

ยุทธศาสตร์ **สันติวิธี** สำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21



Contents

TRF News 4

โครงการยุทธศาสตร์สันติวิธี
สำหรับสังคมไทย
ในศตวรรษที่ 21

TRF Forum 5

เวที สกว. (TRF FORUM)

TRF Policy Research Update! 8

Editor's Note

บรรณาธิการแถลง

ประเด็นหลักที่อยากจะนำเสนอในจดหมายข่าว TRF Policy Bulletin ฉบับนี้เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นบทสรุปจากการประชุมเวที สกว. (TRF Forum) ครั้งที่ 19 ซึ่งจัดขึ้นที่ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2554 ที่ผ่านมา

ดังที่ทราบกันดีว่า สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งดำเนินมาตั้งแต่ปี 2547 ทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน และโอกาสทางเศรษฐกิจของประชาชนจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างมีนัยสำคัญ การทำความเข้าใจปัญหาอย่างรอบด้าน เพื่อวางยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนเป็นสิ่งที่ยากยิ่งซึ่งทั้งหมดควรจะต้องให้ความสำคัญ

“คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21” ซึ่งเป็น Think Tank ด้านยุทธศาสตร์สันติวิธีภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้จัดทำรายงานยุทธศาสตร์จัดการความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2554-2547 ขึ้น และได้นำเสนอในการประชุม TRF Forum ครั้งที่ 19 ที่ผ่านมา โดยรายงานดังกล่าวได้นำเสนอสถานการณ์ แนวโน้มของปัญหาความรุนแรง โอกาสด้านสันติวิธี ตลอดจนปัจจัยแห่งความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สันติวิธี

จดหมายข่าว TRF Policy Bulletin ฉบับนี้ ขอสรุปประเด็นสำคัญจากรายงานของคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี สำหรับรายงานฉบับสมบูรณ์นั้น ผู้ที่สนใจสามารถติดต่อขอรับได้จากโครงการยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21 โดยตรง หรือผ่านทางโครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบายของ สกว. ตามที่อยู่และหมายเลขโทรศัพท์ที่แจ้งไว้ในจดหมายข่าวฉบับนี้

บรรณาธิการ



เวที สกว. TRF FORUM

ในการประชุมเวที สกว. (TRF Forum) ครั้งที่ 19 ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2554 ที่ผ่านมา โครงการยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21 ได้นำเสนอรายงาน “ยุทธศาสตร์จัดการความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2554 - 2547” โดยในการประชุมครั้งนี้ มี คุณจิราพร บุณนาค อธิบดีรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในฐานะคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีฯ เป็นผู้นำเสนอรายงาน และมี ดร. มารค ตามไท รองประธานคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีฯ เป็นผู้ดำเนินรายการและแสดงความเห็นเพิ่มเติม ข้อความที่จะนำเสนอต่อไปนี้เป็นเนื้อหาบางส่วนของรายงานดังกล่าว

สถานการณ์ในปัจจุบัน

- จากฐานข้อมูลของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (DSW) พบว่าสถิติความรุนแรงในพื้นที่นับตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2554 มีเหตุการณ์ความไม่สงบรวม 10,660 ครั้ง ซึ่งทำให้
 - มีผู้บาดเจ็บล้มตาย (casualty) จำนวน 12,126 ราย ในจำนวนนี้มีผู้เสียชีวิตจำนวน 4,621 ราย และมีผู้ได้รับบาดเจ็บจำนวน 7,505 ราย

อ่านต่อหน้า 5 >>

TRF POLICY RESEARCH Update!

งานวิจัยที่อยากจะแนะนำในจดหมายข่าวฉบับนี้ เป็นงานวิจัยเรื่อง กลุ่มผลประโยชน์กับการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทย ของ ศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจาก สกว.

อ่านต่อหน้า 8 >>

แนะนำโครงการ “โครงการยุทธศาสตร์สันติวิธี สำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21”

โครงการยุทธศาสตร์สันติวิธีฯ ได้รับการจัดตั้งขึ้นภายใต้การสนับสนุนของ สกว. ในปี 2553 โดยมีเป้าหมายที่จะให้เป็นคณะกรรมการทางความคิดด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Think Tank) ที่ศึกษาปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรง และสร้างทางเลือกในการแก้ปัญหาต่างกล่าว ด้วยกระบวนการสันติวิธี

หลักการและเหตุผลของการจัดตั้งโครงการยุทธศาสตร์สันติวิธีฯ

▶ ขณะนี้สังคมไทยกำลังเผชิญกับความขัดแย้งรูปแบบต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงซับซ้อนกว่าที่เคยเกิดขึ้นในอดีต โดยเฉพาะความรุนแรงที่ดำเนินไปไม่หยุดยั้งกว่า 5 ปี แล้ว ในจังหวัดชายแดนภาคใต้จนคร่าชีวิตผู้คนไปแล้วกว่า 3 พันราย ทั้งที่เป็นพุทธและมุสลิม ทั้งที่เป็นสามัญชนและข้าราชการ แม้ทางการจะพยายามอธิบายว่าสถานการณ์จะดีขึ้นเพราะจำนวนเหตุการณ์รุนแรงลดลง แต่วิธีที่ทางราชการไทยจัดการกับผู้ถูกจับกุมก็ถูกกล่าวหาว่า มีการใช้ทัณฑ์ฆาตกรรมคนเหล่านั้นต่างๆ อันจะเป็นการเพาะเชื้อความรุนแรงต่อไปได้อีก และเมื่อพิจารณาจากความรุนแรงที่เกิดกับศาสนสถานและศาสนบุคคล พบว่า ตั้งแต่ปี 2548 ถึง 1 พฤษภาคม 2551 มีมัสยิดถูกยิงและขว้างระเบิด 13 แห่ง มีผู้ได้รับบาดเจ็บ 49 คน (บาดเจ็บสาหัส 8 คน) และเสียชีวิต 13 คน ขณะที่มัสยิดถูกยิงไล่ 2 แห่ง มีผู้เสียชีวิต 3 ราย เป็นพระหนึ่งรูปในปี 2548

▶ หรือขณะเดียวกันความขัดแย้งอันมีปมสำคัญอยู่ที่การแย่งชิงฐานทรัพยากรธรรมชาติ ที่เคยอยู่ในมือของประชาชนรากหญ้า และกลุ่มทุนที่มีอำนาจโยนเข้ากับโลกาภิวัตน์ที่ทรงพลัง ก็กำลังนำมาสู่ช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างคนรวยกับคนจน คนในเมืองกับในชนบท เมื่อผสมกับนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา ก็ปรากฏอยู่ในรูปความขัดแย้งทาง

การเมืองระหว่างแนวทางการเมืองที่เรียกว่า “ระบอบทักษิณ” และฝ่ายที่ไม่ยอมรับแนวทางการกล่าวที่มีพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย เป็นกำลังสำคัญ

▶ ยิ่งกว่านั้นความขัดแย้งทั้งหมดนี้ดำเนินไปในบริบทที่เกิดสภาพความกระชับแน่นระหว่างเวลา-สถานที่ (time-space compression) กระทั่งสถาบันการเมือง และ กลุ่มต่างๆ ในสังคมแทบจะไม่สามารถปรับตัวเผชิญกับความขัดแย้งได้อย่างสร้างสรรค์และสันติ จนปะทุเป็นเหตุรุนแรงให้เห็นทั้งในกรุงเทพฯ และในจังหวัดอื่นๆ โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย ด้วยเหตุนี้เมื่อหน่วยงานวิเคราะห์วิจัยนานาชาติ ประเมินฐานะทางสันติภาพของสังคมไทยจากจำนวนประเทศต่างๆ 121 ประเทศโดยอาศัยตัวแปรต่างๆ อย่างสลับซับซ้อน ในปี 2550 จึงพบว่า ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 105 โดยมีนอร์เวย์เป็นอันดับ 1 และ ประเทศอิรักอยู่ท้ายสุดคือลำดับที่ 121 ต่อมาในปี 2551 ประเมินข้อมูลจากประเทศต่างๆ 140 ประเทศ พบว่า ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 118 โดยมีไอซ์แลนด์มาเป็นที 1 ส่วนประเทศที่รั้งท้ายคือ โซมาเลียที่ 139 และ อิรักลำดับที่ 140 เมื่อเปรียบเทียบกับเฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก 25 ประเทศ ตั้งแต่นิวซีแลนด์ซึ่งได้ลำดับที่ 1 จนถึงอัฟกานิสถานซึ่งเป็นลำดับที่ 25 สุดท้าย พบว่า ไทยอยู่ลำดับที่ 20 ขณะที่ในหมู่ประเทศอาเซียน ไทยอยู่เหนือกว่าพม่าเท่านั้น

▶ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่สังคมไทยโดยรวมควรมีโอกาสรับรู้เข้าถึงยุทธศาสตร์ทางเลือก ที่วางอยู่บนฐานคิดที่เข้าใจความขัดแย้งว่าเป็นสภาพปกติของสังคมมนุษย์ และเห็นว่าทางออกด้วยสันติวิธีที่ให้ความสำคัญกับชีวิตและศักดิ์ศรีของผู้คนในสังคมอย่างเสมอหน้ากัน เป็นหนทางสร้างความมั่นคงที่

ยั่งยืนให้สังคมไทยในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงซับซ้อนรวดเร็วเช่นนี้ได้

▶ คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีฯ อยู่ในฐานะคณะกรรมการทางความคิดด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Think Tank) ประกอบด้วยบุคคลจากฝ่ายต่างๆ ในสังคมไทย 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายประชาสังคม ฝ่ายราชการที่มีประสบการณ์ด้านความมั่นคง และ ฝ่ายวิชาการที่ประสมประสานองค์ความรู้จากประสบการณ์การทำงานด้านความมั่นคง จากการศึกษาวิจัยด้านสันติวิธีและการแปลงเปลี่ยนซับซ้อนความขัดแย้ง (conflict transformation) และจากการปฏิสัมพันธ์กับเครือข่ายทั้งภาคประชาชนและภาครัฐในด้านแสวงหาทางเลือกเพื่อเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งในสังคม

การดำเนินงานของโครงการยุทธศาสตร์สันติวิธีฯ

นับตั้งแต่ก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน โครงการยุทธศาสตร์สันติวิธีฯ ได้มีการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง คือ

▶ ทำงานวิจัยเพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์สันติวิธีระดับชาติทั้งต่อปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และความขัดแย้งทางการเมืองไทยปัจจุบัน โดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์สันติวิธีฯ ได้นำเสนอรายงานยุทธศาสตร์สันติวิธีฯ เรื่อง “บทเรียนจากการชุมนุมและความรุนแรงทางการเมืองในช่วงเดือนมีนาคม-พฤษภาคม 2553” ในเวที TRF Forum เมื่อวันที่ 9 ก.พ. 2554 และนำเสนอ “ยุทธศาสตร์จัดการความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2554-2547” ในเวทีเดียวกัน เมื่อวันที่ 30 มี.ค.2554 ซึ่งทั้งสองเรื่องเป็นผลงานเด่นของโครงการ

เวที สกว. (TRF FORUM)

- ร้อยละ 59.03 (2,728 ราย) ของผู้เสียชีวิตเป็นผู้ที่นับถือศาสนาอิสลาม ในขณะที่อีกร้อยละ 38.20 (1,765 ราย) เป็นผู้ที่นับถือศาสนาพุทธ ผู้ได้รับบาดเจ็บ ร้อยละ 60.12 (4,512 ราย) เป็นผู้ที่นับถือศาสนาพุทธ และอีกร้อยละ 32.88 (2,468 ราย) เป็นผู้ที่นับถือศาสนาอิสลาม
- นอกจากนี้ จากสถิติดังกล่าวยังพบว่าทั้งสถานะของผู้เสียชีวิตและผู้ได้รับบาดเจ็บนั้นมีสัดส่วนที่เป็นราษฎรทั่วไปมากที่สุด



- > เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สี่ปีย้อนหลัง โดยอ้างอิงฐานข้อมูลของเครือข่ายเฝ้าระวังการบาดเจ็บจากความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (VIS) พบว่าจำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายในเงื่อนไขดังกล่าวกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในเขตเมืองหรือชานเมืองเป็นส่วนใหญ่
- > ในแง่ของแนวโน้มและแบบแผนของเหตุรุนแรง มีข้อสังเกตว่าในห้วงเกือบ 7 ปีที่ผ่านมา เหตุการณ์ความไม่สงบที่พุ่งสูงขึ้นนับตั้งแต่ต้นปี 2547 เป็นต้นมานั้น ได้ลดระดับลงอย่างมีนัยสำคัญในกลางปี 2550 อันน่าจะเป็นผลมาจากมาตรการปิดล้อมตรวจค้นและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยชนิดปูพรมหลายพื้นที่ ซึ่งทำให้จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงลดลงประมาณร้อยละ 50 กระนั้นก็ตาม จำนวนเหตุการณ์หลังช่วงเวลาดังกล่าวก็มีลักษณะที่กว้างไกลขึ้นสูงสลับต่ำในระดับที่ใกล้เคียงเรื่อยมา
- > อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ความถี่หรือจำนวนครั้งของความรุนแรงมีแนวโน้มลดลง แต่จำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายกลับคงที่ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งเหตุการณ์แต่ละครั้งมีแนวโน้มส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมากขึ้น
- > จากข้อมูลสถิติการเกิดเหตุรุนแรง พบว่าความรุนแรงที่สูงขึ้นในทางสถิติยังคงจำกัดอยู่ใน

เขตอำเภอที่เคยมีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นบ่อยครั้งเป็นลำดับต้นๆ ตลอดระยะเวลาเกือบ 7 ปีที่ผ่านมา อันได้แก่ อำเภอรือเสาะ อำเภอรามัน อำเภอระแงะ อำเภอเมืองยะลา อำเภอยะรัง รวมทั้งอำเภอในเขตรอยต่อของจังหวัด อาทิตัน อำเภอบันนังสตา และอำเภอบาเจาะ เป็นต้น

- > เมื่อพิจารณาบัญชีรายชื่อ “หมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุข” หรือ หมู่บ้านสีแดง (หรือ หมู่บ้านที่ต้องเฝ้าระวังเป็นพิเศษ) พบว่า จำนวนของหมู่บ้านดังกล่าวที่เพิ่มและลดในบัญชีของปี 2552 และ 2553 มีจำนวนที่ไม่ต่างกันมากนัก โดยหมู่บ้านสีแดงส่วนใหญ่ในปี 2552 ยังคงมีสถานะเดิมในปี 2553 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ถึงแม้รัฐบาลจะประสบความสำเร็จในการถอดถอนสถานะ “สีแดง” ออกจากบางหมู่บ้านได้ แต่ก็มีหมู่บ้านที่ถูกยกระดับให้จัดการในฐานะที่เป็น “หมู่บ้านสีแดง” เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน และหากมองว่าเป้าหมายของมาตรการดังกล่าวคือ การเสริมสร้างและรักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยที่เข้มแข็ง ก็อาจกล่าวได้ว่าแนวทางการจัดการความขัดแย้งด้วยมาตรการที่ดำเนินการต่อเนื่องมาเพื่อสถาปนาอำนาจอธิปไตยที่เข้มแข็งเหนือพื้นที่ความรุนแรงนั้น มีสถานะคงที่ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

- > จากข้อมูลดังกล่าวจึงนำไปสู่คำถามที่สำคัญคือ สถานการณ์ความรุนแรงโดยภาพรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นมีแนวโน้มเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นจริงหรือไม่? และ การรับมือและจัดการกับปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นในด้านของการใช้กำลังเข้ากดดันและป้องปราม การบังคับใช้กฎหมายพิเศษ และการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม หรือแม้แต่โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในมิติต่างๆ นั้น ก่อผลในด้านบวกมากน้อยเพียงใด? ประเด็นเหล่านี้เป็นสิ่งที่รายงานยุทธศาสตร์จัดการความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2554 - 2547 ให้ความสำคัญ

แนวโน้มสถานการณ์ที่สำคัญและข้อสังเกตเกี่ยวกับโอกาสของสันติวิธีบางประการ

1. การขยายตัวของกองกำลังพลเรือนติดอาวุธถูกกฎหมาย
- > แนวโน้มที่สำคัญประการหนึ่งที่น่าจะเป็นสัญญาณของอุปสรรคในการคลี่คลายสถานการณ์ความรุนแรง และสร้างความยากลำบากในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของรัฐในระยะยาว ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐบางหน่วยติดอาวุธให้กับพลเรือนและการแพร่

ประเด็นสำคัญการประชุมเวที สกว.

- กระจายของอาวุธในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนมาก
- > รายงานชิ้นสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่เผยแพร่ในปี 2552 ได้บ่งชี้ตัวเลขของกองกำลังพลเรือนติดอาวุธที่ถูกกฎหมายในเวลานั้นว่าประกอบด้วยกลุ่มต่างๆ ได้แก่ (1) ทหารพราน (2) อาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) สังกัดกระทรวงมหาดไทย (3) ชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) สังกัดกระทรวงมหาดไทย (4) ราษฎรอาสาสมัครรักษาหมู่บ้าน (อรบ.) และ (5) กลุ่มรวมไทย ซึ่งเป็นกลุ่มชาวพุทธติดอาวุธตนเอง
 - > นอกจากนี้ ยังพบว่าเหตุรุนแรงและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในบางกรณีมักถูกตั้งข้อสังเกตอย่างกว้างขวางว่า มีเบื้องหลังเชื่อมโยงถึงกองกำลังติดอาวุธดังกล่าว
 - > แม้ว่าการติดอาวุธให้กับพลเรือนจะอยู่บนพื้นฐานของเจตนาธรรมที่ให้ชาวบ้านในพื้นที่ปกป้องดูแลตัวเองและจำกัดบทบาทเป็นเพียงกองกำลังที่เสริมการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยทหารหลัก แต่เมื่อประมวลบทเรียนจากกรณีความขัดแย้งด้วยกำลังอาวุธในหลายประเทศจะพบว่านโยบายดังกล่าวสร้างแนวโน้มด้านลบในหลายด้าน เช่น การบั่นทอนกระบวนการสร้างสันติภาพ ความเป็นไปได้ในการเกิดกลุ่มก่อความไม่สงบกลุ่มใหม่ที่อยากต่อการควบคุม การละเมิดสิทธิมนุษยชนในขอบเขตที่ขยายขึ้น และการแพร่กระจายของอาวุธในหมู่ประชาชนอาจทำให้เกิดวัฒนธรรมการใช้ความรุนแรง เป็นต้น
 - > ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการยอมรับในตรรกะของการป้องกันตนเองในรูปแบบของการอนุญาตให้มีการถือครองอาวุธในมือของพลเรือนเช่นนี้ เป็นการบั่นทอนหน้าที่พื้นฐานของรัฐในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของพลเมืองโดยเสมอหน้า ซึ่งอาจนำไปสู่การบ่อนทำลายความเข้มแข็งของอำนาจรัฐในระยะยาวอีกด้วย
- ## 2. การเสริมสร้างบทบาทของฝ่ายพลเรือน: กฎหมาย คอ.บต. ฉบับใหม่และช่องทางของประชาชน

- > เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2553 พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553 ได้ถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ กฎหมายฉบับนี้ยังผลให้ศูนย์อำนวยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งเคยถูกยุบเลิกไปเมื่อปี 2545 กลับมามีสถานภาพทางกฎหมายที่ชัดเจนขึ้น และเป็นหน่วยงานพลเรือนที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี
 - > การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่อาจสะท้อนสัญญาณทั้งในเชิงบวกและเชิงลบต่ออำนาจของรัฐและความสามารถในการจัดการปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ แม้ว่าจะได้รับ การพิจารณาจากหลายฝ่ายว่าพระราชบัญญัติฉบับใหม่เป็นเพียงกฎหมายที่รองรับการแก้ไขปัญหายาในโครงสร้างการบริหารของระบบราชการเท่านั้น แต่ก็มีแนวโน้มที่มีความก้าวหน้าหลายประการ สำหรับในมุมมองของสันติวิธีแล้ว สัญญาณในเชิงบวกได้สะท้อนผ่านการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับประชาชนในพื้นที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบายทั้งด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา ตลอดจนการติดตามตรวจสอบ เช่น การระบุให้การจัดทำนโยบายการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องมาจากความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน ศาสนา วัฒนธรรม อัตลักษณ์ชาติพันธุ์ และประวัติศาสตร์ท้องถิ่น เป็นต้น
- ## 3. การพูดคุยเพื่อสันติภาพ
- > สัญญาณในเชิงบวกอีกประการหนึ่งที่ควรจับตาเป็นอย่างยิ่งและน่าจะได้ว่าเป็นโอกาสของสังคมการเมืองไทยในการแก้ปัญหา นี้ด้วยแนวทางสันติวิธีคือ กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ (peace dialogue) ซึ่งในขณะนี้กำลังดำเนินการอยู่ในหลากหลายช่องทางในแง่หนึ่ง กระบวนการดังกล่าวแตกต่างไปจาก “การเจรจาต่อรอง (negotiation)” ระหว่างเจ้าหน้าที่ทางการกับกลุ่มผู้มีความเห็นต่างจากฝ่ายรัฐ ที่เป็นคู่ขัดแย้งเพื่อหาคำตอบซึ่งจะเป็นข้อยุติทั้งความรุนแรงและความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ทั้งยังแตกต่างไปจาก



วิธีการก่อนหน้านี้ที่วางเป้าหมายเพียงเพื่อสลายความรุนแรงเฉพาะหน้าและมุ่งหวังผลเพียงด้านการข่าว หากแต่ตำแหน่งแห่งที่ของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพดังกล่าวได้แก่การสร้างพื้นที่ในการทำความเข้าใจและร่วมกันหาทางออกที่จะแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งด้วยวิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรง

- > คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีเห็นว่า กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพมีความสำคัญ เพราะเป็นกระบวนการที่นำพาความขัดแย้งจากพื้นที่ของการใช้กำลังที่ทุกฝ่ายใช้ความรุนแรงเป็นอาวุธต่อรอง ไปยังพื้นที่ทางการเมืองที่ความจำเป็นของการใช้ความรุนแรงเพื่อรองรับเป้าหมายของแต่ละฝ่ายลดน้อยลงที่สำคัญ ยังเป็นการสถาปนาพื้นที่ซึ่งสะท้อนความเข้มแข็งของรัฐเพียงพอที่จะยอมรับการดำรงอยู่ร่วมกันของทุกฝ่ายที่เห็นต่างกันในระบอบการเมือง
- ## 4. การแสวงหาทางเลือกทางการเมืองการปกครอง
- > ปัจจุบันมีข้อเสนอจากหลายฝ่ายให้จัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เสียใหม่ มีการพูดถึงการจัดระบบเขตการปกครองพิเศษสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาคความรุนแรง ควบคู่ไปกับแนวคิดเรื่อง “การเมืองนำการทหาร” ในขณะเดียวกันการปรากฏตัวของภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการ



แก้ไขปัญหา ก็ทำให้ข้อเสนอเพื่อพิจารณาเงื่อนไขการปฏิรูปการเมืองการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง

- > ถึงแม้จะมีข้อถกเถียงอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องรูปแบบที่เหมาะสม ความสอดคล้องกับเงื่อนไขทางสังคมการเมืองของประเทศ และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างเขตปกครองพิเศษกับรัฐก็ตาม แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ถือว่าเป็นสัญญาณที่ดีชี้ให้เห็นว่าประเด็นเรื่องเขตปกครองพิเศษสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เคยเป็นเรื่องต้องห้ามในสังคมไทยดูจะได้กลายเป็นประเด็นสาธารณะมากขึ้นแล้ว
- > ฝ่ายนโยบายควรตระหนักว่าการขยายพื้นที่ถกเถียงในประเด็นดังกล่าวควรต้องเปิดกว้างต่อการรับฟังความคิดเห็นของผู้คนทุกกลุ่มและทุกชาติพันธุ์ภายในรัฐ เพื่อร่วมกันออกแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจในรูปของกติกาที่จะอยู่ร่วมกันในอนาคต ด้วยกระบวนการเหล่านี้เองที่จะทำให้รัฐมีความเข้มแข็งอย่างแท้จริง เพราะเป็นวิธีการสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่ออำนาจรัฐ วางใจในสังคมการเมืองไทยที่เปิดโอกาสให้กับความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางอำนาจและพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้บนพื้นฐานของความมั่นใจในรัฐของตนผสมกับฉันทามติของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สันติวิธี

- > หัวใจสำคัญในการพิจารณาถึงความสำเร็จของยุทธศาสตร์สันติวิธีนั้นขึ้นอยู่กับความเข้าใจต่อโมทัศน์ว่าด้วย “อำนาจ” และ “ความเข้มแข็งของรัฐ” ในมุมมองที่ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของการใช้กำลังเข้ากดขี่และการบังคับใช้กฎหมายเข้าจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อแลกกับความพยายามจะรักษาความมั่นคงปลอดภัยทั้งของรัฐเองและของประชาชนได้การปกครอง เนื่องจากในหลายกรณี การเข้าใช้กำลังและกฎหมายในลักษณะดังกล่าวกลับเป็นการสะท้อนความอ่อนแอของรัฐเอง ซ้ำร้ายยังเป็นการบ่อนทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่ออำนาจรัฐ ละทิ้งฉันทามติของผู้ที่อยู่ใต้การปกครอง กระทั่งนำไปสู่ความสูญเสียความชอบธรรมในการปกครองของรัฐเอง
- > กลไกสำคัญที่จะช่วยให้แนวทางเหล่านี้เป็นไปได้คือ ภาวะผู้นำ (Leadership) และการตัดสินใจทางการเมืองอันเด็ดเดี่ยวกล้าหาญของฝ่ายบริหาร ที่จะคงความแน่วแน่ในการคุมทิศทางเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งในวิธีการอันสันติ พร้อมทั้งยกระดับการมองปัญหา และการใช้แนวทางนี้เป็นวาระหลักของประเทศ โดยยึดเอาเป้าหมายระยะยาวสำคัญเหนือกว่าผลที่ได้รับเฉพาะหน้า ทั้งยังเน้นการสื่อสารทั้งภายในหน่วยงานภาครัฐและในพื้นที่สาธารณะอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
- > เพื่อที่จะให้ปัจจัยของภาวะผู้นำมีเสถียรภาพและยังสามารถคงทิศทางดังกล่าวไว้ได้ในระยะยาว กระบวนการสันติภาพในมุมมองของสันติวิธีจำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระทำหน้าที่ติดตามความคืบหน้าของประเด็นยุทธศาสตร์ต่างๆ ทั้งยังขับเคลื่อนให้ประเด็นเหล่านี้กลายเป็นฉันทามติของผู้คนในสังคม ผนวกกับการสร้างพื้นที่ปลอดภัยให้ถกเถียงในประเด็นดังกล่าว ทั้งนี้ หลักการสำคัญของหน่วยงานเช่นนี้จะต้องยึดอยู่บนหลักการของการสร้างความไว้วางใจของ

ทุกฝ่ายและควรมีองค์ประกอบมาจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

- > ความเข้มแข็งของอำนาจรัฐในแง่มุมนี้สัมพันธ์กับระดับความเข้มแข็งของภาคสังคม ซึ่งไม่เพียงแต่จะสะท้อนความสามารถในการจัดการดูแลตัวเองเท่านั้น หากแต่ยังสำแดงถึงศักยภาพในการถักทอสายสัมพันธ์ระหว่างผู้คนอันแตกต่างทางชาติพันธุ์และศาสนาเข้าไว้ด้วยกันในท่ามกลางความขัดแย้งที่แหลมคม สัญญาณที่บ่งชี้ถึงปัจจัยดังกล่าวได้แก่ บทบาทของกลุ่มประชาสังคมเริ่มก่อตัวขึ้นอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ ตลอดจนมีแนวโน้มที่จะรวมตัวกันเป็นเครือข่ายมากยิ่งขึ้น การเคลื่อนไหวเพื่อต่อรองทางการเมืองในพื้นที่สาธารณะโดยหนทางอันสันติของพวกเขา น่าจะเป็นคุณต่อการสถาปนาอำนาจรัฐให้เข้มแข็งมากกว่าเป็นอุปสรรคในการจัดการกับปัญหาของภาครัฐดังที่บางฝ่ายเข้าใจ
- > ด้วยเหตุนี้ ถ้าถือว่ารัฐจำเป็นต้องชีวิตทางการเมืองของทุกสังคม และความเข้มแข็งของรัฐขึ้นอยู่กับความสามารถในการตอบสนองหน้าที่ของรัฐขึ้นพื้นฐานเป็นสำคัญ การสถาปนาอำนาจรัฐและเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐในมุมมองของสันติวิธีเป็นการพยายามสร้างดุลยภาพระหว่างความมั่นคงของรัฐบนฐานความเข้มแข็งของสังคม ข้อเสนอให้พยายามจำกัดอาวุธปืนในมือพลเรือน, พยายามเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ร่วมกันตั้งต้นออกแบบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและความมั่นคงปลอดภัยของพวกเขา, ความพยายามในการสรรหาช่องทางพูดคุยเพื่อยุติความรุนแรง, ตลอดจนการเปิดพื้นที่ให้มีการถกเถียงหรือแม้แต่วมผลึกคึกคักให้สถาปนาสถาบันทางการเมืองขึ้นมาใหม่ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ สิ่งเหล่านี้ล้วนสะท้อนสถานะของรัฐที่เข้มแข็ง ซึ่งจำเป็นต้องการสถาปนาและธำรงรักษาความเข้มแข็งของรัฐในระยะยาว เพราะแนวทางเหล่านี้ล้วนเอื้อต่อสัมพันธ์ภาพที่มั่นคงระหว่างรัฐกับประชาชนบนฐานของความมั่นใจในกันและกัน



TRF POLICY RESEARCH UPDATE!

- > งานชิ้นนี้นำเสนอกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของญี่ปุ่นนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปัจจุบัน โดยใช้ให้เห็นว่ารูปแบบของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในแต่ละช่วงเป็นอย่างไร และถูกกำหนดด้วยปัจจัยอะไรบ้าง
- > ช่วงทศวรรษ 1950 - 1960 ตัวแปรหลักในการกำหนดนโยบายสาธารณะของญี่ปุ่น ได้แก่ ข้าราชการประจำ ผู้นำทางการเมืองของพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) (พรรครัฐบาลสมัยนั้น) และกลุ่มธุรกิจใหญ่ (รวมเกษตรกร) แต่นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1960 กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของญี่ปุ่นเป็นพหุนิยมมากขึ้น แม้ว่าจะมีกลุ่มผลประโยชน์มากขึ้น แต่กลุ่มธุรกิจและกลุ่มชนวนาก็ยังมีบทบาทและอิทธิพลเนื่องจากมีความสัมพันธ์แนบแน่นกับนักการเมืองพรรค LDP และข้าราชการประจำ อย่างไรก็ตาม กลุ่มเหล่านี้ก็สามารถถูกควบคุมได้โดยศูนย์อำนาจเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายด้านนโยบายของรัฐบาล
- > ในยุคของนายกรัฐมนตรีจุนอิชิโร โคอิสุมิ ได้มีการรวมศูนย์การกำหนดนโยบายให้อยู่ที่ฝ่ายบริหารเป็นหลัก ทำให้สามารถดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ รวมทั้งผลักดันนโยบายแปรรูปกิจการไปรษณีย์ และทำข้อตกลงการค้าเสรีกับบางประเทศรวมทั้งไทย
- > ในยุคของพรรค LDP สมัยหลังจากนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ การเมืองแบบเก่าของพรรค LDP ได้กลับมาอีกครั้ง กล่าวคือตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปกป้องกลุ่มผลประโยชน์จำเพาะ และนำไปสู่ภาวะชะงักงันของการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น และข้าราชการประจำยังมีบทบาทโดดเด่น
- > ในยุคของพรรคประชาธิปไตยญี่ปุ่น (DPJ) เป็นรัฐบาล (ตั้งแต่ ส.ค.2552 เป็นต้นมา) มีความพยายามกำหนดนโยบายรวมศูนย์อยู่ที่ฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง และต้องการจำกัดอำนาจและบทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบาย
- > รัฐบาลญี่ปุ่นภายใต้การนำของพรรค DPJ โดยภาพรวมแล้วมีกระบวนการกำหนดนโยบายที่เปิดและโปร่งใสมากขึ้นกว่ายุคของพรรค LDP แม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ยังกำลังอยู่ในช่วงปรับตัวในการเข้าถึงกลไกกำหนดนโยบายของรัฐบาลเพื่อรักษาและเรียกร้องผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตนเองก็ตาม
- > ประเด็นที่ไทยควรให้ความสำคัญ คือ ประเด็นเกี่ยวกับการเมืองและการกำหนดนโยบายการเกษตรของญี่ปุ่นที่มีผลเกี่ยวข้องกับนโยบายเปิดเสรีสินค้าเกษตร เนื่องจากในบรรดาภาคเศรษฐกิจทั้งหมดของญี่ปุ่น ภาคการเกษตรมีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศต่างๆ ได้น้อยที่สุดภาคหนึ่ง และมีการปิดตลาดมากที่สุด
- > นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารรวมทั้งสมาชิกรัฐสภาและผู้ส่งออกของไทยควรสร้างความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับสมาชิกรัฐสภาของพรรค DPJ โดยเฉพาะสมาชิกรัฐสภาที่รู้จักและคุ้นเคยกับไทยเป็นอย่างดี (กลุ่ม Friends of Thailand) เพื่อช่วยผลักดันให้ผู้นำรัฐบาลญี่ปุ่นเปิดตลาดสินค้าเกษตรของไทยมากขึ้น

หมายเหตุ

สำหรับผู้สนใจอ่านงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สามารถติดต่อได้โดยตรงที่ ฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ (ฝ่าย 1) สกว. ที่หมายเลขโทรศัพท์ : 0 2278 8200 ต่อ 8216

>> ต่อจากหน้า 4

- ▲ ระหว่างที่มีความขัดแย้งทางการเมืองกลางกรุงเทพฯ คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีฯ ได้ทำหน้าที่เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างคู่ขัดแย้งเพื่อหาทางบรรเทาความขัดแย้งหลายครั้ง
- ▲ คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีฯ ได้ทำหน้าที่เสนอความเห็นและบทวิเคราะห์ปัญหาความรุนแรงในสังคมไทยต่อสาธารณชนผ่านสื่อมวลชน (ทั้งที่เป็นสิ่งพิมพ์และสื่อโทรทัศน์) อย่างต่อเนื่อง
- ▲ จะเห็นได้ว่า กิจกรรมของโครงการยุทธศาสตร์ สันติวิธีไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการวิจัยเพื่อหาความรู้และหาทางออกของปัญหาความขัดแย้ง/ความรุนแรง แต่ยังเน้นการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ทั้งในเชิงนโยบาย (เช่น ผ่านการนำเสนอข้อมูลโดยตรงต่อผู้กำหนดนโยบายและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง) และทางปฏิบัติ (เช่น การสื่อถึงคู่ความขัดแย้งโดยตรง)