

**รัฐบาลนายชวนหลีกภัยสมัยที่ 2 กับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้:
กรณีศึกษาการกำหนดนโยบายและกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี***

**Mr. Chuan Leekpai's Government in His Second Term in Office
and the Solution to the Problem of the Southernmost Provinces:**

**A Case Study of the Policy Formulation and the
Decision-making Process of the Cabinet**

ปิยนถ บุนนาค**

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของบทความนี้คือเพื่อศึกษาการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 (ระหว่างวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ถึงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544) โดยเน้นเฉพาะเรื่องการกำหนดนโยบายและกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังที่ต้องการ “การแก้ไขเยียวยา” อย่างเร่งด่วน ผลการศึกษาพบว่า “รัฐบาลชวน 2” ยังคงแสดงความสนใจในการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เกิดความสงบสุข ดังที่ได้เคยดำเนินการมาแล้วในช่วง “รัฐบาลชวน 1” โดยได้ “หยิบยก” เรื่องการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้มาพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หลังจากได้เข้ามาบริหารบ้านเมืองเพียง 3 สัปดาห์ ปัญหาสำคัญในพื้นที่ขณะนั้นก็คือการก่อเหตุความไม่สงบในหลายรูปแบบซึ่งเกิดมากขึ้นหลังสมัย “รัฐบาลชวน 1” แม้รัฐบาลต้องประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่สืบเนื่องมาตั้งแต่กลางปี 2540 ก่อนการเข้ามาเป็นรัฐบาลแต่ “รัฐบาลชวน 2” ก็ใช้งบประมาณจำนวนไม่น้อยในการแก้ปัญหาคความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างจริงจังภายใต้นโยบายหลักคือ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2537-2541) และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2542-2546) ตามลำดับ โดยมีแผนเสริมจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่ามียุทธศาสตร์

* ปรับปรุงจาก ปิยนถ บุนนาค และคณะ, **นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ-รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (4 สิงหาคม พ.ศ. 2531-19 กันยายน พ.ศ. 2549)**, *ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประจำปี 2552*, หน้า 312-342 และ 390-394.

** ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ปิยนถ บุนนาค *ข้าราชการบำนาญ และวุฒยาจารย์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการของมหาวิทยาลัยหลายแห่งทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ภาควิชาอักษรศาสตร์บัณฑิตยสถาน สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง สาขาประวัติศาสตร์ไทย.

“ความสงบเรียบร้อยนำ การบริหารจัดการองค์กรและการพัฒนาเศรษฐกิจตาม ประชาสัมพันธ์สนับสนุน” และมีกลยุทธ์ในการดำเนินการคือ “การเมืองนำการทหาร” โดยเฉพาะการให้โอกาสผู้ก่อความไม่สงบให้เข้ามาบอตัว เพื่อมาช่วยในการพัฒนาประเทศชาติในโครงการ “ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย” ต่อไป ขณะที่ผู้ที่ถูกจับได้ก็ต้องถูกสอบสวนดำเนินคดีตามกฎหมายที่ยุติธรรมซึ่งตัวนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีเองมีความเชื่อมั่น

คำสำคัญ : รัฐบาลนายชวน หลีกภัยสมัยที่ 2, การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนชายใต้, การกำหนดนโยบายและกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีและยึดในหลักการนี้อยู่แล้ว ผลการดำเนินนโยบายดังกล่าวก็ทำให้เหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้คลี่คลายลงเป็นลำดับในรัฐบาลนี้

Abstract

The objective of this article was to study the solution to the problem of the southernmost provinces adopted by Mr. Chuan Leekpai's government in his second term in office (between 9 November 1997 and 17 February 2001). Its focus was only on the policy formulation and the decision-making process of the cabinet regarding the implementation of its policy to solve the problem of the southernmost provinces, which was of “chronic nature” and needed the rapid “remedy”. The research results demonstrated that Mr. Chuan Leekpai's government in his second term in office was still interested in solving this administrative problem as it was in his first term of office in order to promote peace in this sensitive area. The government then brought this issue to be considered in the cabinet after only three weeks of being in the post. A large number of various forms of violence that occurred frequently in this area after his first term of office was the main and sensitive problem. Even though the government had faced with the economic crisis from the midst of 1997, before being in his term of office, the government allocated a lot of budget to solve the problem seriously under the principle policy : national security policy on the southernmost (1994-1998) and national security policy on the southernmost (1999-2003) respectively, with the collaboration of various offices. The strategic supportive policy might be “peace-led, organization management and economics development-followed, public relations-supported”. The strategic implementation was “politics led military”, especially the chance opened to the surrender of agitators. The suspects were to be investigated under the process of judgement along with the principal of Mr. Chuan Leekpai. The result of the implementation of such a policy led to the reduction of the insurgency in the area.

Key Words : Mr. Chuan Leekpai's Government in His Second Term in Office, the Solution to the Problem of the Southernmost Provinces, the Policy Formulation and the Decision-making Process of the Cabinet

ความนำ

รัฐบาลนายชวน หลีกภัยสมัยที่ 2 ยังคงดำเนินนโยบายสืบเนื่องต่อจากรัฐบาลนายชวน หลีกภัยสมัยที่ 1 แม้จะมีความแตกต่างในรายละเอียดของการกำหนดนโยบายและกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีแต่ผลของการดำเนินนโยบายก็ประสบผลสำเร็จในการทำให้ปัญหาข้อขัดแย้งคลี่คลายลง

ปัญหาการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้¹

ปัญหาในการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงมีรูปแบบเดียวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลนายชวน หลีกภัยสมัยที่ 1 อย่างไรก็ดี อาจสรุปประเด็น**ปัญหาหลัก**ได้เป็น 3 ประการ คือ²

ประการแรก คือ ปัญหาความหวาดระแวงอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางศาสนา วัฒนธรรม และภาษา เป็นมูลเหตุสำคัญ เพราะอาจเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงอย่างรุนแรง โดยเฉพาะเรื่องศาสนา และภาษานั้น เป็นเรื่องที่ละเอียดและเป็นอุปสรรคต่อการเมือง และการปกครองเป็นอย่างยิ่ง **ประการที่สอง** คือ ปัญหาในการพัฒนาทางการเมืองและการปกครอง จะเห็นได้ว่าอัตราของความสนใจในทางการเมืองหรือการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของคนในพื้นที่ค่อนข้างจำกัด การที่ประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิม ซึ่งมีลักษณะและเอกลักษณ์เป็นของตนเอง อีกทั้งแนวคิดทัศนคติ ค่านิยมในการดำรงชีวิตที่แตกต่างไปจากบรรดาเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ จึงทำให้ในการประชาสัมพันธ์หรือการระดมความคิดเห็นทางการเมืองการปกครองมีข้อจำกัดอีกมาก ซึ่งการที่จะกระจายอำนาจการปกครอง โดยให้ท้องถิ่นปกครองตนเองจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากกว่าภาคอื่นๆ และ**ประการสุดท้าย** คือ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเทศเพื่อนบ้าน และสถานการณ์ด้านต่างประเทศที่เกี่ยวกับเรื่องดินแดน และการค้าชายผ่านแดน ยังคงมีปัญหากระทบกระทั่ง โดยเฉพาะในเรื่องของแนวเขตแดนที่ต้องแก้ไข เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทบกระทั่งระหว่างประเทศเกิดขึ้นได้

¹ โปรดดูรายละเอียดใน ปิยนาด บุนนาค. **นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้** (พ.ศ. 2475-2516). พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547, ปิยนาด บุนนาค และคณะ, **นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์-รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์** (14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 - 4 สิงหาคม พ.ศ. 2531). กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาวิจัยและส่งเสริมการวิจัยแห่งชาติ, 2551 และ ปิยนาด บุนนาค และคณะ, **นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ-รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร** (4 สิงหาคม พ.ศ. 2531-19 กันยายน พ.ศ. 2549), ศูนย์สนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2552.

² นักศึกษาหลักสูตรการปฏิบัติการจิตวิทยาฝ่ายอำนวยการรุ่นที่ 83 คณะที่ 3. **ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้**. กรุงเทพฯ : สถาบันจิตวิทยาความมั่นคง สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2541., หน้า 117-118.

การกำหนดนโยบายของรัฐในการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้

การกำหนดนโยบายของรัฐในการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 มีการดำเนินการ ดังนี้³

1) ระยะเวลาของการเป็นรัฐบาล

ในระยะแรก “รัฐบาลชวน 2” ยังคงยึดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2537-พ.ศ.2541) เป็นหลักในการปกครองเช่นเดียวกับ “รัฐบาลชวน 1” โดยเน้นการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค ขณะเดียวกันที่ดำรงแนวทางแก้ไขปัญหาด้านสังคมจิตวิทยาที่ทำมาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการรักษาความสงบด้วยมาตรการทางการเมืองและการปราบปรามการก่อการร้ายอย่างจริงจัง ทั้งนี้เป็นการสอดคล้องกับนโยบายที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-พ.ศ.2544)⁴

นอกจากนี้รัฐบาลยังคงดำเนินตามแผนแม่บทของกรมตำรวจฉบับที่ 3 (พ.ศ.2540-พ.ศ.2544) ซึ่งเกิดขึ้นจากการที่มีสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ เช่น การลอบวางระเบิด ทรัพย์สินของทางราชการ ทรัพย์สินสาธารณะ รวมทั้งการลอบทำร้ายเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย แผนแม่บทนี้ใช้ในด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินการรักษาความมั่นคงภายใน และการป้องกันปราบปรามยาเสพติด⁵

นอกจากนี้ มีการดำเนินตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อมาเลเซีย (พ.ศ.2540-พ.ศ.2542) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ความสัมพันธ์ทุกด้านระหว่างไทย-มาเลเซียเป็นไปอย่างใกล้ชิดบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันและให้พื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซียมีความมั่นคงปลอดภัยและเจริญก้าวหน้า ดังนี้⁶

(1) ด้านความสัมพันธ์ ได้แก่ ให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำไทย-มาเลเซีย มีความกระชับมากยิ่งขึ้น ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำสาขาต่างๆ ของภาครัฐและเอกชน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ให้ดำเนินความสัมพันธ์ โดยยึดถือหลักพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน และส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการทหาร

(2) ด้านความร่วมมือ ได้แก่ ขยายความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและการคมนาคมขนส่งกับมาเลเซีย กระชับความร่วมมือทางด้านความมั่นคงทั้งรูปทวิภาคีและพหุภาคี ส่งเสริมความร่วมมือด้าน

³ โปรดดูรายละเอียดใน ปิยนาด นุหนาค และคณะ, นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ-รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (4 สิงหาคม พ.ศ. 2531-19 กันยายน พ.ศ. 2549), ศูนย์สนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประจำปี 2552, หน้า 312-342 และ 390-394.

⁴ โปรดดูการสรุปประเด็นวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ในปิยนาด นุหนาค และธีรเวทย์ ประมวลรัฐการ, ประวัติศาสตร์สังคมและวัฒนธรรมไทย, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2546), หน้า 116-119.

⁵ นักศึกษาหลักสูตรการปฏิบัติการจิตวิทยาฝ่ายอำนวยการรุ่นที่ 83 คณะที่ 3, เรื่องเดิม, หน้า 116.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 189-190.

สังคมวัฒนธรรม วิชาการและการท่องเที่ยวระหว่างกัน ร่วมมือแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความไม่เข้าใจในพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซียให้หมดสิ้นไป ป้องกันอาชญากรรมบริเวณชายแดน และแก้ไขปัญหาเส้นเขตแดนระหว่างกัน

(3) **ด้านการพัฒนา** มีการพัฒนาภาคความร่วมมือในระดับพื้นที่กับมาเลเซียให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การพัฒนาศักยภาพทางทหารและการข่าวกรอง รวมทั้งการพัฒนาหน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ชายแดนไทย ให้สอดคล้องกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจบริเวณชายแดน

(4) **ด้านการประชาสัมพันธ์** เน้นให้มีการดำเนินการอย่างเป็นเอกภาพเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างกัน

2) ระยะต่อมามากขึ้นสุด “รัฐบาลชวน 2”

ในช่วงเกือบปลายปีที่ 2 ของรัฐบาล สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอแนะนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2542-พ.ศ.2546) ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2542 และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2542 เพื่อให้ใช้เป็นกรอบและแนวทางในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้

นายชัชฎาภย์ บุรุษพัฒน์ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติในขณะนั้นได้กล่าวถึงจุดเด่นของนโยบายนี้ว่า มีจุดเด่นที่สำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย ตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นที่มีการประเมินผลนโยบายเดิมประมาณการสถานการณ์ในพื้นที่ใหม่ โดยการจัดประชุมสัมมนาในพื้นที่ และการประเมินผลตามหลักวิชาการแล้วร่างนโยบายใหม่ ย้อนกลับไปจัดสัมมนาเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายร่วมแสดงความคิดเห็นในพื้นที่อีกรวม 3 ครั้ง นโยบายนี้จึงเป็นพลังร่วมกันของประชาชนและภาครัฐที่จะเป็นแนวทางร่วมกันทำงานให้บรรลุผล ประการสำคัญคือ นโยบายฉบับนี้เน้นการให้ความสำคัญกับ “คนในเชิงวัฒนธรรม” โดยเฉพาะวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ให้สามารถ “อยู่อย่างมุสลิม” ในสังคมไทยอย่างมีความสุขและความสามัคคี เห็นคุณค่าในความหลากหลายของวัฒนธรรมที่เป็นพลังสร้างสรรค์สังคมไทยและการปกป้องวิถีชีวิตของประชาชน ให้สามารถดำเนินชีวิตตามหลักศาสนาได้อย่างราบรื่น มีความเสมอภาคในโอกาส มีความปลอดภัย มีภาวะทางสังคมจิตวิทยาที่เข้มแข็ง ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและมีวัฒนธรรมในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์และการพัฒนาพร้อมกับประเทศเพื่อนบ้านและโลกมุสลิม รวมทั้งการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพในเชิงป้องกันเชิงรุกโดยใช้เอกลักษณ์ของท้องถิ่นและเครือข่ายทางสังคมสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเยาวชนและสังคม⁷

⁷ ชัชฎาภย์ บุรุษพัฒน์, “คำนำ” ในสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, **นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2542-2546)**, ไม่ปรากฏหน้าและปีที่พิมพ์.

ลักษณะสำคัญของการเสนอแนะนโยบายดังกล่าว คือ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้จัดทำกระบวนการเสนอแนะนโยบายโดยอาศัยกระบวนการความร่วมมือและเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง ในขณะที่เดียวกันมีการติดตามและประเมินผล โดยอาศัยวิธีการตามหลักวิชาการเพิ่มเติม และมุ่งให้นโยบายได้รับการเห็นพ้องต้องกัน อันจะนำไปสู่การให้ความสำคัญและความร่วมมืออย่างจริงจังของทุกฝ่าย ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม⁸

ขั้นตอนในกระบวนการจัดทำนโยบาย คือ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ประมวลจาก

1) การประสานงานและติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ 2) การประมวลข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นจากการสัมมนาเพื่อประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายในช่วงที่ผ่านมา 3) ผลการวิจัยเพื่อประเมินผลนโยบายตามที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้จัดจ้างนักวิชาการที่เป็นกลางดำเนินการ 4) ข้อเสนอของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะข้อเสนอของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และหน่วยงานในพื้นที่ และ 5) การตรวจสอบประเด็นเพิ่มเติมโดยการจัดสัมมนาในพื้นที่ ประกอบด้วยผู้แทนภาคประชาชนและภาครัฐและได้ยกร่างนโยบายฯ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) สภาความมั่นคงแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบตามลำดับ⁹

สถานการณ์ที่นำไปสู่การจัดทำนโยบาย¹⁰ แม้จะมีความพยายามของรัฐบาลชุดต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ปัญหายังคงมีอยู่ตลอดเวลา คือการที่สังคมยังไม่ให้คุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรมว่าเป็นพลังสร้างสรรค์สำคัญในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาสังคม แต่ถึงช่วงเริ่มต้น “รัฐบาลชวน 2” สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการเปลี่ยนแปลงไป ที่สำคัญคือสังคมเห็นคุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรม จนทำให้สังคมมีความแข็งแกร่งขึ้น เป็นสังคมที่ใช้เหตุผล ไม่ใช่ความรุนแรง มีความเข้าใจและยอมรับในวิถีชีวิตที่หลากหลายเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ปัญญาชนรุ่นใหม่และนักการเมืองรุ่นใหม่มีบทบาทเพิ่มมากขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นอกจากนี้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยและสังคมโลก ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและซับซ้อน ส่งผลกระทบต่อสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่สำคัญคือการปรับตัวและการรักษาเอกลักษณ์เฉพาะให้ก้าวไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว รวมทั้งการเผชิญกับปัญหาใหม่ที่สำคัญและรุนแรง คือ ปัญหายาเสพติดในหมู่เยาวชน ปัญหาความยากจน และความรู้สึกไม่เป็นธรรมในสังคม ที่สำคัญมีการเปลี่ยนแปลงใหม่ทั้งด้านการเมือง การปกครอง โดยเฉพาะการมีรัฐธรรมนูญใหม่ที่สนับสนุนบทบาทของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มมากขึ้น

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัญหาในการปกครองพื้นที่ที่มีความอ่อนคลาญลง คือการดำเนินการตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่ผ่านมา ทำให้สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เดิมอยู่ในสภาวะที่ไม่สงบ มีปัญหาสังคมจิตวิทยา ที่สำคัญคือความไม่เข้าใจ และความหวาดระแวงระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมีปัญหาคูณภาพชีวิตของประชาชน ได้รับการแก้ไขและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนถือได้ว่าประสบผลสำเร็จในระดับที่ทุกฝ่ายพึงพอใจ และเห็นพ้องต้องกันในการก้าวไปสู่บริบทใหม่ของความมั่นคงและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะบังเกิดขึ้นอย่างยั่งยืนและถาวร

วิสัยทัศน์ด้านการแก้ไขปัญหาคูณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้¹¹ คนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการดำรงชีวิตที่สามารถอยู่ได้อย่างมีความสุขบนเอกลักษณ์เฉพาะของศาสนาและวัฒนธรรม โดยเฉพาะการที่ชาวไทยมุสลิมซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ “อยู่อย่างมุสลิมในสังคมไทย” เช่นเดียวกับศาสนิกกลุ่มอื่นที่เป็นสมาชิกของสังคมไทยเช่นกัน ในขณะที่เดียวกันก็เป็นพลังสร้างสรรค์ที่สำคัญของชาติในฐานะที่เป็นพลเมืองไทยและอยู่ร่วมกับเพื่อนร่วมชาติอย่างมีความสามัคคีและมีความสุข

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2542-พ.ศ.2546) มี **วัตถุประสงค์** 3 ประการ คือ ประการแรกเพื่อพัฒนาศักยภาพของคนและสังคมทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ประการที่สอง คือ เพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของคนและสังคม และประการสุดท้าย คือ เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในพื้นที่¹² วัตถุประสงค์ดังกล่าวชี้ว่านโยบายนี้เห็นคุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นพลังและปัญญาที่ช่วยทำให้เกิดความมั่นคงสันติสุข และการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งเป็นพลังสำคัญที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ในทางสร้างสรรค์และการพัฒนาร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมมุสลิม นอกจากนี้ประชาชนในพื้นที่ยังมีโอกาสและบทบาทในการมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา ตลอดจนการทำงานร่วมกันของทุกฝ่ายในสังคม เพื่อปกป้องวิถีชีวิตของคนในสังคมจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงและแรงกดดันจากภายนอก

ในด้านนโยบาย ประกอบด้วยการพัฒนาศักยภาพของคนและสังคม การพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของคนและสังคม และการพัฒนาการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหาและร่วมพัฒนา¹³ และการทำงานที่ช่วยให้การบริหารนโยบายบรรลุผลเป็นรูปธรรม จะต้องมีการบริหารจัดการนโยบายที่มีประสิทธิภาพและครบวงจร โดยมีการมอบหมายการดำเนินการที่ชัดเจน มีการจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับ กำหนดลำดับความสำคัญของการดำเนินการ มีการระดมความคิดและประสานการดำเนินการของทุกฝ่ายในสังคมเพื่อประโยชน์ในการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติ¹⁴

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

¹² โปรดดูรายละเอียดในเรื่องเดิม, หน้า 5-6.

¹³ โปรดดูรายละเอียดในเรื่องเดิม, หน้า 6-10.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้แสดงเงื่อนไขการบรรลุผลสำเร็จและยั่งยืนของนโยบายนี้ไว้ว่า

นโยบายฉบับนี้จะบรรลุผลสำเร็จและยั่งยืนได้ จะอยู่ที่ความร่วมมือของประชาชนที่มีต่อองค์กรภาครัฐ โดยภาครัฐจะต้องเป็นกลไกหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างผู้ที่บรรลุวุฒิภาวะทางการเมือง และหากประชาชนเห็นความสำคัญและคุณค่าของนโยบายก็จะให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง ต่อเนื่อง ปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเข้าสู่สภาวะปกติ ความเจริญก้าวหน้า และความอยู่รอดปลอดภัยของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็จะเข้าสู่สภาวะปกติภายใต้นโยบายฉบับนี้ได้อย่างเป็นรูปธรรม¹⁵

ข้อที่น่าสังเกตคือ นโยบายฉบับนี้มีความแตกต่างจากนโยบายฉบับอื่น นอกจากกระบวนการจัดทำนโยบายที่เน้นการมีส่วนร่วมเป็นหลักแล้ว ยังมีการกำหนดวิสัยทัศน์ด้านการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อให้ทุกฝ่าย “มีความฝัน มีความมุ่งมั่นร่วมกัน ในการสร้างความมั่นคงในพื้นที่นี้...”¹⁶ นอกจากนี้ ยังมีความแตกต่างกันในเรื่องวิธียอมรับปัญหาซึ่งแสดง**กระบวนการวิคิด**ที่แตกต่างกัน และ**กระบวนการที่นำมาใช้ในการกำหนดนโยบาย** ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้¹⁷

กระบวนการวิคิด การเสนอแนะนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ทุกฉบับที่ผ่านมา จะเน้นการวิเคราะห์ปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเป็นตัวตั้งในการกำหนดนโยบายขึ้นแก้ปัญหาแต่ละด้านและมุ่งให้การแก้ปัญหาในแต่ละด้านเชื่อมโยงสนับสนุนซึ่งกันและกัน กระบวนการวิคิดในการกำหนดนโยบายฉบับใหม่ ได้มาจากการที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องกันว่า การกำหนดนโยบายจะใช้ยุทธศาสตร์แบบบูรณาการ คือ มองภาพของปัจจัยทุกด้านเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน และแก้ไขปัญหาโดยการแสวงหาความร่วมมือจากทุกฝ่ายในการพัฒนาทุกด้านให้สอดคล้องกัน โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาทุกเรื่องไปพร้อมกัน และป้องกันมิให้เกิดปัญหานั้นอีกอย่างถาวร

ส่วน**กระบวนการกำหนดนโยบาย** สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ประมวลข้อมูลจากการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบนโยบาย ข้อเสนอของหน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ทุกหน่วยงาน และจากผลการจัดสัมมนาเพื่อประเมินผลและตรวจสอบประเด็นของนโยบาย ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยสำนักงานฯ ได้เน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง ในการให้ความคิดเห็นและตรวจสอบประเด็นของนโยบายในทุกขั้นตอนของการเสนอแนะ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

¹⁶ มารค ตามไท และสมเกียรติ บุญชู, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติจังหวัดชายแดนภาคใต้เปรียบเทียบกับในรอบ 30 ปี” เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการเมธีวิจัยอาวุโส สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.) จัดโดยศูนย์มนุษยวิทยาสรีนธรและคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันศุกร์ที่ 18 และวันเสาร์ที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2549 เวลา 8.30-16.30 น. ณ ห้อง 407 ศูนย์มานุษยวิทยาสรีนธร, หน้า 45.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

นโยบายดังกล่าวมาแล้ว ยิ่งกว่านั้นการที่นโยบายฉบับนี้เกิดจากการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ จึงได้รับการตอบรับอย่างกว้างขวางจากทุกฝ่ายเนื่องจากคนในพื้นที่รู้สึกว่าเป็นเจ้าของนโยบาย ได้มีการจัดเปลี่ยนนโยบายฉบับนี้เป็นภาษามลายูอักษรยาวี ภาษามลายูกลาง และภาษาอังกฤษ เผยแพร่โดยทั่วไป¹⁸

นอกจากนี้ “รัฐบาลชวณ 2” ยังได้ดำเนินการโดยผ่านการปฏิบัติงานของ**คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปีงบประมาณ 2539-2544)** ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2542-2546) แผนพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และนโยบายหลักของรัฐบาล โดยยังคงมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ¹⁹

1. ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาความต้องการของประชาชน รวบรวมและพิจารณาโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด เน้นหนักโครงการสำคัญเร่งด่วน 7 ประเภท คือ ถนนและสะพาน ไฟฟ้า โทรศัพท์ แหล่งน้ำอุปโภคบริโภค แหล่งน้ำการเกษตร การศึกษา และโครงการพิเศษอื่นๆ (ที่ไม่อยู่ในขอบข่ายของโครงการทั้ง 6 ประเภทดังกล่าวข้างต้น)

2. พิจารณา กลั่นกรอง ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการและงบประมาณ ตลอดจนพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการทั้ง 7 ประเภทตามข้อ 1. และรวบรวมเสนอศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เพื่อพิจารณากลั่นกรองเสนอคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อให้การเร่งรัดพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในจังหวัดชายแดนภาคใต้บรรลุผลเพียงพอ เหมาะสมและสนองตอบต่อการรองรับการพัฒนาขนาดใหญ่ที่จะเกิดขึ้นในภาคนี้ต่อไป²⁰

พร้อมกันนี้ ศอ.บต. ภายใต้ “รัฐบาลชวณ 2” ก็ดำเนินการตาม**แผนพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระยะ 5 ปี (พ.ศ.2540-พ.ศ.2544)** ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 โดยเน้นให้เป็นแผนชี้นำทิศทางการพัฒนาของพื้นที่และให้ส่วนราชการต่างๆ ใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนงาน โครงการ และงบประมาณประจำปี ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ที่มีความสำคัญเร่งด่วนในลำดับสูง²¹

กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

การแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบายและการดำเนินการในประเด็นข้างต้น ต้องผ่านกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีระหว่างปลายปี 2540 ถึงต้นปี 2544 จากการศึกษา

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

¹⁹ รายงานผลการดำเนินงานคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ปีงบประมาณ 2534-2538 (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ.2533), หน้า 89.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

²¹ นักศึกษาหลักสูตรการปฏิบัติการจิตวิทยาฝ่ายอำนวยการ รุ่นที่ 83 คณะที่ 3, **ปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้**, หน้า 190-191.

เอกสารการประชุมคณะรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วง “รัฐบาลชวน 2” สามารถอธิบายได้ตามลำดับเวลาดังนี้

พ.ศ.2540 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้รวม 6 ครั้ง 6 เรื่องในเดือนธันวาคมทั้งหมด **วาระที่เสนอ** อยู่ในวาระเพื่อทราบทั้ง 6 เรื่อง

สาระของเรื่องที่เสนอ เกี่ยวกับ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.2541-พ.ศ.2544) สรุปสถานการณ์อุทกภัยในภาคใต้ตอนล่าง การรายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เหตุการณ์ระเบิดและการทำร้ายเจ้าหน้าที่ตำรวจในจังหวัดภาคใต้ การประชุมอย่างไม่เป็นทางการของผู้นำรัฐบาลอาเซียน ครั้งที่ 2 และเหตุการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ **หน่วยงานที่เสนอ** มี 2 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย 4 เรื่อง และสำนักนายกรัฐมนตรี 2 เรื่อง **ผู้ให้นำเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี** ที่ระบุไว้คือ นายกรัฐมนตรี 5 เรื่อง อีก 1 เรื่อง ไม่ได้ระบุไว้ **มติ** ส่วนใหญ่เป็นมติเพื่อทราบ โดยในบางเรื่อง คณะรัฐมนตรี จะให้ความเห็นเพิ่มเติม

ประเด็นที่น่าสนใจคือ “รัฐบาลชวน 2” ให้ความสำคัญกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มาก นับตั้งแต่ช่วงแรกที่เป็นรัฐบาลโดยหลังการเข้าดำรงตำแหน่ง เพียง 1 เดือน (วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540) มีการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ถึง 6 ครั้ง ในการประชุมคณะรัฐมนตรีประจำเดือนธันวาคมตลอดทั้งเดือน แสดงว่าปัญหาดังกล่าวอยู่ในกลุ่มปัญหาจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องการแก้ไข

พ.ศ.2541 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้รวม 17 ครั้ง 18 เรื่อง คือ ในเดือนมกราคม เดือนพฤษภาคมและเดือนมิถุนายน พิจารณาเดือนละ 2 เรื่อง เดือนมีนาคม และเดือนกรกฎาคม พิจารณาเดือนละ 3 เรื่อง ส่วนเดือนที่พิจารณาเดือนละ 1 เรื่อง คือ เดือนกุมภาพันธ์ เมษายน สิงหาคม กันยายน ตุลาคม และพฤศจิกายน **วาระที่เสนอ** อยู่ในวาระเพื่อทราบทั้ง 18 เรื่อง

สาระของเรื่องที่เสนอ มากที่สุดเกี่ยวกับ สรุปการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการเสนอ 9 ครั้ง รองลงมาคือ เรื่องสถานการณ์ความไม่สงบภาคใต้ มีการเสนอ 3 ครั้ง นอกจากนั้นมี 6 หัวข้อเรื่องที่น่าเสนอเรื่องละครั้ง คือ รายงานพิจารณาศึกษาบทบาทของกองทัพในการพัฒนาความสัมพันธ์กับกองทัพและรัฐบาลมิตรประเทศเพื่อสนับสนุนการรักษาความมั่นคงของชาติ รายงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและแก้ไขปัญหาที่ทางราชการไม่ออกไปอนุญาตสุสานให้กับชาวไทยมุสลิมสรุปประเด็นการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ การกำหนดแนวทางปฏิบัติในการย้ายข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐที่ไม่เหมาะสมออกนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การปรับปรุงโครงสร้างศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ **หน่วยงานที่เสนอ** มากที่สุดได้แก่ กระทรวงมหาดไทย 12 เรื่อง นอกนั้นได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 3 เรื่อง สำนักนายกรัฐมนตรี 2 เรื่อง สำนักเลขาธิการวุฒิสภา 1 เรื่อง **ผู้ให้นำเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี** ที่ระบุไว้คือ นายกรัฐมนตรี 17 เรื่อง ที่ไม่ได้ระบุผู้เสนอ 1 เรื่อง **มติ** เป็นมติเพื่อทราบทั้งหมด

ประเด็นที่น่าสนใจคือ จากรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีใน พ.ศ. 2542 จะเห็นถึงการที่รัฐบาลให้ความสำคัญในบทบาทการทำงานของศอ.บต. โดยให้มีรายงานการปฏิบัติงานของศอ.บต. เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอย่างสม่ำเสมอตลอดทั้งปี ซึ่งสะท้อนว่าคณะรัฐมนตรีติดตามการทำงานของศอ.บต. อย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องมีการเสนอแนะแนวทางความเห็นเพิ่มเติมเพื่อให้นำไปปรับใช้ในการแก้ปัญหาด้วย

พ.ศ.2542 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้รวม 27 ครั้ง 32 เรื่อง โดยเรียงลำดับจากเดือนที่มีจำนวนเรื่องมากที่สุด คือ เดือนสิงหาคม 5 เรื่อง เดือนมกราคม มีนาคม พฤษภาคมและมิถุนายน เดือนละ 4 เรื่อง เดือนตุลาคม 3 เรื่อง เดือนกันยายน พฤศจิกายน และธันวาคม เดือนละ 2 เรื่อง เดือนกุมภาพันธ์และกรกฎาคม เดือนละ 1 เรื่อง **วาระที่เสนอ** อยู่ในวาระเพื่อทราบ 23 เรื่อง และอยู่ในวาระเพื่อพิจารณา 8 เรื่อง

สาระของเรื่องที่เสนอ ได้แก่ การพิจารณาบำเหน็จความชอบกรณีพิเศษนอกเหนือโควตาปกติ สายศูนย์อำนาจการนโยบายชายแดนภาคใต้ รายงานสรุปสถานการณ์ด้านความมั่นคงภายในประเทศ ปี 2542 รายงานผลปฏิบัติงานตามภารกิจและนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ของศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ 10 ครั้ง รายงานผลการสัมมนาเรื่อง “ฮาลาลฟู้ด : อาหารไทยสู่โลกมุสลิม” การพัฒนาประสิทธิภาพของการเร่งรัดพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ การขออนุมัติทำสัญญาซื้อขายพื้นที่ป่าชุมชนป่าแม่เปิงประมาณเพื่อว่าจ้างที่ปรึกษาสำหรับการศึกษาโครงการขยายทางหลวงแผ่นดินในบริเวณพื้นที่ชายแดนภาคใต้ สงขลา ยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล รายงานการพิจารณาการศึกษาเรื่องปัญหาความไม่สงบทำจังหวัดชายแดนภาคใต้คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลา และสตูล การดำเนินงานโครงการแทรกแซงตลาดยางพารา การขออนุมัติขยายระยะเวลาดำเนินงาน Common Works โครงการปรับปรุงปากแม่น้ำโก-ลก จังหวัดนราธิวาส การขอแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการร่วมไทย - มาเลเซีย การขออนุญาตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลสะเตง อำเภอเมือง จังหวัดยะลา ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่ตำบลกาญจนา อำเภอเวียง จังหวัดนราธิวาส การช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยภาคใต้ปี 2542 การขออนุมัติเพิ่มวงเงินงบประมาณค่าก่อสร้างสะพาน คสท. ข้ามแม่น้ำปัตตานี บ้าน กม. 38 บ้านนากอ หมู่ 6 ตำบลอัยเยอร์เวง อำเภอเบตง จังหวัดยะลา ขออนุมัติเงินเพิ่มให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขก่อนนี้ผู้กักขังป่าแม่เปิงประมาณ (ก่อสร้างอาคารเรียนนักศึกษาของวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนราธิวาส) ผลกระทบจากการก่อสร้างถนนเลียบริมแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย บริเวณอำเภอเบตง จังหวัดยะลา ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลเบตงและตำบลยะรม อำเภอเบตง ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกับในท้องที่ตำบลสุโหงปาดี จังหวัดนราธิวาส การให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ประสบความเดือดร้อนจากน้ำท่วมภาคใต้ และการขอรับความเห็นชอบร่างความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งประเทศไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศมาเลเซียว่าด้วยความร่วมมือชายแดนไทย-มาเลเซียฉบับใหม่

หน่วยงานที่เสนอ มากที่สุด ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย 13 เรื่อง นอกนั้นได้แก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 5 เรื่อง กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงกลาโหม หน่วยงานละ 2 เรื่อง สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงคมนาคม กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานประมง และ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หน่วยงานละ 1 เรื่อง **ผู้ให้นำเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี** ที่ระบุไว้คือ นายกรัฐมนตรี 12 เรื่อง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย หน่วยงานละ 3 เรื่อง รองนายกรัฐมนตรี(นายพิชัย รัตตกุล) 2 เรื่อง กระทรวงสาธารณสุข 1 เรื่อง ที่เหลือไม่ได้ระบุผู้เสนออย่างชัดเจน **มติ** เป็นมติเพื่อทราบทั้งหมด และส่วนใหญ่อนุมัติตามที่เสนอมา บางประเด็นมีการมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปศึกษารายละเอียดเพิ่มเติม

ประเด็นที่น่าสนใจคือ ใน พ.ศ. 2542 มีเรื่องเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่ยังคงเป็นรายงานการทำงานของศอ.บต. สืบเนื่องจากปีที่ผ่านมา รวมทั้งการแก้ปัญหาความไม่สงบ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ความเดือดร้อนของราษฎรจากอุทกภัย การแก้ปัญหาสาธารณสุขโลก ซึ่งสะท้อนถึงความพยายามอย่างจริงจังของรัฐบาลในการแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

พ.ศ.2543 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้รวม 4 ครั้ง 5 เรื่อง คือ ในเดือนมกราคม 3 เรื่อง และกุมภาพันธ์ 2 เรื่อง วาระที่เสนอ อยู่ในวาระเพื่อทราบ 4 เรื่อง และเพื่อพิจารณา 1 เรื่อง

สาระของเรื่องที่เสนอเกี่ยวกับ กระทำตามที่ 207 เรื่อง โครงการสร้างโรงพยาบาลชนบทอำเภอ ยี่งอ จังหวัดนราธิวาส และ กระทำที่ 208 เรื่องโครงการประชาชนของกรมอนามัย รายงานผลการปฏิบัติงานตามภารกิจและนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ การพัฒนาศูนย์การผลิตอาหารมุสลิมฮาลาลที่ปัตตานี พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อเทศบาลตำบลปะลูลู จังหวัดนราธิวาส เป็นเทศบาลตำบลปะลูลู อำเภอสุไหงปาดี จังหวัดนราธิวาส หน่วยงานที่เสนอ มากที่สุด ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย 3 เรื่อง กระทรวงสาธารณสุข 1 เรื่อง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 1 เรื่อง ผู้ให้นำเสนอเข้าพิจารณาที่ระบุไว้คือ นายกรัฐมนตรี 2 เรื่อง ที่เหลือไม่ระบุอย่างชัดเจน มติ เป็นมติเพื่อทราบ 4 เรื่อง และเพื่อพิจารณา 1 เรื่อง

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ ในปี 2543 รัฐบาลยังคงให้ความสนใจที่จะแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ในตอนนี้เป็นเรื่องของสาธารณสุขและการสาธารณสุข โดยเฉพาะการส่งเสริมการพัฒนาศูนย์การผลิตอาหารมุสลิมฮาลาลซึ่งเป็นเรื่องเศรษฐกิจด้วย อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังเน้นการให้รายงานผลการปฏิบัติงานของศอ.บต. เช่นเดียวกับปีก่อนๆ

ตารางที่ 1 แสดงการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นครั้งและเรื่องตามปี (พ.ศ.2540-2543)

เดือน	2540		2541		2542		2543		รวม	
	ครั้ง	เรื่อง	ครั้ง	เรื่อง	ครั้ง	เรื่อง	ครั้ง	เรื่อง	ครั้ง	เรื่อง
ม.ค.	-	-	2	2	4	4	3	3	9	9
ก.พ.	-	-	1	1	1	1	1	2	3	4
มี.ค.	-	-	2	2	4	4	-	-	6	6
เม.ย.	-	-	1	1	-	-	-	-	1	1
พ.ค.	-	-	2	2	2	4	-	-	4	6
มิ.ย.	-	-	2	2	4	4	-	-	6	6
ก.ค.	-	-	2	2	1	1	-	-	3	3
ส.ค.	-	-	1	1	3	5	-	-	4	6
ก.ย.	-	-	1	1	2	2	-	-	3	3
ต.ค.	-	-	1	1	2	3	-	-	3	4
พ.ย.	-	-	1	1	2	2	-	-	3	3
ธ.ค.	5	6	-	-	2	2	-	-	7	8
รวมแต่ละปี	5	6	16	16	27	32	4	5	52	59

ที่มา ทำเป็นตารางสถิติจากเอกสารการประชุมคณะรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ครั้งที่ 2 (9 พฤศจิกายน พ.ศ.2540-17 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544) ของห้องสมุดสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อ้างถึงใน ปิยนาด บูณนาค และคณะ, **นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ-รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (4 สิงหาคม พ.ศ. 2531-19 กันยายน พ.ศ. 2549)**, ศูนย์สนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประจำปี 2552, หน้า 327.

ตลอดระยะเวลาร่วม 3 ปี 3 เดือน ของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ครั้งที่ 2 มีการนำเรื่องจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี 55 ครั้ง รวมจำนวน 60 เรื่อง ซึ่งสามารถนำมาวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลได้ว่าเมื่อมีข้อเรียกร้องและข้อสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายในการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลได้กำหนดและดำเนินนโยบายต่อพื้นที่นี้อย่างไร ปรากฏว่าปีที่มีการพิจารณาเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมากที่สุดคือ พ.ศ.2542 รองลงมาคือ พ.ศ.2541 พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2543 ตามลำดับ โดยไม่มีการนำเรื่องเข้าในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในช่วงกลางและปลายปี 2543 รวมทั้งช่วงเดือนแรกของปี 2544 ซึ่งรัฐบาลยังอยู่ในหน้าที่

เรื่องที่น่าเสนอเข้าที่ประชุมจำนวน 60 เรื่องนี้ เป็นเรื่องเสนอเพื่อทราบถึง 52 เรื่อง และเรื่องเสนอเพื่อพิจารณาเพียง 8 เรื่อง แสดงให้เห็นว่าเรื่องที่น่าเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่มีการพิจารณาถ้อยแถลงเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงแล้ว และนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี/ผู้รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วนำเสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรี รับทราบ ส่วนเรื่องที่เสนอเพื่อพิจารณา ซึ่งมีจำนวนน้อยกว่าเรื่องเสนอเพื่อทราบถึง 6 เท่า ก็ได้รับมติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามเรื่องที่เสนอมา ไม่มีการโต้แย้งหรือเปิดประเด็นใหม่ นอกจากนี้มีการเสนอแนะหรือให้ข้อคิดเห็นบ้างในบางกรณีเท่านั้น

หน่วยงานที่เสนอเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มากที่สุดคือกระทรวงมหาดไทย จำนวน 34 เรื่อง รองลงมาคือสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งก็ “ทิ้งระยะ” ห่างมากคือมีจำนวนเพียง 6 เรื่อง ถัดมาคือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จำนวน 5 เรื่อง ต่อมาคือกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักเลขาธิการวุฒิสภาหน่วยงานละ 2 เรื่อง นอกนั้นคือกระทรวงคมนาคม กระทรวงกลาโหม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และ สศช. หน่วยงานละ 1 เรื่อง

จำนวนเรื่องของการเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ของหน่วยงานต่างๆ ข้างต้น อาจนำมาเป็นตัวชี้วัดให้เห็นว่าหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้มากที่สุดของ “รัฐบาลชวน 2” คือกระทรวงมหาดไทย ซึ่ง “ทิ้งห่าง” หน่วยงานรองลงมาตามลำดับ คือสำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ “อย่างไม่เห็นฝุ่น” (34 : 6 : 5) ย่อมสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลชุดนี้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะในประเด็นของความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ปัญหาความไม่สงบ ส่วนกระทรวงคมนาคมซึ่งเคยมีบทบาทในช่วง “รัฐบาลชวน 1” ในลำดับที่ 1 กลับลดบทบาทลงอย่างเห็นได้ชัด โดยตลอดเวลากว่า 3 ปี มีเรื่องที่น่าเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพียง 1 เรื่อง แสดงว่าตอนนี้รัฐบาลให้ความสำคัญในเรื่องการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นโดยเฉพาะเครือข่ายทางหลวงลดลง หรือไม่มีเครือข่ายทางหลวงในช่วงรัฐบาลชุดนี้เลยเพียงพอลแล้ว ในขณะที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังคงความสำคัญอยู่ โดยกระทรวงมหาดไทยซึ่งอยู่ในลำดับที่ 2 ในช่วง “รัฐบาลชวน 1” มีบทบาทเป็นลำดับที่ 1 ในช่วงรัฐบาลชวน 2” ดังกล่าวมาแล้ว ขณะที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์อยู่ในลำดับที่ 3 เหมือนครั้ง “รัฐบาลชวน 1” อีกหน่วยงานหนึ่งที่เข้ามาเป็นลำดับที่ 2 ใน “รัฐบาลชวน 2” คือสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่ได้อยู่ใน 3 ลำดับแรกของ “รัฐบาลชวน 1” แต่หน่วยงานลำดับที่ 2 และลำดับที่ 3 ใน “รัฐบาลชวน 2” ก็มีบทบาทน้อยกว่ากระทรวงมหาดไทยอย่างมาก กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นหน่วยงานหลัก ในขณะที่หน่วยงานอื่นๆ เป็นหน่วยงานเสริมหน่วยงานหลัก ประเด็นที่เสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ก็เป็นส่วนสนับสนุนข้อสรุปบทบาทที่เด่นชัดในฐานะหน่วยงานหลักของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะการให้ความสำคัญต่อบทบาทการทำงานของ คอ.บต. ซึ่งมีการรายงานผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอตลอดปี ชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์ความไม่สงบที่คลี่คลายลง อันเป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในส่วนนี้ นอกจากนี้รัฐบาลให้ความสำคัญกับการปรับปรุง

โครงสร้างและบทบาทของหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยตรง ได้แก่ กองทัพบก คอ.บต. รวมทั้งการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการย้ายข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐที่ไม่เหมาะสมออกนอกพื้นที่ การพิจารณาบำเหน็จความชอบกรณีพิเศษของสาย คอ.บต. จะเห็นได้ว่ารัฐบาลให้ความสำคัญเรื่องการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพิเศษ โดยพยายามแก้ปัญหาแทบทุกด้านภายใต้การพัฒนาประสิทธิภาพของการเร่งรัดพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งด้านเศรษฐกิจและปัญหาที่เกิดจากอุทกภัย การสาธารณสุข ตลอดจนความร่วมมือกับมาเลเซีย ที่น่าสนใจคือในช่วงนี้รัฐบาลส่งเสริมการผลิตและการเผยแพร่อาหารมุสลิมฮาลาลไปสู่โลกมุสลิมอย่างชัดเจน

ข้อเรียกร้องหรือสนับสุนดังกล่าวถือเป็นปัจจัยนำเข้าซึ่งผู้นำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่คือนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีเอง โดยรัฐบาลชุดนี้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ได้เพียง 1 เดือน โดยถือเป็นภาระหน้าที่เร่งด่วนของรัฐบาล

หลังจากกระบวนการนำเข้า (input) ข้อเรียกร้อง หรือข้อสนับสุนดังกล่าวในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว ขั้นนี้ถือว่านำไปสู่กระบวนการตัดสินใจ ซึ่งผลที่ออกมาจากการตัดสินใจ คือนโยบายสาธารณะ อันถือว่าเป็นปัจจัยส่งออก (output) การตัดสินใจของรัฐบาลเป็นการตัดสินใจในการแบ่งทรัพยากร หรือคุณค่าในสังคมให้แก่ผู้เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะกลุ่มประชากรในพื้นที่ ดังสะท้อนให้เห็นจากมติคณะรัฐมนตรี ในรูปแบบต่างๆ ทั้งการอนุมัติสั่งการ ระเบียบข้อบังคับ และตัวบทกฎหมายต่างๆ ซึ่งจากการศึกษาจะพบว่า บางเรื่องก็เป็นมติจากการพิจารณาในคณะรัฐมนตรี แต่บางเรื่องก็ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรี สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี แล้วจึงนำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งก็จะมีมติทราบตามที่นายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรีเห็นด้วยตามที่หน่วยงานเสนอมา โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาตินั้นจะมีหลายหน่วยงานร่วมให้ข้อมูล และมีส่วนในกระบวนการตัดสินใจที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะ สำหรับกระบวนการตัดสินใจของ คณะรัฐมนตรี ก็เป็นการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ตามหลักการของ “การต้องรับผิดชอบร่วมกัน” ในบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย²²

การตัดสินใจของ “รัฐบาลชวน 2” ซึ่งนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะ อาจกล่าวได้ว่ามีรูปแบบที่เรียกว่า “ตัวแบบเหตุผล” ของ ทอมัส อาร์ ดาย ที่ว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยมุ่งให้สังคมได้รับผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุด ดังจะเห็นได้ว่ารัฐบาลจะเลือกข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายที่สังคมส่วนรวมทั้งประเทศ และในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะได้รับผลตอบแทนสูงสุด เมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนค่าใช้จ่ายต่างๆ ทั้งในรูปของตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน โดยมีขั้นตอนของกระบวนการตั้งแต่เริ่มต้น คือ จัดลำดับและค่านิยมอันพึงประสงค์ที่ชัดเจน ต่อมาคือการพิจารณาวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับค่านิยมดังกล่าว ระบุแยกแยะทางเลือกที่เป็นไปได้ในการดำเนินงาน

²² โปรดดูรายละเอียดใน ปิยนาด บุณนาค และคณะ, พัฒนาการระบบคณะรัฐมนตรีไทย หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475-6 ตุลาคม พ.ศ.2519 (กรุงเทพฯ : ศูนย์สนับสนุนการวิจัยจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549), หน้า 50-67.

ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ คำนวณข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือก และเปรียบเทียบกัน ขั้นสุดท้าย คือ เลือกทางเลือกที่สามารถสนองค่านิยมได้สูงสุด ดังปรากฏออกมาเป็นมติในเรื่องต่างๆ โดยการให้คุณค่าสูงสุดในการทำงานของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องการแก้ปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบและการสร้างความมั่นคง ในพื้นที่โดยผ่านบทบาทของ ศอ.บต. ที่ทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีรับทราบอย่างสม่ำเสมอเป็นประจำ อันนำไปสู่การให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น รองลงมาคือการปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานในพื้นที่ นอกนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การสาธารณสุข การคมนาคม การร่วมมือกับประเทศมาเลเซียซึ่งมีจำนวนไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับเรื่องของการแก้ปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบและการสร้างความมั่นคงในพื้นที่ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าจากหลักฐานการประชุมคณะรัฐมนตรีช่วงนี้ ไม่มีการกล่าวถึงเรื่องการศึกษาและวัฒนธรรมอย่างชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับช่วง “รัฐบาลชวน 1”

การนำนโยบายการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติในช่วงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ครั้งที่ 2 นั้น อยู่ภายใต้กรอบของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.2537-2541) ในระยะแรก และระยะต่อมา อยู่ภายใต้กรอบของนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2542-2546) โดยมีคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปีงบประมาณ 2539-2544) เป็นฝ่ายเร่งรัดการดำเนินงานพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน การสาธารณสุขโรค การส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น พร้อมกันนั้นก็มีหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่โดยเฉพาะของ ศอ.บต. กองทัพบกที่ 4 กรมตำรวจ และกระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานเสริมประกอบในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรี เสริมด้วยแรงกระตุ้นและเร่งรัดจากรัฐสภาไปสู่กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วง “รัฐบาลชวน 2” ซึ่งอาจนำเสนอเป็นรูปแผนภูมิได้²³ ดังนี้

ในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลและการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่นั้น จะมีรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีส่วนในการกำหนดนโยบาย กระตุ้น เร่งรัด การดำเนินงานและการประเมินผลงานของรัฐบาลเป็นระยะๆ ซึ่งในช่วง “รัฐบาลชวน 2” ก็จะทำให้ความสำคัญกับ “เสียง” ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตย²⁴ และในที่สุดผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ก่อให้เกิดการดำเนินงานต่างๆ ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์มีส่วนส่งเสริมการ

²³ โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับผลและผลกระทบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ใน ปิยนาด บุนนาค และคณะ, **นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ-รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (4 สิงหาคม พ.ศ. 2531-19 กันยายน พ.ศ. 2549)**, ศูนย์สนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประจำปี 2552, หน้า 335.

²⁴ โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐสภาในปิยนาด บุนนาค และคณะ, **นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ-รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (4 สิงหาคม พ.ศ. 2531-19 กันยายน พ.ศ. 2549)**, ศูนย์สนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประจำปี 2552, หน้า 330-335.

แผนภูมิที่ 2 แสดงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วง “รัฐบาลชวน 2”



ที่มา ปิยนาด บุนนาค และคณะ, นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ-รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (4 สิงหาคม พ.ศ. 2531-19 กันยายน พ.ศ. 2549), ทูสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประจำปี 2552, หน้า 336.

ดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้วย ส่งผลให้สถานการณ์ความไม่สงบคลี่คลายลดน้อยลง และส่งผลกระทบต่อองค์กรของรัฐทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ต้องมีความตื่นตัวปรับโครงสร้างขององค์กรการบริหารความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง บทบาทภาระหน้าที่ รวมทั้งการพัฒนาแผนเร่งรัดพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นระยะๆ คือ แผนฯ พ.ศ.2542 พ.ศ.2543 และ พ.ศ.2544 ซึ่งรัฐบาลต้องสิ้นสุดการเป็นรัฐบาลตั้งแต่นั้นปี

สรุป

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 ซึ่งมีระยะเวลาบริหารประเทศ 3 ปี 3 เดือน (9 พฤศจิกายน พ.ศ.2540 - 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544) ยังคงแสดงความสนใจในการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เกิดความสงบสุข ดังที่ได้เคยดำเนินการมาแล้วในช่วง “รัฐบาลชวน 1” เมื่อช่วง 2 ปีเศษที่ผ่านมา โดยได้ “หยิบยก” เรื่องการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้มาพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หลังจากได้เข้ามาบริหารบ้านเมืองเพียง 3 สัปดาห์ ปัญหาสำคัญในพื้นที่ขณะนั้นก็คือการก่อเหตุความไม่สงบในหลายรูปแบบซึ่งเกิดมากขึ้นหลังสมัย “รัฐบาลชวน 1” แม้รัฐบาลต้องประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่สืบเนื่องมาตั้งแต่กลางปี 2540 ก่อนการเข้ามาเป็นรัฐบาลแต่ “รัฐบาลชวน 2” ก็ยังต้องการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างจริงจัง ซึ่งต้องใช้งบประมาณจำนวนไม่น้อยเป็นการดำเนินการภายใต้ต้นนโยบายหลักคือ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2537-2541) และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2542-2546) ตามลำดับ โดยมีแผนเสริมจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่ามียุทธศาสตร์ “ความสงบเรียบร้อยนำการบริหารจัดการองค์กรและการพัฒนาเศรษฐกิจตาม ประชาสัมพันธ์สนับสนุน” และมีกลยุทธ์ในการดำเนินการคือ “การเมืองนำการทหาร” โดยเฉพาะการให้โอกาสผู้ก่อความไม่สงบให้เข้ามาอบตัว เพื่อมาช่วยในการพัฒนาประเทศชาติในโครงการ “ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย” ต่อไป ขณะที่ผู้ที่ถูกจับได้ก็ต้องถูกสอบสวนดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมซึ่งตัวนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีเองมีความเชื่อมั่นและยึดในหลักการนี้อยู่แล้ว

พร้อมกันนั้นรัฐบาลก็พยายามแก้ปัญหาด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านสังคมจิตวิทยา ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาความเดือดร้อนทุกข์ยากจากการประสบอุทกภัยทั้งในด้านการประกอบอาชีพ ที่พักอาศัย การช่วยเหลือเกษตรกรสวนยางพารา และการพัฒนาให้มีศูนย์กลางอาหารฮาลาลที่ปัตตานี นอกจากนี้คือ ด้านการบริหารจัดการ ด้านการต่างประเทศ และด้านการประชาสัมพันธ์ ในด้านกระบวนการตัดสินใจ ออกมาเป็นนโยบายนั้นจะผ่านหน่วยงานที่สำคัญยิ่งคือ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยจะมีคณะกรรมการร่วมจากผู้นำในระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหมแล้วเสนอเป็นนโยบายหลักเข้าในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และเห็นชอบอนุมัติให้มีการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติต่อไป เช่นเดียวกับแผนงานหรือนโยบายเสริมอื่นๆ ส่วนใหญ่ก็จะผ่านกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะออกมามีเป็นนโยบายในรูปแบบต่างๆ เช่น พระราชกำหนด กฎหมายประกาศซึ่งหน่วยงานหลักในพื้นที่จะนำไปปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ กองทัพบกที่ 4 และตำรวจภูธรภาค 4 โดยมีคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปีงบประมาณ 2539-2544) ซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาช่วยเร่งรัดการดำเนินงานพัฒนาในพื้นที่ ผลการดำเนินนโยบายของ “รัฐบาลชวน 2” ก็ทำให้เหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้คลี่คลายลงเป็นลำดับในรัฐบาลชุดนี้

บรรณานุกรม

- ขจัตถัย บุรุษพัฒน์. “คำนำ” ใน สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ. **นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2542-2546)**. ไม่ปรากฏหน้าและปีที่พิมพ์.
- นักศึกษาลัทธิการปฏิบัติการศึกษาฝ่ายอำนวยการรุ่นที่ 83 คณะที่ 3. **ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้**. กรุงเทพฯ: สถาบันจิตวิทยาความมั่นคง สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2541.
- ปิยนาด บุนนาค. **นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2475-2516)**. 2547. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิยนาด บุนนาค และคณะ. **นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์-รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (14 ตุลาคม พ.ศ. 2516-4 สิงหาคม พ.ศ. 2531)**. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษานโยบายการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ 2551.
- ปิยนาด บุนนาค และคณะ. **นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ-รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (4 สิงหาคม พ.ศ. 2531-19 กันยายน พ.ศ. 2549)**. ศูนย์สนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประจำปี 2552.
- ปิยนาด บุนนาค และคณะ. **พัฒนาการระบบคณะรัฐมนตรีไทย หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475-6 ตุลาคม พ.ศ.2519**. กรุงเทพฯ : ศูนย์สนับสนุนการวิจัยจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 2549.
- ปิยนาด บุนนาค และธีรเวทย์ ประมวลรัฐการ. **ประวัติศาสตร์สังคมและวัฒนธรรมไทย**. 2546. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- มารค ตามไท และสมเกียรติ บุญชู. “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติจังหวัดชายแดนภาคใต้เปรียบเทียบในรอบ 30 ปี” **เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการเมธีวิจัยอาวุโส สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)** จัดโดยศูนย์มนุษยวิทยาสิรินครและคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันศุกร์ที่ 18 และวันเสาร์ที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2549 เวลา 8.30-16.30 น. ณ ห้อง 407 ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินคร.
- รายงานผลการดำเนินงานคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ปีงบประมาณ 2534-2538 (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2533)**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2539.
- สำนักงานคณะกรรมการศึกษาเอกชน, กองนโยบายและแผน. **รายงานการประเมินผลการศึกษาให้เงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชน : โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม**. กรุงเทพฯ : กองนโยบายและแผนสำนักงานคณะกรรมการศึกษาเอกชน, 2537.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, กองงานโฆษณา. **นโยบายรัฐบาลและงานของคณะรัฐมนตรี**. กรุงเทพฯ :
กองงานโฆษณา สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2538.

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. **ผลการดำเนินงาน 3 ปี ของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย
(พฤศจิกายน พ.ศ. 2540-พฤศจิกายน พ.ศ. 2543)**. กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี,
2543.

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. **รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบาย
พื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ปีที่ 1. (วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540-วันที่ 20
พฤศจิกายน พ.ศ. 2541)**. กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2541.

Dye T. R.. **Understanding Public Policy (5th ed.)**, (Englewood Cliffs; NJ: Prentice-Hall),
1984.

สื่อดิจิทัล

สัมฤทธิ์ มีวงศ์อุโฆษ (บรรณาธิการบริหาร). **สยามจดหมายเหตุ** บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ประมวลข่าว
สำคัญทั้งในและต่างประเทศในรอบ 35 ปี (ตั้งแต่ พ.ศ.2519-2553). กรุงเทพฯ : บริษัทสยามบรรณ
จำกัด (DVD-ROM).