

## โอกาสของ **Autonomy** และอนาคตของ “เรา”

ที่มา: ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (DeepSouthWatch) วันจันทร์ที่ 12 ธันวาคม 2552

นอกจากงานรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 10 ในวันที่ 1 – 2 ธันวาคมที่ผ่านมาจะกลายเป็นเพียงงานสัมมนาวิชาการที่มีแต่เพียงการนำเสนองาน บทความวิชาการและการตอบปัญหาของนักวิชาการและนักศึกษาแขนงต่าง ๆ เพียงเท่านั้น แต่ช่วงเวลาของการจัดงานสอดคล้องต้องกันกับสถานการณ์ที่ขั้วถกเถียงเกี่ยวกับการจัดการปกครองในรูปแบบใหม่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นประเด็นที่ได้ ได้รับความสนใจ อีกทั้งการจัดสัมมนาในครั้งนี้ที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เป็นเจ้าภาพ บรรยากาศในเวทีการสัมมนาจึงอบอวลด้วยข้อถกเถียงและข้อเสนอตั้งกล่าวอย่างหลีก เลี่ยงไม่ได้

### 1. ปาฐกถา: เวลาและเวทีกลาง

เริ่มตั้งแต่ ดันแคน แมคคาร์โก นักรัฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยลิเวอร์พูล สหราชอาณาจักร ผู้ที่อาจถือได้ว่าเป็นฝรั่งผู้เชี่ยวชาญปัญหาไฟใต้คนหนึ่ง เริ่มต้นกล่าวปาฐกถาในหัวข้อ “คิดในสิ่งที่ไม่อาจคิดได้: Autonomy ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย” แทนที่จะกล่าวถึงหัวข้อที่กว้างกว่าอย่าง “ความขัดแย้งกับการเมืองไทย” ที่เจ้าภาพตั้งไว้ เขาเลือกที่จะพุ่งตรงพิจารณาถึงข้อเสนอทางการเมืองอันร้อนแรงนี้พร้อมออกตัวว่าเป็นการพูดแทน “เสียง” ของคนในพื้นที่และ “ปฏิบัติหน้าที่” ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนหนึ่งที่เขามีโอกาสสนทนาด้วยระหว่างการเดินทาง เก็บข้อมูลทำวิจัย ทว่าพวกเขาเหล่านั้นไม่กล้า นำพูดถึง “ข้อเสนอทางการเมือง” นี้อย่างเปิดเผย

#### o ปาตานีและความชอบธรรมของรัฐไทย

ดันแคนเริ่มต้นตั้งคำถามที่ว่า ปัญหาความรุนแรงที่ชายแดนภาคใต้ซึ่งตัวเลขผู้เสียชีวิตมากกว่า 3,500 คน ในปัจจุบันนั้นถือเป็นผลของความรุนแรงจากการก่อความไม่สงบในยุคปัจจุบันเป็น ลำดับสามของโลก จะรองก็แต่ในอิรักและอัฟกานิสถาน ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่สังคมไทยไม่ค่อยอยากฟังเท่าไร กรณีความขัดแย้งที่ไอร์แลนด์เหนือในประเทศของเขาที่ต่อเนื่องยาวนานถึง 30 ปีก็มีจำนวนผู้เสียชีวิตไม่ถึง 3,500 คน ทว่ากลับโด่งดังเป็นที่สนใจไปทั่วโลก ซึ่งแตกต่างกับกรณีชายแดนภาคใต้ เขาตั้งคำถามว่าจำนวนคนตายมากถึงขนาดนี้ ผู้คนในสังคมไทยและประชาคมระหว่างประเทศรับได้หรือไม่ หากว่า “เรา” ไม่อาจรับได้ นั่นหมายความว่าเราต่างมีส่วนต้องรับผิดชอบในการแสวงหาทางออก แม้ว่าทุกรัฐบาลของประเทศไทยจะพยายามแล้ว แต่ก็เป็นที่ตระหนักแล้วว่าไม่สามารถจะแก้ปัญหาได้

นักรัฐศาสตร์ชาวอังกฤษผู้นี้ ให้กรอบการมองว่าบางทีการที่ประเทศมีวิกฤตในระดับชาติเช่นปัจจุบัน อาจยังผลให้มีโอกาสใหม่ เมื่อบุคคลสำคัญทางการเมืองลดบทบาทลงอาจส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็เป็นได้ นอกจากนี้ หากเราเชื่อว่าปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่สามารถแยกขาดจากปัญหาการเมือง ระดับชาติแล้วไซ้ การหาทางออกให้กับปัญหาชายแดนภาคใต้อาจเป็นหนทางในการคลายปัญหาระดับชาติก็เป็นได้

ต้นแคน ชวนให้เรามองว่าโดยแก่นแกนแล้วปัญหาในชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาการเมืองที่รัฐไทยสูญเสียความชอบธรรม (Legitimacy) เดิมที่เคยมีดำรงอยู่ในอดีต ยิ่งเมื่อมีกองกำลังที่ต่อต้านรัฐอยู่ในพื้นที่ การใช้กำลังของหน่วยงานด้านความมั่นคงเพื่อจัดการกับปัญหาจึงเป็นเพียงการลด ทอนความขัดแย้งในทางเทคนิคลงได้ระดับหนึ่งเท่านั้น หากได้เป็นการแก้ปัญหาทั้งหมดทั้งปวงไปได้ ในขณะที่การใช้วิธีการอื่นๆ ของรัฐไทยที่นอกเหนือไปจากมาตรการทางทหารก็พบว่ามีการใช้คำพูดที่ดีมาก อย่างคำว่าสมานฉันท์และความยุติธรรม ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่มีการปฏิบัติ แต่การมุ่งเน้นเพียงเท่านั้นก็อาจทำให้มองไม่เห็นทางออกอื่นๆ อาทิเช่น การกระจายอำนาจหรือการปฏิรูปการปกครองใหม่ ซึ่งอาจส่งผลให้ความสมานฉันท์และความยุติธรรมที่หลายฝ่ายเรียกร้องนั้นไม่ได้เป็นปัญหาอีกต่อไป

แล้วเหตุใด “มุสลิม ปาตานี (Patani Muslim)” ถึงก่อการขัดขึ้น? ต้นแคนตั้งประเด็นขึ้นพร้อมสาธยายว่า แก่นแกนสำคัญสำหรับเขาแล้วไม่ใช่ปัญหาในทางสังคมและเศรษฐกิจ ในขณะที่ปัญหา ยาเสพติดและการฉวยชิงผลประโยชน์ก็ไม่ได้เป็นหัวข้อหลัก อีกทั้งยังไม่ได้เป็นเหตุผลในทางศาสนาด้วย แน่หนอนว่าอาจเป็นเพียงการใช้คำศัพท์และวิธีอธิบายเกี่ยวกับศาสนาบ้าง แต่ทว่าความรุนแรงที่เกิดขึ้นเป็นผลปะทุขึ้นจากแรงจูงใจทางการเมือง กล่าวคือ เป็นความต้องการที่จะควบคุมพื้นที่ของพวกเขาเองต่างหาก

อย่างไรก็ตาม ต้นแคน ปกป้องข้อเสนอนของเขาว่าความต้องการดังกล่าวของมุสลิมปาตานีนี้ไม่ได้เป็นสิ่งที่ “ทุก คน” คิดเท่านั้น แต่ปัญหานักหนึ่งขึ้นเป็นผลมาจากความชอบธรรมของรัฐไทยไม่เพียงพอต่อการ ปกครองพื้นที่ทั้งหมดของประเทศอีกต่อไป แนวทางแก้ไขปัญหาก็ต้องมุ่งทำให้รัฐมีความชอบธรรมมากขึ้น

“ผมไม่ได้บอกว่าต้องแบ่งแยกดินแดนเพื่อจะแก้ปัญหา แต่หาก 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จะยังอยู่ในประเทศไทยต่อไป ความชอบธรรมของรัฐจะต้องมีมากกว่านี้ ปัญหาคือจะทำได้หรือไม่?” ปัญหาที่ต้นแคนมองเห็น คือ อุปสรรคในระดับรัฐธรรมนูญที่ระบุว่าประเทศไทยต้องเป็น รัฐเดี่ยว อีกประเด็นที่สำคัญคือการขาดแคลนคำศัพท์ที่เหมาะสมสำหรับอธิบายการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ เนื่องจากคำว่า “เขตปกครองพิเศษ” เป็นคำที่ถูกต่อต้านอย่างหนัก การใช้ Autonomy จึงดูจะใช้ได้ง่ายกว่า

o The time is right?

อย่างไรก็ตาม ฝรั่งนักรัฐศาสตร์ผู้นี้เห็นว่าช่วงเวลาขณะนี้ เป็นช่วงที่มีโอกาสอันเหมาะสม สำหรับการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากเขาเห็นว่าโดยแท้จริงแล้วฝ่ายที่ขัดแย้งกัน 2 ฝ่ายในการเมืองระดับชาติมีความสามารถที่จะกลายเป็นพันธมิตรกันได้ไประเด็น ดังกล่าว โดยเฉพาะใน “ปีกเสรีนิยม (Liberal Wing)” ของทั้งสองฝ่าย

ต้นแคน เจาะเวลาหาอดีตโดยการหยิบยกเอาบทความของ นพ.ประเวศ วะสี ซึ่งเขียนขึ้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2550 ซึ่งเผยแพร่อยู่ในเว็บไซต์ [www.prawase.com](http://www.prawase.com) ที่เสนอให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในรูปแบบของมณฑลต่างๆ ทั่วประเทศ ที่สำคัญไม่ได้พูดถึงเฉพาะกรณีชายแดนภาคใต้เท่านั้น หากแต่กล่าวถึงมณฑลต่างๆ ราว 14-15 มณฑล ให้กลายเป็นโครงสร้างธรรมดาที่ไม่ใช่ “เขตพิเศษ” ซึ่งเขาเห็นว่าเป็นความคิดที่ไม่ได้รุนแรงอะไรมาก หากแต่เป็นสิ่งที่น่าจะเรียกว่า “ภูมิภาควิวัฒน์ (Regionalization)” (ดูรายละเอียดของบทความ “นายกรัฐมนตรีกับการสร้างความเป็นเอกภาพในยุทธศาสตร์ดับไฟใต้” โดย นพ.ประเวศ วะสี)

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองที่โดดเด่นอีกชุดหนึ่งเป็นของ ศรีสมภพ จิตรภิมรย์ศรี ซึ่งไม่ได้เสนอแบบลอยๆ ทว่าอยู่บนฐานของงานวิจัย ศรีสมภพเสนอให้มีการจัดตั้งทบวงเพื่อดูแลจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ และแม้ว่าจะถูกโจมตีอย่างแรงจากบางฝ่าย แต่ก็มีหลายฝ่ายที่ตอบรับด้วยดี จะเห็นได้จากการที่ถูกระบุไว้ในรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ สมาชิกแทนราษฎร และจากการที่พรรคมาตุภูมินำไปเป็นนโยบายของพรรค ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการขายไอเดียได้ในระดับหนึ่ง ใช้นักวิชาการจะนำเสนอประเด็นเหล่านี้เท่านั้น ต้นแคน ระบุว่า นักการเมืองอย่าง ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ก็เคยเคยเสนอ Autonomy ในช่วงสัปดาห์แรกที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แม้ว่าจะไม่ได้ผลักดันต่อ แต่คำถามที่ต้นแคนตั้งขึ้นว่าเหตุใดนักการเมืองเช่น เฉลิม จึงเสนอเช่นนั้น? ก็อาจเป็นเพราะต้องการสร้างกำลัง (Empower) ให้กับคนธรรมดาเพื่อต่อกรกับข้าราชการ เป็นท่าทีของนักชาตินิยมอย่างคุณเฉลิมที่ใจกว้างมากหน่อย ในขณะที่ข้อเสนอ “นครปัตตานี” ของ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เมื่อเร็วๆ นี้ก็ไม่ใช่ครั้งแรก แต่ในฐานะที่มีบทบาทสำคัญในพรรคเพื่อไทย ข้อเสนอนี้จึงถูกวิจารณ์อย่างแรง (พล.อ.ชวลิต ได้ออกมากล่าวถึง “รายละเอียด” เพิ่มเติมถึงข้อเสนอของเขาในการปาฐกถาในงานเสวนา “นครปัตตานี...ทางออกในวาระ 6 ปีไฟใต้” ซึ่ง สถาบันอิสรา สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยจัดขึ้นในวันที่ 2 ธันวาคม 2552 ดูรายละเอียดได้ที่เว็บไซต์สถาบันข่าวอิสรา ใน “บ๊ิกจี๊ว” ขยายความ “นครปัตตานี” พื้นที่ความยิ่งใหญ่ของ “ระเบียงมัทกะฮ์” และการอภิปรายโดยวิทยากรผู้นำเสนอใน นครปัตตานี...โดนใจแต่ไม่มั่นใจแก่วิกฤติชายแดนใต้) ที่ น่าสนใจก็คือตัวอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี

และที่ปรึกษาคนสำคัญก็เคยให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อมวลชนเช่นกันว่า การปกครองแบบพิเศษภายใต้รัฐธรรมนูญอาจเป็นแนวทางเลือกในการยุติความไม่สงบ ที่ชายแดนภาคใต้

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ดันแคนพยายามจะย้ำว่าเมื่อเราวิเคราะห์รากฐานของปัญหาเป็นเรื่องของการเมือง แล้ว ทางออกก็ต้องเป็นทางออกทางการเมืองด้วย เมื่อมีข้อเสนอเหล่านี้ก็ออกมาจากบางคนที่ประกาศตัวแล้ว ซึ่งพบว่าทั้งฝ่ายเหลืองและแดง เป็นไปได้หรือไม่ที่จะมี “เวที เสรินิยม” ที่ข้อเสนอทางการเมืองเกี่ยวกับการกระจายอำนาจถูกหยิบยกขึ้นมาพูดคุยแลกเปลี่ยนกันเพื่อเสนอทางออก ไม่ว่าจะเนื้อหาและรูปแบบนั้นจะเป็นอย่างไร หากแต่เป็นโอกาสใหม่ที่จะสามารถพูดถึงได้ในพื้นที่สาธารณะ

และนี่คือ ข้อเสนอจากองค์ปาฐกในงานรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

## 2. ศึกษารัฐศาสตร์กับ *Autonomy*

การถกเถียงถึงประเด็น *Autonomy* จะคุกรุ่นในระหว่างการประชุมสัมมนาวงย่อย แม้ว่าประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองที่ศูนย์กลางอำนาจ หรือกรณีพิพาทระหว่างประเทศเพื่อนบ้านจะเป็นปรากฏการณ์ร่วมสมัยที่นักรัฐศาสตร์และนักสังคมศาสตร์ที่เข้าร่วมงานสนใจถกเถียง แต่ดูเหมือนว่าจังหวะเวลาและสถานที่ที่จัดงานสัมมนาจะเอื้อให้ ประเด็น *Autonomy* ที่ชายแดนภาคใต้โดดเด่นมากกว่า การอภิปรายในหัวข้อ “เขตปกครองพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้ในทัศนะของนักรัฐศาสตร์” ในเวทีกลางเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม จึงถูกออกแบบให้เป็นเวทีของการแลกเปลี่ยนแง่มุมของนักวิชาการเกี่ยวกับข้อ เสนอดังกล่าว

### o สถาปัตยกรรม (ใหม่) แห่งอำนาจ

ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี นักรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ บัดตานี้ มองปัญหาใจกลางไม่ต่างมากนักจากดันแคน ทั้งในแง่ปัญหาความชอบธรรมของประเทศไทยเองและการมองว่าเนื้อแท้แล้ว ความรุนแรง ที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาทางการเมือง การแก้ไขปัญหาก็ต้องสนใจการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่เพื่อคลายปมความขัดแย้ง หรืออาจกล่าวในอีกแบบหนึ่งว่าจะต้องสร้างสรรค์สถาปัตยกรรมทางอำนาจเพื่อปรับ เปลี่ยนสัมพันธภาพและโครงสร้างทางอำนาจในสังคมการเมืองไทยเสียใหม่

การอภิปรายครั้งนี้ เขาจึงนำเสนอผลงานวิจัยอีกครั้ง โดยย้ำว่าโครงสร้างการบริหารคือกุญแจสำคัญในการแก้ไขปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ หากได้มีเพียงการทหารเพียงอย่างเดียวไม่ ด้วยเหตุนี้ ในงานศึกษาของเขา ที่ศึกษาร่วมกับ สุกรี หลั่งปุเต๊ะ จึงเสนอหลัก 3 ประการในการออกแบบ

โครงสร้างทางอำนาจใหม่ ได้แก่ หลักการสร้าง ความสมดุล สำนักทางวัฒนธรรม และตระหนักถึงปัญหาอำนาจรัฐ

ศรีสมภพ อธิบายว่า ในพื้นที่ที่มีชนชั้นนำหลายกลุ่มและหลากหลาย การออกแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่จึงต้องตระหนักถึงคำถามที่ว่า จะทำอย่างไร ให้ทุกฝ่ายสามารถที่จะอยู่ร่วมกันได้ภายใต้โครงสร้างใหม่ ในขณะที่แกนกลางสำคัญของปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวข้องกับสำนักทางชาติพันธุ์ ประวัติศาสตร์ และศาสนา ซึ่งไม่อาจกดทับปิดกันได้อีกต่อไป อีกประการคือปัญหาของอำนาจรัฐที่เราไม่สามารถข้ามพ้นความเป็นรัฐชาติไปได้ นับตั้งแต่การก่อตัวของรัฐชาติสมัยใหม่ของประเทศไทยมาร่วม 100 ปี อันเป็นสถาปัตยกรรมของรัชกาลที่ 5 ในอดีต ทว่าการออกแบบโครงสร้างใหม่จำเป็นต้องคิดถึงเรื่องมโนทัศน์เรื่องรัฐเดี่ยวแบบใหม่ (ดูรายละเอียดงานวิจัยได้ที่ "การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้" โดยศรีสมภพ จิตรภักดิ์ศรีและสุกรี หลังปูเต๊ะ)

#### o เจตนารมณ์ต่อ Autonomy

ในการรวงเสวนาเดียวกัน ชิดชนก ราธิมมูลา นักรัฐศาสตร์จากสถาบันเจ้าภาพอีกคน ตั้งข้อสังเกตว่าการเสนอแนวทางในการจัดการปกครองแบบใหม่ในพื้นที่มีหลายแนว ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ และเรียกได้ว่าโดนใจใครหลายคน แต่ปัญหาที่ผ่านมามีขาดรายละเอียดที่เพียงพอ ในขณะที่ปรากฏการณ์ในพื้นที่ขณะนี้ปัญหาที่สำคัญเร่งด่วนไม่แพ้ปัญหาการ เมืองการปกครองคือกระบวนการยุติธรรมที่มีข้อจำกัด ผู้ที่ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดีในชั้นศาลมีจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม เธอเห็นว่าข้อถกเถียงเกี่ยวกับ Autonomy นั้นต้องเป็นที่ยอมรับของคนทั่วประเทศ ซึ่งจะแตกต่างกับ Sovereignty (อำนาจอธิปไตย) ซึ่งต้องเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ ในแง่ นี้แล้ว เป็นไปได้ว่าหากข้อเสนอ Autonomy เป็นจริงขึ้นมาจากที่ยอมรับของคนทั้งประเทศแล้วอาจเป็นเงื่อนไขในการหยุดยิง ของกลุ่มขบวนการแบ่งแยกดินแดน แต่ในอีกด้านหนึ่งก็อาจกลายเป็นตัวเร่ง สำหรับการสร้างชาติในอนาคตก็เป็นไปได้เช่นกัน

ถึงกระนั้น ชิดชนก ตั้งข้อสังเกตว่า เวลาเราพูดถึงข้อเสนอ Autonomy จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพิจารณาเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐบาลหรือฝ่ายนโยบาย ด้วยว่ามีหรือไม่เพียงใด? นอกจากนี้ ควรต้องสนใจว่าเจตนารมณ์ของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ รวมถึงความต้องการของชาวบ้านรากหญ้าในพื้นที่ด้วย นอกจากนี้ เธอยังตั้งคำถามด้วยว่า หากข้อเสนอทำนองนี้ถูกผลักดันจำเป็นอย่างไรที่จะต้องระบุให้ชัดเจนว่าผู้ นำในการต่อสู้ในพื้นที่คือใคร เพราะ Autonomy ควรจะต้องทำเพื่อประชาชน ไม่ใช่เพียงเพื่อตอบสนองใครเป็นพิเศษ ส่วนปัญหาที่ว่ารูปแบบของ Autonomy แบบใดจะเหมาะสมนั้นจำเป็นที่จะต้องศึกษากันอีกมากในทางวิชาการ

## ๐ ปกครองท้องถิ่นต้อง “ไม่พิเศษ”

ใน ขณะที่ ฐเนศวร์ เจริญเมือง นักรัฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ชี้ให้เห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางที่รัฐสยามกระทำมาร้อยปีที่ผ่านมาเป็นสิ่งที่ ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช นิยามว่าเป็น “รัฐรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป (Over-Centralized State)” ที่นอกจากจะดึงอำนาจทางการเมืองการปกครองจากท้องถิ่นเข้าสู่ศูนย์กลางแล้ว ยังรุกคืบเข้าไปยังวัฒนธรรม ภาษา ภารกิจอำนาจทางศาสนา ที่จำต้องขึ้นต่อส่วนกลางแทบทั้งสิ้น ครั้นในยุคสงครามเย็น การสนับสนุนจากอเมริกาที่ให้ความช่วยเหลืออย่างมหาศาลต่อประเทศไทย โดยเฉพาะกองทัพกับตำรวจยังผลให้การรวมศูนย์อำนาจไม่เพียงแต่ไม่เสื่อมคลาย หากว่าการเผด็จอำนาจของผู้นำทหารต่อเนื่อง 26 ปี (2490 – 2516) เป็นฐานในการสร้างระบบราชการที่ผนึกรวมท้องถิ่นไว้อย่างเข้มแข็ง ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

เขา กล่าวอีกว่า ความสำเร็จในการออกแบบโครงสร้างการเมืองการปกครองที่รวมศูนย์ดังกล่าว อีกทั้งยังถูกค้ำจุนจากภายนอก จึงทำให้มีลักษณะอหังการ และส่งผลต่อเนื่องทำให้การเมืองไทยมีลักษณะ 3 ชั่ว ได้แก่ การกระจายอำนาจที่ล่าช้า การพัฒนาประชาธิปไตยที่ล่าช้า และการปฏิวัติสังคมที่ล่าช้า ความล่าช้าทั้ง 3 ด้านนี้เองที่ทำให้ประเทศประสบกับวิกฤตที่สุดในขณะนี้

นักรัฐศาสตร์ชาวล้านนา ผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นคนนี้ ระบุด้วยว่า สังคมไทยยังมีความเข้าใจผิดหรือมายาคติ 2 ประการเมื่อพูดถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น ประการแรก เรามักคิดว่า โลกนี้มีระบบการปกครอง 3 ระดับ คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทว่าที่จริงแล้วในมีเพียง 2 ประเทศเท่านั้นที่จัดระดับการปกครองตามนี้ ได้แก่ ฝรั่งเศสและไทย ส่วนใหญ่ไม่มีการปกครองในระดับส่วนภูมิภาค ชั่วร้ายในฝรั่งเศสเอง ส่วนภูมิภาคก็ทำหน้าที่เพียงการกำกับดูแลการทำงานของส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากได้มีการควบคุมไม่

มายาคติประการที่สอง ได้แก่ ความเข้าใจต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มองว่าสามารถจัดการได้เหมือนกัน ดังในกรณีของประเทศไทยมีใช้รูปแบบเหมือนกัน (ทั้งใน อบต. อบจ. และเทศบาล) โดยไม่มีการสรุปบทเรียน ทว่าอันที่จริงแล้วแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวแตกต่างกันไป มีพลวัตและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา แต่ละที่มีปัญหาที่ต้องมีการจัดการเป็นการเฉพาะแทบทั้งสิ้น รูปแบบของการปกครองในแต่ละท้องถิ่นควรจะออกแบบกันเอง ดังนั้น จึงไม่ควรคิดว่าจะต้องมีการจัดการปกครองท้องถิ่น แบบ “พิเศษ” เพราะแต่ละที่ย่อมแตกต่างกันอยู่แล้ว การระบุว่าเป็น “พิเศษ” รั้งแต่จะเป็นกำแพงในการแก้ปัญหาเสียมากกว่า

ทเนศวร์ เห็นว่า ความเป็นประชาธิปไตยในประเทศยังไม่มั่นคง เนื่องจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มประชาธิปไตยกับกลุ่มอำมาตย์ยังคงดำเนินอยู่ และมีแนวโน้มจะต้องใช้เวลาอีกยาวนาน แต่ท้องถิ่นควรต้องเสนอแนวทางในการกระจายอำนาจเป็นวาระของตัวเองในจังหวัด เวลาเช่นนี้ แม้ว่าชนชั้นนำไทยในปัจจุบันจะอหังการในความสำเร็จของการรวมศูนย์อำนาจและ โดยแท้ที่จริงแล้วก็ไม่มีเจตนารมณ์ในประเด็นนี้เลยก็ตาม

### 3. ประชาธิปไตยเมืองกับไฟใต้

#### ๐ อัตตบัญญัติและรัฐพหุชาติ

ดั่งที่ ดันแคน ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า คำว่า “เขต ปกครองพิเศษ” จะสร้างปัญหาในการกล่าวถึงอยู่ไม่น้อย ในขณะที่คำคุณศัพท์อย่างคำว่า “พิเศษ” ก็อาจจะบดบังการออกแบบรูปแบบการปกครองท้องถิ่นและทิศทางการกระจายอำนาจที่ ควรจะเป็นหรือที่ควรจะต้องสอดคล้องกับความเป็นจริงของท้องถิ่นออกไป หลายคนจึงเลือกใช้คำว่า Autonomy แทนข้อเสนอทางการเมืองที่ว่านี้ แต่ วีระ สมบูรณ์ นักรัฐศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ย้อนความกลับไปสู่รากฐานของคำศัพท์และเสนอว่าเราควรใช้คำว่า “อัตตบัญญัติ” ในภาษาไทย

ในการเสวนาวางย่อยหัวข้อ “ปรัชญา การเมืองกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ซึ่งจัดขึ้นในวันที่ 2 ธันวาคม วีระ เสนอว่า Autonomy เป็นผลมาจากการที่หน่วยทางการเมือง (Unit of Analysis) มีอธิปไตย (Sovereignty) ของตัวเอง Autonomy เป็นคำผสมระหว่าง Autos ที่แปลว่า ตัวเอง กับ Nomos หรือความสามารถในการบัญญัติกฎเกณฑ์ต่าง ๆ รัฐที่ในแง่หนึ่งคือหน่วยทางการเมืองหน่วยหนึ่งซึ่งมีอธิปไตยเป็นของตัวเอง จึงมี “อัตตบัญญัติ” ที่ไม่สามารถแยกออกจาก “อำนาจอธิปไตย” ได้ รัฐแต่ละรัฐมี Autonomy ของตัวเองและเป็นอำนาจในแนวคิด คำถามจึงมีอยู่ว่าหน่วยทางการเมืองเช่นรัฐสามารถจะแบ่ง Autonomy ในแนวนอนได้หรือไม่? หรือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นหรือไม่?

ทั้งนี้ เนื่องจากแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐ (State) ตามอิทธิพลทางความคิดของโรมัส ฮอบส์ นักปรัชญาการเมืองสมัยใหม่คนสำคัญได้จัดการตัดตอนระดับในแนวนอนดังกล่าวทิ้ง ไป และพยายามทำให้ทุกอย่าง หน่วยทางการเมืองภายในรัฐทอนเป็นนามธรรมที่เหมือนกันหมด ดังเช่น ความเป็นพลเมืองของรัฐนั้นๆ โดยไม่เน้นถึงความแตกต่างหลากหลายภายใน และสมมติเอาว่าได้จัดการแก้ปัญหาเกี่ยวกับความแตกต่างเหล่านั้นไปแล้ว วีระ เห็นว่า ในแง่หนึ่งความคิดเกี่ยวกับชาติ (Nation) ก็ดูจะไม่ต่างกัน เพราะได้สร้างข้อสมมติเดียวกันและลดทอนทุกอย่างให้เหลือแกนทางชาติพันธุ์ เดียวกัน (Ethnic Core) ทำให้ปัญหาเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างหน่วยทางการเมือง (Unit) และระดับ (Level) หายไป

วีระ มองเห็นว่า กระบวนทัศน์เช่นที่ว่าเป็นส่งผลให้นำมาสู่ข้อสรุปของมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญไทยที่ระบุว่าประเทศไทยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจะแบ่งแยกไม่ได้ ซึ่งควรต้องตั้งคำถามว่าแท้ที่จริงแล้วแปลว่าอะไร? และเหตุใดกรุงเทพมหานครจึงสามารถแยกได้? และถึงที่สุดแล้วปัญหาและข้อเสนอของ “อัตรบัญญัติ” จะสามารถปรับเปลี่ยนภาพของรัฐจาก “รัฐเอกชาติ (Mono-Nation State)” ที่ประสบปัญหาภายในจำนวนมากไปสู่กระบวนทัศน์ของ “รัฐพหุชาติ (Multi-Nation State)” ได้หรือไม่?

#### ๐ อดีตและอนาคต

ในขณะที่ ธเนศ วงศ์ยานนาวา อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไล่ให้เห็นว่าการเรียกร้องให้ยอมรับในอัตลักษณ์ของกลุ่มคนที่อยู่ในรัฐชาติ ล้วนแล้วแต่เป็นกระแสที่พุ่งสูงขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1970 การเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อการแยกตัวออกจากรัฐเดิมก็มีมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นกรณีของเวลส์และสกอตแลนด์ในสหราชอาณาจักร กรณีของบาสก์ในสเปนและฝรั่งเศส ซึ่งมีภาษาพูดที่เก่าแก่ที่สุดแห่งหนึ่งในยุโรป หรือในกรณีของรัฐเซียบาสในเม็กซิโก การเปลี่ยนแปลงจิตสำนึกทางอัตลักษณ์นี้ไม่ได้มีเพียงชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย เท่านั้น หากแต่ยังอยู่ในกลุ่มเคลื่อนไหวศาสนา

ในความเห็นของเขา ธเนศมองว่า กรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงไม่ใช่ปัญหาแต่อย่างใด และคาดการณ์ว่าหากสถานการณ์ยังไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก อีก 30 ปี เราอาจเห็นแรงต่อต้านเหมือนชายแดนใต้ที่ภูมิภาคอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีทางเหนือและในอีสาน เขาจึงเห็นว่าในเบื้องต้นแรกที่สุดรัฐธรรมนูญควรต้องเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในมาตราที่ 1 เสีย แม้จะไม่เห็นพ้องมากนักว่าการให้ Autonomy จะเป็นการแก้ปัญหาที่ได้ผล

ส่วน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ นักปรัชญาการเมืองจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอประเด็นเกี่ยวกับ “ทางออก” โดยอ้างอิงมุมมองจากฮันนาห์ อาเรนต์ นักทฤษฎีการเมืองชาวเยอรมันที่ว่า ชีวิตมนุษย์นั้นขึ้นอยู่กับมิติของเวลาที่กำกับมนุษย์ไว้ด้วยกันหลายแบบ ดังที่เราพิจารณา “ปัจจุบัน” จากการที่เป็นการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างอดีต แต่เมื่อพิจารณา “อดีต” ก็พบว่า เป็นสิ่งที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ในขณะที่ “อนาคต” เป็นสิ่งที่ไม่มีใครรู้และวางอยู่บนความไม่แน่นอน

คำถามต่ออดีตคือจะอยู่ร่วมกันได้อย่างไรในเมื่อเราไม่มีวันเปลี่ยนแปลงอะไรได้ เขาระบุว่ามนุษย์จึงจำเป็นต้องอยู่กับอดีตด้วยการให้อภัย หากไม่แล้วมนุษย์ก็ไม่สามารถอยู่ร่วมกับอดีตได้ ในขณะที่เดียวกัน มนุษย์ก็ผูกโยงกับอนาคตด้วย “คำ สัญญา” ซึ่งมีเงื่อนไขสำคัญคือไม่มีสัญญาใดที่ไม่

สามารถยกเลิกได้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ามนุษย์ล้าแล้วแต่ดำรงอยู่บนพื้นฐานของความไม่แน่นอน และอ่อนไหวทั้งสิ้น

#### 4. สรุป: คำถาม

การสัมมนาในครั้งนี้ทิ้งโจทย์สำคัญที่ทำทายนักรัฐศาสตร์ไว้ไม่น้อย และคงเป็นดังที่ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี กล่าวทิ้งท้ายในการสรุปการสัมมนาว่าในอนาคตอันใกล้นี้สังคมไทยจะประสบปัญหา ที่สังคมอาจยากจะเข้าใจได้โดยง่าย ในแง่มุมของนักรัฐศาสตร์แล้วประเด็นที่น่าสนใจก็คือว่าอะไรคือหัวใจสำคัญของ ปัญหาการเมืองการปกครองสำหรับประเทศไทยในช่วงการต่อสู้หรือเผชิญหน้ากับสิ่ง ทำทายนเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเผชิญกับความขัดแย้งทางการเมือง ความขัดแย้งในประเด็นปัญหาชาติพันธุ์ ศาสนา ความคิด ความเชื่อ และอุดมการณ์ทางการเมือง ที่ล้วนแต่ผสมกันทั้งในระดับประเทศ ระดับท้องถิ่น และระดับภูมิภาค การใคร่ครวญแนวคิดต่างเพื่อหาทางออกคือความท้าทายโดยตรงต่อนักรัฐศาสตร์

ศรีสมภพตั้งข้อสังเกตว่า ข้อถกเถียงเกี่ยวกับความเป็นรัฐชาติกับโลกยุคโลกาภิวัตน์คือประเด็น ที่มัก ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาว่ารัฐชาติจะดำรงอยู่ได้ภายใต้การเปลี่ยนแปลงก็ด้วย การปรับตัวไปสู่ ลักษณะแบบใหม่ กล่าวคือ เราอาจจะมียุทธศาสตร์ที่มีความเป็นประเทศโดยที่ไม่ต้องมีชาติเดียว หรือเป็นรัฐ ที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ เราอาจต้องพิจารณาถึงกระบวนการทัศน์ใหม่ที่มองเลยผ่านกรอบของ ความเป็นรัฐชาติ หรือในอีกแง่หนึ่งเราอาจมีรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยเพียงหนึ่งเดียว หากทว่ามีหลาย อุตตบัญญัติ ซึ่งแตกต่างและหลากหลายไปตามลักษณะความเป็นตัวตนของแต่ละพื้นที่ กล่าวอย่างถึง ที่สุดแล้ว มุมมองใหม่ๆ เหล่านี้เองที่ศรีสมภพเห็นว่ากำลังทำทายนักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสน ศาสตร์ไทยในการขบคิดหาทางออกให้กับสังคมไทย

บางที่อาจถึงเวลาที่สิ่งที่เป็นที่ต้องห้ามในสังคมไทย ดังข้อเสนอทางการเมืองเช่น Autonomy จะ ได้รับการพูดถึงและถกเถียงโดยไม่แสลงใจ แต่อาจเป็นในฐานะของเงื่อนไขสำคัญในการคลี่คลายปม ความขัดแย้งภายในสังคมไทย แต่ถึงกระนั้นเมื่อพิจารณาตามข้อสังเกตของต้นแค้นที่ระบุถึงพลังของปีก เสรี นิยมในการผลักดันข้อเสนอ Autonomy นั้น ก็ยังดูเหมือนจะเป็นเพียงโอกาสของกลุ่มขัดแย้งหลักของ ศูนย์กลางรัฐไทยเท่านั้น แม้ว่าจะเป็นข้อเสนอที่ตระหนักถึงบทบาทของผู้เข้าร่วมจากหลายฟากฝ่ายที่ สามารถจะส่งผลให้ Autonomy มีความเป็นไปได้มากขึ้น แต่ดูเหมือนว่าการนำเสนอเหล่านี้ยังไม่ได้รับู ถึงที่ทางของกลุ่มที่กำลังติดอาวุธต่อรองกับอำนาจรัฐอยู่ในปัจจุบันขณะ

แน่นอนว่า หากสถาบันยุติธรรมแห่งอำนาจจะถูกร่วมกันออกแบบในอนาคต คงปฏิเสธการเข้ามามีส่วนร่วมของพวกเขาเป็นไม่ได้ ปัญหาจึงมีอยู่ว่า “โมเดล ”แบบใดที่จะรองรับฝ่ายที่ขัดแย้งกันได้อย่างลงตัว โดยที่ทำให้การใช้ความรุนแรงไม่มีความชอบธรรมเพียงพอในการจัดการกับปัญหา หรือเพียงพอที่จะทำให้ข้อเรียกร้องของตนสัมฤทธิ์ผล ไม่ว่าจะผู้ที่ใช้ความรุนแรงจะเป็นฝ่ายใดก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอ Autonomy จะยังคงต้องถกเถียงในรายละเอียดอีกไม่น้อย ทั้งในแง่ของคำถามที่ว่า การปรับโครงสร้างองค์กรตั้งที่รัฐบาลกำลังผลักดัน กฎหมายใหม่อยู่นี้จะเพียงพอต่อโจทย์ของการกระจายอำนาจหรือไม่? หากต้องปรับเปลี่ยนปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายในพื้นที่และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเขตการปกครองในท้องถิ่นจะเป็นเช่นไร รวมถึงคำถามสำคัญที่ว่า การกระจายอำนาจในกรอบดังกล่าวนี้จะยุติความรุนแรงได้ จริงหรือไม่ และอย่างไร ฯลฯ

แต่อย่างน้อย นอกจากการเคลื่อนไหวผ่านปัญญาชนและนักการเมืองที่กรุงเทพฯ แล้ว การเคลื่อนไหวในพื้นที่ก็น่าสนใจไม่น้อย โดยในวันที่ 10 ธันวาคมนี้ ทางเครือข่ายภาคประชาสังคมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ 23 องค์กร (ดูกำหนดการและบทความประกอบการสัมมนา) ซึ่ง โดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ทำงานขับเคลื่อนโดยคนมลายูมุสลิมในพื้นที่ ร่วมกับเครือข่ายการเมืองภาคพลเมืองและองค์กรวิชาการจะเป็นเจ้าภาพจัดเวที วิชาการในหัวข้อ “นครปัตตานีภายใต้รัฐธรรมนูญไทย: ความฝันหรือความจริง?” เพื่อทบทวนบทเรียนในพื้นที่ความขัดแย้งต่างๆ ในบางประเทศ อีกทั้งยังเปิดเวทีสะท้อนเสียงของคนไทยพุทธ ในฐานะคนส่วนน้อยในพื้นที่ ทว่าเป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่อีกด้วย