

แผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี พ.ศ. 2548 – 2551:  
ศึกษากรณีความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับกระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษา

นางสุภาศัปรรณ ตั้งตรงไพโรจน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
สาขาวิชาพัฒนศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2561

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.



2512275146

CU Thesais 5784238027 dissertation / recv: 06082562 08:28:52 / seq: 8

The Education Reform Strategic Plan in the Three Southern Border Provinces for  
Building Peace B.E. 2548 - 2551: Case Study of Power Relations and Education Policy  
Making Process

Mrs. Supaphan Tangtrongpairoj

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Doctor of Philosophy in Development Education  
Department of Educational Policy, Management, and Leadership  
Faculty of Education  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2018  
Copyright of Chulalongkorn University



2512275146

CU Thesais 5784238027 dissertation / recv: 06082562 08:28:52 / seq: 8

หัวข้อวิทยานิพนธ์	แผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสร้างสันติสุข ปี พ.ศ. 2548 – 2551: ศึกษากรณี ความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับกระบวนการกำหนดนโยบาย การศึกษา
โดย	นางสุภาศพรณ ตั้งตรงไพโรจน์
สาขาวิชา	พัฒนศึกษา
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชื่นชนก โควินท์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลีम्मณี

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต

..... คณบดีคณะครุศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริเดช สุชีวะ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.จรูญศรี มาดิลกโกวิท)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชื่นชนก โควินท์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม  
(ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลีम्मณี)

..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร ชูตินธรรานนท์)

..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ นาวาอากาศโท ดร.สุมิตร สุวรรณ)

สุภาคีพรรณ ตั้งตรงไพโรจน์ : แผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี พ.ศ. 2548 – 2551: ศึกษากรณีความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับกระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษา. ( The Education Reform Strategic Plan in the Three Southern Border Provinces for Building Peace B.E. 2548 - 2551: Case Study of Power Relations and Education Policy Making Process) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.ชื่นชนก โควินท์, อ.ที่ปรึกษาร่วม : ศ. ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสาเหตุและปัจจัยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข พ.ศ. 2548 – 2551 และ 2) วิเคราะห์ผลกระทบของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี พ.ศ. 2548 – 2551 โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การศึกษาเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้กรอบการวิเคราะห์นโยบายในขั้นตอนการระบุปัญหา (agenda – setting) และตัวแบบนโยบายแบบรัฐนิยม เป็นกรอบแนวคิดของงานวิจัย ผลการวิจัยพบว่า

สาเหตุและปัจจัยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ มีอยู่ 2 ประการหลัก ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านเอกลักษณ์ ประกอบด้วย 1.1) เอกลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ และ 1.2) เอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม และ 2) ปัจจัยด้านการเมือง / ความมั่นคง ประกอบด้วย 2.1) มติมหาชน 2.2) ทรรศนะของชนชั้นปกครอง 2.3) อิทธิพลของพรรคการเมือง 2.4) กลุ่มผลประโยชน์ 2.5) ระบบราชการ และ 2.6) แรงกดดันจากสังคม

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในกรณีนี้เข้าข่ายตัวแบบรัฐนิยม (statist model) มากที่สุดคือ รัฐมีบทบาทนำในการกำหนดนโยบาย โดยไม่มีปัจจัยหรืออิทธิพลของกลุ่มอื่น ๆ มาสนับสนุนหรือคัดค้านการผลักดันประเด็นปัญหา ผู้มีอำนาจในการกำหนดและตัดสินใจมีเพียง 4 คน ได้แก่ นายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรีสามคนซึ่งใช้อำนาจผลักดันประเด็นปัญหาของตนเองให้เข้าสู่วาระนโยบาย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจเลือกที่จะเอาแนวทางไหน อำนาจสูงสุดจึงอยู่ที่พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และสุดท้ายรองนายกรัฐมนตรี นายจาตุรนต์ ฉายแสงสามารถผลักดันประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้สำเร็จ

เพื่อให้นโยบายการศึกษาจากการระบุปัญหาที่เหมาะสมและเกิดสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติด้วย จึงควรมีแนวทางดังต่อไปนี้ 1) ควรให้กลุ่ม / องค์กร ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาได้มีส่วนร่วมในการระบุปัญหาตั้งแต่ต้น 2) ตัวแบบกระบวนการเป็นตัวแบบที่น่าจะเหมาะสมที่สุดสำหรับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และ 3) หากต้องการให้นโยบายการศึกษาสอดคล้องกับความประสงค์และผลประโยชน์ของสาธารณะมากที่สุด ผู้ที่เกี่ยวข้องในแวดวงการศึกษา (รวมถึงสื่อมวลชน) ต้องพยายามหาช่องทางและโอกาสในการเสนอประเด็นปัญหาให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายได้รับทราบด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การจัดสัมมนา การจัดทำรายงานวิจัย การเสนอข่าวในสื่อสาธารณะ เป็นต้น

สาขาวิชา            พัฒนศึกษา  
ปีการศึกษา        2561

ลายมือชื่อนิสิต .....  
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....  
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาร่วม .....

# # 5784238027 : MAJOR DEVELOPMENT EDUCATION

KEYWORD: education reform, three Southern Border Provinces, power relations, education policy

Supaphan Tangtrongpaioj : The Education Reform Strategic Plan in the Three Southern Border Provinces for Building Peace B.E. 2548 - 2551: Case Study of Power Relations and Education Policy Making Process.

Advisor: Asst. Prof. Chuenchanok Kovin, Ph.D. Co-advisor: Prof. ANUSORN LIMMANEE, Ph.D.

Southern Border Provinces Educational Reform Strategic Plan to create peace during 2005 – 2008 and 2) Analyze the impact of power relations on the formulation of the Three Southern Border Provinces Educational Reform Strategic Plan during 2005 – 2008 by using qualitative research methods such as document analysis and in-depth interviews that use the policy analysis framework in the agenda-setting process and statist model to be the conceptual framework of research. The research found that

The reasons and factors in the preparation of the strategic plan are 2 main factors 1) identity factors include 1.1) historical identity and 1.2) cultural identity and 2) political/ security factors consisting of 2.1) public opinion 2.2) the aspects of the ruling class 2.3) influence of political parties 2.4) interest groups 2.5) bureaucracy and 2.6) social pressure

The most power relationship in this case goes to the statist model because the state has a leading role in policy formulation without any factor or influence of other groups to support or oppose when it pushed any issue. The authorities who can determine and judge the policy has only 4 persons: The Prime Minister, and three Deputy Prime Minister who use their power to push their own issues into the policy agenda while the Prime Minister will decide which direction is suitable to take. So, the supremacy is Police Lieutenant Colonel Thaksin Shinawatra. Finally, the Deputy Prime Minister; Jaturon Chaisaeng, can successfully push the issue into the policy agenda.

In order to ensure that the educational policy comes from identifying appropriate problems and achieving practical results. There should be the following guidelines: 1) the groups / organizations involved in education should be participated in identifying problems from the beginning. 2) the process model is the model that should be most appropriate for policies related to education. And 3) if they want the education policy to be in line with the public interests. Those involved in the education industry (including the media) must try to find channels and opportunities to propose issues to the authority in the policy formulation to be informed in various ways such as holding seminars, doing research, and reporting news in public media, etc.

Field of Study: Development Education

Student's Signature .....

Academic Year: 2018

Advisor's Signature .....

Co-advisor's Signature .....



## กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดีด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจากอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชื่นชนก โควินท์ และอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี ทั้งสองท่านได้ให้ข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์ยิ่งต่องานวิจัย โดยเฉพาะในประเด็น กระบวนการนโยบายสาธารณะและความสัมพันธ์เชิงอำนาจในนโยบายการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้ยังได้รับความเมตตาและข้อคิดเห็นที่มีประโยชน์มากมายจากคณะกรรมการ สอบวิทยานิพนธ์ จึงขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการสอบมา ณ ที่นี้ อันได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร. จริญญา มาติลโกวิท (ประธานกรรมการ) ศาสตราจารย์ ดร. สุเนตร ชุตินธรานนท์ รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ และ รองศาสตราจารย์ นาวาอากาศโท ดร.สุมิตร สุวรรณ

ขอกราบขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิที่กรุณาสละเวลาให้สัมภาษณ์ และขอขอบพระคุณ คณาจารย์สาขาพัฒนาศึกษาทุกท่าน ที่ได้ส่งสอนอบรมทั้งทางวิชาการและจริยธรรม แนะนำแนวทางต่าง ๆ กระทั่งก่อให้เกิดเป็นงานวิจัยเล่มนี้

ท้ายที่สุด ขอขอบคุณครอบครัวและกัลยาณมิตรทั้งหลายที่คอยให้กำลังใจจนสามารถดำเนินงานวิจัยจนสำเร็จ

สุภาภรณ์ ตั้งตรงไพโรจน์

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญแผนภูมิ.....	1
สารบัญภาพ.....	1
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของการวิจัย .....	1
คำถามการวิจัย .....	8
วัตถุประสงค์การวิจัย .....	9
คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	9
กรอบแนวคิดในการวิจัย .....	9
ขอบเขตการวิจัย.....	10
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	11
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	12
ตอนที่ 1 ปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้.....	13
ตอนที่ 2 การจัดการศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้.....	32
ตอนที่ 3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ .....	47
ตอนที่ 4 แนวคิดในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ส่งผลต่อการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุขปี 2548 – 2551 .....	81
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	89



251275146

CD IThesis 5784238027 dissertation / recv: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ขั้นตอนที่ 1 เพื่อศึกษาสาเหตุและปัจจัยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัด  
 ชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551..... 89

ขั้นตอนที่ 2 เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของความสัมพันธ์เชิงอำนาจและเครือข่ายนโยบายในการ  
 กำหนดแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548  
 – 2551..... 91

บทที่ 4 สาเหตุและปัจจัยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษา สามจังหวัดชายแดนภาคใต้  
 เพื่อสร้างสันติสุข ปี พ.ศ. 2548 – 2551..... 94

1) ปัจจัยด้านเอกลักษณ์..... 94

2) ปัจจัยด้านการเมือง / ความมั่นคง..... 99

บทที่ 5 ผลกระทบของความสัมพันธ์เชิงอำนาจและเครือข่ายนโยบาย ในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์  
 ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสร้างสันติสุข ปี พ.ศ. 2548 – 2551 ..... 111

1) การระบุประเด็นปัญหา (agenda – setting)..... 111

2) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับการก่อตัวของประเด็นปัญหา..... 126

บทที่ 6 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ..... 130

6.1 สรุปผลการวิจัย..... 130

6.2 อภิปรายผล..... 146

6.3 ข้อเสนอแนะ ..... 149

บรรณานุกรม..... 151

ภาคผนวก แนวคำถามเพื่อหาคำตอบในรอบ Agenda Setting แผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษา  
 สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี พ.ศ. 2548 - 2551 :ศึกษากรณีความสัมพันธ์  
 เชิงอำนาจกับกระบวนการ กำหนดนโยบายการศึกษา ..... 163

ประวัติผู้เขียน..... 168



251275146

CD IThesis 5784238027 dissertation / recv: 06082562 08:28:52 / seq: 8



## สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1 เหตุการณ์ความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2547 - 2558 .....	3
แผนภูมิที่ 2 จำนวนผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจากเหตุการณ์ความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ รายปี พ.ศ. 2547 - 2558.....	3



2512275146

CU Theses 5784238027 dissertation / recv: 06082562 08:28:52 / seq: 8

## สารบัญภาพ

แผนภาพที่ 1	กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	10
แผนภาพที่ 2	กรอบความคิดตามตัวแบบกระบวนการ .....	70
แผนภาพที่ 3	สรุปกรอบแนวคิดจากผลการศึกษา .....	129



251275146

CU Theslis 5784238027 dissertation / recv: 06082562 08:28:52 / seq: 8

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของการวิจัย

ปัญหาภาคใต้ที่เกิดขึ้นมานานแล้ว แต่มาเริ่มชัดเจนขึ้นเมื่อมีการยกเลิกรูปแบบมณฑลแล้ว เปลี่ยนมาเป็นจังหวัดที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางใน พ.ศ. 2475 อันก่อให้เกิดจังหวัดปัตตานี ยะลา และ นราธิวาส ตลอดเวลาที่ผ่านมามีการต่อต้านรัฐด้วยความต้องการแยกตัวเป็นอิสระ และกลายเป็นเรื่อง ที่รัฐบาลในวงกว้างของสังคมไทยมากขึ้นเมื่อมีการปล้นปืนจากกองพันพัฒนาที่ 4 ค่ายกรมหลวง นราธิวาสราชนครินทร์ ตำบลมะรือโบออก อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2547

ตลอดเวลา 80 กว่าปีที่ผ่านมา พื้นที่ชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาท้าทายการปกครองของ รัฐบาลไทยเสมอ ในบางช่วงรัฐบาลอาจไม่เห็นเป็นปัญหาสำคัญมากนัก จึงส่งเจ้าหน้าที่รัฐไปประจำใน ลักษณะเป็นการลงโทษในข้อหาขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่คอยควบคุมสถานการณ์ไม่ให้เกิด การท้าทายอำนาจรัฐ โดยการใช้กำลังเป็นนโยบายหลัก ในบางช่วงอาจให้ความสำคัญมากขึ้น มีการ พัฒนาเศรษฐกิจและส่งเสริมการศึกษา แต่ไม่ว่าช่วงใดก็ยังคงมีความรุนแรงเกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ จาก การต่อสู้ระหว่างอำนาจรัฐกับกองกำลังต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นมาต่อต้านอำนาจรัฐ ซึ่งมีความเข้มแข็งมากขึ้น ตามแต่ละช่วงเวลา

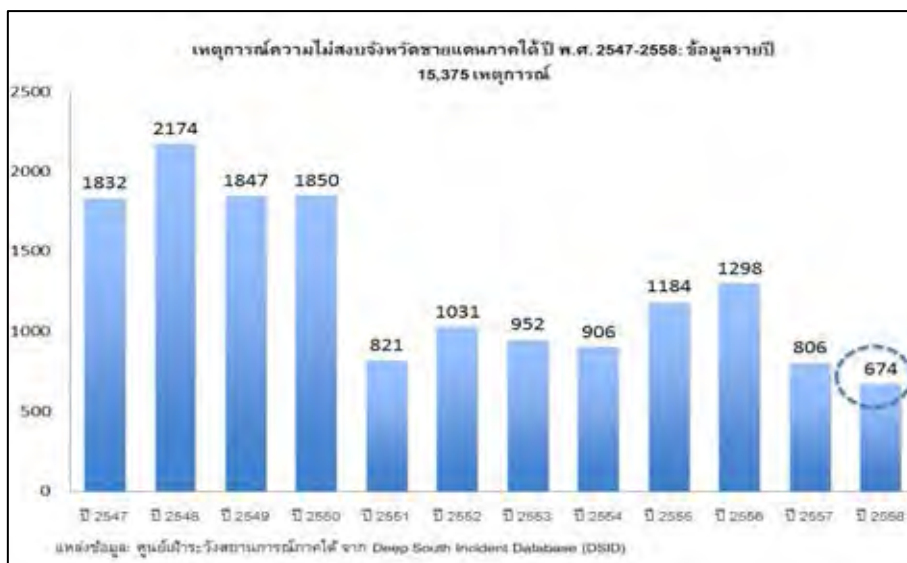
ในห้วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา รัฐได้ใช้ความพยายามในการจัดการศึกษาใน พื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ โดยเฉพาะ 3 จังหวัดคือปัตตานี ยะลาและนราธิวาส มีการกำหนดนโยบาย เฉพาะสำหรับพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษกว่าท้องถิ่นอื่น ไม่ว่าจะเป็นนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาความ ไม่สงบในพื้นที่ นโยบายเกี่ยวกับการศึกษา รวมทั้งการทุ่มเทจัดสรรงบประมาณจำนวนมากในการจัด การศึกษาต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ปัญหาให้ครอบคลุมทุกมิติคือทั้ง ทางการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคม (บรรจง ฟ้าวรุ่งแสง, 2550; สุรินทร์ พิศสุวรรณ, 2529; เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2552)



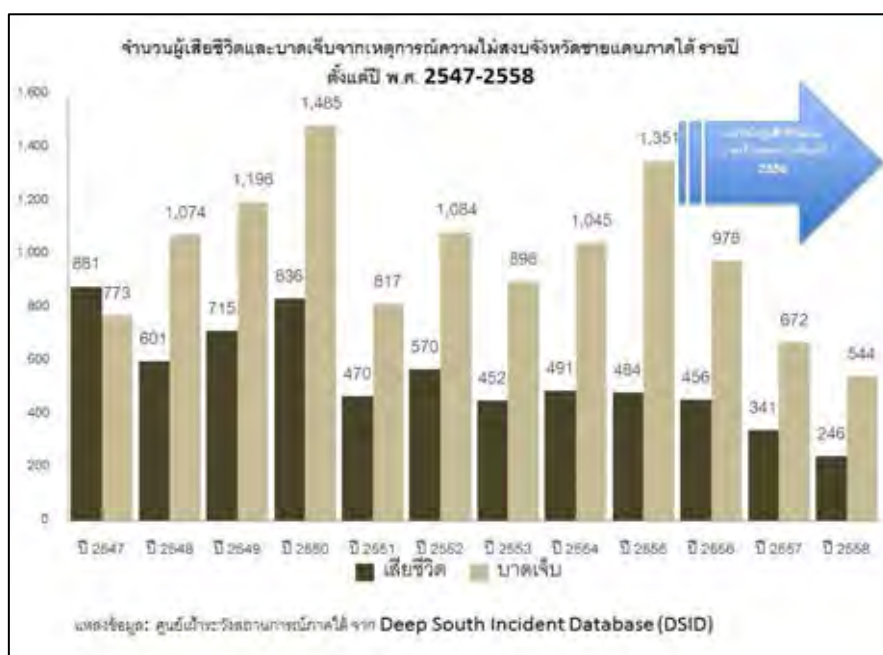
งานวิจัยจำนวนมากชี้ให้เห็นว่านโยบายหรือยุทธศาสตร์ทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในอดีต เป็นนโยบายที่ออกมาจากส่วนกลางแล้วบังคับใช้ทั่วประเทศ ในขณะที่ภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางสังคม ประเพณีและวัฒนธรรมจากภาคอื่น ๆ ทำให้นโยบายที่กำหนดมานั้นมักเกิดปัญหาเมื่อนำมาปฏิบัติในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ ผลที่เกิดขึ้นคือข้าราชการเจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคคลภายนอก มองว่าคนในพื้นที่ไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่ยอมรับนโยบาย แต่ในมุมมองกลับกัน คนในพื้นที่อาจมองว่าผู้กำหนดนโยบายต่างหากที่ไม่ยอมรับอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่ ประกอบกับนโยบายในยุคหลังแม้จะพยายามทำความเข้าใจจากแหล่งทางประวัติศาสตร์อยู่บ้าง แต่ยังคงเน้นการแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยใช้ความรุนแรงเป็นหลัก ไม่ได้มุ่งแก้ที่ต้นเหตุแห่งปัญหาคือความไม่เข้าใจในสังคม ประเพณีและวัฒนธรรมเท่าที่ควร ทำให้รากเหง้าของปัญหาจึงยังไม่ได้รับการแก้ไข (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ, 2551; นันทวรรณ ภูสว่าง, 2555; วีระศักดิ์ นาทะสิริ, 2557; ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, 2543; ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2555; สุรชาติ บำรุงสุข, 2550, 2552, 2557; อิบราเฮ็ม ณรงค์รักษาเขต และคณะ, 2549; Funston, 2008) งานวิจัยเหล่านั้นยังตอกย้ำว่าผลของการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติใช้ด้วยจุดประสงค์เพื่อแก้ปัญหาความไม่สงบนั้นไม่ประสบความสำเร็จ เพราะยังมีเหตุรุนแรงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

สถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับข้อมูลของคณะทำงานฐานข้อมูลเหตุการณ์ชายแดนใต้ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Incident Database - DSID) สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ที่ได้รวบรวมสถิติเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาสและบางส่วนของจังหวัดสงขลาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2547 จนถึงปัจจุบัน<sup>1</sup> พบว่าระหว่างมกราคม 2547 – ธันวาคม 2558 มีเหตุการณ์ทั้งสิ้น 15,374 เหตุการณ์ โดยรวมมีเหตุการณ์เฉลี่ยปีละ 1,281 เหตุการณ์ มีผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น 6,543 ราย ผู้ได้รับบาดเจ็บ 11,919 ราย โดยปีที่มีจำนวนเหตุการณ์สูงที่สุดคือปี 2548 จำนวน 2,174 เหตุการณ์ ปีที่มีเหตุการณ์น้อยที่สุดคือปี 2558 จำนวน 674 เหตุการณ์ สำหรับปีที่มีการเสียชีวิตสูงสุดคือปี 2547 จำนวน 881 คน ปีที่มีการเสียชีวิตน้อยที่สุดคือปี 2558 จำนวน 246 คน ซึ่งจำนวนที่ลดลงในปี 2558 นี้ยังไม่ได้มีการวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่าเป็นเพราะสาเหตุใด

<sup>1</sup> ทำการรวบรวมและตรวจสอบข้อมูลจาก 4 แหล่งข่าว ได้แก่ 1) ส่วนปฏิบัติการและรับแจ้งเหตุฉุกเฉิน ศูนย์ปฏิบัติการร่วม กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน.ภาค 4 สน.) 2) งานการข่าว ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ส่วนหน้า (ศปก.ตร.สน.) 3) ศูนย์ประสานงานเหตุฉุกเฉินแห่งชาติ จังหวัดยะลา และ 4) หนังสือพิมพ์



แผนภูมิที่ 1 เหตุการณ์ความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2547 - 2558  
ที่มา: <http://www.deepsouthwatch.org/node/6596> [28 ตุลาคม 2559]



แผนภูมิที่ 2 จำนวนผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจากเหตุการณ์ความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้  
รายปีพ.ศ. 2547 - 2558

ที่มา: <http://www.deepsouthwatch.org/node/6596> [28 ตุลาคม 2559]

อนึ่ง หากพิจารณาความหมายของ “นโยบายสาธารณะ” ซึ่งมีนักวิชาการให้ความหมายไว้จำนวนหนึ่ง (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2557; ศุภชัย ยาวะประภาส และ ปิยากร หวังมหาพร, 2552; Friedrich, 1963; Easton, 1953; Frohock, 1979; Lasswell and Kaplan, 1970; Sharkansky,

1970; Bridgman and Davis, 1998; Eyestone, 1971; Dye, 1984) พบว่ามีทั้งลักษณะที่คล้ายคลึงกันและที่แตกต่างกัน แต่ก็บ่งชี้ให้เห็นถึงลักษณะหรือองค์ประกอบร่วมที่สำคัญบางประการของนโยบายสาธารณะ กล่าวคือนโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมทั้งที่เลือกที่จะกระทำและไม่กระทำ เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นจำนวนมาก เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่เพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และกิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งและที่เป็นความร่วมมือของประชาชน ซึ่งกิจกรรมที่กระทำทั้งหมดนั้นเป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม ผู้ที่มีอำนาจจัดสรรก็คือรัฐบาล อันได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ นักบริหาร และผู้นำทางการเมืองอื่นๆ ซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นที่รู้จักและยอมรับในระบบการเมือง

ทั้งนี้ หากเป็นการศึกษาในแนวทางรัฐศาสตร์ การศึกษานโยบายสาธารณะจะครอบคลุมถึงการวิเคราะห์บทบาทของชนชั้นนำ (elite) มวลชน (mass) บทบาทของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ (pressure groups and interest groups) บทบาทของสถาบันการเมือง (institutionalist) ที่มีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งถ้าหากมุ่งเน้นการพรรณนา (descriptive) ก็จะเน้นไปที่การหาคำตอบเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล/กลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่มีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่ถ้ามุ่งเน้นการศึกษาเชิงชี้แนะ (prescriptive) จะเป็นการศึกษาขั้นตอนหรือวิธีการกำหนดนโยบาย อิทธิพลของผู้แสดงในการกำหนดนโยบาย โดยการศึกษากระบวนการจะใช้ตัวแบบเป็นกรอบในการศึกษา เพื่อสร้างองค์ความรู้ในทางวิชาการ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2557: 41; Hogwood and Gunn, 1984: 26 - 29)

นโยบายการศึกษาซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะประเภทหนึ่งจึงย่อมมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบาย และเมื่อการเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจในการปกครองผ่านรูปแบบของกฎหมาย การกำหนดนโยบายและการจัดสรรทรัพยากร โดยการปรับเปลี่ยนหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ อันมีเป้าหมายเพื่อธำรงรักษาไว้หรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสิ่งต่าง ๆ ที่ผู้เกี่ยวข้องต้องการ โดยมีกระบวนการทำให้สมาชิกในสังคมบรรลุความ



251275146

ต้องการร่วมกัน ส่วนความคิดเห็นที่แตกต่างก็สามารถประนีประนอมกันได้เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสงบสุขของสังคม (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2558; เอกวิทย์ มณีธร, 2554; Heywood, 2015; Rowley, 1971; Easton, 1967; Kolb, 1978; Lasswell and Kaplan, 1976) ดังนั้น นโยบายการศึกษาจะเป็นอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนด ทั้งนี้ การเมืองเริ่มเข้ามาเกี่ยวข้องกับการศึกษาในเชิงนโยบายตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 โดยฝ่ายการเมืองได้กำหนดนโยบายด้านการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญ คำแถลงนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งแผนการศึกษาต่าง ๆ (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2552)

อนึ่ง เมื่อพิจารณานโยบายการจัดการศึกษาสำหรับจังหวัดชายแดนใต้ตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 – 2557 (บรรจง ฟ้ารุ่งแสง, 2550; สมพงษ์ ปานเกล้า, 2558: 130 – 137) พบว่าในแต่ละช่วงมีจุดเน้นที่แตกต่างกันไป อาทิ ช่วง พ.ศ. 2475 - 2523 นโยบายการศึกษาเน้นที่มิติตามความมั่นคงมากกว่ามิติต่างการพัฒนาและมิติต่างมีส่วนร่วม ขณะที่ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2523 - 2531) นโยบายการศึกษาใช้มิติต่างการพัฒนาและมิติต่างมีส่วนร่วมนำมิติตามความมั่นคง และในช่วง พ.ศ. 2535 – 2543 รัฐบาลทุกคณะ (นายชวน หลีกภัย นายบรรหาร ศิลปอาชา พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และนายชวน หลีกภัย ตามลำดับ) ได้ให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาและการพัฒนาการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเน้นมิติต่างการพัฒนาและมิติต่างมีส่วนร่วม ซึ่งมีพื้นฐานมาจากรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาการศึกษาในจังหวัดชายแดนใต้ตั้งที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งว่าตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จนถึงรัฐบาลชวน หลีกภัยสมัยที่ 2 นโยบายการศึกษาในจังหวัดชายแดนใต้ใช้มิติต่างการพัฒนาและมิติต่างมีส่วนร่วมนำมิติตามความมั่นคงมาโดยตลอด กระทั่งสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งด้วยสถานการณ์ความขัดแย้งที่ปะทุขึ้นอีกครั้งในเดือนมกราคม พ.ศ. 2547 ส่งผลให้แผนพัฒนาการศึกษาในพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้กระทำขึ้นภายใต้ นโยบายด้านการศึกษาหรือทำขึ้นเพื่อพัฒนาการศึกษาเป็นหลักแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่กลับอยู่ภายใต้ต้นนโยบายด้านความมั่นคงของชาติเพื่อสร้างความมั่นคงและสันติสุขในพื้นที่ โดยเริ่มปรากฏคำว่า “จังหวัดชายแดนภาคใต้” ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ พ.ศ. 2548 สมัยพันตำรวจโท



251275146

ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และปรากฏอยู่อย่างต่อเนื่องจนถึงรัฐบาลปัจจุบัน โดยหลังจากแถลงนโยบาย กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานหลักทางการศึกษาจะเป็นเจ้าภาพหลักในการนำนโยบายที่รัฐบาลแถลงไว้ไปกำหนดเป็นแผนพัฒนาการศึกษาขึ้นมา โดยการจัดทำแผนดังกล่าวไม่ได้จัดทำขึ้นจากบุคลากรทางการศึกษาเท่านั้น แต่ต้องประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาชายแดนใต้ อาทิ กระทรวงกลาโหม กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น (สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, 2556, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา; 2556; สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548; สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2548, 2557)

ทั้งนี้ ภายใต้บริบททางการเมืองที่ค่อนข้างมีเสถียรภาพของรัฐบาล พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 – 19 กันยายน พ.ศ. 2549) ที่สามารถบริหารจนครบวาระ 4 ปี แต่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการหลายคน อีกทั้งเริ่มเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 ทำให้การปฏิบัติตามนโยบายมีอุปสรรคหลายประการ แต่รัฐบาลก็พยายามดำเนินการตามแนวนโยบายในแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (2548 - 2551) ที่เน้นเกี่ยวกับ “ให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง ได้เรียนวิชาภาษาไทย วิชาประวัติศาสตร์ วิชาศาสนาอิสลาม มุ่งเน้นให้ครูและบุคลากรทางการศึกษามีความปลอดภัย เพื่อความสมานฉันท์และก่อให้เกิดสังคมสันติสุข” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550)

ใน “แผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551” นี้ แม้ไม่ใช่แผนการศึกษาฉบับแรกที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ใน 3 จังหวัดชายแดนใต้โดยเฉพาะ หากแต่เป็นแผนการศึกษาที่ใช้ใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ฉบับแรกที่ระบุไว้ในชื่อแผนอย่างชัดเจนว่า “เพื่อสร้างสันติสุข” ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ว่ารัฐบาลต้องการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ปัญหาด้านความมั่นคง นอกจากนี้ กระบวนการนโยบายที่เกิดขึ้นในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ยังเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในการจัดทำนโยบายการศึกษาของรัฐบาลที่ผ่านมา กล่าวคือ การดำเนินงานในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ฉบับนี้ โดยกระทรวงศึกษาธิการนั้น มีการหารือทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประชาชน ผู้ปฏิบัติการ จนถึงระดับนโยบาย มีการระดมความคิดเห็นแบบ





มีส่วนร่วมของประชาชน ผู้แทนหน่วยงานการศึกษา ผู้แทนสถาบันศาสนาที่จัดการศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งยังจัดประชุมปฏิบัติการจัดทำแผนร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เมื่อได้ (ร่าง) แผนยุทธศาสตร์ฯ แล้วจึงนำไปหารือฝ่ายปฏิบัติซึ่งประกอบด้วยผู้แทนระดับตำบล เขตพื้นที่การศึกษา ผู้นำศาสนาใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ รวมทั้งรับฟังความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและรักษาความปลอดภัย จนกระทั่งนำเสนอ นายกรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร พิจารณาอนุมัติหลักการแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551 เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2548 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548)

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเลือก “แผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551” ที่จัดทำในสมัยรัฐบาล พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร มาเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากเหตุผลสำคัญ 3 ประการ *ประการแรก* แผนยุทธศาสตร์ฯ ดังกล่าวเป็นแผนที่จัดทำขึ้นหลังจากเกิดวิกฤตความมั่นคงในจังหวัดชายแดนใต้ยุคใหม่ เป้าหมายของนโยบายจึงหันกลับมาเน้นที่มิติความมั่นคงเป็นลำดับแรกอีกครั้งนับตั้งแต่สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นต้นมา ดังระบุไว้ในชื่อแผนอย่างชัดเจนว่า “เพื่อสร้างสันติสุข” *ประการที่สอง* แม้พรรคไทยรักไทยจะชนะการเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง คือ 377 ที่นั่ง จากจำนวนทั้งหมด 500 ที่นั่ง ทำให้สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้โดยพรรคการเมืองเดียว แต่ทว่าจำนวนที่นั่ง 11 ที่ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้กลับไม่ได้รับเลือกเลยแม้แต่คนเดียว กลายเป็นพรรคประชาธิปัตย์ที่คะแนนนิยมตกต่ำถึงขีดสุดในภาคอื่น ๆ ของประเทศได้รับเลือกเข้ามาถึง 10 ที่นั่ง ดังนั้น การกำหนดนโยบายเพื่อใช้ใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ซึ่งพรรครัฐบาลไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่เลย อีกทั้งยังเป็นเขตที่พรรคฝ่ายค้านมีอิทธิพลสูงอย่างต่อเนื่องยาวนาน กระบวนการนโยบายจึงมีแนวโน้มที่จะมีประเด็นทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องสูง และ *ประการสุดท้าย* การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ โดยจัดให้มีการประชุม/หารือ เพื่อรับฟังความคิดเห็นกับบุคคล/กลุ่มบุคคล/องค์กรที่เกี่ยวข้องทุกระดับ แสดงให้เห็นถึงสภาพของเครือข่ายของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้แสดงบทบาทต่าง ๆ ที่กล่าวมากับหน่วยงานของรัฐ (ซึ่งอาจได้รับผลกระทบมาจากเหตุผลประการที่สอง) ดังนั้น การศึกษาโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้แสดงต่าง ๆ กับหน่วยงานของรัฐ จะทำให้เกิดความกระจ่างว่าการกำหนด

นโยบายการศึกษาในกรณีแผนยุทธศาสตร์ฯ นี้ เป็นตัวแบบใดระหว่างตัวแบบรัฐนิยมที่เห็นว่าองค์กรของรัฐแสดงบทบาทนำในการกำหนดนโยบาย กับตัวแบบพหุนิยมที่เชื่อว่าคนหลายกลุ่มเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ดังเหตุและผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษาอย่างยิ่งเมื่อนโยบายการศึกษาไม่ได้ถูกกำหนดเป้าประสงค์เพื่อพัฒนาการศึกษาเท่านั้น แต่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความมั่นคงและเสริมสร้างสันติสุขด้วย การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายตามความสัมพันธ์เชิงอำนาจเพื่อพัฒนาการศึกษาในจังหวัดชายแดนใต้นี้ นอกจากจะทำให้ทราบถึงสาเหตุและปัจจัยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551 แล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจในกระบวนการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้นในเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมืองในรูปของสถาบันและกระบวนการทางการเมืองต่าง ๆ ด้วย อาทิ ส่วนราชการ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ องค์กรภาคประชาชน เป็นต้น รวมทั้งในรูปของการเจรจาต่อรองอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ กับนักการเมืองและหน่วยงานของรัฐ หรือแม้แต่ระหว่างกลุ่มคนในสังคมด้วยกันเอง

### คำถามการวิจัย

- 1) เหตุใดรัฐบาล พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จึงจัดทำแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551
- 2) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจมีผลต่อกระบวนการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551 อย่างไร ใครเป็นผู้แสดงบทบาทในกระบวนการนโยบายบ้าง และความสัมพันธ์ระหว่างผู้แสดงบทบาทเหล่านั้นเป็นอย่างไร



251275146

### วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาสาเหตุและปัจจัยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551
- 2) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของความสัมพันธ์เชิงอำนาจและเครือข่ายนโยบายในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551

### คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

**แผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้** หมายถึง นโยบายการศึกษาเพื่อการปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551 ที่จัดทำในสมัยรัฐบาล พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร

**สามจังหวัดชายแดนภาคใต้** หมายถึง จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส

**ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ** หมายถึง ความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐและสังคมที่มีอำนาจไม่เท่าเทียมกัน โดยเกิดขึ้นในเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมืองในรูปของสถาบันและกระบวนการทางการเมืองต่าง ๆ รวมถึงในรูปของการเจรจาต่อรองอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ระหว่างผู้แสดงกลุ่มต่าง ๆ กับหน่วยงานของรัฐ หรือระหว่างกลุ่มผู้แสดงด้วยตนเอง

**กระบวนการกำหนดนโยบาย** หมายถึง การดำเนินการ 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การก่อตัวของปัญหาหรือการนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบาย (agenda – setting) 2) การกำหนดนโยบาย (policy formulation) และ 3) การตัดสินใจนโยบาย (decision making) ในที่นี้ศึกษาเฉพาะขั้นตอนที่ 1 คือ การก่อตัวของปัญหาหรือการนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบายเท่านั้น

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

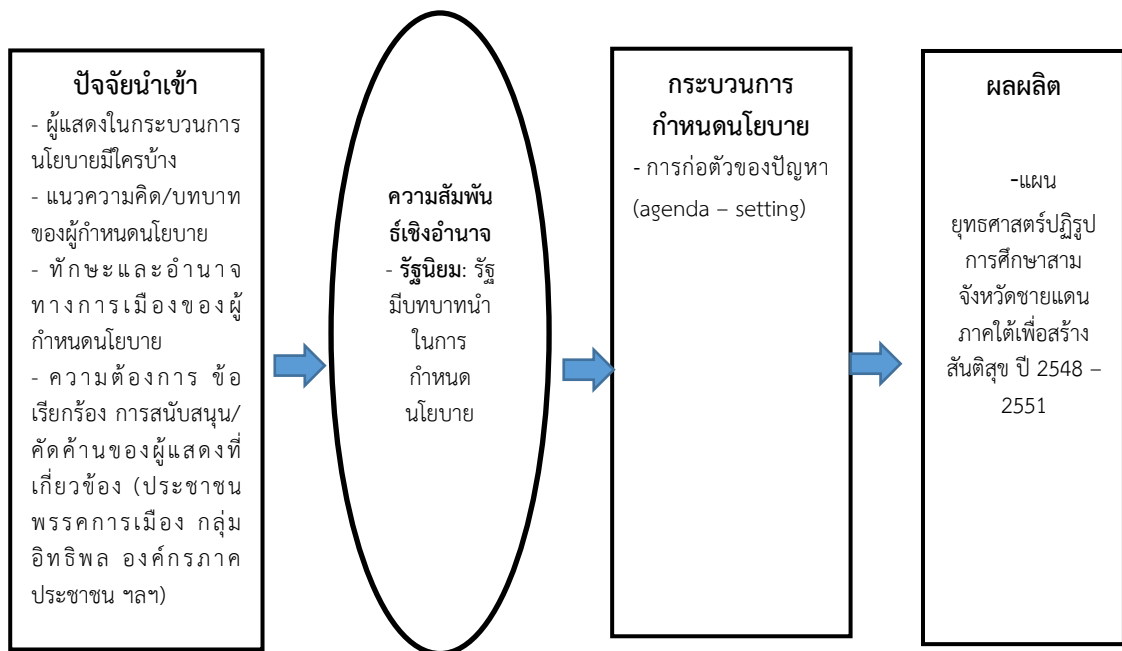
นโยบายการศึกษาจัดเป็นนโยบายสาธารณะ และนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมือง ประชาชนทุกคนจะได้รับผลกระทบไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่งจากนโยบายการศึกษานี้ เนื่องจากการกำหนดนโยบายมีรากฐานมาจากสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และเป็นปัญหาที่ประชาชนคาดหวังว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในการแก้ไข ทำให้ปัญหาเหล่านี้ต้องเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง



2512275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

เข้าสู่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ (ระบบราชการ ระบบบริหาร และราชการส่วนท้องถิ่น ฯลฯ) กับผู้แสดงในสังคม (ประชาชน พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ เป็นต้น) โดยมีฐานคิดว่าคนกลุ่มใดมีอำนาจที่จะผลักดันนโยบายการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ให้มีทิศทางและเนื้อหาที่สอดคล้องกับความต้องการของตน จากกรอบคิดดังกล่าวนำไปสู่การนำเสนอตัวแบบทั้งทางรัฐประศาสนศาสตร์และทางรัฐศาสตร์จำนวน 3 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบรัฐนิยม และตัวแบบพหุนิยม รวมทั้งการนำแนวคิดเครือข่ายนโยบายมาสนับสนุนตัวแบบทั้งสาม ซึ่งจะทำให้เห็นปรากฏการณ์ของโครงสร้างความสัมพันธ์ของผู้แสดงที่มีอำนาจในสังคมรวมถึงการใช้อำนาจนั้นในการผลักดันนโยบายของรัฐแตกต่างกันไป



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

### ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative method) โดยมีขอบเขตการวิจัยประกอบด้วย

- 1) ศึกษาสาเหตุและปัจจัยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 - 2551

2) ศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551 ซึ่งจัดทำในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เพื่อให้ได้องค์ความรู้ว่าด้วยโครงสร้างของความสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้แสดงกลุ่มต่าง ๆ กับหน่วยงานรัฐ และผลของโครงสร้างความสัมพันธ์นั้นส่งผลต่อการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ฯ อย่างไร

ทั้งนี้ การศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายตามความสัมพันธ์เชิงอำนาจเพื่อการพัฒนาการศึกษาจังหวัดชายแดนใต้ จะเก็บข้อมูลเน้นไปที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องอยู่ในกระบวนการดังกล่าวเป็นหลัก ซึ่งพบว่ากระทรวงศึกษาธิการเป็นเจ้าภาพหลัก โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบาย ดังนั้น พื้นที่หรือสนาม (field) ที่จะดำเนินการเก็บข้อมูลจะอยู่ในกรุงเทพมหานครตามที่บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปฯ อาศัยอยู่ โดยใช้วิธีการสังเกต (observation) และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants interviews) ร่วมกับการศึกษาวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง (documentary research)

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

- 1) ทราบถึงสาเหตุและปัจจัยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551
- 2) ได้องค์ความรู้ว่าด้วยรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551 อันจะนำไปสู่การสังเคราะห์ให้ได้แนวทางในการใช้ตัวแบบนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายการศึกษา
- 3) ได้บทเรียนสำหรับการนำไปใช้ศึกษาวิเคราะห์กระบวนการนโยบายการศึกษาหรือนโยบายสาธารณะด้านอื่น ๆ



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / recv: 06082562 08:28:52 / seq: 8

## บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูป การศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551: ศึกษากรณีความสัมพันธ์เชิง อำนาจกับกระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษา ซึ่งจัดทำในสมัยรัฐบาล พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร โดยมีลำดับเนื้อหาจำนวน 4 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

- 1.1) พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
- 1.2) การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ตอนที่ 2 การจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

- 2.1) อุดมคติทางการศึกษาของอิสลาม
- 2.2) นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
- 2.3) รูปแบบการศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน

ตอนที่ 3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ

- 3.1) แนวคิดและความหมายของนโยบายสาธารณะ
- 3.2) กระบวนการนโยบายสาธารณะ
- 3.3) การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
- 3.4) ตัวแบบกระบวนการ (process model)
- 3.5) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจในกระบวนการนโยบาย

ตอนที่ 4 แนวคิดในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ส่งผลต่อการกำหนดแผน ยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุขปี 2548 – 2551

- 4.1) ตัวแบบรัฐนิยม (statist model)
- 4.2) ตัวแบบพหุนิยม (pluralist model)
- 4.3) กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ส่งผลต่อการกำหนด

แผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุขปี 2548 – 2551



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

## ตอนที่ 1 ปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

### 1.1) พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่แท้จริงของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่มีหลักฐานแน่ชัด จนกระทั่งปลายสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา ที่พอจะมีการบันทึกไว้ให้เป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ อ้างอิงได้บ้าง ดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในงานของอารง สุทธาศาสน์ (2519) ที่ได้กล่าวถึงการค้นพบหลักฐานของลอเรนซ์ พี บริคส์ ประมาณพุทธศตวรรษที่ 12 เกี่ยวกับความเป็นมาของ 3 จังหวัด รวมถึงสตูลและสงขลา ว่าบริเวณดังกล่าวมีชื่อเรียกใน พ.ศ. 1149 – 1150 ว่า “อาณาจักรฉือ” (Ch’ih – t’u) และเป็นเมืองขึ้นของอาณาจักรพูนัน ตามหลักฐานดังกล่าวยังระบุด้วยว่าจักรพรรดิเมืองจีนได้ส่งทูตมาเจรจาขั้นสุดท้ายกับคณะเสนาบดีของกษัตริย์ฉือ ในบริเวณอ่าวไถ่ล้อมตัวเมือง

อนึ่ง ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ยังมีหลักฐานอีกแง่มุมหนึ่งซึ่งเป็นที่รู้จักและยอมรับกันมากทั้งในแวดวงนักประวัติศาสตร์และคนทั่วไป รวมไปถึงคนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย คือเชื่อว่าบริเวณนี้ในสมัยก่อนมีชื่อเรียกว่า “ลังกาสุกะ” (Langkasuka) แต่ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็ลังกาสุกะหรือฉือ นักประวัติศาสตร์ต่างเชื่อว่าเป็นเมืองท่าสำคัญที่มีชื่อเสียงกว้างขวางทั่วเอเชียมาตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 8 และด้วยเหตุที่คนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีสำนึกทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับลังกาสุกะอย่างเหนียวแน่น อีกทั้งหลักฐานต่างๆยังมีให้ค้นคว้ามากกว่าด้านฉือ ข้อเขียนต่างๆจึงมักจะกล่าวถึงความเป็มาเฉพาะลังกาสุกะ ซึ่งเกี่ยวเนื่องอย่างสำคัญต่อการก่อกำเนิดจังหวัดปัตตานีในปัจจุบัน

การศึกษาประวัติศาสตร์ของภูมิภาคนี้มักจะใช้หลักฐานที่สำคัญมากที่สุดคือ บันทึกของคนจีน เนื่องจากคนจีนติดต่การค้าขายและมีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับเมืองต่างๆแถบนี้มานาน อีกทั้งคนจีนชอบการบันทึก ในขณะที่คนในบริเวณนี้บันทึกน้อยมาก ซึ่งจากการศึกษาของ รศ.ดร.ครองชัย หัตถา (2541) พบว่า มีนักเดินเรือชาวจีน 2 คนชื่อ กังไต่ (Kang Tai) และฉูหยิน (Chu Ying) ในสมัยราชวงศ์เหลียงได้บันทึกว่า มีเมืองลังยาซู (Lang – ya – chiu) มีฐานะเป็นอาณาจักรมาตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 7 และมีความเจริญรุ่งเรืองมาถึงพุทธศตวรรษที่ 21 ยาวนานถึง 1,400 ปี อาณาจักรลังยาซูนี้แท้จริงแล้วมีชื่อเรียกหลายชื่อมาก เป็นอาณาจักรโบราณยุคเดียวกับอาณาจักรพูนัน อาณาจักรจัมปา และอาณาจักรเจนละ อาณาจักรเหล่านี้เจริญขึ้นในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงและส่วนที่เป็นอ่าวไทย ต่อมาได้ทำสงครามแย่งชิงอำนาจซึ่งกันและกัน จนกระทั่งบางอาณาจักรได้ล่มสลายไป



2512275146

CD :Thesiss 5784238027 dissertation / recv: 06082562 08:28:52 / seq: 8

อาณาจักรลังกาชุนีน่าจะหมายถึงอาณาจักรลังกาสุกะ เพราะช่วงเวลาของการเกิดอาณาจักร สอดคล้องกับการศึกษาของนักประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ท่านหนึ่งคือ B. R. Pearn (1963) ที่ได้บันทึกไว้ว่า ราชอาณาจักรแรกสุดที่ตั้งอยู่บนคาบสมุทรมลายู ได้แก่ ลังกาสูกะ ซึ่งได้ เติบโตเป็นรัฐขนาดใหญ่ เนื่องจากตั้งอยู่ตรงตำแหน่งที่เหมาะสมบนเส้นทางข้ามคาบสมุทร ระหว่าง อ่าวไทยกับมหาสมุทรอินเดีย มีศูนย์กลางตั้งอยู่บนฝั่งตะวันออกของคาบสมุทร ตรงบริเวณจังหวัด ปัตตานีในปัจจุบัน อาณาจักรลังกาสุกะปรากฏขึ้นบนคาบสมุทรประมาณพุทธศตวรรษที่ 7 ถัดจาก อาณาจักรลังกาสุกะขึ้นไปทางเหนือตอนบนของคาบสมุทร เป็นรัฐอยู่บนเส้นทางข้ามคาบสมุทรอีก เส้นทางหนึ่ง ได้แก่ ตามพรลิงค์ (Tambralinga) ซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่ลิเกอรหรือนครศรีธรรมราชในปัจจุบัน เหนือขึ้นไปทางตะวันออกบริเวณแม่น้ำโขง ได้แก่ อาณาจักรพูนัน เป็นอาณาจักรเก่าแก่มี ชื่อเสียงเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางในสมัยนั้น

เมื่ออาณาจักรพูนันเสื่อมลงไป อาณาจักรลังกาสุกะได้มีอำนาจขึ้นมาปกครองดินแดนตั้งแต่ ปลายคาบสมุทรมลายูขึ้นไป จนถึงตอนบนของคาบสมุทรรวมไปถึงอ่าวเบงกอลในช่วงปลายพุทธ ศตวรรษที่ 11 เป็นต้นมา ซึ่งก่อนหน้านั้น ระหว่างพุทธศตวรรษที่ 8 -11 อาณาจักรพูนันมีบทบาท สำคัญในการควบคุมการค้า ตามชายฝั่งตั้งแต่ตอนใต้ของอันนัมและจัมปา ลงมาถึงแหลมญวนและ คาบสมุทรมลายูตั้งแต่ปัตตานีและเคดาห์ขึ้นไป ซึ่งคาบสมุทรมลายูตอนบนขณะนั้นมีรัฐพันพัน (บาง แหล่งเรียก ปันปัน)และอาณาจักรตามพรลิงค์ปกครองอยู่ ส่วนตอนล่างใต้นครศรีธรรมราชลงมา อยู่ใน เขตปกครองของลังกาสุกะ อีกทั้งยังมีบันทึกของจีนอีกหลายเล่มที่พูดถึงเมืองลังกาสุกะ แต่ไม่ปรากฏ ว่าเมืองนี้ล่มสลายไปอย่างไร

ในหนังสือ “วัฒนธรรม พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์และภูมิปัญญาจังหวัด ปัตตานี ยะลาและนราธิวาส” ซึ่งจัดทำขึ้นเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542 (คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ, 2542) ระบุว่า ปัตตานีเคยเป็นศูนย์กลางของอาณาจักรลังกาสุกะ เนื่องจากชาวพื้นเมืองในช่วงพุทธศตวรรษที่ 24 ถึงต้นพุทธศตวรรษที่ 25 กล่าวกันว่าเมืองปัตตานีพัฒนาขึ้นมาจากเมืองลังกาสุกะ สอดคล้องกับ ตำนานเมืองไทรบุรีที่กล่าวว่า ราชามะโรงมหาวงศ์ทรงสร้างลังกาสุกะบนฝั่งตะวันตกที่เคดาห์ และ





พระราชันต์ดาของพระองค์ได้มาสร้างลังกาสุกะที่ปัตตานี ชาวพื้นเมืองปัตตานีเรียกบริเวณแถบนี้ว่า ลังกาสูกะมาจนกระทั่งแม่น้ำปัตตานีเปลี่ยนทางเดิน ราวพุทธศตวรรษที่ 19 ชุมชนลังกาสุกะเริ่มเสื่อมลงไปเนื่องจากข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์และศาสนาวัฒนธรรมของชาวเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนี้ ในเอกสารเรื่อง Langkasuka and the Early History of Pattani ของวิกเตอร์ เคนเนดี (2522) กล่าวถึงการเดินทางของมาร์โคโปลโลในปีพ.ศ. 1833 ที่ได้กล่าวถึงลังกาสุกะว่าเป็นรัฐอิสระไม่ขึ้นกับเมืองใด เป็นเมืองท่าทางตอนเหนือที่มีวัฒนธรรมต่างออกไปจากเมืองมลายูตอนใต้ ซึ่งเริ่มรับเอาอารยธรรมอิสลามจากพ่อค้าพาณิชยชาวอาหรับ ลังกาสูกะมีการค้าขายกับจีนมาก มีการติดต่อกับเมืองนครศรีธรรมราชและเมืองอื่นๆ ซึ่งนับถือศาสนาพุทธที่อยู่ทางเหนือขึ้นไป ชื่อของลังกาสุกะปรากฏในบันทึกของพ่อค้าชาวอาหรับเป็นครั้งสุดท้ายในปีพ.ศ. 2054 หลังจากนั้นก็หายไปจากหน้าประวัติศาสตร์ แม้ว่าอาณาจักรลังกาสุกะได้ปรากฏขึ้นบนคาบสมุทรมลายูตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 7 หรือก่อนหน้านั้นมาจนถึงต้นพุทธศตวรรษที่ 21 เป็นเวลาร่วม 1,400 ปี ดังที่ปรากฏในเอกสารต่างประเทศจำนวนมาก แต่ความเข้าใจเกี่ยวกับลังกาสุกะยังมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับอาณาจักรอื่นๆที่ปรากฏในยุคสมัยเดียวกัน

เมื่อประมวลเรื่องราวเกี่ยวกับที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของลังกาสุกะจากเอกสารหลักฐานต่างๆ พอจะสรุปได้ว่า ลังกาสูกะตั้งอยู่บนคาบสมุทรมลายู มีอายุเก่าแก่ไม่ต่ำกว่าพุทธศตวรรษที่ 7 เป็นต้นมา เมื่ออาณาจักรพุนันเสื่อมลงไปในพุทธศตวรรษที่ 11 ลังกาสูกะได้มีอำนาจขึ้นมาแทนที่บนคาบสมุทรมลายู และเจริญรุ่งเรืองมาจนถึงพุทธศตวรรษที่ 20 จากนั้นก็ค่อยๆลดความสำคัญลงเหลือเพียงการค้าระดับท้องถิ่น ชื่อของลังกาสุกะค่อยๆเลือนหายไป ขณะที่เมืองบริเวณชายทะเลเกิดขึ้นใหม่ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการค้าทางเรือ ทางเศรษฐกิจและการปกครอง เรียกว่าเมืองปัตตานี

### กำเนิดอาณาจักรปัตตานี

การเสื่อมสลายของอาณาจักรลังกาสุกะยังไม่ได้มีการศึกษากันมากนัก แม้ว่าอาณาจักรลังกาสุกะได้ปรากฏขึ้นบนคาบสมุทรมลายูตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 7 มาจนถึงต้นพุทธศตวรรษที่ 21 เป็นเวลาร่วม 1400 ปี แต่ความเข้าใจเกี่ยวกับลังกาสุกะยังมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับอาณาจักรอื่นๆ ที่ปรากฏในยุคสมัยเดียวกัน เรื่องราวที่พอจะปรากฏให้รับรู้อย่างชัดเจนคือ ศูนย์กลางอำนาจของลังกาสุ



251275146

CU Thesais 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

กะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ในระยะแรกลังกาสุกะที่รัฐเคดาห์ มีบทบาทมาก เนื่องจากการเข้ามาของพ่อค้าและนักเผยแพร่ศาสนาจากอินเดียและอาหรับ เมื่อศูนย์กลางทางฝั่งคาบสมุทรด้านตะวันออกเฉียงใต้รุ่งเรืองขึ้น บทบาทและความสำคัญของลังกาสุกะจึงย้ายมาอยู่ที่รัฐปัตตานีเมืองโกตามหาลิเกียและเมืองปัตตานีตามลำดับ

สุดท้ายชื่อลังกาสุกะที่ได้หายไปจากเอกสารทางประวัติศาสตร์นั้น ยังไม่มีใครทราบถึงสาเหตุที่แน่ชัด บางแห่งก็ระบุว่าชื่อของลังกาสุกะปรากฏในบันทึกของพ่อค้าชาวอาหรับเป็นครั้งสุดท้ายเมื่อปีพ.ศ. 2054 หลังจากนั้นก็หายไปจากหน้าประวัติศาสตร์ (Victor Kennedy, 2522) อนึ่ง นักประวัติศาสตร์ได้สันนิษฐานการล่มสลายของอาณาจักรลังกาสุกะไว้หลายทาง (รุ่ง แก้วแดง, 2548) เช่น

1) การลดลงของระดับน้ำทะเล ทำให้บริเวณที่ตั้งเมืองเดิมห่างไกลจากทะเล การคมนาคมและการค้าขายไม่สะดวก และได้เกิดสันทราย (แหลมโพธิ์) ทำให้มีการตั้งเมืองใหม่และอพยพคนไปยังเมืองใหม่ที่อยู่ใกล้ปากแม่น้ำปัตตานีมากกว่า

2) การสู้รบกับอาณาจักรโตอาณาจักรหนึ่งจากหมู่เกาะชวาที่ยกกำลังมารุกรานในระหว่างปี พ.ศ. 1998 – 2003 ลังกาสุกะแพ้ ถูกกวาดต้อนผู้คนไป ทำให้เมืองร้าง

3) เกิดโรคระบาดร้ายแรง เช่น อหิวาตกโรค ไข้ทรพิษ ซึ่งเกิดขึ้นได้ง่ายในสมัยนั้น ทำให้คนล้มตายและอพยพหนี จนกลายเป็นเมืองร้างในที่สุด

ประมาณต้นพุทธศตวรรษที่ 19 ชื่อของ “ปัตตานี” ซึ่งหมายถึงอาณาจักรที่กินพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาสในปัจจุบัน ไม่ใช่จังหวัดปัตตานีอย่างในขณะนี้ ก็ค่อยๆ ปรากฏในประวัติศาสตร์ขึ้นมาแทนที่<sup>2</sup> แต่ชื่อปัตตานีเกิดขึ้นมาได้อย่างไรยังไม่มีหลักฐานแน่ชัด ส่วนใหญ่จะเป็นในลักษณะพงศาวดารและเรื่องเล่าเสียมาก ที่พอจะเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายมีอยู่ 2 ตำนาน

ตำนานแรกมีลักษณะนิยายอิงประวัติศาสตร์ (พระยารัตนภักดี, 2509; อารง สุทธาศาสน์, 2519; อิบรอฮิม ชุกรี, 2541) ช่วงพ.ศ. 1998 – 2043 เป็นเรื่องเกี่ยวกับกษัตริย์พระนามว่า พญา ตู

<sup>2</sup> ในเอกสารทางวิชาการบางเล่มระบุช่วงเวลานี้ว่าเป็นพุทธศตวรรษที่ 21

อันตารา<sup>3</sup> ทรงปกครองเมืองโกตา มหาลิเกย์ และได้ตัดสินพระทัยโยกย้ายเมืองหลวงจากโกตา มหาลิเกย์ มาอยู่ที่ชายหาดแห่งนี้ และได้ทรงตั้งชื่อเมืองนี้ว่า “ปัตตานี” ส่วนตำนานที่สอง (พระยารัตนภักดี, 2509; สุจิตต์ วงษ์เทศ, 2548) เป็นเรื่องเกี่ยวกับพระมหาวังษาหรือพระเจ้ามะโรงมทาวงศ์ เจ้าเมืองไทรบุรีหรือเคดาห์คนที่ 1 มีโอรสคือราชามารงมหาโพธิสัตว์หรือพระเจ้ามะโรงมหาโพธิสัตว์ ซึ่งมีโอรสสามองค์และพระธิดาองค์หนึ่ง เมื่อทั้งสี่องค์มีพระชนมายุสมควรจะมอบราชสมบัติ พระบิดาจึงให้โอรสองค์ใหญ่ นำไพร่พลเดินทางไปทางทิศเหนือตั้งเมืองสยามรัฐ องค์ที่สองนำไพร่พลไปทางทิศใต้ แล้วเสียดายด้วยการยิงลูกศรปลายเลี่ยมเงิน แล้วตั้งเมืองตามลูกศรตกนั้นว่า Negeri Perak (นครีเป-ระ) หมายถึงเมืองที่มีลูกศรเลี่ยมเงิน (ปัจจุบันคือรัฐเประ) โอรสองค์ที่สามครองเมืองเคดาห์แทนพระบิดา ส่วนพระธิดาทรงช้างกมลยา โยฮารี พร้อมกับได้รับพระราชทานกริชศักดิ์สิทธิ์ชื่อเลลามีสานี กริชด้ามนี้เมื่อวางไว้เบื้องหน้าเฉยๆ ก็ทำให้ศัตรูเกรงขาม ตากริชมีแสงลุกช่วงโชติดังเปลวไฟ เมื่อนำไพร่พลไปทางทิศตะวันออก ถึงฝั่งทะเลแห่งหนึ่งปรากฏว่าช้างทรงหยุดนิ่ง เมื่อเห็นว่าสถานที่นั้นมีชัยภูมิดีก็สร้างบ้านแปลงเมืองและตั้งชื่อเมืองว่า “ปัตตานี” โดยถือเอาความศักดิ์สิทธิ์และนามของกริชที่ลงท้าวามีสานี ภายหลังกลายเป็นปัตตานี

ทั้งนี้ ความเป็นมาเกี่ยวกับการสร้างเมืองปัตตานีที่พอจะอ้างอิงในเชิงประวัติศาสตร์ได้มากที่สุด น่าจะเป็นเรื่องที่ปรากฏอยู่ในหนังสือ “ประวัติราชอาณาจักรมลายูปัตตานี” (Sejarah Kerajaan Melayu Pattani) (อิบรอฮิม ซุกรี, 2541) สาระสำคัญคือ มีหมู่บ้านชาวประมงในชนบทแห่งหนึ่งอยู่ติดกับทะเล ในหมู่บ้านมีชายชราชามลายุชื่อ “ตานี” เป็นผู้มีความรู้อันดีงาม ชาวบ้านนิยมยกย่องให้เป็นผู้นำชาวประมง และพากันเรียกเสมือนเป็นบิดาว่า “เปาะตานี” เมื่อมีคนมาอาศัยในหมู่บ้านมากขึ้น ผู้คนเลยเรียกหมู่บ้านนี้ว่า “เปาะตานี” ต่อมาหมู่บ้านแห่งนี้ค่อยๆ กลายเป็นศูนย์กลางการคมนาคมระหว่างทางทะเลกับทางบก ในที่สุดได้กลายเป็นท่าเรือที่แออัดไปด้วยผู้คน ต่อมากษัตริย์ซึ่งครองเมืองโกตา มหาลิเกย์<sup>4</sup> ทรงพระนามว่า พญา ตู อันตารา ได้ทรงโยกย้ายพระราชวังมาตั้งอยู่ที่เมืองใหม่แห่งนี้ และตั้งชื่อว่า “ปัตตานี” ซึ่งประวัติในส่วนนี้สอดคล้องกับที่นายหะยีหวันอาซันได้บันทึกประวัติเมืองปัตตานีไว้ ต่างกันแต่เพียงชื่อกษัตริย์คือเป็นพญาอินทรี และชื่อเมืองเป็น

<sup>3</sup> เอกสารบางเล่มปรากฏเรื่องราวเดียวกันนี้ แต่ชื่อกษัตริย์แตกต่างออกไปเป็น พญาท้าวภา (รายศรีวังษา)

<sup>4</sup> บางแหล่งใช้ว่าโกตามะห์ลิเกย์ โกตามะห์ลิซัย และโกตามหลิซัย



251275146

CU Thesais 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

“ปัตตานีดารัสสลาม” (นครแห่งสันติ) (อนันต์ วัฒนานิก, 2531) ซึ่งตั้งชื่อเช่นนี้เพราะพญาอินทிரิชาติได้เปลี่ยนมานับถือศาสนาอิสลามนั่นเอง

### ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทย - ปัตตานี ใน 3 ยุคสำคัญ

#### 1) ยุครัฐบรรณาการ : อยุธยา - ปัตตานี

ด้วยความเจริญทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเมือง ทำให้ปัตตานีในสมัยนี้กลายเป็นรัฐที่มีความเข้มแข็ง และเป็นที่เกรงขามของประเทศเพื่อนบ้านรวมทั้งประเทศสยามด้วย ปัตตานีได้ขยายอิทธิพลไปยังตอนใต้อย่างรวดเร็ว ซึ่งทำให้สามารถครอบครองหลายรัฐที่อยู่ทางทะเลตะวันออก ซึ่งมีรัฐกัณฑ์ ตรัง กานู ปาหัง ตลอดจนยะโฮร์-เรียว ความเข้มแข็งของปัตตานีมองได้จากการดำเนินนโยบายต่างประเทศของเจ้าหญิงอุงกู (Ungku) (พ.ศ. 2167-2178) ในการต่อต้านสยาม โดยได้ตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับกรุงศรีอยุธยา และยังปฏิเสธที่จะรับคำเรียกนำหน้าว่า “เจ้าพระยา” ซึ่งแสดงถึงความมีเกียรติยศบรรดาศักดิ์ที่สยามเสนอให้พระองค์ นอกจากนี้แล้วพระองค์ยังได้กล่าวหาว่า กษัตริย์สยามในสมัยนั้นคือพระเจ้าประสาททองว่า “...เป็นผู้แย่งราชสมบัติ ผู้ร้ายทรยศ ซึ่งพระนางจะไม่ยอมอ่อนน้อมด้วยเลย... (กรมศิลปากร, 2512) นโยบายต่างๆ และข้อกล่าวหาเหล่านี้ได้สร้างความเดือดดาลแก่สยามยิ่งนัก จนในที่สุดเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ.2177 ประเทศสยามได้ส่งกองทัพจำนวน 60,000 คน จากกรุงศรีอยุธยา นครศรีธรรมราช พัทลุง ตะนาวสีและสงขลาเข้าบุกโจมตีปัตตานี การบุกโจมตีปัตตานีของสยามในครั้งนี้ได้รับการสนับสนุนทางด้านทหารและเรือรบอีกจำนวน 40 ลำจากฮอลแลนด์ ส่วนปัตตานีได้รับความช่วยเหลือจากปาหัง ยะโฮร์ ตลอดจนประเทศโปรตุเกสที่อยู่ในมะละกา ผลการสู้รบปรากฏว่าชัยชนะเป็นของปัตตานีความพ่ายแพ้ ในครั้งนี้สร้างความแค้นใจให้ฝ่ายสยามเป็นอย่างมากและหลังจากนั้นสยามกับปัตตานีก็กลายเป็นศัตรูตลอดมา

ต่อมาในเดือนตุลาคม พ.ศ.2178 อยุธยาได้ส่งทูตไปเจรจากับปัตตานี จากนั้นอีก 5 เดือน กษัตริย์ปัตตานีได้ส่งอุปทูตไปยังอยุธยา เดือนสิงหาคม พ.ศ.2179 กษัตริย์ปัตตานีได้ส่งผู้แทนนำดอกไม้เงินดอกไม้ทองไปยังอยุธยา และในปี พ.ศ.2184 กษัตริย์ปัตตานีได้เสด็จไปอยุธยาด้วยพระองค์เองเพื่อฟื้นฟูสันติภาพระหว่างประเทศทั้งสอง



2512275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

อย่างไรก็ตามความเข้มแข็งของปัตตานีก็มีที่สิ้นสุด ความอ่อนแอของปัตตานีเริ่มเกิดขึ้นในตอนปลายของการปกครองของเจ้าหญิงกุนิง (พ.ศ.2178 - 2229) สถานการณ์ยิ่งเห็นได้ชัดเมื่อเจ้าหญิงกุนิงกษัตริย์องค์สุดท้ายของราชวงศ์ที่ก่อตั้งรัฐมลายูอิสลามแห่งปัตตานี และในที่สุดปัตตานีได้เปลี่ยนแปลงแนวนโยบายต่างประเทศโดยหันไปประนีประนอมกับฝ่ายสยาม และยินดีที่จะถวายดอกไม้เงินดอกไม้ทองไปยังกรุงศรีอยุธยาและรับคำเรียกนำหน้าว่า “พระเจ้า” ซึ่งแสดงถึงความมีศบรดาศักดิ์สูงในบ้านเมือง

แม้ว่าปัตตานีจะเป็นเมืองประเทศราชของกรุงศรีอยุธยาแล้ว แต่ด้วยเหตุที่เมืองปัตตานีมีความเจริญมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นอย่างดี ทำให้เจ้าเมืองปัตตานีต้องการเป็นอิสระหลายครั้ง ดังเช่นในปี พ.ศ. 2092 ในรัชสมัยสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ พม่ายกทัพมาตีกรุงศรีอยุธยา พระยาตานีศรีสุลต่านเจ้าเมืองปัตตานีขณะนั้นได้นำกองทัพเรือประกอบด้วยเรือหย่าหยับ 200 ลำ ไปช่วยราชการสงคราม แต่เมื่อเห็นว่ากองทัพกรุงศรีอยุธยาเสียทีแก่พม่า จึงถือโอกาสทำการกบฏยกกำลังบุกเข้าไปในพระบรมมหาราชวัง สมเด็จพระมหาจักรพรรดิหนีข้ามฟากไปประทับบนเกาะมหาพราหมณ์ จนเมื่อกองทัพไทยรวบรวมกำลังได้แล้ว จึงยกกองทัพเข้าโอบล้อมตีกองทัพเมืองปัตตานีจนแตกพ่ายไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2146 สมเด็จพระนเรศวรมหาราชมีรับสั่งให้ออกญาเดโชยกทัพไปตีเมืองปัตตานี เพื่อยึดเข้าไว้ในพระราชอำนาจ แต่ไม่สำเร็จ เนื่องจากปัตตานีได้รับการช่วยเหลือจากพ่อค้าชาวยุโรป ทั้งอาวุธปืนใหญ่และทรัพย์สินเงินทอง ในสมัยพระเพทราชา (พ.ศ. 2231-2245) เมืองปัตตานีไม่พอใจในการสถาปนากษัตริย์องค์ใหม่แห่งกรุงศรีอยุธยา ประกาศไม่ยอมขึ้นกับกรุงศรีอยุธยาอีกครั้ง ทำให้ปัตตานีเป็นอิสระต่อเนืองมา จนกระทั่งกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าในปี พ.ศ. 2310 ตลอดมาจนสิ้นสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงธนบุรี (คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ, 2542)

## 2) ยุคต้นรัตนโกสินทร์ : กรุงเทพฯ - ปัตตานี

ความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับสยามในสมัยต้นรัตนโกสินทร์มีความเกี่ยวข้องโยงใยกับหัวเมืองต่างๆ ของสยามบนคาบสมุทรมลายู ตลอดจนการเข้ามามีบทบาททั้งในด้านเศรษฐกิจ และการปกครองของมหาอำนาจจากตะวันตก คือ อังกฤษและฝรั่งเศส ยังผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองหัวเมืองต่างๆ รวมทั้งปัตตานีด้วย บางครั้งได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งและการต่อต้าน มี



2512275146

CU-Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

การใช้กำลังทหารเข้าต่อสู้กัน เรื่องราวของปัตตานีในยุคนี้ปรากฏในพงศาวดาร บันทึกของชาวต่างประเทศและบันทึกของชาวปัตตานีท้องถิ่นที่อยู่ในเหตุการณ์

อนึ่ง ลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบหลวมๆ ในสมัยอยุธยาซึ่งเป็นที่ยอมรับและยอมรับด้วยกันทั้งสองฝ่ายเริ่มเปลี่ยนในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ จุดเปลี่ยนที่สำคัญคือฐานความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจเปลี่ยนไป การควบคุมปัตตานีแบบหลวมๆ ไม่ใช่ความต้องการของสยามอีกต่อไป ตรงกันข้าม สยามต้องการสลายความแข็งแกร่งของปัตตานีโดยการแบ่งแยกและปกครอง ทำให้เกิดการแบ่งแยกปัตตานีออกเป็น 7 หัวเมืองในตอนปลายรัชกาลที่ 1 ดังจะกล่าวต่อไป

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325 – 2352) โปรดฯ ให้สมเด็จพระราชวังบรมมหาสุรสิงหนาท ยกทัพหลวงลงมาปราบปรามพม่าที่มาตีหัวเมืองทางแหลมมลายูจนเรียบร้อย ในปี พ.ศ. 2328 กรมพระราชวังบวรฯ เสด็จลงไปประทับที่เมืองสงขลา ได้ให้ข้าหลวงเชิญกระแสรบส่งออกไปยังหัวเมืองที่เหลือคือ เมืองปัตตานี เมืองไทรบุรี และเมืองตรังกานู ให้มายอมเป็นเมืองขึ้นเช่นเดิม แต่สุดท้ายมูฮัมหมัดเจ้าเมืองปัตตานีในขณะนั้นขัดขืน กรมพระราชวังบวรฯ จึงมีรับสั่งให้พระยาขลาโหมยกกองทัพลงไปตีเมืองปัตตานีได้ใน ปี พ.ศ. 2329 ได้กวาดต้อนผู้คนและศาสตราวุธจำนวนมากรวมทั้งปืนใหญ่ 2 กระบอก แต่นำไปได้กระบอกเดียว แล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงโปรดฯ ให้จารึกชื่อว่า “พญาตานี” นับว่าเป็นปืนใหญ่กระบอกใหญ่สุดของประเทศไทย ปัจจุบันตั้งอยู่บริเวณหน้ากระทรวงกลาโหม

พ.ศ. 2332 ตนกุลามิตดินเจ้าเมืองปัตตานีมีหนังสือไปชวนองค์เชียงสือเจ้าอนัมก๊ก ให้ร่วมกันตีหัวเมืองในพระราชอาณาจักร เมื่อพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงทราบ จึงโปรดฯ ให้ยกทัพไปตีเมืองปัตตานีอีกครั้งหนึ่ง ต่อมาในปี พ.ศ. 2351 คาโต๊ะปังกาลันได้ก่อความไม่สงบขึ้น พระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกโปรดให้เจ้าพระยาพลเทพ (บุญนาค) ยกทัพหลวงออกไปสมทบกับเมืองสงขลา พัทลุง จะนะ ตีเมืองปัตตานีได้สำเร็จ



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (พ.ศ. 2352 – 2367) เกิดความไม่สงบบ่อยครั้ง โจรผู้ร้ายเที่ยวปล้นบ้านเรือนราษฎร พระยาปัตตานี (พ่าย) เจ้าเมืองในขณะนั้นไม่สามารถปราบได้จึงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาอภัยสงครามและพระยาสงขลา (เถียนจ๋อง) ออกไปปราบปรามและแยกปัตตานีออกเป็น 7 หัวเมือง โดยหัวเมืองทั้ง 7 ต่างมีพระยาเมืองเป็นผู้ปกครอง และเป็นอิสระแยกออกจากกัน ทั้งหมดขึ้นตรงต่อเจ้าเมืองสงขลา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2359 เป็นต้นมา (ครองชัย หัตถา, 2541; ชวลีย์ ณ ถลาง, 2541; อีบรอฮิม ซุกรี, 2541) ดังนี้

- |                 |                          |
|-----------------|--------------------------|
| 1. เมืองปัตตานี | ถ้วนสุหลงเป็นเจ้าเมือง   |
| 2. เมืองยะหริ่ง | นายพ่ายเป็นเจ้าเมือง     |
| 3. เมืองสายบุรี | นิเดาะห์เป็นเจ้าเมือง    |
| 4. เมืองหนองจิก | ถ้วนนิเป็นเจ้าเมือง      |
| 5. เมืองระแงะ   | นิเดาะห์เป็นเจ้าเมือง    |
| 6. เมืองรามัน   | ถ้วนมันโซร์เป็นเจ้าเมือง |
| 7. เมืองยะลา    | ถ้วนยาลอร์เป็นเจ้าเมือง  |

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวนอกจากเหตุผลของความไม่สงบเรียบร้อยและความต้องการของสยามที่จะลดทอนอำนาจของปัตตานีแล้ว ยังมีปัจจัยสำคัญอื่นๆทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เช่น การเกิดก๊กต่างๆหลังเสียกรุงแสดงให้เห็นว่าระบบการปกครองอย่างหลวมๆแบบเดิมนั้นไม่สามารถผูกพันอำนาจท้องถิ่นได้ ความสนใจของพม่าและเวียดนามที่มีต่อบริเวณตอนใต้ของอาณาจักรสยามก็ทำให้สยามกังวล และการที่อังกฤษเข้ามามีอิทธิพลทางการค้าแทนดัชต์และได้เข้ามาตั้งเมืองท่าที่ปีนังทำให้เกิดผลกระทบต่อรัฐมลายูที่อยู่ใต้อำนาจของสยามเช่น ไทรบุรี เป็นต้น (ชูลิพร วิรุณหะ, 2548) ปัจจัยต่างๆเหล่านี้ประกอบกันทำให้สยามต้องตัดสินใจระงับอำนาจของกรุงเทพฯเหนือท้องถิ่นต่างๆในคาบสมุทรมลายูตอนบน โดยมีวิธีการแตกต่างกันไป อาทิ เลือกรบผู้ปกครองที่ไว้วางใจได้ สร้างระบบอุปถัมภ์และความเป็นเครือญาติกับผู้ปกครองท้องถิ่น และการสลายอำนาจท้องถิ่นแบ่งแยกปกครองที่ปัตตานีออกเป็น 7 หัวเมืองดังกล่าว เป็นต้น

### 3) ยุคปฏิรูปการปกครอง : รวมอำนาจสู่ส่วนกลาง



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

พ.ศ. 2435 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกวิธีการปกครองบ้านเมืองแบบจตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง นา) และได้ทรงนำนโยบายการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาใช้ทั่วประเทศ การเปลี่ยนแปลงประการหนึ่งคือ การจัดระบบให้บรรดาเมืองต่างๆ ขึ้นตรงต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ก่อนหน้านั้นหัวเมืองและประเทศราชของสยามอยู่ภายใต้การควบคุมของสามกระทรวง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศ ก่อนหน้านั้นกระทรวงกลาโหมมีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ และหัวเมืองมลายูที่เป็นประเทศราช ภายใต้แผนการใหม่นี้ให้จัดการปกครองเป็นแบบ 12 กระทรวง มีกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงการแผ่นดิน เป็นการปกครองระบบเทศาภิบาล ได้มีการรวมเมืองต่างๆ เข้าเป็นมณฑล มีสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้ปกครองมณฑล ระหว่างปี พ.ศ.2435 – 2442 กระทรวงมหาดไทยเริ่มรวมการบริหารบรรดาหัวเมืองประเทศราชทางใต้เข้ากับระบบเทศาภิบาล เป็นการหวังว่าระบบดังกล่าวจะช่วยป้องกันบูรณภาพในดินแดนของสยามต่อการคุกคามของฝรั่งเศสและอังกฤษ เป็นการสร้างความมั่นใจในความจงรักภักดีต่อสยาม ตลอดจนการจัดหาทรัพยากรสำหรับการปฏิรูปที่มีขึ้นทั่วราชอาณาจักรในเวลานั้น ผลการจัดการปกครองใหม่ก็คือ กลันตันและตรังกานูอยู่ภายใต้การดูแลของสมุหเทศาภิบาลประจำมณฑลภูเก็ตในปี พ.ศ. 2438 ต่อมาในปี พ.ศ.2440 เคดาห์ ปะลิส และสตูล รวมกันเป็นมณฑลไทรบุรี ทั้งนี้ รัชกาลที่ 5 ทรงใช้นโยบายประนีประนอมและทรงดำเนินการทีละขั้นตอน โดยไม่ก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อการปกครองของเจ้าเมืองทั้ง 7 หัวเมือง ในภาคใต้ทรงโปรดฯ ให้จัดแบ่งเป็น 4 มณฑล ได้แก่

- |                      |                       |
|----------------------|-----------------------|
| 1. มณฑลภูเก็ต        | จัดตั้งในปี พ.ศ. 2437 |
| 2. มณฑลชุมพร         | จัดตั้งในปี พ.ศ.2439  |
| 3. มณฑลนครศรีธรรมราช | จัดตั้งในปี พ.ศ.2439  |
| 4. มณฑลไทรบุรี       | จัดตั้งในปี พ.ศ.2440  |

มณฑลนครศรีธรรมราชประกอบด้วยเมือง 10 เมือง โดยรวมเอาบริเวณ 7 หัวเมืองเข้าไว้ด้วยกันคือ เมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี ยะหริ่ง สายบุรี หนองจิก ยะลา ระแงะและรามัน มีผู้ว่าราชการเมืองดูแล อยู่ในการปกครองของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑล ต่อมาปี พ.ศ. 2449





เมื่อการจัดราชการในหัวเมืองทั้ง 7 ได้ดำเนินไปในทางที่พร้อมจะจัดตั้งเป็นมณฑลอย่างหัวเมืองชั้นในอื่นๆ แล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงได้ประกาศตั้งเป็น “มณฑลปัตตานี” อย่างไรก็ตาม กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่า การที่มณฑลปัตตานีมีถึง 7 เมืองนั้นมากเกินไป จึงโปรดฯ ให้รวมเป็น 4 เมืองคือ ปัตตานี (รวมปัตตานี หนองจิกและยะหริ่ง) ยะลา (รวมรามันและยะลา) สายบุรี และระแงะ ต่อมาโปรดฯ ให้ย้ายที่ว่าการเมืองระแงะไปตั้งที่อำเภอบางนรา ต่อมาปี พ.ศ. 2458 โปรดฯ ให้เปลี่ยนชื่อบางนราเป็นนราธิวาส นอกจากนี้ ยังแยกท้องที่อำเภอหนองจิกยกฐานะขึ้นเป็นอำเภอเมืองเก่า ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นอำเภอมะกูดและอำเภอโคกโพธิ์ตามลำดับ เมืองปัตตานีเดิมเปลี่ยนชื่อเป็นอำเภอปะกาสะรัง และจัดตั้งอำเภอขึ้นใหม่อีก 2 อำเภอคือ อำเภอยะรังและอำเภอปะนาเระขึ้นกับจังหวัดปัตตานี

อย่างไรก็ดี แม้รัชกาลที่ 5 จะทรงใช้นโยบายประนีประนอม และทรงดำเนินการทีละขั้นตอน แต่ผู้ปกครองทั้ง 7 หัวเมืองต่างก็ไม่พอใจ กล่าวคือหลังจากที่ปัตตานีถูกแบ่งแยกออกเป็น 7 หัวเมืองแล้ว ก็มีการต่อต้านและมีความพยายามที่จะก่อกบฏหลายครั้ง สยามนั้นมองว่า 7 หัวเมืองคือ “หัวเมืองชั้นนอก” ของสยาม เหมือนนครศรีธรรมราช สงขลา ฯ ขณะที่ 7 หัวเมืองมองตนเองว่าเป็น “หัวเมืองประเทศราช” ของสยาม ยังคงส่งดอกไม้เงิน – ทอง และยังมี “พระราชา” ซึ่งมีอำนาจในการปกครองตนเอง และเมื่อมี 7 หัวเมืองจึงมีพระราชาถึง 7 องค์ (ซูลิพร วิรุณหะ, เพ็งอ้าง) ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากปัตตานีเป็นดินแดนที่ห่างไกล กรุงเทพฯต้องปกครองหัวเมืองเหล่านี้ผ่านสงขลา เจ้าเมืองสงขลาปล่อยให้ผู้ปกครอง 7 หัวเมืองดำเนินกิจการภายในอย่างอิสระราบเท่าที่ยังให้ผลประโยชน์แก่สงขลา จึงทำให้เกิดความเข้าใจว่าสถานะ “หัวเมืองประเทศราช” ยังคงอยู่ นอกจากนั้น ความพยายามที่จะสร้างความสามัคคีของรัฐและหัวเมืองมลายูทางตอนเหนือให้มีต่อสยาม และป้องกันการหันไปหาอังกฤษที่เข้ามาตั้งศูนย์กลางที่ปีนังและสหพันธรัฐมลายูแล้ว สยามโดยเฉพาะรัชกาลที่ 5 อาจมีนโยบายชักจูงที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าสยามจะรับรองความเป็นหัวเมืองประเทศราชของดินแดนเหล่านี้

ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จึงทำให้เกิดกระแสต่อต้านจากผู้นำหัวเมืองทั้งเจ็ดอย่างมาก เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวได้เปลี่ยนสถานะและทำลายผลประโยชน์ของผู้นำปัตตานีอย่างสิ้นเชิง

ต่อมาใน พ.ศ. 2466 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงออกหลักรัฐประศาสนนโยบายบริหารมณฑลปัตตานี ซึ่งสะท้อนลักษณะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี เนื่องจากหลักรัฐประศาสนนโยบายบริหารราชการมณฑลปัตตานีของรัชกาลที่ 6 เน้นประเด็นสำคัญที่ว่า (ชูลีพร วิรุณหะ, เฟื่องอ่าง)

- ระเบียบหรือวิธีการปฏิบัติที่ทำให้พลเมืองเห็นว่าเบียดเบียนกดขี่ศาสนาอิสลาม ต้องยกเลิกหรือแก้ไข
- การเก็บภาษีอากร เมื่อรวมแล้วต้องอย่าให้มากกว่าพลเมืองของแคว้นแคว้นที่อยู่ใกล้เคียง
- การกดขี่ของเจ้าพนักงาน เนื่องจากใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือดูหมิ่นพลเมืองชาติต่างในฐานะคนต่างชาติ ต้องแก้ไขและระมัดระวังไม่ให้มีขึ้น
- ข้าราชการที่แต่งตั้งออกไป ต้องเลือกเฟ้น อย่าสักแต่ส่งไปหรือส่งไปเป็นการลงโทษ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2474 ได้ยุบจังหวัดสายบุรีลงเป็นอำเภอขึ้นตรงต่อจังหวัดปัตตานี ต่อมาไม่นานเกิดปัญหาภาวะเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลจึงต้องตัดทอนรายจ่ายให้น้อยลง เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ จึงได้มีประกาศยุบเลิกมณฑลปัตตานี โดยให้ยกเมืองต่างๆ ของมณฑลขึ้นเป็นจังหวัด คือจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาสขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย และให้ยุบเมืองสายบุรีรวมท้องที่เข้ากับจังหวัดปัตตานี เว้นท้องที่อำเภอบาเจาะให้อยู่ในการปกครองของจังหวัดนราธิวาส

อนึ่ง ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในยุคนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของดินแดนเป็นสำคัญ สำหรับผู้นำสยาม การกำหนดอาณาเขตและการสร้างเอกภาพในการปกครองเพื่อพัฒนาประเทศเป็นสิ่งจำเป็นท่ามกลางบริบทแวดล้อมของระบอบอาณานิคมตะวันตก สยามนั้นถือว่า



251275146

CU Thesais 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ปัตตานีเป็นดินแดนของตนอยู่แล้วตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 แต่สำหรับปัตตานี การกำหนดอาณาเขตและถูกปกครองโดยสยาม หมายถึงการถูกตัดขาดจากโลกมลายู – มุสลิม การสูญเสียอำนาจในการปกครองตนเอง และการถูกบังคับให้กลายเป็นดินแดนของสยามโดยใช้กำลัง เหตุการณ์นี้ได้กลายเป็นสำนักทางประวัติศาสตร์ที่ปัตตานีใช้ในการอ้างสิทธิชอบธรรมในการต่อต้านการบูรณาการของรัฐไทยเรื่อยมาจนปัจจุบัน

## 1.2) การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ในสังคมของจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส จัดว่าเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม (multiculturalism) หรือสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม (culture diversity) ซึ่งความหลากหลายนี้ครอบคลุมถึงเรื่องชาติพันธุ์ ภาษา ความเป็นอยู่ วิถีชีวิต ศาสนา และความเชื่อ หมายความว่า ไม่ได้มีเฉพาะชาวมลายูมุสลิมเท่านั้นที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ หากแต่ยังมีชาวไทยพุทธอยู่ด้วย

มีการศึกษาวิจัยหลายชิ้นในอดีตที่แสดงให้เห็นว่า ปัญหาต่างๆในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น เป็นปัญหาที่ซับซ้อน มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ศาสนาและวัฒนธรรม การมองและการแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องพิจารณาจากภาพรวมทั้งหมด ไม่ใช่พิจารณาจากด้านความมั่นคงเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ ข้อค้นพบจากงานวิจัยยังชี้ให้เห็นว่า ความพยายามของรัฐที่จะใช้นโยบายรวมไทยหนึ่งเดียวหรือผสมผสานกลมกลืนวัฒนธรรมประสพ ความล้มเหลวมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการไทยมักจะถูกกล่าวหาว่า ใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบ ปราศจากความละเอียดอ่อนและความเข้าใจในวัฒนธรรมและภาษาของชาวมลายูมุสลิม รวมทั้งมีการดูหมิ่นเหยียดหยามให้เห็นอยู่ทั่วไปทั้งโดยตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจ (ขจิตภัย บุรุษพัฒน์, 2519; นันทวรรณ ภู่อ่าง, 2521; สมาน รังสีโยกฤษณ์, 2510; สงคราม ชื่นภิบาล, 2517; เสาวนีย์ จิตต์หมวด, 2531; อารง สุทธาศาสน์, 2519)

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และ อรอร ภู่อ่าง (2552) ได้ทำการศึกษาปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเสนอแนวทางแก้ปัญหาในหลายด้านคือ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้าน



2512275146

สังคมวัฒนธรรม โดยข้อเสนอด้านการเมืองซึ่งเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายนั้น ได้นำเสนอว่าปัจจัยทั้งทางศาสนา ประวัติศาสตร์ การใช้อำนาจรัฐ ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้ศึกษาจึงได้เสนอรูปแบบการปกครองที่สามารถเป็นไปได้ขึ้นมา คือ 1) รูปแบบการปกครองแบบคณะกรรมการซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการบริหารงานของ ศอ.บต. ในยุคสมัยก่อนถูกยุบเลิกโดยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย มีหน้าที่ในการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2) การเมืองการที่จัดตั้งขึ้นตามรูปแบบที่คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) เสนอ ประกอบไปด้วยหน่วยงานศูนย์อำนวยการยุทธศาสตร์สันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ กองทุนสนับสนุนการเยียวยาและสมานฉันท์เพื่อช่วยสนับสนุนในด้านงบประมาณ 3) รูปแบบการปกครองแบบเดียวกับกรุงเทพมหานคร 4) เป็นการจัดรูปแบบการปกครองที่ผสมระหว่างแบบที่ 1 และแบบที่ 3 เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างตัวแทนจากส่วนกลางและผู้บริหารจังหวัดที่เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น 5) เป็นรูปแบบที่ผสมแบบที่ 2 คือ การตั้งคณะกรรมการ (แต่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางมากกว่ารูปแบบที่ 1 และมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากรประชาชน และมีหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติทำหน้าที่เฉพาะด้าน โดยการศึกษาโน้มมองว่าความรุนแรงในพื้นที่ส่วนหนึ่งเกิดจากกลไกของรัฐที่ทำให้เกิดปัญหาขึ้น

เช่นเดียวกัน ชยากรณ์ ศรีสาคร (2549) ได้ศึกษาเรื่องนโยบายในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยพบว่า การแบ่งภารกิจงานในแต่ละส่วนราชการยังขาดความชัดเจน และขาดเอกภาพ เพราะมีการยึดติดกับระบบราชการแบบเดิม โดยการจัดสรรงบประมาณและโครงการไม่มีความสมดุลกัน เนื่องจากส่วนราชการที่ไปประจำอยู่ยังคงติดยึดอยู่กับหน่วยงานแม่ ปัญหาที่สำคัญของการแก้ไขปัญหาความไม่สงบคือ การขัดขวางจากผู้เสียประโยชน์ในพื้นที่และความขัดแย้งของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในพื้นที่

งานสำคัญอีกชิ้นที่ผู้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาภาคใต้ต้องอ่านเพื่อสร้างความเข้าใจในเบื้องต้นคือ งานของปิยนาด บุนนาค (2547) ได้ชี้ให้เห็นถึงรากเหง้าของปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐและชาวมลายูมุสลิมไว้อย่างละเอียด รวมไปถึงนโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบายต่อปัญหาดังกล่าวโดยใช้ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม ประเพณีและศาสนาเป็นองค์ประกอบหลัก อย่างไรก็ตาม ปิยนาดได้ข้อ



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ค้นพบเช่นเดียวกับงานวิจัย 6 ชิ้นข้างต้นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้อยู่ที่นโยบายของรัฐบาล แต่อยู่ที่ข้าราชการของรัฐผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่มากกว่า

ทั้งนี้ งานวิจัยข้างต้นทั้งหมดมีลักษณะร่วมกันประการหนึ่งคือ เป็นการศึกษาสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมองจากส่วนกลางหรือจากนอกพื้นที่เข้าไป

อนึ่ง ยังมีงานวิจัยชิ้นอื่นๆที่มุ่งศึกษาถึงลักษณะสังคม วิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชาวมลายูมุสลิมในแง่ที่เป็นตัวแปรหลักต่อการตอบสนองนโยบายของรัฐบาล โดยมองจากข้างในพื้นที่ออกมา อาทิ งานของสุรพงษ์ โสธนะเสถียร (2531) ที่พยายามแสวงหาคำตอบว่าคุณลักษณะของชาวมุสลิมมีผลต่อการตอบสนองนโยบายของรัฐอย่างไร ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปได้ว่า คุณลักษณะสังคมของชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในทางปฏิบัติหากเกี่ยวข้องกับหลักการทางศาสนาแล้ว จะมีความโน้มเอียงไปในทางอนุรักษนิยมและเคร่งครัดศาสนา แต่หากไม่เกี่ยวกับหลักการทางศาสนา ชาวมุสลิมจะมีการปรับตัวเพื่อให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงหรือนโยบายบางประการได้ เช่นเดียวกับความสัมพันธ์และทัศนคติที่มีต่อคนต่างศาสนาและวัฒนธรรมอย่างคนไทยพุทธ หากไม่มีการละเมิดหลักศาสนา คนไทยมุสลิมจะมีทัศนคติในแง่ดีและสามารถยอมรับความแตกต่างได้ (ปาสิต ผ่องแผ้ว, 2527) นอกจากนี้ ประเพณีที่มีพิธีกรรมทางสังคมมาก จะเป็นปัจจัยที่ช่วยให้มีการผสมผสานระหว่างกันได้มากขึ้น เช่น ประเพณีการสมรส ประเพณีการเข้าสู่หนัด ประเพณีวันเมาลิด และประเพณีการบวชของชาวไทยพุทธ ดังนั้น หากมีการส่งเสริมเกี่ยวกับการจัดประเพณีการส่งเสริมการพัฒนาสาธารณประโยชน์ร่วมกัน ก็จะเป็นตัวกระตุ้นสำคัญที่ก่อให้เกิดการผสมผสานทางสังคมระหว่างชาวไทยทั้งสองกลุ่มขึ้นมาได้ (ฉวีวรรณ วรรณประเสริฐ และคณะ, 2525)

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและการมีส่วนร่วมของชาวมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น มีการศึกษาวิจัยกันอยู่พอสมควร แต่มักจะเป็นการศึกษาถึงปัจจัยที่เกิดจากการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมของชุมชน ว่าคนในชุมชนมีการปรับตัวอย่างไร ยอมรับได้มากน้อยแค่ไหน ทั้งนี้ พบว่าไม่ว่าระบบการผลิตแบบดั้งเดิมของชุมชนจะเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใด แต่ระบบค่านิยมของชุมชนซึ่งมีฐานจากหลักศาสนาอิสลามยังคงได้รับการยึดถืออย่างเคร่งครัดจากชาวมลายูมุสลิม (ศรีพงศ์ อุดมครบ, 2539) นอกจากนี้ งานวิจัยส่วน



251275146

CU Thesais 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ใหญ่จะศึกษาการพัฒนาเศรษฐกิจเฉพาะกรณีที่มีอยู่แล้วในพื้นที่ ว่ามีตัวแปรหรือเงื่อนไขใดที่จะเป็นตัวส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา (กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, 2531; ชิตชนก เขิงเขาว์, 2535; พัทยา สายหู, 2521)

งานวิจัยและข้อเสนอแนะในระยะรอบทศวรรษมานี้ มักจะพูดถึงการแก้ปัญหาบนพื้นฐานของการยอมรับความแตกต่างซึ่งกันและกัน การยอมรับว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสังคมที่มีความหลากหลายจะช่วยให้ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหามุ่งไปสู่สันติและความเป็นเอกภาพ มากกว่าการปราบปราม กำจัดหรือบังคับให้รับวัฒนธรรมที่ต่างไปจากของตน งานหลายชิ้นให้ข้อเสนอแนะว่าต้องยุติแนวคิดการผสมกลมกลืน เพราะแนวคิดนี้จะนำไปสู่การสร้างทัศนคติเชิงลบในหมู่ประชาชน ขณะเดียวกันต้องรับฟังแนวคิดในการแก้ไขปัญหาจากภาคส่วนอื่นๆ นอกจากภาครัฐ ได้แก่ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม โดยเฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ (ประเวศ วัชสี, 2548; สันติ อัลอิตรัส, 2550; สุรชาติ บำรุงสุข, 2547; สำนักงานพัฒนานโยบายสาธารณะ, 2549; อับดุลชะกูร์ บิน ซาฟิอีย์ ดินอะ, 2549; อิมรอน มะลูลิม, 2538; เอกราช มูเก็ม, 2549)

อนึ่ง เมื่อพิจารณานโยบายการแก้ไขปัญหาของรัฐที่ผ่านมา พบว่านับจากปี พ.ศ. 2521 รัฐบาลได้มีการจัดการปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นระบบด้วยกระบวนการหลักๆ 3 ด้าน (กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2546; สภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2551) ได้แก่

- 1) การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้
- 2) การจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และ กองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร (พตท. 43) ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524<sup>5</sup>
- 3) การจัดทำแผนเร่งรัดพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

<sup>5</sup> ต่อมาได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 56/2539 ลงวันที่ 23 เมษายน 2539 กำหนดบทบาทให้ ศอ.บต. ทำหน้าที่คล้ายกับเป็นรัฐบาลส่วนหน้า มาตั้งหน่วยอำนวยการอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยจำลองหน่วยงานอำนวยการด้านแผนงาน แผนเงิน และแผนคนของรัฐบาลกลางมาอยู่ด้วยกัน

ทั้งนี้ พัฒนาการของนโยบายที่ทำให้เห็นจุดเปลี่ยนของแนวปฏิบัติต้องไล่เรียงตั้งแต่สมัยรัฐบาลสมัย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ จนถึงรัฐบาลก่อนยุคของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ซึ่งมีแนวทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายในยุคนี้ได้รับการดำเนินการให้เหมาะสมกับเงื่อนไขต่างๆ ของพื้นที่ มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เพื่อทำหน้าที่เร่งรัด กำกับ ดูแล ประสานงาน ผนึกกำลัง และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานฝ่ายพลเรือนและตำรวจในพื้นที่ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้การอำนวยการของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้จะเน้นหนักในงานด้านสังคมวิทยา การเมืองการปกครอง การพัฒนาประสิทธิภาพข้าราชการ การพัฒนาเศรษฐกิจสังคม การส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความร่วมมือในระดับท้องถิ่น กับประเทศเพื่อนบ้าน ทำหน้าที่เป็นองค์กรประสานงาน และผนึกกำลังหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 รัฐบาล พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ยุบเลิก ศอ.บต. เนื่องจาก 1) เป็นหน่วยงานที่ใช้งบประมาณสูง 2) รัฐบาลประเมินว่าสถานการณ์การก่อการร้ายในภาคใต้ไม่รุนแรง ตำรวจในพื้นที่สามารถควบคุมได้ และ 3) รัฐบาลมองว่า ศอ.บต. เป็นเครื่องมือและฐานเสียงของพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม ซึ่งขัดแย้งกับนักวิชาการในพื้นที่ ที่เห็นว่า 1) หน่วยงานดังกล่าวเป็นเครือข่ายสืบราชการลับที่สำคัญที่สุด 2) เจ้าหน้าที่ของ ศอ.บต. มีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้นำชุมชน ทำให้มีช่องทางในการสื่อสารของประชาชนที่จะแสดงความไม่พอใจออกมา และ 3) ศอ.บต. และ พตท. 43 ได้ช่วยคงความสมดุลระหว่างหน่วยความมั่นคงและสืบราชการลับที่ดำเนินงานอยู่ในภาคใต้

สำหรับหน่วยงาน พตท. 43 แม้จะไม่สามารถทำงานได้อย่างสมบูรณ์ แต่ก็ไม่ได้สร้างความตึงเครียดให้ทุกฝ่าย เนื่องจากมีการแบ่งสายงานอย่างชัดเจน และสร้างความร่วมมือกันในระดับสูง อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งและความรุนแรงที่ปะทุขึ้น แสดงให้เห็นว่าที่ผ่านมา พตท. 43 ยังไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ และได้มีการจัดโครงสร้างการบังคับบัญชาใหม่ และโยกย้ายเจ้าหน้าที่อีกหลายครั้ง



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / revv: 06082562 08:28:52 / seq: 8

เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2545 พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้มีคำสั่งให้ยุบเลิก พตท. 43 โดยมอบหมายงานด้านความมั่นคงและสืบราชการลับทั้งหมดให้กับตำรวจในแต่ละจังหวัดภาคใต้ ทำให้เกิดความแตกแยกในความสมดุลงที่อ่อนไหวระหว่างหน่วยความมั่นคงต่างๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในที่สุดความตึงเครียดที่รอวันปะทุมานานได้ระเบิดขึ้น สำนักข่าวกรองแห่งชาติเปิดเผยรายงานเมื่อปี พ.ศ. 2546 กล่าวหาว่าตำรวจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการอุ้มฆ่า สร้างความไม่พอใจให้แก่ตำรวจเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่ขัดแย้งกันรุนแรงที่สุดคือทหารและตำรวจ เนื่องจากทหารไม่พอใจวิธีการที่ตำรวจปฏิบัติต่ออดีตแหล่งข่าวของกองทัพ หลังเหตุเผาโรงเรียน และปล้นปืนเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2547 เนื่องจากตำรวจได้ฆ่าอดีตสมาชิกกลุ่มแบ่งแยกดินแดนที่ยอมรับข้อเสนอนิรโทษกรรมและทำหน้าที่เป็นสายให้กองทัพ การกระทำดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้ชุมชน ทั้งยังเป็นการตัดเส้นทางข่าวของตนเอง ขณะที่สายก็กลายเป็นเป้าของการถูกตามล่า

ในที่สุด พันตำรวจโททักษิณ ได้ตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จขต.) โดยมีเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง กอ.สสส.จขต. เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพทั้งในด้านการข่าวและการปฏิบัติการของทุกกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อปิดช่องว่างหรือความผิดพลาดของรัฐบาลที่ได้ยุบศอ.บต. และ พตท. 43 ไป (สภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2551, เพิ่งอ้าง) โดยได้ลอกต้นแบบมาจากกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) นั่นเอง และปรับการจัดการใหม่ให้เหมาะสมมากขึ้น เพื่อให้สามารถตอบสนองเหตุการณ์ได้รวดเร็วและลดขั้นตอนในการบริหารลง

อย่างไรก็ดี แม้พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จะมีการจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้หลังจากที่มีการยุบ ศอ.บต. แล้วก็ตาม แต่สถานการณ์ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ยังไม่คลี่คลาย ส่งผลให้รัฐบาล พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ต้องทำการตัดสินใจจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2548 โดยคณะกรรมการอิสระฯ ชุดนี้มีหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย มาตรการ กลไก และวิธีการสร้างสมานฉันท์และสันติสุขในสังคมไทย ศึกษา วิจัย และตรวจสอบสาเหตุและขอบเขตของความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พัฒนาระบบการฟื้นคืนสมานฉันท์ในสังคม กระบวนการป้องกันและ



251275146

CU-Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8



แก้ไขปัญหาคความขัดแย้งและความรุนแรง รวมทั้งเผยแพร่กระบวนการดังกล่าวให้แพร่หลายในหมู่  
 สาธารณชน ให้การศึกษาแก่สาธารณชน โดยให้ตระหนักถึงผลของความรุนแรง ความเกลียดชัง  
 ตลอดจนความจำเป็นและประโยชน์ของการใช้สันติวิธีแก้ปัญหาความรุนแรง พร้อมกับส่งเสริมความ  
 ยุติธรรมในสังคม และเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อนายกรัฐมนตรี

หลังจากที่ กอส. ดำเนินงานมาได้ระยะหนึ่ง รัฐบาล พันตำรวจโททักษิณ ได้ประกาศยกเลิก  
 กฎอัยการศึกและประกาศใช้พระราชกำหนด (พรก.) บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>6</sup> ปี พ.ศ.  
 2548 เนื่องจากเป็นทางเลือกเดียวที่เหลืออยู่ซึ่งต้องเอาใช้ให้เกิดประโยชน์ กฎหมายฉบับนี้เป็นการ  
 จำกัดสิทธิเสรีภาพ เพราะเป็นกฎหมายที่ออกมารับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่กระทบกระเทือนต่อ  
 ความปลอดภัยของประชาชน

พระราชกำหนดดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินจะมี  
 คณะกรรมการชุดหนึ่งเกิดขึ้นพร้อมกันด้วย ทั้งนี้คณะกรรมการชุดนี้จะเป็นผู้คอยตรวจสอบเหตุการณ์  
 ว่าฉุกเฉินหรือไม่ และแนะนำนายกฯ ว่าสมควรประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ใด ซึ่งนายกฯ จะ  
 นำเข้าหารือกับคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ นายกฯ จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทันที  
 โดยมีการระบุพื้นที่ ตำบล อำเภอ จังหวัด ถ้าสถานการณ์รุนแรงถึงขั้นสงครามก็สามารถประกาศถึง  
 ขึ้นทั่วประเทศได้ เมื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ใดแล้วให้มีผลไป 3 เดือนจึงจะหมดอายุ แต่  
 ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าสถานการณ์ยังคงมีความรุนแรงจะสามารถต่ออายุไปคราวละ 3 เดือน

เมื่อรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ หหมดอำนาจลงหลังจากถูกคณะปฏิรูปการปกครองใน  
 ระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) กระทำการยึดอำนาจการปกครอง  
 ได้สำเร็จเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2549 – ปัจจุบัน นโยบายการแก้ปัญหา  
 ภาคใต้เน้นการเสริมสร้างสันติสุข แก้ปัญหาด้วยความสมานฉันท์และสันติวิธี ให้ประชาชนมีส่วนร่วม  
 ในกระบวนการแก้ปัญหา แต่ในขณะเดียวกันก็เร่งรัดการบังคับใช้กฎหมายกับกลุ่มเคลื่อนไหวที่ติด

<sup>6</sup> สถานการณ์ฉุกเฉิน หมายถึง สถานการณ์ทุกชนิดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ และกระทบกระเทือนต่อความสงบของประชาชน  
 รวมถึงภัยธรรมชาติที่กระทบต่อสาธารณชน ซึ่งจะควบคุมตั้งแต่เกิดการกบฏ จลาจล เกิดภัยธรรมชาติ รวมทั้งเหตุการณ์ความไม่สงบใน  
 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จนกระทั่งเกิดสถานการณ์สงคราม



อาวุธ เนื่องจากยังคงมีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ แม้รัฐบาลจะพยายามใช้การเมืองนำ การทหารก็ตาม

## ตอนที่ 2 การจัดการศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

### 2.1) อุดมคติทางการศึกษาของอิสลาม

ในศาสนาอิสลามถือว่าถือว่าการศึกษาคือเป็นเรื่องสำคัญของชีวิตมุสลิมทุกคน รองจากการศรัทธาต่อพระผู้เป็นเจ้า ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่สุดของชีวิต การศึกษาเป็นคำสั่งโดยตรงจากพระผู้เป็นเจ้าและศาสดามุฮัมมัดให้มุสลิมให้ความสำคัญ ซึ่งมีบัญญัติไว้เป็นความจำเป็นเหนือมุสลิมทุกคน (อิบราเฮ็ม ณรงค์รักษาเขต, 2548) ดังตัวอย่างเช่น

“การศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมุสลิมทุกคน (ทั้งชายและหญิง)”

“จงศึกษาตั้งแต่อยู่ในเปลจนกระทั่งถึงหลุมฝังศพ”

“จงศึกษาหาความรู้ถึงแม้ว่าจะไกลถึงเมืองจีน”

การศึกษาในทัศนะอิสลามไม่ได้แบ่งแยกว่า จะต้องศึกษาเฉพาะวิชาการด้านศาสนาเพียงด้านเดียว ซึ่งหากพิจารณาจากเนื้อหาจากคำสอนข้างต้นแล้ว จะเห็นว่าศาสนาอิสลามต้องการให้มุสลิมมีความเข้าใจและมีความรู้ทั้งทางโลกและทางศาสนาควบคู่กันไป ซึ่งตรงกับหลักการของอิสลามว่า “ศาสนาอิสลามไม่แบ่งแยกศาสนจักรออกจากอาณาจักร” แต่ให้ดำรงชีวิตด้วยความสมดุลระหว่างชีวิตทางโลกและชีวิตทางศาสนา ทั้งนี้ อิสลามไม่ค้ำประกันว่าความรู้เป็นความรู้ทางโลกหรือทางธรรม และไม่ค้ำประกันว่าความรู้จะมาจากผู้ใด เพราะความรู้ในอิสลามเป็นความรู้ที่บูรณาการ (แต่มีเงื่อนไขว่าความรู้ทั้งหมดนั้นต้องไม่ขัดแย้งกับความรู้ที่พระอัลเลาะห์ทรงประทานมา) (อิบราเฮ็ม ณรงค์รักษาเขต, 2546) มีทั้งศาสตร์แห่งทฤษฎีและศาสตร์แห่งการปฏิบัติ คือมีทั้งวิชาคณิตศาสตร์ ฟิสิกส์ วิทยาศาสตร์ ดาราศาสตร์ ตรรกศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ดนตรี การบริหารบ้านเมือง และปรัชญา เป็นต้น (มุฮัมมาดอัสมี อาบูบากา, 2553: 118 – 127)

อย่างไรก็ตาม การศึกษาของอิสลามได้วางสัจกับไว้ว่า (บรฺรจ บินกาซัน (แปล), 2521) “สิ่งแรกที่ต้องศึกษาเรียนรู้คือเรื่องของพระผู้เป็นเจ้า (อัลเลาะห์)” โดยถือเป็นพื้นฐานแรกที่สำคัญของชีวิตมุสลิมที่จะต้องศึกษาและเข้าใจ การวางพื้นฐานของชีวิตด้วยหลักการและวิชาการทางศาสนาเป็น



แนวทางหนึ่งในการเรียนรู้และเข้าใจพระผู้เป็นเจ้า นอกจากนั้นในทางปรัชญาอิสลามยังยืนยันถึงการรู้จักและเข้าใจพระผู้เป็นเจ้าด้วยการเรียนรู้สิ่งที่พระผู้เป็นเจ้าสร้างขึ้นทั้งหมด (มักลุก หมายถึง สิ่งที่ถูกสร้างทั้งหมดจากพระผู้เป็นเจ้า ธรรมชาติ มนุษย์ สัตว์ ฯลฯ ล้วนเป็นสิ่งที่พระผู้เป็นเจ้าทรงสร้างทั้งสิ้น ซึ่งเป็นหลักความคิดและความศรัทธาของมุสลิม) ดังนั้น จึงเป็นที่ยืนยันได้ว่า การศึกษาในทหระศนะอิสลามนั้นให้ความสำคัญเรื่องการศึกษาทั้งทางโลกและทางศาสนา เพราะสูงสุดของความรู้ในทหระศนะของอิสลาม คือ การเรียนรู้และรู้จักพระผู้เป็นเจ้าของตนเอง โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ที่ได้จากศาสตร์ต่างๆ เช่น แพทย์ศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์ นิเวศวิทยา หรือศาสตร์อื่นๆ

การศึกษาในทหระศนะของอิสลามแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ

**ก) การศึกษาแบบบังคับทุกคน** คือ การศึกษาในเรื่องพื้นฐานของศาสนาอิสลาม ซึ่งประกอบด้วยหลักการ 3 ส่วนใหญ่ๆ คือ หลักการศรัทธา หลักการปฏิบัติ และหลักคุณธรรม

หลักการทั้งสามนี้เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงการเป็น “มุสลิม” ที่เป็นผู้ยอมรับต่อศาสนา “อิสลาม” เป็นหลักการสำคัญที่มุสลิมต้องศึกษาทุกคน อย่างน้อยที่สุดต้องศึกษาในระดับพื้นฐาน ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ เป็นเพียงหลักการพื้นฐานที่มุสลิมต้องเรียนรู้เท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วยังมีรายละเอียดอีกมากมายเกี่ยวกับหลักการดังกล่าว ผู้ที่มีความรู้อย่างละเอียดรอบด้านต่อหลักการทั้งสามในระดับสูงจะถูกเรียกว่า “อูลามาอ” “เมอลานา” “โต๊ะครู” หรือ “อุสตาซ” การเรียกผู้มีความรู้ทางศาสนาในระดับสูงจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

**ข) การศึกษาแบบสมัครใจ** คือ การศึกษาวิชาการในสายอาชีพหรือสายสามัญ ซึ่งถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมุสลิมทุกคนที่ต้องแสวงหาความรู้ด้านนี้เพื่อใช้ในชีวิตในโลกนี้ โดยทางศาสนาได้กำหนดว่า หากสังคมใดมีผู้รู้ความรู้อด้านนี้ ถือเป็นความรับผิดชอบ (เป็นความผิด) ร่วมกันทางสังคมที่ต้องรับผิดชอบ โดยจำเป็นต้องสร้างผู้มีความรู้ด้านนี้ต่อสังคมที่เขาสังกัดอยู่ ความผิดหรือความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นความจำเป็นทางสังคมร่วมกัน ไม่ใช่เป็นเรื่องจำเป็นสำหรับทุกคน ดังนั้น ในสังคมมุสลิมจึงมีพันธะร่วมกันในการสร้างผู้รู้ด้านนี้ให้ครบถ้วน เป้าหมายหลักทางด้านศาสนาคือสมาชิกในสังคมต้องเข้ามาช่วยสร้างสังคมที่มีความพร้อมทั้งด้านศาสนาและทางอาชีพหรือสามัญ



251275146

รูปแบบการศึกษาดังกล่าวข้างต้นเป็นรากฐานสำคัญในการวางระบบการศึกษาของสังคมมุสลิม สถานศึกษาของมุสลิมจะวางรากฐานการศึกษาด้วยความรู้ทางศาสนา ก่อน แม้ในสาขาวิชาทางด้านสามัญและสายอาชีพที่มีการสอนอยู่ในมหาวิทยาลัยอิสลามในประเทศมุสลิมก็ยังคงมีความรู้ทางด้านศาสนาเป็นพื้นฐานในทุกสาขา หรือเรียนควบคู่กันไปพร้อมกับวิชาสามัญหรือสายอาชีพ

## 2.2) นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

รัฐได้ใช้ความพยายามในการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้มาเป็นระยะเวลายาวนาน มีการกำหนดนโยบายเฉพาะสำหรับพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษกว่าท้องถิ่นอื่น ไม่ว่าจะเป็นโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ นโยบายเกี่ยวกับการศึกษา รวมทั้งการทุ่มเทจัดสรรงบประมาณจำนวนมากในการจัดการศึกษาต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ปัญหาให้ครอบคลุมทุกมิติคือทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความมั่นคง

### ก) นโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้

#### 1) คำแถลงนโยบายของรัฐบาล

รัฐบาลเกือบทุกสมัยให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยกำหนดเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีในส่วนของนโยบายรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องรีบดำเนินการในปีแรกที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา ซึ่งคำแถลงนโยบายของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับตั้งแต่สมัยพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี จนถึงรัฐบาลของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557)

1.1) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2548 ในส่วนของนโยบายรักษาความมั่นคงของรัฐ

“รัฐบาลจะแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยระดมทรัพยากรและปรับปรุงการบริหารจัดการทั้งปวง ตามหลักการเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา และใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในพื้นที่โดยเร็วที่สุด รวมทั้งส่งเสริม

และพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในพื้นที่อย่างยั่งยืน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การสร้างสมานฉันท์ทั้งในระดับชาติและในระดับพื้นที่ การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมและความยุติธรรม การจัดอธิปไตยอำนาจมีด การประพจน์ทุจริตผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเฉียบขาด ควบคู่ไปกับการจัดความยากจน การพัฒนาการศึกษาและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ วิถีชีวิตและวัฒนธรรมของประชาชน ตลอดจนร่วมมือกับนานาประเทศโดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนา ป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และการก่อความไม่สงบบริเวณชายแดน”

1.2) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันศุกร์ที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ในส่วนของนโยบายการรักษาความมั่นคงของรัฐ

“ส่งเสริมการฉันทก้ำลิ่งระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคมและภาควิชาการ เพื่อการป้องกันประเทศอย่างต่อเนื่องในยามปกติ และนำไปสู่การระดมสรรพกำลังเพื่อยกระดับขีดความสามารถของกองทัพให้เพียงพอและทันเวลาในยามไม่ปกติ ทั้งนี้ ในยามปกติรัฐบาลจะเสริมสร้างและใช้ศักยภาพของกองทัพสนับสนุนการพัฒนาพลังอำนาจของชาติทุกด้าน เพื่อให้ประเทศมีความมั่นคงและมั่งคั่งภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีความสมานฉันท์ สามารถป้องกัน บรรเทา และแก้ไขปัญหาที่สำคัญของชาติ ได้แก่ ปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยน้อมนำแนวทางพระราชทาน เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา...”

1.3) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ในส่วนของนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก

“แก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้” โดยน้อมนำแนวทางพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาดำเนินการกิจในด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา โดยให้มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ วิถีชีวิต วัฒนธรรมและความเชื่อของประชาชน ตลอดจนทั้งอำนวยความสะดวกเป็นธรรมและความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดความ



สงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สร้างความสมานฉันท์และสันติสุขในพื้นที่โดยเร็วที่สุด”

1.4) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2551 ในส่วนของนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก

“แก้ไขปัญหาค่าความไม่สงบใน **จังหวัดชายแดนภาคใต้** โดยน้อมนำแนวทางพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาดำเนินการกิจด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ด้านการพัฒนาเพื่อปรับปรุงส่งเสริมธรรมภิบาล ซึ่งรวมถึงการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมและความยุติธรรม ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ ซึ่งรวมถึงการจัดให้มีบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง โดยให้ภารกิจต่างๆ มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ วิถีชีวิต วัฒนธรรม และความเชื่อของประชาชน รวมทั้งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและมีการจัดการอย่างมีเอกภาพ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ความสมานฉันท์ และสันติสุขในพื้นที่โดยเร็วที่สุด”

1.5) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ในส่วนของนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก

“จัดให้มีสำนักงานบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นองค์กรถาวร เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาและพัฒนา **พื้นที่ชายแดนภาคใต้** โดยยึดมั่นหลักการสร้างความสมานฉันท์และแนวทาง “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ใช้กระบวนการยุติธรรมกับผู้กระทำผิดอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม กำหนดจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษที่มีการสนับสนุนแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ สิทธิพิเศษด้านภาษี และอุตสาหกรรมฮาลาล รวมทั้งสนับสนุนให้เป็นเขตพัฒนาพิเศษที่มีความยืดหยุ่นและหลากหลายทางศาสนาและวัฒนธรรม”

1.6) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ในส่วนของนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

“เร่งนำสันติสุขและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนกลับมาสู่พื้นที่ **จังหวัดชายแดนภาคใต้** ควบคู่ไปกับการขจัดความยากจนยาเสพติด และอิทธิพลอำนาจมืด โดยน้อมนำกระแสพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” เป็นหลักปฏิบัติในแนวทางสันติวิธี โดยเน้นการส่งเสริมความร่วมมือในทุกภาคส่วนกับประชาชนในพื้นที่ อำนวยความยุติธรรมอย่างทั่วถึง เพิ่มโอกาสทางการศึกษาและคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสและความเสมอภาค พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ เคารพอัตลักษณ์ ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่โดยไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จะมีการบูรณาการการบริหารจัดการทุกภาคส่วนให้มีเอกภาพทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ รวมทั้งปรับปรุง พัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง ทันสมัยกับสภาพความเป็นจริงของปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบอย่างเป็นธรรม”

1.7) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557 ในส่วนของนโยบายการรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ

เร่งแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงใน**จังหวัดชายแดนภาคใต้** โดยนำยุทธศาสตร์ เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา มาใช้ตามแนวทางกัลยาณมิตรแบบสันติวิธี ส่งเสริมการพูดคุยสันติสุขกับผู้มีความเห็นต่างจากรัฐ สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นพหุสังคม ขจัดการฉวยโอกาสก่อความรุนแรงแทรกซ้อนเพื่อซ้ำเติมปัญหา ไม่ว่าจะจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมือง ทั้งจะเพิ่มระดับปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศที่อาจช่วยคลี่คลายปัญหาได้



## 2) นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ

นโยบายการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2550 – 2551 ประกอบด้วยนโยบาย 6 ประการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้คือ นโยบายประการที่ 6 ซึ่งมีสาระดังนี้

“พัฒนาการศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีเป้าหมายให้ผู้เรียนและประชาชนได้รับการศึกษาที่บูรณาการกับวิถีชีวิต อัตลักษณ์ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม และอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข”

อนึ่ง ตั้งแต่ พ.ศ. 2552 นโยบายการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวข้องจังหวัดชายแดนภาคใต้จะไม่ได้รับการเน้นเป็นการเฉพาะ แต่จะระบุไว้ในลักษณะภาพรวม เช่นว่า “การศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จะแสวงหาความร่วมมือกับฝ่ายความมั่นคง ศูนย์บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการดำเนินการจัดการศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นกรณีพิเศษ โดยมุ่งเน้นให้มีจัดการศึกษาทั้งสายสามัญและด้านศาสนาที่จะต้องควบคู่กันไป...” และนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปีงบประมาณ 2558 ที่กำหนดให้เรื่องการศึกษาจังหวัดชายแดนใต้อยู่ในข้อที่ 1 “การศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และสนับสนุนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ในจำนวน 7 ข้อของนโยบายเฉพาะ (ดำเนินการให้เห็นผลใน 1 ปี) (สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, 2557)

ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่าการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกลดความสำคัญลงตรงกันข้าม การจัดการศึกษาในพื้นที่พิเศษนี้ได้แยกออกไปเป็นแผนพัฒนาโดยเฉพาะ ดังจะได้กล่าวต่อไปในข้อ ข) แผนพัฒนาและกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้



251275146



## ข) แผนพัฒนาและกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

นับตั้งแต่เหตุการณ์ความรุนแรงที่ปะทุขึ้นเมื่อต้นปี 2547 รัฐบาลได้กำหนดแผนพัฒนาและกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาอย่างต่อเนื่อง<sup>7</sup> อาทิ แผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข พ.ศ. 2548 – 2551 และแผนพัฒนาศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (กระทรวงศึกษาธิการ, 2548) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2551 – 2554 ในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, ม.ป.ป) แผนพัฒนาศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2552 – 2555 สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2553) และแผนพัฒนาศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2557 – 2558 ภายใต้รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร<sup>8</sup> (สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงศึกษาธิการ, 2556) เป็นต้น เนื้อหาสาระหลักๆ ของแผนเหล่านี้สะท้อนให้เห็นความพยายามของรัฐในการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนการลดความขัดแย้งในพื้นที่ โดยจะเน้นรูปแบบและกระบวนการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับความต้องการ วิถีชีวิต สภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมที่หลากหลาย เพื่อให้เกิดสังคมสันติสุขและประเทศชาติมั่นคง

ทั้งนี้ กล่าวเฉพาะ “แผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข พ.ศ. 2548 – 2551” ของรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ในขณะนั้นนายอดิศักดิ์ โพธารามิก เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติหลักการเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2548 ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นนายจาตุรนต์ ฉายแสง เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2548 จึงได้มีการดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ ให้สมบูรณ์ขึ้น พร้อมทั้งจัดทำแผนพัฒนาศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2548) โดยกำหนด

<sup>7</sup> อันที่จริงมีการเริ่มทำแผนพัฒนาศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่ พ.ศ. 2536 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย แต่ในห้วงเวลานั้นจะเน้นไปที่ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรเท่านั้น

<sup>8</sup> คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ-คสช.



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาที่ต้องยึดหลักการจัดการศึกษาเชิงบูรณาการกับวิถีชีวิต อัตลักษณ์ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ความต้องการของท้องถิ่นและประชาชนที่มีลักษณะเฉพาะบนพื้นฐานของหลักศาสนา ที่เชื่อมโยงหลักการทางศาสนาเข้ากับวิชาสามัญและวิชาชีพ ที่ยึดผู้เรียนและประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยให้มีการบริหารจัดการในลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่น โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและความต้องการของผู้เรียน ประชาชน และให้การศึกษามีบทบาทในการเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในการนี้ ได้กำหนดมาตรการดำเนินงาน 7 ประการ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2548: 10 - 16) ดังนี้

1) **การพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน** โดยการปรับหลักสูตรในสถานศึกษาทุกประเภท ทุกสังกัดให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนทั้งไทยพุทธและมุสลิม ปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนของสถานศึกษาทั้งด้านวิทยาศาสตร์ ภาษาไทย ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นและภาษาต่างประเทศที่สำคัญ เช่น ภาษาอังกฤษ จีน มลายูกลางและมลายูท้องถิ่น เป็นต้น เร่งการใช้หลักสูตรบูรณาการและการเทียบโอนการเรียนวิทยาศาสตร์และวิชาสามัญทุกรูปแบบทั้งระบบ ส่งเสริมการจัดการเรียนการสอนสองภาษา (ไทย – มลายูถิ่น) ในโรงเรียนประถมศึกษา ดำเนินการเทียบคุณวุฒิทางการศึกษาสำหรับผู้สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศที่ยังตกค้างให้สามารถใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษาต่อต่างประเทศ หรือเป็นคุณวุฒิเพื่อเข้าทำงานได้ รวมถึงการส่งเสริมกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนและการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา

2) **การพัฒนาสถานศึกษาของรัฐ** โดยเร่งพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนที่มีชื่อเสียงในอดีต ส่งเสริมการจัดการเรียนการสอนอิสลามในสถานศึกษาของรัฐทุกระดับ เปิดโอกาสให้ผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีและผู้สอนศาสนาที่เป็นที่ยอมรับ มาเป็นผู้สอนในสถานศึกษาของรัฐ จัดตั้งและพัฒนาสถานศึกษาในรูปแบบพิเศษ ทั้งโรงเรียนราชประชานุเคราะห์เพื่อรองรับเด็กกำพร้า เด็กยากจน เด็กด้อยโอกาส โรงเรียนวิทยาศาสตร์สำหรับผู้มีความสามารถพิเศษด้านวิทยาศาสตร์ และส่งเสริมให้



2512275146

สถานศึกษาของรัฐร่วมมือกับชุมชนในการช่วยเหลือดูแลบุตรหลานอย่างใกล้ชิดเพื่อเป็นฐานในการพัฒนาการเรียนรู้ตามแนวพระบรมราโชวาท “เข้าใจ เข้าถึงและพัฒนา”

**3) การพัฒนาสถานศึกษาเอกชน** โดยเปิดโอกาสให้มีการสอนศาสนาในโรงเรียนเอกชน ประเภทสามัญ ให้มีมาตรฐานเดียวกับโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม พัฒนาการมูลนิธิ กรรมการสถานศึกษา ผู้บริหาร ครู ในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามมาตรา 15(1) เพื่อเพิ่มคุณภาพนักเรียนและสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องทั้งด้านศาสนา และประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ส่งเสริมการสอนวิชาสามัญและอาชีพแบบครบวงจรทั้งด้านการผลิต การตลาดและการเข้าถึงแหล่งทุน ในโรงเรียนเอกชนมาตรา 15(2) ที่สอนศาสนาเพียงอย่างเดียว และสถานศึกษาปอเนาะ โดยความร่วมมือระหว่างสถานศึกษาเอกชน ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน และสถาบันอาชีวศึกษาในพื้นที่ เพิ่มระบบการนิเทศโรงเรียนเอกชนให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการสอนศาสนาอิสลามขั้นพื้นฐาน (ฟัฎรดูอิน) ในศูนย์การศึกษาศาสนาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) โดยเปิดโอกาสให้ผู้นำศาสนา ผู้ทรงคุณวุฒิทางศาสนาในพื้นที่ มีส่วนร่วมในการบริหารหลักสูตร จัดทำหนังสือเรียนให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

**4) การพัฒนาอาชีพและการศึกษานอกโรงเรียน** โดยจัดการศึกษานอกโรงเรียนให้กับผู้ไม่จบการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี จัดการศึกษาอบรมเพื่อยกระดับการศึกษาของวัยแรงงานโดยร่วมมือกับภาคีเครือข่าย จัดเทียบโอนความรู้และประสบการณ์ให้กับประชาชนเพื่อการศึกษาต่อและการประกอบอาชีพ จัดสอนภาษามลายูท้องถิ่นให้กับข้าราชการ ทหาร ตำรวจและประชาชนทั่วไป จัดหลักสูตรวิชาชีพและการฝึกอบรมที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน ทั้งในด้านการผลิตอาหารฮาลาล การพัฒนาสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การสนับสนุนธุรกิจขนาดย่อม และอื่นๆ

**5) การพัฒนาอุดมศึกษา** โดยการยกฐานะมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี เป็นมหาวิทยาลัยเอกเทศ และยกระดับวิทยาลัยอิสลามให้เป็นสถาบันนานาชาติ พัฒนาศักยภาพของมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ และเร่งเปิดสอนคณะอิสลามศึกษาและสาขาที่เป็นวิทยาการสมัยใหม่ของโลกมุสลิม โดยร่วมมือกับมหาวิทยาลัยอัล – ฮัสฮัร ประเทศอียิปต์ นอกจากนี้จะ



251275146

CU Thesais 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ดำเนินการสร้างความเข้มแข็งและเร่งขยายเป้าหมายการรับนักศึกษาของวิทยาลัยชุมชน ส่งเสริมมหาวิทยาลัยราชภัฏยะลาให้มีบทบาทในการพัฒนาบุคลากรให้สถานศึกษาของรัฐและเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการวิจัยเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการการศึกษาสงฆ์ในระดับอุดมศึกษาให้มีความเข้มแข็ง สามารถผลิตบัณฑิตทางพระพุทธศาสนาในท้องถิ่นและพื้นที่ใกล้เคียงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6) การสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร โดยการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานโดยเพิ่มโควตาพิเศษอีกร้อยละ 1 เพิ่มมาตรการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคลากรโดยร่วมมือกับหน่วยงานด้านความมั่นคงและชุมชนอย่างใกล้ชิด จัดทำหลักเกณฑ์ มาตรการจูงใจและเงื่อนไขในการส่งเสริมความก้าวหน้าทางอาชีพของบุคลากรด้านการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

7) การปรับโครงสร้างระบบบริหารการจัดการศึกษาให้เป็นเอกภาพ โดยจัดตั้งกลไกและโครงสร้างพิเศษด้านการศึกษา โดยจัดให้สำนักผู้ตรวจราชการ เขตตรวจราชการที่ 12 (จังหวัดยะลา) เป็นศูนย์ประสานงานในลักษณะที่เป็นกระทรวงศึกษาธิการส่วนหน้า ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ สร้างความเข้มแข็งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในการดูแลโรงเรียนเอกชนทุกแห่ง โดยกำหนดให้มีรองผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาด้านการศึกษาเอกชน และกลุ่มงานการศึกษาเอกชนดูแลรับผิดชอบเป็นการเฉพาะ พัฒนาระบบข้อมูลการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีประสิทธิภาพ พัฒนาระบบการติดตาม ประเมินผลและการรายงานที่เข้มแข็ง พัฒนาระบบข้อมูลบุคลากรในพื้นที่ที่เดินทางไปศึกษาต่างประเทศและส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตามความรู้ความสามารถ

ทั้งนี้ มาตรการดำเนินงานทั้ง 7 ประการข้างต้น แม้จะเป็นภารกิจหลักของกระทรวงศึกษาธิการ แต่มีการกำหนดเงื่อนไขไว้ว่าต้องร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับฝ่ายความมั่นคงและชุมชน



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / revv: 06082562 08:28:52 / seq: 8

### 2.3) รูปแบบการศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2501 กระทรวงศึกษาธิการวางโครงการที่จะพัฒนาการศึกษาทั่วประเทศ โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 12 ภาค โดยให้ภาคการศึกษา 2 ซึ่งจัดตั้งขึ้นที่จังหวัดยะลาเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการพัฒนาการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (อิบราฮีมี ณรงค์รักษาเขต, 2548) ซึ่งแบ่งออกเป็นเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ เขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 และเขต 2 ของแต่ละจังหวัด นอกจากนี้การศึกษายังแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหรือสังกัด ซึ่งประกอบด้วยโรงเรียนหรือสถานศึกษาภายใต้สังกัดของกระทรวงศึกษาธิการและนอกสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

#### 1) การศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วย

1.1) การศึกษาภายใต้การดูแลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.)

1.2) การศึกษาภายใต้การดูแลของสำนักงานบริหารศึกษาเอกชน (สข.) คือโรงเรียน

เอกชนที่

1.2.1) สอนวิชาสามัญอย่างเดียว

1.2.2) สอนวิชาสามัญควบคู่กับศาสนาอิสลาม

1.2.3) สอนศาสนาอย่างเดียว

1.3) การศึกษาพิเศษ

1.4) การอาชีวศึกษา

1.5) การอุดมศึกษา

1.6) การศึกษานอกโรงเรียน (กศน.)

1.7) ปอเนาะจดทะเบียน

2) การศึกษานอกสังกัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นการจัดการศึกษาโดย

2.1) เทศบาล

2.2) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

2.3) ตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.)

2.4) สำนักพระพุทธ



251275146

## 2.5) การท่องเที่ยว

## 2.6) สาธารณสุข

จากสภาพทางสังคมและวัฒนธรรม ประเพณีและภาษาที่มีความเป็นมลายูอิสลาม ทำให้ชาวไทยมุสลิมยึดมั่นและถือมั่นในหลักคำสอนแห่งศาสนา มักนิยมส่งบุตรหลานเข้าศึกษาและเรียนรู้เกี่ยวกับศาสนาอิสลามตั้งแต่เด็ก ส่งผลให้รัฐต้องจัดการเรียนการสอนด้านอิสลามศึกษาให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งในปัจจุบันการจัดการเรียนการสอนเกี่ยวกับอิสลามศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความหลากหลายมากขึ้นในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ดังนี้ การจัดการเรียนการสอนอิสลามศึกษาในสถาบันศึกษาปอเนาะ โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดิคา) ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ประจำมัสยิด สถาบันอุดมศึกษา และในโรงเรียนประถมของรัฐ การจัดการเรียนการสอนดังกล่าวนี้ถือเป็นหน้าที่ของมุสลิมทุกคนที่จะต้องศึกษาส่งเสริมและสนับสนุนภายใต้การจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (สุภาค์พรรณ ตั้งตรงไพโรจน์ และคณะ. [บรรณาธิการ], 2550)

### สถาบันศึกษาปอเนาะ

เกิดขึ้นจากการจดทะเบียน “ปอเนาะ” เป็นสถาบันศึกษาปอเนาะในปี 2547 การจัดการเรียนการสอนอิสลามศึกษาในสถาบันศึกษาปอเนาะจะแตกต่างจากสถาบันการศึกษาอื่น ๆ เนื่องจากไม่มีชั้นเรียน ไม่มีหลักสูตร ไม่มีการวัดประเมินผลอย่างเป็นระบบ การจัดการเรียนการสอนอยู่บนพื้นฐานหลักคำสอนแห่งศาสนา ผู้ที่มีความรู้จะต้องสอนผู้ที่ไม่รู้หากไม่ถือปฏิบัติแล้วตามหลักศาสนาอิสลามถือว่าเป็นบาป โดยมีโต๊ะครูซึ่งเป็นผู้รู้ทำการสอนและบริหารจัดการกิจกรรมต่างๆ ภายในปอเนาะ แบบเรียนหรือสื่อการสอนที่ใช้เป็นหลักได้แก่ คัมภีร์อัล-กุรอาน และกีตาบซึ่งเป็นหนังสือเรียน โดยใช้ภาษาอาหรับและมลายูในการสอน

หลังจากที่ปอเนาะจดทะเบียนแล้วได้มีการดำเนินการจัดทำประมวลสาระการเรียนการสอนของสถาบันศึกษาปอเนาะในจังหวัดชายแดนใต้ เพื่อให้การจัดการเรียนการสอนในสถาบันศึกษาดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกัน พร้อมกับรักษาสถานภาพของเดิมไว้ในฐานะสถาบันศึกษาปอเนาะ



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / recv: 06082562 08:28:52 / seq: 8

## โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม

กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้ระเบียบกระทรวงว่าด้วยการปรับปรุงส่งเสริม ปอเนาะในภาคศึกษา 2 ปี 2504 เพื่อพัฒนาปอเนาะไปสู่ระบบการจัดการเรียนการสอนเป็นโรงเรียน ราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม และสนับสนุนงบประมาณ วัสดุและอุปกรณ์จากรัฐ ต่อมารัฐได้มีนโยบาย เปลี่ยนชื่อโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามในปัจจุบัน เพื่อให้ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติของโรงเรียนเอกชนปี 2525 โดยมีวัตถุประสงค์ให้จัดการเรียนการสอน วิชาศาสนา วิชาสามัญและวิชาชีพให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการจัดทำเกณฑ์มาตรฐานรับรองวิทย ฐานะให้มีคุณภาพ เพื่อยกฐานะโรงเรียนเอกชนมาตรา 15(2) เป็นโรงเรียนเอกชน 15(1) แห่ง พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนปี 2525 (อิบราฮีม ณรงค์รักษาเขต, 2548)

**ศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิดหรือตาดีกา (Taman Didikan Kanak : TADIKA)**

ตาดีกาเป็นภาษามลายูหมายถึง สถานที่สำหรับฝึกอบรมเด็กเล็ก ชาวไทยมุสลิมใน จังหวัดชายแดนภาคใต้ มักนิยมส่งบุตรหลานที่มีอายุตั้งแต่ 6 ปีขึ้นไปเข้าศึกษา ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณ และอยู่ภายใต้การดูแลของมัสยิด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เรียนรู้พื้นฐานของศาสนาอิสลาม ซึ่ง เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชาวมุสลิม มีครูที่มีความรู้เรื่องศาสนาและใช้ภาษามลายูในการสอน ตาดีกา จึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการรักษาศาสนาและวัฒนธรรมท้องถิ่นของชาวไทยมุสลิม แบบเรียนที่ใช้เป็น ภาษามลายูและมีบางวิชาที่เป็นภาษาอาหรับ

เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทรวงศึกษาธิการ ดูแลศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) จากเดิมที่อยู่ภายใต้การดูแลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) ใน 3 จังหวัดดังกล่าวจะต้องใช้ หลักสูตรอิสลามศึกษาฟัรฎูอินประจำมัสยิดปี 2548 ฉบับปรับปรุงจากหลักสูตรตาดีกา พ.ศ. 2540 โดยคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานี นราธิวาส และยะลาร่วมกันจัดทำ โดยกำหนดให้มี 8 สาระเหมือนกับหลักสูตรโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามพุทธศักราช 2546 ช่วงชั้นที่ 1 และ 2 ปีที่ 1 -6 (ระดับอิสลามศึกษาตอนต้น)



2512275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

### สถาบันอุดมศึกษาอิสลาม

ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีสถาบันอุดมศึกษาที่ทำการจดทะเบียนและเปิดสอนอย่างเป็นทางการอยู่ 2 แห่งด้วยกันคือ 1) วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี (มอ.ปัตตานี) ซึ่งเป็นวิทยาลัยของรัฐมีสถานะเทียบเท่ากับคณะ ปัจจุบันเปิดสอนถึงระดับปริญญาเอก และ 2) วิทยาลัยอิสลามยะลา เป็นวิทยาลัยเอกชนมีอยู่ด้วยกัน 2 คณะ คือคณะกฎหมายอิสลามและคณะศิลปศาสตร์ นอกจากนี้ยังมีสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอีกจำนวนหนึ่งที่เปิดการเรียนการสอนในระดับประกาศนียบัตรบัณฑิตเท่านั้น

### โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาของรัฐ

การจัดการเรียนการสอนวิชาอิสลามศึกษาในสัดส่วนที่น้อยเพียง 2 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่น ทำให้นักเรียนไทยมลายูส่วนหนึ่งต้องไปเรียนเสริมวิชาอิสลามศึกษาในโรงเรียนตาดีกาหลังจากเลิกเรียนหรือในวันหยุด แต่เมื่อถึงระดับมัธยมศึกษาซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญสำหรับนักเรียนไทยมลายู เพราะนักเรียนส่วนใหญ่ที่เดิมเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐจะย้ายไปเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาที่โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม เพราะเหตุว่าการเรียนการสอนวิชาศาสนาเข้มข้นกว่าเมื่อเทียบกับสองชั่วโมงต่อสัปดาห์ในโรงเรียนของรัฐ แม้ว่าในโรงเรียนของรัฐจะมีชั่วโมงเรียนวิชาสามัญศึกษามากกว่าก็ตาม

อนึ่ง มีงานวิจัยจำนวนไม่น้อยที่ยืนยันข้อสรุปว่า การจัดการศึกษาของรัฐไทยตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบันเป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรม วิถีชีวิตและอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่ เป็นการสั่งการจากผู้มีอำนาจทางการเมืองในส่วนกลาง ทำให้เกิดการต่อต้านอำนาจรัฐ (นภดล โรจนอุดมศาสตร์, 2523; ปก แก้วกาญจน์, 2531; อรรถนพ เนียมคง, 2538) ในระยะต่อมา รัฐตระหนักถึงความแตกต่างหลากหลายทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมดังกล่าว จึงพยายามแก้ปัญหาด้วยการกำหนดให้จังหวัดสงขลาและยะลาเป็นศูนย์ภาคการศึกษา ทำหน้าที่พัฒนาการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พร้อมทั้งจัดตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานีและวิทยาเขตหาดใหญ่เพื่อให้เป็นสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งยังจัดตั้งศูนย์



251275146

CU Thesais 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8



การศึกษาศาสนาอิสลามขึ้นในมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี เพื่อให้สถาบันดังกล่าว  
 ได้บริการการศึกษาด้านศาสนาอิสลามในระดับอุดมศึกษา อันเป็นการแก้ไขปัญหาการออกไปเรียน  
 ศาสนาแต่เพียงอย่างเดียวในต่างประเทศ (นาตองงค์ ภูวงษ์, 2548) การศึกษาที่นำไปใช้ในพื้นที้นี้ควร  
 คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษาและวัฒนธรรมให้มาก ต้องไม่พยายามผสมกลมกลืน  
 และพยายามให้คนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับ  
 ความต้องการให้มากที่สุด งานวิจัยเหล่านั้นเชื่อว่าการดำเนินการเช่นนี้จะนำไปสู่ความรู้สึกและสำนึก  
 ในทางการเมืองของคนในพื้นที่ซึ่งจะก่อให้เกิดสังคมสันติสุขต่อไปในที่สุด

### ตอนที่ 3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ

#### 3.1) แนวคิดและความหมายของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมือง ประชาชนทุกคนจะได้รับผลกระทบไม่ทาง  
 ใดก็ทางหนึ่งจากนโยบายสาธารณะของรัฐเสมอ เช่น นโยบายการศึกษาภาคบังคับ นโยบายเวนคืน  
 ที่ดิน นโยบายรับจำนำข้าว นโยบายการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ นโยบายควบคุมการทำแท้ง เป็นต้น  
 เนื่องจากนโยบายสาธารณะมีรากฐานมาจากสภาพปัญหาต่างๆของสังคม และเป็นปัญหาที่ประชาชน  
 คาดหวังว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในการแก้ไข ทำให้ปัญหาเหล่านี้ต้องเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง  
 ซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชน พรรคการเมือง รัฐสภา ระบบราชการ ระบบบริหาร  
 และราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นโยบายสาธารณะไม่ได้ทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบ  
 เหมือนกันหมดทุกกรณี ในทางตรงกันข้าม นโยบายสาธารณะบางนโยบายอาจทำให้ประชาชนบาง  
 กลุ่มได้ประโยชน์ แต่ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งเสียประโยชน์ (สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2557) เช่น นโยบาย  
 เวนคืนที่ดินเพื่อการสร้างเขื่อน ประชาชนที่ถูเวนคืนที่ดินย่อมได้รับผลกระทบในทางลบ แม้ว่าจะ  
 ได้รับค่าชดเชยจากรัฐบาล แต่ก็ทำให้ต้องโยกย้ายที่อยู่อาศัย ในขณะที่ประชาชนที่อยู่ท้ายเขื่อนจะ  
 ได้รับประโยชน์จากการใช้น้ำจากเขื่อนเมื่อสร้างเสร็จแล้ว

จากข้อความข้างต้นจะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์แน่นอน  
 นโยบายสาธารณะของรัฐย่อมถูกคาดหวังว่าจะตอบสนองผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าผลประโยชน์  
 ของปัจเจกชน อย่างไรก็ตาม เส้นแบ่งระหว่างสาธารณะกับปัจเจกชนในวงวิชาการทางรัฐศาสตร์ก็ยัง



คลุมเครือ แม้กระนั้น จากการสำรวจงานเขียนเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะในทฤษฎีการเมือง พอจะจำแนกลักษณะของผลประโยชน์สาธารณะได้ใน 2 ลักษณะใหญ่ๆ ได้แก่ ผลประโยชน์สาธารณะที่มีความเป็นเอกภาพ และผลประโยชน์สาธารณะที่มีความหลากหลาย (ปรีชา ช้างขวัญยืน, 2525; จรัส สุวรรณมาลา, 2543; Andrew Heywood, 2015; Brian Barry, 1990; Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, 1976; James M. Buchanan and Gordon Tullock, 1992; Robert A. Dahl, 1963) การมองผลประโยชน์สาธารณะทั้งสองลักษณะนี้ส่งผลให้กระบวนการทางการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะมีความแตกต่างกัน อันเนื่องมาจากความแตกต่างของฐานคิดหลักของทั้งสองลักษณะนั่นเอง

#### ก) ผลประโยชน์สาธารณะที่มีความเป็นเอกภาพ

ตามแนวคิดนี้ถือว่าผลประโยชน์สาธารณะคือสิ่งใดก็ตามที่ทำให้ประโยชน์แก่มวลสมาชิกในประชาคมการเมือง (political community) ทุกคน และ/หรือให้ประโยชน์แก่ประชาคมนั้นโดยส่วนรวม ประโยชน์ที่ว่านี้อาจเป็นประโยชน์ในปัจจุบันหรือเป็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตก็ได้ สมาชิกแต่ละคนในประชาคมอาจจะได้รับประโยชน์เช่นนั้นเท่าเทียมกันหรือไม่ก็ได้ และสมาชิกของประชาคมอาจจะสามารถรับรู้ถึงประโยชน์ที่ตนเองได้รับหรือไม่ก็ได้

โดยพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าวนี้ถือว่าค่านิยมซึ่งจัดเป็นผลประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นความปรารถนาของคนทุกคนในประชาคมหนึ่งๆ และเป็นค่านิยมที่ประชาคมนั้นปรารถนาเช่นเดียวกัน ผลประโยชน์สาธารณะจึงเป็นผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐหรือประชาคมและประชาชนทุกคน Plato นักปรัชญาการเมืองได้แสดงทัศนะในเรื่องนี้ไว้ว่าสิ่งใดที่เป็นผลประโยชน์ของรัฐหรือของประชาคม สิ่งนั้นก็คือผลประโยชน์ของสมาชิกในประชาคมทุกคนเช่นเดียวกัน (ปรีชา ช้างขวัญยืน, 2525) ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากเหตุผลที่ว่าประชาคมประกอบขึ้นจากบุคคล และบุคคลได้ประโยชน์หลายประการจากการเข้าเป็นสมาชิกของประชาคมดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว Plato ยังได้ให้เหตุผลเพิ่มเติมว่า จุดมุ่งหมายของรัฐและสังคมคือการทำให้ทุกคนมีความสุขโดยการจัดสรรและดูแลให้ประชาชนได้ทำหน้าที่ของตนเองตามความสามารถและความต้องการของแต่ละบุคคล รัฐบาลดูแลให้สังคมมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีความยุติธรรมและให้อำนาจประกอบส่วนต่างๆ ของสังคมที่



251275146

CU Thesais 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

หลากหลายนั้นดำเนินไปอย่างผสมกลมกลืนเป็นเอกภาพ ในขณะที่เดียวกันการที่ปัจเจกชนแต่ละคนทำงานตามหน้าที่ของตนเองและเพื่อประโยชน์ของตนเองก็เท่ากับช่วยผลักดันให้สังคมเจริญก้าวหน้า มีความสมบูรณ์พูนสุขไปด้วยพร้อมๆกัน รัฐและสังคมที่ดีจะต้องสร้างสรรค์และรักษาเอกภาพของผลประโยชน์ทั้งสองลักษณะนี้ไว้ตลอดเวลา การสร้างสรรค์และรักษาเอกภาพของผลประโยชน์สาธารณะดังกล่าวจะกระทำได้อีกก็แต่โดยการบังคับใช้กฎหมายเพื่อความยุติธรรมและสันติสุขของสังคมส่วนรวม

Jean – Jacques Rousseau เป็นอีกผู้หนึ่งที่พิจารณาผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกทุกคนในประชาคม (common interest) และเรียกผลประโยชน์หรือความต้องการนี้ว่าความต้องการทั่วไป (general will) Rousseau ให้คำอธิบายธรรมชาติของความต้องการของบุคคลว่า บุคคลแต่ละคนมีความต้องการ 3 ลักษณะอยู่ในตัวเองคือความต้องการเพื่อส่วนรวมและความต้องการเพื่อตนเอง ในขณะที่แต่ละคนมีผลประโยชน์ส่วนตัวในลักษณะที่แตกต่างกันออกไปนั้น อาจมีบางสิ่งบางอย่างที่บุคคลทั้งหลายมีความต้องการเหมือนกันหรือร่วมกัน สิ่งนี้เองที่ Rousseau เรียกว่า “ความต้องการทั่วไป” หรือ “ผลประโยชน์สาธารณะ” สิ่งที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะนี้อาจมีทั้งเรื่องที่มีสนองตอบความต้องการของบุคคลแต่ละคน และมีทั้งส่วนที่บุคคลปรารถนาจะให้ผู้อื่นและสังคมส่วนรวมได้รับประโยชน์ร่วมกัน เช่น ความปรารถนาที่จะให้สังคมมีความสุข ความปรารถนาที่จะให้เพื่อนมนุษย์มีความรักใคร่เห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน เป็นต้น ความปรารถนาเหล่านี้เองที่ทำให้มนุษย์มีลักษณะเป็นสัตว์สังคมและเป็นแรงยึดเหนี่ยวให้สังคมดำรงอยู่และพัฒนาไปได้ Rousseau มีความเห็นว่าแม้มนุษย์จะมีความเห็นแก่ตัวอยู่โดยธรรมชาติแต่ไม่ได้หมายความว่ามนุษย์จะคิดและทำทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อตัวเองไปเสียทั้งหมด (Andrew Heywood, 2015, Felix E. Oppenheim, 1981)

อนึ่ง แม้ว่า Rousseau จะอธิบายเรื่องผลประโยชน์สาธารณะจากการพิจารณาความต้องการของบุคคลแต่ละคน แต่ไม่ได้หมายความว่าสิ่งที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะจะเป็นผลรวมของความต้องการของปัจเจกชนทั้งหลายเข้าด้วยกันแต่อย่างใด



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

อย่างไรก็ตาม เอกภาพของผลประโยชน์สาธารณะตามแนวคิดนี้ไม่ได้หมายความว่า ผลประโยชน์สาธารณะในประชาคมหนึ่งๆ จะต้องมีความเป็นหนึ่งเดียวไม่สามารถแบ่งแยกได้แต่อย่างใด โดยแท้จริงแล้วสิ่งที่จัดเป็นผลประโยชน์สาธารณะในสังคมหนึ่งๆ อาจมีหลายสิ่งหลายอย่างที่แยกออกจากกันได้ โดยเหตุนี้รัฐบาลจึงต้องมืองค์การหลายประเภทเพื่อจัดกิจกรรมสาธารณะในแต่ละด้าน ตามความชำนาญเฉพาะอย่างเพื่อสร้างสรรค์ผลประโยชน์สาธารณะแก่สังคมส่วนรวมและเพื่อประชาชนแต่ละคน นอกจากนี้จะมีกิจกรรมหลายประเภทแล้ว แนวคิดนี้ยังยอมรับว่าผลประโยชน์สาธารณะที่ว่านี้ยังมีหลายระดับอีกด้วย ทั้งนี้เพราะคำว่า “สาธารณะ” นั้น ผูกพันอยู่กับชุมชนหรือประชาคมหนึ่งประชาคมใดโดยเฉพาะ ในประชาคมการเมืองแต่ละแห่งประกอบด้วยชุมชนย่อยๆ หลายระดับแตกต่างกัน คือระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับท้องถิ่น ระดับกลุ่มผลประโยชน์ และอาจมีระดับอื่นๆ ที่มีการจัดแบ่งกันในแต่ละพื้นที่ประชาคม ในแต่ละระดับต่างมีผลประโยชน์สาธารณะในบริบทของตนเองและมีกระบวนการจัดทำกิจกรรมสาธารณะของตนเอง โดยเฉพาะ ดังนั้น ความเป็นเอกภาพของผลประโยชน์สาธารณะที่ว่านี้จึงเป็นความเป็นเอกภาพที่อยู่ในกรอบการวิเคราะห์ผลประโยชน์สาธารณะในแต่ละเรื่องและแต่ละระดับ

ลักษณะอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับเอกภาพของผลประโยชน์สาธารณะตามแนวคิดนี้ก็คือ สิ่งที่ถือว่าเป็นผลประโยชน์สาธารณะอาจไม่จำเป็นต้องให้ผลประโยชน์แก่มวลสมาชิกของประชาคมอย่างเสมอเหมือนกันทั้งหมดก็ได้ โดยแท้จริงแล้วอาจมีบางคนได้ประโยชน์จากกิจกรรมสาธารณะมากกว่าคนอื่นๆ และอาจมีคนจำนวนหนึ่งไม่ได้รับผลประโยชน์จากกิจกรรมสาธารณะบางประเภทเลยก็ได้ แต่จะต้องไม่มีคนหนึ่งคนใดสูญเสียผลประโยชน์จากกิจกรรมดังกล่าว จึงจะถือว่าเป็นเรื่องของผลประโยชน์สาธารณะที่แท้จริง

ในบทความของ Gerhard Colm เรื่อง “The Public Interest: Essential Key to Public Policy” ได้ชี้ให้เห็นว่าจุดมุ่งหมายสุดท้ายของนโยบายสาธารณะใดๆ ก็คือผลประโยชน์สาธารณะนั่นเอง โดยเหตุนี้ผู้คนทั่วไปจึงมักประเมินคุณค่าและความสำเร็จของนโยบายสาธารณะโดยพิจารณาว่านโยบายเรื่องนั้นสามารถสนองตอบผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศโดยส่วนรวมได้มากน้อยเพียงใด (จรัส สุวรรณมาลา, 2529) อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาล นักการเมืองและประชาชน



251275146

ทั่วไปเข้าใจความหมายของผลประโยชน์สาธารณะแตกต่างกัน ก็จะทำให้การประเมินนโยบาย การวิเคราะห์นโยบาย รวมทั้งกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐมีลักษณะแตกต่างกันกันออกไปด้วย

กล่าวโดยสรุป การกำหนดนโยบายสาธารณะที่สนองตอบผลประโยชน์สาธารณะตามแนวคิดนี้ การสร้างสรรค์ผลประโยชน์สาธารณะเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน องค์กรและสถาบันทุกประเภท รวมทั้งรัฐบาลทุกระดับร่วมกัน การทำหน้าที่ของทุกคนทุกสถาบัน เพราะนอกจากจะสร้างผลประโยชน์ให้กับตนเองแล้วยังเท่ากับได้สร้างสรรค์ผลประโยชน์แก่ประชาคมส่วนรวมไปด้วยในขณะเดียวกัน

#### ข) ผลประโยชน์สาธารณะที่มีความหลากหลาย

ในขณะที่นักทฤษฎีกลุ่มแรกเชื่อว่าผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเป็นสิ่งที่มืออยู่จริง และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับผลประโยชน์ของปัจเจกชนทุกคนที่เป็นสมาชิกของประชาคมนั้น นักทฤษฎีอีกกลุ่มหนึ่งกลับปฏิเสธการมีอยู่ของสิ่งที่เรียกว่า “ผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม” และเชื่อว่าผลประโยชน์สาธารณะถ้าจะมีอยู่ ก็น่าจะเป็นผลประโยชน์ของปัจเจกชนแต่ละคนที่รวมเข้าด้วยกัน เป็นผลประโยชน์สาธารณะซึ่งหมายถึง ผลประโยชน์ของปัจเจกชนส่วนใหญ่ในสังคมนั้นเอง

ผลประโยชน์ของปัจเจกชนในความหมายที่กว้างที่สุดหมายถึง สิ่งใดก็ตามที่ทำให้บุคคลพอใจหรือมีความสุขหรือทำให้ความทุกข์ทรมานของบุคคลลดน้อยลง หรือหมายถึงสิ่งใดก็ตามที่ทำให้ฐานะความเป็นอยู่ของบุคคลดีขึ้น หรือหมายถึงสิ่งใดก็ตามที่สนองตอบความต้องการที่มีเหตุมีผลของบุคคล ไม่ว่าจะนิยามความหมายของผลประโยชน์สาธารณะในรูปของความพอใจ ความสุข ความกินดีอยู่ดีของบุคคลหรือรูปแบบอื่นใดก็ตาม นักทฤษฎีกลุ่มนี้ต่างลงความเห็นเหมือนกันว่า ผลประโยชน์ของปัจเจกชนแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มจะแตกต่างกันออกไป นอกจากจะแตกต่างกันแล้ว ในบางกรณีอาจมีลักษณะขัดแย้งและทำลายซึ่งกันและกันอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากผลประโยชน์ของปัจเจกชนนั้นขึ้นอยู่กับความเห็นชอบความพอใจของแต่ละคน และอาจขึ้นอยู่กับสภาวะแวดล้อม อาชีพ และสถานภาพในทางเศรษฐกิจสังคมของบุคคลด้วยเช่นกัน (จรัส สุวรรณมาลา, 2543) เช่น ชวนาต้องการขายข้าวได้ราคาดีในขณะที่พ่อค้าและผู้บริโภคต้องการจะซื้อข้าวในราคาถูก นายจ้างต้องการให้ค่าจ้างราคาถูกในขณะที่กรรมกรต้องการค่าแรงเพิ่ม หรือกองทัพต้องการซื้ออาวุธเพื่อ



251275146

พัฒนากองทัพในขณะที่ประชาชนต้องการให้รัฐบาลเองประมาณไปพัฒนาชนบท รัฐจึงต้องเลือกกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างซื้ออาวุธกับพัฒนาชนบท ดังนี้เป็นต้น เมื่อความต้องการของประชาชนมีความหลากหลายและขัดแย้งกันเช่นนี้ ผลประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นผลรวมของความต้องการของปัจเจกชนทุกคนจึงมีลักษณะหลากหลายเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ความเป็นเอกภาพของผลประโยชน์สาธารณะจึงไม่มีและจะไม่มีค่านิยมหรือผลประโยชน์ในเรื่องใดที่เป็นของสังคมส่วนรวมหรือเป็นของคนทุกคนตามแนวคิดแรกข้างต้น

Thomas Hobbes, John Locke และ Niccolo Machiavelli เป็นนักทฤษฎีการเมืองที่มองผลประโยชน์สาธารณะในเชิงหลากหลายและขัดแย้งซึ่งกันและกัน โดยเห็นว่าไม่มีค่านิยมใดหรือความปรารถนาใดที่ดีหรือเป็นที่พอใจของคนทุกคน สิ่งใดดีหรือเลวล้วนขึ้นอยู่กับความเห็นของแต่ละคน แม้แต่เรื่องความยุติธรรมหรือเรื่องสันติภาพซึ่งถือกันว่าเป็นความปรารถนาของคนทุกคนและเป็นผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมตามแนวคิดข้างต้นนั้น แท้จริงแล้วก็มิใช่ค่านิยมที่เป็นกลางแต่อย่างใด เมื่อพิจารณาเป็นกรณีเฉพาะแล้วแต่ละคนมองความยุติธรรมและสันติภาพแตกต่างกัน และล้วนแล้วแต่เป็นความยุติธรรมและสันติภาพที่ตนเองได้ประโยชน์ โดยอาจไม่ได้คำนึงถึงการสูญเสียผลประโยชน์ของคนอื่นหรือผลประโยชน์ของส่วนรวมเลยก็ได้ ทั้งนี้เพราะมนุษย์มีสัญชาตญาณเห็นแก่ตัวมาแต่กำเนิด Hobbes มองสภาพสังคมว่าเป็นสงครามที่ไม่มีที่สิ้นสุด สงครามที่วานี้ก็คือการต่อสู้แข่งขันแย่งชิงผลประโยชน์กันระหว่างปัจเจกชน กลุ่มบุคคล ประชาคมหรือแม้กระทั่งระหว่างประเทศต่างๆ ดังนั้น ผลประโยชน์สาธารณะก็คือสิ่งใดก็ตามที่ผู้มีอำนาจมากที่สุด (ซึ่งก็คือผู้มีอำนาจรัฐอยู่ในมือ) เห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีสำหรับสาธารณชน โดยนัยดังกล่าวจึงถือว่าอำนาจคือที่มาของผลประโยชน์สาธารณะและความชอบธรรมทั้งปวง ผู้ปกครองหรือองค์อธิปัตย์สามารถกำหนดนโยบายเรื่องต่างๆ ในลักษณะหลากหลายและขัดแย้งกันเองได้ตามที่ตนเห็นสมควร อย่างไรก็ตาม Hobbes และ Machiavelli ก็ยอมรับว่ารัฐบาลจะต้องมีหน้าที่ขึ้นพื้นฐานบางประการที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ นั่นคือทำให้ความคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของบุคคล การส่งเสริมให้ปัจเจกชนทำการผลิตการค้าเพื่อการสร้างเสริมความเจริญมั่งคั่งแก่ประเทศชาติ (จรัส สุวรรณมาลา, 2543; อนุสรณ์ ลีหมณี, 2558)



251275146

CU-Thesisis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

กล่าวโดยสรุปแนวคิดที่มองผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นค่านิยมที่มีความหลากหลายมีพื้นฐานมาจากความเชื่อที่ว่า ผลประโยชน์สาธารณะประกอบขึ้นจากผลประโยชน์ของปัจเจกชนในสังคมรวมเข้าด้วยกัน เนื่องจากปัจเจกชนแต่ละคนและแต่ละกลุ่มต่างมีความต้องการที่แตกต่างกันและอาจขัดแย้งกันและกัน ดังนั้น ผลประโยชน์สาธารณะจึงมีลักษณะหลากหลายและอาจขัดแย้งซึ่งกันและกันด้วยเช่นเดียวกัน

อนึ่ง เมื่อผลประโยชน์สาธารณะซึ่งนำไปสู่การก่อเกิดนโยบายสาธารณะมีมุมมองที่แตกต่างกัน นโยบายสาธารณะก็เช่นเดียวกัน ดังนั้น การทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะของนักคิดต่างๆ จะทำให้เห็นถึงความหลากหลาย และช่วยให้ผู้ศึกษาเข้าใจบริบทของนโยบายสาธารณะได้ชัดเจน

แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะจากนักวิชาการต่างประเทศและไทยที่สำคัญ อาทิ

Thomas Dye (2014) : เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลสามารถเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ สำหรับส่วนที่รัฐเลือกที่จะกระทำนั้นจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและที่เกิดขึ้นในบางโอกาส ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดี ในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคม ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำก็ถือว่าเป็นสาระสำคัญของนโยบาย Dye ยังได้กล่าวถึงคุณสมบัติและเป้าหมายของนโยบายสาธารณะเพิ่มเติมอีก ดังนี้

- 1) สามารถทำการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่มีต่อนโยบายได้
- 2) สามารถวิเคราะห์ถึงปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากนโยบายโดยกระบวนการทางการเมือง
- 3) สามารถตรวจสอบผลลัพธ์ต่างๆ ที่เกิดจากนโยบายที่เป็นผลมาจากกระบวนการเมือง
- 4) สามารถทำการประเมินผลกระทบจากนโยบายที่มีต่อสังคมทั้งในเชิงที่คาดคิดประมาณการไว้แล้วและผลที่จะเกิดโดยไม่ได้คาดคิด



Harold D. Lasswell และ Abraham Kaplan (1970) : การกำหนดเป้าประสงค์ (goals) ค่านิยม (values) และการปฏิบัติ (practices) ของโครงการของรัฐ เป็นการระบุอย่างชัดเจนว่า กิจกรรมที่เป็นแผนงานหรือโครงการของรัฐที่เรียกว่านโยบายสาธารณะนั้น จะต้องสอดคล้องกับ ค่านิยมของสังคม รวมถึงแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย

Carl J. Friedrich (1963) : ชุดของข้อเสนอที่เกี่ยวกับการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือ รัฐบาลภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ประกอบไปด้วยปัญหาอุปสรรคและโอกาส ซึ่งนโยบายจะถูกนำเสนอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของประชาชน การกำหนดนโยบายนั้นมิได้เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันด่วน แต่นโยบายส่วนใหญ่จะต้องผ่านการพิจารณาเป็นขั้นตอน ซึ่งจะมีฝ่ายบริหารเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญกับฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบาย

David Easton (1953) : อำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคมทั้งหมด และผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรรก็คือ รัฐบาล และสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจากการจัดสรรค่านิยมของสังคม

Robert Eyestone (1971) : ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์กร ซึ่งเป็นความหมายที่ค่อนข้างกว้างและยากที่จะเข้าใจความหมายที่แท้จริง เพราะสิ่งแวดล้อมขององค์กรอาจหมายถึง สิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ส่วนองค์กรของรัฐอาจมีความหมายครอบคลุมองค์กรทั้งหมดของรัฐ ส่วนลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรก็อาจมีหลายลักษณะ

Ira Sharkansky (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2557) : กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล อาทิ การจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการ และการก่อสร้างทางหลวง ฯลฯ รวมทั้งการกำหนดระเบียบในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคล เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การควบคุมการจำหน่ายอาหารและยา ฯลฯ

Fred M. Frohock (1979) : แบบแผนของการกระทำเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือการให้สิ่งตอบแทนสำหรับความร่วมมือของประชาชน โดยมีลักษณะที่สำคัญคือ ก) นโยบายสาธารณะคือการกระทำทางสังคม (social practice) มิใช่กรณีเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับคนคนเดียวหรือเหตุการณ์



251275146

CU Thesais 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8



เฉพาะบุคคล ข) นโยบายสาธารณะคือ สิ่งที่เป็นโอกาสซึ่งเกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชน อาจเป็นความต้องการในการขจัดความขัดแย้งหรือการกำหนดผลตอบแทนสำหรับการกระทำร่วมกัน

ทินพันธ์ นาคะตะ (2516) : โครงการที่รัฐบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติจัดสรรคุณค่าต่างๆ ให้แก่สังคม โดยจำแนกออกเป็น 2 ประเภทคือ แนวทางการปฏิบัติของรัฐบาล และโครงการสำคัญที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้น ด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย สิ่งเหล่านี้ย่อมหมายถึงรวมถึงสถาบันต่างๆที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะและกระบวนการทั้งหลายที่ช่วยให้นโยบายสาธารณะมีลักษณะที่สอดคล้องกับกฎหมายอยู่เสมอ

สมบัติ อารงธวังศ์ (2557) : เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ เป็นการใช้อำนาจรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบและกระบวนการอย่างชัดเจน และเป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการ และประมุขของประเทศ ฯลฯ

วรเดช จันทศร (2552) : นโยบายสาธารณะเป็นเสมือนกลไกหลักสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง ด้วยเหตุที่นโยบายเป็น “กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น” หรือ “แผนงานหรือโครงการ” หรือ “แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้น” เพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2546) : นโยบายสาธารณะคือการตัดสินใจของรัฐบาลในการเลือกแนวทางที่พึงประสงค์ เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล โดยมีความมุ่งหวังที่จะแก้ไขปัญหา ป้องกันปัญหา รวมทั้งให้เกิดสภาพการณ์ต่างๆ ที่พึงประสงค์ขึ้นในสังคม

เมื่อพิจารณาแนวความคิดว่าด้วยนโยบายสาธารณะดังกล่าวข้างต้น พบว่ามีทั้งลักษณะที่คล้ายคลึงกันและที่แตกต่างกัน แต่ก็บ่งชี้ให้เห็นถึงลักษณะหรือองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะบางประการ กล่าวคือนโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมทั้งที่เลือกที่จะกระทำและไม่กระทำ เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นจำนวนมาก เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่เพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และกิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งและที่เป็นความร่วมมือของประชาชน

### 3.2) กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process)

การศึกษากระบวนการนโยบายเป็นการพิจารณา “กิจกรรม” หรือ “กระบวนการ” ที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง นักวิชาการที่กล่าวถึงเรื่องกระบวนการนโยบายที่สำคัญ อาทิ Thomas R. Dye (2014) James E. Anderson (1994) ศุภชัย ยาวะประภาส (2555) และสมบัติ อังธัญวงศ์ (2557) เป็นต้น เมื่อศึกษาแนวคิดของของนักวิชาการดังกล่าวพบว่า กระบวนการนโยบายประกอบด้วยขั้นตอนหรือกระบวนการที่แตกต่างกันไป Dye (2014: 18 – 19) กล่าวว่ากระบวนการนโยบายประกอบด้วย 6 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การระบุปัญหา หมายถึงการพิจารณาปัญหานั้นรับรู้หรือนิยามว่าอย่างไร และเป็นการพิจารณาหรือตัดสินใจโดยผู้มีอำนาจตัดสินใจซึ่งก็คือรัฐบาล ว่าปัญหาอะไรที่จำเป็นเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไข 2) การกำหนดนโยบาย หมายถึงการออกแบบเป้าหมายนโยบายและกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ 3) การอนุมัตินโยบาย หมายถึงการสนับสนุนทางการเมืองและการตรากฎหมาย 4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้ส่วนราชการสามารถนำโครงการไปดำเนินการได้ 5) การประเมินผลนโยบายและโครงการ หมายถึงการประเมินผลกระทบ รวมทั้งความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย และ 6) การเปลี่ยนแปลงนโยบาย หมายถึงการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเป้าหมายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมใหม่ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งกระบวนการของ Dye สอดคล้องกับแนวคิดของ Anderson (1994: 89 – 91) โดยเฉพาะในขั้นตอนการระบุปัญหาที่ Anderson ชี้ว่าการพิจารณาลักษณะของปัญหาสาธารณะโดยทั่วไปจะเริ่มต้นจากสภาพปัญหาของปัจเจกบุคคลก่อน เมื่อปัจเจกบุคคลประสบปัญหาเดียวกันในจำนวนที่มากขึ้น ปัญหานั้นก็จะกลายเป็นปัญหาสาธารณะและจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ



251275146

CU Thesais 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ในขณะที่สมบัติ อารังธัญวงศ์ซึ่งทำการศึกษาแนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะจากนักวิชาการต่างประเทศจำนวนมาก แล้วจึงสรุปเป็นแนวคิดของตนเองว่ากระบวนการนโยบายประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การก่อรูปนโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ครอบคลุมตั้งแต่การระบุปัญหาซึ่งหมายถึงการพิจารณาปัญหานั้นรับรู้หรือนิยามว่าอย่างไร และเป็นการพิจารณาหรือตัดสินใจโดยผู้มีอำนาจตัดสินใจคือรัฐบาลว่าปัญหาอะไรที่จำเป็นเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไข และการกำหนดวาระการพิจารณาปัญหานโยบาย การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายและองค์การริเริ่มการก่อรูปนโยบาย 2) การกำหนดทางเลือกและตัดสินใจนโยบาย ครอบคลุมการกำหนดทางเลือกนโยบาย การตัดสินใจเลือกนโยบาย ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบาย รูปแบบการตัดสินใจ และการประกาศใช้นโยบาย 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้ส่วนราชการสามารถนำนโยบายไปดำเนินการได้ ซึ่งครอบคลุมเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) การประเมินผลนโยบาย หมายถึงการประเมินผลกระทบ รวมทั้งความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ทั้งนี้ อาจมีการเพิ่มขึ้นตอนอีกขั้นตอนหนึ่งคือการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หมายถึงการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเป้าหมายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมใหม่

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2555: 6 – 8) สรุปขั้นตอนกระบวนการนโยบาย โดยมีที่มาจากการศึกษาวิเคราะห์แนวคิดของนักวิชาการต่างประเทศเช่นเดียวกัน โดยกล่าวว่ากระบวนการนโยบายเป็นการศึกษานโยบายสาธารณะในฐานะกิจกรรมในระบบการเมือง ประกอบด้วย 1) การกำหนดนโยบาย 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 3) การติดตามและการประเมินผลนโยบาย โดยนำขึ้นการระบุประเด็นปัญหาและการอนุมัตินโยบายรวมไว้ในกำหนดนโยบาย และนำเรื่องการเปลี่ยนแปลงนโยบายไว้ในการประเมินผลนโยบาย ด้วยเหตุผลที่ว่ากระบวนการระบุประเด็นปัญหา การอนุมัตินโยบาย การเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นประเด็นย่อยและสามารถกล่าวไปพร้อมกับประเด็นใหญ่ ซึ่งประโยชน์ก็คือจะทำให้เห็นความต่อเนื่องของกิจกรรม

อนึ่ง ขั้นตอนในกระบวนการนโยบายอาจเกิดขึ้นไปพร้อมๆ กัน เหลื่อมกันโดยไม่จำเป็นต้องที่ขั้นตอนหนึ่งสิ้นสุดอีกขั้นตอนหนึ่งถึงเกิดขึ้น นอกจากนี้ตัวแสดงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น นักการเมือง



สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ ส่วนราชการ นักบริหารอาจเข้าไปเกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนพร้อมๆ กัน ก็ได้ (Thomas R. Dye, 2014)

สรุปได้ว่า กระบวนการนโยบายเป็นการศึกษานโยบายสาธารณะในฐานะกิจกรรมในระบบการเมือง ประกอบด้วยขั้นตอนหลักๆ ได้แก่ การระบุปัญหา การกำหนดนโยบาย การอนุมัตินโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบายและโครงการ และการเปลี่ยนแปลงนโยบาย (Larry N. Gerston, 2004: 50 – 93; Paul Cairney, 2012)

สำหรับการวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ส่งผลต่อกระบวนการนโยบายในขั้นตอนที่ 1 คือการระบุปัญหา หรือ agenda - setting

การค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหา (issue search / agenda setting) เป็นการตอบคำถามว่าประเด็นปัญหาใดควรจะนำเข้าสู่วาระนโยบายขณะนี้ และประเด็นปัญหาใดที่จะเกิดขึ้นในไม่ช้า ซึ่งต้องเตรียมพร้อมนำเข้าสู่วาระในเวลาที่เหมาะสม อนึ่ง เวอร์เนอร์ แจนน์ และไก เวกริช (Werner Jann and Kai Wegrich, 2007: 45-48, อ้างใน ปิยะพงษ์ บุชบงก์, 2552) กล่าวว่าการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหาเป็นเรื่องของการทำให้ปัญหากลายเป็นที่สนใจหรือที่จดจำ (problem recognition) และเป็นการเลือกประเด็นในการให้ความตระหนัก (issue selection) ซึ่งเนื้อหาสาระของการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหาประกอบด้วยความสำคัญ ลักษณะที่สำคัญของประเด็นปัญหาที่พียงนำเข้าสู่วาระนโยบาย ที่มาของประเด็นปัญหา รูปแบบของการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหา สาเหตุที่สามารถนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้ และปัจจัยที่สนับสนุนให้สามารถนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้ ดังนี้

### 1) ความสำคัญ

การค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหาเป็นความพยายามตั้งโจทย์ของนโยบายที่ถูก เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการหาคำตอบที่ถูกให้กับคำถามที่ผิด

โรมัส เบิร์คแลนด์ (Thomas A. Birkland, 2007) อธิบายความสำคัญของการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหาในฐานะที่เป็นเรื่องของการก่อตัวของปัญหาไว้ว่ามีความสำคัญในแง่ที่เป็นกระบวนการ



251275146

CU Thesais 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ที่ปัญหาและทางเลือกต่างๆ ถูกเลือกหรือถูกเมิน (gain or lose) โดยความสนใจของสาธารณะหรือผู้นำซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องของการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มก้อนต่างๆ

อีกนัยหนึ่ง สามารถกล่าวได้ว่าการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญในแง่ที่เป็นความพยายามทำความเข้าใจอำนาจซึ่งไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าเกี่ยวพันอย่างมากในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นกิจกรรมทางการเมืองแบบหนึ่ง เนื่องจากการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหาส่วนหนึ่งเป็นการทำความเข้าใจว่าทำไมบางกลุ่มสามารถผลักดันประเด็นปัญหาให้กลายเป็นวาระนโยบาย (access to the agenda) พร้อมกับที่สามารถกันมิให้กลุ่มอื่นๆ ทำเช่นเดียวกันนั้นได้ ซึ่งแน่นอนว่าเป็นเรื่องอำนาจนั่นเอง

อนึ่ง เบิร์คแลนด์ได้ประมวลเกี่ยวกับอำนาจกับการก่อตัวของปัญหาไว้ว่า มีอำนาจอยู่สามมิติที่เกี่ยวข้องกับการที่จะทำให้ประเด็นหนึ่งๆ สามารถกลายเป็นประเด็นปัญหาสาธารณะหรือประเด็นปัญหาเชิงนโยบาย นั่นหมายความว่า ความเป็นปัญหาเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้น (social construction of problems) โดยภาพสะท้อนที่เกิดขึ้นจากเรื่องอำนาจก็คือความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงผู้ตัดสินใจ เพราะอำนาจที่ต่างกันนำมาสู่ความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจที่ต่างกันเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ อำนาจสามมิติที่เบิร์คแลนด์ประมวลไว้นั้น สรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

มิติที่ 1 A สามารถตัดสินใจกระทบกับ B โดยที่ B ยอมรับ แม้ว่า B อาจจะไม่พอใจ การตัดสินใจหรือผลที่เกิดขึ้นนั้นก็ตาม

มิติที่ 2 A สามารถช่วยปกป้องหรือสนองสิ่งที่ B ต้องการได้

มิติที่ 3 เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ทางสังคมและอุดมการณ์ทางการเมือง ซึ่งถูกสร้างขึ้นโดยใช้เวลาและกระทบต่อวิถีชีวิตและวิถีคิดของคน เช่น A สามารถทำให้ B เชื่อในแนวทางที่ A อยากให้เชื่อ กระทั่ง B มีพฤติกรรมที่ตอบสนองต่อความต้องการของ A โดยสมัครใจ (เพราะได้คิดอย่างคล้อยตามไปแล้ว)

จากข้างต้น อำนาจที่ต่างกันทำให้การเข้าถึงการตัดสินใจของผู้ตัดสินใจต่างกันออกไป ผู้ที่มีอำนาจเหนือผู้ตัดสินใจไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติศักดิ์ตามยอมสามารถผลักดันประเด็นปัญหาเชิงนโยบายได้มากและโดยง่าย ในขณะที่ไม่แปลกแต่อย่างใดที่เราัมักพบเห็นกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนา ขบวนการชาวบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือกลุ่มที่เรียกร้องสิทธิในมิติต่างๆ ซึ่งขาดแคลนอำนาจ ทำการผลักดันปัญหาโดยใช้ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) เนื่องจากการเคลื่อนไหวแบบรวมหมู่เป็นการเพิ่มอำนาจ เป็นอำนาจเชิงปริมาณ และทำให้ข้อเรียกร้องหรือการส่งผ่านประเด็นปัญหาเชิงนโยบายเป็นไปได้มากขึ้น หรือมีเสียงที่ดังขึ้นจากที่เคยเสียงเบาจนผู้ตัดสินใจไม่เคยได้ยินเสียง

## 2) ลักษณะที่สำคัญของประเด็นปัญหาที่พียงนำเข้าสู่วาระนโยบาย

ฮอกวูดกับกันน์ (Hogwood and Gunn, 1984: 68) เสนอไว้ว่าประกอบไปด้วย 6 ประการ ดังนี้

- 1) ขยายผลไปเป็นภาวะวิกฤติ (reached crisis proportions and can no longer be ignored) เช่น ปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า
- 2) มีความเฉพาะด้านสูง (achieved particularity) เช่น การระบาดของโรคไข้หวัดนก
- 3) เกี่ยวกับความรู้สึกคน ซึ่งกำลังเป็นที่สนใจหรือสังคมให้ความตระหนักและสื่อเสนอข่าว เช่น ปัญหาการข่มขืน และปัญหาภาวะโลกร้อน
- 4) ก่อผลกระทบต่อเนื่องเป็นลำดับอย่างกว้างขวาง (have wide impact) เช่น ปัญหาการศึกษา (การจัดการศึกษาที่ไม่ดีนำไปสู่การขาดทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพในการพัฒนาประเทศ เช่น ขาดแรงงานที่มีฝีมือ ขาดนักการเมืองที่มีจิตสำนึก และขาดข้าราชการที่ซื่อสัตย์ เป็นต้น)
- 5) เกี่ยวกับอำนาจและความชอบธรรม (raises questions about power and legitimacy in society) เช่น ปัญหาการเลือกตั้งที่ทุจริต ปัญหารัฐรั้งแก่ประชาชน ปัญหาความไม่เป็นธรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ และปัญหาการขาดคุณธรรมจริยธรรมของนักการเมือง เป็นต้น

- 6) เป็นประเด็นปัญหาพร้อมสมัย (fashionable) ซึ่งยากต่อการอธิบาย แต่ง่ายต่อการรู้สึกร่วมหรือยอมรับ เช่น ปัญหาความไม่พอเพียง (ฟุ้งเฟ้อวัตถุนิยม บริโภคนิยม) ปัญหาสิทธิสตรี และสิทธิเกย์หรือเลสเบียน เป็นต้น
- 7) เกิดขึ้นเป็นประจำ เช่น ถนนบางเส้นเกิดการจราจรติดขัดทุกวัน
- 8) เกิดขึ้นในช่วงใดช่วงหนึ่งอย่างสม่ำเสมอ เช่น ทุกเช้าจะมีเครื่องบินส่งเสียงดังบินผ่านชุมชน
- 9) ได้รับการรื้อฟื้นกลับมาทบทวนใหม่ เช่น ปัญหาห้วยไต้ดิน-บนดิน และปัญหาหนี้สินของเกษตรกรรายย่อย

อย่างไรก็ตาม ลักษณะที่สำคัญข้างต้นไม่ได้ถูกการันตีว่าประเด็นปัญหาจะเข้าสู่วาระนโยบายได้เสมอไป เนื่องจากยังมีเงื่อนไขหลายประการที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะการขับเคลื่อนและอิทธิพลหรือการยอมรับของสังคม (ชนชั้น) ของผู้ผลักดันประเด็นปัญหา

### 3) ที่มาของประเด็นปัญหา

โดยทั่วไปประเด็นปัญหามีที่มา ดังนี้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์ (บรรณาธิการ), 2546)

- 1) การเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ เช่น สหภาพแรงงานเรียกร้องให้มึนโยบายเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ และกลุ่มผู้ส่งออกเรียกร้องให้มึนโยบายลดหย่อนภาษี เป็นต้น
- 2) การชุมนุมประท้วงของประชาชน เช่น สมัชชาคนจนเคลื่อนไหวประท้วงที่รัฐบาลไม่จริงจังในการแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร เป็นต้น
- 3) การเสนอแนะของนักวิชาการ เช่น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากการวิจัยของนักวิชาการเกี่ยวกับการเปิดเสรีการค้ากับประเทศต่างๆ และการแก้ปัญหาการศึกษาที่ไม่ตรงจุดของรัฐบาล เป็นต้น
- 4) การยื่นข้อเสนอของภาคเอกชน เช่น อุตสาหกรรมน้ำตาลยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลส่งเสริมการปลูกอ้อย และบริษัทมหาชนยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลสร้างบรรยากาศที่ดีในการเข้ามาลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ เป็นต้น
- 5) การเสนอนโยบายของพรรคการเมือง เช่น พรรคการเมืองที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้นำนโยบายที่ประมวลมาจากสภาพปัญหาต่างๆ ของประชาชนที่ใช้ในการหาเสียงมา



251275146

ดำเนินการ และพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลหรือฝ่ายค้านเสนอนโยบายให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

ทั้งนี้ โรเจอร์ คอบบ์และชาร์ลส์ เอลเดอร์ (Roger W. Cobb and Charles D. Elder, 1983) เสนอว่าที่มาของประเด็นปัญหาใดๆ นั้น มีอยู่ 4 ทาง กล่าวคือ (1) มาจากการค้นพบด้วยการลงไปศึกษา (readjustors) เช่น การอ่านหนังสือ และผลการวิจัย (2) มาจากการเกี่ยวข้องโดยตรงหรือผู้เกี่ยวข้องกับปัญหาโดยตรงนำมาให้พิจารณา (exploiters) เช่น ชาวบ้านยื่นหนังสือสะท้อนความเดือดร้อนต่อนายอำเภอ (3) มาจากการริเริ่มขึ้นเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ที่ไม่ปกติ (circumstantial reactors) กล่าวคือ สถานการณ์ที่ต่างออกไปจากที่เป็นอยู่มากเป็นที่มาของปัญหาใหม่ๆ และ (4) มาจากความพยายามที่จะทำให้ดีขึ้น (do-gooders) กล่าวคือ ความปรารถนาดีที่จะทำให้สิ่งที่เป็นอยู่ดีขึ้น จะทำให้สิ่งที่เป็นอยู่ปัจจุบัน กลายเป็นประเด็นปัญหาทันที อย่างน้อยคือปัญหาการไม่พัฒนา หรือ ล้าสมัย

#### 4) รูปแบบของการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหา

เฮลล์รีเกลและสโลคัม (Hellriegel and Slocum, 1974 อ้างใน Hogwood and Gunn, 1984: 73-76) เสนอว่าการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหามีอยู่ 4 รูปแบบ หรือที่พวกเขาเรียกว่า “modes of scanning” ซึ่งประกอบไปด้วย (1) การทบทวนแบบทางอ้อม (undirected viewing) กล่าวคือเป็นการออกไปค้นหาข้อมูลโดยไม่มีที่ตั้งเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงไว้ก่อน ซึ่งถือเป็นการออกไปเปิดหูเปิดตา (2) การทบทวนแบบมีเงื่อนไข (conditioned viewing) กล่าวคือ เป็นการออกไปค้นหาข้อมูลโดยมีการตั้งเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงไว้ก่อน (3) การค้นหาแบบไม่เป็นทางการ (informal search) กล่าวคือ เป็นการออกไปหาข้อมูลที่ต้องการเชิงรุก ทว่าไม่ได้เน้นหนักวิธีการได้มาซึ่งข้อมูลมากนักและ (4) การค้นหาแบบเป็นทางการ (formal search) กล่าวคือ เป็นการออกไปหาข้อมูลที่ต้องการเชิงรุกโดยที่ไม่ใส่ใจต่อวิธีการได้มาซึ่งข้อมูล เช่น การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมหรือการใช้วิธีการวิจัย เพื่อให้ข้อมูลมีความน่าเชื่อถือ ทั้งนี้ เฮลล์รีเกลและสโลคัมได้สรุปว่าแบบ (4) มีความซับซ้อนและสมเหตุสมผลมากกว่ารูปแบบอื่นๆ



251275146



### 5) สาเหตุที่สามารถนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James E. Anderson, 1984) เสนอว่าสาเหตุที่สามารถนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้นั้น ดังนี้

- 1) การสอดคล้องกับประโยชน์ของกลุ่มที่มีความสำคัญ โดยความสำคัญของกลุ่มนั้นขึ้นอยู่กับอำนาจของกลุ่ม สถานภาพทางสังคมของกลุ่ม และจำนวนของบุคคลในกลุ่ม ซึ่งจะเห็นว่าเป็นฐานของการอธิบายของตัวแบบกลุ่ม (group model)
- 2) การสอดคล้องกับนโยบายเน้นหนักของผู้นำทางการเมืองที่ใช้ในการหาเสียง ซึ่งจะเห็นว่าเป็นฐานของการอธิบายของตัวแบบชนชั้นนำ (elite model)
- 3) การเป็นเหตุการณ์เฉพาะหน้า เช่น เหตุการณ์วิกฤติและเหตุการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่สังคมการเมืองต้องตระหนัก กล่าวได้ว่า หน้าต่างทุกบานเปิดให้ประเด็นปัญหาที่มากับวิกฤติและความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเข้ามาสู่วาระนโยบายอย่างพอดีพอดี ซึ่งจะเห็นว่าเป็นฐานของการอธิบายของตัวแบบกระแสและหน้าต่าง (stream and window model)

อนึ่ง สาเหตุหนึ่งที่สามารถนำไปสู่การที่ประเด็นปัญหาหนึ่งๆ เข้าสู่วาระนโยบายได้คือ การลงข่าวของสื่อมวลชน เนื่องจากสื่อจะเป็นทั้งผู้เสนอสิ่งที่ประชาชนต้องการให้รัฐรับรู้ และในทางตรงกันข้ามก็จะเสนอสิ่งที่รัฐต้องการให้ประชาชนรับรู้ด้วยเช่นเดียวกัน กล่าวได้ว่าสื่อมวลชนเป็นตัวกลางในการสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชน ด้วยเหตุนี้การลงข่าวของสื่อในประเด็นปัญหาใดๆ จึงมักจะนำไปสู่การก่อตัวของประเด็นปัญหานั้นๆ เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายในระยะเวลาต่อมา

### 6) ปัจจัยที่สนับสนุนให้สามารถนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้

สามารถขมวดรวมปัจจัยที่สนับสนุนให้สามารถนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้ ได้ดังนี้ (ปิยะพงษ์ บุษบก, 2552: 158 – 159)

- 1) ความสามารถของรัฐบาล กล่าวคือในการระบุประเด็นปัญหาที่เป็นอยู่ และในการคาดคะเนโอกาสที่จะเกิดปัญหา นั่นคือรับรู้สภาพปัญหาปัจจุบันและอาการระยะแรกๆ ของปัญหาที่จะขยายความรุนแรงขึ้นในอนาคต



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

- 2) ช่องทางที่ประเด็นปัญหาจะลอดเข้ามาได้ คือมีประตูหรือหน้าต่างรอเปิดรับอยู่มากน้อยเพียงใด ซึ่งแน่นอนว่าช่องทางมีมากโอกาสที่จะสามารถนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายก็จะมากตามไปด้วย ทั้งนี้ ช่องทางที่มีอยู่จะต้องเปิดขึ้นพร้อมกันกับที่มีกระแสความต้องการในการแก้ปัญหาเกิดขึ้นอย่างพอเหมาะพอเจาะด้วย
- 3) จำนวนและความซับซ้อนของประเด็นปัญหาที่ดำรงอยู่ กล่าวคือถ้าประเด็นปัญหาที่สังคมต้องตระหนักร่วมกันมีอยู่มาก และ/หรือประเด็นปัญหามีความสลับซับซ้อนยากที่จะทำความเข้าใจได้ง่ายหรือยากที่ฝ่ายต่างๆ จะเข้าใจประเด็นปัญหาได้ตรงกัน ก็จะมีอุปสรรคในการนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้
- 4) ความซับซ้อนของโครงสร้างปัญหา (structure) กล่าวคือถ้าประเด็นปัญหาโยงใยหรือพัวพันกับปัญหาอื่นๆ เป็นจำนวนมาก อาทิ เป็นต้นำนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ หรือเป็นปลายน้ำของปัญหาอื่นๆ ก็จะมีอุปสรรคในการนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้
- 5) คุณลักษณะของปัญหา (character) กล่าวคือ ประเด็นปัญหาบางลักษณะนำเข้าสู่วาระนโยบายได้ไม่ยาก เช่น ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับคนส่วนใหญ่ เนื่องจากคนส่วนใหญ่ตระหนักในความสำคัญของปัญหาและต้องการให้ปัญหาคเล็ดคลาย ในขณะที่ประเด็นปัญหาบางลักษณะยากที่จะนำเข้าสู่วาระนโยบายได้ เช่น ประเด็นปัญหาที่คนชายขอบของสังคมต้องการเรียกร้องสิทธิของตนเอง อาทิ ผู้ค้าประเวณีและแรงงานต่างด้าวเนื่องจากคนจำนวนมากไม่ได้ให้ความสำคัญ
- 6) บทบาทของผู้ผลักดัน (agenda setters) กล่าวคือ ประเด็นปัญหาจะเข้าสู่วาระนโยบายได้หรือไม่ขึ้นส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับบทบาทของผู้ผลักดันด้วย ทั้งความจริงใจและจริงจังในการผลักดัน และบทบาททางสังคมหรือสถานะทางสังคมที่มีอยู่ (บารมีหรืออิทธิพล) อย่างไรก็ดี กรณีที่ผู้ผลักดันมีจำนวนมากหรือเป็นกลุ่มก้อน นอกจากแสดงบทบาทแล้ว ผู้ผลักดันยังต้องมีความชอบธรรม ความเป็นเอกภาพ อำนาจต่อรองและทรัพยากรที่พอเพียงอีกด้วย



### 3.3) การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมีจุดเน้นแตกต่างและหลากหลายขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์ นักวิชาการได้ให้คำนิยามความหมายของการวิเคราะห์นโยบายแตกต่างกันไป (ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555; สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2557; James E. Anderson, 1994) อาทิ

Edward Quade : เป็นการวิเคราะห์ที่ใช้ข้อมูลเพื่อการปรับปรุงหรือเพิ่มศักยภาพในการใช้ดุลพินิจของผู้ตัดสินใจ โดยเห็นว่าการวิเคราะห์ในที่นี้ใช้ในความหมายที่มีลักษณะทั่วไปโดยรวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ ดุลพินิจ และครอบคลุมไปถึงการออกแบบและการสังเคราะห์ทางเลือกใหม่ด้วย Quade ได้เสนอองค์ประกอบของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะไว้ 5 ประการ ซึ่งจะช่วยให้นักวิเคราะห์นโยบายสามารถกำหนดประเด็นการวิเคราะห์ได้ถูกต้องและสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาของสังคม ดังนี้

1) วัตถุประสงค์ (objectives) หมายถึงสิ่งที่ผู้ตัดสินใจมีความมุ่งหวังจะให้ประสบผลสำเร็จหรือบรรลุผล การกำหนดวัตถุประสงค์ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เพราะหากกำหนดวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจนจะทำให้ผู้วิเคราะห์นโยบายประสบความยุ่งยาก เนื่องจากไม่สามารถหาทางเลือกนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติได้ตรงกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้

2) ทางเลือก (alternatives) หมายถึงวิธีการต่างๆ ที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์บรรลุผลสำเร็จ ปัจจัยและข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาทางเลือก ได้แก่ สาระสำคัญของทางเลือก ประสิทธิภาพของทางเลือก ต้นทุนของแต่ละทางเลือก ผลลัพธ์ที่ไม่ได้คาดหมาย การจัดลำดับทางเลือก เป็นต้น

3) ผลกระทบ (impacts) หมายถึงผลที่จะเกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามทางเลือกต่างๆ ซึ่งรวมถึงผลกระทบที่ตั้งใจจะให้เกิดขึ้น (intended impacts) และผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจจะให้เกิด (unintended impacts)

4) เกณฑ์การวัด (criteria) หมายถึงกฎหรือมาตรฐานที่ใช้ในการจัดลำดับทางเลือกตามที่ประสงค์ โดยเกณฑ์การวัดมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของทางเลือกและผลกระทบ โดย



251275146

จัดลำดับทางเลือกที่มีต้นทุนต่ำสุดไว้ก่อน ทั้งนี้ เกณฑ์การวัดที่นำมาประเมินทางเลือกนั้นจะต้องใช้หลักการเดียวกันเพื่อให้สามารถเปรียบเทียบกันได้

5) ตัวแบบ (model) หมายถึงกรอบการวิเคราะห์ที่สร้างขึ้นเพื่อใช้ในการสำรวจผลของการกระทำโดยที่ยังไม่ได้ลงมือกระทำ ความสำคัญของตัวแบบคือทำให้ผู้ตัดสินใจมองเห็นภาพรวมทั้งหมดของทางเลือก และสามารถทำการเปรียบเทียบเพื่อตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ต้องการได้ดีที่สุด

Thomas R. Dye : เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นการวิเคราะห์ปัญหาของสังคมที่เป็นวิทยาศาสตร์และสอดคล้องกับความเป็นจริง ลักษณะสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายตามทฤษฎีของ Dye คือการวิเคราะห์นโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอธิบาย (explanation) มากกว่าการเสนอแนะ (prescription) เป็นการแสวงหาอย่างจริงจังถึงสาเหตุและผลของนโยบายโดยใช้ระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์ การวิเคราะห์นโยบายเป็นความพยายามที่จะพัฒนาและทดสอบข้อเสนอทั่วไปเกี่ยวกับสาเหตุและผลของนโยบาย นอกจากนี้ ยังเป็นการสะสมข้อค้นพบการวิจัยที่เชื่อถือได้ ลักษณะการวิเคราะห์จึงเน้นหนักไปที่เรื่องการพัฒนาเชิงทฤษฎีมากกว่าการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่นักการเมืองเผชิญอยู่

James E. Anderson : การวิเคราะห์นโยบายเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ (examination) และการพรรณนาสาเหตุและผลของนโยบาย โดยทำการวิเคราะห์การก่อรูป (policy formation) เนื้อหา (policy content) และผลกระทบ (policy impact) ของนโยบายเฉพาะเรื่อง เช่น นโยบายการค้าระหว่างประเทศ นโยบายสิทธิมนุษยชน เป็นต้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงการรับรองหรือไม่รับรองนโยบายแต่อย่างใด

William Dunn : การวิเคราะห์นโยบายเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ซึ่งใช้ระเบียบวิธีการศึกษาหลายวิธีในการแสวงหาความรู้และอภิปราย เพื่อตรวจสอบและเปลี่ยนแปลงระบบข้อมูลนโยบาย ซึ่งอาจนำไปใช้ในระบอบการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหา นโยบาย จุดเน้นของระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบายของ Dunn คือการแสวงหาคำอธิบาย รวมทั้งการพิจารณาทางเลือกที่มีประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหา โดยได้เสนอระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยจำแนกสาระสำคัญของการวิเคราะห์นโยบาย



ออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบาย (การกำหนดโครงสร้างปัญหา การทำนาย การเสนอแนะ การกำกับนโยบาย และการประเมินผล) และระบบข้อมูลนโยบาย (ปัญหา นโยบาย อนาคตนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลลัพธ์นโยบาย และระดับความสำเร็จของนโยบาย)

Susan B. Hansen : การวิเคราะห์นโยบายคือการวิเคราะห์นโยบายเฉพาะเรื่องของรัฐบาล และผลของนโยบายที่มีต่อสังคม มุ่งเน้นการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบชัดเจนต่อผลผลิต (outputs) และผลกระทบ (effects) ของนโยบายที่มีต่อสังคม สิ่งที่ Hansen ให้ความสำคัญคือความพยายามในการวัดและประเมินผลผลิตนโยบาย (policy outputs) เพื่อจะเปรียบเทียบนโยบายทั้งในด้านโครงสร้างและผลกระทบ และพิจารณาความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมหรือในทางโต้ตอบกัน ระหว่างกระบวนการทางการเมือง (political process) และผลผลิตนโยบาย

กล่าวโดยสรุป การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเป็นการใช้เทคนิควิธีต่างๆ เพื่อให้ข้อแนะนำ หรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายหรือองค์กรต่างๆ ในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา สาธารณะที่เกิดขึ้น

### 3.4) ตัวแบบกระบวนการ (process model)

ในฐานะที่นโยบายการศึกษาทั้งนโยบายที่บังคับใช้ทั่วประเทศและที่จัดทำเป็นการเฉพาะ สำหรับพื้นที่พิเศษดังเช่นจังหวัดชายแดนภาคใต้จัดเป็นนโยบายสาธารณะ ซึ่งแม้กระบวนการในการ พัฒนานโยบายของแต่ละนโยบายจะมีขั้นตอนและรายละเอียดแตกต่างกันเพียงใด ประการหนึ่งที่ต้อง มีร่วมกันคือการนำผลประโยชน์แห่งชาติด้านต่างๆ มาเป็นข้อมูลสำคัญในการกำหนดนโยบาย เช่น ผลประโยชน์ด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุข เป็นต้น ยิ่งนโยบายใดพัฒนาขึ้น จากข้อมูลที่ครอบคลุมทุกมิติ โอกาสในการนำไปใช้แล้วประสบผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ก็มีมาก ใน ขณะเดียวกัน หากการพัฒนานโยบายนั้นเลือกที่พิจารณาเฉพาะบางเงื่อนไข เมื่อนำไปปฏิบัติใช้ก็มักไม่ ประสบผลสำเร็จ ซึ่งนโยบายการศึกษาก็ไม่อาจหลุดพ้นจากข้อเท็จจริงดังกล่าว

แนวคิดสำคัญที่เหมาะสมกับประเด็นดังกล่าวคือ การวิเคราะห์กระบวนการจัดทำนโยบาย โดยใช้ตัวแบบกระบวนการ (process model) เพื่อสะท้อนกระบวนการจัดทำนโยบายว่ามีที่มาที่ไป



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับรู้สภาพปัญหาและกระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างตัวแสดง ทั้งหลายในกระบวนการนโยบาย

กรอบความคิดของตัวแบบกระบวนการมีฐานคติสำคัญว่า นโยบายสาธารณะคือผลลัพธ์ของ กิจกรรมทางการเมือง ทั้งนี้โดยถือว่ากระบวนการและพฤติกรรมทางการเมืองคือ ศูนย์กลางของ การศึกษานโยบายสาธารณะ (Bullock C.S., Anderson J.E. and Brady D.W., 1983) การศึกษา กิจกรรมทางการเมืองโดยมุ่งเน้นเกี่ยวกับพฤติกรรมศาสตร์สมัยใหม่ มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่สมัยสงครามโลก ครั้งที่ 2 เป็นต้นมา โดยผู้สนใจได้ทำการศึกษากิจกรรมของผู้ใช้สิทธิ์เลือกตั้ง (activities of Voters) กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) ฝ่ายนิติบัญญัติ (legislators) ฝ่ายบริหาร (executives) ข้าราชการ (bureaucrats) ผู้พิพากษา (judges) และผู้มีบทบาททางการเมือง (political actors) วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของการศึกษาดังกล่าวก็เพื่อต้องการจะจำแนกรูปแบบของกิจกรรม (activities) หรือกระบวนการ (processes) โดยพยายามที่จะจัดกลุ่มของกิจกรรมและพิจารณา ความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมทางการเมืองกับนโยบายสาธารณะ โดยกำหนดชุดของกระบวนการ นโยบายสาธารณะไว้เป็นขั้นตอนดังต่อไปนี้ (Thomas Dye, 2014)

**ประการแรก** การจำแนกลักษณะปัญหา (problem identification) หมายถึง การ พิจารณาปัญหาที่เกิดจากการเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้รัฐบาลแก้ไขว่า เป็นปัญหาลักษณะใด อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับความยากจน ปัญหาเกี่ยวกับการไร้ที่ดินทำกิน ปัญหา เกี่ยวกับการขาดแคลนสินเชื่อในการลงทุน ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการว่างงาน ปัญหายาเสพติด และปัญหาโสเภณีเด็ก เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อระบุสาเหตุของปัญหา ระดับ ความรุนแรงของปัญหาและผลกระทบของปัญหาที่มีต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของ ประเทศ เพื่อจัดลำดับความสำคัญสำหรับการพิจารณาในขั้นตอนต่อไป

**ประการที่สอง** การจัดทำทางเลือกนโยบาย (policy alternatives) หรือข้อเสนอ นโยบาย (policy proposals) เมื่อนำข้อมูลนโยบายจากการวิเคราะห์ในเบื้องต้น โดยพิจารณาจาก ลำดับความสำคัญแล้ว ในขั้นตอนนี้สิ่งที่จะต้องกระทำคือการกำหนดวาระสำหรับการอภิปราย นโยบาย เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้ได้ผล ในการพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหา



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

เพื่อนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอหรือทางเลือกนโยบาย นักวิเคราะห์นโยบายอาจจำเป็นต้องพิจารณาทางเลือกไว้หลายๆ ทางเลือก เพื่อนำทางเลือกแต่ละทางเลือกมาวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อน ตลอดจนความคุ้มค่าในด้านต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit ratio) รวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการนำทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติ โดยจะต้องพิจารณาทั้งผลกระทบทางบวก ผลกระทบทางลบ และผลกระทบที่ไม่คาดหมาย (spillover effects) ที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกนโยบายเหล่านี้จะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับผู้ตัดสินใจนโยบายว่าจะตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบายใดเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาของประชาชนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

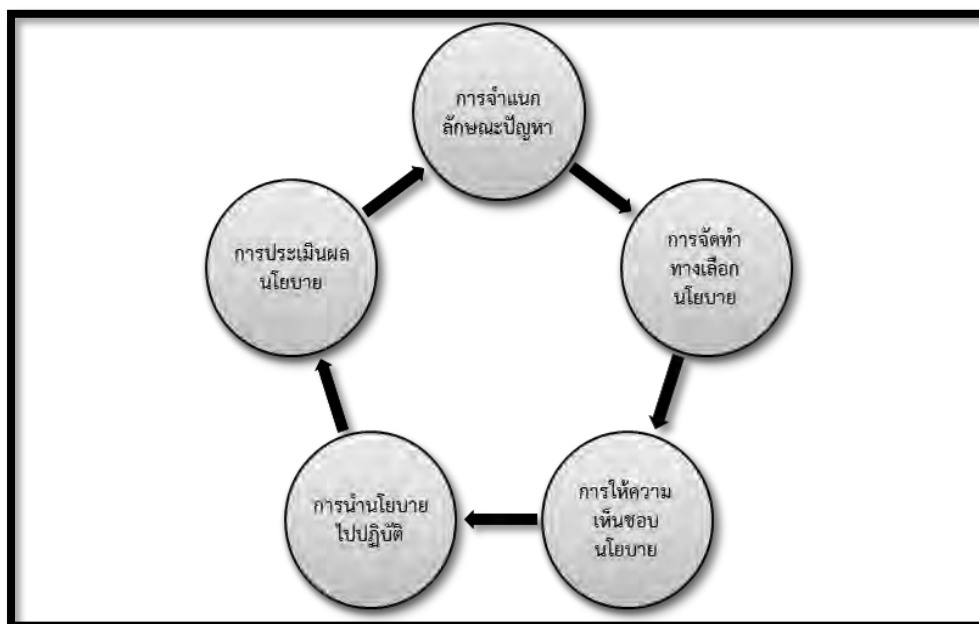
**ประการที่สาม** การให้ความเห็นชอบนโยบาย (policy adoptions or approvals) ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสำคัญของผู้ตัดสินใจนโยบายว่าจะตัดสินใจเลือกทางเลือกใด โดยจะต้องคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจเลือกกว่าจะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือไม่ และสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เพียงใด และจำเป็นจะต้องแสวงหาการสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองใดบ้าง เพื่อให้ทางเลือกนโยบายได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติเพื่อนำไปสู่การประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

**ประการที่สี่** การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementations) ได้แก่ การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหรือจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบขึ้นใหม่ในกรณีที่ยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ก่อน รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณและบริการที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์

**ประการสุดท้าย** การประเมินผลนโยบาย (policy evaluations) ได้แก่ การศึกษาการดำเนินงานของโครงการ การประเมินผลสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า การประเมินผลกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลผลิตของนโยบาย การประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายหรือโครงการที่มีต่อกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มนอกเป้าหมายในสังคม รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น



ความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายสาธารณะดังกล่าวข้างต้นสามารถแสดงให้เห็นได้ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 2 กรอบความคิดตามตัวแบบกระบวนการ

ที่มา: สมบัติ อารังชญวงค์, 2557: 231

ในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะ ผู้สนใจศึกษาอาจพิจารณาว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะคือชุดของกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งประกอบด้วย การจําแนกลักษณะปัญหา นโยบาย การจัดทำทางเลือกนโยบาย การให้ความเห็นชอบนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย ซึ่งกระบวนการนี้จะให้รายละเอียดในการศึกษานโยบายสาธารณะแบบครบวงจรทั้งในประเด็นเฉพาะของแต่ละขั้นตอนและความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายสาธารณะในภาพรวมทั้งหมด

ตามทฤษฎีของ Charles O. Jones (1984) เห็นว่า นักรัฐศาสตร์ควรกำหนดขอบเขตการศึกษานโยบายสาธารณะไว้เพียงในกรอบของ “กระบวนการนโยบายสาธารณะ” เท่านั้น โดย Jones ยืนยันความเห็นว่าการศึกษานักรัฐศาสตร์คือกระบวนการทางการเมืองและการทำงานของกระบวนการทางการเมือง ความสนใจของนักรัฐศาสตร์ต่อเนื้อหาของปัญหาและนโยบายควร



มุ่งศึกษาว่า สิ่งเหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์กับกระบวนการอย่างไร ไม่จำเป็นจะต้องศึกษาเฉพาะเนื้อหาของปัญหาและนโยบายเท่านั้น Jones ให้ข้อเสนอแนะว่าการศึกษาระบบสังคมและการเมืองมีแนวโน้มที่จะศึกษาเกี่ยวกับความแตกต่างของกระบวนการมากกว่าการศึกษาเรื่องผลประโยชน์ หรือการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้าน หรือการศึกษาว่าสิ่งเหล่านี้มีที่มาอย่างไร

อาจกล่าวได้ว่านโยบายสาธารณะส่วนใหญ่ถูกกำหนดและนำไปปฏิบัติภายใต้กรอบความคิดตัวแบบกระบวนการทั้งสิ้น แต่จะมีความครอบคลุมมากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาของสังคมต่างๆ เป็นสำคัญ ในประเทศที่พัฒนาแล้วอาจกล่าวได้ว่านโยบายสาธารณะส่วนใหญ่จะต้องผ่านกระบวนการนโยบายสาธารณะดังกล่าวทั้งสิ้น โดยเฉพาะในขั้นตอนของการก่อรูปนโยบายที่จะต้องพิจารณาจำแนกปัญหา นโยบายให้ชัดเจนเพื่อนำไปสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการในการแก้ไขปัญหาของสังคม หรือการสร้างสรรค์สิ่งที่พึงปรารถนาแก่สังคม อาจกล่าวได้ว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว นักวิเคราะห์หรือพัฒนานโยบายจะให้ความสำคัญกับกระบวนการนโยบายสาธารณะทุกขั้นตอน ส่วนในประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนา ผู้ตัดสินใจนโยบายส่วนใหญ่ติดพันอยู่กับปัญหาเฉพาะหน้าของสังคม

ดังนั้น การตัดสินใจนโยบายอาจจะกระทำโดยไม่ได้วิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามขั้นตอนของกระบวนการอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ปรากฏผลที่พึงปรารถนา และปัญหาของสังคมไม่ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วง เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาการด้อยการศึกษา ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาการเคลื่อนย้ายของแรงงานจากเขตชนบทสู่เขตเมือง ปัญหาความแตกต่างระหว่างสังคมชนบทและสังคมเมือง และปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เป็นต้น สภาพปัญหาเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นปัญหาเรื้อรัง ซึ่งกรณีของสังคมไทยก็ประสบกับสภาพการณ์เช่นนี้ด้วยเช่นกัน เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจนโยบายของผู้บริหาร ยังไม่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะให้ครอบคลุมทุกขั้นตอนอย่างรัดกุมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นประเด็นที่จะต้องให้ความสนใจมากยิ่งขึ้นในอนาคตเพื่อให้การกำหนดนโยบายมีความสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาของสังคมให้บรรลุเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนา



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่างานวิจัยเรื่องนี้ต้องการศึกษาว่าตัวแสดงกลุ่มใดที่มีอำนาจในสังคมที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบาย จึงจำเป็นต้องพิจารณาความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐกับสังคม/ตัวแสดงในสังคม โดยมีฐานคิดสำคัญว่าคนกลุ่มใดมีอำนาจในสังคม คนกลุ่มนั้นก็สามารถผลักดันนโยบายของรัฐให้มีทิศทางและเนื้อหาที่สอดคล้องกับความต้องการของตน (อนุสรณ์ ลีมนณี, 2558; Thomas R. Dye, 1987; Steven Lukes, 2005; W. Phillips Shively, 2014) ดังนั้น เมื่อเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจ จึงต้องนำตัวแบบทางรัฐศาสตร์มาใช้อธิบายกระบวนการนโยบาย เพื่อให้การวิเคราะห์การกำหนดนโยบายมีความสมบูรณ์และชัดเจนมากขึ้น

### 3.5) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจในกระบวนการนโยบาย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่างานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจในกระบวนการนโยบาย แบ่งออกได้เป็น 2 ประเด็นหลักๆ ดังนี้

#### 3.5.1) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในนโยบายทางการเมืองและเศรษฐกิจ

งานวิจัยส่วนใหญ่ที่ทำการศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจในกระบวนการนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเมืองมักใช้กรอบแนวคิดพื้นฐานเหมือนกันอยู่ 3 แนวคิด ได้แก่ ตัวแบบชนชั้นนำ ตัวแบบพหุนิยม และตัวแบบกระบวนการ ข้อค้นพบของงานวิจัยเหล่านั้นมีจุดร่วมที่สำคัญประการหนึ่งคือ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองและกลุ่มผลักดันต่างๆ ไม่เท่าเทียมกัน แม้ว่าจะมีกระบวนการเจรจาต่อรองผ่านการใช้อำนาจและอิทธิพลที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ ทิศทางการกำหนดนโยบายทางการเมืองจึงมีลักษณะส่งจากบนลงล่างหรือจากชนชั้นนำทางการเมืองสู่ประชาชน การศึกษาปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มผลักดันและชนชั้นนำทางการเมืองในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปีพุทธศักราช 2540 (ยอดชาย ชูติกาโม, 2541) ทำให้เห็นภาพของการเจรจาต่อรองและประนีประนอมของกลุ่มต่างๆ ซึ่งมีอำนาจและอิทธิพลที่ไม่เท่าเทียมกัน แม้ว่าจะในห้วงเวลานั้นทั้งชนชั้นนำทางการเมือง (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ นักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการระดับสูง) และกลุ่มผลักดัน (องค์กรเอกชน องค์กรธุรกิจ และกลุ่มสื่อมวลชน) ต่างก็ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมือง แต่ผลการศึกษากลับพบว่าเนื้อหา

ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีลักษณะโน้มเอียงไปในทางที่สอดคล้องกับความคิดเห็นของชนชั้นนำทางการเมืองมากกว่ากลุ่มผลักดัน โดยตลอดระยะเวลาที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เกิดความขัดแย้งขึ้นในกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองต่างๆ กับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้ต้องมีการต่อรองและประนีประนอมกับชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มต่างๆ อาทิ กลุ่มนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร และกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา โดยการยอมแก้ไขเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญบางส่วน เพื่อให้กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองพอใจ จะได้ลงคะแนนเสียงให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ขณะที่กลุ่มผลักดันแทบไม่มีอิทธิพลหรืออำนาจใดๆเลยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาที่บัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การที่ผู้วิจัยนำทฤษฎีชนชั้นนำมาใช้ในการอธิบายในประเด็นของการใช้อำนาจและอิทธิพล ตลอดจนความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองและกลุ่มผลักดันในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจไม่เท่าเทียมกันนั้น ได้สอดคล้องกับคำอธิบายของ Dye ที่ว่านโยบายสาธารณะเป็นสิ่งซึ่งมีความโน้มเอียงไปตามความต้องการของชนชั้นนำ (Dye, 2014: 25)

ในขณะที่ ขวัญรวี ศรีสงวน (2545) สรุปข้อค้นพบโดยตรงไปตรงมาว่าการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่เป็นไปตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย ในเอกสารวิจัยเรื่องการเมืองภายในการกำหนดนโยบายการปฏิรูประบบราชการ : ศึกษากรณีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอธิบายถึงการเจรจาต่อรองที่อยู่เบื้องหลังการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยประชาชนไม่ได้มีโอกาสในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย กระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย

หลังจากนั้น การศึกษาต่อเนื่องในประเด็นเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองในกระบวนการนโยบายของขวัญรวี (2552) โดยทำการศึกษารณีแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่ก่อตัวขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2550 ภายใต้แรงกดดันและช่วงจังหวะเวลาที่ลงตัว จากกระแสความกังวลเกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ทวีความรุนแรงขึ้นทุกขณะ ประกอบกับความจำเป็นในการปรับปรุงแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (Power Development Plan - PDP) เพื่อความมั่นคงด้านพลังงาน ภายหลังจากการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 อย่างไรก็ตาม ขณะที่ขวัญรวีทำการศึกษา



2512275146

เรื่องนี้แผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ได้เกิดขึ้นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่แผนดังกล่าวได้กลายเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง ถึงความเหมาะสมในการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ในสังคมไทย การศึกษาในครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการตัดสินใจ (decision making) ในขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบาย (agenda setting) ซึ่งถือเป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งได้นำแนวคิดตัวแบบกระแสน้ำต่างนโยบาย (The streams and Window Model) ของ John W. Kingdon ที่เชื่อว่าการกำหนดวาระนโยบายเกิดขึ้นจากการมาพบกันโดยพร้อมเพรียงของ 3 กระแส อันได้แก่ กระแสปัญหา (problem stream) กระแสนโยบาย (policy stream) และกระแสการเมือง (political stream) ผลจากการศึกษาพบว่า วาระนโยบายในการเลือกพลังงานนิวเคลียร์เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ได้เกิดขึ้นตามสมมติฐานที่ John W. Kingdon ได้เสนอไว้ นั่นคือ ถูกกำหนดขึ้นจากการมาพบกันของกระแสทั้ง 3 ในช่วงเวลาที่เหมาะเจาะลงตัว ซึ่งตามนัยยะเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง ถือว่าการกำหนดวาระนโยบายที่เกิดขึ้นนี้ เกิดจากปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในการกำหนดวาระนโยบายที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ครองอำนาจและผู้ไร้อำนาจอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นลักษณะธรรมชาติของการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทย กล่าวคือผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการดำเนินนโยบายสาธารณะ มักจะกระจุกอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำ มากกว่าที่จะกระจายไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

งานวิทยานิพนธ์เรื่องการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาของสุพิชญา จารุพันธ์ (2549) ได้ข้อค้นพบเช่นเดียวกับงานของชวีณูรีวิ โดยตั้งสมมติฐานไว้อย่างน่าสนใจว่ากระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนับตั้งแต่เริ่มใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 นั้น ถูกกำหนดขึ้นโดยชนชั้นนำเท่านั้น ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย อีกทั้งยังเป็นเรื่องของการต่อรองอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งการกระจายและจัดสรรผลประโยชน์แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นที่พอใจแก่ทุกกลุ่ม โดยมีนักการเมืองระดับชาติเป็นผู้อุปถัมภ์อยู่เบื้องหลัง ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มชนชั้นนำเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งได้แก่นักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นในองค์การ



251275146

CT :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

บริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยงานศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงการเจรจาต่อรองเพื่อจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน

สำหรับนโยบายทางเศรษฐกิจก็เช่นเดียวกัน กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นกระบวนการทางการเมือง (political process) โดยที่การเมืองเข้าไปมีบทบาทในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่ขั้นตอนการนำเสนอ นโยบาย ขั้นตอนการบัญญัติกฎหมาย รวมตลอดจนถึงขั้นตอนการดำเนินและบริหารนโยบาย ซึ่งครอบคลุมทั้งการเลือกหน่วยราชการหรือองค์กร เพื่อเป็นกลไกในการดำเนินนโยบาย และการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวในขั้นตอนต่าง ๆ ดังกล่าวนี้มีการต่อรองระหว่างตัวละครและหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ในตลาดนโยบาย โดยที่ทุกฝ่ายต่างเล่นเกมเชิงยุทธศาสตร์ (strategic game) เพื่อให้ได้ผลตามที่ต้องการ นโยบายเศรษฐกิจเป็นผลที่เกิดจากกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการต่อรองดังกล่าว และด้วยโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของไทยในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ โครงสร้างอำนาจทางการเมืองมีการกระจายอย่างไม่เสมอภาค กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2544) กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้เกิดการกระจุกตัวของอำนาจทางการเมือง ซึ่งมีผลให้เครือข่ายทางการเมืองมีการเชื่อมโยงไปสู่ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ทำให้การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอยู่ในการครอบงำของกลุ่มชนชั้นนำ นักการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ ภาคเอกชน กลุ่มคนที่มีชื่อเสียงและได้รับการยอมรับในสังคมและได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งในสถาบันต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และนอกจากนี้โครงสร้างของระบบการเมืองประชาชนที่มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งไม่มีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอในการตัดสินใจเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนในระบบรัฐสภา และความไม่สมบูรณ์ของระบบสารสนเทศทางการเมือง (political information imperfection) ประชาชนไม่มีข้อมูลในการตรวจสอบคุณภาพในการผลิตนโยบาย ดังนั้นเมื่อระบบข้อมูลข่าวสารไม่สมบูรณ์ จึงมีผลต่อการมีส่วนร่วมในจำนวนน้อยของประชาชนกับระบบการเมือง (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2547: 59 – 111)

งานวิจัยว่าด้วยความสัมพันธ์เชิงอำนาจในนโยบายทางเศรษฐกิจซึ่งมีผู้ศึกษาไว้จำนวนหนึ่ง ข้อค้นพบไม่แตกต่างจากนโยบายทางการเมืองแต่ประการใด กล่าวคือ ชนชั้นนำยังเป็น



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ตัวแสดงหลักในกระบวนการนโยบายตั้งแต่ขั้นตอนการนำปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายจนถึงขั้นตอนการกำหนดนโยบาย อาทิ วิทยานิพนธ์เรื่องการเมืองของการกำหนดนโยบาย : ศึกษากรณีมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย (นภดล อุดมวิศวกุล, 2548) ซึ่งได้ศึกษากระบวนการการเข้าสู่วาระนโยบายและการก่อตัวของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตร โดยพบว่าการก่อตัวของนโยบายของไทยเป็นไปตามรูปแบบผู้นำ ซึ่งมีส่วนราชการเป็นตัวแทน และเป็นเวทีกลางในการก่อตัวของนโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ ศักดิ์พร ธีรศิริกุล (2549) ได้ข้อค้นพบจากการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย : ศึกษากรณีกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร โดยผู้วิจัยใช้ตัวแบบหน้าต่างนโยบายของ Mark E Rushefsky ซึ่งประยุกต์จากตัวแบบเดิมของ John W. Kingdon ในการศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย และตัวแบบผู้นำของ Thomas R. Dye ซึ่งผู้วิจัยประยุกต์เข้ากับสภาพการเมืองแบบอมตยาธิปไตยของไทย มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายการก่อรูปของกฎหมายปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นไปตามตัวแบบผู้นำ ภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตยที่ฝ่ายข้าราชการประจำเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายร่วมกับฝ่ายการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งและการแต่งตั้งข้าราชการประจำ กฎหมายปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นผลของการกำหนดนโยบายตามตัวแบบผู้นำ มีลักษณะที่นำกฎหมายปฏิรูปที่ดินจากหลายประเทศมาปรับใช้แต่ไม่ได้ใช้มาตรการที่เข้มข้นเหมือนประเทศต้นแบบ อันเป็นผลจากการประนีประนอมในหมู่ชนชั้นนำ

นอกจากนี้ กรณีศึกษาของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (2551) เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ ได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการใช้อำนาจและการเจรจาต่อรองของฝ่ายต่างๆ ในระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติ ดังกรณีศึกษาโครงการระบบการขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับในกรุงเทพมหานคร (โครงการไฮปเวลล์) ซึ่งเริ่มขึ้นในสมัยคณะรัฐมนตรีคณะที่ 45 (มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี) โดยกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นคู่สัญญาลงนามตกลงให้บริษัทไฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด เป็นผู้ลงทุนในรูปแบบของการให้สัมปทาน ซึ่งไฮปเวลล์เสนอผลตอบแทนพิเศษแก่รัฐบาลรวมมูลค่าโดยประมาณ 53,810 ล้านบาท โดยที่รัฐบาลไทยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ โครงการนี้มีกำหนดเสร็จสมบูรณ์ภายในเวลา 8 ปี สัญญามีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 ธันวาคม 2534 - 5



251275146

CU Thesais 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ธันวาคม 2542 แต่ปรากฏว่านับตั้งแต่สัญญาสัมปทานมีผลบังคับใช้จนถึงเดือนมกราคม 2541 เป็นระยะเวลา 6 ปีเศษ การก่อสร้างโครงการโฮปเวลล์มีความคืบหน้าเพียงร้อยละ 13.77 จากแผนงานที่วางไว้ร้อยละ 89.75 ทั้งนี้ รัฐบาลไทยโดยคณะรัฐมนตรี (คณะที่ 52 มีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี) มีมติเห็นชอบให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐบอกเลิกสัญญาสัมปทานโครงการโฮปเวลล์กับบริษัท โฮปเวลล์ โฮลดิ้ง จำกัด (ฮ่องกง) ตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2540 หลังจากนั้นได้แจ้งให้บริษัทโฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด ทราบการบอกเลิกสัญญาซึ่งบริษัทโฮปเวลล์ฯ ปฏิเสธการบอกเลิกสัญญาดังกล่าว หลังจากนั้น ทั้งสองฝ่ายต่างดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายต่อกัน ต่อมาใน พ.ศ. 2551 คณะอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยชี้ขาดให้กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย คืนเงินชดเชยแก่บริษัทโฮปเวลล์ฯ 1.1 หมื่นล้านบาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปีจากการบอกเลิกสัญญาไม่เป็นธรรม จากนั้น กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองกลาง เพื่อขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในกรณีพิพาทการบอกเลิกสัญญา โดยเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2557 ศาลปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทสัญญาทางปกครอง จึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ วันที่ 30 กันยายน 2551 และ 15 ตุลาคม 2551 ทั้งฉบับ และให้ปฏิเสธการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ทำให้กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ต้องจ่ายค่าเสียหายในการบอกเลิกสัญญาแก่บริษัทโฮปเวลล์ฯ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2553)

จากการศึกษา ผู้วิจัยสรุปว่ากรณีดังกล่าวเกิดขึ้นในสมัยคณะรัฐมนตรีคณะที่ 45 ที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลถึง 6 พรรค ที่มีการแสวงหาประโยชน์จนถึงกับมีการขนานนามคณะรัฐมนตรีนี้ว่า “บุฟเฟต์คาบิเน็ต” ประกอบกับในสมัยนั้นบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเคยมีบทบาทสำคัญในการวางแผนชี้แนะเศรษฐกิจตั้งแต่ พ.ศ. 2503 และกลายมาเป็นผู้ดูแลนโยบายเศรษฐกิจในทศวรรษ 2520 ถูกลดบทบาทลง ไม่มีอำนาจในการควบคุมโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ต่อไป อำนาจการตัดสินใจโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ของรัฐบาลอยู่ในกำมือของกระทรวงแต่ละกระทรวง แม้แต่คณะรัฐมนตรีก็แทบจะไม่มีบทบาทเลย การกระทำดังกล่าวผลักไสเทคโนโลยีหรือ



251275146

CT :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ข้าราชการออกไปจากกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการเศรษฐกิจสำคัญ กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีที่ไม่ได้คำนึงผลประโยชน์ของส่วนรวมอย่างแท้จริง และก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมในการพัฒนาสาธารณูปโภคของประเทศ

การต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์โดยเฉพาะกลุ่มการเมืองในรัฐบาลและกลุ่มทุนต่างๆ กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการตัดสินใจนโยบายของคณะรัฐมนตรี ดังกรณีศึกษานโยบายการเช่ารถโดยสารปรับอากาศประจำทางที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ (Natural Gas for Vehicles – NGV) จำนวน 4,000 คัน และนโยบายการระบายสินค้าเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนระบบการจำหน่ายไปสู่การประกันรายได้เกษตรกรของ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (2556) โดยทั้งสองกรณีแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายโดยเฉพาะกลุ่มนักการเมืองและกลุ่มนักธุรกิจการเมืองในการกำหนดรูปแบบหรือสาระของนโยบาย และกดดันให้การดำเนินนโยบายของรัฐเป็นไปตามเป้าหมายหรือผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ทั้งสองกรณีดังกล่าวต่างอยู่ภายใต้บริบทโครงสร้างทางการเมืองแบบเดียวกันคือโครงสร้างทางการเมืองที่มีความเป็นพหุนิยมของรัฐบาลผสมคือพรรคประชาธิปัตย์และพรรคร่วมรัฐบาล และสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบรัฐบาลในขณะนั้นว่าพรรคการเมือง/รัฐมนตรีมีอำนาจในการจัดทำนโยบายหรือให้ความเห็นชอบในการดำเนินนโยบาย

นอกจากนี้ งานวิจัยจำนวนไม่น้อยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจในลักษณะที่ไม่เสมอภาคและในลักษณะแลกเปลี่ยนอุปถัมภ์ระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ โดยความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับชุมชนจะเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาค ชุมชนเป็นฝ่ายตั้งรับกับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูง ขณะที่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ อาทิ นักการเมือง นักธุรกิจ กลุ่มทุนต่างๆ ๓ เป็นความสัมพันธ์แบบแลกเปลี่ยนเชิงอุปถัมภ์ (กมลศักดิ์ ตรีครุฑพันธ์, 2549; ฉันทนา บรรพศิริโชติ, 2543; มงคล เจริญศรี, 2549; สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, 2556)

ทั้งนี้ งานวิจัยที่พอจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายในจังหวัดชายแดนใต้มากที่สุดคืองานของพิชญเดช โอสถานนท์ (2555) ที่ศึกษาบทบาทของการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเลือกเอากรณีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ ศอ.บต. ซึ่ง



251275146

CU Thesais 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8



เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยศึกษากระบวนการเข้าสู่ระบอบนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศึกษาการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่านโยบายที่ออกมานั้นเป็นผลทางการเมืองหรือไม่ และมีตัวแสดงใดบ้างที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ซึ่งข้อค้นพบของงานวิจัยน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากพบว่า การเปลี่ยนแปลงที่เป็นแรงผลักดันให้นโยบายเปลี่ยนมากที่สุด คือกระแสการเมืองอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร โดยการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้ง ศอ.บต. นั้น ผู้ศึกษาพบว่าเป็นการแสดงจุดยืนที่เป็นความต้องการของกระทรวงมหาดไทย แต่ต่อมาเนื้อหาของกฎหมายได้ถูกปรับ ซึ่งผลที่ออกมา (political outcomes) ไม่ใช่ทางเลือกของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่คาดหวังไว้ (unintended) แต่กลายเป็นว่านโยบายที่ออกมาเป็นผลจากการเจรจาต่อรอง (bargaining) ให้มาอยู่ในจุดที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ (compromise)

### 3.5.2) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในนโยบายการศึกษา

ประเด็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจในนโยบายการศึกษามักจะเกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ทั้งนี้ การกระจายอำนาจการศึกษาเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วไป ถ้าองค์กรใดมีขนาดใหญ่โตมาก การจัดโครงสร้างก็จะสลับซับซ้อนและมีลักษณะเป็นศูนย์รวมอำนาจ ทำให้เกิดข้อจำกัดมากมาย ก็จำเป็นต้องกระจายความรับผิดชอบไปยังระดับต่างๆมากขึ้น เพื่อให้ภารกิจดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย การกระจายอำนาจการศึกษายังเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน ที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงต่อการจัดการระบบการศึกษา และมีนัยทางการเมืองสูงมาก เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับขยายอิทธิพลทางการเมือง จะว่าไปแล้วนั้น การกระจายอำนาจไม่ว่าด้านใดล้วนแล้วแต่มีความสำคัญและมีคุณค่าต่อการปกครองประเทศ ถือเป็นรากแก้วของระบอบประชาธิปไตย เพราะสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง อีกทั้งเป็นการเชื่อมโยงระหว่างเบื้องบนกับระดับรากหญ้าของประเทศ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2535; เอ็ดเวิร์ด บี. ฟิสค์, 2542)



251275146

ในประเทศกำลังพัฒนา เครื่องมือทางการเมืองที่สำคัญในการบริหารจัดการด้าน การศึกษาคือหน่วยงานราชการ โดยกระบวนการนโยบายจะเป็นการใช้อำนาจและอิทธิพลแข่งขัน ต่อรองกันระหว่างหน่วยงานราชการกับกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันต่างๆ นโยบายทางการศึกษา จึงถูกจัดเป็นกิจกรรมทางการเมืองประเภทหนึ่งด้วย (C.D. Rowley, 1971: 14 – 15) การวิเคราะห์ เชิงการเมืองของพัฒนาการและทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา (ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์, 2540) ได้ข้อค้นพบที่น่าสนใจว่าปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการ พัฒนานโยบาย ได้แก่ ระบบราชการและนักการเมือง ในขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นโครงสร้าง ทางการเมืองระดับพื้นฐาน กลับไม่มีบทบาทโดยตรงต่อกระบวนการพัฒนานโยบายการกระจาย อำนาจทางการศึกษา

บทบาทนำในนโยบายการศึกษาของข้าราชการประจำเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นใน การศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองไทยของกรกช ศิริโชค (2538) ที่นำกรณี การกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 มาทำการวิเคราะห์ โดยตั้งวัตถุประสงค์ไว้ อย่างเปิดเผยว่า กระบวนการกำหนดแผนฯ เป็นไปตามลักษณะการกำหนดนโยบายสาธารณะใน ระบบการเมืองแบบที่เรียกว่าอำมาตยาธิปไตยหรือไม่ และข้อค้นพบของกรกชก็ตอบคำถามได้ชัดเจน พร้อมทั้งเป็นการตอกย้ำบทบาทของข้าราชการในการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติดังกล่าวด้วย กล่าวคือ แม้ว่าจะระยะเวลาของการจัดทำแผนฯ จะครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2529 ถึง พ.ศ. 2535 โดยมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่ถึง 3 ครั้ง ตั้งแต่โครงสร้างทางการเมืองแบบกึ่ง ประชาธิปไตย (พ.ศ. 2529 – 2531) แบบประชาธิปไตย (พ.ศ. 2531 – 2534) และแบบเผด็จการ (พ.ศ. 2534 – 2535) แต่กระบวนการกำหนดแผนฯ ตั้งแต่ขั้นตอนการเรียกร้อง การรวบรวมข้อ เรียกร้องและการกำหนดแผนฯ นั้น ตัวแสดงทางการเมืองที่มีบทบาทหลักทั้ง 3 ขั้นตอนคือ ข้าราชการประจำ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าระบบการเมืองไทยเป็นแบบอำมาตยาธิปไตย

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจในกระบวนการนโยบายทาง การศึกษานั้น ผู้วิจัยพบว่ามีค่อนข้างน้อย และเมื่อจำกัดลงไปถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจในนโยบาย



251275146

CT: IThesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

การศึกษาที่ใช้เฉพาะในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ ยิ่งพบว่ายังไม่มีการศึกษาในประเด็นดังกล่าว ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและควรศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ทั้งในแง่ที่ว่าจังหวัดชายแดนใต้มีปัญหาความไม่สงบอยู่และยังไม่มีที่ท่าว่าจะคลี่คลาย ขณะที่รัฐพยายามใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาวิธีหนึ่ง และในแง่ที่นโยบายการศึกษาเป็นเรื่องของการเมืองและมีอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้อง การศึกษาแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุขปี 2548 – 2551 สมัยรัฐบาล พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จึงน่าจะช่วยอธิบายความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ และชี้ให้เห็นถึงโครงสร้างเครือข่ายนโยบายในการจัดการศึกษาเพื่อความมั่นคงตามความสัมพันธ์เชิงอำนาจได้อย่างชัดเจน

#### ตอนที่ 4 แนวคิดในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ส่งผลต่อการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุขปี 2548 – 2551

การพิจารณาในแง่อำนาจเพื่ออธิบายความสัมพันธ์เชิงนโยบายในขั้นตอนการก่อตัวของปัญหา จะพิจารณาใน 2 ประเด็นคือ อำนาจอยู่ที่ใคร และการใช้อำนาจดังกล่าวในการผลักดันประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายดำเนินไปอย่างไร โดยตัวแบบทางรัฐศาสตร์ที่จะนำมาอธิบายจะอาศัยแนวคิดของตัวแบบพื้นฐาน 2 ตัวแบบ ดังนี้

##### 4.1) ตัวแบบรัฐนิยม (statist model)

แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมของตัวแบบรัฐนิยมหรือรัฐนิยมยุคใหม่ (neo - statism) หรือความเป็นอิสระในการตัดสินใจของรัฐ (autonomy of the state) ได้รับอิทธิพลโดยตรงมาจากลัทธิอำนาจอธิปไตย (Doctrine of Sovereignty) ในช่วงแรกๆ ลัทธินี้เน้นอำนาจอธิปไตยที่มีลักษณะสูงสุด เด็ดขาดและแบ่งแยกมิได้ อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อมาแนวคิดดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปโดยผลจากการเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสังคมตะวันตก ที่หันมาเน้นอำนาจอธิปไตยของรัฐที่ได้รับมาจากปวงชน (popular sovereignty) และยอมรับข้อจำกัดของอำนาจอธิปไตยมากขึ้น แต่ก็ยังยืนยันถึงการมีอำนาจอธิปไตยสูงสุดของรัฐในสังคม หลังจากที่แนวคิดเอกนิยมทางการเมือง (political monism) ในลัทธิอำนาจอธิปไตย ซึ่งเชื่อว่ารัฐมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในสังคม ถูกโต้แย้งและท้าทายมากขึ้นจากแนวคิดอื่นๆ โดยเฉพาะแนวคิดพหุนิยมทางการเมือง (political



pluralism) ในต้นศตวรรษที่ 20 แนวคิดเชิงรัฐนิยมดังกล่าวจึงปรับเปลี่ยนมามองรัฐในแง่ขององค์กร เฉพาะด้านในสังคมที่มีอำนาจสูงสุดในการบังคับใช้กฎหมาย แต่ไม่ได้มีอำนาจอิสระโดยสิ้นเชิงจาก สังคม ตัวแบบรัฐนิยมจึงพัฒนามาจากแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในระบอบนี้เอง (อนุสรณ์ ลิมมณี , 2558)

ตัวแบบรัฐนิยมมีฐานคติเบื้องต้นว่า ในสังคมโดยทั่วไปรัฐมักจะมีบทบาทนำในการกำหนด นโยบายเสมอ ถึงแม้ว่าปัจเจกชนหรือคนกลุ่มต่างๆ ในแต่ละสังคมสามารถใช้อิทธิพลหรืออำนาจ ต่อรองของตนผลักดันนโยบายรัฐได้ก็ตาม บทบาทนำของรัฐในสังคมเกิดจากฐานะสำคัญ 2 ด้านของ รัฐ ได้แก่ 1) ในฐานะที่เป็นผู้แสดงบทบาท (actor) หลักของสังคม และด้านที่ 2) ในฐานะของ โครงสร้างในรูปสถาบัน (institutional structures) ซึ่งมีอิทธิพลต่อกิจกรรมของคนในสังคม รัฐใน ฐานะของผู้แสดงบทบาทหลักในสังคมจะเห็นได้ในรูปขององค์กรลักษณะต่างๆ ของรัฐ ที่อ้างสิทธิใน การควบคุมดินแดนและประชาชนในแต่ละสังคม ในฐานะเช่นนี้รัฐอาจจะกำหนดและแสวงหา เป้าหมายต่างๆ ของตนได้อย่างอิสระ โดยที่เป้าหมายเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องสะท้อนหรือตอบสนอง ข้อเรียกร้องและผลประโยชน์ของกลุ่ม หรือชนชั้นต่างๆ หรือแม้แต่สังคมโดยรวม รัฐสามารถทำ อย่างนั้นได้เพราะรัฐมีอิสระในการตัดสินใจในการวางนโยบาย แต่รัฐจะสามารถผลักดันเป้าหมาย ทั้งหลายให้เกิดขึ้นจริงหรือบังคับใช้นโยบายได้เพียงใดขึ้นอยู่กับสมรรถภาพหรือความสามารถที่จะ ดำเนินการของรัฐเอง (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2558; Peter B. Evans, 1985; Theda Skocpol, 1988)

โดยสภาพของบทบาทรัฐที่ไม่เพียงต้องจัดระเบียบสังคมและเศรษฐกิจภายใน แต่ยังคงต้อง จัดการด้านความสัมพันธ์กับภายนอกอีกด้วย รัฐจำเป็นต้องมีอิสระในการตัดสินใจกำหนดเป้าหมาย ต่างๆ และหาทางบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น ทั้งนี้เป็นเพราะเหตุผลหลัก 3 ประการ (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2558) ประการแรก สถานะของรัฐที่ต้องเกี่ยวข้องกับต่างประเทศทำให้รัฐถูกเชื่อมโยงและได้รับ ผลกระทบจากโครงสร้างระดับข้ามชาติทั้งหลาย (transnational structures) อาทิ องค์กรระหว่าง ประเทศ บริษัทข้ามชาติ และขบวนการทางสังคมนานาชาติ เป็นต้น รวมทั้งรับเอาข้อมูลข่าวสารที่ หลั่งไหลเข้ามา ท่ามกลางแรงผลักดันข้ามชาติเหล่านี้บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องแสวงหากล ยุทธ์ในการปรับตัวของรัฐให้เหมาะสมกับสถานการณ์ระหว่างประเทศอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะพลังต่างๆ



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ภายในสังคมจะวางเฉยหรือต่อต้านก็ตาม ประการที่สอง ภารกิจในการรักษาความเป็นระเบียบภายในสังคม ผลักดันให้รัฐจำเป็นต้องริเริ่มดำเนินการวางแผนเป้าหมายหรือกำหนดทิศทางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบหรือความมั่นคงภายในเสียเอง โดยไม่จำเป็นต้องรอให้กลุ่มคนในสังคมเรียกร้องสำหรับบทบาทในด้านนี้กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งทำงานประสานกันเป็นองค์กรและไม่ได้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ในสังคมโดยตรง เช่น หน่วยงานด้านความมั่นคง หรือหน่วยงานด้านการวางแผนด้านเศรษฐกิจ จะเป็นผู้เสนอกลยุทธ์และชี้ทิศทางนโยบายให้แก่รัฐบาลต่อเนื่องไม่ว่าในภาวะวิกฤติหรือยามสงบ และประการสุดท้าย ความจำเป็นของบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องระดมเอาทรัพยากรในองค์กรมาใช้ในการวางแผนนโยบายและดำเนินงานด้านต่างๆ ของรัฐได้อย่างรวดเร็วและทันสถานการณ์ ทำให้รัฐต้องมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ

อย่างไรก็ตาม การมีอิสระในการตัดสินใจของรัฐไม่ใช่สิ่งที่คงที่ ความเป็นอิสระดังกล่าวจะแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐและยังเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ตามกาลเวลา อาจจะได้โดยผลของวิกฤติการณ์ซึ่งทำให้บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถกำหนดกลยุทธ์และนโยบายได้ตามปกติ หรือโดยผลจากการเปลี่ยนแปลงความสามารถขององค์กรของรัฐในการใช้อำนาจบังคับและในการบริหารงานเมื่อเทียบกับพลังต่อรองของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมและแรงผลักดันของพลังข้ามชาติทั้งหลาย

#### 4.2) ตัวแบบพหุนิยม (pluralist model)

ตัวแบบเชิงพหุนิยมพัฒนาขึ้นจากหลายกระแสความคิดที่ต่อต้านทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของรัฐ กระแสความคิดเหล่านี้เห็นพ้องกันว่า ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของรัฐละเลยหรือมองข้ามสิทธิผลประโยชน์และความสำเร็จของกลุ่ม องค์กรหรือสมาคมต่างๆ ในสังคม ซึ่งมีบทบาทและความสำคัญไม่น้อยไปกว่ารัฐ ดังนั้น แนวคิดของทฤษฎีนี้จึงขัดแย้งกับความเป็นจริงและควรจะถูกยกเลิกไป กระแสความคิดแบบพหุนิยมเห็นว่าในสังคมสมัยใหม่นั้น อำนาจไม่ได้กระจุกตัวอยู่ในมือของผู้กุมอำนาจรัฐแต่เพียงลำพัง แต่กระจัดกระจายอยู่ในกลุ่มและสถาบันต่างๆ ในสังคมด้วย สถาบันและกลุ่มหลากหลายเหล่านี้จึงควรจะมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของสังคม รวมทั้งตรวจสอบและควบคุมบทบาทของรัฐ (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2558; Robert A. Dahl, 2003)

ในแง่รากฐานของแนวคิด แนวคิดแบบพหุนิยมรับเอาแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐที่จำกัดและการปกครองโดยการยินยอมของประชาชนมาจาก Locke แนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจจาก Montesquieu และแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของกลุ่มในการป้องกันการใช้อำนาจเผด็จการของรัฐจาก Tocqueville รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปสู่คนกลุ่มต่างๆ เพื่อปกป้องสิทธิของปัจเจกชนและคนกลุ่มน้อยในสังคมของ Hamilton (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2558)

ทั้งนี้ อำนาจทางการเมืองนั้นมีลักษณะหลากหลาย มีผู้นำที่มีความคิดแตกต่างกันอยู่มากมาย แต่ละกลุ่มต่างก็มีเป้าหมายที่ไม่เหมือนกัน มีทรัพยากรของตนเองและมีความเป็นอิสระต่อกัน ในรูปการณ์เช่นนี้ย่อมไม่มีผู้นำที่มีอำนาจทุกด้านมารวมตัวกันอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ และมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายหลัก รวมทั้งมีอำนาจมากพอที่จะบรรลุเป้าหมายเหล่านั้นได้โดยสิ้นเชิง เพราะฉะนั้นนโยบายของรัฐบาลที่ออกมาจึงเป็นผลจากการตกลงร่วมมือกันระหว่างผู้นำกลุ่มต่างๆ ที่มีเป้าหมายแตกต่างกัน ในแง่ความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐบาลกับคนกลุ่มต่างๆ รัฐบาลมีฐานะเป็นเป้าหมายในการใช้อิทธิพลผลักดันของคนในสังคม เนื่องจากรัฐมีอำนาจมากเป็นพิเศษการมีอิทธิพลเหนือการทำงานของรัฐบาลก คือการมีอิทธิพลต่อวิธีการที่รัฐบาลใช้ในการผลักดัน บังคับ และลงโทษผู้คนในสังคม และต่อสมรรถภาพของรัฐบาลในการดำเนินการเรื่องทั้งหลายทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย ตลอดจนต่อความสามารถของรัฐบาลในการแบ่งปันผลประโยชน์ อภิลิทธิ ความมั่งคั่งและอำนาจในสังคม (Robert A. Dahl, 2003)

ในตัวแบบพหุนิยม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมแสดงออกในลักษณะที่ประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสังคมเข้ามามีบทบาทในการควบคุมและผลักดันการตัดสินใจของรัฐ ผ่านสถาบันและกระบวนการทางการเมือง การบริหารและสังคม เช่น พรรคการเมือง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ระบบราชการ และสื่อมวลชน เป็นต้น ในมุมมองแบบพหุนิยม รัฐและรัฐบาลก็คือสิ่งเดียวกันและเป็นเพียงคนกลุ่มหนึ่งที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจในประเด็นปัญหาทางการเมืองให้แก่สังคม ฐานะของรัฐในสังคมจึงเป็นเพียงกลุ่มหรือสมาคมอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่แตกต่างไปจากบรรดากลุ่มจำนวนมากที่มีอยู่ในสังคม ดังนั้น ประชาชนไม่จำเป็นจะต้องเชื่อฟังรัฐในทุกกรณีหรือยอมรับอำนาจรัฐในทุกเรื่อง



251275146

CU Thesais 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

สำหรับสังคมนั้นจะประกอบขึ้นด้วยเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลหรือองค์กรผลประโยชน์จำนวนมากมาย เช่น สหภาพแรงงาน สมาคมวิชาชีพ องค์กรภาคประชาสังคม เป็นต้น แต่ละองค์กรหรือกลุ่มจะมีฐานอำนาจของตนเองซึ่งทำให้สามารถดำเนินงานอย่างเป็นอิสระจากการแทรกแซงของรัฐบาลได้ กลุ่มเหล่านี้มีฐานะเป็น “องค์กรที่เป็นตัวกลาง” (intermediary organizations) ที่เชื่อมโยงระหว่างประชาชนในสังคมกับรัฐบาล กลุ่มทั้งหลายที่สามารถดำรงสถานะของแหล่งอำนาจอิสระในสังคมได้จะต้องเป็นกลุ่มซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันโดยสมัครใจในหมู่ของผู้ที่มีผลประโยชน์และความสนใจร่วมกัน โดยมีสภาพเป็นองค์กรเอกชนหรือไม่ได้เป็นองค์กรทางการของรัฐ อย่างไรก็ตามเนื่องจากแต่ละกลุ่มจะมีกิจกรรมเฉพาะด้าน ประชาชนแต่ละคนจึงมักจะเป็นสมาชิกของหลายกลุ่มในเวลาเดียวกัน กิจกรรมของกลุ่มทั้งหลายจะพึ่งพาอาศัยหรือเชื่อมโยงกันในทางใดทางหนึ่งและโดยทั่วไปกลุ่มเหล่านี้จะยอมรับกฎเกณฑ์ในการแก้ไขข้อขัดแย้งและตัดสินใจหาข้อยุติร่วมกัน ผลที่ตามมาคือไม่มีกลุ่มใดมีอำนาจครอบงำสังคมเพียงกลุ่มเดียวได้ และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสามารถหาทางประนีประนอมกันได้ ถึงแม้ว่าบางกลุ่มในสังคม เช่น พรรคการเมืองและกลุ่มที่รณรงค์เพื่อเป้าหมายทางการเมือง อาจจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างต่อเนื่อง แต่กลุ่มส่วนใหญ่ในสังคมจะมีส่วนร่วมในทางการเมืองเพียงครั้งคราวเพื่อปกป้องหรือเรียกร้องผลประโยชน์ของคนเท่านั้น

ตามตัวแบบพหุนิยม กระบวนการผลักดันนโยบายของรัฐโดยกลุ่มมีอยู่ 2 รูปแบบ กล่าวคือ กระบวนการระดมพลังสมาชิก (mobilization process) และกระบวนการทำหน้าที่ตัวกลาง (mediation process) รูปแบบแรกเป็นกรณีที่กลุ่มซึ่งไม่ได้มีบทบาททางการเมืองโดยตรงจะทำหน้าที่กระตุ้นให้สมาชิกแต่ละคนหันมาสนใจกิจกรรมและความเป็นไปทางการเมืองโดยการให้คำแนะนำและให้ความรู้ ตลอดจนชี้ช่องทางในการผลักดันนโยบายหรือเรียกร้องต่อรัฐ ส่วนรูปแบบหลังคือ กระบวนการที่กลุ่มผลประโยชน์แสดงบทบาทตัวกลางระหว่างกลุ่มปัจเจกชนที่มีเป้าหมายและปัญหา ร่วมกันฝ่ายหนึ่งกับรัฐบาลอีกฝ่ายหนึ่ง โดยการให้ข้อมูลข่าวสารและเสนอช่องทางที่จะเรียกร้องต่อรัฐบาลหรือผลักดันนโยบายรัฐแก่สมาชิกและในขณะเดียวกันก็ให้ข่าวสารแก่รัฐบาลเกี่ยวกับผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนในสังคมไปด้วย (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2558; Nelson W. Polsby, 2012; Norman R. Luttbeg, 1974)

#### 4.3) กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ส่งผลต่อการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุขปี 2548 – 2551

เมื่อทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้ง 4 ตอน อันได้แก่ 1) ปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ 2) การจัดการศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ 3) แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ และ 4) แนวคิดในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ทำให้ได้กรอบความเข้าใจและฐานคิดสำคัญหลายประเด็น

เริ่มจากความเป็นมาของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งพบว่าเคยเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรปัตตานีในอดีต มีพัฒนาการสำคัญ 3 ช่วงคือ 1) ปัตตานีสมัยอาณาจักรลังกาสุกะในห้วงอารยธรรมฮินดู – พุทธ หรือฮินดู – ชาว (พุทธศตวรรษที่ 8 - พ.ศ. 2043) 2) ปัตตานีสมัยอาณาจักรลังกาสุกะในห้วงอารยธรรมอิสลาม (พ.ศ. 2043 – 2351) และ 3) ปัตตานีในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรสยาม (พ.ศ. 2351) ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มาจากภายนอกทั้งสิ้น ปัตตานีเคยตั้งอยู่แห่งใดในตอนแรกเริ่ม มันก็คงตั้งอยู่อย่างนั้นในปัจจุบัน อำนาจต่างๆ ที่แผ่เข้ามาปกครองปัตตานี ไม่ได้ทำให้คนปัตตานีละทิ้งบ้านเมืองจนหมด มีบางกลุ่มเท่านั้นที่อพยพออกไปพึ่งพิงประเทศเพื่อนบ้าน และไม่ว่าอาณาจักรสยามจะพยายามเปลี่ยนหรือผสมกลมกลืนคนปัตตานีหรือคนไทยมุสลิม ให้เข้ากับสังคมไทยแบบในส่วนกลางก็ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากชาวไทยมุสลิมใน 3 จังหวัดภาคใต้ มีความสำนึกเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของตนเองค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประวัติศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “อารยธรรมปัตตานี” เรื่องราวที่ได้ฝังในความรู้สึกนึกคิดของประชาชนใน 3 จังหวัดสืบเนื่องมาตลอดคือ พวกตนมีประวัติศาสตร์ของตนเองโดยเฉพาะ ซึ่งแตกต่างไปจากประวัติศาสตร์ของไทยโดยทั่วๆ ไปอย่างสิ้นเชิง

เมื่อเป็นดังนี้แล้ว ภาพที่ฉายชัดตามมาเป็นปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีเรื่องของประวัติศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาอย่างแน่นอน และน่าจะเรียกได้ว่าเป็นรากเหง้าของปัญหาเสียด้วยซ้ำ ปัญหาอันเกี่ยวเนื่องกับประวัติศาสตร์ที่ว่านี้ก็คือ ปัญหาทางเอกลักษณ์ อันได้แก่ เอกลักษณ์ทางประวัติศาสตร์และเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม เมื่อไล่เรียงมาถึงจุดนี้ ทำให้ได้คำตอบเบื้องต้นว่า เหตุใดผู้คนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงมีอัตลักษณ์ที่แตกต่างจากคนในภาคอื่นๆ ของประเทศ ซึ่ง



ไม่ใช่แค่แตกต่างทางศาสนา แต่ยังมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่ส่งผลให้คนใน 3 จังหวัดนี้มีจิตสำนึกในความเป็นปัตตานี ยะลา นราธิวาสสูงมากกว่าจิตสำนึกของความเป็นคนไทย

จากเหตุผลดังกล่าว เมื่อผนวกเข้ากับความไม่สงบทางการเมืองความมั่นคงในอดีตที่มีทั้งเรื่องของโจรก่อการร้ายคอมมิวนิสต์และกลุ่มแบ่งแยกดินแดน ทำให้นโยบายในบริเวณนี้เน้นด้านความมั่นคงและใช้กำลังเป็นหลัก เมื่อสภาพการณ์ดังกล่าวคลี่คลายลงไป รัฐจึงเริ่มปรับนโยบายโดยใช้การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการศึกษาเป็นตัวขับเคลื่อนหลัก โดยหวังผลทั้งในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและพัฒนาคน ในขณะที่ความไม่สงบก็ยังคงมีอยู่ จากการทบทวนข้อมูลต่างๆ พบว่าตั้งแต่อดีตเรื่อยมา นโยบายหรือยุทธศาสตร์ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาแล้วแต่ยุคสมัยปรับเปลี่ยนไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือผู้นำประเทศ แสดงให้เห็นถึงการขาดเสถียรภาพในการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติ การปฏิบัติงานของข้าราชการขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากมีการปรับเปลี่ยนนโยบายบ่อยครั้ง ประกอบกับการขาดความเข้าใจในวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่เข้าใจในความเชื่อและความศรัทธาในหลักศาสนาอิสลาม ทำให้การกำหนดนโยบายไม่ว่าจะเป็นนโยบายเศรษฐกิจหรือการศึกษาไม่สามารถรองรับความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของประชาชนใน 3 จังหวัดภาคใต้ได้

ในห้วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา รัฐได้ใช้ความพยายามในการจัดการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ โดยเฉพาะ 3 จังหวัดคือปัตตานี ยะลาและนราธิวาส มีการกำหนดนโยบายเฉพาะสำหรับพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษกว่าท้องถิ่นอื่น ไม่ว่าจะเป็นนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ นโยบายเกี่ยวกับการศึกษา รวมทั้งการทุ่มเทจัดสรรงบประมาณจำนวนมากในการจัดการศึกษาต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาให้ครอบคลุมทุกมิติคือทั้งทางการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคม

นโยบายการศึกษาเป็นผลผลิตของระบบการเมืองเช่นเดียวกับนโยบายสาธารณะด้านอื่นๆ ประชาชนทุกคนจะได้รับผลกระทบไม่ทางใดก็ทางหนึ่งจากนโยบายการศึกษานี้ เนื่องจากการกำหนดนโยบายมีรากฐานมาจากสภาพปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และเป็นปัญหาที่ประชาชนคาดหวังว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในการแก้ไข ทำให้ปัญหาเหล่านี้ต้องเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง เข้าสู่

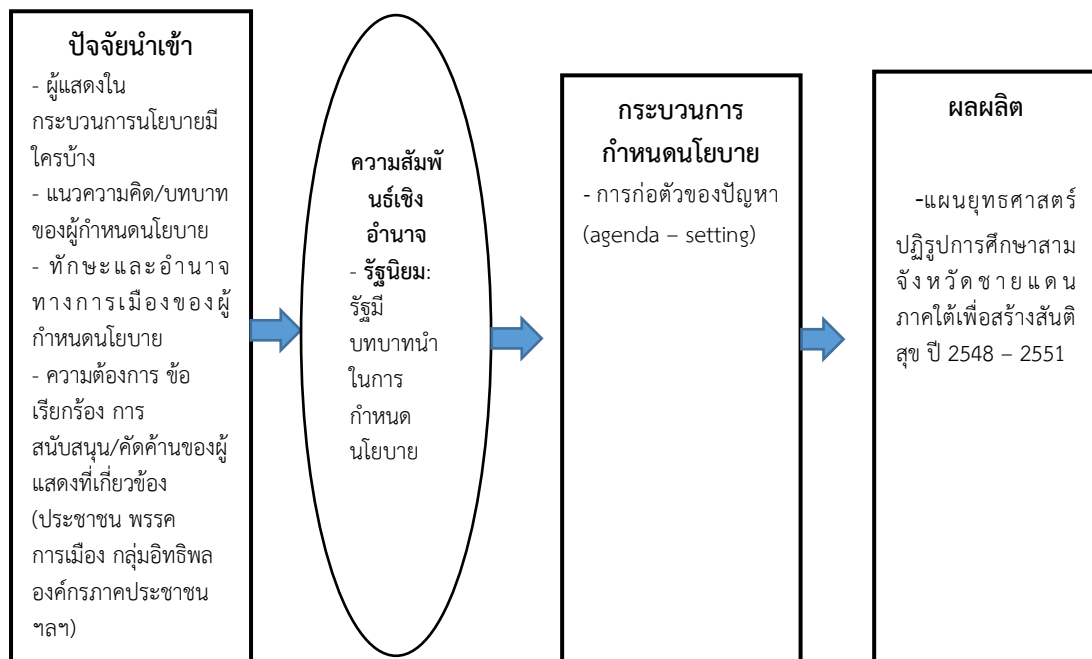


2512275146

CU Thesais 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ (ระบบราชการ ระบบบริหาร และ ราชการส่วนท้องถิ่น ฯลฯ) กับผู้แสดงในสังคม (ประชาชน พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ เป็นต้น) โดยมีฐานคิดว่าคนกลุ่มใดมีอำนาจที่จะผลักดันนโยบายการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ให้มีทิศทางและเนื้อหาที่สอดคล้องกับความต้องการของตน

จากกรอบคิดดังกล่าวนำไปสู่การนำกระบวนการนโยบายในขั้นตอนการนำปัญหาเข้าสู่ผู้ กำหนดนโยบาย (agenda – setting) มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับ กระบวนการนโยบายการศึกษา ซึ่งจะทำให้เห็นความชัดเจนต่อไปว่าแผนยุทธศาสตร์ฯ ฉบับนี้เกิดขึ้น จากรูปแบบความสัมพันธ์ใดระหว่างตัวแบบรัฐนิยมและตัวแบบพหุนิยม และจะให้เห็น ปรากฏการณ์ของโครงสร้างความสัมพันธ์ของผู้แสดงที่มีอำนาจในสังคม รวมถึงการใช้อำนาจนั้นใน การผลักดันนโยบายที่แตกต่างกันไป ดังแผนภาพกรอบแนวคิดต่อไปนี้



### บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551: ศึกษากรณีความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับกระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสาเหตุและปัจจัยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551 และ 2) วิเคราะห์ผลกระทบของความสัมพันธ์เชิงอำนาจและเครือข่ายนโยบายในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551 โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ดังขั้นตอนการดำเนินการวิจัยตามลำดับดังนี้

**ขั้นตอนที่ 1 เพื่อศึกษาสาเหตุและปัจจัยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551**

1) ศึกษาวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง (documentary research) ได้แก่

1.1) เอกสารชั้นต้น (primary source) ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีและคำแถลงนโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนใต้ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายกระทรวงศึกษาธิการ พระราชบัญญัติการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แผนพัฒนาพื้นที่พิเศษจังหวัดชายแดนใต้ แผนพัฒนาการศึกษาจังหวัดชายแดนใต้ เอกสารการประชุมของคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เอกสารการประชุมของสภาความมั่นคงแห่งชาติ หนังสือราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

1.2) เอกสารชั้นรอง (secondary source) ได้แก่ หนังสือ งานวิจัย สารนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย/แผนพัฒนาการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกระบวนการนโยบายในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนใต้



251275146

นอกจากนี้ ยังรวมถึงข่าวหรือบทความจากหนังสือพิมพ์ นิตยสารและที่เผยแพร่บนสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants)

การเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ตรงกับความต้องการของผู้วิจัยมากที่สุด โดยเป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง (semi - structured interview) โดยมุ่งเน้นการสัมภาษณ์เฉพาะผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นบุคคลผู้มีหน้าที่และบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาในจังหวัดชายแดนใต้ โดยแยกเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1) บุคคลที่สังกัดอยู่ในหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ปฏิบัติ คือกระทรวงศึกษาธิการ อันได้แก่ ข้าราชการและคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง และกลุ่มที่ 2) บุคคลที่ไม่ได้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ นักการเมือง สื่อมวลชน

เครื่องมือที่ใช้ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง โดยมีคำถาม อาทิ

- ที่มาของแนวคิดการกำหนดนโยบายการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้รับอิทธิพลแนวคิดของนโยบายจากแหล่งใด ทำให้รัฐบาลจึงให้ความสำคัญต่อนโยบายนี้
- อะไรคือปัจจัยที่ทำให้นโยบายเข้าสู่การเป็นวาระนโยบาย ใครเป็นผู้ที่มีบทบาทในการผลักดันการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบาย
- ปัจจัยที่ทำให้การผลักดันนโยบายการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ประสบความสำเร็จ มีอุปสรรค และมีการต่อสู้/เจรจากันของระบบราชการอย่างไร
- บทบาทและอิทธิพลของผู้ให้สัมภาษณ์ในกระบวนการกำหนดนโยบาย
- ปัจจัยที่ทำให้บุคคลผู้ให้สัมภาษณ์สนับสนุนหรือคัดค้านการกำหนดนโยบายการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีการต่อสู้/เจรจาต่อรองกับผู้กำหนดนโยบายในระบบราชการอย่างไร



251275146

- ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้ให้สัมภาษณ์ เป็นอย่างไร
- อื่น ๆ

จากนั้นวิเคราะห์และตีความข้อมูลที่ได้ โดยการจัดหมวดหมู่ข้อมูล และสร้างข้อสรุปเชิงอุปนัย และนำเสนอข้อมูลเป็นความเรียง

## ขั้นตอนที่ 2 เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของความสัมพันธ์เชิงอำนาจและเครือข่ายนโยบายในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551

นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในขั้นตอนที่ 1 มาวิเคราะห์เนื้อหาสาระ (content analysis) และวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงของการพรรณนาความ (descriptive analysis) โดยนำข้อมูลจากเอกสารมาประกอบการวิเคราะห์ด้วย เพื่อให้ได้ประเด็นที่สำคัญในการอธิบายและตอบคำถามวิจัย

จากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก มาวิเคราะห์เนื้อหาสาระ เพื่อให้ได้ข้อมูล/ข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรม โดยใช้ตรรกะแบบอุปนัย (inductive method) เป็นรากฐาน นำข้อมูล/ข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรมนั้นมาจำแนกแยกแยะ เปรียบเทียบและเชื่อมโยงเชิงตรรกะ เพื่อสังเคราะห์และสรุปให้เป็นนามธรรมเชิงแนวคิดทฤษฎีเบื้องต้น (grounded theory) โดยใช้วิธีการบรรยายในเชิงพรรณนาความ เพื่อนำไปสู่ประเด็นที่สำคัญในการตอบคำถามวิจัยและเสนอเป็นรายงานผลการวิจัยต่อไป



## รายชื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ชื่อ	สถานภาพในขณะนั้น / หน่วยงาน	เวลาที่สัมภาษณ์	สถานที่สัมภาษณ์
1. ดร. รุ่ง แก้วแดง	รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ	23 ธันวาคม 2560 13.00 – 14.00	คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย
2. นายปราโมทย์ แก้วสุข	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ส่งเสริมมาตรฐาน การศึกษา (นักวิชาการ ศึกษา 9 ขช) / กระทรวงศึกษาธิการ	20 กุมภาพันธ์ 2561 10.00 - 12.00	สำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ
3. ดร.พิณสุดา สิริธรงค์ศรี	คณะทำงานและ เลขานุการวางแผน ยุทธศาสตร์ปฏิรูป การศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	2 มีนาคม 2561 13.00 – 14.30	มหาวิทยาลัยธุรกิจ บัณฑิตย
4. นายประดิษฐ์ ระสิตานนท์	ผู้อำนวยการสำนักผู้ตรวจ ราชการประจำเขตตรวจ ราชการที่ 12 จังหวัด ยะลา / กระทรวงศึกษาธิการ	8 มีนาคม 2561 9.00 – 10.30	สำนักงานคณะกรรมการ อาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
5. ดร. สุทธิศรี วงศ์สมาน	ผู้อำนวยการสำนัก นโยบายและแผนการ ศึกษา สำนักงาน เลขาธิการสภาการศึกษา / กระทรวงศึกษาธิการ.	13 มีนาคม 2561 13.00 – 14.30	ศาลเยาวชนและ ครอบครัวกลาง เขตตจจก



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ชื่อ	สถานภาพในขณะนั้น / หน่วยงาน	เวลาที่สัมภาษณ์	สถานที่สัมภาษณ์
6. นายจาตุรนต์ ฉายแสง	รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ	14 มีนาคม 2561 11.00 – 12.00	โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ เซ็นทรัลลาดพร้าว
7. นายประเสริฐ แก้วเพชร	ผู้ตรวจราชการ กระทรวงศึกษาธิการและ ที่ปรึกษาสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	16 มีนาคม 2561 13.30 – 15.00	สำนักงานคณะกรรมการ อาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
8. นายเจอะอามิง โตะตาทหยง	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 2 นราธิวาส / พรรค ประชาธิปไตย	29 มีนาคม 2561 9.00 – 11.00	ร้าน Black Canyon อิมแพค เมืองทองธานี
9. พ.ต.อ. ทวี สอดส่อง	รองอธิบดีกรมสอบสวน คดีพิเศษ / กระทรวง ยุติธรรม	30 มีนาคม 2561 10.00 – 12.00	สำนักงานที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรี อาคาร สำนักนายกรัฐมนตรี
10. นายสุพจน์ จริงจิตร	บรรณาธิการโรงเรียน นักข่าวชายแดนใต้	31 มีนาคม 2561 13.30 – 15.00	ร้าน Starbucks ถนนรามอินทรา
11. นายदनัย มูสา	ผู้อำนวยการสำนัก ยุทธศาสตร์ความมั่นคง จังหวัดชายแดนภาคใต้ และชนต่างวัฒนธรรม / สภาความมั่นคงแห่งชาติ	2 พฤษภาคม 2561 11.00 – 12.00	สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย



2512275146

## บทที่ 4

### สาเหตุและปัจจัยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษา สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี พ.ศ. 2548 – 2551

จากการศึกษาพบว่าสาเหตุและปัจจัยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ มีอยู่ 2 ประการหลัก ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านเอกลักษณ์ (เอกลักษณ์ทางประวัติศาสตร์และเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม) และ 2) ปัจจัยด้านการเมือง / ความมั่นคง

#### 1) ปัจจัยด้านเอกลักษณ์

เอกลักษณ์ของคนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่กลายมาเป็นสาเหตุหนึ่งของความขัดแย้ง ประกอบด้วยเอกลักษณ์ทางประวัติศาสตร์และเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการพัฒนาแผนการศึกษาที่ใช้สำหรับพื้นที่นี้โดยเฉพาะ

##### 1.1) เอกลักษณ์ทางประวัติศาสตร์

ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่ได้กลายมาเป็นเอกลักษณ์สำคัญนั้นได้กล่าวโดยละเอียดในบทที่สองแล้ว ทั้งนี้พอจะสรุปไว้ในส่วนนี้อีกครั้ง โดยมองย้อนไปที่ความเป็นมาของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรปัตตานีในอดีตว่า มีพัฒนาการสำคัญ 3 ช่วงคือ 1) ปัตตานีสมัยอาณาจักรลังกาสุกะในห้วงอารยธรรมฮินดู – พุทธ หรือฮินดู – ซวา (พุทธศตวรรษที่ 8 - พ.ศ. 2043) 2) ปัตตานีสมัยอาณาจักรลังกาสุกะในห้วงอารยธรรมอิสลาม (พ.ศ. 2043 – 2351) และ 3) ปัตตานีในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรสยาม (พ.ศ. 2351)

ทั้งนี้ จะเห็นว่าทั้ง 3 ช่วงนี้ปัตตานีไม่ได้เคลื่อนย้ายไปไหนเลย การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มาจากภายนอกทั้งสิ้น ปัตตานีเคยตั้งอยู่แห่งใดในตอนแรกเริ่ม มันก็คงตั้งอยู่อย่างนั้นในปัจจุบัน อำนาจต่าง ๆ ที่แผ่เข้ามาปกครองปัตตานี ไม่ได้ทำให้คนปัตตานีละทิ้งบ้านเมืองจนหมด มีบางกลุ่มเท่านั้นที่อพยพออกไปพึ่งพิงประเทศเพื่อนบ้าน และไม่ว่าอาณาจักรสยามจะพยายามเปลี่ยนหรือผสมกลมกลืนคนปัตตานีหรือคนไทยมุสลิม ให้เข้ากับสังคมไทยแบบในส่วนกลางก็ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากชาวไทยมุสลิมใน 3 จังหวัดภาคใต้ มีความสำนึกเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของ



ตนเองค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประวัติศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “อารยธรรมปัตตานี” คนปัตตานีเองนั้นรับรู้เรื่องราวทางประวัติศาสตร์เหมือนกับที่คนทั่ว ๆ ไปที่ทำการศึกษาในเรื่องนี้รู้ และแม้ว่าประชาชนส่วนมากอาจจะระบุเป็นกิจจะลักษณะไม่ได้ถึงต้นตอที่มาของอารยธรรม วิวัฒนาการ หรือยุคสมัยต่าง ๆ ในลำดับของประวัติศาสตร์ในลักษณะของนักเขียนประวัติศาสตร์ แต่มีเรื่องราวหรือเหตุการณ์ สถานที่และโบราณสถานและตัวบุคคลในประวัติศาสตร์ของปัตตานีมากมายอยู่ในความทรงจำของประชาชนที่แสดงออกมาในรูปของตำนาน คติชาวบ้าน นิยายปรัมปราหรือเรื่องเล่าบางเรื่องอยู่ในรูปของสัญลักษณ์ และบางเรื่องก็อยู่ในความทรงจำโดยตรง อาทิ ประวัติเกี่ยวกับการก่อตั้งเมืองปัตตานี เรื่องราวเกี่ยวกับหมู่บ้านกรือเซะซึ่งเป็นทีหล่ของปืนใหญ่นางพญาตานี เรื่องราวเกี่ยวกับบองควีรสตรี เช่น รายนายเจ้า (ปกครองระหว่างปี พ.ศ. 2127-2159) รายนายปู้ (ปกครองระหว่างปี พ.ศ. 2159-2167) หรือ รายนายกุนิง (ปกครองระหว่างปี พ.ศ. 2178-2131) ฯลฯ เรื่องทำนองนี้มีมากมายซึ่งเป็นประวัติศาสตร์ที่อยู่ในความรู้สึกนึกคิดของมหาชน ทำให้ประชาชนแต่ละรุ่นเล่าสู่กันต่อ ๆ ไปด้วยความยกย่องและภูมิใจ

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดอีกเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับความผูกพันกับประวัติศาสตร์ คือ การประท้วงที่นราธิวาสเมื่อปลายปี พ.ศ. 2518 สาเหตุของเรื่องคือคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดนราธิวาสได้ลงมติให้รื้อถอนมัสยิดกลางนราธิวาส ทั้งเพื่อสร้างมัสยิดใหม่ ณ สถานที่เดียวกัน แต่ให้ใหญ่โตและกว้างขวางกว่าเดิม งบประมาณที่จะสร้างก็มีพร้อม พอประชาชนรู้ว่ามัสยิดอันเป็นอนุสรณ์ทางประวัติศาสตร์นี้จะถูกรื้อถอนเท่านั้น การเดินขบวนของประชาชนเป็นจำนวนมากก็เกิดขึ้นทันที คณะกรรมการอิสลามถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ทำลายสัญลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ เพราะมัสยิดหลังนี้สร้างโดยเจ้าเมืองลือแกะห์ (อำเภอระแงะ ในจังหวัดนราธิวาสปัจจุบัน) ในที่สุดคณะกรรมการอิสลามจำเป็นต้องระงับโครงการดังกล่าว อารง สุทธศาสตร์ วิเคราะห์ว่า “ปัญหาจังหวัดภาคใต้คือปัญหาความขัดแย้งระหว่างชนสองกลุ่ม คือ ชาวไทยมุสลิมฝ่ายหนึ่งและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและชาวไทยพุทธอีกฝ่ายหนึ่ง ความขัดแย้งนี้เกิดจากความแตกต่างของลักษณะเกือบทุกด้านของชนสองกลุ่มนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ รวมทั้งลักษณะทางศาสนาวัฒนธรรมและภาษาลักษณะทั้งสามประการนี้ทำให้เกิดภาวะทางจิตวิทยาของกลุ่ม คือ การแบ่งพวกในแง่พวกเขาและ



251275146

พวกเรา ไม่ว่าจะมองในแง่ของชาวไทยพุทธหรือชาวไทยมุสลิม เมื่ออยู่ในภาวะที่ชนสองกลุ่มนี้จะต้องสัมพันธ์กันในการเมืองและการปกครองแล้ว ภาวะทางจิตวิทยานี้ทำให้เกิดความตึงเครียดในลักษณะต่าง ๆ ความตึงเครียดนี้จะมีความเข้มข้นมากขึ้นเมื่อผสมเข้ากับปัญหาเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มเจ้าหน้าที่ทุจริต กลุ่มขบวนการต่าง ๆ นโยบายอันไม่เหมาะสมของรัฐบาล ตลอดจนสภาพตกต่ำทางเศรษฐกิจและการศึกษา ฯลฯ (อารง สุทธาศาสตร์, 2519: 213 – 214)

เรื่องราวที่ได้ฟังในความรู้สึกนึกคิดของประชาชนใน 3 จังหวัดสี่บเนืองมาตลอดก็คือ พวกตนมีประวัติศาสตร์ของตนเองโดยเฉพาะ ซึ่งแตกต่างไปจากประวัติศาสตร์ของไทยทั่ว ๆ ไปโดยสิ้นเชิง จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่าทำไมจึงมีความขัดแย้งในรากฐานของความคิดทางการเมืองระหว่างชาวไทยพุทธและชาวไทยมุสลิม วิรบุรุษของชาวไทยพุทธอาจจะเป็นจารบุรุษของชาวไทยมุสลิม ดังเช่น แม่ทัพต่าง ๆ ที่ได้รับคำสั่งให้ไปปราบความกระด้างกระเดื่องของบริเวณ 7 หัวเมือง หรือบางทีวิรบุรุษของชาวไทยมุสลิมอาจจะเป็นจารบุรุษของชาวไทยพุทธ ดังเช่น เจ้าเมืองต่าง ๆ ที่พยายามจะให้หลุดพ้นจากการปกครองของไทย

## 1.2) เอกลักษณะทางวัฒนธรรม

ทางด้านเอกลักษณะทางวัฒนธรรมนั้น เบื้องต้นมาดูความหมายของ “วัฒนธรรม” ก่อน พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2524 ให้ความหมายของวัฒนธรรมใน ความหมายสามัญที่ใช้กันทั่วไปว่า เป็นชื่อรวมสำหรับแบบอย่างของพฤติกรรมทั้งหลายที่ได้มาทางสังคม และที่ถ่ายทอดกันไปทางสังคมโดยอาศัยสัญลักษณ์ ฯ ในขณะที่เดียวกันได้อธิบายวัฒนธรรมในเชิงสังคมวิทยาว่า หมายถึงทุกสิ่งทุกอย่างที่เรียนรู้มาจากการคมนาคมสื่อสารระหว่างกัน อันรวมทั้งภาษา ธรรมเนียม ประเพณี และสถาบันต่าง ๆ

อมรา พงศาพิชญ์ (2533) กล่าวว่าความเข้าใจเรื่องวัฒนธรรมมีลักษณะหลากหลาย และได้สรุปไว้ว่า วัฒนธรรมคือสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น กำหนดขึ้น มิใช่สิ่งที่มนุษย์ทำตามสัญชาตญาณ อาจเป็นการประดิษฐ์วัตถุสิ่งของขึ้นใช้ หรืออาจเป็นการกำหนดพฤติกรรมและ/หรือความคิด ตลอดจนวิถีการ



หรือระบบการทำงาน ฉะนั้น วัฒนธรรมก็คือ ระบบในสังคมมนุษย์ที่มนุษย์สร้างขึ้น มิใช่ระบบที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติตามสัญชาตญาณ

ความหมายของอารงดูจะเกี่ยวข้องกับประเด็นนี้มากที่สุด โดยกล่าวว่าวัฒนธรรมใน ความหมายโดยทั่วไปคือ แนวทางการดำรงชีวิตของสังคมหรือของกลุ่มแต่ละกลุ่ม ที่สืบทอดจากรุ่น หนึ่งไปอีกรุ่นหนึ่งอย่างไม่ขาดสาย วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่แต่ละสังคมถือว่าเป็นสิ่งที่ดีงาม เป็นแบบฉบับ ของชีวิตซึ่งคนส่วนมากหวงแหนและปกป้องรักษา (อมรา พงศาพิชญ์, อ่างแล้ว)

ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าวัฒนธรรมนั้นมีความหมายที่หลากหลายแตกต่างกันไป แล้วแต่บุคคล และสถานการณ์ ซึ่งบางครั้งไม่อาจใช้ความหมายใดความหมายหนึ่งมาอธิบายปรากฏการณ์ได้ ดังนั้น สำหรับการศึกษาวិเคราะห์ปัญหาความขัดแย้งภาคใต้นี้ วัฒนธรรมน่าจะมีความหมายรวมถึงภาษา ศาสนา ประเพณี ความเชื่อ ฯลฯ สรุปได้ดังนี้

- 1) วัฒนธรรมคือความคิดเห็น ความรู้สึก ความประพฤติ และกริยาอาการหรือการ กระทำใด ๆ ของมนุษย์ในส่วนรวม และแสดงออกมาให้ปรากฏเป็นภาษา ศิลปะ ความ เชื่อถือ ระเบียบประเพณี เป็นต้น
- 2) วัฒนธรรมคือมรดกแห่งสังคม ซึ่งสังคมรับและรักษาไว้ให้เจริญงอกงาม
- 3) วัฒนธรรมคือสิ่งอันเป็นผลผลิตของส่วนรวมที่มนุษย์ได้เรียนรู้มาจากคนแต่ก่อน และ สัมผัสสืบทอดเป็นประเพณีกันมา

หากศาสนาอิสลามคือแนวทางการดำรงชีวิตที่สังคมมุสลิมถือว่าถูกต้อง วัฒนธรรมกับศาสนา ก็คือเรื่องเดียวกัน การเปลี่ยนเนื้อหาของวัฒนธรรมที่มุสลิมถือปฏิบัติ ก็เท่ากับเปลี่ยนเนื้อหาของ อิสลามนั่นเอง วัฒนธรรมโดยเฉพาะศาสนานั้นคือชีวิตของสังคม ถ้าปราศจากศาสนาหรือวัฒนธรรม หรือเอกลักษณ์เริ่มคลอนแคลน สังคมจะอยู่ไม่ได้ จะทำให้เกิดปัญหามานาประการ เช่น ปัญหาลักขโมย อาชญากรรม คนเห็นแก่ตัว เป็นต้น เมื่อวัฒนธรรมมีความสำคัญเช่นนี้ สังคมจึงมีความสำนึกร่วมกันโดย ทันทีว่า ต้องปกป้องรักษาวัฒนธรรมของตนให้คงอยู่สืบไป ความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงแม้เพียง



ส่วนหนึ่ง หรือด้วยเจตนาดีก็ตาม (เช่นนโยบายปรับปรุงโรงเรียนปอเนาะ) จะทำให้สังคมรู้สึกว่าคุณทำ ทาย และจะต่อต้านทันทีเสมอ

อย่างไรก็ดี ความขัดแย้งที่เกิดจากความต้องการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมนั้นเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยง ได้ยาก เนื่องจากกลุ่มคนที่รวมกันเป็นสังคม เป็นบ้านเมือง หรือประเทศชาติก็ตาม จะอยู่ได้นานเป็น ปกติสุขนั้นหาได้ยาก เพราะเมื่อรวมกันเป็นปึกแผ่นมีกำลังมากขึ้นแล้ว ก็ต้องมีการขยายตัวออกไปอีก อาจจะเป็นความจำเป็นทางเศรษฐกิจ หรือด้วยความมั่งคั่งใหญ่โตสูงของผู้นำ หรือจะเป็นด้วยเหตุอื่นก็ ตามที่ การขยายตัวนั้นย่อมเป็นไปในทางรุกรานพวกอื่น ฝ่ายที่ถูกรุกรานแม้จะรวมกันได้แต่ก็ขาด ความเป็นปึกแผ่นก็พ่ายแพ้แก่ผู้รุกราน ซึ่งก็มีผลในทางวัฒนธรรมอย่างใดอย่างหนึ่งใน 3 ประการนี้ (วารสารสารานุกรม, 2535: 137-148)

- 1) วัฒนธรรมของฝ่ายแพ้ต้องสูญไป ถ้าฝ่ายแพ้ไม่มีวัฒนธรรมของตนอยู่ในระดับสูงหรือ เท่ากับฝ่ายชนะ บางทีฝ่ายชนะต้องการให้คนของฝ่ายแพ้กลายเป็นคนในชาติของตนโดยเร็ว บังคับให้ ทิ้งวัฒนธรรมเดิม เช่น ให้เลิกพูดภาษาเดิม หรือพยายามทำลายวัฒนธรรมของฝ่ายแพ้ให้หมดไปทันที
- 2) ถ้าทั้งสองฝ่ายมีวัฒนธรรมอยู่ในระดับทัดเทียมกัน วัฒนธรรมของฝ่ายแพ้ก็จะทาน วัฒนธรรมของฝ่ายชนะไม่ได้ วัฒนธรรมทั้งสองฝ่ายจะเข้าปะปนกันทีละน้อย ๆ เมื่อล่วงเวลานาน วัฒนธรรมทั้งสองฝ่ายก็เกิดเป็นวัฒนธรรมใหม่ มีอำนาจดีกว่าของเดิม เพราะได้กำลังทั้งสองฝ่ายมา รวมกัน
- 3) ถ้าฝ่ายแพ้มีวัฒนธรรมในระดับสูงกว่าฝ่ายชนะ วัฒนธรรมของฝ่ายแพ้ ซึ่งมีกำลังแข็งแกร่ง แต่ไม่แข็งแกร่งด้านจรรยาวัตรตัว ก็สามารถึงดูดเอาวัฒนธรรมของฝ่ายชนะเข้ามาประสาน และอยู่ได้ ครอบงำของฝ่ายแพ้ ในที่สุดฝ่ายที่ชนะด้วยอำนาจทางแสนยานุภาพก็จะกลับเป็นผู้แพ้ทางวัฒนธรรม ถ้ายังฝ่ายชนะมีจำนวนคนน้อยกว่าฝ่ายแพ้ การพ่ายแพ้ทางวัฒนธรรมของฝ่ายชนะก็จะเร็วขึ้น

เห็นได้ว่า 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เข้าข่ายการถูกรุกรานทางวัฒนธรรมในแบบที่ 1 ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ นโยบายแบบรัฐนิยมในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามซึ่งประกาศใช้อย่างเป็น ทางการในช่วงปี พ.ศ. 2482 – 2485 จำนวน 12 ฉบับ ส่วนที่กระทบต่อคนไทยมุสลิมเป็นอย่างมากมี 3 ฉบับคือ ฉบับที่ 3 เรื่องการเรียกชื่อชาวไทยที่กำหนดให้คนในแผ่นดินไทยเรียกชื่อที่แสดงความเป็น

ไทย และถือเป็นครั้งแรกที่กำหนดให้คนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เรียกว่า “ชาวไทยมุสลิม” เช่นเดียวกับชาวไทยในส่วนอื่น ๆ ของประเทศ ฉบับที่ 9 เรื่องภาษาและหนังสือ กำหนดให้คนไทย ต้องรู้หนังสือไทย และสนับสนุนให้คนไทยที่ไม่รู้หนังสือ มาเรียนหนังสือจนอ่านออกเขียนได้ ฉบับที่ 10 เรื่องการแต่งกายของประชาชนชาวไทย ที่กำหนดไว้ว่าต้องแต่งกายที่เป็นสุภาพชน เช่น ผู้ชายสวมใส่เสื้อผ้าชั้นนอก คอเปิดหรือปิด สวมกางเกงขายาวแบบสากล สวมรองเท้าหุ้มส้นหรือ หุ้มข้อและถุงเท้า ผู้หญิงต้องสวมหมวก สวมเสื้อนอกคลุมไหล่ เป็นต้น

รัฐนิยมของจอมพล ป. ไม่เพียงแต่จำกัดเสรีภาพของคนไทยโดยทั่วไปเท่านั้น แต่ยังได้ส่งผลกระทบต่อชาวไทยมุสลิมทั่วประเทศโดยเฉพาะใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่ง มีปัญหาทางเอกลักษณ์อื่น ๆ อยู่แล้ว เพราะห้ามสวมเครื่องแต่งกายแบบมุสลิม ห้ามสอนภาษามลายู ในโรงเรียน ห้ามพูดภาษามลายูถิ่นในการติดต่อราชการ ให้เปลี่ยนชื่อเป็นไทย ฯลฯ และด้วยเหตุนี้ ทำให้นโยบายที่เคยผ่อนปรนและเน้นความเสมอภาคในสมัยรัชกาลที่ 6 กลับมาแข็งกระด้างอีกครั้ง ส่งผลให้ชาวไทยมุสลิมในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ลุกขึ้นมาต่อต้านมากขึ้น และถือได้ว่าต่อเนื่องมา จนถึงปัจจุบัน

## 2) ปัจจัยด้านการเมือง / ความมั่นคง

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อการก่อรูปแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูป ฯ ได้แก่

### 1) มติมหาชน

แม้พรรคไทยรักไทยจะชนะการเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ด้วยคะแนนเสียงเกิน กึ่งหนึ่ง คือ 377 ที่นั่ง จากจำนวนทั้งหมด 500 ที่นั่ง ทำให้สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้โดยพรรคการเมือง เดียว แต่ทว่าจำนวนที่นั่ง 11 ที่ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้กลับไม่ได้รับเลือกเลยแม้แต่คนเดียว กลับ กลายเป็นพรรคประชาธิปไตยที่คะแนนนิยมตกต่ำถึงขีดสุดในภาคอื่น ๆ ของประเทศได้รับเลือกเข้า มาถึง 10 ที่นั่ง

ปรากฏการณ์นี้ชี้ให้เห็นว่า แผนพัฒนาการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาล โดยการ กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาที่ยึดหลักการจัดการศึกษาเชิงบูรณาการกับวิถีชีวิต อัตลักษณ์ ความ



หลากหลายทางวัฒนธรรม ความต้องการของท้องถิ่นและประชาชนที่มีลักษณะเฉพาะบนพื้นฐานของหลักศาสนา ที่เชื่อมโยงหลักการทางศาสนาเข้ากับวิชาสามัญและวิชาชีพ ที่ยึดผู้เรียนและประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยให้มีการบริหารจัดการในลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นนั้น หากพิจารณาอย่างผิวเผินอาจเข้าใจว่าเป็นการตอบสนองต่อมติมหาชนในพื้นที่ที่เลือกตั้งพรรคไทยรักไทยเข้ามาตรงกันข้าม จากการที่สมาชิกพรรคไม่ได้รับการเลือกตั้งในเขต 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เลย ย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่ไว้วางใจ ความไม่นิยมชมชื่นใด ๆ ต่อนโยบายของพรรค

ดังนั้นแผนการศึกษาของรัฐบาลจึงไม่ได้ก่อรูปมาจากปัจจัยข้อนี้แต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การกำหนดแผนการศึกษาเฉพาะพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลน่าจะเป็นการแสวงหาคะแนนนิยมมากกว่า (สัมภาษณ์ สุกรี หลังปูเต๊ะ, รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยฟาฏอนี, 29 ตุลาคม 2558) ดังจะเห็นได้จากความพยายามในการพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต และไม่ทำให้คนไทยมุสลิมต้องเปลี่ยนอัตลักษณ์ของตนเอง

## 2) ทรรศนะของชนชั้นปกครอง

2.1) รัฐบาลยึดนโยบายการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธีตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 183 /2546 (สถาบันยุทธศาสตร์สันติวิธี สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2546) เป็นหลักในการวางแผนและดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้ โดยนายกรัฐมนตรีได้เน้นย้ำให้องค์กรของรัฐให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามนโยบายการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ซึ่งเป็นการนำเสนอวัฒนธรรมความมั่นคงของชาติที่ให้ความสำคัญในการปกป้องวิถีชีวิตด้วยสายสัมพันธ์ที่เข้มแข็ง ทั้งระหว่างผู้คนทุกหมู่เหล่าและระหว่างรัฐกับประชาชนด้วยสันติวิธี ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในปัจจุบัน ลดความขัดแย้งที่ไม่จำเป็นในอนาคตและเป็นการฟื้นฟูความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐ บนพื้นฐานของความหลากหลายในวิถีคิด วิถีชีวิตและวัฒนธรรม โดยอาศัยจินตนาการและพลังปัญญา พรอมเผชิญและเรียนรู้การแก้ไขปัญหาาร่วมกัน และไม่ใช้ความรุนแรงต่อกันเมื่อเกิดความขัดแย้งหรือความเห็นต่างกัน



251275146

ทั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดและบทบาทของนายจาตุรนต์ ฉายแสง รองนายกรัฐมนตรี และต่อมาคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในห้วงเวลาของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่รับอาสาทันทีหลังจากการประชุมหน่วยงานความมั่นคงเรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ด้วยการไปรับฟังความคิดเห็นในเวทีประชาคม 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในห้วงระหว่างวันที่ 27 มีนาคม – 1 เมษายน 2547 (ถนอม ขุนเพ็ชร์, 2551) และอีกหลายครั้งหลังจากนั้น หลังจากรับฟังความคิดเห็น จาตุรนต์ ฉายแสงจึงเป็นคนแรกที่เริ่มเดินนำเสนอ นายกรัฐมนตรีให้สร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและจากหน่วยงานทุกภาคส่วนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อนำมาประมวลเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจแก้ปัญหาของรัฐบาล แทนที่จะรับฟังข้อมูลและยึดตามแนวทางที่ข้าราชการเป็นผู้เสนอแต่เพียงฝ่ายเดียว

การที่จาตุรนต์ในฐานะผู้รับผิดชอบในระดับรัฐบาลลงไปศึกษาและทำความเข้าใจปัญหาโดยไม่ได้ใช้ความคิดความเชื่อของตนเองเป็นที่ตั้ง ทำให้เขาสามารถมองเห็นลักษณะเฉพาะของปัญหาความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า การต่อสู้ของประชาชนที่กระทำต่ออำนาจรัฐนั้นคือการต่อสู้เพื่อความยุติธรรม ขณะเดียวกันก็มองเห็นลักษณะพิเศษของ 3 จังหวัดที่ประชากรส่วนใหญ่มีเชื้อสายมลายู ใช้ภาษามลายู นับถือศาสนาอิสลามและมีอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของตนเอง ที่สำคัญจาตุรนต์เห็นว่าแนวนโยบายหลักที่รัฐควรใช้เพื่อแก้ปัญหาคือการเมืองนำการทหาร “ปัญหาความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่สามารถแก้ได้ด้วยความรุนแรง” (สัมภาษณ์ จาตุรนต์ ฉายแสง, 14 มีนาคม 2561)

ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หลักคิดสำคัญของจาตุรนต์ที่เชื่อมโยงปัญหาการศึกษากับปัญหาความรุนแรงในพื้นที่คือ ต้องไม่ใช้วิธีการบังคับ ผืนความรู้สึกร่วมกันบนเหตุผล เคารพให้เกียรติกันและกัน “การจัดการการศึกษาต้องให้สอดคล้องกับเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องขนบธรรมเนียมประเพณี ความเชื่อทางศาสนา ส่งเสริมให้เด็ก เยาวชน และประชาชนได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ เพื่อให้ประชาชนได้พัฒนาตนเอง จนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในระบบเศรษฐกิจ สังคม ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศได้” (สัมภาษณ์ จาตุรนต์ ฉายแสง, อ้างแล้ว)



251275146

CT :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

2.2) รัฐบาลได้แสดงเจตจำนงเกี่ยวกับนโยบายด้านการศึกษาของชาติไว้ว่า จะปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งความรู้ อันเป็นเงื่อนไขไปสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ ให้คนไทยทั้งปวงได้รับโอกาสเท่าเทียมกันที่จะเรียนรู้และฝึกอบรมได้ตลอดชีวิต และมีปัญญาเป็นทุนไว้สร้างงานและสร้างรายได้ และนำประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจและสังคม โดยยึดหลัก “การศึกษาสร้างชาติ สร้างคน และสร้างงาน”

ดังนั้นแล้ว จึงได้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษา 3 จังหวัดชายแดนใต้ โดยเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพราะเชื่อมั่นว่าทุนมนุษย์เป็นฐานรากที่สำคัญของการพัฒนาประเทศ ซึ่งปรากฏอยู่บ่อยครั้งในการกล่าวในที่สาธารณะของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เช่น “...ผมถือว่าการสร้างคนเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างชาติ เราต้องช่วยกัน เราเป็นหุ้นส่วนกัน ครู รัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ ผู้ปกครอง เราจะช่วยกันสร้างเยาวชนของชาติให้เป็นเยาวชนที่มีคุณภาพและปลดปล่อยศักยภาพของเขาอย่างเต็มที่ เพื่อให้สมองของเขาโลดแล่นในการสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามกับประเทศต่อไป”<sup>9</sup>

### 3) อิทธิพลของพรรคการเมือง

กระบวนการกำหนดและกลั่นกรองนโยบายทุกด้านเป็นไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งเกินครึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร คือ 377 ที่นั่ง จากจำนวนทั้งหมด 500 ที่นั่ง ทำให้สามารถเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลได้โดยพรรคการเมืองเดียว ซึ่งพอจะวิเคราะห์ได้ว่าเกิดจากปัจจัย ดังนี้ 1) ผู้นำพรรคการเมืองอย่าง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กลายเป็นนายกรัฐมนตรีที่เข้มแข็งที่สามารถลดบทบาทรัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนและสื่อมวลชน อีกทั้งยังสามารถใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงประชาชนอีกด้วย 2) การแปลงนโยบายของพรรคเข้าสู่การเป็นนโยบายแห่งชาติที่ครอบคลุมความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มและ 3) ความอ่อนแอของพรรคการเมืองคู่แข่งก่อนการเลือกตั้ง พ.ศ. 2548 ทั้งที่เกิดจากความอ่อนแอโดยตัวเองของพรรค

<sup>9</sup> คำกล่าวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในพิธีเปิดโครงการอบรมครูทางไกล “สอนอย่างไรให้ถึงฝัน” ภายใต้โครงการหนึ่งอำเภอ หนึ่งโรงเรียนในฝัน ณ ทอระชุมโรงเรียนสามเสนวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร วันพฤหัสบดีที่ 25 กันยายน 2546.



การเมืองคู่แข่งไม่ว่าจะเป็นพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคมหาชน และความอ่อนแอโดยการถูกควมรวมพรรคการเมืองคู่แข่งทั้งพรรค เข้าสู่พรรคไทยรักไทยอันได้แก่ พรรคเสรีธรรม พรรคความหวังใหม่และพรรคชาติพัฒนา

รัฐบาลจึงสามารถกำหนดเป้าหมายทางการศึกษาให้มีลักษณะบูรณาการกับนโยบายหลักของชาติในขณะนั้นคือการพัฒนาเศรษฐกิจและทรัพยากรมนุษย์โดยกำหนดเป้าหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าต้องสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและความต้องการของผู้เรียนประชาชน และให้การศึกษา มีบทบาทในการเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้จัดการศึกษาอบรมเพื่อยกระดับการศึกษาของวัยแรงงานโดยร่วมมือกับภาคีเครือข่าย จัดหลักสูตรวิชาชีพและการฝึกอบรมที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน ทั้งในด้านการผลิตอาหารฮาลาล การพัฒนาสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การสนับสนุนธุรกิจขนาดย่อมและอื่น ๆ

อย่างไรก็ดี แม้ในห้วงเวลานี้จังหวัดชายแดนใต้จะมีพื้นที่ในการสื่อสารทางสังคมเพิ่มมากขึ้น แต่พื้นที่สำหรับนักการเมืองซึ่งถือเป็นกลุ่มบุคคลผู้ใกล้ชิดและรับทราบปัญหาของประชาชนได้อย่างดีที่สุดกลุ่มหนึ่ง ยังมีไม่มากพอ ซึ่งการสะท้อนความคิดเห็นของนักการเมืองต่างพรรคไปยังรัฐบาล น่าจะช่วยให้มีการปรับนโยบายและแก้ไขปัญหาให้ได้ผลยิ่งขึ้น รวมทั้งยังช่วยสะท้อนความคิดเห็นไปยังสาธารณชน อันจะส่งผลให้มีการปรับทัศนคติของสังคมต่อปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ไปในทิศทางที่ดีขึ้น (สัมภาษณ์ เจาะอามิง โตะตาหยง, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์, 29 มีนาคม 2561)

#### 4) กลุ่มผลประโยชน์

4.1) ถึงแม้ว่าปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ ศาสนาและความเชื่อหรืออัตลักษณ์จะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความแตกต่างโดยพื้นฐานไปจากประชาชนในส่วนอื่น ๆ ของประเทศ แต่ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญที่สุดประการหนึ่งที่ทำให้พื้นที่แถบนี้ไม่มี ความสงบมาโดยตลอดและปะทุขึ้นอย่างรุนแรงในปี 2547 นั้น เกิดจากกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันต่อต้านอำนาจรัฐ โดยหลังเหตุการณ์กบฏหะยีสุหลงในปี พ.ศ. 2491 ได้เกิดขบวนการต่อต้านรัฐที่ชัดเจนและ

รุนแรงมากขึ้น แต่หลังการจับกุมหะยีสุหลงเมื่อต้นปี พ.ศ. 2491 ทำให้การเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างเปิดเผยของชาวมลายูมุสลิมในปัตตานีต้องหยุดชะงักไป แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือรัฐบาลไทยไม่สามารถควบคุมหรือปราบปรามการต่อต้านรัฐบาลไทยจากชาวมลายูมุสลิมที่ลี้ภัยไปอยู่ในรัฐกลันตัน สหพันธรัฐมลายูได้

ผู้อพยพลี้ภัยจากเหตุการณ์กบฏครั้งนี้ซึ่งนำโดยกลุ่มเชื้อสายเจ้าเมืองเก่าปัตตานีและสายบุรี คือตนกูมะไฮยิดดิน และนายอดุลย์ ณ สายบุรี ได้พยายามดำเนินการต่อต้านรัฐบาลไทยอยู่หลายวิธี อาทิ การประท้วงต่อองค์การสหประชาชาติ การขอความช่วยเหลือจากอังกฤษและอินโดนีเซีย (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2547: 167 – 169) แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จเท่ากับการรวบรวมสมาชิกจำนวนหนึ่ง จัดตั้ง “ขบวนการประชาชาติมลายูปัตตานี” หรือ GAMPAR (Gabungan Melayu Patani Raya) ในปลายเดือนกุมภาพันธ์ปีเดียวกันนั้น โดยมีศูนย์กลางอยู่ที่โกตาบารู รัฐกลันตัน ได้รับการสนับสนุนจากพรรคชาตินิยมมาเลย์ (The Malay Nationalist Party – MNP) ส่วนที่ปัตตานีมีการเคลื่อนไหวของประชาชนชาวปัตตานี หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2502 ได้มีการรวบรวมผู้นำและสมาชิกจากปัตตานีและ GAMPAR จัดตั้งเป็นขบวนการใหม่ คือ “ขบวนการแนวหน้าแห่งชาติเพื่อปลดปล่อยปัตตานี” หรือ BNPP (Barisan Nasional Pembebasan Patani) ปี พ.ศ. 2503 มีการจัดตั้งขบวนการปฏิวัติแห่งชาติ หรือ BRN (Barisan Revolusion Nasional) มีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องบริเวณเขตรอยต่อชายแดนไทย-มาเลเซียแถบจังหวัดยะลาและสงขลา ในปี พ.ศ. 2506 มีการจัดตั้งขบวนการปฏิวัติสาธารณรัฐปัตตานี หรือ PARNAS (Parti Revolusi Nasional) หรืออีกชื่อหนึ่งคือขบวนการ LFR (Liberation Front of Republic Patani) ต่อมาในปี พ.ศ. 2511 มีขบวนการปลดแอกสาธารณรัฐปัตตานี หรือ PULO (Patani United Liberation Organization) เกิดขึ้น องค์กรนี้มีบทบาทสูงและมีการใช้ความรุนแรงในการเคลื่อนไหว มีการโฆษณาผลงานการปฏิบัติการอย่างสม่ำเสมอ จนได้รับความเชื่อถือจากองค์กรในต่างประเทศที่สนับสนุนการเคลื่อนไหวดังกล่าว (อาหมัด ฟัตฮี อัล-ฟาตานี, 2543: 103 – 109; รุ่ง แก้วแดง, 2548: 119 – 127 )

ในระบอบที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (PKT: Parti Komunis Thailand) และพรรคคอมมิวนิสต์แห่งมาลายา (PKM : Parti Komunis Malaya) เคยมีบทบาทเคลื่อนไหวอยู่ตามแนว



ชายแดนไทย – มาเลเซีย มีหลักฐานชัดเจนว่าพรรคคอมมิวนิสต์ทั้งสองให้การสนับสนุนขบวนการแบ่งแยกดินแดน และยุยงให้ประชาชนต่อต้านอำนาจรัฐบาล ในช่วงปี พ.ศ. 2516 ขบวนการนักศึกษา มีบทบาทโดยตรงต่อกิจกรรมการเคลื่อนไหวทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีแนวร่วมสหพันธ์ศึกษามุสลิมเป็นแกนนำสำคัญ หนังสือพิมพ์เสียงนิสิต (SUARA SISWA) เป็นแหล่งข่าวสารเพื่อการเผยแพร่อุดมการณ์ของแนวร่วมศึกษามุสลิมในยุคนั้น โดยมีหัวหน้ากองบรรณาธิการในขณะนั้นดำเนินการอยู่ในกรุงกัวลาลัมเปอร์ ส่วนที่โกตาบารู รัฐบาลันตันได้มีการรวมตัวกันจัดตั้งขบวนการ GIP (Garakan Islam Patani) หรือพรรคอิสลามก้าวหน้าแห่งปัตตานี ขบวนการเคลื่อนไหวในมาเลเซียดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองบางพรรคในมาเลเซีย

การเคลื่อนไหวก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีมาอย่างต่อเนื่อง มีการผลัดเปลี่ยนผู้นำเป็นระยะ ๆ ตามสถานการณ์ภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งสถานการณ์ที่มีอยู่ในมาเลเซีย และอินโดนีเซีย ตลอดจนบทบาทของอุดมการณ์ที่มีจากประเทศในตะวันออกกลางและการฟื้นฟูความสำนึกในอิสลาม (อิมรอน มะลูดีม, 2538: 164 – 178) รัฐบาลไทยเคยใช้นโยบายปฏิบัติการทางทหารเข้าไปปราบปรามอย่างรุนแรง ต่อมาได้ใช้นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไปกับการอุปถัมภ์ศาสนาอิสลาม รวมทั้งการปรับปรุงความสัมพันธ์และทัศนคติระหว่างข้าราชการกับชาวมุสลิมให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น โดยมีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นศูนย์ประสานงาน และดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าว

กลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวและเผยแพร่อุดมการณ์รวมทั้งหาแนวร่วมที่เป็นเยาวชนในพื้นที่ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน อาทิ กลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติปัตตานี (The Barisan Nasional Pemberbasan Patani - BNPP) กลุ่มแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติติมลายู (The Barisan Revolusi Nasional - BRN) และองค์การปลดปล่อยรัฐปัตตานีหรือฟูโล (Persatuan Pembebasan Patani Bersatu - PPPB) (สุรชาติ บำรุงสุข. บรรณาธิการ, 2553) เป็นต้น

ยิ่งไปกว่านั้น การจัดการศึกษาซึ่งเคยเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความสมานฉันท์ระหว่างเยาวชนที่มาจากพื้นฐานต่างกันกำลังแยกออกเป็น 2 ระบบอย่างชัดเจน เด็กไทยพุทธจะไปเรียนใน



251275146

CU-Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

โรงเรียนรัฐบาล ขณะที่เด็กไทยมุสลิมจะนิยมไปเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว หรือที่สถาบันศึกษาปอเนาะ ทั้งยังมีแนวโน้มที่โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามจะขยายลงไปถึงระดับปฐมวัยและประถมศึกษา ซึ่งจะส่งผลให้เด็กและเยาวชนจากครอบครัวที่มีพื้นฐานต่างกันขาดโอกาสที่จะปฏิสัมพันธ์แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และขาดโอกาสที่จะสร้างความสัมพันธ์เป็นเพื่อนฝูงกัน ซึ่งจะทำให้เกิดการแบ่งแยกทางความคิด ขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (แผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551, หน้า 2 – 3)

สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ ได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญของการก่อการร้าย เยาวชนที่ยากจนว่างงาน ขาดความเข้าใจทางศาสนาที่ถูกต้อง จึงตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มที่แอบอ้างเบี่ยงเบนคำสอนทางศาสนา หรือใช้เงินจ้าง ประกอบการแก้ไขปัญหาของรัฐในพื้นที่ซึ่งขาดความเข้าใจถึงรากเหง้าของปัญหาที่แท้จริง แม้จะทุ่มเททรัพยากรเพื่อพัฒนาพื้นที่ แต่ก็ไม่สามารถคลี่คลายปัญหาให้เบาบางลง

แผนพัฒนาการศึกษาจึงเน้นการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน โดยการปรับหลักสูตรในสถานศึกษาทุกประเภททุกสังกัดให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนทั้งไทยพุทธและมุสลิม ปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนของสถานศึกษาทั้งด้านวิชาศาสนา ภาษาไทย และประวัติศาสตร์ ท้องถิ่น ให้คนในพื้นที่ได้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง เพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ที่จะนำไปสู่สันติสุขที่ยั่งยืนและเพื่อเอื้อต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่อไป

4.2) นอกจากขบวนการก่อความไม่สงบที่เห็นชัดเจนว่าเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของชาติแล้ว ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีตัวแสดงอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อผลประโยชน์ทับซ้อน อันทำให้ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการค้ามนุษย์ ค่าอาวูรเถื่อน ค้ายาเสพติด รวมถึงการสร้างสถานการณ์ความรุนแรงเพื่อหวังผลทางการเมืองของฝ่ายต่าง ๆ ด้วย

##### 5) ระบบราชการ

จากการเป็นรัฐบาลแต่เพียงพรรคเดียวของพรรคไทยรักไทย ทำให้รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารบังคับบัญชา กอปรกับแนวคิด CEO ของผู้นำรัฐบาลที่มีความประสงค์



ให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำงานแบบบูรณาการ กระชับ ฉับไว มีเป้าหมายพัฒนาประเทศในทิศทางเดียวกัน ส่งผลให้หน่วยงานการศึกษาในส่วนกลางและพื้นที่ทำงานกันอย่างสอดประสาน มีเอกภาพเห็นผลสัมฤทธิ์ในระยะอันสั้น ซึ่งสาเหตุหลักก็มาจากการที่นายกรัฐมนตรีสามารถสั่งการได้โดยไม่ต้องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (สัมภาษณ์ รุ่ง แก้วแดง, 11 พฤศจิกายน 2560 ; จาตุรนต์ ฉายแสง, อ้างแล้ว)

ดังนั้นแล้ว แผนพัฒนาการศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงสามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม มากกว่านโยบายการศึกษาของรัฐบาลชุดก่อนๆ อันเนื่องมาจากระบบราชการมีความเป็นเอกภาพสูง

#### 6) แรกกดดันจากสังคม

หลังเหตุการณ์ปล้นปืนในกองพันทหารพัฒนาที่ 4 อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 ทำให้ทหารเสียชีวิต 4 ศพ ทั้งยังมีการลอบเผาโรงเรียนเกือบ 20 แห่งพร้อมกันใน 11 อำเภอของจังหวัดนราธิวาส ส่งผลให้แม่ทัพภาคที่ 4 ประกาศใช้กฎอัยการศึกในบางพื้นที่ท่ามกลางกระแสความไม่เห็นด้วยของประชาชน (กฤตยา อาชวนิจกุลและคณะ, 2549) โดยหลังเหตุการณ์ปล้นปืน รัฐบาลทักษิณใช้ชีวิตแข็งกร้าวในการจับกุมผู้ก่อการและค้นหาปืน ทั้งการจับคน อุ้มคนมาสอบปากคำในทางลับ ใช้กำลังเข้าปิดล้อมตรวจค้นสถานที่ต่าง ๆ และบ้านผู้ต้องสงสัย ตั้งข้อหาก่อความไม่สงบ รวมทั้งการใช้วิธีการรุนแรงให้รับสารภาพ ทั้งทางกายภาพและทางศาสนา ซึ่งเป็นความรุนแรงที่เกิดขึ้นต่อหน้าต่อตาคนจำนวนมาก ยิ่งทำให้คนในพื้นที่โดยเฉพาะผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามรู้สึกถึงความอยุติธรรมและการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียม และยิ่งทวีความรู้สึกคับแค้นที่สะสมอยู่ (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2547 ; ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, 2548)

แม้รัฐบาลทักษิณจะหาทางแก้ปัญหาด้วยนโยบายใช้เศรษฐกิจนำความมั่นคง โดยการประกาศว่า "จะใช้เวลาประมาณ 3 ปีต่อเนื่อง เพื่อเปลี่ยน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นจังหวัดที่จะมีการท่องเที่ยว มีการลงทุน มีศักยภาพ มีงานทำ มีระบบที่คนจะมีความศึกษาดีขึ้นกว่านี้" (กฤตยา อาชวนิจกุลและคณะ, อ้างแล้ว) พร้อมกับอนุมัติงบกลางปี 2547 จากเงินสำรองจ่ายเพิ่มกรณีฉุกเฉิน

ประมาณ 700 ล้านบาท ดำเนินโครงการ 75 โครงการ แต่การก่อความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการลอบวางเพลิง การลอบยิงทำร้าย การวางระเบิด โดยมีผู้เสียชีวิตทั้งชาวบ้าน เจ้าหน้าที่รัฐและผู้นำศาสนา ท่ามกลางความพยายามคลี่คลายสถานการณ์ของรัฐบาลด้วยการดำเนินนโยบายตอบโต้ความรุนแรง เช่น ประกาศกฏอัยการศึก ทุ่มกำลังปราบปราม โดยเฉพาะการบุกค้นโรงเรียนปอเนาะด้วยการอ้างความชอบธรรมเรื่องการจัดระเบียบโรงเรียนปอเนาะ กลายเป็นอีกหนึ่งชนวนของความขัดแย้ง เป็นเหตุให้ศูนย์กลางอิสลามประจำ 3 จังหวัดภาคใต้ออกแถลงการณ์เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2547 ประกาศยุติบทบาทในการให้ความร่วมมือกับทางราชการในการแก้ปัญหาภาคใต้ (มติชนสุดสัปดาห์, 13-19 กุมภาพันธ์, 2547) ทั้งนี้ เหตุการณ์หนึ่งที่กระทบกระเทือนต่อความรู้สึกของชาวไทยมุสลิมอย่างยิ่งก็คือ กรณีการหายตัวไปอย่างไร้ร่องรอยของนายสมชาย นีละไพจิตร ประธานชมรมนักกฎหมายมุสลิม ผู้รับทำคดีเกี่ยวกับปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้หลายคดี ตั้งแต่คืนวันที่ 11 มีนาคม 2547 ท่ามกลางเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นวิธีการจัดการปัญหาของตำรวจเอง (สุชาติ มั่นคงพิทักษ์กุลและคณะ, 2559)

อนึ่ง กระแสความไม่สงบไม่ได้เพิ่งเกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ปล้นปืน หากย้อนไปพิจารณาตั้งแต่คราวที่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ประกาศยุบ ศอ.บต. และ พตท. 43 ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2545 ซึ่งเป็นกลไกที่สร้างความสมดุลให้กับการบริหารราชการในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ก่อให้เกิดเสียงคัดค้านการยุบหน่วยงานดังกล่าวจากประชาชนจำนวนมาก เนื่องจากเกิดความไม่มั่นใจที่จะให้ตำรวจซึ่งไม่เป็นมิตรกับประชาชนมากนัก ดูแลความสงบในพื้นที่เพียงหน่วยงานเดียว การถอนกำลังทหารกลับที่ตั้งเป็นการเปิดพื้นที่ให้ผู้ก่อความไม่สงบกลับมาเคลื่อนไหวในพื้นที่ และทางราชการไม่มีข่าวกรองเนื่องจากถูกตัดขาดจากชาวบ้าน

ภายหลังจากการยุบหน่วยงานทั้งสอง สถานการณ์ความไม่สงบได้ทวีความรุนแรงขึ้น สวนทางกับคำประกาศของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรที่ระบุว่า “ไม่มีใจรื้อการร้ายแล้ว พวกที่เหลือเป็นแค่โจรกระจอก” (ศรีสมภพ จิตรภิมรย์ศรี, อ้างแล้ว) นำไปสู่การตั้งคำถามกับนโยบายของภาครัฐต่อการแก้ไขปัญหาคความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมา ทั้งการใช้นโยบายการทหารนำการเมือง



251275146

CU Thesais 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

การถอนทหารออกให้ตำรวจดูแลความสงบเรียบร้อยเพียงหน่วยเดียว การประกาศกฎอัยการศึก พุทธกรรมและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่รังแกประชาชน การละเมิดสิทธิมนุษยชน ไปจนถึง นโยบายภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี และการบริหารจัดการแบบ CEO

เมื่อไม่มี ศอ.บต. คอยให้ความเป็นธรรมกับชาวบ้าน ความรุนแรงจึงปรากฏขึ้นรายวัน โดยเฉพาะข่าวการอุ้มฆ่าชาวบ้านประมาณ 100 คนในปี 2545-2546 ระหว่างการสืบหาผู้ต้องหาคดี วางระเบิดสถานีรถไฟหาดใหญ่ รวมทั้งการประกาศใช้พระราชกำหนดต่อต้านการก่อการร้ายตั้งแต่วันที่ 12 สิงหาคม 2546 (ศรีสมภพ จิตรภิมภย์ศรี, 2560) ยิ่งทำให้ชาวบ้านเกิดความหวาดผวาและ ระแวงเจ้าหน้าที่อย่างหนัก จนเกิดข่าวลือต่างๆ อันนำไปสู่เหตุการณ์การรุมทำร้ายตำรวจนอก เครื่องแบบนายหนึ่งๆ ไปด้อม ๆ มอง ๆ ตามหมู่บ้านจนเสียชีวิต เมื่อชาวบ้านไม่ไว้วางใจทางราชการ จึงหันไปเป็นแนวร่วมกับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ เปิดยุทธการใบไม้ร่วง ดักยิงตำรวจ วางระเบิดป้อม และจุดตรวจเพื่อล้างแค้น

จะเห็นได้ว่าหมอกควันแห่งความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ดำเนินต่อเนื่องเรื่อยมา ตั้งแต่ปี 2546 แต่มาเข้มแข็งเกลียวชัดเจนมากในช่วงต้นปี 2547 และนำไปสู่สถานการณ์ที่รุนแรงขึ้น อย่างยิ่งตลอดปี 2547-2548 (และเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน)

ในช่วงเวลานี้เมื่อนายจาตุรนต์ ฉายแสง รองนายกรัฐมนตรี เสนอขอใช้การเมืองนำการทหาร แทนการใช้ความรุนแรงเข้าปราบปรามอย่างที่ปฏิบัติอยู่ นายกรัฐมนตรีจึงตัดสินใจอนุมัติให้นาย จาตุรนต์ได้ลองใช้แนวทางดังกล่าวในการแก้ปัญหา หลังจากนั้นนายจาตุรนต์ลงไปรับฟังปัญหาจาก ชาวบ้านในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยใช้รูปแบบของประชาคม 3 จังหวัด ได้ผลผลิตเป็น “แผนได้สันติสุข” เสนอวิธีแก้ปัญหาด้วยสันติวิธี 7 ประการ<sup>10</sup> เมื่อต้นเดือนเมษายน 2547 พร้อมทั้ง

<sup>10</sup> ได้แก่ (1) ยกเลิกการจัดระเบียบโรงเรียนปอเนาะ แต่ให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนโรงเรียนปอเนาะแทน เพราะจังหวัดปัตตานีเป็นศูนย์กลาง การเผยแพร่ศาสนาอิสลามในภูมิภาคนี้มาหลายร้อยปี (2) จำงและบรรจุคนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ 3,000 คนเข้ามาเป็นครูโดยจะไม่ รับคนนอกพื้นที่เข้ามาโดยเด็ดขาด (3) ไม่ยกเลิกบุคคลสองสัญชาติซึ่งมีจำนวนมากกว่าคน โดยส่วนใหญ่เป็นคนไทยที่เข้าไปทำงานในมาเลเซีย และสร้างรายได้เข้าสู่ปีละกว่าหนึ่งพันล้านบาท บุคคลเหล่านี้รัฐบาลมาเลเซียได้ออกใบอนุญาตทำงาน จำนวนคนที่มีปัญหาไม่มีไม่กี่คน เท่านั้น (4) ออกกฎหมายนิรโทษกรรมผู้ที่ถูกกล่าวหาเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2547 และรัฐต้องหาอาชีพให้ทำ (5) ยกเลิกการส่งตำรวจจาก ส่วนกลางและทหารพรานลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ เพราะเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงจากส่วนกลางไม่เข้าใจในวัฒนธรรมมุสลิม และเข้าไปสร้าง ปัญหาอีก แต่ให้มีการส่งเสริมการตั้งกองกำลังรักษาความปลอดภัยในหมู่บ้านจากประชาชนในพื้นที่ขึ้นมาแทน โดยให้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้

ย้าว่า "เจ้าหน้าที่รัฐต้องยกเลิกการใช้ความรุนแรงในพื้นที่อย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะการอุ้มของตำรวจที่สร้างความไม่พอใจให้ประชาชนในพื้นที่มาก" แต่เป็นที่น่าเสียดายที่นายกรัฐมนตรีตัดสินใจสั่งเลื่อนการพิจารณาแผนดังกล่าวออกไปอย่างไม่มีกำหนด ทั้งนี้ มีความเป็นไปได้สูงว่าเป็นเพราะไม่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายทหาร (ทวี สอดส่อง, สัมภาษณ์, 30 มีนาคม 2561; สุพจน์ จริงจิตร, สัมภาษณ์, 31 มีนาคม 2561)

อย่างไรก็ดี แม้แผนได้สันติสุขจะถูกเลื่อนการพิจารณาออกไป แต่ก็มีเหตุการณ์ที่กลายเป็นตัวเร่งความขัดแย้งในพื้นที่ภาคใต้ โดยเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 เกิดเหตุการณ์รุนแรงที่มีสียิดกรือเซะ เมื่อฝ่ายตำรวจใช้ปืนและอาวุธหนักยิงตอบโต้กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ ซึ่งเข้าไปหลบซ่อนตัวในมัสยิดกรือเซะ จนมีผู้เสียชีวิตเฉพาะในมัสยิดถึง 32 คน ความรุนแรงและความตายที่กรือเซะถูกตั้งคำถามต่อนโยบายเชิงปฏิบัติที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่ และถูกตั้งคำถามจากนานาชาติ โดยเฉพาะจากกลุ่มโลกมุสลิม ทำให้รัฐบาลต้องแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2547 ได้ข้อสรุปว่า การตัดสินใจใช้กำลังและความรุนแรงเข้ายุติสถานการณ์ของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะการใช้ระเบิดสังหารขว้างเข้าไปภายในมัสยิดถึง 8 ลูก ถือว่าเกินกว่าเหตุ (คณะกรรมการอิสระไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ, 2547)

ด้วยสถานการณ์ความรุนแรงตั้งแต่ต้นปี 2547 และโดยนโยบายการใช้กำลังเข้าปราบปรามอย่างรุนแรงของรัฐบาล ไม่มีแนวโน้มว่าความขัดแย้งและการก่อเหตุรุนแรงจะบรรเทาเบาบางลงตรงกันข้าม กลับก่อให้เกิดความไม่พอใจและความหวาดกลัวในวงกว้างแก่คนในพื้นที่ อีกทั้งยังมีปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างการปราบปราม ดังนั้น ในเวลาต่อมาเมื่อนายจาตุรนต์ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และพยายามเสนอแนวคิดการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือสร้างสันติสุขในพื้นที่ นายกรัฐมนตรีจึงเปิดโอกาสให้นายจาตุรนต์ได้ใช้แนวทางแก้ปัญหาแบบการเมือง นำการทหาร และนายจาตุรนต์ได้ใช้โอกาสนี้ดำเนินการผลักดันจนกระทั่งได้ผลผลิตออกมาเป็นแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาฯ ในที่สุด

---

ฝึกสอนและควบคุม (6) ยกเลิกกฎอัยการศึกในบางพื้นที่ หากพื้นที่ใดยังต้องการความคุ้มครองจากทหารก็ให้คงกฎอัยการศึกไว้ หากพื้นที่ใดไม่ต้องการก็ให้ยกเลิกกฎอัยการศึก (7) ให้จัดทำโครงการต่าง ๆ ในการพัฒนา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้งบประมาณ 1.2 หมื่นล้านบาท ขึ้นมาใหม่ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมร่างแผนพัฒนาพื้นที่ด้วย



## บทที่ 5

### ผลกระทบของความสัมพันธ์เชิงอำนาจและเครือข่ายนโยบาย ในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสร้างสันติสุข ปี พ.ศ. 2548 – 2551

การวิเคราะห์ผลกระทบของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี พ.ศ. 2548 – 2551 จะดำเนินไปภายใต้กรอบการวิเคราะห์ agenda – setting ของเวอร์เนอร์ แจนน์ และไก เวกริช (Werner Jann and Kai Wegrich, 2007, อ้างใน ปิยะพงษ์ บุชบงก์, 2552) ซึ่งเนื้อหาสาระของการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหาประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญของประเด็นปัญหาที่พืงนำเข้าสู่วาระนโยบาย ที่มาของประเด็นปัญหา รูปแบบของการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหา สาเหตุที่สามารถนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้ และปัจจัยที่สนับสนุนให้สามารถนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้ ดังนี้

#### 1) การระบุประเด็นปัญหา (agenda – setting)

##### 1.1) ลักษณะที่สำคัญของประเด็นปัญหาที่นำเข้าสู่วาระนโยบาย

หากนำข้อเสนอของฮอกวูดกับกันน์ (Hogwood and Gunn, 1984:68) มาพิจารณาในกรณีนี้จะเข้าข่ายใน 4 ประเด็น ได้แก่ ขยายผลไปเป็นภาวะวิกฤติ มีความเฉพาะด้านสูง ก่อผลกระทบต่อเนื่องเป็นลำดับอย่างกว้างขวาง และได้รับการรื้อฟื้นกลับมาทบทวนใหม่ โดยจะขออธิบายในประเด็นพัฒนาการของนโยบายที่ทำให้เห็นจุดเปลี่ยนของแนวปฏิบัติ ซึ่งต้องไล่เรียงตั้งแต่สมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ จนถึงรัฐบาลก่อนยุคของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งมีแนวทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายในยุคนี้ได้รับการดำเนินการให้เหมาะสมกับเงื่อนไขต่าง ๆ ของพื้นที่ มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เพื่อทำหน้าที่เร่งรัดกำกับ ดูแล ประสานงาน ผนึกกำลัง และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานฝ่ายพลเรือนและตำรวจในพื้นที่ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้การอำนวยการของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้จะเน้นหนักในงานด้านสังคมวิทยา การเมืองการปกครอง การพัฒนา



2511275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ประสิทธิภาพข้าราชการ การพัฒนาเศรษฐกิจสังคม การส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความร่วมมือในระดับท้องถิ่นกับประเทศเพื่อนบ้าน ทำหน้าที่เป็นองค์กรประสานงาน และฝึกกำลังหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ยุบเลิก ศอ.บต. เนื่องจาก 1) เป็นหน่วยงานที่ใช้งบประมาณสูง 2) รัฐบาลประเมินว่าสถานการณ์การก่อการร้ายในภาคใต้ไม่รุนแรง ตำรวจในพื้นที่สามารถควบคุมได้ และ 3) รัฐบาลมองว่า ศอ.บต. เป็นเครื่องมือและฐานเสียงของพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม ซึ่งขัดแย้งกับนักวิชาการในพื้นที่ที่เห็นว่า 1) หน่วยงานดังกล่าวเป็นเครือข่ายสืบราชการลับที่สำคัญที่สุด 2) เจ้าหน้าที่ของ ศอ.บต. มีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้นำชุมชน ทำให้มีช่องทางในการสื่อสารของประชาชนที่จะแสดงความไม่พอใจออกมา และ 3) ศอ.บต. และ พตท. 43 ได้ช่วยคงความสมดุลระหว่างหน่วยความมั่นคงและสืบราชการลับที่ดำเนินงานอยู่ในภาคใต้

สำหรับหน่วยงาน พตท. 43 แม้จะไม่สามารถทำงานได้อย่างสมบูรณ์ แต่ก็ไม่ได้สร้างความตึงเครียดให้ทุกฝ่าย เนื่องจากมีการแบ่งสายงานอย่างชัดเจน และสร้างความร่วมมือกันในระดับสูง อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งและความรุนแรงที่ปะทุขึ้น แสดงให้เห็นว่าที่ผ่านมา พตท. 43 ยังไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ และได้มีการจัดโครงสร้างการบังคับบัญชาใหม่ และโยกย้ายเจ้าหน้าที่อีกหลายครั้ง

เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2545 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีคำสั่งให้ยุบเลิก พตท. 43 โดยมอบหมายงานด้านความมั่นคงและสืบราชการลับทั้งหมดให้กับตำรวจในแต่ละจังหวัดภาคใต้ ทำให้เกิดความแตกแยกในความสมดุลที่อ่อนไหวระหว่างหน่วยความมั่นคงต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในที่สุดความตึงเครียดที่รอวันปะทุมานานได้ระเบิดขึ้น สำนักข่าวกรองแห่งชาติเปิดเผยรายงานเมื่อปี พ.ศ. 2546 กล่าวหาว่าตำรวจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการอุ้มฆ่า สร้างความไม่พอใจให้แก่ตำรวจเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่ขัดแย้งกันรุนแรงที่สุดคือทหารและตำรวจ เนื่องจากทหารไม่พอใจวิธีการที่ตำรวจปฏิบัติต่ออดีตแหล่งข่าวของกองทัพ หลังเหตุเผาโรงเรียนและปล้นปืนเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2547 เนื่องจากตำรวจได้ฆ่าอดีตสมาชิกกลุ่มแบ่งแยกดินแดนที่ยอมรับข้อเสนออิโรโทษกรรมและทำ



251275146

หน้าที่เป็นสายให้กองทัพ การกระทำดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้ชุมชน ทั้งยังเป็นการตัดเส้นทาง  
 ชาวของตนเอง ขณะที่สายก็กลายเป็นเป้าของการถูกตามล่า

ในที่สุด พ.ต.ท.ทักษิณ ได้ตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้  
 (กอ.สสส.จชต.) โดยเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง กอ.สสส.จชต. ก็เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพทั้งในด้าน  
 การข่าวและการปฏิบัติการของทุกกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อปิดช่องว่างหรือความ  
 ผิดพลาดของรัฐบาลที่ได้ยุบ คอ.บต. และ พตท. 43 ไป (สภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัด  
 ชายแดนภาคใต้, 2551, เฟิ่งอ้าง) โดยได้ลอกต้นแบบมาจากกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน  
 ราชอาณาจักร (กอ.รมน.) นั่นเอง และปรับการจัดการใหม่ให้เหมาะสมมากขึ้น เพื่อให้สามารถ  
 ตอบสนองเหตุการณ์ได้รวดเร็วและลดขั้นตอนในการบริหารลง

อย่างไรก็ดี แม้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะมีการจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุข  
 จังหวัดชายแดนภาคใต้หลังจากที่มีการยุบ คอ.บต. แล้วก็ตาม แต่สถานการณ์ใน 3 จังหวัดชายแดน  
 ภาคใต้อีกยังไม่คลี่คลาย ส่งผลให้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องทำการตัดสินใจจัดตั้ง  
 คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2548 โดย  
 คณะกรรมการอิสระฯ ชุดนี้มีหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย มาตรการ กลไก และวิธีการสร้าง  
 สมานฉันท์และสันติสุขในสังคมไทย ศึกษา วิจัย และตรวจสอบสาเหตุและขอบเขตของความรุนแรงใน  
 สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พัฒนาระบบการฟื้นคืนสมานฉันท์ในสังคม กระบวนการป้องกันและ  
 แก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรง รวมทั้งเผยแพร่กระบวนการดังกล่าวให้แพร่หลายในหมู่  
 สาธารณชน ให้การศึกษาแก่สาธารณชน โดยให้ตระหนักถึงผลของความรุนแรง ความเกลียดชัง  
 ตลอดจนความจำเป็นและประโยชน์ของการใช้สันติวิธีแก้ปัญหาความรุนแรง พร้อมกับส่งเสริมความ  
 ยุติธรรมในสังคม และเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อนายกรัฐมนตรี

หลังจากที่ กอส. ดำเนินงานมาได้ระยะหนึ่ง รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ได้ประกาศยกเลิกกฎ  
 อัยการศึกและประกาศใช้พระราชกำหนด (พรก.) บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>11</sup> ปี พ.ศ.

<sup>11</sup> สถานการณ์ฉุกเฉิน หมายถึง สถานการณ์ทุกชนิดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ และกระทบกระเทือนต่อความสงบของประชาชน  
 รวมถึงภัยธรรมชาติที่กระทบต่อสาธารณชน ซึ่งจะควบคุมตั้งแต่เกิดการกบฏ จลาจล เกิดภัยธรรมชาติ รวมทั้งเหตุการณ์ความไม่สงบใน  
 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จนกระทั่งเกิดสถานการณ์สงคราม

2548 เนื่องจากเป็นทางเลือกเดียวที่เหลืออยู่ซึ่งต้องเอาใช้ให้เกิดประโยชน์ กฎหมายฉบับนี้เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ เพราะเป็นกฎหมายที่ออกมารับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่กระทบกระเทือนต่อความปลอดภัยของประชาชน

พระราชกำหนดดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินจะมีคณะกรรมการชุดหนึ่งเกิดขึ้นพร้อมกันด้วย ทั้งนี้คณะกรรมการชุดนี้จะเป็นผู้คอยตรวจสอบเหตุการณ์ว่าฉุกเฉินหรือไม่ และแนะนำนายกฯ ว่าสมควรประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ใด ซึ่งนายกฯ จะนำเข้าหารือกับคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ นายกฯ จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทันที โดยมีการระบุพื้นที่ ตำบล อำเภอ จังหวัด ถ้าสถานการณ์รุนแรงถึงขั้นสงครามก็สามารถประกาศถึงขั้นทั่วประเทศได้ เมื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ใดแล้วให้มีผลไป 3 เดือนจึงจะหมดอายุ แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าสถานการณ์ยังคงมีความรุนแรงจะสามารถต่ออายุไปคราวละ 3 เดือน

เมื่อรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ หมดอำนาจลงหลังจากถูกคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) กระทำการยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2549 – ปัจจุบัน นโยบายการแก้ปัญหาภาคใต้เน้นการเสริมสร้างสันติสุข แก้ปัญหาด้วยความสมานฉันท์และสันติวิธี ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ปัญหา แต่ในขณะเดียวกันก็เร่งรัดการบังคับใช้กฎหมายกับกลุ่มเคลื่อนไหวที่ติดอาวุธ เนื่องจากยังคงมีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ แม้รัฐบาลจะพยายามใช้การเมืองนำการทหารก็ตาม

จากลักษณะของประเด็นปัญหาข้างต้นจะเห็นว่า ปัญหาภาคใต้เกิดขึ้นมานานและเรื้อรัง แม้ว่ารัฐบาลทุกสมัยต่างก็พยายามกำหนดนโยบายและแนวทางแก้ปัญหาตลอด แต่ความขัดแย้งและความไม่สงบก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง มากบ้างน้อยบ้างตามแต่ละยุคสมัย กระทั่งหลังเดือนมกราคม พ.ศ. 2547 สถานการณ์ความขัดแย้งรุนแรงขึ้นจนเข้าสู่ภาวะวิกฤติและยังสร้างความตระหนกให้กับสังคมไทยโดยรวม ทำให้รัฐบาลต้องประกาศกฎอัยการศึก และใช้การทหารเป็นเครื่องมือหลักในการแก้ปัญหา แต่ความรุนแรงกลับไม่ลดลง ตรงกันข้ามกลับส่งผลให้สถานการณ์ยืดเยื้อและซับซ้อนมากขึ้น (สัมภาษณ์ รุ่ง แก้วแดง, 11 พฤศจิกายน 2560; จาตุรนต์ ฉายแสง, 14



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

มีนาคม 2561; ประเสริฐ แก้วเพชร, 16 มีนาคม 2561) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในกระทรวงศึกษาธิการจึงได้พยายามเสนอแนวทางที่ไม่ต้องใช้กำลัง แต่ให้ใช้แนวทางสันติวิธีนั้นก็คือการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องผ่านนโยบายการศึกษาสำหรับ 3 จังหวัดชายแดนใต้โดยเฉพาะนั่นเอง

## 1.2) ที่มาของประเด็นปัญหา

จากการศึกษาพบว่าที่มาของประเด็นปัญหามีอยู่ 3 ประการได้แก่

### 1.2.1) การเสนอแนะของนักวิชาการ

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ มีประเด็นสำคัญที่ต้องทำความเข้าใจคือ ปัญหาและความไม่สงบที่เกิดขึ้นนั้นมีมาช้านาน ไม่ใช่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อต้นปี 2547 ดังนั้น จึงมีการดำเนินการในการแก้ปัญหาโดยตลอดอยู่แล้ว หนึ่งในแนวทางการแก้ปัญหาคือการปรับโครงสร้างการศึกษาให้สอดคล้องกับสังคมและวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ ซึ่งเป็นการเสนอแนะจากบรรดานักวิชาการรวมทั้งข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการทั้งที่อยู่ในส่วนกลางและอยู่ในพื้นที่ โดยเฉพาะการใช้ภาษาไทยในการเรียนการสอนไม่ใช่ภาษามลายูอย่างเดียว และการปรับปรุงโรงเรียนปอเนาะให้เป็นสถานศึกษาที่ปลอดภัย ไม่ให้เกิดภาพลักษณ์ว่าเป็นแหล่งซ่องสุมของกลุ่มที่เห็นต่างจากรัฐ (สัมภาษณ์ รุ่ง แก้วแดง, 11 พฤศจิกายน 2560; ประดิษฐ์ รสสิกันนท์, 8 มีนาคม 2561; สุทธิศรี วงษ์สมาน, 13 มีนาคม 2561) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการเสนอแนะดังกล่าว แต่ช่วงแรก ๆ หลังการปล้นปืนในเดือนมกราคม 2547 รัฐบาลก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับแนวทางการแก้ปัญหาในลักษณะนี้ หากแต่เน้นการใช้กำลังเข้าปราบปราม เนื่องจากผู้นำรัฐบาลมองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำของโจรกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

### 1.2.2) การเสนอแนะของพรรคการเมือง

โดยปกติจะหมายถึงพรรคการเมืองที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้นำนโยบายที่ประมวลมาจากสภาพปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนที่ใช้ในการหาเสียงมาดำเนินการ แต่กรณีนี้แม้ไม่ใช่การเสนอของพรรคไทยรักไทยที่เป็นรัฐบาลในสมัยนั้น แต่ผู้ที่เสนอให้ใช้การศึกษามาแก้ปัญหาความขัดแย้งก็เป็น



2512275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

สมาชิกพรรคที่ไม่เห็นด้วยกับการปราบปรามด้วยวิธีรุนแรงนั้นก็คือ นายจาตุรนต์ ฉายแสง ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี นายจาตุรนต์เป็นผู้ขอโอกาสในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบด้วยการใช้แนวทางสันติวิธีซึ่งหนึ่งในนั้นคือการใช้การศึกษาเพื่อสร้างสันติสุขให้พื้นที่ ต่อหน้านายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และรองนายกรัฐมนตรีอีกสองคนได้แก่ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และพลเอก ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา ณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ พลเอกธรรมรักษ์ไม่เห็นด้วยและยืนยันว่าต้องใช้การทหารนำจึงจะแก้ปัญหาได้ แต่นายจาตุรนต์ ฉายแสงอธิบายว่าการแก้ปัญหาด้วยยุทธวิธีดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ มีแต่จะเพิ่มความรุนแรง และยืนยันต่อ นายกรัฐมนตรีด้วยท่าทีแข็งขันว่าต้องใช้การเมืองนำการทหารใน 3 จังหวัดชายแดนใต้เท่านั้น จึงจะเกิดสันติสุขที่ยั่งยืน และในที่สุด พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ตัดสินใจมอบหมายให้นายจาตุรนต์ ฉายแสง เข้ามาแก้ปัญหาและให้จัดทีมลงไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาคมท้องถิ่นและประมวลข้อมูลสำหรับ ประกอบการตัดสินใจปรับปรุงแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาวิกฤติชายแดนใต้ (สัมภาษณ์ จาตุรนต์ ฉายแสง, 14 มีนาคม 2561; ดนัย มุสา, 2 พฤษภาคม 2561)

เมื่อเป็นดังนั้น ประตุทางออกของปัญหาจึงไม่ได้จำกัดอยู่เพียงมาตรการการปราบปรามที่ดำเนินมาก่อนหน้านั้นเพียงหนทางเดียว แต่ได้ปรากฏหนทางสันติวิธีขึ้นแล้ว

### 1.2.3) การค้นพบด้วยการลงไปศึกษา

หลังจากได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้เข้ามาแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้ นายจาตุรนต์ ฉายแสง และทีมงานได้เดินทางลงไปรับฟังความคิดเห็นใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ทันที โดย นายจาตุรนต์ยอมรับว่าลงพื้นที่พร้อมกับคำถามเพียงคำถามเดียวคือ “จะอย่างไร ชายแดนใต้จึงจะเกิดสันติสุขได้จริง” และเน้นย้ำว่าต้องรับฟังทั้งประชาคมคือทุกภาคส่วน “ถ้าเราไม่มีความเข้าใจ ไม่มีวิธีมองปัญหาอย่างที่เป็นอยู่ ก็อาจจะไม่ตั้งคำถาม จนได้ข้อสรุปมาอย่างนั้นเหมือนกัน แต่ข้อเสนอทั้งหมดก็ต้องบอกว่า เป็นการรวบรวมและประมวลข้อเสนอจากทุกฝ่ายใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ใช่เป็นความเห็นส่วนตัวของผม ทุกฝ่ายที่ว่ามีตั้งแต่ผู้ว่าฯ รองผู้ว่าฯ ผู้บังคับการตำรวจระดับจังหวัด ตำรวจระดับกองบัญชาการบางคน ทหารหลายคน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน รวมถึงพระ นักวิชาการ”



อนึ่ง การรับฟังความคิดเห็นใช้เวลา 6 วัน ระหว่างวันที่ 27 มีนาคม – 1 เมษายน 2547 มีผู้เข้าร่วมเป็นตัวแทนจากฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งสิ้นประมาณ 1,000 คน โดยแบ่งเป็น 12 กลุ่ม สุดท้ายก็ได้รายงานสรุปการรับฟังความคิดเห็นหนากว่า 100 หน้า พร้อมทั้งจะเสนอเป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนแนวทาง ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีในการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้ ต่อที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ ก่อนนำเสนอนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นแผนยุทธศาสตร์ภายใต้จุดยืน “แก้ปัญหาด้วยแนวทางสันติวิธี”

ทั้งนี้ การค้นพบด้วยการลงไปศึกษาอาจหมายถึงผลการวิจัย ซึ่งจะไปเชื่อมโยงกับบทบาทของนักวิชาการและข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการที่คลุกคลีอยู่ในพื้นที่ มีการเก็บข้อมูลจากสภาพปัญหาที่ได้สัมผัสจริงในระยะเวลาหนึ่ง ทั้งก่อนปี 2547 และหลังจากนั้น เพียงแต่หลังจากเหตุการณ์ปล้นปืนรัฐบาลทุ้มงบประมาณจำนวนมากในการค้นคว้าหาสาเหตุของความขัดแย้ง นักวิชาการ/นักวิจัยจากสถาบันต่าง ๆ ที่ได้รับงบประมาณจึงมีโอกาสดูแลเรื่องการศึกษาวิเคราะห์หาสาเหตุและเสนอแนวทางแก้ไข ในขณะที่ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งโดยภารกิจหน้าที่ต้องดูแลเรื่องการศึกษาอยู่แล้ว ก็มีการเสนอแนวทางการพัฒนาการศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนใต้มาอย่างต่อเนื่อง แต่มาได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายหลังเหตุการณ์ปล้นปืน โดยเฉพาะประเด็นการใช้ภาษาไทยในการเรียนการสอนให้มากขึ้นและบทบาทของโรงเรียนปอเนาะต่อการสร้างสันติสุขในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ดี ความสนใจของผู้กำหนดนโยบายก็ไม่ได้มากพอถึงขั้นจะลงมือทำแผนการศึกษาสำหรับจังหวัดชายแดนใต้โดยเฉพาะ เพียงแต่นำประเด็นการใช้ภาษาไทยและการปรับปรุงโรงเรียนปอเนาะมาพิจารณาในยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาเท่านั้น

### 1.3) รูปแบบของการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหา

หากวิเคราะห์ตามข้อเสนอของเฮลลรีเกิลและสโลคัม (Hellriegel and Slocum, 1974 อ้างใน Hogwood and Gunn, 1984: 73-76) พบว่ารูปแบบการระบุประเด็นปัญหาในกรณีนี้อยู่ในข่ายที่เรียกว่าการทบทวนแบบมีเงื่อนไข (conditioned viewing) กล่าวคือเป็นการออกไปค้นหาข้อมูลโดยมีการตั้งเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงไว้ก่อน

ตามที่กล่าวไว้ในข้อ 1.2.3) การค้นพบด้วยการลงไปศึกษา จะเห็นว่านายจาตุรนต์ ฉายแสง และทีมงานลงไปเก็บข้อมูลด้วยการรับฟังความคิดเห็นจากประชาคมท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายว่าทำอย่างไรให้ชายแดนใต้เกิดสันติสุข เขาและทีมงานพบปะแลกเปลี่ยนและสอบถามความคิดเห็น ขอทราบปัญหาทั้งในรูปแบบเวทีการรับฟังและเข้าไปพบเป็นรายบุคคล ก่อนรับอาสาทำงานนี้ นายจาตุรนต์ยอมรับว่ามองปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้ว่ามีเรื่องแบ่งแยกดินแดนอยู่จริงแต่คงไม่ใช่เรื่องหลัก แต่เมื่อได้ศึกษาอย่างจริงจังก็พบว่านอกจากจะมีอยู่จริงแล้วยังเป็นปัญหาสำคัญด้วย และจุดนี้เองที่ได้กลายเป็นโจทย์หนึ่งให้นายจาตุรนต์ต้องขบคิดว่าจะทำอย่างไรให้คนใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ที่มีสำนึกทางประวัติศาสตร์สูง สามารถอยู่ร่วมกันกับคนต่างชาติพันธุ์ต่างศาสนาได้อย่างสงบสุข ห้วงเวลานั้น การพัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจที่ดีต่อประชาชนในพื้นที่จึงอยู่ในความคิดของนายจาตุรนต์เรื่อยมา กระทั่งเมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในเวลาต่อมา นายจาตุรนต์จึงได้โอกาสนำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่ได้จากการลงพื้นที่และจากการศึกษารายงานวิจัยเป็นจำนวนมากขึ้นมาใช้ โดยมีคำสั่งให้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาเพื่อสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนใต้ โดยนำหลักการแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษา ที่อยู่ภายใต้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการคนก่อน (นายอดิศักดิ์ โพธารามิก) มาปรับปรุงเพิ่มเติมให้สมบูรณ์และมีรายละเอียดที่ปฏิบัติได้จริง กระทั่งออกมาเป็นนโยบายและแนวทางการแก้ปัญหาการศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ค่อนข้างสมบูรณ์ฉบับนี้ (สัมภาษณ์ รุ่ง แก้วแดง, 11 พฤศจิกายน 2560; จาตุรนต์ ฉายแสง, 14 มีนาคม 2561)

อนึ่ง การลงไปพบปะพูดคุยด้วยตนเองอยู่หลายครั้ง ส่งผลให้นายจาตุรนต์ได้สัมผัสปัญหาอย่างลึกซึ้งและรู้สึกผูกพันว่าต้องทำให้สันติภาพคืนกลับมายังแผ่นดินนี้อีกครั้ง “ผมต้องรับผิดชอบต่อผู้ที่เราไปหาหรือไปรับฟังความเห็นเขามา ทำให้ผมสนใจติดตามปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ถึงแม้แต่ละช่วงผมจะมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันไป แต่หลังจากลงไปรับฟังความเห็นและข้อเสนอแล้ว ผมยังคงได้รับมอบหมายให้ทำงานนี้ต่อเนื่องตลอดมา”





#### 1.4) สาเหตุและปัจจัยที่สนับสนุนให้สามารถนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้

สามารถขมวดรวมปัจจัยที่สนับสนุนให้สามารถนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้ ดังนี้

1.4.1) ความสามารถของรัฐบาลในการระบุประเด็นปัญหาที่เป็นอยู่และในการคาดคะเนโอกาสที่จะเกิดปัญหา

หมายความว่าแม้แนวทางในการแก้ปัญหาจะเน้นไปที่การใช้ความรุนแรงเป็นหลัก แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลไม่ทราบปัญหา รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีทราบดีว่าปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้ไม่ใช่เพียงแค่ปัญหาจากโจรปล้นปืน แต่เป็นปัญหาที่ส่งสมมายาวนาน โจรปล้นปืนเป็นแค่ตัวเร้าให้ความขัดแย้งที่ดูเหมือนจะมอดลงไปในช่วงพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ปะทุขึ้นมาอีกครั้งเท่านั้น เพียงแต่นายกรัฐมนตรีเลือกที่จะแก้ปัญหาด้วยการใช้ความรุนแรงก่อน

อนึ่ง หากจะกล่าวเฉพาะผู้รับผิดชอบในการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้ที่จะโยนไปสู่แผนยุทธศาสตร์การศึกษาฯ จำเป็นต้องกล่าวถึงตัวแสดงสำคัญ 4 ตัว คือนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีทั้ง 3 คน ได้แก่ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ พลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และนายจาตุรนต์ ฉายแสง ตัวแสดงทั้ง 4 คนรับรู้สภาพปัญหาปัจจุบันและโอกาสของปัญหาที่จะขยายความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคต แต่มโนทัศน์และวิธีคิดแก้ปัญหาต่างกันโดยสิ้นเชิง ส่วนของนายกรัฐมนตรีนั้นในช่วงแรกหลังเหตุการณ์ปล้นปืนใหม่ๆ สนับสนุนแนวทางการทหารนำการเมืองที่มี พล.อ. ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และผู้บัญชาการทหารบก (พล.อ. ชัยสิทธิ์ ชินวัตร) เป็นผู้สนองนโยบาย โดยใช้ยุทธวิธีปราบปรามและจับกุมอย่างรุนแรง ซึ่งก็ไปคาบเกี่ยวระหว่างการรักษาความสงบของชาติกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากยุทธวิธีการทหารนำการเมืองไม่สามารถทำให้สถานการณ์สงบลง ตรงกันข้ามยิ่งทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น รองนายกรัฐมนตรีคือนายจาตุรนต์ ฉายแสง จึงเห็นว่ารัฐบาลต้องปรับแนวทางการแก้ปัญหา แม้ว่าเขาจะยอมรับว่าก่อนมกราคม 2547 รู้เรื่อง 3 จังหวัดชายแดนใต้น้อยมาก “ช่วงก่อนเหตุการณ์ปล้นปืนเดือนมกราคม 2547 ผมติดตามปัญหา 3 จังหวัดภาคใต้น้อยมาก” นายจาตุรนต์เล่าว่าการบุกโจมตีค่ายทหารที่เจาะไอร้องเป็นเหตุการณ์ใหญ่ หลังจากนั้นความรุนแรงก็เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ “ผมสนใจเรื่อง 3 จังหวัดชายแดนใต้มากขึ้นเป็นลำดับ เพราะรู้สึกว่าจะน่าเป็นห่วงแล้ว สอบถามคนที่คิดว่า



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

น่าจะพอรู้หรือเข้าใจความเป็นไปต่าง ๆ เมื่อปะติดปะต่อได้บ้างแล้วก็นึกถึงสมัยที่ยังเป็นนักศึกษา” ทั้งนี้ เป็นที่ทราบดีว่านายจาตุรนต์มีประสบการณ์การเป็นผู้นำนักศึกษาและเคยต่อสู้กับอำนาจรัฐ ในช่วงปี 2519 เขาจึงคิดว่าในฐานะที่เคยต่อสู้กับรัฐน่าจะเข้าใจพื้นฐานของผู้คนที่ตัดสินใจลุกขึ้นสู้กับอำนาจรัฐ กอปรกับเคยผ่านประสบการณ์ความรุนแรงที่แก้ไขได้โดยสันติวิธีในท้ายที่สุดมาแล้ว

นายจาตุรนต์ ฉายแสง รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เห็นว่าน่าจะมีส่วนช่วยแก้ปัญหานี้ได้ ถ้ามีโอกาสได้รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างทั่วถึง เขาจึงเริ่มพบปะหารือและช่วยกันวิเคราะห์สถานการณ์กับเพื่อน ๆ ที่สนใจทั้งนักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้ จึงได้ขอความคิดเห็นร่วมกันว่า ความหนักหน่วงของปัญหาเมื่อพิจารณาจากปรากฏการณ์หลาย ๆ ด้าน น่าจะมีความแตกต่างจากในอดีตที่ฝ่ายความมั่นคงคุ้นเคย (จึงยังใช้การปราบปรามอย่างรุนแรง) หากปล่อยให้สถานการณ์ความขัดแย้งนี้ดำรงต่อไปนาน ๆ ปัญหา ก็จะลุกลามรุนแรงมากขึ้น กระทั่งเกิดเป็นผลเสียต่อบ้านเมือง ทั้งในแง่เศรษฐกิจ ความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาลในระยะยาว “ผมเลยเข้าไปอาสากับท่านนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร” และ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ตัดสินใจมอบหมายให้ นายจาตุรนต์ ฉายแสง จัดทีมลงไปรับฟังความคิดเห็น ก่อเกิดรายงานการระดมความคิดเห็น แนวทางการแก้ปัญหาแบบสันติวิธี และแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551 ในท้ายที่สุด

ทั้งนี้ จะเห็นว่า การนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้นั้น ปัจจัยสำคัญนอกจากแรงกดดันจากสังคมและคนที่เกี่ยวข้องจะรับรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นอย่างดีแล้ว *การตัดสินใจของผู้นำรัฐบาลได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในกรณีนี้* กล่าวได้ว่าแทบไม่ปรากฏตัวแสดงโดยตรงหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นใดที่สนับสนุนหรือคัดค้านการนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายอย่างชัดเจน นอกจากตัวแสดงทั้งสิ้นคือ นายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีทั้งสามคน ที่หารือกัน ณ ห้องประชุม วิจิตรวาทการ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

#### 1.4.2) ช่องทางที่ประเด็นปัญหาจะลอดเข้ามาได้

ประเด็นนี้หมายถึงมีประตูหรือหน้าต่างรอเปิดรับอยู่อย่างน้อยเพียงใด หากช่องทางมีมาก โอกาสที่จะสามารถนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายก็จะมากตามไปด้วย ทั้งนี้ ช่องทางที่มีอยู่



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

จะต้องเปิดขึ้นพร้อมกันกับที่มีกระแสความต้องการในการแก้ปัญหาเกิดขึ้นอย่างพอเหมาะพอเจาะด้วย

หากวิเคราะห์ไล่เรียงตั้งแต่หัวข้อที่ 1) การก่อตัวของประเด็นปัญหา เป็นต้นมา จะเห็นว่าประเด็นปัญหาการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยสันติวิธีกระทั่งนำไปสู่การใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือ นั้น อยู่ในห้วงเวลาที่เหมาะสมอย่างยิ่ง ทั้งหน้าต่างที่เปิดรับประเด็นปัญหาและกระแสความต้องการในการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี กล่าวคือ หลังจากใช้ยุทธวิธีแก้ปัญหาแบบการทหารนำการเมืองตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 กระทั่งถึงเดือนมีนาคม ห้วงระยะ 2 – 3 เดือนนี้กลับมีเหตุการณ์รุนแรงไม่เว้นวัน และอาจบานปลายไปถึงเสถียรภาพของรัฐบาลและประเทศชาติ นายจาตุรนต์จึงไม่รีรอที่จะเข้าอาสาแก้ไขปัญหาภายใต้จุดยืนที่ไม่ใช้ความรุนแรง อย่างไรก็ตาม แม้มองดูผิวเผินการให้เวลาฝ่ายความมั่นคงเพียง 2 – 3 เดือน อาจยังชี้วัดผลลัพธ์ของการแก้ปัญหาไม่ได้ แต่หากพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไป จะพบว่า การแก้ปัญหาโดยแนวทางสันติวิธีมีเงื่อนไขเป็นต้นทุนสำคัญ เนื่องจากมีกระบวนการเป็นขั้นเป็นตอน ต้องใช้เวลา ไม่ได้ปฏิบัติเห็นผลชัดเจนรวดเร็วเหมือนยิงกระสุนเพียงหนึ่งนัด ดังนั้น การที่นายจาตุรนต์เริ่มกังวลต่อปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้ตั้งแต่เหตุการณ์ล้นปีน และตระหนักดีว่าการแก้ปัญหาด้วยความรุนแรงไม่ช่วยให้เหตุการณ์ดีขึ้น การรีบอาสาตัวเข้าแก้ปัญหาในช่วงกลางเดือนมีนาคม 2547 จึงถือว่าไม่เร็วเกินไป

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีตัดสินใจให้โอกาสนายจาตุรนต์ได้เข้ามาแก้ปัญหาอีกทางหนึ่ง ก็เนื่องจากสถานการณ์ ณ ขณะนั้นไม่ได้เป็นไปตามที่คาดการณ์ เหตุการณ์รุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ (ทั้ง ๆ ที่ช่วงที่นายจาตุรนต์เสนอตัวแก้ปัญหานั้น ยังไม่เกิดเหตุการณ์ที่มีสยิดกรือเซะในเดือนเมษายน และที่อำเภอตากใบในเดือนตุลาคมปีเดียวกันเสียด้วยซ้ำ แต่ทั้งสองเหตุการณ์นี้ก็บ่งชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของสถานการณ์ที่เลวร้ายลง) ทั้งนี้ ประกอบกับกระแสเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการปราบปรามที่คาบเส้นกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและความโปร่งใสของระบอบยุติธรรม ประชาชนต้องการให้รัฐลงมารับฟังความคิดเห็นของพวกเขาบ้าง อย่างน้อยก็ช่วยให้ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาของรัฐบาลสอดคล้องกับวิถีชีวิต อัตลักษณ์และวัฒนธรรมของคนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะประเด็นที่รัฐไม่เปิดโอกาสให้



251275146

CU-Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาต่าง ๆ ที่กำหนดมาจากส่วนกลาง ไปกระทบต่อวิถีชีวิตและวัฒนธรรมอันมีฐานรากมาจากศาสนาอิสลาม ย่อมเท่ากับเป็นการบีบบังคับให้ชุมชนส่วนใหญ่จำยอม ทั้ง ๆ ที่ขัดกับความเชื่อทางศาสนา จึงกลายเป็นปมแห่งความขัดแย้งที่ยิ่งฝังรากลึกลงไปมากขึ้น

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จึงตัดสินใจรับข้อเสนอของนายจาตุรนต์ ฉายแสง ที่ขออาสาแก้ไข ปัญหา แม่พลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา รองนายกรัฐมนตรีซึ่งร่วมหารืออยู่ด้วย จะไม่เห็นด้วยอย่างที่สุดก็ตาม

#### 1.4.3) บทบาทของผู้ผลักดัน (agenda setters)

บทบาทของผู้ผลักดันมีความสำคัญมาก ประเด็นปัญหาจะเข้าสู่วาระนโยบายได้หรือไม่ขึ้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับบทบาทของผู้ผลักดัน ทั้งความจริงใจและจริงจังในการผลักดันรวมถึงบทบาททาง สังคมหรือสถานะทางสังคมที่มีอยู่ (บารมีหรืออิทธิพล) และยังคงมีความชอบธรรมและอำนาจต่อรอง ด้วย

สำหรับกรณีแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษา นี้ จากการศึกษาพบข้อมูลที่น่าสนใจมาก นั่นคือมีผู้ผลักดันเพียงคนเดียว เป็นผู้ที่มีทั้งความจริงใจ จริงจัง มีบารมี ที่สำคัญมีอำนาจและความชอบธรรมในการผลักดัน นั่นคือนายจาตุรนต์ ฉายแสง ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี (3 ตุลาคม 2545 – 2 สิงหาคม 2548) และเปลี่ยนมาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในเวลาต่อมา (2 สิงหาคม 2548 – 19 กันยายน 2549) ภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

แม้ว่าแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปฯ จะถูกผลักดันในสมัยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ แต่หากพิจารณาบทบาทเกี่ยวกับปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้ของนายจาตุรนต์ ตั้งแต่สมัยเป็นรองนายกรัฐมนตรี ดังกล่าวไว้ในหัวข้อทั้งหมดก่อนหน้านี้ จะพบว่าหากจะอธิบายความเป็น “agenda setter” ของนายจาตุรนต์ต่อแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปฯ ฉบับนี้ จำเป็นต้องกล่าวถึง บทบาทของเขาในสมัยดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีด้วย เนื่องจากมันเป็นเส้นทางที่เชื่อมโยงกัน อย่างชัดเจน



251275146

ดังที่อธิบายในตอนต้นว่านายจาตุรนต์และทีมงานได้ลงไปรับฟังความคิดเห็นประชาชนท้องถิ่น 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ กระทั่งได้รายงานการรับฟังความคิดเห็นและทางออกในการแก้ปัญหาบับสมบูนธ์ ข้อเสนอที่ได้รับการเผยแพร่สู่สาธารณะ โดยหยิบยกเฉพาะประเด็นใหญ่ๆ เพื่อบอกถึงแนวคิดทางยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ 1) มาตรการสร้างความปลอดภัยและยุติความรุนแรง 2) มาตรการด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม 3) มาตรการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา 4) มาตรการด้านการปฏิบัติต่อแรงงานจาก 3 จังหวัดในประเทศเพื่อนบ้าน และ 5) ข้อเสนอการจัดโครงสร้างและระบบงานการพัฒนาและความมั่นคง ซึ่งแนวทางและมาตรการทั้งหลายเหล่านี้ นายจาตุรนต์ ย้ำว่า “ข้อเสนอดังกล่าวเป็นความพยายามที่จะทำให้เกิดความสงบและสันติสุข”

กล่าวเฉพาะมาตรการด้านการศึกษาฯ นั้น มีสาระสำคัญคือ ต้องทำให้เกิดความชัดเจนว่ารัฐจะส่งเสริมการจัดการศึกษาทางศาสนาที่สอดคล้องกับความเชื่อ ความศรัทธา และหลักศาสนาธรรมที่ชุมชนยึดถือและเป็นความต้องการของประชาชน / ส่งเสริมสถาบันการศึกษาตามหลักศาสนาและวัฒนธรรมอย่างปอเนาะ ตาติกา ทั้งในด้านวิชาการ วิชาชีพ การพัฒนาคุณภาพชีวิต สาธารณูปโภค และสุขภาพ โดยไม่พยายามยุบรวมหรือจัดระเบียบอันไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนท้องถิ่น / พัฒนาอาณาบริเวณปัตตานีซึ่งเคยเป็นศูนย์กลางอารยธรรมอิสลามในภูมิภาค ให้เป็นศูนย์กลางการศึกษาอิสลามระดับอุดมศึกษาของภูมิภาค / ทำให้ชัดเจนว่ารัฐจะถือว่าความหลากหลายทางศาสนา วัฒนธรรม เป็นพลังแผ่นดินในการพัฒนาพื้นที่และประเทศ / ส่งเสริมอัตลักษณ์ของท้องถิ่นและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติภายใต้รัฐธรรมนูญ / ส่งเสริมให้ข้าราชการในพื้นที่มีความรู้ ความเข้าใจ มีเจตคติที่เหมาะสม และเสริมสร้างสายสัมพันธ์อันเข้มแข็งระหว่างคนในจังหวัดชายแดนภาคใต้กับคนภาคอื่นของประเทศ (ถนอม ชุนเพ็ชร, 2551: 63 – 67)

หลังจากนั้น ข้อเสนอถูกนำเข้าสู่ที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งในความเห็นของนายจาตุรนต์ ปฏิกริยาจากที่ประชุมมีค่อนข้างน้อย แต่นายจาตุรนต์ก็ยังหวังว่าคณะรัฐมนตรีจะยอมรับข้อเสนอนี้ ทว่าหลังจากการประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติผ่านพ้นไป กำหนดการเดิมที่คาดว่ารายงานการรับฟังความคิดเห็นพร้อมหนังสือ 3 เล่ม จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในวันที่ 7



2512275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

เมษายน 2547 ก็มีเหตุให้ถูกเลื่อนออกไป อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อเสนอของนายจาตุรนต์จะไม่ได้รับการตอบรับจากคณะรัฐมนตรี แต่อย่างน้อยก็ถือว่าเกิดมิติใหม่ในการสร้างยุทธศาสตร์ความมั่นคงของภาครัฐโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และการใช้แนวทางการเมืองนำการทหาร ตามความเห็นของนายจาตุรนต์ คำว่า “การเมืองนำการทหาร” มีความหมายว่า “การเมือง” เป็นเรื่องของแนวทาง ทิศทาง นโยบาย โดยมีจุดมุ่งหมายจะแก้ปัญหาให้สำเร็จ ด้วยการรวบรวมแนวความคิด ทิศทาง ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหา มาทำให้มีเนื้อหาสาระชัดเจน มุ่งลดจำนวนคนที่มีปัญหาให้น้อยลง เอาประชาชนมาเป็นพวกให้มากที่สุด ลดเงื่อนไขที่จะทำให้ปัญหาขยายตัวลง ส่วน “การทหาร” หมายถึง การใช้กำลัง การรบ การจับกุม ปะทะกันซึ่งหน้าใครมีความผิดอุกฉกรรจ์ต้องไปจับกุมตัวนำไปดำเนินคดีตามกฎหมาย (ถนอม ชุนเพ็ชร, อ้างแล้ว)

ในเวลาต่อมาหลังเกิดเหตุการณ์ที่อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ในเดือนตุลาคม 2547 นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ 144 คน ทำหนังสือเปิดผนึกถึง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน ปีเดียวกัน เรียกร้องให้รัฐบาลทบทวนนโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยหันมาให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธีและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จึงตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และได้แต่งตั้งให้นายจาตุรนต์ ฉายแสง เป็น 1 ใน 7 ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภาคการเมือง ซึ่งในบทบาทดังกล่าวนี้เองก็เป็นโอกาสให้นายจาตุรนต์ได้เสนอความเห็นจากพื้นฐานความเข้าใจที่ได้จากการลงไปสำรวจปัญหา รับฟังความคิดเห็นและติดตามปัญหามาอย่างต่อเนื่อง กระนั้นก็ดีด้วยภารกิจอื่น ๆ อีกมากมายของตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ทำให้นายจาตุรนต์ขาดโอกาสในการนำเสนอแนวคิดอื่น ๆ ที่เคยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้กับคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ

ต่อมา เมื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (2 สิงหาคม 2548 – 19 กันยายน 2549) นายจาตุรนต์ได้อธิบายนโยบายการศึกษาสำหรับ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ กอส. รับทราบ ซึ่งก็มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดย กอส. มีความคิดสอดคล้องกับแนวทางของกระทรวงศึกษาธิการค่อนข้างมาก (สัมภาษณ์, จาตุรนต์ ฉายแสง, อ้างแล้ว) กล่าวได้ว่า



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

นายจาตุรนต์ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นการอยู่ถูกที่และเวลาอย่างแท้จริง เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่เขามีโอกาสสานต่อแนวทางให้ก่อเกิดเป็นนโยบายอย่างจริงจังเป็นครั้งแรก และด้วยความเข้าใจว่าการศึกษาคือสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นายจาตุรนต์จึงตอบสนองความเข้าใจดังกล่าวด้วยการเดินทางไปตามแนวทางของเขาทันที โดยมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายยุทธศาสตร์ แนวทาง มาตรการ ในการพัฒนาและการจัดการศึกษาเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยกร่างแผนแม่บทการพัฒนาและแผนแม่บทการจัดการศึกษาเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2549 – 2554 (โดยปรับปรุงจากแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษา)

ที่ผ่านมากระบวนการศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่เอื้อให้เกิดความสมานฉันท์ เพราะลักษณะการแยกเรียนของเยาวชนต่างศาสนิกตั้งแต่ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายจาตุรนต์เห็นว่าสภาพการศึกษาที่มีปัญหาอยู่แล้ว ยังมาถูกซ้ำเติมด้วยเหตุการณ์ความไม่สงบ จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ของชุมชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงต้องมีแผนยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนาคนเหล่านี้ให้มีความรู้ความสามารถโดยไม่ใช้การบังคับ การพัฒนาการศึกษาจะต้องร่วมกันคิดระหว่างราชการกับภาคประชาชน โดยเฉพาะผู้นำศาสนา บนพื้นฐานของการคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก

“ส่วนที่ต้องการมาก ๆ คือความหลากหลายของแนวคิด การพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โยงไปถึงเรื่องวิชาชีพ โยงไปถึงเรื่องวัฒนธรรม ผมต้องคอยชี้แจงว่าการปฏิรูปการเรียนการสอนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็ไม่ใช่ช้อยกเว้น ต้องทำตามการปฏิรูปของประเทศด้วย เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด” (สัมภาษณ์, จาตุรนต์ ฉายแสง, อ้างแล้ว) โดยตลอดปี 2548 และ 2549 เขาลงพื้นที่หลายครั้ง ส่วนใหญ่เป็นการติดตามงานการศึกษาและการเยียวยา โดยด้านการศึกษานับติดตามเรื่องการจัดทำหลักสูตรอิสลามศึกษา การจัดทำระบบเทียบโอนเทียบวุฒิ รวมทั้งให้การสนับสนุนทางกายภาพแก่สถาบันการศึกษาทั้งในส่วนของชุมชนชาวพุทธและชาวไทยมลายู



2512275146

CT :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

## 2) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับการก่อตัวของประเด็นปัญหา

การพิจารณาในแง่อำนาจเพื่ออธิบายความสัมพันธ์เชิงนโยบายในขั้นตอนการก่อตัวของปัญหา จะพิจารณาใน 2 ประเด็นคือ อำนาจอยู่ที่ใคร และการใช้อำนาจดังกล่าวในการผลักดันประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายดำเนินไปอย่างไร ซึ่งเมื่อวิเคราะห์จากลักษณะการก่อตัวของประเด็นปัญหาที่อธิบายไว้แล้วก่อนหน้านี้ พบว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจเข้าข่ายตัวแบบรัฐนิยม (statist model) มากที่สุด โดยตัวแบบรัฐนิยมมีฐานคติเบื้องต้นว่า ในสังคมโดยทั่วไปรัฐมักจะมีบทบาทนำในการกำหนดนโยบายเสมอ ถึงแม้ว่าปัจเจกชนหรือคนกลุ่มต่าง ๆ ในแต่ละสังคมสามารถใช้อิทธิพลหรืออำนาจต่อรองของตนผลักดันนโยบายรัฐได้ก็ตาม

ดังที่ทราบกันดีว่าปัญหาภาคใต้เกิดขึ้นมานาน รัฐบาลทุกสมัยต่างก็พยายามกำหนดนโยบายและแนวทางแก้ปัญหาตลอด แต่ความขัดแย้งและความไม่สงบก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง มากบ้างน้อยบ้างตามแต่ละยุคสมัย กระทั่งหลังเดือนมกราคม พ.ศ. 2547 สถานการณ์ความขัดแย้งรุนแรงขึ้นจนเข้าสู่ภาวะวิกฤติและยังสร้างความตระหนักให้กับสังคมไทยโดยรวม ทำให้รัฐบาลต้องประกาศกฎอัยการศึก และใช้การทหารเป็นเครื่องมือหลักในการแก้ปัญหา แต่ความรุนแรงกลับไม่ลดลง ตรงกันข้ามกลับส่งผลให้สถานการณ์ยืดเยื้อและซับซ้อนมากขึ้น ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในกระทรวงศึกษาธิการจึงได้พยายามเสนอแนวทางที่ไม่ต้องใช้กำลัง แต่ให้ใช้แนวทางสันติวิธีนั่นก็คือการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องผ่านนโยบายการศึกษาสำหรับ 3 จังหวัดชายแดนใต้โดยเฉพาะ หากแต่ข้อเสนอในช่วงแรกๆ ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลในการนำเข้าสู่วาระนโยบาย เนื่องจากในห้วงเวลานั้นรัฐบาลใช้ยุทธวิธีปราบปรามอย่างรุนแรงเป็นแนวทางแก้ปัญหาหลัก ซึ่งชี้ให้เห็นว่าแม้ประเด็นปัญหาได้เกิดขึ้นแล้ว แนวทางแก้ปัญหาโดยสันติวิธีโดยใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือก็มีแล้ว แต่ทว่าหน้าต่างแห่งโอกาสยังไม่เปิดให้ประเด็นปัญหาได้ลอดเข้าไปสู่ผู้กำหนดนโยบาย

จนกระทั่งต่อมาเมื่อมีผู้เสนอให้ใช้การศึกษามาแก้ปัญหาความขัดแย้งคือ นายจาตุรนต์ ฉายแสง ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ณ ขณะนั้น นายจาตุรนต์เป็นผู้ขอโอกาสในการแก้ไขปัญหาคความไม่สงบด้วยการใช้แนวทางสันติวิธีซึ่งหนึ่งในนั้นคือการใช้การศึกษาเพื่อสร้างสันติสุขให้พื้นที่ ต่อหน้านายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และรองนายกรัฐมนตรีทั้งสองคนได้แก่ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ



2512275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / revc: 06082562 08:28:52 / seq: 8



และพลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา ณ ห้องประชุมวิจิตรวาทการ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีข้าราชการสภาความมั่นคงแห่งชาติอยู่ในห้องประชุมอีกแค่ 1 คน ทั้งนี้ พลเอกธรรมรักษ์ไม่เห็นด้วยเนื่องจากมองว่าปัญหาภาคใต้เป็นเรื่องการแบ่งแยกดินแดน และยืนยันว่าต้องใช้การทหารนำจึงจะแก้ปัญหาได้ แต่นายจาตุรนต์ ฉายแสงอธิบายว่าการแก้ปัญหาด้วยยุทธวิธีดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ มีแต่จะเพิ่มความรุนแรง และยืนยันต่อนายกรัฐมนตรีด้วยท่าทีแข็งขันว่าต้องใช้การเมืองนำการทหารใน 3 จังหวัดชายแดนใต้เท่านั้น จึงจะเกิดสันติสุขที่ยั่งยืน โดยมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ แสดงการสนับสนุน บรรยากาศการหารือในห้องประชุมเต็มไปด้วยความตึงเครียดและแสดงอารมณ์กันอย่างชัดเจนเปิดเผย และแม้จะปิดประตูห้องประชุมแต่เสียงการถกเถียงก็ยังดังลอดออกไปนอกห้อง ซึ่งเป็นบรรยากาศที่เต็มไปด้วยความตึงเครียด (สัมภาษณ์, ข้าราชการสภาความมั่นคงแห่งชาติ, อ่างแล้ว)

เนื่องจากแนวคิดในการแก้ปัญหาของรองนายกรัฐมนตรีอย่างพลเอกธรรมรักษ์และนายจาตุรนต์ต่างกันอย่างสุดขั้วระหว่างการเอาการทหารนำกับการเมืองนำ โดยมีนายกรัฐมนตรีนั่งฟังการถกเถียงอภิปรายของทั้งสองฝ่ายในการยืนยันแนวทางของตน ขณะที่พลเอกชวลิตคอยเสริมนายจาตุรนต์เป็นระยะ พลเอกชวลิตนั้นแม้จะเป็นทหารแต่ก็จัดอยู่ในสายพิราบคือไม่เน้นยุทธวิธีที่ใช้การปราบปราม จึงเห็นว่าในเมื่อรัฐบาลได้ใช้นโยบายปราบปรามอย่างรุนแรงไปแล้ว ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นไปตามที่ต้องการ เช่นนั้นจึงน่าจะปรับแนวทางการแก้ปัญหาบ้าง ส่วนนายกรัฐมนตรีเองนั้นได้เห็นการแก้ปัญหาแบบการทหารนำตามแนวทางของพลเอกธรรมรักษ์มาระยะหนึ่งแล้ว ซึ่งนายกรัฐมนตรีก็ไม่ได้แสดงความเห็นไม่ว่าจะตำหนิหรือชมเชย เพียงแต่เห็นว่าการทหารก็ให้คงไว้ ไม่ได้ให้หยุดปฏิบัติการ และที่สุดหลังจากการถกเถียงที่ตึงเครียด นายกรัฐมนตรีจึงตัดสินใจให้ลองใช้แนวทางตามที่นายจาตุรนต์เสนอ และมอบหมายให้นายจาตุรนต์จัดทีมลงไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาคมท้องถิ่นและประมวลข้อมูลสำหรับประกอบการตัดสินใจปรับปรุงแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาวิกฤติชายแดนใต้ กระทั่งนำไปสู่การผลักดันแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาฯ ในท้ายที่สุด



เมื่อพิจารณาจากข้อความข้างต้น ภาพตัวแบบของความเป็นรัฐนิยมฉายชัดขึ้นมาในทันที กล่าวคือ รัฐ (ในที่นี้คือผู้ที่มีส่วนในการตัดสินใจนโยบาย 4 คนในห้องประชุม) มีบทบาทนำในการกำหนดนโยบาย โดยไม่มีปัจจัยหรืออิทธิพลของกลุ่มอื่น ๆ มาสนับสนุนหรือคัดค้านการผลักดันประเด็นปัญหาโดยตรง ผู้มีอำนาจในการกำหนดและตัดสินใจนโยบายทั้ง 4 คนต่างก็หาหรือกันเฉพาะกลุ่มที่มีความเห็น 2 แนวทาง และผู้ตัดสินใจเลือกว่าจะเอาแนวทางไหนก็คือนายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว นั่นหมายความว่าในกรณีนี้ อำนาจสูงสุดจึงอยู่ที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่านายจาตุรนต์ พลเอกชวลิตและพลเอกธรรมรักษ์ ไม่มีอำนาจเลย รองนายกรัฐมนตรีทั้งสามมีอำนาจเช่นกัน ในการเสนอแนวทางการแก้ปัญหาของตน เท่ากับว่าทั้งสองฝ่ายใช้อำนาจผลักดันประเด็นปัญหาของตนเองให้เข้าสู่วาระนโยบาย โดยพลเอกชวลิตสนับสนุนแนวทางของนายจาตุรนต์ สำหรับพลเอกธรรมรักษ์เป็นการใช้อำนาจเพื่อให้วาระนโยบายของตนยังคงอยู่คือการให้การทหารนำการเมือง ขณะที่นายจาตุรนต์ใช้อำนาจในการผลักดันประเด็นปัญหาและใช้แนวทางสันติวิธีเข้าสู่วาระนโยบายได้สำเร็จ ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งจะพบว่า การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการตัดสินใจเปิดโอกาสให้แนวทางของนายจาตุรนต์ได้เข้าสู่วาระนโยบายนั้น น่าจะเป็นทางเลือกที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มองแล้วว่า “win – win” ทุกฝ่าย

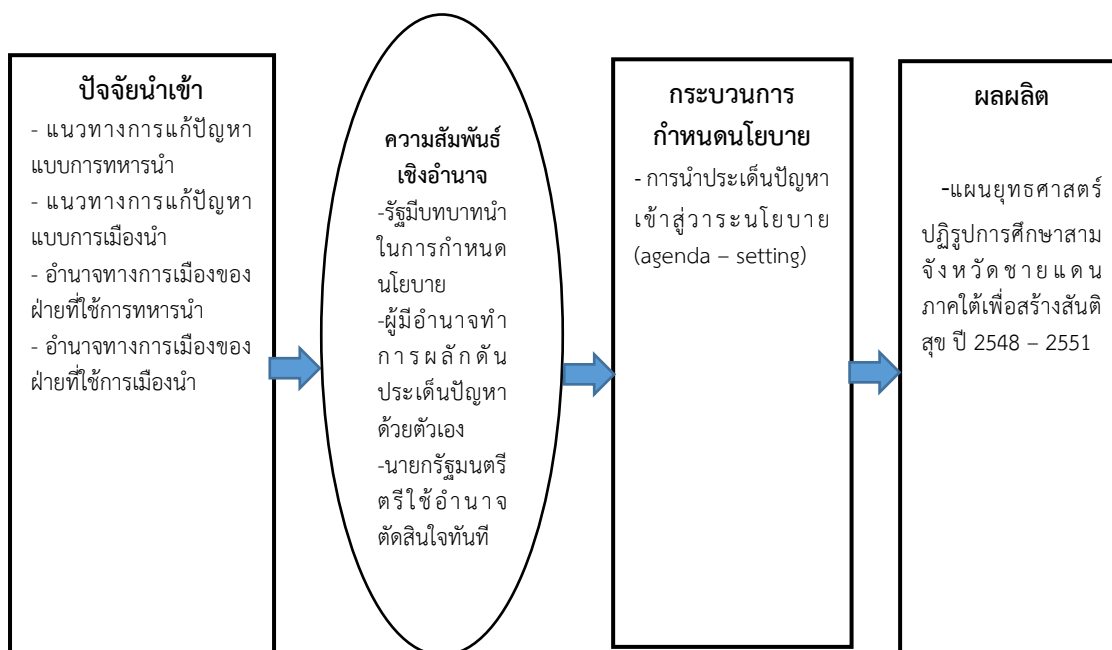
สรุปได้ว่าในระบบการเมืองไทย รัฐหรือผู้นำมักเป็นผู้ผลิตนโยบาย ซึ่งเป็นสิ่งที่มีเหตุผลสมบูรณ์ในตัวของมันเองอย่างไม่ต้องตั้งคำถามใด ๆ ในสถานะหรือตำแหน่งของผู้นำนั้น เนื่องจากผู้นำมีสถานะหรือตำแหน่งที่มีความชอบธรรมอยู่แล้ว ดังนั้น การที่ผู้นำผลิตนโยบายจึงเป็นการทำหน้าที่ของผู้นำในฐานะผู้บริหารของประเทศ / รัฐ อย่างไรก็ตาม ผู้นำมีแนวโน้มจะสร้างนโยบายจากสิ่งที่ชอบมากกว่า กรณีนี้เห็นได้ชัดเจนในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำประเทศเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายอย่างกว้างขวาง ตามความคิดและความพึงพอใจของตนเอง แม้จะสอบถามความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชามากน้อยเพียงใด เมื่อถึงการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ผู้นำก็เป็นผู้ที่ชี้แนะหนทางเลือกต่าง ๆ และทำการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในตัวเลือกที่สอดคล้องกับความชอบพอของตัวเองอยู่ดี



251275146

CT :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

จากการศึกษาวิเคราะห์มาทั้งหมด จึงสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดจากผลการศึกษาสำหรับเรื่องความสัมพันธ์เชิงอำนาจและเครือข่ายนโยบายในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี พ.ศ. 2548 – 2551 ดังนี้



แผนภาพที่ 3 สรุปกรอบแนวคิดจากผลการศึกษา

## บทที่ 6

### สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

#### 6.1 สรุปผลการวิจัย

##### 6.1.1) สาเหตุและปัจจัยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี พ.ศ. 2548 – 2551

จากการศึกษาพบว่าสาเหตุและปัจจัยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฯ มีอยู่ 2 ประการหลัก ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านเอกลักษณ์ (เอกลักษณ์ทางประวัติศาสตร์และเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม) และ 2) ปัจจัยด้านการเมือง / ความมั่นคง

##### 1) ปัจจัยด้านเอกลักษณ์

เอกลักษณ์ของคนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่กลายมาเป็นสาเหตุหนึ่งของความขัดแย้ง ประกอบด้วยเอกลักษณ์ทางประวัติศาสตร์และเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการพัฒนาแผนการศึกษาที่ใช้สำหรับพื้นที่นี้โดยเฉพาะ

##### 1.1) เอกลักษณ์ทางประวัติศาสตร์

ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่ได้กลายมาเป็นเอกลักษณ์สำคัญนั้น ต้องมองย้อนไปที่ความเป็นมาของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรปัตตานีในอดีตว่า มีพัฒนาการสำคัญ 3 ช่วงคือ 1) ปัตตานีสันยอาณาจักรลังกาสุกะในห้วงอารยธรรมฮินดู – พุทธ หรือฮินดู – ขวา (พุทธศตวรรษที่ 8 - พ.ศ. 2043) 2) ปัตตานีสันยอาณาจักรลังกาสุกะในห้วงอารยธรรมอิสลาม (พ.ศ. 2043 – 2351) และ 3) ปัตตานีในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรสยาม (พ.ศ. 2351)

ทั้ง 3 ช่วงนี้ปัตตานีไม่ได้เคลื่อนย้ายไปไหนเลย การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มาจากภายนอกทั้งสิ้น ปัตตานีเคยตั้งอยู่แห่งใดในตอนแรกเริ่ม มันก็คงตั้งอยู่อย่างนั้นในปัจจุบัน อำนาจต่าง ๆ ที่แผ่เข้ามาปกครองปัตตานี ไม่ได้ทำให้คนปัตตานีละทิ้งบ้านเมืองจนหมด มีบางกลุ่มเท่านั้นที่อพยพออกไปพึ่งพิงประเทศเพื่อนบ้าน และไม่ว่าอาณาจักรสยามจะพยายามเปลี่ยนหรือผสมกลมกลืนคนปัตตานีหรือคนไทยมุสลิม ให้เข้ากับสังคมไทยแบบในส่วนกลางก็ไม่สามารถทำ



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ได้ เนื่องจากชาวไทยมุสลิมใน 3 จังหวัดภาคใต้ มีความสำนึกเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของตนเองค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประวัติศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “อารยธรรมปัตตานี” คนปัตตานีเองนั้นรับรู้เรื่องราวทางประวัติศาสตร์เหมือนกับที่คนทั่ว ๆ ไปที่ทำการศึกษในเรื่องนี้รู้ และแม้ว่าประชาชนส่วนมากอาจจะระบุเป็นกิจจะลักษณะไม่ได้ถึงต้นตอที่มาของอารยธรรม วัฒนธรรม วิวัฒนาการหรือยุคสมัยต่าง ๆ ในลำดับของประวัติศาสตร์ในลักษณะของนักเขียนประวัติศาสตร์ แต่มีเรื่องราวหรือเหตุการณ์ สถานที่และโบราณสถานและตัวบุคคลในประวัติศาสตร์ของปัตตานีมากมายอยู่ในความทรงจำของประชาชนที่แสดงออกมาในรูปของตำนาน คติชาวบ้าน นิยายปรัมปราหรือเรื่องเล่า บางเรื่องอยู่ในรูปของสัญลักษณ์ และบางเรื่องก็อยู่ในความทรงจำโดยตรง อาทิ ประวัติเกี่ยวกับการก่อตั้งเมืองปัตตานี เรื่องราวเกี่ยวกับหมู่บ้านกรือเซะซึ่งเป็นทีหล่อของปืนใหญ่นางพญาตานี เรื่องราวเกี่ยวกับองค์วีรสตรี เช่น ร่ายาอีเจาว์ (ปกครองระหว่างปี พ.ศ. 2127-2159) ร่ายาปี่รุ (ปกครองระหว่างปี พ.ศ. 2159-2167) หรือ ร่ายากูนิง (ปกครองระหว่างปี พ.ศ. 2178-2131) ฯลฯ เรื่องทำนองนี้มีมากมายซึ่งเป็นประวัติศาสตร์ที่อยู่ในความรู้สึกนึกคิดของมหาชน ทำให้ประชาชนแต่ละรุ่นเล่าสู่กันต่อ ๆ ไปด้วยความยกย่องและภูมิใจ

เรื่องราวที่ได้ฝังในความรู้สึกนึกคิดของประชาชนใน 3 จังหวัดสืบเนื่องมาตลอดก็คือ พวกตนมีประวัติศาสตร์ของตนเองโดยเฉพาะ ซึ่งแตกต่างไปจากประวัติศาสตร์ของไทยทั่ว ๆ ไปโดยสิ้นเชิง จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่าทำไมจึงมีความขัดแย้งในรากฐานของความคิดทางการเมืองระหว่างชาวไทยพุทธและชาวไทยมุสลิม วีรบุรุษของชาวไทยพุทธอาจจะเป็นจารบุรุษของชาวไทยมุสลิม ดังเช่น แม่ทัพต่าง ๆ ที่ได้รับคำสั่งให้ไปปราบความกระด้างกระเดื่องของบริเวณ 7 หัวเมือง หรือบางทีวีรบุรุษของชาวไทยมุสลิมอาจจะป็นจารบุรุษของชาวไทยพุทธ ดังเช่น เจ้าเมืองต่าง ๆ ที่พยายามจะให้หลุดพ้นจากการปกครองของไทย

## 1.2) เอกลักษณะทางวัฒนธรรม

หากศาสนาอิสลามคือแนวทางการดำรงชีวิตที่สังคมมุสลิมถือว่าถูกต้อง วัฒนธรรมกับศาสนาก็คือเรื่องเดียวกัน การเปลี่ยนเนื้อหาของวัฒนธรรมที่มุสลิมถือปฏิบัติ ก็เท่ากับเปลี่ยนเนื้อหาของอิสลามนั่นเอง วัฒนธรรมโดยเฉพาะศาสนานั้นคือชีวิตของสังคม ถ้าปราศจากศาสนาหรือวัฒนธรรม



251275146

CT :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

หรือเอกลักษณ์เริ่มคลอนแคลน สังคมจะอยู่ไม่ได้ จะทำให้เกิดปัญหานานาประการ เช่น ปัญหาหลักขโมย อาชญากรรม คนเห็นแก่ตัว เป็นต้น เมื่อวัฒนธรรมมีความสำคัญเช่นนี้ สังคมจึงมีความสำนึกร่วมกันโดย ทันทิว่า ต้องปกป้องรักษาวัฒนธรรมของตนให้คงอยู่สืบไป ความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงแม้เพียง ส่วนหนึ่ง หรือด้วยเจตนาดีก็ตาม (เช่นนโยบายปรับปรุงโรงเรียนปอเนาะ) จะทำให้สังคมรู้สึกว่าคุณทำ ทาย และจะต่อต้านทันทีเสมอ

อนึ่ง นโยบายแบบรัฐนิยมในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามซึ่งประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ในช่วงปี พ.ศ. 2482 – 2485 จำนวน 12 ฉบับ มีส่วนที่กระทบต่อคนไทยมุสลิมเป็นอย่างมากมี 3 ฉบับคือ ฉบับที่ 3 เรื่องการเรียกชื่อชาวไทยที่กำหนดให้คนในแผ่นดินไทยเรียกชื่อที่แสดงความเป็น ไทย และถือเป็นคนแรกที่กำหนดให้คนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เรียกว่า “ชาวไทยมุสลิม” เช่นเดียวกับชาวไทยในส่วนอื่น ๆ ของประเทศ ฉบับที่ 9 เรื่องภาษาและหนังสือ กำหนดให้คนไทย ต้องรู้หนังสือไทย และสนับสนุนให้คนไทยที่ไม่รู้หนังสือ มาเรียนหนังสือจนอ่านออกเขียนได้ ฉบับที่ 10 เรื่องการแต่งกายของประชาชนชาวไทย ที่กำหนดไว้ว่าต้องแต่งกายที่เป็นสุภาพชน เช่น ผู้ชายสวม ใส่เสื้อผ้าชั้นนอก คอเปิดหรือปิด สวมกางเกงขายาวแบบสากล สวมรองเท้าหุ้มส้นหรือหุ้มข้อและถุง เท้า ผู้หญิงต้องสวมหมวก สวมเสื้อนอกคลุมไหล่ เป็นต้น

รัฐนิยมของจอมพล ป. ไม่เพียงแต่จำกัดเสรีภาพของคนไทยโดยทั่วไปเท่านั้น แต่ยังสามารถส่งผลกระทบต่อชาวไทยมุสลิมทั่วประเทศโดยเฉพาะใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่ง มีปัญหาทางเอกลักษณ์อื่น ๆ อยู่แล้ว เพราะห้ามสวมเครื่องแต่งกายแบบมุสลิม ห้ามสอนภาษามลายู ในโรงเรียน ห้ามพูดภาษามลายูถิ่นในการติดต่อราชการ ให้เปลี่ยนชื่อเป็นไทย ฯลฯ และด้วยเหตุนี้ ทำ ให้นโยบายที่เคยผ่อนปรนและเน้นความเสมอภาคในสมัยรัชกาลที่ 6 กลับมาแข่งกระด้างอีกครั้ง ส่งผลให้ชาวไทยมุสลิมในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ลุกขึ้นมาต่อต้านมากขึ้น และถือได้ว่าต่อเนื่องมา จนถึงปัจจุบัน



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

## 2) ปัจจัยด้านการเมือง / ความมั่นคง

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อการก่อรูปแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูป ฯ ได้แก่

### 2.1) มติมหาชน

แม้พรรคไทยรักไทยจะชนะการเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง คือ 377 ที่นั่ง จากจำนวนทั้งหมด 500 ที่นั่ง ทำให้สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้โดยพรรคการเมืองเดียว แต่ทว่าจำนวนที่นั่ง 54 ที่ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้กลับไม่ได้รับเลือกเลยแม้แต่คนเดียว กลับกลายเป็นพรรคประชาธิปัตย์ที่คะแนนนิยมตกต่ำถึงขีดสุดในภาคอื่นๆ ของประเทศได้รับเลือกเข้ามาถึง 52 ที่นั่ง

ปรากฏการณ์นี้ชี้ให้เห็นว่า แผนพัฒนาการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาล โดยการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาที่ยึดหลักการจัดการศึกษาเชิงบูรณาการกับวิถีชีวิต อัตลักษณ์ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ความต้องการของท้องถิ่นและประชาชนที่มีลักษณะเฉพาะบนพื้นฐานของหลักศาสนา ที่เชื่อมโยงหลักการทางศาสนาเข้ากับวิชาสามัญและวิชาชีพ ที่ยึดผู้เรียนและประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยให้มีการบริหารจัดการในลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นนั้น หากพิจารณาอย่างผิวเผินอาจเข้าใจว่าเป็นการตอบสนองต่อมติมหาชนในพื้นที่ที่เลือกตั้งพรรคไทยรักไทยเข้ามาตรงกันข้าม จากการที่สมาชิกพรรคไม่ได้รับการเลือกตั้งในเขต 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เลย ย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่ไว้วางใจ ความไม่นิยมชมชื่นใด ๆ ต่อนโยบายของพรรค

ดังนั้นแผนการศึกษาของรัฐบาลจึงไม่ได้ก่อรูปมาจากปัจจัยข้อนี้แต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การกำหนดแผนการศึกษาเฉพาะพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลน่าจะเป็นการแสวงหาคะแนนนิยมมากกว่า ดังจะเห็นได้จากความพยายามในการพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต และไม่ทำให้คนไทยมุสลิมต้องเปลี่ยนอัตลักษณ์ของตนเอง



2512275146

CD IThesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

## 2.2) ทรศนะของชนชั้นปกครอง

2.2.1) รัฐบาลยึตนโยบายการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธีตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 183 /2546 เป็นหลักในการวางแผนและดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้ โดยนายกรัฐมนตรีได้เน้นย้ำให้องค์กรของรัฐให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามนโยบายการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ซึ่งเป็นการนำเสนอวัฒนธรรมความมั่นคงของชาติที่ให้ความสำคัญในการปกป้องวิถีชีวิตด้วยสายสัมพันธ์ที่เข้มแข็ง ทั้งระหว่างผู้คนทุกหมู่เหล่าและระหว่างรัฐกับประชาชนด้วยสันติวิธี ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในปัจจุบัน ลดความขัดแย้งที่ไม่จำเป็นในอนาคตและเป็นการฟื้นฟูความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐ บนพื้นฐานของความหลากหลายในวิถีคิด วิถีชีวิตและวัฒนธรรม โดยอาศัยจินตนาการและพลังปัญญา พรอมเผชิญและเรียนรู้การแก้ไขปัญหาาร่วมกัน และไม่ใช้ความรุนแรงต่อกันเมื่อเกิดความขัดแย้งหรือความเห็นต่างกัน

ทั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดและบทบาทของนายจาตุรนต์ ฉายแสง รองนายกรัฐมนตรี และต่อมาก็คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในห้วงเวลาของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่รับอาสาทันทีหลังจากการประชุมหน่วยงานความมั่นคงเรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ด้วยการไปรับฟังความคิดเห็นในเวทีประชาคม 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในห้วงระหว่างวันที่ 27 มีนาคม – 1 เมษายน 2547 และอีกหลายครั้งหลังจากนั้น หลังจากรับฟังความคิดเห็น จาตุรนต์ ฉายแสงจึงเป็นคนแรกที่เริ่มเดินหน้าเสนอนายกรัฐมนตรีให้สร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและจากหน่วยงานทุกภาคส่วนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อนำมาประมวลเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจแก้ปัญหาของรัฐบาล แทนที่จะรับฟังข้อมูลและยึดตามแนวทางที่ข้าราชการเป็นผู้เสนอแต่เพียงฝ่ายเดียว

ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หลักคิดสำคัญของจาตุรนต์ที่เชื่อมโยงปัญหาการศึกษาแก้ปัญหาความรุนแรงในพื้นที่คือ ต้องไม่ใช่วิธีการบังคับ ฝืนความรู้สึก ควรโต้แย้งกันบนเหตุผล เคารพให้เกียรติกันและกัน



2.2.2) รัฐบาลได้แสดงเจตจำนงเกี่ยวกับนโยบายด้านการศึกษาของชาติไว้ว่า จะปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งความรู้ อันเป็นเงื่อนไขไปสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ ให้คนไทยทั้งปวงได้รับโอกาสเท่าเทียมกันที่จะเรียนรู้และฝึกอบรมได้ตลอดชีวิต และมีปัญญาเป็นทุนไว้สร้างงานและสร้างรายได้ และนำประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจและสังคม โดยยึดหลัก “การศึกษาสร้างชาติ สร้างคน และสร้างงาน”

ดังนั้นแล้ว จึงได้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษา 3 จังหวัดชายแดนใต้ โดยเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพราะเชื่อมั่นว่าทุนมนุษย์เป็นฐานรากที่สำคัญของการพัฒนาประเทศ ซึ่งปรากฏอยู่บ่อยครั้งในการกล่าวในที่สาธารณะของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

### 2.3) อิทธิพลของพรรคการเมือง

กระบวนการกำหนดและกลั่นกรองนโยบายทุกด้านเป็นไปอย่างราบรื่น เนื่องจากหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งเกินครึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร คือ 377 ที่นั่ง จากจำนวนทั้งหมด 500 ที่นั่ง ทำให้สามารถเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลได้โดยพรรคการเมืองเดียว ซึ่งพอจะวิเคราะห์ได้ว่าเกิดจากปัจจัย ดังนี้ 1) ผู้นำพรรคการเมืองอย่าง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กลายเป็นนายกรัฐมนตรีที่เข้มแข็งที่สามารถลดบทบาทรัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนและสื่อมวลชน อีกทั้งยังสามารถใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงประชาชนอีกด้วย 2) การแปลงนโยบายของพรรคเข้าสู่การเป็นนโยบายแห่งชาติที่ครอบคลุมความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มและ 3) ความอ่อนแอของพรรคการเมืองคู่แข่งก่อนการเลือกตั้ง พ.ศ. 2548 ทั้งที่เกิดจากความอ่อนแอโดยตัวเองของพรรคการเมืองคู่แข่งไม่ว่าจะเป็นพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคมหาชน และความอ่อนแอโดยการถูกควมรวมพรรคการเมืองคู่แข่งทั้งพรรค เข้าสู่พรรคไทยรักไทยอันได้แก่ พรรคเสรีธรรม พรรคความหวังใหม่และพรรคชาติพัฒนา



251275146

รัฐบาลจึงสามารถกำหนดเป้าหมายทางการศึกษาให้มีลักษณะบูรณาการกับนโยบายหลักของชาติในขณะนั้นคือการพัฒนาเศรษฐกิจและทรัพยากรมนุษย์โดยกำหนดเป้าหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าต้องสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและความต้องการของผู้เรียนประชาชน และให้การศึกษาที่มีบทบาทในการเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้จัดการศึกษาอบรมเพื่อยกระดับการศึกษาของวัยแรงงานโดยร่วมมือกับภาคีเครือข่าย จัดหลักสูตรวิชาชีพและการฝึกอบรมที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน ทั้งในด้านการผลิตอาหารฮาลาล การพัฒนาสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การสนับสนุนธุรกิจขนาดย่อมและอื่น ๆ

## 2.4) กลุ่มผลประโยชน์

2.4.1) ถึงแม้ว่าปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ ศาสนาและความเชื่อหรืออัตลักษณ์จะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความแตกต่างโดยพื้นฐานไปจากประชาชนในส่วนอื่น ๆ ของประเทศ แต่ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญที่สุดประการหนึ่งที่ทำให้พื้นที่แถบนี้ไม่มีความสงบมาโดยตลอดและปะทุขึ้นอย่างรุนแรงในปี 2547 นั้น เกิดจากกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันต่อต้านอำนาจรัฐ โดยหลังเหตุการณ์กบฏหะยีสุหลงในปี พ.ศ. 2491 ได้เกิดขบวนการต่อต้านรัฐที่ชัดเจนและรุนแรงมากขึ้น แต่หลังการจับกุมหะยีสุหลงเมื่อต้นปี พ.ศ. 2491 ทำให้การเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างเปิดเผยของชาวมลายูมุสลิมในปัตตานีต้องหยุดชะงักไป แม้กระนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นคือรัฐบาลไทยไม่สามารถควบคุมหรือปราบปรามการต่อต้านรัฐบาลไทยจากชาวมลายูมุสลิมที่ลี้ภัยไปอยู่ในรัฐกลันตัน สหพันธรัฐมลายูได้

ทั้งนี้ การเคลื่อนไหวก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีมาอย่างต่อเนื่อง มีการผลัดเปลี่ยนผู้นำเป็นระยะ ๆ ตามสถานการณ์ภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งสถานการณ์ที่มีอยู่ในมาเลเซียและอินโดนีเซีย ตลอดจนบทบาทของอุดมการณ์ที่มีจากประเทศในตะวันออกกลางและการฟื้นฟูความสำนึกในอิสลาม รัฐบาลไทยเคยใช้นโยบายปฏิบัติการทางทหารเข้าไปปราบปรามอย่างรุนแรง ต่อมาได้ใช้นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไปกับการอุปถัมภ์ศาสนาอิสลาม รวมทั้งการปรับปรุงความสัมพันธ์และทัศนคติระหว่างข้าราชการกับชาวมุสลิมให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น โดยมีศูนย์



251275146

CD iThesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นศูนย์ประสานงาน และดำเนินการตาม  
 แผนนโยบายดังกล่าว

ยิ่งไปกว่านั้น การจัดการศึกษาซึ่งเคยเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความสมานฉันท์ระหว่าง  
 เยาวชนที่มาจากพื้นฐานต่างกันกำลังแยกออกเป็น 2 ระบบอย่างชัดเจน เด็กไทยพุทธจะไปเรียนใน  
 โรงเรียนรัฐบาล ขณะที่เด็กไทยมุสลิมจะนิยมไปเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่ขยายตัว  
 อย่างรวดเร็ว หรือที่สถาบันศึกษาปอเนาะ ทั้งยังมีแนวโน้มที่โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามจะ  
 ขยายลงไปถึงระดับปฐมวัยและประถมศึกษา ซึ่งจะส่งผลให้เด็กและเยาวชนจากครอบครัวที่มีพื้นฐาน  
 ต่างกันขาดโอกาสที่จะปฏิสัมพันธ์แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และขาดโอกาสที่จะสร้างความสัมพันธ์เป็นเพื่อน  
 ฝูงกัน ซึ่งจะทำให้เกิดการแบ่งแยกทางความคิด ขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน สภาพการณ์  
 ดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญของการก่อการร้าย เยาวชนที่ยากจน ว่างาน ขาดความเข้าใจ  
 ทางศาสนาที่ถูกต้อง จึงตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มที่แอบอ้างเบี่ยงเบนคำสอนทางศาสนา หรือใช้เงิน  
 จ้าง ประกอบการแก้ไขปัญหาของรัฐในพื้นที่ซึ่งขาดความเข้าใจถึงรากเหง้าของปัญหาที่แท้จริง แม้จะ  
 พยายามเพื่อพัฒนาพื้นที่ แต่ก็ไม่สามารถคลี่คลายปัญหาให้เบาบางลง

แผนพัฒนาการศึกษาจึงเน้นการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน โดยการปรับหลักสูตรใน  
 สถานศึกษาทุกประเภททุกสังกัดให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนทั้งไทยพุทธและมุสลิม  
 ปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนของสถานศึกษาทั้งด้านวิชาศาสนา ภาษาไทย และประวัติศาสตร์  
 ท้องถิ่น ให้คนในพื้นที่ได้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง เพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ที่จะนำไปสู่สันติสุข  
 ที่ยั่งยืนและเพื่อเอื้อต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่อไป

2.4.2) นอกจากขบวนการก่อความไม่สงบที่เห็นชัดเจนว่าเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของชาติ  
 แล้ว ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีตัวแสดงอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อผลประโยชน์ทับซ้อน อันทำให้  
 ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการค้ามนุษย์ ค่าอาวุธเถื่อน ค่า  
 ยาเสพติด รวมถึงการสร้างสถานการณ์ความรุนแรงเพื่อหวังผลทางการเมืองของฝ่ายต่าง ๆ ด้วย

## 2.5) ระบบราชการ

จากการเป็นรัฐบาลแต่เพียงพรรคเดียวของพรรคไทยรักไทย ทำให้รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารบังคับบัญชา กอปรกับแนวคิด CEO ของผู้นำรัฐบาลที่มีความประสงค์ให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำงานแบบบูรณาการ กระชับ ฉับไว มีเป้าหมายพัฒนาประเทศในทิศทางเดียวกัน ส่งผลให้หน่วยงานการศึกษาในส่วนกลางและพื้นที่ทำงานกันอย่างสอดประสาน มีเอกภาพเห็นผลสัมฤทธิ์ในระยะอันสั้น ซึ่งสาเหตุหลักก็มาจากการที่นายกรัฐมนตรีสามารถสั่งการได้โดยไม่ต้องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

ดังนั้นแล้ว แผนพัฒนาการศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงสามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม มากกว่านโยบายการศึกษาของรัฐบาลชุดก่อนๆ อันเนื่องมาจากกระบวนการราชการมีความเป็นเอกภาพสูง

## 2.6) แรงกดดันจากสังคม

ด้วยสถานการณ์ความรุนแรงตั้งแต่ต้นปี 2547 และโดยนโยบายการใช้กำลังเข้าปราบปรามอย่างรุนแรงของรัฐบาล ไม่มีแนวโน้มว่าความขัดแย้งและการก่อเหตุรุนแรงจะบรรเทาเบาบางลงตรงกันข้าม กลับก่อให้เกิดความไม่พอใจและความหวาดกลัวในวงกว้างแก่คนในพื้นที่ อีกทั้งยังมีปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างการปราบปราม ดังนั้น ในเวลาต่อมาเมื่อนายจาตุรนต์ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และพยายามเสนอแนวคิดการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือสร้างสันติสุขในพื้นที่ นายกรัฐมนตรีจึงเปิดโอกาสให้นายจาตุรนต์ได้ใช้แนวทางแก้ปัญหาแบบการเมือง นำการทหาร และนายจาตุรนต์ได้ใช้โอกาสนี้ดำเนินการผลักดันจนกระทั่งได้ผลผลิตออกมาเป็นแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษา ในที่สุด

6.1.2) ผลกระทบของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี พ.ศ. 2548 – 2551

### 1) การระบุประเด็นปัญหา (agenda – setting)

#### 1.1) ลักษณะที่สำคัญของประเด็นปัญหาที่นำเข้าสู่วาระนโยบาย

หลังเดือนมกราคม พ.ศ. 2547 สถานการณ์ความขัดแย้งรุนแรงขึ้นจนเข้าสู่ภาวะวิกฤติและยังสร้างความตระหนักให้กับสังคมไทยโดยรวม ทำให้รัฐบาลต้องประกาศกฎอัยการศึก และใช้การทหารเป็นเครื่องมือหลักในการแก้ปัญหา แต่ความรุนแรงกลับไม่ลดลง ตรงกันข้ามกลับส่งผลให้สถานการณ์ยืดเยื้อและซับซ้อนมากขึ้น ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในกระทรวงศึกษาธิการจึงได้พยายามเสนอแนวทางที่ไม่ต้องใช้กำลัง แต่ให้ใช้แนวทางสันติวิธีนั่นก็คือการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องผ่านนโยบายการศึกษาสำหรับ 3 จังหวัดชายแดนใต้โดยเฉพาะ

## 1.2) ที่มาของประเด็นปัญหา

จากการศึกษาพบว่าที่มาของประเด็นปัญหามีอยู่ 3 ประการได้แก่

### 1.2.1) การเสนอแนะของนักวิชาการ

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ มีประเด็นสำคัญที่ต้องทำความเข้าใจคือ ปัญหาและความไม่สงบที่เกิดขึ้นนั้นมีมาช้านาน ไม่ใช่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อต้นปี 2547 ดังนั้น จึงมีการดำเนินการในการแก้ปัญหาโดยตลอดอยู่แล้ว หนึ่งในแนวทางการแก้ปัญหาคือการปรับโครงสร้างการศึกษาให้สอดคล้องกับสังคมและวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ ซึ่งเป็นการเสนอแนะจากบรรดานักวิชาการรวมทั้งข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการทั้งที่อยู่ในส่วนกลางและอยู่ในพื้นที่ โดยเฉพาะการใช้ภาษาไทยในการเรียนการสอนไม่ใช่ภาษามลายูอย่างเดียว และการปรับปรุงโรงเรียนปอเนาะให้เป็นสถานศึกษาที่ปลอดภัย ไม่ให้เกิดภาพลักษณ์ว่าเป็นแหล่งซ่องสุมของกลุ่มที่เห็นต่างจากรัฐ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการเสนอแนะดังกล่าว แต่ช่วงแรก ๆ หลังการปล้นปืนในเดือนมกราคม 2547 รัฐบาลก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับแนวทางการแก้ปัญหาในลักษณะนี้ หากแต่เน้นการใช้กำลังเข้าปราบปราม เนื่องจากผู้นำรัฐบาลมองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำของโจรกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

### 1.2.2) การเสนอนโยบายของพรรคการเมือง

โดยปกติจะหมายถึงพรรคการเมืองที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้นำนโยบายที่ประมวลมาจากสภาพปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนที่ใช้ในการหาเสียงมาดำเนินการ แต่กรณีนี้แม้ไม่ใช่การเสนอของพรรคไทยรักไทยที่เป็นรัฐบาลในสมัยนั้น แต่ผู้ที่เสนอให้ใช้การศึกษามาแก้ปัญหาความขัดแย้งก็เป็น



251275146

CU Thesais 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

สมาชิกพรรคที่ไม่เห็นด้วยกับการปราบปรามด้วยวิธีรุนแรงนั้นก็คือ นายจาตุรนต์ ฉายแสง ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี นายจาตุรนต์เป็นผู้ขอโอกาสในการแก้ไขปัญหาคอขวดที่ไม่สงบด้วยการใช้แนวทางสันติวิธีซึ่งหนึ่งในนั้นคือการใช้การศึกษาเพื่อสร้างสันติสุขให้พื้นที่ ต่อหน้านายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และรองนายกรัฐมนตรีอีกสองคนได้แก่ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และพลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา ณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ พลเอกธรรมรักษ์ไม่เห็นด้วยและยืนยันว่าต้องใช้การทหารนำจึงจะแก้ปัญหาได้ แต่นายจาตุรนต์ ฉายแสงอธิบายว่าการแก้ปัญหาด้วยยุทธวิธีดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ มีแต่จะเพิ่มความรุนแรง และยืนยันต่อนายกรัฐมนตรีด้วยท่าทีแข็งขันว่าต้องใช้การเมืองนำการทหารใน 3 จังหวัดชายแดนใต้เท่านั้น จึงจะเกิดสันติสุขที่ยั่งยืน และในที่สุด พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้ตัดสินใจมอบหมายให้นายจาตุรนต์ ฉายแสง เข้ามาแก้ปัญหาและให้จัดทีมลงไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาคมท้องถิ่นและประมวลข้อมูลสำหรับประกอบการตัดสินใจปรับปรุงนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาวิกฤติชายแดนใต้

### 1.2.3) การค้นพบด้วยการลงไปศึกษา

หลังจากได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้เข้ามาแก้ไขปัญหาลำดับจังหวัดชายแดนภาคใต้ นายจาตุรนต์ ฉายแสง และทีมงานได้เดินทางลงไปรับฟังความคิดเห็นใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ทันที โดยนายจาตุรนต์ยอมรับว่าลงพื้นที่พร้อมกับคำถามเพียงคำถามเดียวคือ “จะอย่างไร ชายแดนใต้จึงจะเกิดสันติสุขได้จริง” และเน้นย้ำว่าต้องรับฟังทั้งประชาคมคือทุกภาคส่วน

ทั้งนี้ การค้นพบด้วยการลงไปศึกษาอาจหมายถึงผลการวิจัย ซึ่งจะไปเชื่อมโยงกับบทบาทของนักวิชาการและข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการที่คลุกคลีอยู่ในพื้นที่ มีการเก็บข้อมูลจากสภาพปัญหาที่ได้สัมผัสจริงในระยะเวลาหนึ่ง ทั้งก่อนปี 2547 และหลังจากนั้น เพียงแต่หลังจากเหตุการณ์ปล้นปืนรัฐบาลทุ้มงบประมาณจำนวนมากในการค้นคว้าหาสาเหตุของความขัดแย้ง นักวิชาการ/นักวิจัยจากสถาบันต่าง ๆ ที่ได้รับงบประมาณจึงมีโอกาสศึกษาวิเคราะห์หาสาเหตุและเสนอแนวทางแก้ไข ในขณะที่ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งโดยภารกิจหน้าที่ต้องดูแลเรื่องการศึกษาอยู่แล้ว ก็มีการเสนอแนวทางพัฒนาการศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนใต้มาอย่างต่อเนื่อง แต่มาได้รับความสนใจจากผู้



กำหนดนโยบายหลังเหตุการณ์ปล้นปืน โดยเฉพาะประเด็นการใช้ภาษาไทยในการเรียนการสอนให้มากขึ้นและบทบาทของโรงเรียนปอเนาะต่อการสร้างสันติสุขในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ดี ความสนใจของผู้กำหนดนโยบายก็ไม่ได้มากพอถึงขั้นจะลงมือทำแผนการศึกษาสำหรับจังหวัดชายแดนใต้โดยเฉพาะ เพียงแต่นำประเด็นการใช้ภาษาไทยและการปรับปรุงโรงเรียนปอเนาะมาพิจารณาในยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาเท่านั้น

### 1.3) รูปแบบของการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหา

นายจาตุรนต์ ฉายแสงและทีมงานลงไปเก็บข้อมูลด้วยการรับฟังความคิดเห็นจากประชาคมท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายว่าทำอย่างไรให้ชายแดนใต้เกิดสันติสุข เขาและทีมงานพบปะแลกเปลี่ยนและสอบถามความคิดเห็น ขอทราบปัญหาทั้งในรูปแบบเวทีการรับฟังและเข้าไปพบเป็นรายบุคคล ก่อนรับอาสาทำงานนี้ นายจาตุรนต์ยอมรับว่ามองปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้ว่ามีเรื่องแบ่งแยกดินแดนอยู่จริงแต่คงไม่ใช่เรื่องหลัก แต่เมื่อได้ศึกษาอย่างจริงจังก็พบว่านอกจากจะมีอยู่จริงแล้วยังเป็นปัญหาสำคัญด้วย และจุดนี้เองที่ได้กลายเป็นโจทย์หนึ่งให้นายจาตุรนต์ต้องขบคิดว่าจะทำอย่างไรให้คนใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ที่มีสำนึกทางประวัติศาสตร์สูง สามารถอยู่ร่วมกันกับคนต่างชาติพันธุ์ต่างศาสนาได้อย่างสงบสุข ห้วงเวลานั้น การพัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจที่ดีต่อประชาชนในพื้นที่จึงอยู่ในความคิดของนายจาตุรนต์เรื่อยมา กระทั่งเมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในเวลาต่อมา นายจาตุรนต์จึงได้โอกาสนำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่ได้จากการลงพื้นที่และจากการศึกษารายงานวิจัยเป็นจำนวนมากขึ้นมาใช้ โดยมีคำสั่งให้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาเพื่อสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนใต้ โดยนำหลักการแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษา ที่อยู่ภายใต้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการคนก่อน (นายอดิศักดิ์ โพธารามิก) มาปรับปรุงเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ และมีรายละเอียดที่ปฏิบัติได้จริง กระทั่งออกมาเป็นนโยบายและแนวทางการแก้ปัญหาการศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ค่อนข้างสมบูรณ์ฉบับนี้



#### 1.4) สาเหตุและปัจจัยที่สนับสนุนให้สามารถนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้

สามารถขมวดรวมปัจจัยที่สนับสนุนให้สามารถนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้ ดังนี้

1.4.1) ความสามารถของรัฐบาลในการระบุประเด็นปัญหาที่เป็นอยู่และในการคาดคะเนโอกาสที่จะเกิดปัญหา

หมายความว่าแม้แนวทางในการแก้ปัญหาจะเน้นไปที่การใช้ความรุนแรงเป็นหลัก แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลไม่ทราบปัญหา รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีทราบดีว่าปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้ไม่ใช่เพียงแค่ปัญหาจากโจรปล้นปืน แต่เป็นปัญหาที่สั่งสมมายาวนาน โจรปล้นปืนเป็นแค่ตัวเร่งให้ความขัดแย้งที่ดูเหมือนจะมอดลงไปในช่วงพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ปะทุขึ้นมาอีกครั้งเท่านั้น เพียงแต่นายกรัฐมนตรีเลือกที่จะแก้ปัญหาด้วยการใช้ความรุนแรงก่อน

อนึ่ง หากจะกล่าวเฉพาะผู้รับผิดชอบในการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้ที่จะโยนไปสู่แผนยุทธศาสตร์การศึกษาฯ จำเป็นต้องกล่าวถึงตัวแสดงสำคัญ 4 ตัว คือนายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรีทั้งสาม ได้แก่ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ พลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และนายจาตุรนต์ ฉายแสง ทั้ง 4 คนรับรู้สภาพปัญหาปัจจุบันและโอกาสของปัญหาที่จะขยายความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคต แต่มีทัศนคติและวิธีคิดแก้ปัญหาต่างกันโดยสิ้นเชิง ส่วนของนายกรัฐมนตรีนั้นในช่วงแรกหลังเหตุการณ์ปล้นปืนใหม่ๆ สนับสนุนแนวทางการทหารนำการเมืองที่มีผู้บัญชาการทหารบกเป็นผู้สนองนโยบาย โดยใช้ยุทธวิธีปราบปรามและจับกุมอย่างรุนแรง ซึ่งก็ไปคาบเกี่ยวระหว่างการรักษาความสงบของชาติกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากยุทธวิธีการทหารนำการเมืองไม่สามารถทำให้สถานการณ์สงบลง ตรงกันข้ามยิ่งทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น รองนายกรัฐมนตรีคือนายจาตุรนต์ ฉายแสง จึงเห็นว่ารัฐบาลต้องปรับแนวทางการแก้ปัญหา แม้ว่าเขาจะยอมรับว่าก่อนมกราคม 2547 รู้เรื่อง 3 จังหวัดชายแดนใต้น้อยมาก

นายจาตุรนต์ ฉายแสง รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เห็นว่าน่าจะมีส่วนช่วยแก้ปัญหานี้ได้ ถ้ามีโอกาสได้รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้คนที่เกี่ยวข้องกับปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างทั่วถึง เขาจึงเริ่มพบปะหารือและช่วยกันวิเคราะห์สถานการณ์กับเพื่อน ๆ ที่สนใจทั้งนักวิชาการและผู้ที่มีสนใจปัญหานี้ จึงได้ขอความคิดเห็นร่วมกันว่า ความหนักหน่วงของปัญหาเมื่อพิจารณา



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8



จากปรากฏการณ์หลาย ๆ ด้าน น่าจะมีความแตกต่างจากในอดีตที่ฝ่ายความมั่นคงคุ้นเคย (จึงยังใช้การปราบปรามอย่างรุนแรง) หากปล่อยให้สถานการณ์ความขัดแย้งนี้ดำรงต่อไปนาน ๆ ปัญหา ก็จะลุกลามรุนแรงมากขึ้น กระทั่งเกิดเป็นผลเสียต่อบ้านเมือง ทั้งในแง่เศรษฐกิจ ความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาลในระยะยาว และพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ตัดสินใจมอบหมายให้ นายจาตุรนต์ ฉายแสง จัดทีมลงไปปรับฟังความคิดเห็น ก่อเกิดรายงานการระดมความคิดเห็น แนวทางการแก้ปัญหาแบบสันติวิธี และแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551 ในท้ายที่สุด

ทั้งนี้ จะเห็นว่า การตัดสินใจของผู้นำรัฐบาลได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในกรณีนี้ กล่าวได้ว่าแทบไม่ปรากฏตัวแสดงโดยตรงหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นใดที่สนับสนุนหรือคัดค้านการนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบาย นอกจากตัวแสดงทั้งสิ้นคือ นายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรีทั้งสามคนที่หารือกัน ณ ห้องประชุมวิจิตรวาทการ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

#### 1.4.2) ช่องทางที่ประเด็นปัญหาจะลอดเข้ามาได้

ประเด็นนี้หมายถึงมีประตูหรือหน้าต่างที่เปิดรับอยู่อย่างน้อยเพียงใด หากช่องทางมีมาก โอกาสที่จะสามารถนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายก็จะมากตามไปด้วย ทั้งนี้ ช่องทางที่มีอยู่จะต้องเปิดขึ้นพร้อมกันกับที่มีกระแสความต้องการในการแก้ปัญหาเกิดขึ้นอย่างพอเหมาะพอเจาะด้วย

หากวิเคราะห์ไล่เรียงตั้งแต่หัวข้อที่ 1) การก่อตัวของประเด็นปัญหา เป็นต้นมา จะเห็นว่าประเด็นปัญหาการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยสันติวิธีกระทั่งนำไปสู่การใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือ นั้น อยู่ในห้วงเวลาที่เหมาะสมอย่างยิ่ง ทั้งหน้าต่างที่เปิดรับประเด็นปัญหาและกระแสความต้องการในการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี กล่าวคือ หลังจากใช้ยุทธวิธีแก้ปัญหาแบบการทหารนำการเมืองตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 กระทั่งถึงเดือนมีนาคม ห้วงระยะ 2 – 3 เดือนนี้กลับมีเหตุการณ์รุนแรงไม่เว้นวัน และอาจบานปลายไปถึงเสถียรภาพของรัฐบาลและประเทศชาติ นายจาตุรนต์จึงไม่รีรอที่จะเข้าอาสาแก้ไขปัญหายุ่งยากที่ยังไม่ใช้ความรุนแรง อย่างไรก็ตาม แม้มองดูผิวเผินการให้เวลาฝ่ายความมั่นคงเพียง 2 – 3 เดือน อาจยังชี้วัดผลลัพธ์ของการแก้ปัญหาไม่ได้ แต่



251275146

CU-Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

หากพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไป จะพบว่าการแก้ปัญหาโดยแนวทางสันติวิธีมีเงื่อนไขเป็นต้นทุนสำคัญ เนื่องจากมีกระบวนการเป็นขั้นเป็นตอน ต้องใช้เวลา ไม่ได้ปฏิบัติเห็นผลชัดเจนรวดเร็วเหมือนยิงกระสุนเพียงหนึ่งนัด ดังนั้น การที่นายจาตุรนต์เริ่มกังวลต่อปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้ตั้งแต่เหตุการณ์ล้นป่าน และตระหนักดีว่าการแก้ปัญหาด้วยความรุนแรงไม่ช่วยให้เหตุการณ์ดีขึ้น การรีบอาสาตัวเข้าแก้ปัญหาในช่วงกลางเดือนมีนาคม 2547 จึงถือว่าไม่เร็วเกินไป

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีตัดสินใจให้โอกาสนายจาตุรนต์ได้เข้ามาแก้ปัญหาอีกทางหนึ่ง ก็เนื่องจากสถานการณ์ ณ ขณะนั้นไม่ได้เป็นไปตามที่คาดการณ์ เหตุการณ์รุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ (ทั้ง ๆ ที่ช่วงที่นายจาตุรนต์เสนอตัวแก้ปัญหานั้น ยังไม่เกิดเหตุการณ์ที่มีสยิดกรือเซะในเดือนเมษายน และที่อำเภอตากใบในเดือนตุลาคมปีเดียวกันเสียด้วยซ้ำ แต่ทั้งสองเหตุการณ์นี้ก็บ่งชี้แนวโน้มขยับสนุนบทบาทและแนวทางการแก้ปัญหาโดยสันติวิธีของนายจาตุรนต์ในเวลาต่อมาได้เป็นอย่างดี) ทั้งนี้ ประกอบกับกระแสเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการปราบปรามที่คาบเส้นกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและความโปร่งใสของระบอบยุติธรรม ประชาชนต้องการให้รัฐลงมารับฟังความคิดเห็นของพวกเขาบ้าง อย่างน้อยก็ช่วยให้ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาของรัฐบาลสอดคล้องกับวิถีชีวิต อัตลักษณ์และวัฒนธรรมของคนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะประเด็นที่รัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาต่าง ๆ ที่กำหนดมาจากส่วนกลาง ไปกระทบต่อวิถีชีวิตและวัฒนธรรมอันมีฐานรากมาจากศาสนาอิสลาม ย่อมเท่ากับเป็นการบีบบังคับให้ชุมชนส่วนใหญ่จำยอม ทั้ง ๆ ที่ขัดกับความเชื่อทางศาสนา จึงกลายเป็นปมแห่งความขัดแย้งที่ยิ่งฝังรากลึกลงไปมากขึ้น

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จึงตัดสินใจรับข้อเสนอของนายจาตุรนต์ ฉายแสง ที่ขออาสาแก้ไข ปัญหา แม้พลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา รองนายกรัฐมนตรีซึ่งร่วมหารืออยู่ด้วย จะไม่เห็นด้วยอย่างที่สุดก็ตาม

#### 1.4.3) บทบาทของผู้ผลักดัน (agenda setters)



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

บทบาทของผู้ผลักดันมีความสำคัญมาก ประเด็นปัญหาจะเข้าสู่วาระนโยบายได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับหนึ่งขึ้นอยู่กับบทบาทของผู้ผลักดัน ทั้งความจริงใจและจริงจังในการผลักดันรวมถึงบทบาททางสังคมหรือสถานะทางสังคมที่มีอยู่ (บารมีหรืออิทธิพล) และยังคงมีความชอบธรรมและอำนาจต่อรองด้วย

สำหรับกรณีแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษา นี้ จากการศึกษาพบข้อมูลที่น่าสนใจมากนั่นคือมีผู้ผลักดันเพียงคนเดียว นั่นคือนายจาตุรนต์ ฉายแสง ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี (3 ตุลาคม 2545 – 2 สิงหาคม 2548) และเปลี่ยนมาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในเวลาต่อมา (2 สิงหาคม 2548 – 19 กันยายน 2549) ภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

แม้ว่าแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปฯ จะถูกผลักดันในสมัยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แต่หากพิจารณาบทบาทเกี่ยวกับปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้ของนายจาตุรนต์ ตั้งแต่สมัยเป็นรองนายกรัฐมนตรี ดังกล่าวไว้ในหัวข้อทั้งหมดก่อนหน้านี้ จะพบว่าหากจะอธิบายความเป็น “agenda setter” ของนายจาตุรนต์ต่อแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปฯ ฉบับนี้ จำเป็นต้องกล่าวถึงบทบาทของเขาในสมัยดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีด้วย เนื่องจากมันเป็นเส้นทางที่เชื่อมโยงกันอย่างชัดเจน

ดังที่อธิบายในตอนต้นว่านายจาตุรนต์และทีมงานได้ลงไปรับฟังความคิดเห็นประชาชนท้องถิ่น 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ กระทั่งได้รายงานการรับฟังความคิดเห็นและทางออกในการแก้ปัญหาฉบับสมบูรณ์ ข้อเสนอก็ได้รับการเผยแพร่สู่สาธารณะ โดยหยิบยกเฉพาะประเด็นใหญ่ๆ เพื่อบอกถึงแนวคิดทางยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ 1) มาตรการสร้างความปลอดภัยและยุติความรุนแรง 2) มาตรการด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม 3) มาตรการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา 4) มาตรการด้านการปฏิบัติต่อแรงงานจาก 3 จังหวัดในประเทศเพื่อนบ้าน และ 5) ข้อเสนอการจัดโครงสร้างและระบบงานการพัฒนาและความมั่นคง ซึ่งแนวทางและมาตรการทั้งหลายเหล่านี้ นายจาตุรนต์ ย้ำว่า “ข้อเสนอดังกล่าวเป็นความพยายามที่จะทำให้เกิดความสงบและสันติสุข”



2511275146

CT :Thesis 5784238027 dissertation / recv: 06082562 08:28:52 / seq: 8

หลังจากนั้น ข้อเสนอถูกนำเข้าสู่ที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งในความเห็นของนาย จาตุรนต์ ปฏิกริยาจากที่ประชุมมีค่อนข้างน้อย แต่นายจาตุรนต์ก็ยังหวังว่าคณะรัฐมนตรีจะยอมรับ ข้อเสนอนี้ ทว่าข้อเสนอของนายจาตุรนต์ก็ไม่ได้รับการตอบรับจากคณะรัฐมนตรี แต่อย่างน้อยก็ถือว่า เกิดมิติใหม่ในการสร้างยุทธศาสตร์ความมั่นคงของภาครัฐโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และการใช้แนวทางการเมืองนำการทหาร

กล่าวได้ว่านายจาตุรนต์ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นการอยู่ถูกที่และ เวลาอย่างแท้จริง เนื่องจากเป็นห้วงเวลาที่เขามีโอกาสสานต่อแนวทางให้ก่อเกิดเป็นนโยบายอย่าง จริงจังเป็นครั้งแรก และด้วยความเข้าใจว่าการศึกษาคือสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความ ชัดแย้งอย่างรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นายจาตุรนต์จึงตอบสนองความเข้าใจดังกล่าวด้วย การเดินทางตามแนวทางของเขาทันที โดยมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ชายแดนภาคใต้ มีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายยุทธศาสตร์ แนวทาง มาตรการในการพัฒนาและการจัดการศึกษาเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยก ร่างแผนแม่บทการพัฒนาและแผนแม่บทการจัดการศึกษาเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาจังหวัดชายแดน ภาคใต้ พ.ศ. 2549 – 2554 (โดยปรับปรุงจากแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษา)

## 6.2 อภิปรายผล

การพิจารณาในแง่อำนาจเพื่ออธิบายความสัมพันธ์เชิงนโยบายในขั้นตอนการก่อตัวของ ปัญหา จะพิจารณาใน 2 ประเด็นคือ อำนาจอยู่ที่ใคร และการใช้อำนาจดังกล่าวในการผลักดัน ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายดำเนินไปอย่างไร ซึ่งเมื่อวิเคราะห์จากลักษณะการก่อตัวของ ประเด็นปัญหาที่อธิบายไว้แล้วก่อนหน้านี้ พบว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจเข้าข่ายตัวแบบรัฐนิยม (statist model) มากที่สุด โดยตัวแบบรัฐนิยมมีฐานคติเบื้องต้นว่า ในสังคมโดยทั่วไปรัฐมักจะมี บทบาทนำในการกำหนดนโยบายเสมอ ถึงแม้ว่าปัจเจกชนหรือคนกลุ่มต่าง ๆ ในแต่ละสังคมสามารถ ใช้อิทธิพลหรืออำนาจต่อรองของตนผลักดันนโยบายรัฐได้ก็ตาม

ปัญหาภาคใต้เกิดขึ้นมานาน รัฐบาลทุกสมัยต่างก็พยายามกำหนดนโยบายและแนวทาง แก้ปัญหามาตลอด แต่ความขัดแย้งและความไม่สงบก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง มากบ้างน้อยบ้าง



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ตามแต่ละยุคสมัย กระทั่งหลังเดือนมกราคม พ.ศ. 2547 สถานการณ์ความขัดแย้งรุนแรงขึ้นจนเข้าสู่ภาวะวิกฤติและยังสร้างความตระหนกให้กับสังคมไทยโดยรวม ทำให้รัฐบาลต้องประกาศกฎอัยการศึกและใช้การทหารเป็นเครื่องมือหลักในการแก้ปัญหา แต่ความรุนแรงกลับไม่ลดลง ตรงกันข้ามกลับส่งผลให้สถานการณ์ยืดเยื้อและซับซ้อนมากขึ้น ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในกระทรวงศึกษาธิการจึงได้พยายามเสนอแนวทางที่ไม่ต้องใช้กำลัง แต่ให้ใช้แนวทางสันติวิธีนั่นก็คือการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องผ่านนโยบายการศึกษาสำหรับ 3 จังหวัดชายแดนใต้โดยเฉพาะ หากแต่ข้อเสนอในช่วงแรกๆ ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลในการนำเข้าสู่วาระนโยบาย เนื่องจากในห้วงเวลานั้นรัฐบาลใช้ยุทธวิธีปราบปรามอย่างรุนแรงเป็นแนวทางแก้ปัญหาหลัก ซึ่งชี้ให้เห็นว่าแม้ประเด็นปัญหาได้เกิดขึ้นแล้ว แนวทางแก้ปัญหาโดยสันติวิธีโดยใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือก็มีแล้ว แต่ทว่าหน้าต่างแห่งโอกาสยังไม่เปิดให้ประเด็นปัญหาได้ลอดเข้าไปสู่ผู้กำหนดนโยบาย

จนกระทั่งต่อมาเมื่อมีผู้เสนอให้ใช้การศึกษามาแก้ปัญหาความขัดแย้งคือ นายจาตุรนต์ ฉายแสง ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ณ ขณะนั้น นายจาตุรนต์เป็นผู้ขอโอกาสในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบด้วยการใช้แนวทางสันติวิธีซึ่งหนึ่งในนั้นคือการใช้การศึกษาเพื่อสร้างสันติสุขให้พื้นที่ ต่อหน้านายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และรองนายกรัฐมนตรีอีกสองคนได้แก่ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และพลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา ณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ พลเอกธรรมรักษ์ไม่เห็นด้วยและยืนยันว่าต้องใช้การทหารนำจึงจะแก้ปัญหาได้ แต่นายจาตุรนต์ ฉายแสงอธิบายว่าการแก้ปัญหาด้วยยุทธวิธีดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ มีแต่จะเพิ่มความรุนแรง และยืนยันต่อนายกรัฐมนตรีด้วยท่าทีแข็งขันว่าต้องใช้การเมืองนำการทหารใน 3 จังหวัดชายแดนใต้เท่านั้น จึงจะเกิดสันติสุขที่ยั่งยืน และในที่สุด พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ตัดสินใจมอบหมายให้นายจาตุรนต์ ฉายแสง เข้ามาแก้ปัญหาและให้จัดทีมลงไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาคมท้องถิ่นและประมวลข้อมูลสำหรับประกอบการตัดสินใจปรับปรุงแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาวิกฤติชายแดนใต้



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

เมื่อพิจารณาจากข้อความข้างต้น ภาพตัวแบบของความเป็นรัฐนิยมฉายชัดขึ้นมาในทันที กล่าวคือ รัฐ (ในที่นี้ก็คือผู้ที่มีส่วนในการตัดสินใจนโยบาย 4 คนในห้องประชุม) มีบทบาทนำในการกำหนดนโยบาย โดยไม่มีปัจจัยหรืออิทธิพลของกลุ่มอื่น ๆ มาสนับสนุนหรือคัดค้านการผลักดันประเด็นปัญหา ผู้มีอำนาจในการกำหนดและตัดสินใจนโยบายทั้ง 4 คนต่างก็หาหรือกันเฉพาะกลุ่ม มีความเห็น 2 แนวทาง และผู้ตัดสินใจเลือกว่าจะเอาแนวทางไหนก็คือนายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว นั่นหมายความว่าในกรณีนี้ อำนาจสูงสุดจึงอยู่ที่พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่า นายจาตุรนต์ พลเอกชวลิตและพลเอกธรรมรักษ์ไม่มีอำนาจเลย พวกเขามีอำนาจเช่นกันในการเสนอแนวทางการแก้ปัญหาของตน เท่ากับว่าทั้งสองฝ่ายใช้อำนาจผลักดันประเด็นปัญหาของตนเองให้เข้าสู่วาระนโยบาย สำหรับพลเอกธรรมรักษ์เป็นการใช้อำนาจเพื่อให้วาระนโยบายของตนยังคงอยู่คือการใช้การทหารนำการเมือง ขณะที่นายจาตุรนต์ใช้อำนาจในการผลักดันประเด็นปัญหาและใช้แนวทางสันติวิธีเข้าสู่วาระนโยบายได้สำเร็จ โดยมีพลเอกชวลิตเป็นผู้สนับสนุน ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งจะพบว่า การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการตัดสินใจเปิดโอกาสให้แนวทางของนายจาตุรนต์ได้เข้าสู่วาระนโยบายนั้น น่าจะเป็นทางเลือกที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร มองแล้วว่า “win – win” ทุกฝ่าย

ประเด็นสำคัญจากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นคือในระบบการเมืองไทย รัฐหรือผู้นำมักเป็นผู้ผลิตนโยบาย ซึ่งเป็นสิ่งที่มีเหตุผลสมบูรณ์ในตัวของมันเองโดยไม่ต้องตั้งคำถามใด ๆ ในสถานะหรือตำแหน่งของผู้นำนั้น เนื่องจากผู้นำมีสถานะหรือตำแหน่งที่มีความชอบธรรมอยู่แล้ว ดังนั้น การที่ผู้นำผลิตนโยบายจึงเป็นการทำหน้าที่ของผู้นำในฐานะผู้บริหารของประเทศ / รัฐ อย่างไรก็ตาม ผู้นำมีแนวโน้มจะสร้างนโยบายจากสิ่งที่ชอบมากกว่า กรณีนี้เห็นได้ชัดเจนในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำประเทศเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายอย่างกว้างขวาง ตามความคิดและความพึงพอใจของตนเอง แม้จะสอบถามความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างน้อยเพียงใด เมื่อถึงการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ผู้นำก็เป็นผู้ที่ชี้แนะหนทางเลือกต่าง ๆ และทำการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในตัวเลือกที่สอดคล้องกับความชอบพอของตัวเองอยู่ดี



2512275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / recv: 06082562 08:28:52 / seq: 8

### 6.3 ข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาสรุปกรอบแนวคิดที่ได้จากผลการศึกษา จะเห็นว่าในการผลักดันประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 – 2551 ในเวลาต่อมานั้น ไม่มีความซับซ้อนในความสัมพันธ์เชิงอำนาจแต่อย่างใด ตัวแสดงมีจำนวนน้อย บทบาทและแนวคิดชัดเจน และมีอำนาจไม่เท่ากันซึ่งเป็นไปตามลำดับการบังคับบัญชา ไม่ใช่เพราะผลประโยชน์ทับซ้อน ที่สำคัญทุกฝ่ายได้ผลักดันประเด็นปัญหาของตนเองเข้าสู่วาระนโยบาย ดังนั้น การผลักดันประเด็นปัญหาจึงไม่ยืดเยื้อ แต่อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในลักษณะที่เป็นปัจเจกบุคคลมากกว่าเป็นกลุ่มก้อนหรือองค์กร แม้จะมีข้อดีคือสามารถผลักดันประเด็นปัญหาได้เร็ว กระชับ ไม่มากความ แต่ในอีกแง่หนึ่ง ด้วยความที่เป็นการผลักดันโดยปัจเจกบุคคลซึ่งก็คือนายจาตุรนต์ ฉายแสง เมื่อเข้าสู่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายจึงอาจไม่ได้รับการตอบสนอง เนื่องจากไม่ได้มองประเด็นปัญหาร่วมกันมาแต่แรก

ดังนั้น เพื่อให้นโยบายการศึกษามาจากการระบุปัญหาที่เหมาะสมและเกิดสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติด้วย จึงควรมีแนวทางดังต่อไปนี้

- 1) ควรให้ตัวแสดง / กลุ่ม / องค์กร ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาได้มีส่วนร่วมในการระบุปัญหาตั้งแต่ต้น เพื่อที่ว่าเมื่อผลักดันประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายได้สำเร็จ กลุ่มเหล่านี้จะเป็นปัจจัยสนับสนุนทำให้ผู้ตัดสินใจเลือกแนวทางนั้น ๆ มากำหนดเป็นนโยบายและนำไปสู่การนำไปปฏิบัติของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป
- 2) ตัวแบบกระบวนการเป็นตัวแบบที่น่าจะเหมาะสมที่สุดสำหรับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยเฉพาะในขั้นตอนของการก่อรูปนโยบายที่ต้องพิจารณาจำแนกปัญหานั้นนโยบายให้ชัดเจน เพื่อนำไปสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการในการแก้ไขปัญหาของสังคมหรือการสร้างสรรค์สิ่งดีที่พึงปรารถนาแก่สังคม ดังนั้น ควรจัดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเข้มข้นตั้งแต่ขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบาย
- 3) หากต้องการให้นโยบายการศึกษาสอดคล้องกับความประสงค์และผลประโยชน์ของสาธารณะมากที่สุด ผู้ที่เกี่ยวข้องในแวดวงการศึกษา (รวมถึงสื่อมวลชน) ต้องพยายามหา



2512275146

ช่องทางและโอกาสในการเสนอประเด็นปัญหาให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายได้รับทราบด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การจัดสัมมนา การจัดทำรายงานวิจัย การเสนอข่าวในสื่อสาธารณะ เป็นต้น

- 4) จัดการศึกษาให้สอดคล้องกับการดำรงชีวิต โดยเน้นแนวคิดพหุวัฒนธรรมศึกษา เพื่อให้เข้าใจถึงการอยู่ร่วมกันท่ามกลางความหลากหลายทางวัฒนธรรม และสามารถนำต้นทุนความหลากหลายทางวัฒนธรรมไปพัฒนาสังคมอย่างสร้างสรรค์และยั่งยืนต่อไป



251275146



## บรรณานุกรม

- กรกช ศิริโชค. 2538. การกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองไทย: ศึกษากรณีการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กลุ่มงานวิจัย 2546. “จังหวัดชายแดนภาคใต้ ความมั่นคงและโอกาสในการพัฒนา”, วารสารดำรงราชานุภาพ, ปีที่ 3 (9), สิงหาคม – พฤศจิกายน.
- ขจัตถัย บุรุษพัฒน์. 2519. ไทยมุสลิม. กรุงเทพฯ: แพร์พิทยา.
- ขวัญรวี ศรีสงวน. 2552. เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์: ศึกษากรณีแผนจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต. คณะเศรษฐศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชนิษฐา สุขสง. 2558. นโยบายราคาข้าว: การศึกษาในด้านการเมืองของกระบวนการและเครือข่ายนโยบาย. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต. คณะรัฐศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ. 2542. วัฒนธรรม พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์และภูมิปัญญาจังหวัดปัตตานี. ในคณะกรรมการอำนวยการจัดงานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542.
- คณะกรรมการวิชาการวิสามัญ 3, กลุ่มงาน. เอกสารวิชาการประกอบการพิจารณาเรื่อง แนวนโยบายคณะรัฐมนตรีและงบประมาณรายจ่ายประจำปีจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี 2540 – 2557. สำนักเลขาธิการวุฒิสภา.
- คณะอนุกรรมการศึกษาวิถีทางการพัฒนาเพื่อความมั่นคงของมนุษย์. 2549. รายงานการศึกษาวิถีทางการพัฒนาเพื่อความมั่นคงของมนุษย์. เสนอต่อคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ.
- ครองชัย หัตถา. 2541. ปัตตานี: การค้าและการเมืองการปกครองในอดีต. โครงการปัตตานีศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.
- จิรพรรณ ปุณเกษม. 2542. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ : กรณีศึกษาการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ. ปรินิพนธ์ (พัฒน



ศึกษาศาสตร์). มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

จุมพล หนีพพานิช. 2552. **กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย : แนวเก่า แนวใหม่ และกรณีศึกษา.**

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฉวีวรรณ วรรณประเสริฐ และคณะ. 2525. **ประเพณีที่ช่วยส่งเสริมการผสมผสานทางสังคมระหว่าง**

**ชาวไทยพุทธกับชาวไทยมุสลิม.** เอกสารทางวิชาการของสถาบันเอเชียศึกษา อันดับที่ 14.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชวลีย์ ณ ถลาง. 2541. **ประเทศราชของสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.**

กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชิดชนก เชิงเขาว์. 2535. **การประเมินโครงการพัฒนาความมั่นคงทางเศรษฐกิจครอบครัวของสตรี**

**และเยาวชนสตรีใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้.** มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

ชูลีพร วิรุณหะ. 2548. **ความรู้ 3 จังหวัดภาคใต้ผ่านมุมมองประวัติศาสตร์.** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัย

สังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. 2558. “การจัดการแบบหลังโครงสร้างนิยม (Poststructuralism),” ใน **อัต**

**วิสัย/วัตถุวิสัยในสังคมศาสตร์/มนุษยศาสตร์.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 64 – 79.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (บรรณาธิการ). 2559. **พื้นที่สันติวิธี หนทางสังคมไทย : ความรู้ ความลับ ความ**

**ทรงจำ.** กรุงเทพฯ : ของเรา.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. 2557. **ทำทนายทางเลือก : ความรุนแรงและการไม่ใช้ความรุนแรง.** กรุงเทพฯ :

ของเรา.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2538. **ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย.** กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายการศึกษา.

दनัย มุ่สา และคณะ. 2555. “กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดน

ภาคใต้ และกระบวนการแปลงไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษาเพื่อพัฒนาตัวแบบการจัดทำและ

ขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะภายใต้สภาวะการณ์ความขัดแย้งรุนแรง,” **วารสารสถาบัน**

**พระปกเกล้า,** ปีที่ 10 (2), พฤษภาคม – สิงหาคม, หน้า 78-94.

ดิเรก บงการ, พันเอก. 2548. **ปัญหาเศรษฐกิจการพัฒนาของรัฐส่งผลต่อปัญหาความไม่สงบในสาม**

**จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างไร.** เอกสารงานวิจัยการวิจัยการสร้างองค์ความรู้ในการแก้ไข

ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างยั่งยืน. สำนักงานวิจัยและพัฒนาการทหารกลาโหม.

ถนอม ขุนเพชร. 2551. **จาตุรนต์บนทางดับไฟใต้**. กรุงเทพฯ: มติชน.

ฉันทวัฒน์ รัตนศักดิ์. 2546. **นโยบายสาธารณะ**. เชียงใหม่: คณิงนิจการพิมพ์.

นันทวรรณ ภูสว่าง. 2521. **ปัญหาชาวไทยมุสลิมในสี่จังหวัดภาคใต้**. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

นิรันดร์ สุมาลี. (บรรณาธิการ). 2555. **ปัญหาชายแดนใต้ มองผ่านงานวิจัยของ ม.อ.** สงขลา : สำนักวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

นิสากร กล้าณรงค์. (บรรณาธิการ). 2557. **หลากมุมมอง : ชายแดนใต้**. สงขลา : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ.

นโยบายและยุทธศาสตร์, สำนัก. กระทรวงศึกษาธิการ. 2556. **แผนพัฒนาการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2557 – 2558**.

นาตองงค์ ภูวงษ์. 2548. **การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544)**. ปริญญาานิพนธ์มหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

นภดล อุดมวิศวกุล. 2560. **การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ**. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

นภดล โรจนอุดมศาสตร์. 2523. **ปัญหาการศึกษาในมณฑลปัตตานี พ.ศ. 2449 – 2474**. ปริญญาานิพนธ์มหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

บรรจง บินกาซัน. (แปล). 2521. **การศึกษาในอิสลาม**. กรุงเทพฯ: อัล-ญูฮาด.

บรรจง ฟ้ารุ่งแสง. 2550. **การวิจัยนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2540 – 2550**. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ. 2551. **การศึกษานโยบาย มาตรการ และแนวทางการแก้ปัญหาความไม่สงบและการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้**. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

ประโยชน์ ส่งกลิ่น. 2561. **นโยบายสาธารณะแนวการตีความ**. มหาสารคาม : อภิชาติการพิมพ์.



251275146

CD IThesis 5784238027 dissertation / recv: 06082562 08:28:52 / seq: 8

- ประเวศ วะสี. 2548. สามเหลี่ยมดับไฟใต้. โครงการภาคีเสริมสร้างสันติสุข 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้.
- ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงาน. ม.ป.ป. การศึกษาเพื่อความอยู่เย็นเป็นสุข: แผนยุทธศาสตร์การ  
พัฒนาการศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปี 2551 –  
2554. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- ปาลิต ผ่องแผ้ว. 2527. ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มไทยพุทธกับไทยมุสลิมในจังหวัดนราธิวาส: ศึกษา  
ระยะทางทางสังคมเฉพาะกรณี. วิทยานิพนธ์สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล. บัณฑิต  
วิทยาลัย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิยนภ บุนนาค. 2547. นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้  
(พ.ศ. 2475 – 2546). กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิชาการ คณะอักษรศาสตร์.  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิยะพงษ์ บุชบงก์. 2560. การวิเคราะห์นโยบายและการวางแผนแบบปรึกษาหารือ. กรุงเทพฯ : คอม  
ม่อนบุ๊กส์.
- ปิยะพงษ์ บุชบงก์. 2552. การกำหนดนโยบายสาธารณะ: กระบวนทัศน์ แนวทาง ตัวแบบ กรอบและ  
เทคนิค. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- ปก แก้วกาญจน์. 2531. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์พัฒนาการทางการศึกษาในภาคใต้ตั้งแต่สมัย  
รัชกาลที่ 5 ถึง พ.ศ. 2503. สงขลา: สถาบันทักษิณคดี.
- พัชรี สีโรรส. 2557. พลวัตนโยบายสาธารณะ: จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน. กรุงเทพฯ: โครงการ  
จัดพิมพ์คบไฟ.
- พัฒนาชุมชน, กรม. 2531. ปัจจัยที่มีผลต่อความแตกต่างในความสำเร็จของการพัฒนาชุมชนในเขต  
จังหวัดชายแดนภาคใต้. รายงานการวิจัยกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย.
- พิทยา สายหู. 2521. ลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมของเศรษฐกิจการทำสวนยางของชาวบ้านใน  
จังหวัดชายแดนภาคใต้. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. 2552. โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลง.  
กรุงเทพฯ: จรัสนิทวงศ์การพิมพ์.
- พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. 2557. ปรัชญาสังคมศาสตร์: การอธิบายทางสังคม รากฐานสำหรับการ  
วิจัยทางสังคมศาสตร์. กรุงเทพฯ: บางกอกบลู๊อก.

พิชญเดช ไอสถานนท์. 2555. การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายแก้ปัญหาความไม่สงบใน  
จังหวัดชายแดนใต้ ศึกษากรณีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้  
(ศอ.บต.). วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. คณะรัฐศาสตร์. จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.

พิทท์ คุกริมย์, ว่าที่ร้อยตรี. 2557. การเมืองในนโยบายจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลเมือง  
หนองคาย. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. คณะรัฐศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พิชญ เสงี่ยมพงษ์. 2558. วิจัยวิจัยทางรัฐศาสตร์ การประยุกต์ใช้และตัวอย่าง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาคิน คำภูผา. 2557. การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย: ศึกษาการจัดทำงบประมาณของ  
องค์การบริหารส่วนตำบลทรัพย์อนันต์ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร  
มหาบัณฑิต. คณะรัฐศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาณุวัฒน์ ภักดิ์วงศ์. 2540. การวิเคราะห์เชิงการเมืองของพัฒนาการและทางเลือกในการพัฒนา  
นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต. บัณฑิต  
วิทยาลัย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มารค ตามไท. 2549. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติจังหวัดชายแดนภาคใต้เปรียบเทียบในรอบ 30 ปี.  
กรุงเทพฯ : ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.

มงคล เจริญศรี. 2549. กลุ่มผลประโยชน์ทางอุตสาหกรรมรถยนต์กับการปรับโครงสร้างภาษี  
สรรพสามิตรถยนต์. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. คณะรัฐศาสตร์. จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.

รุ่ง แก้วแดง. 2548. สงครามและสันติสุข@ชายแดนภาคใต้. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.

รูปแบบการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับท้องถิ่นใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้. 2551. ประชาคมวิจัย. 13 (77),  
(มกราคม – กุมภาพันธ์): 8 – 9.

รัตนภักดี, พระยา. 2509. ประวัติเมืองปัตตานี. ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์.

เรืองยศ จันทรศิริ. 2550. เบื้องลึกสถานการณ์เดือด 3 จังหวัดภาคใต้. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์.

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. 2548. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ ชิน  
วัตร แถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ 23 มีนาคม 2548.



251275146

CD IThesis 5784238027 dissertation / rev: 06082562 08:28:52 / seq: 8

เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. 2553. **แผนพัฒนาการศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2552 – 2555.** กรุงเทพฯ: พริกหวาน กราฟฟิค.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. 2558. **นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ปี 2540 – ปัจจุบัน.** เอกสารวิชาการ.

วีระศักดิ์ นาทะสิริ. 2557. **ปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้: ความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธ (Armed Conflict) การก่อการร้าย (Terrorism) และแนวทางการแก้ไขปัญหา.** กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการ 2 กลุ่มงานคณะกรรมการการทหาร.

วรเดช จันทรศร. 2548. **ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ.** กรุงเทพฯ: สหยาบล็อคและการพิมพ์.

ศิลปากร, กรม. 2512. **บันทึกเรื่องสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศในศตวรรษที่ 17 เล่ม 2.** กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร.

ศรีพงศ์ อุดมครบ. 2539. **การจัดระเบียบทางเศรษฐกิจของชาวไร่นามุสลิม: ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชน "ปัตตานี".** วิทยานิพนธ์สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร. 2552. **นโยบายสาธารณะไทย: กำเนิด พัฒนาการและสถานภาพของศาสตร์.** กรุงเทพฯ: จุดทอง.

ศุภชัย ยาวะประภาษ สันติภาพ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2552. **ศึกษาความรุนแรงภาคใต้: บริบททางนโยบาย ความรู้ การรับรู้ รายงานการศึกษาความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้.** กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศึกษาธิการ, กระทรวง. 2548. **แผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 - 2551.** กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.

สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. 2549. **คู่มือการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ.** เอกสารวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หมายเลข 009.

สภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้. 2551. **สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้.**

สมาน รังสีโยกฤษณ์. 2510. **การเข้าถึงประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. คณะรัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



251275146

- สันติ อัลอิดรุล. 2550. **หมากรุกชีวิต...3 จังหวัดชายแดนภาคใต้: มุมมองจากประสบการณ์จริงในพื้นที่**. กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมการพัฒนาชนบทไทย.
- สุจิตต์ วงษ์เทศ (บรรณาธิการ). 2548. **รัฐปัตตานีใน “ศรีวิชัย” เก่าแก่กว่ารัฐสุโขทัยในประวัติศาสตร์**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- สุภาคีพรรณ ตั้งตรงไพโรจน์. (บรรณาธิการ). 2550. **พหุวัฒนธรรมกับการพัฒนาการศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้: กรณีศึกษาปอเนาะ**. กรุงเทพฯ: ศรีบุรณ์.
- สุพิชญา จารุพันธ์. 2549. **การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. คณะรัฐศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรชาติ บำรุงสุข. 2552. **ทุนกับความรุนแรง: กรณีศึกษาภาคใต้ไทย**. กรุงเทพฯ: โครงการความมั่นคงศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรชาติ บำรุงสุข. 2547. **วิกฤติใต้: สู้ด้วยยุทธศาสตร์และปัญญา**. กรุงเทพฯ: อนิเมทกรุ๊ป.
- สุรพงษ์ โสธนะเสถียร. 2531. **คุณลักษณะทางสังคมของชาวไทยมุสลิมและการสนองต่อรัฐบาล**. ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์.
- สุรสิทธิ์ วชิรขจร. 2549. **นโยบายสาธารณะเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ: ธเนศวร.
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ. 2550. **สภาพการจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้**. กรุงเทพฯ: วี.ที.ซี.คอมมิวนิเคชั่น.
- สงคราม ชื่นภิบาล. 2517. **การผสมกลมกลืนชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. 2557. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- สมพงษ์ ปานกล้า. 2541. **นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาลในชุมชนชาวไทยมุสลิมจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2475 - 2535)**. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชาการบริหารการศึกษา. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมพงษ์ ปานกล้า. 2558. **“พัฒนาการของนโยบายการศึกษาเพื่อความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้”, วารสารวิทยบริการ, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปีที่ 26 (3), กันยายน - ธันวาคม, หน้า**



127 – 139.

เสาวนีย์ จิตต์หมวด. 2531. **กลุ่มชาติพันธุ์ : ชาวไทยมุสลิม**. กรุงเทพฯ: กองทุนสง่ารัฐริระอัมพร.

สำนักงานพัฒนานโยบายสาธารณะ. 2549. **แนวทางด้านนโยบายในการแก้ไขปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้**.

อนิรุท ดวงสอดศรี. (เรียบเรียง). 2547. **เปิดโลกการศึกษาสไตล์ทักษิณ ชินวัตร**. นนทบุรี : ไอ เอ็ดดูเคชั่น.

อับดุลอะซีส บิน ซาฟิอีย์ ดินอะ. 2549. **ฝ่าวิกฤตชายแดนใต้ในสายตาของอูस्ताซ**. กรุงเทพฯ: มติชน.

อนันต์ วัฒนานิก. 2531. **ประวัติเมืองล้งกาสุกะ – เมืองปัตตานี**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มิตรสยาม.

อรรถพร เนียมคง. 2538. **นโยบายการศึกษาของรัฐบาลต่อชาวไทยเชื้อสายมลายูในสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2500 – 2516)**. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยศิลปากร.

อรรถกฤติ ปัจฉิมนันท์. 2558. **แนวคิดทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองสำหรับการออกแบบนโยบายสาธารณะและการยกระดับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อรรถกฤติ ปัจฉิมนันท์. 2555. **การพัฒนานโยบายสาธารณะภายใต้แนวคิดทางรัฐศาสตร์เชิงปริมาณ**. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.

อนุสรณ์ ลิมมณี. 2542. **การอธิบายกับการวิเคราะห์ทางการเมือง: ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงปรัชญาสังคมศาสตร์**. โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อนุสรณ์ ลิมมณี. 2558. **รัฐ สังคมและการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์**. กรุงเทพฯ: ศยาม.

อารง สุทธาศาสตร์. 2519. **ปัญหาความขัดแย้งในสี่จังหวัดภาคใต้**. กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครพิมพ์.

อับรอฮิม ซุกกรี. 2541. **ประวัติราชอาณาจักรมลายูปัตตานี**. หะสัน หมัดหมานและมะหามะซากี เจ๊ะหะ. (แปล). โครงการจัดตั้งสถาบันสมุทรรัฐเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.





- อิบราเฮ็ม ณรงค์รักษาเขต. 2548. “พอเนาะกับการสร้างอัตลักษณ์ของชุมชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้”, ใน **ความรู้กับการแก้ปัญหาความขัดแย้ง กรณีวิกฤติการณ์ชายแดนภาคใต้**. อุทัย ดุลยเกษม และเลิศชาย ศิริชัย (บรรณาธิการ). สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, หน้า 65 – 130.
- อิบราเฮ็ม ณรงค์รักษาเขต. 2546. “ญวนวิทยาในอิสลาม,” **วารสารวิทยาลัยอิสลามศึกษา**. 2 (ธันวาคม 2521 – มกราคม 2522): 25 – 44.
- อิมรอน มะลูลีม. 2538. **วิเคราะห์ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลไทยกับมุสลิมในประเทศ: กรณีศึกษา กลุ่มมุสลิมในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้**. กรุงเทพฯ: อิสลามิกอะเคเดมี.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. 2556. **ความสัมพันธ์ระหว่างการตัดสินใจนโยบายของคณะรัฐมนตรีกับผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองผ่านข่าวตามสื่อ : กรณีรถเมล์เอ็นจีวีและการเปลี่ยนจากการจำหน่ายข้าวเป็นประกันราคาข้าว**. กรุงเทพฯ : ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และอรอร ภูเจริญ. 2552. **ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เอกราช มุแก้ม. 2549. **สันติภาพในเงามืดบนแผ่นดินปัตตานี**. กรุงเทพฯ: เพชรนครการพิมพ์.
- เอกวิทย์ มณีธร. 2554. **รัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ: เอ็ม.ที.เพรส.
- Anderson, James E. 1984. **Public Policy-Making**. New York : Holt, Rinehart and Winston.
- Birkland, Thomas A. 2016. **An Introduction to the Policy Process: Theories, Concept, and Models of Public Policy Making**. New York: Routledge.
- Bullock C.S., Anderson J.E. and Brady D.W. 1983. **Public Policy in the Eighties**. Monterey C.A.: Brooles/Cole Publishing Company.
- Cairney, Paul. 2012. **Understanding Public Policy: Theories and Issues**. New York : Palgrave Macmillan.
- Cobb, Roger W., and Elder, Charles D. 1983. **Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building**. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Dahl, Robert A. and Stinebrickner, Bruce. 2003. **Modern political analysis**. New Jersey:



251275146

CD :Thesis 5784238027 dissertation / recv: 06082562 08:28:52 / seq: 8

Prentice-Hall.

- Dye, Thomas R. 2014. **Understanding Public Policy**. New Jersey: Pearson Education.
- Dye, Thomas R. 1987. **Power & society: an introduction to the social sciences**. Monterey, Calif: Brooks/Cole.
- Easton, David. 1953. **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science**. New York: Knopf.
- Evans, Peter B. et al. (eds.). 1985. **Bringing the State Back in**. London: Cambridge University Press.
- Eyestone, Robert. 1971. **The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership**. Indianapolis: The Bobbs - Merrill Company.
- Fischer, Frank. et al. (eds.). 2007. **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton, Fl: CRC/Tayler & Francis Press.
- Frohock, Fred M. 1979. **Public Policy: Scope and Logic**. New Jersey: Prentice-Hall.
- Gerston, Larry N. 2004. **Public policy making: Process and principles**. New York: M.E.Sharpe.
- Hill, Michael. 2005. **The Public Policy Process**. Essex: Pearson Education.
- Haugaard, Mark, and Clegg, Stewart R. (eds.). 2012. **Power and politics**. Los Angeles : SAGE.
- Hogwood, Brian W. and Gunn, Lewis A. 1984. **Policy analysis of the real world**. Oxford: Oxford University Press.
- Jones. harles O. 1984. **An Introduction to the Study of Public Policy**. Monterey, Calif.: Brooks/Cole.
- Lindblom, Charles E. and Woodhouse, Edward J. 1993. **The policy-making process**. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.
- Lasswell, Harold D. and Abraham Kaplan. 1970. **Power and Society: a framework for**

**political inquiry.** London: Yale University Press.

Lukes, Steven. 2005. **Power: a radical view.** New York: Palgrave Macmillan.

Luttbeg, Norman R. (ed.). 1974. **Public opinion and public policy: model of political linkage.** Illinois: The Dorsey Press.

Macridis, Roy C. 1955. **The study of comparative government.** New York: Random House.

McCargo, Duncan. (editor). 2007. **Rethinking Thailand's Southern Violence.** Singapore: NUS Press.

Parsons, Talcott. 2012. "On the Concept of Political Power", in **Power and politics (volume 1)**, Haugaard, Mark and Clegg, Stewart R. (eds.). Los Angeles: SAGE, pp. 245 – 286.

Pearn, B. R. 1963. **An Introduction to the History of South-East Asia.** Kuala Lumpur: Longmans of Malaysia.

Ritzer, George and Stepnisky, Jeffrey. 2014. "Exchange, Network, and Rational Choice Theories", **Sociological Theory.** Ninth edition. Singapore: McGraw-Hill Education, pp. 402 – 439.

Sabatier, Paul A. (ed.). 2007. **Theories of the policy process.** Colorado: Westview Press.

Sapru, Radhakrishan. 2017. **Public Policy: A Contemporary Perspective.** New Delhi: Sage Publications.

Self, Peter. 1985. **Political theories of modern Government: its role and reform.** London: George Allen & Unwin.

Shively, W. Phillips. 2014. **Power & choice: An introduction to political science.** New York: McGraw-Hill Education.

Victor Kennedy. 2522. "Lankasuka and the Early History of Pattani," **เมืองโบราณ.** 5 (ธันวาคม 2521 – มกราคม 2522) : 113 – 117.



2512275146

CD IThesis 5784238027 dissertation / recv: 06082562 08:28:52 / seq: 8

Waldo, Dwight. 1948. **The administrative state : a study of the political theory of American public administration.** New York: Ronald Press.

Weir, Margaret et al. (eds.). 1988. **The politics of social policy in the United States.** Princeton: Princeton University Press.



251275146

CD IThesis 5784238027 dissertation / recv: 06082562 08:28:52 / seq: 8

ภาคผนวก  
แนวคำถามเพื่อหาคำตอบในกรอบ Agenda Setting  
แผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข  
ปี พ.ศ. 2548 - 2551 :ศึกษากรณีความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับกระบวนการ  
กำหนดนโยบายการศึกษา



251275146

CD Theses 5784238027 dissertation / recv: 06082562 08:28:52 / seq: 8



**แนวคำค่าเพิ่มข้อ Agenda Setting**  
**แผนยุทธศาสตร์ปริญญาตรีศึกษาศาสตร์บัณฑิตศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ ปี พ.ศ. 2548 - 2551 :**  
**ศึกษานิเทศศาสตร์บัณฑิตศึกษาคณะศึกษาศาสตร์บัณฑิตศึกษาคณะศึกษาศาสตร์**

แนวคำถาม	ตอบวัตถุประสงค์ที่*			หมายเหตุ
	1	2	3	
<p><b>1. เหตุใดจึงต้องปริญญาตรีศึกษาศาสตร์บัณฑิตศึกษาคณะศึกษาศาสตร์บัณฑิตศึกษาได้ในปีนั้น (2548)</b>            เพื่อตอบประเด็นต่อไปนี้ (อาจยังตอบไม่ครบครอบคลุมภายในข้อนี้ จึงจะมีคำตอบข้ออื่นเพื่อตัดข้ออื่นอีก)            (เพื่อให้ได้ความสำคัญของปัญหา ลักษณะสำคัญของปัญหา: 1) กำลังขยายผลสู่ภาวะวิกฤติ 2) มีความเฉพาะด้านสูง            3) กำลังเป็นสิ่งที่สนใจของคนในสังคม / สื่อเสนอข่าว / กระทบความรู้สึกคนหมู่มาก 4) wide impact ก่อนผลกระทบ            ต่อเนื่องกว้างขวาง 5) เกี่ยวข้องกับอำนาจและความสะดวกของธรรม 6) เป็นปัญหาที่ร่วมสมัย fashionable ง่ายต่อการรับรู้            ร่วมหรือยอมรับ)</p>	✓			
<p><b>2. เหตุใดจึงต้องเน้นว่า "เพื่อสร้างสันติสุข" (เพื่อให้ได้สาเหตุที่สามารถนำไปประเด็นปัญหาที่เข้าสู่วาระนโยบาย            ได้: 1) สอดคล้องกับประเด็นของสังคมที่มีความสำคัญขณะนั้น 2) สอดคล้องกับนโยบายเน้นหนักของผู้มีอำนาจ            การเมืองที่ใช้ในการทหารหรือเชิงเศรษฐกิจและสังคม 3) เป็นเหตุผลการแถลงเฉพาะหน้า ทำให้เข้าสู่วาระนโยบายได้พอดี 4)            เกิดผลลบระบบระบอบกบฏ)</b></p>	✓	✓		
<p><b>3. สถานการณ์อะไรที่นำมาสู่การปริญญาตรีศึกษาศาสตร์บัณฑิตศึกษาคณะศึกษาศาสตร์บัณฑิตศึกษาได้ในปีนั้น (ลักษณะสำคัญของปัญหา            ที่มาของประเด็นปัญหา: 1) การเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ 2) การชุมนุมประท้วงของประชาชน 3) การ            เสนอแนะของนักวิชาการ 4) การยื่นข้อเสนอของภาคเอกชน 5) การเสนอนโยบายของพรรคการเมือง 6) การลงไป            ศึกษาแล้วได้ข้อค้นพบ 7) ผู้เกี่ยวข้องกับปัญหาโดยตรงนำมาพิจารณา 8) การริเริ่มขึ้นเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์            ที่ไม่ปกติ 9) ความพยายามที่จะทำให้เกิดขึ้น)</b></p>	✓	✓		
<p><b>4. ที่มาของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ปริญญาตรี ได้มาด้วยวิธีการใด (ที่มาของประเด็นปัญหา)</b></p>	✓			
<p><b>5. ก่อนจะระบุประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการศึกษาใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ มีวิธีการค้นหารวบรวมข้อมูลอย่างไร            (รูปแบบที่ใช้ในการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหา (modes of scanning): 1) undirected viewing 2)            conditioned viewing ค้นหาข้อมูลโดยตั้งเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงไว้ 3) informal search ออกไปหาข้อมูลที่</b></p>	✓	✓		







แนวคำถาม	ตอบวัตถุประสงค์ข้อที่*		หมายเหตุ
<p>21. ท่านคิดว่า การที่ "ประเด็นการปฏิรูปการศึกษาสามารถทำได้เพื่อสร้างสันติสุข" สามารถเข้าสู่วาระนโยบายได้นั้น เกิดจากอำนาจ/อิทธิพลของรัฐเพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้ตอบสนองข้อเรียกร้อง/ผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นๆในสังคม หรือ เกิดจากทั้งรัฐและเอกชนควบคู่กัน/กลุ่มสวท/รพช/รพค/รพค/รพค เป็นต้น</p> <p>ปัญหานโยบาย</p>	✓	✓	

**\*วัตถุประสงค์การวิจัย**

- 1) เพื่อศึกษาสาเหตุและปัจจัยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาของจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 - 2551
- 2) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาของจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข ปี 2548 - 2551

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	สุภาคีพรรณ ตั้งตรงไพโรจน์
วัน เดือน ปี เกิด	วันที่ 2 ธันวาคม
สถานที่เกิด	จังหวัดกรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีและโท คณะรัฐศาสตร์ ภาควิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



251275146

CD Theses 5784238027 dissertation / revv: 06082562 08:28:52 / seq: 8