

**“ทางเลือกกลางไฟใต้ :  
เราจะอยู่ร่วมกันอย่างไร?”**



เจ้าของ	สำนักงานปฏิรูป
ที่ปรึกษา	สมาคมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ภาคใต้
บรรณาธิการ	บุษบง ชัยเจริญวัฒน์นะ
คณะผู้จัดทำ	ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี มุฮัมมัดอายูบ ปาทาน เมธัส อนุวัตรอุดม รอมฎอน ปันจอร์
ผู้ประสานงาน	ดวงฤดี มัทธนาภรณ์
จัดพิมพ์และเผยแพร่	สำนักงานปฏิรูป (สปร.) 126/146 ชั้น 4 อาคาร 10 ชั้น สถาบันบำราศนราดูร ช.ติวานนท์ 14 ถ.ติวานนท์ ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000 โทรศัพท์ 02-9659531-3 โทรสาร 02-9659534 Website : <a href="http://www.reform.or.th">http://www.reform.or.th</a> ตู้ ปณ. 16 ปทผ. กระทรวงสาธารณสุข อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

## ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมหาทางออก

ปัญหาไฟใต้ที่เผาผลาญมาตลอดแปดปีเป็นทุกขภาวะร่วมกันของคนชายแดนใต้และสังคมไทยทั้งประเทศ คนชายแดนใต้มีชีวิตอยู่กับความหวาดผวาคือความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นจากสองฝ่ายที่ใช้อาวุธเข้าต่อสู้กัน เพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมืองของฝ่ายตน สังคมไทยทั่วประเทศต้องสูญเสียชีวิตลูกหลานที่ถูกรัฐเกณฑ์ไปเป็นทหารตำรวจและสูญเสียงบประมาณจำนวนมหาศาลในแต่ละปีเพื่อรบกับฝ่ายก่อการที่ก็เป็นคนไทยด้วยกัน

ในขณะที่นักคิดนักวิชาการด้านความมั่นคงและฝ่ายนโยบายระดับชาติยังถกเถียงกันไม่เสร็จว่าจะดับไฟใต้ด้วยวิธีไหน กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ได้รวมตัวจัดตั้งกันขึ้นเป็นองค์กรเชิงเครือข่าย มีจุดมุ่งหมายผนึกกำลังกันในงานพัฒนาเพื่อสร้างความเข้มแข็งและจัดการตนเองได้ของชุมชนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมในด้านต่างๆ รวมทั้งด้านความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน การทำมาหากิน ความเป็นธรรมทางสังคมและประชาธิปไตย โดยใช้ชื่อเรียกขานตนเองว่า “สภาประชาสังคมชายแดนใต้”

ปี๕๕๕ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) ในฐานะองค์กรสนับสนุนในระดับชาติ ได้ร่วมกับสภาประชาสังคมชายแดนใต้จัดกระบวนการเวทีสมัชชาปฏิรูปเฉพาะพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อหนุนเสริมบทบาทภาคประชาชนในการแก้ปัญหา โดยเห็นร่วมกันว่าเรื่องการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นประเด็นสาธารณะสำคัญที่ควรหยิบยกมาพูดคุยกันอย่างจริงจัง จึงได้มอบหมายสมาคมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ภาคใต้ ให้ช่วยทำการสังเคราะห์ความรู้เกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษต่างๆที่มีผู้เสนอแนวคิดไว้แล้ว โดยเปรียบเทียบกันและจัดทำเป็นทางเลือกสำหรับเวทีถกเถียงเสวนาจะใช้เป็นกรอบการพูดคุย จึงเป็นที่มาของหนังสือ “ทางเลือกกลางไฟใต้ : เราจะอยู่ร่วมกันอย่างไร?” เล่มนี้

โชคดีที่ได้อาจารย์ขวัญสรวง อติโพธิและทีมงานมาช่วยด้านงานศิลป์และกราฟฟิค ทำให้เนื้อหาสาระที่ตามปกติเป็นเรื่องที่หนักมากสำหรับชาวบ้านและคนทั่วไป สามารถเข้าใจได้ง่ายขึ้น ผมขอขอบคุณทุกท่านทุกองค์กรภาคีที่มีส่วนช่วยทำให้เกิดหนังสือเล่มนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล็กๆเล่มนี้จะเป็นเครื่องมือชิ้นหนึ่งของคนชายแดนใต้และสังคมไทย ในการหันมานั่งพูดคุยกันเรื่องไฟใต้ จนเกิดเป็นมิตรภาพที่ยิ่งใหญ่และมองเห็นหนทางสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน

**พลเดช ปิ่นประทีป**

ประธานจัดงานสมัชชาปฏิรูปเฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้



# สารบัญ

1. ทำไมต้องคุยเรื่องกระจายอำนาจ?	1
2. '1+78+281': แยกดินแดนหรือเปล่า?	3
3. ใครคุยเรื่องนี้มาบ้างแล้ว?	6
4. มีทางเลือกอะไรบ้าง?	10
- ทำความเข้าใจระบบการบริหารปกครองประเทศโดยทั่วไป	12
- ตารางสรุป 6 ทางเลือกการกระจายอำนาจชายแดนใต้	29
- ตารางเปรียบเทียบโครงการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ของ 6 ทางเลือกการกระจายอำนาจชายแดนใต้	30
- แผนภาพการจัดวางทางเลือกกระจายอำนาจชายแดนใต้	31
5. ทางเลือกเหล่านี้เกี่ยวข้องกับเรา?	32
บรรณานุกรม	33
ภาคผนวก: โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน	35



# เกริ่นนำ

เอกสารสรุปประเด็นเชิงนโยบายชิ้นนี้ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือกระตุ้นให้เกิดการถกเถียงอย่างกว้างขวาง และคิดอย่างใคร่ครวญกันในเรื่องที่เราจะอยู่ร่วมกันในโครงสร้างการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้รูปแบบทิศทางใดในอนาคต จากหลากหลายมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม ตั้งแต่นักปกครองไปจนถึงชาวบ้านทั่วไป

อันที่จริงแล้ว การพัฒนาโครงสร้างตามทางเลือกต่างๆ ที่เสนอมานี้ จะมีประเด็นเรื่องราว เนื้อหา และเทคนิคซึ่งต้องมีการพูดคุยในรายละเอียดอีกมากพอสมควร แต่เราจะก้าวข้ามรายละเอียดเหล่านี้ ด้วยเป้าประสงค์ที่จะให้ความสำคัญกับทิศทางและภาพใหญ่ มากกว่าการนำเสนอรายละเอียดของเนื้อหาสาระในแง่มุมต่างๆ อาทิ การจัดสรรทางการเงินการคลัง การจัดการทางวัฒนธรรมและศาสนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือการจัดการศึกษา เป็นต้น ซึ่งสาระเหล่านี้ควรที่จะได้มาจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ในวงสนทนาแลกเปลี่ยนในวงกว้าง

เอกสารฉบับนี้จึงเป็นการทบทวนข้อเสนอที่เคยมีมาก่อน พร้อมทั้งแยกแยะ เติมเต็ม และจัดกลุ่มใหม่ เพื่อให้เห็นทิศทางชัดเจนและง่ายต่อการพูดคุยกัน หารือเป็นข้อสรุปที่ชี้้นำการตัดสินใจใดๆ ทั้งสิ้น





# 1. ทำไมต้องคุยเรื่องกระจายอำนาจ?

การคิดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยประชาชนเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของประชาธิปไตย การแสวงหาทางเลือกในการตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผลของพลเมืองจึงเป็นสิ่งที่มีความหมายอย่างยิ่งในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย เพราะฉะนั้น ในกระบวนการนี้ การเปลี่ยนแปลงหรือความริเริ่มสร้างสรรค์ทางการเมืองจึงควรจะเกิดขึ้นด้วยการคิดใคร่ครวญด้วยสติและด้วยการใช้เหตุผล มิใช่ด้วยการใช้ความรุนแรง แนวทางสันติเท่านั้นที่จะเปลี่ยนผ่านความขัดแย้ง อันจะนำไปสู่การใช้เหตุผลและสร้างสิ่งที่ดีงามร่วมกันของพลเมือง แต่แนวทางสันติต้องอาศัยการศึกษาหรือ การเจรจาและปรองดอง สิ่งที่ดีตามมาคือในศิลปะของการเจรจาต่อรองและการประนีประนอม คนเราก็ต้องอาศัยข้อมูลข่าวสาร เพื่อนำมาสู่การตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล เอกสารสรุปประเด็นทางนโยบายฉบับนี้ทำหน้าที่ให้ข้อมูลสนับสนุนการคิดใคร่ครวญของพลเมืองดังกล่าว ด้วยความเชื่อที่ว่าเราเป็นสิ่งมีชีวิตที่รู้จักคิด เพราะเราคิด เราจึงมีชีวิตอยู่

สำหรับประชาชนส่วนมากในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรากำลังคิดหาทางออกเพื่อยุติความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างยืดเยื้อเรื้อรังมาเป็นเวลานานถึงกว่า 8 ปีแล้ว ทางออกเพื่อจัดการกับปัญหาจึงเป็น ‘ความจำเป็นเฉพาะหน้า’ ที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับความอยู่รอดของชีวิตที่ไร้ความกลัว ในขณะเดียวกัน สถานการณ์ความขัดแย้งที่รุนแรงทำให้เราเห็น ‘โอกาส’ จากความตื่นตัวของประชาชนที่มีความรู้มากขึ้นต่อปัญหาในพื้นที่ที่สะสมพอกพูนมานาน ไม่ว่าจะปัญหาจากเรื่องชาติพันธุ์ ประวัติศาสตร์ และศาสนา ตลอดจนปัญหาที่เกิดจากเรื่องความสัมพันธ์ทางอำนาจหรือโครงสร้างอำนาจ รวมไปถึงความไม่เป็นธรรมในสังคมในแง่มุมต่างๆ แต่สิ่งสำคัญยิ่งกว่าเรื่องอื่นใดก็คือ โอกาส เรามีโอกาสที่จะแก้ปัญหาด้วยวิถีทางประชาธิปไตยอย่างแท้จริงในกรอบแห่งรัฐธรรมนูญ

อีกด้านหนึ่ง เราต้องไม่ลืมว่าหัวใจของการแก้ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็คือการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อสถานะที่รัฐและสังคมไทยเผชิญหน้ากับความปรารถนาทางการเมืองชนิดหนึ่งที่มุ่งหวังการแยกตัวออกจากอำนาจของรัฐไทย ซึ่งเราอาจจะเรียกการเคลื่อนไหวนี้ว่าการแยกดินแดนหรือการกอบกู้เอกราชก็ขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละคน แต่ในการขบคิดเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการต่างๆ มาเป็นเวลายาวนานทั้งผิดและถูกนั้น เราก็สามารถเปลี่ยนอารมณ์โกรธให้กลายเป็นความยินดีและความสุขในการมองเห็น ‘โอกาส’ ต่อการปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนกลางคือ “กรุงเทพฯ” กับส่วนท้องถิ่นคือ “จังหวัดชายแดนภาคใต้” ความยินดีดังกล่าวเกิดจากการที่เราสามารถเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้มีการต่อรองกันได้โดย ‘ไม่จำเป็น’ ต้องใช้ความรุนแรงเข้าห้ำหั่นกัน

ความจำเป็นและโอกาสที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นความจริงที่ประจักษ์แจ้งในตัวเอง เมื่อพิจารณาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2550 ซึ่งได้ประกาศยืนยันสิทธิพลเมืองในการจัดการตนเองของท้องถิ่นตามบทบัญญัติในมาตราที่ 1 มาตราที่ 78 และมาตราที่ 281 เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 ตามบทบัญญัติในมาตราที่ 1 มาตราที่ 78 และมาตราที่ 282-3 สิทธิดังกล่าวไม่ได้ขัดแย้งหรือละเมิดหลักการที่ว่าด้วยองค์อำนาจอธิปไตยที่เป็นหนึ่งเดียวซึ่งจะทำให้ “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้”

คำตอบสุดท้ายเกี่ยวกับปัญหาที่ซับซ้อนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็คือการกลับมาสู่พื้นฐาน เป็นคำตอบในเรื่องสิทธิของพลเมืองในระบอบการเมืองประชาธิปไตย เป็นเรื่องราวและการสนทนาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของความเป็นมนุษย์ และการใช้เหตุผลส่วนบุคคลที่จะเลือกตัดสินใจบนพื้นฐานของอารมณื ความรู้สึกที่ครบถ้วน รอบด้าน ซึ่งจะรวมทั้งการใช้เหตุผลในการพูดคุยปรึกษาหารือเพื่อหาทางออกร่วมกันของคนทุกคนในสังคม นี่คือเหตุผลในการมีชีวิตอยู่ของประชาธิปไตย

## 2. ‘1 + 78 + 281’: แยกดินแดนหรือเปล่า?

การกระจายอำนาจตาม “หลักการปกครองตนเอง” เป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับพ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 โดยรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับล่าสุดได้ระบุไว้ชัดเจนถึงหลักการให้อำนาจประชาชนในการปกครองตนเอง และกระบวนการพูดคุยถกเถียงกันในเรื่องนี้ก็เป็นการยืนยันถึงความเป็นประชาธิปไตยของสังคมไทยที่เปิดพื้นที่ให้กับผู้คนที่หลากหลายได้มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

คำถามที่ตามมาคือ แล้วอะไรที่เรียกว่าปกครองตนเอง?

หลักการปกครองตนเองดังกล่าวได้ถูกประกาศไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 หมวด 14 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 281 ซึ่งหากอ้างอิงถึงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 จะเป็นมาตรา 282 และ 283 ดังนี้ว่า

รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 281 - “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 1 ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้”

รัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 282- “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”

มาตรา 283 – “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้”

ทั้งนี้ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ระบุให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีอิสระในการดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นภายใต้หลักบูรณาการแห่งดินแดนอันแบ่งแยกไม่ได้ (มาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญ) โดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องไม่แทรกแซงการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>1</sup>

รัฐจะต้องกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ และอำนาจการบริหารจัดการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปรับลดบทบาท ตลอดจนลดการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้เป็นไปตามหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะคงไว้แต่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศโดยรวมเท่านั้น<sup>2</sup>

การกระจายอำนาจจากรัฐให้ประชาชนได้มีอำนาจในการปกครองตนเอง จึงเป็นการให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งๆ มีอำนาจบริหารจัดการกิจการในท้องถิ่นให้ตรงตามความต้องการของท้องถิ่นจริงๆ ซึ่งจะทำให้คนในท้องถิ่นสามารถกำหนดวิถีชีวิตของตนเองได้ ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารปกครอง การศึกษา วัฒนธรรม หรือสาธารณสุข ทำให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้รู้สึก ‘เป็นตัวของตัวเอง’ สามารถที่จะออกแบบบ้านของตัวเองบนผืนดินของบ้านเมืองแห่งนี้

โครงสร้างการปกครองหรือบ้านหลังนี้จะมีหน้าตาอย่างไรก็จะต้องขึ้นอยู่กับ ‘คน’ ที่อยู่ใน ‘บ้าน’ เป็นหลัก ไม่ว่าจะป็นกลุ่มชาติพันธุ์ใด ศาสนาใด วัฒนธรรมใด ชนชั้นใด หรือเพศสภาพใดๆ ก็ตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2550 มาตรา 78 – “กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 ข้อ 3) เป็นหนึ่งในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งทุกรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้รัฐธรรมนูญก็ยังเปิดโอกาสให้ยึดหยุ่นได้ตามเจตนารมณ์ของคนในบ้านเอง

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รวมบทสรุปผู้บริหารการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2552), หน้า 401.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนและแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) (มปป.), หน้า 8-10.

หากจังหวัดใดพร้อมและต้องการที่จะปรับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็สามารถกระทำได้ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ

ด้วยข้อกำหนดทั้งหมดนี้ การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นที่รวมตั้งแต่การกระจายอำนาจสู่ประชาชนภายใต้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในพื้นที่ปัจจุบันไปจนกระทั่งถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารปกครองจากจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ จึงไม่ใช่การปฏิเสธรอำนาจอธิปไตยของรัฐ และไม่ใช่ก้าวแรกของการแบ่งแยกดินแดนแต่อย่างใด เนื่องจากมีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ได้ให้สิทธิพร้อมทั้งกำหนดขอบเขตการดำเนินการไว้อยู่แล้ว

การพูดคุยหารือในเรื่องดังกล่าวถือเป็นกิจกรรมที่สะท้อนความเป็นประชาธิปไตยของสังคมไทย ทั้งยังไม่ขัดกับหลักคุณธรรมและหลักการพื้นฐานของทุกศาสนา ตลอดจนไม่ได้เกินเลยไปจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ของพลเมืองไทยตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงนับว่าเป็นคนละเรื่องกันกับการแบ่งแยกดินแดนหรือการกอบกู้เอกราชไม่ว่าจะมองจากมุมใดทั้งในแง่ของวิธีการและเป้าหมาย

หลักการดังกล่าวเป็นการเปิดพื้นที่กลางทางการเมืองให้กลุ่มพลังต่างๆ ในสังคมจังหวัดชายแดนใต้ได้พูดคุยแลกเปลี่ยนถึงทางออกจากความรุนแรงที่ยอมรับได้ร่วมกัน ถือว่าเป็นกระบวนการสันติภาพที่สร้าง ‘บรรยากาศ’ และเปิด ‘โอกาส’ ให้คนที่คิดไม่เหมือนกันจากฝ่ายต่างๆ มานั่งคุยกันเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งให้อยู่ด้วยกันได้ในอนาคต และสิ่งที่สำคัญไม่แพ้กันนอกจากเป้าหมายที่จะเดินไปสู่จุดที่จะอยู่ร่วมกันได้ดังกล่าวแล้วก็คือกระบวนการพูดคุยหารือกันระหว่างการเดินทางนี้ จะเป็นการเพิ่มพื้นที่ทางการเมืองตามหลักประชาธิปไตย และ ลด ‘ความจำเป็น’ ของการใช้ความรุนแรงในการพัฒนาเปลี่ยนแปลงสังคม กระบวนการพูดคุยดังกล่าวจึงถือเป็นเป้าหมายในตัวเองด้วยในขณะเดียวกัน

### 3.ใครคุยเรื่องนี้มาบ้างแล้ว?

ก่อนหน้านี้อ ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในแบบเฉพาะที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยเคยถูกเรียกร้องและหยิบยกขึ้นมาพูดคุยอยู่บ้างแล้วในอดีต ดังกรณีข้อเรียกร้อง 7 ประการเมื่อกว่าหกสิบปีก่อนของฮัจญ์สุหลง อับดุลกอเดร์ (โต๊ะมีนา) ผู้นำศาสนาคนสำคัญของปัตตานี ทว่าบริบททางการเมืองในยุคสมัยนั้นยังไม่เอื้อต่อการพิจารณาหรือตอบสนองต่อข้อเรียกร้องดังกล่าว

ครั้งเมื่อความรุนแรงระลอกใหม่ปะทุขึ้นในปี 2547 รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ได้เสนอ “นครปัตตานี” เป็นหนึ่งในรูปแบบพิเศษของการกระจายอำนาจต่อหน้าประชาชนในพื้นที่ ณ มัสยิดกรือเซะและวัดช้างไห้ เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2547 ซึ่งเป็นช่วงเวลาหลังเกิด “เหตุการณ์ 28 เมษายน” ไม่นาน ข้อเสนอดังกล่าวเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ดอกไม้หลากสีเพื่อเป็นแนวทางดับไฟได้ ถ้อยแถลงครั้งนั้นเรียกได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการถกเถียงเรื่องนี้ในเวลาต่อมา

พล.อ.ชวลิตฯ ยังคงเคลื่อนไหวผลักดันข้อเสนอดังกล่าวอยู่ตลอดเวลาหลายปีที่ผ่านมา เขาเป็นหนึ่งในบุคคลสาธารณะที่มีบทบาทสำคัญในการเมืองไทยที่เคลื่อนไหวเปิดประเด็นให้สังคมได้ขบคิดถึงทางเลือกในการยุติความรุนแรง ไม่ว่าจะเป็น ศ.นพ.ประเวศ วะสี ที่นำเสนอแนวทางดับไฟใต้ต่อรัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ หลังการรัฐประหารในปี 2549 โดยที่หนึ่งในนั้นคือการปรับโครงสร้างบริหารปกครองส่วนท้องถิ่นที่รวบรวมกลุ่มจังหวัดเป็น “มณฑลเทศาภิบาล” หรือแม้แต่ว.ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง รมว.กระทรวงมหาดไทยในปี 2551 ก็เคยเสนอแนวทางการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ เป็นต้น

แม้ว่าแทบทุกครั้งที่มีการพูดถึงเรื่องราวทำนองนี้ในฐานะวิธีการคลี่คลายความขัดแย้งที่รุนแรง มักจะมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ตามหลังจากหลายฝ่ายอย่างเข้มข้น ซึ่งหลายครั้งข้อเสนอดังกล่าวได้เจ็บบ่อยไป และถูกพื้นมาพูดถึงอยู่เป็นระยะ แต่ยังคงมีการขับเคลื่อนจากประชาชนในประเด็นดังกล่าวหนาแน่นขึ้น แนวคิดดังกล่าวก็ยังมีน้ำหนัก กระทั่งว่าพรรคการเมืองต้องบรรจุเป็นหนึ่งในนโยบายในการ

“การกระจายอำนาจ” ในที่นี้เป็นคำรวมๆ หลวมๆ ที่อาจใกล้เคียงกับคำที่หลายคนเรียกขาน อาทิ การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ, การปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่, จังหวัดจัดการตนเอง, เขตปกครองพิเศษ หรือ เขตปกครองตนเอง, เป็นต้น ซึ่งก็มีระดับของการกระจายอำนาจที่แตกต่างกันไป แต่ที่แน่ๆ เป็นคนละเรื่องกับ “รัฐปัตตานี” หรือ “นครรัฐปัตตานี” โดยสิ้นเชิง

“นครปัตตานี” หรือ “มหานครปัตตานี” นำเสนอโดย พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ และคณะ (เทียบเคียงทางเลือกที่ 5)

“มณฑลเทศาภิบาล” นำเสนอโดย ศ.นพ.ประเวศ วะสี และ นพ.พลเดช ปิ่นประทีป (เทียบเคียงทางเลือกที่ 5)

<p>หาเสียงการเลือกตั้งในกลางปี 2554 ดังกรณีของพรรคเพื่อไทยที่ชูข้อเสนอ “เขตปกครองพิเศษ” ซึ่งก่อนหน้านั้นก็มีการยกร่าง “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครปัตตานี พ.ศ. ...” เอาไว้ระยะหนึ่งแล้ว ถึงแม้ว่าภายหลังจากที่ได้เป็นรัฐบาลแล้วจะยังไม่มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมมากนัก</p> <p>ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อกลางปี 2554 คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ที่ได้รับการแต่งตั้งในสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน ได้นำเสนอแนวคิดการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐในภาพรวมทั้งประเทศ โดยมุ่งเน้นไปที่การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเพิ่มบทบาทของภาคสังคมหรือชุมชนมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ลดทอนบทบาทของอำนาจรัฐส่วนกลางและยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งสอดคล้องกับการรณรงค์ “จังหวัดจัดการตนเอง” ที่เกิดการตื่นตัวขึ้นในหลายจังหวัด</p> <p>การคุยเรื่องใหญ่เช่นนี้ย่อมมีแรงต้านทานอย่างมากจากสังคมไทยส่วนหนึ่งที่หวงวิตกถึงการเปลี่ยนแปลง บางส่วนก็คะเนเอาว่าสิ่งนี้เท่ากับหรือนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดน โดยเฉพาะในหัวงแรกของคลื่นความรุนแรง ในขณะที่ภายในพื้นที่เองก็ยังถือเป็นเรื่องใหม่และสุมเสียงต่อการพูดคุยอย่างเปิดเผย ทว่าสถานการณ์ในรอบไม่กี่ปีที่ผ่านมา ข้อเสนอในทำนองดังกล่าวกลับกลายเป็นสิ่งสามารถคิดได้พูดคุยได้ กระทั่งเรียกร้องได้อย่างเปิดเผย พร้อมๆ กับความหลากหลายของ “ตัวแบบ” หรือ “โมเดล” ของข้อเสนอเหล่านี้ที่ผุดขึ้นราวดอกเห็ด</p> <p>มีงานวิจัยหลายชิ้นที่ศึกษาเกี่ยวกับตัวแบบของการกระจายอำนาจที่ควรจะเป็นในชายแดนใต้ ซึ่งทำให้การพูดคุยเรื่องทำนองนี้มีน้ำหนักมากยิ่งขึ้น เช่น ข้อเสนอ “ทบวงการบริหารการพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้” ของ ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี และสุกรี หลังปูเต๊ะ ที่มาจากการทบทวนรูปแบบการถ่ายโอนอำนาจและฟังเสียงสะท้อนจากผู้ให้ข้อมูลในพื้นที่ และเผยแพร่ครั้งแรกในปี 2551 โดยได้รับการสนับสนุนจากศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล ตัวแบบจากงานวิจัยดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการต่างประเทศ เช่น ศาสตราจารย์ดันแคน แมกคาร์โก ในบทความของเขาที่ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการต่างประเทศในปี 2551 และ 2553</p>	<p>“นครปัตตานี” นำเสนอโดยพรรคเพื่อไทย (เทียบเคียงทางเลือกที่ 5)</p> <p>“ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ” นำเสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูป (เทียบเคียงทางเลือกที่ 3)</p> <p>“จังหวัดจัดการตนเอง” นำเสนอโดยภาคีเครือข่ายประชาสังคมในจังหวัดเชียงใหม่ (เทียบเคียงทางเลือกที่ 3)</p> <p>“ทบวงชายแดนใต้” นำเสนอจากงานวิจัยโดยศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี และสุกรี หลังปูเต๊ะ (เทียบเคียงทางเลือกที่ 2)</p>
--	--

<p>ข้อเสนอ “เขตปกครองพิเศษชายแดนใต้” ของ อำนาจ ศรีพูนสุข ที่เสนอขั้นตอนในการเปลี่ยนผ่านแบบมีจังหวะก้าว โดยจัดตั้งทบวงชายแดนใต้เพื่อบริหารงานในช่วงแรก หลังจากความรุนแรงทุเลาลงแล้วจึงให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด งานดังกล่าวนำเสนอครั้งแรกในจุลสารของโครงการความมั่นคงศึกษาเมื่อปลายปี 2552 ที่ได้รับการสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) นอกจากนี้ ยังมีตัวแบบ “เขตบริหารปกครองพิเศษ” ที่นำเสนออยู่ในงานวิจัยของ สุริยะ สะนิวา และคณะ เมื่อต้นปี 2554</p> <p>การกระจายอำนาจที่ชายแดนใต้ได้กลายเป็นเรื่องที่ถูกคนพูดคุยกันอย่างกว้างขวาง เนื่องจากวางอยู่บนใจกลางสำคัญเกี่ยวกับการถกเถียงว่าหน้าตาของชายแดนใต้ในอนาคตจะเป็นเช่นไร และจะยุติความรุนแรงลงได้หรือไม่ ซึ่งในด้านหนึ่งเท่ากับเป็นการประเมินค่าการบริหารแบบพิเศษในปัจจุบันที่มีกลไกอย่าง คอ.บต. ด้วยเช่นกัน</p> <p>ยากจะปฏิเสธว่าบทสนทนาเรื่องการกระจายอำนาจที่ชายแดนใต้ล้วนสัมพันธ์กับการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในพื้นที่ที่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นการตอบสนองต่อสภาวะที่รัฐและสังคมไทยเผชิญหน้ากับความปรารถนาทางการเมืองชนิดหนึ่งที่มีหวังการแยกตัวออกจากอำนาจของรัฐไทย กลายเป็นการมองเห็น ‘โอกาส’ ในการปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนกลางคือ “กรุงเทพฯ” กับส่วนท้องถิ่นคือ “จังหวัดชายแดนภาคใต้” อันถือเป็นการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้มีการต่อรองกันโดย ‘ไม่จำเป็น’ ต้องใช้ความรุนแรงทำหั่นกัน ด้วยเหตุนี้ จึงถือเป็นเรื่อง ‘จำเป็น’ ที่ต้องคิดและผลักดัน ไม่ว่าจะมีความขัดแย้งและความขัดแย้งทางการเมืองชนิดใดก็ตาม</p> <p>แต่ถึงเป็นอย่างนั้น การผลักดันโดยผู้มีบทบาทสูงในแวดวงการเมืองเพียงอย่างเดียวคงไม่สามารถทำให้ข้อเสนอทำนองนี้มีชีวิตชีวาได้เท่าที่เป็นอยู่ การขับเคลื่อนอย่างมีพลังกำลังเกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวผลักดันอย่างเปิดเผยภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญของผู้คนในพื้นที่ผ่านการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ใน “เครือข่ายประชาชนเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการปกครองในจังหวัดชายแดนใต้” ซึ่งเป็นเครือข่ายประชาสังคมที่เกาะกลุ่มกันมาตั้งแต่ต้นปี 2552 และพัฒนาร่างข้อเสนอจากการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่างๆในพื้นที่ประมาณ 50 เวที</p>	<p>“เขตปกครองพิเศษชายแดนใต้” นำเสนอจากงานวิจัยโดย อำนาจ ศรีพูนสุข (เทียบเคียงทางเลือกที่ 2 และ 3)</p> <p>“เขตบริหารปกครองพิเศษ” นำเสนอจากงานวิจัยโดย สุริยะ สะนิวา และคณะ (เทียบเคียงทางเลือกที่ 3)</p> <p>“คอ.บต.” นำเสนอโดยพรรคประชาธิปัตย์ (เทียบเคียงทางเลือกที่ 1)</p> <p>“สามนคร” (นครปัตตานี, นครยะลา, นครนราธิวาส) นำเสนอโดย อุดม ปัตนวงศ์ (ประนีประนอมระหว่างทางเลือกที่ 1 และ 3)</p> <p>“ปัตตานีมหานคร” นำเสนอโดย อัครชยา พรหมสูตร (เทียบเคียงทางเลือกที่ 6)</p>
---	--



<p>การขับเคลื่อนของเครือข่ายดังกล่าวยังได้รับการสนับสนุนทางวิชาการจากสถาบันทั้งในและนอกพื้นที่ ทั้งศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (DSW) และสถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ (CSCD) แห่งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี คณะกรรมการประชาสังคมสภาพัฒนาการเมือง และสำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า (KPI) กระทั่งว่าสามารถผลักดันออกมาเป็น “ปัตตานีมหานคร” ได้อีกตัวแบบหนึ่งในรูปแบบของรายงานวิจัยและร่างพระราชบัญญัติในเวลาต่อมา</p> <p>การเชื่อมต่อเครือข่ายทั้งภายในและนอกพื้นที่ซึ่งเคลื่อนไหวผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจในทิศทางที่ใกล้เคียงกัน และการสื่อสารสาธารณะจากทั้งสื่อโทรทัศน์ วิทยุ เว็บไซต์ และสื่อใหม่ ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นทยอยมากมายเกิดขึ้นอย่างหนาแน่น มีส่วนทำให้ผู้คนมั่นใจมากขึ้นว่าเป็นสิ่งที่สามารถผลักดันได้ ทำได้ และเป็นไปได้</p> <p>ไม่ว่าใครจะเห็นด้วยหรือเห็นแย้งกับแนวทางดังกล่าวนี้ การถกเถียงจากทุกฝ่ายถึงเรื่องนี้ก็มีส่วนปลดล็อกความหวาดกลัวของหลายคนที่ต้องการพูดถึงอนาคตของสังคมไทยและบ้านเมืองของตนเองอย่างเปิดเผยและตรงไปตรงมา</p>	<p>“ปัตตานีมหานคร” นำเสนอโดยเครือข่ายประชาชนเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการปกครองในจังหวัดชายแดนใต้ (เทียบเคียงทางเลือกที่ 6)</p>
---	---

## 4. มีทางเลือกอะไรบ้าง?

จากพัฒนาการการพูดคุยในเรื่องนี้ ได้เดินทางมาสู่การเปิดพื้นที่จำนวน 200 เวที เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทุกกลุ่มในท้องถิ่นให้กว้างขวางและลงลึกสู่ชุมชนมากขึ้น เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นถึงทิศทางของการบริหารปกครองพื้นที่ที่ทุกฝ่ายต่างยอมรับว่ามีลักษณะเฉพาะทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นๆ ของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

เท่าที่ได้มีการประมวลข้อเสนอในเรื่องนี้ตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา สามารถนำมาสังเคราะห์และจัดกลุ่มออกเป็น 6 ทางเลือกในการบริหารปกครอง เพื่อให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้พิจารณาลักษณะเด่น รูปแบบการบริหาร ข้อเสนอแนะ และข้อวิจารณ์ของแต่ละทางเลือก ประกอบการตัดสินใจในการร่วมกันกำหนดหน้าตาของ ‘บ้าน’ ที่ทุกคนจะอยู่ด้วยกันในอนาคต ดังนี้

ทางเลือกที่ 1	ศอ.บต.
ทางเลือกที่ 2	ทบวง
ทางเลือกที่ 3	สามนครสองชั้น
ทางเลือกที่ 4	สามนครหนึ่งชั้น
ทางเลือกที่ 5	มหานครสองชั้น
ทางเลือกที่ 6	มหานครหนึ่งชั้น

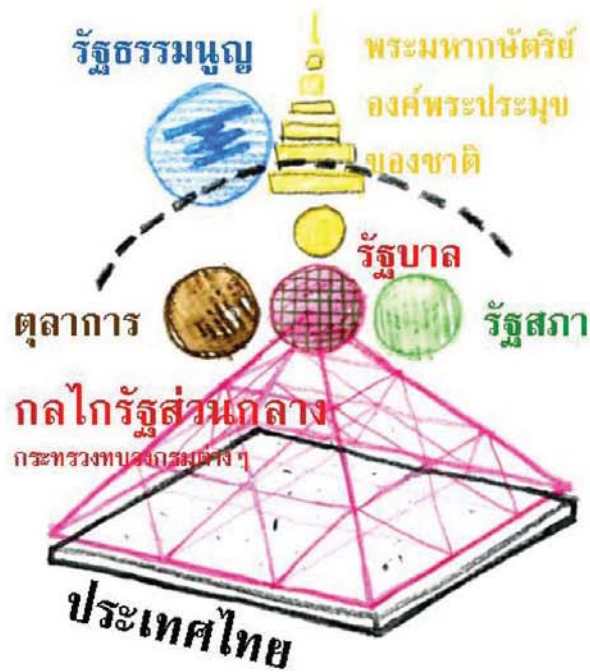
**ทางเลือกที่ 1** คือสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งก็คือศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ ‘ศอ.บต.’ ภายใต้การรับผิดชอบของเลขาธิการที่มาจากการแต่งตั้ง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งดูแลในรายจังหวัดและมี อบจ. เทศบาล และ อบต. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ทางเลือกที่ 2** คือ ‘ทบวง’ ซึ่งมีสถานะเทียบเท่ากระทรวงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้การรับผิดชอบของรัฐมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งทำหน้าที่เป็นรองปลัดทบวง และมี อบจ. เทศบาล และ อบต. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของส่วนกลาง ถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่ประสานกระทรวงต่างๆ สำหรับการทำงานในพื้นที่ ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในระดับจังหวัด เมืองและตำบลตามลำดับ

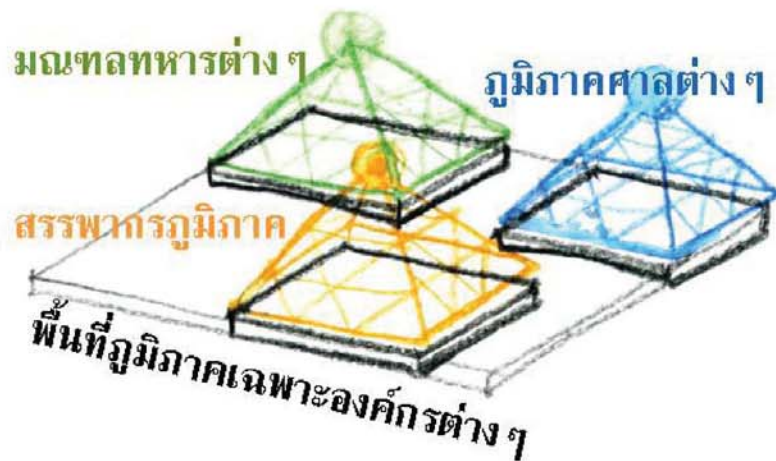
<p><u>ทางเลือกที่ 3</u> คือ <b>‘สามนครสองชั้น’</b> ภายใต้การรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นรายจังหวัด โดยคงเทศบาลและ อบต. ไว้ตามเดิม</p> <p><u>ทางเลือกที่ 4</u> คือ <b>‘สามนครหนึ่งชั้น’</b> ภายใต้การรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นรายจังหวัด โดยยกเลิก อบจ. เทศบาล และ อบต.</p> <p><u>ทางเลือกที่ 5</u> คือ <b>‘มหานครสองชั้น’</b> ภายใต้การรับผิดชอบของผู้ว่าราชการหนึ่งคนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยรวมพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าด้วยกันเป็นหนึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ และคงเทศบาล และ อบต. ไว้ตามเดิมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดย่อย</p> <p><u>ทางเลือกที่ 6</u> คือ <b>‘มหานครหนึ่งชั้น’</b> ภายใต้การรับผิดชอบของผู้ว่าราชการหนึ่งคนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยรวมพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าด้วยกันเป็นหนึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ และยกเลิก อบจ. เทศบาล และ อบต. จากที่มีอยู่เดิม</p>	<p><b>สามนคร</b> คือ การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดที่แยกพื้นที่เป็นรายจังหวัด คือ ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส โดยมีผู้ว่าราชการมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด</p> <p>อนึ่ง พื้นที่อำเภอเทพา จะนะ นาทวี และสะบ้าย้อยอาจจะไปรวมเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง แยกเป็นอีกจังหวัดหนึ่งต่างหาก หรือคงสถานะเดิมนั้นเป็นประเด็นที่ขึ้นอยู่กับการศึกษาหารือต่อไป</p> <p><b>มหานคร</b> คือ การปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่รวมพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และอำเภอเทพา จะนะ สะบ้าย้อย และนาทวีของจังหวัดสงขลาเข้าด้วยกันเป็นหนึ่งหน่วยการปกครอง โดยมีผู้ว่าราชการมาจากการเลือกตั้ง</p> <p><b>หนึ่งชั้น</b> คือ โครงสร้างการบริหารปกครองที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการโดยตรง โดยยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค เทศบาล และอบต. แต่มีสภาเขตขึ้นมาแทน</p> <p><b>สองชั้น</b> คือ โครงสร้างการบริหารปกครองที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการโดยตรง โดยยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค แต่ยังคงเทศบาล และอบต.ไว้ตามเดิม</p>
---	---

# ทำความเข้าใจระบบการบริหารปกครองประเทศโดยทั่วไป<sup>3</sup>



## ระดับชาติ

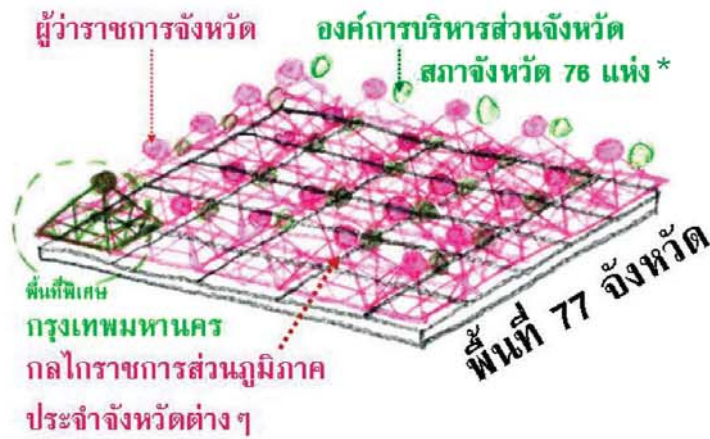
ราชอาณาจักรไทย มีรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุด..พระมหากษัตริย์ทรง เป็นองค์พระประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ.. ในแง่การบริหารปกครอง เห็นกลไกรัฐที่ รวมศูนย์เป็นอย่างยิ่ง มีคณะรัฐบาลและ นายกรัฐมนตรีบริหารแผ่นดินอยู่บน ยอดปิรามิด...มีการแบ่งแยกอำนาจเป็น อำนาจตุลาการ อำนาจบริหารและ อำนาจนิติบัญญัติ (รัฐสภา)



## ระดับภูมิภาค

มีราชการไทยบางกระทรวงทบวงกรมเท่านั้นที่ไปจัดวางองค์การบริหารระดับภูมิภาคเช่น กองทัพอากาศหรือมณฑลทหารต่าง ๆ...อธิบดีภาคต่าง ๆ...สรรพากรภาคต่าง ๆ เป็นต้น

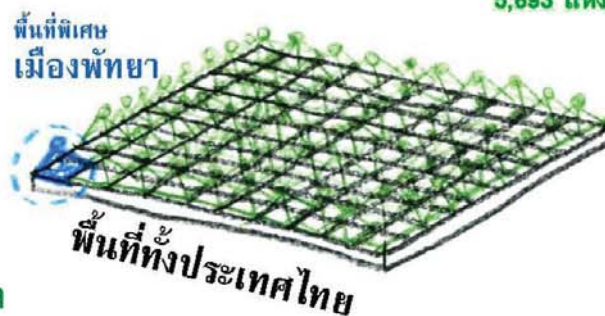
<sup>3</sup> สำนักงานปฏิรูป, “ทางเลือกกลางไฟใต้ : เราจะอยู่ร่วมกันอย่างไร” ฉบับจัดกระบวนการ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบล็อก, 2555)



## ระดับจังหวัด

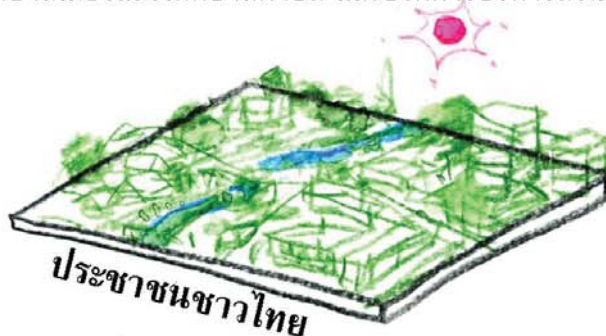
หน่วยปกครองที่เรียกว่าจังหวัดนั้นทุกวันนี้มีจำนวน 77 จังหวัด แต่ละจังหวัดมีราชการส่วนภูมิภาคแบ่งส่วนมาจากส่วนกลางมาอยู่กันโดยพร้อมหน้า มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแลราชการโดยรวม...มีการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาจังหวัด เข้ามาร่วมในพื้นที่... ในพื้นที่ระดับจังหวัดนี้มี กรุงเทพมหานคร ถูกก่อตั้งเป็นการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ เลือกตั้งผู้บริหารมหานครได้โดยตรง และรูปแบบเมืองพัทยา

เทศบาลและสภาเทศบาล 2,082 แห่ง  
องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล\*\*  
5,693 แห่ง



## ระดับเมืองและตำบล

ประเทศไทยทุกวันนี้มีการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า เทศบาลดูแลเมืองต่างๆ จำนวน 2,082 แห่ง ซึ่งรวมทั้งเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล 5,693 แห่ง

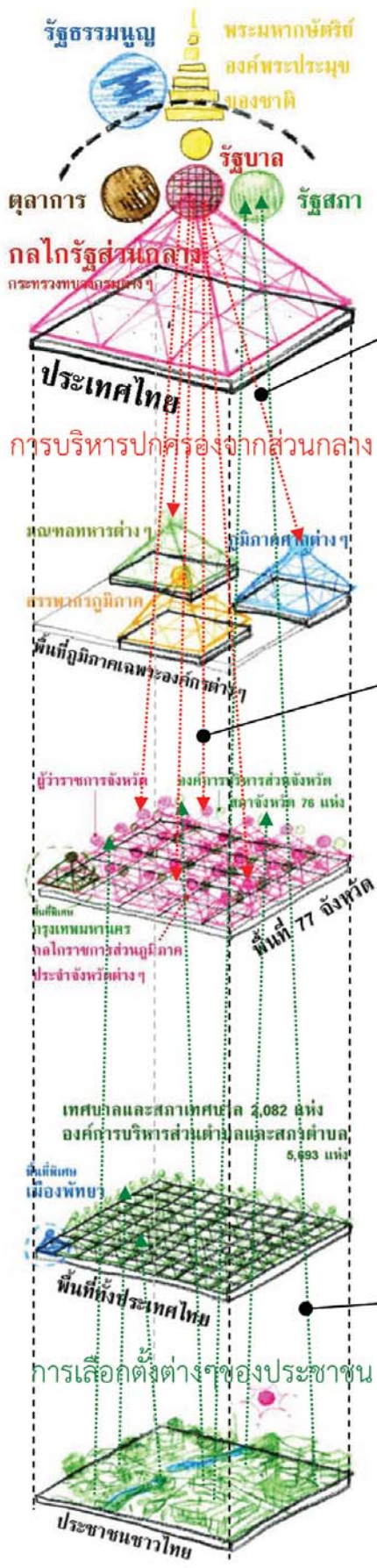


## ประชาชน

ประชาชนไทยใช้สิทธิ์เลือกตั้งผู้แทนเข้าไปดูแลบ้านเมืองอยู่หลายระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับเมืองและระดับตำบล

\* สภาจังหวัด 76 แห่ง หมายถึง สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง

\*\* องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลและสภา อบต.

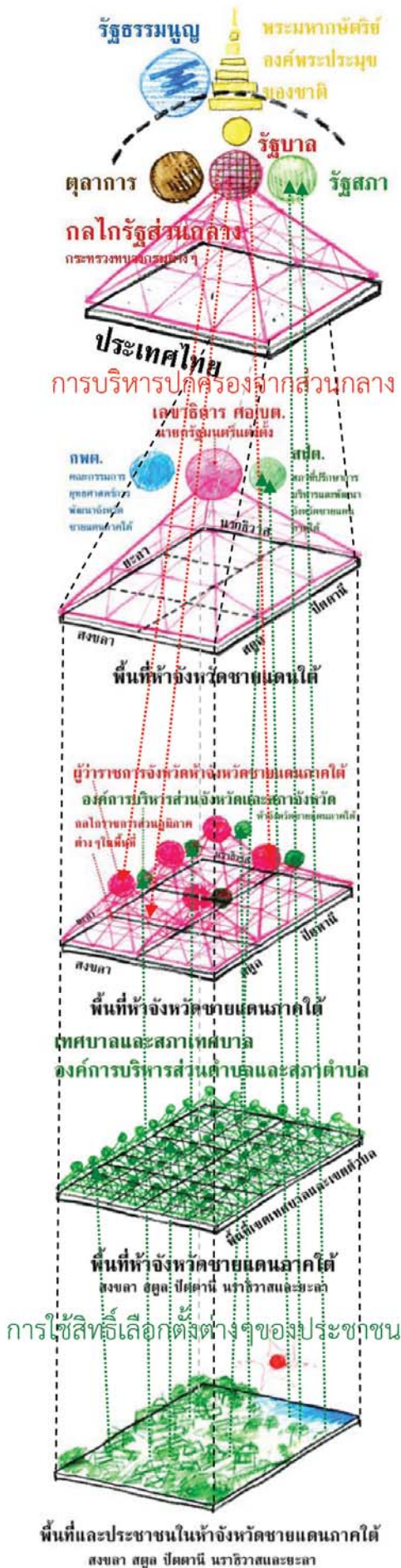


## ความสัมพันธ์ และการเชื่อมโยงของแต่ละระดับ

เจ้าหน้าที่กลไกรัฐจากส่วนกลางลงไปประจำทำงานตามพื้นที่ระดับภูมิภาคต่างๆ

เจ้าหน้าที่กลไกรัฐจากกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ลงไปประจำทำงานในราชการส่วนภูมิภาค ตามจังหวัดต่างๆ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดจากกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดูแลและประสานงานโดยรวม

ประชาชนชาวไทยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามถิ่นฐานที่อยู่อาศัยต่างๆทั่วประเทศ ในที่สุดก็ต้องออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของตนในหลายๆระดับตั้งแต่เลือกผู้แทนรัฐสภา เลือกทีมผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารเมืองคือเทศบาล และผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล



## ทางเลือกที่ 1

# ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

### ระดับชาติ

ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง

### ระดับภูมิภาค

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นการบริหารปกครองรูปแบบพิเศษระดับภูมิภาค ครอบคลุมพื้นที่ 5 จังหวัด สงขลา ปัตตานี นราธิวาส ยะลาและสตูล เลขาธิการมาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี มีสภาที่ปรึกษาการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สปต.) และคณะกรรมการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) เป็นองค์กรร่วมปฏิบัติการ นโยบายของ ศอ.บต. จะถูกกำหนดโดย กพต.ซึ่งเป็นการปกครองจาก ส่วนกลาง

### ระดับจังหวัด

โครงสร้างบริหารราชการส่วนภูมิภาคและอำนาจหน้าที่ยังคงเดิม เพียงแต่เลขาธิการมีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม ออกนอกพื้นที่ได้...องค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงเช่นกัน

### ระดับเมืองและตำบล

เทศบาลและ อบต.ยังมีอำนาจหน้าที่อยู่เช่นเดิม ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง

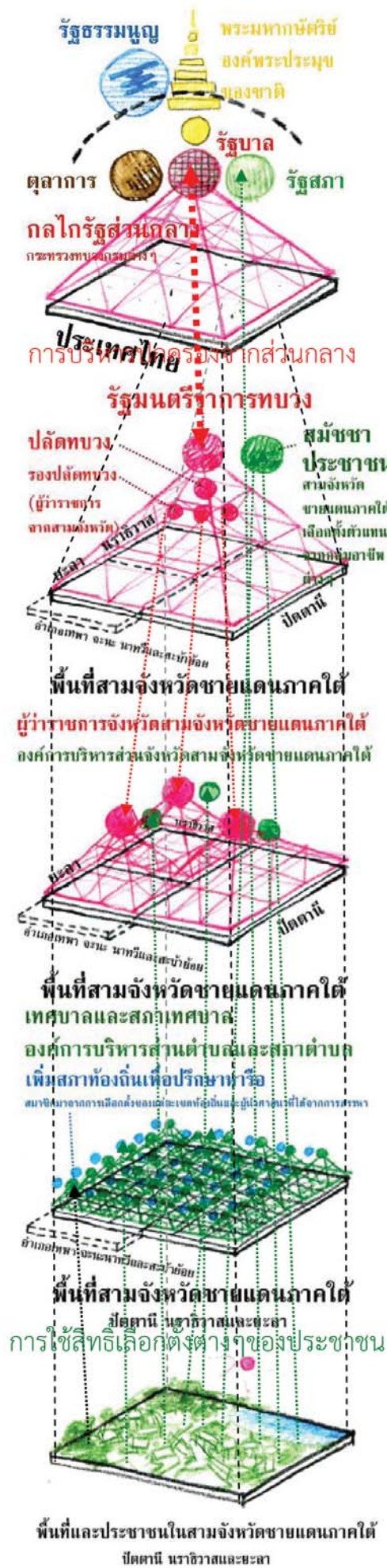
### ประชาชน

การเลือกตั้งทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับเทศบาลและระดับตำบลดำรงอยู่เป็นปกติ ในระดับ ศอ.บต. มีคนในพื้นที่เข้าไปมีส่วนร่วมบ้างเช่นอยู่ในสภาที่ปรึกษาหรือในคณะกรรมการยุทธศาสตร์

## ทางเลือกที่ 1 : ศอ.บต.

<b>ลักษณะเด่น</b>	การบริหารปกครองรูปแบบพิเศษที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันหน่วยงานราชการส่วนใหญ่จะให้การยอมรับ
<b>โครงสร้างการบริหาร</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● เลขาธิการมาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี</li> <li>● สภาที่ปรึกษาการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สปต.)</li> <li>● คณะกรรมการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.)</li> <li>● อบจ. เทศบาล และ อบต.ยังมีอยู่เหมือนเดิม</li> </ul>
<b>ข้อสนับสนุน</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● มีความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการและเป็นนิติบุคคล</li> <li>● เลขาธิการมีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมออกนอกพื้นที่ได้</li> <li>● โครงสร้างบริหารราชการส่วนภูมิภาคและอำนาจหน้าที่ยังคงเดิมไม่เปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบัน</li> </ul>
<b>ข้อวิจารณ์</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● พื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมจังหวัดที่ไม่ได้มีความขัดแย้งที่มีการใช้ความรุนแรง</li> <li>● องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจเต็มที่ เพราะยังต้องขึ้นอยู่กับข้าราชการประจำฝ่ายปกครองที่มีอำนาจในการถอดถอน มีงบประมาณจำกัดขาดอิสระ</li> <li>● คนในพื้นที่ไม่ได้มีโอกาสเลือกผู้บริหาร โดยเฉพาะในตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด</li> </ul>
<b>ตัวอย่างโมเดล</b>	ศอ.บต.





## ทางเลือกที่ 2

### ทบทวน

#### ระดับชาติ

ในขณะที่รัฐบาลมีรัฐมนตรีและทบวงพิเศษ ทำหน้าที่ดูแลพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง ทำให้พื้นที่ที่มีการสื่อสารและความรับผิดชอบดูแลกับ รัฐสภาและกับรัฐบาลส่วนกลางใกล้ชิดกันมากขึ้น

#### ระดับภูมิภาค

พื้นที่อำเภอเทพา จะนะ นาทวี และสะบ้าย้อย อาจจะไปรวมเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง หรือแยกเป็นอีกจังหวัดหนึ่งต่างหากหรือคงสถานะเดิมนั้นเป็นประเด็นขึ้นอยู่กับการปรึกษาหารือต่อไป...ในที่นี้ ถือว่าพื้นที่ปัตตานี นราธิวาส และยะลาถือเป็นภูมิภาคขนาดเล็ก มีรัฐมนตรีและปลัดทบวงจากรัฐบาลมาดูแล มีรองปลัดทบวงสามคนซึ่งก็ทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการในสามจังหวัดไปพร้อมกัน...ระดับนี้มีสมาชิกประชาชนซึ่งมาจากการเลือกตั้งของตัวแทนกลุ่มอาชีพต่างๆ มีอำนาจให้ความเห็นต่อนโยบายและงบประมาณของ ทบวง

#### ระดับจังหวัด

มีผู้ว่าเป็นรองปลัดทบวงทำหน้าที่เหมือนผู้ว่า ปรกติขึ้นตรงต่อทบวง มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเหมือนเดิม

#### ระดับเมืองและตำบล

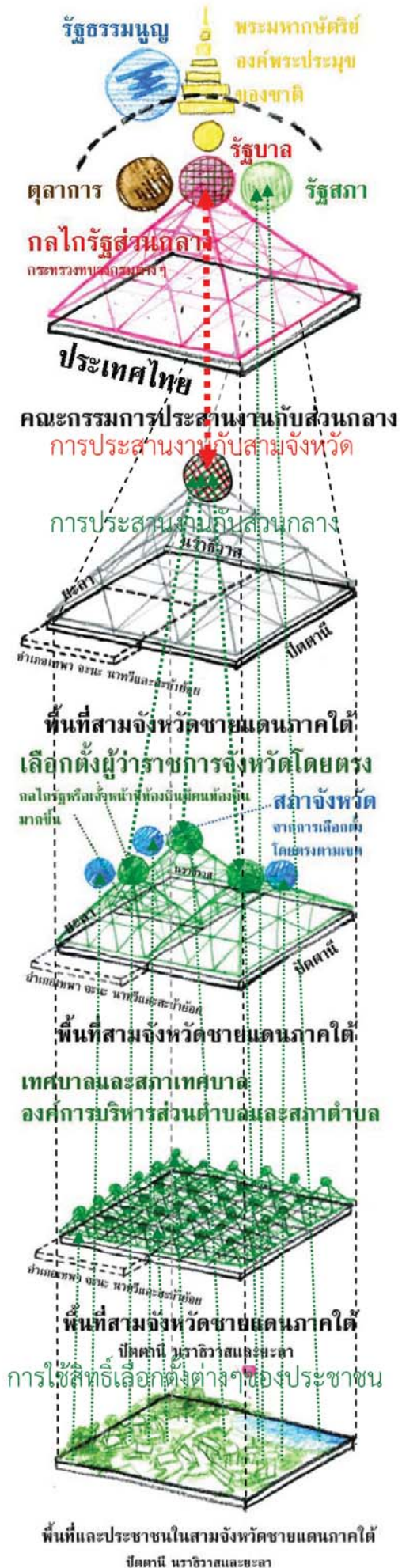
ระดับนี้มีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งของแต่ละเขตท้องถิ่นและผู้นำศาสนาที่ได้รับการสรรหา สภาทำหน้าที่คล้ายสภาชุรอ

#### ระดับประชาชน

ประชาชนมีความใกล้ชิดกับการบริหารปกครองมากขึ้นในทุกๆระดับ ทั้งคาดหวังได้ว่าการพัฒนาและการบริหารปกครองจะมีบูรณาการและเอกภาพมากขึ้น

## ทางเลือกที่ 2 : ทบวง

<b>ลักษณะเด่น</b>	การบริหารปกครองรูปแบบพิเศษที่มีสถานะเทียบเท่ากระทรวง เป็นรูปแบบที่มีลักษณะประนีประนอมระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ยึดหลักการถ่ายโอนอำนาจ
<b>โครงสร้างการบริหาร</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● รัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บริหารสูงสุดรับผิดชอบร่วมกับนายกรัฐมนตรี ในคณะรัฐมนตรี (ครม.)</li> <li>● ปลัดทบวงเป็นข้าราชการประจำ โดยให้รองปลัดทบวง (ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสามจังหวัดเดิม) กำกับดูแลการบริหารงาน ในแต่ละจังหวัด ขึ้นตรงกับทบวงพิเศษ แยกออกจากกระทรวงมหาดไทย</li> <li>● สมาชิกประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้ มาจากการเลือกตั้งตัวแทนภายในกลุ่มอาชีพ มีอำนาจให้ความเห็นชอบต่อนโยบายและงบประมาณของทบวง</li> <li>● อบจ. เทศบาล และ อบต. ยังมีอยู่เหมือนเดิม อีกทั้งยังมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งของแต่ละเขตท้องถิ่นและผู้นำศาสนาที่สรรหาจากในท้องถิ่นทำหน้าที่ปรึกษาหารือแบบสภาชุรอ</li> </ul>
<b>ข้อสนับสนุน</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● เป็นการถ่วงดุลกลุ่มพลังทุกฝ่าย โดยประนีประนอมระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นและระหว่างกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่น มีฝ่ายการเมืองเป็นผู้ทำหน้าที่บริหารพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง</li> <li>● มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นจริงเนื่องจากเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่กระทบโครงสร้างเดิมมากนัก</li> </ul>
<b>ข้อวิจารณ์</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ไม่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากนักในแง่ของการกระจายอำนาจสู่ประชาชน เนื่องจากยังยึดติดอยู่กับระบบบริหารราชการทั้งยังไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจโดยตรง</li> <li>● ไม่มีหลักประกันว่ารัฐมนตรีทบวงจะสะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่โดยตรง</li> <li>● องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจเต็มที่ เพราะยังต้องขึ้นอยู่กับข้าราชการประจำที่มีอำนาจในการถอดถอน มึงงบประมาณจำกัด ขาดอิสระ</li> </ul>
<b>ตัวอย่างโมเดลที่ใกล้เคียง</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● งานวิจัย “โครงการการศึกษาการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์: กรณีศึกษาจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส” โดย ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และสุกรี หลังปุเต๊ะ</li> <li>● บทความวิจัย ““ตัวแบบทางกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้” โดย อำนาจ ศรีพูนสุข</li> </ul>



### ทางเลือกที่ 3

## สามนครสองชั้น

### ระดับชาติ

ราชการส่วนภูมิภาคถูกยกเลิก ความสัมพันธ์การทำงานร่วมกันผ่านคณะกรรมการประสานงาน

### ระดับภูมิภาค

มีคณะกรรมการประสานงานกับส่วนกลางทำงานในระดับภูมิภาค สามจังหวัด

### ระดับจังหวัด

ระดับจังหวัดนี้ถูกกำหนดให้มีความเข้มข้นทางการเมืองและการบริหารปกครองสูงสุด ด้วยการเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการทั้งสามจังหวัดโดยตรง องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงหายไปเหลือแต่สภาจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งตามเขต ทำงานกับผู้ว่าเจ้าหน้าที่กลไกการทำงานของจังหวัดต่างๆ เองก็จะเปิดให้คนท้องถิ่นเข้ามาทำงานได้มากขึ้น อย่างไม่เคยมีมาก่อน

### ระดับเมืองและตำบล

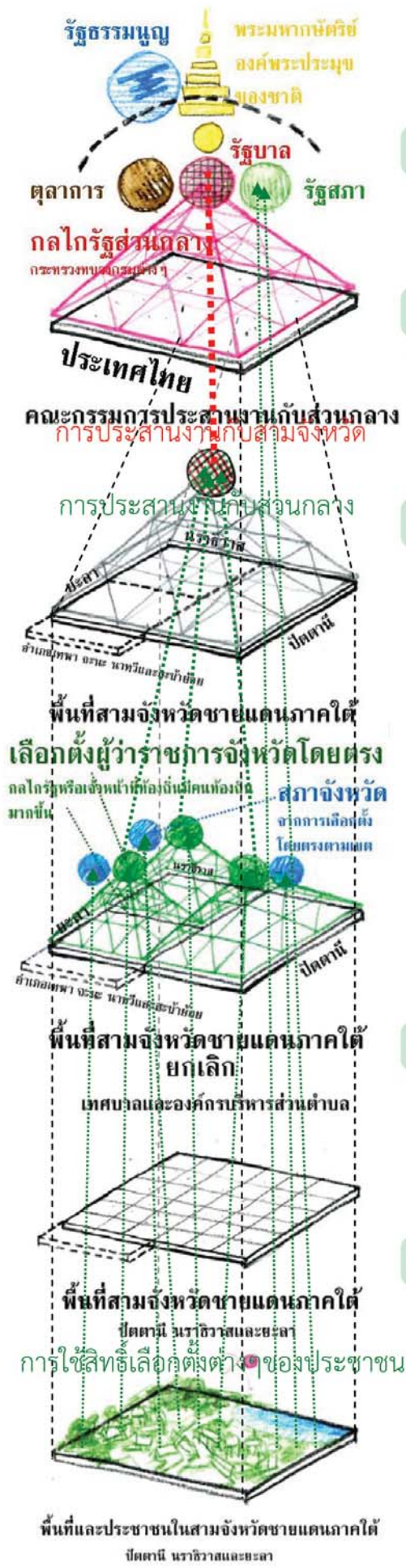
เทศบาลและสภาเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลยังคงไว้เหมือนเดิมทุกประการ

### ระดับประชาชน

ประชาชนมีส่วนร่วมและความใกล้ชิดกับเวทีการเมืองและการบริหารปกครองในระดับพื้นที่จังหวัด ระดับเมืองและระดับตำบลมากขึ้น การถูกกำหนดและเชื่อมโยงกับส่วนกลางผ่านราชการส่วนภูมิภาคอ่อนคลายลงไม่น้อย

## ทางเลือกที่ 3 : สามนครสองชั้น

<b>ลักษณะเด่น</b>	ประชาชนในพื้นที่เลือกตั้งผู้ว่าราชการโดยตรงเป็นรายจังหวัด ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค โดยยกฐานะของ อบจ. และยังคงเทศบาลกับ อบต. ไว้ตามเดิม
<b>โครงสร้างการบริหาร</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง</li> <li>● สภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามเขต และยังคงรักษาสภาท้องถิ่นเช่นสภาเทศบาลและ อบต.</li> <li>● คณะกรรมการประสานงานระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น</li> <li>● เทศบาล และ อบต. ยังคงมีอยู่</li> </ul>
<b>ข้อสนับสนุน</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ประชาชนสามารถเลือกผู้นำที่ตนเองต้องการได้ ในขณะที่ผู้นำที่ได้รับการเลือกตั้งก็มีความเป็นตัวแทนสูงและมีพันธะรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้คนที่เลือกเขามา</li> <li>● ลดแรงต้านจากองค์กรปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน เพราะเทศบาลและ อบต. ยังคงอยู่ ในขณะที่ปรับให้นายก อบจ. มีอำนาจมากขึ้นในฐานะที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง</li> <li>● ประชาชนในพื้นที่ที่มีโอกาสที่จะได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการในท้องถิ่นมากขึ้น</li> </ul>
<b>ข้อวิจารณ์</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชั้นล่างอาจจะไม่มีอำนาจจริง งบประมาณจำกัด</li> <li>● การเปิดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะทำให้กลุ่มผู้มีอิทธิพลเข้ามามีอำนาจทางการเมืองมากขึ้นและมีแนวโน้มที่จะมีการทุจริตมากตามไปด้วย</li> <li>● ยังมีข้อวิจารณ์ถึงความไม่พร้อมของประชาชนในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด</li> </ul>
<b>ตัวอย่างโมเดลที่ใกล้เคียง</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● “การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ” โดย คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.)</li> <li>● ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ....</li> <li>● “เขตบริหารปกครองพิเศษ” โดย สุริยะ สะนะนิวา และคณะ</li> <li>● แนวคิดจังหวัดจัดการตัวเอง</li> </ul>



## ทางเลือกที่ 4 สามนครหนึ่งชั้น

### ระดับชาติ

ราชการภูมิภาคถูกยกเลิก ความสัมพันธ์และการทำงานร่วมกับพื้นที่ผ่านคณะกรรมการประสานงาน

### ระดับภูมิภาค

มีคณะกรรมการประสานงานกับส่วนกลาง ทำงานในระดับภูมิภาคสามจังหวัด

### ระดับจังหวัด

ระดับจังหวัดนี้ถูกกำหนดให้มีความเข้มข้นทางการเมืองและการบริหารปกครองสูงสุด ด้วยการเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการของแต่ละจังหวัด ในทั้งสามจังหวัดโดยตรง องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจึงหายไป เหลือแต่สภาจังหวัดที่มาจากกาเลือกตั้งตามเขต ทำงานกับผู้ว่าเจ้าหน้าที่กลไกการทำงานของจังหวัดต่างๆ เองก็จะเปิดให้คนท้องถิ่นเข้ามาทำงานได้มากขึ้น อย่างไม่เคยมีมาก่อน

### ระดับเมืองและระดับตำบล

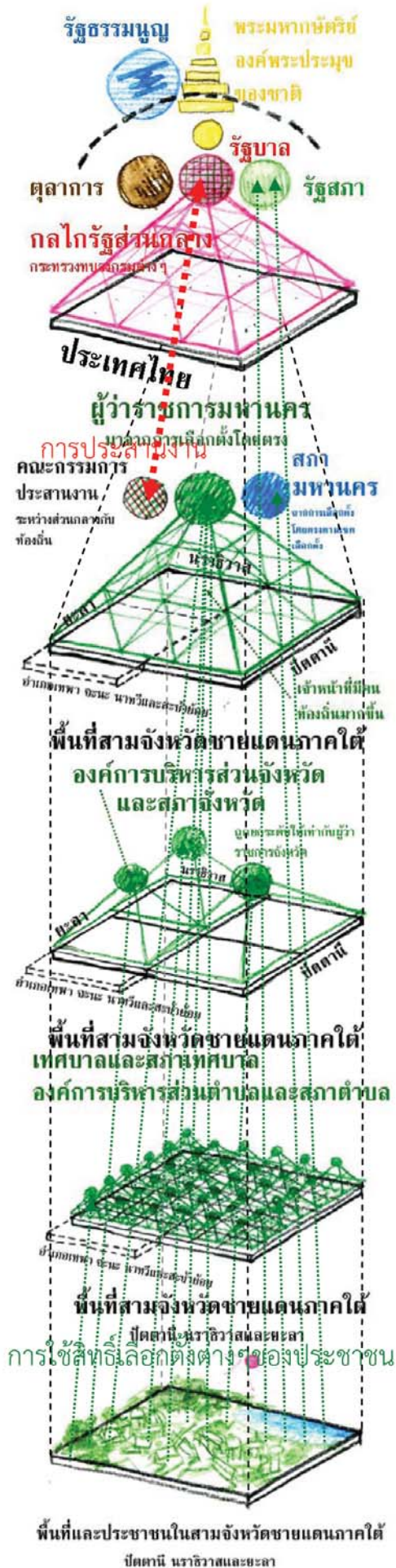
ยกเลิกการเมืองและการบริหารปกครองระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

### ระดับประชาชน

ประชาชนเหลือพื้นที่ทางการเมืองแต่เพียงสองระดับคือเลือกผู้แทนรัฐสภาระดับชาติและเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดกับสมาชิกสภาจังหวัดเท่านั้น

## ทางเลือกที่ 4 : สามนครหนึ่งชั้น

<b>ลักษณะเด่น</b>	ประชาชนในพื้นที่เลือกตั้งผู้ว่าราชการโดยตรงเป็นรายจังหวัด และยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค เทศบาล และ อบต.
<b>โครงสร้างการบริหาร</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง</li> <li>● สภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามเขต</li> <li>● ยกเลิกเทศบาลและอบต. ให้เขตปกครองพิเศษ ครอบคลุม ไปทั่วทั้งจังหวัด แต่ละจังหวัด</li> <li>● คณะกรรมการประสานงานระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น</li> </ul>
<b>ข้อสนับสนุน</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ประชาชนสามารถเลือกผู้นำที่ตนเองต้องการได้ ในขณะที่ผู้นำที่ได้รับการเลือกตั้งก็มีความเป็นตัวแทนสูงและมีพันธะรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้คนที่เลือกเขามา</li> <li>● ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้งมีอำนาจเต็มในการบริหารและจัดการทั้งจังหวัด</li> <li>● อัตราค่าลงข้าราชการในท้องถิ่นจะขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ทำให้ประชาชนในพื้นที่มีโอกาสที่จะได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการในท้องถิ่นมากขึ้นตามไปด้วย</li> </ul>
<b>ข้อวิจารณ์</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● เกิดแรงต่อต้านจากนักการเมืองท้องถิ่นที่เคยมีบทบาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิม</li> <li>● การเปิดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ‘อาจจะ’ ทำให้กลุ่มผู้มีอิทธิพลเข้ามามีอำนาจทางการเมืองมากขึ้นและมีแนวโน้มที่จะมีการทุจริตมากตามไปด้วย</li> <li>● ยังมีข้อวิจารณ์ถึงความไม่พร้อมของประชาชนในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง</li> </ul>
<b>ตัวอย่างโมเดลที่ใกล้เคียง</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● กรุงเทพมหานคร</li> </ul>



## ทางเลือกที่ 5

### มหานครสองชั้น

#### ระดับชาติ

ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค ความสัมพันธ์และการทำงานร่วมกับพื้นที่ผ่านคณะกรรมการประสานงาน

#### ระดับภูมิภาค

การเมืองและการบริหารปกครองเน้นในระดับภูมิภาคสามจังหวัด โดยมี “ผู้ว่าราชการมณฑล” มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งสามจังหวัด มีสภามณฑลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามเขตเลือกตั้ง มีคณะกรรมการประสานงานระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น อัตรากำลังข้าราชการในท้องถิ่นจะขยายตัวเพิ่มมากขึ้น เปิดโอกาสให้คนท้องถิ่นมากขึ้นตามไปด้วย

#### ระดับจังหวัด

ยังคงองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ฐานะของ อบจ. ถูกยกระดับให้เท่ากับผู้ว่าราชการจังหวัด

#### ระดับเมืองและตำบล

ยังคงเทศบาลและ อบต. ไว้ตามเดิม

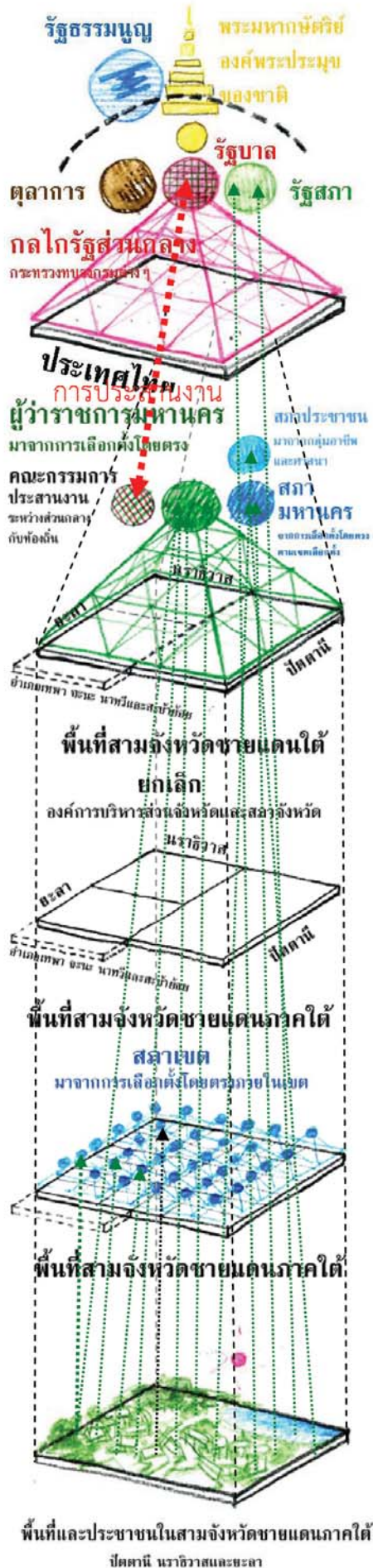
#### ระดับประชาชน

การใช้สิทธิเลือกตั้งต่างๆของประชาชน จะไปเข้มข้นที่การเลือกผู้ว่าการมณฑลและสภามณฑล แต่ก็ยังมีความสัมพันธ์กับท้องถิ่นขนาดเล็กคือ เทศบาลและ อบต.

## ทางเลือกที่ 5 : มหานครสองชั้น

<b>ลักษณะเด่น</b>	<p>‘ผู้ว่าราชการมานคร’ มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งสามจังหวัดชายแดนใต้ มีความรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคแต่ ยังคง อบจ. เทศบาลและ อบต. ไว้ตามเดิม แต่ฐานะของ อบจ. ถูกยกระดับให้เท่ากับ ‘ผู้ว่าราชการจังหวัด’ ในแต่ละจังหวัด</p>
<b>โครงสร้างการบริหาร</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ผู้ว่าราชการมานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรง</li> <li>● สภามหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามเขตเลือกตั้ง</li> <li>● อบจ. เทศบาลและ อบต. ยังคงไว้ตามเดิม</li> <li>● คณะกรรมการประสานงานระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น</li> </ul>
<b>ข้อสนับสนุน</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ประชาชนสามารถเลือกผู้นำที่ตนเองต้องการได้ ในขณะที่ผู้นำที่ได้รับการเลือกตั้งก็มีความเป็นตัวแทนสูงและมีพันธะรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้คนที่เลือก เขามา</li> <li>● ลดแรงต้านจากองค์กรปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน เพราะ อบจ. เทศบาลและ อบต. ยังคงอยู่ตามเดิม</li> <li>● อัตรากำลังข้าราชการในท้องถิ่นจะขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ทำให้ประชาชนในพื้นที่มีโอกาสที่จะได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการในท้องถิ่นมากขึ้นตามไปด้วย</li> </ul>
<b>ข้อวิจารณ์</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● อำนาจของผู้ว่าราชการมานครอาจจะทับซ้อนกับของ อบจ. เทศบาลและ อบต. ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการพื้นที่ได้อย่างเต็มที่</li> <li>● ฐานะของผู้ว่าราชการมานครจะคล้ายกับเลขาธิการ ศอ.บต. หรือผู้ว่าการมณฑลในเขตใหญ่ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง</li> <li>● การเปิดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด‘อาจจะ’ทำให้กลุ่มผู้มีอิทธิพลเข้าอำนาจทางการเมืองมากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะมีการทุจริตมากตามไปด้วย</li> <li>● ยังมีข้อวิจารณ์ถึงความไม่พร้อมของประชาชนในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการโดยตรง</li> </ul>
<b>ตัวอย่างโมเดลที่ใกล้เคียง</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการนครปัตตานี พ.ศ....</li> <li>● มณฑลเทศาภิบาล</li> </ul>





## ทางเลือกที่ 6

### มหานครหนึ่งชั้น

#### ระดับชาติ

ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค ความสัมพันธ์และการทำงานร่วมกับพื้นที่ผ่านคณะกรรมการประสานงาน

#### ระดับภูมิภาค

การเมืองและการบริหารปกครองเน้นในระดับภูมิภาคสามจังหวัด โดยมี “ผู้ว่าราชการมณฑลนคร” มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งสามจังหวัด มีสภามณฑลนครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามเขตเลือกตั้ง ทั้งยังมีสภาประชาชนที่มาจากกลุ่มอาชีพและศาสนาทั้งเขตสามจังหวัด

#### ระดับจังหวัด

ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

#### ระดับเมืองและตำบล

ยกเลิกเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล แต่จัดให้มีสภาเขตมาจากการเลือกตั้งโดยตรงภายในเขตขึ้นมาแทน

#### ระดับประชาชน

การใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนจะไปเข้มข้นที่ระดับภูมิภาคคือการเลือกตั้งผู้ว่าราชการมณฑลและสภาต่างๆ กับการเลือกตั้งสภาเขตในระยะใกล้ตัวของประชาชน

## ทางเลือกที่ 6 : มหานครหนึ่งชั้น

<b>ลักษณะเด่น</b>	<p>‘ผู้ว่าราชการมานคร’ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมดโดยมีความรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ โดยยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคและยกเลิกการบริหารส่วนท้องถิ่นเดิมคือ อบจ. เทศบาล และ อบต.</p>
<b>โครงสร้างการบริหาร</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ผู้ว่าราชการมานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรง</li> <li>● สภามานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามเขตเลือกตั้ง</li> <li>● สภาเขตมาจากการเลือกตั้งโดยตรงภายในเขต</li> <li>● มีสภาประชาชนที่มาจากกลุ่มอาชีพและศาสนาทั้งเขตจังหวัดชายแดนใต้</li> </ul>
<b>ข้อสนับสนุน</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ประชาชนสามารถเลือกผู้นำที่ตนเองต้องการได้ ในขณะที่ผู้นำที่ได้รับการเลือกตั้งก็มีความเป็นตัวแทนสูงและมีพันธะรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้คนที่เลือกเขา</li> <li>● การรวมพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าด้วยกันสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่</li> <li>● อัตรากำลังข้าราชการในท้องถิ่นจะขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ทำให้ประชาชนในพื้นที่มีโอกาสที่จะได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการในท้องถิ่นมากขึ้นตามไปด้วย</li> </ul>
<b>ข้อวิจารณ์</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● เกิดแรงต้านจากองค์กรปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน เพราะ อบจ. เทศบาลและ อบต. จะถูกยกเลิกไป</li> <li>● การเปิดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด‘อาจจะ’ทำให้กลุ่มผู้มีอิทธิพลเข้าอำนาจทางการเมืองมากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะมีการทุจริตมากตามไปด้วย</li> <li>● ยังมีข้อวิจารณ์ถึงความไม่พร้อมของประชาชนในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการโดยตรง</li> </ul>
<b>ตัวอย่างโมเดลที่ใกล้เคียง</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการปัตตานีมหานคร พ.ศ....โดยเครือข่ายประชาชนเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้</li> <li>● ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการปัตตานีมหานคร พ.ศ....โดย อัครชาพรหมสูตร</li> </ul>

## ทางเลือกที่ 7 : ?.....?


ลักษณะเด่น	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> <li>•</li> <li>•</li> </ul>
โครงสร้างการบริหาร	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> <li>•</li> <li>•</li> </ul>
ข้อสนับสนุน	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> <li>•</li> <li>•</li> </ul>
ข้อวิจารณ์	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> <li>•</li> <li>•</li> </ul>
ตัวอย่างโมเดลที่ใกล้เคียง	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> <li>•</li> <li>•</li> </ul>

หมายเหตุ: เนื้อหาในทางเลือกนี้อาจขึ้นอยู่กับคุณ

**กลางใจใต้ :**

เราจะอยู่ร่วมกันอย่างไร ?

ระดับพื้นที่



ส.ป.ร.  
สำนักงานรัฐมนตรี  
กระทรวงศึกษาธิการ

ทางเลือก




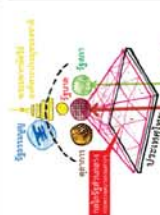

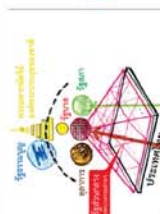
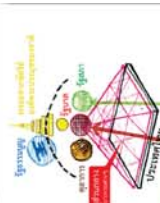
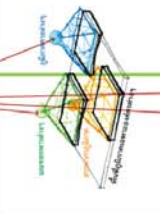
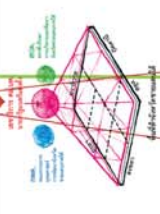
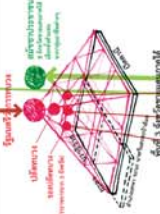
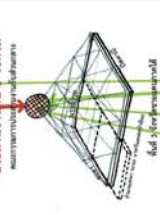
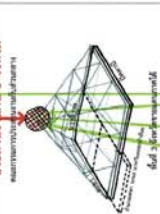
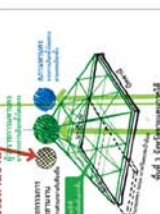
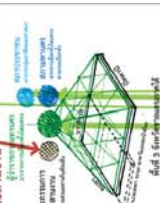
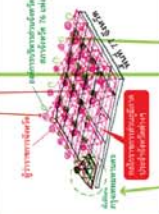
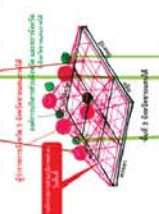
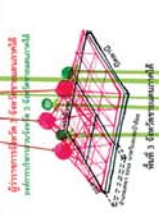
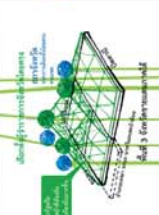
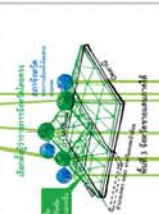
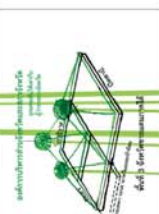

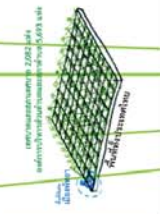
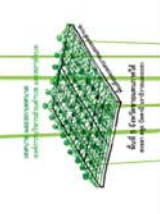
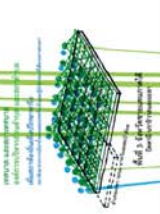
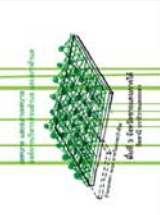
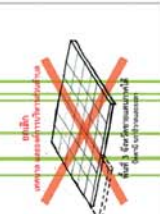
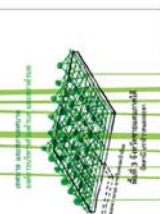
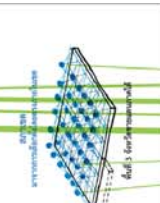
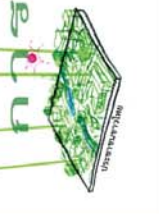

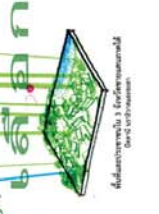
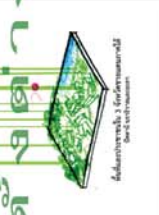
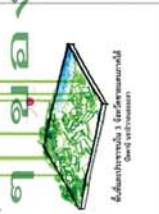
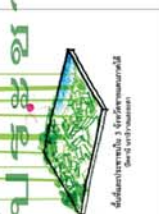
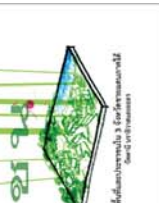
ระดับ  
**ชาติ**  
NATION

ระดับ  
**ภาค**  
REGION

ระดับ  
**จังหวัด**  
PROVINCE

ระดับ  
**เมือง**  
ตำบล  
COMMUNITY

ประชาชน  
ผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง

การบริหารปกครองโดยทั่วไป	1 คอ.บต.	2 ทบวง	3 สองชั้น	4 หึ่งชั้น	5 สองชั้น	6 หึ่งชั้น
						
						
						
						
						

การเลือกตั้งของประชาชน

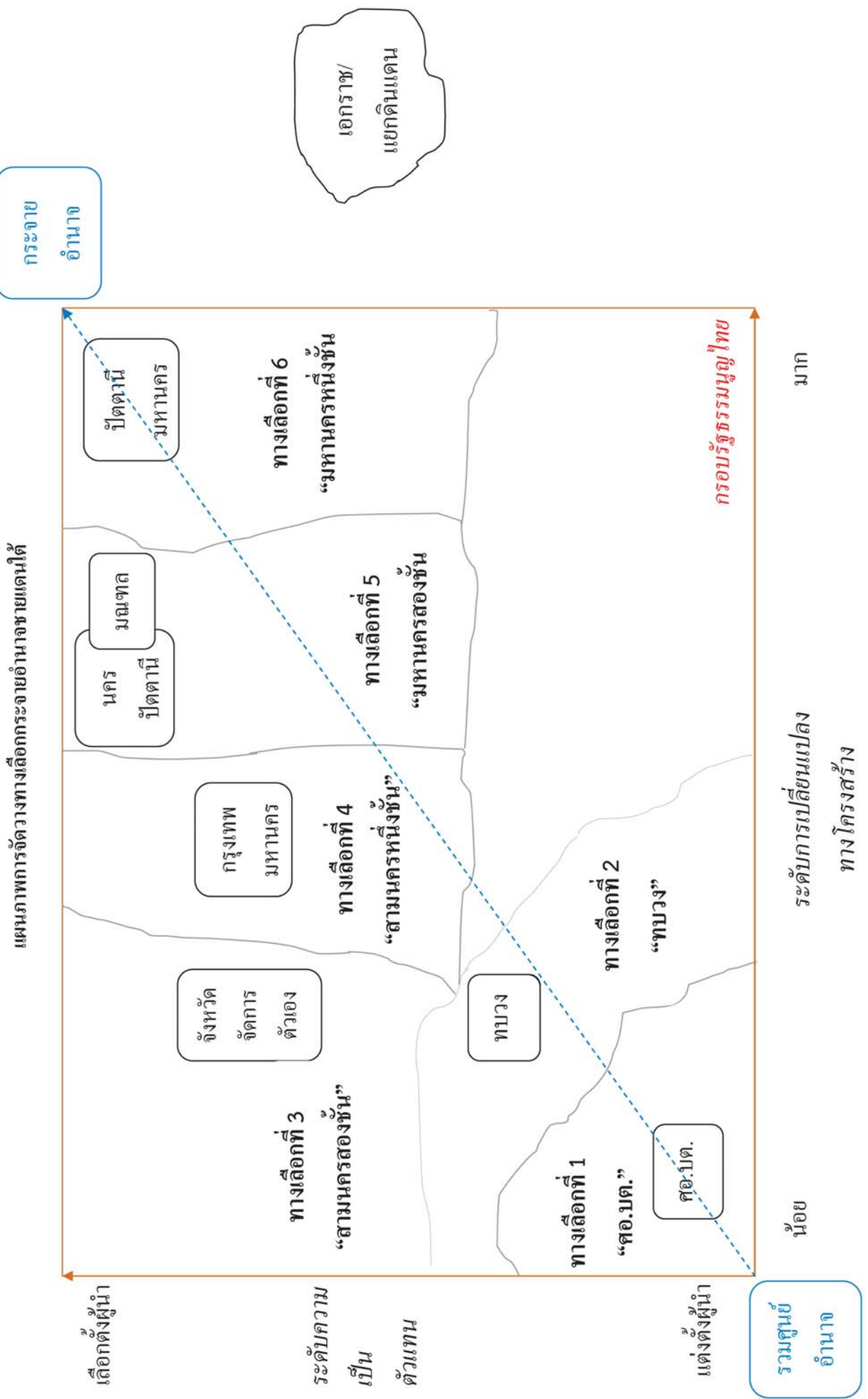
ตารางสรุป 6 ทางเลือกการกระจายอำนาจชายแดนใต้

ประเด็น	รูปแบบ	1	2	3	4	5	6
		คอ.บต.	ทพวง	สามนครสองชั้น	สามนครหนึ่งชั้น	มหนครสองชั้น	มหนครหนึ่งชั้น
1. พื้นที่รับผิดชอบ		ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลา สตูล	ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสี่อำเภอสงขลา	รายจังหวัด	รายจังหวัด	ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสี่อำเภอสงขลา	ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสี่อำเภอสงขลา
2. ผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหาร		เลขาธิการจากการแต่งตั้งโดย นายกรัฐมนตรี	รัฐมนตรีทบวงจากกรแต่งตั้ง โดยนายกรัฐมนตรี	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ผู้ว่าราชการ	ผู้ว่าราชการ
3. ผู้ว่าราชการ		แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย	ปลัดทบวงที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ทบวงทำหน้าที่แทน ผู้ว่าราชการจังหวัด	เลือกตั้งโดย ประชาชน	เลือกตั้งโดยประชาชน	เลือกตั้งโดยประชาชน	เลือกตั้งโดยประชาชน
4. สถานที่ตั้ง		เลือกตั้งตามเขต	เลือกตั้งตามเขต โดยมีกร กำหนดสัดส่วนให้กับผู้นำศาสนา	เลือกตั้งตามเขต	มี 2 สภามายังจากการเลือกตั้ง คือ สภาใหญ่และสภาเขต	เลือกตั้งตามเขต	มี 2 สภามายังจากการเลือกตั้ง คือ สภาใหญ่และสภาเขต
5. สภาประชาชน		สภาที่ปรึกษาการบริหารและการ พัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้มาจากการ เลือกตามกลุ่มอาชีพและศาสนา	สภาประชาชนมาจากการเลือก ตามกลุ่มอาชีพและศาสนา	?	?	?	สภาประชาชนมาจากการ เลือกตามกลุ่มอาชีพและ ศาสนา
6. สภาจริยธรรม/หรือผู้นำศาสนา		?	สภาผู้นำศาสนาหรือจริยธรรมอยู่ ในสภาท้องถิ่นคล้ายสภาชูรอ	?	?	?	มีสภาผู้นำศาสนาหรือ จริยธรรม
7. ความสัมพันธ์กับส่วนกลาง		ควบคุมสั่งการโดยนายกรัฐมนตรี	ควบคุมสั่งการโดยนายกรัฐมนตรี (เทียบเท่ากระทรวง)	กำกับดูแลโดย กระทรวงมหาดไทย	กำกับดูแลโดย กระทรวงมหาดไทย	กำกับดูแลโดย กระทรวงมหาดไทย	กำกับดูแลโดย กระทรวงมหาดไทย
8. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)		คงเดิม	คงเดิม	ยกฐานะ	ยกฐานะ	ยกฐานะ	ยกฐานะ
9. เทศบาล		คงเดิม	คงเดิม	คงเดิม	ยกเลิก	คงเดิม	ยกเลิก
10. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)		คงเดิม	คงเดิม	คงเดิม	ยกเลิก	คงเดิม	ยกเลิก
11. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน		คงเดิม	คงเดิม	คงเดิม	คงเดิม	คงเดิม	ยกเลิก

ตารางเปรียบเทียบโครงการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น<sup>4</sup> ของ 6 ทางเลือกการกระจายอำนาจรายแดนใต้

รูปแบบ ประเด็น	① คอบต.	② ทบวง	③ สามนครสองชั้น	④ สามนครหนึ่งชั้น	⑤ มหานครสองชั้น	⑥ มหานครหนึ่งชั้น
1. การบริหารราชการส่วนกลาง	รัฐบาล คอบต.	รัฐบาล ทบวง	รัฐบาล	รัฐบาล	รัฐบาล	รัฐบาล
2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค	ผู้ว่าราชการจังหวัด (แต่งตั้ง)	ผู้ว่าราชการจังหวัด (แต่งตั้ง)	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	อบจ. เทศบาล อบต.	อบจ. เทศบาล อบต.	ผู้ว่าราชการจังหวัด (เลือกตั้ง) เทศบาล อบต.	ผู้ว่าราชการจังหวัด (เลือกตั้ง)	ผู้ว่าราชการ (เลือกตั้ง) เทศบาล อบต.	ผู้ว่าราชการ (เลือกตั้ง)

<sup>4</sup> ดูคำอธิบายการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่ภาคผนวก



## 5. ทางเลือกเหล่านี้เกี่ยวอะไรกับเรา?

ประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของเราไม่ว่าจะเป็น...

- ...ข้อบัญญัติกฎหมายที่จะเข้ามาบังคับใช้กับเรา
- ...เราจะเรียนวิชาอะไรในหลักสูตรและสถานศึกษาแบบไหน ใครจะสอนลูกหลานของเรา
- ...ลูกของเราจะพูดภาษาอะไรที่โรงเรียนและสถานที่ราชการ
- ...เราจะมีวันเวลาทำงานและวันหยุดที่สอดคล้องกับประเพณีวัฒนธรรมอย่างไร
- ...เราจะมีกำหนดพื้นที่สำหรับกีฬาและความบันเทิงให้เหมาะสมกับสังคมได้อย่างไร
- ...เราจะเก็บรักษาความทรงจำและประวัติศาสตร์ร่วมกันในรูปแบบไหนอย่างไร
- ...ใครจะมาลงทุนสร้างงานและรายได้ให้ลูกหลานของเรา
- ...เราจะมีนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นอย่างไร
- ...เงินภาษีที่เราจ่ายจะย้อนกลับมาเป็นประโยชน์กับเราขนาดไหนอย่างไร
- ...เราจะร่วมกันดูแลความปลอดภัยในชุมชนกันได้อย่างไร
- ...ใครจะมาเป็นผู้นำของเรา และผู้นำจะใช้อำนาจนั้นอย่างไร
- ...เราจะตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้นำได้อย่างไร
- ...เราจะอยู่ร่วมกันอย่างไรในสังคมที่มีความแตกต่างทางศาสนาและวัฒนธรรม
- ... ฯลฯ

บทสนทนาข้างต้นนี้ ล้วนขึ้นอยู่กับอำนาจในการจัดการซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารปกครอง อันจะเป็นการแก้ปัญหาความยุติธรรมในชีวิตประจำวันของผู้คนในชายแดนใต้ ซึ่งจะช่วยยกฐานะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นหน้าที่ทางศีลธรรมของพวกเราที่จำเป็นต้องพูดคุยและตัดสินใจต่อจากนี้ไป



## บรรณานุกรม

กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2540 และ กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2550.

เครือข่ายประชาชนเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศูนย์เฝ้าระวัง  
สถานการณ์ภาคใต้ สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรม มหาวิทยาลัย  
สงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี คณะกรรมการภาคประชาสังคม สภาพัฒนาการเมือง สำนัก  
สันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า. (ร่าง) รายงานผลการศึกษากองการปกครองท้องถิ่น  
รูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้รัฐธรรมนูญไทย: ความพยายามในการแสวงหา  
แนวทางการอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืนจากมุมมองของคนพื้นที่” (ร่างที่ 5 - 29 มกราคม 2554).  
<http://www.deepsouthwatch.org/node/1402>

ประเวศ วะสี. 2550. “นายกรัฐมนตรีกับการสร้างความเป็นเอกภาพในยุทธศาสตร์ดับไฟใต้”  
<http://prawase.com/article/129.pdf>

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542.  
<http://www.thailandlawyercenter.com/index.php?lay=show&ac=article&Id=538973904&Ntype=19>

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครปัตตานี พ.ศ. ....นำเสนอโดยพรรคเพื่อไทย  
<http://www.deepsouthwatch.org/node/1597>

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ. ....ยกร่างโดยชำนาญ จันทร์เรือง  
<http://www.deepsouthwatch.org/node/1582>

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ... (ร่างฯ ที่รัฐสภาเห็นชอบแล้ว)  
<http://www.deepsouthwatch.org/node/1141>

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. แผนการกระจายอำนาจให้แก  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนและ  
แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2).

สุริยะ สะนิวา และคณะ. 2554. “การเคลื่อนไหวทางการเมืองของพลเมืองพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้: กรณี  
ศึกษาเขตบริหารปกครองพิเศษเพื่อปกครองตนเองของชนชาติพันธุ์เชื้อสายมลายูในจังหวัดชายแดน  
ภาคใต้” คณะศิลปศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอิสลามยะลา โครงการวิจัยที่ได้รับการ  
สนับสนุนจากสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองสถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงานปฏิรูป. 2555. “ทางเลือกกลางไฟใต้ : เราจะอยู่ร่วมกันอย่างไร” ฉบับจัดกระบวนการ, พิมพ์ครั้งที่  
1. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบล๊อค.

ศรีสมภาพ จิตรภิรมย์ศรี สุกรี หลังปูเต๊ะและฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว. 2551. การศึกษากองการปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นของจังหวัดที่มีหลายชาติพันธุ์: กรณีศึกษาจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส. ศูนย์ศึกษา  
และพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล.

อัคคชา พรหมสูตร. “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการปัตตานีมหานคร พ.ศ. .... โดย  
โครงการการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อการปกครองของภาคประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้”  
DeepSouthWatch Thu, 2009-11-26  
<http://www.deepsouthwatch.org/node/544>

- อุดม ปัตนวงศ์. 2552. **“ข้อเสนอรูปแบบการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้”**. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา “นครปัตตานีภายใต้รัฐธรรมนูญ: ความฝันหรือความจริง?” จัดโดยเครือข่ายประชาสังคม 23 องค์กร และ ฯลฯ วันที่ 10 ธันวาคม 2552 ณ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี. <http://www.deepsouthwatch.org/sites/default/files/PoliticalPropasal23.pdf>
- อำนาจ ศรีพูนสุข. 2552. **“ตัวแบบทางกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนใต้”** จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 69 โครงการความมั่นคงศึกษา.
- Duncan McCargo. 2010. **“Autonomy for Southern Thailand: Thinking the Unthinkable?”** *Pacific Affairs: Volume 83, No. 2 June 2010: 261-281.*
- Duncan McCargo. 2008. **Tearing Apart The Land: Islam and Legitimacy in Southern Thailand.** Ithaca and London: Cornell University Press.
- Srisompob Jitpiromsriand Duncan McCargo. 2008. **“A ministry for the south: new Governance Proposals for Thailand's Southern region,”** *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 30 No. 3. : 403-428.

## ภาคผนวก

### โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

รูปแบบการปกครองของไทยในปัจจุบันถูกรวบด้วยโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2545 ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. การบริหารราชการส่วนกลาง ถือเป็น*ศูนย์รวมของอำนาจ*ในการบริหารและการปกครอง โดยเฉพาะหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่สามารถส่งการลงไปยังหน่วยงานระดับรอง รับเอาไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม การบริหารราชการส่วนกลางจึงเป็นเหมือนต้นทางของการบริหารราชการในรูปแบบอื่นๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่านโยบายส่วนใหญ่จะมาจากส่วนกลาง แต่ภายใต้การบริหารราชการของไทยในปัจจุบันที่ให้อำนาจการบริหารกิจการบางด้านกับจังหวัดหรืออำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ทำให้องค์กรในระดับรองจากส่วนกลางสามารถริเริ่มหรือกำหนดนโยบายที่เหมาะสมกับท้องถิ่นตนเองได้ โดยทั่วไปแล้ว การกระจายอำนาจในการจัดบริการดังกล่าวจะครอบคลุมเรื่องการศึกษา เศรษฐกิจ และการพัฒนาสาธารณสุขภายในท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งการบริหารกิจการบางด้านยังคงเป็นหน้าที่หลักของส่วนกลางอย่างเคร่งครัด เพราะถือเป็นความจำเป็นที่ส่วนกลางต้องรักษาทิศทางการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ เช่น นโยบายการต่างประเทศ และการทหาร ทั้งนี้ ก็ด้วยความคิดพื้นฐานเรื่องการรักษาความเป็นเอกภาพแห่งรัฐ (Unity of State) นั่นเอง หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่บริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และกองงาน หรือหน่วยงานอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากันนี้ เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่รับเอาภาระหน้าที่บางประการจากส่วนกลางมาปฏิบัติ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดปัญหาที่เกิดจากความล่าช้าในการบริหารงานของราชการส่วนกลาง หน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นกลไกหลักของการบริหารงานส่วนภูมิภาคในบริบทของการบริหารราชการแผ่นดินของไทยคือ หน่วยงานระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งทุกจังหวัดของประเทศไทยจะอยู่ภายใต้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้ ยกเว้นกรุงเทพมหานครเพียงจังหวัดเดียวซึ่งถือเป็นการบริหารงานท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งจากโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้คือ แม้ว่าอำนาจจะถูกแบ่งมาให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่ประจำอยู่ในภูมิภาค แต่อำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการมาดำรงตำแหน่งในพื้นที่ รวมถึงการตัดสินใจสุดท้ายจะยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะถือว่าส่วนกลางมีอำนาจในการปกครองครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นมาจากพื้นฐานความคิดที่ว่า การบริหารราชการส่วนกลางไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ขณะเดียวกัน แม้ว่าจะมีการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางเพื่อให้เกิดการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถเข้าถึงความต้องการของประชาชนได้อีกเช่นกัน จึงทำให้ต้องมีการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการปกครองด้วยตนเองได้

องค์กรหลักที่ทำหน้าที่บริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ซึ่งมีสถานะนิติบุคคล โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) รูปแบบทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ 2) รูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

3.1 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สำหรับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปนี้จะเป็นรูปแบบที่ใช้เหมือนกันทั่วประเทศทั้ง 76 จังหวัด ซึ่งมีคณะผู้บริหารและสภาท้องถิ่นที่มีจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- *องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)* มีพื้นที่ความรับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเหนือจากพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล
- *เทศบาล* เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีความเก่าแก่ที่สุดของประเทศในปัจจุบัน โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล
- *องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)* ถือเป็นหน่วยของการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก และมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด อบต. ถือเป็นผลมาจากการปฏิรูปการเมืองไทยหลังปี 2535

3.2 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ท้องถิ่นมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของพื้นที่ ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

- *กรุงเทพมหานคร (กทม.)* เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อการจัดการเมืองหลวงของประเทศที่มีขนาดใหญ่ กทม. จะไม่มีโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีการแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตโดยมีสำนักงานเขตบริหารจัดการในพื้นที่รับผิดชอบ ลักษณะพิเศษของโครงสร้างการปกครองแบบ กทม. คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งแตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมาจากแต่งตั้งของส่วนกลาง
- *เมืองพัทยา* เกิดขึ้นจากการที่พัทยาเป็นเมืองการท่องเที่ยวจึงต้องการให้มีโครงสร้างการบริหารปกครองที่สอดคล้องกับพื้นที่ หลังจากที่มีการปฏิรูปการเมืองด้วยรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ทำให้โครงสร้างของเมืองพัทยามีลักษณะคล้ายกับเทศบาลในรูปแบบทั่วไป

อย่างไรก็ตาม ในอนาคตนั้น คาดว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของไทยจะมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้นในลักษณะของเขตพิเศษ ซึ่งในปัจจุบันได้มีกระแสเรียกร้องให้มีเขตบริหารปกครองพิเศษ เขตเศรษฐกิจพิเศษ และเขตวัฒนธรรมพิเศษในบางพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากพื้นที่อื่นๆ โดยทั่วไปของประเทศ