

4

ความสัมพันธ์ระหว่าง กลุ่มประชากรเป้าหมาย ทางสังคมนโยบาย

กับการสร้างเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย:
กรณี การต่อสู้เพื่อผลักดันหลักสูตรการศึกษา
ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย

Relationship between the Social Constructions
of Target Populations with Building the Policy
Advocacy Coalitions: Case Studies of the
Struggle to Advance Educational Curriculum
in Southern Thailand Border Provinces.

■ ชัยวินทร์ ตันติเวชวานิชย์¹

Chardchawin Tantivejjavanichaya

รับบทความ 13 ธันวาคม 2563 แก้ไขบทความ 6 มิถุนายน 2564 ตอบรับบทความ 30 มิถุนายน 2564

1 นิสิตปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PhD student, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

Corresponding author e-mail: chardchawin@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ได้อธิบายถึง การรวมกลุ่มของตัวแสดงในลักษณะเครือข่าย พันธมิตรนโยบายที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับตัวแสดงภายใต้กรอบแนวคิด การแบ่งกลุ่มประชากรเป้าหมายของสังคมนโยบายของ Schneider และ Ingram (1993) ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่มีความได้เปรียบสูง กลุ่มคู่แข่ง กลุ่มที่ต้องพึ่งพิง และกลุ่มผู้เปราะบาง โดยผู้เขียนนำกรณีการต่อสู้ แข่งขันในเวทีนโยบายจัดทำหลักสูตรการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ของ 2 เครือข่ายพันธมิตรนโยบายหลัก รวมทั้งอธิบายคุณค่าที่แต่ละเครือข่าย ยึดถือ ความเป็นตัวแทนกลุ่มประชากรเป้าหมายของสังคมนโยบาย และยุทธวิธี การต่อสู้ของแต่ละฝ่าย

ผลการศึกษาพบว่า กรณีเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย ก. มุ่งเน้นการ ออกแบบหลักสูตรการศึกษาเพื่อสนับสนุนแนวทางการเสริมสร้างความมั่นคง และบูรณาภาพแห่งรัฐนั้น มีตัวแสดงหลักมาจากประชากรเป้าหมายของสังคม นโยบายที่มีความได้เปรียบสูงเป็นหลัก เช่น ข้าราชการส่วนกลาง ผู้นำในกองทัพ เป็นต้น เครือข่ายนี้มองว่าตนเองเป็นผู้แทนประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่ ต้องรักษาประโยชน์ของรัฐเป็นหลัก ยึดถือคุณค่าแบบบริษัทยักษ์ และใช้อำนาจ ต่อรองจากระบบรัฐราชการแบบรวมศูนย์เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ในเวทีนโยบาย ส่วนกรณี เครือข่ายพันธมิตรนโยบาย ข. มุ่งผลักดันการออกแบบหลักสูตร การศึกษาที่ให้การยอมรับวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ท้องถิ่นในจังหวัดชายแดน ภาคใต้ นั้น มีตัวแสดงสำคัญ เช่น ผู้นำท้องถิ่น/ชุมชน ผู้นำศาสนา นักวิชาการ ศาสนาอิสลาม และผู้นำภาคประชาสังคมในพื้นที่ เครือข่ายนี้ถือว่าตนเอง

เป็นตัวแทนของกลุ่มผู้พึงพิงในพื้นที่ นั่นคือ นักเรียนและประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยึดถือคุณค่าแบบท้องถิ่นนิยม ใช้ยุทธวิธีการสร้างตัวแทนนโยบายและเจรจาสนประโยชน์กับผู้มีอำนาจทางการเมืองในระบบการเมืองที่เป็นทางการของรัฐ ข้อค้นพบสำคัญ คือ เครือข่ายพันธมิตรนโยบาย ข. มีพื้นที่และอำนาจการต่อรองทางนโยบายการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญหลังจากเกิดสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่หลังปี พ.ศ. 2547 จนทำให้สถานะของตนเองสามารถก้าวขึ้นเป็นเป็นกลุ่มคู่แข่ง (ใหม่) ในสังคมไทยได้

❖ คำสำคัญ: ❖

กลุ่มประชากรเป้าหมายทางสังคมนโยบาย เครือข่ายพันธมิตรนโยบาย การศึกษา จังหวัดชายแดนภาคใต้

Abstract

This article describes the association of actors to networks in the concept of Policy Advocacy Coalition (ACF) that is related and linked to actors/populations under the idea of Social Constructions of Target Population as defined by Schneider and Ingram (1993) that divided into four groups: advantaged groups, contender groups, dependent groups, and deviant groups. This study selected case studies from competing in the policy arena to create suitable educational courses for students in the southern border provinces of Thailand from the two major policy alliance networks. This article also explains each network's values and policy core beliefs, the network's representativeness for a targeted population, and the contesting strategies of each network.

The results of the study revealed that there are some differences between the two network types. Firstly, the Policy Advocacy Coalition type (type "A") usually focused on designing educational curriculum to support the approach to strengthen the security and integrity of the state. The main actors of this type were mainly advantaged groups such as central government officials, military leaders, etc. This network type saw itself as a representative of most people who believed that they must maintain the state's interests. A policy core belief is statism. Therefore, this networking

group used the bargaining power of the centralized bureaucracy as a tool to fight in the policy arena.

Secondly, the policy advocacy coalition type (type "B") impelled an educational curriculum that accepts the southern provinces' culture and identity. In finding research, key actors in this network type included local/community leaders, religious leaders, Islamic scholars, and civil society leaders. This network also defined itself as a representative of the dependent group (students and people in the southern border provinces). For this type, the policy core belief is localism. This type of network also used tactics to create policymakers for negotiation and integrate peoples' interests with politicians in the official political system of the state.

Another important finding was that the policy advocacy coalition (type "B") had significantly increased space and bargaining power in education policy after the explosion of violence in deep south Thailand after 2004. This network's members can also raise their status and be a new competitors group in Thai society.

Keywords:

**Social Construct of Target Population, Advocacy Coalition,
Education, Southern Thailand Border Provinces.**

● บทนำ

สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องนั้น มีปัจจัยพื้นฐานที่เกี่ยวกันอย่างสลับซับซ้อนทั้งอุดมการณ์ ประวัติศาสตร์ ความมั่นคง ความเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม ตลอดจนความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา ปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งผลให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความเปราะบางและเสี่ยงต่อการกล่อมเกล่อุดมการณ์แก่เด็กและเยาวชนส่วนหนึ่งที่อาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรง หรือการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์เพื่อบั่นทอนเสถียรภาพของรัฐ จนเกิดเป็นปัญหาเรื้อรังในระยะยาวที่รัฐต้องทุ่มเทงบประมาณและทรัพยากรลงไปแก้ไขเป็นจำนวนมากมหาศาล แต่ในขณะเดียวกันพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงมีปัญหาความเหลื่อมล้ำและการขาดโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของเด็กและเยาวชนที่ทั่วถึง และรัฐต้องคำนึงถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตประชาชนไปพร้อมกัน นำไปสู่ข้อถกเถียงเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยเฉพาะหลักสูตรการศึกษาและการจัดการเรียนการสอนถือเป็นเรื่องท้าทายสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บุคลากรทางการศึกษา ประชาชน และผู้กำหนดนโยบาย

หลังเกิดเหตุการณ์รุนแรงในช่วงปี พ.ศ. 2547 ส่งผลให้เกิดการถกเถียงในแวดวงการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมนัดพิเศษมีมติเห็นชอบกำหนดให้จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ มีกรอบภารกิจการดำเนินงานแก้ไขปัญหาลักษณะพิเศษแตกต่างจากภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้อนุมัติจัดตั้งสำนักพัฒนาการศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สพก.จชต.) เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2550 เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนส่งเสริมประสานงานและพัฒนาการศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้และให้เหตุผลว่ากระทรวงศึกษาธิการมีนโยบาย

จัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการและอัตลักษณ์ของประชาชนใน จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม และที่ผ่านมาการจัดหลักสูตรอิสลามศึกษามีเวลาเรียนน้อยเกินไปและไม่สามารถเทียบโอนวิชาอิสลามศึกษาในต่างประเทศได้ทำให้คนไม่นิยมส่งบุตรหลานมาเรียนในโรงเรียนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ดังนั้น รัฐบาลจึงได้เปิดสอนหลักสูตรอิสลามแบบเข้มข้นในโรงเรียนของรัฐ หรือเรียกว่า หลักสูตรอิสลามศึกษา พ.ศ. 2551 โดยใช้เวลาเรียนเพิ่มขึ้นเป็น 8-10 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ แตกต่างไปจากหลักสูตรอิสลามศึกษา (แบบเดิม) พ.ศ. 2546 ที่กำหนดเวลาเรียนอิสลามศึกษาเพียง 2 ชั่วโมงต่อสัปดาห์เป็นอย่างน้อย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546)

กล่าวได้ว่า การต่อสู้ทางนโยบายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาและหลักสูตรการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้หลังเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในปี พ.ศ. 2547 เรื่อยมาจนถึงการประกาศใช้หลักสูตรอิสลามศึกษา พ.ศ. 2551 อย่างเป็นทางการนั้น ทำให้เกิดความน่าสนใจที่ว่า การต่อสู้ช่วงชิงผลลัพธ์ทางนโยบาย (Policy Outcome) ซึ่งเป็นผลจากการต่อสู้ระหว่าง 2 กลุ่ม หนึ่งในกลุ่มที่สนับสนุนแบบแผนการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แบบเดิม มุ่งเน้นการศึกษาเพื่อความมั่นคงผ่านการให้น้ำหนักการสร้างบูรณาภาพทางการศึกษาของชาติ (Integrity Education) และสอง กลุ่มที่ให้เสนอมีการปฏิรูปหลักสูตรอิสลามศึกษาใหม่ (พ.ศ. 2551) สนับสนุนความหลากหลายของอัตลักษณ์/ท้องถิ่น (Identity/local Education) มีการแข่งขันกันอย่างไรภายใต้มุมมองของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องในเวทีนโยบาย ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนนำแนวคิดว่าด้วยการประกอบสร้างกลุ่มประชากรเป้าหมายทางสังคม และการสร้างเครือข่ายพันธมิตรทางนโยบาย มาใช้ในการทำความเข้าใจเป็นกรอบในการศึกษาและทำความเข้าใจปรากฏการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นในช่วงนั้น โดยอาศัยข้อมูลเอกสารทุติยภูมิเป็นหลัก

แนวคิดที่ว่าด้วยการประกอบสร้างกลุ่มประชากรเป้าหมายทางสังคม (Social Construction of Target Populations: SCTP) เป็นแนวคิดที่ถูกนำเสนอโดย Schneider และ Ingram (1993) ที่ให้มุมมองอันเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์และทำความเข้าใจกระบวนการและการออกแบบนโยบายสาธารณะ (Public-policy Process and Design) ผ่านกระบวนการกำหนดเป้าหมายกลุ่มประชากรทางสังคม โดยทฤษฎีนี้ให้ข้อเสนอว่า เราสามารถเห็นแนวโน้มของนโยบายที่ปรากฏออกจากกระบวนการทางนโยบายที่มีอคติ (Bias) ได้อย่างเป็นระบบ เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายได้รับแรงจูงใจในการให้รางวัลผลประโยชน์ หรือการตอบแทนใด ๆ ในเชิงบวกเฉพาะกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองและกลุ่มกดดัน และสร้างกระบวนการทางนโยบายที่ยุ่ยากซับซ้อนสำหรับกลุ่มที่สร้างผลกระทบในเชิงลบ โดยเฉพาะกลุ่มที่มีอำนาจน้อยในสังคม (Schneider & Ingram, 1993)

อย่างไรก็ตาม แนวคิดกลุ่มประชากรเป้าหมายทางสังคมยังคงมีข้อถกเถียงหลายประเด็นด้วยกัน ข้อถกเถียงประการแรก การแบ่งกลุ่มประชากรเป้าหมายทางสังคมนโยบาย (Social Construct of Target Population) ของ Schneider และ Ingram ได้แบ่งกลุ่มประชากรโดยพิจารณาจากมิติความสัมพันธ์เชิงอำนาจ อิทธิพลทางสังคม และการระบบคุณค่าที่สังคมยึดถือ แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่มีความได้เปรียบสูง (Advantaged Groups) กลุ่มคู่แข่ง (Contender Groups) กลุ่มที่ต้องพึ่งพิง (Dependent Groups) และกลุ่มผู้เบี่ยงเบน (Deviant Groups) ซึ่งมักถูกท้าทายเกี่ยวกับวิธีการตรวจสอบและพิสูจน์ว่า “ประชากรกลุ่มหนึ่ง ๆ หรือคน ๆ หนึ่งนั้น จะถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มใดเพียงกลุ่มเดียวหรือจำกัดเฉพาะ 4 ประเภทนี้เท่านั้น หรือมีขอบเขตที่สามารถตรวจสอบได้ในเชิงประจักษ์ได้อย่างไร?” (Kreitzer and Smith, 2018) ข้อถกเถียงประการที่สอง Schneider และ Ingram มักหยิบยกและอ้างอิงกรณี

ของสังคมอเมริกันเป็นหลัก ทั้งที่รากฐานทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และ บริบทแวดล้อมของสังคมแตกต่างออกไปจากของไทยอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้ว กรณีนโยบายด้านการศึกษาบนพื้นที่หลากหลายทางวัฒนธรรม ความคิด ความเชื่อ รวมทั้งมีความขัดแย้งที่รุนแรงอย่างในกรณีสามจังหวัด ชายแดนภาคใต้ ยิ่งถือเป็นข้อท้าทายอย่างมากว่า “เราจะสามารถนำกรอบการ แบ่งกลุ่มประชากรเป้าหมายทางนโยบายมากใช้ได้อย่างไร?”

ผู้เขียนพบว่า หนึ่งในแนวคิดในเชิงรัฐศาสตร์ที่ผู้เขียนเห็นว่ามีน่าสนใจ คือ แนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework: ACF) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำมาช่วยอธิบายและปิดช่องว่างเกี่ยวกับเกี่ยวกับปรากฏการณ์แข่งขันกันนำเสนอโนบายของกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ผ่านการสร้างพันธมิตร เพื่อดำรงทางอำนาจ กัดดัน สร้างข้อเสนอของตนเอง และผลักดันสู่การตัดสินใจของผู้มีอำนาจให้เห็นพ้องกับสิ่งที่กลุ่มของตนมีความเชื่อ

ดังนั้น ข้อท้าทายสำคัญการวิเคราะห์และศึกษาขึ้นนี้ คือ **“แนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายสามารถมีส่วนช่วยในการอธิบายมุมมองการต่อสู้ทางการเมืองในเวทีนโยบายผ่าน การแบ่งกลุ่มประชากรเป้าหมายของสังคมออกเป็น 4 กลุ่ม ดังที่ Schneider และ Ingram ให้ข้อเสนอได้ หรือไม่อย่างไร?”** โดยผู้เขียน จะชี้ให้เห็นถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการต่อสู้ของ “กลุ่มพันธมิตร” 2 กลุ่มหลักที่พยายามผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายภายใต้ความเชื่อ (Belief) ที่แตกต่างกัน คือ หนึ่ง กลุ่มพันธมิตรที่ผลักดันหลักสูตรการศึกษาเพื่อความมั่นคงและบูรณาภาพแห่งรัฐ (ยอมรับให้ใช้หลักสูตรอิสลาม (เดิม) และควรเพิ่มเติมเนื้อหาในมุมมองด้านความมั่นคงแห่งรัฐและบูรณาภาพแห่งดินแดน) และสอง กลุ่มพันธมิตรที่ผลักดันหลักสูตรที่ยอมรับและสนับสนุนความเป็นพหุวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ท้องถิ่น จนสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ทางนโยบายได้สำเร็จ (การประกาศใช้หลักสูตรอิสลามศึกษา (ใหม่) พ.ศ. 2551)

● แนวคิดทฤษฎีที่นำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์

การศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มประชากรเป้าหมายทางสังคม นโยบาย กับการสร้างเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย กรณี การต่อสู้เพื่อผลักดันหลักสูตรการศึกษาเพื่อช่วงชิงมุมมองด้านความมั่นคงและบูรณาภาพแห่งรัฐ กับ มุมมองด้านพหุวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ท้องถิ่น ผู้เขียนนำแนวคิดทฤษฎี 2 แนวคิดมาใช้เป็นกรอบการศึกษา ประกอบด้วย แนวคิดการกำหนดกลุ่มประชากรเป้าหมายทางสังคม (Social Construction of Target Populations) และ แนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework)

1. แนวคิดการกำหนดกลุ่มประชากรเป้าหมายทางสังคม (Social Construction of Target Populations: SCTP)

การกำหนดกลุ่มประชากรเป้าหมายทางสังคม เป็นรากฐานสำคัญที่สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ให้เห็นถึงการเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงวาระนโยบาย (Policy Agenda) การเลือกเครื่องมือนโยบาย (Policy Tools) รวมทั้งการกำหนดทางเลือกของนโยบาย (Policy Choices) ที่เป็นเหตุเป็นผลและมีความชอบธรรม Schneider และ Ingram (1993) ได้อธิบายว่า การกำหนดกลุ่มประชากรเป้าหมายทางสังคม หมายถึง คุณลักษณะทางวัฒนธรรม หรือ ภาพลักษณ์ของกลุ่มคน หรือพฤติกรรมโดยรวมของกลุ่มคน ซึ่งแต่ละกลุ่มในสังคมจะได้รับผลกระทบจากการกำหนดนโยบายของรัฐในลักษณะที่แตกต่างกัน เหตุที่เป็นเช่นนั้น เนื่องมาจากนโยบายและเครื่องมือนโยบายนั้นมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงไปกับการรับรู้ การได้ประโยชน์ และการเข้าไปมีส่วนร่วมระหว่างประชากรเป้าหมาย กับประโยชน์ที่พวกเขาได้รับนั่นเอง ทั้งนี้ Schneider และ Ingram ได้กล่าวถึงการแบ่งประชากรในสังคมสำหรับใช้ในการวิเคราะห์และออกแบบกลุ่มเป้าหมายนโยบาย 2 ประการ คือ ระดับของอำนาจทางการเมือง (Political Power) และระดับกระบวนการสร้างทางสังคม

(Social Construction) นำไปสู่การจำแนกกลุ่มผู้คนในสังคมออกเป็น 4 กลุ่มหลัก (Schneider & Ingram, 1993) ประกอบด้วย

(1) กลุ่มที่มีความได้เปรียบสูง (Advantaged Groups)

กลุ่มที่มีความได้เปรียบสูง มีลักษณะมีอำนาจการต่อรองทางการเมืองสูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ ในสังคม และเป็นกลุ่มที่มีกระบวนการสร้างทางสังคมในแง่บวก มักยึดโยงกับคุณค่าของสังคม หรือเป็นผู้สร้างคุณประโยชน์จนสังคมให้การยอมรับยกย่อง เช่น ในสหรัฐฯ สังคมจะให้ความสำคัญกับทหารผ่านศึก (Veteran) ในฐานะผู้เสียสละและกล้าหาญ มีคุณค่าต่อความมั่นคงของชาติ เนื่องจากสหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับความยิ่งใหญ่ของชาติ นโยบายของรัฐโดยส่วนใหญ่จึงมีแนวโน้มที่จะตอบสนองอย่างมั่นคง (Strong Statues) สำหรับในกรณีของไทย กลุ่มที่มีความได้เปรียบสูงเป็นกลุ่มชนชั้นนำในระบบราชการเป็นหลัก เช่น กลุ่มข้าราชการระดับสูงหรือผู้นำในหน่วยงานด้านพลเรือนและกองทัพ ข้าราชการตุลาการ ทหารที่เกษียณอายุราชการแต่มีอิทธิพลทางการเมืองและความคิดทางสังคม (เช่น องคมนตรี) ชนชั้นนำในกลุ่มอนุรักษ์นิยมในกรุงเทพฯ กลุ่มพระสงฆ์ที่มีพระที่มีสมณศักดิ์สูง และผู้นำทางศาสนาอื่น ๆ ที่รัฐไทยให้การรับรอง (เช่น จุฬาราชมนตรี)

(2) กลุ่มคู่แข่ง (Contender Groups)

กลุ่มคู่แข่ง มีลักษณะของการต่อรองอำนาจทางการเมืองสูงในระดับใกล้เคียงกับกลุ่มที่มีความได้เปรียบสูง แต่ระดับกระบวนการสร้างทางสังคมเป็นลบ มักถูกมองว่าเป็นกลุ่มที่มีความโลภ เกี่ยวข้องกับการแสวงหาประโยชน์ด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อหาความมั่งคั่ง และเน้นการสร้างคุณค่าทางสังคม (Undeserving) นโยบายที่เหมาะสมสำหรับการตอบสนองกลุ่มนี้จึงมีลักษณะที่เน้นไปที่การให้ผลประโยชน์บางประการ เพื่อจูงใจให้ทำพฤติกรรมที่ไม่ต้องการ พร้อมกับพัฒนากลไกการตรวจสอบถ่วงดุลของภาคประชาสังคม

ตัวอย่างของกลุ่มคู่แข่งในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ นายทุน นักธุรกิจ ชนชั้นนำ เป็นต้น แต่สำหรับในกรณีของไทยคู่แข่งชั้นในขณะนั้น คือ กลุ่มนักการเมืองรุ่นใหม่ที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ที่มีความเข้มแข็งและมีแนวคิดมุ่งเน้นการตอบสนองทางนโยบายที่เอาใจประชาชนเป็นหลัก เช่น นักการเมืองในพรรคไทยรักไทย ชนชั้นนำในภาคประชาสังคม ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนาในชุมชน ครูสอนศาสนา เป็นต้น

(3) กลุ่มที่ต้องพึ่งพิง (*Dependent Groups*)

กลุ่มที่ต้องพึ่งพิง ถือเป็นกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองทางการเมืองน้อย เนื่องจากไม่ได้ถือครองทรัพยากรและคุณค่าทางสังคม และมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการสร้างทางสังคมในระดับต่ำ มักเป็นกลุ่มที่มีความเฉยชา และไม่ได้สร้างคุณค่าที่สังคมนั้น ๆ ให้การยอมรับมากนัก นโยบายการตอบสนองของรัฐสำหรับประชากรกลุ่มนี้ จึงมุ่งเน้นไปที่การตอบสนองข้อเรียกร้องเฉพาะกลุ่มเพื่อให้เกิดความรู้สึกเสมอภาคและเท่าเทียม ตัวอย่างกลุ่มที่ต้องพึ่งพิงในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ คนยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ เป็นต้น ในกรณีของไทยคนกลุ่มนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับกรณีของสหรัฐอเมริกา สำหรับประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยส่วนใหญ่มีฐานะยากจน หลายกรณีมักถูกจัดให้เป็นกลุ่มประชากรทางนโยบายในกลุ่มนี้

(4) กลุ่มผู้เบี่ยงเบน (*Deviant Groups*)

กลุ่มเบี่ยงเบน เป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองน้อยและอยู่ในกระบวนการสร้างทางสังคมในเชิงลบ มักเป็นกลุ่มที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากบรรทัดฐานที่สังคมยึดถือ หรือทำผิดกฎเกณฑ์ทางสังคม (Deviate) เกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรง มีความไม่น่าไว้วางใจ และถูกมองว่าเป็นกลุ่มคนที่เห็นแก่ตัว เพื่อควบคุมประชากรกลุ่มนี้ให้กลับมายอมรับและปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคม นโยบายของรัฐจึงมักมุ่งเน้นไปที่การลงโทษ (Punishment) เป็นหลัก

ตัวอย่างประชากรกลุ่มนี้ในกรณีของสหรัฐฯ ได้แก่ ผู้ติดยาเสพติด อาชญากรรม เป็นต้น ในกรณีของไทยมีลักษณะเดียวกับสหรัฐฯ แต่ในกรณีพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อาจหมายรวมถึงกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ กลุ่มเด็กและเยาวชนที่เข้าสู่ขบวนการแนวร่วมก่อความไม่สงบ หรือกลุ่มที่มีความสับสนเสี่ยงที่อาจเป็นแนวร่วมกลุ่มก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ในอนาคต

Schneider และ Ingram (1993) ยังได้ระบุถึงลักษณะโดยทั่วไปเกี่ยวกับผลประโยชน์ หรือการทำให้ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น (Benefits or Burdens) ซึ่งเป็นการมองที่มุ่งเน้นไปที่คุณค่า (Values) จากการดำเนินนโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติผ่านหน่วยงานหรือกลไกเชิงสถาบันต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางเชื่อมโยง (Intermediate Linkages) จากผู้มีอำนาจภายในสังคม โดยเฉพาะรัฐบาลและหน่วยงานหลัก ด้านการกำหนดนโยบาย เพื่อดำเนินมาตรการทางนโยบายต่อกลุ่มประชากรต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน โดยกลไกความเชื่อมโยง (Linkage mechanisms) ดังกล่าวนี้นี้ ประกอบด้วย (1) กฎระเบียบ (Rules) เป็นหลักการที่นำมาใช้ในการกำหนดพฤติกรรมของคนและหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุมาตรการทางนโยบายของรัฐ เช่น ระบบราชการ กฎหมาย เป็นต้น (2) เครื่องมือต่าง ๆ (Tools) เป็นการนำนโยบายมาใช้ในการสร้างแรงจูงใจ (Motivate/Incentive) เพื่กระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมที่รัฐต้องการ หรือการมีบทลงโทษ (Punishment) เพื่อป้องปรามหรือยับยั้งการกระทำหนึ่ง ๆ ทั้งหมดนี้จะถูกดำเนินการควบคู่กันเพื่อรักษาคุณค่าทางสังคมและการบรรลุเป้าหมายนโยบายทั้งในลักษณะการหวังผลโดยรวมทั้งสังคมและหวังผลต่อประชากรกลุ่มหนึ่ง ๆ (3) หลักเหตุผล (Rationales) เป็นการออกแบบนโยบายที่เชื่อมโยงถึงเหตุผลความเป็นมา (Reasons) ตั้งอยู่บนพื้นฐานความยุติธรรม (Justifications) และหลักกฎหมายที่ชอบธรรม (Legitimations) (4) โครงสร้างการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ (Implementation Structures) เป็นการกำหนดเครื่องมือ

เชิงโครงสร้างที่มีลักษณะของการบังคับบัญชา สั่งการ การนำทรัพยากรไปใช้ และการติดตามประเมินผลลัพธ์ที่เกิดจากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า บรรลุเป้าหมายหรือไม่อย่างไร และ (5) สมมติฐานทางนโยบาย (Policy Assumptions) เป็นการคาดหวังเชิงผลลัพธ์จากการดำเนินนโยบายและการบรรลุผลทางนโยบาย แบ่งสมมติฐานได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ สมมติฐานเชิงเทคนิค สมมติฐานเชิงบรรทัดฐาน และสมมติฐานเชิงพฤติกรรม

2. แนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework: ACF)

แนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย เป็นแนวคิดที่วิเคราะห์นโยบายสาธารณะในบริบททางการเมืองอย่างเป็นระบบผ่านการวิเคราะห์พฤติกรรมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ซึ่งการวิเคราะห์ทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบย่อย (Policy Subsystem) ตลอดจนแรงจูงใจ เหตุผล ความเชื่อ โครงสร้าง ความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่หลากหลายที่ทำการเกาะกลุ่มเพื่อสร้างพันธมิตรผู้สนับสนุนระหว่างกัน และพยายามเข้ามามีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ (Weible, 2006) โดยทั่วไปแล้วการนำแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายไปใช้ในการวิเคราะห์และทำความเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งจำแนกสมมติฐาน 3 ระดับ ได้แก่ (1) สมมติฐานระดับมหภาค (Macro-Level) เชื่อว่านโยบายมีแนวโน้มเกิดขึ้นระหว่างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะภายในระบบย่อยต่าง ๆ ของกระบวนการผลักดันนโยบาย ซึ่งได้รับผลกระทบเชิงพฤติกรรมและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ (2) สมมติฐานระดับกลาง (Meso-Level) เป็นการจัดการกับความหลากหลายของตัวแสดงในระบบย่อยทั้งหลายของพวกเข้าเอง จนนำไปสู่การเกิดเครือข่ายพันธมิตร (Advocacy Coalitions) และ (3) สมมติฐานระดับจุลภาค (Micro-Level) เป็นการวิเคราะห์

พฤติกรรมระดับปัจเจกบุคคลที่มีตัวแบบปัจเจกบุคคล (Model of Individual) ซึ่งมีการนำมุมมองการวิเคราะห์จากสาขาจิตวิทยาสังคมมาใช้ เช่น การวิเคราะห์ผ่านทัศนคติ บุคลิกภาพ การรับรู้ การเรียนรู้ และแรงจูงใจ ฯลฯ

ลักษณะการวิเคราะห์ที่สำคัญแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย เป็นการวิเคราะห์ที่คำนึงถึง ระบบย่อยของนโยบาย (Policy Subsystems) การใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์/เทคนิค ตัวแสดงต่าง ๆ และปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงของระบบย่อย แนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายเชื่อว่า นโยบายเป็นผลผลิตที่เกิดจากการแปลงความเชื่อของตัวแสดงโดยรวมภายในระบบย่อย และการวิเคราะห์ภายใต้แนวคิดดังกล่าวเชื่อว่า การแสดงออกของปัจเจกบุคคลขึ้นมากจากการใช้เหตุผลที่จำกัดและอาจมาจากการเฝ้าจากข้อมูลและความเชื่อภายในระบบย่อย

กระบวนการทำงานของพันธมิตรนโยบาย ประกอบด้วย (1) กลุ่มพันธมิตรจะมีการพัฒนาและใช้ข้อมูลโน้มน้าวผู้มีอำนาจตัดสินใจตามที่ตนเชื่อและต้องการ (2) กลุ่มพันธมิตรพยายามที่จะเข้าไปมีบทบาทจัดการทางเลือกของนโยบายในขั้นตอนการตัดสินใจ (Decision-making forum) (3) กลุ่มพันธมิตรจะให้การสนับสนุนเจ้าหน้าที่ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีระบบความเชื่อร่วมกันกับกลุ่ม ซึ่งการรวมตัวกันเป็นพันธมิตรเกิดจากการมีความเชื่อและมุมมองที่สอดคล้องต้องกัน อันเกิดจากความใกล้ชิดในการเคลื่อนไหวผลักดันประเด็นเชิงนโยบายร่วมกัน (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999) และนำไปสู่การสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายให้ผู้มีอำนาจเลือกตัดสินใจในที่สุด

แนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายยังเชื่อว่า การแข่งขันของกลุ่มพันธมิตรนโยบายแต่ละกลุ่มต่างอยู่ภายใต้อิทธิพลของสภาพแวดล้อม 2 ชุดด้วยกัน ประกอบด้วย หนึ่ง ตัวแปรคงที่ (Relatively Stable Parameters) มีแนวโน้ม

การเปลี่ยนแปลงค่อนข้างน้อยภายในทศวรรษ ได้แก่ ลักษณะปัญหา การกระจายทรัพยากร ค่านิยมทางสังคมและวัฒนธรรม โครงสร้างการเมือง และสอง ตัวแปรเชิงพลวัต (External (System) Events) เป็นเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ๆ และอาจได้รับอิทธิพลจากตัวแปรคงที่ ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจและสังคม ความคิดเห็นสาธารณะในประเด็นต่าง ๆ ระบบพันธมิตรและการตัดสินใจเชิงนโยบายและผลกระทบจากนโยบาย (Sabatier & Weible, 2007; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999)

นอกจากนี้ ในการวิเคราะห์พฤติกรรมของตัวแสดงนั้น Weible (2006) ระบุว่า ความเชื่อ (Belief) เป็นสาเหตุสำคัญที่สุดของพฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งความเชื่อสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ระดับด้วยกัน ระดับที่หนึ่ง ระบบความเชื่อชั้นบนสุด เป็นระบบความเชื่อที่มีความละเอียดลึกซึ้งสูง (Deep Core Belief) มีขอบเขตค่อนข้างกว้างและค่อนข้างคงที่ จึงมีลักษณะเป็นอุดมการณ์ทางการเมือง เช่น แนวคิดอนุรักษนิยม แนวคิดเสรีนิยม เป็นต้น ระดับที่สอง ระบบความเชื่อชั้นกลาง ถูกจัดเป็นความเชื่อหลักทางนโยบาย (Policy Core Belief) มีขอบข่ายครอบคลุมระบบย่อยหนึ่ง ๆ ของนโยบาย และเป็นระบบความเชื่อที่ให้เกิดการสร้างพันธมิตรและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงที่เข้มข้นมากขึ้น จำแนกอย่างหยابได้เป็นระบบย่อยที่ต้องการคงลักษณะนโยบายเดิม กับระบบย่อยที่พยายามต่อต้านและเปลี่ยนแปลงนโยบาย และระดับที่สาม ระบบความเชื่อชั้นล่างสุด มีขอบข่ายแคบที่สุด มักยึดโยงกับข้อเท็จจริงหรือประสบการณ์ และเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ทั้งนี้ โดยทั่วไปตัวแสดงต่าง ๆ ภายในระบบย่อยจะมุ่งเน้นไปการกระตุ้นและเผยแพร่ให้ความเชื่อทางหลักของนโยบายของกลุ่มพันธมิตรของตนเองประสบความสำเร็จหรือได้รับการผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติ (Weible, 2006)

3. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มประชากรเป้าหมายทางสังคมนโยบายกับการสร้างเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย

จากการที่ Schneider และ Ingram (1993) ได้แบ่งกลุ่มประชากรเป้าหมายของสังคมออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่มีความได้เปรียบสูง (Advantaged Groups) กลุ่มคู่แข่ง (Contender Groups) กลุ่มที่ต้องพึ่งพิง (Dependent Groups) และกลุ่มผู้เบี่ยงเบน (Deviant Groups) รวมทั้งยังได้ระบุถึงลักษณะโดยทั่วไปผลประโยชน์ หรือการทำให้ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น (Benefits or Burdens) ซึ่งเป็นการมองที่มุ่งเน้นไปที่คุณค่า (Values) ในนโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติผ่านกลไกเชิงสถาบันต่าง ๆ จากผู้มีอำนาจภายในสังคมโดยเฉพาะรัฐบาลผ่านเครื่องมือต่าง ๆ เช่น กฎระเบียบ เครื่องมือต่าง ๆ หลักเหตุผล ระบบ/โครงสร้างการนำนโยบายสู่การปฏิบัติและสมมติฐานทางนโยบาย เป็นที่น่าสนใจว่า การแบ่งกลุ่มประชากรเป้าหมายทางสังคมนโยบายในข้างต้นนี้ สามารถอธิบายผ่านแนวโน้มการสร้างเครือข่ายพันธมิตรทางนโยบายเพื่อสร้างข้อเสนอทางนโยบายได้หรือไม่ อย่างไร เนื่องจาก Weible (2006) ระบุว่าพฤติกรรมของตัวแสดงมีแนวโน้มตั้งอยู่บนพื้นฐานของ ความเชื่อ (Belief) ว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดของพฤติกรรมทางการเมืองทั้ง 3 ระดับ ไม่ว่าจะเป็น ระบบความเชื่อขั้นบนสุด ระบบความเชื่อชั้นกลาง และระบบความเชื่อชั้นล่างสุด มีขอบข่ายแคบที่สุด มักยึดโยงกับข้อเท็จจริงหรือประสบการณ์ และเปลี่ยนแปลงได้ง่าย หากเป็นเช่นนั้น กรณีการต่อสู้เพื่อผลักดันหลักสูตรการศึกษาเพื่อช่วงชิงมิตินความมั่นคงแห่งรัฐ กับพหุวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ท้องถิ่น น่าที่จะส่งผลต่อแนวโน้มที่ตัวแสดงสำคัญภายใต้กลุ่มเดียวกันมีความเชื่อที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันในการพยายามสร้างกลุ่มพันธมิตรและผลักดันข้อเสนอทางนโยบายเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจของผู้มีอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง **ระบบความเชื่อชั้นกลาง** ถูกจัดเป็นความเชื่อหลักทางนโยบาย (Policy Core Belief)

มีขอบข่ายครอบคลุมระบบย่อยหนึ่ง ๆ ของนโยบาย และเป็นระบบความเชื่อ ที่ให้เกิดการสร้างพันธมิตรและปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงที่เข้มข้นมากขึ้น ในกรณี เช่นนี้ ตัวแสดงที่คาดหวังได้ว่าเป็นผู้พยายามรักษาคุณค่าและความเชื่อแบบ เดิมไว้ คือ กลุ่มที่มุ่งเน้นการจัดการศึกษาที่ยึดความมั่นคงและบูรณาภาพทางการ ศึกษาเป็นหลัก หรือมีคุณลักษณะร่วมในการเป็น “กลุ่มที่มีความได้เปรียบสูง” ขณะที่กลุ่มต้องการให้เกิดการปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาสู่การยอมรับและเคารพ ในอัตลักษณ์ของท้องถิ่น มีแนวโน้มที่จะเป็นกลุ่มเดียวกันในฐานะ “กลุ่ม คู่แข่งขัน” ไม่ว่าจะเพ่งเกิดอำนาจต่อรองขึ้นมาใหม่หรือไม่ก็ตาม

● บทวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มประชากรเป้าหมาย ทางสังคมนโยบาย กับการสร้างเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย กรณี การต่อสู้เพื่อผลักดันหลักสูตรการศึกษาเพื่อช่วงชิงมูม มองด้านความมั่นคงและบูรณาภาพแห่งรัฐ กับมุมมองด้านมิติ พหุวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ท้องถิ่น

สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ดำเนินมาอย่าง ต่อเนื่อง ด้วยปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกันอย่างสลับซับซ้อนทั้งอุดมการณ์ ประวัติศาสตร์ ความเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม ตลอดจนความเหลื่อมล้ำทาง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา ปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งผลให้พื้นที่จังหวัดชายแดน ภาคใต้มีความเปราะบางโดยรวมค่อนข้างสูงแทบทุกมิติ ซึ่งหากย้อนกลับไป พิจารณาถึง ลักษณะประชากรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามแนวคิดการ กำหนดกลุ่มประชากรเป้าหมายทางสังคม (Social Construction of Target Populations) สามารถแบ่งกลุ่มประชากรทางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกรณี การ ต่อสู้เพื่อผลักดันหลักสูตรการศึกษาเพื่อช่วงชิงมูมมองด้านความมั่นคงและ

บูรณภาพแห่งรัฐ กับมุมมองพหุวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ท้องถิ่น ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

(1) กลุ่มที่มีความได้เปรียบสูง (Advantaged Groups) เป็นกลุ่มที่ยึดโยงคุณค่าหลักทางสังคม ซึ่งรัฐไทยยึดมั่นต่อมิตอดีปไตย ความมั่นคง การบูรณภาพแห่งดินแดน และความสงบสุขของสังคมเป็นหลัก ตัวแสดงในกลุ่มนี้ ได้แก่ ข้าราชการระดับสูงทั้งฝ่ายทหาร ตำรวจ และพลเรือน ตุลาการ ทหารที่เกษียณอายุราชการ ชนชั้นนำในกลุ่มอนุรักษ์นิยม กลุ่มพระสงฆ์ และจุฬาราชมนตรี

(2) กลุ่มคู่แข่งกัน (Contender Groups) มีอำนาจทางการเมืองสูงในระดับใกล้เคียงกับกลุ่มที่มีความได้เปรียบสูง แต่ระดับกระบวนการสร้างทางสังคมเป็นลบ และเน้นการสร้างคุณค่าทางสังคม (Undeserving) ในกรณีนี้ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองรุ่นใหม่ที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ที่มีความเข้มแข็งและมีแนวคิดมุ่งเน้นการตอบสนองทางนโยบายที่เอาใจประชาชนเป็นหลัก เช่น นักการเมืองในพรรคไทยรักไทย ชนชั้นนำในภาคประชาสังคม ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนาในชุมชน ครุสอนศาสนา เป็นต้น

(3) กลุ่มที่ต้องพึ่งพิง (Dependent Groups) ในที่นี้ คือ ผู้เขียนถือว่าประชากรที่ยากจนโดยส่วนใหญ่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังเป็นกลุ่มที่ต้องพึ่งพิง เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองทางการเมืองระดับชาติน้อย ประชากรส่วนใหญ่ยังมีความยากจนอยู่มาก ดังสังเกตได้จากรายได้ครัวเรือนอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าเกณฑ์ค่าเฉลี่ยของรัฐทั้ง 3 จังหวัด กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2547 พบว่า รายได้ครัวเรือนต่อเดือนพื้นที่จังหวัดปัตตานีอยู่ที่ 9,702 บาท จังหวัดยะลา 10,018 บาท และจังหวัดนราธิวาส 7,603 บาท แต่รายได้ต่อครัวเรือนต่อเดือนในระดับที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศซึ่งอยู่ที่ระดับ 13,736 บาท ในแง่นี้ จึงมองเด็กใน

ฐานะกลุ่มผู้ที่ต้องพึ่งพิงรัฐเช่นเดียวกับบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2559)

(4) กลุ่มผู้เบี่ยงเบน (Deviant Groups) ภายใต้มุมมองด้านความมั่นคง สามารถมองประชากรกลุ่มเด็กและเยาวชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนหนึ่งที่มีความเปราะบางและสุมเสี่ยงต่อการหลอหลอมและบ่มเพาะเพื่อพัฒนาไปสู่แนวร่วมผู้ก่อความไม่สงบในอนาคต ซึ่งแม้มีข้อถกเถียงอย่างมากเกี่ยวกับมุมมองต่อเด็กและเยาวชนในพื้นที่ โดยฝ่ายความมั่นคงมักมองว่าเด็กกลุ่มนี้มีความสุมเสี่ยงต่อการเป็นกลุ่มผู้เบี่ยงเบน (Deviant Groups) เพราะนอกจากเป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองน้อย อยู่ในกระบวนการสร้างทางสังคมในเชิงลบ มีบางส่วนเข้าสู่กระบวนการแนวร่วมของกลุ่มก่อความไม่สงบในฐานะหน่วยรบลาดตระเวนขนาดเล็ก (Runda Kumpulan Kecil: RKK) โดยมีการใช้ปลูกฝังหลักคำสอนทางศาสนาที่ผิดและบิดเบือนประวัติศาสตร์ รวมทั้งใช้โรงเรียนสอนศาสนาเป็นพื้นที่บ่มเพาะทัศนคติและความรุนแรงเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐ แต่อีกฝ่ายหนึ่ง มองว่า “เด็กเปรียบเหมือนผ้าขาว” ขึ้นอยู่กับการพุ่มพักและเสริมสร้างการเรียนรู้ แต่ปัญหาสำคัญของเด็กคืออยู่ในครอบครัวที่ส่วนใหญ่ยากจนและไร้อำนาจ จึงเข้าข่ายลักษณะกลุ่มที่ต้องพึ่งพิง (Dependent Groups) เสียมากกว่า ซึ่งรัฐต้องให้การสนับสนุนช่วยเหลือและเคารพสิทธิทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นไปพร้อมกัน

ทั้งนี้ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในเวทีนโยบายการศึกษามีการถกเถียงถึง “**แนวนโยบายการจัดการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เหมาะสม**” อยู่บนสองแนวคิดหลักด้วยกัน คือ 1) แนวคิดว่าด้วยนโยบายการศึกษาเพื่อความมั่นคงและบูรณาภาพแห่งรัฐ 2) แนวคิดสนับสนุนพหุสังคมและวัฒนธรรม ซึ่ง

มักถูกมองว่าเป็นนโยบายที่ผ่อนปรน (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2563) นโยบายทั้งสองชุดนี้ ต่างเชื่อว่าจะทำให้การศึกษานำไปสู่เป้าหมายการสร้างสันติสุขและการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างแท้จริง ด้วยเหตุผลดังนี้

(1) แนวคิดว่าด้วยนโยบายการศึกษาเพื่อความมั่นคงแห่งรัฐและการศึกษาเพื่อบูรณาภาพของชาติ เชื่อว่า การจัดระบบการศึกษาหรือการเรียนการสอนเป็น “กระบวนการกล่อมเกลாதองการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Socialization)” ได้รับอิทธิพลและแบบแผนมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 การเรียนการสอนจะอาศัยการจัดระบบการศึกษาของชาติเป็นแบบแผนหลัก เพื่อผลิตซ้ำคุณค่าที่สังคมยอมรับให้แก่บรรดาผู้ที่เข้ารับการศึกษ ทั้งการปลูกฝังแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐประชาชาติ ความภูมิใจในความเป็นชาติไทยของตน และความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ (สุมินทร์ จุฑาทู, 2529) เชื่อว่าการสร้างความคิดความเชื่อชุดเดียวกันภายในรัฐ จะนำไปสู่การยอมรับและสร้างสันติสุขให้กับพื้นที่ ไม่เกิดการแบ่งแยกต่อไป ดังนั้น การจัดการเรียนการสอนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้กับเด็กและเยาวชน จึงควรลักษณะสนับสนุนการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) พร้อมกับยกระดับการจัดการศึกษาอย่างมีระเบียบแบบแผน (Formal education) ควรใช้แผนการศึกษาแห่งชาติและใช้ “หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน” ในกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่สำคัญ 5 วิชา ได้แก่ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์ และภาษาอังกฤษ ที่เหมือนกันในทุกภูมิภาค แต่ยอมผ่อนปรนให้มีการจัดการศึกษาภายใต้หลักสูตรอิสลามศึกษาแบบเดิม พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้ระยะเวลาเรียนตลอดหลักสูตร 6 ปี ป. 1 ถึง ป. 6 มีการศึกษาไม่น้อยกว่า 40 สัปดาห์ และสัปดาห์หนึ่งมีเวลาเรียน 2 ชั่วโมงเป็นอย่างน้อย และอาจเพิ่มเนื้อหาที่สนับสนุนการรวมชาติ

เป็นหนึ่งเดียวกัน ผ่านการสร้างจิตสำนึกและความรู้สึกร่วมกันในฐานะพลเมืองไทย

(2) แนวคิดสังคมพหุวัฒนธรรมและยอมรับอัตลักษณ์ในการจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีแนวคิดพื้นฐานที่สนับสนุนแนวคิดสังคมพหุวัฒนธรรม (Multiculturalism) เกิดขึ้นเนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐบาลมีการกีดกันหรือการแบ่งแยกชนพื้นเมืองออกจากพื้นที่ทางสังคม ซึ่งมีวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากวัฒนธรรมกระแสหลักครอบคลุมทั้งวิถีชีวิต ศาสนา ความเชื่อ ภาษา ค่านิยม วัฒนธรรมย่อยต่าง ๆ ฯลฯ สำหรับรัชชาติสมัยใหม่นั้น มโนทัศน์เรื่องของความหลากหลายในสังคมสมัยใหม่และหลังสมัยใหม่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ต่างกับสังคมก่อนสมัยใหม่ กล่าวคือ ความหลากหลายทางวัฒนธรรมต้องดำเนินควบคู่ไปกับความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ในสังคมตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย (ชูศักดิ์ ภัทรกุลวณิช, 2552) ภายหลังเหตุการณ์ความไม่สงบในปี พ.ศ. 2547 ได้มีความพยายามนำแนวคิดการจัดการศึกษาภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรมมาปรับใช้ มีการจัดวางมาตรฐานการเรียนรู้ การสอน การจัดวางหลักสูตร การเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร ทรัพยากร และงบประมาณ ซึ่งรัฐบาลไทยมีความกระตือรือร้นอย่างมาก หลังเกิดเหตุความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี พ.ศ. 2547 ดังเห็นได้จากการกำหนดให้มี “แผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข พ.ศ. 2548-2551” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2549) โดยผลผลิตที่สำคัญ คือ **“หลักสูตรอิสลามศึกษา พ.ศ. 2551”** (หรือเรียกว่า หลักสูตรอิสลามแบบเข้ม) สำหรับนำไปใช้กับโรงเรียนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีชั่วโมงเรียนวิชาด้านหลักคำสอนทางศาสนาอิสลามและภาษามลายูจาก 2 ชั่วโมง

เพิ่มขึ้นเป็น 8-10 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ส่วนกลุ่มสาระวิชาสามัญ เช่น วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และสังคมศึกษา ซึ่งกลุ่มนี้เชื่อว่า การเพิ่มเนื้อหาทางศาสนาอิสลาม เป็นการที่รัฐไทย แสดงออกซึ่งการเคารพความแตกต่างและหลากหลายของวัฒนธรรมที่สะท้อนผ่านระบบการเรียนการสอน น่าจะมีนัยสำคัญต่อการเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากช่วยลดแรงกดดันและการต่อต้านอำนาจของรัฐได้ในระยะยาว ในทางปฏิบัติพบว่า มีการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรอิสลามศึกษา ซึ่งประกอบด้วย สาระอิสลามศึกษา สาระสังคมศึกษา (ประวัติศาสตร์อิสลาม/ท้องถิ่น) และภาษาอิสลาม (และเสริมด้วยภาษาอาหรับ) โดยมีการจัดการเรียนการสอนในภาคเช้าของทุกวันระหว่างเวลา 08.20-12.20 น. หรือคิดเป็น 20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

กระบวนการต่อสู้เพื่อผลักดันนโยบายการศึกษาบนพื้นที่หลักสูตรการศึกษา หลังสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี พ.ศ. 2547 หากวิเคราะห์ภายใต้กรอบแนวคิดการสร้างเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework: ACF) จะพบว่า มุมมองของผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับข้อถกเถียงเหล่านี้ ปรากฏอยู่ในเวทีนโยบายด้านการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า ในการเสริมสร้างความสงบสุขในพื้นที่ที่แท้จริงนั้น นโยบายการศึกษาในพื้นที่จะต้องตอบสนองต่อความมั่นคงแห่งรัฐ หรือพุทธสังคมและวัฒนธรรมและอัตลักษณ์วัฒนธรรมท้องถิ่นมากกว่ากัน เนื่องจากท้ายที่สุดแล้วผลลัพธ์ที่ได้ในการจัดการเรียนการสอนเด็กและเยาวชนในพื้นที่จะต้องถูกคาดหวังไม่เพียงแต่เฉพาะ “สันติสุข” อีกต่อไป แต่จะต้องนำมาสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของนักเรียนในการสอบวัดระดับใน

ระดับชาติ (National Test) ของนักเรียนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งปัจจุบันยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของภูมิภาคอื่น ๆ ทุกรายวิชา (ยกเว้น วิชาอิสลามศึกษา) และยังส่งผลกระทบต่อโอกาสในการเข้าสู่ตลาดแรงงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต และเศรษฐกิจที่ดียิ่งขึ้น อันนำมาสู่การลดโอกาสเข้าสู่ขบวนการก่อความไม่สงบในพื้นที่ประการหนึ่งด้วย

ดังนั้นหากพิจารณาตัวแสดงที่ Weible (2006) กล่าวถึงความเชื่อ (Belief) การกำเนิดขึ้นของแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข พ.ศ. 2548-2551 เป็นภาพสะท้อนระบบความเชื่อชั้นบนสุด (Upper-Tier) ที่เห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับสมดุลระหว่างมิติการเสริมสร้างความมั่นคงและบูรณาภาพแห่งรัฐกับวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของท้องถิ่น แต่กลับมีความเชื่อที่ต่อสู้อยู่ในระบบความเชื่อชั้นกลาง (Middle-Tier) ถูกจัดเป็นความเชื่อหลักทางนโยบาย (Policy Core Belief) ที่มีขอบข่ายครอบคลุมระบบย่อยของนโยบาย ทำให้เกิดการปะทะและช่วงชิงอำนาจในการกำหนดทิศทางว่า รัฐไทยควรให้น้ำหนักไปกับ “มิติความมั่นคงและบูรณาภาพ (Security/ Integrity)” หรือ “มิติพหุวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ (Multicultural/Identity)” มากกว่ากัน

ในปี 2548 พบว่า พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีขณะนั้น ได้มอบหมายให้นายจาตุรนต์ ฉายแสง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ในการระดมความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม ทั้งฝ่ายความมั่นคง นักการเมือง ข้าราชการที่กำกับดูแลนโยบายการศึกษาในพื้นที่ รวมทั้งประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลจากสถานการณ์ความไม่สงบก่อให้เกิดความตื่นตัวในการนำเสนอนโยบายการศึกษาอย่างพร่งพรูจากตัวแสดงที่หลากหลายอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่ง “ผลลัพธ์ทางนโยบาย (Policy Outcome)” คุณค่าของคำว่า “สมดุล (Balance)”

ระหว่างการต่อสู้ในมิติทั้งสองปรากฏในการจัดทำและปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข พ.ศ. 2548-2551 (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2563) ซึ่งทำให้เกิดลักษณะที่เป็น ระบบย่อยของนโยบาย (Policy Subsystem) อย่างน้อย 2 ระบบ เกี่ยวกับการผลักดันการปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาในพื้นที่ ได้แก่

- (1) ระบบย่อยที่มุ่งเน้นแผนการศึกษาชาติภายใต้การนำหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานมาใช้ต่อไป และเพิ่มเนื้อหาเพื่อสนับสนุนความมั่นคงแห่งรัฐมากขึ้น เพื่อป้องปรามการขยายตัวของแนวร่วมกลุ่มก่อความไม่สงบในพื้นที่ในอนาคต ตัวแสดงสำคัญ ได้แก่ ข้าราชการระดับสูงในกองทัพ ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการ ข้าราชการเขตพื้นที่การศึกษา (บางส่วน) เป็นต้น
- (2) ระบบย่อยที่สนับสนุนนโยบายการศึกษาที่มุ่งเน้นการปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย นักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ นักวิชาการศึกษาด้านศาสนาอิสลาม และภาษามลายู และข้าราชการเขตพื้นที่การศึกษาในพื้นที่ (บางส่วน) ผู้แทนประชาชนระดับตำบล และภาคประชาสังคม เป็นต้น

ในเวทีสาธารณะทั้งที่รัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ จัดขึ้น มีการต่อสู้ทางความคิดของทั้งสองฝ่ายได้กล่าวหยาบๆ ผลกระทบจากการตัดสินใจทางเลือกของนโยบายที่แตกต่างกัน ข้อสรุปที่ได้จากผู้ตัดสินนโยบาย คือ รัฐบาลในขณะนั้น คือ **“แผนพัฒนาการศึกษาที่เน้นการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน โดยการปรับหลักสูตรในสถานศึกษาทุกประเภททุกสังกัดให้**

สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนทั้งไทยพุทธและมุสลิม ปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนของสถานศึกษาทั้งด้านวิชาศาสนา ภาษาไทย และประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ให้คนในพื้นที่ได้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง เพื่อเอื้อต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” (สุภาศพรณ ตั้งตรงไพโรจน์ และชื่นกนก โควินท์, 2562) นั้นหมายความว่า เครือข่ายพันธมิตรในระบบย่อยที่สนับสนุนนโยบายการศึกษาที่มุ่งเน้นการปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นฝ่ายได้รับชัยชนะ และนำมาสู่การออกแบบและบังคับใช้ “หลักสูตรอิสลามศึกษา (แบบเข้ม) พ.ศ. 2551” และให้ถือเป็นส่วนหนึ่งตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 ที่มีการใช้อยู่ในโรงเรียนเอกชนอิสลามหลายแห่งเรื่อยมา จากข้อมูลล่าสุดพบว่า โรงเรียนเอกชนอิสลาม มีการนำหลักสูตรดังกล่าวไปปรับใช้และรับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ 447 แห่ง จากทั้งหมด 2,763 แห่ง (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2563)

ประเด็นที่น่าสนใจคือ แรงจูงใจ ระบบคุณค่าที่ยึดถือ และยุทธวิธีที่แต่ละกลุ่มนำมาใช้ในการสร้างพลังอำนาจต่อรองและกดดัน พบว่า มีความแตกต่างกัน ดังนี้ (1) ระบบย่อยที่มุ่งเน้นแผนการศึกษาชาติภายใต้การนำหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานมาใช้ต่อไป และเพิ่มเนื้อหาเพื่อสนับสนุนความมั่นคงแห่งรัฐมากขึ้น หากพิจารณาด้วยมุมมองทางเลือกเป็นเหตุเป็นผล (Rational-Choice) แรงจูงใจของตัวแสดงในกลุ่มนี้หมายถึงความสามารถในการยึดกุมอำนาจทรัพยากร แผนงาน และงบประมาณให้ถูกกำหนดไว้ที่ส่วนกลางและการมีส่วนร่วมจากโครงสร้างส่วนบนเป็นหลัก ภายใต้มุมมองเชิงคุณค่าแบบรัฐนิยม (Statism) มุ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) ยุทธวิธีการรวมตัวของกลุ่มนี้ มุ่งเน้นการทำงานบนฐานโครงสร้างและระบบราชการที่กุมสภาพความได้เปรียบอย่างยาวนาน สามารถนำแนวคิดรัฐราชการ

(Bureaucratic Polity) ได้อย่างชัดเจน (2) ระบบย่อยที่สนับสนุนนโยบายการศึกษาที่มุ่งเน้นการปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย นักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ นักวิชาการศึกษาด้านศาสนาอิสลามและภาษามลายู และข้าราชการเขตพื้นที่การศึกษาในพื้นที่ (บางส่วน) ผู้แทนประชาชนระดับตำบล และภาคประชาสังคม เป็นต้น หากพิจารณาแรงจูงใจของผู้คนในกลุ่มนี้ คือ โอกาสในการจัดสรรทรัพยากรและอำนาจจากรัฐมาสู่กลุ่มตนและมีอำนาจตัดสินใจต่าง ๆ ในการจัดการศึกษาในระดับที่มากขึ้น ภายใต้มุมมองเชิงคุณค่าแบบยึดท้องถิ่นนิยม (Localism) และสัมพันธ์กับหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ยุทธวิธีการรวมกลุ่มของตัวแสดงในกลุ่มนี้ คือ การสร้างตัวแทนนโยบาย (Policy Broker) และสร้างพันธมิตรทางการเมืองกับพรรคการเมืองในรัฐบาลเป็นหลัก บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนระหว่างพรรคการเมืองและนักการเมือง กับมวลชนในพื้นที่ สามารถนำแนวคิดผสมผสานประโยชน์ได้อย่างชัดเจน ในความเป็นจริงแล้ว ทั้งสองกลุ่มระบบย่อยนี้ต่างต่อสู้แย่งชิงความได้เปรียบมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน เพียงแต่ที่ผ่านมาพบว่า กลุ่มระบบย่อยแรกมีพลังอำนาจในการกดทับมากกว่า เนื่องจากที่ผ่านมาอำนาจการปกครองและจัดการศึกษาของไทยมีแนวโน้มผูกขาดไว้ที่ส่วนกลาง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการต่อสู้ในเครือข่ายพันธมิตรระหว่างกลุ่มที่ยืนยันแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อความมั่นคงและบูรณาภาพแห่งรัฐ กับกลุ่มที่ต้องการแนวทางการศึกษาที่มุ่งเน้นการยอมรับพหุวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ท้องถิ่น ที่สามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดการสร้างเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับการอธิบายถึงแนวคิดการประกอบสร้างทางสังคมของกลุ่มประชากรเป้าหมายทางนโยบายอย่างชัดเจน กล่าวคือ ตัวแสดงสำคัญ (Key Actors) ที่อยู่ในกลุ่มระบบย่อยที่มุ่งเน้นแผนการศึกษาชาติภายใต้

การนำหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานมาใช้ต่อไปและเพิ่มเนื้อหาเพื่อสนับสนุนความมั่นคงแห่งรัฐมากขึ้น มีแนวโน้มที่มาจากกลุ่มที่มีความได้เปรียบสูง (Advantaged Groups) เช่น ผู้นำในกองทัพ ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการ และข้าราชการเขตพื้นที่การศึกษาจากส่วนกลาง ขณะที่กลุ่มที่สนับสนุนนโยบายการศึกษาที่มุ่งเน้นการปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นกลุ่มพลังที่มีแนวโน้มท้าทายอำนาจของกลุ่มแรกในฐานะ กลุ่มคู่แข่ง (Contender Groups) เช่น ผู้นำท้องถิ่น ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้นำศาสนา และครูสอนศาสนา รวมทั้งนักวิชาการศาสนาอิสลามที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการสร้างหลักสูตรในระยะต่อไป ที่สำคัญคือ ตัวแสดงแต่ละกลุ่มมีแนวโน้มพฤติกรรมดังที่ Weible (2006) ตั้งสมมติฐานระดับจุลภาค (Micro-Level) หรือปัจเจกบุคคลที่มีทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อแตกต่างกันไปตามประสบการณ์ อาชีพ และความเชี่ยวชาญของตน

นอกจากนี้ข้อสังเกตที่น่าสนใจยังพบว่า การเข้ามามีอิทธิพลของกลุ่มนี้มีมากขึ้นและได้รับการยอมรับข้อเสนอทางนโยบายจากผู้มีอำนาจตัดสินใจ (Policy Decision Maker) ภายหลังจากเกิดสถานการณ์ความรุนแรงในปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา และกลุ่มนี้ยังถือเป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นถือเป็นกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองทางการเมืองน้อย ไม่ได้เป็นผู้ถือครองทรัพยากรและคุณค่าหลักที่สังคมไทยยึดถือ ขณะเดียวกันผู้มีอำนาจจำเป็นต้องยอมรับแนวทางการศึกษาที่เพิ่มโอกาสในการแสดงออกถึงอัตลักษณ์ของประชาชนในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้มากขึ้น อย่างน้อยเพื่อให้โลกของรัฐสามารถกำกับดูแลและลดโอกาสการบ่มเพาะและกล่อมเกลารุ่นเด็กและเยาวชนจากฝ่ายตรงข้ามได้ในระดับหนึ่ง แสดงให้เห็นว่า มุมมองด้านการบูรณาภาพ (Integrity) สำหรับผู้มีอำนาจตัดสินใจทางนโยบายนั้น อาจ

ทำได้ในลักษณะของการประนีประนอมหรือผ่อนปรนจากรัฐ โดยไม่จำเป็นต้องมุ่งเน้นไปที่มิติความมั่นคงเพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2562 ได้เกิดข้อท้าทายสำคัญอีกครั้งในแวดวงของผู้กำหนดนโยบายและนักวิชาการศึกษา ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ตั้งแต่มีการใช้หลักสูตรอิสลามศึกษาแบบเข้ม พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา มิได้มีส่วนช่วยในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคได้ตามที่คาดหวังมากนัก โดยอ้างอิงถึง ผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินัยพื้นฐาน (O-NET) พบว่า ณ ปี พ.ศ. 2561 นักเรียนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีระดับค่าเฉลี่ยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวมของประเทศอย่างชัดเจน โดยนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ทั่วประเทศ มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 43.14 คะแนน แต่ นักเรียนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่เพียง 34.08 คะแนน นักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ทั่วประเทศมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 37.50 คะแนน แต่นักเรียนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 37.72 คะแนน และมีเพียงระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ที่นักเรียนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ค่าเฉลี่ยสูงกว่าค่าเฉลี่ยทั่วประเทศเพียงเล็กน้อย โดยค่าเฉลี่ยคะแนนทั่วประเทศอยู่ที่ 33.41 ส่วนนักเรียนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 35.51 คะแนน ยิ่งไปกว่านั้น ผลการทดสอบความรู้ขั้นพื้นฐานของผู้เรียนระดับชาติ (NT) (กระทรวงศึกษาธิการ, 2562a) ซึ่งเป็นผลการทดสอบความสามารถพื้นฐานของผู้เรียนระดับชาติ หรือความสามารถของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ในความสามารถ 3 ด้าน คือ ด้านภาษา การคำนวณ และการใช้เหตุผล ผลการทดสอบพบว่า ค่าเฉลี่ยในปี พ.ศ. 2561 ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ทั้งประเทศ อยู่ที่ 49.48 คะแนน แต่นักเรียนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีค่าเฉลี่ยเพียง 36.69 คะแนน เท่านั้น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2562b) แต่ในขณะเดียวกัน สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ได้ลดลงเป็นลำดับ

ปรากฏการณ์ดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ในอนาคตมีแนวโน้มที่การพัฒนาและปฏิรูปการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อาจเกิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายตามความเชื่อทางนโยบายที่สามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มด้วยกันเป็นอย่างน้อย ได้แก่ หนึ่ง กลุ่มพันธมิตรที่สนับสนุนหลักสูตรการศึกษาที่มุ่งเน้นความมั่นคงและบูรณาภาพแห่งรัฐ สอง กลุ่มพันธมิตรที่สนับสนุนหลักสูตรการศึกษาที่มุ่งเน้นอัตลักษณ์ท้องถิ่น และสาม กลุ่มพันธมิตรที่มุ่งเน้น **“การศึกษาเพื่อการศึกษ”** ซึ่งเป็นกลุ่มที่จะเกิดขึ้นมาใหม่และท้าทายความเชื่อหลักของสองกลุ่มแรก กลุ่มที่สามนี้ จะพยายามผลักดันหลักสูตรที่สร้างมาตรฐานใหม่ โดยให้น้ำหนักกับการยกระดับหลักสูตรสู่มาตรฐานความสากลและโอกาสในการสร้างงานสร้างอาชีพที่สอดคล้องกับบริบทและนโยบายการพัฒนาในพื้นที่เป็นหลัก และตั้งคำถามเกี่ยวกับความเหมาะสมในการสอบแข่งขันระดับชาติ สำหรับนักเรียนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า ยังมีความจำเป็นและเหมาะสมหรือไม่ หรือควรเพิ่มเงื่อนไขสนับสนุนบางประการเป็นกรณีพิเศษที่แตกต่างไปจากภูมิภาคอื่น ๆ (เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ยืดหยุ่นผ่อนปรนสำหรับนักเรียนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีโอกาสเข้าสู่ระบบการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น หรือกำหนดโควตาเป็นกรณีพิเศษเพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าสู่สถาบันอุดมศึกษาชั้นนำ ฯลฯ) มากกว่าการพยายามเอาชนะบนข้อถกเถียงเดิมที่ว่า ประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับมิติความมั่นคงหรืออัตลักษณ์ท้องถิ่นมากกว่ากันดังที่ผ่านมา

จากปรากฏการณ์ทั้งหมดที่เกิดขึ้น จึงนำมาสู่การตอบคำถามที่ว่า แนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบายสามารถมีส่วนช่วยในการอธิบายมุมมองการต่อสู้ทางการเมืองในเวทีนโยบายผ่าน การแบ่งกลุ่มประชากรเป้าหมายของสังคมออกเป็น 4 กลุ่ม ดังที่ Schneider และ Ingram ให้ข้อเสนอได้ หรือไม่ อย่างไร? ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ ช่วยยืนยันว่า แนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย (Advocacy Coalition Framework: ACF) สามารถ

นำมาช่วยในการวิเคราะห์ให้เห็นตัวแสดงสำคัญในฐานะตัวแทน (Agents) ของกลุ่มประชากรเป้าหมายทางสังคมนโยบายได้ เนื่องจากกลุ่มเหล่านี้เป็นผู้นำที่มีทุนทางสังคม ทุนสัญลักษณ์ เป็นตัวแทนความคาดหวังของกลุ่มเป้าหมายทางสังคมนโยบายแต่ละกลุ่ม แต่ข้อสังเกตในครั้งนี้นับว่า ระบบย่อยของกลุ่มที่สนับสนุนนโยบายการศึกษาที่มุ่งเน้นการปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในความเป็นจริงแล้วมีความพยายามขับเคลื่อนผลักดันหลักสูตรการเรียนการสอนอิสลามแบบเข้มมาก่อนหน้านี้ แต่สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี พ.ศ. 2547 ได้กลายเป็นเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน หรือหัวเลี้ยวหัวต่อ (Critical Juncture) ซึ่งเปิดพื้นที่ทางนโยบายและอำนาจต่อรองในเวทีนโยบายให้กลุ่มนี้มีอำนาจต่อรองกับรัฐในระดับที่สูงขึ้นได้อย่างมีนัยสำคัญ

● บทสรุป และข้อค้นพบ

การศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มประชากรเป้าหมายทางสังคมนโยบาย กับการสร้างเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย กรณี การต่อสู้เพื่อผลักดันหลักสูตรการศึกษาเพื่อช่วงชิงมิติตามความมั่นคงและบูรณาภาพแห่งรัฐ กับ พหุวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ท้องถิ่น พบว่า การแบ่งกลุ่มประชากรเป้าหมายทางนโยบาย สามารถช่วยอธิบายการต่อสู้ระหว่างเครือข่ายพันธมิตรนโยบายที่แข่งขันกันได้ กล่าวคือ ผลการศึกษาพบว่า

กลุ่มที่มีความได้เปรียบสูง (Advantaged Groups) และกลุ่มคู่แข่ง (Contender Groups) เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อการผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายของรัฐ และยังสามารถระบุถึงแนวโน้มการรวมตัวของกลุ่มพันธมิตรเพื่อ

รวมพลังและผลักดันข้อเสนอของกลุ่มของตนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแปลงความเชื่อของตัวแสดงโดยรวมภายในระบบย่อยในกลุ่มเดียวกัน ในกรณีนี้ระบบความเชื่อชั้นกลาง เป็นความเชื่อหลักทางนโยบาย (Policy Core Belief) ที่แตกต่างกัน นำไปสู่แนวโน้มการจำแนกการให้คุณค่าและความเชื่อของกลุ่มที่แตกต่างกัน 2 กลุ่ม รวมถึงการสร้างพันธมิตรเพื่อผลักดันนโยบายตามความเชื่อของกลุ่มตน ได้แก่

กลุ่มแรก เครือข่ายพันธมิตรนโยบายที่สนับสนุนหลักสูตรการจัดการเรียนการสอนที่มุ่งเน้นความมั่นคงและการสร้างบูรณาภาพร่วมกันของประเทศไทย ตัวแสดงภายในเครือข่ายมักเป็นกลุ่มที่ยึดมั่นต่ออุดมการณ์ของรัฐ เช่น อธิปไตย ความมั่นคง บูรณาภาพแห่งดินแดน และกระบวนการสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองไทย ให้เกิดขึ้นเช่นเดียวกันภูมิภาคอื่น ๆ ตัวแสดงกลุ่มนี้ ได้แก่ ผู้นำกองทัพ ข้าราชการทหาร ตำรวจ และพลเรือน กลุ่มอนุรักษ์นิยมในกรุงเทพฯ และข้าราชการระดับสูงด้านการศึกษาจากรัฐส่วนกลาง ตัวแสดงกลุ่มนี้ยึดคุณค่าแบบรัฐนิยม (Statism) พยายามยึดกุมสภาพความได้เปรียบจากความเป็นรัฐราชการที่ถือทรัพยากรและอำนาจไว้ที่ส่วนกลางร่วมกัน

กลุ่มที่สอง เป็นเครือข่ายพันธมิตรที่พยายามเข้ามาผลักดันการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปหลักสูตรการเรียนการสอนให้รัฐปรับเปลี่ยนและยอมรับอัตลักษณ์เฉพาะถิ่นของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น ผู้นำทางศาสนา ครูสอนศาสนา ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำภาคประชาสังคม และนักวิชาการศึกษาด้านอิสลาม เป็นต้น กลุ่มที่สองนี้ เดิมถือเป็นกลุ่มฟุ้งฟิง คือเป็นส่วนหนึ่งของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่หลังเหตุการณ์ความรุนแรงปี พ.ศ. 2547 ได้ขยับตนเองเสมือนหนึ่งเป็นกลุ่มคู่แข่งชั้น (ใหม่) (New-Contender Groups) ที่สามารถเอาชนะข้อท้าทายของกลุ่มแรกได้สำเร็จ นำมาสู่การที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือรัฐบาล จำต้องร่างหลักสูตรอิสลามศึกษา

(แบบเข้ม) พ.ศ. 2551 ออกมาประกาศใช้อย่างเป็นทางการ กลุ่มนี้ยึดถือคุณค่าแบบท้องถิ่นนิยม (Localism) สร้างพันธมิตรกับผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง ในลักษณะการสนับสนุนของมวลชนเล็กกับการกระจายอำนาจและทรัพยากร

ข้อค้นพบที่น่าสนใจ คือ การก้าวเข้ามามีอำนาจและอิทธิพลในเวทีนโยบายการศึกษาของประเทศมากขึ้นของกลุ่มคู่แข่งชั้นใหม่ที่ถูกมองว่าเป็นตัวแทนของประชาชนชาวมลายูในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เกิดขึ้นหลังสถานการณ์ความรุนแรงในปี พ.ศ. 2547 ส่งผลให้รัฐบาลจากผู้มีอำนาจส่วนกลางของประเทศไทยที่เดิมมุ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจทางการศึกษา จำต้องกระจายอำนาจทางการศึกษาและยอมรับความเป็นพหุสังคมและวัฒนธรรมมากขึ้น สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จึงถือเป็นตัวแปรเชิงพลวัต (External System Events) ที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจของตัวแสดงในระบบเวทีนโยบายการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างชัดเจน



เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2546). หลักสูตรอิสลามศึกษา พุทธศักราช 2546 สำหรับ
โรงเรียนเอกชนสอนศาสนา. กระทรวงศึกษาธิการ (เอกสารอัดสำเนา).
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2549). แผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัด
ชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างสันติสุข พ.ศ. 2548-2551. สำนักงานเลขาธิการ
สภาการศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ. (เอกสารอัดสำเนา)
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2562a). การเปรียบเทียบผลการทดสอบทางการศึกษา
ระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ของนักเรียนในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะ
กิจจังหวัดชายแดนภาคใต้. สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวง
ศึกษาธิการ (เอกสารอัดสำเนา).
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2562b). การเปรียบเทียบผลการทดสอบความรู้ขั้น
พื้นฐานของผู้เรียนระดับชาติ (NT) ของนักเรียนในเขตพัฒนาพิเศษ
เฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้. สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน
กระทรวงศึกษาธิการ (เอกสารอัดสำเนา).
- ชูศักดิ์ ภัทรกุลวณิช. (2552). ความหลากหลายทางวัฒนธรรม: จากหลอมรวม
เป็นหนึ่งใน สู่ผสมผสานพันทาง. รวมบทความอภิปรายและบทความวิจัย
จากการประชุมระดับชาติ. คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
สำนักงานพิมพ์วิภาษา.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2563). รายงานขั้นต้น (*Inception Report*) เรื่อง การทบทวนนโยบายและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้. จัดทำโดย คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการป้องกันและแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งการรักษาความมั่นคงและการปกป้องผลประโยชน์ของชาติทั้งทางบกและทางทะเล, คณะกรรมการทหารและความมั่นคงแห่งรัฐ วุฒิสภา, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2559). “รายได้รายจ่ายครัวเรือน และจำนวนครัวเรือน: ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน จำแนกตามภาค และจังหวัด: ทัวราอาณาจักร ภาค จังหวัด”. *การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน*. สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. สืบค้น 24 มกราคม 2564, จาก <http://service.nso.go.th/nso/web/statseries/statseries11.html>.

สุภาค์พรรณ ตั้งตรงไพโรจน์ และชินกนก โควินท์. (2562). การเมืองกับนโยบายการศึกษา: กรณีแผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสร้างสันติสุข ปี พ.ศ. 2548-2551. *วารสารเอเชียปริทัศน์*, 39 (2), 135-157.

สุมินทร์ จุฑาทงกูร. (2529). *การกล่อมเกลางานการเมืองโดยใช้แบบเรียนหลวง เป็นสื่อในสมัยรัชกาลที่ 5*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คณะรัฐศาสตร์

Kreitzer, R. J. and Smith, C. W. (2018). Reproducible and Replicable: An Empirical Assessment of the Social Construction of Politically Relevant Target Groups. *Political Science & Politics*, Volume 51, Issue 4, October 2018, pp. 768-774.

- Sabatier, P. A. and Weible, C.M. (2007). *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In Theories of the Policy Process*. Paul A. Sabatier, ed. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P.A. and Jenkins-Smith, H.C. (1999). *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In Theories of the Policy Process*, in P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, pp. 117-166.
- Schneider, A. and Ingram, H. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 2 (Jun., 1993), pp. 334-347.
- Weible, C. M. (2006). An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 17, Issue 1, 1 January 2007.
- Weible, C., P. Sabatier, and K. McQueen. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, 37(1): 121-141.