหรัฐอเมริกามาใช้ โดยภารกิจ MOOTW ของทั้งกองทัพสหรัฐอเมริกาและ PLA ถือว่าเป็นภารกิจรองจากภารกิจป้องกันประเทศที่กองทัพสามารถใช้ประโยชน์จากกำลังพล เครื่องมือ อาวุธยุทโธปกรณ์ที่ทันสมัยของกองทัพในการสนับสนุนภารกิจ MOOTW เช่น การมีส่วนร่วมกับส่วนต่าง ๆ ในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศโครงสร้างพื้นฐานของประเทศหรือเข้าไปช่วยเหลือภาครัฐในการบรรเทาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ตลอดจนการเข้าไปให้การช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยในประเทศต่าง ๆ ตามที่ทางรัฐบาลหรือหน่วยราชการด้านความมั่นคงร้องขอ โดยอยู่ภายใต้กฎระเบียบของทางราชการและแนวทางในการปฏิบัติการที่กองทัพของแต่ละประเทศได้วางเอาไว้ ส่วนที่แตกต่างกันในภารกิจ MOOTW ของทั้งสองประเทศที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ การกำหนดยุทธศาสตร์และประเภทของภารกิจ MOOTW ที่ไม่เหมือนกัน เนื่องมาจากการที่ทั้งสองประเทศนั้นมีมุมมองและแนวคิดด้านยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงที่ไม่เหมือนกัน โดยเฉพาะมุมมองเรื่องภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ ทำให้นโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติที่ส่งผลถึงภารกิจ MOOTW ของกองทัพที่ออกมาแตกต่างกัน อีกทั้งการดำเนินภารกิจ MOOTW ในการสนับสนุนด้านสันติภาพที่มีการแสดงออกที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน คือ กองทัพสหรัฐอเมริกามักจะใช้กำลังในการเข้าไปบีบบังคับหรือให้การสนับสนุนด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม หรือ การบังคับให้เกิดสันติภาพ เป็นต้น ซึ่งต่างจาก PLA ที่ปฏิบัติการ MOOTW โดยแสดงตัวเป็นกลาง ไม่พยายามที่จะใช้กำลังทางทหารยกเว้นจากสถานการณ์ที่ต้องป้องกันตนเอง

ภารกิจด้าน MOOTW ของกองทัพไทยนั้นได้มีการปฏิบัติกันมาอย่างยาวนานแล้วเพียงแต่ยังไม่ได้ถูกกำหนดออกมาอย่างชัดเจนซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เป็นการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับเดือดร้อนจากภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ โดยได้รับการประสานจากหน่วยงานจากภาครัฐ กองทัพไทยมอบหมายให้กรมกิจการพลเรือนเป็นผู้รับผิดชอบในการติดต่อประสานกับหน่วยต่าง ๆ ภายหลังจากภารกิจ MOOTW ได้ถูกบรรจุลงเป็นภารกิจใหม่ซึ่งมีรายละเอียดและรูปแบบของภารกิจที่มากขึ้น ซึ่งการปรับเปลี่ยนภารกิจของกองทัพไทยนั้นก็ได้รับเอาหลักการและแนวความคิดของกองทัพบกสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ ที่นำเอามาประยุกต์ให้เหมาะสมกับภัยคุกคามที่เกิดขึ้นภายในประเทศและภัยคุกคามจากภายนอก โดยอยู่บนพื้นฐานและหลักการของยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศ จนออกมาเป็นภารกิจ MOOTW ของกองทัพไทย เพื่อเป็นบรรทัดฐานให้ทุกเหล่าทัพได้นำเอาไปประยุกต์ใช้ในภารกิจของตน อีกทั้งยังได้กำหนดกฎระเบียบและหน้าที่ของกองกำลังกองทัพไทยเพื่อให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กองทัพอากาศเป็นหนึ่งในหน่วยงานด้านความมั่นคงที่มีความสามารถเฉพาะด้าน โดยเฉพาะความพร้อมกำลังทางอากาศที่นอกจากจะใช้เพื่อป้องกันอธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งเป็นภัยคุกคามในรูปแบบเก่าที่ยังคงจำเป็นต้องมีอยู่ แล้วยังสามารถให้สนับสนุนภารกิจ MOOTW ซึ่งเป็นภารกิจป้องกันภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลหรือการประสานงานจากหน่วยงานด้านความมั่นคงภาครัฐ โดยใช้กำลังทางอากาศ เครื่องมืออุปกรณ์และเทคโนโลยีที่มีอยู่ นำมาใช้ในภารกิจนี้ เพื่อให้ประชาชนในประเทศเห็นความสำคัญของการมีกองทัพแม้อยู่ในยามสันติ เนื่องจากคุณลักษณะสำคัญของอากาศยาน คือ ความเร็ว พิสัยการบิน ความอ่อนตัวและความแม่นยำ จึงทำให้กำลังทางอากาศสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบการปฏิบัติการที่นอกเหนือไปจากภารกิจปฏิบัติการรบได้โดยง่าย ปัจจุบันภารกิจ MOOTW นั้นยังไม่ได้ถูกบรรจุเป็นภารกิจหลักเหมือนกับกองทัพอากาศของประเทศมหาอำนาจ ดังนั้นภารกิจ MOOTW จึงเป็นภารกิจเสริมที่กองทัพอากาศได้รับมอบหมายเป็นครั้งคราวในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ต่าง ๆ ขึ้น โดยกองทัพอากาศได้กำหนดแบบของอากาศยานเพื่อรองรับในภารกิจ MOOTW ตามที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้หน่วยบินทราบถึงภารกิจที่ตนจะได้รับหากมีการสั่งการ ซึ่งภารกิจ MOOTW ในปัจจุบันนี้มีเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นภารกิจการบินเพื่อการบรรเทาความเดือดร้อนและภัยพิบัติจากเหตุการณ์ต่าง ๆ การบินสนับสนุนหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อการรักษาความมั่นคงและการพัฒนาประเทศ อีกทั้งยังสามารถเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือเพื่อเชื่อมสัมพันธ์อันดีกับประเทศต่าง ๆ ทั้งในภูมิภาคและนอกภูมิภาคได้ เช่น การบินลำเลียงสิ่งของเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเหตุการณ์พายุฮาร์กิส ที่ประเทศพม่า เป็นต้น และต่อไปในอนาคตอาจมีภัยคุกคามต่อความมั่นคงในรูปแบบใหม่แบบต่าง ๆ เกิดขึ้นอีก ดังนั้นกำลังทางอากาศจึงยังมีความสำคัญต่อประเทศชาติทั้งในยามสงครามและยามสงบ สมดังปณิธานแห่งองค์พระบิดากองทัพอากาศที่ว่า “กำลังในอากาศ เป็นโลอันแท้จริงอย่างเดียว ที่จะป้องกันมิให้การสงครามมาถึงท่ามกลางประเทศของเราได้ ทั้งเป็นประโยชน์ใหญ่ยิ่งในการคมนาคมเวลาปกติ”

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการเปลี่ยนแปลงภารกิจของกองทัพอากาศเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ของกองทัพไทย โดยเพิ่มเติมภารกิจ MOOTW เข้ามาเป็นภารกิจเสริมโดยใช้กำลังทางอากาศในการปฏิบัติการกิจในยามที่ไม่มีสงครามนั้น ได้เกิดปัญหาข้อขัดข้องและผลกระทบในเรื่องต่าง ๆ มากมาย จึงจำเป็นต้องหาหนทางแก้ไขภายใต้ข้อจำกัดในเรื่องต่าง ๆ โดยสามารถจำแนกข้อเสนอแนะได้ดังต่อไปนี้

6.2.1 ด้านโครงสร้างการบริหารจัดการ

เนื่องจากภารกิจ MOOTW ที่ยังไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นภารกิจหลักของ กองทัพอากาศ เนื่องจากอาจกระทบต่อโครงสร้างในด้านต่าง ๆ ดังนั้นภารกิจดังกล่าวจึงเป็นภารกิจ เสริมที่เพิ่มเติมเข้ามาตามการสั่งการของผู้บังคับบัญชา ซึ่งภารกิจ MOOTW นั้นมีหลายประเภทจึงทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีหลายส่วนด้วยกันตามแต่ละภารกิจที่ตนได้รับ ไม่ว่าจะเป็น กรมกิจการพล เรือน ที่ดูแลประสานกับหน่วยภายนอกในการปฏิบัติการร่วมต่าง ๆ หรือ กรมยุทธการทหารอากาศที่ คอยควบคุมดูแลสั่งการไปยังหน่วยปฏิบัติเพื่อใช้กำลังทางอากาศ ซึ่งทำให้เกิดความยุ่งยากหลาย ชั้นตอน จึงควรรวบรวมการปฏิบัติต่าง ๆ โดยจัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจในแต่ละเหตุการณ์มาไว้ที่หน่วยงาน นั้น เพื่อความสะดวกและง่ายในการติดต่อประสานงานและสั่งการที่รวดเร็ว ทันท่วงทีเหตุการณ์ในกรณีที่เกิดสถานการณ์เร่งด่วน

6.2.2 ด้านบุคลากร

- ปัจจุบันกำลังพลกองทัพอากาศที่บรรจุมีไม่เพียงพอต่อภารกิจ MOOTW ที่เพิ่ม ขึ้นมา นอกจากจะปฏิบัติหน้าที่หลักในการปกป้องอธิปไตยและผลประโยชน์ของชาติแล้ว ยังต้องปฏิบัติ ภารกิจ MOOTW ตามที่ได้รับมอบหมายซึ่งบางครั้งจำนวนคนไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงควรที่จะต้อง พิจารณาจากความเร่งด่วนของภารกิจ MOOTW และภารกิจหลัก เพื่อที่จะปรับให้สามารถปฏิบัติ ภารกิจได้ทั้ง 2 อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ส่งผลกระทบต่อภารกิจหลัก

- การขาดบุคลากรเฉพาะทางในภารกิจ MOOTW นั้นเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจาก บุคลากรเฉพาะทางนั้นไม่สามารถที่จะให้ใครมาปฏิบัติงานทดแทนกันได้จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะทางด้านนั้น ๆ ดังนั้นหน่วยงานผู้รับผิดชอบควรจัดบุคลากรเฉพาะทางเพื่อทดแทนกันในกรณีที่ ตัวหลักไม่สามารถปฏิบัติงานได้ หรือ จัดให้มีการอบรมเพิ่มเติมจากผู้ชำนาญเพื่อให้ผู้เข้าอบรม สามารถปฏิบัติงานเบื้องต้นได้จนกว่าจะสามารถจัดหาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางได้

- ควรจัดอบรมหลักสูตร/ฝึกซ้อม การปฏิบัติการร่วมกันกับหน่วยงานอื่น เพื่อศึกษา เรียนรู้การปฏิบัติงานจากการฝึกซ้อมร่วมกัน ซึ่งจะช่วยให้มีความเข้าใจในภารกิจนั้น ๆ ในทิศทาง เดียวกันและช่วยให้การทำงานประสานสอดคล้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ

6.2.3 ด้านงบประมาณ

ควรจัดสรรงบประมาณในส่วนของการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับภารกิจ MOOTW ที่จะเกิดขึ้นปริมาณที่เหมาะสมและไม่กระทบต่อภารกิจการป้องกันประเทศ โดยจัดทำเป็นสถิติในแต่ละ

ละปีในงบประมาณที่ใช้ในแต่ละส่วนเพื่อที่จะช่วยให้สามารถคาดการณ์ในการเตรียมงบประมาณล่วงหน้าได้

6.2.4 ด้านการสนับสนุนการปฏิบัติงาน

กำลังทางอากาศถือเป็นปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจ MOOTW อีกทั้งยังจำเป็นต้องใช้เพื่อปฏิบัติภารกิจหลัก ซึ่งในปัจจุบันอากาศยานหลาย ๆ แบบที่ใช้ในการสนับสนุนภารกิจ MOOTW ไม่ทันสมัยและมีอายุการใช้งานที่ยาวนาน อีกทั้งอากาศยาน เครื่องมือ อุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยในปัจจุบันราคาสูง ดังนั้นจึงควรวางแผนในระยะยาวเพื่อที่จะเตรียมงบประมาณในการจัดซื้อและควรเน้นแบบของอากาศยานที่สามารถปฏิบัติภารกิจได้แบบอเนกประสงค์ เพื่อรองรับการประยุกต์ใช้ในการกิจ MOOTW ได้



บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

"Chapter 27 – the Cold War and the Third World." accessed April, 25, 2020,

<https://www.fcusd.org/cms/lib03/CA01001934/Centricity/Domain/1273/TCI%20Chapter%2027%20The%20Cold%20War%20and%20the%20Third%20World.pdf>.

Chase, Michael S., and Kristen Gunness. "The PLA's Multiple Military Tasks: Prioritizing Combat Operations and Developing Mootw Capabilities." *China Brief* 10, no. 2. (2010). Accessed May,14 2020. <https://jamestown.org/program/the-plas-multiple-military-tasks-prioritizing-combat-operations-and-developing-mootw-capabilities/>.

Gaoyue, Fan, and James Char. *Introduction to China's Military Operations Other Than War*. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 2019.

Goodman, Louis W.. "Civil-Military Relations in the Post-Cold War Era ". *Issues of Democracy, USIA Electronic Journals* 2, no. 3 (July 1997).

Headquarters Department of the Army. *Fm 100-5 Operations*. Edited by Department of the Army. Washington D.C., 1993.

Pastusiak, Longin. "After the Cold War : We Need to Build a New World Order." *The New York Times*, Jan. 3, 2004. <https://www.nytimes.com/2004/01/03/opinion/after-the-cold-war-we-need-to-build-a-new-world-order.html>.

Raitasalo, Jyri. "Constructing War and Military Power after the Cold War : The Role of the United States in the Shared Western Understandings of War and Military Power in the Post-Cold War Era." National Defence College, 2005.

Schubert, Frank N.. *Other Than War : The American Military Experience and Operations in the Post-Cold War Decade*. Washington, D.C., 2013.

https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/History/Monographs/Other_Than_War.pdf.

Secretary of the Air Force. *Military Operations Other Than War Air Force Doctrine Document 2-3*. 2000.

Smith, Rupert. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. New York: Random House, 2007.

The Joint Chiefs of Staff. *Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*. 1995.

https://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp3_07.pdf.

Vick, Alan J., David T. Orletsky, Abram N. Shulsky, and John Stillion. *Preparing the U.S. Air Force for Military Operations Other Than War*. Santa Monica: CA: RAND Corporation, 1997.

Watson, Cynthia. "The Chinese Armed Forces and Non-Traditional Missions: A Growing Tool of Statecraft." *China Brief* 9, no. 4. (2009). Accessed May,14 2020.

<https://jamestown.org/program/the-chinese-armed-forces-and-non-traditional-missions-a-growing-tool-of-statecraft/>.

ภาษาไทย

"กระทรวงคมนาคม จับมือ กองทัพอากาศ นำอากาศยานไร้คนขับมาใช้ปฏิบัติการกิจงานด้านคมนาคม." 2020, accessed Apr 18, 2020,

<http://www.otp.go.th/index.php/post/view?id=3891>.

กองทัพอากาศ. นโยบายผู้บัญชาการทหารอากาศ ประจำปีพุทธศักราช 2562, 2562.

http://rtafband.com/new/_admin/download/11-235-1539750943.pdf.

———. *สมุดปกขาวกองทัพอากาศ พ.ศ.2563 (Rtaf White Paper 2020)*, 2563.

<http://www.rtaf.mi.th/th/Documents/Banner/20022020%20RTAF%20White%20Paper%20THA.pdf>.

กองบัญชาการกองทัพไทย. นโยบายผู้บัญชาการทหารสูงสุด/ผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการทางทหาร ประจำปีงบประมาณ 2562, 2562. <http://www.rtaf.mi.th/index.php/th/2016-06-23-07-14-52/2016-06-23-07-36-80>.

กองบิน21. "กองบิน21ขนข้าวสารและอาหารทะเลแปรรูป ในโครงการทัพฟ้าช่วยไทย ต้านภัยโควิด-19 "ขนข้าวชานาเปลี่ยนปลาชานเล." ข่าวกิจกรรมกองบิน21, 2020.

www.wing21.rtaf.mi.th/wing21/index.php/ข่าวประชาสัมพันธ์/ข่าวกองบิน-21/1519-กองบิน-๒๑-ขนข้าวสาร-และอาหารทะเลแปรรูป-ในโครงการทัพฟ้าช่วยไทย-ต้านภัยโควิด-๑๙-“ขนข้าวชานา-เปลี่ยน-ปลาชานเล”.

"การฝึกร่วมผสมภายใต้รหัสคอบราโกลด์." 2012, accessed June 1, 2020,

<http://www.ilc2012.org/ilc60/images/frile/menu10/manulelf1020.32.pdf>.

คณะทำงานพิจารณาและจัดทำเอกสารอ้างอิงของกองทัพเรือด้านการศึกษาระดับสูง. *หลักนิยมสำหรับการปฏิบัติการทางทหาร นอกเหนือจากการทำสงคราม (Doctrine for Military Operations*

Other Than War), 2544.

<http://www.navedu.navy.mi.th/stg/databasestory/data/laukniyom/ship-active/thailand-ship/or-tor-ror/5-8003.pdf>.

"คู่มือใช้เป็นแนวทางในการศึกษาตามหลักสูตรของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร". หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) และ หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน (ปรอ.), 2554-2555.

http://www.thaindc.org/images/sub_1317847833/013%20Military.pdf.

ชีวิต แนวคิด ผลงาน ผู้บัญชาการทหารอากาศคนที่ ๑๘ พลอากาศเอก ปอง มณีศิลป์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กองทัพอากาศ, 2545.

ตรีพล อ่องไพฑูรย์. "แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพงานด้านกิจการพลเรือนของกองทัพอากาศ." วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2559.

แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม 2558, 2558.

<https://j5.rtarf.mi.th/web/images/doc/scope/แผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม%202558.pdf>.

พร พิเศก. กองทัพพบกับภัยคุกคามรูปแบบต่างๆ. กรุงเทพฯ: ศูนย์พัฒนาหลักนิยมและยุทธศาสตร์ กรมยุทธศึกษาทหารบก, 2558.

สุรชาติ บำรุงสุข. กองทัพในยามสันติ : ปฏิบัติการนอกเหนือจากการสงครามและปฏิบัติการรักษาสันติภาพ. กรุงเทพฯ: บริษัทสแควร์ปรีนซ์ 93, 2543.

———. "การปฏิรูปภาคความมั่นคง : แนวคิด&ข้อเสนอ." *จุลสารความมั่นคงศึกษา* 204 (2562).

———. "ภัยคุกคามทางธรรมชาติ." *จุลสารความมั่นคงศึกษา* 104-106 (2555).



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	น.ต.วราภรณ์ สุวรรณพรหม
วัน เดือน ปี เกิด	8 พฤษภาคม 2529
สถานที่เกิด	กรุงเทพฯ
วุฒิการศึกษา	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ที่อยู่ปัจจุบัน	25 ซ.พหลโยธิน32 เสนานิคม จตุจักร กรุงเทพฯ 10900



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY