

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ.2535-2541 มีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรหลักๆ คือ ดิน น้ำ ป่า จากการศึกษาของประภาส ปิ่นตบแต่ง (2541) พบว่าในช่วง 2 ปี ของรัฐบาลชวน 1 และรัฐบาลบรรหาร ตุลาคม 2536 - กันยายน 2538 มีการเดินขบวนชุมนุมประท้วงของประชาชนเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ในปีงบประมาณ 2537 (ตุลาคม 2536 - กันยายน 2537) มีจำนวน 739 ครั้ง เฉลี่ยวันละ 2 ครั้ง และในปี 2538 (ตุลาคม 2537 - กันยายน 2538) มีการชุมนุมประท้วงในจำนวนที่เพิ่มขึ้น คือ 754 ครั้ง และพบว่าการชุมนุมร้องเรียนที่มีมากที่สุด เกิดจากประเด็นความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า การคัดค้านโครงการขนาดใหญ่ การต่อต้านขยะ มลพิษจากอุตสาหกรรม มีจำนวนถึง 276 ครั้ง และเพิ่มขึ้นในปี 2538 เป็นจำนวน 334 ครั้ง เมื่อแยกเป็นรายภาคพบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนการชุมนุมเรียกร้องมากที่สุดคือ 101 กรณี ในปี 2537 รองลงมาคือภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคกลาง กรุงเทพฯ ภาคตะวันออก ตามลำดับ ส่วนในปี 2538 ภาคใต้มีจำนวนมากที่สุดคือ 90 รองลงมาคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคกลาง กรุงเทพฯ ภาคตะวันออก ตามลำดับ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541 : 38-40) ดังเช่นกรณีตัวอย่างการประท้วงของสมัชชาคนจน ซึ่งได้รวบรวมปัญหาจากทุกภาคของประเทศไว้ถึง 125 กรณี (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2540)

ตารางที่ 1 จำนวนการชุมนุมประท้วงของประชาชนในประเด็นปัญหาต่างๆ ในปี 2537 และ 2538

ประเด็นปัญหา	2537		2538	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า				
1. ความขัดแย้งในการใช้ที่ดินในเขตเมือง	63	8.5	33	4.4
2. ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำ	31	4.2	58	7.7
3. ความขัดแย้งเรื่องที่ทำกินในเขตป่า	126	17.1	137	18.3
4. คัดค้านโครงการขนาดใหญ่	36	4.9	41	5.4
5. ด้านมลพิษอุตสาหกรรม ขยะจากเมือง	20	2.7	65	8.6
รวม	276	37.4	334	44.4

ที่มา : ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541. การเมืองบนท้องถนน : 99 วันสมัชชาคนจนและประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก. หน้า 39.

ในการเสวนาเรื่อง “โรคเขื่อนท่า...ภัยเรื้อรังที่ยังไร้ทางออก”¹ มีการอภิปรายถึงผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ โดยเฉพาะการสร้างเขื่อนได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของชาวบ้าน แบ่งได้เป็นด้านสุขภาพจิตและด้านสุขภาพกาย ในด้านสุขภาพจิตนั้น มีความวิตกกังวลต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ไม่มั่นคงในชีวิตความเป็นอยู่ เพราะวิถีการดำรงชีวิตเกิดการเปลี่ยนแปลง การแตกแยกทางความคิดในหมู่บ้าน ระหว่างชาวบ้านด้วยตนเอง ตกเตียงกันจนกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งภายใน ชาวบ้านบางคนมีความกังวลจนเป็นโรคประสาท บางคนได้วางแผนชีวิตในอนาคตไว้แต่เมื่อมีปัญหาจากการสร้างเขื่อนทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ไม่มีความแน่นอน นอกจากนี้การทำลายแหล่งทำมาหากินของชาวบ้านเป็นการทำลายจิตใจด้วย เพราะชาวบ้านต้องออกไปทำงานทำนอกชุมชน คนชราที่มีสภาพจิตที่ย่ำแย่เพราะขาดลูกหลานดูแล ในด้านสุขภาพกาย เกิดโรคผิวหนังเพราะปัญหาน้ำเน่าเสีย ไม่สามารถใช้อุปโภคบริโภคได้เหมือนเดิม เกิดสภาวะการขาดอาหาร เนื่องจากขาดแหล่งทำมาหากิน ต้องอาศัยแหล่งอาหารที่อยู่ห่างไกล ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ อีกทั้งการออกไปทำงานนอกชุมชน เช่น โรงงาน ก่อสร้าง อาจเกิดอุบัติเหตุ ทำให้ร่างกายพิการได้ นอกจากนี้ยังเกิดโรคต่างๆ ขึ้นอีก เช่น โรคพยาธิใบไม้ในเลือด ซึ่งอันตรายมาก ทำให้ถึงแก่ชีวิตได้ โรคเท้าช้าง เกิดจากยุงดำเป็นพาหะ เพาะพันธุ์ได้ดีในน้ำเน่าเสีย ส่วนปัญหาทางด้านสังคม มีโรคที่เกิดจากการพัฒนาและแพร่หลายไปทั่วคือ “โรคบ้านแตก” เพราะเกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ดั้งเดิมของชาวบ้านที่รวมตัวกันเป็นบ้านหรือหมู่บ้านในพื้นที่ทำกินของตนเอง โดยมีวัฒนธรรมประเพณีเชื่อมโยงกันไว้ แต่การพัฒนาทำลายความเป็นมนุษย์ แยกมนุษย์ให้เป็นปัจเจกไม่สามารถรวมตัวกันได้ ทางออกของปัญหาเหล่านี้ ประการแรกคือ การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติสาธารณสุข ฯลฯ ให้มีการประเมินผลกระทบทางสังคม และผลกระทบทางสุขภาพด้วย นอกเหนือไปจากการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ประการที่สองคือ การให้ความสำคัญกับสื่อ เพราะสามารถทำความจริงให้ปรากฏต่อสังคมได้ ทำให้สังคมได้รับรู้และเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้น และนำไปสู่ความร่วมมือของคนในสังคมที่จะหาทางออกของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาของรัฐ ประการสุดท้ายที่สำคัญมากคือ การปรับเปลี่ยนมุมมอง ทศนคติ และความเข้าใจของรัฐต่อกลุ่มผู้ชุมนุมและชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ เพื่อหาทางออกของปัญหาโดยไม่ใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา

จากการศึกษากรณีโครงการสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำโดยโครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ (2541) พบว่าการชดเชยผลกระทบมีความสัมพันธ์กับการประเมินผลกระทบก่อนการก่อสร้างโครงการด้วย โดยเฉพาะผลกระทบทางด้านสังคม ดังนั้นการปรับปรุงกรอบการศึกษาผลกระทบให้ครอบคลุมความเสียหายจริง รวมถึงการนำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการชดเชยผลกระทบ และการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบ หลักปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยผลกระทบ เพื่อให้การชดเชยผลกระทบสอดคล้องกับความเสียหาย และทำให้ผู้ได้รับผลกระทบได้รับความเป็นธรรม อย่างไรก็ตามการชดเชยที่ผ่านมาของหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการ มีกรอบการประเมินเพื่อชดเชยผลกระทบที่จำกัดอยู่เฉพาะ “ค่าเสียหาย” ที่มีต่อที่ดิน โรงเรือน และไม่ยึดดิน ที่จะถูกน้ำท่วม เป็นกรอบภายใต้กฎเกณฑ์ทางเทคนิคและวิศวกรรมหรือขนาดของโครงการ ขณะที่กรอบคิดการประเมินค่า “ความเสียหาย” ซึ่งมีความหมายครอบคลุมผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมของผู้ได้รับผลกระทบ เช่น การสูญเสียรายได้และวิถี

¹ ผู้เขียนเก็บความจากการเข้าร่วมเสวนาใน “การเสวนาเรื่อง โรคเขื่อนท่า...ภัยเรื้อรังที่ยังไร้ทางออก” ณ สมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย วันเสาร์ที่ 10 มิถุนายน 2543 เวลา 10.00-12.00 น. วิทยากรได้แก่ นพ. นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ นพ. ชูชัย ศุภวงศ์ รศ. ศรัศกร วัลลิโภคม และคุณวนิดา ดันดีวิทยาพิทักษ์

การดำรงชีวิตที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ หรือการปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป เป็นต้น ยังไม่ได้รับการคิดค้นและปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อให้การชดเชยสอดคล้องกับแนวคิดพื้นฐาน นอกจากนี้การที่เจ้าหน้าที่รัฐมีทัศนคติที่ค่อนข้างคับแคบ ยึดติดกับกฎระเบียบมากกว่าการคำนึงถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงของผู้ได้รับผลกระทบ รวมถึงการกระทำตามข้อเรียกร้องเป็นครั้งคราวไปนั้น ได้แสดงให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงที่สวนทางกันระหว่างหลักการพื้นฐานของการชดเชยผลกระทบกับความมุ่งมั่นของหน่วยงานเจ้าของโครงการพัฒนาอย่างชัดเจน

แม้ว่าในปัจจุบันจะได้เริ่มมีกระบวนการของการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้มากขึ้นก็ตาม แต่ช่องทางและกลไกในการแก้ไขปัญหาที่อยู่น้อยและขาดความเป็นระบบ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2540:2) แม้กลไกที่มีอยู่เพื่อใช้แก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาพิจารณา การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม การเจรจาต่อรองทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และ พระราชบัญญัติที่ออกใหม่บางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ บทบาทของกลไกดังกล่าวต่อการลดหรือการป้องกันปัญหาความขัดแย้งยังเป็นที่สงสัยและต้องการการประเมินอย่างจริงจัง เจื่อนไขหลักที่สำคัญที่ทำให้กลไกการแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพน่าจะอยู่ที่สังคมไทยมีปัญหาความรุนแรงเชิงโครงสร้าง การหาทางออกให้กับความขัดแย้งต้องพิจารณาว่าเจื่อนไขความขัดแย้งอยู่ภายในโครงสร้างของสังคมไทยเอง ซึ่งทำให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนมีลักษณะความไม่สมมาตร (Asymmetric Conflict) หรือความขัดแย้งระหว่างคู่ที่ไม่เท่าเทียมกันทางอำนาจ (ฉันทนา บรรพศิริโชติ, 2541) นอกจากนี้ ชลิดาภรณ์ ส่งสัมพันธ์ (2541) ได้เสนอว่าปัญหาในการจัดการกับความขัดแย้งคงไม่ใช่เพียงเครื่องมือหรือวิธีการจัดการกับความขัดแย้งเท่านั้น แต่น่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาในเชิงโครงสร้างที่รัฐไทยก็เป็นส่วนหนึ่งของปัญหา และต้องการการปรับในระดับโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจของสังคม ได้แก่กระบวนการนโยบายที่ไม่เปิดต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และลักษณะอำนาจรวมศูนย์ของรัฐไทย

ข้อเสนอดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในการศึกษาความขัดแย้งในสังคมไทยยังขาดการวิเคราะห์เรื่องโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจ ซึ่งเป็นรากเหง้าของปัญหาความขัดแย้ง และในหลายกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดจากโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชน เนื่องจากระบบการเมืองยังเปิดไม่มากพอ และลักษณะเดิมของรัฐข้าราชการที่ยังดำรงอยู่ เช่น การรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ รัฐเป็นทั้งคู่กรณีและเป็นผู้จัดการความขัดแย้งด้วยปัญหาในการมองความขัดแย้งของข้าราชการ และการชุมนุมประท้วงเป็นการแสดงตำแหน่งของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐในโครงสร้างทางอำนาจของสังคมและความไม่เท่าเทียมในการยอมรับและในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เป็นต้น ทำให้เป็นข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้น (ชลิดาภรณ์ ส่งสัมพันธ์, 2541) การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยฝ่ายราชการมีลักษณะของการยุติปัญหาโดยการใช้อำนาจเพื่อตอบโต้และปราบปรามมากกว่าที่จะมุ่งไปสู่เป้าหมายของความขัดแย้งที่เป็นทางออก เช่น การใช้ความรุนแรง การปราบปรามด้วยกำลังอาวุธ การจับกุมผู้นำชาวบ้านเพื่อไม่ให้เคลื่อนไหวหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมือง การจัดตั้งมือบั้นมือบ การใช้กลไกราชการส่วนท้องถิ่นตอบโต้ขัดขวางการเคลื่อนไหว เป็นต้น (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2540)

ตัวอย่างจากเหตุการณ์กลุ่มผู้ชุมนุมสมัชชาคนจนปฏิบัติการบุกยึดทำเนียบรัฐบาลเมื่อคืนวันที่ 16 กรกฎาคม 2543 เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ตรึงกำลังอารักขาอยู่หน้าทำเนียบรัฐบาลต้องใช้กำลังสกัดกั้น ทั้งโดยการใช้กระบอกหุ้บตีและยิงแก๊สน้ำตาเพื่อสลายฝูงชนกว่า 200 คน จนได้รับบาดเจ็บกว่า 30 คน แต่ยังมีผู้ชุมนุมบางส่วนเป็นข้ามกำแพงทำเนียบรัฐบาล เจ้าหน้าที่ตำรวจหน่วยปราบปรามจลาจลถูกระดมกำลังมาสนับสนุนควบคุมสถานการณ์ทันทีที่กว่า 200 นาย จนกระทั่งวันที่ 17 กรกฎาคม 2543 ฝ่ายรัฐได้ประชุมวางแผนแก้ไขปัญหาค่าและดำเนินการกับกลุ่มสมัชชาคนจน โดยได้ข้อสรุปคือ ต้องจัดการกวาดล้างกลุ่มผู้ชุมนุมอย่างเด็ดขาด และจับกุมมาดำเนินคดี เพราะกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงทำผิดกฎหมาย ส่วนตำรวจที่ทำร้ายผู้ชุมนุมไม่มีความผิดเพราะเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ (ไทยรัฐ, 18 กรกฎาคม 2543 : 16-17)

กรณีตัวอย่างที่มีของการจัดมือบจัดตั้งเพื่อปะทะหรือต่อต้านกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงกรณีเขื่อนปากมูล วันที่ 20 กรกฎาคม 2543 ได้มีกลุ่มชาวบ้านอนุรักษ์แม่น้ำมูลประมาณ 150 คน และกลุ่มกำนันผู้ใหญ่อีก 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอโขงเจียม อำเภอสิรินธร และอำเภอพิบูลมังสาหาร นำชาวบ้านเข้าร่วมประมาณ 500 คนจากอุบลราชธานี เข้าพบและยื่นหนังสือต่อนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น เพื่อให้กำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งแสดงความไม่เห็นด้วยกับกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงที่ชุมนุมกันอยู่หน้าทำเนียบรัฐบาล โดยกล่าวโจมตีการกระทำของกลุ่มสมัชชาคนจนว่าทำให้จังหวัดอุบลราชธานีเสียหาย ในวันเดียวกันก็ได้มีกลุ่มมือบอ้างว่าเป็นชาวอุบลราชธานี โดยมีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ให้การสนับสนุน มาทำลายทรัพย์สินของชาวบ้านที่ชุมนุมอยู่ที่เขื่อนปากมูลได้รับความเสียหาย จนไม่สามารถมาสมทบกับกลุ่มที่กรุงเทพฯ ได้ (กรุงเทพธุรกิจ, 21 กรกฎาคม 2543 : 14)

ทั้งการจับกุมคุมขัง การใช้ความรุนแรงของฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ การจัดมือบชนมือบ ทำให้กลุ่มชาวบ้านผู้ได้รับความเดือดร้อนต้องหวาดระแวง และรู้สึกถูกคุกคาม หวั่นเกรงว่าจะถูกทำร้ายและทำลายทรัพย์สินอีก แม้แต่การที่กลุ่มชาวบ้านได้รับการเสริมกำลังจากการช่วยเหลือและให้การสนับสนุนจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) หรือกลุ่มนักวิชาการ ก็มักจะถูกกล่าวโจมตีว่าเป็นผู้ไม่หวังดี หรือมีส่วนได้ส่วนเสีย หรือรับเงินจากต่างชาติ เป็นต้น เช่นตัวอย่างกรณีชาวผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่กล่าวหาอาจารย์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าขายชาติ ตามข่าวผู้ว่าฯ ถูกกล่าวหาว่าคบชู้ชาวเขา ไม่ให้สัญชาติแก่ชาวเขา และมีการดำเนินการที่ล่าช้า ผู้ว่าฯ ได้ตอบโต้ว่าการให้สัญชาติเป็นไปตามขั้นตอน และมองชนกลุ่มน้อย (ชาวเขา) ว่าเป็นคนเถื่อน ทำลายทรัพยากร ก่อปัญหาเสพติด โดย NGO พยายามดึงเข้ามาในประเทศ รับเงินจากต่างประเทศแล้วมาสร้างปัญหา บิดเบือนข้อเท็จจริง ตูถูกคนของรัฐไทย อาจารย์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้ให้สัมภาษณ์ว่า แท้จริงปัญหาเกิดจากการเรียกร้องให้แก้ไขการจัดการป่าโดยแนวทางที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการใช้ภูมิปัญญาที่มีอยู่ ในขณะที่กรมป่าไม้ขยายพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ในปี 2541 ปัญหาไฟป่าที่อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ และที่อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ชาวเขาเดือดร้อนไม่ได้รับความเป็นธรรม ชาวเขาที่อำเภอเชียงดาวถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้จับกุมไป ซึ่งถือว่าการจับกุมโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การที่ตนเองเข้าไปช่วยเหลือกลับถูกมองว่าปกป้องชาวเขา ซึ่งชาวเขาไม่มีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การแบ่งเขตป่าสงวนที่ชัดเจน จึงทำให้ถูกจับกุม และผู้สนับสนุนชาวเขาก็กังมองว่ามาปลุกกระดม ก่อมือบ เป็นแกนนำมือบ (ข่าวสด, 21 กรกฎาคม 2542 : 10 ข่าวสด, 25 กรกฎาคม 2542 : 5-6)

ความขัดแย้งส่วนหนึ่งเกิดจากฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐไม่ยอมรับหรือรับฟังความคิดเห็นใดๆ ยึดฐานข้อมูลจากแหล่งข่าวที่ตนมีเป็นหลัก ไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน ข้อกล่าวหาของผู้ว่าฯ ถือว่าร้ายแรง ขาดการสอบสวนข้อเท็จจริงรอบด้าน การแถลงข่าวเช่นนี้จึงนำไปสู่การขยายตัวของความขัดแย้ง และไม่มีความคิดที่จะแก้ไขปัญหามาพื้นฐานของความเข้าใจร่วมกัน รายงานการวิจัยเรื่อง “การบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน : กรณีศึกษาโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชน” (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2540) มีประเด็นของทัศนคติและท่าทีของผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ สำหรับตัวอย่างกรณีโครงการเชื่อมแก่งเสือเต้นและโครงการโรงงานกำจัดกากอุตสาหกรรมเจนโก้ มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันกล่าวคือทัศนคติของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบไม่มีความสอดคล้องกัน ส่วนราชการเห็นว่าได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนแล้ว แต่กลุ่มชาวบ้านและองค์กรพัฒนาเอกชนเห็นว่ามี ความพยายามในการผลักดันโครงการ ไม่สามารถมีบทบาทเป็นคนกลางในการรักษาผลประโยชน์ของชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบ

ในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง เจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ เป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติภารกิจตามนโยบาย และเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐถูกวิพากษ์ว่ายังมีลักษณะของการใช้อำนาจและความรุนแรง เช่น การชุมนุมประท้วงของประชาชน ยังคงพบว่ามี การใช้อำนาจและกำลังบังคับเพื่อตอบโต้และปราบปราม เช่น การใช้กำลังตำรวจ ทหาร อาวุธ ในการควบคุมและปราบปรามประชาชน การจับกุมผู้นำชาวบ้านเพื่อไม่ให้เคลื่อนไหว การจัดตั้งมือบชมือบ การใช้กลไกส่วนท้องถิ่น กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ในการตอบโต้และขัดขวางการเคลื่อนไหว (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2540) โดยที่การจัดการกับความขัดแย้งในรูปแบบต่างๆ เหล่านี้มีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งมีท่าทีในลักษณะเจ้าขุนมูลนายซึ่งเป็นลักษณะอำนาจนิยมของข้าราชการ โดยถูกมองว่ามีท่าทีที่ไม่เป็นมิตรกับประชาชน การไม่รับรู้ และรับฟังปัญหาของชาวบ้าน เพราะมีทัศนคติว่าต้องปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายเท่านั้น และต้องการให้ชาวบ้านเลิกชุมนุมคัดค้าน สะท้อนวิธีการมองปัญหาความขัดแย้งและการแก้ไขความขัดแย้งของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐที่ยังขาดการคิดเรื่องสันติวิธี ทำให้การแก้ไขความขัดแย้งยังไม่ประสบความสำเร็จและเกิดความรุนแรงในที่สุด (ประเวศ วะสี, 2541)

ทำให้เกิดคำถามว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีแนวคิดอย่างไรในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง มีอคติต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบและมีความโน้มเอียงไปในทางอำนาจนิยมหรือไม่อย่างไร ซึ่งทำให้เราได้ว่า การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งก็ขึ้นอยู่กับทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐด้วย

เมื่อความขัดแย้งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐกับประชาชน และหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีการใช้อำนาจในลักษณะของอำนาจนิยมแล้ว ก็จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อกระบวนการความขัดแย้งและเกิดผลร้ายต่อการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งอีกด้วย

1.2 ปัญหาในการวิจัย

ทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐต่อความขัดแย้งและการแก้ไขความขัดแย้งเป็นอย่างไร

1.3 สมมติฐาน

ทัศนะของเจ้าหน้าที่รัฐต่อความขัดแย้งและการแก้ไขความขัดแย้งมีความโน้มเอียงไปในทางอำนาจนิยม

1.4 วัตถุประสงค์

- 1.4.1 เพื่อศึกษาทัศนะของเจ้าหน้าที่รัฐต่อความขัดแย้งและการแก้ไขความขัดแย้ง
- 1.4.2 เพื่อศึกษาทัศนะของเจ้าหน้าที่รัฐต่อสังคมการเมืองและระบบราชการไทย
- 1.4.3 เพื่อศึกษาทัศนะของเจ้าหน้าที่รัฐว่ามีผลต่อการเลือกใช้วิธีการแก้ไขปัญห ความขัดแย้งอย่างไร

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.5.1 ความเข้าใจในเงื่อนไขและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทย จากมุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐ
- 1.5.2 นำความรู้ที่ได้ไปประกอบการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และส่งเสริมแนวทางสันติวิธี

1.6 ขอบเขตในการศึกษา

ศึกษาทัศนะของเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีโครงการพัฒนาหรือมีส่วนในการจัดการกรณีความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ได้แก่ กรมชลประทาน กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กรมการปกครอง โดยแต่ละแห่งจะจำกัดเฉพาะส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งและประชาชนโดยตรง เช่น งานการก่อสร้าง งานประชาสัมพันธ์ งานจัดการการชดเชยผลกระทบ งานจัดการกับการชุมนุมของประชาชน เป็นต้น

1.7 กรอบความคิดในการศึกษา

ความขัดแย้งทางทรัพยากรระหว่างรัฐกับประชาชนนั้น ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้บางครั้งการแก้ไขความขัดแย้งไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐผู้เกี่ยวข้องมีทัศนะต่อความขัดแย้งและการแก้ไขความขัดแย้งที่โน้มเอียงไปในทางอำนาจนิยม ในการศึกษาวิจัยนี้ จึงวิเคราะห์ทัศนะของเจ้าหน้าที่รัฐต่อความขัดแย้งและการแก้ไขความขัดแย้งในประเด็นดังต่อไปนี้

- สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของเจ้าหน้าที่รัฐ
- ทัศนะต่อสังคมการเมืองและโครงสร้างอำนาจใหม่
- ทัศนะต่อระบบราชการและการปฏิบัติงานตามหน้าที่

- ทักษะต่อความขัดแย้งและความเข้าใจและการรับรู้เกี่ยวกับความขัดแย้ง
 - ทักษะต่ออำนาจและความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจและการใช้อำนาจในความขัดแย้ง
 - ทักษะต่อการแก้ไขความขัดแย้งและความเข้าใจเกี่ยวกับการแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี
- กรอบความคิดในการศึกษานี้ได้มีการอภิปรายไว้ในบทที่ 2

ซึ่งทักษะต่อ 5 ประเด็นนี้ถ้ามีความโน้มเอียงไปทางอำนาจนิยม ก็จะส่งผลกระทบต่อความขัดแย้ง ทำให้ความขัดแย้งขยายตัวออกไปอีก และการแก้ไขความขัดแย้งไม่ประสบความสำเร็จในการสลายความขัดแย้งนั้น ความโน้มเอียงไปในทางอำนาจนิยมมาคดียงานของ O'Donnell (1988) เป็นองค์ประกอบและอาศัยหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ผ่านการถกเถียงว่าเป็นการแก้ไขความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมไทยในส่วนสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการตรวจสอบอำนาจรัฐ รวมทั้งการแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี เพื่อแยกแยะความโน้มเอียงทางอำนาจนิยม

1.8 วิธีการวิจัย

1.8.1 การวิจัยเอกสาร

เพื่อการรวบรวมปัญหาและสถานการณ์ความขัดแย้งทางทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐกับประชาชน และเพื่อการรวบรวมแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้ในการสร้างตัวชี้วัดอำนาจนิยมกรอบความคิดในการศึกษา การสร้างแบบสอบถาม และนำมาใช้ในการวิจัยได้อย่างถูกต้อง

1.8.2 การสำรวจทัศนะของเจ้าหน้าที่รัฐ

การเก็บข้อมูลเกี่ยวกับทัศนะของเจ้าหน้าที่รัฐ ใช้ แบบสอบถาม เป็นเครื่องมือ เพราะจะทำให้ได้ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่รัฐในปริมาณที่มากพอที่จะวิเคราะห์ทัศนะของเจ้าหน้าที่รัฐโดยรวมได้ และการเก็บข้อมูลในเชิงปริมาณนี้เพื่อนำมายืนยันข้อสรุปที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมและการสำรวจเอกสารรวมทั้งการตอบปัญหาในการวิจัยและพิสูจน์สมมติฐาน

แบบสอบถามที่ใช้เป็นแบบสอบถามเพื่อถามความเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐในฐานะที่เป็นพลเมืองของสังคมไทย และเพื่อวัดความโน้มเอียงของความเห็นในทางอำนาจนิยมโดยกำหนดระดับทัศนะไว้ 4 ระดับ คือ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ซึ่งการกำหนดไว้เพียง 4 ระดับโดยไม่มีระดับของการไม่มีความเห็นหรือความเห็นที่เป็นกลาง เนื่องจากกลุ่มประชากรในการศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่มีการศึกษา อีกทั้งยังเลือกเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกรณีปัญหาความขัดแย้งกับประชาชน แม้จะไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงก็ตาม แต่การสังกัดอยู่ในหน่วยงานดังกล่าวก็น่าจะสามารถแสดงทัศนะต่อสถานการณ์และปัญหาต่างๆ ได้ การวัดความโน้มเอียงนี้จะเป็นการให้คะแนนความเห็นซึ่งดูได้จากตารางในภาคผนวก

การทดสอบแบบสอบถามก่อนการเก็บข้อมูลจริง (pre-test) เป็นการทดสอบความถูกต้องชัดเจนในเนื้อหา (Content validity) เพื่อคำถามที่กระชับรัดกุมและอ่านเข้าใจได้ง่าย หลังจากการทำ pre-test จำนวน 30 ชุด แบ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ 25 คน บุคคลทั่วไป 5 คน พบทั้งหมดเข้าใจในเนื้อหาของคำถาม และสามารถแสดงความคิดเห็นได้ แต่ยังมีคำถามบางข้อที่มีตัวเลือกไม่ชัดเจนหรือไม่ครบถ้วน จึงได้นำมาปรับแก้ไขใหม่ก่อนที่จะทำการเก็บข้อมูลจริง ข้อค้นพบที่สำคัญจากการทำ pre-test ก็คือ เจ้าหน้าที่รัฐ

ระดับ 5 ขึ้นไปเคยมีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งและสามารถแสดงทัศนคติต่อสถานการณ์ความขัดแย้งได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่รัฐระดับ 5 ลงไป ดังนั้นการเก็บข้อมูลจริงจึงได้เน้นที่กลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับ 5 ขึ้นไปในปริมาณที่มากกว่า

1.8.3 การสุ่มตัวอย่าง

การเลือกหน่วยงานรัฐที่จะศึกษาใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) หน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการพัฒนาที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น ได้แก่ กรมชลประทาน กรมการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเลือกพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพราะมีความขัดแย้งเกิดขึ้นมากกว่าภูมิภาคอื่นๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งแม้ไม่ได้เป็นเจ้าของโครงการ เช่น การเป็นศูนย์รวมรับเรื่องราวร้องทุกข์ การจัดการกับประชาชนที่มาชุมนุมประท้วง ได้แก่ กรมการปกครอง โดยเลือกปลัดอำเภอและนายอำเภอในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และผู้ว่าราชการจังหวัด ในทุกจังหวัดทั้ง 75 จังหวัด

การเลือกสุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานเหล่านี้ ใช้วิธีการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) แต่ไม่ได้ระบุชื่อและนามสกุลของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากอาจมีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่ได้ ถ้าส่งแบบสอบถามไปแล้ว ไม่มีผู้รับตามที่เจ้าหน้าที่ของจุดหมาย อาจตีกลับมาได้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงใช้วิธีระบุตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีกรอบคือ เป็นเจ้าหน้าที่รัฐระดับ 5 ขึ้นไปเป็นส่วนมาก และอยู่ในส่วนงานที่อาจมีโอกาสมีความขัดแย้งกับประชาชนได้ เช่น ส่วนงานสำรวจทรัพยากรและพื้นที่ ส่วนงานเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ส่วนงานก่อสร้าง งานประชาสัมพันธ์ งานจัดการการชดเชยผลกระทบ โครงการเขื่อนต่างๆ โครงการท่อก๊าซต่างๆ งานจัดการกับการชุมนุมประท้วง เป็นต้น เมื่อผู้ที่มีตำแหน่งตามเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นใครก็ตามก็จะสามารถตอบกลับมาได้

จากการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามที่ส่งไปทางไปรษณีย์ (Mail Questionnaire) ทั้งหมด 705 ชุด กระจายใน 6 หน่วยงาน ได้แก่ กรมชลประทาน 130 ชุด กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน 100 ชุด การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) 100 ชุด การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) 100 ชุด กรมการปกครอง 200 ชุด และผู้ว่าราชการจังหวัด 75 ชุด ได้แบบสอบถามกลับคืนมาทั้งสิ้น 444 ชุด คิดเป็นร้อยละ 63.0 ของแบบสอบถามที่ส่งไปทั้งหมดเพียงครั้งเดียวเท่านั้น (ดูตารางที่ 3)

ตารางที่ 2 จำนวนแบบสอบถามที่ส่งไปรษณีย์และแบบสอบถามที่ตอบกลับมา จำแนกตามหน่วยงาน

หน่วยงาน	ส่งไปรษณีย์ (ชุด)	ตอบกลับมา (ชุด)	ร้อยละของ การตอบกลับ
กรมชลประทาน	130 (18.4)	97 (21.8)	74.6
กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน	100 (14.2)	51 (11.5)	51.0
การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	100 (14.2)	38 (8.6)	38.0
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	100 (14.2)	76 (17.1)	76.0
กรมการปกครอง	200 (28.4)	138 (31.1)	69.0
ผู้ว่าราชการจังหวัด	75 (10.6)	44 (9.9)	58.6
รวม	705 (100.0)	444 (100.0)	63.0

1.8.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อรวบรวมแบบสอบถามที่ผู้ตอบส่งกลับมาแล้ว ได้นำมาประมวลผลข้อมูลทางคอมพิวเตอร์โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) ซึ่งเป็นโปรแกรมที่จัดทำขึ้นสำหรับงานวิจัยทางด้านสังคมศาสตร์ เพื่อให้ได้ค่าสถิติเบื้องต้น (Descriptive Statistics) และหาความสัมพันธ์ของตัวแปร เพื่อวิเคราะห์ว่าเจ้าหน้าที่รัฐว่ามีทัศนคติอันาจนิยมในประเด็นใดบ้าง และวิเคราะห์ทัศนคติโดยรวมของเจ้าหน้าที่รัฐว่ามีความโน้มเอียงไปในทางอันาจนิยมมากน้อยเพียงใด

1.9 ข้อจำกัดในการวิจัย

คำถามที่ใช้ในการสำรวจทัศนคติ ไม่ได้เป็นการทดสอบทัศนคติที่เป็นอันาจนิยม แต่เป็นการสำรวจทัศนคติหรือความเห็นทั่วไป โดยอาศัยตัวแปรหลักๆ ที่คาดว่าจะมีนัยสำคัญต่อการแก้ไขความขัดแย้ง และข้อสรุปแสดงให้เห็นเพียงความโน้มเอียงของความเห็นต่อการใช้อันาจในการแก้ไขความขัดแย้ง

การใช้แบบสอบถามที่ส่งทางไปรษณีย์มีข้อเสียบางประการ เช่น การที่ผู้ตอบอาจจะไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องการให้ตอบแบบสอบถาม โดยอาจมีการมอบหมายให้ตอบแทน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐที่มีตำแหน่งระดับสูงจะให้ผู้ที่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของตนตอบแทน นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ผู้ตอบไม่ได้ระบุคำตอบ การคำนวณค่าสถิติบางอย่างจึงทำได้อย่างจำกัด

นอกจากนี้การติดต่อกับทางราชการเพื่อข้อมูลบางอย่างที่จะเป็นประโยชน์ในการวิจัย เช่น การขอรายชื่อเจ้าหน้าที่รัฐและที่อยู่ที่จะส่งแบบสอบถาม บางหน่วยงานค้นหาได้ยากลำบากมากเพราะการจัดเก็บข้อมูลยากแก่การนำมาใช้ในการวิจัยได้ เพราะมีแต่ชื่อกับนามสกุล และเบอร์โทรศัพท์ ไม่มีส่วนงานที่สังกัด ไม่มีระดับชั้นหรือตำแหน่งบอกไว้ บางแห่งผู้วิจัยไม่ได้ส่งเอกสารทางไปรษณีย์ แต่ไปติดต่อโดยตรงเพื่อนำแบบสอบถามฝากให้เจ้าหน้าที่รัฐตอบ แล้วไปรับกลับคืนในภายหลัง บางแห่งเจ้าหน้าที่รัฐปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือ โดยการกล่าวอ้างว่าหน่วยงานตนไม่เกี่ยวข้อง หรือมีเจ้าหน้าที่ไม่กี่คนเท่านั้นที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง ดังนั้นการฝากแบบสอบถามจึงได้ตอบกลับมาไม่ครบตามจำนวนที่ได้ฝากไว้ครั้งแรก