

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของการศึกษา

สถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันนับได้ว่ายังไม่เกิดความสงบโดยแท้จริง เนื่องจากเกิดความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง แม้จะได้มีความพยายามจากภาครัฐ ทหารในการแก้ปัญหาอย่างมากก็ตาม ทำให้เกิดประเด็นคำถามในทุกภาคส่วนกับนโยบายที่ใช้บริหารจัดการพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่ามีความเหมาะสมกับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมต่อพื้นที่มากน้อยเพียงไร ในทางกลับกันหากย้อนอดีตไปพิจารณาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงบัญญัติข้อบังคับสำหรับ 7 หัวเมืองของภาคใต้ที่เรียกว่า "ข้อบังคับ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120" ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า รัชกาลที่ 6 ได้ทรงกำหนดหลักรัฐประศาสน์นโยบายสำหรับการปฏิบัติราชการในมณฑลปัตตานี เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2466 พบว่าในเนื้อหาของนโยบายนั้น พระองค์ทรงมีความเข้าใจถึงสภาพสังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของคนพื้นเมืองเชื้อสายมลายู มีลักษณะบริหารจัดการที่ยืดหยุ่น ประนีประนอม และให้มีการปกครองตนเอง ทำให้ประชาชนมีชีวิตอย่างสงบสุข ไม่มีวิกฤตการณ์ที่รุนแรงมากนัก

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. 2475 มีทหารเข้ามาปกครองและมีภัยคุกคามจากภายนอก รัฐบาลจอมพล. ป. พิบูลสงคราม ได้ใช้นโยบายชาตินิยมซึ่งเกิดผลดีในแง่ของความเข้มแข็งของการสร้างชาติและสร้างความเชื่อมั่นจากสายตาของต่างชาติ แต่่นโยบายดังกล่าวกลับมีผลกระทบเชิงลบต่อประชาชนพื้นเมืองแถบจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดการเรียกร้องของกระบวนการแบ่งแยกดินแดนและร้องขอความเป็นอิสระในการปกครองตนเองและได้นำไปสู่ความตึงเครียดและความรุนแรง เกิดการสู้รบและการก่อการร้ายอย่างต่อเนื่อง ในยุคช่วงหลังสงครามประมาณปี พ.ศ. 2488 ท่านปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโสได้มีบทบาทสำคัญในการป้องกันไม่ให้เกิดการแบ่งแยกดินแดนโดยการประสานความร่วมมือกับผู้นำศาสนา ได้ใช้นโยบายบนพื้นฐานของความเข้าใจ การมีชีวิตร่วมกันของคนในชาติท่ามกลางความแตกต่างทางความเชื่อและวัฒนธรรม สร้างค่านิยมและความภูมิใจในอัตลักษณ์ของคนพื้นเมืองมลายูเดิม มณฑลชายแดนใต้จึงรอดพ้นจากความพยายามในการแบ่งแยกดินแดนได้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2504 สมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ใช้นโยบายบังคับให้จดทะเบียนปอเนาะ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดประเด็นขัดแย้งและความรุนแรงในระยะต่อมา

ในช่วงปี พ.ศ. 2523 – 2531 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้ามาบริหารประเทศ สถานการณ์ดีขึ้นเป็นลำดับ เนื่องจากรัฐบาลได้ใช้นโยบายความมั่นคงที่มีลักษณะประนีประนอมมากขึ้น เข้าใจ และเข้าถึงความต้องการของคนเชื้อสายมลายู ยอมรับวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังใช้นโยบายการประสานการทำงานของหน่วยงานราชการต่างๆ และได้จัดตั้งเป็นศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด

ชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองกำลังผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พ.ต.ท. 43) เมื่อปี 2524 เพื่อทำหน้าที่ประสานงานกลางเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง สามารถลดความขัดแย้งในพื้นที่ได้เป็นอย่างมาก

ระยะต่อมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 – 2547 สถานการณ์การเมืองโลกและการเมืองภายในประเทศ มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขและปัจจัย ที่ขึ้นอยู่กับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของประเทศและภูมิภาคนั้นๆ สำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ที่เข้ามาบริหารบ้านเมืองในปี พ.ศ. 2544 มีการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ ประกอบกับเหตุการณ์ความไม่สงบมีอยู่ก่อนแล้ว จึงนำมาสู่เหตุการณ์ประวัติศาสตร์ ความรุนแรงสำคัญถึง 3 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2547 คือ *กรณีปล้นอาวุธปืนสงครามค่ายกองพันพัฒนาที่ 4 เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 กรณีกรือเซะ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 และกรณีตากใบ เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2547* พร้อมกับการจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสจ.ชต.) เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2547 ซึ่งนโยบายยังคงเน้นการทหารนำการเมือง และขาดการบริหารจัดการแบบบูรณาการ ดังนั้นปัญหาความรุนแรงยังดำเนินอย่างต่อเนื่อง แต่ในระยะหลังนับเป็น เรื่องที่ดีเมื่อรัฐบาลมีท่าทีผ่อนคลายลงตามที่ได้เสนอแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการสมานฉันท์ แห่งชาติโดยเชิญอดีตนายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปัน-ยารชุน เป็นประธานกรรมการ กระแส สังคมไทยรับรู้ถึงภาวะการณ์เปลี่ยนไปในแนวทางที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามเหตุการณ์ความไม่สงบก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทำให้คนไทยทั้งประเทศมีความเป็นห่วงและกังวลกับ ปัญหาที่เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนเป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้นได้เห็นว่านโยบายความมั่นคงและการพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้เปลี่ยนแปลง ไปตามปัจจัยภายนอกและภายในประเทศทั้งแง่ของผู้นำประเทศและนโยบายของแต่ละรัฐบาล แต่ที่ ประชาชนทั่วไปและสายตาของประชาคมโลกรับรู้ได้ในขณะนี้คือพื้นที่ดังกล่าวยังคงความมั่นคงและ ปลอดภัยสำหรับการดำรงชีวิตโดยปกติได้ ดังนั้น หากพิจารณาถึงความยั่งยืนและมั่นคงของการ แก้ปัญหาในระยะสั้นและระยะยาว จึงจำเป็นต้องศึกษาและตรวจสอบถึงนโยบายความมั่นคงและการ พัฒนาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งในอดีตและปัจจุบันโดยมีเป้าหมายเพื่อเสนอแนวทางการ ปรับปรุงนโยบายดังกล่าวให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนและบริบทในพื้นที่ ซึ่งการศึกษา ในมิติดินโยบายและการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับเป็นบทบาทและภารกิจสำคัญของ สถาบันการศึกษาในพื้นที่ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ ซึ่ง มีความสนใจและต้องการเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความสงบและความสมานฉันท์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ จึงได้เสนอโครงการวิจัยเรื่อง “การศึกษานโยบาย มาตรการ และแนวทางการแก้ปัญหาความไม่สงบ และการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้” ผลการศึกษาคาดว่าจะประโยชน์ต่อองค์กรที่

เกี่ยวข้องและองค์ความรู้ที่ได้มายังเป็นผลดีต่อการพัฒนาวิชาการและการเรียนการสอนของคณะ/มหาวิทยาลัยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษานโยบาย มาตรการ และแนวทางการแก้ปัญหาความไม่สงบและการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมา
2. เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงนโยบาย มาตรการ และแนวทางการแก้ปัญหาความไม่สงบและการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

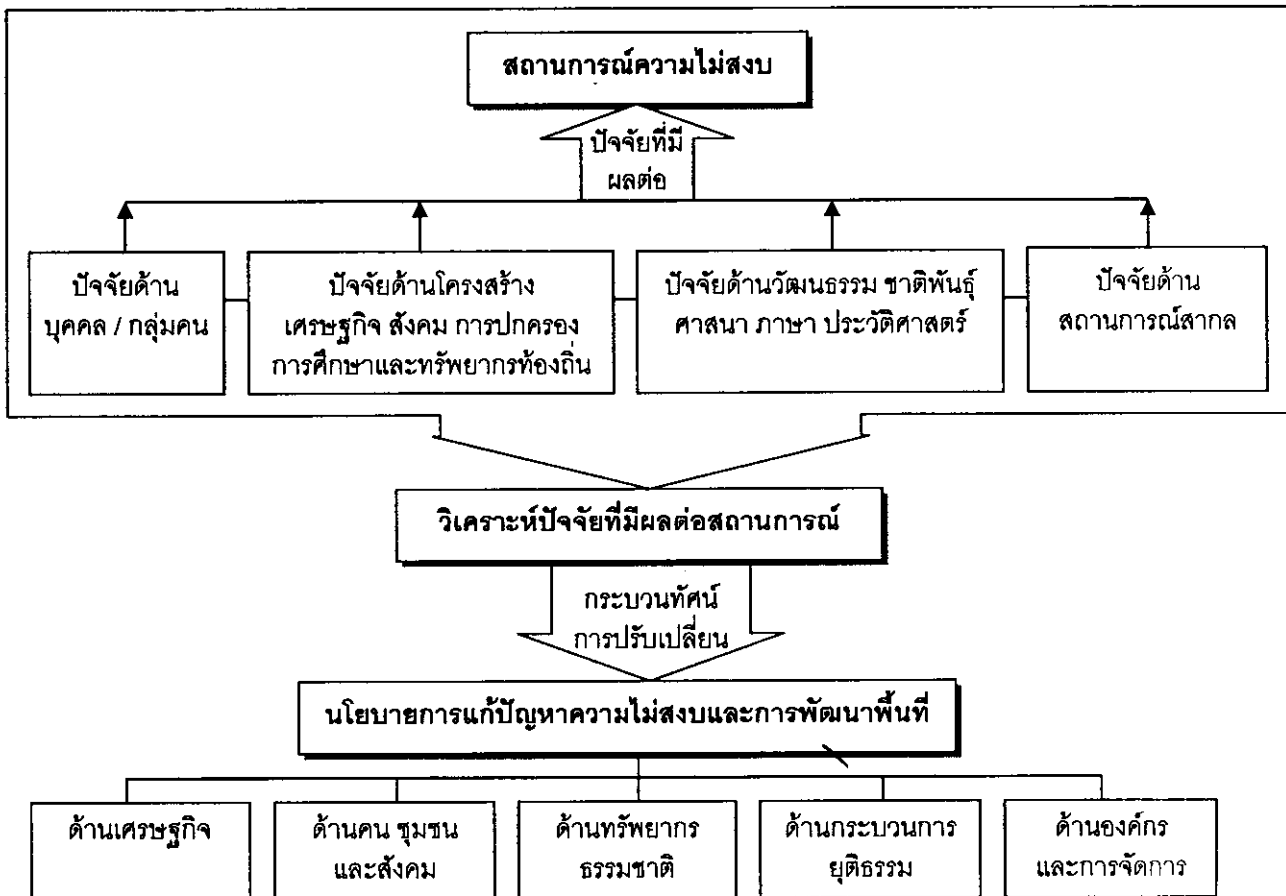
พื้นที่ศึกษา คือ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งประกอบด้วย จังหวัดปัตตานี ยะลา และ นราธิวาส

กลุ่มประชากรที่ศึกษา คือ กลุ่มประชาชนที่อาศัยในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.4 กรอบการศึกษา

กรอบการศึกษาซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ แผนภูมิที่ 1-1 แสดงถึง กรอบการศึกษาในภาพรวม ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ประมวลสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเกิดจากปัจจัยสำคัญ ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคคล/กลุ่มบุคคล โครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง วัฒนธรรม ศาสนา ภาษา และประวัติศาสตร์ รวมถึงสถานการณ์สากล จึงมีการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อสถานการณ์ความไม่สงบดังกล่าว รวมถึงการศึกษานโยบายความมั่นคงและการพัฒนาพื้นที่ในช่วงที่ผ่านมาและระบุประเด็นที่ก่อให้เกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติ วิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนที่เกิดขึ้น และนำไปสู่การสรุปผลการศึกษาซึ่งเป็นข้อเสนอแนะกระบวนการปรับเปลี่ยนนโยบายการแก้ปัญหาความไม่สงบและการพัฒนาพื้นที่ ในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ คน ชุมชน และสังคม ทรัพยากรธรรมชาติ กระบวนการยุติธรรม องค์การและการบริหารจัดการ

แผนภูมิที่ 1-1 กรอบการศึกษา

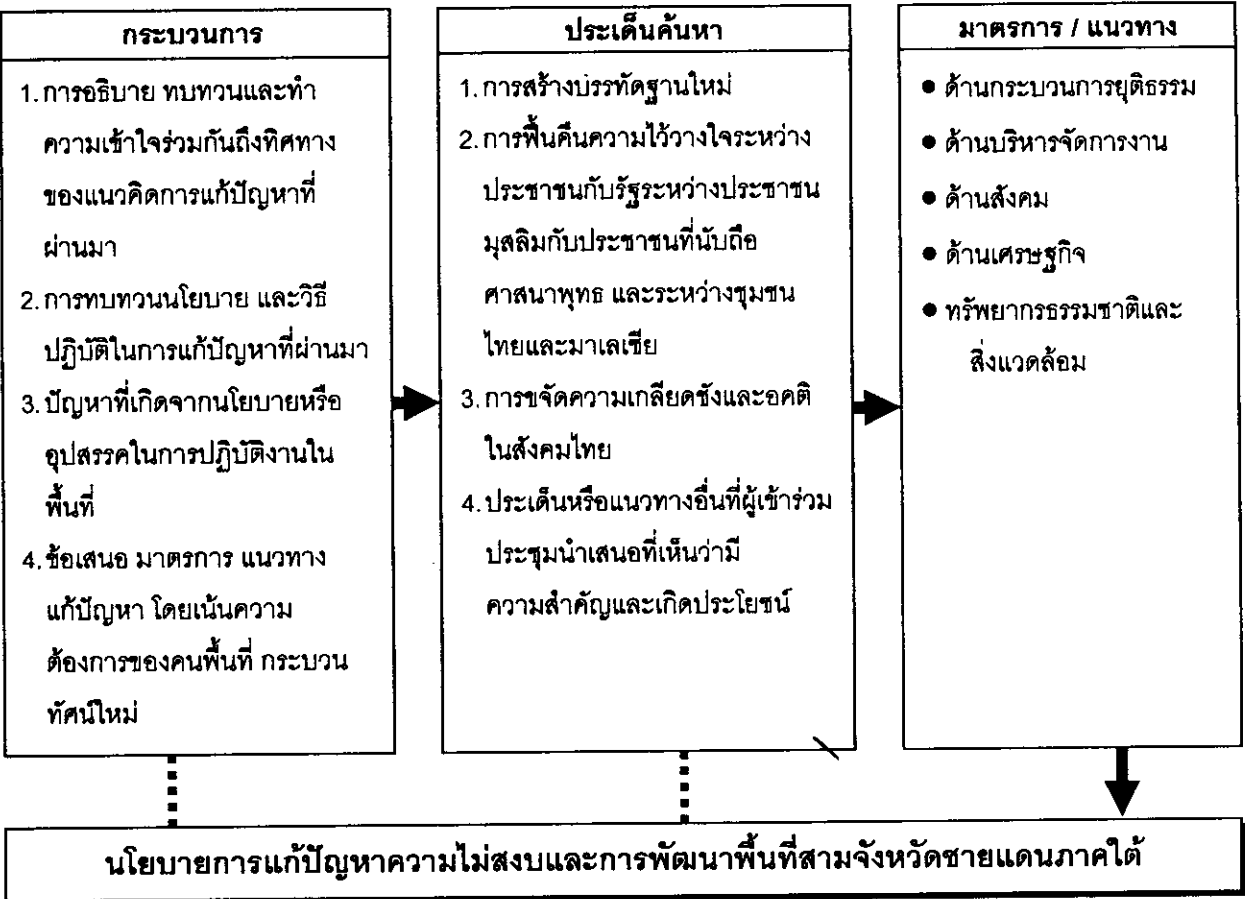


ทางคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดเวทีการมีส่วนร่วมเพื่อแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีการวิเคราะห์ถึงปัญหา สาเหตุ และแนวทางแก้ปัญหาในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางศาสนา วัฒนธรรมและชาติพันธุ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เพื่อที่แสวงหา มาตรการ แนวทางและนโยบายการแก้ปัญหาความไม่สงบและการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวโดยสรุปการจัดเวทีการมีส่วนร่วมมีกระบวนการดังต่อไปนี้

1. การอธิบาย ทบทวนและทำความเข้าใจร่วมกันถึงทิศทางของแนวคิดการแก้ปัญหาที่ผ่านมา
2. การทบทวนนโยบาย และวิธีปฏิบัติในการแก้ปัญหาที่ผ่านมา
3. ปัญหาที่เกิดจากนโยบายหรืออุปสรรคในการปฏิบัติงานในพื้นที่
4. ข้อเสนอ มาตรการ แนวทางแก้ปัญหา โดยเน้นความต้องการของคนพื้นที่ กระบวนการค้นใหม่

ในการอยู่ร่วมกันระหว่างรัฐและประชาชนในอนาคตข้างหน้า ดังแผนภูมิที่ 1-2

แผนภูมิที่ 1-2 กระบวนการศึกษา



โดยในแต่ละขั้นตอนตามที่กล่าวมาจะมีมุมมองในการค้นหาประเด็นเป็น 4 แนวทางด้วยกันคือ

1. การสร้างบรรทัดฐานใหม่
2. การฟื้นคืนความไว้วางใจระหว่างประชาชนกับรัฐ ระหว่างประชาชนมุสลิมกับประชาชนที่นับถือศาสนาพุทธ และระหว่างชุมชนไทยและมาเลเซีย
3. การจัดการความเกลียดชังและอคติในสังคมไทย
4. ประเด็นหรือแนวทางอื่นที่ผู้เข้าร่วมประชุมนำเสนอที่เห็นว่ามี ความสำคัญและเกิดประโยชน์

หลังจากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาประมวลผลและได้พิจารณาเห็นว่านโยบายการแก้ปัญหาความไม่สงบและการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสม จึงได้กำหนดเป็นกรอบมาตรการ/แนวทาง 5 ด้านด้วยกันคือ

- มาตรการ/แนวทางด้านกระบวนการยุติธรรม
- มาตรการ/แนวทางด้านสังคม
- มาตรการ/แนวทางด้านเศรษฐกิจ

- มาตรการ/แนวทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- มาตรการ/แนวทางด้านองค์กรและการจัดการ

1.5 วิธีการศึกษา

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล ดำเนินการใน 2 วิธี คือ ข้อมูลทุติยภูมิ ได้จากข้อมูลเอกสารนโยบาย ความมั่นคง งานวิจัย รายงานการสัมมนาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากการ สัมภาษณ์ และการประชุมเชิงปฏิบัติการ สัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่ม (focus group)
2. การวิเคราะห์ข้อมูล ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) และการใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics)
3. การยกร่างผลการศึกษาและจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต่อร่างผล การศึกษาดังกล่าว แล้วนำไปปรับปรุงให้สมบูรณ์ต่อไป

1.6 ระยะเวลาการศึกษา

ใช้เวลาวิจัยประมาณ 12 เดือน (15 สิงหาคม 2549 – 15 สิงหาคม 2550)

1.7 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงข้อจำกัดและประเด็นปัญหา นโยบายการแก้ปัญหาความไม่สงบและการพัฒนา พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งในอดีตและปัจจุบัน
2. เสนอแนวทางการปรับปรุงนโยบายการแก้ปัญหาความไม่สงบและการพัฒนาที่สอดคล้อง ความต้องการของประชาชนและบริบทของพื้นที่