

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการก่อความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม นับตั้งแต่เหตุการณ์ปล้นปืนจังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของความรุนแรงต่อเนื่องจนกระทั่งทุกวันนี้ พิชามณูญ์ จิระกาญจน์ (2555, 2) กล่าวว่าปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาสังคมที่มีความละเอียดอ่อนซับซ้อน และเกิดความขัดแย้งเรื้อรัง มีประวัติศาสตร์มายาวนาน และเชื่อมโยงกับบริบทต่างๆ อย่างลึกซึ้งซึ่งไม่ว่าจะเป็นมิติทางประวัติศาสตร์ ศาสนา วัฒนธรรม ความมั่นคง กลไกการบริหารจัดการของรัฐ มีการเคลื่อนไหวก่อเหตุการณ์หลายรูปแบบโดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อเหตุความรุนแรงทำให้สูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของคนไทยด้วยกัน ซึ่งยังไม่ปรากฏแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังและนำไปสู่ความสงบสันติได้อย่างเป็นรูปธรรม ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินชีวิตประจำวันในหลายๆ ด้าน เช่น การเปลี่ยนแปลงเวลาในการประกอบอาชีพ การประกอบพิธีกรรมทางศาสนาโดยมีการปรับเปลี่ยนเวลาให้อยู่ในช่วงเวลาที่มีความปลอดภัย เป็นต้น

จากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง การสร้างความมั่นคงปลอดภัยในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญเพราะประชาชนในพื้นที่มีความปรารถนาที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมที่มีความมั่นคงและปลอดภัยจากภัยอันตราย ซึ่งในปัจจุบันประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ขาดความมั่นคงอย่างรุนแรง ทั้งนี้ส่วนของความมั่นคงที่ขาดหายไปที่ประจักษ์คือความปลอดภัยในชีวิตอันเกิดจากเหตุการณ์ความไม่สงบ ความไม่มั่นคงในชีวิตของประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีสูงมาก เป็นสถานการณ์ที่สังคมเกิดความไม่สามารรถไว้วางใจใคร่ได้มีแต่ความหวาดกลัว หวาดระแวง การพุดคุยในเรื่องความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างธรรมดาธรรมชาตินี้ไม่สามารถกระทำได้การบอกเล่าความจริงหรือความสงสัยอาจนำมาสู่ตนเอง ครอบครัว และผู้คนรอบข้าง (คณะกรรมการประสานงานภาคประชาชนเพื่อจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2549, 48)

อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี เป็นพื้นที่หนึ่งที่ประสบกับปัญหาด้านความไม่มั่นคงและความไม่ปลอดภัยในการดำเนินชีวิต อันเป็นผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้ ในห้วงปี พ.ศ. 2555 - 2557 มีสถิติคดีที่เกี่ยวข้องกับความไม่มั่นคงปลอดภัยเกิดขึ้นในพื้นที่อำเภอแม่ลานและพื้นที่ใกล้เคียงจำนวนหลายเหตุการณ์ ปรากฏรายละเอียดดังตาราง 1 (สถานีตำรวจภูธรแม่ลาน, 2558)

ตาราง 1 สถิติคดีเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่อำเภอแม่ลานและพื้นที่ใกล้เคียง
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 - 2557

ประเภทคดี	พื้นที่				
	จังหวัด ปัตตานี	อำเภอ หนองจิก	อำเภอ ยะรัง	ตำบล นาประดู่	อำเภอ แม่ลาน
ฆ่าผู้อื่น	853	67	62	27	12
พยายามฆ่าผู้อื่น	389	78	67	19	10
ปล้นทรัพย์	53	6	2	1	-
ชิงทรัพย์	94	11	9	1	-
วางเพลิง	94	17	9	13	-
รวม	1,483	179	149	61	22

ที่มา: งานธุรการคดีสถานีตำรวจภูธรแม่ลาน, 2558

จากสถิติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าห้วงปี พ.ศ. 2555-2557 พื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ยังคงปรากฏการกระทำผิดที่เกี่ยวกับความไม่มั่นคงปลอดภัยในชีวิต และถือเป็นเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความหวาดระแวงและหวาดกลัวในการดำเนินชีวิต ซึ่งแม้ว่าสถิติเหตุการณ์จะเกิดขึ้นน้อยกว่าพื้นที่ใกล้เคียง เช่น อำเภอหนองจิก อำเภอยะรัง และตำบลนาประดู่ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่สามารถยืนยันว่าประชาชนในอำเภอแม่ลานจะมีความปลอดภัยในชีวิตมากกว่าพื้นที่อื่นๆ หรือสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุข ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าความไม่สงบดังกล่าวอย่างจริงจัง

การแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบมีจุดเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2521 โดยรัฐบาลได้กำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นมาเป็นฉบับแรก เพราะเล็งเห็นถึงลักษณะปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ซึ่งมีลักษณะปัญหาเฉพาะแตกต่างจากพื้นที่อื่นของประเทศ ประกอบกับในปี พ.ศ. 2523 ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 อันเป็นแนวนโยบายในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ โดยใช้การเมืองนำการทหาร เพื่อให้ประชาชนสำนึกถึงความเป็นเจ้าของประเทศ แนวทางดังกล่าว จึงสอดรับกับการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในภาคใต้ที่มีทิศทางชัดเจนขึ้น เห็นได้จากการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษ คือ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 (พตท.43) ในปี พ.ศ. 2524 ซึ่งทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวได้ประยุกต์แนวทางการเมืองนำการทหารมาจากคำสั่ง 66/2523 ด้วยเช่นกัน โดยมีหน้าที่ในการประสานงานเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ ทั้งยังทำหน้าที่เสมือนด่านหน้าคอยรับปัญหาให้แก่รัฐบาลในกรุงเทพฯ (เอก ตั้งทรัพย์ วัฒนา และอรอร ภูเจริญ, 2552: 7)

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้ยุบเลิกศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่เหตุการณ์ความไม่สงบได้กลับมาปะทุรุนแรงอีกครั้งตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา มีการลอบเผาโรงเรียน ปล้นปืนของทางราชการ ลอบวางระเบิด ลอบทำร้ายเจ้าหน้าที่และประชาชน ฯลฯ ดังนั้น ปลายปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลจึงได้จัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ เข้ามาดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว และปลายปี พ.ศ. 2549 รัฐบาลได้ปรับหน่วยงานใหม่อีกครั้งโดย

ฟื้นฟูหน่วยงานเดิม คือ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อดูแลการบริหารงานให้สงบสุข โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น (ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธีมหาวิทยาลัยมหิดล, 2552 : 42)

ในปัจจุบันกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน.ภาค 4 สน.) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่อำนวยการและกำกับดูแลการปฏิบัติของหน่วยงานทุกภาคส่วนที่แก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยกำหนดวิสัยทัศน์ในการปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เกี่ยวกับการวางแผน อำนวยการ และกำกับดูแลการปฏิบัติ ในการพัฒนายกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น และรักษาความสงบคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เพื่อนำสันติสุขกลับสู่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างยั่งยืน โดยน้อมนำยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และใช้แนวทางสันติวิธีภายใต้กฎหมายเดียวกัน (<http://www.isoc.go.th> สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2558)

การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงปลอดภัยจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น นอกเหนือจากบทบาทของ กอ.รมน.ภาค 4 สน. ยังมีหน่วยปฏิบัติ ซึ่งมีบทบาทสำคัญทำหน้าที่เป็นองค์กรในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบของแต่ละอำเภอ นั่นคือ ศูนย์ปฏิบัติการอำเภอ (ศปก.อ.) ที่เปรียบเสมือนเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนในพื้นที่ โดยการบูรณาการหน่วยงานในพื้นที่ทั้งหมดเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาความไม่สงบให้มีประสิทธิภาพขึ้น (ที่ว่าการอำเภอแม่ลาน, 2559) โครงสร้างของ ศปก.อ. มีนายอำเภอเป็นประธาน มีตำรวจและทหารเป็นรองประธาน และมีหัวหน้าส่วนราชการเกือบทุกกระทรวงและทุกหน่วยงานในพื้นที่เป็นกรรมการ รวมทั้งมีตัวแทนของภาคประชาชน เช่น ผู้นำศาสนา ผู้ทรงคุณวุฒิ เข้าร่วมเป็นกรรมการ ศปก.อ. ที่จัดตั้งขึ้นในแต่ละอำเภอ เป็นการสื่อถึงการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ในลักษณะบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder)

ดังนั้น การศึกษาวิจัยการสร้างความปลอดภัยในพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี จึงมีความน่าสนใจและสามารถสร้างประโยชน์ให้แก่รัฐและประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวกับการกระบวนการบริหารสังคมและปัจจัยที่ส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารสังคม ให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งนี้เพื่อจะได้นำข้อมูลจากการศึกษามาเสนอเป็นข้อเสนอแนะเชิงกลยุทธ์ในการบริหารสังคมเพื่อความปลอดภัยในอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี อย่างแท้จริง

คำถามในการวิจัย

1. หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีส่วนบทบาทในการจัดการความมั่นคงปลอดภัยมีกระบวนการบริหารสังคมเพื่อสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้กับอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี อย่างไร
2. ปัจจัยใดที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารสังคมเพื่อสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้กับอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี
3. กลยุทธ์การบริหารสังคมใดที่จะสามารถนำมาใช้ให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยในอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการบริหารสังคมในการสร้างความมั่นคงปลอดภัยในอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารสังคมที่ทำให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยใน อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี
3. เพื่อเสนอกลยุทธ์การบริหารสังคมในการสร้างความมั่นคงปลอดภัยในอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี

ขอบเขตในการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา
 - 1.1 บริบทพื้นที่และเหตุการณ์ความไม่สงบของอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี
 - 1.2 กระบวนการบริหารสังคมของอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี
 - 1.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารสังคมของอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ที่ทำให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
 - 1.4 กลยุทธ์การบริหารสังคมเพื่อสร้างความมั่นคงปลอดภัยในอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี
2. ขอบเขตด้านประชากร และกลุ่มตัวอย่าง
 - 2.1 กลุ่มตัวอย่างเชิงปริมาณ ประกอบด้วย จำนวนเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหาร ฝ่ายปกครอง (สมาชิกกองอาสารักษาดินแดน (อส.) และชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทในกระบวนการสร้างความมั่นคงปลอดภัย จำนวน 1,449 คน โดยกำหนดขนาดตัวอย่างจากการแทนค่าสูตรของ Taro Yamane (ไข่มพร กาญจนกิจสกุล, 2555 : 86) จำนวน 314 คน
 - 2.2 กลุ่มตัวอย่างเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่รัฐผู้มีหน้าที่รักษาความมั่นคงปลอดภัย (ตำรวจ ทหาร ฝ่ายปกครอง) และผู้นำชุมชน ที่มีบทบาทในกระบวนการสร้างความมั่นคงปลอดภัย รวมถึงประชาชนที่อาศัยอยู่ในอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี
3. ขอบเขตด้านพื้นที่ คือ อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี
4. ขอบเขตด้านเวลา คือ ช่วงเวลาที่ทำการศึกษาทั้งสิ้น จำนวน 5 เดือน คือ ตั้งแต่ สิงหาคม - ธันวาคม พ.ศ. 2559

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงกระบวนการบริหารสังคมของหน่วยงานรัฐและผู้มีบทบาทในการจัดการความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี

2. สามารถวิเคราะห์ปัจจัยในการบริหารสังคมที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดการความมั่นคงปลอดภัยในอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี

3. สามารถนำเสนอกลยุทธ์การบริหารสังคมเพื่อยกระดับความมั่นคงปลอดภัยในอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี

นิยามศัพท์เฉพาะ

สถานการณ์ความไม่สงบ หมายถึง เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดจากการกระทำของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วยจังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส และสี่อำเภอของจังหวัดสงขลา (อ.นาทวี อ.จะนะ อ.สะบ้าย้อย และ อ.เทพา) ตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เป็นต้นมา โดยมีรูปแบบการกระทำต่างๆ เช่น การลอบวางระเบิด การลอบทำร้ายหรือลอบยิงประชาชนหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งที่เป็นชาวไทยพุทธและชาวไทยมุสลิม ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

ความมั่นคงปลอดภัยในชุมชน หมายถึง ความไว้วางใจของประชาชนต่อระบบการดำเนินงานของภาครัฐในการป้องกันการสูญเสียชีวิต ทรัพย์สิน และการลดความหวาดระแวงที่มีต่อสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี

กระบวนการบริหารสังคม หมายถึง การขับเคลื่อนหรือเปลี่ยนแปลงสังคมของอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ไปสู่สังคมที่มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยมีขั้นตอนของการวางแผน การปฏิบัติตามแผน การตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติ และการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติและเป็นกระบวนการที่มีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทของชุมชนและสถานการณ์สังคม

ปัจจัยการบริหารสังคม หมายถึง องค์ประกอบสำคัญที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการสร้างความมั่นคงปลอดภัย เป็นองค์ประกอบที่ได้รับการยอมรับหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้มีบทบาทในการจัดการความมั่นคงปลอดภัย และภาคประชาชน

กลยุทธ์การบริหารสังคม หมายถึง วิธีการในการขับเคลื่อนการจัดการความปลอดภัยของอำเภอแม่ลานโดยการศึกษากระบวนการบริหารความปลอดภัยและวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการความมั่นคง ไปสู่มาตรการในการสร้างความปลอดภัยในการดำเนินชีวิตของประชาชนในอำเภอแม่ลานอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทชุมชนเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในอำเภอแม่ลานอย่างแท้จริง