

บทคัดย่อ

โครงการ การศึกษานโยบาย มาตรการ และแนวทางการแก้ปัญหาความไม่สงบและการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

A Study of Policy and Measures towards Unrest Situations and Development in the Three Southernmost Province in Thailand

คณะผู้วิจัย	ดร.บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ ¹	ผู้ช่วยศาสตราจารย์
	นายดำรง เสียมไหม ²	นักวิจัย
	นายวิโชติ จรุงโรจน์ ³	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7
	นายศักดิ์ดา ขจรบุญ ⁴	นักวิจัย

^{1,3,4} คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา 90112
โทร.074-287800 โทรสาร 074-212818

³ สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ เลขที่ 170/8 ถนนกาญจนวนิชย์ ตำบลเขารูปช้าง
อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา 90000 โทร 074-311594 , 089-7342004

งบประมาณที่ได้รับ 770,000 บาท (เจ็ดแสนเจ็ดหมื่นบาทถ้วน)

ระยะเวลาทำการวิจัย 1 ปี ตั้งแต่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2549 ถึง 15 สิงหาคม พ.ศ. 2550

บทคัดย่อ

ปัญหาความรุนแรงและความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลไทยได้ใช้ความพยายามในการแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงมีความซับซ้อนที่แก้ไขไม่ได้ ดังนั้นการศึกษานโยบาย มาตรการ และแนวทางการแก้ปัญหาความไม่สงบและการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นส่วนหนึ่งในการเสนอแนวทางการแก้ปัญหาในพื้นที่

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการคือ 1) เพื่อศึกษานโยบาย มาตรการ และแนวทางการแก้ปัญหาความไม่สงบและการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 2) เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงนโยบาย มาตรการ และแนวทางการแก้ปัญหาความไม่สงบและการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยกรอบการศึกษาได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือการศึกษาในภาพรวม (สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ มาตรการและแนวทางการพัฒนาของรัฐ และ ข้อเสนอแนะนโยบายการแก้ปัญหาความไม่สงบและมาตรการการพัฒนา) และกระบวนการสร้างมาตรการ แนวทาง และนโยบายการแก้ปัญหาความไม่สงบและการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ปัจจัยที่มีผลต่อความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากการศึกษา พบว่า มีความซับซ้อนของปัญหาทั้งที่เปิดเผยและซ่อนเร้นที่นำไปสู่ความรุนแรง จากปัจจัยเชิงโครงสร้าง เช่น เศรษฐกิจ สังคม ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง การศึกษา และทรัพยากรในท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการไม่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ ประกอบกับกระบวนการยุติธรรมมีความอ่อนแอไม่สามารถให้ความเป็นธรรมและสิทธิที่พึงได้รับแก่ประชาชนในพื้นที่ และการบังคับใช้กฎหมายที่เกินเลยขอบเขต การละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

การวิเคราะห์กรอบของการพัฒนามาตรการ แนวทาง และนโยบายพัฒนาการพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาค เริ่มต้นจากการวิเคราะห์ปัจจัย (Factors Analysis) โดยวิธี SWOT Analysis ของปัจจัย 7 ปัจจัย ประกอบด้วย วัฒนธรรม/ชาติพันธุ์, สังคม/ชุมชน, เศรษฐกิจ, การค้าชายแดนและการจ้างงาน, การศึกษาและภาษา, กระบวนการยุติธรรม, การบังคับใช้กฎหมาย และทรัพยากรท้องถิ่น แล้วจึงนำผลจากการวิเคราะห์ปัจจัยเข้าสู่แบบจำลองกระบวนการปรับเปลี่ยนนโยบาย (Formal Policy Conversion) ของฮอฟเฟอร์เบิร์ต (Hofferbert's Model) แบบจำลองการปรับเปลี่ยนนโยบายซึ่งประกอบด้วย 5 กระบวนการทัศน์ คือ 1) สภาพเงื่อนไขทางภูมิ-ประวัติศาสตร์ (Historic-Geographic Conditions) 2) องค์ประกอบทางเศรษฐกิจ-สังคม (Socio-Economic Conditions) 3) พฤติกรรมการเมืองระดับชาติ (Mass Political Behavior) 4) องค์การของรัฐ (Governmental Institutions) และ 5) พฤติกรรมของผู้นำ/ผู้บริหารประเทศ (Elite Behavior)

ผลการวิเคราะห์ พบว่า แบบจำลองที่ใช้ในการศึกษามีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ค่อนข้างเด่นชัด ซึ่งอธิบายได้ว่าเหตุการณ์สัมพันธ์ทางการเมืองที่เริ่มต้น

พัฒนามาจากเงื่อนไขทางภูมิ - ประวัติศาสตร์ที่มีองค์ประกอบเฉพาะทางเศรษฐกิจ-สังคมแต่ละพื้นที่ ส่งผลให้เกิดการเมืองหรือนักการเมืองในระดับชาติเพื่อชี้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่เข้าสู่ในรูปขององค์กร ซึ่งเป็นผู้บริหารประเทศ รวมถึงการกำหนดองค์การบริหารจัดการในระดับพื้นที่ ในการศึกษาวิจัย ได้เสนอการปรับเปลี่ยนนโยบายการแก้ปัญหาให้กับพื้นที่ ตามมาตรการและแนวทาง 5 ด้าน ดังนี้

1) มาตรการทางกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย การดำเนินการกระบวนการยุติธรรม ต้องเคารพในสิทธิ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การสร้างความเข้าใจระหว่างรัฐกับประชาชน ประชาชนต้องได้รับความเป็นธรรมจากการบังคับใช้กฎหมาย การทำประชาพิจารณ์หรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนประกาศใช้กฎอัยการศึก และ พ.ร.บ. ฉุกเฉิน การบูรณาการกฎหมายทั่วไป กับกฎหมายอิสลาม การให้ความรู้ด้านกฎหมายแก่ประชาชนเกี่ยวกับกฎอัยการศึก และ พ.ร.บ. ฉุกเฉิน เป็นต้น

2) มาตรการทางด้านสังคม ประกอบด้วย การจัดการการศึกษาควรให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนที่มีวัฒนธรรมเฉพาะ การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น ภาคประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและบริหารท้องถิ่นในการแก้ปัญหาความไม่สงบ การกำหนดให้ใช้ภาษาไทยและมลายูในการติดต่อกับทางราชการ สนับสนุนวิสาหกิจชุมชนในรูปแบบอิสลาม จัดระบบควบคุมบุคคลสองสัญชาติให้มีประสิทธิภาพ สนับสนุนอุตสาหกรรมในท้องถิ่นเพื่อสร้างโอกาสการมีงานทำให้กับเยาวชนและป้องกันการเคลื่อนย้ายแรงงานออกนอกพื้นที่ เป็นต้น

3) มาตรการทางด้านเศรษฐกิจ การเยียวยาและสร้างภูมิคุ้มกันให้กับชุมชน การขจัดความยากจน แก้ปัญหาขั้นพื้นฐาน เช่น ที่อยู่อาศัย หนี้สิน ขยายผลเศรษฐกิจพอเพียง เกษตรผสมผสาน เกษตรทางเลือก การสร้างความแข็งแกร่งแก่เศรษฐกิจชุมชนโดย การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน OTOP และ SMEs การสร้างความหลากหลายแก่โครงสร้างเศรษฐกิจสามจังหวัด เช่น อุตสาหกรรมฮาลาล พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เป็นต้น

4) มาตรการทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรม ให้บทบาทชุมชนดูแลป่า ฟื้นฟูทรัพยากรดิน (ดินเค็ม ดินเปรี้ยวจัด ดินทรายจัด) ฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งให้กลับคืนสู่ความสมดุล ฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ การพัฒนาการเกษตรแบบผสมผสานและการฟื้นฟูสวนดง ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น สิทธิชุมชน และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการอนุรักษ์ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

5) มาตรการทางด้านองค์กรและการจัดการ แนวคิดองค์กรและการจัดการในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องมีความเหมาะสมและแก้ปัญหาได้ จะเห็นว่าลักษณะองค์กรแบบ ศอ.บต. สามารถเป็นองค์กรต้นแบบในการบริหารจัดการพื้นที่ได้เพราะองค์กรมีช่องทางการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงออกถึงความต้องการที่แท้จริงบนพื้นฐานทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของตนเอง

โดยสรุป รัฐบาลและองค์กรในพื้นที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบาย มาตรการ และแนวทางการแก้ปัญหาความไม่สงบและพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการส่งเสริมประสบการณ์และการเรียนรู้บริบทของท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง เพื่อจะได้กำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางการปฏิบัติได้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

Abstract

A Study of Policy and Measures towards Unrest Situations and Development in the Three Southernmost Provinces in Thailand

The unrest situation in the three southernmost provinces became the national issue which the Thai governments have tried to resolve it for some periods of time. However, the complexity of situation causes a hardship to provide the right solution. Thus, this study aims to review policies and initiatives towards the unrest south and development, and to analyze policy implementation processes in order to provide recommendations for an improvement of policy formulation and implementation.

This study identified structural factors contributing to the unsolved situations in the south, including deficient socio-economic development, cultural differences, political and administrative conflicts, unfair resources management, and injustice approach. Then, results of factors analysis were input into a model formulating policy conversion in 5 conditions – 1) historic-geographic conditions; 2) socio-economic conditions; 3) mass political behavior; 4) governmental institutions and 5) elite behavior.

From the analysis, it shows correlations between those five conditions and violence in the three southernmost provinces. Change of paradigms in terms of policies and implementation processes therefore are recommended as follows:

- 1) **Justice implementation** – respecting to human rights, rebuilding trust between government and people, being fair law enforcement, opening for public hearing, reviewing current laws embedding with Islamic laws, educating people on rules of laws.
- 2) **Social improvement** – revising academic curriculums reflecting needs of local people and their ways of lives, getting people involving in policy making process, pushing Malay as an alternative official language, providing job opportunities in the communities.

- 3) **Economic development** – reducing poverty, ensuring living security, strengthening community-based economics, investing in Halal industry, and promoting eco-tourism programs.
- 4) **Natural resources and environmental management** – rehabilitating destructive coastal resources and getting public involvement in natural resources management.
- 5) **Institutional management** – reorganizing governmental agencies dealing with unrest and development in the three provinces, clear assigning specific development tasks to designated agency in order to unite involved agencies on problem solving in the area.

Understanding deeply in a cause-effect and conditions towards policy formulation and implementation also helps to identify involved agencies and a degree of urgency of task force in both short-term and long-term plans.