

บทนำ

การบริหารจัดการเมืองการปกครอง ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นประเด็นสำคัญและร้อนแรงประเด็นหนึ่ง ที่มีภาคเกี่ยวข้องกันในแวดวงนักรัฐศาสตร์ ทั้งก็เนื่องจากหลายสำนักความคิด หลายองค์กรทั้งในและนอกราชการ ต่างก็มีความเชื่อว่า ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดจากการบริหารจัดการเมืองการปกครองที่ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ ที่นับถือศาสนาอิสลามซึ่งวิถีชีวิตของประชาชนกลุ่มดังกล่าว ล้วนแนบแน่นอยู่กับวัฒนธรรมอิสลามตั้งแต่เกิดจนตาย ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทยนับถือศาสนาพุทธ วิถีชีวิตก็เป็นแบบวิถีพุทธ และก็เป็นกลุ่มคนที่ผูกขาดระบบการเมืองการปกครองมานานนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ความไม่สมดุลและไม่ลงตัวในรูปแบบบางวัฒนธรรมดังกล่าว ทำให้ชาวไทยที่เป็นมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนหนึ่งมีความรู้สึกว่ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่เป็นธรรม ข้าราชการที่ใช้ระบบโดยเฉพาะด้านการเมืองและการปกครองยังมีลักษณะใช้กฎหมายสองมาตรฐาน การต่อต้านและไม่ยอมรับระบบการปกครองจึงก่อตัวขยายใหญ่ขึ้นเป็นความรุนแรงที่หลายฝ่ายเชื่อว่ากำลังลุกลามไม่สู่การขอแบ่งแยกดินแดนเป็นรัฐเอกราชอยู่ในปัจจุบัน

ในที่นี้จะไม่ขอวิพากษ์หรือวิจารณ์ว่า ปัญหาความไม่สงบเกิดจากประเด็นปัญหานี้จริงหรือไม่เกิดจากสาเหตุอะไรกันแน่ แต่จะประมวลความคิดเห็นจากนักวิชาการ องค์กรราชการ และภาคเอกชนบางส่วน มาทดลองนำเสนอเพื่อประกอบการศึกษา พิจารณาอันจะทำให้องค์ความรู้ในประเด็นดังกล่าวลุ่มลึกและรอบด้านมากขึ้น

ผลการศึกษานักวิชาการและองค์กรต่าง ๆ

แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรการบริหารจัดการด้านการเมืองการปกครองที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนนั้น ได้มีนักวิชาการและสำนักคิดต่าง ๆ ได้ศึกษาวิจัยได้ค่อนข้างมาก แต่ที่เห็นว่าสำคัญและน่าสนใจ 5 แนวคิดคือ

- 1) การเมืองการปกครองบนความแตกต่างทางวัฒนธรรม : ประสบการณ์จากต่างประเทศและนัยสำคัญต่อการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของ ฉันทนา บรรพศิริโชติ (2551)
- 2) กรอบแนวคิดในการจัดทำร่าง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.(2552) ของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)
- 3) ร่าง พรบ. สำนักงานบริหารกิจการชายแดนภาคใต้ (สบ.ชต)
- 4) ข้อเสนอการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของ ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี และ สุกรี หลังปู่เต๊ะ (2551)

5) รูปแบบการจัดตั้งรัฐซ้อนรัฐการปกครองไทยของขบวนการ BRN - Coordinate ของ พลตรีสำเร็จ ศรีหรั่ง (2551)

โดยมีรายละเอียดของแนวคิดแต่ละรูปแบบดังต่อไปนี้

1.การเมืองการปกครองบนความแตกต่างทางวัฒนธรรม

ฉันทนา บรรพศิริโชติ (2551) ได้ทำการศึกษา เกี่ยวกับการเมืองการปกครองบนความแตกต่างทางวัฒนธรรม :ประสบการณ์จากต่างประเทศและนัยสำคัญต่อการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีสาระสำคัญของผลการศึกษาดังนี้

การศึกษานี้ครอบคลุมการประสบการณ์จากต่างประเทศที่จัดการเมืองการปกครองเพื่อตอบสนองต่อความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรม ขณะเดียวกันได้วิเคราะห์สภาพปัญหาการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่ในสามจังหวัด โดยให้ความสำคัญกับเรื่องประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชน ระบบการบริหารราชการ ปัญหาและศักยภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่น การศึกษานี้ยังรวมไปถึงการจัดการสำรวจระดับของชั้นดีธรรมของประชาชนในสามจังหวัด ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการกำหนดเงื่อนไขการพัฒนาารูปแบบการเมืองการปกครองที่เหมาะสมกับพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม

ทิศทางการวิเคราะห์ในภาพรวมอาศัยแนวคิด เรื่องพหุวัฒนธรรม (multiculturalism) โดยมีเงื่อนไขที่ควรพิจารณา ได้แก่ การแบ่งอำนาจการตัดสินใจ การเข้าถึงทรัพยากร และการยอมรับเชิงสัญลักษณ์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเมือง และการบริหารราชการ ได้ทดลองประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่น (autonomy) และ เงื่อนไขความเป็นตัวแทน (representative bureaucracy) ในการบริหารราชการในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับลักษณะทางวัฒนธรรม และ ศาสนา อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นจะครอบคลุมเงื่อนไขและสาระอย่างไรอาจจะต้องมีการกำหนดขึ้นใหม่ (redefined or new autonomy) โดยท้องถิ่นเอง ทิศทางของคำถามมีสองส่วนคือ ส่วนแรกโครงสร้างการเมืองการปกครองดังที่เป็นอยู่นั้นเป็นอุปสรรคในการแสดงออกซึ่งความภาคภูมิใจ ขณะเดียวกันสามารถตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ได้เพียงใด ส่วนที่สอง ท้องถิ่นต้องการความเป็นอิสระมากกว่าที่เป็นอยู่มกน้อยแค่ไหน และภายใต้เงื่อนไขปัจจุบันคนท้องถิ่นที่แตกต่างไป

ส่วนการประเมินทัศนคติต่อการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างนั้น ใช้แนวคิดความทนกันได้ หรือความอดกลั้น (toleration) เป็นเครื่องมือโดยมีตัวแปรที่จะกำหนดระดับของความอดกลั้นที่เกี่ยวข้องกับความรู้สึกถูกคุกคาม ความไว้วางใจและความเชื่อมั่นในระบบ เป็นต้น ความอดกลั้นในระดับที่สูงมากขึ้นอาจเรียกว่าเป็นชั้นดีธรรมที่สะท้อนโลกทัศน์ของการอยู่ร่วมกันในความแตกต่าง

1.1 ประสบการณ์จากต่างประเทศ

ในโลกนี้มีประเทศต่าง ๆ จำนวนมากที่ใช้รูปแบบการเมืองการปกครอง รวมไปถึงการเลือกตั้ง เพื่อตอบสนองต่อความแตกต่างทางวัฒนธรรมของคนกลุ่มต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ภายในประเทศเดียวกันนับตั้งแต่รูปแบบของการแบ่งปันอำนาจเพื่อร่วมกันปกครอง (coalition) โดยตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ (consociationalism) การปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายในประเทศ หรือเขตปกครองพิเศษ (self-rule หรือ autonomous region/community) การจัดแบ่งเขตปกครองตามลักษณะทางวัฒนธรรมเป็นชุมชน (cantons) รูปแบบของสหพันธรัฐ (federalism) แม้การใช้กฎหมายหลายระบบ (legal pluralism) รวมไปถึงการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์แบบ การจัดรูปแบบการเมืองการปกครองที่สามารถตอบสนองความแตกต่างทางวัฒนธรรมเกิดขึ้นทั้งในรัฐที่มีรูปแบบสหพันธรัฐและรัฐเดี่ยว การใช้รูปแบบต่าง ๆ นั้นมีทั้งที่อยู่ในประเทศที่มีประชาธิปไตยหยั่งรากมานาน เช่น ประเทศยุโรปตะวันตก และประเทศประชาธิปไตยใหม่ใน แอฟริกา เอเชีย และละตินอเมริกา มีบางกรณีที่มีการแก้ไขปัญหาความแตกต่างยุติลงด้วยการแยกประเทศซึ่งมักมีปัญหาทางประวัติศาสตร์ที่สืบเนื่องมาตั้งแต่การสร้างชาติช่วงหลังยุคอาณานิคม

รูปแบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกันไปล้วนเป็นผลมาจากการสั่งสมประสบการณ์เพื่อแก้ไขปัญหาความเป็นตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ในระบบการเมือง และมุ่งหมายให้เกิดความเสมอภาคในการแสดงออกซึ่งความภาคภูมิใจในอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม การยอมรับสถานะทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งเชื่อว่าจะนำไปสู่หลักประกันเรื่องความยุติธรรมและความเสมอภาคทางเศรษฐกิจด้วย

ในการสัมมนาที่จัดขึ้นโดยโครงการวิจัย มีการนำเสนอกรณีศึกษาจากต่างประเทศ 5 กรณี คือ สเปน ฟิลิปปินส์ จีน อินเดีย และคานาดา ต่อมาภายหลังได้เพิ่มการศึกษาประเทศมาเลเซีย โดยมีจุดเน้นที่รัฐกลันตันเพื่อพิจารณาเงื่อนไขของอิสลามในการปกครอง แม้ว่าการสัมมนาจะมีเป้าหมายเพื่อเข้าใจที่มาของการจัดรูปแบบการปกครองที่ให้อิสระแก่ท้องถิ่นที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม แต่

1.1.1 รูปแบบการปกครองพิเศษที่พบในกรณีศึกษามีหลายลักษณะ คือ สหพันธรัฐ (อินเดีย คานาดา) ซึ่งอาศัยความแตกต่างทางภาษาเป็นเกณฑ์ และสหพันธรัฐแบบหลวมๆ หลายหรือแบบก้าวหน้า (สเปน) ที่แต่ละเขตมีอำนาจไม่เท่ากัน หรือไม่มีรูปแบบตายตัวเป็นพิมพ์เขียวเดียวกันทั้งประเทศ (progressive หรือ multiple federalism) อาศัยลักษณะพิเศษทางประวัติศาสตร์ของการก่อร่างสร้างชาติมาเป็นเกณฑ์ เขตปกครองตนเอง (จีน และ ฟิลิปปินส์) เป็นเขตของกลุ่มชาติพันธุ์หนาแน่นในประเทศจีน ส่วนในฟิลิปปินส์เป็นเขตพื้นที่ของชนพื้นเมืองที่ยังอยู่ระหว่างการเจรจา เขตพื้นที่พิเศษสำหรับชนพื้นเมือง (คานาดา) เป็นเขตพื้นที่ที่คน

พื้นเมืองอาศัยอยู่ เน้นเรื่องทรัพยากรเป็นหลัก ไม่ได้มีลักษณะการปกครองที่แตกต่าง กรณีของ ประเทศแคนาดายังมีปัญหาของความต้องการแยกประเทศของมลรัฐควิเบก ซึ่งประชาชนใช้ ภาษาและวัฒนธรรมฝรั่งเศส และสุดท้ายคือ นครอิสลาม (เมืองกัวตาบารู รัฐกัวเตมา) คือเมืองที่ มีการบริหารจัดการบนหลักของอิสลาม โดยเน้นการจัดการทางสังคมมากกว่าการเมืองการ ปกครองแต่ทั้งนี้ก็กระทำภายใต้กรอบของการเป็นสหพันธรัฐเช่นกัน

- 1) รูปแบบของสหพันธรัฐนั้นถ้าไม่ได้มาจากการแบ่งเขตเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจ การปกครองออกไปเนื่องจากประเทศมีขนาดใหญ่ ก็มักจะเป็นการแบ่งเขตที่มี ลักษณะทางวัฒนธรรมชัดเจนของกลุ่มคนหลายกลุ่มที่มีอาจและขนาดที่ใกล้เคียงกัน โอกาสที่จะใช้สหพันธรัฐในสังคมที่ประกอบด้วยกลุ่มวัฒนธรรมใหญ่ และกลุ่มน้อย นั้นไม่มากนักการใช้รูปแบบสหพันธรัฐนั้นมักจะเป็นผลพวงมาจากยุคหลังอาณานิคมที่มีการสร้างชาติใหม่มักไม่ค่อยพบเห็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรัฐเดี่ยวมาเป็นสหพันธรัฐยุคหลัง ยกเว้นในกรณีของสเปนที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีการยอมรับการปกครองตนเองของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความเป็นมาทาง ประวัติศาสตร์อย่างชัดเจน การเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดขึ้นในช่วงสงครามเย็น กรณี สเปนแม้ว่าจะไม่มีการเรียกตัวเองว่าเป็นสหพันธรัฐ ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกันโดย หลักการ แต่ลักษณะพิเศษก็คือสเปนยังมีพระมหากษัตริย์
- 2) กรณีของอินเดียซึ่งมีประสบการณ์ประชาธิปไตยมานาน การจัดการปกครองแบบ สหพันธรัฐในช่วงที่ได้เป็นอิสระจากการอยู่ใต้อาณานิคมของอังกฤษก็มีพื้นฐานมา จากเอกลักษณ์ทางภาษาของกลุ่มต่าง ๆ เนื่องจากเป็นประเทศที่อยู่ใต้อาณานิคม ของอังกฤษ ภาษากลางที่โดยทั่วไปคือภาษาอังกฤษ และฮินดู ส่วนในระดับรัฐนั้นก็ จะใช้ภาษาของชาติพันธุ์เป็นทางการอีกภาษาหนึ่ง อินเดียมีระบบพหุลักษณะทาง กฎหมาย แต่มีศาลเดียว เรื่องภาษาจะเป็นลักษณะร่วมของการจัดการปกครอง เฉพาะกลุ่มมากที่สุด
- 3) เขตพิเศษในประเทศจีนนั้นน่าสนใจโดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับวัฒนธรรมทาง การเมืองของไทย ที่มีระดับของความเป็นรัฐรวมศูนย์อย่างมาก เขตพิเศษ (autonomous area) ในประเทศจีนไม่ได้มีลักษณะพิเศษหรือสถานะทางการเมือง มากไปกว่าการยอมรับทางสัญลักษณ์ของชาติพันธุ์ที่แตกต่าง เพราะการเมืองยัง ควบคุมโดยพรรคคอมมิวนิสต์ และโครงสร้างทางการเมืองของเขตพิเศษก็เป็น โครงสร้างย่อส่วนลงมาของพรรค ได้มากำหนดกฎเกณฑ์ลงไปเป็นการเฉพาะให้ ผู้นำสูงสุดของสภาประชาชนในเขตนั้นต้องมาจากชนกลุ่มน้อย (ethnic minority) เขตพิเศษมีได้หลายระดับ ตั้งแต่ เมือง จังหวัด และภูมิภาค โดยอาศัยอำนาจของ สภาประชาชนในการอนุมัติ เป็นราย ๆ ไป เขตดังกล่าวมีอำนาจในการบริหาร จัดการเรื่อง การจัดเก็บรายได้ในท้องถิ่น วัฒนธรรมและประเพณีปฏิบัติของตนเอง

ได้ ยกเว้นเรื่องความมั่นคงและการเมือง โดยที่พรรคยังคงกุมอำนาจในข้อกำหนดเกี่ยวกับการศึกษาทางศาสนา (อาทิ ข้อห้ามเกี่ยวกับครูสอนศาสนาจากภายนอก)

- 4) เขตปกครองตนเองกรณีมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ มีที่มาที่แตกต่างจากประเทศจีน เนื่องจากจังหวัดมินดาเนานั้นเป็นพื้นที่คนพื้นเมืองนับถือศาสนาอิสลาม มีขบวนการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อที่จะเป็นอิสระ การประกาศเขตปกครองตนเองเป็นผลมาจาก
- 5) นครอิสลาม (Islamic City) ที่โกตาบารู รัฐกลันตันนั้นไม่ได้มีความเป็นรัฐอิสลามเข้มข้นและเต็มรูปแบบอย่างที่อาจจะเข้าใจ นครอิสลามโกตาบารู เน้นเรื่องการจัดระเบียบสังคม โยอาคัยศาลซารีอะห์ เป็นกลไกที่สำคัญที่ทำงานควบคู่กับไปกับศาลยุติธรรมแต่แยกออกจากกัน การจัดระเบียบทางสังคม เช่น อบรมมุข การพัฒนาเยาวชน การแต่งกาย เป็นต้น เมืองโกตาบารูใช้วิธีการขอความร่วมมือโดยเฉพาะในเรื่องที่อาจจะมีความเห็นที่แตกต่าง วิธีการบริหารเมืองเพื่อให้คนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นคนจีนไม่รู้สึกถูกระทบกระเทือน เช่น การอนุญาตไม่ให้ดื่มเห็บ้าในที่สาธารณะสำหรับคนที่ไม่ได้เป็นมุสลิมด้วย แต่ในครัวเรือนไม่ได้ห้ามหรือ การขอความร่วมมือเรื่องการจัดแบ่งเขตธุรกิจที่ไปด้วยกันไม่ได้กับศาสนาอิสลาม การตรวจตราการแต่งกายของเยาวชน และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความสัมพันธ์หญิงชายด้วยการแยกกลุ่มเยาวชนทั้งสองเพศอย่างชัดเจนในกิจกรรมต่าง ๆ

1.1.2 ความเป็นตัวแทนในระบบการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นรูปแบบของการปกครองตนเอง การมีที่นิ่งเฉพาะสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ในระบบรัฐสภา และการมีพรรคการเมืองจากฐานเสียงของกลุ่มชาติพันธุ์ ประเด็นสำคัญที่มักมีการมองข้ามไปคือความเป็นตัวแทนในหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการตอบสนองความต้องการที่หลากหลาย มาตรการที่สำคัญในเรื่องนี้ได้แก่ การเลือกปฏิบัติเพื่อให้กลุ่มด้อยโอกาสได้เปรียบ เช่น ที่ใช้ในประเทศมาเลเซียและจีน นอกจากนี้ยังพบการปรับเงื่อนไขพิเศษของผู้ที่ทำงานในภาครัฐ เช่น ต้องเป็นผู้ที่สามารถใช้ภาษาท้องถิ่นได้

1.1.3 การจัดการปกครองในลักษณะพิเศษในแต่ละประเทศล้วนมีพื้นฐานมาจากการยอมรับกติกาหรือสัญญาประชาคมในการเคารพความแตกต่าง การยึดหลักความเสมอภาคระหว่างกลุ่มและที่สำคัญยิ่งคือทำให้ความหมายของความเป็นชาติที่เป็นความร่วมมือกันของความหลากหลายซึ่งสะท้อนอยู่ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกกรณี ประเทศเหล่านั้นมีการปรับแก้รัฐธรรมนูญเพื่อเป็นกติกาที่ตกลงกันเป็นพื้นฐาน และเป็นกรอบในการจัดการความสัมพันธ์ รัฐธรรมนูญได้ระบุถึงอำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษ กระบวนการจัดตั้งเขตพิเศษ ซึ่งในบางกรณีใช้วิธีการแสดงประชามติในการตัดสินใจ รัฐธรรมนูญของบางประเทศ เช่น สเปน จะระบุเงื่อนไขของการปรับเปลี่ยนสถานภาพทางการเมืองของพื้นที่วัฒนธรรมเอาไว้ โดยให้เวลาเป็นเครื่องชี้วัดความ

พร้อมของท้องถิ่น เช่นเดียวกับประเทศจีน และอินเดียที่ยังคงมีรัฐใหม่ หรือชุมชนปกครองตนเองขึ้นใหม่ได้ ประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดความยืดหยุ่น คือการมีช่องทางสื่อสารทางการเมือง และการจัดกลไกสำหรับการตัดสินใจปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ในการศึกษาของ คานาดา และอินเดียให้ความสำคัญกับพื้นที่สาธารณะที่ให้โอกาสการถกเถียงและการตัดสินใจ ในสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเรื่องการแข่งขันอำนาจไม่ใช่ประเด็นต้องห้ามสำหรับสังคมประชาธิปไตย แต่กว่าจะมาถึงจุดนี้ได้ สังคมเหล่านั้นผ่านการใช้ความรุนแรงมาก่อน ประเทศไทยอาจจะเรียนลัดโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนของความรุนแรงแบบแตกหัก

1.1.4 แม้ว่าจะมีการรังสรรค์ระบบการเมืองการปกครองให้สามารถตอบสนองการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้หมายความว่าความเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องความเป็นอิสระจากรัฐบาลส่วนกลางจะหายไป ขบวนการเรียกร้องอิสรภาพ และสิทธิเหนือดินแดนเฉพาะยังคงมีอยู่ต่อไป ซึ่งก็หมายความว่า ปัญหาการกีดกันระหว่างรัฐและขบวนการเรียกร้องอิสรภาพขึ้นอยู่กับพลวัตของความสัมพันธ์ซึ่งต้องมีการปรับตัวอยู่เสมอ ความสามารถในการควบคุมความรุนแรงไม่ให้เกิดขึ้นและขยายตัวอาศัยเงื่อนไขของความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง นอกจากนั้นแล้วปัญหาที่ยังต้องการความเอาใจใส่ในบางกรณีคือการแข่งขันระหว่างกลุ่มมีมากขึ้น แม้ว่าจะสามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในกลุ่ม ระบบบางระบบเช่นสหพันธรัฐ อาจจะช่วยให้ระดับการทนกันได้มีสูงขึ้น แต่ส่งผลต่อการแข่งขันต่อรองกันระหว่างกลุ่มมากขึ้นด้วย ดังนั้นหากระบบการเมืองหรือกลไกประชาธิปไตยในระดับประเทศและท้องถิ่นไม่เข้มแข็งพอ หรือการที่ประเทศไม่สามารถทำความเข้าใจเรื่องความเป็นประเทศชาติร่วมกันได้ ก็จะก่อให้เกิดปัญหาใหม่ได้

1.1.5 ประเด็นที่เป็นประโยชน์สำหรับการพัฒนา รูปแบบการจัดการปกครองสำหรับประเทศไทยหากจะต้องมีการเสนอทางออกทางการเมือง

1) เขตพิเศษเป็นการรับรองสถานภาพทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ มีนัยเชิงสัญลักษณ์ค่อนข้างสูง เนื้อหาสาระจริง ๆ คือ การกระจายอำนาจแบบสมบูรณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีอำนาจตัดสินใจเหนือทรัพยากรในพื้นที่ รูปแบบที่มีการกระจายอาจมากที่สุดคือ การมีธรรมนูญของตนเอง มีหน่วยรักษาความปลอดภัยภายใน อันได้แก่ ตำรวจของตนเองได้ มีการแบ่งรายได้ ไม่ใช่แค่การจัดสรรงบประมาณตามสัดส่วนเท่าที่กำหนด และผู้ปกครองเป็นคนในพื้นที่เอง มีนโยบายเศรษฐกิจและสังคมที่อาจจะแตกต่างได้ มีระบบราชการที่แตกต่างได้

2) ไม่ว่าจะมีความต้องการในระดับใด หากจะมีการเปลี่ยนแปลงสภาพของการกระจายอำนาจที่เป็นอยู่อย่างมีนัยสำคัญ จะต้องอาศัยกระบวนการทางการเมืองและถ้าเป็นกรณีเช่นประเทศไทย อาจจะต้องดูตัวอย่างของประเทศสเปน เพราะเป็นประวัติศาสตร์การเมืองสมัยใหม่แล้ว สเปนเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญโดยการเห็นพ้องต้องกันของพรรคการเมืองที่สามารถเจรจา

กันเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญหลังยุคเผด็จการฟรังโกได้ กรณีศึกษาทุกประเทศล้วนมีการวางกติกา
กันใหม่ในสังคม ซึ่งอาจเริ่มต้นจากการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ หรือ การเปลี่ยนแปลงอัน
เนื่องมาจากสงครามกลางเมือง

3) สิ่งที่น่าทึ่งไปในการจัดรูปแบบการปกครองในกรณีศึกษา คือการให้ความสนใจกับเงื่อนไขความสัมพันธ์ทางสังคม ประเด็นนี้เป็นข้อควรระวังเนื่องจากกรณีนี้จะเห็นว่า
ประเทศจีนเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนในแง่ของการใช้มาตรการผสมผสาน จีนให้ความสำคัญกับความ
เป็นตัวแทนทางการเมือง การลดความเหลื่อมล้ำด้วยนโยบายโควตา (affirmative action) ให้คน
กลุ่มน้อยเรื่องการศึกษา จัดให้มีกลไกเพื่อศึกษาและติดตามปัญหาศาสนาและชาติพันธุ์ในทุก
ระดับของการบริหารราชการ และยังสร้างกลไกความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคที่
ก้าวหน้าและล้าหลัง (ฝั่งตะวันออก กับ พื้นที่ใจกลางประเทศ) กลไกที่ว่าคือ กระทรวงศาสนาและ
ชาติพันธุ์ และ คณะกรรมการศาสนาและชาติพันธุ์ที่มีอยู่ในระดับจังหวัด และเมืองด้วย เงื่อนไข
เหล่านี้กลับมีความจำเป็นไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการยอมรับสถานภาพทางการเมืองของกลุ่ม

2. ความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมของ 3 จังหวัดกับสังคมไทย

การกล่าวว่าพื้นที่สามจังหวัดเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมเป็นพิเศษ
กว่าที่อื่น อาจจะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ทั้งนี้เพราะพื้นที่เช่น กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเมือง
นานาชาติมีคนทีพูดภาษาแม่ที่แตกต่างกันมากกว่าคนในสามจังหวัด ลักษณะของสามจังหวัด
กลับมีความเป็นคนกลุ่มน้อย กลุ่มใหญ่ชัดเจน คือ มุสลิมเป็นคนกลุ่มใหญ่และพุทธเป็นกลุ่มน้อย
ขณะเดียวกันคนมุสลิมในสามจังหวัดเป็นคนกลุ่มน้อยในสังคมไทย ลักษณะเช่นนี้เรียกว่าเป็น
ความซับซ้อนของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มใหญ่และกลุ่มน้อย มีเงื่อนไขที่ทำให้ความสัมพันธ์
ทางวัฒนธรรมของสามจังหวัดกับส่วนกลางแตกต่างไปจากความสัมพันธ์ระหว่างคนไทยพุทธ
ส่วนใหญ่กับกลุ่มชาติพันธุ์อื่นอยู่บางประการ คือ ความเป็นมาของประวัติศาสตร์และลักษณะ
ของศาสนาอิสลามที่เป็นวัฒนธรรมแข็ง นอกจากนั้นยังมีลักษณะของเขตวัฒนธรรมที่แบ่งแยก
โดยพรมแดนระหว่างประเทศไทย-มาเลเซีย ส่งผลให้เงื่อนไขความเป็นชาตินิยมเข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตผู้คนทั่วไปอย่างมาก

อย่างไรก็ดีในช่วงเวลาที่ผ่านมาแม้ว่ามีความรุนแรงเกิดขึ้นเป็นช่วงเป็นตอนใน
ประวัติศาสตร์ แต่ผู้คนก็มีวิธีการอยู่ร่วมกันโดยแยกประเพณีของท้องถิ่นออกจากศาสนา คน
เชื่อมโยงกันด้วยธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น แม้ว่าคนในพื้นที่จะแยกธรรมเนียมปฏิบัติใน
เรื่องของศาสนา แต่ร่องรอยของการอยู่ร่วมกันปรากฏอยู่ในท้องถิ่นในหลายลักษณะ อาทิ
ความสามารถในการสื่อสารของคนท้องถิ่น โดยเข้าใจภาษามากกว่าหนึ่งภาษาในชีวิตประจำวัน
และการรับรู้เกี่ยวกับอัตลักษณ์ผสมระหว่างความเป็นไทยกับมลายูมุสลิมในเวลาเดียวกันของคน
ท้องถิ่นส่วนใหญ่ ประเด็นสำคัญในอดีตที่ผ่านมาไม่ได้มีปัญหายุ่งยากที่วัฒนธรรมการอยู่ร่วมกัน
ความรุนแรงในอดีตผันแปรไปตามนโยบายชาตินิยมไทยที่มีความเข้มข้นแตกต่างกันในแต่ละ

ช่วง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาความรุนแรงขึ้นอยู่กับคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชนชายขอบเช่นสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

แนวโน้มที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากภายหลังความรุนแรงที่เกิดขึ้นอีกครั้งตั้งแต่ต้นปี พ.ศ.2546 การสำรวจชั้นดินธรรมในพื้นที่ในปี 2547-8 ยังไม่สะท้อนปัญหาความเกลียดชังภายหลังที่เกิดมีการขยายตัวของการใช้ความรุนแรงออกไปสู่ประชาชนทั่วไป และการบังคับใช้มาตรการป้องกันความปลอดภัยไม่ได้ผล ทำให้ทั้งชาวพุทธและมุสลิมต่างมีความหวาดระแวงและกล่าวโทษกัน และเริ่มมีสัญญาณของความเกลียดชังมากขึ้น ความสัมพันธ์ที่บนพื้นฐานของความไม่ไว้วางใจระหว่างรัฐกับชุมชนชายขอบได้ขยายตัวออกไปเป็นความไม่ไว้วางใจระหว่างประชาชนด้วยกันเองมากยิ่งขึ้น

3. ประชาธิปไตยและการปกครองท้องถิ่น

การวิเคราะห์การเมืองในสามจังหวัดเน้นเรื่องความเป็นตัวแทนและความสามารถในการตอบสนองความต้องการที่อาจจะมีลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น การศึกษาพยายามประเมินการกระจายตัวของอำนาจซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพ โดยที่อำนาจทางการเมืองควรจะอยู่ในมือของประชาชนในวงกว้าง ขณะเดียวกันก็ประเมินความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจ และความสามารถที่จะบริหารท้องถิ่นให้สอดคล้องกับลักษณะวัฒนธรรมโครงสร้างอำนาจ ประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ

การเมืองในสามจังหวัดภาคใต้ ถ้าจะแตกต่างไปจากภาคอื่นในประเทศไทยก็จะเป็นประเด็นของการมีโครงสร้างของลำดับชั้นของผู้นำที่ซับซ้อน เนื่องจากมีความแตกต่างทางศาสนาซึ่งมีโครงสร้างของผู้นำในท้องถิ่นแตกต่างไปจากโครงสร้างหลักของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาสนาอิสลามมีนัยเชิงบูรณาการระหว่างการบ้านกับการเมือง โดยมีผู้นำศาสนาที่เป็นผู้นำทั้งทางจิตวิญญาณที่มีอิทธิพลต่อชีวิตประจำวันและทิศทางการพัฒนาของชุมชน โครงสร้างของผู้นำทางศาสนาถูกรวบลงมาอีกชั้นหนึ่งโดยผู้นำท้องถิ่นหรือฝ่ายปกครอง อันได้แก่ กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านซึ่งอยู่ภายใต้วัฒนธรรมพุทธ ในระยะหลังมีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อสร้างประชาธิปไตยระดับรากหญ้าและรองรับการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดขึ้นของผู้นำขึ้นมาอีกส่วนหนึ่ง คือ อบต.แม้ว่าจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่ผู้นำของชุมชนโดยพฤตินัยยังขึ้นตรงต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาค ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาเพื่อทำให้เกิดความชัดเจนในโครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ทางสังคมดังต่อไปนี้

3.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นความคลุมเครือของผู้นำท้องถิ่นและการแทรกเข้ามาของอำนาจใหม่เพื่อทดแทน

อำนาจของผู้นำศาสนาเดิมที่เริ่มลดน้อยลงอันเป็นผลมาจากการปรับตัวเข้าสู่การเมืองสมัยใหม่ ไม่ราบรื่น การเปลี่ยนแปลงนี้มีความสัมพันธ์กับนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ปัญหาภาคใต้และอิทธิพลของขบวนการฟื้นฟูศาสนาจากภายนอก

แม้ว่าการประเมินอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ อาทิ อิทธิพลของฝ่ายความมั่นคง ฝ่ายปกครอง ผู้นำศาสนา นักการเมืองชาติและท้องถิ่น รวมถึงเครือข่ายอิทธิพลด้านเศรษฐกิจมืดซึ่งเป็นเครือข่ายข้ามกลุ่มระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและนักธุรกิจท้องถิ่นซึ่งอาจจะมีเครือข่ายเชื่อมโยงถึงระดับชาติด้วย เป็นเรื่องจำเป็นสำหรับการมองไปข้างหน้า แต่ในปัจจุบันไม่สามารถศึกษาและทำความเข้าใจได้อย่างชัดเจน การวิเคราะห์ถึงความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องของกลุ่มอำนาจต่างๆ กับประเด็นสำคัญที่น่าจะมีผลต่อการกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงของสามจังหวัดคือ ความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความไม่ไว้วางใจกันและกันของคนในสามจังหวัดนั่นเอง ส่งผลให้ไม่สามารถสร้างสรรค์ภาวะผู้นำที่จะควบคุม หรือจำกัดการขยายตัวของความรุนแรงได้ คุณลักษณะนี้น่าจะส่งผลต่อการแสวงหาทางเลือกของการเมืองการปกครองในอนาคตและส่งผลต่ออำนาจต่อรองของท้องถิ่นโดยรวม

เป็นที่น่าสังเกตเช่นกันว่าขณะที่กลุ่มและองค์กรประชาสังคมขยายตัวมากขึ้น แต่ไม่ปรากฏชัดเจนในสามจังหวัดภาคใต้ กลุ่มที่มีลักษณะเป็นประชาสังคมมากที่สุด เช่น กลุ่มที่ทำงานด้านเยาวชน ที่ผ่านมาทำงานด้านการศึกษาและบริการสังคม แต่ยังไม่แสดงความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีองค์กรสมาคมอิสลามในระดับจังหวัดที่ไม่ได้มีบทบาททางการเมือง ส่วนกลุ่มพุทธกลับรวมตัวกันบนพื้นฐานของการตอบโต้เพื่อป้องกันตนเอง

การประเมินรูปแบบประชาสังคมแบบในสามจังหวัดภาคใต้พบว่าเป็นพื้นที่ทางสังคมที่อยู่ภายใต้ร่มของศาสนา คนมลายูมุสลิมได้ร่วมมือและดำเนินการต่างๆ เพื่อผลักดันและแก้ไขปัญหาด้วยตัวของเขาเองโดยไม่ได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐมาหลายเรื่องโดยเฉพาะด้านการศึกษา ทุนทางสังคมที่มีอยู่ในประชาสังคมคือความเชื่อมั่นในผู้นำ ซึ่งอาจจะแตกต่างจากพื้นที่อื่นที่อาศัยความสัมพันธ์แนวราบ เมื่อภาวะผู้นำภายใต้ร่มของศาสนาคลอนแคลนความสามารถแสดงบทบาทในการแก้ไขปัญหา เช่น การให้ความคุ้มครองชุมชนทั้งจากการใช้อำนาจในทางที่มีขอบของรัฐและการใช้ความรุนแรงของผู้ก่อความไม่สงบจึงมีขีดจำกัดตามไปด้วย การให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาสังคมในการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในช่วงเวลานี้จึงต้องขยายขอบเขตออกไปนอกพื้นที่สามจังหวัดโดยปริยาย โดยรวมถึงบทบาทของหน่วยงานวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน หลังจากที่ความรุนแรงขยายตัวจนถึงปัจจุบัน จึงเห็นการผสมผสานระหว่างกลุ่มคนในพื้นที่และส่วนกลางทำงานร่วมกันในหลายลักษณะ เช่น การเยียวยา การปกป้องสิทธิมนุษยชน และการสร้างหลักประกันในกระบวนการยุติธรรม ในระยะหลังมีกลุ่มคนรุ่นใหม่ปรากฏตัวเพิ่มขึ้น แต่ทั้งหมดยังไม่ได้บูรณาการมาถึงระดับของการสร้าง

ความเป็นปึกแผ่นและครอบครองพื้นที่ทางการเมืองที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดได้ องค์กรและคนทำงาน สังคมยังต้องเผชิญกับปัญหาความไม่ไว้วางใจเช่นกัน

3.2 ในการประเมินอำนาจรัฐได้พบปรากฏการณ์ รัฐที่อ่อนแอในสภาพของ “โครงสร้างเพื่อ” ซึ่งหมายถึงการปรากฏตัวของรัฐมีอยู่มากมายในรูปแบบต่างๆ หน่วยงานต่างๆ จัดตั้ง ตำแหน่งใหม่ขึ้น

3.3 ในส่วนของการกระจายอำนาจและองค์กรท้องถิ่น จะเห็นว่าโครงสร้างของการกระจายอำนาจได้พัฒนาและก้าวหน้าไปพร้อมๆ กับการรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลาง กล่าวได้ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่คู่ขนานไปพร้อมๆ กับการปกครองส่วนภูมิภาค ในระยะหลังการรวมศูนย์อำนาจยังเพิ่มมากขึ้นด้วยรูปแบบของซีอีโอจังหวัดที่ยังมีความรับผิดชอบต่อส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร การเพิ่มขึ้นหรือคงอยู่ของอำนาจส่วนกลางผ่านกลไกและโครงสร้างของการปกครองส่วนภูมิภาคเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐในโครงสร้างส่วนภูมิภาคใช้ประโยชน์จากองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยการระดมทรัพยากรของท้องถิ่นเพื่อตอบสนองกิจกรรมและแผนงานของหน่วยงานส่วนกลาง เนื่องจากท้องถิ่นอยู่ภายใต้วัฒนธรรมการปกครองแบบรวมศูนย์มานานและโครงสร้างของส่วนกลางก็ยังคงอยู่ในระดับจังหวัด ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถเป็นอิสระได้ในระดับที่ควรจะเป็นตามกฎหมาย ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจาต่อรองของท้องถิ่นเอง เท่าที่ปรากฏจากการรวบรวมข้อมูลในท้องถิ่นยังไม่ค่อยปรากฏมีองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สามารถเจรจาเพื่อรักษาทรัพยากร เช่น งบประมาณของท้องถิ่นเองได้ ฉะนั้นการผลักดันระดับนโยบายที่เป็นอิสระจากส่วนกลางจึงยังไม่เกิดขึ้น โดยเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจที่ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมอิสลาม

โดยทั่วไป อบต.จะเป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่เมื่อเปรียบเทียบกับผู้นำทางศาสนาและกว่าร้อยละ 90 เป็นมลายูมุสลิม อบต. ด้วยกันเองเชื่อว่าศักยภาพของคนที่บริหารงานในองค์กรท้องถิ่นยังไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจและด้วยเหตุดังกล่าวจึงเชื่อว่า มี อบต. จำนวนมากที่ถูกชี้้นำโดยปลัด อบต. ซึ่งมีความโน้มเอียงไปในทางที่จะตอบสนองต่ออำนาจของส่วนกลาง ระดับของความพร้อมที่จะเป็นตัวของตัวเองของ อบต. ยังไม่ชัดเจน เทศบาลดูจะเป็นรูปแบบที่ค่อนข้างลงตัวและบริหารงานได้อย่างเป็นอิสระมากที่สุด แม้เปรียบเทียบกับระดับที่สูงขึ้น เช่น อบจ. ซึ่งก็ยังไม่มีความชัดเจนเท่า และโดยทั่วไป อบจ. มักยึดแนวทางสนับสนุนงานของจังหวัดมากกว่าที่จะรักษาความเป็นตัวของตัวเอง มีแนวโน้มว่านักการเมืองท้องถิ่นโดยทั่วไป พอใจกับระบบที่เป็นอยู่เพียงแต่ต้องการการพัฒนาศักยภาพเพิ่มขึ้น งบประมาณเพิ่มขึ้น และไม่ต้องถูกรวบรัดโดยส่วนกลาง โดยเฉพาะเรื่องข้อบัญญัติงบประมาณ

3.4 การแข่งขันทางการเมืองซึ่งเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยสมัยใหม่ขยายตัวมากขึ้น ในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมาและเครือข่ายของชุมชนการเมืองมีความเชื่อมโยงกันระหว่างการเมือง ระดับชาติ

3.5 โครงสร้างของการเมืองการปกครองแบบสมัยใหม่อันได้แก่ การปกครองส่วน ภูมิภาค ท้องที่และท้องถิ่นยังไม่ได้ประสานเข้ากันได้ดีกับโครงสร้างทางศาสนา อันได้แก่ มัสยิด และอิหม่าม แม้ว่าโดยทั่วไปอาจจะไม่ได้มีความขัดแย้งระหว่างอำนาจทั้งสองส่วน แต่ก็มีความ เปรียบบาง โดยเฉพาะในสภาพที่สถาบันศาสนาไม่ได้ถูกนับรวมอยู่ในรูปแบบของการปกครองใน ท้องถิ่นที่มีฐานะได้รับการสนับสนุนให้เกิดความเข้มแข็งเช่นกัน

ชุมชนที่สามารถปรับตัวได้ด้วยการผสมผสานระหว่างรูปแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ และกระบวนการคัดสรรผู้นำตามแบบประเพณีก็จะพบว่ามี ความขัดแย้งกันน้อยและสามารถ ควบคุมได้ ชุมชนมีความมั่นใจและเชื่อมั่นในผู้นำ ลักษณะที่พบคือการผสมผสานระหว่าง รูปแบบสมัยใหม่กับสาระแก่นสารแบบประเพณี โดยที่แต่ละส่วนทำหน้าที่แยกแต่เสริมกัน ระหว่างงานพัฒนาโดย อบต.งานการปกครองโดยกำนันผู้ใหญ่บ้านและงานศาสนาโดยอิหม่าม ชุมชนเหล่านั้นมักทำงานร่วมกับนักพัฒนาที่เชื่อมโยงสังคมประเพณีเข้ากับเงื่อนไขการเมืองใหม่ ซึ่งทำหน้าที่เสริมพลังและให้กับชุมชน

การมีโครงสร้างคู่ขนานสมัยใหม่กับประเพณีหรือการผสมผสานโครงสร้างและกลไกทาง สังคมในระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด จะเกิดขึ้นได้ในลักษณะใดและจะสามารถตอบสนอง ความต้องการเฉพาะของท้องถิ่นและความเป็นอิสระในการบริหารจัดการชุมชนยังเป็นโจทย์ที่ ต้องพัฒนาต่อไป

3.6 การบริหารราชการในท้องถิ่น ลักษณะความซับซ้อนของความสัมพันธ์ระหว่างคน กลุ่มน้อยกับคนกลุ่มใหญ่ ทำให้ระบบราชการในสามจังหวัดภาคใต้ทำงานภายใต้วัฒนธรรมที่ แตกต่าง ความซับซ้อนของเรื่องนี้อยู่ที่หน่วยงานราชการที่ให้บริการและความคุ้มครองแก่ ประชาชนอยู่ภายใต้วัฒนธรรมหลักของสังคมส่วนใหญ่คือไทย-พุทธ แต่ประชาชนในพื้นที่อยู่ ภายใต้วัฒนธรรมที่แตกต่างออกไปคือมลายูมุสลิม ดังนั้นแนวโน้มของการครอบงำทาง วัฒนธรรมมีสูงและการตอบสนองต่อ

4. การเมืองการปกครองในสังคมพหุวัฒนธรรม โอกาสสำหรับสังคมไทย

ความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลง

เงื่อนไขการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างทางวัฒนธรรมให้ความสำคัญกับความเป็น ตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ในระบบการเมือง การแบ่งอำนาจหรือความเป็นอิสระให้กับท้องถิ่นที่ต่าง

วัฒนธรรม การจัดสรรทรัพยากร และการยอมรับเชิงสัญลักษณ์ของอัตลักษณ์ของท้องถิ่นที่แตกต่าง

การวิจัยพบว่าในเรื่องความเป็นตัวแทนนั้นไม่มีปัญหามากนักเนื่องจากในระยะหลังนักการเมืองในสามจังหวัดซึ่งเป็นคนมลายูมุสลิมสามารถเข้าไปมีที่นั่งในสภาได้เป็นส่วนใหญ่และเริ่มมีตำแหน่งบริหารทั้งในพรรคการเมืองและในรัฐบาล ทำนองเดียวกันในท้องถิ่น คนมลายูมุสลิมก็ได้รับเลือกตั้งเข้าไปทำงานในองค์กรท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาอยู่ที่ช่องว่างระหว่างนักการเมืองกับประชาชนและความสามารถในการตอบสนองความต้องการที่มีนัยของความต่างทางวัฒนธรรม ทั้งนี้อาจจะเห็นว่าการรวมกลุ่มทางการเมืองยังมีขอบเขตจำกัดและมักอยู่ภายใต้การชี้นำของการเมืองระดับชาติซึ่งมีการแข่งขันสูง ซึ่งก็อาจไม่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่น แต่ว่าคนท้องถิ่นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีระดับการพึ่งพิงต่อผู้นำสูงเนื่องจากมีความลำบากในการเข้าถึงกลไกรัฐ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้เป็นเพราะระบบการบริหารราชการหรือกลไกรัฐไม่อ่อนไหวต่อประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการบริหารจัดการชุมชนให้สอดคล้องกับลักษณะวัฒนธรรม โดยโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลไกการกระจายอำนาจนั้นพบว่า ท้องถิ่นยังไม่ได้ทดลองใช้อำนาจหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ ข้อจำกัดของท้องถิ่นไม่ค่อยแตกต่างไปจากปัญหาของประเทศโดยทั่วไป กล่าวคือศักยภาพของท้องถิ่นยังไม่ถึงระดับที่จะเป็นผู้นำการปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงท้องถิ่นเอง ขณะเดียวกันปมเงื่อนไขความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลางยังไม่ได้คลี่คลายเพื่อปลดปล่อยให้ท้องถิ่นเป็นอิสระอย่างแท้จริง มีการกำกับโดยระเบียบและลักษณะความสัมพันธ์ที่ตึงค้ำงมาจากยุคการรวมศูนย์อำนาจ ประกอบกับวัฒนธรรมของระบบราชการภายใต้ไทยพุทธไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่นมลายูมุสลิม ในระยะยาวอาจจะต้องพิจารณาเรื่องปัญหาอันเนื่องมาจากโครงสร้างคูชนานระหว่างท้องถิ่นกับภูมิภาค และการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมระบบราชการให้สะท้อนความเป็นท้องถิ่นมากขึ้น

เงื่อนไข

การศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศชี้ให้เห็นความเป็นไปได้ของการปรับรูปแบบการเมืองการปกครองที่ให้อำนาจอยู่ร่วมกันได้ แม้ว่าประสบการณ์จากต่างประเทศจะไม่สะท้อนความสำเร็จโดยสมบูรณ์แบบ แต่การฝ่าข้ามไปสู่ความขัดแย้งที่สร้างสรรค์ต้องการโครงสร้างที่จะสามารถทำงานร่วมกันและสื่อสารปัญหากันได้ในระยะยาว การเรียนรู้จากประสบการณ์ต่างประเทศทำให้เราอาจตั้งเป็นข้อสังเกตสำคัญสำหรับทิศทางที่ควรจะเป็นสำหรับสังคมไทย

1) รูปแบบใดๆ ที่จะถูกนำมาใช้ใหม่อาจจะไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดความสันติสุขอย่างยั่งยืนได้ การอยู่ร่วมกันต้องอาศัยเงื่อนไขของความเป็นมิตร (horizontal comradeship,

fraternity) ซึ่งมักขาดหายไปในการจัดรูปแบบทั้งหลายและข้อเสนอใดที่จะถูกนำมาใช้จะต้องผ่านการถกเถียงในประเด็นปรัชญาพื้นฐานเรื่องความเป็นประเทศชาติและการอยู่ร่วมกัน

2) สถานการณ์ของการใช้ความรุนแรงไม่สามารถนำไปสู่การแสวงหาทางออกระยะยาวได้ และมีผลต่อความสามารถที่จะพิจารณาทางเลือกที่เป็นไปได้ หมายความว่า การนำเสนอทางเลือก

3) การเมืองท้องถิ่นต้องเข้มแข็ง ประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ต้องมีฐานการสนับสนุนของมวลชนและประชาชนตัวเดียวพอ หากไม่แล้วระบบใหม่ใดๆ ก็จะมีโอกาสนำไปสู่การเอาเปรียบประชาชนได้เท่าเทียมกัน มีความจำเป็นต้องสร้างความไว้วางใจในองค์กรประชาสังคม เพื่อสร้างและขยายพื้นที่สาธารณะสำหรับการต่อรองทางอำนาจ

4) ความมีเอกภาพและภาวะผู้นำที่สร้างสรรค์ในองค์กรของทุกฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นและภาครัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญของการแสวงหาคำตอบร่วมกัน ภาวะผู้นำนี้อาจจะต้องสร้างขึ้นใหม่

5) ข้อเสนอแบบอาหารจานด่วนคงจะไม่สามารถนำไปสู่เป้าหมายได้ อาจจะต้องเตรียมการสำหรับการเปลี่ยนผ่านเป็นช่วงๆ ที่มองเห็นเป้าหมายชัดเจน และมีกลไกประเมินและกำกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น หากพิจารณาจากสภาพการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่ ประเด็นที่ควรให้ความสำคัญเป็นลำดับไป ได้แก่ ช่วงแรกคือการสร้างพื้นที่สาธารณะเพื่อการแลกเปลี่ยนและการฟื้นฟูความไว้วางใจผ่านการเยียวยา ช่วงที่สองคือ การเสริมแรงองค์กรท้องถิ่นและการประสานองค์กรที่หลากหลาย สร้างความเป็นเอกภาพภายในกลุ่มและพัฒนาภาวะผู้นำร่วม (collective leadership) ช่วงที่สามคือ การปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ศาสนาการเมือง ระบบราชการ และประชาสังคม ซึ่งรวมไปถึงการเมืองใหม่ที่เอื้อให้ท้องถิ่นมีความเป็นตัวของตัวเองได้จริง

ผลการศึกษาเรื่องปัญหาการปกครองในเขตชายแดน โดยคณะอนุกรรมการการศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดนในคณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอให้ตั้งทบวงการปกครองชายแดน โดยมีแนวปฏิบัติโดยสรุปดังนี้

ภารกิจ

“กำหนดนโยบาย วางแผน อำนวยการ ประสานงาน และกำกับดูแล การบริหารความมั่นคงภายในเพื่อพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน ชุมชน และพื้นที่ปกครองในเขตชายแดนให้มีความเข้มแข็ง สงบ สามารถพึ่งพาตนเองได้และอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนความหลากหลายชาติ

พันธ์ุ ความเชื่อและวัฒนธรรม รวมทั้งการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาชายแดนร่วมกันโดยผ่านกลไกและกรอบความร่วมมือของรัฐบาลกับประเทศต่างๆ”

ขอบเขตความรับผิดชอบและหน้าที่สำคัญ

1) กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการและแผนงาน/โครงการในการบริหารความมั่นคงภายในเพื่อพัฒนาศักยภาพคน ชุมชน และพื้นที่ปกครองในเขตชายแดนให้มีความเข้มแข็งสงบ สามารถพึ่งพาตนเองได้และอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนความหลากหลายชาติพันธ์ุ ความเชื่อและวัฒนธรรม

2) อำนวยการ ประสานงาน กำกับดูแล รวมทั้งการให้คำแนะนำ เสนอแนะ และร่วมกันแก้ไขปัญหา หรืออุปสรรคในการบริหารความมั่นคงภายในของหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3) ศึกษา วิจัย และจัดทำข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับคน ชุมชน และพื้นที่ปกครองในเขตชายแดน สนับสนุนหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐในการพัฒนาเพื่อความมั่นคงภายใน

4) กำหนดมาตรการและแผนงาน/โครงการด้านการพัฒนาศักยภาพของคนในพื้นที่ปกครองในเขตชายแดนทั้งด้านการศึกษา อาชีพ การเข้าถึงบริการสาธารณสุข การแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล การเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและจิตสำนึกด้านความมั่นคงในมิติใหม่

5) กำหนดมาตรการและแผนงาน/โครงการด้านการพัฒนาศักยภาพของชุมชน โดยการสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนในหมู่บ้านชายแดน ให้สามารถอยู่ร่วมกันลดความหลากหลายชาติพันธ์ุ ความเชื่อและวัฒนธรรม การจัดระบบหมู่บ้าน กลุ่มพลังมวลชน อาสาสมัครและภาคส่วนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมผนึกกำลังกันเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงภายในอย่างเป็นระบบ

6) วางแผน อำนวยการ ประสานงาน กำกับดูแลและดำเนินงานด้านการข่าวกรองและการต่อต้านข่าวกรองเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ปกครองในเขตชายแดน

7) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการและแผนงาน/โครงการ ในการดำเนินงานเสริมสร้างความมั่นคงภายในของหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

8) ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

การจัดส่วนราชการ

- 1) สำนักปลัดทบวง
- 2) สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
- 3) สำนักพัฒนากลยุทธ์
- 4) สำนักศึกษาและวิจัย
- 5) สำนักติดตามและประเมินผล

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

การให้ความรู้ที่ถูกต้องกับบุคลากรในภาครัฐเพื่อให้เข้าใจในสภาพปัญหาของความหลากหลายทางวัฒนธรรม และปรับทัศนคติของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการปกครองชายแดนให้ยอมรับสภาพปัญหาและร่วมใจกันแก้ไขปัญหาด้วยการยึดถือปรัชญา “รู้ รัก สามัคคี” ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้พระราชทานให้ กล่าวคือ

รู้ คือ การที่เราจะลงมือทำสิ่งใดนั้นจะต้อง “รู้” เสียก่อน รู้ถึงปัจจัยทั้งหมด รู้ถึงปัญหา และรู้ถึงวิธีการแก้ไขปัญหา

รัก คือ ความรัก เมื่อเรารู้ครบถ้วนกระบวนการแล้ว จะต้องมีความรักการพิจารณาที่จะเข้าไปลงมือปฏิบัติแก้ไขปัญหานั้นๆ

สามัคคี คือ การที่จะลงมือปฏิบัตินั้น ควรคำนึงเสมอว่า เราจะทำงานคนเดียวไม่ได้ ต้องทำงานร่วมมือร่วมใจกันเป็นหมู่คณะ จึงจะมีพลังเข้าไปแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี

2.กรอบแนวคิดในการจัดทำร่าง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. (2552) ของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) โดยกองกิจการพิเศษได้เสนอแนวความคิดการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเสนอให้ออกเป็นพระราชบัญญัติภายใต้กรอบแนวคิดในการจัดทำร่าง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.

2552

มีใจความสำคัญโดยสรุปดังนี้

2.1 ความเป็นมา เหตุผลและความจำเป็น

การวางระบบการบริหารราชการเพื่อแก้ไขปัญหา จชต. ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะครอบคลุมทั้งงานด้านการพัฒนาหรือการเมืองและงานด้านการทหาร ดังตัวอย่างเช่น

- ปี 2524 ให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้ง ศอ.บต. รับผิดชอบงานด้านการพัฒนา ให้ กอ.รมน. จัดตั้ง พตท. 43 รับผิดชอบการป้องกันและปราบปราม การก่อการร้ายทุกรูปแบบ โดยขึ้นการควบคุมกับแม่ทัพภาคที่ 4 (คำสั่ง นร 8/2524 ลว. 20 ม.ค. 2524)
- ปี 2539 ให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้ง ศอ.บต. รับผิดชอบงานด้านการพัฒนา ให้ กอ.รมน. จัดตั้ง พตท. 43 รับผิดชอบการป้องกันและปราบปราม การก่อการร้ายทุกรูปแบบขึ้นกับนายกรัฐมนตรี มีคณะกรรมการอำนวยการ แก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) รับผิดชอบระดับ นโยบาย (คำสั่ง นร 56/2539 ลว. 23 เม.ย. 2539)
- ปี 2545 ยุบเลิกหน่วยงานพิเศษ ให้โอนอำนาจหน้าที่ของ พตท.43 ไปเป็น ของ ทภ.4/กอ.รมน.ภาค 4 ให้กระทรวงมหาดไทยมอบรอง ปมท.ทำหน้าที่ การกำกับดูแลการบริหารและการพัฒนา จชต. ในลักษณะบูรณาการ (คำสั่ง นร 123/2545 ลว. 30 ม.ค. 2545)
- ปี 2549 จัดตั้ง ศอ.บต. เป็นหน่วยงานภายในสำนักนายกรัฐมนตรีภายใต้ การกำกับดูแลของ กอ.รมน. รับผิดชอบงานด้านการพัฒนา ให้ กอ.รมน. จัดตั้ง พตท. เป็นหน่วยงานภายใต้ กอ.รมน.ภาค 4 รับผิดชอบการป้องกัน และปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ (คำสั่ง นร 207/2549 ลว. 30 ต.ค. 2549)
- การแก้ไขปัญหา จชต. ต้องพิจารณาปัญหาทั้งระบบ มีกระบวนการแก้ไข ปัญหาทั้งในมิติของงานด้านการเมืองและด้านการทหาร โดยงานการเมือง ต้องทำควบคู่ไปกับงานป้องกันปราบปรามพร้อมไปกับการพิทักษ์ความ ปลอดภัย การพัฒนาเศรษฐกิจ ยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ต้องทำคู่ขนาน กันไป ดังนั้นการวางระบบการบริหารราชการใน จชต. ซึ่งต้องมีกฎหมายที่ มีสาระสำคัญจะต้องครอบคลุมทั้งมิติการเมืองและการทหารโดยให้สมดุลย์ กันด้วยรองรับ

2.2 ระบบการบริหารราชการเพื่อแก้ไขปัญหา จชต.ในปัจจุบัน

ระบบบริหารราชการเพื่อแก้ไขปัญหา จชต.ในปัจจุบันเป็นผลจากการพัฒนาที่มีมาอย่างต่อเนื่อง ให้ฝ่ายทหารรับผิดชอบด้านความมั่นคงและฝ่ายพลเรือนรับผิดชอบด้านการพัฒนา มีการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ขึ้นเป็นการเฉพาะ มีกลไกรับผิดชอบตั้งแต่ระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ การอำนวยการระดับพื้นที่ จชต.เป็นไปตามคำสั่ง นร 206/2549 ลว. 30 ต.ค. 2549 ที่มีการรื้อฟื้นจัดตั้งกลไกรับผิดชอบแก้ไขปัญหา โดยให้ พตท.รับผิดชอบงานด้านการทหาร ศอ.บต.รับผิดชอบงานด้านการเมืองภายใต้การอำนวยการในระดับพื้นที่ของ กอ.รมน.ภาค 4 ที่มี กอ.รมน.รับผิดชอบในระดับยุทธศาสตร์ และสภาความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบในระดับนโยบาย ต่อมาเมื่อการประกาศใช้ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ทำให้หน่วยงานตามคำสั่ง 207/2549 ลว.30 ต.ค. 2549 เป็นหน่วยงานตาม พ.ร.บ.ดังกล่าว

โดยวิวัฒนาการในช่วงประมาณ 2 ปีเศษที่ผ่านมาในมิติด้านการพัฒนา ศอ.บต.ได้พยายามผลักดันให้มีระบบมีการบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานมาโดยลำดับ เช่น

สมัชชารัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์

- เสนอให้กำหนดให้ จชต.เป็นเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ
- ผลักดันให้มีกลไกขับเคลื่อนงานด้านการพัฒนาคือ กพต. (คณะกรรมการเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ จชต.)
- ผลักดันให้มีระเบียบ นร.ว่าด้วยระบบบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขใน จชต. พ.ศ.2551 เพื่อจัดระบบความสัมพันธ์ของระบบการบริหารราชการ จชต.ที่มีอยู่หลายระบบเข้าด้วยกัน

สมัชชารัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์

- ผลักดันงานพัฒนาผ่านกลไก กพต.ให้มีกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนา จชต.และแผนพัฒนาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ จชต.
- เสนอแนะให้มีการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้าในหลายกรณีและ ผลักดันให้มีการดำเนินโครงการสำคัญๆ ในพื้นที่ จชต.

การขับเคลื่อนงานในมิติด้านการเมืองในบทบาทของการประสานงานและการบูรณาการ เริ่มเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น กระทรวง กรม จังหวัด เข้าใจและให้ความร่วมมือมากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับบทบาทการให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมผ่านกลไกหรือเวทีต่างๆ

3.ร่าง พรบ. สำนักงานบริหารกิจการชายแดนภาคใต้ (สบ.ชต)

เมื่อวิเคราะห์ร่าง พ.ร.บ.สบ.ชต. พบว่ามีประเด็นที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

- 3.1 ร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. พ.ศ..... ถูกยกร่างในยุครัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุฬานนท์ โดยมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมี พ.ร.บ.ศอ.บต. ในขณะนั้น เนื่องจาก ศอ.บต. เป็นเพียงหน่วยงานเฉพาะกิจไม่ได้เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายอื่นใด ทำให้มีข้อจำกัดในการบริหารจัดการเป็นอย่างมาก ทั้งเรื่องการบริหารแผนงาน แผนเงิน และแผนคน ทำให้ไม่คล่องตัวในการดำเนินงานเพื่อให้สามารถจัดการปัญหาได้ รวมทั้งตำแหน่ง ผอ.ศอ.บต.ซึ่งแต่งตั้งจากรอง ปมท. ยังไม่มีกฎหมายรองรับ (แม้ว่าภายหลัง ศอ.บต. จะเป็นหน่วยงานในสังกัด กอ.รมน. ตาม พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ศอ.บต. ก็ยังไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการอยู่ดี)
- 3.2 ร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. พ.ศ..... ซึ่งผ่านการพิจารณาจาก ค.ร.ม.ในสมัยพลเอกสุรยุทธ์ จุฬานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ผ่านการพิจารณาของ สนช. ในวาระที่หนึ่ง แต่ถูกชะลอในชั้นของคณะกรรมการพิจารณา ร่าง พ.ร.บ.ฯ ซึ่งมีพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ เป็นประธานคณะกรรมการฯ จนตกไปในที่สุด
- 3.3 พรรคประชาธิปัตย์เข้าใจปัญหาข้อจำกัดในการบริหารงานของ ศอ.บต.จึงได้ผลักดันร่าง พ.ร.บ.สบ.ชต.พ.ศ.....ที่เสนอโดยนายนิพนธ์ บุญญามณี และคณะ โดยมีพื้นฐานมาจากร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต.พ.ศ.....สาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ.สบ.ชต.พ.ศ..... และร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต.พ.ศ..... จึงมีเนื้อหาใกล้เคียงกันมาก แตกต่างกันในเรื่องของชื่อองค์กร และผู้บริหารองค์กร รวมทั้งหน่วยงานที่สังกัด เป็นต้น
- 3.4 ร่าง พ.ร.บ.สบ.ชต.พ.ศ..... ซึ่งสอดคล้องกับสภาวการณ์ในขณะนั้นจึงมีเนื้อหาสาระจำกัดอยู่แต่เพียงในมิติของการพัฒนาหรืองานด้านการเมืองเพียงอย่างเดียว ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงการไปเชื่อมโยงหรือร้อยเรียงกับงานด้านการทหาร ทำให้ไม่เห็นภาพทั้งระบบ คนที่ไม่เข้าใจหรือไม่ได้ศึกษาในรายละเอียดอาจจะเข้าใจผิดว่า สบ.ชต. รับผิดชอบการแก้ไขปัญหา จชต.ทั้งระบบ กรณีตั้ง สบ.ชต.แล้วไม่สามารถแก้ไขปัญหา จชต.ได้สำเร็จ อาจมีการเสนอให้ยุบ สบ.ชต.อีกในอนาคต

3.5 บทเรียนจากอดีตที่ผ่านมา เมื่อมีการปรับระบบหรือโครงสร้างขององค์กรที่
รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา จชต.จะส่งผลกระทบต่อการทำงานพอสมควร
เช่น

3.5.1 การปรับระบบโครงสร้างในปี 2539 ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปะอาชา
เป็นนายกรัฐมนตรี (จากคำสั่ง นร 56/2539 ลว. 23 เม.ย. 2539) ยกระดับ
ฝ่ายพลเรือน (ศอ.บต.) ขึ้นมาอยู่ในระดับเดียวกับฝ่ายทหาร (แม่ทัพภาค 4)
ขึ้นตรงกับ นรม.ทำให้หลายฝ่ายมองว่าทำให้ไม่เป็นเอกภาพภายใต้การ
กำกับของทหารในระดับพื้นที่ เมื่อมีการปรับโครงสร้างรื้อฟื้น ศอ.บต.ขึ้นมา
ใหม่ในปี 2549 ผู้มีอำนาจตัดสินใจจึงนำฝ่ายพลเรือน คือ ศอ.บต. ซึ่งมีรอง
ปลัดกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ารองปลัดกระทรวงกลาโหม)
รับผิดชอบขึ้นไปสังกัดกับฝ่ายทหาร คือแม่ทัพภาคที่ 4 ซึ่งมียศ พล.ท.ใน
ทำนองเดียวกันกับปี 2524

3.5.2 การปรับระบบ/โครงสร้างในปี 2545 ซึ่งมีการยุบ ศอ.บต.และ พตท. (คำสั่ง
นร 123/2545 ลว. 30 เม.ย. 2545) ลดบทบาทฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน
เพิ่มบทบาทให้กับฝ่ายตำรวจรับผิดชอบมากขึ้น ทำให้ฝ่ายทหารและฝ่าย
พลเรือนถูกมองว่าเข้าเกียร์ว่าง

ดังนั้น การปรับระบบหรือโครงสร้างที่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีความรู้สึกเป็นไปได้อีก
ลดบทบาทหรือไม่ได้รับความสำคัญหรือไว้วางใจ จะไม่เป็นผลดีต่อการแก้ไขปัญหาในภาพรวม
เนื่องจากปัจจัยความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาอยู่ที่การให้ความร่วมมือของทุกฝ่าย ซึ่งการที่
รัฐบาลมีนโยบายจัดตั้ง สบ.ชต.เริ่มมีสัญญาณดังกล่าวปรากฏชัดจากท่าทีของนายทหารบาง
ท่านและการอภิปรายของ สว. (พลเอกเลิศรัตน์ รัตนวานิช) ในที่ประชุมแถลงนโยบายของ
รัฐบาลเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 ที่ยังไม่เห็นด้วยกับการปรับระบบในครั้งนี้

3.6 ข้อดีข้อเสียของร่าง พ.ร.บ.สบ.ชต.พ.ศ.....

3.6.1 ข้อดี จะเป็นประโยชน์ช่วยแก้ข้อจำกัดที่สำคัญของฝ่ายพลเรือน คือ สถานะ
ของหน่วยงานที่ไม่ได้เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระบบบริหาร
ราชการแผ่นดินและปัญหาเรื่องการบริหารจัดการเกี่ยวกับแผนงาน
งบประมาณการเบิกจ่ายงบประมาณและการพัสดุ การบริหารงานบุคคล

3.6.2 ข้อเสีย ไม่เชื่อมโยงหรือจัดระบบความสัมพันธ์กับงานด้านการทหารและ
การแก้ไขปัญหา จชต.ทั้งระบบ

3.7 ข้อเสนอในการยกร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.....

3.7.1 หลักคิด

- การแก้ปัญหา จชต.มีทั้งงานการเมืองและงานทหารจำเป็นต้องมีระบบการบริหารจัดการครอบคลุมทั้ง 2 ส่วน การกำหนดให้มีเฉพาะงานการเมืองอย่างเดียวนั้นจะทำให้งานทหารจะไม่มีที่ยืนในระบบการแก้ไขปัญหา จชต.
- การแก้ไขปัญหา จชต.จะต้องยืนอยู่บนพื้นฐานการมีความเข้าใจปัญหาอย่างแท้จริง มีความจริงใจ และที่สำคัญต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง จะต้องบูรณาการและเชื่อมโยงทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน และจัดระบบความสัมพันธ์ให้ประสานสอดคล้องสัมพันธ์กันตั้งแต่ระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ การกำกับหน่วยปฏิบัติให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ และกลไกขับเคลื่อนในแต่ละระดับ

3.7.2 ข้อเสนอ

พ.ร.บ.ฉบับนี้จึงควรจะมีการแก้ไขปัญหา จชต.อย่างรอบด้าน ไม่แยกส่วนโดยมีการจัดระบบให้มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กัน ดังนี้

ระดับนโยบาย

- ควรกำหนดให้มีนโยบายแก้ไขปัญหา จชต.ขึ้นเป็นการเฉพาะ และให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องทุกระยะ 5 ปี
- ให้ใช้เวทีสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเวทีสร้างเอกภาพในระดับนโยบาย ซึ่งครอบคลุมมิติทั้งด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา และเป็นเวทีประสานยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา

ระดับยุทธศาสตร์

- ให้ กอ.รมน.โดยคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรรับผิดชอบยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง
- ให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์การพัฒนา จชต.ซึ่งอาจใช้ชื่อย่อว่า กพต.ซึ่งเป็นที่รู้จักของส่วนราชการและมีการพัฒนาระบบและวิธีการทำงานมาระยะหนึ่งแล้ว เพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่องและสอดคล้องกันได้ทันที รับผิดชอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา

ระดับการอำนวยความสะดวกให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์

- ให้ กอ.รมน.ภาค 4 (รวม พตท.และกองกำลังตำรวจระดับภาค) รับผิดชอบอำนวยความสะดวกให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ความมั่นคง)
- ให้ สบ.ชต.ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่โดยพัฒนามาจาก ศอ.บต.เดิม รับผิดชอบอำนวยความสะดวกให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนา
- ให้ กอ.รมน.ภาค 4 และ สบ.ชต. มีช่องทางการประสานการปฏิบัติกันอย่างใกล้ชิด

ระดับปฏิบัติในพื้นที่

- กองกำลังทหาร ตำรวจ พลเรือน และฉก. รับผิดชอบการปฏิบัติให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ความมั่นคง
- ให้จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบปฏิบัติให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา
- ให้มีการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคงอย่างใกล้ชิด

3.8 ประโยชน์ที่จะได้รับและปัจจัยความสำเร็จในการผลักดันร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้

- ถ้า พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ....มีการประกาศใช้ จะทำให้มีการแก้ไขปัญหา จชต.อย่างเป็นระบบที่ครอบคลุมทั้งงานในมิติด้านการเมืองและด้านการทหาร ในส่วนของงานดาการเมืองหรือการพัฒนาจะทำให้สถานะของหน่วยงานที่รับผิดชอบงานมีความมั่นคงยิ่งขึ้นเนื่องจากมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่รองรับไว้ชัดเจน มีความคล่องตัวในการดำเนินงานและสามารถแก้อุปสรรคข้อจำกัดหรือจุดอ่อนในทางการบริหารที่ผ่านมาไปได้มาก
- ปัจจัยความสำเร็จที่จะทำให้ พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ....ถูกประกาศใช้อยู่ที่การสร้างความเข้าใจและได้รับการสนับสนุนของทุกภาคส่วนที่มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา จชต. โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝ่ายความมั่นคง
- พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ....เป็นบทพิสูจน์ความจริงใจของรัฐบาลภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการ

แก้ไขปัญหา จชต.ตั้งแต่ได้แสดงความมุ่งมั่นเป็นสัญญาประชาคมปรากฏต่อ
สาธารณะในหลาย ๆ โอกาส กระทั่งเมื่อได้เป็นรัฐบาลก็ได้กำหนดไว้เป็นนโยบายเร่ง
ด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก อย่างไรก็ตามหลายฝ่ายยังตั้งข้อสงสัยว่ายังมี
โอกาสที่ร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้จะไม่สามารถประกาศใช้ได้ เนื่องจากฝ่ายความมั่นคง
บางส่วนยังมีท่าทีไม่เห็นด้วย กอปรกับการพิจารณาของรัฐสภาที่มีกระบวนการและ
ขั้นตอนที่ต้องใช้เวลาพอสมควรอาจมีการใช้เทคนิคทำให้ตกไปในช่วงของการ
พิจารณา หรือเตะถ่วงเพื่อยืดเวลาออกไป กรณีที่มีเหตุการณ์พลิกผันเกิดการ
เปลี่ยนแปลงทางการเมืองจนทำให้ พ.ร.บ.ฉบับนี้อาจไม่ทันประกาศใช้

4.ข้อเสนอการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้¹

ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรีและสุกรี หลังปูเต๊ะ (2551) ได้ร่วมกันนำเสนอตัวแบบความคิด
และข้อเสนอแนะในการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ ซึ่งนำมาจากการปรับปรุงรายงานการวิจัย
โดยได้เสนอ “ตัวแบบความคิดและข้อเสนอการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษในจังหวัดชายแดน
ภาคใต้” มีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

4.1 ความสำคัญของปัญหาการปกครองภาคใต้

ปัญหาใจกลางของการเมืองการปกครองในจังหวัดชายแดนใต้คือปฏิสัมพันธ์ของกลุ่ม
และเครือข่ายทางสังคมผ่านกลไกการเมืองของชุมชนและสังคมเพื่อสร้าง “อำนาจการควบคุม
ทางสังคม” สิ่งที่ยังปรารถนาก็คือ โครงสร้างอำนาจและการใช้อำนาจในระดับท้องถิ่นที่มี
ความชอบธรรมซึ่งตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่าในสังคมทุกแห่งจะต้องมีอำนาจการควบคุมทางสังคมที่
ได้รับการยอมรับเชื่อถือ อำนาจถูกนำมาใช้ประโยชน์ในกระบวนการแย่งชิงทรัพยากรของกลุ่ม
คนต่าง ๆ ในกิจกรรมทางการเมือง ในการพัฒนาและในเรื่องอื่น ๆ ที่มีความสำคัญต่อวิถีชีวิตทาง
การเมืองของชุมชน แบบแผนหรือลักษณะของการใช้อำนาจดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับตัวแปร
สำคัญสองสามตัวในเรื่องการเมืองการปกครองซึ่งก็คือ รูปแบบอำนาจรัฐ โครงสร้างอำนาจของ
ชนชั้นนำในท้องถิ่นและกระบวนการมีส่วนร่วมประชาธิปไตย ตัวแปรเหล่านี้แสดงตัวออกมาใน
แง่ของการครอบครองและแย่งชิงทรัพยากรทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ในกระบวนการ
เลือกสรรผู้นำทางการเมือง การแข่งขันกันทางการเมืองและการแก้ปัญหาความขัดแย้ง
เผชิญหน้ากันในชุมชน

แต่สิ่งที่สำคัญในกระบวนการนี้ก็คือ อำนาจในการควบคุมของสังคมและของชุมชน
จะต้องมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับการสร้างอำนาจความชอบธรรมของรัฐในการรักษาความสงบ

¹ บทความนี้ได้พัฒนามาจากรายงานวิจัยเรื่อง โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดที่มีหลายชาติพันธุ์: กรณีศึกษาจังหวัด
ปัตตานี ยะลาและนราธิวาส เสนอต่อศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล ตุลาคม 2551 โดยศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี และ
สุกรี หลังปูเต๊ะ

การสร้าง ความมั่นคง มั่งคั่ง มั่นคง มั่งคั่ง มั่งคั่ง การพัฒนา การพัฒนา การเมือง และการสร้างสรรค์ พัฒนาทาง เศรษฐกิจ อันจะ นำมาซึ่ง ความ ยุติธรรม การพัฒนา คุณภาพ ชีวิต และ ความสุข ของ คน ใน พื้นที่ ตัว ประกอบ ทั้งหมด นี้ จะ ต้อง ขับ เคลื่อน ไป พร้อม กัน มี มาตรการ ปฏิบัติ และ ตัวชี้วัด ใน ทุก ระดับ โดย สะท้อน รูปแบบ การปกครอง การบริหาร ที่ ดี หรือ ที่ เรียก กัน ว่า “good governance” ใน ท้าย ที่ สุด แล้ว การ แสวงหา รูปแบบ การบริหาร การปกครอง ตาม แนวทาง ดัง กล่าว อาจ จะ นำ ไป สู่ “การ จัดการ และ การบริหาร พัฒนา แบบ พิเศษ” (special development administration organization) เพื่อ ช่วย แก้ ปัญหา ความ ขัดแย้ง และ ความ รุนแรง ใน สังคม ที่ มีความ หลาก หลาย ทาง วัฒนธรรม

นอกจากนี้แล้ว ในบริบทของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ความสำนึกในภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นเป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่มีความสำคัญด้วย ผลที่ตามมาจากอิทธิพลของสำนึกในบริบทดังกล่าวก็คือ ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมาอย่างจริงจังให้กลายเป็น “ความรู้สึกอ่อนไหวทางประวัติศาสตร์” และ “อัตลักษณ์” ของท้องถิ่นซึ่งกลายเป็นตัวการผลักดันกระบวนการทางการเมืองต่างๆที่ก่อรูปขึ้นมา รวมทั้งความขัดแย้งที่กลายเป็นความรุนแรงรูปแบบต่างๆ ณ เวลานี้ เหตุการณ์ได้พัฒนามาจนถึงจุดที่ว่าปมเงื่อนของปัญหาที่สำคัญก็คือ สำนึกในอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และศาสนาในพื้นที่ที่มีประวัติศาสตร์ทางการเมืองเฉพาะ² เป็นตัวการสำคัญในการผลักดันการต่อสู้ด้วยความรุนแรง คำถามที่ตามมาก็คือถ้าหากการจัดการพัฒนา การสร้างสถาบันและกระบวนการการเมืองในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นไปในลักษณะใดก็ตามสามารถแก้ปัญหา “ความรู้สึก” ในอัตลักษณ์ดังกล่าวได้ ระบบดังกล่าวก็ควรจะสามารถ ในการแก้ปัญหาอื่น ๆ ในที่นี้ได้เช่นเดียวกัน เพราะมันจะเป็นแกนกลางในกระบวนการจัดสรร แจกแจงอำนาจและสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม (รวมทั้งจัดการกับความขัดแย้งและความรุนแรง) ที่มีความถูกต้องและชอบธรรม³ ภายใต้เงื่อนไขเช่นว่า ความชอบธรรมของระบบการเมืองและการบริหาร จึงมีความสำคัญมากและจะต้องถูก “ตีความหมาย” ให้สอดคล้องกับบริบทพิเศษเฉพาะดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ ประเด็นต่อมาที่จะต้องพิจารณาก็คือ อำนาจอันชอบธรรมจะแสดงตัวออกมาในแง่ของการมีภาพความเป็นตัวแทน (representation) อันเป็นที่ยอมรับในพื้นที่ทางสังคม ความยุ่งยากซับซ้อนเกิดขึ้นตามมาในเมื่อพื้นที่ทางสังคมดังกล่าวได้กลายเป็นสนามการ

² วาทกรรมทางประวัติศาสตร์ถูกนำมาใช้ในคำอธิบายทางการเมืองว่าด้วย “กบฏแบ่งแยกดินแดน” ซึ่งถูกอ้างโดยรัฐไทยและการต่อสู้เพื่ออิสรภาพหรือ “พลังแห่งประวัติศาสตร์” ซึ่งเป็นวาทกรรมของประชาชนในดินแดนปัตตานี คำอธิบายทั้งสองด้านในส่วนของวาทกรรมรัฐ ดูใน ธนศ อารักษ์สุวรรณ, *ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ไทย*, โครงการตลาดวิชามหาวิทยาลัยชาวบ้าน ชุด 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โครงการเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และคณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในส่วนวาทกรรมการต่อสู้ของท้องถิ่น ดูใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์

³ แนวคิดที่นักรัฐศาสตร์มักกล่าวถึงในเรื่องระบบการเมืองเป็นแนวคิดเชิงพหุวัฒนธรรมศาสตร์ที่นักรัฐศาสตร์อเมริกันอย่างเช่น David Easton อธิบายใน David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall, 1965

แข่งขันแย่งชิงอำนาจในเชิงสัญลักษณ์ (symbolic power) อย่างดุเดือดรุนแรง⁴ สังคมที่มีความขัดแย้งและเป็นปฏิปักษ์ต่อกันในเรื่องอัตลักษณ์จึงอยู่ในภาวะที่การต่อสู้แย่งชิงสะท้อนออกมาในรูปแบบสนามแห่งอำนาจ (fields of power) ในพื้นที่ทางสังคม (social space) ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มที่หลากหลาย โครงสร้างการเมืองการปกครอง รวมทั้งการจัดการโครงสร้างอำนาจในสังคมการเมืองจะต้องมีลักษณะสอดคล้องกับความสมดุลในการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ในพื้นที่ทางสังคม และกลายเป็นส่วนหนึ่งในการผลิตซ้ำของการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ดังกล่าวจึงจะมีพลังอำนาจในการจัดการความขัดแย้งและยั่งยืน เหตุที่พิจารณาเช่นนั้นก็เพราะว่าความซับซ้อนของความสัมพันธ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนของการต่อสู้ทางสัญลักษณ์ ปรากฏการณ์ความรุนแรงที่เรามองเห็นเป็นส่วนหนึ่งของการต่อสู้แย่งชิงในพื้นที่ทางสังคมซึ่งก่อรูปขึ้นเป็นภูมิลักษณะทางสังคมการเมือง (political topology) หรือระบบนิเวศสังคมแห่งความขัดแย้ง (conflict ecosystem) กระบวนการและผลที่เกิดจากการต่อสู้ในพื้นที่ทางสังคมแห่งนี้คือความซับซ้อนที่แสดงออกมาให้เห็นต่อโลกภายนอกที่ยากต่อการที่จะเข้าใจ

ข้อสรุปก็คือความขัดแย้งต้องแก้ปัญหาด้วยการด้วยการเมืองปกครอง เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว การแก้ปัญหาด้วยรูปแบบการจัดการการเมืองการปกครอง (governance) จึงมีความจำเป็น การพัฒนาตัวแบบในการแก้ปัญหที่สอดคล้องทั้งแนวคิดทฤษฎีและแนวทางปฏิบัติจึงเป็นภารกิจที่สำคัญในทางวิชาการ เพื่อตอบชุดของปัญหาดังกล่าว เราจะต้องทำความเข้าใจบริบททางประวัติศาสตร์และเงื่อนไขรูปธรรมของความขัดแย้งในปัจจุบัน ความเข้าใจดังกล่าวจะต้องอาศัยกรอบแนวความคิดในเรื่องอำนาจรัฐ โครงสร้างอำนาจในสังคม การต่อสู้เชิงสัญลักษณ์และความสัมพันธ์ทางอำนาจทางการเมืองในกระบวนการประชาธิปไตยของสังคมที่มีความหลากหลาย และมีลักษณะพิเศษเฉพาะของตนเอง เมื่อทำความเข้าใจและสังเคราะห์ในระดับแนวคิดแล้ว การได้ข้อมูลที่เป็นจริงจากคนในพื้นที่จะช่วยทำให้เราสามารถตรวจสอบกรอบแนวคิดและพัฒนาตัวแบบการปกครองและการบริหารท้องถิ่นที่ทั้งสอดคล้องกับสภาพรูปธรรมของพื้นที่ในบริบททางประวัติศาสตร์สังคม โครงสร้างอำนาจและสอดคล้องกับกรอบแนวความคิดที่ตั้งไว้

นี่เป็นเหตุผลทางทฤษฎีที่การวิเคราะห์เพื่อหาตัวแบบการเมืองการปกครองที่เหมาะสมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องเริ่มจากความเข้าใจแนวคิดในเรื่องรัฐและโครงสร้างอำนาจสัญลักษณ์และอำนาจเชิงสัญลักษณ์ รวมทั้งแนวคิดเรื่องโครงสร้างอำนาจในระบบนิเวศทางสังคมแห่งความขัดแย้งเพื่อเปิดกรอบแนวความคิดการวิเคราะห์ในขั้นตอนต่อไป

⁴ ดูคำอธิบายการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ดังกล่าวใน Pierre Bourdieu "Social Space and Symbolic Power," *Sociological Theory*, Vol 7 No. 3 (Spring 1989), pp. 14-25.

5.2 ชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจในจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากบทที่ที่ผ่านมา เราจะเห็นได้ว่าโครงสร้างสังคมของปัตตานี ยะลา นราธิวาสถูกกำหนดโดยการต่อสู้ขัดแย้งในประวัติศาสตร์อันยาวนานของการเป็นรัฐปัตตานีและเจ็ดหัวเมืองก่อนถูก

ผนวกเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยามตามสนธิสัญญาอังกฤษ-สยามในปี พ.ศ. 2452⁵ จุดเปลี่ยนและพัฒนาการที่สำคัญของโครงสร้างอำนาจเกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวและมีผลต่อพัฒนาการทางการเมืองของปัตตานีในช่วงหลัง การวิเคราะห์โครงสร้างชนชั้นนำของสังคมมลายูปัตตานีอย่างเป็นระบบเป็นงานของ Wan Kadir bin Che Man (W. K. Che Man)⁶ และสุรินทร์ พิศสุวรรณ⁷ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำอธิบายของ Che Man ทำให้เรามองเห็นภาพเชิงประจักษ์ของโครงสร้างอำนาจและสัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ในยุคหลังอย่างชัดเจนที่สุด แม้ข้อมูลส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วงทศวรรษ 1980 ดังนั้น ภาพโดยทั่วไปที่มองเห็นก็คือสังคมมลายูปัตตานีสามารถรักษาลักษณะพิเศษทางด้านประเพณีและสถาบันของตนเอาไว้ได้ ทั้ง ๆ ที่มีความพยายามอย่างมากโดยรัฐไทยที่จะทำให้เกิดการผสมกลมกลืน แต่ปัตตานีก็ยังคงให้ความสำคัญกับผู้นำมุสลิมของตนเอง ผู้นำเหล่านี้อาจจะแบ่งออกได้เป็นสามประเภทคือ ผู้นำเก่าตามประเพณี ผู้นำสายทางโลก และผู้นำศาสนา

ชนชั้นนำตามประเพณีของปัตตานี (Patani-Malay traditional aristocratic elites) เป็นกลุ่มผู้ที่สืบเชื้อสายมาจากชนชั้นสูง สมาชิกสืบเชื้อสายมาจากรายนหรือเจ้าเมืองซึ่งสืบเชื้อสายมาจากผู้ที่เคยถูกแต่งตั้งมาจากรัฐบาลไทยให้เป็นผู้ดำเนินการในสมัยเจ็ดหัวเมืองมลายูระหว่างปี พ.ศ. 2359-2449 ผู้นำในขณะนั้นคือรายนหรือเจ้า 29 คน ประกอบไปด้วย 7 คนในปัตตานี 5 คนในยะหริ่ง 4 คนในรามัน 4 คนในระแงะ 4 คนในยะลา 3 คนในสายบุรี 2 คนในหนองจิก ผู้นำกลุ่มนี้เป็นต้นสายตระกูลของชนชั้นสูงในปัตตานีในยุคร่วมสมัย หลังจากเจ้ามลายูถูกเข้าแทนที่ด้วย

⁵ ลำดับความเป็นมากระบวนการณ์ผนวกปัตตานีเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยามก็คือ ในปี พ.ศ. 2329 อาณาจักรปัตตานีทำสงครามกับสยามและตกอยู่ภายใต้การควบคุมทางการเมืองของสยามในระบบแบบอิทธิราช หรือประเทศราช ในปี พ.ศ. 2359 ปัตตานีถูกแบ่งเป็นเจ็ดหัวเมืองคือ ปัตตานี หนองจิก รามัน ระแงะ สายบุรี ยะลาและยะหริ่ง ในปี พ.ศ. 2444 สยามรวมเจ็ดหัวเมืองปัตตานีเป็นหน่วยการบริหารที่เรียกว่าบริเวณเจ็ดหัวเมือง อยู่ใต้การควบคุมของข้าหลวงบริเวณ ซึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. 2449 เจ็ดหัวเมืองถูกจัดรูปแบบรัฐใหม่เป็นมณฑลเรียกว่ามณฑลปัตตานี อันประกอบด้วยสี่จังหวัดคือปัตตานี บางนา สายบุรี และยะลา ต่อมาในปี พ.ศ. 2452 สยามกับอังกฤษลงนามสนธิสัญญา Anglo-Siamese Treaty 1909 .ในเดือนพฤษภาคม ทำให้อำนาจของอาณาจักรปัตตานีเดิมถูกควบคุมโดยสิ้นเชิงจากสยามโดยการรับรองของอังกฤษ

⁶ การวิจัยเรื่องชนชั้นนำที่สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่เคยมีมาสำหรับโครงสร้างผู้นำในจังหวัดชายแดนใต้เป็นงานวิทยานิพนธ์สองฉบับซึ่งผู้เขียนทำการวิจัยเชิงประจักษ์และได้สัมภาษณ์ผู้นำฝ่ายต่างๆ ในพื้นที่โดยตรง รวมทั้งพูดคุยกับผู้นำของขบวนการก่อการร้ายแยกดินแดนด้วยตนเอง โปรดดูใน Wan Kadir bin Che Man (Wackarday Jehmae), *Muslim Elites and Politics in Southern Thailand*, A thesis submitted for the degree of Master of Social Science, Universiti Sains Malaysia, January 1987; W.K. Che Man, *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*, Singapore: Oxford University Press, 1990.

⁷ Surin Pitsuwan, *Islam and Malay Nationalism: A Case Study of the Malay-Muslims of Southern Thailand*, A thesis for the degree of Doctor of Philosophy in the subject of Political Science and Middle Eastern Studies, Harvard University, June 1982.

ผู้ว่าราชการไทยพุทธและระบบการเมืองแบบโลกียะในแบบที่แยกรัฐออกจากศาสนาของไทยในตอนต้นศตวรรษที่ยี่สิบ แต่ในขณะนั้นชนชั้นสูงมลายูยังคงมีบทบาทนำในโครงสร้างและพลังทางการเมืองของท้องถิ่น พวกเขายังเป็นผู้นำในขบวนการต่อต้านรัฐบาลไทยในยุคแรกเพราะต้องการที่จะเรียกร้องอำนาจคืนมา แต่พวกเขาประสบความล้มเหลวในการเมืองและสูญเสียอำนาจทางเศรษฐกิจไปในจำนวนมาก ชนชั้นนำเก่าจำนวนมากหนีไปลี้ภัยการเมืองอยู่กับญาติพี่น้องของตนที่ยังคงอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านมลายา กล่าวในอีกแง่หนึ่ง ถ้าจะวิเคราะห์ในแง่ฐานทรัพยากรทางการเมืองของชนชั้นนำ ชนชั้นสูงหรือผู้นำตามประเพณีของมลายูปัตตานีสัญเสียฐานทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจจึงไม่มีอำนาจ ความมั่งคั่งและบารมีเหมือนที่เคยเป็น นอกจากนี้ ชนชั้นสูงบางสายก็ยังแสดงความจงรักภักดีต่อรัฐไทย ตัวอย่างเช่นกลุ่มที่วังยะหริ่งของจังหวัดปัตตานี ดังนั้น นักวิชาการบางคนมีความเห็นว่าชนชั้นสูงตระกูลผู้นำตามประเพณีของมลายูจึงไม่ได้รับการยอมรับจากชาวมลายูมุสลิมให้เป็นผู้นำที่มีความชอบธรรม กลุ่มชนชั้นสูงตระกูลเก่านี้ในปัจจุบันบางส่วนก็ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภา ความล้มเหลวของผู้นำทางการเมืองในระบบรัฐสภายังสะท้อนภาพความล้มเหลวของชนชั้นนำตามประเพณีและสายที่ยึดมั่นในทางโลก ดังที่จะอธิบายให้เห็นต่อไป

ชนชั้นนำอีกกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญคือชนชั้นนำสายที่ยึดถือแนวทางที่ไม่เกี่ยวกับศาสนาหรือสายแนวคิดในทางโลก (secular elite) ในสังคมมลายูมุสลิม⁸ ผู้นำกลุ่มนี้ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่เป็นคนมุสลิมท้องถิ่น ตัวอย่างเช่นครูในโรงเรียน กำนันผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบันยังมีกลุ่มผู้นำสายการปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สมาชิกและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาล พวกเขาข้าราชการระดับล่างที่เป็นคนท้องถิ่นได้รับสถานภาพเป็นชนชั้นนำเพราะพวกเขาเป็นสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบบราชการในท้องถิ่น และพวกเขามีรายได้หรือสามารถสะสมความมั่งคั่งในระดับที่มากพอสมควร ชนชั้นนำกลุ่มนี้มีเชื้อสายมลายูและผ่านระบบการศึกษาแบบไทยทำให้ชาวบ้านโดยทั่วไปที่พูดภาษาไทยไม่ได้ต้องอาศัยความช่วยเหลือและคำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมในทางโลก ทางสังคมและการปกครอง เป็นที่น่าสังเกตว่าช่วงเวลาสิบปีนับตั้งแต่ปี 2520-2530 เป็นต้นมา บทบาทของคนมุสลิมในระบบราชการของท้องถิ่นมีมากขึ้นเพราะคนกลุ่มนี้มีส่วนร่วมมากขึ้นในกิจกรรมทางศาสนาและชุมชน ในขณะที่ชื่อเสียง การยอมรับของชนชั้นนำทางศาสนาเริ่มจะลดลงเพราะรัฐบาลไทยสามารถเพิ่มระดับการควบคุมที่มีต่อสถาบันที่สำคัญ 2 องค์กรของคนมลายูมุสลิมคือ “โรงเรียนปอเนาะและมัสยิด” แต่อย่างไรก็ตาม เอกสารการวิเคราะห์ชนชั้นนำในช่วงต้นทศวรรษปี พ.ศ. 2530 ยังระบุว่าข้าราชการที่เป็นคนมลายูมุสลิมยังไม่สามารถมีอิทธิพลต่อสังคมได้มากเท่ากับชนชั้นนำทางศาสนาเพราะพวกเขามักจะถูกมองจากคนมลายูบางส่วนว่าเป็นข้าราชการรับใช้รัฐบาลและปกป้องผลประโยชน์ของรัฐบาล คนพวกนี้อาจถูกเรียกจากคนท้องถิ่นว่า “โตะนา” หรือ “พวก

⁸ เราอาจจะเรียกกลุ่มนี้ว่าสายความคิดสมัยใหม่ในทางโลกหรือ Modernists ดูในบทที่ 2

นาย”ที่มาปกครองตน⁹ นอกจากนี้ยังมีคนกลุ่มเล็กๆอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นนักธุรกิจเชื้อสายมลายูซึ่งแสดงบทบาทเป็นพ่อค้าคนกลาง พ่อค้า และผู้รับเหมาก่อสร้าง ก็ยังอาจถูกจัดให้เป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นนำในสายทางโลกเนื่องจากมีสถานภาพความเป็นวิชาชีพและความมั่งคั่ง คนกลุ่มเล็กๆเหล่านี้ ในปัจจุบันอาจจะมีจำนวนมากขึ้น และอาจจะมีบทบาทนำในทางการเมือง เศรษฐกิจได้ต่อไปหากมีการจัดโครงสร้างอำนาจทางสถาบันให้เหมาะสม

บทบาทของผู้นำท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเป็นบทบาทที่น่าสนใจมากในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ชนชั้นนำกลุ่มนี้เป็นคนที่ผ่านการศึกษาในระบบการศึกษาสามัญมิใช่สายศาสนา เราจึงอาจจะเรียกได้ว่าเป็นผู้นำในสายแนวคิดทางโลก ชนชั้นนำกลุ่มดังกล่าวมีบทบาทมากขึ้นในการเมือง การปกครองและการบริหารในปัจจุบัน จากข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในปี 2550 จังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาสมีองค์กรการปกครองท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 3 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 4 แห่ง เทศบาลตำบล 29 แห่งและองค์การบริหารส่วนตำบล 230 แห่ง รวมทั้งหมดในสามจังหวัดมีองค์กรปกครองท้องถิ่นรวม 267 องค์กร ปัตตานีเป็นจังหวัดที่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นมากที่สุดคือ 114 องค์กร รองลงมาคือนราธิวาส 89 องค์กร และยะลา 64 องค์กร¹⁰ ถ้านับเฉพาะผู้นำสูงสุดขององค์กรปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันจึงมีจำนวน 267 คน คนกลุ่มดังกล่าวเป็นผู้มีบทบาทมากในแต่ละพื้นที่นับตั้งแต่ตำบล อำเภอและระดับจังหวัด แต่เมื่อดูที่โครงสร้างทั้งหมด พิจารณาจากแต่ละตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกอีก 2 คน รวมเป็น 3 คน ประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรวมกันเป็น 2 คน ในหนึ่ง อบต. จะมีผู้นำท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง 5 คน ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ปัจจุบันมีผู้นำระดับตำบลรวมแล้วประมาณ 1,150 คน เมื่อรวมกับผู้นำระดับเทศบาลทั้งเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาและรองประธานสภาเทศบาลทุกระดับตามเงื่อนไขกฎหมาย อีกจำนวน 176 คน ผู้นำท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีถึง 1,326 คน

⁹ ตามปกติ คำว่าโต๊ะนา ใช้เรียกข้าราชการที่เป็นคนไทยพุทธโดยทั่วไป แต่จากการสัมภาษณ์คนท้องถิ่นปัตตานี คำนี้ถูกใช้เรียกคนมลายูที่ไปเป็นข้าราชการด้วย

¹⁰ ข้อมูลจากรายงานของส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น วันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2550

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้

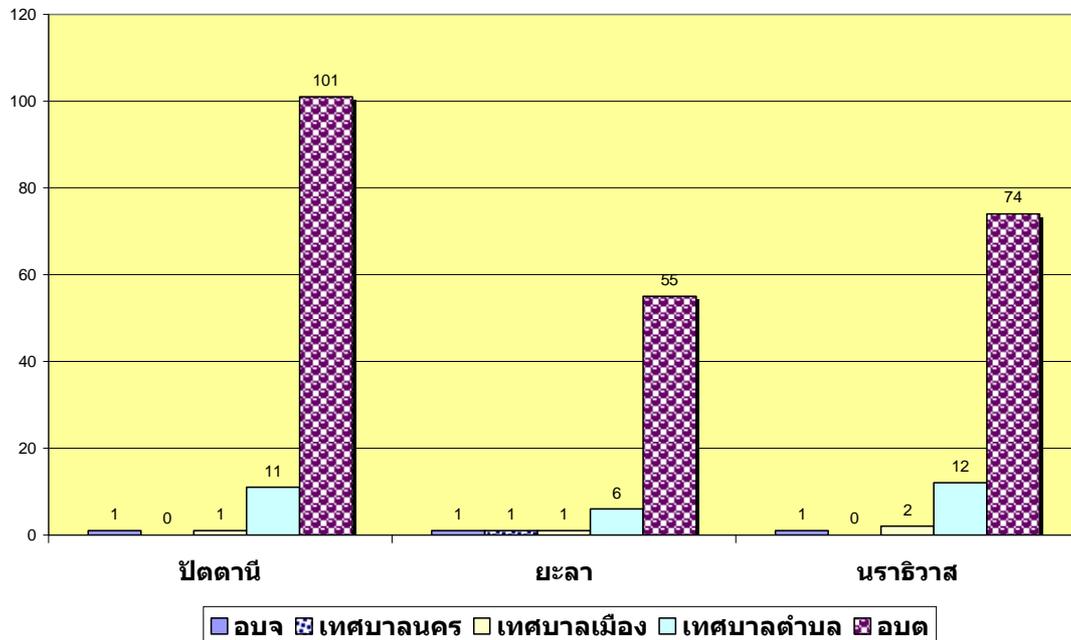
จังหวัด	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.	รวม
ปัตตานี	1	0	1	11	101	114
ยะลา	1	1	1	6	55	64
นราธิวาส	1	0	2	12	74	89
รวม	3	1	4	29	230	267

ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง

สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

18 มกราคม 2550

**องค์กรปกครองท้องถิ่นใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
(กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 18 มกราคม 2550)**



นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผู้นำการปกครองท้องถิ่นที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำในกลุ่มนี้เป็นผู้นำดั้งเดิมที่ตั้งมาตั้งแต่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 เมื่อดูจากโครงสร้างหมู่บ้านทั้งหมดในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีกำนันจำนวน 235 คน และผู้ใหญ่บ้าน 1384 คน ถ้ารวมเอาแพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ จำนวนรวมของผู้นำฝ่ายปกครองท้องถิ่น 1619 คน แต่ถ้ารวมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยฯ เข้าด้วยกัน ผู้นำฝ่ายปกครองท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส จะเป็นจำนวนมากถึง 7,902 คน

ข้อมูลสถิติจำนวนกำหนด/ผู้ใหญ่บ้านรายจังหวัด

จังหวัด	กำหนด		ผู้ใหญ่บ้าน		แพทย์ประจำตำบล		สารวัตรกำหนด		ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง		ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ		รวม		
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	รวม
ปัตตานี	103	5	549	26	68	10	222	6	1099	65	974	0	3015	112	3127
ยะลา	62	0	315	6	51	2	106	5	693	27	647	0	1874	40	1914
นราธิวาส	63	2	481	7	83	2	178	6	1091	32	914	2	2810	51	2861
	228	7	1345	39	202	14	506	17	2883	124	2535	2	7699	203	7902

แหล่งข้อมูล: สำนักบริหารการปกครองท้องที่ ส่วนบริหารงานกำหนดผู้ใหญ่บ้าน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2551

สังคมมลายูมีลักษณะพิเศษตรงที่เป็นชุมชนที่เกาะติดกันอย่างแน่นเหนียวมีความใกล้ชิดกันมาก กิจกรรมส่วนมากจะเกี่ยวข้องกับมัสยิดและโรงเรียนปอเนาะ ดังนั้นทุกแง่มุมของสังคม จะมีการให้ความสำคัญต่อเรื่องกิจกรรมทางศาสนาและมักเกี่ยวข้องกับชนชั้นนำทางศาสนา ชนชั้นนำทางศาสนายังอาจจะถูกแบ่งไปเป็นสามประเภท คือสมาชิกคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด สมาชิกของคณะกรรมการมัสยิด และครูสอนศาสนา คณะกรรมการอิสลามจังหวัดประกอบด้วย 15 คนซึ่งเป็นสมาชิกที่ถูกเลือกตั้งขึ้นมา รวมทั้งหมดประมาณ 45 คนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ถ้านับรวมสงขลาและสตูลด้วยอีก 30 คนจะรวมกันได้ 75 คน

ข้อมูลจากคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส ในปี พ.ศ. 2550 มีโต๊ะอิหม่ามจำนวนรวมกันทั้งสิ้น 1,731 คน ประกอบด้วยโต๊ะอิหม่ามในจังหวัดปัตตานี 647 คน จังหวัดยะลา 463 คนและจังหวัดนราธิวาส 621 คน ส่วนครูสอนศาสนาซึ่งประกอบด้วย โต๊ะครู อุस्ताซและเจ๊ะครูตาดี้กามีจำนวนรวมทั้งสิ้น 8,685 คน ในจำนวนนี้ถ้านับเฉพาะอุस्ताซจะมีจำนวน 3,723 คน

กลุ่มชนชั้นนำทั้งทางศาสนาและทางโลกดังกล่าวข้างต้น มีจำนวนมากและจะเป็นกำลังของการเปลี่ยนแปลงพัฒนาทางการเมืองและการสร้างรูปแบบการปกครองการบริหารในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

จำนวนอุตสาหกรรมและครุฑาดีกาในสามจังหวัดภาคใต้

จังหวัดและเขต	ปัตตานี		ยะลา			นราธิวาส	
	เขต 1	เขต 2	เขต 1	เขต 2	เขต 3	เขต 1	เขต 2
โรงเรียนเอกชนสอนศาสนา	751	376	180	250	72	619	329
สถาบันปอเนาะ	264	360	248	142	7	35	90
โรงเรียนตาดีกา	794	1,037	689	554	139	1,029	720
รวม	1,809	1,773	1,117	946	218	1,683	1,139

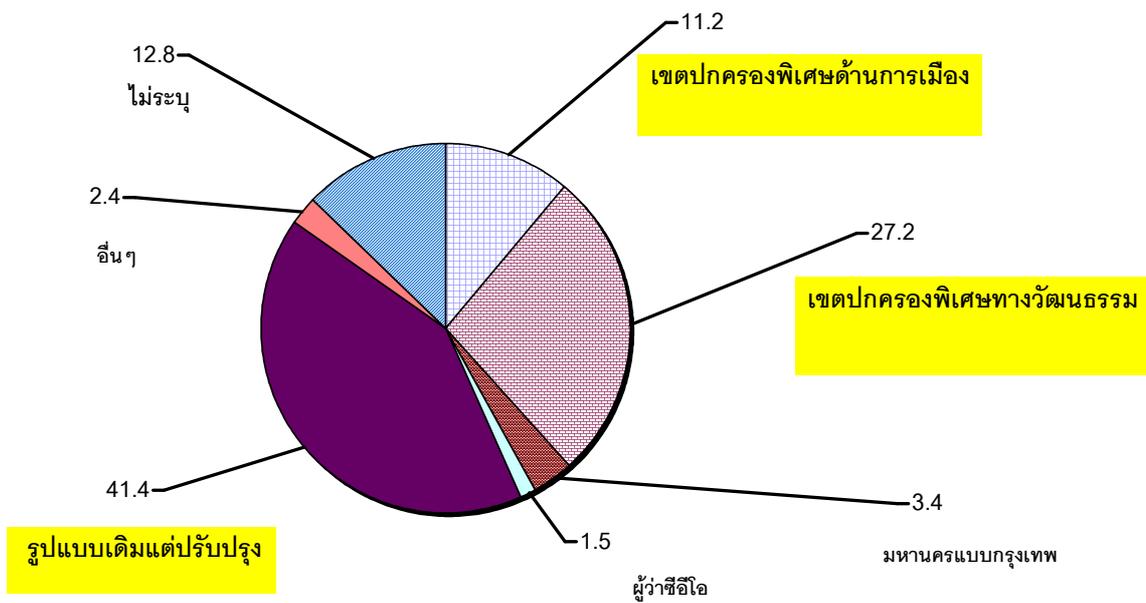
แหล่งข้อมูล: เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส ปี พ.ศ. 2550

4.3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่น: พลวัตทางความคิด

หลังจากวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจชนชั้นนำกลุ่มต่างๆแล้ว คำถามที่สำคัญก็คือชนชั้นนำเหล่านี้ และประชาชนทั่วไปมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจการปกครองท้องถิ่นที่จะให้ท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น หรือจะให้โครงสร้างเป็นเช่นเดิม ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปและชนชั้นนำในจังหวัดชายแดนภาคใต้เกี่ยวกับรูปแบบที่เหมาะสมในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความหลากหลายทางวัฒนธรรมสะท้อนให้เห็นแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงท่ามกลางสถานการณ์ความรุนแรง การสำรวจความเห็นครั้งแรกระหว่างเดือนกันยายนและตุลาคม พ.ศ. 2548 จากกลุ่มตัวอย่าง 1,200 คนรวมทั้งข้าราชการและประชาชนในพื้นที่สามจังหวัดภาคใต้ เมื่อแยกดูเฉพาะกลุ่มประชาชนทั่วไป 874 คน ผลปรากฏว่าคำถามความคิดเห็นว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดที่เหมาะสมที่สุดในพื้นที่ คนจำนวนมากประมาณร้อยละ 41.4 ยังเห็นว่าควรใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วแต่ปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ส่วนผู้ที่เห็นว่าควรมีการปกครองพิเศษทางวัฒนธรรมและเศรษฐกิจมีอยู่ร้อยละ 27.2 และผู้ที่เห็นว่าควรมีเขตปกครองพิเศษทางการเมืองมีอยู่ร้อยละ 11.2 นอกจากนี้ยังมีผู้ที่เห็นว่าควรปกครองแบบมหานครแบบกรุงเทพมหานครจำนวน ร้อยละ 3.4 ข้อมูลจากการสำรวจครั้งแรกนี้มีความสำคัญที่น่าพิจารณาอยู่สองประการคือ ประการแรก ในช่วงปี 2548 คนจำนวนมากที่ยอมรับว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมยังใช้การได้ถ้าได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น แต่นัยอีกด้านหนึ่ง ควรสังเกตด้วยว่าคนกลุ่มที่มีความเห็นว่าจะจัดรูปแบบการปกครองพิเศษทางวัฒนธรรม (27.2) การปกครองพิเศษทางการเมือง (11.2) และรูปแบบมหานคร (3.4) เมื่อรวมกันก็มีจำนวนไม่น้อยเช่นเดียวกัน ยิ่งถ้ามองว่าทัศนะดังกล่าวจัดอยู่ในประเภทหรือกลุ่มเดียวกันที่เรียกว่าสนับสนุนการปกครองแบบพิเศษของท้องถิ่นเหมือนกัน คนกลุ่มนี้รวมกันได้มากถึงร้อยละ 41.8 ก็นับได้ว่ามีจำนวนมากในสัดส่วนใกล้เคียงกันกับกลุ่มสนับสนุนรูปแบบเดิม โดยที่กลุ่มที่สนับสนุนรูปแบบเดิมมีจำนวนมากกว่าเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (กลุ่มเห็นรูปแบบเดิมกับกลุ่มที่สนับสนุนแบบผู้ว่าซื่อไอซึ่งถือเป็นแบบเดียวกัน รวมกันได้ร้อยละ

42.9) ทำให้เราได้ข้อสรุปเบื้องต้นในขณะนั้นว่าความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัดในเรื่องรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ซึ่งมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความแตกต่างกันมาก ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบเดิมที่มีอยู่แล้วทั้งแบบการปกครองท้องถิ่นและผู้ว่าซีไอโอมีมากกว่าเพียงเล็กน้อย ส่วนพวกที่สนับสนุนให้เปลี่ยนแปลงในรูปแบบพิเศษแบบต่าง ๆ ก็มีอยู่ไม่น้อยในจำนวนและสัดส่วนใกล้เคียงกัน ทิศนะทั้งสองฝ่ายจึงถือว่ากำลังกันมากจนอาจจะถือได้ว่ามีจำนวนมากพอๆกันก็ได้

รูปแบบการปกครองแบบใดที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ปัญหาความไม่สงบในปัจจุบัน (2548)



จากการศึกษาดังกล่าว ประเด็นที่น่าสนใจตามมาก็คือ มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างคนพุทธกับคนมุสลิมในเรื่องรูปแบบการปกครองซึ่งสะท้อนความหมายสองประการที่จะต้องนำมาพิจารณา ประการแรกแสดงให้เห็นว่าลึกๆแล้วในกลุ่มคนที่สนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมนั้นมีคนพุทธอยู่ด้วยเป็นจำนวนมาก (ข้อมูลแสดงว่าร้อยละ 27.9 ของคนทั้งหมดที่สนับสนุนการปกครองท้องถิ่นแบบเดิมคือคนไทยพุทธ) และในกลุ่มคนที่สนับสนุนการปกครองแบบพิเศษในทางวัฒนธรรมส่วนมากก็จะเป็นคนมุสลิมด้วย กล่าวคือร้อยละ 95.4 ส่วนกลุ่มคนที่สนับสนุนการปกครองพิเศษทางการเมืองร้อยละ 83 เป็นคนมุสลิมเช่นกัน ถ้าพิจารณาว่าคนพุทธเป็นคนส่วนน้อยในสังคมสามจังหวัดชายแดนใต้ การที่คนไทยพุทธเป็นจำนวนมากไม่เห็นด้วยกับการปกครองพิเศษอาจมีความหมายทางการเมืองที่การเสนอแนวทางรูปแบบปกครองพิเศษเป็น “การคุกคาม” ต่อคนส่วนนี้และอาจจะได้รับการต่อต้านอย่างหนักหน่วงในทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเรามาพิจารณาว่าคนส่วนใหญ่ของประเทศคือคนไทยพุทธ ผลสะท้อนของการต่อต้านอาจรุนแรงและมีผลต่อการดำเนินการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้เกิดความมั่นคง ยั่งยืนและสมานฉันท์ กล่าวในอีกด้านหนึ่ง ข้อมูลชี้ให้เห็น

ด้วยว่าในกลุ่มคนมุสลิมแม้ว่ามีจำนวนไม่น้อยที่สนับสนุนการปกครองในรูปแบบพิเศษดังที่กล่าว
 ไปแล้ว แต่ถ้ากลับมาดูเฉพาะในกลุ่มผู้ที่เห็นว่าควรใช้การปกครองแบบเดิมอยู่แต่ว่าปฏิรูปให้ดี
 ขึ้น ก็มีจำนวนมากถึงร้อยละ 72.1 ที่เป็นคนมุสลิม แสดงให้เห็นว่ามีคนมุสลิมจำนวนไม่น้อย
 เช่นกันที่สนับสนุนการปกครองในรูปแบบเดิม จากนี้ก็จะนำไปสู่ข้อสังเกตประการที่สองก็คือ
 แม้ว่าโดยภาพรวมเราจะเห็นแนวโน้มที่คนมุสลิมและคนพุทธมีความเห็นต่างกันในเรื่องการ
 ปกครองท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาดูในกลุ่มคนมุสลิม ดั่งข้อมูลที่ได้เสนอไปแล้วแสดงว่า มีความ
 แตกต่างหลากหลายในทัศนะเรื่องการปกครองท้องถิ่นเช่นกันแม้แต่ในกลุ่มคนมุสลิมด้วยกันเอง
 (ตรงข้ามกับคนพุทธที่ค่อนข้างเอกภาพว่าไม่เห็นด้วยกับการใช้รูปแบบการปกครองพิเศษ) ใน
 กลุ่มคนมุสลิมจำนวนไม่น้อยเห็นว่าควรใช้รูปแบบการปกครองแบบเดิมแต่ปรับปรุงให้ดีขึ้น
 จำนวนไม่น้อยเช่นกันเห็นว่าควรใช้รูปแบบการปกครองพิเศษทางวัฒนธรรม มีบางส่วนก็ยังมอง
 ว่าควรใช้รูปแบบการปกครองพิเศษทางการเมือง หรือการปกครองแบบมหานคร ความแตกต่าง
 หลากหลายเช่นนี้ทำให้ต้องพิจารณาว่าหากเสนอการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่น
 ในแบบใดก็จะมีคนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยต่างกันแม้ในกลุ่มคนมุสลิมด้วยกันเอง

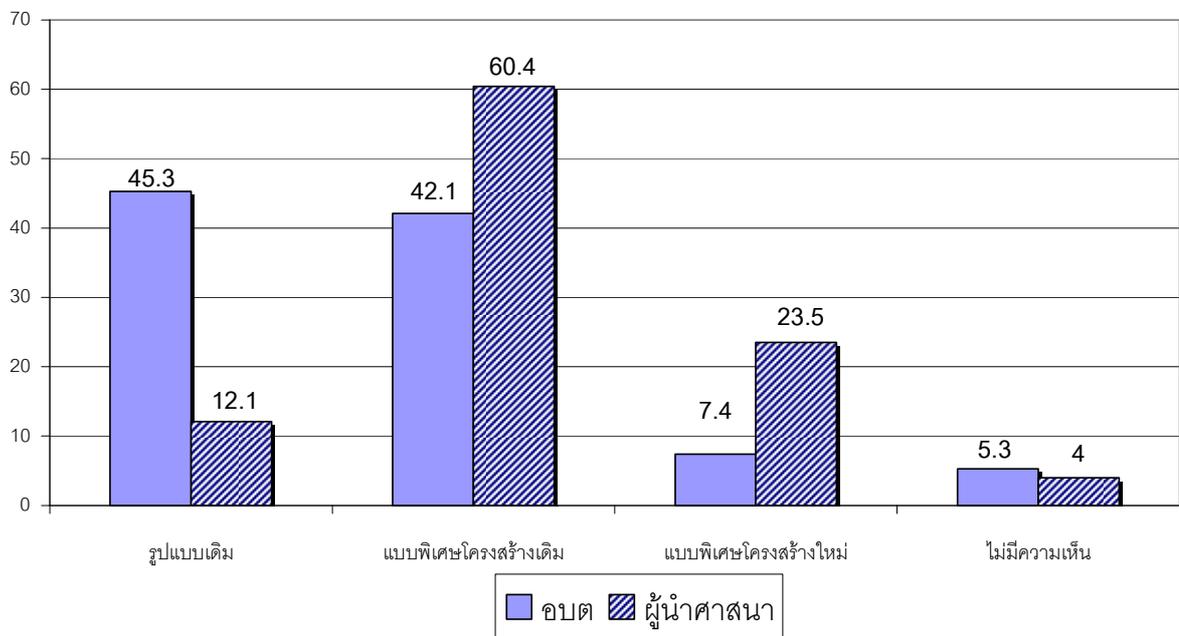
**กลุ่มศาสนากับทัศนะต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองแบบใดที่ท่านคิดว่าเหมาะสมที่สุด
 ในการแก้ปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน Crosstabulation**

	รูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองแบบใดที่ท่านคิดว่าเหมาะสมที่สุด ในการแก้ปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน							Total
	เป็นเขตการปกครองพิเศษการเมือง	เป็นเขตการปกครองพิเศษด้านวัฒนธรรม	ให้เป็นมหานคร	ใช้ระบบผู้ว่าซีอีโอ	ใช้รูปแบบเดิมแต่ปรับปรุงการบริหารงาน	อื่น ๆ	ไม่ระบุ	
กลุ่มศาสนา อิสลาม	82 83.7%	227 95.4%	28 93.3%	12 92.3%	261 72.1%	19 90.5%	103 92.0%	732 83.8%
พุทธ	16 16.3%	11 4.6%	2 6.7%	1 7.7%	101 27.9%	2 9.5%	9 8.0%	142 16.2%
Total	98 100.0%	238 100.0%	30 100.0%	13 100.0%	362 100.0%	21 100.0%	112 100%	874 100%

ความคิดเห็นที่แตกต่างกันนี้ยิ่งเด่นชัดมากในกลุ่มชนชั้นนำ ในการสำรวจความคิดเห็น
 ครั้งที่ 2 จากที่ประชุมระดมความคิดเห็นในเรื่องการปกครองท้องถิ่นของผู้นำการปกครอง
 ท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และผู้นำศาสนาระดับอิมาม โต๊ะครู อุสตาซ
 และผู้บริหารโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม จำนวน 264 คน จาก 32 อำเภอในจังหวัด
 ปัตตานี ยะลาและนราธิวาสเมื่อเดือนพฤษภาคมและมิถุนายน ปี พ.ศ. 2549 (ประมาณ 1 ปี
 หลังจากครั้งแรก) ผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็นในเรื่องรูปแบบการปกครองท้องถิ่นโดยระบุให้
 มีตัวเลือกที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในแง่ที่ให้เลือกระหว่างรูปแบบเดิมแต่ปรับปรุงให้สมบูรณ์มี
 ประสิทธิภาพขึ้น รูปแบบพิเศษตามกฎหมายการปกครองท้องถิ่นเดิมที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่นการ
 ปกครองแบบกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และรูปแบบพิเศษในแบบใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน
 เช่นการปกครองเขตพิเศษเขตปกครองตนเอง หรือการใช้สภาชูรอแบบอิสลามเพื่อเลือกผู้นำ
 เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด สิ่งที่พบก็คือมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างผู้นำทางโลก

(secular leaders) และผู้นำทางศาสนา (religious leaders) หรือผู้นำทางคุณธรรมภูมิปัญญา ในกลุ่มนายภย อบต. นั้น ร้อยละ 45.3 เห็นว่าควรใช้รูปแบบเดิม ร้อยละ 42.1 เห็นว่าควรใช้รูปแบบพิเศษแบบกรุงเทพมหานครหรือพัทยา และอีกร้อยละ 7.4 เห็นว่าควรใช้รูปแบบพิเศษอื่นๆ แต่ทัศนะของกลุ่มผู้นำศาสนาจะมีความแตกต่างกันอย่างมาก กล่าวคือร้อยละ 12.1 เห็นว่าควรใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเดิม ร้อยละ 60.4 เห็นว่าควรใช้รูปแบบพิเศษแบบกรุงเทพมหานครหรือพัทยา และอีกร้อยละ 23.5 มีความเห็นว่าจะควรใช้รูปแบบพิเศษอื่นๆเช่นสภาชุรอเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดหรือใช้การปกครองพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้ว

ทัศนะเรื่องรูปแบบการปกครองเปรียบเทียบผู้นำ อบต กับผู้นำศาสนา (ร้อยละในกลุ่ม)



ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นในครั้งที่ 3 ดำเนินการในระหว่างเดือนเมษายน พ.ศ. 2550 ในการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นกลุ่มผู้นำการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับปัญหาความยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของผู้นำดังกล่าวซึ่งเลือกมาจากพื้นที่จังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาสประมาณ 200 คน ได้มีการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมที่สุดในสถานการณ์ปัจจุบัน จากผู้ตอบประมาณ 155 คนปรากฏว่า ร้อยละ 27.7 เห็นว่าควรเป็นเขตการปกครองพิเศษทางการเมือง ส่วนผู้นำร้อยละ 27.7 เช่นกันเห็นว่าควรเป็นรูปแบบการปกครองพิเศษทางด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม มีเพียงร้อยละ 12 เห็นว่าควรใช้รูปแบบการปกครองแบบเดิมแต่ปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จะเห็นได้ว่า ข้อมูลในการสำรวจครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2550 ในท่ามกลางสถานการณ์ที่ความรุนแรงในพื้นที่มีระดับสูงขึ้น ทัศนะชนชั้นนำการปกครองท้องถิ่นก็มีความโน้มเอียงไปในทางสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นใน

แบบพิเศษมากขึ้นอย่างชัดเจน อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า ถ้านับรวมทั้งกลุ่มที่เห็นด้วยกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในทางการเมืองและในรูปแบบพิเศษทั้งทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม รวมแล้วกลุ่มนี้มีสูงมากถึงร้อยละ 74.1 ซึ่งนับได้ว่าสูงมากกว่าผู้ที่เห็นด้วยกับรูปแบบเดิมซึ่งมีเพียงร้อยละ 12.9 เท่านั้น

ในการสำรวจความคิดเห็นอีกครั้งหนึ่ง (ครั้งที่ 4) เพื่อศึกษาทัศนคติเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองของประชาชนทั่วไปในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระหว่างเดือนมิถุนายน-สิงหาคมปี พ.ศ. 2551 จากจำนวนตัวอย่าง 2,965 คน พบว่าร้อยละ 40.5 ของกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าควรใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเดิม ร้อยละ 16.5 เห็นว่าควรใช้เขตการปกครองพิเศษด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม ส่วนอีกร้อยละ 9.3 เห็นว่าควรใช้รูปแบบการปกครองพิเศษ เมื่อรวมทั้งสองเอากลุ่มที่เห็นว่าควรใช้การปกครองแบบพิเศษไม่ว่าจะในรูปแบบใดก็ตาม จะเห็นได้ว่ามีผู้เห็นด้วยรวมกันถึงร้อยละ 38 ส่วนผู้ที่ยังไม่มีความเห็นหรือไม่แสดงความคิดเห็นมีจำนวนสูงถึง ร้อยละ 32.2 ในที่นี้อาจจะสรุปได้ว่าความคิดเห็นส่วนใหญ่ของประชาชนโดยทั่วไปจะกำลังก้ำกึ่งระหว่างรูปแบบการปกครองแบบเดิมที่มีอยู่กับรูปแบบการปกครองแบบพิเศษ แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่ามีกลุ่มตัวอย่างอีกจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่ตัดสินใจแน่นอนว่าการปกครองแบบใดจึงจะดีและเหมาะสมกับพื้นที่แห่งนี้ เมื่อแยกระหว่างผู้ตอบที่เป็นมุสลิมและพุทธ กลุ่มตัวอย่างที่เป็นคนมุสลิมร้อยละ 57 เห็นด้วยกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิม อีก ร้อยละ 40 เห็นด้วยกับการปกครองแบบพิเศษ ในกลุ่มผู้ตอบที่เป็นคนพุทธ ร้อยละ 84.3 หรือส่วนมากที่สุดเห็นว่าควรใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในแบบเดิม ประมาณร้อยละ 11 ของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นคนพุทธเห็นด้วยกับการปกครองแบบพิเศษ

รูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นแบบใดที่ท่านคิดว่าเหมาะสมที่สุด
ในการแก้ปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน (2551)

	ความถี่	ร้อยละ	ร้อยละที่นับจริง	ร้อยละสะสม
การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ	277	9.3	13.8	13.8
เขตปกครองพิเศษด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม	488	16.5	24.3	38.0
ระบบผู้ว่าซีอีโอ	44	1.5	2.2	40.2
ใช้รูปแบบเดิม	1202	40.5	59.8	100.0
รวม	2011	67.8	100.0	
Missing ไม่ตอบ	954	32.2		
รวมผู้ตอบ	2965	100.0		

ศาสนา กับ รูปแบบการปกครองแบบใดที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ปัญหาความไม่สงบในปัจจุบัน

สนากับรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นแบบใดที่ท่านคิดว่าเหมาะสมที่สุดในการแก้ปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน

			รูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นแบบใดที่ท่านคิดว่าเหมาะสมที่สุดในการแก้ปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน				รวม
			การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ	เขตปกครองพิเศษ ด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม	ระบบผู้ว่าซื่อโอ	รูปแบบเดิม	
ศาสนา อิสลาม	จำนวน		260	464	34	1027	1785
	% ในกลุ่มศาสนา		14.6%	26.0%	1.9%	57.5%	100.0%
พุทธและอื่นๆ	จำนวน		11	10	8	156	185
	% ในกลุ่มศาสนา		5.9%	5.4%	4.3%	84.3%	100.0%
รวม	จำนวน		271	474	42	1183	1970
	% ในกลุ่มศาสนา		13.8%	24.1%	2.1%	60.1%	100.0%

กล่าวโดยสรุป ในการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์ การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนและผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้แสดงให้เห็นว่า แม้ความคิดเห็นโดยทั่วไปยังมีความแตกต่างกันว่าจะใช้รูปแบบใดที่เหมาะสมที่สุดกับพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะดังกล่าว ความคิดเห็นก็มีความเปลี่ยนแปลงไปเมื่อเวลาผ่านไป สิ่งที่น่าสังเกตก็คือมีความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ค่อนข้างสนับสนุนให้มีรูปแบบการปกครองในรูปแบบพิเศษโดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจและในทางสังคมวัฒนธรรม ในกลุ่มผู้นำ ส่วนประชาชนทั่วไปความคิดเห็นยังค่อนข้างก้ำกึ่งกันระหว่างรูปแบบพิเศษกับรูปแบบเดิม กล่าวได้ว่าเมื่อสถานการณ์ความรุนแรงเปลี่ยนไปในทางที่มีระดับความรุนแรงสูงขึ้นหรือสถานการณ์ดูเหมือนเลวลงในช่วงปี พ.ศ. 2550 ดังนั้นแนวโน้มความคิดไปในทางสนับสนุนการปกครองแบบพิเศษก็เริ่มเด่นชัดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้นำการปกครองท้องถิ่นและผู้นำทางศาสนา แม้ในรายละเอียดคนทั้งสองกลุ่มจะมีความแตกต่างกัน คือผู้นำศาสนาจะเห็นด้วยกับการปกครองพิเศษมากกว่า รายละเอียดความคิดที่ต่างกันสะท้อนให้เห็นในการศึกษามิติด้านลึกที่จะกล่าวในตอนต่อไป

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการแสวงหารูปแบบการปกครองที่เหมาะสมในพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมก็คือการต่อสู้เพื่อแก้ปัญหาทางวัฒนธรรม ในมุมมองทางรัฐศาสตร์การเมืองเป็นเรื่องของวัฒนธรรม เพื่อที่พัฒนาการทางการเมืองและสถาบันจะได้สอดคล้องกับสภาพสังคมและมีความยั่งยืน ดังนั้น โครงสร้างการเมืองปกครอง รวมทั้งการจัดการโครงสร้างอำนาจในสังคมจะต้องสอดคล้องและสะท้อนแบบแผนการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ในพื้นที่ทางสังคมและเป็นส่วนหนึ่งในการผลิตซ้ำของสัญลักษณ์ดังกล่าวระบบจึงจะมีพลังอำนาจในการจัดการความขัดแย้ง เหตุที่พิจารณาเช่นนั้นก็เพราะว่าความขัดแย้งและการต่อสู้ที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นปัญหาความขัดแย้งเชิงวัฒนธรรมในพื้นที่ กล่าวในอีกแง่หนึ่ง ความซับซ้อนของความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงสี่ปีที่ผ่านมาแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการใช้ความรุนแรงเชิงสัญลักษณ์ที่เข้มข้นในบริบทของ “พื้นที่ทางสังคม” ของปัตตานี ยะลา นราธิวาส วัฒนธรรมมีแหล่งที่มาจากผู้มีอำนาจในสังคม ดังนั้น การต่อสู้ในกระบวนการทางการเมือง การปกครอง การบริหาร รวมทั้งผลลัพธ์ที่เกิดจากการต่อสู้ในกระบวนการดังกล่าว มีแหล่งที่มาจากโครงสร้าง

อำนาจและการแย่งชิงทุนทางสังคมอันซับซ้อนทำให้เกิดลักษณะพิเศษของภูมิลักษณะทางการเมือง พิจารณาให้ถึงที่สุดแล้วการแก้ไขปัญหาเรื่องกระจายอำนาจและรูปแบบการปกครองจึงต้องอาศัยการวิเคราะห์ลักษณะโครงสร้างอำนาจและการต่อสู้ทางสัญลักษณ์ดังกล่าวด้วย กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว การแก้ปัญหาความขัดแย้งในภาคใต้ ต้องดูให้ดีว่าใคร กลุ่มใดมี

4.4 การวิเคราะห์ในระดับแนวคิดของตัวแบบกระจายอำนาจแบบพิเศษ

อำนาจในวัฒนธรรมของท้องถิ่น ใครคือตัวกระทำหรือ agency ในการเมืองที่ขัดแย้งกัน กล่าวในอีกแง่หนึ่ง เวทีเหล่านี้เป็นสนามการต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจความชอบธรรมในการอธิบายสังคมและเป็นเวทีต่อสู้เพื่อสร้างภาพการเป็นตัวแทน (representation) ในสังคม จุดสำคัญก็คือการต่อสู้ทางสัญลักษณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงอำนาจหรือความสัมพันธ์ทางอำนาจเพื่อควบคุมสังคมหรือสร้างความชอบธรรมในการอธิบาย-ตีความโลกแห่งความเป็นจริง เราต้องเข้าใจว่า ถึงที่สุดแล้ว “ความเป็นจริงทางสังคม” ที่เรามองเห็นเป็นปรากฏการณ์ของสนามพลังหรือสนามแห่งอำนาจ (fields of power) ซึ่งเกิดจากคนครอบครองทรัพยากรอันมีอยู่อย่างจำกัดในสังคม ทรัพยากรเหล่านี้คือ ทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางวัฒนธรรมและทุนสัญลักษณ์ ในแบบต่างๆ ต้นทุนเหล่านี้กลับเป็นตัวกำหนดความชอบธรรม และบทบาทในสนามแห่งอำนาจ อิทธิพล นอกจากนี้ การครอบครองทุนดังกล่าวยังได้สร้างสำนึกในตำแหน่งแหล่งที่ของตนทั้งโดยที่รู้ตัวหรือไม่รู้ตัว มันทำให้คนแต่ละคนมีความรู้สำนึกต่อที่ยืนของตนเอง จนทำให้เกิดสามัญสำนึกของคนต่างกลุ่ม สามัญสำนึกอันมีที่มาที่ไม่สามัญทำให้เกิดการปะทะกันอย่างรุนแรงจนกลายเป็นความขัดแย้งที่แก้ไม่ตกในสังคม

สามัญสำนึกที่ไม่สามัญ เป็นตัวการที่กำหนดนิยามคำว่าชาติ เอกราช แผ่นดินเกิด ตัวเรา คนอื่น คนมลายู คนไทยพุทธ สิทธิเสรีภาพ ความสมานฉันท์ ความศรัทธาและความเสียสละ เราต้องเข้าใจสามัญสำนึกเหล่านี้ในขณะที่สร้างระบบการเมืองการปกครองของพื้นที่พิเศษเพื่อจัดการความขัดแย้งของสามัญสำนึกดังกล่าวอย่างเหมาะสม

เราอาจมองความขัดแย้งทั้งหมดได้ในอีกแง่หนึ่งว่า ปรากฏการณ์ทั้งหมดเป็นเรื่องของกิจกรรมและบทบาทของตัวแสดงที่มีความเป็นอิสระ แต่มีความเชื่อมโยงกัน แต่ละคนแต่ละฝ่ายก็มุ่งแสวงหาหนทางที่ได้ประโยชน์สูงสุดเพื่อความอยู่รอดและผลประโยชน์ตอบแทนในสภาพแวดล้อมที่สับสนอลหม่านและปะทะเผชิญหน้ากัน เจื่อนไซดังกล่าวเปรียบเสมือนสภาพแวดล้อมแห่ง “ระบบนิเวศทางชีวภาพ” ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้มีพัฒนาการและมีการปรับตัวอย่างต่อเนื่อง บ้างก็แสวงหาความชำนาญพิเศษที่จะทำให้ตัวเองอยู่รอดปลอดภัยอย่างมั่นคง ในขณะที่ตัวแสดงตัวอื่นกลายเป็น “นักร้อง” ในสภาพแวดล้อมนี้ ตัวแสดงบางตัวดำรงอยู่แล้วในสภาพแวดล้อมก่อนเกิดความขัดแย้ง พวกนี้ประกอบไปด้วยฝ่ายการปกครอง กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเครือญาติสายตระกูล หรือชุมชน กลุ่มทางชนชั้น ทั้งประชากรในเมืองและในชนบท และ

สถาบันทางเศรษฐกิจและสังคม ในห้วงเวลาปกติ ตัวแสดงดังกล่าวจะมีทั้งความร่วมมือร่วมกันและแข่งขันกันในบางครั้ง แต่ในขณะนี้ เนื่องจากการต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจภายในอย่างรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การแข่งขันกันอย่างสงบสันติและความตึงเครียดแบบสร้างสรรค์ซึ่งรักษาสังคมไว้ในภาวะปกติอาจจะถูกบีบให้เกินเลยขอบเขตของการควบคุม ถ้าปล่อยให้ความขัดแย้งขยายตัวไม่มีการจัดการที่ดีที่เหมาะสม ความขัดแย้งจะกลายเป็นตัวคุกคามทำลายสังคมทั้งสังคม ประเด็นที่สำคัญก็คือ จะต้องยอมรับว่า รัฐและองค์กรของรัฐเอง มิได้อยู่นอกระบบนิเวศนี้ เวทีของความขัดแย้งจึงมิใช่เป็นเสมือนแผ่นผ้าใบที่รัฐเป็นผู้ถือพู่กันเล่างานศิลปะฝ่ายเดียว แต่มันเป็นระบบแห่งสิ่งมีชีวิตที่มีพลวัตเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงสนองตอบการกระทำของฝ่ายรัฐและจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินความสมดุลระหว่างการแข่งขันต่อสู้ของพลังฝ่ายต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เราจะต้องสร้างระบบอะไรได้ที่ทำให้เกิดความสมดุลและปรับตัวของกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้

ข้อสรุปเชิงแนวคิดในที่นี้ที่จะต้องนำมาพิจารณาก็คือ

1. ความสมดุล ในระบบของสิ่งมีชีวิตและในเวทีการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ที่กำลังดำเนินอยู่ การที่เราจะออกแบบรูปการปกครองและการบริหารเพื่ออำนาจให้เกิดการแก้ปัญหาโดยชอบธรรมและสันติ จะต้องอาศัยการวิเคราะห์บริบททางอำนาจและสังคมวัฒนธรรมหลายอย่าง ประเด็นที่น่าสนใจคือการปกครองตามธรรมชาติหรือการบริหารตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นการปกครองหรือการกระทำใด ๆ ก็ตามที่ทำให้สังคมในการปกครองนั้นมีความสุขและอยู่ดีกินดี ใครก็ตามที่จะขึ้นมาเป็นผู้นำ องค์กรใดก็ตามที่จัดตั้งขึ้นมาจะต้องมีความสามารถที่จะทำให้คนที่อยู่ภายใต้การปกครอง คนที่อยู่ในตำบล ในเทศบาล หรือสัปปุรุษมีความสุขอยู่ดีกินดีหรือว่ามีความสุขสงบสุข สิ่งที่เราควรทำก็คือ สร้างกลไกขึ้นมาโดยที่กลไกนี้ต้องเกิดขึ้นจากประชาชนในท้องถิ่นหลายฝ่าย แล้วเป็นตัวสมดุลอำนาจ เราต้องสร้างกลไกที่เกิดจากประชาชนที่ทำให้เกิด “ตัวสมดุลอำนาจ” ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นมาให้ได้

2. ความสำนึกในวัฒนธรรม สิ่งที่จะต้องพิจารณาดังกล่าวคือ ตัวแปรสำนึกในอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และศาสนาซึ่งเป็นตัวการที่สำคัญในการผลักดันความขัดแย้งและความรุนแรง และเป็นตัวแปรหลักในการแก้ปัญหาในกระบวนการสร้างสถาบันทางสังคมและการการเมืองในท้องถิ่น เพราะว่าการแก้ปัญหาในการปกครองจะสามารถแก้ปัญหา “ความรู้สึก” ในอัตลักษณ์ดังกล่าวได้ จะต้องทำให้เกิด “ความรู้สึก” ว่ามีความถูกต้องและชอบธรรมในการแก้ปัญหาเพื่อลดความตึงเครียดและแย่งชิงอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ ศาสนาและประวัติศาสตร์ การแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นการสนองตอบต่อการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ที่ดำรงอยู่ด้วย จุดร่วมในความรู้สึกที่สำคัญในเชิงสัญลักษณ์ก็คือการผสมผสานลักษณะพิเศษทางด้านศาสนาและวัฒนธรรมให้เข้ากับการปกครองและการบริหาร เพื่อที่จะช่วยให้เกิดการฟื้นคืนอำนาจการควบคุมทางสังคมที่มีความถูกต้อง ความชอบธรรมและมีความยุติธรรมในการจัดการปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

3. ปัญหาอำนาจรัฐ โครงสร้างอีกตัวหนึ่งที่สำคัญด้วยก็คือการทำให้เกิดความเกาะเกี่ยวกับสังคมของโครงสร้างรัฐ ในปัญหาความขัดแย้งนั้น การจะแก้ปัญหาได้ อยู่ที่ตัวแปรของรัฐ รัฐได้ประกอบสร้างตัวตนอย่างไรและปฏิบัติหน้าที่อย่างไรในสภาพแวดล้อมของพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายทั้งในทางสังคมวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐประกอบขึ้นด้วยใครและมีวิธีการอย่างไรในการเข้าถึงและให้บริการกับประชาชนเพื่อสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ ในระดับท้องถิ่นและหมู่บ้านชุมชน ชนชั้นนำฝ่ายปกครอง ฝ่ายศาสนาและการปกครองท้องถิ่นมีปฏิบัติการอย่างไร สามารถควบคุมและครอบงำการกระทำและความคิดของสังคมและชุมชนได้หรือไม่ และสังคมตอบสนองบทบาทของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งชนชั้นนำในท้องถิ่นดีหรือไม่ดีอย่างไร ดังนั้น ข้อสรุปในเชิงแนวคิดก็คือการแก้ปัญหาด้วยการปกครองและการบริหารทั้งระดับภูมิภาคและท้องถิ่น โดยที่จะต้องสนใจลักษณะองค์ประกอบของรัฐในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการผสมผสานและบูรณาการลักษณะพิเศษทางวัฒนธรรมให้เข้ากับลักษณะพิเศษการเมืองการปกครอง และอำนาจ การทำให้โครงสร้างรัฐและระบบราชการมีความเป็นตัวแทนทั้งในด้านคุณลักษณะทางประชากร ทางสังคมและวัฒนธรรมจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้รัฐไม่เป็นคนแปลกหน้าของสังคม

4.5 การวิเคราะห์ในระดับโครงสร้างอำนาจชนชั้นนำ

โครงสร้างสังคมของปัตตานี ยะลา นราธิวาสถูกกำหนดโดยประวัติศาสตร์อันยาวนานของการเป็นรัฐปัตตานีและเจ็ดหัวเมืองก่อนถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยามตามสนธิสัญญาอังกฤษ-สยามในปี พ. ศ. 2452 จุดเปลี่ยนและพัฒนาการที่สำคัญของโครงสร้างอำนาจเกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวและมีผลต่อพัฒนาการทางการเมืองของปัตตานีในช่วงหลัง ภาพโดยทั่วไปที่มองเห็นก็คือสังคมมลายุมุสลิมภาคใต้สามารถรักษาลักษณะพิเศษทางด้านประเพณีและสถาบันของตนเอาไว้ได้ ทั้งๆที่มีความพยายามอย่างมากโดยรัฐไทยที่จะทำให้เกิดการผสมกลมกลืน แต่คนในจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกยังคงให้ความสำคัญกับผู้นำมุสลิมของตนเอง ผู้นำเหล่านี้อาจจะแบ่งออกได้เป็นสามประเภทคือ ผู้นำเก่าตามประเพณี ผู้นำสายทางโลก และผู้นำศาสนา

ชนชั้นนำตามจารีตประเพณีของปัตตานี (Patani-Malay traditional aristocratic elites) เป็นกลุ่มผู้ที่สืบเชื้อสายมาจากชนชั้นสูง สมาชิกสืบเชื้อสายมาจากราชาหรือเจ้าเมืองซึ่งสืบเชื้อสายมาจากผู้ที่เคยถูกแต่งตั้งมาจากรัฐบาลไทยให้เป็นผู้ว่าในสมัยเจ็ดหัวเมืองมลายูระหว่างปี พ.ศ. 2359-2449 ผู้นำในขณะนั้นจะคือราชาหรือเจ้า 29 คน ประกอบไปด้วย 7 คนในปัตตานี 5 คนในยะหริ่ง 4 คนในรามัน 4 คนในระแงะ 4 คนในยะลา 3 คนในสายบุรี 2 คนในหนองจิก ผู้นำกลุ่มนี้เป็นต้นสายตระกูลของชนชั้นสูงในปัตตานีในยุคร่วมสมัย หลังจากเจ้ามลายูถูกเข้าแทนที่ด้วยผู้ว่าราชการไทยและระบบการเมืองแบบโลกียะในแบบที่แยกรัฐออกจากศาสนาของไทยในตอนต้นศตวรรษที่ยี่สิบ แต่ในขณะนั้นชนชั้นสูงมลายูยังคงมีบทบาทนำในโครงสร้างและพลังทางการเมืองของท้องถิ่น พวกเขายังเป็นผู้นำในขบวนการต่อต้านรัฐบาลไทยในยุคแรกเพราะ

ต้องการที่จะเรียกร้องอำนาจคืนมา แต่พวกเขาประสบความล้มเหลวในการเมืองและสูญเสียอำนาจทางเศรษฐกิจไปในจำนวนมาก ชนชั้นนำเก่าจำนวนมากหนีไปลี้ภัยการเมืองอยู่กับญาติพี่น้องของตนที่ยังคงอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านมลายา กล่าวในอีกแง่หนึ่ง ถ้าจะวิเคราะห์ในแง่ฐานทรัพยากรและต้นทุนทางการเมืองของชนชั้นนำ ชนชั้นสูงหรือผู้นำตามประเพณีของมลายูปัตตานีสู่สูญเสียฐานทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจจึงไม่มีอำนาจ ความมั่งคั่งและบารมีเหมือนที่เคยเป็น นอกจากนี้ ชนชั้นสูงบางสายก็ยังคงแสดงความจงรักภักดีต่อรัฐไทย ดังนั้น ชนชั้นสูงตระกูลผู้นำตามประเพณีของมลายูจึงอาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากชาวมลายูมุสลิมให้เป็นผู้นำที่มีความชอบธรรม กลุ่มชนชั้นสูงตระกูลเก่านี้ในปัจจุบันบางส่วนก็ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นผู้แทนราษฎรในระบอบรัฐสภา และเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ความล้มเหลวของผู้นำทางการเมืองในระบอบรัฐสภายังสะท้อนภาพความล้มเหลวของชนชั้นนำตามประเพณีและสายที่ยึดมั่นในทางโลก

ชนชั้นนำอีกกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญคือชนชั้นนำสายที่ยึดถือแนวทางที่ไม่เกี่ยวกับศาสนาหรือสายแนวคิดในทางโลก ในสังคมมลายูมุสลิม ผู้นำกลุ่มนี้ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่เป็นคนมุสลิมท้องถิ่น ตัวอย่างเช่นครูในโรงเรียน กำหนผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบันยังมีกลุ่มผู้นำสายการปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สมาชิกและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาล พวกเขาข้าราชการระดับล่างที่เป็นคนท้องถิ่นได้รับสถานภาพเป็นชนชั้นนำเพราะพวกเขาเป็นสมาชิกขององค์กรปกครองท้องถิ่น ระบบราชการในท้องถิ่น และพวกเขามีรายได้หรือสามารถสะสมความมั่งคั่งในระดับที่มากพอสมควร ชนชั้นนำกลุ่มนี้มีเชื้อสายมลายูและผ่านระบบการศึกษาแบบไทยทำให้ชาวบ้านโดยทั่วไปที่พูดภาษาไทยไม่ได้ต้องอาศัยความช่วยเหลือและคำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมในทางโลก ทางสังคมและการปกครอง เป็นที่น่าสังเกตว่าช่วงเวลาสิบปีนับตั้งแต่ปี 2520-2530 เป็นต้นมา บทบาทของคนมุสลิมในระบบราชการของท้องถิ่นมีมากขึ้น เพราะคนกลุ่มนี้มีส่วนร่วมมากขึ้นในกิจกรรมทางศาสนาและชุมชน ในขณะที่ชื่อเสียง การยอมรับของชนชั้นนำทางศาสนาเริ่มจะลดลงเพราะรัฐบาลไทยสามารถเพิ่มระดับการควบคุมที่มีต่อสถาบันที่สำคัญ 2 องค์กรของคนมลายูมุสลิมคือ “โรงเรียนปอเนาะและมัธยม” แต่อย่างไรก็ตาม เอกสารการวิเคราะห์ชนชั้นนำในช่วงต้นทศวรรษปี พ.ศ. 2530 ยังระบุว่าข้าราชการที่เป็นคนมลายูมุสลิมยังไม่สามารถมีอิทธิพลต่อสังคมได้มากเท่ากับชนชั้นนำทางศาสนาเพราะพวกเขามักจะถูกมองจากคนมลายูบางส่วนว่าเป็นข้าราชการรับใช้รัฐบาลและปกป้องผลประโยชน์ของรัฐบาล คนพวกนี้อาจถูกเรียกจากคนท้องถิ่นว่า “โต๊ะนา” หรือ “พวกนาย” ที่มาปกครองตน นอกจากนี้ยังมีคนกลุ่มเล็กๆ อีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นนักธุรกิจเชื้อสายมลายูซึ่งแสดงบทบาทเป็นพ่อค้าคนกลาง พ่อค้า และผู้รับเหมาก่อสร้าง ก็ยังอาจถูกจัดให้เป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นนำในสายทางโลกเนื่องจากมีสถานภาพความเป็นวิชาชีพและความมั่งคั่ง คนกลุ่มเล็กๆ เหล่านี้ ในปัจจุบันอาจจะมีจำนวนมากขึ้น แต่ก็ยังไม่อาจจะนำชาวบ้านได้เต็มที่นักเพราะขาดชื่อเสียงเกียรติยศในสังคมท้องถิ่นที่ยังมองว่าการหาเงินแสวงหาความร่ำรวยไม่อาจจะเป็นคนที่มีสถานภาพสูงได้

บทบาทของผู้นำท้องถิ่นในที่เกิดจากการเลือกตั้งเป็นบทบาทที่น่าสนใจมากในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ชนชั้นนำกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นคนที่ผ่านการศึกษาในระบบการศึกษาสามัญมิใช่สายศาสนา เราจึงอาจจะเรียกได้ว่าเป็นผู้นำในสายแนวคิดทางโลก ชนชั้นนำกลุ่มดังกล่าวมีบทบาทมากขึ้นในการเมือง การปกครองและการบริหารในปัจจุบัน จากข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในปี 2550 จังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาสมีองค์กรปกครองท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 267 องค์กร ปัตตานีเป็นจังหวัดที่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นมากที่สุดคือ 114 องค์กร รองลงมาคือ นราธิวาส 89 องค์กร และยะลา 64 องค์กร ถ้านับเฉพาะผู้นำสูงสุดขององค์กรปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันจึงมีจำนวน 267 คน คนกลุ่มดังกล่าวเป็นผู้มีบทบาทมากในแต่ละพื้นที่นับตั้งแต่ตำบล อำเภอและระดับจังหวัด แต่เมื่อดูที่โครงสร้างทั้งหมด พิจารณาจากแต่ละตำบล ผู้นำท้องถิ่นที่เกิดจากการเลือกตั้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีมากถึง 1,326 คน

ในสังคมสามจังหวัดมีความใกล้ชิดกันมากโดยผ่านกลไกทางศาสนา โดยเฉพาะคนมุสลิมซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่กิจกรรมส่วนมากจะเกี่ยวข้องกับมัสยิดและโรงเรียนปอเนาะ ดังนั้นสังคมจึงมีการให้ความสำคัญต่อเรื่องกิจกรรมทางศาสนาและมักจะเกี่ยวข้องกับชนชั้นนำทางศาสนา ชนชั้นนำทางศาสนายังอาจจะถูกแบ่งไปเป็นสามประเภท คือสมาชิกคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด สมาชิกของคณะกรรมการมัสยิด และครูสอนศาสนา คณะกรรมการอิสลามจังหวัด รวมทั้งหมดประมาณ 45 คน ถ้านับรวมสงขลาและสตูลด้วยอีก 30 คนจะรวมกันได้ 75 คน ในจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส ในปี พ.ศ. 2550 มีโต๊ะอิหม่ามจำนวนรวมกันทั้งสิ้น 1,731 คน ส่วนครูสอนศาสนาซึ่งประกอบด้วยโต๊ะครู อูstad และเจ๊ะครูดาคีก็มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 8,685 คน ในจำนวนนี้ถ้านับเฉพาะอูstad จะมีจำนวน 3,723 คน

โครงสร้างอำนาจเดิมตามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำในกลุ่มนี้เป็นผู้นำดั้งเดิมที่ตั้งมาตั้งแต่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เมื่อดูจากโครงสร้างหมู่บ้านทั้งหมดในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีกำนันจำนวน 235 คน และผู้ใหญ่บ้าน 1384 คน ถ้าวรวมเอาแพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ จำนวนรวมของผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองท้องที่ 1619 คน แต่ถ้าวรวมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยฯ เข้าด้วยกัน ผู้นำฝ่ายปกครองท้องที่ในจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส จะเป็นจำนวนมากถึง 7902 คน

กล่าวโดยรวม การวิเคราะห์ในระดับโครงสร้างอำนาจแสดงให้เห็นว่ากลุ่มชนชั้นนำแห่งอำนาจในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีบทบาทสำคัญมากในการกำหนดทิศทางการพัฒนาทางการเมืองเพื่อแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ชนชั้นนำดังกล่าวประกอบด้วย กลุ่มชนชั้นนำทั้งทางศาสนาและทางโลก มีจำนวนรวมกันประมาณ 8,399 คน กลุ่มคนกลุ่มนี้มีจำนวนมาก

พอสมควรและจะเป็นกำลังของการเปลี่ยนแปลงพัฒนาการรูปแบบการปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

ชนชั้นนำแห่งอำนาจในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ประเภทชนชั้นนำ	จำนวน
ผู้นำการปกครองท้องถิ่น	1,326
โต๊ะอิหม่าม	1,731
อุस्ताซ ครูสอนศาสนา	3,723
กำนันผู้ใหญ่บ้าน	1619
รวมผู้นำท้องถิ่น	8,399

4.6 การวิเคราะห์ในระดับความคิดเห็นและทัศนคติ

ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปและชนชั้นนำในจังหวัดชายแดนภาคใต้เกี่ยวกับรูปแบบที่เหมาะสมในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความหลากหลายวัฒนธรรมสะท้อนให้เห็นแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงไปท่ามกลางสถานการณ์ความรุนแรง สืบตรวจครั้งแรกนี้มีนัยสำคัญที่น่าพิจารณาอยู่สองประการคือ ประการแรก ในช่วงปี 2548 คนจำนวนที่ค่อนข้างมากยังยอมรับว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมยังใช้การได้ถ้าได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น แต่นัยอีกด้านหนึ่งควรสังเกตด้วยว่าคนกลุ่มที่มีความเห็นว่าการจัดรูปแบบการปกครองพิเศษทางวัฒนธรรม การปกครองพิเศษทางการเมือง และรูปแบบมหานคร เมื่อรวมกันก็มีจำนวนไม่น้อยเช่นเดียวกัน ยิ่งถ้ามองว่าทัศนะดังกล่าวจัดอยู่ในประเภทหรือกลุ่มเดียวกันที่สนับสนุนการปกครองแบบพิเศษของท้องถิ่นเหมือนกัน คนกลุ่มนี้รวมกันได้มากถึงร้อยละ 41.8 ก็นับได้ว่ามีจำนวนมากในสัดส่วนใกล้เคียงกันกับกลุ่มสนับสนุนรูปแบบเดิม โดยที่กลุ่มที่สนับสนุนรูปแบบเดิมมีจำนวนมากกว่าเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กลุ่มเห็นรูปแบบเดิมกับกลุ่มที่สนับสนุนแบบผู้ว่าซีไอโอซึ่งถือเป็นแบบเดียวกัน รวมกันได้ประมาณร้อยละ 42.9 ทำให้เราได้ข้อสรุปเบื้องต้นในขณะนั้นว่าความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัดในเรื่องรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ซึ่งมีความหลากหลายชาติพันธุ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความหลากหลายและแตกต่างกันมาก ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบเดิมที่มีอยู่แล้วทั้งแบบการปกครองท้องถิ่นและผู้ว่าซีไอโอมีมากกว่าเพียงเล็กน้อย ส่วนพวกที่สนับสนุนให้เปลี่ยนแปลงในรูปแบบพิเศษแบบต่างๆก็มีอยู่ไม่น้อยในจำนวนและสัดส่วนใกล้เคียงกัน ทัศนะทั้งสองฝ่ายจึงถือว่ากำลังกันมากจนอาจจะถือได้ว่ามีจำนวนมากพอๆกันก็ได้

ที่น่าสนใจก็คือมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างคนพุทธกับคนมุสลิมในเรื่องรูปแบบการปกครองซึ่งสะท้อนความหมายสองประการที่จะต้องนำมาพิจารณา ประการแรกแสดงให้เห็นว่าลึก ๆ แล้วในกลุ่มคนที่สนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมนั้นมีคนพุทธอยู่ด้วยเป็นจำนวนมาก และในกลุ่มคนที่สนับสนุนการปกครองแบบพิเศษในทางวัฒนธรรมส่วนมากก็จะเป็นคนมุสลิมด้วย ถ้าพิจารณาว่าคนพุทธเป็นคนส่วนน้อยในสังคมสามจังหวัดชายแดนใต้ การที่คนไทยพุทธเป็นจำนวนมากไม่เห็นด้วยกับการปกครองพิเศษอาจมีความหมายทางการเมืองที่การเสนอแนวทางการปกครองพิเศษเป็น “การคุกคาม” ต่อคนส่วนนี้และอาจจะได้รับการต่อต้านอย่างหนักหน่วงในทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเรามาพิจารณาว่าคนส่วนใหญ่ของประเทศคือคนไทยพุทธ ผลสะท้อนของการต่อต้านอาชุนแรงและมีผลต่อการดำเนินการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้เกิดความมั่นคง ยั่งยืนและสมานฉันท์ กล่าวในอีกด้านหนึ่ง ข้อมูลชี้ให้เห็นด้วยว่าในกลุ่มคนมุสลิมแม้ว่ามีจำนวนไม่น้อยที่สนับสนุนการปกครองในรูปแบบพิเศษดังที่กล่าวไปแล้ว แต่ถ้ากลับมาดูเฉพาะในกลุ่มผู้ที่เห็นว่าควรใช้การปกครองแบบเดิมอยู่แต่อาจปฏิรูปให้ดีขึ้น ก็มีจำนวนมากถึงร้อยละ 72.1 แสดงให้เห็นว่ามีคนมุสลิมจำนวนไม่น้อยเช่นกันที่สนับสนุนการปกครองในรูปแบบเดิม จากนี้ก็จะนำไปสู่ข้อสังเกตประการที่สองก็คือ แม้ว่าโดยภาพรวมเราจะเห็นแนวโน้มที่คนมุสลิมและคนพุทธมีความเห็นต่างกันในเรื่องการปกครองท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาดูในกลุ่มคนมุสลิมมีความแตกต่างหลากหลายในทัศนะเรื่องการปกครองท้องถิ่นเช่นกันแม้แต่ในกลุ่มคนมุสลิมด้วยกันเอง ตรงข้ามกับคนพุทธที่ค่อนข้างเอกภาพว่าไม่เห็นด้วยกับการใช้รูปแบบการปกครองพิเศษ ในกลุ่มคนมุสลิมจำนวนไม่น้อยเห็นว่าควรใช้รูปแบบการปกครองแบบเดิมแต่ปรับปรุงให้ดีขึ้น จำนวนไม่น้อยเช่นกันเห็นว่าควรใช้รูปแบบการปกครองพิเศษทางวัฒนธรรม มีบางส่วนก็ยังมองว่าควรใช้รูปแบบการปกครองพิเศษทางการเมือง หรือการปกครองแบบมหานคร ความแตกต่างหลากหลายเช่นนี้ทำให้ต้องพิจารณาว่าหากเสนอการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในแบบใดก็จะมีคนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยต่างกันแม้ในกลุ่มคนมุสลิมด้วยกันเอง

ความคิดเห็นที่แตกต่างกันนี้ยิ่งเด่นชัดมากในกลุ่มชนชั้นนำ ในการสำรวจความคิดเห็นครั้งที่ 2 จากที่ประชุมระดมความคิดเห็นในเรื่องการปกครองท้องถิ่นของผู้นำการปกครองท้องถิ่นระดับองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และผู้นำศาสนาระดับอิมาม โต๊ะครู อุस्ताซ และผู้บริหารโรงเรียนเอกชนอิสลาม ในปี พ.ศ. 2549 สิ่งที่พบก็คือมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างผู้นำทางโลก (secular leaders) และผู้นำทางศาสนา (religious leaders) หรือผู้นำทางคุณธรรมภูมิปัญญา ในกลุ่มนายท. อบต. ผู้ที่เห็นว่าควรใช้รูปแบบเดิมมีจำนวนมากกว่าพวกที่เห็นว่าควรใช้รูปแบบพิเศษ แต่ผู้นำศาสนาจะมีความเห็นกันอย่างมาก กล่าวคือส่วนมากเห็นว่าควรใช้รูปแบบพิเศษแบบกรุงเทพมหานครหรือพัทยา และใช้รูปแบบพิเศษอื่นๆ เช่น สภาซุรอเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดหรือใช้การปกครองพิเศษที่แตกต่างจาก

กฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้ว ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นในครั้งที่ 3 ดำเนินการในระหว่างเดือนเมษายน พ.ศ. 2550 ในการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นกลุ่มผู้นำการปกครองท้องถิ่นเห็นเกี่ยวกับปัญหาความยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของผู้นำดังกล่าวซึ่งเลือกมาจากพื้นที่จังหวัดยะลา ปัตตานีและนราธิวาส มีการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมที่สุดในสถานการณ์ปัจจุบัน ปรากฏว่า ร้อยละ 27.7 เห็นว่าควรเป็นเขตการปกครองพิเศษทางการเมือง ส่วนผู้นำร้อยละ 27.7 เช่นกันเห็นว่าควรเป็นรูปแบบการปกครองพิเศษทางด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม มีเพียงร้อยละ 12 เห็นว่าควรใช้รูปแบบการปกครองแบบเดิมแต่ปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ข้อมูลในการสำรวจครั้งล่าสุดนี้ เป็นความคิดเห็นในท่ามกลางสถานการณ์ที่รุนแรงมากขึ้น ทักษะชนชั้นนำการปกครองท้องถิ่นมีความโน้มเอียงไปในทางสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษมากขึ้น อาจจะกล่าวได้ว่า ถ้านับรวมทั้งกลุ่มที่เห็นด้วยกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในทางการเมืองและในรูปแบบพิเศษทั้งทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม รวมแล้วกลุ่มนี้มีสูงมากถึงร้อยละ 74.1 เป็นจำนวนที่มากกว่าผู้ที่เห็นด้วยกับรูปแบบเดิมซึ่งมีเพียงร้อยละ 12.9 เท่านั้น

การวิเคราะห์ในระดับความคิดเห็นทัศนคติของประชาชนและผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้แสดงให้เห็นว่า แม้ความคิดเห็นโดยทั่วไปยังมีความแตกต่างกันว่าจะใช้รูปแบบใดที่เหมาะสมที่สุดกับพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะดังกล่าว ความคิดเห็นก็มีความเปลี่ยนแปลงไปเมื่อเวลาผ่านไปและมีความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ค่อนข้างสนับสนุนให้มีรูปแบบการปกครองพิเศษโดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจและรูปแบบพิเศษในทางสังคมวัฒนธรรม โดยเฉพาะในระยะหลังแนวโน้มความคิดไปในทางสนับสนุนการปกครองแบบพิเศษเริ่มเด่นชัดขึ้นโดยเฉพาะในกลุ่มผู้นำการปกครองท้องถิ่นและผู้นำทางศาสนาแม้จะมีความแตกต่างกันอยู่ในรายละเอียด

จากทัศนะของกลุ่มผู้นำท้องถิ่น ผู้นำทางศาสนาและผู้นำทางสังคมหลายกลุ่ม สิ่งที่แสดงออกมาก็คือประเด็นใจกลางในเรื่องอัตลักษณ์และความแตกต่างทางศาสนาและชาติพันธุ์ที่รัฐมักจะกดทับ ปิดกั้นและแย่งชิงไปจากท้องถิ่น ปัญหายังรวมไปถึงความพยายามของรัฐที่จะทำให้เกิดความผสมกลมกลืนโดยละเลยปัญหาความยุติธรรมที่ประชาชนและชนชั้นนำในควรจะได้รับในแง่การแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์หรือตัวตน ปัญหานี้เป็นสืบเนื่องมาจากการคลี่คลายประวัติศาสตร์ของโครงสร้างอำนาจในปัตตานี

จุดที่ควรเน้นก็คือมีการกดทับ กีดกันและแย่งชิงอัตลักษณ์เป็นการบั่นทอนอำนาจความชอบธรรมและบ่อนทำลายการพัฒนาศักยภาพของชนชั้นนำในท้องถิ่น ผลก็คือกระบวนการของรัฐมีความแปลกแยก เพราะได้ทำให้เกิดการลดทอนอำนาจการควบคุมของสังคมในชุมชน และส่งผลต่อการขยายตัวและลุกลามของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น การสร้างภาวะทันสมัย และการพัฒนาการทางการเมืองในช่วงทศวรรษที่ 2520-

2530 เป็นการขยายสถาบันประชาธิปไตยและการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่น่าจะเป็นผลดี แต่พลังของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยทางการเมือง (political modernization) ไม่ได้ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่นแต่กลับทำให้มีปัญหามากขึ้นเพราะการเปลี่ยนแปลงนี้ไปเร่งความอ่อนแอและทำให้เกิดความแตกแยกภายในกลุ่มชนชั้นนำมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอจากทัศนะของผู้ในกลุ่มต่าง ๆ ทำให้เห็นความเป็นไปได้ของการประสานกันระหว่างชนชั้นนำแห่งอำนาจ (power elites) ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งประกอบด้วย ชนชั้นนำทางการเมืองท้องถิ่น และชนชั้นนำทางศาสนา รวมทั้งผู้นำตามธรรมชาติอื่นๆ เช่น ผู้นำในละแวกบ้าน สิ่งให้เห็นชัดเจนก็คือจะต้องมีการสร้างกลไกแบบใหม่ขึ้นมาเพื่อฟื้นคืนอำนาจของสังคมและฟื้นอำนาจทางสัญลักษณ์ของผู้นำทางสังคมบนพื้นฐานของระบบคุณธรรมและการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายอย่างแท้จริง ข้อเสนอดังกล่าวเป็นการผสมผสานความต้องการของทุกฝ่ายเพื่อนำไปสู่พัฒนาการทางการเมืองและการบริหารท้องถิ่นที่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษแห่งความหลากหลายวัฒนธรรมอันเป็นโจทย์ของการศึกษาคั้งนี้

4.7 หลักการรัฐเดี่ยวแบบใหม่

รูปแบบการปกครองและการบริหารแบบใหม่ที่จะสังเคราะห์เป็นตัวแบบในที่นี้ จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ประเทศไทยเป็น “รัฐเดี่ยว (unitary state)” ซึ่งมีหลักเหตุผลของรัฐต่างจาก “รัฐรวม (federal state)” หรือสหพันธรัฐ รัฐเดี่ยวคือรัฐที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางหรือมีผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอยู่ที่ส่วนกลางเพียงอย่างเดียว ได้แก่การมีรัฐบาลเดี่ยว มีรัฐสภาเดี่ยว และมีศาลสูงเพียงแห่งเดียว แต่ในรัฐเดี่ยวดังกล่าว อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลสามารถโอนหรือกระจายให้แก่องค์กรในระดับล่างของรัฐได้ แต่รัฐก็สามารถเรียกคืนอำนาจการเมืองเหล่านั้นเมื่อไรก็ได้ตามแต่ที่รัฐจะปรารถนา ในขณะที่ยวกันรัฐก็สามารถกำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์กรในระดับล่างของรัฐได้ว่าจะให้องค์กรบริหารเหล่านั้นมีอำนาจมากน้อยเพียงใด รับฟังคำสั่งจากรัฐมากน้อยแค่ไหนและต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐอย่างไร¹¹

จากแนวคิดดังกล่าว แม้ว่ารัฐเดี่ยวจะมีอำนาจอธิปไตยเพียงแห่งเดียว และรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง แต่รัฐเดี่ยวก็สามารถที่จะกระจายอำนาจทางการเมือง บริหาร นิติบัญญัติและตุลาการให้แก่หน่วยงานต่างๆของรัฐได้ แต่ก็สามารถเรียกคืนได้เช่นกัน นอกจากนี้รัฐเดี่ยวยังสามารถกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต่างๆได้ตามแต่ที่รัฐเดี่ยวต้องการ จากองค์ประกอบข้างต้นนี้เองที่เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐเดี่ยวสามารถพัฒนาไปในรูปแบบของรัฐเดี่ยวที่แตกต่างหลากหลายและนำมาสู่ลักษณะของการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวในสมัยปัจจุบันที่แตกต่างจากการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวในอดีต แต่ก็ยังคงสาระสำคัญของความเป็นรัฐเดี่ยวอยู่

¹¹ การอธิบายรัฐเดี่ยวสมัยใหม่ของนักรัฐศาสตร์ที่น่าสนใจ โปรดดูใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ “การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองเขตพื้นที่พิเศษ: ศึกษาประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่น” รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 29 (ฉบับพิเศษ) 2551, : หน้า 81-126

ปรากฏการณ์ของรัฐเดี่ยวแบบใหม่แสดงให้เห็นในกรณีของประเทศอังกฤษและญี่ปุ่น ที่ยังคงรักษารูปแบบของรัฐเดี่ยวไว้แต่ก็สามารถสร้างรูปแบบการมอบอำนาจ (devolution) ไม่เฉพาะแต่ในทางบริหารและตุลาการเท่านั้น แต่ยังมีกรมมอบอำนาจในทางนิติบัญญัติด้วยในกรณีของอังกฤษที่มอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ สกอตแลนด์ เวลส์และไอร์แลนด์เหนือ

ตัวแบบใหม่ที่รัฐเดี่ยวสมัยใหม่ให้อิสระแก่ความแตกต่างหลากหลายมากยิ่งขึ้นเป็นสิ่งใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ภายในระบบดังกล่าวรัฐยินยอมให้มีการมอบอำนาจให้แก่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งหรือการจัดตั้งเขตการปกครองรูปแบบพิเศษขนาดใหญ่ขึ้น ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น เขตปกครองพิเศษแบบนี้มีอยู่ 2 แห่งคือ ฮอกไกโดและโอกินาวา โดยที่จังหวัดฮอกไกโดยังมีจังหวัดย่อยอีก 11 จังหวัด (sub-prefectures) กับอีก 86 เขต และจังหวัดฮอกไกโด ยังมีหน่วยงานกำกับดูแลจากส่วนกลางที่แตกต่างจากการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ซึ่งได้แก่สำนักพัฒนาแห่งจังหวัดฮอกไกโด (Hokkaido Development Bureau) อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคม ในขณะที่จังหวัดโอกินาวา มีหน่วยงานที่กำกับดูแลจากส่วนกลางที่เป็นพิเศษเช่นกัน ได้แก่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade, and Industry-METI)¹²

รูปแบบรัฐเดี่ยวแบบใหม่มีนัยสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบรัฐเดี่ยวสามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้างของตนเองได้ให้ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับลักษณะพิเศษทางด้านวัฒนธรรม อุดมการณ์และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นหรือพื้นที่ภูมิภาคโดยที่สามารถรักษาสถานภาพเดิมในการควบคุมจากส่วนกลางเอาไว้และรักษาหลักการที่ว่ารัฐเป็นอำนาจอธิปไตยเป็นหนึ่งเดียวไม่อาจจะแยกกันได้ เพราะรูปแบบใหม่ดังกล่าวไม่ได้ถูกสร้างให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากความเป็รัฐเดี่ยวให้กลายเป็นรัฐรวม (federal state) แต่อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนตัวเองของรัฐ (state transformation) อาจจะหมายถึงการรักษาการปกครองส่วนภูมิภาคเอาไว้แต่ปรับลักษณะการควบคุมโดยตรงให้เป็นการควบคุมโดยทางอ้อมอาจจะเป็นในรูปของหน่วยงานกึ่งอิสระ (Quasi-autonomous organizations) โดยรักษาอำนาจการควบคุมไว้เหมือนเดิมแต่ก็ไม่ให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้แล้วรัฐเดี่ยวแบบใหม่ยังอาจจะทำให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคมีความรับผิดชอบมากขึ้นต่อประชาชนในท้องถิ่นก็อาจจะทำได้โดยเพิ่มองค์ประกอบในด้านสภาท้องถิ่น (chambers) ที่มาจากการเลือกตั้งอาจจะทางตรงหรือโดยทางอ้อมก็อาจจะทำได้ จนทำให้เกิดการแบ่งมอบอำนาจ (devolution) ในรูปแบบใหม่ที่ให้อำนาจนิติบัญญัติแก่ส่วนภูมิภาคและส่วน

¹² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, เพิ่งอ้าง, หน้า 106-7.

ท้องถิ่นไปพร้อม ๆ กันด้วย แนวคิดเรื่องรัฐเดี่ยวแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศอาจจะนำมาใช้ได้ในกรณีของจังหวัดชายแดนภาคใต้

4.8 ข้อเสนอรูปแบบการปกครองพิเศษที่ผสมผสานและหลากหลาย

องค์ประกอบที่สำคัญของแนวคิดการกระจายอำนาจในพื้นที่ที่มีความหลากหลายชาติพันธุ์จากข้อมูลที่ได้ศึกษามาแล้วข้างต้น อาจสรุปได้ว่าเป็นเรื่องของการคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายของความคิดเห็นและการยอมรับต่อรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบ ตัวแบบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และศาสนา การจัดการบริการแบบธรรมาภิบาล (good governa) อาจจะไม่ใช่เพียงแค่มองว่าคนส่วนใหญ่เป็นชาติพันธุ์อะไรหรือศาสนาอะไรและแต่ละกลุ่มมีทัศนคติอย่างไรเท่านั้น หากยังจะต้องพิจารณาลึกไปถึงความหลากหลายและความแปรผันของการต่อสู้เพื่อครอบครองทรัพยากรทางการเมืองแห่งสัญลักษณ์ภายในกลุ่มแต่ละกลุ่มด้วย เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งและแตกแยกกันภายหลังจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหรือรูปแบบการปกครองและการบริหารไปแล้ว การสร้างสถาบันทางการเมืองการปกครองที่มีประสิทธิภาพ มีความมั่นคงและยั่งยืนมิได้เกิดจากสูตรสำเร็จที่ง่ายเกินไปและมีผลในด้านลบที่ตามมาภายหลังมากจนเกินล้นต้นทุนของการเปลี่ยนแปลง

เพื่อให้ได้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมแนวคิดที่ได้มาจากการศึกษาก็คือการผสมผสานและบูรณาการการเมืองการปกครองท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคที่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของการเมืองการบริหารและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม พร้อมทั้งมีการจัดการทรัพยากรหรืองบประมาณของท้องถิ่นให้พอเพียงและมีประสิทธิภาพ มีทั้งองค์ประกอบพร้อมกับการกระจายอำนาจและพื้นอำนาจอันชอบธรรมในชุมชนและสังคม กล่าวในอีกแง่หนึ่งก็คือการกระจายอำนาจต้องทำในลักษณะผสมผสานแบบตารางสลับไขว้หรือ matrix forms of decentralization ที่ดึงเอาองค์ประกอบในเนื้อหารูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระดับย่อยหรือจุลภาคมาประสานกับการบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมรัฐในระดับมหภาค ในที่นี้การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคก็ต้องมีการปรับและทำให้เกิดการจัดการที่ดีด้วย รูปแบบดังกล่าว จะดึงเอาองค์ประกอบในด้านเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม และหลักคุณธรรมในทางศาสนามาร่วมกับการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในระดับย่อยคือระดับตำบล จนถึงจังหวัดและอนุภาค ในขณะที่มีองค์ประกอบในด้านการเงินการคลังและการบริหารงานที่ดีที่เกิดจากการประสานหน่วยย่อยเหล่านี้เข้าเป็นหน่วยใหญ่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รูปแบบการบริหารในระดับภูมิภาคเช่นนี้อาจจะดึงเอาคุณลักษณะที่ดีของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ ศอ.บต. (Southern Border Provinces Administrative Center-SBPAC) มาใช้ให้เป็นประโยชน์ องค์การนี้จะประสานหน่วยย่อยของการปกครองท้องถิ่นให้เป็นองค์รวม โดยให้มีองค์กรแบบที่มาจากการเลือกตั้งในองค์กรระดับนี้ด้วย คือ สภาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (Chamber of Southern Border Provinces-CSBP) ในส่วนนี้จะเป็นกระจายอำนาจแบบใหม่ใน

ลักษณะการมอบอำนาจ (devolution) โดย ศอ.บต. จะเป็นหน่วยงานอิสระในระดับภูมิภาคที่ เขามาดูแลการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ซึ่งจะเป็น“องค์กรการจัดการและการบริหารพัฒนาแบบ พิเศษ” (special development administration organization) ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งและ ความรุนแรงในสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม เพื่อสร้างบูรณาการแห่งชาติ

ผลที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างการกระจายและบูรณาการจะทำให้เกิดการปกครอง ท้องถิ่นซึ่งมีองค์ประกอบเป็นหลายแกน ประสานกันเป็นตารางไขว้ดังนี้

1. องค์กรประสานงานการบริหารและการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ องค์กรนี้มี ลักษณะคล้ายกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) หรือศูนย์อำนวยการ ยุทธศาสตร์สันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศยส.) ตามข้อเสนอของคณะกรรมการอิสระเพื่อ ความ สมานฉันท์ (กอส.) หรืออาจจะใช้รูปแบบองค์กรอิสระอย่างเช่น “สถาบันสันติสุขยุติธรรม” โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรทางยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนในภาพกว้างเพื่อให้เกิด กลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนที่รวมเอาทั้งภาคประชาชนและภาครัฐ ซึ่งองค์กรแบบที่ เสนอนี้เป็นองค์กรบริหารส่วนภูมิภาคแบบใหม่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและการ แก้ปัญหานโยบายในการบริหารในสามจังหวัดภาคใต้ องค์กรนี้จะเป็นที่รวมขององค์กรปกครอง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

ฐานะทางกฎหมายขององค์กรนี้จะเรียกว่า “ทบวงการบริหารการพัฒนาจังหวัดชายแดน ภาคใต้” (Southern Border Provinces Development Administration Bureau--SBPAB) ขึ้น ต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทบวง มีฐานะเทียบเท่าทบวงพิเศษ มีการปกครองส่วนกลางและ การบริหารงานส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษในส่วนภูมิภาค การปกครองพิเศษที่เรียกว่า “ทบวงการ บริหารการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” มีรัฐมนตรีทบวงเป็นผู้ดูแลนโยบาย มีปลัดทบวง รอง ปลัดทบวงและผู้อำนวยการเขตทำหน้าที่ดูแลในแต่ละพื้นที่ในฐานะข้าราชการส่วนภูมิภาคแบบ พิเศษควบคู่ไปกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในทุกระดับ

นอกจากนี้ในการบริหารงานของทบวงการบริหารแบบพิเศษของสามจังหวัดภาคใต้ยัง ควรมี “สมัชชาประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้” (Chamber of Southern Border Provinces- CSBP) อันเป็นสภาประชาชนพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นองค์กรตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ เป็นสภาที่ปรึกษาและกลั่นกรองนโยบายภาคประชาชนประกอบด้วยผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนา ผู้รู้ทางการศึกษาและวัฒนธรรม รวมทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายความมั่นคงในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ เป็นผู้ประสานนโยบายและแผน อำนวยความยุติธรรม รวมทั้งดูแลตรวจสอบ บุคลากรและงบประมาณที่นำลงไปสู่ระดับหน่วยจังหวัด อำเภอโดยเฉพาะหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นในทุกๆระดับ เช่นตำบล เทศบาลและจังหวัด ดูแลแผนยุทธศาสตร์การบริหารงานทั้งทาง การเมืองและกระบวนการยุติธรรมในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนไว้ทั้งหมด สมาชิกหรือ องค์กรประกอบองค์กรสภาประชาชนระดับภาค (regional chamber) นี้จะมาจากตัวแทนภาคส่วน

ต่างๆของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวคือมาจากองค์กรปกครองท้องถิ่น สมาคมธุรกิจ ในสามจังหวัด สภาหอการค้า สมาคมอุตสาหกรรม องค์กรภาคประชาสังคม โรงเรียนสอนศาสนา องค์กรทางศาสนา องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในด้านต่างๆ เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การบรรเทาสาธารณภัย และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สถาบันการศึกษาอุดมศึกษา องค์กรวิชาชีพต่างๆเช่น ครู แพทย์ พยาบาล อนามัย ทนายความ นักธุรกิจ ผู้ประกอบการรายย่อยทั้งชุมชนมุสลิมและพุทธ เกษตรกรและการค้ารายย่อย เป็นต้น องค์กรสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมจากตัวแทนของแต่ละกลุ่มอาชีพและกลุ่มทางสังคมเพื่อสภาที่มีความยืดหยุ่นกับสังคมและชุมชนท้องถิ่น เป็นตัวแทนให้แก่คนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการบริหารการส่วนภูมิภาคในลักษณะตัวแทนทางวิชาชีพ (functional representation)

อำนาจหน้าที่สำคัญของสภานี้คือกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการเมืองและเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และพิจารณากลับกรอง รวมทั้งรับรองจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุน (subsidy) ที่ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นฝ่ายต่างๆ รวมทั้งงบประมาณโครงการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้จากงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลที่ผ่านทางองค์กรบริหารแบบพิเศษ

2. องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลและเทศบาลเหมือนรูปแบบเดิม มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจในการเก็บภาษีและบริหารงบประมาณการคลังส่วนท้องถิ่นเต็มที่มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติ รวมทั้งเพิ่มอำนาจในการจัดการท้องถิ่นในเรื่องทางศิลปกรรม วัฒนธรรมและประเพณีให้มากขึ้น เช่นการกำหนดเขตปลอดอบายมุข ตำรวจศิลปกรรม ประกาศห้ามเยาวชนออกนอกบ้านในยามวิกาลวันแต่มีผู้ปกครองอยู่ด้วย ฯลฯ การกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่นจะต้องได้รับการรับรองจากสภาผู้รู้ทางศาสนา และประชาชน องค์กรปกครองท้องถิ่นแบบนี้ต้องพึ่งตนเองได้ มีการบูรณาการการและการจัดการแบบจุดเดียวเสร็จแบบ one-stop services

3. องค์กรสภาผู้รู้ทางศาสนาในระดับตำบล ได้มาจากการเสนอชื่อและการเลือกสรรจากคณะกรรมการชุมชนผู้นำศาสนาองค์กรภาคประชาชนและสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น สภานี้เป็นที่ปรึกษาในกิจการศาสนาและศิลปกรรมของสังคมขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีจุดเชื่อมต่อในแกนบริหารแบบ matrix สมาชิกที่มาจากองค์กรปกครองท้องถิ่นควรจะต้องเป็นกรรมการโดยตำแหน่งขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยจำนวน 1 ในสามของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อให้มีอำนาจในการยับยั้งในกรณีที่ผู้นำท้องถิ่นกระทำผิดในทางนโยบายและเกิดการทุจริตประพฤตินิชอบ องค์กรที่มีอยู่ที่นำพิจารณาคือสภาวัฒนธรรมที่ในปัจจุบันมีอยู่แล้วโดยการจัดตั้งของกระทรวงวัฒนธรรมแต่องค์กรเดิมไม่มีบทบาทหน้าที่ในทางปฏิบัติมากนัก องค์กรแบบนี้มีลักษณะแบบสภาชูรอที่กล่าวถึงข้างต้นแต่มีลักษณะผสมผสานกับองค์กรด้านอื่นที่ไม่ใช่ศาสนาอย่างเดียว

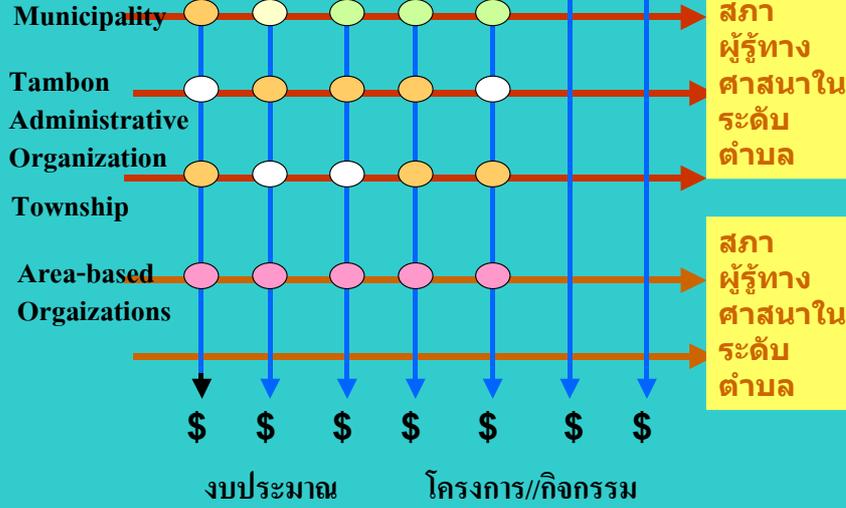
Matrix Model of Decentralization and Integration

องค์กรประสานการบริหารงานพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (สถาบันสันติยุติธรรม)

โดยการเลือกตั้งในแบบเดิม

องค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิม

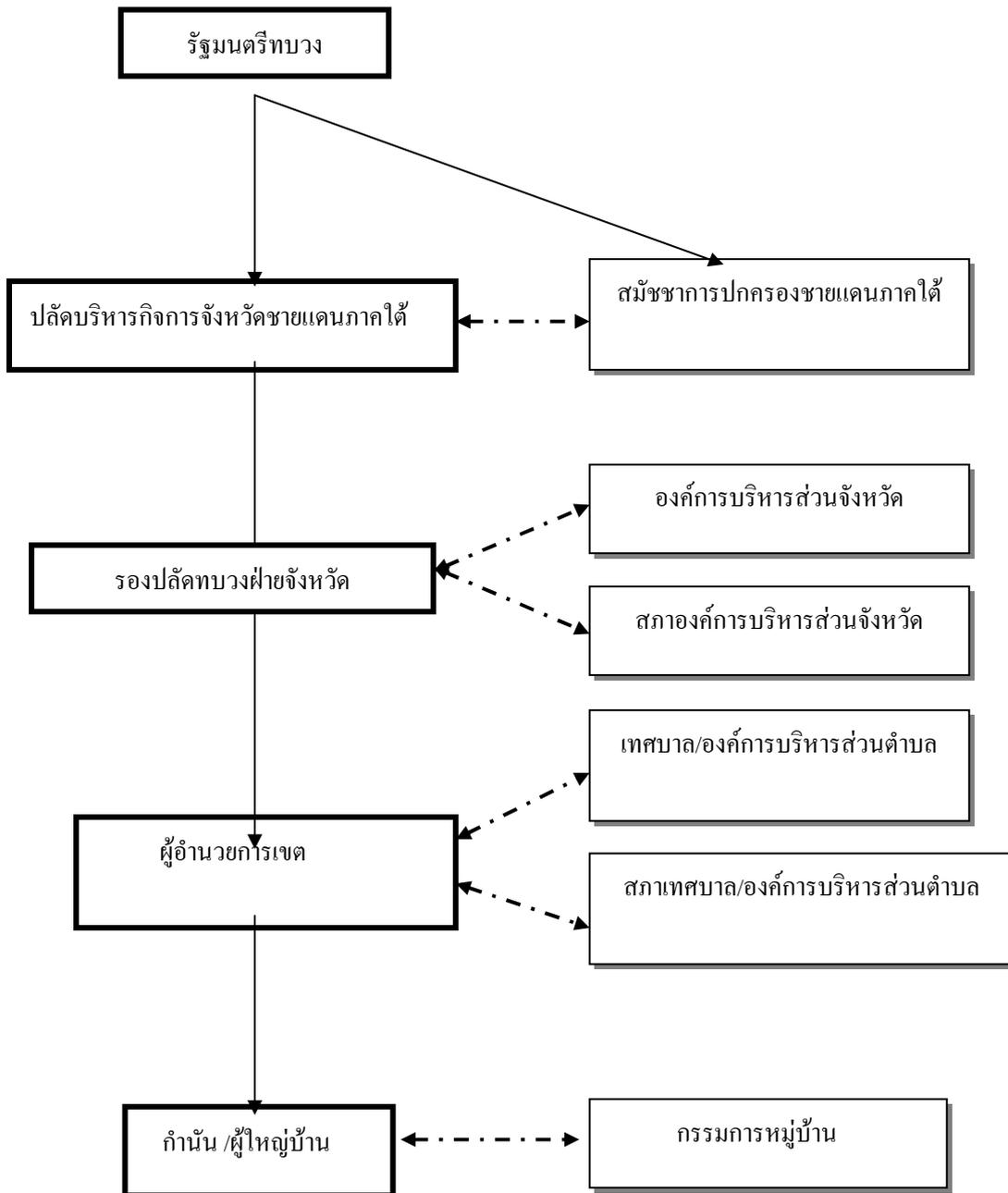
สภาภาคประชาสังคมสามจังหวัดชายแดนภาคใต้



โครงการต่อเอกหรือสหประชา

ประชาชนในท้องถิ่น

การบริหารงาน
ทบวงการบริหารกิจการจังหวัดชายแดนภาคใต้
Bureau of Southern Border Provinces Administration Affairs
(BSBA)



กล่าวโดยสรุป เพื่อให้ได้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมแนวคิดที่ได้มาจากการศึกษาก็คือการผสมผสานและบูรณาการการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของการเมืองการบริหารและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม พร้อมทั้งมีการจัดการทรัพยากรหรืองบประมาณของท้องถิ่นให้พอเพียงและมีประสิทธิภาพ มีทั้งองค์ประกอบพร้อม

กับการกระจายอำนาจ กล่าวในอีกแง่หนึ่งก็คือการกระจายอำนาจต้องทำในลักษณะผสมผสานที่ดึงเอาองค์ประกอบในเนื้อหารูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระดับย่อยหรือจุลภาคมาประสานกับการบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมรัฐในระดับมหภาค ดึงเอาองค์ประกอบในด้านเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม และหลักคุณธรรมในทางศาสนามาร่วมกับการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในระดับย่อยคือระดับตำบลและหมู่บ้าน ในขณะที่มีองค์ประกอบในการเงินการคลังและการบริหารงานที่ดีที่เกิดจากการประสานหน่วยย่อยเหล่านี้เข้าเป็นหน่วยใหญ่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปทรวงการปกครองพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยไม่ขัดกับหลักการรัฐเดี่ยวของประเทศไทย

5.รูปแบบการจัดตั้งรัฐช้อนรัฐการปกครองไทยของขบวนการ BRN – Coordinate

พล.ต.สำเร็จ ศรีทราย รองแม่ทัพภาค 4 นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรรุ่น 50 ได้ทำวิจัยเรื่อง ขบวนการ BRN-Coordinate กับการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้นำเสนอรูปแบบการจัดตั้งรัฐช้อนรัฐทับซ้อนการปกครองของรัฐไทยของขบวนการ BRN ไว้ที่น่าสนใจ

รูปแบบการปกครองที่ขบวนการ BRN ออกแบบไว้ ถึงแม้จะไม่ค่อยมีใครเข้าใจอย่างถ่องแท้ แต่เมื่อได้มาจากการขยายผลการซักถามผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากเหตุความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มากกว่า 5 ปี ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาในระดับต่างๆ ก็ทำที่จะให้ความสนใจไว้บ้าง เพราะอย่างน้อยก็เป็นความพยายามทางความคิดและทางการจัดตั้งที่จะปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้เช่นกัน แนวคิดดังกล่าวมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

เริ่มจากอาเยาะห์ (AJAK) เป็นภาษามลายูท้องถิ่น แปลว่า “ชักชวน” แต่ “อาเยาะห์” ในความหมายของการจัดตั้งในขบวนการก่อความไม่สงบ หมายถึง การเรียกชื่อการจัดตั้งองค์กรมวลชนของฝ่ายขบวนการใน “ระดับหมู่บ้านจัดตั้ง” ซึ่งถือเป็นการจัดตั้งซ้อนการจัดการปกครองในระดับหมู่บ้านของรัฐไทย โดยมีผู้ควบคุมมวลชนในอาเยาะห์เรียกว่า “หัวหน้าอาเยาะห์” มีบทบาทในการปกครองและควบคุมมวลชนในอาเยาะห์ สร้างและพัฒนาอำนาจรัฐช้อนในระดับหมู่บ้านของรัฐไทย ช่มและกำจัذبบาทของผูโหญ่บ้าน ในการปกครองลูกบ้านของรัฐไทยให้ประชาชนหรือมวลชนจัดตั้งในระดับพื้นฐานตกอยู่ภายใต้การควบคุมและชี้นำของ “หัวหน้าอาเยาะห์”

การจัดตั้งองค์กรมวลชนในระดับอาเยาะห์ถือเป็นองค์กรมวลชนจัดตั้งที่เล็กที่สุดที่เป็นฐานการจัดตั้งของขบวนการก่อความไม่สงบและขบวนการก่อความไม่สงบเน้นให้ความสำคัญกับการจัดตั้งองค์กรมวลชนในระดับอาเยาะห์ให้มีความเข้มแข็งและสามารถชี้นำขับเคลื่อนพลังมวลชนเหล่านั้นให้เคลื่อนไหว ต่อต้าน และตอบโต้อำนาจรัฐตามแนวทางและเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของขบวนการที่กำหนดไว้

สำหรับการควบคุมปกครองมวลชนในระดับอาเจะห์ หากทำให้มวลชนเชื่อและศรัทธา ต่อแนวทางของขบวนการไม่ได้ ก็ทำให้กลัว หวาดระแวง และเกลียดรัฐไทยในที่สุด ฝ่าย ขบวนการก่อความไม่สงบได้จัดตั้งคณะกรรมการปกครองและควบคุมอาเจะห์เพื่อช่วยเหลือ หัวหน้าอาเจะห์ในการควบคุมมวลชน จัดตั้งในอาเจะห์ในรูปแบบคณะกรรมการ โดยแบ่ง คณะกรรมการเป็น 4 ฝ่าย รวมแล้วไม่เกิน 12 คน แต่ละฝ่ายมีบทบาทหน้าที่ดังนี้

1) คณะกรรมการฝ่ายเปอมูดอ (PEMUDA) ทำหน้าที่ควบคุมดูแลเด็ก เยาวชน วัยรุ่น ทั้งชายและหญิงในอาเจะห์ ส่งเสริมด้านวัฒนธรรม การศึกษา และด้านกีฬา รมรงค์ให้เด็ก เยาวชนชายหญิงห่างไกลยาเสพติด และควบคุมพลังอุดมการณ์ในแนวทางของขบวนการของเด็กเยาวชนในหมู่บ้านจัดตั้ง

2) คณะกรรมการฝ่ายอุลามา (ULAMA) ส่วนใหญ่ขบวนการจะจัดตั้งผู้รู้ทางศาสนาเป็น กรรมการฝ่ายอุลามา ทำหน้าที่รณรงค์ในเรื่องการศึกษา และปฏิบัติกิจทางศาสนา จัดทำคฤหาสน์ ซึ่งเนื้อหาคฤหาสน์นั้นต้องส่งเสริมแนวทางการปฏิบัติ และปลูกแนวทางการต่อสู้ของขบวนการ เพื่อเสริมความเข้มแข็งความมั่นคงและสร้างพลังแห่งอุดมการณ์ให้มวลชนจัดตั้งในอาเจะห์ และทำหน้าที่คล้ายๆ สภาชุรอในระดับหมู่บ้านจัดตั้ง

3) คณะกรรมการฝ่ายสนับสนุนหรือฝ่ายเศรษฐกิจ (LOGISTIC) ทำหน้าที่สร้าง เศรษฐกิจพื้นฐานในอาเจะห์ หรือเป็นส่วนสนับสนุนให้แก่กลุ่มปฏิบัติการ (กลุ่มนักรบ) ที่แอบ แฝงตัวอยู่ในอาเจะห์ เช่น การจัดตั้งร้านค้าสหกรณ์ชุมชนขึ้นในอาเจะห์ เป็นต้น

4) ฝ่ายเหรียญกษาปณ์หรือฝ่ายเลขา มีหน้าที่ประสานงานระหว่างหัวหน้าอาเจะห์กับ คณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ของอาเจะห์ เช่น การแจ้งกำหนดการประชุม การส่งข่าวสารสำคัญๆ หรือประสานการมอบหมายงานสำคัญแก่กรรมการอาเจะห์ฝ่ายต่างๆ จากหัวหน้าอาเจะห์ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการประสานงานนั้นเป็นการดำเนินการทางลับทั้งสิ้น รู้กันแต่เฉพาะ หัวหน้าอาเจะห์ คณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ในอาเจะห์เท่านั้น

ลีการ์ัน (LEKARAN) เป็นภาษามลายูท้องถิ่นแปลว่า “ความเชื่อมโยง” หรือ “การ ประสานสัมพันธ์กัน” ลีการ์ันในความหมายการจัดตั้งของขบวนการก่อความไม่สงบ หมายถึง การเรียกชื่อการจัดตั้งองค์กรมวลชนของฝ่ายขบวนการในระดับ “ตำบลจัดตั้ง” จากการที่ ขบวนการก่อความไม่สงบจัดตั้ง “อาเจะห์” ทัບซ้อนหมู่บ้านของประเทศไทยได้ในหลายๆ อาเจะห์ก็ จะจัดตั้งเป็น “ลีการ์ัน” จึงมีสถานะเสมือนตำบลของรัฐไทย โดยฝ่ายขบวนการได้จัดตั้งแกนนำ ขึ้นมาเป็นผู้ปกครอง “ลีการ์ัน” เรียกว่า “กุมิต (KUMIT)” มีสถานะเทียบเท่ากำนันของรัฐไทยใน การปกครองและควบคุมมวลชนใน “ลีการ์ัน”

สำหรับการควบคุมปกครองมวลชนในระดับ “ลีการ์ัน” ฝ่ายขบวนการก่อความไม่สงบได้จัดตั้งคณะกรรมการปกครองและควบคุม “ลีการ์ัน” เป็น 4 ฝ่ายเช่นเดียวกับอาเยาะห์ทุกประการ โดยมีคณะกรรมการรวมทั้ง 4 ฝ่ายไม่เกิน 12 คนเช่นกัน

กุมิต (KUMIT) เป็นภาษาอินโดนีเซีย มาจากคำว่า “KOMMITY” ซึ่งแปลว่า ชุมชน แต่ กุมิต (KUMIT) ในที่นี้หมายถึงหัวหน้าผู้ปกครองชุมชน สำหรับการจัดตั้งองค์กรมวลชนของ ขบวนการก่อความไม่สงบใช้เรียกผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองและควบคุม “ลีการ์ัน” มีสถานะเทียบเท่า “กำนัน” ของรัฐไทย

แดอาระาะห์ (DAERAH) หมายถึง “อำเภอ” ในการจัดตั้งองค์กรมวลชนของฝ่ายก่อความไม่สงบได้จัดตั้ง “อำเภอจัดตั้ง” ขึ้นเรียกว่า “แดอาระาะห์” ทำหน้าที่ควบคุมและปกครองมวลชนใน “ลีการ์ัน” หรือ “ตำบลจัดตั้ง” โดยมีแกนนำสำคัญทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุม ปกครอง และชี้นำ “กุมิต” ให้ปฏิบัติตามนโยบายทิศทางของขบวนการ แกนนำที่ทำหน้าที่ควบคุมปกครอง “แดอาระาะห์” เรียกว่า “สะกอม (SAKOM)” มีฐานะเสมือน “นายอำเภอ” ของรัฐไทย

วิลายาะห์ (WELAYAH) หมายถึง “จังหวัด” เป็นชื่อเรียกองค์กรมวลชนของฝ่ายก่อความไม่สงบที่มีสถานะใหญ่กว่า “แดอาระาะห์” หากมีการจัดตั้ง “แดอาระาะห์” หลายๆ “แดอาระาะห์” ก็จะจัดตั้งเป็น “วิลายาะห์” ซึ่งมีสถานะเทียบเท่า “จังหวัด” ของรัฐไทย ทำหน้าที่ควบคุมปกครองมวลชนใน “แดอาระาะห์” นั้นๆ และชี้นำหัวหน้า “แดอาระาะห์” หรือ “สะกอม” ให้ปฏิบัติตามทิศทางยุทธศาสตร์ และนโยบายของขบวนการ แกนนำที่ทำหน้าที่รับผิดชอบควบคุมปกครอง “วิลายาะห์” เรียกว่า “สะกอมวิลายาะห์” หรือ “สะกอมเวล (SEKOMWEL)” ซึ่งมีฐานะเสมือน “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ของรัฐไทย

กัส (KAS) หมายถึง “มณฑล” เป็นการจัดตั้งองค์กรมวลชนในระดับใหญ่สุด “กัส” หรือ “มณฑล” จะประกอบด้วยหลายๆ “วิลายาะห์” โดยมี “หัวหน้ากัส” หรือ “ผู้ว่าการมณฑล” เป็นแกนนำสำคัญในการปกครอง ควบคุมและชี้นำแกนนำในระดับ “วิลายาะห์” หรือต่ำกว่าให้ปฏิบัติตามทิศทางและนโยบายที่ขบวนการกำหนด

การจัดตั้งระดับต่างๆ ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองดังกล่าวเขียนเป็นแผนภูมิการบริหารจัดการได้ดังนี้

บทสรุป

จากการศึกษารูปแบบขององค์การบริหารด้านการเมืองการปกครองที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยจาก 5 แนวคิดตั้งได้ ที่กล่าวมาแล้ว จะพบว่าแต่ละรูปแบบก็เป็นความพยายามที่จะออกแบบองค์กรให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยแต่ละกลุ่มความคิดมีความเชื่อว่า รูปแบบของตนที่นำเสนอ นั้นสามารถตอบโจทย์ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ได้

แต่จะยุติได้จริงหรือก็ยังเป็นปัญหา เนื่องจากรัฐไทยเองยังมีความเชื่อเสมอมาว่า ปัญหาความไม่สงบมิใช่เกิดจากปัญหารูปแบบขององค์กรการเมืองการปกครอง รูปแบบการเมืองการปกครองเป็นเพียงข้ออ้างของขบวนการแบ่งแยกดินแดนเพื่อใช้เป็นเงื่อนไขในการต่อสู้เท่านั้น

เจ้าหน้าที่ของรัฐไทยระดับมัธยมองยังมีความเชื่อมั่นว่า หากผู้รับผิดชอบระดับนโยบายและผู้ปฏิบัติระดับตัดสินใจเข้าใจปัญหาตรงกันว่า ความไม่สงบเกิดจากการต่อสู้เพื่อแยกตัวออกเป็นรัฐเอกราชปัตตานีดารุสสลามของขบวนการแบ่งแยกดินแดน แล้วนำจุดนี้มาเป็นเป้าหมายการต่อสู้ที่เน้นการเมืองนำการทหาร มุ่งลดเงื่อนไขโดยการกระจายอำนาจให้ชุมชนได้ดูแลตนเองอย่างแท้จริงและดำเนินการให้สังคมมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ใช้กฎหมายศาสนา (ชารีอะห์) ปกครองสังคมตนเองอย่างแท้จริงก็เชื่อว่า เหตุความไม่สงบจะยุติลงได้ เพราะเงื่อนไขสงครามถูกขจัดไปโดยสิ้นเชิงแล้วนั่นเอง