

## บทที่ 1

### บทนำ

ความรุนแรงในสังคมไทยเกิดขึ้นตลอดเวลา หากพิจารณาจากข่าวในหนังสือพิมพ์ จะพบว่าพาดหัวข่าวเกือบทุกวันและเกือบทุกฉบับ จะมีข่าวที่พูดถึงความรุนแรงในสังคม เช่น การทำร้ายร่างกาย การทำลายทรัพย์สิน การกระทำความผิดอาชญากรรมต่าง ๆ ที่ซ่อนตัวอยู่ในโครงสร้างของสังคมโดยที่มนุษย์ก็ใช้ชีวิตประจำวันของตนเป็นส่วนหนึ่งของความรุนแรงนั้นโดยไม่รู้ตัว ในสมัยนี้ มนุษย์อาจฆ่าคนเป็นจำนวนแสนจำนวนล้าน หรือทำให้เกาะทั้งเกาะจมหายไปได้โดยที่ตนเองก็ยังทำตัวเป็นปกติอยู่ จึงอาจกล่าวได้ว่ายุคปัจจุบันเป็นยุคสมัยที่มนุษย์ใช้ความรุนแรงได้ง่ายที่สุดและมีผลกระทบต่อส่วนรวมมากที่สุดด้วย<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาความรุนแรงที่ปรากฏอยู่ในสังคมไทย โดยเฉพาะจากสื่อในสังคม จะพบว่าในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีสถานการณ์ความรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นการลอบวางระเบิด ลอบวางเพลิงในสถานที่ราชการ และสถานที่สาธารณะ ตลอดจนการทำร้ายเจ้าหน้าที่และประชาชน เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นรายวัน ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวได้สร้างความสูญเสียต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน และภาครัฐเป็นจำนวนมาก จากข้อมูลสถิติของคณะกรรมการการต่างประเทศวุฒิสภา นับตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม 2547 ถึงวันที่ 29 กันยายน 2548 เกิดเหตุการณ์วางเพลิง วางระเบิด โจมตีสถานที่ราชการ ทำร้ายยิงเจ้าหน้าที่และประชาชนใน 5 จังหวัดภาคใต้ (สงขลา, สตูล, ปัตตานี, นราธิวาส, ยะลา) จำนวนทั้งสิ้น 2,729 ครั้ง มีเจ้าหน้าที่รัฐเสียชีวิตทั้งสิ้น 340 คน และบาดเจ็บทั้งสิ้น 613 คน มีประชาชนทั่วไปเสียชีวิตทั้งสิ้น 514 คน และบาดเจ็บทั้งสิ้น 819 คน มีคนร้ายตายทั้งสิ้น 121 คน และคนร้ายบาดเจ็บทั้งสิ้น 20 คน รวมยอดผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ภาคใต้ทั้งสิ้น 975 คน รวมยอดผู้บาดเจ็บจากเหตุการณ์ภาคใต้ทั้งสิ้น 1,425 คน รวมยอดผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจากเหตุการณ์ภาคใต้ทั้งหมด 2,427 คน<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> วีระ สมบูรณ์ และไพศาล วงศ์วรสิทธิ์, บรรณาธิการ, ปฏิบัติการแห่งความรักร่วมสมัยแห่งความรุนแรง (กรุงเทพฯ : โครงการเผยแพร่สันติวิธี มูลนิธิโกลบอลทีทองและกลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม, 2522), น.3-4.

<sup>2</sup> ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ, “สันติวิธีคือการแก้ไขปัญหาภาคใต้อย่างยั่งยืน”, หนังสือวิชาการฉบับสมานฉันท์เนื่องในงานเมาลิดแห่งประเทศไทย ฮ.ศ.1426 วันที่ 19-21 พฤศจิกายน 2548 ณ สวนอัมพร, บรรณาธิการโดย สมาน ชูงามสิน (กรุงเทพฯ : บริษัท ออฟเซ็ทเพรส จำกัด, 2548), น.118.

นอกจากนี้ ปัญหาความรุนแรงและการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ต่าง ๆ หลายประการ ทำให้ขวัญและกำลังใจของประชาชนในพื้นที่ ลดน้อยลง เพราะไม่มั่นใจในสภาพความปลอดภัยของตนเอง บั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชน และนักลงทุนอย่างรุนแรง<sup>3</sup> และเป็นเหตุให้สภาพเศรษฐกิจ โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยวลดลง เพราะชาวการลอบสังหาร การเผาโรงเรียน การบุกทำลายสถานที่ราชการ ซึ่งปฏิบัติการเป็นรายวัน มีผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวในจังหวัดปัตตานีลดลงคือจากในปี พ.ศ. 2546 มีนักท่องเที่ยวจำนวน 134,013 ราย ลดลงต่อเนื่องคือมีจำนวน 115,598 ราย ในปี พ.ศ. 2547 ลดลงจากปีก่อนร้อยละ 13.74 และยิ่งในปี พ.ศ. 2548 เหลือเพียง 48,784 ราย ลดลงจากปีก่อนร้อยละ 57.79<sup>4</sup> ทำให้รายได้จากการท่องเที่ยวในพื้นที่จังหวัดปัตตานี จำนวน 460,730,000 บาท ในปี พ.ศ. 2546 ลดลง เหลือ 173,260,000 บาท ในปี พ.ศ. 2547 ลดลงจากปีก่อนร้อยละ 62.4 และเหลือเพียง 154,330,000 บาท ในปี พ.ศ. 2548 ลดลงจากปีก่อนร้อยละ 10.94<sup>5</sup>

แต่สำหรับจำนวนนักท่องเที่ยวในจังหวัดนราธิวาส และจังหวัดยะลากลับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น คือในปี พ.ศ. 2546 จังหวัดนราธิวาสมีนักท่องเที่ยวที่เดินทางผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง จำนวน 134,801 ราย จังหวัดยะลามีนักท่องเที่ยวที่เดินทางผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองจำนวน 121,564 ราย<sup>6</sup> และในปี พ.ศ. 2547 จังหวัดนราธิวาสมีนักท่องเที่ยวที่เดินทางผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองจำนวน 194,448 ราย เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 44.2 ส่วนจังหวัดยะลามีนักท่องเที่ยวที่เดินทางผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองจำนวน 130,332 ราย เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 7.2 อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าแม้จะมีจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น แต่นักท่องเที่ยวส่วนหนึ่ง ได้เปลี่ยนพฤติกรรมการเดินทางจากที่เข้าพักค้างคืนเป็นมาเช้า-เย็นกลับ ซึ่งส่งผลกระทบต่อธุรกิจโรงแรม

---

<sup>3</sup> กองโฆษก, ฉายภาพจับทิศเศรษฐกิจ'48<[http://www.thairakthai.or.th/trtp/info\\_party/index\\_show.asp?lib\\_id=1091&lib\\_Mode=M&lib\\_subGroup=4](http://www.thairakthai.or.th/trtp/info_party/index_show.asp?lib_id=1091&lib_Mode=M&lib_subGroup=4)>, 2 มกราคม 2548.

<sup>4</sup> รายงานจำนวนนักท่องเที่ยวจังหวัดปัตตานี <[http://poc.pattani.go.th/report.php?report\\_id=89](http://poc.pattani.go.th/report.php?report_id=89)>, 18 ตุลาคม 2548.

<sup>5</sup> รายงานรายได้จากการท่องเที่ยวจังหวัดปัตตานี <[http://poc.pattani.go.th/report.php?report\\_id=90](http://poc.pattani.go.th/report.php?report_id=90)>, 12 ตุลาคม 2548.

<sup>6</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคใต้, รายงานเศรษฐกิจและการเงินภาคใต้ ปี 2546, น.149-150 และ 172.

และธุรกิจที่เกี่ยวข้องอย่างมาก<sup>7</sup> ซึ่งการที่จังหวัดปัตตานีมีจำนวนนักท่องเที่ยวลดลง แต่จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดยะลามีจำนวนนักท่องเที่ยวมากขึ้น น่าจะเป็นผลมาจากการที่จังหวัดนราธิวาสและจังหวัดยะลามีเขตติดต่อกับประเทศมาเลเซีย การเดินทางเข้ามาในประเทศไทยต้องผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองของทั้ง 2 จังหวัดนี้

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายหลังการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา การบริหารจัดการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็เปลี่ยนแปลงไป มีการใช้ระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) และมีการยุบเลิกหน่วยงานบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองกำลังผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท.43) แล้วมอบอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ให้อยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 123/2545 ลงวันที่ 30 เมษายน 2545 แต่ไม่ว่ารัฐบาลจะมีนโยบาย มาตรการใด ๆ ออกมาแก้ไขก็ดูเหมือนว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นไม่ได้สงบลง ยังคงมีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นเรื่อยมา

กระทั่งปี พ.ศ. 2547 สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ปะทุขึ้นอีกครั้ง และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้น จากเหตุการณ์การปล้นอาวุธในกองพันพัฒนาที่ 4 ค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ ตำบลปิเหล็ง อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 ตามมาด้วยการขยายตัวของกองก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างรุนแรงและต่อเนื่อง ทั้งการสังหาร ทำร้ายพระภิกษุ สามเณร เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชน ทั้งชาวไทยพุทธและชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายู

ภายหลังเหตุการณ์ปล้นปืนกองพันพัฒนาที่ 4 ดังกล่าว ทำให้รัฐบาลหันมาทบทวน มาตรการในการจัดการบริหารในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีการวิเคราะห์สถานการณ์ ดังกล่าวว่ามีเงื่อนไขมาจาก<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคใต้, รายงานเศรษฐกิจและการเงินภาคใต้ ปี 2547, น.163 และ 189.

<sup>8</sup> เอกสารเรื่อง “ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้านความมั่นคง” (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2547) (อัดสำเนา)

## 1. เงื่อนไขจากฝ่ายตรงข้าม

1.1 ปัญหาพื้นฐานที่มาจากการแสวงหาและแย่งชิงอิทธิพลผลประโยชน์ในพื้นที่ซึ่งมีข้าราชการบางคนและผู้มีอิทธิพลในพื้นที่อยู่เบื้องหลัง

1.2 สมาชิกโจรก่อการร้าย (จกร.) และแนวร่วมใช้โอกาสที่เกิดเงื่อนไขในพื้นที่พยายามพลิกฟื้นบทบาทของกองกำลังและแนวร่วม

1.3 มีการเผยแพร่แนวความคิดรุนแรงแทรกแซงเข้าไปในโรงเรียนปอเนาะและชุมชนบางแห่ง

2. เงื่อนไขจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนที่สร้างเงื่อนไขทั้งโดยตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจ โดยการใช้อำนาจในทางไม่ถูกต้องในการปราบปรามในลักษณะไม่แยกแยะและไม่ระมัดระวังผลทางสังคมต่อประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบอย่างไม่เป็นธรรม

จากเงื่อนไขดังกล่าว ทำให้รัฐบาลปรับนโยบายการดำเนินงานในพื้นที่โดยประกาศใช้นโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 68/2547 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2547 เพื่อบูรณาการการปฏิบัติงานของทุกองค์กรในการป้องกันและต่อต้านการก่อความไม่สงบในพื้นที่ และจัดตั้งกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในส่วนหน้า เป็นศูนย์ควบคุมและแกนหลักในการประสานการปฏิบัติงานการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ใช้ชื่อว่า “กองอำนาจเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.)” ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 69/2547 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2547 โดยมีกองอำนาจรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) เป็นผู้ควบคุมในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นคงในระดับที่เกื้อกูลต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม มีรองนายกรัฐมนตรีด้านความมั่นคง (พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ) เป็นประธานคณะกรรมการกำหนดนโยบาย มีวัตถุประสงค์เพื่อยุติสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่โดยเร็วที่สุด รวมทั้งปรับปรุงสภาพแวดล้อมและสร้างบรรยากาศให้เกิดความมั่นคง อยู่ในระดับที่เกื้อกูลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ภายในระยะเวลา 3 ปี

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่เฉพาะด้านการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีแนวคิดที่จะขจัดเงื่อนไขและสาเหตุที่ส่งผลให้เกิดความแตกแยกของประชาชนในพื้นที่ หลีกเลี่ยงการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดสถานการณ์ยืดเยื้อและรุนแรง ประกอบกับคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 68/2547 ดังกล่าวข้างต้น ได้ระบุถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ต้องการให้ทุกคนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการดำรงชีวิตที่สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข

บนเอกลักษณ์เฉพาะของศาสนาและวัฒนธรรม เห็นคุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรม ให้ความสำคัญและให้เกียรติในความเท่าเทียมกันของทุกกลุ่มชนทุกศาสนา ซึ่งดูเหมือนว่าแนวคิดดังกล่าวจะยอมรับความเป็นพหุสังคม พหุวัฒนธรรมของรัฐไทย แต่ทำที่และทัศนคติรวมถึงวิธีการจัดการปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายหลังการจัดตั้งองค์กรเฉพาะกิจขึ้นมาแล้ว แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลยังคงมองพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปที่ความแตกต่าง และความรู้สึกว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคง เช่น นโยบายจัดระเบียบโรงเรียนปอเนาะ<sup>9</sup> ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการตอกย้ำของเจ้าหน้าที่รัฐว่าสถาบันปอเนาะเป็นแหล่งผลิตโจร<sup>10</sup> ดังคำกล่าวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต่อปัญหาของโรงเรียนปอเนาะว่า

“เหตุการณ์ภาคใต้เราปล่อยไว้เป็นสิบ ๆ ปี โรงเรียนปอเนาะตั้งกันมากมาย ที่สอนหลักสูตรสามัญมีบ้างแต่ไม่มาก แต่สอนศาสนาเยอะ ไม่มีหลักสูตรการเรียนการสอนทุกอย่างต้องมีหลักสูตร อันนี้สอนศาสนาไม่มีหลักสูตร แล้วแต่ครูจะสอน ครูดีก็สอนดีไป ครูไม่ดีก็สอนไม่ดีไป ปล่อยมาเป็นสิบ ๆ ปีแล้ว ได้เงินอุดหนุนและเมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้นก็เผาโรงเรียนทุกที่ เพื่อจะให้เด็กเข้าโรงเรียนปอเนาะแทน อันนี้เป็นการแข่งขันทางการค้าหรือเปล่าก็ไม่รู้ เผาคู่แข่งปล่อยอย่างนี้มานาน ผลสุดท้ายเด็กจบมาคือไม่มีงานทำ คนจะไปทำธุรกิจหาคนมีความรู้ไม่พอ เพราะฉะนั้นการจ้างงานก็มีปัญหา คนจบมาไม่มีความรู้ เรียนหนังสือไม่ได้ หางานไม่ได้ นี่คือปัญหาที่ปล่อยไว้นานจนกลายเป็นปัญหา 3 จังหวัด”<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> คำกล่าวในรายการวิทยุนายกทักษิณคุยกับประชาชน วันเสาร์ที่ 14 กุมภาพันธ์ 2547 ใน สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, นายกทักษิณ คุยกับประชาชน เล่ม 6, (กรุงเทพฯ : สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2547), น.211.

<sup>10</sup> คณะกรรมการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คณะกรรมการการต่างประเทศ คณะกรรมการวิสามัญปัญหาความมั่นคงในจังหวัดภาคใต้ วุฒิสภา, “กรณีความรุนแรงที่ตกไปกับปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้”, OCTOBER No.5 Political Economy & International Relations THE BIG ISSUE, บรรณาธิการโดย ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา (กรุงเทพฯ : openbooks, 2548), น.212.

<sup>11</sup> จรัส โฆษณานันท์, รวบรวมและเรียบเรียง, ทักษิณ ชินวัตร : ปรัชญา แนวคิด และวิสัยทัศน์ (กรุงเทพฯ : เพ็ญฟ้า, 2549), น.21.

ความคิดของรัฐดังกล่าวเป็นการมองข้ามวัฒนธรรมของท้องถิ่นโดยไม่พิจารณาบริบทของพื้นที่ ทำให้มองเห็นความแตกต่างเป็นปัญหา

นอกจากนี้ ท่าทีและทัศนคติของรัฐไทยที่ยืนยันที่จะมองว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเรื่องของ “การทหาร” เป็นปัญหาการทำลายความมั่นคงของชาติซึ่งต้องแก้ด้วยการใช้ความรุนแรงเด็ดขาดสถานเดียว<sup>12</sup> ทำให้มีการชี้้นำให้ใช้ความรุนแรงในการปราบปรามมากกว่าจะพยายามสร้างความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ เช่น กรณีเหตุการณ์ที่กลุ่มบุคคลจำนวนมากได้เข้าโจมตีสถานีตำรวจ ที่ทำการของฝ่ายปกครอง ที่ตั้งส่วนราชการพร้อมกัน 11 จุด ในพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ ยะลา ปัตตานี และสงขลา เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 การเข้าจัดการสถานการณ์ดังกล่าวของภาครัฐทำให้มีผู้เสียชีวิตรวม 112 ราย (กลุ่มผู้ก่อการ 107 ราย เจ้าหน้าที่ตำรวจ 4 นาย และทหาร 1 นาย)<sup>13</sup>

ต่อมาเพื่อให้การบริหารจัดการเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีประสิทธิภาพ มีเอกภาพในการบังคับบัญชายิ่งขึ้น จึงปรับโครงสร้างกองอำนาจการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้มีสถานะของหน่วยเป็นกองอำนาจการเฉพาะกิจภายในขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยมี พล.อ.สุรชัย ัญญศิริ เป็นผู้อำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามนโยบายและการสั่งการของนายกรัฐมนตรีและสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตลอดจนประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรม กองทัพ จังหวัด และองค์กรที่เกี่ยวข้อง ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 260/2547 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2547 แต่สถานการณ์ก็ยังไม่มีการที่จะสงบลง ยังคงมีเหตุการณ์การก่อความไม่สงบและการใช้ความรุนแรงเกิดขึ้นเสมอมา แม้กระทั่งเหตุการณ์การชุมนุมที่หน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2547 ภายหลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการสลายการชุมนุมเพื่อจับกุมผู้ชุมนุมและขนย้ายผู้ชุมนุมจากสถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบไปยังค่าย

---

<sup>12</sup> ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, “ทำความเข้าใจปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้”, นิตยสารสารคดี, 20 : 240 (กุมภาพันธ์ 2548) : 65.

<sup>13</sup> “สรุปเหตุการณ์สถานการณ์ใต้ วันที่ 28 เมษายน 2547” <<http://www.prd.go.th/pdf/south.htm>>, 10 พฤษภาคม 2547.

อึ้งคุยทบบริหาร อำเภอนองจิก จังหวัดปัตตานี ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตรวม 85 ราย<sup>14</sup> สถานการณ์ดังกล่าวส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากความเคยชินและความเชื่อที่มองว่าการใช้กำลังหรือการทำทารุณกรรมของรัฐเป็นสิ่งที่ชอบธรรม ทำให้การใช้กำลังหรืออาวุธโดยบุคคลหรือกลุ่มคนอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งในกลไกของรัฐ ถูกมองว่าเป็นความวุ่นวายและเป็นภัยต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม<sup>15</sup>

จากการดำเนินการดังกล่าวจะพบว่า การดำเนินนโยบายในการแก้ปัญหาของรัฐบาลยังติดอยู่ในกับดักของความรุนแรง<sup>16</sup> ก่อให้เกิดเงื่อนไขทับซ้อนปัญหาเดิม สถานการณ์ที่เกิดขึ้น (การสลายการชุมนุมที่หน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ) ทำให้ประชาชนบางส่วนแทบไม่เหลือความเชื่อถือเป็นภาครัฐ ตลอดทั้งการตอกย้ำของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าสถาบันปอเนาะและโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามเป็นแหล่งผลิตโจร โดยไม่ได้แยกแยะว่าเป็นปัญหาของบุคคลไม่ใช่สถาบัน เป็นสาเหตุนำไปสู่ความรู้สึกแปลกแยกจากการถูกเลือกปฏิบัติ<sup>17</sup> ซึ่งเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือของรัฐบาล สร้างความแตกแยก ความไม่เสมอภาค และความไม่เท่าเทียมกันให้เกิดขึ้นจนก่อให้เกิดความหวาดระแวงระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็เป็นผลพวงของความล้มเหลวในการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ผิดพลาด ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์จริง ความหย่อนประสิทธิภาพของมาตรการต่าง ๆ และการนำนโยบายไปปฏิบัติบางครั้งเป็นการบีบบังคับชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูโดยไม่ได้คำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของคนในพื้นที่

---

<sup>14</sup> “รายงานเบื้องต้น เรื่อง กรณีความรุนแรงที่ตากใบกับปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” <<http://www.nrc.or.th/senate.htm>>, 10 ธันวาคม 2547.

<sup>15</sup> ชลิตาภรณ์ สงสัมพันธ์, “เรื่องราว” ของความรุนแรงในสังคมไทย : ซ้ำหั่นศพ พ่อฆ่าลูก และอื่น ๆ อีกมาก, รัฐศาสตร์สาร, 23 : 3 (2545) : 138.

<sup>16</sup> การที่ภาครัฐตกอยู่ในเงื่อนไขของกลุ่มก่อความไม่สงบที่สร้างสถานการณ์ก่อความไม่สงบอย่างต่อเนื่องจนรัฐไม่สามารถใช้แนวทางสันติวิธีหรือการบริหารจัดการแบบปกติในพื้นที่ได้ ทำให้รัฐต้องส่งกองกำลังเข้าไปควบคุมดูแลแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และเกิดการปราบปรามกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในลักษณะที่รุนแรง

<sup>17</sup> คณะกรรมาธิการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ คณะกรรมาธิการวิสามัญปัญหาความมั่นคงในจังหวัดภาคใต้ วุฒิสภา, “กรณีความรุนแรงที่ตากใบกับปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้”, น.212.

8 เดือนต่อมา รัฐบาลได้ปรับปรุงการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้นโยบายและการดำเนินการในการบริหารจัดการเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 200/2548 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 โดยจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสขต.) ให้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนกลาง มี พล.ต.อ.ชิดชัย วรรณสถิตย์ เป็นประธาน ทำหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบายในการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ อำนาจการ และควบคุมให้การแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปตามนโยบาย

รวมทั้งปรับโครงสร้างกองอำนาจการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้เป็นหน่วยงานภายในสำนักนายกรัฐมนตรี ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีแม่ทัพภาคที่ 4 (พล.ท.ขวัญชาติ กล้าหาญ) เป็นผู้อำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในพื้นที่ในลักษณะพลเรือน ดำรง ทหาร มีหน้าที่หลักในการปฏิบัติภารกิจทั้งปวง เพื่อยุติสถานการณ์การก่อความไม่สงบและพิทักษ์ประชาชน และดำเนินการตามยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ และมาตรการที่คณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้กำหนด และจัดตั้งกองอำนาจการเสริมสร้างสันติสุขในระดับจังหวัด/อำเภอ/กิ่งอำเภอ/ตำบล ในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส โดยเป็นหน่วยงานภายใต้การควบคุมทางยุทธการของกองอำนาจการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้

เท่าที่ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจงานวิจัยที่ผ่านมาพบว่ามีความสนใจศึกษาปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในแง่มุมต่าง ๆ มากมาย ได้แก่ การปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนต่างศาสนา โดยเฉพาะชาวไทยพุทธ-มุสลิมในเชิงสังคมและวัฒนธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ในแง่ของการตอบสนองและต่อต้านซึ่งกันและกัน การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การศึกษาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การเมือง การปกครองของจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการศึกษาปัญหาความขัดแย้งและความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยพิจารณาในแง่สาเหตุของการเกิดปัญหาและแนวทางแก้ไข<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> รายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 2



เมื่อพิจารณาจากงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่ามุ่งศึกษาประเด็นการกำหนดนโยบายว่ามีลักษณะอย่างไร สาเหตุของการเกิดปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้ การตอบรับนโยบายรัฐบาลของชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูในพื้นที่ว่า เป็นอย่างไร ตลอดจนศึกษานโยบายเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง การปฏิบัติแผนงาน หรือโครงการใด โครงการหนึ่ง และส่วนใหญ่มักให้ความสำคัญกับเรื่องของโครงสร้างองค์กร การจัดการ หรือ บุคลากรในองค์กรที่มีหน้าที่น่านโยบายไปปฏิบัติ โดยเห็นว่าปัจจัยเหล่านี้มีผลต่อความสำเร็จหรือ ความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายของภาครัฐ แต่ยังไม่ครอบคลุมการศึกษาความคิดของ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งฝ่ายปกครอง ทหาร และ ตำรวจ โดยเฉพาะผู้ปฏิบัติงานในระดับผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าหน่วยงานในภาครัฐ ที่มีหน้าที่ ในการแก้ไขปัญหาโดยตรง เพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างความคิดของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้

จึงนำไปสู่ความสนใจที่จะศึกษาการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของ กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ภายใต้การนำของ พล.อ.ศิริชัย รัถญญศิริ รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นผู้อำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัด ชายแดนภาคใต้ ในช่วงระหว่างเดือน ตุลาคม 2547 ถึง เดือนพฤษภาคม 2548 อันเป็นกลไกหลัก ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐ ที่มีความเป็นรูปธรรมในแง่ของนโยบายและหน่วย ปฏิบัติงาน จะทำให้เห็นรายละเอียดในเรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มากกว่า การศึกษาการแก้ไขปัญหาของ กอ.สสส.จชต. ในหลายช่วงพร้อมกัน

ประกอบกับ ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีความพยายามที่จะแก้ไขจุดบกพร่องในเรื่อง ของการประสานงานระหว่างการบริหารจัดการในพื้นที่ และการบริหารจัดการในส่วนกลางอัน เป็นผลมาจากการบริหารนโยบายของภาครัฐ และความสามารถเข้าถึงประชาชนของภาครัฐ โดยใช้การประชาสัมพันธ์ผ่านทางโทรทัศน์ วิทยุ วารสาร และเว็บไซต์ เพื่อทำความเข้าใจกับ ประชาชน โดย พล.อ.ศิริชัย รัถญญศิริ ได้เสนอยุทธวิธีดับไฟได้ด้วยการใช้นโยบายสันติการเมือง นำการทหาร มีแนวคิดหลัก คือ “ต้องต่อสู้เอาชนะทางความคิด”<sup>19</sup> จึงได้มีการเสนอยุทธศาสตร์การ

---

<sup>19</sup> “ดับไฟได้ : สัมภาษณ์พิเศษ พล.อ.ศิริชัย รัถญญศิริ เลิกอุ้ม หม่า ล่าปราบ เด็ดขาด “แนวรบด้านใต้ชน” <<http://www.pattanitoday.com/html/modules.php?name=News&file=article&sid=379>>, 21 กุมภาพันธ์ 2548.

สถาปนาความมั่นคง ความสงบสุขในพื้นที่อย่างถาวร ด้วยการ “เอาชนะที่หมู่บ้าน” ซึ่งเป็นแนวทางการใช้มวลชน ดึงประชาชนในหมู่บ้านมาอยู่กับฝ่ายรัฐ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการดำเนินงานในช่วงนี้มีความชัดเจนในเรื่องนโยบายมากกว่าในช่วงอื่น โดยทำความเข้าใจการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จากตัวผู้ถูกศึกษา เพื่อช่วยให้เห็นแนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับการแก้ไขปัญหา และผลของการแก้ไขปัญหา เพื่อสามารถนำไปเป็นพื้นฐานในการกำหนดมาตรการ วิธีการ และแนวนโยบายที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพมากขึ้น เมื่อนำไปปฏิบัติในพื้นที่จะทำให้เกิดความสอดคล้องกับสภาพของพื้นที่และไม่ขัดกับความรู้สึกของประชาชน

## วิธีการวิจัย

ในงานเขียนเรื่อง *“The Phenomenology of the Social World”* ของ อัลเฟรด ชูทซ์ (Alfred Schutz) นักปรากฏการณ์วิทยาคนสำคัญ ได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับความสำนึกและการกระทำที่มีจุดเน้นเกี่ยวกับการควบคุมทางวัฒนธรรม (cultural constraints) อันได้แก่ ปทัสถานทางสังคมและระบบค่านิยมต่าง ๆ ที่มีผลต่อความคิดและการกระทำของปัจเจกบุคคล และกล่าวถึงความสำนึกของตัวผู้กระทำในแง่ที่มนุษย์เราสร้างความเป็นจริงทางสังคมขึ้นมา<sup>20</sup> ในประเด็นนี้ ชูทซ์ได้ตั้งคำถามว่า เราสร้างความหมายและทำความเข้าใจโลกรอบ ๆ ตัวเราได้อย่างไร คำตอบของคำถามนี้ ก็คือ การที่เราสามารถดำเนินชีวิตของเราโดยใช้ความคิดหรือความพยายามเล็กน้อยก็เพราะว่า เราได้สร้างและพัฒนา “คลังความรู้ทางสังคม” (stock of social knowledge) เอาไว้เพื่อทำความเข้าใจกับสิ่งที่อยู่รอบตัวเราได้อย่างรวดเร็ว และกำหนดว่าจะแสดงออกต่อสิ่งนั้นอย่างไร<sup>21</sup>

มนุษย์ทำความเข้าใจโลกรอบตัวเราโดยคลังความรู้ที่ถูกสร้างโดยประสบการณ์ของบุคคล และส่งต่อมาโดยผู้ปกครองหรือครู การทำความเข้าใจโลกจึงอยู่บนฐานของประสบการณ์ที่ได้รับการสะสมและตกตะกอนของมนุษย์ รวมทั้งความเชื่อ ความคาดหวัง กฎเกณฑ์ และอคติในการตีความโลก<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> สุเทพ สุนทรนาถ, ทฤษฎีสังคมวิทยาร่วมสมัย (เชียงใหม่ : โกลบอลวิชั่น, 2540), น.75.

<sup>21</sup> Stanley J. Baran and Dennis K. Davis, Mass Communication theory : Foundations, Ferment and Future (USA. : Wadsworth, 2003), p.245.

<sup>22</sup> Richard J. Bernstein, The Restructuring of Social and Political Theory (The United State of America : The University of Chicago Press, 1976), p.145.

รูปแบบคลังความรู้ที่เราสร้างขึ้นอันหนึ่งก็คือ การรับรู้ร่วมหรือการเข้าใจร่วมของคนในสังคม (typification) ซึ่งจะช่วยให้เราสามารถจำแนกสิ่งต่าง ๆ การกระทำต่าง ๆ ที่เราสังเกตเห็น และกระทำการตอบกลับได้อย่างรวดเร็ว<sup>23</sup> เช่นเดียวกับสิ่งที่ปีแอร์ บูร์ดิเยอ (Pierre Bourdieu) เรียกว่า “ความรู้เชิงปฏิบัติการ” อันเป็นกลไกการควบคุมภายในที่ถูกตั้งไว้ให้มนุษย์ปรับการกระทำ และพฤติกรรมต่าง ๆ ของตัวมนุษย์เอง<sup>24</sup> กล่าวคือ ศึกษาความหมายของการกระทำของคนในสังคมว่าการกระทำนั้น ๆ มีความหมายต่อตัวผู้กระทำอย่างไร โดยให้ความสนใจกับการรับรู้ร่วม หรือการเข้าใจร่วมของคนในสังคม (typification) ในฐานะที่เป็นกรอบหรือมาตรฐานที่คนในสังคม ใช้ทำความเข้าใจโลกรอบตัว

ดังนั้น ในการพิจารณาว่าประเด็นใด หลักฐานชนิดใด ข้อมูลประเภทใด “เกี่ยวข้อง” “สำคัญ” หรือ “น่าสนใจ” ไม่ใช่เป็นเรื่องของข้อมูล หรือพยานหลักฐานอย่างใด ๆ แต่เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยการตีความ และการทำความเข้าใจสิ่งเหล่านี้ผ่านกรอบคิดที่ถูกนำมาใช้ เพราะฉะนั้น การศึกษาหรือการแสวงหาความรู้ในเรื่องใดก็ตาม มิใช่เรื่องที่ผู้ศึกษาจะทำการสังเกตหรือทดลอง อย่างไม่มีส่วนร่วมได้ แต่ตัวผู้ศึกษาเองเข้าไปร่วมกำหนดหรือจัดการกับสิ่งที่ต้องการศึกษาอย่างเต็มที่ผ่านกรอบความคิดหรือทฤษฎีที่นำมาใช้ ดังนั้น จึงไม่มีสิ่งที่เรียกว่าคำอธิบายใด ๆ หรือ คำอธิบายที่บริสุทธิ์ที่ปราศจากการเคลือบใด ๆ ไม่มีสิ่งที่เรียกว่า “ข้อมูลดิบ” หรือ “สิ่งที่เห็นจริงแล้ว” (brute facts / data) จะมีก็แต่ “ข้อมูลสุก” (interpreted fact / data) ที่ถูกทำให้ดูเหมือนว่าเป็นข้อมูลดิบมากกว่า กล่าวคือ สิ่งใดก็ตามที่จะถือว่าเป็น “ข้อมูล” ได้ก็ต่อเมื่อผู้ศึกษาทำให้มันเป็นขึ้นมา ดังนั้นการสังเกตอย่างไม่มีส่วนร่วม (แบบที่สำนักประจักษ์นิยมกระทำ) จึงไม่ใช่ข้อยุติเด็ดขาดในการแสวงหาความรู้<sup>25</sup> นอกจากนี้ การศึกษาสังคมมนุษย์ในแบบของวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ อย่างที่สำนักประจักษ์นิยมกระทำ มีลักษณะที่ค่อนข้างฉาบฉวยและตื้นเขินเกินกว่าที่จะสามารถช่วยให้เข้าใจเรื่องของมนุษย์ สังคม และการเมืองได้<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Stanley J. Baran and Dennis K. Davis, *Mass Communication theory : Foundations, Ferment and Future*, p.245.

<sup>24</sup> Pierre Bourdieu, *Outline of a Theory of Practice* (Cambridge : Cambridge University Press, 1977), pp.10-11.

<sup>25</sup> ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, รายงานวิจัยเรื่องวิวิธวิทยาของสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น.4.

<sup>26</sup> ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, *สัจวิทยา, โครงสร้างนิยม, หลังโครงสร้างนิยม กับการศึกษา รัฐศาสตร์* (กรุงเทพฯ : วิภาษา, 2545), น.267.

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์อันเกี่ยวกับชีวิตมนุษย์ (behavior) แล้ว มนุษย์ยังมีการกระทำ (action) ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่มีความหมาย ชูทซ์ ได้แยกความแตกต่างระหว่างพฤติกรรมและการกระทำไว้ว่า พฤติกรรม คือ ประสบการณ์ของจิตสำนึกที่มีความหมาย หมายถึงทัศนคติที่ตระหนักรู้ซึ่งมนุษย์มีอยู่แล้วจากประสบการณ์อันใดอันหนึ่ง การกระทำ คือ รูปแบบที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมที่ถูกแสดงออกมา และมีความหมายอยู่ภายในจิตสำนึกของผู้กระทำ (ความหมายเชิงอัตวิสัย) สิ่งที่จะถูกเรียกว่า “การกระทำ” ต้องประกอบด้วยร่างกาย/วัตถุ สามารถมองเห็นได้ และการปฏิบัติต่อร่างกาย/วัตถุนั้น<sup>27</sup> นอกจากนี้ ผู้กระทำ (actors) และผู้สังเกตการณ์ (observers/fellowmen) ก็ไม่ได้มองเห็นผลของการกระทำแบบเดียวกัน<sup>28</sup> ดังนั้น การทำความเข้าใจ (Verstehen/Understanding) การกระทำของมนุษย์ต้องไม่มองจากฐานะของผู้สังเกตการณ์ที่มองเข้าไปจากภายนอก ซึ่งจะเห็นเพียงปรากฏการณ์ทางกายภาพ (physical) ของการกระทำเหล่านี้เท่านั้น แต่ต้องทำความเข้าใจว่าผู้กระทำทำอะไรจากมุมมองของผู้กระทำเอง จึงต้องตีความหมายการกระทำที่อยู่ภายในจิตสำนึกของผู้กระทำและของคนอื่นที่ผู้กระทำปฏิสัมพันธ์ด้วย<sup>29</sup>

ทางออกประการหนึ่งในกระบวนการทำความเข้าใจชีวิตมนุษย์ในสังคมก็คือ การพยายามถ่ายทอดภาพปรากฏการณ์นั้น ๆ โดยมุ่งสะท้อนสีหน้าที่แท้จริงของปรากฏการณ์ดังกล่าวให้ได้มากที่สุด ด้วยเหตุนี้การพรรณนาอย่างละเอียดทั้งในเรื่องที่จะศึกษา และบริบทของสิ่งที่ศึกษาจากแง่มุมของผู้ถูกศึกษาเองจึงทรงความสำคัญต่อปรากฏการณ์วิทยาเป็นอย่างยิ่ง เมื่อได้พรรณนาภาพดังกล่าวแล้ว ผู้ศึกษาจึงนำเสนอความเข้าใจของตนต่อภาพดังกล่าวด้วยกรอบทฤษฎีหรือประเด็นศึกษาที่ตนเลือก<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Richard J. Bernstein, *The Restructuring of Social and Political Theory*, pp.144-145.

<sup>28</sup> Alfred Schutz and Thomas Luckmann, *The structures of the life-world Vol.2* (United States of America : Northwestern University Press, 1989), p.7.

<sup>29</sup> Richard J. Bernstein, *The Restructuring of Social and Political Theory*, pp.138-139.

<sup>30</sup> ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, *สันติภาพกับความคิดของเด็กยากจน : การศึกษาเฉพาะกรณีเด็กยากจนในจังหวัดศรีสะเกษ* (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2531), น.8.

การศึกษาเพื่อทำความเข้าใจการแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ของ กอ.สสส.จชต. แนวคิดของ และการดำเนินการของ กอ.สสส.จชต. มีความสัมพันธ์กันในลักษณะที่เลื่อนไหลและเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทเฉพาะของแต่ละสถานการณ์ การเสนอภาพการแก้ไขปัญหของ กอ.สสส.จชต. นั้นไม่อาจเลี่ยงได้ที่จะต้องมีการตั้งประเด็นไว้ในใจก่อน (presupposition representation) และ ความรู้ทุก ๆ ชิ้นย่อมได้รับอิทธิพลจากบริบททางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมเฉพาะ<sup>31</sup> รวมทั้งตัวผู้วิจัยก็มีตำแหน่งแห่งที่ในสังคมที่ถูกกำหนดโดยสภาพแวดล้อมต่าง ๆ จึงหลีกเลี่ยงเรื่องของอคติไปได้ยาก เพราะจะต้องทำความเข้าใจผ่านพื้นฐานบางอย่างเสมอ กล่าวคือ การแสวงหาความรู้ได้เริ่มต้นจากความว่างเปล่าหรือจากศูนย์ แต่เริ่มต้นจากสิ่งที่เรียกว่า “กรอบความคิด” (รวมถึงทฤษฎี ประสบการณ์ ข้อสมมติฐาน ตัวแบบ ฯลฯ) ในเรื่องนั้น ๆ ก่อน<sup>32</sup> ตัวผู้วิจัยเองก็มีการรอบความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ ของ กอ.สสส.จชต. อยู่บ้างแล้ว<sup>33</sup> โดยกรอบความคิดฯ ดังกล่าวเป็นผลมาจากความไม่ประสบผลสำเร็จในการจัดการปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ของ กอ.สสส.จชต. ในช่วงแรก จึงมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม กอ.สสส.จชต. เป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรฝ่ายทหารเป็นหลัก หากมีการประสานหรือนำโดยนโยบายที่มุ่งเยียวยา/ขจัดความยากแค้นทางเศรษฐกิจและการเมือง กลไกทางทหารก็มีแนวโน้มจะประสบความสำเร็จมากขึ้น<sup>34</sup> นี่จึงเป็นสาเหตุที่รัฐกำหนดนโยบายไปทางด้านการเมืองมากกว่าการทหาร

---

<sup>31</sup> Ben Agger, “Critical Theory, Poststructuralism, Postmodernism : Their Sociological Relevance” *Annual Review of Sociology*, 17 (1991) : 117.

<sup>32</sup> ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, รายงานวิจัยเรื่องวิวิธวิทยาของสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, น.4.

<sup>33</sup> กรอบแนวคิดในการดำเนินงานของ กอ.สสส.จชต. คือ การใช้มาตรการทางสันติบนพื้นฐานของกฎหมายและวิถีชีวิต ศาสนา ความเชื่อ ขนบธรรมเนียม วัฒนธรรมประเพณี รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการพัฒนาควบคู่ไปพร้อมกับการปฏิบัติการเชิงรุก โดยยึดมั่นในหลักการ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา”

<sup>34</sup> พวงทอง ภวัครพันธุ์, แปล, 9/11 สิทธิมนุษยชนกับสงครามก่อการร้าย (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2548), น.69.

ประกอบกับ การจะทำความเข้าใจแนวคิดของ กอ.สสส.จชต. เกี่ยวกับสถานการณ์ ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จำเป็นต้องพิจารณาบริบทที่ทำให้เหตุรุนแรง รายวันดำรงอยู่ ซึ่งผู้วิจัยมีสมมติฐานที่เชื่อว่าบริบทดังกล่าวคือ โครงสร้างของรัฐไทยที่มีความเป็น รัฐรวมศูนย์ มีแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนซึ่งจะแบ่งแยกมิได้ รัฐไทยจึงเสนอวาทกรรม การแบ่งแยกดินแดนขึ้นมาเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการปราบปรามกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ โดยการกำหนดนโยบายผ่าน กอ.สสส.จชต. แต่โดยกรอบคิดเหล่านี้ก็จะสามารถอธิบายภาพการ แก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของ กอ.สสส.จชต. ได้จากมุมมองของผู้วิจัยเท่านั้น จึงต้อง อาศัยการศึกษากระบวนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จากมุมมองของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแนวปรากฏการณ์วิทยาดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจะช่วยให้ผู้วิจัยถอยห่าง ออกมาจากสิ่งที่ถูกศึกษาทำให้ข้อมูลที่ได้ไม่ขึ้นกับตัวผู้วิจัยแต่เพียงฝ่ายเดียว และทำให้ความหมาย ของการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของ กอ.สสส.จชต. เผยตัวออกมา

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจความคิดของรัฐซึ่ง แสดงผ่าน กอ.สสส.จชต. ต่อปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ควรมีการตีความความหมายของการ กระทำจากจิตสำนึกของผู้กระทำอันหมายถึง กอ.สสส.จชต. ตามแนวทางปรากฏการณ์วิทยาของ ชูทซ์ เพื่อให้เห็นกรอบหรือมาตรฐานที่รัฐ (กอ.สสส.จชต.) ใช้ทำความเข้าใจปัญหาจังหวัดชายแดน ภาคใต้ แต่เนื่องจากผู้วิจัยเลือกศึกษา กอ.สสส.จชต. ภายใต้การนำของ พล.อ.ศิริชัย ธีรบุญสิริ ซึ่งปฏิบัติงานตั้งแต่เดือนตุลาคม 2547 และยุติบทบาทลงเมื่อเดือนพฤษภาคม 2548 ทำให้ผู้วิจัย ไม่สามารถลงไปสัมผัสกับการปฏิบัติงานของ กอ.สสส.จชต. ในระยะเวลาดังกล่าวได้ ประกอบกับ กอ.สสส.จชต. มีฝ่ายทหารเป็นองค์กรหลักในหน่วยงาน ด้วยลักษณะองค์กรแบบทหารที่เป็น สังคมปิด มีการบังคับบัญชาที่รวมศูนย์ มีสายการบังคับบัญชาที่แนบชิดดล้นเป็นลำดับชั้น มีความสามารถในการสร้างระเบียบวินัยภายในกลุ่ม และแยกตัวออกจากองค์กรอื่น ๆ ของสังคม<sup>35</sup> การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานทางทหารในระดับลึกจึงไม่สามารถกระทำได้ เป็นผลให้ผู้วิจัย ไม่สามารถเข้าถึงความคิดภายในจิตสำนึกของบุคลากรใน กอ.สสส.จชต. ในช่วงเวลาดังกล่าวได้ แม้ว่าผู้วิจัยจะได้เลือกใช้ข้อสั่งการของผู้บังคับบัญชาเป็นตัวแทนของบุคคล ซึ่งมี พล.อ.ศิริชัย ธีรบุญสิริ

---

<sup>35</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, กองทัพไทยในฐานะสถาบันทางการเมือง, (เอกสารทางวิชาการหมายเลข 38 ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), น.8-9.

เป็นประธานในการประชุมแต่ละครั้ง แต่ข้อสั่งการของผู้บังคับบัญชาก็เป็นเพียงคำสั่งรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีกฎเกณฑ์บางอย่างกำหนดอยู่ เช่น ระเบียบของทางราชการ อาจทำให้ไม่ทราบถึงเจตจำนงหรือจิตสำนึกที่แท้จริงของผู้สั่งการได้ ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาตัวแสดง (actor) ในกระบวนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ กอ.สสส.จชต.<sup>36</sup> เพื่อให้เห็นภาพความเป็นจริงของกระบวนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยไม่ได้มุ่งหมายที่จะวิเคราะห์นโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของ กอ.สสส.จชต. ว่าจะแก้ไขปัญหาได้หรือไม่ แต่จะทำความเข้าใจการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของ กอ.สสส.จชต. จากแง่มุมของบุคลากรใน กอ.สสส.จชต. และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง โดยที่ผู้วิจัยมีสมมติฐานว่า บุคลากรของรัฐในระดับผู้บังคับบัญชาและหัวหน้าหน่วยงาน มีความรู้ ความเข้าใจนโยบายของรัฐมากกว่าผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างลงมา และบุคลากรในระดับดังกล่าวก็เป็นผู้มีอำนาจในการเสนอนโยบายต่อรัฐบาล และกำหนดนโยบายในระดับหน่วยงาน

ข้อมูลในงานวิจัยส่วนที่เป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของ กอ.สสส.จชต. นำมาจาก หนังสือราชการ มติคณะรัฐมนตรี เอกสารนโยบาย โครงการ/แผนงาน และข้อมูลจากเว็บไซต์ต่าง ๆ ในช่วงระหว่างเดือนตุลาคม 2547 ถึง พฤษภาคม 2548 โดยมี พล.อ.สิริชัย ธัญญสิริ เป็น ผอ.สสส.จชต. และข้อมูลการสัมภาษณ์ ได้ดำเนินการเลือกตัวอย่างในลักษณะการเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informants) จากบุคลากรของ กอ.สสส.จชต. ในระดับผู้บังคับบัญชาและหัวหน้าหน่วยงาน ได้แก่ พล.ต.ท.วรพงษ์ ชิวปรีชา พ.อ.สมควร แสงภัทรเนตร และนายภาณุ อุทัยรัตน์ โดยกำหนดประเด็นการสัมภาษณ์จากยุทธศาสตร์การ

---

<sup>36</sup> ในที่นี้ กอ.สสส.จชต. เป็นสถาบันหนึ่งในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งผู้วิจัยเลือกที่จะศึกษาเป็นตัวแสดง เนื่องจากการศึกษาตัวแสดงที่เป็นสถาบันจะทำให้เห็นภาพรวมโครงสร้างของการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มากกว่าการศึกษาตัวแสดงที่เป็นบุคคล กล่าวคือ บุคคลเป็นฟันเฟืองหนึ่งของสถาบัน หากสถาบันมีกฎเกณฑ์ ระเบียบ หรือการปฏิบัติใด ๆ ที่ออกมาบังคับใช้ในสถาบันก็จะกระทบกับตัวบุคคลและวิถีคิดของบุคคลในสถาบันด้วย

ดำเนินงาน 5 ประการ ของ กอ.สสส.จชต.<sup>37</sup> ข้อมูลที่ได้จากเอกสารจะช่วยให้เห็นแนวคิดของรัฐในการมองปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งกลายเป็นตัวกำหนดวิธีคิดในนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย และยังสามารถนำมาใช้อ้างอิงในการตีความข้อมูลเพื่อใช้เป็นแนวทางในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interviews) จากบุคลากรของ กอ.สสส.จชต. และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

## วัตถุประสงค์ในการวิจัย

เพื่อศึกษาความเข้าใจและความรู้สึกนึกคิดของบุคลากรในระดับผู้บังคับบัญชาและหัวหน้าหน่วยงานที่มีต่อปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าเป็นอย่างไร และส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่แสดงผ่าน กอ.สสส.จชต. อย่างไร นอกจากนี้ การทำความเข้าใจการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จากแง่มุมของบุคลากรยังช่วยให้เกิดความกระจ่างระหว่างนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วย

## นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

กอ.สสส.จชต. หมายถึง กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในช่วงระหว่างเดือนตุลาคม 2547 ถึง พฤษภาคม 2548 ซึ่งมี พล.อ.ศิริชัย ธีรบุญสิริ รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็น ผอ.สสส.จชต. และเป็นหน่วยงานเฉพาะของประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแลการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 260/2547 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2547

---

<sup>37</sup> ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน 5 ประการ

1. ยุทธศาสตร์เสริมสร้างสันติสุขและการควบคุมทรัพยากร
2. ยุทธศาสตร์เสริมสร้างความไว้วางใจและความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคม
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพของคน ชุมชน และสังคม
4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมมือชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน
5. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ



จังหวัดชายแดนภาคใต้<sup>38</sup> หมายถึง จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส  
ชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายู<sup>39</sup> หมายถึง ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่  
นับถือศาสนาอิสลาม

นโยบาย หมายถึง แผนงาน โครงการของรัฐบาลที่ดำเนินการผ่าน กอ.สสส.จชต.  
เพื่อการบริหารและพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

แนวคิดของรัฐ หมายถึง ระบบวิธีคิด ความเชื่อ ประเพณีปฏิบัติ และแบบแผนทาง  
จารีตของประเทศไทยที่แฝงอยู่ในการทำงาน ที่ทำให้รัฐไทยกระทำหรือมีปฏิกริยาอย่างใดอย่างหนึ่งต่อ  
ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ข้อสั่งการของผู้บังคับบัญชา หมายถึง การสั่งการของผู้บังคับบัญชาในการประชุมสรุป  
สถานการณ์และการปฏิบัติที่สำคัญประจำวันของ กอ.สสส.จชต. ตั้งแต่วันที่ 14 ตุลาคม 2547 ถึง  
30 พฤษภาคม 2548 โดยมี พล.อ.ศิริชัย ธีรบุญศิริ (ผอ.สสส.จชต.) เป็นประธานในการประชุม  
แต่ละครั้ง และเนื่องจากสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่ยุติลง การสัมภาษณ์ พล.อ.ศิริชัย

---

<sup>38</sup> ในสี่จังหวัดใต้สุดของไทย ยะลา นราธิวาส ปัตตานี และสตูล จังหวัดเหล่านี้ถูกกล่าวถึงใน  
ฐานะที่มีเอกลักษณ์กลุ่มเดียวกัน เรียกว่า “สี่จังหวัดภาคใต้” แม้ว่าสตูลจะแตกต่างค่อนข้างมากจากสี่จังหวัดอื่น  
ในเรื่องอัตลักษณ์มลายู ในสตูลคนส่วนใหญ่รู้และใช้ภาษาไทย ขณะที่สามจังหวัดไม่ใช่อย่างนี้ ในจังหวัดสตูล  
สถาบันศาสนาและวัฒนธรรม เช่น ปอเนาะ แพร่หลายน้อยกว่าในสามจังหวัดมาก ในจังหวัดยะลา นราธิวาส  
และปัตตานี การแสดงความไม่พอใจทางการเมืองที่เกี่ยวกับสถานะของชนกลุ่มน้อยโดยคนมุสลิมเชื้อสายมลายู  
แต่ไม่มีในจังหวัดสตูล เพราะฉะนั้นจึงเหมาะสมที่จะมองรวมชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูในสามจังหวัด ไม่ใช่สี่  
จังหวัดภาคใต้ ดังนั้น ในงานวิจัยนี้จึงใช้คำว่า “จังหวัดชายแดนภาคใต้” ประกอบด้วย จังหวัดปัตตานี ยะลา และ  
นราธิวาส รายละเอียดเพิ่มเติมใน Astri Suhrke, “The Muslim of Southern Thailand” in *The Muslim of  
Thailand Vol.2*, Edited by, Andrew D.W. Forbes (India : Centre for South East Asian Studies, 1989),  
pp.1-2.

<sup>39</sup> รายงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ “เอาชนะความรุนแรงด้วยพลัง  
สมานฉันท์” (2549, เจริญธรรมที่ 10, น.102.) เลือกใช้คำว่า “ชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายู” ตามที่เสาวนีย์  
จิตต์หมวด ใช้ โดยให้เหตุผลที่เลือกใช้คำนี้ไว้ 2 ข้อ คือ ข้อแรก ชี้ให้เห็นความหลากหลายทางวัฒนธรรม  
ภายในหมู่มุสลิมในสังคมไทยซึ่งประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย ข้อสอง ชี้ให้เห็นว่าไม่ว่าจะมีเชื้อสาย  
ชาติพันธุ์ใด แต่ชาวมุสลิมในประเทศนี้ก็เป็นพลเมืองไทยด้วยกัน มีศักดิ์และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเช่นคนไทย  
ที่นับถือศาสนาอื่น ๆ ทั่วประเทศ

ธัญญศิริ ในประเด็นเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงไม่สามารถกระทำได้ เพราะอาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหាจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้วิจัยจึงเลือกใช้ข้อสั่งการของผู้บังคับบัญชาเป็นตัวแทนของ พล.อ.ศิริชัยฯ เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่าข้อสั่งการของผู้บังคับบัญชา เป็นเครื่องมือในการสื่อสารเพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจแก่ผู้รับสั่งการหรือผู้อ่าน และเป็นเครื่องบ่งชี้บริบทของเหตุการณ์ในช่วงเวลานั้น ๆ ดังนั้น ข้อสั่งการของผู้บังคับบัญชา จึงอาจทำให้ทราบว่า ผู้สั่งการมีจุดมุ่งหมาย ค่านิยม และทัศนคติอย่างไร