

การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
กรณีจังหวัดสตูล

โดย

นายพิทักษ์สิทธิ์ ชีวรัฐพัฒน์
ประธานหอการค้าจังหวัดสตูล

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62
ประจำการศึกษา พุทธศักราช 2562 – 2563

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล” ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์ ของ นายพิทักษ์สิทธิ์ ชีวรัฐพัฒน์ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562 - 2563

พลโท

(พิสิทธิ์ ปฐมเอม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้
กรณีจังหวัดสตูล

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย นายพิทักษ์สิทธิ์ ชีวรัฐพัฒน์ **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ 62

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อเพื่อศึกษานโยบายการป้องกันปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล 2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาลจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล และ 3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน ผู้นำภาคธุรกิจ จำนวน 5 คน

ผลการวิจัยสรุปได้ ดังนี้ 1. สภาพปัญหาความแตกต่างระหว่างจำนวนผู้นับถือศาสนาอิสลามและศาสนาพุทธจังหวัดชายแดนภาคใต้สภาพปัญหาความแตกต่างระหว่างจำนวนผู้นับถือศาสนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2. ปัญหาความแตกต่างด้านเศรษฐกิจ สถานการณ์รุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะเขตจังหวัดสงขลาส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจกับจังหวัดสตูล 3. ปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานไปทำงานในประเทศมาเลเซีย การขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ 4. มีการรวมตัวจัดตั้งเป็นขบวนการเพื่อก่อการร้าย กระทำที่รุนแรงต่อสร้างความหวาดกลัวมีเป้าหมายหรือแรงจูงใจทางการเมือง 5. นโยบายไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในพื้นที่ 6. การจัดทำนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้และจังหวัดสตูลต้องมีบุคมชัดเจนเพื่อวัตถุประสงค์การแก้ไขปัญหาความไม่สงบ และการพัฒนาพื้นที่ 7. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางจากประชาชนในพื้นที่อย่างรอบด้าน

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า 1. รัฐจะต้องมีแผนแม่บทเป็นกรอบการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ 2. ลดเงื่อนไขในการก่อความไม่สงบโดยการยกระดับคุณภาพชีวิต สร้างบรรยากาศความสมานฉันท์ 3. การแก้ไขนโยบายการบริหารราชการแบบบูรณาการกลุ่มจังหวัดให้จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลากลับมาอยู่กลุ่มชายแดนภาคใต้ 4. การจัดตั้งเขตพิเศษเฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้

Abstract

Title : Policy Making to Solve the Problem of Unrest in the Southern Border Provinces: a Case Study of Satun Province

Filed : strategic

Name : Mr. Pitaksit Chivarattapat **Course** NDC Class 62

The objectives of this research were 1. to study policies to prevent the problem of unrest in the southern border provinces in the context of Satun Province; 2. to study factors that influence the setting of policies to solve the problem of unrest in the southern border provinces from the perspective of Satun Province; and 3. to recommend approaches to solving the problem of unrest in the southern border provinces from the point of view of Satun Province. This was a qualitative research. Data were collected through in-depth interviews with 5 key informants, comprising people involved with solving the problem of unrest in the southern border provinces, religious leaders, community leaders, and representatives of the business sector.

The research revealed the following components of the situation :

1. in the southern provinces there is a large difference in the number of citizens who are Muslim and who are Buddhist.
2. There are differences in economic status, and the problem of violence in the south, especially in Songkhla Province, has directly affected the economy of Satun Province.
3. Many people go to work as migrant workers in Malaysia, and there is a shortage of labor in the domestic market.
4. There is a movement of terrorist operatives who band together to plan violent acts and create an atmosphere of fear for political objectives or motivations.
5. The current policies are not compatible with the needs of the people because the public was not invited to participate in the local policymaking process.
6. The policy to solve the problem of unrest in the southern border provinces and Satun needs to have clearly stated objectives to stop unrest and develop the area.
7. All the people in every sector should be given the opportunity to participate and share their opinions.

The researcher recommends :

1. the government should have a master plan specifically aimed at ending the problem of unrest in the southern border provinces.
2. The conditions that lead to unrest should be defused by raising the quality of life and building an atmosphere of peaceful cooperation.
3. The administrative structure should be reformed to make Satun Province and Songkhla Province part of the group of southernmost provinces.
4. A special economic zone should be established for the southernmost provinces.

คำนำ

ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดจากความแตกต่างทางประวัติศาสตร์และเชื้อชาติเป็นปัญหาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แนวโน้มของปัญหามีความรุนแรงมากขึ้นและยังไม่สามารถแก้ไขได้ เคยเป็นอาณาจักรโบราณที่รุ่งเรืองและเป็นเมืองท่าทางทะเลที่สำคัญ ปัญหาความไม่สงบชายแดนภาคใต้ เป็นการกระทำของกลุ่มบุคคลก่อให้เกิดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และความเชื่อมั่นในระหว่างประเทศ ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ อยู่ในภาวะถดถอยเมื่อเปรียบเทียบกับภาพรวมทั้งประเทศ โดยศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 กำหนดให้ ศอ.บต. เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี ทุกรัฐบาลที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหา และมีการปรับเปลี่ยนนโยบายการแก้ไขปัญหาแตกต่างกัน ทำให้บางนโยบายไม่มีความต่อเนื่อง และมีบางนโยบายไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทำให้ปัญหาความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อดีตจังหวัดสตูลเป็นเพียงตำบลหนึ่งในเขตเมืองไทรบุรี มีชาวไทยมุสลิมเป็นส่วนใหญ่ มีสังคมพหุวัฒนธรรม ประชาชนดำรงชีพอย่างสงบสุข จังหวัดสตูลเป็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการกำหนดวิสัยทัศน์มุ่งให้จังหวัดชายแดนใต้มีความปลอดภัย ปราศจากเงื่อนไขความรุนแรงวิถีชีวิตของทุกคนได้รับการปกป้องบนพื้นฐานสังคมพหุวัฒนธรรม และมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างสันติสุขอย่างยั่งยืน โดยเน้นให้สังคมไทย และสังคมในพื้นที่ยอมรับ เห็นคุณค่าของการอยู่ร่วมกันภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรม จังหวัดสตูลไม่มีสถานการณ์ความรุนแรงแต่เป็นพื้นที่พักพิงของขบวนการก่อการร้าย และเป็นพื้นที่หาแนวร่วมทางความคิด การก่อก่อความไม่สงบส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อจังหวัดสตูล ทั้งการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว

ดังนั้น ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้มีความสำคัญเร่งด่วน มีผลกระทบต่อความมั่นคงในจังหวัดสตูลวงกว้าง ทุกมิติรวมทั้งศรัทธาและความเชื่อมั่นต่อรัฐบาล หากปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพอาจนำไปสู่ผลกระทบต่อความแตกแยกในสังคมไทย ด้านเชื้อชาติ ศาสนา บุรณภาพแห่งดินแดนและอาจลุกลาม เป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศ ดังนั้นการศึกษาการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูลโดยการวิเคราะห์ตัวแบบและปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายจึงเป็นมูลเหตุจูงใจประการสำคัญทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจศึกษาอย่างมาก เพื่อจะได้นำเสนอแนวทางการปรับปรุงนโยบายด้านต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนใต้ ที่พึงประสงค์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่อไป

(นายพิทักษ์สิทธิ์ ชีวรัฐพัฒน์)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก พลโทนพดล มังคะลา
อาจารย์ที่ปรึกษา พลตรีสิทธิพร มุสิกะสิน รองแม่ทัพภาคที่ 4 คณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่กรุณา
ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ ตลอดจนปรับปรุงแก้ไข ติดตามการทำวิจัยครั้งนี้อย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง
ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณา และขอกราบ
ขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านด้วยความเคารพอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบคุณผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน ผู้นำภาคธุรกิจ ที่กรุณาเสียสละเวลา และให้ความ
ร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลแบบสัมภาษณ์เชิงลึก และภาคสนาม ขอขอบคุณเพื่อนนักศึกษา
และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำวิจัยครั้งนี้ ที่กรุณาให้การสนับสนุนช่วยเหลือและให้กำลังใจตลอดมา

ท้ายที่สุดผู้วิจัยขอบคุณครอบครัวที่รักที่คอยแนะนำ และสนับสนุนผลักดันช่วยเหลือ
เสียสละอันมีค่าจนทำให้งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ลุล่วงไปด้วยดี คุณค่าจากการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัย
ขอมอบเป็นกตเวทิตาคุณ แต่บิดามารดาและผู้มีพระคุณทุกท่าน

(นายพิทักษ์สิทธิ์ ชีวรัฐพัฒน์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
บทที่ 1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	5
วิธีดำเนินการวิจัย	5
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	6
คำจำกัดความ	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	7
แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย	10
แนวคิดเกี่ยวกับการก่อความไม่สงบ	21
แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้	27
แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์เชิงพหุนิยม	31
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	36
กรอบแนวคิดของการวิจัย	39
บทที่ 3 จังหวัดสตูลและการพัฒนา	40
การวิจัย	40
ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย	41
ประเด็นสำคัญในการรวบรวมข้อมูล	41
การเก็บรวบรวมข้อมูล	42
บทที่ 4 ผลของการวิจัย	44
การสัมภาษณ์ผู้บริหาร และผู้ที่มีส่วนสำคัญซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนด	
นโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีจังหวัดสตูล	44
การวิเคราะห์สัมภาษณ์ นโยบายการป้องกันปัญหาความไม่สงบในจังหวัด	
ชายแดนภาคใต้กรณีในภาพรวมและปัญหาที่กระทบเฉพาะจังหวัดสตูล	49

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และจังหวัดสตูลเป็นการเฉพาะ	54
แนวทางการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในส่วนของจังหวัดสตูล	56
สรุป	57
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	58
สรุป	58
ข้อเสนอแนะ	61
บรรณานุกรม	63
ภาคผนวก	67
ผนวก ก รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์แบบเชิงลึก	68
ผนวก ข แนวคำถามสัมภาษณ์	69
ผนวก ค คำสั่ง และพระราชกำหนดเกี่ยวข้อง	71
ประวัติย่อผู้วิจัย	77

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
3-1	กระบวนการกำหนดนโยบาย	13
3-2	การก่อตัวของนโยบาย	14
4-1	ผลิตภัณฑ์มวลรวมกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ปี พ.ศ. 2553-2558	50
4-2	อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจกลุ่มภาคใต้ชายแดน ปี พ.ศ. 2558	51
4-3	ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเฉลี่ยต่อหัว กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน ปี 2553-2558	52

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1-1	จำนวนประชากรนับถือศาสนาจังหวัดสตูล	4
4-1	แสดงข้อมูลจำนวนประชากรของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน	49
4-2	จำนวนนักท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน	53
4-3	งบประมาณการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้	54

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดจากความแตกต่างทางประวัติศาสตร์และเชื้อชาติเป็นปัญหาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แนวโน้มของปัญหามีความรุนแรงมากขึ้นและยังไม่สามารถแก้ไขได้ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วยจังหวัด จันทนบุรี ระยอง ปัตตานี สงขลาและจังหวัดสตูล เคยเป็นอาณาจักรโบราณที่รุ่งเรืองและเป็นเมืองท่าทางทะเลที่สำคัญในช่วงเวลา พ.ศ. 2515 ถึง พ.ศ. 2557 (ยุทธนา แยมพันธ์ุ, 2550 : 19) เป็นนครรัฐอิสระปกครองตนเองมาหลายศตวรรษต่อมาเจ้าครองนครและประชาชนได้เปลี่ยนมานับถือศาสนาอิสลาม สังคมชาวไทยมุสลิมจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากความเป็นไทยกระแสหลัก มีประวัติศาสตร์และความภาคภูมิใจในมาตุภูมิของตนเองมายาวนาน ตลอดจนถึงตั้งทางภูมิศาสตร์และผลของความสัมพันธ์ที่มีกับต่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศตะวันออกกลางทำให้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ละเอียดอ่อนและยุ่งเหยิงมากกว่าปัญหาภูมิภาคอื่น ๆ (สุรินทร์ พิศสุวรรณ, 2543 : 44) รัฐไทยเปลี่ยนรูปแบบและนโยบายการปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้แก่ การแบ่งการปกครองเมืองปัตตานีเป็น 7 หัวเมือง ประกอบด้วย เมืองปัตตานี เมืองยะลา เมืองยะหริ่ง เมืองหนองจิก เมืองสายบุรี เมืองระแงะ และเมืองรามันห์ ให้ขึ้นกับเมืองสงขลาในสมัยรัชกาลที่ 2 ซึ่งครอบคลุมจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาสในปัจจุบัน (พลาดิศักดิ์ สิทธิธัญกิจ, 2553 : 124) สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศขณะนั้นรัฐไทยต้องเสียดินแดนภาคใต้บางส่วน เมื่อปี พ.ศ. 2452 อังกฤษและไทยได้ลงนามในสนธิสัญญาแองโกล-สยาม หรือสนธิสัญญากรุงเทพฯ (Bangkok Treaty หรือ Anglo-Siamese Treaty) ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนดินแดนระหว่างกัน โดยอังกฤษยกเมืองสงขลา ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส ให้เป็นของสยาม อังกฤษได้เมืองเคดาห์กัลังตัน และตรังกานู ส่วนเปอร์ลิส และสตูล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐเคดาห์ ให้เปอร์ลิสเป็นของอังกฤษ และให้สตูลเป็นของสยาม รัฐเหล่านี้ก่อนได้รับเอกราชแม้จะมีสุลต่านเป็นผู้ปกครองแต่มีข้าหลวงอังกฤษทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้แก่สุลต่าน (ยุทธนา แยมพันธ์ุ, 2550 : 126-127) ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการกระทำของกลุ่มบุคคลหลายกลุ่มมีเป้าหมายเดียวกันคือการต่อต้านรัฐบาลเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง กลุ่มแนวร่วมปฏิบัติแห่งชาติมลายู (The Barisan Revolusi Nasional - BRN) ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2503 มีผู้นำศาสนาเป็นผู้ก่อตั้ง โดยมีแนวคิดแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นรัฐอิสระ (สภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2551) ผู้นำที่มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องสิทธิของประชาชนต่อรัฐไทย ในฐานะผู้นำศาสนาหัวก้าวหน้าของจังหวัดปัตตานี นายหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ ยื่นข้อเสนอ 7 ประการ แก่รัฐบาลเมื่อ พ.ศ. 2490 โดยมีเนื้อหา ดังนี้ เช่น 1. ให้ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ปกครองเป็นแคว้นหนึ่ง 2. ขอเก็บภาษีเพื่อใช้ในจังหวัดชายแดนใต้ และ 3. ให้ใช้ภาษามลายูควบคู่กับภาษาไทยเป็นภาษาราชการ เป็นต้น แต่ได้รับการปฏิเสธจากรัฐไทย

และถูกกล่าวหาเป็นกบฏต้องการแบ่งแยกดินแดนถูกจับกุมขังต่อมาถูกอุ้มหายตัวไประหว่างการปล่อยตัวจากเรือนจำจังหวัดสงขลา เหตุการณ์ดังกล่าวสร้างความไม่พอใจและเกิดกระแสต่อต้านรัฐบาลของประชาชนมุสลิมในพื้นที่เป็นอย่างมาก (เฉลิมเกียรติ ชุนทองเพชร, 2547 : 22-87) กลุ่มบุคคลดังกล่าว มีการปลุกฝังเยาวชนมุสลิมในพื้นที่ให้ต่อต้านรัฐไทยผ่านโรงเรียนสอนศาสนาอิสลามบางแห่ง และให้สาบานตนตามหลักศาสนาอิสลามเพื่อความชอบธรรมในการต่อสู้เพื่อแบ่งแยกดินแดน โดยใช้ความรุนแรง

นับตั้งแต่ ปีพ.ศ.2547 ความขัดแย้งระหว่างผู้ก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กำหนดเป้าหมายและสัญลักษณ์ของผู้มีอำนาจรัฐไทย เช่นเจ้าหน้าที่ของรัฐ สถานที่ราชการ ซึ่งมีรูปแบบการก่อความไม่สงบโดยวิธีรุนแรง เช่น การลอบวางระเบิด การลอบสังหาร การวางเพลิง การปะทะด้วยกำลัง (Neil J, 2007 : 18) สถานการณ์ความรุนแรงระหว่างปี พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2555 มีผู้เสียชีวิตจำนวน 3,705 คนและได้รับบาดเจ็บจำนวน 9,076 คน (สำนักข่าวอิศรา, 2556) ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และความเชื่อมั่นในระหว่างประเทศ ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในภาวะถดถอยเมื่อเปรียบเทียบกับภาพรวมทั้งประเทศ เนื่องจากนักลงทุนและผู้ประกอบการธุรกิจไม่มีความมั่นใจต่อสถานการณ์ความรุนแรง ทำให้ต้องย้ายฐานการผลิต มีกิจการในพื้นที่ที่ต้องปิดกิจการ ทำให้เกิดภาวะการว่างงานระหว่าง พ.ศ. 2550 ถึง พ.ศ. 2552 มีผู้ว่างงานจำนวน 68,078 คน (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, สำนักพัฒนาบุคลากร, 2552) จากสถานการณ์ความรุนแรงดังกล่าว ทำให้วิถีชีวิตของชาวไทยพุทธในพื้นที่ห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม สถานการณ์ที่รุนแรงได้ส่งผลกระทบต่อและก่อให้เกิดสภาพปัญหาต่าง ๆ เช่นการอพยพออกจากพื้นที่ การศึกษาที่ไม่ได้คุณภาพและมาตรฐานการทำลายพุทธสถาน

ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมาหลายฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ด้วยวิธีที่หลากหลายบนฐานความคิดความเชื่อมีแนวคิดแนวทางปฏิบัติและอุดมการณ์ที่มีลักษณะ เฉพาะของหน่วยงานหรือองค์กรนั้น โดยศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 กำหนดให้ ศอ.บต. เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงมีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ศอ.บต. เป็นองค์กรหลักในการบูรณาการและประสานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายพลเรือน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในการพัฒนา และแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 207/2549 เรื่องการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้กำหนดให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ 7 ประการ คือ 1. กำกับ เร่งรัด การปฏิบัติของฝ่ายพลเรือน ตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะการพัฒนาการศึกษา การสร้างความเป็นธรรม การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และการสร้างความเข้าใจในพื้นที่ โดยประสานการปฏิบัติกับกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร (พตท.) ในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในพื้นที่ 2. รวบรวม กลั่นกรอง บูรณาการ และเสนอแนะการจัดทำแผนงาน โครงการ และการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ และจัดทำเป็นแผนการ

ดำเนินงานเสนอต่อ กอ.รมน. เพื่อขอรับการสนับสนุน งบประมาณ ตลอดจนการประสานงานติดตาม และประเมินผลในการดำเนินงานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ 3. อำนาจการ และประสาน การปฏิบัติในการบริหารงานยุติธรรม คุ่มครองสิทธิและเสรีภาพ การอำนวยความสะดวกเป็นธรรม โดยการ รับเรื่องราวร้องทุกข์ การเยียวยาและการพัฒนากระบวนการยุติธรรม เพื่อขจัดเงื่อนไขความไม่เป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ 4. พัฒนาข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ 5. ส่งเสริม การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ 6. แต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติได้ตามความจำเป็น และ 7. ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ ผอ. รมน. ภาค 4 มอบหมาย นโยบายการจัดตั้ง ศอ.บต.ทำให้สถานการณ์ความรุนแรงลดน้อยลง เนื่องจากได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่โดยเฉพาะชาวไทยมุสลิม ปัญหาดังกล่าวกลับมารุนแรงอีกครั้ง เมื่อรัฐบาลนายกรัฐมนตรี ดร.ทักษิณ ชินวัตร ที่เห็นว่าให้ยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน ภาคใต้มีความใกล้ชิดและเป็นตัวแทนพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม (Jeff, 2014 : 232)

จังหวัดสตูลเป็นพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ แต่ไม่มีสถานการณ์ความรุนแรงหากเป็นพื้นที่ พักพิงของขบวนการก่อการร้าย และเป็นพื้นที่หาแนวร่วมทางความคิดในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นเพียงตำบลหนึ่งในเขตเมืองไทรบุรี ในสมัยรัชกาลที่ 3 ประวัติเกี่ยวกับเมืองสตูลในการ จัดรูปแบบการปกครองเมืองตามระบอบมณฑลเทศาภิบาลว่าในปี พ.ศ. 2440 ทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ ให้รักษาเมืองไทรบุรี เมืองปะลิส และเมืองสตูลเป็นมณฑลเทศาภิบาล เรียกว่า “มณฑลไทรบุรี” โปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาไทรบุรี รามภักดีเจ้าพระยาไทรบุรี (อับดุลฮามิต) เป็นข้าราชการเทศาภิบาลมณฑลไทรบุรีเมืองสตูลได้แยกจากเมืองไทรบุรีอย่างเด็ดขาดตามหนังสือ สัญญาไทยกับอังกฤษเรื่องปักปันเขตแดนระหว่างไทยกับสหพันธรัฐมาลายู ซึ่งลงนามกันที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 10 มีนาคม ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2452) จากหนังสือสัญญานี้ยังผลให้ไทรบุรี เป็นของอังกฤษ ส่วนสตูลคงเป็นของไทยสืบมาจนถึงปัจจุบันเมื่อปักปันเขตแดนเสร็จแล้วได้มีพระราชโองการโปรด ให้เมืองสตูลเป็นเมืองจัตวารวมอยู่ในมณฑลภูเก็ตเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2453)

การปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเมืองสตูลก็มีฐานะยกเป็นจังหวัดหนึ่ง อยู่ในราชอาณาจักรไทยจวบจนจังหวัดสตูล แบ่งการปกครองออกเป็น 7 อำเภอ คือ 1. อำเภอเมืองสตูล 2. อำเภอละงู 3. อำเภอกระควนกาหลง 4. อำเภอทุ่งหว้า 5. อำเภอควนโดน 6. อำเภอท่าแพ และ 7. อำเภอมะนัง ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามเชื้อสายมลายู 245,413 คน รองลงมา คือชาวพุทธ 37,058 คน โครงสร้างเศรษฐกิจหลักของจังหวัดสตูลในอดีตขึ้นอยู่กับภาคการเกษตร เป็นหลัก แต่ในปี 2558โครงสร้างเศรษฐกิจหลักของจังหวัดสตูลมีการเปลี่ยนแปลงโดยมีสัดส่วน โครงสร้างภาคบริการร้อยละ 30.85 ภาคเกษตรมีสัดส่วนโครงสร้างร้อยละ 42.52 และภาคอุตสาหกรรม มีสัดส่วนร้อยละ 7.83 ซึ่งภาคการเกษตรจะประกอบด้วยสาขา เกษตรกรรม และป่าไม้ โดยมูลค่า การผลิตส่วนใหญ่ของเกษตรกรรมมาจากพืชเศรษฐกิจหลัก คือ ยางพารา ปาล์มน้ำมัน (แผนพัฒนา จังหวัดสตูล 4 ปี พ.ศ. 2561-2564)

ตารางที่ 1-1 จำนวนประชากรที่นับถือศาสนาจังหวัดสตูล

ศาสนา	ชาย (คน)	หญิง (คน)	รวม (คน)	ร้อยละ
พุทธ	36,533	37,048	73,592	23.02
อิสลาม	122,064	123,349	245,413	76.77
อื่นๆ	216	460	695	0.21
รวม	158,823	160,868	319,700	100

ที่มา : ข้อมูลทั่วไปจังหวัดสตูล, 2564

จังหวัดสตูล มีการกำหนดวิสัยทัศน์มุ่งให้จังหวัดชายแดนใต้มีความปลอดภัย ปราศจากเงื่อนไขความรุนแรงวิถีชีวิตของทุกคนได้รับการปกป้องบนพื้นฐานสังคมพหุวัฒนธรรม และมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างสันติสุขอย่างยั่งยืน โดยเน้นให้สังคมไทย และสังคมในพื้นที่ยอมรับ เห็นคุณค่าของการอยู่ร่วมกันภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรม และร่วมกันแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ สตูลมีจุดแข็งด้านภูมิศาสตร์ของการเป็นพื้นที่รอยต่อพื้นที่หนึ่งระหว่างประเทศไทยกับมาเลเซีย ซึ่งสามารถเดินทางเชื่อมต่อไปสิงคโปร์ และอินโดนีเซียได้ สตูลจะเป็นอีกช่องทางที่สำคัญของไทย สู่กลุ่มประเทศเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย (Indonesia Malaysia-Thailand Growth Triangle : IMT-GT) และเส้นทางนี้มีศักยภาพที่จะขยายการเชื่อมโยงไปสู่พม่า และจีนต่อไปได้สิ่งเหล่านี้จะเป็นโอกาส ในการสร้างความสัมพันธ์ด้านต่างๆ กับประเทศในอาเซียนโดยเฉพาะการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ ให้กับจังหวัดสตูล และประเทศไทยได้อย่างมีนัยยะสำคัญ

ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้มีความสำคัญเร่งด่วน มีผลกระทบต่อ ความมั่นคงในจังหวัดสตูลวงกว้าง ทุกมิติรวมทั้งศรัทธาและความเชื่อมั่นต่อรัฐบาล หากปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพอาจนำไปสู่ผลกระทบต่อความแตกแยกในสังคมไทย ด้านเชื้อชาติ ศาสนา บุรณภาพแห่งดินแดนและอาจลุกลาม เป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศ ดังนั้นการศึกษาการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบชายแดนภาคใต้ โดยการวิเคราะห์ ตัวแบบและปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายจึงเป็นมูลเหตุจูงใจประการสำคัญ ทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจศึกษาอย่างมาก เพื่อจะได้นำเสนอแนวทางการปรับปรุงนโยบายด้านต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนใต้ ที่พึงประสงค์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ในพื้นที่ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบายการป้องกันปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีจังหวัดสตูล
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดน ภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีจังหวัดสตูล

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยมีขอบเขตของการวิจัยดังต่อไปนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งศึกษา นโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล ทั้งในภาพรวมและปัญหาที่กระทบเฉพาะจังหวัดสตูล เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงนโยบายด้านต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล
2. ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาเฉพาะพื้นที่จังหวัดสตูล
3. ขอบเขตด้านประชากรในการศึกษาคำเนิการสัมภาษณ์กลุ่ม (Focus Group) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน และผู้นำภาคในจังหวัดสตูล
4. ขอบเขตด้านเวลาระยะเวลาในการดำเนินการวิจัยระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2562 ถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2563

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาวิเคราะห์นโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในส่วนของจังหวัดสตูลที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยโดยมีขั้นตอนการดำเนินการวิจัยดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ดำเนินการโดยรวบรวมจัดระบบและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหลักการแนวคิดทฤษฎีบทความวิชาการรายงานงานวิจัยยุทธศาสตร์และแผนการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการบริหารราชการการปฏิรูปและการพัฒนาประเทศโดยรวบรวมจากแหล่งข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ ห้องสมุดวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรห้องสมุดสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ห้องสมุดมหาวิทยาลัยต่าง ๆ รวมถึง เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เก็บรวบรวมจากการสัมภาษณ์สัมภาษณ์กลุ่ม (Focus Group) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องโดยมีเกณฑ์การคัดเลือกดังนี้

1.2.1 เป็นผู้ปฏิบัติงานหรือเคยปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้และในส่วนของจังหวัดสตูล

1.2.2 เป็นผู้ได้รับการยอมรับว่ามีประสบการณ์ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และในส่วนของจังหวัดสตูล

2. การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เป็นหลัก

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงกระบวนการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาคาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ในภาพรวมและปัญหาที่กระทบเฉพาะจังหวัดสตูล
2. ทำให้ทราบปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาคาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ในภาพรวมและปัญหาที่กระทบเฉพาะจังหวัดสตูล
3. ทำให้ทราบรูปแบบที่เหมาะสมของนโยบายการแก้ไขปัญหาคาความไม่สงบจังหวัดชายแดนใต้ในภาพรวมและปัญหาที่กระทบเฉพาะจังหวัดสตูล

คำจำกัดความ

นโยบาย	หมายถึง	แบบแผนความคิดที่ใช้เป็นหลักยึดในการปฏิบัติหรือการตัดสินใจ มักใช้ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหาร
การการป้องกัน	หมายถึง	การเอาตัวรอดจากเหตุการณ์ที่เป็นภัยต่อตัวเองในเหตุการณ์ร้าย เช่น กำลังโดนทำร้ายด้วยการทุบตีของมีคมและอาวุธต่าง ๆ ก็ต้องหาวิธีป้องกันเพื่อความอยู่รอดปลอดภัย
ปัญหาคาความไม่สงบ	หมายถึง	ปัญหาคาความรุนแรงและการก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ชายแดน
จังหวัดชายแดนใต้	หมายถึง	จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสงขลา จังหวัดสตูลและจังหวัดนราธิวาส

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย สำหรับการศึกษา เรื่อง นโยบายการป้องกันปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนใต้ (กรณีศึกษาจังหวัดสตูล) มีทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย
3. แนวคิดเกี่ยวกับการก่อความไม่สงบ
4. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาชายแดนภาคใต้
5. แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์เชิงพหุนิยม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ส่วนของแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ผู้วิจัยจะกล่าวถึง 1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ 2. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ 3. องค์ประกอบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และ 4. ประเภทของนโยบายสาธารณะ

1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเปรียบเสมือนแนวทางการปฏิบัติเพื่อรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาสังคมถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก มุ่งเน้นถึงค่านิยม และผลประโยชน์ของสังคม มีนักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความหมายของคำว่านโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นจำนวนมากโดยขอยกเอาความเห็นหรือทัศนะของนักวิชาการมากล่าวถึงมี ดังนี้

Ira (1970 : 1) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ ว่าเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ครอบคลุมกิจกรรมทั้งภายในประเทศหรือระหว่างประเทศแต่ไม่ครอบคลุมกิจกรรมที่รัฐเพียงแต่พูดหรือตั้งใจจะกระทำหรือสิ่งที่รัฐตัดสินใจไม่กระทำ

Dye (1984 : 1) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ ว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่เลือกที่จะกระทำบรรลุตามเป้าหมาย

Anderson (1970 : 1) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะว่าเป็นแนวทางการปฏิบัติหรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติหรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่าสิ่งใดต้องทำให้สำเร็จ ไม่ใช่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น

Hecló (1972 : 83) ได้ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลตกลงใจที่จะกระทำจริง โดยประกอบไปด้วยชุดของการกระทำที่เป็นระบบที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่พึงปรารถนา

กล่าวโดยสรุป จากความหมายนโยบายสาธารณะข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาลหรืออาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจโดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้น ๆ ทั้งนี้ นโยบาย-สาธารณะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ การแบ่งสรร-ทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม กิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล รวมถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐ

2. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

จากการศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะ จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบายและประชาชน นักวิชาการหลายท่านได้นำเสนอไว้ดังต่อไปนี้

สมบัติ อารังชญวงศ์ (2549 : 24-25) ได้กล่าวสรุปถึงความสำคัญของนโยบายสาธารณะไว้ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย รัฐเป็นผู้กำหนดนโยบาย หากตอบสนองความต้องการของประชาชนจะทำให้รัฐบาลได้รับความนิยมโดยอาจได้รับโอกาสในการบริหารประเทศยาวนานมากขึ้น

ประการที่สอง ความสำคัญต่อประชาชน หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่ดีสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนสามารถแสดงออกความต้องการของตนเองผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น ผ่านพรรคการเมือง ผ่านระบบราชการ ผ่านนักการเมือง เป็นต้น

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์ (2541 : 16-18) ได้กล่าวสรุปไว้ว่า ประโยชน์หรือความสำคัญของนโยบายสาธารณะรวม 5 ประการด้วยกัน คือ ข้อแรก ง่ายและสะดวกต่อฝ่ายข้าราชการประจำในการปฏิบัติให้บรรลุผลตามนโยบาย ข้อที่สอง ป้องกันการปฏิบัติตามอารมณ์ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ข้อที่สาม สะดวกแก่ผู้เลือกตั้งในการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ข้อที่สี่ ประชาชนและกลุ่มอาชีพต่าง ๆ อาจใช้เป็นแนวทางในการปรับตัวให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และข้อที่ห้า ช่วยลดหรือแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของรัฐบาลในอดีตเนื่องจากขาดนโยบายที่ชัดเจน

กล่าวโดยสรุป จากความสำคัญของนโยบายสาธารณะข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญ 2 ประการ คือ 1. สำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย และ 2. สำคัญต่อประชาชน และยังมีความสำคัญทุกฝ่าย เช่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พรรคการเมือง และประชาชน รัฐบาลที่ดีจำเป็นที่จะต้องกำหนดนโยบายสาธารณะที่จะสามารถแก้ไขปัญหาในสังคม และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

3. องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

จากการพิจารณาความหมายและความสำคัญของนโยบายสาธารณะข้างต้น จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะหรือองค์ประกอบที่สำคัญ โดยขอยกเอาความเห็นหรือทัศนะของนักวิชาการมากล่าวถึงดังนี้

Anderson (1975 : 3-4) กล่าวสรุปไว้ว่า องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ดังนี้ ประการแรก นโยบายเกี่ยวข้องกับเป้าหมายสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตั้งสมมติฐานและการกระทำบางอย่างที่ได้ประกาศไว้แล้ว ประการที่สอง นโยบายประกอบด้วยแนวทางการปฏิบัติหรือรูปแบบการกระทำนำไปปฏิบัติ โดยข้าราชการประจำ ประการที่สาม เป็นสิ่งที่รัฐบาลประกาศว่าจะทำเพื่อออกกฎหมาย เช่น ควบคุมภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศ ประการที่สี่ การกระทำด้วยความชัดเจนของนโยบาย อาจส่งผลกระทบต่อด้านบวกและด้านลบต่อประชาชน และประการที่ห้า นโยบายมีผลทางกฎหมายเมื่อรัฐบาลประกาศใช้เป็นกฎหมายประชาชนมีหน้าที่ปฏิบัติตาม

Quade (อ้างถึงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2549 : 267-272) แสดงความคิดเห็นไว้ว่าการศึกษาการวิเคราะห์นโยบายให้มีความเข้าใจชัดเจนจะต้องสนใจองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะเพื่อให้เข้าใจกรอบแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะอันเป็นพื้นฐานสำคัญ องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะที่สำคัญตามทัศนะของ Quade ได้แก่ 1. วัตถุประสงค์ (Objectives) หมายถึง สิ่งที่ผู้ตัดสินใจมีความมุ่งหวังจะให้ประสบความสำเร็จหรือบรรลุผล การกำหนดวัตถุประสงค์นั้นถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ หากการกำหนดวัตถุประสงค์มีความคลุมเครือหรือไม่ชัดเจนจะทำให้ผู้วิเคราะห์นโยบายประสบความสำเร็จได้ ทั้งนี้ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะเปลี่ยนนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยยึดถือวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นสำคัญ 2. ทางเลือก (Alternatives) หมายถึง วิธีการต่าง ๆ ที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์บรรลุผลสำเร็จ และข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาทางเลือก ได้แก่ สาระสำคัญของทางเลือก (Description) ประสิทธิภาพของทางเลือก (Effectiveness) ต้นทุนของแต่ละทางเลือก (Cost) ผลลัพธ์ที่ไม่ได้คาดหมาย (Spillovers) การจัดลำดับทางเลือก (Comment on Ranking) รวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ (Other Consideration) 3. ผลกระทบ (Impact) หมายถึง ผลที่จะเกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งคำว่า ผลกระทบในที่นี้จะรวมถึงผลกระทบที่ตั้งใจจะให้เกิดขึ้น (Intended Impacts) และผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจจะให้เกิด (Unintended Impacts) 4. เกณฑ์การวัด (Criteria) หมายถึง กฎหรือมาตรฐานที่ใช้ในการจัดลำดับทางเลือกตามวัตถุประสงค์ โดยเกณฑ์การวัดมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของทางเลือกและผลกระทบโดยจัดลำดับทางเลือกที่มีต้นทุนต่ำที่สุดไว้ก่อน และ 5. ตัวแบบ (Model) หมายถึง กรอบการวิเคราะห์อย่างง่ายที่สร้างขึ้นมาเพื่อช่วยให้เข้าใจส่วนที่สำคัญของโลกความเป็นจริงได้ง่ายและเป็นระบบ

กล่าวโดยสรุป องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะมีวัตถุประสงค์ และผลกระทบจากนโยบายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ดังที่ Anderson (1975) และ Quade (อ้างถึงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2549 : 267-273) มีความเห็นสอดคล้องกัน ในขณะที่ Quade มีทัศนะว่า จำเป็นต้องมีทางเลือกต่าง ๆ เพื่อให้วัตถุประสงค์บรรลุสู่ความสำเร็จ และประการสุดท้าย คือ เกณฑ์การวัดเพื่อจัดลำดับทางเลือกตามวัตถุประสงค์

4. ประเภทของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมีขอบเขตกว้างขวาง ดังนั้น การจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องสำคัญในการระบุความชัดเจนของนโยบายสาธารณะเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กัน ตามขอบข่ายของผลกระทบของนโยบาย ผู้วิจัยจะขอกกล่าวถึง การจำแนกประเภท

ของนโยบาย ดังที่ Lowi (อ้างถึงใน จุ่มพล หนิมพานิช, 2547 : 15-17) กล่าวโดยสรุปไว้ว่า นโยบายสาธารณะ จำแนกออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

4.1 นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ (Regulatory Policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหรือประชาชน เพื่อจำกัดสิทธิของบุคคลเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม ที่มาของนโยบายเกิดจากบุคคลหรือประชาชนต่างมีสิทธิและเสรีภาพ มีผลประโยชน์ และความต้องการที่แตกต่างกันทำให้เกิดความขัดแย้งภายในสังคมนั้น ๆ เสมอ ดังนั้น นโยบายที่กำหนดมาเพื่อบังคับใช้ย่อมทำให้สังคมเกิดความสงบสุขและลดความขัดแย้งภายในสังคมได้

4.2 นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร (Distribution Policy) เป็นนโยบายที่รัฐดำเนินการกระจาย แจกจ่ายทรัพยากรสินค้า และบริการของรัฐให้กับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เช่น การให้บริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดการด้านสาธารณสุขปโภค หรือการจัดการด้านสวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวอาจดำเนินการในภาวะปกติหรือในภาวะฉุกเฉินด้วยได้ เช่น กรณีที่ประเทศนั้น ๆ ได้รับความพิบัติทางธรรมชาติ เป็นต้น

4.3 นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรใหม่ (Redistribution Policy) นโยบายดังกล่าวเป็นการจัดสรรทรัพยากรใหม่เพิ่มเติมในสังคมให้เกิดการกระจายและเข้าถึงประชาชนมากกว่าเดิม ทรัพยากรดังกล่าว หมายถึง ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เช่น นโยบายการจัดเก็บภาษีแบบก้าวหน้า (Progressive tax Policy) หรือการเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (Vat) การดำเนินการตามนโยบายนี้จะทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น รัฐก็จะมีรายได้เพิ่มขึ้น และนำรายได้นั้นไปใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ของรัฐ และยังสามารถนำเงินที่ได้จากนโยบายนี้มาอุดหนุนช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยได้อีกด้วย และ

4.4 นโยบายต้นแบบ (Constituent Policy) เป็นนโยบายที่มีผลกระทบต่อประชาชนในฐานะเป็นตัวแสดงแทนทางการเมือง (Political Actors) โดยตรง นโยบายนี้โดยทั่วไปจะกำหนดลักษณะระบบการเมือง สถาบันทางการเมือง เป็นต้น เช่น กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย

ส่วนของแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ผู้วิจัยจะกล่าวถึง 1. ความหมายของการกำหนดนโยบาย 2. ความสำคัญของการกำหนดนโยบาย 3. ตัวแบบกระบวนการกำหนดนโยบาย และ 4. การตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะ

1. ความหมายของการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายสาธารณะ เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาสังคม มีนักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความหมายของการกำหนดนโยบาย โดยขอยกเอาความเห็นหรือทัศนะของนักวิชาการมากล่าวถึงดังนี้

Dror (1968 : 118) ได้ให้ความหมายของการกำหนดนโยบาย คือ การตัดสินใจนโยบายเพราะหัวใจของการกำหนดนโยบาย คือ การตัดสินใจ

Lindblom (1965 : 144-148) กล่าวว่า การกำหนดนโยบาย หมายถึง กระบวนการทางการเมืองเป็นการต่อสู้ของกลุ่มผู้มีความคิดขัดแย้งกัน

Edwards (1980 : 11) กล่าวว่า การกำหนดนโยบาย หมายถึง การที่รัฐบาลตัดสินใจและกล่าวว่าจะทำอะไรบ้างเกี่ยวกับปัญหาที่ได้รับรู้ว่าเกิดขึ้น

Ripley, Franklin and Moreland (1973 : 11) มองว่า การกำหนดนโยบาย หมายถึง การที่รัฐบาลตัดสินใจ และจะทำอะไรที่เกี่ยวกับปัญหาที่ได้รับรู้ว่าเกิดขึ้น

กุลธนา พงศธร (2520 : 6-9) กล่าวว่า การกำหนดนโยบาย หมายถึง นโยบายสาธารณะน่าจะมีความหมายในแนวกว้าง ที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการ แผนงาน หรือกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้าเพื่อเป็นหนทางชี้แนะให้มีการกระทำต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

จุมพล นิธิพานิช (2547 : 63) กล่าวว่า การกำหนดนโยบาย หมายถึง การเตรียมออกนโยบายของรัฐบาลเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาสังคม

กล่าวโดยสรุป จากความหมายของการกำหนดนโยบายข้างต้น ผู้วิจัย สามารถสรุปได้ว่า การกำหนดนโยบาย หมายถึง การเตรียมการออกนโยบายและตัดสินใจนโยบายโดยรัฐบาลเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะในแก้ไขปัญหาสังคม ประกอบด้วย กิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก

2. ความสำคัญของการกำหนดนโยบาย

จากการศึกษาความหมายของการกำหนดนโยบายเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน นักวิชาการหลายท่านได้นำเสนอความสำคัญของการกำหนดนโยบายไว้ ดังนี้

Lindblom (1965 : 2) กล่าวว่า ความสำคัญของการกำหนดนโยบาย คือ การเน้นถึงความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาและการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน

ทั้งนี้ เพราะการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน คือ หน้าที่หลักของรัฐบาล โดยมติมหาชนจะมีผลกระทบต่อนโยบายมากกว่าการที่นโยบายจะมีผลกระทบต่อมติมหาชน (Page & Shapiro, 1983 : 175-190) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสำคัญของทฤษฎีประชาธิปไตยเชิงปทัสสถาน (normative democratic theory) ที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน (Sen, 1970) สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับการกำหนดนโยบายนั้น กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงผู้นำมีผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงนโยบายในระยะยาวมากและการเปลี่ยนแปลงผู้นำเป็นสาเหตุสำคัญทำให้มีการริเริ่มนโยบายใหม่

Lowi (1992 : 5) การศึกษาการกำหนดนโยบาย (Policy Making) เป็นการศึกษา ลักษณะสากลที่ไม่เป็นไปตามธรรมชาติ (Unnatural Universe) ซึ่งต้องอาศัยการใช้ดุลยพินิจ (Judgment) การประเมินผลเพื่อให้ได้นโยบายที่เหมาะสมที่สุด การกำหนดวาระการพิจารณาปัญหานโยบายต้องพิจารณา 1. ผลประโยชน์ทางการเมือง 2. ค่านิยมของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และ 3. ความต้องการของประชาชน

ทิพาพร พิมพิสุทธิ์ (2551 : 94) กล่าวว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นกระบวนการทางสังคมที่พัฒนาประเด็นปัญหาสาธารณะ จากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงจำเป็นต้องมาจากฐานรากของปัญหา

กล่าวโดยสรุป ความสำคัญของการกำหนดนโยบายข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า ความต้องการของประชาชนหรือมติมหาชนมีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลที่มุ่งเน้นความสำเร็จเพื่อสนองความต้องการของประชาชน การเปลี่ยนแปลงผู้นำรัฐบาลมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงนโยบาย การกำหนดนโยบายเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล และผลผลิตจากการพัฒนาเศรษฐกิจมีผลต่อระบบการเมืองและผลผลิตของนโยบาย

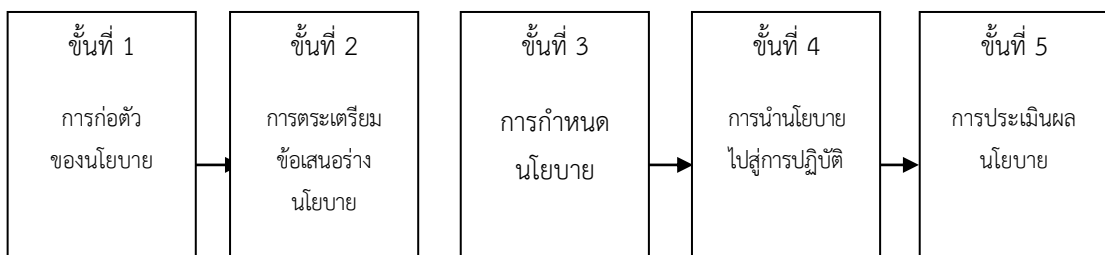
3. ตัวแบบกระบวนการกำหนดนโยบาย

การศึกษานโยบายสาธารณะจำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบแนวคิด เพื่อให้ง่ายต่อการวิเคราะห์ ช่วยสร้างคำอธิบายและเข้าใจถึงหน้าตาของนโยบายสาธารณะนั้นได้ง่ายมากยิ่งขึ้น

Anderson (2000 : 19) อธิบายว่า ในแง่ของหลักการกระบวนการวิเคราะห์นโยบายเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการรวบรวมข้อมูล (Intelligence) กิจกรรมดังกล่าวได้รับการพรรณนาหรือบรรยายในรูปของกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งเวลาทำการศึกษาระบบการกำหนดนโยบายดังกล่าวจะศึกษาขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือหลายขั้นตอนเรียงกันก็ได้ โดยทั่วไป กระบวนการดังกล่าว ประกอบด้วย กระบวนการขั้นตอนดังต่อไปนี้ ขั้นแรก การก่อตัวของปัญหาหรือขึ้นจัดระเบียบวาระนโยบาย (Policy Agenda) ขั้นที่สอง การเตรียมข้อเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation) ขั้นที่สาม การกำหนดเป็นนโยบาย (Policy Adoption) ขั้นที่สี่ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และขั้นที่ห้า การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

การวิจัยครั้งนี้ จะศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาคาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้เพียง 3 ขั้นตอน คือ 1. ขั้นก่อตัวของปัญหาหรือขึ้นจัดระเบียบวาระนโยบาย 2. ขั้นเตรียมข้อเสนอร่างนโยบาย และ 3. ขั้นกำหนดนโยบาย

แผนภาพที่ 2-1 กระบวนการกำหนดนโยบาย



ที่มา : Anderson, 1984 : 47-49

4. การก่อตัวของนโยบาย

การก่อตัวของนโยบายสาธารณะเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยทั่วไปเริ่มต้นจากสภาพปัญหาของปัจเจกชน และเมื่อปัญหาเกิดขึ้นกับคนจำนวนมาก กลายเป็นปัญหาของคนส่วนใหญ่ และรัฐบาลให้ความสนใจ เพื่อหาแนวทางแก้ไขของปัญหาดังกล่าว ให้อยู่ดี การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) ตามความหมายของนักวิชาการ มีดังนี้

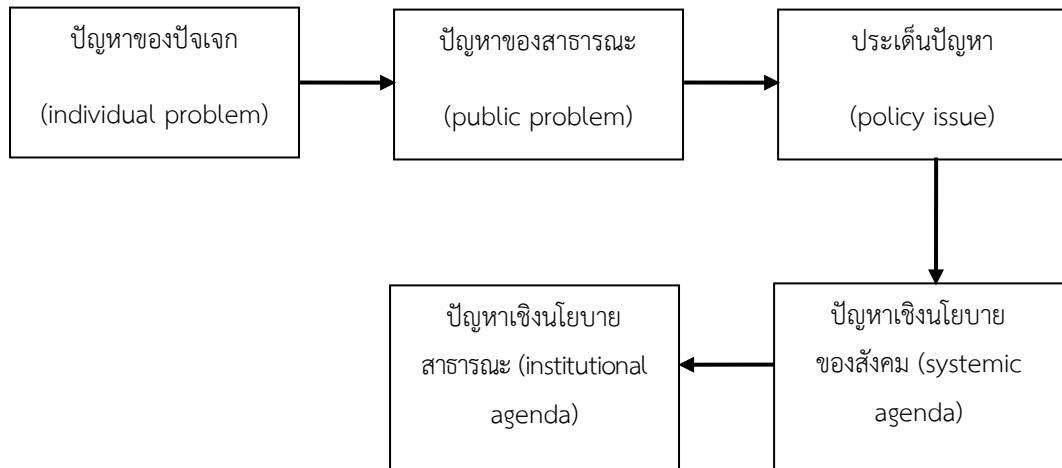
ธโรธร ตูทองคำ (2546 : 23) กล่าวว่า การก่อตัวของนโยบาย หมายถึง การนำประเด็นปัญหาสาธารณะบางประการที่ได้รับการยอมรับเข้าสู่ความสนใจของผู้กำหนดนโยบาย เพื่อนำไปสู่การพิจารณาตัดสินใจในลำดับต่อไป

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 124) การก่อตัวของนโยบาย หมายถึง การสร้างประเด็นปัญหาในเชิงนโยบายสาธารณะหรือการทำให้ปัญหาสาธารณะถูกบรรจุเข้าสู่วาระและได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย (Agenda Setting)

Anderson (1984 : 44-45) กล่าวโดยสรุปว่า การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) หรือการก่อตัวของปัญหาเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่การพิจารณาลักษณะของปัญหาสาธารณะ โดยทั่วไปจะเริ่มต้นจากสภาพปัญหาของปัจเจกชน (Individual Problem) และเมื่อปัญหานั้นเกิดขึ้นกับคนจำนวนมาก กลายเป็นปัญหาของคนส่วนใหญ่จะเรียกว่า ปัญหาสาธารณะ (Public Problem) และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ รัฐบาลจะต้องให้ความสนใจในการหยิบยกไปเป็นปัญหาระดับชาติ (Policy Issue) และจะต้องเร่งรัดในการแก้ไขปัญหาให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยรวม (Systemic Agenda) จากนั้นกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบในการเสนอทางเลือกเพื่อการแก้ไขปัญหา ให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการ (Institutional Agenda)

จากความหมายของนักวิชาการข้างต้น กล่าวได้ว่า การก่อตัวของปัญหาเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะ เป็นการนำประเด็นปัญหาสาธารณะเข้าสู่วาระ และได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย เพื่อแสวงหาวิธีการแก้ไขปัญหาขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญ ดังที่ Anderson (อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2547 : 67) ได้กล่าวไว้ 4 ข้อ ได้แก่ ข้อแรก ต้องเป็นปัญหาที่ไปกระตุ้นให้เกิดความพยายามที่จะแสวงหาวิธีการแก้ไขจากประชาชน ข้อที่สอง การมองปัญหาที่เกิดขึ้นจากประชาชน หรือกลุ่มสื่อมวลชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ข้อที่สาม โดยทั่วไปการมองปัญหาที่มีความแตกต่างกันไป ทำให้การแก้ไขปัญหาที่มีความยุ่งยากมากยิ่งขึ้น และ ข้อที่สี่ การให้คำจำกัดความของปัญหาที่มีความแตกต่างกันไปตามช่วง หรือระยะเวลา ดังที่กล่าวข้างต้น เงื่อนไขสำคัญของปัญหาสาธารณะ พบว่า ปัญหาและข้อเรียกร้องของสังคมมีจำนวนไม่มากที่ได้รับความสนใจจากผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ถูกยกฐานะเป็นปัญหาเชิงนโยบาย ดังแสดงในแผนภาพ 2-2 (Anderson, 1984 : 47-49)

แผนภาพที่ 2-2 การก่อตัวของนโยบาย



ที่มา : Anderson, 1984 : 47-49

ปัญหาสาธารณะเชิงนโยบาย เป็นปัญหาทั่วไปของสังคม มีลักษณะ ดังนี้ (ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555 : 164-165)

1. ปัญหาเชิงนโยบายของสังคมโดยทั่วไป (Systemic Agenda) เป็นปัญหาเชิงนโยบายทั่วไป อันเป็นประเด็นปัญหาที่สมาชิกโดยทั่วไปของสังคมยอมรับว่าเหมาะสมที่จะให้ความสนใจและเกี่ยวข้องกับงานที่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ถือเป็นปัญหาของส่วนรวม

2. ปัญหาเชิงนโยบายสาธารณะ (Institutional Agenda) เป็นกลุ่มปัญหาเชิงนโยบายที่รัฐบาล หรือผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจตามกฎหมายให้ความสนใจที่จะดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจัง การกำหนดปัญหาใดปัญหาหนึ่งขึ้นเป็นปัญหาเชิงนโยบายสาธารณะ ถือเป็นกิจกรรมทางการเมือง การกำหนดปัญหาเชิงนโยบายสาธารณะเกิดขึ้นโดยกลุ่มบุคคลใดนั้น จำเป็นต้องเข้าใจถึงลักษณะโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของประเทศเป็นสำคัญ โดยทั่วไปเราอาจแบ่งผู้มีบทบาทในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายได้เป็น 3 กลุ่ม คือ 1. กลุ่มผลประโยชน์โดยทั่วไป 2. ผู้นำ และ 3. สถาบันของรัฐ หน่วยงานของรัฐภายในระบบการเมือง

กล่าวโดยสรุป การก่อตัวของนโยบาย คือ การนำประเด็นปัญหาสาธารณะที่ได้รับการยอมรับว่า มีผลกระทบต่อประชาชนและการพัฒนาประเทศ นำไปสู่วาระและได้รับความสนใจของผู้กำหนดนโยบาย การก่อตัวนโยบายเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยมีเงื่อนไข คือ เป็นปัญหาที่ทำให้เกิดการแสวงหาแนวทางการแก้ไขจากประชาชน ประชาชนกลุ่มอื่น หรือผู้มีบทบาทให้ความสำคัญ การมองปัญหาว่า มีความแตกต่าง การมีกลุ่มต่าง ๆ จำนวนมากจะทำให้การแก้ไขปัญหาย่างยากมากยิ่งขึ้น และการนิยามปัญหาจะแตกต่างกันไปตามช่วงเวลา การก่อตัวของนโยบายการแก้ไขปัญหาคความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีประชาชนได้รับผลกระทบโดยตรงรวมทั้งรัฐบาลได้กำหนดเป็นวาระแห่งชาติ

5. การเตรียมข้อเสนอร่างนโยบาย

อย่างไรก็ตาม เมื่อประเด็นปัญหาสาธารณะได้รับความสนใจจากประชาชน และผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายตั้งที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้น ขั้นตอนต่อไปเป็นขั้นการเตรียมข้อเสนอร่างนโยบาย ซึ่งมีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องในการเตรียมข้อเสนอร่างนโยบาย

ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2555 : 170-171) กล่าวว่า ปัญหาสาธารณะที่จะนำมาพิจารณาเป็นปัญหานโยบาย จะได้รับการเตรียมจากหลายฝ่าย ได้แก่ 1. ผู้กำหนดนโยบายที่เป็นทางการ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้เตรียมข้อเสนอร่างนโยบายเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเชิงนโยบาย นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในนโยบาย หรือสมาชิกรัฐสภาที่มีส่วนในการเตรียมในการเตรียมข้อเสนอร่างกฎหมายหรือนโยบาย โดยการรับฟังปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์ หรือประชาชน หรืออาจมาจากความสนใจส่วนตัว ในประเด็นปัญหาของสมาชิกรัฐสภา และนำมาพัฒนาเป็นร่างข้อเสนอ นโยบายหรือกฎหมาย 2. ที่ปรึกษาทางการเมือง โดยทั่วไปจะแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ มีความเชี่ยวชาญในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย มาเป็นที่ปรึกษา เพื่อช่วยกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และ 3. กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดปัญหาให้เป็นปัญหาเชิงนโยบาย ทำหน้าที่จัดทำร่างข้อเสนอ นโยบายให้กับผู้มีอำนาจ โดยใช้วิธีการเข้าพบผู้กำหนดนโยบายพร้อมกับข้อเสนอทางเลือกต่าง ๆ หรือการเข้าพบเจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมข้อเสนอในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขนโยบายหรือกฎหมายที่อยู่ระหว่างการยกร่างเพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์และเป้าหมายที่กลุ่มต้องการ

ขั้นการเตรียมร่างนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายจะได้รับการเสนอทางเลือกนโยบาย (Policy Alternatives) หลายทางเลือก แต่ละทางเลือกอาจให้ผลประโยชน์ในสังคมแตกต่างกัน มีทั้งทางเลือกที่ดีที่นำไปปฏิบัติได้จริงหรือยากต่อการปฏิบัติ ซึ่ง มีกิจกรรมย่อย ดังนี้ (ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555 : 172-176)

1. การจัดระเบียบวาระและเปิดให้มีการอภิปราย เมื่อปัญหาสาธารณะได้ถูกหยิบยกนำมาพิจารณาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายดำเนินการแก้ไขต่อไปนั้น อาจเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความเห็นอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตยเพื่อให้ระบอบวาระของรัฐสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

2. การสำรวจสถานการณ์ นโยบายที่ดำเนินการมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว อาจทำให้สังคมเกิดความไม่พอใจ รัฐบาลจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ดังกล่าวโดยสิ้นเชิงหรืออาจเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป ในการสำรวจสถานการณ์นั้นก็เพื่อให้ทราบว่าการจัดทำข้อเสนอ นโยบาย ควรใช้แนวทางใดจาก 2 แนวทาง ได้แก่ การกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ หรือการปรับปรุงนโยบายเดิม

3. กำหนดทางเลือก ทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือกล้วนมีเนื้อหาหลักการ และเหตุผลเป็นการเฉพาะซึ่งเป็นข้อมูลจากข้อเท็จจริง ทางเลือกที่ดีต้องอยู่บนพื้นฐานของสมมติฐานที่เชื่อถือได้ มีข้อมูลสนับสนุน เช่น ข้อมูลจากการศึกษาวิจัย หรือการวิเคราะห์ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอสมมติฐานของนโยบายข้างต้นสามารถกำหนดขอบข่ายของนโยบาย ทำให้ทราบว่านโยบายมีเนื้อหาครอบคลุมเรื่องราวอะไรบ้าง และเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหา การกำหนดทางเลือก

มีข้อพิจารณาดังนี้ อุปสรรคและโอกาสของนโยบาย ข้อสมมติฐานที่จะใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบาย ความขัดแย้งหรือเห็นด้วยกับนโยบายที่กำหนดรูปแบบของพฤติกรรมทั่วไปที่จะกำหนดขึ้นที่มีผลกระทบและจะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น มิติเวลา และขอบเขตของนโยบาย

4. การกำหนดแนวทางการกระทำ หรือกิจกรรมของแต่ละทางเลือก ในการแก้ไขปัญหา หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า ร่างแผนงาน (Program Proposal) มีขั้นตอน คือ 1. นำวัตถุประสงค์ที่ได้จากการระบุปัญหามากำหนดเป็นเป้าหมายของการแก้ปัญหา เพื่อให้รู้ว่าจำเป็นหรือต้องการลดความเบี่ยงเบนในแต่ละสาเหตุ 2. จัดทำแนวทางและมาตรการในการดำเนินการให้สอดคล้องกับประเภทของปัญหา และ 3. กำหนดหน่วยงานที่จะรับผิดชอบดำเนินการตามแนวทางและมาตรการที่กำหนดขึ้น สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, คณะกรรมการจัดงานสมัชชาปฏิรูปเฉพาะประเด็น3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (2555 : 46-47) กล่าวถึง การกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นภายใต้หลักการและหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ดังนี้

มาตรา 1 ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้

มาตรา 282 ภายใต้มาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่ปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเท่าที่จำเป็น แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือเพื่อประโยชน์ของประเทศส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติมิได้

อมร รักษาสัตย์ (2522 : 382) กล่าวว่า การเตรียมข้อเสนอร่างนโยบายประกอบด้วย หลักการและเหตุผล จุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ แนวทางมาตรการ วิธีการดำเนินการ ผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยต้องเขียนร่างนโยบายให้ชัดเจนมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ และจัดทำเป็นเอกสารเพื่อเสนอผู้มีอำนาจตัดสินใจอนุมัติ และประกาศเป็นนโยบายต่อไป อาจมีทั้งข้อเสนอที่ดีที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ และข้อเสนอที่ยากแก่การนำไปปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุป การเตรียมข้อเสนอร่างนโยบายมีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หน่วยงานราชการ ที่ปรึกษาทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ เป็นผู้จัดทำร่างนโยบายและกำหนดแนวทางการวิเคราะห์ทางเลือก เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย และมีกิจกรรมย่อย ดังนี้ 1. การจัดระเบียบวาระและเปิดให้มีการอภิปราย 2. การสำรวจสถานการณ์ 3. กำหนดทางเลือก และ 4. การกำหนดแนวทางการกระทำ

6. การกำหนดเป็นนโยบาย

อย่างไรก็ตาม เมื่อการเตรียมข้อเสนอร่างนโยบายแล้วเสร็จ ขั้นตอนต่อไปคือ ขั้นตอนพิจารณาการกำหนดเป็นนโยบาย ซึ่งมีบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และเป็นขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจนโยบายที่จะมีการให้ความเห็นชอบเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป

Anderson (1984 : 29-34) กล่าวว่า ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1. ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ (The Official Policy-Makers) หมายถึง ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่สำคัญ ได้แก่ การพิจารณาตัดสินนโยบายหรือออกกฎหมายเนื่องจากไม่สามารถจะกระทำโดยประชาชน ฝ่ายบริหาร หมายถึง บุคคลหรือคณะบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศ ระบบราชการ เป็นที่ยอมรับว่าในประเทศอุตสาหกรรมสมัยใหม่ นโยบายที่กำหนดขึ้นมักมีเนื้อหาสาระที่ซับซ้อน บางครั้งฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไม่มีเวลาเพียงพอที่จะหาข้อมูลทำให้มีการมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายหรือออกกฎหมายให้กับตัวแทนหรือหน่วยงานฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่แทน ฝ่ายตุลาการ ปกติแล้วศาลจะไม่ได้กำหนดนโยบายสาธารณะมากนักแต่เป็นตัวแสดงสำคัญและมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าไม่มีศาล (The Court) ของประเทศใดมีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากไปกว่าศาลของสหรัฐอเมริกา

2. ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ (Unofficial Participants) หมายถึง ผู้ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายหรือกฎหมาย ไม่ได้บัญญัติให้บุคคลเหล่านั้นมีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบาย ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และปัจเจกชน เป็นต้น

2.1 กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) คือ กลุ่มการเมืองโดยสมาชิก จะมารวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมในทางการเมือง ได้แก่ สหภาพแรงงาน กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มเกษตรกร ปัจจัยที่สำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ คือ สมาชิกของกลุ่มจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกัน ของสมาชิกเป็นสำคัญ วิธีการเรียกร้องของกลุ่มโดยทั่วไปอาจทำได้หลายรูปแบบทั้งที่ถูกต้อง ตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าวิธีการเรียกร้องจะเป็นแบบใด ความสำเร็จของกลุ่มในการเรียกร้อง หรืออิทธิพลของกลุ่มต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายของระบบ การเมืองมักจะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหรือปัจจัย ดังต่อไปนี้ 1. ขนาดของกลุ่ม 2. การจัดการองค์กร และ 3. รูปแบบความร่วมมือ

2.2 พรรคการเมือง ในสังคมสมัยใหม่พรรคการเมือง (Political Parties) ทำหน้าที่ในการเรียกร้องผลประโยชน์ (Interest Articulation) และรวบรวมกลั่นกรองผลประโยชน์ (Interest Aggregation) เพื่อเสนอต่อรัฐบาลในการกำหนดทางเลือกนโยบายเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาของสังคมหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน พรรคการเมือง หมายถึง กลุ่มคนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายกันหรือเหมือนกันเข้ามารวมกันอย่างจริงจังโดยการจัดตั้งองค์การ เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองร่วมกันโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อจัดตั้งรัฐบาล

2.3 ปัจเจกชนโดยทั่วไป เวลาที่มีการพิจารณาผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์และผู้ที่มีส่วนร่วมอื่น ๆ มักมุ่งไปที่รัฐสภา ละเลยไม่พิจารณาปัจเจกชน

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และอนูรัตน์ อนันธนากร (2555 : 180-181) ได้กล่าวว่า คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่พ้นจากสมาชิกภาพตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 180 (2) ในอายุสภาผู้แทนชุดเดียวกันให้ประธานสภา

ผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งมีอำนาจสูงสุดในแต่ละหน่วยงาน จึงอาจสรุปความสำคัญของคณะรัฐมนตรีได้ 3 ด้าน คือ

1. ด้านกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายโดยตรงและเป็นผู้เสนอกฎหมายเพื่อนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารกิจการของประเทศให้เป็นไปโดยราบรื่น
2. ด้านนโยบายการเมือง คณะรัฐมนตรีนั้นเป็นองค์กรสูงสุดที่มีกำหนดนโยบายทั้งระดับภายในและภายนอกประเทศ โดยภายในประเทศเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง ส่วนภายนอกประเทศมีอำนาจกระทำการผูกพันกับต่างประเทศในฐานะตัวแทนของรัฐบาลหรือประเทศ
3. ด้านอำนาจ ถือเป็นองค์กรที่มีอำนาจทางด้านการบริหารซึ่งมีอำนาจกำหนดนโยบายต่าง ๆ เท่ากับเป็นการกำหนดทิศทางของประเทศ และยังมีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาในทุกระดับทั่วประเทศ

ตามที่ Anderson (1984 : 29-34) กล่าวว่า ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม แล้วนั้น มิติที่สำคัญของประชาธิปไตย ก็คือ การแข่งขัน การมีส่วนร่วม และเสรีภาพในทางการเมือง การเป็นประชาธิปไตยและความยั่งยืนของประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่ช่วยทำให้การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลคงอยู่ได้ เนื่องจากตราบดีที่ไม่เป็นเผด็จการ ประชาชนย่อมมีโอกาสแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มีการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐ ทำให้เกิดความโปร่งใส ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนตลอดหน่วยงานต่าง ๆ มีสำนึกรับผิดชอบ ประชาธิปไตยจึงมีข้อดี คือ เป็นวิธีส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางแก้ไขความขัดแย้งแทนการใช้ความรุนแรง กระบวนการเป็นประชาธิปไตยนำมาสู่การส่งเสริมสันติวิธีในชาติ และระหว่างชาติได้ ดังนั้น รัฐต้องเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนและองค์กรภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาาร่วมกับภาครัฐ (Boutros, 2000 : 106)

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และ อนูรัตน์ อนันธนากร (2555 : 183) ได้อธิบายไว้ว่าการบริหารราชการ (Public Administration) หมายถึง ความพยายามในการที่จะร่วมมือกันดำเนินงานของส่วนราชการ หรือดำเนินกิจการที่รัฐพึงปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ก็คือ

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม
2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ
3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล การปกครองพิเศษกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ตามมาตรา 57 ดังนี้ (“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534,” 2534 : 1-4)

1. บริหารราชการตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการ
2. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

3. บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวง ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

4. กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือ มติของคณะรัฐมนตรี

5. ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงิน-แผ่นดิน และข้าราชการครู

6. เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

7. ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

8. กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของ รัฐบาลหรือ รัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

9. บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการในส่วนภูมิภาคในจังหวัด ตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

แม้ตามความหมายแล้วการบริหารราชการ คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติแต่ในความเป็นจริงแล้วหน่วยงานราชการมักจะเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะอยู่เสมอ หากพิจารณาตามประวัติศาสตร์และประเพณีการปกครองแล้วจะเห็นว่า ข้าราชการ มีอำนาจและอิทธิพลครอบงำ ทั้งระบบการเมืองและสังคมไทยอยู่อย่างมาก (ไพศาล สุริยะมงคล, 2540 :723)

กรณีประเทศไทยโดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นผู้นำคนสำคัญทั้งของท้องถิ่น และทางศาสนาอิสลามที่ประชาชนให้การเคารพยกย่อง มีหน้าที่ในการแนะนำแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในกิจการเกี่ยวกับศาสนาอิสลาม ตลอดจนเป็นผู้มีอิทธิพลที่สามารถโน้มน้าวจิตใจของประชาชน เพราะเป็นผู้มีหน้าที่สอนหลักศาสนา (ชลิตา ทาเจริญศักดิ์ และคนอื่น ๆ, 2549 : 11-12)

กล่าวโดยสรุป การกำหนดเป็นนโยบายเป็นขั้นตอนตัดสินใจเลือกนโยบายจากการเสนอของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย การกำหนดเป็นนโยบายมีบุคคลมีส่วนร่วม ประกอบด้วยผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ และผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ

7. การตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะ

เมื่อนโยบายสาธารณะถูกนำไปสู่วาระการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร จะต้องผ่านขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่ง ได้แก่ ขั้นตอนการตัดสินใจ

พิมลจรรย์ นามวัฒน์ (2530 : 159) กล่าวว่า การตัดสินใจ (Decision Making) หมายถึง การเลือกทางเลือกที่มีอยู่หลายทางเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายจะต้องคัดเลือกข้อเสนอทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ใช้เกณฑ์การเลือกทางเลือกตามกระบวนการในการแก้ไขปัญหา (Problem Solving Process) ดังนั้น ทางเลือกนั้นจะต้องเป็นข้อเสนอที่แก้ไขปัญหาได้ดีที่สุด มีความเป็นไปได้มากที่สุดภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากร บุคคล หรืองบประมาณ และจะต้องอยู่ในขอบเขตแห่งบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่ทำได้ของผู้ตัดสินใจ

กล่าวได้ว่าแม้จะมีเกณฑ์ดังกล่าวเป็นแนวทางในการตัดสินใจ แต่วิธีการตัดสินใจของแต่ละบุคคลย่อมแตกต่างกัน วิธีการที่แตกต่างกัน เรียกว่า ตัวแบบการตัดสินใจ เช่น ตัวแบบการตัดสินใจแบบสมเหตุสมผล (Rational Model) ตัวแบบการตัดสินใจแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model) และตัวแบบการตัดสินใจแบบผสมผสาน (Mixed-Scanning)

กล่าวโดยสรุป การตัดสินใจเลือกนโยบายและเกณฑ์การเลือกทางเลือก กล่าวคือ การเลือกทางเลือกซึ่งมีอยู่หลายทาง เพื่อใช้เป็นแนวทางเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีเกณฑ์การเลือก ดังนี้ คือ ทางเลือกเดียวเป็นข้อเสนอที่ดีที่สุด มีความเป็นไปได้มากที่สุด และทางเลือกอยู่ในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตัดสินใจ

สมพร เฟื่องจันทร์ (2539 : 40-41) กล่าวว่า องค์ประกอบของการตัดสินใจ รูปแบบโดยทั่วไปของการตัดสินใจ จะประกอบด้วย องค์ประกอบที่จำเป็นดังต่อไปนี้ ประการแรก ผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ (Decision Maker) อาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มบุคคล ที่ร่วมกันตัดสินใจในเรื่องหนึ่งใดเรื่องผู้ตัดสินใจเป็นบุคคลคนเดียวย่อมมีอำนาจและอิสระในการตัดสินใจ อาจไม่ต้องประนีประนอมกับผู้อื่นมากนัก ปัญหาที่เกิดจากการตัดสินใจมากกว่าหนึ่งคน และคนเหล่านั้นมีพื้นฐานต่างกัน ได้แก่ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน อุดมการณ์ทางการเมือง ประการที่สอง เป้าหมาย (Goal) หรือวัตถุประสงค์ของการตัดสินใจ เรื่องดังกล่าวเป็นอย่างไร เป้าหมายที่สามารถทำให้บรรลุได้โดยง่ายหรือบรรลุได้โดยยาก หนทางที่จะไปสู่เป้าหมายนั้นจะมีความซับซ้อนหรือเรียบง่าย สิ่งเหล่านี้จะต้องนำมาใช้พิจารณาในการกำหนดเป้าหมายเสมอ ประการที่สาม ทางเลือก (Alternative) การค้นหาทางเลือก ถือเป็นกระบวนการเชิงสร้างสรรค์ การนำแบบจำลองมาช่วยในการค้นหาทางเลือกนับว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น ทั้งนี้ การค้นหาทางเลือกจะเป็นการกระทำซ้ำหลายรอบเพื่อให้ได้ทางเลือกที่เหมาะสมและถูกต้อง และประการที่สี่ สภาวะแวดล้อม (Environment) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการตัดสินใจ เพราะสภาวะแวดล้อมมีส่วนทำให้มีการผลักดันในการตัดสินใจหรืออาจเป็นตัวถ่วงให้การตัดสินใจนั้นบิดเบือนได้

Simon (1976 : 76) กล่าวว่า กระบวนการตัดสินใจแบ่งออกได้เป็นขั้นตอนสำคัญได้ 3 ขั้นตอนหลัก ดังนี้ ขั้นตอนแรก กิจกรรมทางด้านความสามารถหรือปัญญา (Intelligence Activities) ขั้นตอนที่สอง กิจกรรมการออกแบบ (Design Activities) และขั้นตอนที่สาม กิจกรรมเกี่ยวกับทางเลือก (Choice Activities) เป็นกิจกรรมต่อเนื่องจากขั้นที่สอง กล่าวคือ นำเอาทางเลือก

ที่คิดไว้แล้วว่ามีทางเป็นไปได้มาเทียบกับเกณฑ์ (Criteria) ชุดหนึ่งแล้วเลือกทางเลือกที่ให้ผลประโยชน์สูงสุด (Maxima Benefit) หรือเป็นทางเลือกที่ผู้ตัดสินใจพิจารณาว่าเหมาะสมที่สุด (Satisfying) โดยนำเอาเกณฑ์ที่ว่าทางเลือกนั้น ทำให้ผู้ตัดสินใจพอใจมากที่สุด จากขั้นตอนการตัดสินใจที่กล่าวมานี้ ชี้ให้เห็นว่า กระบวนการตัดสินใจเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินตามหลักเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ และอีกส่วนหนึ่งจะยอมรับว่ามนุษย์นั้นไม่ใช่เป็นบุคคลที่มีเหตุผลอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การตัดสินใจของมนุษย์จึงมีส่วนไม่มีเหตุผล (Non-Rational) ปนอยู่ด้วยเสมอ

แนวคิดเกี่ยวกับการก่อความไม่สงบ

ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับการก่อความไม่สงบ ผู้วิจัยจะกล่าวถึง 1. ความหมายของการก่อความไม่สงบ 2. องค์ประกอบที่สำคัญของการก่อการร้าย 3. รูปแบบการก่อความไม่สงบ และ 4. กลุ่มก่อความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้

1. ความหมายของการก่อความไม่สงบ

George Packer ได้เสนอแนวคิดว่าการแก้ปัญหาเหตุการณ์ความรุนแรงในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกในปัจจุบันต้องเริ่มจากการเปลี่ยนวิธีมองภาพใหญ่ก่อนว่าปัญหาสำคัญในปัจจุบันไม่ใช่ปัญหาการก่อการร้าย (Terrorism) แต่เป็นปัญหาการก่อความไม่สงบ (Insurgency) ซึ่งเป็นแบบแผนหลักของรูปแบบการขัดแย้งสมัยใหม่ในยุคสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา โดยข้อแตกต่างระหว่างการก่อการร้ายกับการก่อความไม่สงบ ได้แก่ คนที่เกี่ยวข้องกัน กล่าวคือการก่อการร้าย “ผู้ก่อการร้าย (Terrorist)” คือ พวกปฏิบัติการณ์เป็นกลุ่มเฉพาะที่มีแนวคิด มีพฤติกรรมใช้ความรุนแรง และมักจะกินเหยื่อรายการเจรจาหว่านล้อมจึงเป็นภารกิจโดยตรงของฝ่ายความมั่นคงที่จะต้องใช้บุคลากร อุปกรณ์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการจัดการ แต่ในการก่อความไม่สงบนั้น “ผู้ก่อความไม่สงบ (Insurgency)” เป็นผู้ที่มีฐานมวลชนกว้างที่ทำงานกับกระแสสังคมแสดงความคิดเห็นและภาพลักษณ์โดยผ่านทางสื่อทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งจะชนะหรือแพ้กันด้วยการเมืองไม่ใช่การปราบปรามเพียงอย่างเดียว ขบวนการก่อความไม่สงบในปัจจุบันอาจถือได้ว่าเป็นองค์กรโฆษณาชวนเชื่อที่ติดอาวุธ (Armed Propaganda Organizations) มากกว่าขบวนการก่อการร้ายที่มุ่งทำลายชีวิตอย่างเดียว (George Packer, 2006.)

สุรชาติ บำรุงสุข (2551 : 305) กล่าวว่า การก่อความไม่สงบ หมายถึง การต่อสู้ระหว่างกลุ่มผู้ใต้ปกครองกับกลุ่มที่มีอำนาจในการปกครอง โดยมีเป้าหมายสุดท้ายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองตามความต้องการของตนแฟรงค์ คิตสัน (2006 : 13) ให้คำจำกัดความของการก่อความไม่สงบว่า หมายถึง ความเคลื่อนไหว (movement) อย่างเป็นระบบที่มีจุดประสงค์ในการโค่นล้มรัฐบาลโดยใช้อาวุธเป็นเครื่องมือ (armed conflict) หรืออีกนัยหนึ่ง การก่อความไม่สงบเป็นการต่อสู้หรือเป็นความขัดแย้งทางการเมือง (political conflict) ควบคู่กับปฏิบัติการทางทหารในลักษณะสงครามยืดเยื้อเพื่อทำลายอำนาจและความชอบธรรมของรัฐบาล โดยกลุ่มก่อความไม่สงบมีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ตนสามารถมีอิทธิพลได้มากขึ้นตามลำดับ ด้วยเหตุนี้อำนาจทางการเมืองจึงเป็นประเด็นสำคัญที่สุดในการก่อความไม่สงบ (Montgomery Mcfate, Andrea V.Jackson, 2006 : 13)

David J. Kilcullen (2006) การก่อความไม่สงบ หมายถึง การต่อสู้เพื่อควบคุม การแย่งชิงอำนาจในช่องว่างทางการเมืองระหว่างรัฐ (กลุ่มรัฐ หรืออำนาจในการครอบครอง) กับกลุ่ม ที่มีประชาชนเป็นฐานตั้งแต่หนึ่งกลุ่มหรือมากกว่าที่ต้องการสร้างอำนาจท้าทายต่ออำนาจรัฐ ในขณะที่สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูงได้ให้ความหมายของการก่อความไม่สงบในลักษณะความคิด รวบยอดว่า คือการเคลื่อนไหวของขบวนการที่มุ่งประสงค์จะล้มล้างอำนาจรัฐและเข้าแทนที่รัฐบาล ปัจจุบัน โดยการใช้การบ่อนทำลายและการต่อสู้ด้วยอาวุธ ซึ่งมีระดับความรุนแรงที่ยังไม่ถึง ขั้นสงครามการเมือง (สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2540 : 2)

จากความหมายต่าง ๆ ข้างต้นสรุปได้ว่า การก่อความไม่สงบ หมายถึง การกระทำ ด้วยวิธีการรุนแรงโดยใช้อาวุธเพื่อต่อต้านรัฐ เพื่อชิงอำนาจรัฐนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ของอำนาจรัฐ และบุคคลที่มีอำนาจรัฐ

2. องค์ประกอบที่สำคัญของการก่อการร้าย

สุภาคีพรรณ ตั้งตรงไพโรจน์ (2550) กล่าวว่า องค์ประกอบความขัดแย้งจังหวัด อาเจระห์ ประเทศอินโดนีเซีย มีองค์ประกอบที่สำคัญสองประการ คือ 1. สำนึกของความเป็นชาตินิยม ซึ่งเป็นสำนึกทางประวัติศาสตร์แห่งความเป็นรัฐอิสระที่เจริญรุ่งเรือง และ 2. ความไม่เป็นธรรมในการ จัดสรรผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งส่งผลต่อสภาพสังคมเศรษฐกิจ

Combs (1997 : 17) กล่าวว่า องค์ประกอบที่สำคัญของการก่อการร้าย มี 4 ประการ คือ 1. ใช้การกระทำที่รุนแรง 2. แรงจูงใจหรือเป้าหมายทางการเมือง 3. เยื่อผู้บริสุทธิ์ และ 4. การกระทำเพื่อให้สาธารณชนเกิดความหวาดกลัว

Ted Robert Gurr (2000) กล่าวว่า ปัจจัยสำคัญที่อธิบายสาเหตุและเงื่อนไขเวลา การต่อสู้เพื่อแบ่งแยกดินแดนมีดังนี้ คือ 1. ความรู้สึกอย่างแรงกล้าที่ผู้คนมีต่ออัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ และศาสนาของกลุ่มของตน 2. แรงจูงใจที่มีร่วมกันของชนกลุ่มน้อยที่เกิดจากการถูกกีดกัน หรือกดขี่ จากรัฐบาลและประชาชนส่วนใหญ่ 3. ความสามารถของกลุ่มดังกล่าวที่มีปฏิบัติการทางการเมือง ร่วมกัน ซึ่งมาจากการสนับสนุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ และ 4. เงื่อนไขทางการเมือง ในสังคมใหญ่ที่เอื้ออำนวย เช่น การเปลี่ยนรัฐบาล ระบบการเมือง หรือวิกฤตทางการเมืองในรูปแบบ อื่น แม้ปัจจัยเหล่านี้จะช่วยอธิบายการเกิดขบวนการแบ่งแยกดินแดน แต่ก็มีข้อจำกัดคือไม่สามารถ อธิบายว่าเหตุใดบางขบวนการใช้สันติวิธีในการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอิสรภาพทางการเมือง ในขณะที่ บางขบวนการใช้ความรุนแรงเป็นหนทางในการต่อสู้

David Brown (1988 : 51-77) อธิบายองค์ประกอบการกำเนิดของขบวนการ แบ่งแยกดินแดน มี 3 ขั้นตอน คือ 1. การเกิดขึ้นของลักษณะรัฐที่เป็นเชื้อชาติเดียวกัน (Mono-Ethnic State) ทำให้การแทรกแซงเข้าไปในชุมชนนำไปสู่การทำลายโครงสร้างของอำนาจ ซึ่งเป็นที่ยอมรับ (Communal Authority Structures) ของชนกลุ่มน้อยลดลง การทำลายนี้เกิดขึ้น ในสองระดับ คือในระดับมวลชนเกิดวิกฤตในอัตลักษณ์และความไม่มั่นคงในชุมชน ในขณะที่ในระดับ ผู้นำ เกิดวิกฤตของความชอบธรรม (Crisis of Legitimacy) 2. บรรดากลุ่มผู้นำในชุมชนรอบนอก พยายามหาทางแก้วิกฤตด้วยการสรรค์สร้างอุดมการณ์ชาตินิยมเชิงชาติพันธุ์ขึ้นมา ดำเนินการปลุก ระดมให้เกิดการเผชิญหน้ากับรัฐ การกระทำดังกล่าวสร้างพื้นฐานอันใหม่สำหรับการมีเอกภาพและ อัตลักษณ์ของชุมชนขึ้นทั้งยังสร้างพื้นฐานใหม่ให้กับความชอบธรรมแก่ผู้นำเหล่านั้นอีกด้วย

3. ในขบวนการชาตินิยมเชิงชาติพันธุ์มักมีจุดอ่อนแฝงอยู่ เกิดจากการที่กลุ่มผู้นำต่างๆ ต้องการและใฝ่ฝันที่จะแข่งขันกัน เช่น ผู้นำตามประเพณีกับผู้นำรุ่นใหม่ที่มีการศึกษาสมัยใหม่ แต่ละกลุ่มก็แสวงหาความชอบธรรมในฐานะการเป็นผู้นำของพวกเขาในชุมชนนั้น ผลกระทบที่สำคัญของการแข่งขันกัน คือนำไปสู่ความไม่สามัคคีของกลุ่มและพวกเขาก็เป็นจุดอ่อนในขบวนการชาตินิยมเชิงชาติพันธุ์ที่ก่อรูปขึ้นมา

กล่าวโดยสรุป องค์ประกอบของขบวนการก่อการร้าย คือ ใช้วิธีการกระทำที่รุนแรงต่อเหยื่อผู้บริสุทธิ์ ทำให้สาธารณชนเกิดความกลัว มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง เพื่อแบ่งแยกดินแดน โดยมีสาเหตุจากความรู้สึกอย่างแรงกล้าต่ออัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และศาสนากลุ่มของตน

3. รูปแบบการก่อความไม่สงบ

3.1 รูปแบบการก่อความไม่สงบ แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ (กองทัพบก, 2540) ดังนี้

3.1.1 การก่อความไม่สงบโดยการบ่อนทำลาย (Subversion Insurgency) คือ การแทรกซึมเข้าไปฝังตัวในโครงสร้างทางการเมืองของประเทศ เช่น องค์กรต่างๆ ทางสังคมทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อหาทางควบคุมโครงสร้างขององค์กรเหล่านั้น การใช้การโฆษณาชวนเชื่อทำการยุยงให้องค์กรต่างๆ เกิดความขัดแย้งรวมถึงการชักจูงให้บุคคลระดับสูงขององค์กรเหล่านั้นให้มาเป็นพวกและจะดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อขยายแนวร่วมให้มากขึ้น เมื่อใดที่ฝ่ายก่อความไม่สงบที่มีฐานการสนับสนุนทางการเมืองที่มั่นคงแล้วจะเริ่มดำเนินการเรียกร้องต่อรัฐบาลในลักษณะที่ทางฝ่ายรัฐบาลไม่สามารถตอบสนองได้ จึงส่งผลให้การดำเนินการต่างๆ ของรัฐบาลมีความวุ่นวายไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ การก่อความไม่สงบในรูปแบบนี้มักจะหลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรงโดยเปิดเผย

3.1.2 การก่อความไม่สงบโดยใช้แกนนำปฏิวัติ (Critical-cell Insurgency) คือการแทรกซึมไปในสถาบันต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อทำลายโครงสร้างการบริหารภายในระบบสร้างเงื่อนไขการปฏิวัติให้เกิดขึ้น โดยดำเนินการบ่อนทำลายทั้งในทางลับและเปิดเผย ใช้ความรุนแรงดำเนินการในทางลับและเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวยฝ่ายก่อความไม่สงบจะเข้าทำการยึดอำนาจโดยกำลังติดอาวุธ

3.1.3 การก่อความไม่สงบโดยมุ่งเน้นมวลชน (Mass-Oriented Insurgency) คือการสร้างความขัดแย้งที่ยาวนานกับฝ่ายรัฐบาลโดยการจัดตั้งองค์กรมวลชนจากประชาชนส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มก่อความไม่สงบ การจัดตั้งองค์กรมวลชนของการก่อความไม่สงบในรูปแบบนี้ จะมีโครงสร้างที่ซับซ้อนเพราะมีส่วนที่เป็นกองโจรติดอาวุธ และองค์กรมวลชนที่ใช้ในการต่อสู้กับรัฐบาล มีการนำโดยการจัดตั้งรัฐบาลซ้อนขึ้นมาเพื่อพร้อมที่จะเข้าเป็นรัฐบาลแทนรัฐบาลในปัจจุบัน

3.1.4 การก่อความไม่สงบแบบดั้งเดิม (Traditional Insurgency) มีรากฐานมาจากความไม่พอใจในรัฐบาลที่ดำเนินนโยบายในเรื่องความแตกต่างในชาติพันธุ์ ศาสนา วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ที่ไม่เหมาะสม ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างชนกลุ่มที่เป็นกลุ่มน้อยต่างๆ กับชนกลุ่มใหญ่ มุ่งเน้นในเรื่องของการแยกตัวจากการควบคุมของรัฐบาล การแบ่งแยกดินแดนเพื่อปกครองตนเองโดยไม่มีความต้องการที่จะครอบครองการปกครองทั้งหมดของประเทศ

นิยมใช้ความรุนแรงในการดำเนินการ ไม่มีโครงสร้างการจัดที่มีความชัดเจนจะยุติลงเมื่อฝ่ายรัฐบาลยินยอมให้กลุ่มก่อความไม่สงบแบ่งแยกตนเองออกไปปกครองกันเองไม่ขึ้นกับการปกครองของรัฐบาล

4. กลุ่มก่อความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้

การต่อสู้ด้วยกำลังรุนแรงเพื่อเป้าหมายในการแบ่งแยกดินแดน ได้ใช้ความเป็นชนชาติมลายู ศาสนาอิสลาม มาตุภูมิรัฐปัตตานี และสิทธิของชาวมลายูปัตตานีเป็นธงนำเพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ซึ่งเป็นมลายู-มุสลิมเกิดความรู้สึกหรือมีอุดมการณ์ร่วมเป็นหนึ่งเดียวและปฏิเสธการปกครองของรัฐไทย โดยใช้ยุทธวิธีการทำสงครามแย่งชิงประชาชนออกจากฝ่ายรัฐและใช้รูปแบบกองโจรในเมืองเป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งทำสงครามทางการทูต เพื่อแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชนระหว่างประเทศโดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติ และกลุ่มประเทศมุสลิมทั่วโลก โดยมีการจัดตั้งกลุ่มดังนี้

ขบวนการแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติปัตตานี (Barisan Nasional Pembebasan Patani) หรือเรียกชื่อย่อว่า BNPP เป็นกลุ่มที่เก่าแก่ที่สุด จัดตั้งขึ้นโดย ตนกูมะ ไหยิตดิน บุตรชายคนสุดท้ายของ อับดุล กาเดร์ เจ้าผู้ครองปัตตานีองค์สุดท้ายแห่งราชวงศ์กลันตันที่ปกครองปัตตานีก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2502 หลังจากได้มีการจับกุม ฮัจยีสุหลง เมื่อปี พ.ศ. 2491 โดยมี ตนกูยะลา นาแซ สืบทอดตำแหน่งผู้นำต่อมาจนสิ้นชีวิต เป็นขบวนการที่มีลักษณะอนุรักษนิยม ต้องการฟื้นฟูระบอบการปกครองแบบสุลต่านขึ้นมาใหม่ และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคแพนมาเลเซียอิสลามิก (Pan-Malaysian Islamic Party--PMIP) ซึ่งมีอิทธิพลอยู่ในรัฐกลันตันของมาเลเซีย แต่หลังจากที่พรรค PMIP ได้พ่ายแพ้แก่พรรคแนวร่วมรัฐบาล (UMNO) ทำให้ไม่สามารถให้การสนับสนุนแก่ขบวนการ BNPP ได้อย่างเต็มที่เหมือนก่อน (อารีฟิน บินจี้, อับดุลลอฮ ลออแมน และซุฮัยมีย์ อิศมาแอล, 2558 : 356)

แนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปัตตานี (Barisan Revolusi Nasional Melayu Pattani) เรียกชื่อย่อว่า BRN ก่อตั้งเมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2503 โดยมีบรรดานักการเมือง โต๊ะครู อดีตขุนนาง เครือญาติของบรรดาสุลต่านนครปัตตานีได้ร่วมปรึกษาหารือเพื่อจัดตั้งองค์การติดอาวุธในนามแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปัตตานี โดยมีแกนนำสำคัญ คือ มุฮัมหมัด อามีน อูสตาซ อับดุลการิม ฮะซัน โต๊ะครูหะญียูไซ๊ะ จะปากียา และต่วนกูญาลาล นาเชร์ (นายอดุลย์ ณ สายบุรี) ซึ่งเป้าหมายการต่อสู้ คือ การปลดปล่อยปัตตานีให้เป็นเอกราช ซึ่งแตกต่างกับสหมลายูปัตตานี (Gabungan Malayu Patani Raya--GAMPAR) (อารีฟิน บินจี้ และคนอื่น ๆ, 2558 : 358-359) ขบวนการ BRN นั้นมีประวัติการต่อสู้ที่ยาวนานที่สุด มีอุดมการณ์ชาตินิยมและสังคมนิยมอิสลามต่อต้านลัทธิทุนนิยมและอาณานิคม เป็นกลุ่มที่มีการขยายงานมวลชนได้มากที่สุดและมีแนวร่วมที่มีวินัยดี ทำให้องค์กรยืนหยัดอยู่ได้อย่างยาวนานและจัดได้ว่าเป็นองค์กรแรกๆที่ต่อสู้ (บะรุณห์, 2548 : 19) โดยมีวัตถุประสงค์ในการแบ่งแยกดินแดน และสร้างสหพันธรัฐอิสลามที่ครอบคลุมถิ่นที่อยู่ของคนเชื้อสาย-มาเลย์ทั้งหมด ซึ่งก็รวมถึงดินแดนอินโดนีเซียและสิงคโปร์ด้วย มีการดำเนินงานทางการเมืองมากกว่าการสู้รบด้วยการใช้กำลัง ดังนั้น ยุทธศาสตร์ของ BRN ในระยะเริ่มแรกจึงเน้นการแทรกซึมในโรงเรียนปอเนาะเพื่อปลูกฝังอุดมการณ์แห่งการแบ่งแยกดินแดนแก่เยาวชน ได้กำหนดยุทธศาสตร์การต่อสู้โดยแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน ดังนี้ ขั้นตอนแรก การต่อสู้เพื่อปลดแอกปัตตานี (4 จังหวัดภาคใต้) และบางส่วนของสงขลาเป็นรัฐเอกราชอย่างสมบูรณ์แบบ ขั้นตอนที่สองรวมปัตตานี

เข้ากับสหพันธ์ลายุตามแนวคิดชาตินิยมของซูการ์โนอดีตประธานาธิบดีอินโดนีเซีย (คอยลิน อันวาร์ และศุภลักษณ์ กาญจนขุนดี, 2547 : 59-61) อย่างไรก็ตาม แต่ด้วยสาเหตุหลายประการ จึงทำให้ ขบวนการนี้เกิดการแตกแยกกลุ่ม BRN ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1. กลุ่ม BRN Congress เป็นฝ่าย กองกำลัง ซึ่งกลุ่มนี้นิยมใช้การเคลื่อนไหวทางการทหารในพื้นที่เป็นสำคัญ ซึ่งกลุ่มกองกำลังติดอาวุธ ชุตสุดท้ายของกลุ่มที่วางปีนออกมาร่วมพัฒนาชาติไทย คือ กลุ่มของสะอารีดาฮง มีกองกำลัง 7 คน ได้เข้ามอบตัวเมื่อต้นปี พ.ศ. 2547 จึงทำให้กลุ่ม BRN Congress ยุติลง 2. กลุ่ม BRN Uram เน้นรณรงค์ทางการเมืองและศาสนาเป็นสำคัญ เป็นกลุ่มผู้รู้ที่ร่วมกับอูสตาซ การ์ิม ที่ยุติการต่อสู้ แบ่งแยกดินแดนจึงเท่ากับไม่มีตัวตนที่แท้จริงของกลุ่มแต่อย่างใดและหน่วยข่าวของไทยก็ไม่ได้ให้ความ สนใจมากนัก และ 3. กลุ่ม BRN Coordinate เป็นของฝ่ายกรมการเมือง แต่กลุ่มนี้ ไม่สู้จะมีความเคลื่อนไหวในพื้นที่มากนักโดยนิยมเคลื่อนไหวทางการเมืองในประเทศมาเลเซียมากกว่า ซึ่งน่าจะเป็นเพียงกลุ่มเดียวที่ยังคงมีการกล่าวถึงอยู่และทางการไทยให้ความสำคัญอย่างมาก (บะรุณห์, 2548 : 19-20)

องค์กรเพื่อปลดปล่อยชาติปัตตานี (Pattani United Liberation Organization)
หรือเรียกชื่อย่อว่า PULO กลุ่มพูโลมีวัตถุประสงค์ในการต่อสู้กับรัฐบาลไทยเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราช ของนครรัฐปัตตานีในอดีตโดยตนกูวีรา อับดุลเราะฮ์มาน โกตานีลา ในสมัยที่เป็นนักศึกษานั้น รู้จักกันในนาม หม่อมราชวงศ์ วีระ ณ ราชวังคราม เป็นเชื้อพระวงศ์-กษัตริย์ปัตตานี สายราชวังคราม อำเภอยี่งอ จังหวัดนราธิวาส จบการศึกษาระดับปริญญาตรีในอินเดีย และปริญญาโทในสวีเดน ก่อตั้งองค์การพูโลเพื่อกอบกู้เอกราชปัตตานีรายา เมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2511 ในซาอุดีอาระเบีย ได้กำหนดอุดมการณ์การต่อสู้ 4 ประการสำคัญ คือ ศาสนา ชาติ แผ่นดิน และสิทธิมนุษยชน สืบเนื่อง จากขบวนการนี้จัดตั้งขึ้นในต่างประเทศ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องหาสมาชิกและผู้ให้การสนับสนุน ที่อยู่ในต่างประเทศเป็นหลัก โดยเลือกเมืองสำคัญในประเทศทางตะวันออกกลาง กลุ่มขบวนการ มีแนวคิดการต่อสู้ด้วยอาวุธ มีการปฏิบัติการทางการทหารที่โดดเด่น แต่กิจกรรมส่วนใหญ่กลับไปเน้น เรื่องการปลูกฝังทางด้านอุดมการณ์ให้กับคนที่มีการศึกษา จากการศึกษาที่แกนนำส่วนใหญ่อาศัยอยู่ใน ต่างประเทศ และการเคลื่อนไหวอาศัยเงินสนับสนุนจากชาวปัตตานีที่อยู่ในต่างประเทศ จึงไม่ให้ความสำคัญกับทิศทางของสังคม มุ่งเป้าเพียงการก่อเหตุให้ดูเหมือนมีการต่อสู้ขนาดใหญ่ซึ่งจะมีผลต่อ จำนวนเงินที่จะเข้ามาสู่ขบวนการ ในช่วงประมาณ ปี พ.ศ. 2538 ได้เกิดความแตกแยกในขบวนการ จึงเกิดขบวนการที่เรียกว่า พูโลใหม่ขึ้นมา ในขณะที่พูโลเก่าก็รักษาราชการเอาไว้ได้อย่างเดิม ปัจจุบัน PULO ได้นำเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตมาช่วยในงานโฆษณาชวนเชื่อ โดยเผยแพร่มาจากสวีเดนมีการ แสดงความเห็นด้วยหรือชื่นชมยินดีกับความรุนแรงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และบางครั้งก็ออกมาปฏิเสธความ รับผิดชอบในเหตุการณ์บางเหตุการณ์ (อารีฟิน บินจิ และคนอื่น ๆ, 2558 : 363)

ขบวนการมูญาฮิดดินปัตตานี (Barisan Bersatu Mujahiddin Pattani)
หรือเรียก ชื่อย่อว่า BBMP จัดเป็นกลุ่มติดอาวุธที่ประกาศต่อสู้เพื่อเอกราชแห่งชาติปัตตานีอีกกลุ่ม หนึ่งก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2528 ชื่อเรียกร่องสำคัญ ๆ ของ BBMP ได้ยึดหลักข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ และเอกลักษณ์แห่งชนชาติมลายูปัตตานี ดังนี้ ประการแรก มรดกทางประวัติศาสตร์ในการมีอยู่ ของรัฐบาลมลายูปัตตานีทั้งในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ การค้า และการศึกษากับรัฐอื่น ๆ ในอดีต ประการที่สอง ความแตกต่างทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ภาษา การอักษร (การเขียนมลายูด้วย

อักษรยาวิ) ศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี และประการสุดท้าย มรดกที่หลงเหลือของสุลต่านมลายู ปัตตานียังคงถูกสะสมและหาจุดได้จนถึงวันนี้ กลุ่มดังกล่าวได้ประกาศเจตนารมณ์แห่งการต่อสู้ 6 ประการนั้น คือ ประการแรก เป็นภารกิจเหนือประชาชน ชาวปัตตานีทุกคน ประการที่สอง จะไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนรัฐบาล ประการที่สาม ดำเนินการต่อสู้ด้วยอาวุธ ประการที่สี่ ดำเนินนโยบายการเข้าถึงต่อบรรดาผู้นำประเทศมุสลิมและองค์กรระหว่างประเทศ ประการที่ห้า รับรองให้หลักประกันต่อความสงบและความปลอดภัยแก่ประชาชนทุกหมู่เหล่าและทุกศาสนาตราบใดที่พวกเขาไม่ลุกขึ้นต่อต้าน และประการที่หก ต่อต้านการกดขี่ข่มเหง การเอารัดเอาเปรียบ การคอร์รัปชันในทุกรูปแบบ (อารีฟิน บินจิ และคนอื่น ๆ, 2558 : 368) แม้ว่าการต่อสู้ของ BBMP ได้กำหนดแนวทางการจับอาวุธในการต่อสู้เพื่อให้ได้มาตามเจตนารมณ์ แต่ก็ไม่ได้ปิดกั้นการเคลื่อนไหวเพื่อสิ่งเหล่านั้นในลักษณะสันติวิธี

แนวร่วมเพื่อเอกราชแห่งปาตานี (Bersatu The United Front for the Independence of Pattani) ซึ่งเกิดจากข้อตกลงร่วมระหว่าง 4 กลุ่มแรก ในปี พ.ศ. 2532 จัดตั้งองค์กรร่วม (umbrella organization) ใช้ชื่อว่า แนวร่วมเพื่อเอกราชแห่งปาตานี หรือเบอร์ซาตู ได้มีความพยายามที่จะสร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นในหมู่ขบวนการแบ่งแยกดินแดนเหล่านี้เพราะผิดหวังกับขบวนการต่าง ๆ ที่แตกแยกกันและกำลังอ่อนแรงลงอีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกก็เริ่มห่าง ๆ กันไป และบรรดาแกนนำอาวุโสยุคก่อตั้งขบวนการที่มีอยู่ (ชากีร์ พิทักษ์คุมพล, แพร์ ศิริศักดิ์ดำเกิง, ชญานิษฐ์ พูลยรัตน์ และ ฮาฟิส สา และ, 2558 : 26-29; บะรุन्ह, 2548 : 26) ซึ่งสาเหตุที่องค์กรแบบเบอร์ซาตู ถือกำเนิดขึ้นเพราะขบวนการแบ่งแยกดินแดนพยายามที่จะช่วยเหลือกันเองมากขึ้น และพยายามที่จะลดการพึ่งพิงความช่วยเหลือจากต่างประเทศ หลังจากที่ทางการไทย ประสบความสำเร็จในการรณรงค์ในต่างประเทศไม่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรเหล่านี้

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึง

1. นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสจ.จชต.
2. นโยบายแต่งตั้งผู้บริหารในกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติส่วนหน้า
3. นโยบายและพัฒนาระบบการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้
4. แผนพัฒนาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2551-2554
5. นโยบายการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้
6. นโยบายเร่งนำสันติสุขและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนกลับมาสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
7. คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
8. การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ
9. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554 (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2550 : 25-28)

1. นโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.1 นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สส.จชต.)

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 68/2547 ลงวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2547 เรื่องนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 69/2547 ลงวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2547 เรื่องการจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้ความเห็นของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาดำเนินการด้วยว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดนโยบายตามคำสั่งดังกล่าวควรมีผู้นำทางศาสนาต่าง ๆ หรือผู้แทนร่วมเป็นกรรมการด้วยหากส่วนราชการใดมีข้อคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะเพิ่มเติมให้รองนายกรัฐมนตรีทราบโดยด่วนเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่สำนักนายกรัฐมนตรีเสนอคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 260/2547 เรื่องนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สั่ง ณ วันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2547

1.2 นโยบายแต่งตั้งผู้บริหารในกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติส่วนหน้า

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 261/2547 เรื่องแต่งตั้งผู้บริหารในกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติส่วนหน้า ดังนี้ กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้รองผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้อำนวยการ รองปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกเป็นรองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นรองผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติเป็นรองผู้อำนวยการ สำหรับสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติส่วนหน้าให้รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2547)

1.3 นโยบายและพัฒนาระบบการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ ตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอการดำเนินการพัฒนาระบบการบริหารจัดการเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน และสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงโดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้จัดทำร่างคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องนโยบายและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คำสั่งที่ นร. 31/05/2548 ประกอบด้วย ส่วนสำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2548)

1.3.1 ด้านนโยบายกำหนดแนวทางเป้าหมายหลัก ให้ปฏิบัติเรียงตามลำดับความเร่งด่วนให้หน่วยปฏิบัติ โดยหน่วยส่วนกำลังมีหน้าที่เร่งยุติสถานการณ์การก่อความไม่สงบโดยเร็ว

1.3.2 การพัฒนาระบบบริหารจัดการ โดยจัดให้มีคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสชต.) จัดให้มีสำนักงานยุทธศาสตร์คณะกรรมการ

นโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้กองอำนาจการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในพื้นที่ในลักษณะพลเรือน ตำรวจ ทหาร และให้มีกองอำนาจการเสริมสร้างสันติสุขในระดับจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล เพื่อสร้างความเข้มแข็งระดับภูมิภาคตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นไป

ช่วงเวลาดังกล่าวสถานการณ์เริ่มมีความสงบมากขึ้น หากแต่ไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากความสำเร็จของนโยบาย หรือเกิดจากการเพิ่มกองกำลังทางทหาร หรือเป็นผลมาจากการแยกตัวเพื่อต่อสู้กับรัฐไทยตามแนวทางที่มีความแตกต่างกันของแต่ละองค์กรของกลุ่มขบวนการก่อความไม่สงบ (Fleetwood, 2010 : 22)

1.4 แผนพัฒนาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2551-2554 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ คำสั่งที่ นร. 20/05/2551 ตามที่ ผู้อำนวยการศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เสนอ ให้แผนพัฒนาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นส่วนหนึ่งของแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551 - พ.ศ. 2554 และให้ส่วนราชการที่มีแผนงาน โครงการ อยู่ในแผนพัฒนาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ ฯ บรรจุแผนงาน โครงการให้อยู่ในแผนปฏิบัตินโยบายของส่วนราชการ และจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2552 ถึง พ.ศ. 2554 กับให้จังหวัดนำแผนโครงการไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาจังหวัดของแต่ละจังหวัด และให้สำนักงบประมาณใช้แผนพัฒนาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจฯ เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาเป็นพิเศษในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2552 ถึง พ.ศ. 2554 ตามความจำเป็นและเหมาะสมสอดคล้องกับกำลังเงินของประเทศต่อไป (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551)

1.5 นโยบายการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้

รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สามารถก่อตั้งศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นองค์กรถาวร เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 มีเนื้อหาที่สำคัญ ดังนี้ (“พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดน-ภาคใต้ พ.ศ. 2553”, 2553 : 2-5)

1.5.1 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา

1.5.2 ให้มีศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เรียกโดยย่อว่า “ศอ.บต.” เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงมีฐานะเป็น นิติบุคคล และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ ได้แก่

1.5.2.1 จัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้พิจารณา

1.5.2.2 คຸ້ມครองสิทธิเสรีภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยการรับเรื่องราวร้องทุกข์ให้ความช่วยเหลือ และประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

1.5.2.3 ให้มีเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในพื้นที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยจะให้มีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วย สั่งและปฏิบัติงานตามที่เลขาธิการมอบหมาย

1.5.2.4 ให้มีสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย สมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ผู้แทนกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ผู้แทนกรรมการอิสลาม-ประจำจังหวัด ผู้แทนหอการค้าจังหวัด และสภาอุตสาหกรรมจังหวัด

1.6 นโยบายเร่งนำสันติสุขและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน กลับมาสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

นายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2554 โดยน้อมนำกระแสพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” เป็นหลักปฏิบัติในแนวทางสันติวิธี โดยเน้นการส่งเสริมความร่วมมือในทุกภาคส่วนกับประชาชนในพื้นที่ อำนวยความยุติธรรมอย่างทั่วถึง ทั้งนี้จะมีการบูรณาการการบริหารจัดการทุกภาคส่วนให้มีเอกภาพ ทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ รวมทั้งปรับปรุงพัฒนากฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องทันสมัยกับสภาพความเป็นจริงของปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ จากความไม่สงบอย่างเป็นธรรม (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาว-ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554, 2554 : 7) หลังจากจัดตั้งรัฐบาล มีการเจรจาสันติภาพกับกลุ่มขบวนการก่อความไม่สงบโดยใช้การเจรจาและแนวทางสันติวิธี เพื่อให้ สอดคล้องกับการดำรงอยู่ของสังคมจังหวัด-ชายแดนภาคใต้ ที่มีความแตกต่าง ทางศาสนา วัฒนธรรม และชาติพันธุ์ ดังนั้น การพูดคุยสันติภาพถือเป็นการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายหรือการก่อความ ไม่สงบด้วยวิธีทางการเมืองและสามารถยุติความขัดแย้ง และความรุนแรงอย่างได้ผลในหลายพื้นที่ เช่น อาเจาะห์ ประเทศมาเลเซีย ปัจจุบันยังคงมีการพูดคุยสันติภาพในพื้นที่ขัดแย้งอีกหลายแห่งรวมถึง ประเทศไทย (อาภิสรา เฟื่องฟู, 2555 : 27-28) ส่วนการแก้ปัญหารัฐต้องรับฟังข้อเรียกร้องจาก ชาวไทยมุสลิมอย่างเหมาะสม กระบวนการสันติภาพในจังหวัดชายแดน-ภาคใต้จะเกี่ยวข้องกับโลก มุสลิมและการปฏิบัติต่อชาวไทยมุสลิม ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย ขั้นตอนปฏิบัติจำเป็นต้องสามารถนำไป ปฏิบัติได้ (Amit Pandya & Laipson, 2009 : 205)

1.7 คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไข ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 104/2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2555 โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอกยุทธศักดิ์ ศศิประภา) เป็นประธาน กรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการ

นายกรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้อำนวยการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 เป็นกรรมการ โดยมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่สั่งการ อำนวยการ กำกับ ติดตาม บูรณาการ และขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามนโยบายรัฐบาล นโยบายการบริหาร และการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งดำเนินการเพื่อการแก้ไขปัญหาอุปสรรคเฉพาะหน้า หรือเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง (สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี, 2555)

1.8 การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ถือเป็นปัญหาสำคัญของชาติ ที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมดำเนินการแก้ไขให้หมดสิ้นไปโดยเร็ว และในขณะนี้สถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีแนวโน้มที่จะเกิดความรุนแรง จึงมีความจำเป็นต้องวางยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างบูรณาการ โดยการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศปก.จชต.) เป็นหน่วยบัญชาการกลาง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานรวมทั้งบูรณาการการทำงาน (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2555 : 5-6)

1.9 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554 (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2550 : 25-28)

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับใหม่นี้ ประกอบด้วย นโยบาย 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นนโยบายเฉพาะหน้า ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สังคมไทยผ่านพ้นสถานการณ์วิกฤติ ด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจไปได้โดยเกิดผลกระทบน้อยที่สุด ทุกฝ่ายภายในชาติเข้าใจ และรู้เท่าทันสถานการณ์ที่เป็นจริง มีความไว้วางใจกันพร้อมเผชิญ และแก้ไขปัญหาพร้อมกัน ส่วนที่สอง เป็นนโยบายในระยะ 5 ปี มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างสภาวะแวดล้อมที่เกื้อหนุนให้การพัฒนาทุกด้าน ดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง ประชาชนภายในชาติมีความสมัครสมานสามัคคีช่วยเหลือเกื้อกูลกัน สามารถรักษาคุ้มครองผลประโยชน์สำคัญของชาติไว้ได้อย่างยั่งยืน สังคมไทยมีภูมิคุ้มกันจากความขัดแย้งและวิกฤติการณ์ต่าง ๆ ประเทศไทยได้รับการยอมรับในศักดิ์ศรีและความเชื่อมั่น จากนานาประเทศ ระยะของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554 ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน จากการปฏิรูปการเมือง มีแนวโน้มว่าประเทศไทยต้องเผชิญกับความเสี่ยงทางด้านความมั่นคง ภายในประเทศที่รุนแรง โดยเฉพาะการขาดความสามัคคีของคนในชาติ และการกระทำที่กระทบ ต่อความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ รวมทั้งการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์เชิงพหุนิยม

ส่วนของแนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์เชิงพหุนิยมผู้วิจัยจะกล่าวถึง 1. การวิเคราะห์เชิงพหุนิยม 2. การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม 3. วัฒนธรรมย่อยหรือวัฒนธรรมรอง 4. กลุ่มชาติพันธุ์ และอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม และ 5. การผสมผสานทางวัฒนธรรม

1. การวิเคราะห์เชิงพหุนิยม

การวิเคราะห์เชิงพหุนิยมและนโยบายสาธารณะเป็นการแสดงให้เห็นว่า 1. อำนาจ (power) ของสังคมนั้นจะกระจายแบ่งกันอยู่ตามกลุ่มต่าง ๆ ของสังคม 2. ประชาชนทุกคนต่างก็มีบทบาทที่มีน้ำหนักในการตัดสินใจของรัฐบาลโดยผ่านกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมภายใต้แนวคิดของประชาธิปไตย และ 3. ไม่มีกลุ่มใดที่จะมีอำนาจที่จะครอบงำเหนือสังคม (Anderson, 1994 : 19)

แนวคิดพหุนิยมนี้ได้มีการนำไปอธิบายในหลาย ๆ ด้าน เพื่อจะอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในสังคม (Social Pluralism) หมายถึง สังคมที่มีกลุ่มต่าง ๆ มาอยู่ร่วมกันในสังคมเดียว เช่น ชนกลุ่มน้อย (Ethnic Group) กลุ่มเชื้อชาติ (Racial) หรือกลุ่มทางศาสนาที่อาศัยอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบวัฒนธรรมหลักร่วมกัน แต่ก็คงไว้และให้ความนับถือวิถีชีวิต ค่านิยมและวัฒนธรรมที่แต่ละกลุ่ม ยึดถือซึ่งเรียกว่า วัฒนธรรมย่อย (Sub-Culture) (บันฑิตย์ สมะอุณ และคนอื่น ๆ, 2549 ; Anderson, 1994 : 19)

Huber and Form (1973 : 132) ได้ให้คำจำกัดความของระบบการเมืองที่มีความเป็นพหุนิยมว่าเป็นระบบการเมืองที่กลุ่มต่าง ๆ ทั้งหลายในสังคมสามารถที่จะมีอิทธิพลผลักดันกำหนดนโยบายสาธารณะ ในลักษณะที่มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือกลุ่มจำนวนหยิบมือสามารถที่จะควบคุม หรือผูกขาดการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อกลุ่ม และพวกพ้องของตนเองได้ และยิ่งไปกว่านั้นระบบการเมืองดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้ทุกกลุ่มมีบทบาท และมีส่วนอย่างสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะร่วมกันโดยผ่านการเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์กัน

Marshall (1950 : 84) กล่าวว่า ความหมายที่นิยามความหมายของพลเมืองในฐานะสมาชิกเต็มตัวของชุมชน และบุคคลที่ครอบครองสถานภาพนี้ ถือเป็นผู้ที่มีความเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมกับการสิทธิ และหน้าที่โดยเฉพาะสิทธิพลเมือง (Civil Right) สิทธิการเมือง (Political Right) และสิทธิทางสังคม (Social Right) และกล่าวว่าในสังคมที่แตกต่างกัน ย่อมประกอบไปด้วย สิทธิ และหน้าที่ในฐานะพลเมืองที่แตกต่างกันออกไป โดยทั่วไปจึงไม่มีหลักสากลในการกำหนดสิทธิ และหน้าที่ที่จำเป็นสำหรับพลเมือง และยังได้อธิบายรูปแบบสิทธิพลเมืองไว้ 3 แบบ คือ 1. Civil Rights เป็นสิทธิ-บุคคลในกฎหมาย เสรีภาพบุคคลที่จะเลือกดำรงอยู่ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม 2. Political Right เป็นสิทธิที่มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง และความเห็นชอบกับรัฐบาล และ 3. Social Right เป็นสิทธิเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สวัสดิการ ความมั่นคง การดูแลรักษาพยาบาล การดูแล การเลิกจ้างงาน หรือการรับรองค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งรัฐต้องให้การคุ้มครอง

Kymlicka (อ้างถึงใน อธิษฐาน บุญมี, 2546 : 63) ได้จำแนกแบ่งปัญหาคนกลุ่มน้อย หรือพหุวัฒนธรรมออกเป็น 2 แบบ คือ

1. Multinational คือ ประเทศ ที่ประกอบด้วย หลายเชื้อชาติมาแต่ต้น ซึ่งได้แก่ ราชอาณาจักรสมัยใหม่ โดยเฉพาะที่เรียกว่า New World ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์

2. Polyethnic คือ รัฐที่มีคนต่างเชื้อชาติอพยพเข้ามาใหม่เป็นจำนวนมาก จนมีฐานะเป็นชนกลุ่มน้อยขึ้นมา เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกามีคนเชื้อสายเม็กซิโก สเปน อพยพเข้ามา ในรุ่นหลัง ประเทศเยอรมนีมีคนตุรกี และประเทศอังกฤษมีคนในอาณานิคมเดิม เช่น ประเทศอินเดีย อพยพเข้ามา มาก เป็นต้น

สภาพทั้งสองได้สร้างปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติ และการเหยียดผิวในรูปแบบต่าง ๆ แรงงานอพยพใหม่ทำให้เกิดลัทธิชาตินิยมใหม่ในหลาย ๆ ประเทศ เกิดความไม่เท่าเทียมกัน การเหยียดผิว การใช้ความรุนแรงที่ระบบยุติธรรมให้ท้าย เช่น ในสหรัฐอเมริกา การให้ใช้สิทธิของกลุ่มโดยจำแนกมาเป็นเครื่องมือแก้ไขโดยแบ่งสิทธิดังกล่าวเป็น 3 แบบ คือ 1. สิทธิในการปกครองตนเองในกลุ่มในระดับต่าง ๆ 2. Polyethnic Rights อันเกิดจากสภาพแรงงานอพยพสมัยใหม่ การให้เคารพสิทธิทางวัฒนธรรมให้พวกเขาเกิดความภูมิใจ เพื่อการเข้าร่วมและมีโอกาสประสบความสำเร็จในทางเศรษฐกิจ การเมือง ในสังคมใหญ่ สิทธินี้ถาวรเช่นเดียวกับข้อ 1 แต่มุ่งหวังให้เกิดการประสานรวม (Integration) เข้าสู่สังคมใหญ่ในที่สุด และ 3. สิทธิการมีตัวแทนพิเศษ โดยใช้เหตุผลเดียวกับที่จะเสนอว่า ผู้หญิงควรมีตัวแทนเพิ่มขึ้นในกลไกต่าง ๆ ของประชาธิปไตยเสรีนิยม เพราะพวกเขาเป็นผู้ด้อยโอกาส (Under Represent)

กล่าวโดยสรุป การวิเคราะห์เชิงพหุนิยมแสดงให้เห็นว่า อำนาจของสังคมกระจายอยู่ตามกลุ่มต่าง ๆ ของสังคม ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจของรัฐบาล และไม่มีกลุ่มใดที่จะมีอำนาจครอบงำเหนือสังคม ปรัชญาการต่าง ๆ ในสังคม หมายถึง สังคมที่มีกลุ่มต่าง ๆ มาอยู่ร่วมกันในสังคมเดียว เช่น ชนกลุ่มน้อย กลุ่มเชื้อชาติ หรือกลุ่มทางศาสนาที่อาศัยอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบวัฒนธรรมหลักร่วมกันแต่ก็คงไว้และให้ความนับถือวิถีชีวิต ค่านิยม และวัฒนธรรมที่แต่ละกลุ่มยึดถือ ซึ่งเรียกว่าวัฒนธรรมย่อย มีความเป็นพลเมือง และสิทธิชนกลุ่มน้อย ส่วนประกอบของการเป็นพลเมืองของรัฐชาติหนึ่ง ๆ ก็คือ สิทธิความเป็นพลเมือง สิทธิทางการเมือง และสิทธิทางสังคม

2. การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม

จากการศึกษากรอบการวิเคราะห์เชิงพหุนิยมข้างต้น แสดงให้เห็นว่า สังคมประกอบด้วย กลุ่มต่าง ๆ อยู่ร่วมกันเป็นสังคมเดียว อาศัยอยู่ใต้กฎเกณฑ์ของระบบวัฒนธรรมหลักร่วมกัน ดังนั้นสังคมและวัฒนธรรมจึงอยู่ร่วมกัน และมีการเปลี่ยนแปลงไปกับการพัฒนาสังคม

ความหมายการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมมีนักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความหมายและกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมโดยขอยกเอาความเห็นของนักวิชาการมากล่าวถึง ดังนี้

ฟองพันธุ์ มณีรัตน์ (2521 : 14) กล่าวว่าสรุปไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมเป็นการเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิต หรือจารีต กฎหมาย ศาสนา สิ่งทีประดิษฐ์ และวัตถุอื่น ๆ ในวิถีชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่านิยม จึงอาจกล่าวได้ว่า พื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม ขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมนั้น ๆ การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมส่วนมาก เกิดจากการประดิษฐ์และการแพร่กระจาย

งามพิศ สัตย์สงวน (2547 : 7) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงมี 2 ประเภท คือ 1. การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Change) คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม ซึ่งหมายถึง การเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ของคนตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป โดยยึดบรรทัดฐานทางสังคมเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อกัน การเปลี่ยนแปลงทางสังคมจึงเป็นความแตกต่างในรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคนที่เข้าสัมพันธ์กัน ความแตกต่างในบทบาทของผู้เข้าสัมพันธ์ และความแตกต่างในเป้าหมายหรือการทำหน้าที่ของสถาบันสังคม และ

2. การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม (culture change) หมายถึง ความแตกต่างในระบบวัฒนธรรม หรือเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบย่อยของวัฒนธรรม เช่น การเปลี่ยนแปลงในระบบครอบครัว และเครือญาติ ระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง การปกครอง การขัดเกลาทางสังคม และการศึกษา ระบบศาสนา และความเชื่อ ยังหมายถึง ความแตกต่างในองค์ประกอบย่อยของระบบวัฒนธรรม เช่น ความแตกต่างในค่านิยม ความเชื่อ อุดมการณ์ ประเพณี พิธีกรรม สัญลักษณ์ สถานภาพ และบทบาท โลกทัศน์ รวมทั้งวัฒนธรรมทางวัตถุด้วย เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับในเวลาที่แตกต่างกันไป

ประเวศ วะสี (2552 : 2) ได้ศึกษาเกี่ยวกับทิศทางการแก้ไขปัญหาภาคใต้สู่ความยั่งยืน สรุปว่า ต้องใช้ความจริง ความเชื่อถือ ความไว้วางใจกัน และความยุติธรรม ความไว้วางใจกันนี้จะเป็นทุนของการพัฒนาที่ยิ่งใหญ่เรื่องความยุติธรรมก็เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะมนุษย์ยอมได้ทุกอย่างถ้ามีความยุติธรรม

กล่าวโดยสรุป จากความหมายการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม หมายถึง การขยายตัวและการลดลงของสิ่งทำให้เกิดขึ้นในอดีต เกี่ยวกับบทบาทสถาบัน การจัดระเบียบโครงสร้างทางสังคม การเปลี่ยนแปลงปรากฏการณ์ทางสังคม สามารถแยกองค์ประกอบได้ 6 ประการ คือ 1. กำหนดปรากฏการณ์ที่กำลังเปลี่ยนไป 2. ระดับของการเปลี่ยนแปลง 3. ระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลง 4. ทิศทางของการเปลี่ยนแปลง 5. ขนาดของการเปลี่ยนแปลง และ 6. อัตราการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงมี 2 ประเภท คือ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม และการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม

กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม การเปลี่ยนทางวัฒนธรรมขึ้นอยู่กับทัศนคติ และพฤติกรรมของบุคคลดังที่กล่าวไว้ว่าข้างต้น มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม โดยขอยกเอาความเห็นของนักวิชาการมากล่าวถึงมี ดังนี้

งามพิศ สัตย์สงวน (2547 : 8-12) ได้ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมไว้ว่า กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมมีหลายกระบวนการ ดังนี้ 1. การประดิษฐ์คิดค้น (Invention) หมายถึง กระบวนการที่สิ่งต่าง ๆ ที่ไม่เคยมีมาก่อนถูกทำขึ้นมา เป็นการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ ขึ้นมา สิ่งใหม่ ๆ ดังกล่าวอาจจะเป็นวัฒนธรรมทางวัตถุ 2. การค้นพบ (Discovery) หมายถึง กระบวนการที่บางสิ่งบางอย่างถูกค้นพบด้วยสิ่งของต่าง ๆ เหล่านั้นมีอยู่แล้ว แต่ไม่รู้กันจนกระทั่งมีคนไปค้นพบสิ่งนั้นเข้า 3. การแพร่กระจาย (Diffusion) หมายถึง ส่วนต่าง ๆ ของวัฒนธรรมหนึ่งแพร่กระจายไปยังสังคมต่าง ๆ ทั่วโลก การแพร่กระจายเป็นวิธีการหนึ่งที่สังคมได้รับนวัตกรรม (Innovation) คือ สิ่งของใหม่ ๆ จากภายนอกสังคม 4. การติดต่อทางวัฒนธรรม (Acculturation) กล่าวถึง การติดต่อทางวัฒนธรรมว่า เป็นปรากฏการณ์ทางวัฒนธรรมอย่างหนึ่งเมื่อชน 2 กลุ่ม ที่มีวัฒนธรรมแตกต่างกันมาติดต่อกัน แต่ละกลุ่มอาจจะให้อิทธิพลซึ่งกันและกันได้ แต่ถ้าการติดต่อเป็นไปในระยะเวลาสั้น ๆ ก็อาจไม่มีอิทธิพลที่ยาวนาน แต่ถ้าติดต่อกันยาวนานขึ้น อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อกัน 5. ความทันสมัย (Modernization) เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นในสังคมกำลังพัฒนา รับเอาวัฒนธรรม ทั้งทางวัตถุ และวัฒนธรรม ไม่ใช่วัตถุของสังคมอุตสาหกรรมมาใช้ วัฒนธรรมที่เป็นความทันสมัยเป็นปรากฏการณ์ทางวัฒนธรรมที่มีขอบเขตกว้างขวางรวมเอาปรากฏการณ์ต่อไปนี้ไว้ด้วย คือ การเป็นอุตสาหกรรม การเป็นเมือง และระบบราชการ และ 6. นวัตกรรม (Innovation) นวัตกรรมเป็นปัจจัยอย่างหนึ่ง ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

อย่างมากในประเทศกำลังพัฒนา คำว่า นวัตกรรม หมายถึง กระบวนการรับรองของใหม่ ๆ ที่ยังไม่เคยมีมาก่อนมาใช้ในสังคมหรือชุมชน”

สุริชัย หวันแก้ว (2547 : 157-158) กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ ที่มนุษย์ประดิษฐ์และสร้างขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านค่านิยมบรรทัดฐานและระบบสัญลักษณ์ต่าง ๆ ในสังคมนั้น ๆ ซึ่งได้แยกการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

1. การเปลี่ยนแปลงจากภายใน (Endogenous Change) อย่างเช่น จากการประดิษฐ์คิดค้นวิธีการผลิตใหม่ขึ้นในสังคมนั้นเอง จากการต่อสู้ขัดแย้งระหว่างกลุ่มและกระบวนการในสังคม จากการริเริ่มการเปลี่ยนแปลงจากชนชั้นนำ เป็นต้น

2. การเปลี่ยนแปลงจากภายนอก (Exogenous Change) อย่างเช่น การรับเอาเทคโนโลยีหรือสิ่งประดิษฐ์มาจากภายนอก การล่าอาณานิคม ซึ่งบางกรณีการเปลี่ยนแปลงที่มาจากภายนอกอาจเกิดขึ้นโดยความสมัครใจของคนในสังคม หรือบางครั้งอาจโดยการใช้กำลังบีบบังคับ

กล่าวโดยสรุป จากความหมายกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม ผู้วิจัยสรุปได้ว่า กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมมี ดังนี้ 1. การประดิษฐ์คิดค้น เป็นการประดิษฐ์สิ่งใหม่อาจเป็นวัฒนธรรมทางวัตถุหรือวัฒนธรรมที่ไม่ใช่วัตถุ 2. การค้นพบสิ่งใหม่นำไปสู่การเพ็ญรู้จัก 3. การแพร่กระจาย คือ วัฒนธรรมแพร่กระจายไปยังสังคมต่าง ๆ โยได้รับนวัตกรรมจากภายนอกสังคม 4. การติดต่อทางวัฒนธรรม คือ วัฒนธรรมที่มีความแตกต่างกัน มีอิทธิพลต่อกันหากมีการติดต่อกันเป็นระยะเวลานาน เช่น การทำสงครามระหว่างกัน การตกเป็นเมืองขึ้น การอพยพ การแลกเปลี่ยนทางเทคโนโลยี 5. ความทันสมัย ได้แก่ การเป็นอุตสาหกรรม และการเป็นเมือง การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมแบ่งออกเป็นสองรูปแบบ คือ 1. การเปลี่ยนแปลงจากภายใน และ 2. การเปลี่ยนแปลงจากภายนอก

3. วัฒนธรรมย่อยหรือวัฒนธรรมรอง

วัฒนธรรมย่อยหรือวัฒนธรรมรองมีความหมายตรงกันข้ามกับคำว่า วัฒนธรรมใหญ่ หรือวัฒนธรรมหลัก และยังสามารถแบ่งเป็นประเภทได้อีกหลายประเภท โดยขอยกเอาความเห็นของนักวิชาการมากล่าวไว้ ดังนี้

งามพิศ สัตย์สงวน (2543, หน้า 31) ได้ศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมย่อยหรือวัฒนธรรมรองไว้ว่า วัฒนธรรมย่อยมีความหมายตรงกันข้ามกับวัฒนธรรมใหญ่ หมายถึง วัฒนธรรมที่ใช้กันในกลุ่มคนบางกลุ่มเท่านั้น เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทั่วไปสามารถแบ่งเป็นประเภทตามสถานภาพทางสังคม เช่น สถานภาพทางเพศ สถานภาพทางอายุ สถานภาพทางอาชีพ สถานภาพทางชนชั้น สถานภาพเชิงเชื้อชาติ หรือชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ สถานภาพทางศาสนา ยังมีวัฒนธรรมย่อยอีกหลายประเภท ขึ้นอยู่กับปัจจัยอีกหลายอย่าง เช่น ลักษณะทางภูมิศาสตร์ ทำให้เกิดวัฒนธรรมย่อยเชิงภูมิภาคและวัฒนธรรมย่อยของคนเมือง คนชนบท

กล่าวโดยสรุป วัฒนธรรมย่อยหรือวัฒนธรรมรอง หมายถึง วัฒนธรรมที่ใช้ในกลุ่มคนบางกลุ่มเท่านั้น และเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทั่วไป วัฒนธรรมย่อยแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามสถานภาพทางสังคม เช่น สถานภาพทางเพศ อายุ อาชีพ ชนชั้น สังคมปัจจุบัน ประกอบด้วยสมาชิกที่มีเชื้อชาติต่างกัน

4. กลุ่มชาติพันธุ์ และอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม

จากการศึกษาวัฒนธรรมย่อยเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมหลัก ประกอบไปด้วย กลุ่มชาติพันธุ์อยู่ร่วมในสังคม ขอยกเอาความเห็นของนักวิชาการมากล่าวถึง ดังนี้

งามพิศ สัตย์สงวน (2543 : 32) ได้ศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ และอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมไว้ว่า กลุ่มชาติพันธุ์เป็นเรื่องของวัฒนธรรม และเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมย่อย หรือวัฒนธรรมรอง (Subculture) กลุ่มชาติพันธุ์ หมายถึงกลุ่มคนที่มีวัฒนธรรมย่อยร่วมกัน คือ มีค่านิยม ความคิด อุดมการณ์ ประเพณี พิธีกรรมทางศาสนา ระบบสัญลักษณ์ และวัฒนธรรมด้านอื่น ๆ ร่วมกัน กลุ่มชาติพันธุ์จะมีวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากวัฒนธรรมใหญ่ และมักเชื่อมโยงกับการอพยพมาจากประเทศอื่น สังคมไทยมีกลุ่มชาติพันธุ์มากมายหลายกลุ่มดังกล่าวมาแล้ว เช่น พวกชาวเขา ชาวเล ชาวมุสลิมคนไทยเชื้อสายจีน เขมร มอญ พม่า ลาว และไทยโซ่ง เป็นต้น แต่ละกลุ่มชาติพันธุ์มีกระบวนการการผสมผสานทางวัฒนธรรมแตกต่างกันไป

กล่าวโดยสรุป กลุ่มชาติพันธุ์ และอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมย่อย และหมายถึงกลุ่มคนที่มีวัฒนธรรมย่อยร่วมกัน ซึ่งมีความแตกต่างไปจากวัฒนธรรมใหญ่ และมักเชื่อมโยงกับการอพยพมาจากประเทศอื่น ๆ มาอาศัยในสังคมใหญ่ มักมีความสำนึกในอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมสูง คนกลุ่มนี้มักถูกเลือกปฏิบัติและมีอคติ ขณะที่ในสังคมไทยมีกลุ่มชาติพันธุ์หลายกลุ่ม เช่น ชาวเขา ชาวเล ชาวมุสลิม แต่ละกลุ่มชาติพันธุ์มีกระบวนการผสมผสานทางวัฒนธรรมแตกต่างกันไป

5. การผสมผสานทางวัฒนธรรม

การผสมผสานทางวัฒนธรรม มีนักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความหมาย เป็นจำนวนมาก โดยขอยกเอาความเห็นหรือทัศนะของนักวิชาการมากล่าวถึงมี ดังนี้

รพีพรรณ สุวรรณณัฐโชติ (2530 : 31) ได้กล่าวถึง ความหมายของการผสมผสานทางวัฒนธรรม สรุปได้ว่า การผสมผสานทางวัฒนธรรม คือ การที่บุคคลรับเอาวัฒนธรรมของสังคมอื่น มาประพุดติปฏิบัติสืบทอดกันมา การผสมผสานทางวัฒนธรรมจะเกิดขึ้นเมื่อวัฒนธรรมต่างสังคม กระทับกันหรือเมื่อสมาชิกของวัฒนธรรมหนึ่ง ติดต่อกันเกี่ยวข้องกับสมาชิกอีกวัฒนธรรมหนึ่ง มาเป็นเวลานาน แล้วเกิดการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม การเปลี่ยนแปลงนี้จะเป็นไปอย่างช้าหรือเร็วเพียงใด ขึ้นอยู่กับการผสมผสานของวัฒนธรรมทั้งสองว่าจะมีมากน้อยหรือมีความรุนแรงเพียงใด

งามพิศ สัตย์สงวน (2543 : 39) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการผสมผสานทางวัฒนธรรมไว้ว่า การผสมผสานทางวัฒนธรรมเป็นรูปแบบหนึ่งของการติดต่อทางวัฒนธรรม (Acculturation) เป็นผลมาจากการที่ปัจเจกชนหรือกลุ่มคนกลุ่มต่าง ๆ รับเอาวัฒนธรรมอื่น ๆ มาเป็นของตน สำหรับในสังคมไทยกระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อรัฐบาลเร่งรัดพัฒนาชนบท และกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะชาวเขา และชาวมุสลิม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อาคม ใจแก้ว (2533) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : กรณีศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ” อ้างในดาวิชิตาพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อให้บรรลุความสำเร็จได้นั้นจะต้องให้ความสำคัญต่อปัจจัย 3 ประการคือปัจจัยด้านชุมชนที่เน้นการยึดมั่นในวัฒนธรรมปัจจัยด้านนโยบายระดับล่างโดยเฉพาะข้าราชการระดับล่างเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดเพราะเป็นผู้เชื่อมโยงนโยบายระดับนามธรรมสู่การปฏิบัติในพื้นที่ที่เป็นรูปธรรมหากข้าราชการขาดความตั้งใจจริงใจในการปฏิบัติงานในพื้นที่แล้วถึงแม้นโยบายจะมีความชัดเจนสอดคล้องกับสภาพปัญหาและวัฒนธรรมของพื้นที่เพียงใดก็อาจจะทำให้นโยบายล้มเหลวได้ในที่สุด

เถลิงศักดิ์ พัฒโน (2536) ได้ศึกษาเรื่อง “ การรักษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร: เฉพาะกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้” สรุปได้ว่าสภาพปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันล้วนเป็นปัญหาที่เกิดจากมนุษย์เป็นสำคัญทั้งภาครัฐภาคเอกชนและภาคผู้นำศาสนา เช่น ปัญหาความหวาดระแวงระหว่างประชาชนที่มีต่อราชการการแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและที่สำคัญผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางส่งผู้ใต้บังคับบัญชาลงไปปฏิบัติงานเพื่อหวังให้ได้พิจารณาบำเหน็จ 2 ชั้นกรณีพิเศษในทางกลับกันก็ส่งผู้ที่ถูกกลโกงไปปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ศุภณัฐ สิริันทวินติ (2552) ได้ศึกษาเรื่องบทบาทข้าราชการฝ่ายปกครองในการแก้ไขปัญหาคือความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ : กรณีศึกษาจังหวัดยะลาสรุปได้ว่าข้าราชการฝ่ายปกครองมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มาโดยต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่เห็นได้ชัดคือคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อปี พ.ศ. 2507 ให้กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองจัดตั้งส่วนราชการในจังหวัดยะลาขึ้นว่าการแก้ไขปัญหาด้านราชการก็ได้รับการพัฒนาโดยลำดับจนสถานการณ์ทั่วไปดีขึ้นโครงการต่าง ๆ พัฒนาตามมาได้ศึกษาบทบาทในสามด้านคือบทบาทด้านการพัฒนาบทบาทด้านการปฏิบัติการจิตวิทยามวลชนและบทบาทด้านในฐานะผู้ประสานงานในการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบ

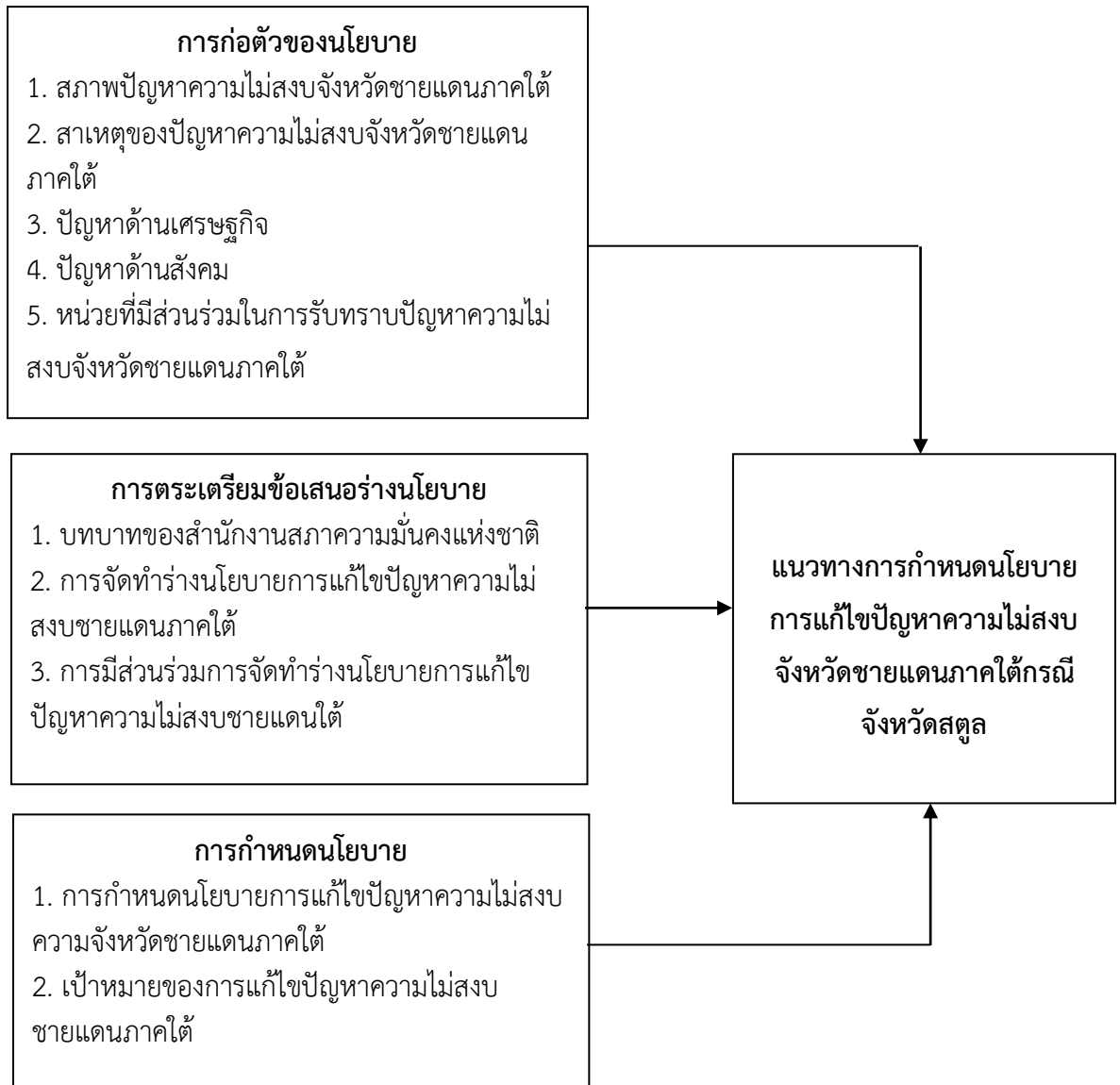
รชฎ จันทรทอง (2553) ศึกษาเรื่อง แนวทางแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธีในกรณีปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแนวทางสมานฉันท์ ปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่ได้ก่อตัวมายาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้มีปัจจัยในหลายด้านที่ก่อให้เกิดปัญหาเช่น ความขัดแย้งทางประวัติศาสตร์ ความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรมความเป็นอัตลักษณ์ของประชาชน ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาความไม่เข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น ผลการวิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้ 1. การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์แนวนโยบายจะประสบความสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับ การบริหารจัดการ และความเป็นผู้นำที่เป็นแบบอย่างของนายกรัฐมนตรี 2. ควรเร่งรณรงค์ต่อสังคมให้เกิดความตระหนักเห็นคุณค่าของสังคมที่มีความแตกต่าง ของเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม รวมทั้งยอมรับความแตกต่างของสังคมร่วมกัน 3. เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่าง ๆ และประชาชนในพื้นที่ซึ่งเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วม เสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญ

ของคนในพื้นที่ กำหนดนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ 4. เน้นกระบวนการที่จะทำให้ประชาชนในพื้นที่และในประเทศได้เล็งเห็นถึงความสำคัญและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้แนวทางสันติในการแก้ปัญหา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการยอมรับของสังคมมากขึ้นและก่อให้เกิดความร่วมมือของสังคมต่อแนวทางดังกล่าวทำให้การแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ประสงค์ โตนด (2556) ศึกษาเรื่องการเสริมสร้างความสมานฉันท์กับการแก้ไขวิกฤตความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้สรุปผลวิจัยดังนี้ 1. สาเหตุความขัดแย้งในอดีตประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าเกิดจากนโยบายการบริหารของรัฐบาลที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การไม่ให้ความสำคัญกับประชาชนในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล และขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในระดับท้องถิ่น และสาเหตุความขัดแย้งในปัจจุบันเกิดมาจากปัญหา ยาเสพติดและผลประโยชน์ของนักการเมือง มีจำนวนวัยรุ่นเพิ่มมากขึ้น ส่วนใหญ่ไม่ได้รับการศึกษา ไม่มีงานทำและไม่มีรายได้จึงหันไปมั่วสุมาเสพติดโดยการรับจ้างค้ายาเสพติด และเสพยาเสพติด บางครั้งต้องรับจ้างฆ่าผู้อื่นเพื่อแลกกับยาเสพติด อีกประเด็นคือได้มีนักการเมืองร่วมมือกับนายทุนระดับท้องถิ่นทำการค้ายาเสพติด และน้ำมันเถื่อนโดยให้เงินสนับสนุนกลุ่มผู้ก่อการร้ายสร้างสถานการณ์ความขัดแย้ง 2. ประชากรส่วนใหญ่มีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า ระดับความขัดแย้งที่เครือข่ายบุคคลได้รับผลกระทบเป็นระดับพื้นฐานทางสังคม ในลักษณะการเกิดความกลัว ความไม่ไว้วางใจกับคนต่างถิ่น ความไม่ปลอดภัยในชีวิต การใช้ชีวิตประจำวันมีความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน และการหารายได้ทำได้ในช่วงเวลากลางวันเท่านั้น 3. แนวทางการเสริมสร้างความสมานฉันท์ในการแก้ไขวิกฤตความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประชากรส่วนใหญ่มีความคิดเห็นทำให้ใช้แนวทางการส่งเสริมความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ควบคู่กับแนวทางการส่งเสริมคุณภาพชีวิต โดยให้เหตุผลว่า การส่งเสริมความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สามารถสร้างความเป็นธรรม ความเสมอภาค การมีส่วนร่วม และสร้างจิตสำนึกการเป็นพลเมืองของประเทศได้ และการส่งเสริมคุณภาพชีวิตนั้น สามารถลดปัญหาความขัดแย้งลงได้ในเมื่อประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีการศึกษามีทุนประกอบอาชีพมีรายได้ และมีงานทำ

กรอบแนวคิดของการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล สามารถแก้ไขปัญหามีความสงบ รวมทั้ง ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่



สรุป

1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 4 ประเภท

1. นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ เพื่อควบคุมหรือมาตรการบังคับประชาชน เพื่อป้องกันความขัดแย้งในสังคม
2. นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร เพื่อให้ทรัพยากรของชาติกระจายหรือให้บริการด้านต่าง ๆ กับประชาชน
3. นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรใหม่ อันได้แก่ ทรัพยากรทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมและ
4. นโยบายต้นแบบ มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ในฐานะตัวแสดงทางการเมือง

2. แนวคิดในการกำหนดนโยบาย จะมีองค์ประกอบของการตัดสินใจ และกระบวนการตัดสินใจ กล่าวคือ การตัดสินใจมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ 1. ผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจ อาจเป็นคนเดียวหรือมากกว่า 2. เป้าหมายที่สามารถทำให้บรรลุความสำเร็จ 3. ทางเลือก การค้นหาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดและ 4. สภาพแวดล้อม กระบวนการการตัดสินใจ มี 3 ขั้นตอน ดังนี้ 1. กิจกรรมทางความสามารถเป็นกิจกรรมแรกในการประมวลผลและรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติม 2. กิจกรรมการออกแบบ คือ การค้นคิดทางเลือกต่าง ๆ และ 3. กิจกรรมเกี่ยวกับทางเลือกโดยการนำทางเลือกทั้งหมดมาเปรียบเทียบเป็นเกณฑ์ เพื่อนำเกณฑ์ดังกล่าวเสนอให้ผู้ตัดสินใจเลือกต่อไป

3. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กลุ่มก่อความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้มีเป้าหมายแบ่งแยกดินแดนเพื่อปกครองตนเอง การใช้กำลังต่อสู้ด้วยความรุนแรงโดยการใช้จุดแข็งจากความเป็นประวัติศาสตร์การเป็นชนชาติมลายูปัตตานี หลักศาสนารวมทั้งการแสวงหาผลประโยชน์จุดอ่อนของภาครัฐเริ่มจัดตั้งกลุ่มก่อความไม่สงบโดยบุตรชายของอับดุล กาดอร์ เป็นเจ้าผู้ครองปัตตานีองค์สุดท้ายแห่งราชวงศ์กัณดินันที่ปกครองปัตตานี มีการปรับเปลี่ยนพัฒนาแนวทางการต่อสู้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการก่อตั้งกลุ่มใหม่ที่มีแนวคิดแตกต่างกันบ้างแต่มีเป้าหมายต้องการแบ่งแยกดินแดนเพื่อเป็นรัฐอิสระ นโยบายเกี่ยวกับชายแดนภาคใต้ ช่วง พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2556 สถานการณ์ความไม่สงบทวีความรุนแรงอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน การจัดทำนโยบายช่วงรัฐบาล ดร. ทักษิณ ชินวัตรเป็นผู้ตัดสินใจนโยบายโดยมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ขณะทีนโยบาย พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะให้ความสำคัญออกพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ทำให้ศูนย์อำนวยการจังหวัดชายแดนภาคใต้มีอำนาจบริหารและเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจ และประชาชนมีส่วนร่วมในการทำงาน

4. แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์เชิงพหุนิยม การผสมผสานทางวัฒนธรรม หมายถึง บุคคลรับเอาวัฒนธรรมของสังคมอื่นมาประพฤติปฏิบัติสืบต่อกัน การรวมหน่วยที่แยกกันเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกลายเป็นสิ่งใหม่ขึ้นมาเป็นรูปแบบหนึ่งของการติดต่อทางวัฒนธรรม

บทที่ 3

จังหวัดสตูลและการพัฒนา

ในการดำเนินการศึกษาวิจัยเรื่อง “การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล” ครั้งนี้ เป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งประกอบด้วยวิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และได้กำหนดกรอบและขอบเขตของระเบียบวิธีการวิจัย ตลอดจนเหตุผลประการสำคัญในการนำระเบียบวิธีการวิจัยฯ ดังกล่าวข้างต้นมาใช้ในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

การวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (Methodology) โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) อันประกอบด้วยกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และกระบวนการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) มีสาระสำคัญโดยสรุปดังต่อไปนี้

1. การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยกระบวนการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ครั้งนี้ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการทบทวนแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับ “การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้” เพื่อศึกษาแนวความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับทฤษฎีและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

- 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
- 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย
- 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการก่อความไม่สงบ
- 1.4 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาชายแดนภาคใต้
- 1.5 แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์เชิงพหุนิยม
- 1.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 1.7 กรอบแนวคิดในการวิจัย

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มีการออกแบบโครงสร้างของข้อคำถามที่นำไปใช้ในการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบชี้แนะ (Guided Interview) กล่าวคือ เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง หรือเป็นการสัมภาษณ์แบบปลายเปิดซึ่งเป็นกระบวนการวิจัยที่มีความยืดหยุ่นและ

เปิดกว้างหรือมีการนำคำสำคัญ (Keywords) มาใช้ประกอบในการขึ้นาคำสัมภาษณ์ โดยมีการร่างข้อคำถามที่มีลักษณะปลายเปิด มีคำสำคัญพร้อมกับลักษณะของข้อคำถามที่มีความยืดหยุ่น และพร้อมที่จะมีการปรับเปลี่ยนถ้อยคำของข้อคำถามให้มีความสอดคล้องกับผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยหรือผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคนในแต่ละสถานการณ์ที่มีเหตุการณ์ หรือมีสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิ และบุคคลที่มีความสำคัญหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับ “การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้” ได้ตอบข้อคำถามอันทำให้มาได้ซึ่งข้อมูลที่มีความหลากหลายในมิติต่างๆ และข้อเท็จจริงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ กำหนดจากผู้ทรงคุณวุฒิ และบุคคลที่มีความสำคัญหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับ “กำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้” ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดในทางปรัชญาตลอดจนแนวความคิดและทฤษฎีทางด้านกระบวนการหรือกลไกเกี่ยวกับผลของการวิจัย รวมทั้งทัศนคติทางด้านต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Random) อันเป็นการเลือกตัวอย่างที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการพิจารณาเลือกตัวอย่างด้วยตนเอง เพื่อที่จะได้นำข้อมูลที่ได้รับจากกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ดังกล่าวมาประมวลผลอันนำไปสู่ข้อค้นพบเพื่อกำหนดรูปแบบกลยุทธ์ ต่อไป โดยมีประชากรและกลุ่มตัวอย่าง สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบด้วย ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน ผู้นำภาคธุรกิจ และบุคคลที่มีความสำคัญหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับ “กำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล” จำนวน 5 ท่าน ดังต่อไปนี้

1. กลุ่มตัวอย่าง : ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน จำนวน 3 ท่าน
2. กลุ่มตัวอย่าง : ผู้นำภาคธุรกิจ จำนวน 5 ท่าน

ประเด็นสำคัญในการรวบรวมข้อมูล

ส่วนการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการออกแบบการวิจัย (Research Design) หรือการสร้างเครื่องมือที่ใช้ในกระบวนการวิจัยนั้น ผู้วิจัยได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการวิจัยโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. การศึกษาวิจัยข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ “การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล”
2. การดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ “การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล”
3. การดำเนินการเพื่อกำหนดกระบวนการ ขั้นตอนและแนวทางในการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย หรือผู้ให้สัมภาษณ์อันประกอบไปด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ และบุคคลที่มีความสำคัญซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ข้อมูล

4. การออกแบบการวิจัย (Research Design) หรือการสร้างแบบสัมภาษณ์ สำหรับนำไปใช้ในกระบวนการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยการออกแบบหรือสร้างแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบชี้แนะซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการวิธีการสัมภาษณ์ที่มีแบบ หรือลักษณะที่ไม่เป็นมาตรฐาน ทั้งนี้ได้มีการกำหนดให้นำแบบสัมภาษณ์ดังกล่าวมาดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนในเชิงเนื้อหาให้สอดคล้องกับประเด็นปัญหา และวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยผู้ทรงคุณวุฒิในเบื้องต้นก่อน เพื่อที่จะนำแนวความคิดหรือข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิมาใช้ในการปรับปรุงข้อความถามของแบบสัมภาษณ์ รวมทั้งจะได้มีการนำแบบสัมภาษณ์ที่ได้รับการปรับปรุงแล้วไปทดลองสัมภาษณ์กับผู้ทรงคุณวุฒิ หรือบุคคลที่มีส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้อง “การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาค่าความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล” ซึ่งเป็นบุคคลที่มีคุณลักษณะใกล้เคียงกับผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยหรือผู้ให้สัมภาษณ์ เพื่อที่จะนำสภาพปัญหาหรือข้อบกพร่องของแบบสัมภาษณ์ไปดำเนินการปรับแก้ไขก่อนที่จะนำไปใช้ในการสัมภาษณ์จริงเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความถูกต้องสมบูรณ์ อันมีผลต่อการนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ไปใช้ในกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

ข้อความสำหรับนำไปใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกครั้งนี้ ได้ดำเนินการออกแบบการวิจัย (Research Design) หรือการสร้างแบบสัมภาษณ์ โดยการสร้างแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง หรือเป็นกระบวนการวิธีการสัมภาษณ์ที่มีรูปแบบหรือมีลักษณะที่ไม่เป็นมาตรฐาน (Unstructured or Unstandardized Interview) หรือการสัมภาษณ์แบบชี้แนะ (Guided Interview) ซึ่งในการกำหนดโครงสร้างของข้อความถามนั้น ประกอบไปด้วยข้อความถาม จำนวน 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ตอนที่ 2 ข้อมูลนโยบายการพัฒนาจังหวัดกับปัญหาค่าความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูลในมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์

ตอนที่ 3 สภาพปัญหาอุปสรรค และความจำเป็นในนโยบายการปัญหาค่าความไม่สงบจังหวัดชายแดนใต้กรณีจังหวัดสตูลอย่างไร

ตอนที่ 4 แนวทางเพื่อการพัฒนา นโยบายการป้องกันปัญหาค่าความไม่สงบจังหวัดชายแดนใต้

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดกระบวนการหรือแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูล ใน 2 ลักษณะประกอบด้วย 1. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการและข้อมูลจากสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ และ 2. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากสัมภาษณ์เชิงลึก สรุปได้ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการและข้อมูลจากสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ

ได้ดำเนินการกระบวนการในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากวรรณกรรม เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรแห่งการเรียนรู้ รวมทั้ง แหล่งข้อมูลจากส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ

แหล่งข้อมูลทางเว็บไซต์ที่ปรากฏบนอินเทอร์เน็ต เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลในระดับทุติยภูมิ (Secondary Data) เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการออกแบบหรือสร้างแบบสัมภาษณ์เชิงลึก รวมทั้งเพื่อนำมาใช้เป็นส่วนประกอบในกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลในการวิจัยในส่วนต่อไป

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางประการสำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการขอความร่วมมือจากบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัยครั้งนี้ เพื่อขอสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ และบุคคลที่มีส่วนสำคัญหรือเกี่ยวข้องกับ “การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล” ทั้งนี้ ในกระบวนการสัมภาษณ์เชิงลึกนั้น ทางผู้วิจัยได้ดำเนินการบันทึกข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ การบันทึกภาพ และจดบันทึกข้อมูลของผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยหรือผู้ให้สัมภาษณ์ โดยการขออนุญาตจากผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยหรือผู้ให้สัมภาษณ์ก่อนการสัมภาษณ์ เพื่อนำมาใช้ในการตรวจสอบและตรวจทานความถูกต้องย้อนกลับในภายหลังได้

บทที่ 4

ผลของการวิจัย

การวิจัย เรื่องการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาคาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีจังหวัดสตูลครั้งนี้ อันเป็นการเพิ่มพูนองค์ความรู้เพื่อนำมาใช้ในการกำหนดนโยบาย เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนานโยบายที่สอดคล้องกับจังหวัดสตูลได้

ผู้วิจัยได้กำหนดรูปแบบในการดำเนินการวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อสามารถเข้าถึงมูลเชิงลึก และวิเคราะห์จากเอกสาร งานวิจัยต่าง ๆ เป็นเอกสารหลักฐานชั้นต้น (Primary Source)

1. เพื่อศึกษากรอบนโยบายการป้องกันปัญหาคาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาคาจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาคาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในส่วนจังหวัดสตูล

เพื่อกำหนดทางเลือกแนวทาง จากการวิเคราะห์ แนวคิดทฤษฎี ตามหลักการการกำหนดนโยบาย เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและสอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัดสตูลต่อไป

การสัมภาษณ์ผู้บริหาร และผู้ที่มีส่วนสำคัญซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาคาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล

ผู้ที่ให้ข้อมูลที่ใช้ในการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิและบุคคลที่มีความสำคัญหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาจังหวัดสตูล จำนวน 5 คนดังนี้

1. อาณัติ โชติพัฒน์กิจ ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสตูล
2. นายสามารถ เจริญฤทธิ์ นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวสตูล
3. นายอรุณ อุม่าจิ ประธานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดสตูล
4. นายสมชาย ต้นศรีสกุล อธิการบดีโรงเรียนที่ปรึกษาศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้
5. ว่าที่ พ.ต.พงศ์จักรกฤษณ์ สิทธิบุศย์ ประธานชมรมวุฒิสภาคารสมองจังหวัดสตูล

ผู้เชี่ยวชาญทั้ง 5 ท่าน ได้ให้สัมภาษณ์ ดังนี้

อานัติ โชติพัฒนกิจ ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสตูล

ได้ให้สัมภาษณ์ว่า จังหวัดสตูลเป็นหนึ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีพื้นที่ติดต่อกับตอนเหนือประเทศมาเลเซีย และมีพื้นที่ติดต่อกับทะเลฝั่งอันดามันซึ่งเป็นรัฐที่มีรายได้สูงจากภาคธุรกิจ เช่น รัฐปะลิส รัฐปีนัง รัฐมะละกา และยังมีเกาะลังกาวิ เป็นเขตเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ทำให้ประเทศมาเลเซียมีความต้องการแรงงานภาคบริการจำนวนมาก ทำให้แรงงานไทยโดยเฉพาะชาวไทยเชื้อสายมุสลิมนิยมไปทำงานที่ประเทศมาเลเซีย เนื่องจากได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่าประเทศไทย และมีศาสนาเดียวกัน แรงงานส่วนใหญ่จะไปทำงานด้านร้านอาหาร สอนปาล์ม สอนช่างพารา การก่อสร้าง และการประมง เห็นได้ว่าเศรษฐกิจของประเทศมาเลเซียสูงกว่าประเทศไทย ขณะเดียวกันหากดูมูลค่าการนำเข้า-ส่งออก ของด่านวังประจัน และด่านท่าเรือท่ามะลิ จังหวัดสตูลประเทศไทยยังขาดดุลการค้า นั่นคือมูลค่านำเข้าสูงกว่ามูลค่าการส่งออก หากพิจารณาความแตกต่างด้านเศรษฐกิจเห็นได้ว่าจังหวัดสตูลมีโครงสร้างเศรษฐกิจส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตร และการประมงเป็นหลัก เห็นได้ว่าราคาพืชผลทางการเกษตรโดยเฉพาะ ปาล์ม ยางพารา ราคาตกต่ำตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ในแง่ของอุตสาหกรรมสตูลมีโรงงานประมาณ 213 โรงงาน มีแรงงานประมาณ 4,000 คน นับว่ามีการจ้างงานน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนแรงงาน มีประมาณนอกระบบประมาณ 81,000 คน หากมองภาพรวมจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล แรงงานส่วนใหญ่ใหญ่จะไปทำงานที่ประเทศมาเลเซีย ปัญหาการก่อความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ก่อให้เกิดความสูญเสียชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น การลอบยิง การวางระเบิด ก่อให้เกิดความหวาดกลัวในวงกว้าง โรงงานต่าง ๆ ปิดตัวเป็นจำนวนมาก บางโรงงานย้ายฐานการผลิตออกนอกพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาการว่างงานตามมา ส่งผลต่อสภาพลักษณะจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่มีผู้ประกอบการรายใหม่มาลงทุน ถึงแม้ว่าพื้นที่การก่อให้เหตุไม่ได้มีในจังหวัดสตูล แต่เป็นพื้นที่ติดต่อกันทำให้ไม่มีผู้สนใจมาลงทุน และอีกประการจังหวัดสตูลมีผังเมืองและการใช้ที่ดินเป็นพื้นที่สีเขียวไม่สามารถลงทุนเปิดโรงงานได้

ถึงแม้ว่าหลายรัฐบาลที่ผ่านมาพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว นโยบายส่วนโดยมุ่งเน้นเฉพาะ 3 จังหวัด คือ จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดปัตตานีเท่านั้น ทำให้นโยบายเกี่ยวกับการป้องกันปัญหาความไม่สงบและการพัฒนาจังหวัดสงขลาและจังหวัดสตูลลดน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด ปัญหาอีกประการคือนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อจังหวัดสงขลา และสตูล คือการปรับเปลี่ยนนโยบายการบริหารกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ จากเดิมกลุ่มจังหวัดชายแดนประกอบด้วย ประกอบด้วย จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล ให้ จังหวัดสงขลา ไปอยู่ร่วมกับกลุ่มอ่าวไทย และจังหวัดสตูลไปอยู่กับกลุ่มจังหวัดอันดามัน ทำให้การกำหนดแผนการพัฒนาภูมิภาคไม่สอดคล้องกับจังหวัด คือขาดมติการค้าชายแดน สังคมพหุวัฒนธรรม ประเพณี และการนับถือศาสนา นโยบายที่ควรจะเป็นรัฐต้องให้ความสำคัญกับพื้นที่จังหวัดสงขลาและจังหวัดสตูลโดยเฉพาะส่งเสริมการค้า แรลงทุน ให้สิทธิพิเศษด้านภาษี ดอกเบี้ย เพื่อจูงใจให้มีการลงทุน เพื่อให้เกิดการจ้างงานในจังหวัดและจังหวัดใกล้เคียง

สรุป นโยบายการแก้ไขปัญหาค่าความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้มุ่งเน้นเฉพาะสามจังหวัด ปัญหาดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขได้ และนโยบายการบริหารจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัด ทำให้ จังหวัดสงขลา และสตูล ไม่สามารถจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบกลุ่มได้ รัฐต้องมีนโยบายส่งเสริมการค้า การลงทุน และให้สิทธิพิเศษเพื่อก่อให้เกิดการจ้างงาน

นายสามารถ เจริญฤทธิ์ นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวสตูล

ได้ให้สัมภาษณ์ว่า จังหวัดสตูลเป็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในอดีตไม่เป็นที่รู้จักจากคนประเทศโดยรวม เนื่องจากไม่มีเส้นทางรถไฟ สนามบิน เส้นทางหลักมีเพียงถนน 2 จราจรเท่านั้น การเดินทางยังไม่สะดวกเท่าที่ควรขณะเดียวกันการเดินทางระหว่างประเทศมาเลเซียมีเพียงด่านวังประจันเท่านั้น จังหวัดสตูลรู้จักในแง่มุมที่เป็นจังหวัดชายแดนใต้ และมีชาวไทยมุสลิมเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 จังหวัดสตูลร่วมเป็นที่รู้จักจากนักท่องเที่ยวที่พบว่า จังหวัดสตูลมีแหล่งท่องเที่ยวจำนวนมากโดยเฉพาะการท่องเที่ยวทางทะเล และภูเขา และมีนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น มีธุรกิจเกี่ยวกับที่พักตากอากาศ ร้านอาหาร เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก มีการจ้างงานในภาคบริการมากขึ้น การท่องเที่ยวจังหวัดสตูลสามารถสร้างรายได้ให้กับจังหวัดเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่เดินทางโดยใช้สนามบินหาดใหญ่ และสนามบินจังหวัดตรัง แต่ในภาพรวมของประเทศประชาชนยังมองว่าจังหวัดสตูลเป็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังมีความไม่ปลอดภัยทำให้เกิดความไม่มั่นใจในการเดินทางมาท่องเที่ยว เห็นได้จากการก่อความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีวางระเบิดสนามบินหาดใหญ่ การล้อมจับมัสยิดกรือเซะจังหวัดปัตตานี การชุมนุมที่ตากใบจังหวัดนราธิวาส ทำให้มีการเสียชีวิตทั้งผู้ก่อเหตุ ประชาชน และเจ้าหน้าที่รัฐเป็นจำนวนมาก และยังมีเหตุการณ์ก่อความไม่สงบ การลอบวางเพลิง การลอบยิงประชาชน และเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในเขตอำเภอสะบ้าย้อย อำเภอนาหวี จังหวัดสงขลา ล้วนส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวโดยตรง ได้แก่ ยกเลิกการจองห้องพัก การงดเดินทาง เป็นต้น ดังนั้นนโยบายการแก้ไขปัญหาค่าความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องให้ความสำคัญต่อจังหวัดสตูลและจังหวัดสงขลา ด้านความปลอดภัย การส่งเสริมเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว การมีงานทำ และต้องมีนโยบายการเฝ้าระวังพื้นที่ชายแดน และป้องกันการขยายอุดมการณ์แนวร่วมการก่อความไม่สงบมายังพื้นที่จังหวัดสตูล

สรุป จังหวัดสตูลเป็นจังหวัดที่มีแหล่งท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก อดีตยังไม่เป็นที่รู้จักของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ การเดินทางยังไม่สะดวกต่อการเดินทางและไม่มีสนามบินต้องอาศัยสนามบินหาดใหญ่ และสนามบินตรัง ปัจจุบันมีนักท่องเที่ยวเพิ่มจำนวนมากขึ้นสามารถสร้างรายได้ให้จังหวัด จังหวัดสตูลยังมีภาพลักษณ์เป็นพื้นที่ติดกับจังหวัดชายแดนใต้ การก่อความไม่สงบส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวจังหวัดสตูล นโยบายการแก้ไขปัญหาค่าความไม่สงบต้องให้ความสำคัญต่อจังหวัดสตูล ด้านความปลอดภัย ด้านเศรษฐกิจ ด้านการท่องเที่ยว ด้านการป้องกันแนวร่วมการก่อความไม่สงบเข้าพื้นที่เพื่อขยายอุดมการณ์การก่อความไม่สงบ

นายอรุณ อุม่าจิ ประธานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดสตูล

ได้ให้สัมภาษณ์ว่า ปัญหาค่าความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยรวมไม่ว่าชาวไทยพุทธ ชาวมุสลิม โดยเฉพาะพื้นที่สามจังหวัดชายแดน ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจระหว่างชาวไทยมุสลิม กับชาวไทยพุทธและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จังหวัดสตูลเป็นจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นจังหวัดที่มีความสงบ ประชาชนอยู่ด้วยกันอย่างสงบ ทั้งชาวไทย ชาวไทยเชื้อสายจีน

ชาวไทยมุสลิมเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม เห็นได้จากในเขตเมืองสตูลมีมัสยิด วัด วัดจีน อยู่ถนนสายเดียวกัน จังหวัดส่วนนี้มีพี่น้องชาวไทยมุสลิมเป็นส่วนใหญ่ นโยบายภาครัฐให้ความสำคัญจากกรณีดังกล่าว โดยศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สิทธิ ในโควตาในการเข้าเรียน มหาวิทยาลัย การเข้ารับราชการ เงินอุดหนุนกับครูสอนโรงเรียนศาสนาอิสลาม เป็นต้น นโยบายที่ส่งผลกระทบต่อจังหวัดสตูลคือการให้จังหวัดสตูลออกจากกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ย้ายไปอยู่กับกลุ่มจังหวัดอันดามัน ประกอบด้วย จังหวัดภูเก็ต จังหวัดกระบี่ จังหวัดพังงา จังหวัดระนอง จังหวัดตรัง และจังหวัดสตูล ทำให้การกำหนดแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัดไม่สอดคล้องกับจังหวัดสตูล เช่น จังหวัดดังกล่าวมีสภาพพื้นที่และศักยภาพด้านการท่องเที่ยวเป็นหลัก แตกต่างจากจังหวัดสตูลที่มีลักษณะทางสังคมพหุวัฒนธรรม การค้าชายแดน ดังนั้น การจัดงบประมาณพัฒนากลุ่มในแต่ละจังหวัดมุ่งเน้นการพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นหลัก ทำให้จังหวัดสตูลไม่ได้รับงบประมาณพัฒนาจังหวัด หรือได้รับการจัดสรรงบประมาณแต่น้อยมาก นโยบายดังกล่าวขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน ในจังหวัดสตูล ความแตกต่างจากนโยบายที่ผ่านมาจังหวัดสตูลเคยได้รับการจัดงบประมาณจากกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ โครงการขยายถนน 4 ช่องจราจรสตูล-แยกคูหา(สายเอเชีย) โครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือและด่านศุลกากรท่ามะลิ

สรุป จังหวัดสตูลเป็นจังหวัดที่มีความสงบ ประชาชนอยู่ร่วมกันแบบสังคมพหุวัฒนธรรม นโยบายที่ผ่านมาจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้ชาวไทยมุสลิมได้รับสิทธิพิเศษทางการศึกษา ปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อจังหวัดสตูล คือการเปลี่ยนการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการกลุ่มจังหวัดทำให้จังหวัดสตูลไม่สอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัด และขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

นายสมชาย ต้นศรีสกุล อธิการบดีที่ปรึกษาศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ให้สัมภาษณ์ว่า ปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่มีมาอย่างยาวนาน และยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่ความสับสนและสะสมปัญหา มาอย่างยาวนาน ได้แก่ ปัญหาความเชื่อทางประวัติศาสตร์เพื่ออุดมการณ์การแบ่งแยกดินแดน ปัญหาการค้าสินค้าหนีภาษี ปัญหายาเสพติด ปัญหาผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ปัญหาคอร์ปชั่น ปัญหาความยากจน ปัญหาการว่างงาน เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวรัฐบาลได้ใช้งบประมาณจำนวนมากในการแก้ไขปัญหา สถานการณ์ความรุนแรงปรากฏเห็นได้ชัดนับตั้งแต่การปล้นปืนค่ายทหารที่จังหวัดนราธิวาส เมื่อปี พ.ศ.2547 ก่อให้เกิดความสูญเสียชีวิตของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง และเจ้าหน้าที่พลเรือนเป็นจำนวนมาก การแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาและได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ปัญหา ลดน้อยลง คือการก่อตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ในสมัย พลเอกเปรม ติณสฤษดิ์านนท์ นับเป็นองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้ความสำคัญต่อความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา และป้องกันการกระทำการทุจริตเจ้าหน้าที่รัฐ นับว่าเป็นที่พึงของประชาชนในพื้นที่ก่อให้เกิดความไว้วางใจระหว่างรัฐกับชาวไทยมุสลิม มีการให้สิทธิพิเศษในการศึกษาทุกระดับ การให้สนับสนุนทางศาสนา การสนับสนุนที่ทำกิน การให้โอกาสในการรับราชการมากขึ้น แม้กระทั่งการให้สิทธิพิเศษเข้ารับการศึกษาแพทย์ ทหาร ตำรวจ พยาบาล เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าพบและแจ้งปัญหาต่าง ๆ โดยตรง และสามารถแก้ไขให้ประชาชนทันที

ปัญหาความไม่สงบจึงมีแนวโน้มลดน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตามจังหวัดสตูลไม่ได้รับปัญหาโดยตรงจากการก่อความไม่สงบ แต่เป็นพื้นที่ที่แนวร่วมเข้ามาเพื่อหลบหนีการจับกุม บางครั้งเข้ามาหาแนวร่วมเพื่อขยายแนวคิดการแบ่งแยกดินแดนในพื้นที่ ดังนั้นรัฐบาลต้องมีมาตรการการป้องกันการก่อความไม่สงบในจังหวัดสตูล โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ การส่งเสริมการค้าการลงทุน การสิทธิพิเศษทางภาษี การสอดส่องชุมชนและโรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม เป็นแผนพัฒนาเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นหลักในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีความต่อเนื่อง

สรุป ปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายภาคใต้เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน และสะสมปัญหาอย่างยาวนาน ได้แก่ ปัญหาความเชื่อทางประวัติศาสตร์เพื่ออุดมการณ์การแบ่งแยกดินแดน ปัญหาการค้าสินค้าหนีภาษี ยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ปัญหาที่มีความรุนแรงนับตั้งแต่ พ.ศ. 2547 จากเหตุการณ์การปล้นปืนจากทหารในจังหวัดนราธิวาส การแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยการก่อตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ในสมัยพลเอกเปรม ติณสรีรยานนท์ ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ ทำให้ปัญหาลดลงอย่างเห็นได้ชัด นโยบายรัฐต้องให้ความสำคัญกับการป้องกันความไม่สงบในพื้นที่สตูล

ว่าที่ พ.ต.พงศ์จักรกฤษณ์ สิทธิบุศย์ ประธานชมรมวุฒิสภาคารมมอง จังหวัดสตูล

ได้ให้สัมภาษณ์ว่า ปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาหลักของความมั่นคงในประเทศ ส่งผลการพัฒนาประเทศ และยังส่งกระทบต่อความเชื่อมั่นระหว่างประเทศ จังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้ง 5 จังหวัดมีบริบทด้วยเหมือนกัน คือ มีประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม มีพื้นที่ติดต่อกับประเทศมาเลเซียซึ่งมีการนับถือศาสนาอิสลาม ประเพณี วัฒนธรรมเหมือนกัน มีชาติพี่น้องอยู่ในประเทศมาเลเซียเหมือนกัน กล่าวได้ว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะสังคมมีความพิเศษและแตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศโดยรวม ปัญหาการก่อความไม่สงบมีลักษณะการใช้ความรุนแรง ได้แก่ การลอบยิง การวางเพลิง การวางระเบิด ทำให้ประชาชนในพื้นที่และเจ้าหน้าที่รัฐบาดเจ็บ และเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ และสังคม เช่น การย้ายกิจการออกจากพื้นที่ ปัญหาการว่างงาน ปัญหาราคาเกษตร ผลไม้ราคาตกต่ำ ปัญญาหมาย ปัญหายาเสพติด ปัญหาความยากจน ปัญหาการศึกษา ล้วนส่งผลกระทบต่อการพัฒนาและชีวิตที่ของประชาชน นโยบายการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมามีส่วนใหญ่มิได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยเฉพาะชาวไทยพุทธที่เป็นคนส่วนน้อยในพื้นที่ ดังนั้นนโยบายการแก้ไขปัญหาโดยต้องยึดโยงทางเศรษฐกิจ และการท่องเที่ยว เช่นจังหวัดสงขลาเป็นพื้นที่เศรษฐกิจ มีสนามบิน สถานรถไฟและพื้นที่สถานศึกษาระดับอุดมศึกษา จังหวัดสตูลมีแหล่งท่องเที่ยวและสถานประกอบการการโรงแรม ทำให้มีประชาชนในพื้นที่ไปทำงานในประเทศมาเลเซียเป็นจำนวนมากงบประมาณส่วนใหญ่จะพิจารณาให้สามจังหวัดชายแดนใต้ การก่อความไม่สงบจะการก่อเหตุในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ เช่นการวางระเบิดสนามบิน การระเบิดโรงแรมในจังหวัดสงขลา ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจเป็นวงกว้างรวมถึงผลกระทบต่อจังหวัดสตูลด้วย จะต้องมีการประเมินสถานการณ์ที่เป็นจริง และสามารถวัดผลได้โดยคำนึงถึงความเป็นจริงในทางยุทธศาสตร์ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายทั้งในระดับภายในและภายนอกประเทศ

สรุป ปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาหลักของความมั่นคง ส่งผลการพัฒนาประเทศจังหวัดชายแดนภาคใต้มีบริบทด้วยเหมือนกันส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม มีพื้นที่ติดต่อกับประเทศมาเลเซียได้ ลักษณะสังคมมีความพิเศษและแตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศโดยรวม ปัญหาการก่อความไม่สงบส่งผลกระทบต่อการพัฒนาและชีวิตที่ของประชาชน นโยบายการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาส่วนใหญ่ไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน นโยบายการแก้ไขปัญหาโดยต้องยึดโยงทางเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว

การวิเคราะห์สัมภาระ นโยบายการป้องกันปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีในภาพรวมและปัญหาที่กระทบเฉพาะจังหวัดสตูล

1. สภาพทั่วไปจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.1 การปกครองและประชากร

เขตการปกครองของกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย 5 จังหวัด (นราธิวาส ปัตตานี ยะลา สงขลา และสตูล) ซึ่งการปกครองส่วนภูมิภาคประกอบด้วย 56 อำเภอ 413 ตำบล 2,916 หมู่บ้าน และการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย 3 เทศบาลนคร 13 เทศบาลเมือง 65 เทศบาลตำบล 364 องค์การบริหารส่วนตำบล

จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 3,650,804 คน ซึ่งแยกเป็น ประชากรชาย 1,798,823 คน และประชากรหญิง 1,851,981 คน ส่วนใหญ่ร้อยละ 70.99 นับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 28.10 นับถือศาสนาพุทธ และอีกร้อยละ 0.91 นับถือศาสนาอื่นๆ (คริสต์/ฮินดู) ซึ่งประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส โดยมีประชากรรวม 1.95 ล้านคน ส่วนใหญ่ร้อยละ 83 นับถือศาสนาอิสลาม ในพื้นที่มีเอกลักษณ์ทางสังคม และวิถีประชาชนที่แตกต่างจากพื้นที่ส่วนอื่น ๆ ของประเทศ

ตารางที่ 4-1 แสดงข้อมูลจำนวนประชากรของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน

กลุ่มจังหวัดภาคใต้ ชายแดน	เพศ		จำนวนประชากรรวม (คน)
	ชาย	หญิง	
นราธิวาส	379,462	386,683	766,145
ปัตตานี	335,698	343,140	678,838
ยะลา	251,032	255,115	506,138
สงขลา	678,456	771,434	1,389,890
สตูล	154,184	155,609	309,793
รวม	1,798,823	1,851,609	3,650,804

ที่มา : สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง, 2556

1.2 การวิเคราะห์ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ

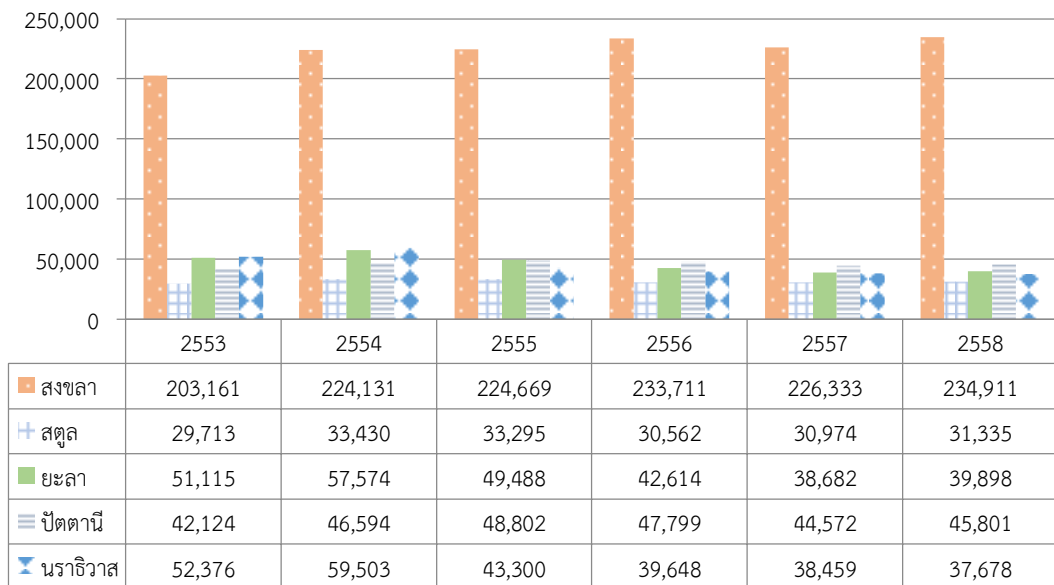
โครงสร้างเศรษฐกิจหลักของจังหวัดสตูลในอดีตขึ้นอยู่กับภาคการเกษตรเป็นหลัก แต่ในปี 2558 โครงสร้างเศรษฐกิจหลักของจังหวัดสตูลมีการเปลี่ยนแปลง โดยมีสัดส่วนโครงสร้างภาคบริการร้อยละ 30.85 ภาคเกษตรมีสัดส่วนโครงสร้างร้อยละ 42.52 และภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนร้อยละ 7.83 ซึ่งภาคการเกษตรจะประกอบด้วยสาขา เกษตรกรรม การล่าสัตว์ และป่าไม้ มีสัดส่วนร้อยละ 26.51 และสาขาประมงมีสัดส่วน ร้อยละ 16.00 โดยมูลค่าการผลิตส่วนใหญ่ของเกษตรกรรมมาจากพืชเศรษฐกิจหลัก คือ ยางพารา ปาล์มน้ำมัน ไม้ผลเช่น ทูเรียน เงาะ มังคุด ลองกอง

1.2.1 มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด

จังหวัดสตูลเป็นจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจเล็กที่สุดในกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยในปี 2558 จังหวัดสตูลมีผลิตภัณฑ์มวลรวม ณ ราคาประจำปีเท่ากับ 31,335 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.0 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีขนาดเศรษฐกิจใกล้เคียงกับจังหวัดยะลา และนราธิวาสที่มีสัดส่วนร้อยละ 10.2 และร้อยละ 9.6

แผนภาพที่ 4-1 ผลิตภัณฑ์มวลรวมกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ปี 2553 - 2558

ผลิตภัณฑ์มวลรวมกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้

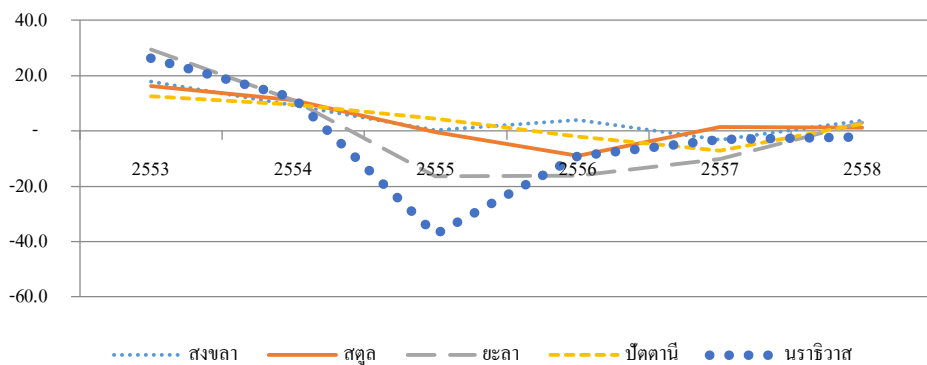


ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560

1.1.2 อัตราขยายตัวทางเศรษฐกิจของจังหวัด

อัตราขยายตัวของเศรษฐกิจจังหวัดสตูล ในปี 2558 ขยายตัวร้อยละ 1.2 จากที่ขยายตัว ร้อยละ 1.3 ในปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้นเป็นผลจากแรงขับเคลื่อนของการท่องเที่ยวและการลงทุนภาครัฐ ขณะเดียวกันการอุปโภคบริโภคปรับตัวดีขึ้นตามยอดขายในหมวดห้างสรรพสินค้ายอดขายหมวดบริการที่เพิ่มขึ้นตามการท่องเที่ยวและส่วนหนึ่งเป็นผลจากราคาน้ำมันที่อยู่ในระดับต่ำสนับสนุนการใช้จ่ายในหมวดเชื้อเพลิงเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามรายได้เกษตรกรยังอยู่ในระดับต่ำตามราคาสินค้า

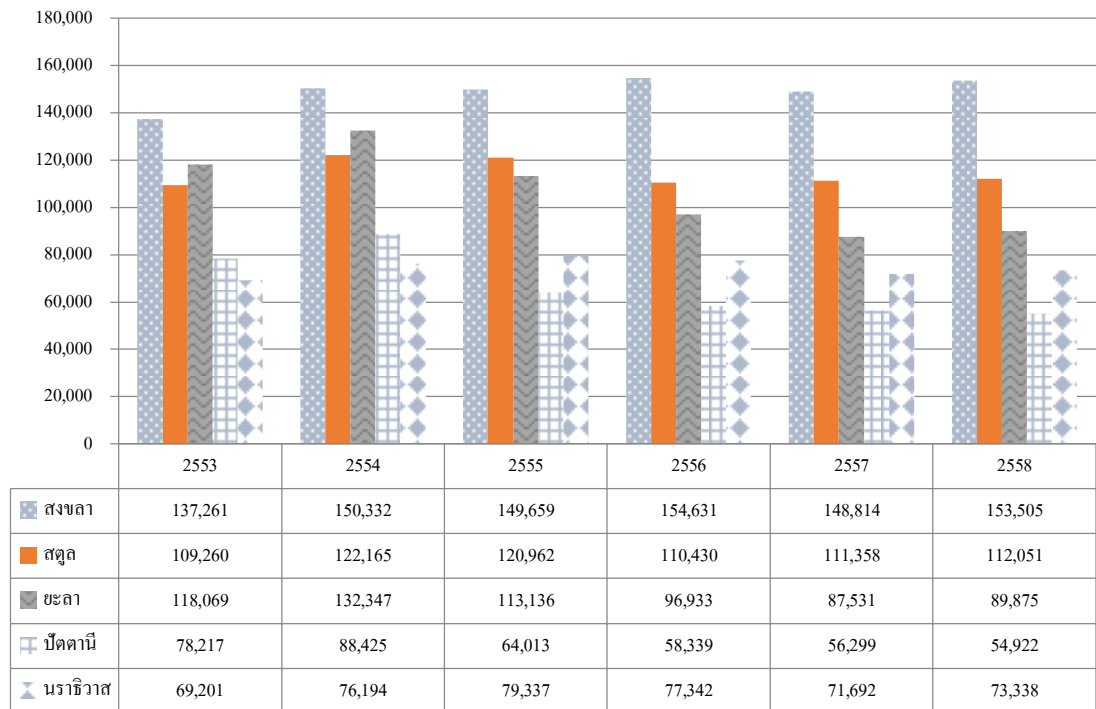
แผนภาพที่ 4-2 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2558



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560

ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเฉลี่ยต่อหัว (GPP Per Capita) ในปี 2558 จังหวัดสตูลมี GPP เฉลี่ยต่อหัว 112,051 บาท เป็นลำดับที่ 28 ของประเทศ สูงกว่ากลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีค่าเฉลี่ย 96,739 บาท โดยจังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดและสูงกว่ากลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีค่าเฉลี่ยต่อหัวสูงถึง 153,505 บาท รองลงมาคือจังหวัดสตูล สำหรับจังหวัดที่มีค่าเฉลี่ยต่อหัวต่ำที่สุดคือจังหวัดนราธิวาสมีค่าเฉลี่ยเพียง 54,922 บาท เท่านั้น หากพิจารณาแนวโน้ม GPP เฉลี่ยต่อหัวของจังหวัดสตูล เห็นได้ว่าตั้งแต่ปี 2556-2558 ค่าเฉลี่ย GPP ต่อหัวของจังหวัดสตูลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง

แผนภาพที่ 4-3 ผลผลิตภัณฑัวมวลรวมจังหวัดเฉลี่ยต่อหัว กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน ปี 2553 – 2558



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560

1.3 การท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน ซึ่งมีศูนย์กลางการท่องเที่ยวอยู่ที่จังหวัดสงขลา เนื่องจากมีสนามบินนานาชาติขนาดใหญ่ นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางต่อโดยเส้นทางรถยนต์ไปยังจังหวัดสตูล ยะลานราธิวาส และปัตตานี จำนวนนักท่องเที่ยวจังหวัดภาคใต้ชายแดนสูงขึ้นกว่า ปีพ.ศ. 2553 จำนวน 1,131,933 คน จังหวัดสงขลาและจังหวัดสตูล เพิ่มขึ้น 645,254 คน ส่วนใหญ่เป็นชาวมาเลเซียและสิงคโปร์ ซึ่งในปี พ.ศ. 2552-2555 นักท่องเที่ยวกลุ่มนี้มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่ม-ลดตามสถานการณ์การเกิดเหตุความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สำหรับการเข้าพัก ยังกระจุกอยู่ในแหล่งท่องเที่ยวเที่ยวหลัก ซึ่งมีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวใน แหล่งท่องเที่ยวอื่นๆ ยังไม่เพียงพอ รวมทั้ง การจัดการเชื่อมโยงระหว่างแหล่งท่องเที่ยวหลักกับแหล่งท่องเที่ยวรองรอง ยังไม่สะดวกเท่าที่ควร

ตารางที่ 4-2 จำนวนนักท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน

พ.ศ.	กลุ่มจังหวัด ภาคใต้ ชายแดน	สงขลา	สตูล	ปัตตานี	ยะลา	นราธิวาส	รวม
2552	ชาวไทย	1,838,353	616,098	200,288	50,438	161,815	2,866,992
	ชาว ต่างประเทศ	770,692	40,112	1,113	250,570	268,486	1,330,535
	รวม	2,609,045	656,210	201,401	300,570	430,301	4,197,527
2555	ชาวไทย	2,678,490	686,641	190,624	104,370	166,830	3,826,955
	ชาว ต่างประเทศ	869,625	49,938	915	294,507	287,520	1,502,505
	รวม	3,548,115	736,579	191,539	398,877	454,350	5,329,460

ที่มา : กรมการท่องเที่ยว (กระทรวงการท่องเที่ยวและการกีฬา, 2560)

2. ปัญหาการก่อความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้

ปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวไทยเชื้อชาติมลายูนับถือศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้กับรัฐไทย มีความรุนแรงและต่อเนื่อง (อารง สุทธาศาสตร์, 2519, หน้า 8) ความขัดแย้งดังกล่าว ก่อให้เกิดการรวมตัวจัดตั้งเป็นกระบวนการเพื่อก่อการร้ายโดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ เช่น การกระทำที่รุนแรงต่อเหยื่อผู้บริสุทธิ์ เพื่อสร้างความหวาดกลัว มีเป้าหมายหรือแรงจูงใจทางการเมือง (Combs, 1997 : 8) สถานการณ์ความรุนแรงระหว่างปี พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2556 มีจำนวน 15,713 เหตุการณ์ มีผู้เสียชีวิต จำนวน 3,705 คน และได้รับบาดเจ็บ จำนวน 9,076 คน (สำนักข่าวอิศรา, 2557) ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและปัญหาเศรษฐกิจ สภาพเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในภาวะถดถอย การขยายตัวทางเศรษฐกิจระหว่างปี พ.ศ. 2546 ถึง พ.ศ. 2551 อัตราเฉลี่ยร้อยละ 2.4 ภาวะภาพรวมทั้งประเทศอยู่ที่ร้อยละ 5.1 การลงทุนลดลงเนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจไม่มีความมั่นใจต่อสถานการณ์ความรุนแรงทำให้กิจการบางแห่งย้ายฐานการผลิตออกจากพื้นที่ และปิดกิจการแล้วจำนวน 136 แห่ง รวมเงินลงทุน 924.44 ล้านบาท ระหว่าง พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2551 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554) ส่งผลให้เกิดการว่างงานระหว่าง พ.ศ. 2550 ถึง พ.ศ. 2552 มีผู้ว่างงาน จำนวน 68,072 คน โดยเฉพาะจังหวัดนราธิวาสมีผู้ว่างงานสูงสุด จำนวน 34,600 คน (สำนักพัฒนาบุคลากร, ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2552 : 18) ปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา หากพิจารณาถึงสาเหตุ พบว่า เป็นปัญหาที่สะสมมายาวนาน และมีบริบททางสังคม วัฒนธรรมเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ เช่น ความหลากหลายทางวัฒนธรรมของคนในพื้นที่ยังไม่ได้รับการนำมาเชื่อมโยงเป็นแนวทางในการจัดการศึกษา และโครงสร้างการศึกษาที่เหมาะสมกับชุมชนท้องถิ่น (ไข่มุก อุทยานลี, 2548 : 187)

รัฐบาลใช้งบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบระหว่างปี พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2557 รวมเป็นเงิน 208,323 ล้านบาท โดยเฉพาะ ปี พ.ศ. 2556 และปี พ.ศ. 2557 รัฐบาลใช้งบประมาณเป็นเงิน 47,045 ล้านบาท (สำนักข่าวอิศรา, 2557) โดยแบ่งเป็นรายปี ดังนี้

ตารางที่ 4-3 งบประมาณการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ (หน่วย : ล้านบาท)

ปีงบประมาณ พ.ศ.	จำนวนเงิน
พ.ศ. 2547	13,450
พ.ศ. 2548	13,674
พ.ศ. 2549	13,207
พ.ศ. 2550	17,526
พ.ศ. 2551	13,450
พ.ศ. 2552	13,674
พ.ศ. 2553	14,207
พ.ศ. 2554	17,526
พ.ศ. 2555	16,277
พ.ศ. 2556	21,124
พ.ศ. 2557	25,921
รวม	208,323

ที่มา : ออนไลน์, 2557

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และจังหวัดสตูลเป็นการเฉพาะ

จากการสัมภาษณ์สำหรับการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย มีดังนี้คือ

1. นโยบายไม่สอดคล้องกับความของประชาชนในพื้นที่

จากการสัมภาษณ์พบว่าผู้นำศาสนา และภาคเอกชน และการวิจัยเอกสาร เห็นว่า นโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้บางนโยบายยังไม่สอดคล้องกับความต้องการซึ่งมีความต้องการแตกต่างกัน ได้แก่ การประกาศ พ.ร.ก. กฎอัยการศึก การประกาศ พ.ร.ก. สภากรรมการฉุกเฉิน ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถตรวจค้น จับกุม โดยไม่ต้องมีหมายศาล การจำกัดเวลาออกนอกเคหะสถาน ล้วนส่งผลกระทบต่อประชาชนในการประกอบอาชีพ การประวัตักิจทางศาสนาเป็นอย่างยิ่ง สร้างความไม่พอใจกับประชาชน ภาคเอกชนในจังหวัดสงขลาและจังหวัด

สตูลมีความต้องการสิทธิพิเศษทางการลงทุน และมาตรการทางภาษี เช่นการลดภาษีนิติบุคคล ดอกเบี้ยอัตราพิเศษ การเปลี่ยนนโยบายการบริหารกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) กลุ่มจังหวัด ชายแดนภาคใต้ ทำให้การจัดแผนกลุ่มจังหวัดสงขลาและจังหวัดสตูล ไม่ได้รับงบประมาณน้อยกว่า การอยู่กลุ่มเดิม ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 กำหนดให้จังหวัด และกลุ่มจังหวัดสามารถยื่นคำขอการจัดตั้งงบประมาณได้เอง และตามพระราชกฤษฎีกาว่า ด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นรายการเกี่ยวกับโครงการ และแผนงานต่างๆ ของกลุ่มจังหวัดที่จำเป็นต้องจัดทำเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดในอนาคต และให้มีแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดเพื่อแปลงแผนพัฒนาจังหวัด ไปสู่การปฏิบัติโดยระบุถึงโครงการต่างๆ ที่จำเป็นต้องดำเนินการในกลุ่มจังหวัดในแต่ละปีงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และทิศทางการพัฒนาจังหวัด ไม่ว่าโครงการนั้นจะดำเนินการโดยจังหวัดกลุ่มจังหวัด กระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ หรือเอกชน และตามมาตรา 26 แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ได้กำหนดให้ ก.น.จ. พิจารณาจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัด ที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดและเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551 และต่อมาคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2560 เห็นชอบการปรับปรุง กลุ่มจังหวัดเป็น 18 กลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการ กลุ่มจังหวัด โดยกำหนด กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน ประกอบด้วย จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนอง และจังหวัดสตูล โดยมีจังหวัดภูเก็ตเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด จากการศึกษา พบว่า การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน ได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการระดม ความคิดเห็นและประชาสังคม การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด (พ.ศ. 2561 – 2564) เพื่อผ่าน กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งนี้ได้เชิญหน่วยงานบูรณาการที่เกี่ยวข้องร่วมอภิปราย ประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย สำนักงบประมาณ และ สำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อชี้แจงกรอบและแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและการจัดสรรงบประมาณ เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่กลุ่มจังหวัด แต่ไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน จังหวัดสตูล

2. การขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

จากการสัมภาษณ์ พบว่า การจัดทำนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบที่ผ่านมา ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เช่น การช่วยเหลือผู้ประกอบการในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ เช่น ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การไม่ได้การประกันชีวิตจากบริษัทประกันภัย การลดหย่อนทางภาษี การเข้าถึงสถาบันทางการเงินและอัตราดอกเบี้ยต่ำ จากการวิจัยเรื่อง ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัด-ยะลา ปัตตานี และ นราธิวาส) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, วิทยาลัยอิสลามศึกษา (2548) พบว่า ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนสามารถแบ่งออก เป็น 4 ประการ คือ 1. ความต้องการการมีส่วนร่วม 2. ความต้องการการยอมรับ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม 3. ความต้องการความยุติธรรมและความเท่าเทียมกัน และ 4. ความต้องการให้ยอมรับความเป็นอัตลักษณ์พิเศษของคนในพื้นที่ กล่าวได้ว่าการจัดทำนโยบายดังกล่าวมีเพียง ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ

(The Official Policy-Makers) แต่ไม่มีผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ (Unofficial Participants) ซึ่งสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ภาคเอกชนจังหวัดสตูล ที่เห็นว่าการกำหนดนโยบายที่ผ่านมาประชาชนขาดการมีส่วนร่วม การแสดงความคิดเห็น

แนวทางการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในส่วนของจังหวัดสตูล

1. การจัดทำนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้และจังหวัดสตูล เป็นแผนพัฒนาเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นหลักในการแก้ไขปัญหและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีความต่อเนื่องและมีความชัดเจนแม้มีการเปลี่ยนรัฐบาล โดยกำหนดแนวทาง เป้าหมาย และจัดทำโครงการที่แน่นอน เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลที่ได้จากการพัฒนาเศรษฐกิจ ตรวจสอบผลงานของรัฐบาลที่มีหน้าที่พัฒนา และเพื่อให้ต่างประเทศทราบถึงนโยบายและมาตรการของรัฐบาล ในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ การจัดทำแผนดังกล่าว ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่าง ๆ ตัวแทนประชาชนในพื้นที่เป็นกรรมการ

2. ด้านเศรษฐกิจ รัฐต้องบรรเทาผลที่จะเกิดกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างต่อเนื่อง และนำมาตราการกระตุ้นเพื่อให้เศรษฐกิจขับเคลื่อน การให้สิทธิพิเศษทางภาษี การส่งเสริมการลงทุน การแก้ไขปัญหาค่าเงินบาทต้องสนับสนุนการเข้าถึงทรัพยากร เช่น การทำประมง จัดสรรที่ทำกิน หรือการส่งเสริมอาชีพ เป็นต้น

3. ปัญหาด้านสังคม การกำหนดนโยบายจะต้องอธิบายทำความเข้าใจและปรับเปลี่ยนวิธีคิดของสังคมไทยที่จะอยู่ร่วมกันโดยยอมรับความแตกต่างทางประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมภายใต้การปกครองรัฐไทยอย่างสันติ

4. มีการประเมินสถานการณ์ที่เป็นจริงและสามารถวัดผลได้โดยคำนึงถึงความเป็นจริงในทางยุทธศาสตร์ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายทั้งในระดับภายในและภายนอกประเทศ และเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย การตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบายนั้นรัฐบาล โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีต้องมีการประเมินสถานการณ์ตามความเป็นจริง มีการกำหนดยุทธศาสตร์นโยบาย ดังนั้น คณะรัฐมนตรีนำความเห็นร่างนโยบายเพื่อการพิจารณาตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบาย โดยมีองค์ประกอบการตัดสินใจดังนี้ คือ จำเป็นต้องคัดเลือกนโยบายที่เหมาะสมที่สุด แนวทางที่แก้ปัญหาได้ดีที่สุด

5. นโยบายมีความเชื่อมโยงมิติภายในและภายนอกประเทศ การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ มี 5 ระดับ ดังนี้ ระดับแรก ครอบคลุมนานาชาติ ระดับที่สอง ครอบคลุมภูมิภาค (เอเชีย) ระดับที่สาม ครอบคลุมประเทศเพื่อน (อาเซียน) ระดับที่สี่ ครอบคลุมภายในประเทศ ระดับที่ห้า ครอบคลุมจังหวัดชายแดนภาคใต้และเป็นไปได้มากที่สุด

สรุป

ปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีในภาพรวมและปัญหาที่กระทบเฉพาะจังหวัดสตูล เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนา และความมั่นคงของชาติ เป็นปัญหาที่ทุกรัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาและมีการปรับเปลี่ยนนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามสถานการณ์รุนแรง บางนโยบายสามารถลดความรุนแรงและได้รับความยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ หากบางนโยบายไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทำให้สถานการณ์มีความรุนแรง และบานปลายมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันบางนโยบายไม่สอดคล้องหรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณ ชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐ ประชาชนทั่วไปจำนวนมาก กล่าวได้ว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย นราธิวาส ปัตตานี ยะลา สงขลา และสตูล มีสภาพทางกายภาพ สภาพสังคม การนับถือศาสนา สภาพเศรษฐกิจ ที่มีความแตกต่างกันโดยเฉพาะจังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล ที่มีศักยภาพทางการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว จำนวนการก่อความไม่สงบ ดังนั้นนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้รัฐต้องสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชน ลดการก่อเหตุการณ์ในพื้นที่ ลดความหวาดระแวงระหว่างชาวไทยพุทธ และชาวไทยมุสลิมในจังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และยะลา ขณะเดียวกันรัฐต้องป้องกันพื้นที่จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูลไม่ให้มีการก่อเหตุการณ์ความรุนแรง สอดส่องการเคลื่อนไหวแนวร่วมเข้ามาในพื้นที่ การส่งเสริมศักยภาพทางเศรษฐกิจ การลงทุนให้ผู้ประกอบการ เพื่อให้เกิดการจ้างแรงงานทำในพื้นที่ ลดปัญหาแรงงานไปทำงานในประเทศมาเลเซีย

ดังความสำคัญของการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐจำเป็นต้องประเมินปัญหาจากการใช้นโยบายการแก้ไขปัญหาที่นำไปสู่การปฏิบัติที่ผ่านมา และการเปิดให้ประชาชนทั้งชาวไทยพุทธ ชาวไทยมุสลิม ผู้นำศาสนา ผู้ประกอบการ ได้มีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา แนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อภาครัฐจะไปปรับปรุงแก้ไขนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความปลอดภัย สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข ทั้งยังเป็นการสร้างและพัฒนาประเทศชาติ

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

ส่วนของบทนี้จะนำเสนอสรุปผลการวิจัย การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ซึ่งครอบคลุมขั้นตอนการดำเนินการและสรุปผลการวิจัย โดยผู้วิจัยนำเสนอรายละเอียดของแต่ละหัวข้อตามลำดับวัตถุประสงค์การวิจัย ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษานโยบายการป้องกันปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีจังหวัดสตูล
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในส่วนของจังหวัดสตูล

ในการศึกษา เรื่อง การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล ครั้งนี้ เนื่องจากได้เห็นปัญหาการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้มีหลากหลายปัจจัย ปัญหาความแตกต่างและความต้องการของประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะจังหวัดสตูล จำเป็นเป็นอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายต้องครอบคลุมบริบทของจังหวัดชายแดนภาคใต้ การศึกษาปัญหาอุปสรรคของนโยบายที่ผ่านมา ปัญหาการนำไปปฏิบัติการใช้งบประมาณ และความต้องการของประชาชนในพื้นที่จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหา รวมถึง ต้องจัดทำนโยบายเพื่อป้องกันการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดสตูล ผลจากการศึกษาในครั้งนี้ ทำให้ได้ข้อสรุปที่สำคัญ และเป็นประโยชน์รวมทั้งข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางการกำหนดนโยบายนำไปสู่การปฏิบัติ และสอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัดสตูลต่อไป ดังนี้

สรุป

1. สภาพปัญหาความแตกต่างระหว่างจำนวนผู้นับถือศาสนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวนประชากรกับการนับถือศาสนาพุทธและศาสนาอิสลาม 5 จังหวัดมีความแตกต่างระหว่างกล่าวคือภาพรวมมีผู้นับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 70.99 กรณีจังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดปัตตานี มีผู้นับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 83 ส่วน จังหวัดสตูลและจังหวัดสงขลา มีผู้นับถือศาสนาอิสลามร้อยละ 76.82 และร้อยละ 33.42

จังหวัดสตูลเป็นจังหวัดที่สังคมมีความสงบเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม มีประเพณีแบบสังคมมุสลิม มีการใช้ภาษามลายูในบางตำบลของจังหวัด มีโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามเป็นจำนวนมาก

2. สภาพปัญหาความแตกต่างด้านเศรษฐกิจ การขยายตัวของเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัด จังหวัดสงขลามีผลิตภัณฑ์มวลรวมในปี พ.ศ. 2558 จำนวน 234,911 ล้านบาท ในขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวม 4 จังหวัดมีมูลค่ารวม 154,712 ล้านบาทเท่านั้น สภาพการท่องเที่ยวจังหวัดสงขลามีนักท่องเที่ยวทั้งภายในและต่างประเทศสูงสุดของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนจังหวัดนราธิวาสมีจำนวนนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศ ในปี พ.ศ. 2555 จำนวน 430,301 คน ส่วนใหญ่เป็นนักท่องเที่ยวจากประเทศมาเลเซีย นโยบายรัฐต้องบรรเทาผลที่จะเกิดกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างต่อเนื่อง และนำมาตรการกระตุ้นเพื่อให้เศรษฐกิจขับเคลื่อน การให้สิทธิพิเศษทางภาษี การส่งเสริมการลงทุน การแก้ไขปัญหาความยากจนรัฐต้องสนับสนุนการเข้าถึงทรัพยากร เช่น การทำประมง จัดสรรที่ทำกิน หรือการส่งเสริมอาชีพ

สถานการณ์รุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะเขตจังหวัดสงขลา ส่งผลกระทบต่อโดยตรงกับจังหวัดสตูล ในแง่ภาพลักษณ์ซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวลดลงอย่างเห็นได้ชัด ส่งผลกระทบต่อรายได้จังหวัด และการมีงานทำของประชาชน ดังนั้นรัฐต้องส่งเสริมการท่องเที่ยวในจังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูลที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยว นำแรงงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาพัฒนาคุณภาพให้ความรู้เกี่ยวกับการเพิ่มทักษะด้านการบริการ เข้าสู่จังหวัดดังกล่าว

3. ปัญหาด้านสังคม การกำหนดนโยบายจะต้องอธิบายทำความเข้าใจและปรับเปลี่ยนวิธีคิดของสังคมไทยที่จะอยู่ร่วมกันโดยยอมรับความแตกต่างทางประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมภายใต้การปกครองรัฐไทยอย่างสันติ การเคลื่อนย้ายแรงงานไปทำงานในประเทศมาเลเซีย ทำให้ปัญหาครอบครัว และการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ ปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวไทยเชื้อชาติมลายูนับถือศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้กับรัฐไทย มีความรุนแรงและต่อเนื่อง (อารง สุทธาศาสน์, 2519 : 8) ความขัดแย้งดังกล่าว ก่อให้เกิดการรวมตัวจัดตั้งเป็นกระบวนการเพื่อก่อการร้ายโดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ เช่น การกระทำที่รุนแรงต่อเหยื่อผู้บริสุทธิ์เพื่อสร้างความหวาดกลัว มีเป้าหมายหรือแรงจูงใจทางการเมือง (Combs, 1997 : 8) สถานการณ์ความรุนแรงระหว่างปี พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2556 มีจำนวน 15,713 เหตุการณ์ มีผู้เสียชีวิต จำนวน 3,705 คน และได้รับบาดเจ็บ จำนวน 9,076 คน (สำนักข่าวอิศรา, 2557)

4. ปัญหาการก่อความไม่สงบ เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวไทยเชื้อชาติมลายูนับถือศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้กับรัฐไทย มีความรุนแรงและต่อเนื่อง ก่อให้เกิดการรวมตัวจัดตั้งเป็นกระบวนการเพื่อก่อการร้ายโดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ เช่น การกระทำที่รุนแรงต่อเหยื่อผู้บริสุทธิ์เพื่อสร้างความหวาดกลัว มีเป้าหมายหรือแรงจูงใจทางการเมือง สถานการณ์ความรุนแรงระหว่างปี พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2556 มีจำนวน 15,713 เหตุการณ์ มีผู้เสียชีวิต จำนวน 3,705 คน และได้รับบาดเจ็บ จำนวน 9,076 คน ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและปัญหาเศรษฐกิจ สภาพเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในภาวะถดถอย การขยายตัวทางเศรษฐกิจระหว่างปี พ.ศ. 2546 ถึง พ.ศ. 2551 อัตราเฉลี่ยร้อยละ 2.4 ขณะภาพรวมทั้งประเทศอยู่ที่ร้อยละ 5.1 การลงทุนลดลงเนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจไม่มีความมั่นใจต่อสถานการณ์ความรุนแรงทำให้กิจการบางแห่งย้ายฐานการผลิตออกจากพื้นที่ และปิดกิจการแล้ว จำนวน 136 แห่ง

รวมเงินลงทุน 924.44 ล้านบาท ระหว่าง พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2551 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554) ส่งผลให้เกิดการว่างงานระหว่าง พ.ศ. 2550 ถึง พ.ศ. 2552 มีผู้ว่างงาน จำนวน 68,072 คน โดยเฉพาะจังหวัดนราธิวาสมีผู้ว่างงานสูงสุด จำนวน 34,600 คน (สำนักพัฒนาบุคลากร, ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2552 : 18) ปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพการศึกษา

5. นโยบายไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในพื้นที่ และพื้นที่จังหวัดสตูล การก่อตัวของปัญหาเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะ เป็นปัญหาที่ทำให้เกิดการแสวงหาแนวทางการแก้ไขจากประชาชน นโยบายการแก้ไขปัญหาคความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนใหญ่กำหนดนโยบายจากหน่วยงานความมั่นคงและเปลี่ยนไปเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล นโยบายการแก้ไขปัญหาลจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนและสามารถทำให้สถานการณ์ลดน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด คือการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในสมัยพลเอกเปรม ติณสริยานนท์ และถูกยุบเลิกเมื่อเปลี่ยนรัฐบาลจากการเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2547 ทำให้สถานการณ์ก่อความหวืดความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เห็นได้ว่าศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) สามารถสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี มีการปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคความไม่สงบหลังมีรัฐบาลจากการรัฐประหาร โดยมีการรื้อฟื้นศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ใหม่ ให้ความสำคัญด้านความมั่นคงมากกว่าด้านการพัฒนา ส่วนกรณีจังหวัดสตูล มีการเปลี่ยนนโยบายการบริหารกลุ่มจัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) กลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ 5 จังหวัด โดยให้จังหวัดสตูลไปอยู่กับกลุ่มจังหวัดอันดามันมัน และให้จังหวัดสงขลาไปอยู่กับกลุ่มจังหวัดอ่าวไทย ทำให้เกิดปัญหาในการจัดแผนการพัฒนาจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดสตูล ไม่ความแตกต่างหลายด้าน เช่น ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม ความเชื่อทางศาสนา การเป็นเมืองชายแดน เห็นได้ว่านโยบายดังกล่าวไม่ได้มีการสอบถามความคิดเห็นประชาชนในจังหวัดสตูล หรือการทำการประชาพิจารณ์แต่อย่างใด นโยบายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจังหวัดสตูล ดังนั้นการจัดระเบียบวาระนโยบายการแก้ไขปัญหาลชายแดนภาคใต้และจังหวัดสตูล เปิดให้มีการอภิปรายปัญหาได้ถูกหยิบยกนำมาพิจารณาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เพื่อให้รัฐบาลกำหนดนโยบายดำเนินการแก้ไขต่อไปนั้น อาจเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตยเพื่อทำให้ระเบียบวาระของรัฐสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

6. การจัดทำนโยบายการแก้ไขปัญหาคความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้และจังหวัดสตูล การจัดทำนโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการระบุมความชัดเจนของนโยบายสาธารณะเพื่อวัตถุประสงค์การแก้ไขปัญหาคความไม่สงบ และการพัฒนาพื้นที่ให้เกิดความสงบดังการจัดทำนโยบายต้องอาศัยผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ 1. ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ (The Official Policy-Makers) ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่สำคัญ ได้แก่ การพิจารณาตัดสินนโยบายหรือออกกฎหมายเนื่องจากไม่สามารถจะกระทำโดยประชาชน ฝ่ายบริหาร หมายถึง บุคคลหรือคณะบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศ ระบอบราชการ และ 2. ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

อย่างไม่เป็นทางการ (Unofficial Participants) หมายถึง ผู้ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายหรือกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้บุคคลเหล่านั้นมีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองประชาชน ผู้นำศาสนา ผู้นำภาคเอกชน เป็นต้น

7. การกำหนดนโยบายมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน การก่อตัวของนโยบายสาธารณะเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยทั่วไปเริ่มต้นจากสภาพปัญหาของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนั้นการรวบรวมปัญหา เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางจากประชาชนในพื้นที่อย่างรอบด้านจะทำให้นโยบายสามารถแก้ไขปัญหาและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ข้อเสนอแนะ

จากสรุปผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสำหรับแนวทางการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล ในเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ และข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้างต่อไป ดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 การจัดระเบียบวาระและเปิดให้มีการอภิปราย เมื่อปัญหาสาธารณะได้ถูกหยิบยก นำมาพิจารณาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายดำเนินการแก้ไขต่อไปนั้น อาจเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตยเพื่อทำให้ระบอบประชาธิปไตยของรัฐสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

1.2 สรรวจนโยบายที่ดำเนินการมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว อาจทำให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจ รัฐบาลจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ดังกล่าวโดยสิ้นเชิงหรืออาจเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป ในการสำรวจสถานการณ์นั้นก็เพื่อให้ทราบว่าการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายควรใช้แนวทางใดจาก 2 แนวทาง ได้แก่ การกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ หรือการปรับปรุงนโยบายเดิม

1.3 กำหนดทางเลือก ทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือกล้วนมีเนื้อหาหลักการและเหตุผลเป็นการเฉพาะซึ่งเป็นข้อมูลจากข้อเท็จจริง ทางเลือกที่ดีต้องอยู่บนพื้นฐานของสมมติฐานที่เชื่อถือได้ มีข้อมูลสนับสนุน เช่น ข้อมูลจากการศึกษาวิจัย หรือการวิเคราะห์ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.4 การกำหนดแนวทางการกระทำ หรือกิจกรรมของแต่ละทางเลือกในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบ

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

2.1 รัฐจะต้องมีแผนแม่บทเป็นกรอบการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ ดังเช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.2 รัฐจะต้องมีแผนแม่บทเป็นกรอบการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ ดังเช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.3 การลดเงื่อนไขในการก่อความไม่สงบโดยการยกระดับคุณภาพชีวิต สร้างบรรยากาศความสมานฉันท์ โดยการยกเลิกพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และใช้กฎหมายปกติ

2.4 การแก้ไขนโยบายการบริหารราชการแบบบูรณาการกลุ่มจังหวัดให้จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลากลับมาอยู่กลุ่มชายแดนภาคใต้ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับบริบทสังคมชายแดนใต้

2.5 การจัดตั้งเขตพิเศษเฉพาะ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสะดวกต่อการลงทุนในพื้นที่ และเป็นการจูงใจให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น

3. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ผลการศึกษาวิจัยนิพนธ์นี้ ยังมีสาระเกี่ยวข้องกับผู้ที่สนใจสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลพื้นฐาน เพื่อการศึกษาวิจัยเรื่องอื่นได้อีก คือ

3.1 การวิจัยครั้งต่อไปควรศึกษากลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนใต้ แบบไม่เป็นทางการ เพื่อที่จะสามารถวิเคราะห์ความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้อง และนำมาเป็นความรู้ที่จำเป็นต้องศึกษาถึงบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องการกำหนดนโยบายที่เป็นทางการ ได้แก่ ผู้อำนวยการศูนย์บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม่ทัพภาคที่ 4 และหน่วยงานความมั่นคงที่เหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาภาคใต้ต่อไป

3.2 การวิจัยครั้งต่อไปควรศึกษาวิจัยพื้นที่จังหวัดสงขลาเป็นการเฉพาะ เพื่อจะได้ข้อมูลมาเปรียบเทียบกับกรณีจังหวัดสตูลเพื่อให้ได้ข้อค้นพบในการกำหนดนโยบายการแก้ปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนใต้ที่ครอบคลุมทุกบริบทของจังหวัดชายแดนภาคใต้

3.3 การวิจัยครั้งต่อไปควรศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในแง่ของการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อให้ได้ผลการวิจัยที่กว้างและครอบคลุมมากกว่าเดิม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กุลธนา ธนาพงศธร. หลักกำหนดนโยบายของรัฐ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520.
- งามพิศ สัตย์สงวน. หลักมานุษยวิทยาวัฒนธรรม. (พิมพ์ครั้งที่ 4), กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์รามาราม, 2543.
- งามพิศ สัตย์สงวน. รวมบทความสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา, 2547.
- จุมพล หนิมพานิช. การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด และกรณีตัวอย่าง. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2547.
- ชลิตา ทาเจริญศักดิ์ และคนอื่น ๆ. สถานการณ์ชายแดนใต้ : มุมมองภาคประชาคม. สงขลา : คณะกรรมการประสานงานองค์กรภาคประชาชนเพื่อจังหวัดชายแดนใต้, 2549.
- ชากี๋ย พิทักษ์คุมพล. ความรุนแรงภาคใต้กับการย้ายถิ่น. ใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ), แผ่นดินจินตนาการ (หน้า 406-407). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2551.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพิติพงษ์. การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2541.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- ทิพาพร พิมพ์สุทธิ. การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551.
- ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์. นโยบายสาธารณะ. เชียงใหม่ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555.
- ธีรยุทธ บุญมี. พหุนิยม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2546.
- บะรุณห. อุษาคเนย์. นนทบุรี : สำนักพิมพ์สาธิตา, 2548.
- ประเวศ วะสี. ปาฐกถางานสัมมนา “การเมืองต้องนำการทหาร: ทิศทางการแก้ปัญหาภาคใต้สู่ความยั่งยืน”. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ส เจริญการพิมพ์, 2552.
- ผ่องพันธุ์ มณีรัตน์. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โครงการส่งเสริมการสร้างตำรา, 2521.
- พิมลจรรย์ นามวัฒน์. การกำหนดนโยบายสาธารณะ. ใน เอกสารการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน (หน่วยที่ 4, พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530.
- ไพศาล สุริยะมงคล. นโยบายสาธารณะของไทย. ใน เอกสารการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน (หน่วยที่ 15, พิมพ์ครั้งที่ 13). นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2540.

- แม่คคาร์โก, ดี. ฉีกแผ่นดิน : อิสลามและปัญหาความชอบธรรมในภาคใต้ ประเทศไทย (ณัฐยานันต์ วันอรุณวงศ์, ผู้แปล). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2555.
- ยุทธนา แยมพันธ์ุ. สถานการณ์ปัตตานีจากโกตามลหิษย์ในอดีต. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อรุณการพิมพ์, 2550.
- รพีพรรณ สุวรรณรัฐโชติ. สังคมวิทยา. หาดใหญ่ : โรงพิมพ์ไทรโยค, 2530.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. นโยบายสาธารณะ : แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ. (พิมพ์ครั้งที่ 13), กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2549.
- สมพร เฟื่องจันทร์. นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2539.
- สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และ อนุรัตน์ อนันธนากร. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เอ็ม.ที.เพรส, 2555.
- สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554. กรุงเทพมหานคร : ผู้แต่ง, 2550.
- สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. นโยบายการบริหารและการพัฒนาชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557. กรุงเทพมหานคร : ผู้แต่ง, 2555.
- สุริชัย หวันแก้ว. เผชิญหน้าโลกาภิวัตน์ทางวัฒนธรรม: นโยบายวัฒนธรรมในบริบทใหม่. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, 2547.
- สุรชาติ บำรุงสุข. ความมั่นคงศึกษา : การก่อการร้ายและการก่อความไม่สงบร่วมสมัย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อนิเมท กรุ๊ป, 2551.
- อมร รักษาสัตย์. การพัฒนานโยบาย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.
- อาภัสรา เฟื่องฟู. กระบวนการพูดคุยสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความมาสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ : บทเรียนจากต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงการต่างประเทศ, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ, 2555.
- อารีฟิน บินจิ, อับดุลลอฮ ลออแมน และ ซุฮัยมียี อีสมาแอล. ปาตานี ประวัติศาสตร์และการเมืองในโลกมลายู. สงขลา : สำนักพิมพ์มูลนิธิวัฒนธรรมอิสลามภาคใต้, 2558.

วารสารและหนังสือพิมพ์

- ธโสธร ตูทองคำ. “แนวคิดประชาสังคม ประชาสังคม และนโยบายสาธารณะ”. วารสารรัฐสภาสาร, 51(11), 16-30, 2546.
- สุรินทร์ พิศสุวรรณ. “ผู้นำความขัดแย้งและความรุนแรง : สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้”. วารสารภูมิแล, 5(2), 44-50, 2543.

วิทยานิพนธ์ รายงานวิจัย เอกสารวิจัยส่วนบุคคล

- รชฎ จันทร்தอง. “แนวทางการแก้ปัญหาด้วยสันติวิธีในกรณีปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแนวทางสมานฉันท์”. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.
- สุภาคีพรรณ ตั้งตรงไพโรจน์. “ปัญหาทางเอกลักษณ์: เจื่อนไขสำคัญและดั้งเดิมของความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้”. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันเอเชียศึกษา, 2550.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “เศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.nesdb.go.th>, 2564.
- จังหวัดสตูล, สำนักงาน. “แผนพัฒนาจังหวัดสตูล ปี พ.ศ. 2561-2564”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.satun.go.th/files/com_news_devpro/, 2564.
- เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. “แต่งตั้งผู้บริหารในกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติส่วนหน้า”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=200390&key, 2564.
- เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. “นโยบายและพัฒนาระบบการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/>, 2564.
- เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. “แผนพัฒนาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัด-ชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2551-2554 รองรับการบูรณาการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด-ชายแดนภาคใต้”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=216199, 2564.
- ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. “ประวัติความเป็นมา”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.sbpac.go.th/index.php/2014-11-27-03-45-40/2014-11-27-03-47-29>, 2564.
- สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. “องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.nsc.go.th/Pages/authority.aspx>, 2558.

ภาษาต่างประเทศ

- Amit Pandya, & Laipson, E. "Islam and politics : Renewal and resistance in the muslim world. Washington, DC : The Henry L. Stimson Center, 2009.
- Anderson, J. E. "Politics and economic policy making". Reading, MA : Addison Nesley, 1970.
- Anderson, J. E. "Public policy-making". New York : Praeger, 1975.
- Anderson, J. E. "Public policy and politics in America". Monterey, CA : Cole, 1984.
- Anderson, J. E. "Public policy-making : An introduction (2nd ed.)". New York : Houghton Mifflin, 1994.
- Anderson, J. E. "Public policy making: An introduction (6th ed.)". New York : Houghton Mifflin, 2002.
- Combs, C. C. "Terrorism in the twenty-first century". Upper Saddle River, NJ : Prentice Hall, 1997.
- Dror, Y. "Public policymaking reexamined". San Francisco : Chandler, 1968.
- Dye, T. R. "Understanding public policy". Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1984.
- Heclo, H. "Review article : Policy analysis". British Journal of Political Science, 2, 83-108, 1972.
- Huber, J., & Form, W. "Income and ideology: An analysis of the American political formula". New York : The Free Press, 1973.
- Ira, S. "Policy analysis in political science". Chicago : Markham, 1970.
- Jeff, M. M. "The Thai way of counterinsurgency". Washington, DC : Greenville NC, 2014.
- Lindblom, C. E. "The intelligence of democracy: Decision making through mutual adjustment". New York : The Free Press, 1965.
- Lowi, T. J. "The state of political science: How we became what we study". American Political Science Review, 86, 1-7, 1992.
- Page, B. I., & Shapiro, R. Y. "Effects of public opinion vicinity on policy". The American Political Science Review, 77(1), 175-190, 1983.
- Ripley, R. B., Franklin, G. A., & Moreland, W. M. "Structure, environment, and policy action : Exploring a model of policy-making". Beverly Hills, CA: Sage, 1973.
- Simon, H. A. "Administrative behavior". New York : The Free Press, 1976.

ภาคผนวก

ผนวก ก
รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้ให้สัมภาษณ์แบบเชิงลึก

ตำแหน่ง	วัน เดือน ปี
1. ประธานคณะกรรมการอิสลามจังหวัดสตูล	9 มีนาคม พ.ศ. 2563
2. นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดสตูล	10 มีนาคม พ.ศ. 2563
3. ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสตูล	11 มีนาคม พ.ศ. 2563
4. อธิบดีรองประธานที่ปรึกษาศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้	16 มีนาคม พ.ศ. 2563
5. ประธานชมรมมุสลิมอาสาสมัครสาธารณสุขจังหวัดสตูล	16 มีนาคม พ.ศ. 2563

ภาคผนวก ข

แนวคำถามการสัมภาษณ์

**ตอนที่ 1 แนวคำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายการแก้ไข
ปัญหาความไม่สงบชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล**

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ชื่อ-นามสกุล
2. ระยะเวลาสัมภาษณ์
3. สถานที่สัมภาษณ์
4. ตำแหน่ง

ประเด็นที่ 1 การก่อตัวนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบชายแดนภาคใต้และกรณีจังหวัดสตูล

1. ปัญหาความไม่สงบส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จังหวัดสตูลหรือไม่
อย่างไร
2. ปัญหาความไม่สงบในชายแดนภาคใต้ที่มีผลกระทบ มีระดับระดับความรุนแรงเป็น
อย่างไร
3. ท่านให้ความสำคัญต่อปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างไร

ประเด็นที่ 2 การเตรียมข้อเสนอร่างนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดน
ภาคใต้และกรณีจังหวัดสตูล

1. การจัดเตรียมข้อเสนอร่างนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบ ควรมีการรับฟัง
ข้อคิดเห็นจากหน่วยงานใดบ้าง หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่ 3 การกำหนดเป็นนโยบายนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้
กรณีจังหวัดสตูล

1. การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบที่ผ่านมาเป็นอย่างไร
2. เป้าหมายของการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้คืออะไร
3. ท่านคิดว่านโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบ มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

ตอนที่ 2 แนวคำถามสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวปัญหาการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้

1. ท่านคิดว่าการกำหนดนโยบายฯ มีปัญหาและต้องได้รับการแก้ไขหรือไม่ อย่างไร
2. ท่านคิดว่าอะไรคือสาเหตุที่ทำให้นโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ประสบความสำเร็จ
3. ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดนโยบาย คืออะไร

ตอนที่ 3 แนวทางและข้อเสนอแนะการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้

1. ข้อเสนอแนะต่อรูปแบบการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล
2. ข้อเสนอแนะเรื่องวิธีการจัดทำกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้กรณีจังหวัดสตูล
3. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

ภาคผนวก ค

คำสั่ง และพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2548
เป็นปีที่ 60 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

พระราชกำหนดนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 31 มาตรา 35 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 39 มาตรา 44 มาตรา 48 มาตรา 50 และมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 218 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548”

มาตรา 2[1] พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495

มาตรา 4 ในพระราชกำหนดนี้

“สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่ง อาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขภัยความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะ อันมีอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้

มาตรา 5 เมื่อปรากฏว่า มีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นและนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันที่ นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในสามวัน หากมิได้ดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด หรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ ให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกินสามเดือน

เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงแล้ว หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบหรือเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น

มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินคณะหนึ่ง ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง และอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่ติดตามและตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา 5 หรือสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงตามมาตรา 11 และในการใช้มาตรการที่เหมาะสมตามพระราชกำหนดนี้ เพื่อการป้องกัน แก้ไขหรือระงับสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น

ความในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 5 ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อมีเหตุการณ์จำเป็นเร่งด่วนอันอาจเป็นภัยต่อประเทศหรือประชาชน

มาตรา 7 ในเขตท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา 5 ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง หรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายหรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วย ในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว เพื่อให้การสั่งการและการแก้ไขสถานการณ์เป็นไปโดย มีเอกภาพ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

การกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมายใดทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามประกาศที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ และเพื่อปฏิบัติงานตามกฎหมายที่ได้รับโอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง โดยให้ถือว่าบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้น ในการนี้ นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ส่วนราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นยังคงใช้อำนาจหน้าที่เช่นเดิมต่อไปก็ได้ แต่ต้องปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ตำรวจหรือทหารซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี ผู้บัญชาการตำรวจ แม่ทัพ หรือเทียบเท่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และกำหนดให้เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ในพื้นที่และบังคับบัญชาข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการนี้ ให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปตามการสั่งการของหัวหน้าผู้รับผิดชอบนั้น เว้นแต่การปฏิบัติหน้าที่ทางทหารให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารแต่จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการที่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบกำหนดในกรณีที่มีความจำเป็น คณะรัฐมนตรีอาจให้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเป็นการเฉพาะเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้เป็นการชั่วคราวได้ จนกว่าจะยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ใช้อำนาจตามวรรคหนึ่ง วรรคสาม หรือวรรคสี่แทน หรือมอบหมายให้เป็นผู้กำกับหรือปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคสาม หัวหน้าผู้รับผิดชอบตามวรรคสี่ และหน่วยงานตามวรรคห้าได้ และให้ถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาหัวหน้าผู้รับผิดชอบ ข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 8 เพื่อประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติงานในพื้นที่ที่ประกาศ-สถานการณ์ฉุกเฉิน ให้เป็นไปด้วยความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเหตุการณ์และความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตพื้นที่ นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจมีคำสั่งแต่งตั้งคณะบุคคลหรือบุคคลเป็นที่ปรึกษาในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ได้ ให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ตามขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้ง

มาตรา 9 ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

(1) ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคสสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับยกเว้น

(2) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

(3) ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใด ที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร

(4) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ

(5) ห้ามการใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ

(6) ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชนดังกล่าว หรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด

ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดเงื่อนไขเวลาในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติม เพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้

มาตรา 10 เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินให้สามารถกระทำได้โดยรวดเร็ว นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบตามมาตรา 7 วรรคสี่ เป็นผู้ใช้อำนาจออกข้อกำหนดตามมาตรา 9 แทนก็ได้ แต่เมื่อดำเนินการแล้วต้องรีบรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว และถ้านายกรัฐมนตรีมิได้มีข้อกำหนดในเรื่องเดียวกันภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกข้อกำหนดให้ข้อกำหนดนั้นเป็นอันสิ้นผลใช้บังคับ

มาตรา 11 ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไข ปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 และ มาตรา 10 ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง

(2) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

(3) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ สินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอันตรายใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า ได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดเหตุสถานการณ์ฉุกเฉิน

(4) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่งอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงให้ยุติโดยเร็วและหากปล่อยเนิ่นช้าจะทำให้ไม่อาจระงับเหตุการณ์ได้ทันที่

(5) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการส่งหรือรับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษโดยอนุโลม

(6) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

(7) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไปนอกราชอาณาจักรเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการออกไปนอกราชอาณาจักรจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ

(8) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งการให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(9) ประกาศให้การซื้อ ขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธ สินค้า เวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบหรือก่อการร้ายต้องรายงานหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(10) ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจระงับเหตุการณ์ร้ายแรง หรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของทหารให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ โดยการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหารจะทำได้ในกรณีใดได้เพียงใดให้เป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินกว่ากรณีที่มีการใช้กฎอัยการศึก เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงตามวรรคหนึ่งยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรา 11 โดยเร็ว

มาตรา 12 ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยตามประกาศในมาตรา 11

(1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกินเจ็ดวัน และต้องควบคุมไว้ในสถานที่ที่กำหนดซึ่งไม่ใช่สถานีตำรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องควบคุมตัวต่อเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาการควบคุมตัวต่อได้อีกคราวละเจ็ดวัน แต่รวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดต้องไม่เกินกว่าสามสิบวัน เมื่อครบกำหนดแล้ว หากจะต้องควบคุมตัวต่อไป ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำรายงาน

เกี่ยวกับการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลนั้นเสนอต่อศาลที่มีคำสั่งอนุญาตตามวรรคหนึ่ง และจัดสำเนา รายงานนั้นไว้ ณ ที่ทำการของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ญาติของบุคคลนั้นสามารถขอดูรายงาน ดังกล่าวได้ตลอดระยะเวลาที่ควบคุมตัวบุคคลนั้นไว้

การร้องขออนุญาตต่อศาลตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการขอออกหมายอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 13 สิ่งของหรือวัสดุอุปกรณ์ที่ประกาศตามมาตรา 11 (9) หากเป็นเครื่องมือหรือ ส่วนหนึ่งของเครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสาร นายกรัฐมนตรีอาจประกาศให้ใช้มาตรการดังกล่าว ทว่าราชอาณาจักรหรือในพื้นที่อื่นซึ่งมิได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพิ่มขึ้นด้วยก็ได้

มาตรา 14 ข้อจำกัด ประกาศ และคำสั่งตามมาตรา 5 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 11 และมาตรา 15 เมื่อมีผลใช้บังคับแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

มาตรา 15 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชกำหนดนี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีอำนาจหน้าที่เป็นพนักงาน ฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรี ประกาศกำหนด

มาตรา 16 ข้อจำกัด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับ ของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง

มาตรา 17 พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการ ระวังหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกิน สมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหาย จากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

มาตรา 18 ผู้ใดฝ่าฝืนข้อจำกัด ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 หรือมาตรา 13 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 19 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกำหนดนี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

ประวัติย่อผู้วิจัย

- ชื่อ - สกุล : นายพิทักษ์สิทธิ์ ชีวรัฐพัฒน์
- วัน เดือน ปีเกิด : 27 สิงหาคม 2512
- การศึกษา : ศึกษาในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง วิทยาลัยเทคนิคยะลา
 : ปริญญาตรีศิลปศาสตรบัณฑิต สถาบันราชภัฏสงขลา
 : ปริญญาโทนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
 : ปริญญาเอกปรัชญาดุษฎีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ประวัติการทำงานโดยย่อ
- : ธุรกิจโรงแรม อสังหาริมทรัพย์
 - : ประธานหอการค้าจังหวัดสตูล
 - : ประธานคณะกรรมการสงเคราะห์เด็กและเยาวชนสำหรับ
 สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสตูล
 - : คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดสตูล
- ตำแหน่งปัจจุบัน : ประธานหอการค้าจังหวัดสตูล

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
ผู้วิจัย นายพิทักษ์สิทธิ์ ชีวรัฐพัฒน์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62
ตำแหน่ง ประธานหอการค้าจังหวัดสตูล

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดจากความแตกต่างทางประวัติศาสตร์และเชื้อชาติเป็นปัญหาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แนวโน้มของปัญหามีความรุนแรงมากขึ้นและยังไม่สามารถแก้ไขได้ เคยเป็นอาณาจักรโบราณที่รุ่งเรืองและเป็นเมืองท่าทางทะเลที่สำคัญ ปัญหาความไม่สงบชายแดนภาคใต้ เป็นการกระทำของกลุ่มบุคคลก่อให้เกิดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และความเชื่อมั่นในระหว่างประเทศ ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในภาวะถดถอยเมื่อเปรียบเทียบกับภาพรวมทั้งประเทศ โดยศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 กำหนดให้ ศอ.บต. เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี อดีตจังหวัดสตูลเป็นเพียงตำบลหนึ่งอยู่ในเขตเมืองไทรบุรี มีชาวไทยมุสลิมเป็นส่วนใหญ่ มีสังคมพหุวัฒนธรรม ประชาชนดำรงชีพอย่างสงบสุข มีรายได้จากการเกษตร และการท่องเที่ยว

ดังนั้น ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้มีความสำคัญเร่งด่วน มีผลกระทบต่อความมั่นคงในจังหวัดสตูลวงกว้าง ทุกมิติรวมทั้งศรัทธาและความเชื่อมั่นต่อรัฐบาล หากปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพอาจนำไปสู่ผลกระทบต่อความแตกแยกในสังคมไทย ด้านเชื้อชาติ ศาสนา บุรณภาพแห่งดินแดนและอาชญากรรม เป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศ ดังนั้นการศึกษากำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบชายแดนภาคใต้ โดยการวิเคราะห์ตัวแบบและปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายจึงเป็นมูลเหตุจูงใจประการสำคัญทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจศึกษาอย่างมาก เพื่อจะได้นำเสนอแนวทางการปรับปรุงนโยบายด้านต่างๆ ในการแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนใต้ ที่พึงประสงค์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- เพื่อศึกษานโยบายการป้องกันปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในภาพรวมและปัญหาที่กระทบเฉพาะจังหวัดสตูล
- เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และจังหวัดสตูลเป็นการเฉพาะ

3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้
ในส่วนของจังหวัดสตูล

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ขอบเขตด้านเนื้อหามุ่งศึกษานโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

2. ขอบเขตด้านพื้นที่

ศึกษาพื้นที่จังหวัดสตูล

3. ขอบเขตด้านประชากร

ขอบเขตด้านประชากรในการศึกษาดำเนินการสัมภาษณ์กลุ่ม (Focus Group) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 5 คน ผู้นำศาสนา และผู้นำเศรษฐกิจในเขตจังหวัดสตูล

4. ขอบเขตด้านเวลา

ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัยระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2562 ถึงเดือนพฤษภาคม 2563

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาวิเคราะห์นโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในส่วนของจังหวัดสตูลที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยโดยมีขั้นตอนการดำเนินการวิจัยดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ดำเนินการโดยรวบรวมจัดระบบและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหลักการแนวคิดทฤษฎีบทความวิชาการรายงานงานวิจัยยุทธศาสตร์และแผนการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการบริหารราชการการปฏิรูปและการพัฒนาประเทศโดยรวบรวมจากแหล่งข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ ห้องสมุดวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรห้องสมุดสถาบันวิชาการป้องกันประเทศห้องสมุดมหาวิทยาลัยต่าง ๆ รวมถึงเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เก็บรวบรวมจากการสัมภาษณ์สัมภาษณ์กลุ่ม (Focus Group) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องโดยมีเกณฑ์การคัดเลือกดังนี้

1.2.1 เป็นผู้ปฏิบัติงานหรือเคยปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้และในส่วนของจังหวัดสตูล

1.2.2 เป็นผู้ได้รับการยอมรับว่ามีประสบการณ์ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เป็นหลัก

ผลการวิจัย

ผลจากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ สรุปได้ดังนี้

1. สภาพปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาที่สำคัญเร่งด่วนสูงสุดในบรรดาปัญหาความมั่นคงของประเทศไทย เป็นประเภทสงครามการก่อความไม่สงบ (Insurgency War) เป็นการต่อสู้ระหว่างรัฐบาลที่ปกครองประเทศกับขบวนการก่อความไม่สงบ สถานการณ์ความรุนแรงทำให้เกิดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ สถานการณ์ความรุนแรงทำให้เกิดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ

2. สาเหตุของปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีพื้นที่บางส่วนติดต่อกับประเทศมาเลเซีย ทำให้มีปัญหาเรื่องการค้าของหนีภาษี การค่าน้ำมันเถื่อน ยาเสพติด และผู้มีอิทธิพลเอื้อต่อการหาผลประโยชน์จากเจ้าหน้าที่รัฐนำไปสู่ปัญหาคอร์รัปชัน เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่จำนวนมากเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ นับว่าเป็นปัญหาภัยแทรกซ้อนของปัญหาความไม่สงบ

3. นโยบายการแก้ไขปัญหาที่สำคัญและได้รับการยอมรับว่าทำให้ความรุนแรงมีความสงบในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี จากการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองบัญชาการผสม พลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 นับเป็นองค์กรหลักในพื้นที่ นโยบายดังกล่าวสามารถพัฒนาพื้นที่สร้างความเข้าใจอันดีระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนชาวไทยมุสลิมเป็นอย่างดีทำให้สถานการณ์ลดลงและมีความปลอดภัย

4. ปัญหาความไม่สงบส่งผลให้สภาพเศรษฐกิจจังหวัด-ชายแดนภาคใต้ถดถอยเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ได้

5. สำนักสภาความมั่นคงแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์หรือแผนงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ เสนอแนะและจัดทำนโยบาย อำนวยการ ประสานการปฏิบัติ ติดตาม ประเมินผล และพัฒนานโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

6. นโยบายของรัฐมีเป้าหมายไม่ชัดเจน 2 ประการ ดังนี้ ประการแรก การใช้นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้ภาคใต้มีความปลอดภัยสงบสันติปราศจากเงื่อนไขความรุนแรง ส่งสัญญาณชัดเจนที่ต้องการสร้างความสมานฉันท์ต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นายรัฐมนตรีกล่าวคำขอโทษพวกเขาต่อความผิดต่าง ๆ แนวทางดังกล่าวช่วงแรกมิได้ดำรงอยู่

นานนัก กลับนำไปสู่แนวทางการใช้กำลังทางทหารมากขึ้น ประการที่สอง การใช้งบประมาณแผ่นดินจำนวนมากของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบขาดยุทธศาสตร์ในการบริหารงบประมาณ

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยจะนำเสนอ 2 ด้าน คือ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 การจัดระเบียบวาระและเปิดให้มีการอภิปราย เมื่อปัญหาสาธารณะได้ถูกหยิบยก นำมาพิจารณาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายดำเนินการแก้ไขต่อไปนั้น อาจเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตยเพื่อให้ระเบียบวาระของรัฐสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

1.2 สรรวจนโยบายที่ดำเนินการมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว อาจทำให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจ รัฐบาลจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ดังกล่าวโดยสิ้นเชิงหรืออาจเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป ในการสำรวจสถานการณ์นั้นก็เพื่อให้ทราบว่ากรจัดทำข้อเสนอแนะ ควรใช้แนวทางใดจาก 2 แนวทาง ได้แก่ การกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ หรือการปรับปรุงนโยบายเดิม

1.3 กำหนดทางเลือก ทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือกล้วนมีเนื้อหาหลักการ และเหตุผลเป็นการเฉพาะซึ่งเป็นข้อมูลจากข้อเท็จจริง ทางเลือกที่ดีต้องอยู่บนพื้นฐานของสมมติฐานที่เชื่อถือได้ มีข้อมูลสนับสนุน เช่น ข้อมูลจากการศึกษาวิจัย หรือการวิเคราะห์ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.4 การกำหนดแนวทางการกระทำ หรือกิจกรรมของแต่ละทางเลือกในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบ

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

2.1 รัฐจะต้องมีแผนแม่บทเป็นกรอบการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ ดังเช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.2 รัฐจะต้องมีแผนแม่บทเป็นกรอบการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ ดังเช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.3 การลดเงื่อนไขในการก่อความไม่สงบโดยการยกระดับคุณภาพชีวิต สร้างบรรยากาศความสมานฉันท์ โดยการยกเลิกพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และใช้กฎหมายปกติ

2.4 การแก้ไขนโยบายการบริหารราชการแบบบูรณาการกลุ่มจังหวัดให้จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลากลับมาอยู่กลุ่มชายแดนภาคใต้ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับบริบทสังคมชายแดนใต้

2.5 การจัดตั้งเขตพิเศษเฉพาะ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสะดวกต่อการลงทุนในพื้นที่ และเป็นการจูงใจให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น