

การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้
รายงานโครงการวิจัยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์

ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี และสุกรี หลังปูเต๊ะ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
คณะศิลปศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอิสลามยะลา

เสนอต่อ

ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล

30 มิถุนายน 2551

ความนำ

การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องแก้ด้วยการเมืองและการปกครอง นี่เป็นหัวใจสำคัญของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ซึ่งใช้เวลานานสองปีกว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2551 ตัวแบบการแก้ปัญหการปกครองที่ค้นพบในที่นี้ต้องคำนึงถึงสามองค์ประกอบคือ ความสมดุลแห่งพลังอำนาจของฝ่ายต่างๆ การให้ความสำคัญกับปัจจัยวัฒนธรรม และการคำนึงถึงปัญหาอำนาจรัฐในการแก้ปัญหาในกรอบของรัฐเดี่ยวของประเทศไทย สามประเด็นที่ค้นพบ และตัวแบบที่นำเสนอน่าจะเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับความเป็นจริงในการจัดการปัญหาการเมืองการปกครองที่เกิดขึ้น สิ่งที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ การวิจัยครั้งนี้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงเป็นฐานที่มีคุณค่าแก่การแก้ปัญหความรุนแรงอันมีความซับซ้อน ผู้วิจัยยังได้รับความสนับสนุนจากศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล โดยเฉพาะจากรองศาสตราจารย์ ดร. โทม อารียา จึงคาดหวังว่าจะเป็นประโยชน์แก่แนวทางสันติวิธีในการแก้ปัญหความรุนแรงของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และได้รับการยอมรับจากประชาชนไทยโดยทั่วไป ไม่ใช่เพียงแคในประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี

สุกรี หลังปูเต๊ะ

ตุลาคม 2551

สารบัญ

หน้า

ความนำ

บทคัดย่อ

i-viii

บทที่ 1 บทนำ

1

- ความสำคัญของปัญหา 1
- รัฐ อำนาจอธิปไตยและโครงสร้างอำนาจ 3
- โครงสร้างอำนาจและสัมพันธภาพทางอำนาจ 5
- อำนาจเชิงสัญลักษณ์ 6
- โครงสร้างอำนาจในระบบนิเวศทางสังคมแห่งความขัดแย้ง 11
- ระเบียบวิธีวิจัย 16

บทที่ 2 ความคลี่คลายทางประวัติศาสตร์ของโครงสร้างอำนาจปัตตานี

17

- วิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจชนชั้นนำ 17
- ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงและบูรณาการรัฐไทยต่อชนชั้นนำทางศาสนา 25
- การปรับเปลี่ยนกระบวนการทางกฎหมายและผลต่อชนชั้นนำทางศาสนา 31
- โครงสร้างชนชั้นนำปัตตานีกับการบูรณาการชาติด้วยระบบการศึกษา 37
- การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจ: ชนชั้นนำสายทางศาสนาและชนชั้นนำสายทางโลก 43

บทที่ 3 โครงสร้างอำนาจในยุคใหม่และความหลากหลายที่สะท้อนต่อการกระจายอำนาจ

52

- ชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 52
- ความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่น: พลวัตทางความคิด 57

บทที่ 4 การกระจายอำนาจแบบพิเศษและผสมผสาน: มิติที่หลากหลายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 63

- การปกครองการบริหารที่ยอมรับอัตลักษณ์และความแตกต่าง 64
- โครงสร้างระบบผู้นำท้องถิ่นอ่อนแอและขัดแย้ง 68
- ระบบการเลือกตั้งและการแข่งขันที่มีปัญหา 76
- ตัวแบบที่ฝ่ายการปกครองท้องถิ่นร่วมกับฝ่ายศาสนา 79
- การเงินการคลังส่วนท้องถิ่น: พัฒนาระบบการเงินอิสลาม
โดยให้ อบต. เป็นผู้จัดการชะกาต 81
- รูปแบบการปกครอง (พิเศษ) ที่ผสมผสาน 84

บทที่ 5 ตัวแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมและการเมือง

94

- การวิเคราะห์ในระดับแนวคิด 94

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

- การวิเคราะห์ในระดับโครงสร้างอำนาจชนชั้นนำ	98
- การวิเคราะห์ในระดับความคิดเห็นและทัศนคติ	101
- หลักการรัฐเดี่ยวแบบใหม่	103
- ข้อเสนอรูปแบบการปกครองพิเศษที่ผสมผสานและหลากหลาย	105

บรรณานุกรม

บทคัดย่อ

การจัดการปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยการเสนอรูปแบบการเมืองการปกครองแบบธรรมาภิบาลหรือที่เรียกว่า good governance มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ภายใต้งานนี้ดังกล่าวการพัฒนาตัวแบบการปกครองในการแก้ปัญหาที่สอดคล้องกับทั้งแนวคิดและแนวทางปฏิบัติจึงเป็นภารกิจที่สำคัญในทางวิชาการ คำถามแรกที่จะต้องตอบก็คือทำอย่างไรจึงจะได้อำนาจอันชอบธรรม อันเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายในพื้นที่ทางสังคม ในเมื่อพื้นที่ทางสังคมดังกล่าวได้กลายเป็นสนามการแข่งขันแย่งชิงอำนาจในเชิงสัญลักษณ์ในลักษณะที่ดุเดือดรุนแรง สังคมที่มีความขัดแย้งเป็นปฏิปักษ์ต่อกันในเรื่องอัตลักษณ์อยู่ในสภาวะเหมือนกับการต่อสู้ในสนามแห่งอำนาจภายในสังคม ซึ่งสนามดังกล่าวประกอบไปด้วยกลุ่มที่หลากหลาย โครงสร้างการเมืองการปกครอง รวมทั้งการจัดการโครงสร้างอำนาจจะต้องสอดคล้องกับการต่อสู้ทางสัญลักษณ์และกลายเป็นส่วนหนึ่งในการผลิตซ้ำของการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ดังกล่าวจึงจะช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างยั่งยืน ข้อเสนอเชิงแนวคิดที่จะต้องนำมาพิจารณาก็คือ

1. **ความสมดุล** ในระบบของสิ่งที่มีชีวิตและในเวทีการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ที่กำลังดำเนินอยู่ การที่เราจะออกแบบรูปการปกครองและการบริหารเพื่ออำนวยความสะดวกแก้ปัญหาโดยมีความชอบธรรมและสันติ จะต้องอาศัยการวิเคราะห์บริบททางอำนาจและสังคมวัฒนธรรมหลายอย่าง ประเด็นที่น่าสนใจคือ “การปกครองตามธรรมชาติหรือการบริหารตามธรรมชาติ” ซึ่งเป็นการปกครองหรือการกระทำใดๆก็ตามที่ทำให้มนุษย์และสังคมในการปกครองนั้นมีความสุขและอยู่ดีกินดี ใครก็ตามที่จะขึ้นมาเป็นผู้นำ องค์การใดก็ตามที่จัดตั้งขึ้นมาจะต้องมีความสามารถที่จะทำให้คนที่อยู่ภายใต้การปกครอง คนที่อยู่ในตำบล ในเทศบาล หรือสัปปุรุษมีความสุขอยู่ดีกินดีหรือว่ามีความสุข สิ่งที่เราควรทำก็คือ สร้างกลไกขึ้นมาโดยที่กลไกนี้ต้องเกิดขึ้นจากประชาชนในท้องถิ่นหลายฝ่ายแล้วเป็นตัวสร้างสมดุลอำนาจระหว่างฝ่ายต่างๆขึ้นมาให้ได้

2. **ความสำนึกในวัฒนธรรม** สิ่งที่จะต้องพิจารณาคือ องค์ประกอบแห่งสำนึกในอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และศาสนาซึ่งเป็นตัวการที่สำคัญในการผลักดันความขัดแย้ง ทำให้เกิดความรู้สึกรุนแรง และเป็นตัวแปรหลักในการแก้ปัญหาในกระบวนการสร้างสถาบันทางสังคมและการเมืองในท้องถิ่น การแก้ปัญหาในการปกครองจะสามารถแก้ปัญหา “ความรู้สึก” ในอัตลักษณ์ดังกล่าวได้ และจะต้องทำให้เกิด “ความรู้สึก” ว่ามีความถูกต้องและชอบธรรมในการแก้ปัญหาเพื่อลดความกดดัน ปิดกั้นและแย่งชิงอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ ศาสนาและประวัติศาสตร์ การแก้ปัญหามาตามแนวคิดดังกล่าวเป็นการสนองตอบต่อการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ที่ดำรงอยู่ด้วย จุดรวมในความรู้สึกที่สำคัญในเชิงสัญลักษณ์ก็คือการผสมผสานลักษณะพิเศษทางด้านศาสนาและวัฒนธรรมให้เข้ากับการ

ปกครองและการบริหาร เพื่อที่จะช่วยให้เกิดการฟื้นคืนอำนาจการควบคุมทางสังคมที่มีความถูกต้อง ความชอบธรรมและมีความยุติธรรมในการจัดการปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น

3. ปัญหาอำนาจรัฐ โครงสร้างอีกตัวหนึ่งที่มีความสำคัญด้วยก็คือการทำให้เกิดความเกาะเกี่ยวกับสังคมของโครงสร้างรัฐ ในปัญหาความขัดแย้งนั้น การจะแก้ปัญหาได้ อยู่ที่ตัวแปรของรัฐ ความหมายก็คือ รัฐได้ประกอบสร้างตัวตนอย่างไรและปฏิบัติหน้าที่อย่างไรในสภาพแวดล้อมของพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายทั้งในทางสังคมวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐประกอบขึ้นด้วยใครและมีวิธีการอย่างไรในการเข้าถึงและให้บริการกับประชาชนเพื่อสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ ในระดับท้องถิ่นและหมู่บ้านชุมชน ชนชั้นนำฝ่ายปกครอง ฝ่ายศาสนา และการปกครองท้องถิ่นมีปฏิบัติการอย่างไร สามารถควบคุมและครอบงำการกระทำและความคิดของสังคมและชุมชนได้หรือไม่ และสังคมตอบสนองบทบาทของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งชนชั้นนำในท้องถิ่นดีหรือไม่ดีอย่างไร จึงต้องมีการแก้ปัญหาด้วยการปกครองและการบริหารทั้งระดับภูมิภาคและท้องถิ่น โดยที่จะต้องสนใจลักษณะองค์ประกอบของรัฐในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการผสมผสานและบูรณาการลักษณะพิเศษทางวัฒนธรรมให้เข้ากับลักษณะพิเศษการเมืองการปกครอง และอำนาจ การทำให้โครงสร้างรัฐและระบบราชการมีความเป็นตัวแทนทั้งในด้านคุณลักษณะทางประชากร ทางสังคมและวัฒนธรรมจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้รัฐไม่เป็นคนแปลกหน้าของสังคม

ข้อเสนอรูปแบบการปกครองพิเศษที่ผสมผสานและหลากหลาย

เพื่อให้ได้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสม แนวคิดที่ได้มาจากการศึกษาก็คือการผสมผสานและบูรณาการการเมืองการปกครองท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคที่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของการเมืองการบริหารและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม พร้อมทั้งมีการจัดการทรัพยากรหรืองบประมาณของท้องถิ่นให้พอเพียงและมีประสิทธิภาพ มีทั้งองค์ประกอบพร้อมกับการกระจายอำนาจและพื้นอำนาจอันชอบธรรมในชุมชนและสังคม กล่าวในอีกแง่หนึ่งก็คือการกระจายอำนาจต้องทำในลักษณะผสมผสานแบบสลับไขว้ที่ดึงเอาองค์ประกอบในเนื้อหา รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระดับย่อยหรือจุลภาคมาประสานกับการบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมรัฐในระดับมหภาค ในที่นี้การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคก็ต้องมีการปรับและทำให้เกิดการจัดการที่ดีด้วยรูปแบบดังกล่าว จะดึงเอาองค์ประกอบในด้านเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม และหลักคุณธรรมในทางศาสนามาร่วมกับการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในระดับย่อยคือระดับตำบล จนถึงจังหวัดและอนุภาค ในขณะที่มีองค์ประกอบในด้านการเงินการคลังและการบริหารงานที่ดีที่เกิดจากการประสานหน่วยย่อยเหล่านี้เข้าเป็นหน่วยใหญ่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รูปแบบการบริหารในระดับภูมิภาคเช่นนี้อาจจะดึงเอาคุณลักษณะที่ดีของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ สอ.บต. (Southern Border Provinces Administrative Center-SBPAC)

มาใช้ให้เป็นประโยชน์ องค์กรนี้จะประสานหน่วยย่อยของการปกครองท้องถิ่นให้เป็นองค์กรร่วม โดยให้มีองค์กรแบบที่มาจากการเลือกตั้งในองค์กรระดับนี้ด้วย คือ สมัชชาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (Chamber of Southern Border Provinces-CSBP) ในส่วนนี้จะเป็นการกระจายอำนาจแบบใหม่ในลักษณะ “การมอบอำนาจ” (devolution) โดย ศอ.บต. จะเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระในระดับภูมิภาคที่เขามาดูแลการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ซึ่งจะเป็น “องค์กรการจัดการและการบริหารพัฒนาแบบพิเศษ” (special development administration organization) ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม เพื่อสร้างบูรณาการแห่งชาติ

ผลที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างการจัดกระจายและบูรณาการจะทำให้เกิดการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีองค์กรประกอบเป็นหลายแกน ประสานกันเป็นตารางไขว้ดังนี้

1. องค์กรประสานงานการบริหารและการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ องค์กรนี้มีลักษณะคล้ายกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) หรือศูนย์อำนวยการยุทธศาสตร์สันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศยส.) ตามข้อเสนอของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์ (กอส.) หรืออาจจะใช้รูปแบบขององค์กรอิสระอย่างเช่น “สถาบันสันติสุขยุติธรรม” โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรทางยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนในภาพกว้างเพื่อให้เกิดกลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนที่รวมเอาทั้งภาคประชาชนและภาครัฐ ซึ่งองค์กรแบบที่เสนอนี้เป็นองค์กรบริหารส่วนภูมิภาคแบบใหม่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยการและการแก้ปัญหา นโยบายในการบริหารในสามจังหวัดภาคใต้ องค์กรนี้จะเป็นที่รวมขององค์กรปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

ฐานะทางกฎหมายขององค์กรนี้จะเรียกว่า “ทบวงการบริหารการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” (Southern Border Provinces Development Administration Bureau--SBPAB) ขึ้นต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทบวง มีฐานะเทียบเท่าทบวงพิเศษ มีการปกครองส่วนกลางและการบริหารงานส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษในส่วนภูมิภาค การปกครองพิเศษที่เรียกว่า “ทบวงการบริหารการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” มีรัฐมนตรีทบวงเป็นผู้ดูแลนโยบาย มีปลัดทบวง รองปลัดทบวง และผู้อำนวยการเขตทำหน้าที่ดูแลในแต่ละพื้นที่ในฐานะข้าราชการส่วนภูมิภาคแบบพิเศษควบคู่ไปกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในทุกระดับ

นอกจากนี้ในการบริหารงานของทบวงการบริหารแบบพิเศษของสามจังหวัดภาคใต้ยังควรมี “สมัชชาประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้” (Chamber of Southern Border Provinces-CSBP) อันเป็นสภาประชาชนพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นสภาที่ปรึกษาและกลั่นกรองนโยบายภาคประชาชนประกอบด้วยผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนา ผู้รู้ทางการศึกษาและวัฒนธรรม รวมทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นผู้ประสานนโยบายและแผน อำนวยการความยุติธรรม รวมทั้งดูแลตรวจสอบบุคลากรและงบประมาณที่นำลงไปสู่ระดับหน่วยจังหวัด อำเภอโดยเฉพาะหน่วยการปกครองท้องถิ่นในทุกระดับ เช่นตำบล

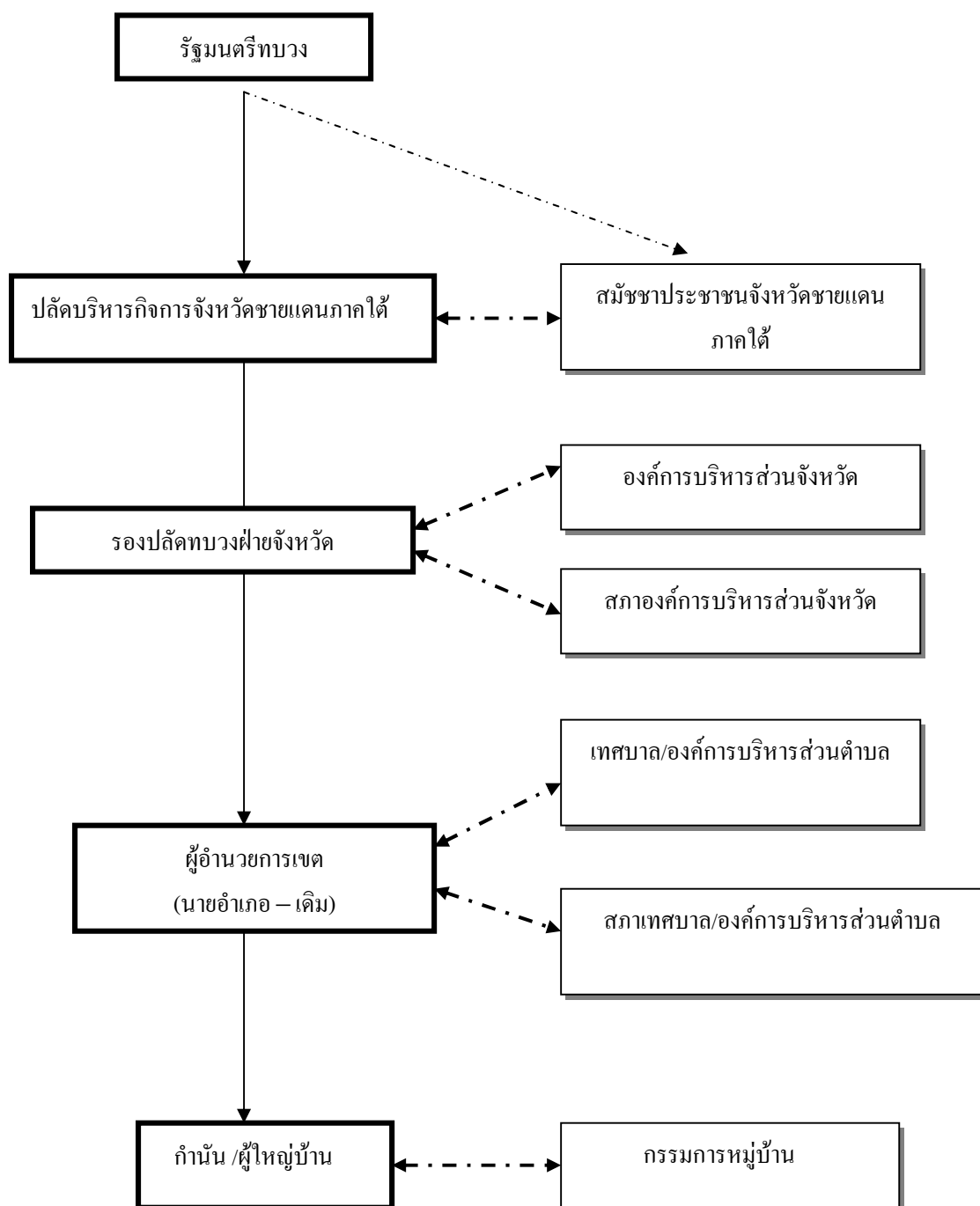
เทศบาลและจังหวัด คู่มือแผนยุทธศาสตร์การบริหารงานทั้งทางการเมืองและกระบวนการยุติธรรมในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนไว้ทั้งหมด สมาชิกหรือองค์ประกอบองค์กรสภาประชาชนระดับภาค (regional chamber) นี้จะมาจากตัวแทนภาคส่วนต่างๆของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวคือมาจากองค์กรปกครองท้องถิ่น สมาคมธุรกิจ在三จังหวัด สภาหอการค้า สมาคมอุตสาหกรรม องค์กรภาคประชาสังคม โรงเรียนสอนศาสนา องค์กรทางศาสนา องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในด้านต่างๆ เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การบรรเทาสาธารณภัย และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สถาบันการศึกษาอุดมศึกษา องค์กรวิชาชีพต่างๆเช่น ครู แพทย์ พยาบาล อนามัย ทนายความ นักธุรกิจผู้ประกอบการรายย่อยทั้งชุมชนมุสลิมและพุทธ เกษตรกรและการค้ารายย่อย เป็นต้น องค์กรสภาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมจากตัวแทนของแต่ละกลุ่มอาชีพและกลุ่มทางสังคมเพื่อสภามีความยึดโยงกับสังคมและชุมชนท้องถิ่น เป็นตัวแทนให้แก่คนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการบริหารการส่วนภูมิภาคในลักษณะตัวแทนทางวิชาชีพ (functional representation)

อำนาจหน้าที่สำคัญของสภานี้คือกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการเมืองและเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และพิจารณากลับกรอง รวมทั้งรับรองจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุน (subsidy) ที่ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นฝ่ายต่างๆ รวมทั้งงบประมาณโครงการการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้จากงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลที่ผ่านทางองค์กรบริหารแบบพิเศษ

2. องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลและเทศบาลเหมือนรูปแบบเดิม มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจในการเก็บภาษีและบริหารงบประมาณการคลังส่วนท้องถิ่นเดิมที่มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติ รวมทั้งเพิ่มอำนาจในการจัดการท้องถิ่นในเรื่องทางศิลปกรรม วัฒนธรรมและประเพณีให้มากขึ้น เช่นการกำหนดเขตปลอดอบายมุข ดำรงศิลปกรรม ประกาศห้ามเยาวชนออกนอกบ้านในยามวิกาลเว้นแต่มีผู้ปกครองอยู่ด้วย ฯลฯ การกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่นจะต้องได้รับการรับรองจากสภาผู้รู้ทางศาสนา และประชาชน องค์กรปกครองท้องถิ่นแบบนี้ต้องพึ่งตนเองได้ มีการบูรณาการและมีการจัดการแบบจุดเดียวเสร็จแบบ one-stop services

3. องค์กรสภาผู้รู้ทางศาสนาในระดับตำบล ได้มาจากการเสนอชื่อและการเลือกสรรจากคณะกรรมการชุมชนผู้นำศาสนา องค์กรภาคประชาชนและสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น สภานี้เป็นที่ปรึกษาในกิจการศาสนาและศีลธรรมของสังคมขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีจุดเชื่อมต่อในแกนบริหารแบบ matrix สมาชิกที่มาจากการคัดสรรนี้ควรจะต้องเป็นกรรมการโดยตำแหน่งขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยจำนวน 1 ในสามของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อให้มีอำนาจในการยับยั้งในกรณีที่ผู้นำท้องถิ่นกระทำผิดในทางนโยบายและเกิดการทุจริตประพฤติดมิชอบ องค์กรที่มีอยู่ที่น่าพิจารณาคือสภาวัฒนธรรมที่ในปัจจุบันมีอยู่แล้วโดยการจัดตั้งของกระทรวงวัฒนธรรมแต่องค์กรเดิมไม่มีบทบาทหน้าที่ในทางปฏิบัติมากนัก องค์กรแบบนี้มีลักษณะแบบ “สภาชูรอ” ที่กล่าวถึงข้างต้นแต่มีลักษณะผสมผสานกับองค์กรด้านอื่นที่ไม่ใช่ศาสนาอย่างเดียว

การบริหารงาน
ทบวงการบริหารการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้
Southern Border Provinces Development Administration Bureau—
(SBPAB)



4. ข้อเสนอสรุปการปกครองและบริหารแบบพิเศษเพื่อการบริหารการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะสอดคล้องกับลักษณะพิเศษ 3 อย่าง ระบบการปกครองตนเองของชนชั้นนำบวกกับระบบ

กฎหมายตามประเพณี (วิถีชีวิตอิสลามและมลายู) และระบบการศึกษาที่บูรณาการการศึกษาทางศาสนากับสามัญ สามองค์ประกอบที่สำคัญของฐานชนชั้นนำแห่งอำนาจในสังคมมุสลิมปัตตานี ยะลาและนราธิวาส

4.1 การปกครองด้วยตนเองหมายความว่า การปกครองแบบที่ให้อำนาจผู้นำท้องถิ่นในการจัดการด้วยตนเอง ชนชั้นนำทางศาสนาและผู้นำท้องถิ่นควรมีอำนาจในการปกครองท้องถิ่น องค์ประกอบคือมีชนชั้นนำท้องถิ่นช่วยกันปกครองและบริหารหรือระบบสภาชุรอ ตัดสินใจโดยปรึกษาหารือร่วมกันในสภามุชตะกอน การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เช่นการเลือกตั้งท้องถิ่นในระบบเดิมที่มีอยู่ โดยผสมผสานการเลือกตั้งและการเลือกสรรผู้นำท้องถิ่นในแบบสภาชุรอ รูปแบบที่อาจจะตามมาในอนาคตคือการใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษแบบกรุงเทพมหานครเช่นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

4.2 ระบบการศึกษาแบบบูรณาการ บูรณาการการศึกษาในทางศาสนาและสามัญโดยให้ท้องถิ่นจัดการดูแลกันเอง มีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้ และแผนยุทธศาสตร์การศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในอดีต รัฐไทยมองว่าระบบการศึกษาดั้งเดิมของปัตตานีเป็นตัวสร้างความเข้มแข็งของอัตลักษณ์มลายูมุสลิมปัตตานี จึงเข้ามาเปลี่ยนระบบการศึกษา และกดดันให้ยอมรับอัตลักษณ์ แต่ในปัจจุบันสถาบันการศึกษาควรจะเป็นศูนย์การสร้างอัตลักษณ์ ผสมผสานหลากหลายทางวัฒนธรรมและสร้างชนชั้นนำใหม่ ระบบการศึกษาทั้งระดับตาดีกา ปอเนาะและการศึกษาชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษา ควรเป็นระบบบูรณาการทั้งศาสนาและสามัญผ่านระบบการวางแผนร่วมกันในแผนยุทธศาสตร์การศึกษา และร่วมกันในการทำงานผ่านเวทีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการปกครองส่วนภูมิภาค

4.3 พัฒนาระบบกฎหมายอิสลามและกฎหมายตามประเพณี หรือระบบยุติธรรมทางเลือก ยุติธรรมชุมชน โดยการประสานกับองค์กรยุติธรรมของรัฐจะสร้างความชอบธรรมในอำนาจ การเมืองการปกครอง (Legitimate political authority) เพื่อทำให้เกิดความเชื่อมั่นไว้วางใจต่ออำนาจของกฎหมาย ส่วนการปกครองและการบริหารในระดับหมู่บ้านและชุมชนจะต้องปลอดภัยและมั่นคงด้วย โดยให้กระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบในการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้และนำมาสู่การบังคับใช้โดยเร็ว เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกให้เกิดการใช้กฎหมายอิสลามที่เกี่ยวกับครอบครัวและมรดกตามแนวทางในอดีตเมื่อมีการกำหนดว่า “พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งบรรพ 5-6 ว่าด้วยครอบครัวและมรดกใช้บังคับตั้งแต่ 1 ตุลาคม ในปี พ.ศ. 2478 โดยให้ข้อบังคับสำหรับใช้ปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 ยังคงใช้ในจังหวัดปัตตานี ยะลา และสตูลอยู่ตามเดิม” และแนวทางที่มีการประกาศใช้กฎหมายอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี พ.ศ. 2489 แต่ไม่มีการดำเนินการในระยะต่อมา

การมีศาลทางศาสนาอิสลามเป็นระบบยุติธรรมทางเลือกให้ประชากรมุสลิมโดยเฉพาะใน ส่วนของกฎหมายแพ่งจะช่วยให้เกิดการจัดระบบการศึกษาอิสลาม การกำหนดหลักสูตรการศึกษา

บูรณาการศาสนา หลักสูตรโรงเรียนตาดีกา และมีบทบาทช่วยสนับสนุนในการจัดการเรื่องเงินอิสลาม เช่นระบบเงินซากาต เป็นต้น

5. ระบบการจัดการความมั่นคงของหมู่บ้านและชุมชนแบบบูรณาการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2551 ตามโครงสร้างใหม่ของกฎหมายฉบับนี้ผู้ใหญ่บ้านมีอายุการดำรงตำแหน่งจนถึงเกษียณอายุ 60 ปี ควรมีการปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการหมู่บ้านให้มีความมั่นคงและมีส่วนร่วมมากขึ้น คณะกรรมการหมู่บ้านจะเป็นรูปสภาขอรอบของหมู่บ้าน เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับฐานราก คณะกรรมการหมู่บ้านจะประกอบด้วยคณะกรรมการโดยตำแหน่งคือผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก องค์การปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรในหมู่บ้าน ส่วนคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะมีประมาณ 10 คน ในระบบใหม่จะมีผู้นำศาสนา ผู้นำปกครองท้องถิ่น ผู้นำธรรมชาติ และปลัดอำเภอเป็นที่ปรึกษา คณะกรรมการที่ปรึกษานี้จะต้องทำหน้าที่เหมือนสภาชุมชน โดยมีการสนับสนุนเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และสภาประชาชนในระดับภูมิภาคที่ตั้งขึ้นมา นอกจากนี้ หน่วยการปกครองท้องที่ควรจะมีหน่วยงานในด้านความยุติธรรมชุมชนในระดับหมู่บ้านโดยการประสานของกระทรวงยุติธรรมเพื่อทำให้เกิดการยุติธรรมทางเลือก ในอีกด้านหนึ่งระบบการป้องกันชุมชนจะต้องมีชุดรบ. และตำรวจชุมชนเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมในหมู่บ้าน พร้อมกันนั้นก็จะมีที่ปรึกษาเทคนิคทางการทหารและความมั่นคงโดยทหารหน่วยเฉพาะกิจหรือชุดปฏิบัติการมวลชนของทหารมาสนับสนุนในกรณีที่มีปัญหาความมั่นคงตามดุลยพินิจของฝ่ายความมั่นคงและการรักษาหรือกับชุมชน หน่วยการปกครองท้องที่เป็นฐานสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นและการปกครองส่วนภูมิภาคโดยขึ้นต่อจังหวัดและอำเภอในแบบเดิม แต่จะสนับสนุนในด้านการพัฒนาและความมั่นคง

กล่าวโดยสรุป เพื่อให้ได้รูปแบบการปกครองท้องที่ที่เหมาะสมแนวคิดที่ได้มาจากการศึกษาก็คือการผสมผสานและบูรณาการการเมืองการปกครองท้องที่ที่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของการเมืองการบริหารและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม พร้อมทั้งมีการจัดการทรัพยากรหรืองบประมาณของท้องถิ่นให้พอเพียงและมีประสิทธิภาพ มีทั้งองค์ประกอบพร้อมกับการกระจายอำนาจ กล่าวในอีกแง่หนึ่งก็คือการกระจายอำนาจต้องทำในลักษณะผสมผสานที่ดึงเอาองค์ประกอบในเนื้อหารูปแบบการปกครองท้องที่ในระดับย่อยหรือจุลภาคมาประสานกับการบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมรัฐในระดับมหภาค ดึงเอาองค์ประกอบในด้านเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม และหลักคุณธรรมในทางศาสนามาร่วมกับการปกครองท้องที่ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในระดับย่อยคือระดับตำบลและหมู่บ้าน ในขณะที่มีองค์ประกอบในด้านการเงินการคลังและการบริหารงานที่ดีที่เกิดจากการประสานหน่วยย่อยเหล่านี้เข้าเป็นหน่วยใหญ่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปทพวงการปกครองพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยไม่ขัดกับหลักการรัฐเดี่ยวของประเทศไทย

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ปัญหาใจกลางของการเมืองการปกครองในจังหวัดชายแดนใต้คือปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มและเครือข่ายทางสังคมผ่านกลไกการเมืองของชุมชนและสังคมเพื่อสร้าง “อำนาจการควบคุมทางสังคม” สิ่งที่ยังปรารถนาคือ โครงสร้างอำนาจและการใช้อำนาจในระดับท้องถิ่นที่มีความชอบธรรมซึ่งตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่าในสังคมทุกแห่งจะต้องมีอำนาจการควบคุมทางสังคมที่ได้รับการยอมรับเชื่อถือ อำนาจถูกนำมาใช้ประโยชน์ในกระบวนการแย่งชิงทรัพยากรของกลุ่มคนต่างๆ ในกิจกรรมทางการเมือง ในการพัฒนาและในเรื่องอื่นๆ ที่มีความสำคัญต่อวิถีชีวิตทางการเมืองของชุมชน แบบแผนหรือลักษณะของการใช้อำนาจดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับตัวแปรสำคัญสองสามตัวในเรื่องการเมืองการปกครองซึ่งก็คือ รูปแบบอำนาจรัฐ โครงสร้างอำนาจของชนชั้นนำในท้องถิ่นและกระบวนการมีส่วนร่วมประชาธิปไตย¹ ตัวแปรเหล่านี้แสดงตัวออกมาในแง่ของการครอบครองและแย่งชิงทรัพยากรทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ในกระบวนการเลือกสรรผู้นำทางการเมือง การแข่งขันกันในทางการเมือง และการแก้ปัญหาคความขัดแย้งเผชิญหน้ากัน

แต่สิ่งที่สำคัญในกระบวนการนี้ก็คือ อำนาจในการควบคุมของสังคมและของชุมชน จะต้องมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับการสร้างอำนาจความชอบธรรมของรัฐในการรักษาความสงบ การสร้างความมั่นคงมนุษย์ การพัฒนาการทางการเมืองและการสร้างสรรค์พัฒนาทางเศรษฐกิจอันจะนำมาซึ่งความยุติธรรม การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความสุขของคนในพื้นที่ ตัวประกอบทั้งหมดนี้จะต้องขับเคลื่อนไปพร้อมกัน มีมาตรการปฏิบัติและตัวชี้วัดในทุกระดับ โดยสะท้อนรูปแบบการปกครอง การบริหารที่ดี หรือที่เรียกกันว่า “good governance” ในท้ายที่สุดแล้ว การแสวงหารูปแบบการบริหารการปกครองตามแนวทางดังกล่าวอาจนำไปสู่ “การจัดการและการบริหารพัฒนาแบบพิเศษ” (special development administration organization) เพื่อช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม

นอกจากนี้แล้ว ในบริบทของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ความสำนึกในภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นเป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่มีความสำคัญด้วย ผลที่ตามมาจากอิทธิพลของสำนึกในบริบทดังกล่าวก็คือ ในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นอย่างจงใจให้กลายเป็น “ความรู้สึก

¹ แนวคิดเรื่องโครงสร้างอำนาจ (Power Structure) มองการเมืองเป็นเรื่องของการแย่งชิงอำนาจของชนชั้นนำซึ่งเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทรัพยากรทางการเมืองอย่างไม่เท่าเทียมกันในแต่ละสังคม ปัญหาอำนาจยังเกี่ยวกับเรื่องการสร้างเครือข่ายทางสังคมทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่งเครือข่ายนี้จะเป็นเครื่องมือที่ทำให้อำนาจกระจุกตัวและกลายเป็นรูปของสถาบัน ดูแนวคิดโครงสร้างอำนาจใน Nelson Polsby, *Community Power and Political Theory* (Second ed.). New Haven, CT: Yale University Press, 1980

อ่อนไหวทางประวัติศาสตร์” และ “อัตลักษณ์” ของท้องถิ่นซึ่งกลายเป็นตัวการผลักดันกระบวนการทางการเมืองต่างๆ ที่ก่อรูปขึ้นมา รวมทั้งความขัดแย้งที่กลายเป็นความรุนแรงรูปแบบต่างๆ ณ เวลานี้ เหตุการณ์ได้พัฒนามาจนถึงจุดที่ว่าปมเงื่อนของปัญหาที่สำคัญก็คือสำนึกในอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และศาสนาในพื้นที่ที่มีประวัติศาสตร์ทางการเมืองเฉพาะ² เป็นตัวการสำคัญในการผลักดันการต่อสู้ด้วยความรุนแรง คำถามที่ตามมาก็คือถ้าหากการจัดการพัฒนา การสร้างสถาบันและกระบวนการการเมืองในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นไปในลักษณะใดก็ตาม สามารถแก้ปัญหา “ความรู้สึก” ในอัตลักษณ์ดังกล่าวได้ ระบบดังกล่าวก็ควรจะมีความสามารถในการแก้ปัญหาอื่นๆ ในพื้นที่ได้เช่นเดียวกัน เพราะมันจะเป็นแกนกลางในกระบวนการจัดสรรแจกแจงอำนาจและสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม (รวมทั้งจัดการกับความขัดแย้งและความรุนแรง) ที่มีความถูกต้องและชอบธรรม³ ภายใต้งูเห่าไข่มุกไข่มุกที่ว่า ความชอบธรรมของระบบการเมืองและการบริหารจึงมีความสำคัญมากและจะต้องถูก “ตีความหมาย” ให้สอดคล้องกับบริบทพิเศษเฉพาะดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ ประเด็นต่อมาที่จะต้องพิจารณาอีกคือ อำนาจอันชอบธรรมจะแสดงตัวออกมาในแง่ของการมีภาพความเป็นตัวแทน (representation) อันเป็นที่ยอมรับในพื้นที่ทางสังคม ความยุ่งยากซับซ้อนเกิดขึ้นตามมาในเมื่อพื้นที่ทางสังคมดังกล่าวได้กลายเป็นสนามการแข่งขันแย่งชิงอำนาจในเชิงสัญลักษณ์ (symbolic power) อย่างดุเดือดรุนแรง⁴ สังคมที่มีความขัดแย้งและเป็นปฏิปักษ์ต่อกันในเรื่องอัตลักษณ์จึงอยู่ในภาวะที่การต่อสู้แย่งชิงสะท้อนออกมาในรูปสนามแห่งอำนาจ (fields of power) ในพื้นที่ทางสังคม (social space) ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มที่หลากหลาย โครงสร้างการเมืองการปกครอง รวมทั้งการจัดการโครงสร้างอำนาจในสังคมการเมืองจะต้องมีลักษณะสอดคล้องกับความสมดุลในการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ในพื้นที่ทางสังคมและกลายเป็นส่วนหนึ่งในการผลิตซ้ำของการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ดังกล่าวจึงจะมีพลังอำนาจในการจัดการความขัดแย้งและยั่งยืน เหตุที่พิจารณาเช่นนั้นก็เพราะว่าความซับซ้อนของความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นตัวอย่งที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนของการต่อสู้ทางสัญลักษณ์ ปรากฏการณ์ความรุนแรงที่เรามองเห็นเป็นส่วนหนึ่งของการต่อสู้แย่งชิงในพื้นที่ทางสังคมซึ่งก่อรูปขึ้นเป็นภูมิทัศน์ทางสังคมการเมือง (political topology) หรือระบบนิเวศสังคมแห่งความขัดแย้ง (conflict ecosystem)

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

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

กระบวนการและผลที่เกิดจากการต่อสู้ในพื้นที่ทางสังคมแห่งนี้คือความซับซ้อนที่แสดงออกมาให้เห็นต่อโลกภายนอกที่ยากต่อการที่จะเข้าใจ

ข้อสรุปก็คือความขัดแย้งต้องแก้ปัญหาคือการด้วยการเมืองปกครอง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การแก้ปัญหาคือรูปแบบการจัดการการเมืองการปกครอง (governance) จึงมีความจำเป็น การพัฒนาตัวแบบในการแก้ปัญหาคือสิ่งที่สอดคล้องทั้งแนวคิดทฤษฎีและแนวทางปฏิบัติจึงเป็นภารกิจที่สำคัญในทางวิชาการ เพื่อตอบหาคำถามของปัญหาดังกล่าว เราจะต้องทำความเข้าใจบริบททางประวัติศาสตร์และเงื่อนไขรูปธรรมของความขัดแย้งในปัจจุบัน ความเข้าใจดังกล่าวจะต้องอาศัยกรอบแนวความคิดในเรื่องอำนาจรัฐ โครงสร้างอำนาจในสังคม การต่อสู้เชิงสัญลักษณ์และความสัมพันธ์ทางอำนาจทางการเมืองในกระบวนการประชาธิปไตยของสังคมที่มีความหลากหลาย และมีลักษณะพิเศษเฉพาะของตนเอง เมื่อทำความเข้าใจและสังเคราะห์ในระดับแนวคิดแล้ว การได้ข้อมูลที่เป็นจริงจากคนในพื้นที่ที่จะช่วยให้เราสามารถตรวจสอบกรอบแนวคิดและพัฒนาตัวแบบการปกครองและการบริหารท้องถิ่นที่ทั้งสอดคล้องกับสภาพรูปธรรมของพื้นที่ในบริบททางประวัติศาสตร์สังคม โครงสร้างอำนาจและสอดคล้องกับกรอบแนวความคิดที่ตั้งไว้

นี่เป็นเหตุผลทางทฤษฎีที่การวิเคราะห์เพื่อหาตัวแบบการเมืองการปกครองที่เหมาะสมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องเริ่มจากความเข้าใจแนวคิดในเรื่องรัฐและโครงสร้างอำนาจ สัญลักษณ์และอำนาจเชิงสัญลักษณ์ รวมทั้งแนวคิดเรื่องโครงสร้างอำนาจในระบบนิเวศทางสังคมแห่งความขัดแย้งเพื่อเปิดกรอบแนวความคิดการวิเคราะห์ในขั้นตอนต่อไป

รัฐ อำนาจรัฐและโครงสร้างอำนาจ

แนวความคิดเรื่องรัฐและอำนาจรัฐเป็นประเด็นที่สำคัญในการศึกษาทางรัฐศาสตร์ รัฐที่พูดถึงในที่นี้ก็คือองค์กรแห่งอำนาจที่ผูกขาดความชอบธรรมในการใช้อำนาจเชิงกายภาพเหนือดินแดน ซึ่งรวมถึงกองทัพ ระบบราชการ ศาลและตำรวจ ในทฤษฎีการเมืองที่ว่าด้วยรัฐมีแนวคิดมากมายที่สนับสนุนคำอธิบายดังกล่าว รัฐเป็นองค์กรใช้กำลังบังคับที่สามารถควบคุมเหนือดินแดนและประชาชนภายในอาณาบริเวณของตน เมื่อเป็นเช่นนี้องค์การบริหาร การใช้กฎหมาย การเก็บภาษี และองค์กรที่ใช้กำลังบังคับจึงเป็นแก่นแกนของรัฐทุกรัฐ องค์การดังกล่าวถูกจัดโครงสร้างในแบบลักษณะที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่นักทฤษฎีรัฐในยุคใหม่ก็ยังมองรัฐในลักษณะที่ซับซ้อนมากไปกว่านั้น รัฐอาจจะมิใช่เป็นเพียงแค่รัฐบาลหรือการปกครองประเทศ แต่เป็นระบบที่สร้างความต่อเนื่องในการบริหาร การใช้กฎหมาย ระบบราชการและการใช้กำลังบังคับที่ไม่ทำเพียงแค่มุ่งจัดการ

⁵Max Weber, The Profession and Vocation of Politics. In [Political Writings](#). Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

ความสัมพันธ์ระหว่างประชาสังคมและอำนาจสาธารณะเท่านั้น แต่รัฐทำหน้าที่จัดการให้เกิดโครงสร้างสัมพันธ์ภายในตัวของประชาสังคมด้วย⁶

ในอีกด้านหนึ่ง มีแนวคิดที่มองว่าอำนาจรัฐในสังคมสมัยใหม่อาจจะไม่ใช่อำนาจแบบองค์อธิปัตย์ ที่รวมศูนย์อยู่ที่เดียว เพราะอำนาจเป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่ทุกที่ทุกแห่งและมาจากทุกที่ทุกแห่งในสังคม⁷ เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐอาจจะไม่ใช่การใช้อำนาจทางสถาบันอย่างเดียวหรือมิใช่ผู้ผูกขาดการใช้อำนาจแต่เพียงอย่างเดียว รัฐจึงมิใช่เพียงแค่สถาบันทางกฎหมายแต่เป็นพลังทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งแสดงตัวออกมาเป็นกลุ่มคนที่ใช้อำนาจ (โดยอ้างความชอบธรรมทางกฎหมายหรือศีลธรรม) และรัฐเป็นปฏิสัมพันธ์ของการใช้อำนาจในสภาพการณ์ที่เป็นจริงซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับบุคคล กลุ่มบุคคล ชนชั้นและชุมชน นอกจากนี้แล้ว ยังเป็นการสร้างวาทกรรมแห่งอำนาจของรัฐที่มีความหมาย สัญลักษณ์และเทคนิคแห่งการใช้อำนาจทำให้เกิดอำนาจที่แท้จริงในบริบทเฉพาะของแต่ละสังคมและชุมชน ตัวตนที่รัฐแสดงออกก็คือ โครงสร้างระบบราชการ และโครงสร้างบังคับเป็นลำดับชั้น โครงสร้างพื้นฐานทั้งทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งอำนาจในการกระจายอำนาจ การปกครอง การมองรัฐในแง่ที่ว่านี้ทำให้เราต้องหันมาพิจารณารัฐในแบบที่มีใช้เพียงแต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมเท่านั้น แต่มองรัฐให้ลึกในแง่ความเกาะเกี่ยวผูกพันทางสังคมของรัฐ (social embeddedness of the state) ซึ่งมีความหมายว่ารัฐได้ประกอบสร้างตัวตนอย่างไรและปฏิบัติหน้าที่อย่างไรในสภาพแวดล้อมของพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายทั้งในทางสังคม วัฒนธรรมและชาติพันธุ์ ตัวอย่างเช่นข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐประกอบขึ้นด้วยใครและมีวิธีการอย่างไรในการเข้าถึงและให้บริการกับประชาชนเพื่อสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ นอกจากนี้ในระดับท้องถิ่น ชนชั้นนำฝ่ายปกครอง ฝ่ายศาสนาและการปกครองท้องถิ่นมีปฏิบัติการอย่างไร สามารถควบคุมและครอบงำการกระทำและความคิดของสังคมและชุมชนได้หรือไม่ หรือทำได้ในลักษณะอย่างไร และสังคมตอบสนองบทบาทของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งชนชั้นนำในท้องถิ่นอย่างไร นี่เป็นประเด็นที่ต้องให้ความสนใจในการศึกษาอำนาจรัฐในสังคมยุคใหม่

การมองว่ารัฐได้รับการสนองตอบและมีความชอบธรรมอย่างไรในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เราเห็นว่ารัฐประสบความสำเร็จหรือกลายสภาพเป็น “รัฐที่ล้มเหลว” รัฐที่ล้มเหลวเป็นภาวะที่ความเป็นรัฐ

⁶ Theda Skocpol, “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research,” in Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer and Theda Skocpol eds, *Bringing the State Back In*, (New York: Cambridge University Press), P. 7. รัฐถูกมองว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจควบคุมเหนือดินแดนและประชาชนซึ่งสามารถกำหนดและดำเนินการตามเป้าหมายของตนได้โดยที่เป้าหมายเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องเป็นเป้าหมายที่สะท้อนข้อเรียกร้องและผลประโยชน์ของกลุ่มสังคม ชนชั้นและสังคมโดยรวม นี่ก็คือสิ่งที่เรียกว่าความเป็นตัวของตัวเองของรัฐซึ่ง Skocpol เรียกว่า state autonomy

⁷ Michel Foucault อธิบายว่าอำนาจไม่มีสถาบัน ไม่มีโครงสร้าง ไม่ใช่ความเข้มแข็ง แต่เป็นชื่อที่ถูกเรียกขานต่อคุณสมบัติพิเศษบางอย่างในสถานการณ์ในทางยุทธศาสตร์อันซับซ้อนในสังคมหนึ่งๆ ประเด็นสำคัญคืออำนาจกับความรู้มีความสัมพันธ์กัน ความรู้คือระบบความเชื่อที่กำหนดว่าใครมีอำนาจเหนือกว่าใครในสังคม ดูใน Michel Foucault *History of Sexuality*, p.93.

ได้พังทลายลงไปจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทั้งในด้านความมั่นคง การศึกษาและการพัฒนา และไม่สามารถควบคุมมีอำนาจเหนือดินแดนของตนเองได้⁸

โครงสร้างอำนาจและสัมพันธภาพทางอำนาจ

เพื่อเข้าใจรัฐให้มากยิ่งขึ้น เราอาจจะพิจารณารัฐและอำนาจรัฐในแง่ของโครงสร้างอำนาจและสัมพันธภาพทางอำนาจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับแนวคิดในการศึกษาชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจในสังคม รวมทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมและชุมชน ในทางทฤษฎีนั้นชนชั้นนำอาศัยฐานของอำนาจที่มาจากความไม่เท่าเทียมกันในสถานภาพทางสังคม ความมั่งคั่งและชื่อเสียงเกียรติยศ ความสัมพันธ์ทางอำนาจจึงเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคนที่มีความทรัพยากรการเมืองในสังคมซึ่งไม่เท่าเทียมกันทำให้เกิดพลวัตทางการเมืองและอำนาจที่แตกต่างกันในแต่ละสังคมและชุมชน ผลที่ตามมาจากรูปแบบโครงสร้างอำนาจและสัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมก็คือทำให้เกิดอำนาจในการควบคุมทางสังคม (social control) ซึ่งชนชั้นนำสามารถจัดการหรือใช้อำนาจของกลุ่มตนเองได้ ทั้งอย่างเปิดเผยและไม่เปิดเผยภายในชุมชน คำว่า “อำนาจการควบคุมทางสังคม” นี้มีความสำคัญและมีความหมายมาก มันมีความหมายทั้งในแง่ความเป็นจริงของสังคมที่ทุกคนยอมรับอำนาจผู้นำ ผู้อาวุโสและผู้มีความรู้ มีคุณธรรม ฯลฯ ฐานของการยอมรับชนชั้นนำที่มาจากยอมรับสถานภาพสังคม ชื่อเสียงเกียรติยศและความมั่งคั่ง⁹ นอกจากนี้อำนาจทางสังคมยังมีความสำคัญในแง่สัญลักษณ์และการสื่อสารทางการเมืองในชุมชน ผู้นำจะมีความสามารถในการควบคุมสัญลักษณ์ของการชี้นำสังคมให้เชื่อฟังและติดตาม ในขณะที่เดียวกันก็จะกลายเป็นเป้าหมายของการต่อสู้เพื่อทำลายอำนาจภายในชุมชนด้วย

เรื่องของการสื่อสารสัญลักษณ์หรืออำนาจเชิงสัญลักษณ์เป็นประเด็นใหญ่ที่มีการกล่าวถึงกันมากทั้งในทางรัฐศาสตร์และในทางสังคมศาสตร์ ดังที่ได้เห็นจากประสบการณ์สถานการณ์ความไม่สงบในประเทศต่างๆ การก่อการร้าย หรือการใช้ความรุนแรงเพื่อก่อการร้ายถูกมองว่าเป็นการกระทำเพื่อสื่อความหมาย (communicative actions) ซึ่งถูกสร้างขึ้นมาก่อนผลกระทบต่อความรู้สึกของคนในสังคมโดยทำให้เกิดความหวาดกลัว เราอาจจะมองว่าความรุนแรงหรือการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นเป็นทางออกของความไม่สมดุลทางอำนาจสังคมและการเมือง ในสถานการณ์ดังกล่าว การใช้ความรุนแรงแบบก่อการร้ายมีเป้าหมายสุดท้ายเพื่อที่จะโจมตี “อำนาจการควบคุมทางสังคม”¹⁰ ในสภาพเงื่อนไขที่กลุ่มผู้มีอำนาจด้อยกว่าพยายามที่จะใช้อำนาจอิทธิพลเหนือค่านิยม ปทัสถานทางสังคม และการประพฤติปฏิบัติตนของคนอีกกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจเหนือกว่าตน ความรุนแรงที่กระทำต่อ

⁸ ดูรายละเอียดใน www.globalpolicy.org/nations/sovereign/failedindex.htm

⁹ C. Wright Mills *Power Elite* New York Oxford University Press, 1956

¹⁰ Martin Innes, “Policing Uncertainty: Countering Terror through Community Intelligence and Democratic Policing,” *Annals AAPSS* (May, 2006): 222-225.

กระบวนการทางการเมืองและความรู้สึกของคนในสังคมแสดงออกในวิธีการสองด้านคือ การก่ออาชญากรรมในเชิงสัญลักษณ์ (symbolic crime) และการก่ออาชญากรรมเพื่อการส่งสัญญาณ (signal crime) การก่ออาชญากรรมในเชิงสัญลักษณ์ก็คือการโจมตีต่อสิ่งที่เป็นสัญลักษณ์ทางการเมือง ต่อสังคมและวัฒนธรรมที่ผู้ก่อเหตุต้องการจะต่อต้านโดยตรง ตัวอย่างเช่นการ โจมตีตึกเวิร์ลเทรดของสหรัฐอเมริกาในกรณี 9/11 ส่วนการโจมตีเพื่อเป็นการส่งสัญญาณคือการสร้างสื่อเพื่อส่งสัญญาณแห่งความไม่ปลอดภัยและสร้างภัยคุกคามต่อสภาพแวดล้อมทางสังคมในชีวิตประจำวันในชีวิตของพลเรือนจำนวนมากอาจจะประสบกับความบาดเจ็บล้มตาย¹¹ จะเห็นได้ว่าเป้าหมายสุดท้ายของการก่อการร้ายก็คือการทำลายหรือการทำให้เกิดความไม่แน่นอนในความปลอดภัยในจิตสำนึกของสังคมและทำให้เกิดความไม่มั่นคงในกระบวนการทางการเมือง ซึ่งผลที่ตามมาก็คือการทำลายอำนาจการควบคุมและทำให้เกิดความไร้เสถียรภาพของระเบียบทางสังคมที่เกิดในชีวิตประจำวันเพื่อสร้างระบบอำนาจใหม่ขึ้นมา

เมื่อถูกทำทลายในหลายรูปแบบ รัฐจึงจัดการกับตัวเองและปรับตัวในหลายมิติเพื่อความอยู่รอดของตนเองในสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อน มีความเป็นพลวัตและท้าทาย รัฐจะต้องอาศัยโครงสร้างอำนาจในสังคมและระบบราชการที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อสร้างอำนาจการควบคุม นอกจากนี้แนวคิดที่ว่ารัฐจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ก็ต่อเมื่อเป็นอิสระจากความผูกพันกับสังคมหรือรัฐมีความเป็นกลางอาจจะใช้ไม่ได้ในโลกยุคปัจจุบัน สภาพเช่นนี้เหมือนกับการที่เราพบว่าตลาดจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อความสัมพันธ์ในตลาดเกาะติดอยู่กับความสัมพันธ์ทางสังคม จึงดูเหมือนว่ารัฐจะต้องมีความเกาะติดกับสังคม (embedded) ด้วยเพื่อให้ตนเองปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากประสบการณ์ที่เป็นจริงของหลายประเทศ สิ่งที่น่าประหลาดก็คือรัฐและโครงสร้างทางสังคมต่างก็มีอิทธิพลต่อกันและกัน¹²

อำนาจเชิงสัญลักษณ์

Pierre Bourdieu เสนอแนวทางที่น่าสนใจในการมองการเมืองแห่งสัญลักษณ์ โดยวิเคราะห์อำนาจในแง่ของทุนทางสังคมและรูปการจิตสำนึก แนวคิดตามข้อเสนอนี้มองสถานะของอำนาจในสังคมทั้งในแง่ที่เป็นภววิสัยและอัตวิสัย ความเป็นจริงทางสังคมมิได้อยู่ตรงที่เนื้อหาของสรรพสิ่งที่กล่าวอ้างถึง แต่อยู่ตรงที่ “ความสัมพันธ์” ความเป็นจริงทางสังคมประกอบขึ้นด้วยความสัมพันธ์

¹¹ ตัวอย่างของอาชญากรรมเชิงสัญลักษณ์คือการโจมตีตึก World-Trade และตึก Pentagon ซึ่งเป็นตัวแทนโดยตรงระบบศูนย์อำนาจของอเมริกันในโลกทุนนิยม ส่วนการโจมตีแบบส่งสัญญาณคือการระเบิดสถานบันเทิงยามราตรีของเมือง Bali และการระเบิดระบบขนส่งสาธารณะใน Madrid และที่ London ตัวอย่างในกรณีภาคใต้ของไทยก็คือการโจมตีเจ้าหน้าที่รัฐ ทหาร ตำรวจ หรือเผาโรงเรียน เป็น symbolic crime ส่วนการฆ่ารายวัน การวางระเบิดในที่ชุมชนเป็น signal crime ดูความหมายใน Martin Innes, Ibid., p.223

¹² ดูการอภิปรายแนวคิดรัฐที่เกาะติดกับสังคมใน Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, (Princeton: Princeton University Press, 1995), P. 40-42. “... states and social structures shape each other” ความหมายในที่นี้ก็คือรัฐจะมีองค์กร โครงสร้างและบุคลากรที่เป็นคนท้องถิ่นหรือสะท้อนสภาพความเป็นตัวแทนของท้องถิ่น

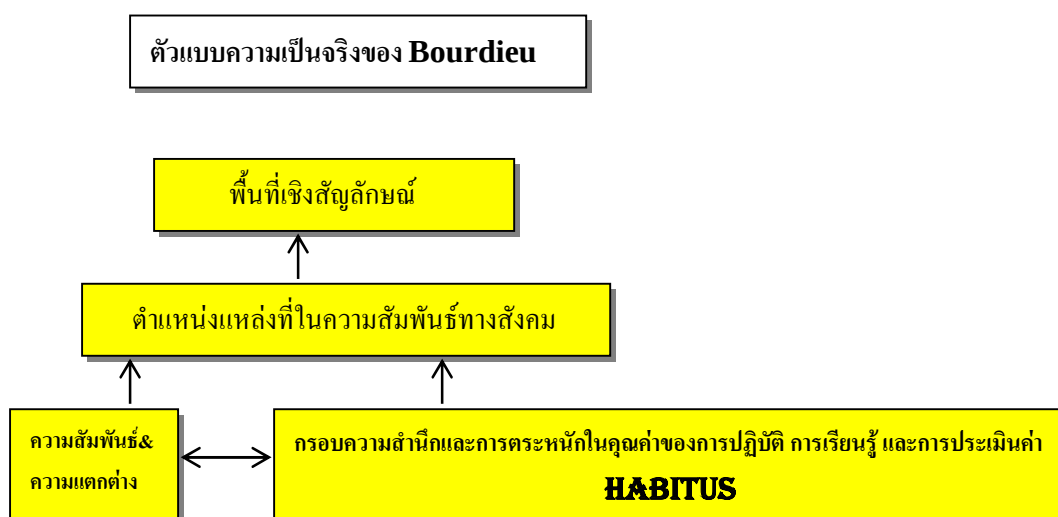
หลายอย่างที่มองไม่เห็น แต่ปรากฏการณ์สำคัญในสังคมก็คือความสัมพันธ์ดังกล่าว ซึ่งทำให้เกิดพื้นที่แห่งตำแหน่งแห่งที่ (space of positions) ที่เป็นอิสระต่อกันและถูกกำหนดนิยามด้วยความใกล้ชิด ความเป็นละแวกใกล้เคียงกันหรือระยะห่างระหว่างกัน และยังถูกกำหนดโดยตำแหน่งแห่งที่โดยเปรียบเทียบสัมพันธ์ (relational position) เช่น การมีตำแหน่งแห่งที่ในความสัมพันธ์ที่อยู่เหนือกว่า ต่ำกว่า อยู่ระหว่าง หรืออยู่ตรงกลาง เป็นต้น เมื่อมองสังคมในแง่ความสัมพันธ์ สิ่งที่จะต้องพิจารณาในลำดับต่อมาก็คือแนวคิดเรื่อง “สนามของอำนาจ” ซึ่งก็คือกลุ่มย่อย (different fractions) ของชนชั้นที่ครอบงำสังคมซึ่งมีวิถีชีวิต (lifestyles) อันแตกต่างกัน เพราะฉะนั้น ถึงที่สุดแล้ว “ความเป็นจริงทางสังคม” (social reality) จะถูกมองว่าเป็นปรากฏการณ์ของสนามพลังหรือสนามแห่งอำนาจ (field of power) ซึ่งเกิดจากคนครอบครองทรัพยากรอันมีอยู่อย่างจำกัดในสังคม ทรัพยากรเหล่านี้ประกอบไปด้วย ทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางวัฒนธรรมและทุนสัญลักษณ์ การครอบครองต้นทุนเหล่านี้ก็กลับเป็นตัวกำหนด “ความชอบธรรม และบทบาท” ในสนามแห่งอำนาจซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์ดังกล่าว นอกจากนี้แล้ว การครอบครองต้นทุนที่กล่าวข้างต้น ยังเป็นตัวสร้างสำนึกในตำแหน่งแห่งที่ของตนทั้งโดยที่รู้ตัวหรือไม่รู้ตัว ซึ่งทำให้คนแต่ละคนมีความรู้สำนึกต่อที่ยืนของตนเอง (sense of one's place)

การวิเคราะห์อำนาจเชิงสัญลักษณ์ทำให้เรารู้ว่า คนแต่ละคนถูกกำหนดตัวตนไปตามฐานะการครอบครองหรือขนาดการครอบครองของต้นทุนทางทรัพยากรหรือต้นทุนทางสังคม และพวกเขายังอยู่ภายใต้อิทธิพลของโครงสร้างของทุนเหล่านี้ในพื้นที่ทางสังคมด้วย สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ “ภาพความเป็นตัวแทน (representation)” ของตัวแสดงในสังคม (agents) จะแตกต่างกันแปรไปตามตำแหน่งแห่งที่และผลประโยชน์ที่เกิดตามมาจากตำแหน่งเหล่านั้น และยังถูกกำหนดโดยสิ่งที่เรียกว่า habitus หรือ โครงสร้างจิตสำนึก ความสำนึกรับรู้ และการประเมินค่าตนเองซึ่งเกิดมาจากการอยู่ในตำแหน่งแห่งที่ของสังคม habitus จึงเป็นทั้งระบบแบบแผนในการปฏิบัติและความสำนึกต่อการปฏิบัติ ซึ่งในตัวของมันเองทำให้เกิดการปฏิบัติ (practice) และ “ภาพความเป็นตัวแทน (representation)” อันดำรงอยู่เพื่อให้เกิดการยอมรับการแยกชั้นแยกประเภทของคนในพื้นที่ทางสังคม กล่าวในอีกแง่หนึ่ง habitus คือสำนึกในตำแหน่งแห่งที่ของตนเองและสำนึกในตำแหน่งแห่งที่ของผู้อื่น มันทำให้เกิดรสนิยม ค่านิยม วิธีการใช้ชีวิต โครงสร้างสัญลักษณ์ในสังคมซึ่งจะนำไปสู่ โลกแห่งสามัญสำนึก¹³

จากแนวคิดในการวิเคราะห์ดังกล่าว เราจึงมองว่า “โลกทางสังคมแสดงตัวออกมาเป็นความจริงที่ถูกจัดการในลักษณะที่มีโครงสร้างในระดับสูง” พื้นที่ทางสังคมแสดงตนออกมาในรูปของบุคคลหรือตัวแสดง (agent) ที่ประกอบไปด้วยคุณสมบัติที่แตกต่างกันไปซึ่งมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์

¹³ Pierre Bourdieu, op.cit., pp. 17-18 มีคนแปลคำว่า habitus คือ “นิมิตภาพ” แต่ในที่นี้คำแปลภาษาไทยที่ใกล้เคียงความหมายและเข้าใจง่ายที่สุดน่าจะเป็นคำว่า “สันดาน” มากกว่า

ระหว่างกันและกันกับผู้อื่น คุณสมบัติเหล่านี้เมื่อถูกมองโดยคนที่มีคุณสมบัติแบบเดียวกันที่อยู่ในฐานะแบบเดียวกันจะทำหน้าที่เป็นสัญญาณ (sign) เพื่อจำแนกแยกแยะความแตกต่าง (distinctive signs and signs of distinction) สัญญาณเหล่านี้เกิดขึ้นนอกเหนือจากจิตสำนึกหรือความตั้งใจของคนกล่าวในอีกแง่หนึ่ง โดยผ่านการแจกแจงจัดสรรของคุณสมบัติตามโครงสร้างของสังคม โลกได้แสดงตัวออกมาอย่างเป็นภววิสัยในฐานะระบบแห่งสัญลักษณ์ (symbolic system) ซึ่งถูกจัดการไปตามตรรกะแห่งความแตกต่าง หรือความแตกต่างเชิงระยะทาง พื้นที่ทางสังคมมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพื้นที่เชิงสัญลักษณ์หรือพื้นที่แห่งวิถีชีวิตและกลุ่มแห่งสถานภาพที่ถูกกำหนดโดยลีลาวิถีชีวิตที่มีความแตกต่าง (different lifestyles) ความสัมพันธ์ทางสังคมบนฐานของการจัดสรรทรัพยากรและการครอบครองทรัพยากรทำให้เกิดสำนึกในตัวตนและการประเมินค่า สำนึกเหล่านี้คือตัวกำหนดความสัมพันธ์ทางสังคมอีกทีหนึ่ง



องค์ประกอบที่สำคัญของอำนาจเชิงสัญลักษณ์ในจุดนี้ก็คือ Habitus หรือที่นักวิชาการบางคนแปลว่า “นิมิต” อันเป็นโครงสร้างจิตสำนึกที่ชี้นำแนวทางการกระทำของปัจเจกชน เป็นการรับรู้ การตัดสินใจ การเสนอทางเลือกว่าสิ่งใดควรทำหรือไม่ควรทำ สิ่งนี้เป็นตัวช่วยสร้างระเบียบและเอกภาพให้กับการกระทำของกลุ่มคนที่อยู่ภายในโครงสร้างดังกล่าว โดยที่ปัจเจกชนที่กระทำสิ่งดังกล่าวไม่รู้ตัวว่าการกระทำของตนอยู่ภายใต้ระบบกฎเกณฑ์ เนื่องจากโครงสร้างดังกล่าวซึมซับเข้าไปในบุคคลผ่านการปฏิบัติซ้ำแล้วซ้ำเล่าและผ่านการหล่อหลอมทางสังคมอันยาวนานจนคนเราไม่สามารถตระหนักในระดับจิตสำนึกได้อย่างชัดเจน ในขณะเดียวกัน ความไม่ตระหนักในระดับ

จิตสำนึกก็ทำให้โครงสร้างดังกล่าวมีลักษณะหลวม ไม่ชัดเจนตายตัวและเปิดช่องให้การกระทำของปัจเจกบุคคลส่งผลกระทบต่อโครงสร้างได้¹⁴

ดังนั้น habitus จึงเป็นทั้งโครงสร้างที่กำหนดการกระทำและถูกกำหนดโดยโครงสร้างของการกระทำ ปัจเจกบุคคลในโครงสร้างนี้มีฐานะเป็นนักยุทธศาสตร์ซึ่งการอยู่ในกรอบของ habitus ก็มีโอกาสในการดิ้นรนต่อสู้กับกฎ ระเบียบ กติกา ต่างๆ โดยมีผลประโยชน์อันได้มาจากอำนาจเป็นเดิมพัน ความสำนึกรับรู้ในโลกทางสังคม เป็นผลผลิตจากโครงสร้างทวิลักษณะ (double structuring) กล่าวในแง่ทวิสัย ความรับรู้ถูกจัดการในทางสังคมเพราะคุณสมบัติที่มีอยู่ในตัวบุคคลหรือสถาบัน แสดงตัวออกมาในลักษณะผสมผสานซึ่งให้โอกาสในการพัฒนาที่ไม่เหมือนกัน ในอีกด้านหนึ่งสำนึกต่อโลกแห่งความเป็นจริง ถูกจัดให้เป็นระบบเพราะแบบแผนโครงสร้างความสำนึก ที่ถูกกำหนดในภาษาซึ่งแสดงออกให้เห็นในความสัมพันธ์ของอำนาจในเชิงสัญลักษณ์ กลไกทั้งสองทำงานร่วมกันเพื่อสร้างโลกแห่งสามัญสำนึก ทำให้เกิดการยอมรับขีดจำกัดของจิตสำนึกในโลกทางสังคม

เมื่อการวิเคราะห์มาถึงจุดนี้ เรามองว่าโครงสร้างการเมืองปกครอง รวมทั้งการจัดการโครงสร้างอำนาจในสังคมการเมืองจะต้องสอดคล้องกับโครงสร้างอำนาจและการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ในพื้นที่ทางสังคมและกลายเป็นส่วนหนึ่งในการผลิตซ้ำของการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ดังกล่าวจึงจะมีพลังอำนาจในการจัดการความขัดแย้งและแก้ไขปัญหาในสังคมอย่างยั่งยืน เหตุที่พิจารณาเช่นนั้นก็เพราะว่าความซับซ้อนของความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนของการต่อสู้ทางสัญลักษณ์ที่รุนแรงและเข้มข้น เพราะปรากฏการณ์การต่อสู้ที่เรามองเห็นเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ในพื้นที่ทางสังคมซึ่งประกอบด้วยภูมิลักษณะทางสังคมของปัตตานี ยะลา นราธิวาส กระบวนการและผลที่เกิดจากการต่อสู้ในพื้นที่ทางสังคมคือสิ่งที่ปัญหาความซับซ้อนที่แสดงออกให้เห็นต่อโลกภายนอกที่ยากต่อการที่จะเข้าใจ

เพื่อขยายภาพให้ชัดเจนขึ้น ปรากฏการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเวทีที่สะท้อนความสัมพันธ์ที่ทับซ้อนและเกาะเกี่ยวกันของการต่อสู้ทางสัญลักษณ์จากคนและกลุ่มทางสังคมในพื้นที่ดังกล่าว การต่อสู้นี้แสดงออกในแง่บทบาทของคนที่อยู่ใน “สนามแห่งอำนาจ” ซึ่งมีการแย่งชิงความชอบธรรมในการอธิบายปรากฏการณ์ในสนามแห่งนี้ เพื่อขยายความให้เห็นชัดถึงลักษณะพิเศษของการต่อสู้ในสนามอำนาจ เราควรมองว่าในพื้นที่ทางสังคมมีสนามการแข่งขันย่อยๆ อยู่หลายสนาม สนามเหล่านี้เหลื่อมล้ำทับซ้อนกัน มีทั้งเชื่อมต่อกันและแยกเป็นอิสระจากกันในบางส่วน สิ่งที่เป็นปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ ไม่ใช่สะท้อนประเด็นหรือเนื้อหาการเมืองที่กลุ่มต่างๆ แสดงออกมาแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นการสะท้อนออกซึ่งการแข่งขัน

¹⁴ ปีแยร์ บูดิเยอ เขียน ชนิดา เสงี่ยมไพศาลสุข แปล นพพร ประชากุล บรรณาธิการ, *เศรษฐกิจของทรัพย์สินเชิงสัญลักษณ์* กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2550, คำนำผู้แปล หน้า (5) คำว่า Habitus น่าจะแปลว่า “สันดาน” ดังที่อธิบายไปแล้วข้างต้น

และต่อสู้กัน “ในความสัมพันธ์” ระหว่างคน กลุ่มคนและหมายถึงการต่อสู้ในโครงสร้างจิตสำนึกการรับรู้ของคน

กล่าวในอีกแง่หนึ่ง ปัญหาที่มองเห็นเป็นการต่อสู้ขัดแย้งในเรื่องการสร้างภาพความเป็นตัวแทนในเวทีหรือสนามที่แตกต่างกัน การต่อสู้ดังกล่าวอาจจะเกี่ยวกันหรือไม่เกี่ยวกันก็ได้ เช่น สนามทางเศรษฐกิจ(การทำมาหากิน การค้าการลงทุน การสะสมทรัพย์สิน) สนามทางวัฒนธรรม (คนที่ใช้ภาษาไทย ภาษามลายู ภาษาจีนและประเพณีวัฒนธรรมที่ต่างกันหรือกลุ่มที่ต่างกัน) สนามทางศาสนา คนมุสลิม ชนชั้นนำศาสนา นักการศาสนาอิสลาม มัสยิดต่างๆ กลุ่มคนที่นับถือศาสนา กลุ่มคนอิสลามกับพุทธ) สนามการต่อสู้ทางการเมืองในเวทีรัฐสภา (พรรคการเมือง และการเมืองท้องถิ่น) และสนามการต่อสู้ด้วยอาวุธหรือการก่อการร้าย การต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งในระบบและนอกระบบ (รวมทั้งการค้าของเถื่อนการค้ายาเสพติด)

การต่อสู้ทางสัญลักษณ์ (symbolic struggle) เกิดขึ้นในเวทีกึ่งกลางของพื้นที่ทางสังคม เช่น เวทีสื่อ เวทีสาธารณะในชุมชนเช่นในมัสยิด โรงเรียน ในชุมชน เวทีในวงวิชาการ และเวทีการแข่งขันทางการเมืองการเลือกตั้ง (รวมทั้งสนามรบ การชุมนุมโจมตีทหาร การฆ่ารายวันและการพนีสัตว์อักษรหรือสัญลักษณ์บนป้ายหรือตามถนน การแจกใบปลิว การปล่อยข่าวลือ!) เวทีเหล่านี้เป็นสนามการต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจความชอบธรรมในการอธิบายสังคมและเป็นเวทีต่อสู้เพื่อภาพการเป็นตัวแทน (representation) ในสนามแห่งอำนาจ ดังนั้น การสร้างสัญลักษณ์จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงอำนาจหรือความสัมพันธ์ทางอำนาจเพื่อควบคุมสังคมหรือ “สร้างความชอบธรรมในการอธิบายตีความ” โลกแห่งความเป็นจริง

ในทางการเมือง กระบวนการตระหนักู้และสำนึกในคุณค่าต่อวัตถุทางสังคมแสดงตัวออกมาได้ ในหลายวิถีทาง เพราะฉะนั้น ภายใต้กระบวนการดังกล่าว การต่อสู้เชิงสัญลักษณ์จึงยังมีความหมายลึก เพราะการให้ความหมายของวัตถุทางสังคมจะ “มีความไม่แน่นอนและคลุมเครือ” ดำรงอยู่ด้วย (สิ่งนี้มักจะเกิดขึ้นในกระบวนการสร้างสัญลักษณ์ของสังคมทุกแห่ง) เพราะฉะนั้นการให้ความหมายและภาษาจึงมีความยืดหยุ่นปรับตัวได้ (semantic elasticity) ทำให้เกิดความแตกต่างความรู้สึกรู้สึกและความคิดเห็น ในขณะเดียวกัน “เงื่อนไข” ดังกล่าวก็จะกลายเป็น “พื้นที่ให้มีการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์” ซึ่งหมายความว่าความถึงการแย่งชิงอำนาจในการสร้างและยึดยึดทัศนคติที่มีความชอบธรรมในการมองโลกของฝ่ายต่างๆ ในพื้นที่ทางสังคม ปมเงื่อนไขที่สำคัญในการต่อสู้ก็คือ “จุดกึ่งกลางในพื้นที่ทางสังคม” ที่มีการต่อสู้ทางความหมายกันมากที่สุด ซึ่งถูกเรียกว่าพื้นที่กึ่งกลาง (intermediate positions) กระบวนการในจุดระหว่างกลางนี้มีความไม่แน่นอนสูงสุดด้วย ณ จุดนี้ และผลที่ตามมาก็คือ ในพื้นที่ดังกล่าวยุทธศาสตร์การต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ก็จะมีมากขึ้นยิ่ง

โครงสร้างอำนาจในระบบนิเวศทางสังคมแห่งความขัดแย้ง

ความเข้าใจเรื่องอำนาจในแง่ระบบแห่งสัญลักษณ์ดังกล่าวข้างต้นช่วยให้เรามองเห็นมิติที่ลึกซึ้งในพื้นที่ทางสังคมที่ประกอบด้วยสนามอำนาจหรือการต่อสู้ของกลุ่มต่างๆ เพื่อแย่งชิงอำนาจ ความชอบธรรมในการตีความโลกแห่งความเป็นจริง แนวคิดดังกล่าวเมื่อมาใช้ในการวิเคราะห์สังคมที่มีความขัดแย้งและความรุนแรงเกิดขึ้นไปแล้ว ความยุ่งยากซับซ้อนก็มีมากยิ่งขึ้น มีแนวทางการวิเคราะห์อีกแนวทางหนึ่งมองว่าในสังคมที่มีความรุนแรงการใช้อำนาจและปะทะกันระหว่างกลุ่มต่างๆ แสดงออกมาในลักษณะคล้ายกับระบบนิเวศและสภาพแวดล้อมธรรมชาติ ยิ่งในสังคมที่มีความรุนแรงและการก่อการร้ายสภาพความรุนแรงก็จะยิ่งสะท้อนลักษณะของความไม่แน่นอนของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มทางสังคมต่างๆ ในลักษณะของระบบนิเวศมากยิ่งขึ้น

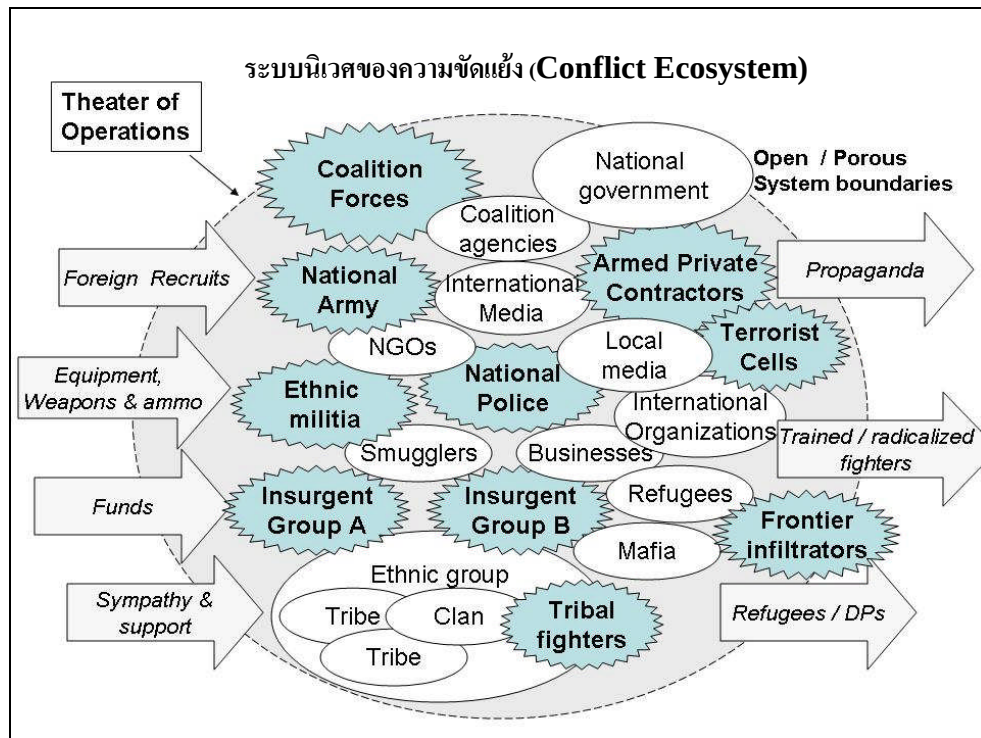
ดังเช่นแนวคิดของ David J. Kilcullen ที่พยายามวิเคราะห์ความรุนแรงในสังคมของอิรักเพื่อแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ของการทำสงครามต่อสู้กับการก่อความไม่สงบของกองทัพสหรัฐอเมริกาในอิรัก การวิเคราะห์ดังกล่าวใช้แนวคิด “พื้นที่ทางการเมือง” ที่มีลักษณะคล้ายกับ “พื้นที่ทางสังคม” และ “สนามอำนาจ” ของ Bourdieu ข้อแตกต่างก็เพียงแต่ว่าเขามองพื้นที่ทางสังคมและการต่อสู้ทางสัญลักษณ์ในสภาพของสงครามกลางเมืองและการก่อความไม่สงบ ข้อสมมติฐานที่สำคัญก็คือ “ความสัมพันธ์ทางสังคมและเครือข่ายทางสังคม” เป็นตัวการที่สำคัญที่สุดของการเกิดสงครามและการก่อความไม่สงบ เพราะว่า “คนไม่ถูกผลักดันให้เป็นกบฏจากอุดมการณ์ แต่ถูกดึงให้เข้าไปเพราะเครือข่ายทางสังคม”¹⁵ นอกจากนี้แล้ว ประเด็นการวิเคราะห์ได้ถูกยกขึ้นไปอีกระดับเป็นเรื่องของระบบนิเวศทางสังคม คำอธิบายดังกล่าวก็คือในสภาพเงื่อนไขสังคมที่เกิดความรุนแรง การต่อสู้ระหว่างกลุ่มฝ่ายต่างๆ จะมีความรุนแรงคล้ายกับการต่อสู้ของสิ่งมีชีวิตในระบบนิเวศวิทยา โดย Kilcullen มองว่า¹⁶ การก่อความไม่สงบ (insurgency) ก็คือการต่อสู้เพื่อควบคุมพื้นที่ทางการเมืองที่อยู่ในภาวะแก่งแย่งแข่งขันกันระหว่างรัฐ (หรือกลุ่มรัฐ) และกลุ่มที่ทำลายรัฐกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดหรือหลายๆ กลุ่ม โดยที่กลุ่มเหล่านี้มีฐานอยู่บนการสนับสนุนของประชาชน การก่อความไม่สงบเป็นการลุกขึ้นสู้ของประชาชนที่เติบโตพัฒนาการมาจากเครือข่ายทางสังคมและดำเนินการโดยผ่านเครือข่ายทางสังคมที่เกิดขึ้นมาก่อนการเกิดเหตุการณ์ (อาจจะเป็นหมู่บ้าน เผ่า ครอบครัว กลุ่มละแวกบ้าน กลุ่มทางการเมืองหรือศาสนา) และการก่อความไม่สงบนี้จะดำรงอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางสังคม ในสภาพเงื่อนไขของความไม่แน่นอนทางการเมืองและสภาพทางวัตถุที่มีความซับซ้อน เราจึงควรที่จะมองสถานะแวดล้อมเหล่านี้เหมือนกับระบบนิเวศในอีกแบบหนึ่ง

¹⁵ George Packer “Knowing the Enemy: Can Social Scientists redefine ‘the war on terror?’” *The New Yorker*, 2006-12-18.

¹⁶ David J. Kilcullen, Remarks delivered at the U.S. Government Counterinsurgency Conference, Washington D.C., 28 September 2006.

การก่อความไม่สงบจึงรวมเอากิจกรรมและบทบาทของตัวแสดงที่มีความเป็นอิสระแต่มีความเชื่อมโยงกันแต่ละคนก็มุ่งแสวงหาหนทางที่ได้ประโยชน์สูงสุดเพื่อความอยู่รอดและผลประโยชน์ตอบแทนในสภาพแวดล้อมที่สับสนอลหม่าน และปะทะเผชิญหน้ากัน เมื่อตกอยู่ในเงื่อนไขที่เปรียบเสมือนสภาพแวดล้อมแห่งระบบนิเวศ ตัวแสดงเหล่านี้มีพัฒนาการและมีการปรับตัวอย่างต่อเนื่อง บ้างก็แสวงหาความชำนาญพิเศษที่จะทำให้ตัวเองอยู่รอดปลอดภัยอย่างมั่นคง ในขณะที่ตัวแสดงตัวอื่นกลายเป็น “นักร้อง” ในสภาพระบบนิเวศดังกล่าว ตัวแสดงบางตัวดำรงอยู่แล้วในสภาพแวดล้อมก่อนเกิดความขัดแย้ง พวกนี้ประกอบไปด้วยการปกครอง กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเผ่าพันธุ์ กลุ่มเครือญาติสายตระกูล หรือชุมชน กลุ่มทางชนชั้น ทั้งประชากรในเมืองและในชนบท และสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคม ในห้วงเวลาปกติ ตัวแสดงเหล่านี้จะประพฤติตนในแบบที่มีทั้งความร่วมมือร่วมใจกันและแข่งขันกันในบางครั้ง แต่ในขณะที่ปัจจุบันของสงครามในอิรัก เนื่องจากการต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจภายใน พวกเขากลับมาเผชิญหน้าปะทะสู้รบกันและทำลายล้างกัน การแข่งขันกันอย่างสงบสันติและความตึงเครียดแบบสร้างสรรค์ซึ่งรักษาสังคมไว้ในภาวะปกติได้ถูกปั่นให้เกินเลยขอบเขตของการควบคุม ความขัดแย้งได้กลายเป็นตัวคุกคามทำลายสังคมทั้งสังคม

สภาพแวดล้อมใหม่นี้ยังทำให้เกิดตัวแสดงใหม่ด้วย คนพวกนี้ประกอบไปด้วยองค์กรจัดตั้งกองกำลังอาวุธในท้องถิ่น และกลุ่มติดอาวุธต่างชาติที่ถูกดึงเข้ามาสู่ความขัดแย้งจากภายนอกบ่อยครั้งที่องค์กรเหล่านี้รวมถึงกองกำลังต่อต้านความไม่สงบของประเทศต่างชาติ (เช่น สหรัฐอเมริกาในอิรัก) ผู้ก่อการร้ายต่างชาติเป็นตัวเพิ่มความขัดแย้งและทำให้ความขัดแย้งเปลี่ยนจากเรื่องหนึ่งไปสู่อีกเรื่องหนึ่งเพื่อบำเนินการตามวาระของตนเอง นอกจากนี้ความขัดแย้งยังทำให้เกิดผู้ลี้ภัย ผู้ถูกบังคับให้ย้ายถิ่นฐาน และบางครั้งเกิดการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานจำนวนมหาศาล มันทำให้เกิดการโยกย้ายฐานทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดสภาวะการว่างงาน และอาชญากรรม และได้สร้างกลุ่มติดอาวุธต่างๆ เช่น กลุ่มโจร กลุ่มนักค้ายาเสพติด กลุ่มนักค้าของเถื่อนและนักค้าในตลาดมืด



สิ่งที่สำคัญในการวิเคราะห์ระบบแบบนี้ก็คือ จะต้องยอมรับว่ากองกำลังของรัฐหรือฝ่ายที่เป็นผู้ต่อต้านการก่อความไม่สงบมิได้อยู่นอกระบบนิเวศนี้ เวทีของการปฏิบัติการสงครามจึงมิใช่แผ่นผ้าใบที่รัฐเป็นผู้ถือพู่กันละเลงงานศิลปะฝ่ายเดียว แต่มันเป็นระบบแห่งสิ่งมีชีวิตที่มีพลวัตเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงสนองตอบการกระทำของฝ่ายรัฐและจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินความสมดุลระหว่างการแข่งขันต่อสู้ของพลังฝ่ายต่างๆอย่างต่อเนื่อง

Kilcullen ชี้ให้เห็นว่าสิ่งที่ทำให้ตัวแสดงบทบาทฝ่ายต่อต้านการก่อความไม่สงบแตกต่างไปจากฝ่ายอื่นก็คือเจตนาหรือความมุ่งหมาย ฝ่ายต่อต้านการก่อความไม่สงบจะเหมือนกับตัวแสดงอื่นๆ ก็คือต้องการจะเพิ่ม โอกาสความอยู่รอดและอิทธิพลของฝ่ายตนให้มากที่สุด และขยายพื้นที่ซึ่งฝ่ายตนเองควบคุมอยู่ แต่สิ่งที่ต่างกับตัวแสดงฝ่ายอื่น (โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ก่อความไม่สงบ) ก็คือ ฝ่ายต่อต้านการก่อความไม่สงบมีเจตนาที่จะลดปัจจัยแห่งการทำลายล้าง ลดการปะทะเผชิญหน้า และพยายามทำให้ระบบกลับไปสู่ภาวะปกติที่มีปฏิสัมพันธ์ในสังคมแบบแข่งขันกันอย่างสงบสันติ ลักษณะเช่นนี้บางครั้งเราเรียกว่า “การนำไปสู่ประชาธิปไตย” แต่แน่นอนว่ากระบวนการประชาธิปไตยที่ไร้รากฐานอันแข็งแกร่งของประชาสังคมอาจนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพ และความขัดแย้งที่ไม่จบสิ้น ดังนั้นไม่ว่าเป้าหมายทางการเมืองจะเป็นเช่นใด วัตถุประสงค์ในทางปฏิบัติของการต่อต้านการก่อความไม่สงบก็คือทำให้เกิด “มาตรการการควบคุมในสภาพแวดล้อมทั้งหมด” ในสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนเต็มไปด้วยตัวแสดงหลายตัวเช่น คำว่า “การควบคุม” ไม่ได้หมายความถึงการบังคับให้เกิดระเบียบด้วยการครอบงำอย่างไม่มีการตั้งคำถาม แต่หมายความถึงการทำให้เกิดความร่วมมือร่วมมือกันในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน

กล่าวโดยสรุป กรอบแนวคิดในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มุ่งไปที่แนวความคิดเรื่องรัฐและอำนาจรัฐซึ่งเป็นองค์การแห่งอำนาจที่ผูกขาดความชอบธรรมในการใช้อำนาจเชิงกายภาพเหนือดินแดนและประชาชน แต่ในการศึกษาเรื่องการเมืองการปกครอง เรามองรัฐและอำนาจในมิติอื่นๆด้วย รัฐอาจจะมีไม่เพียงแต่รัฐบาลหรือการปกครองประเทศ แต่เป็นระบบที่สร้างความต่อเนื่องในการบริหาร การใช้กฎหมาย ระบบราชการและการใช้กำลังบังคับ รัฐไม่เพียงแต่มุ่งจัดการความสัมพันธ์ระหว่างประชาสังคมและอำนาจรัฐเท่านั้น รัฐยังอำนวยความสะดวกให้เกิดโครงสร้างสัมพันธ์ภายในตัวของประชาสังคมด้วย ดังนั้นรัฐจึงถูกมองว่าเป็นพลังทางสังคมอย่างหนึ่ง การเป็นพลังทางสังคมทำให้รัฐมีความหมายรวมไปถึงกลุ่มคนที่ใช้อำนาจรัฐและปฏิสัมพันธ์ของการใช้อำนาจในสภาพการณ์ที่เป็นจริง ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น อำนาจรัฐยังเกี่ยวกับการสร้างวาทกรรมแห่งอำนาจที่มีความหมาย สะท้อนความเป็นสัญลักษณ์และเทคนิคแห่งการใช้อำนาจซึ่งทำให้เกิดอำนาจที่แท้จริงในบริบทเฉพาะของแต่ละสังคมและชุมชน อำนาจที่แผ่กระจายไปทั่วสังคมยังทำให้เกิดการควบคุมทางสังคมและการต่อสู้เพื่ออำนาจในสังคม

จากการมองรัฐในมิติทางสังคมและระบบสัญลักษณ์ดังกล่าวข้างต้นทำให้ลักษณะของรัฐและอำนาจรัฐในโลกแห่งความจริงมีความเป็นพลวัต เราอาจจะพิจารณาตัวตนของรัฐในแง่ “การเกาะเกี่ยวกับสังคมของรัฐ” คำถามที่ตามมาคือรัฐได้ประกอบสร้างตัวเองขึ้นมาอย่างไรและปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้อย่างไรในสภาพแวดล้อมของพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายทั้งในทางสังคม วัฒนธรรมและชาติพันธุ์ ในส่วนของความเข้าใจต่อระบบอำนาจแบบนี้ ในระดับชุมชนเรายังควรมองลึกไปถึงชนชั้นนำซึ่งอาศัยฐานของอำนาจที่มาจากความไม่เท่าเทียมกันในสถานภาพทางสังคม ความมั่งคั่งและชื่อเสียงเกียรติยศ ความสัมพันธ์ทางอำนาจเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคนที่มีฐานทรัพยากรการเมืองซึ่งไม่เท่าเทียมกันจนทำให้เกิดพลวัตทางการเมืองและโครงสร้างอำนาจที่แตกต่างกันในแต่ละชุมชน ผลที่ตามมาจากพลวัตโครงสร้างอำนาจก็คือเกิดอำนาจในการควบคุมทางสังคมที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ การใช้อำนาจทางสังคมในแต่ละชุมชนยังแสดงออกมาในแง่สัญลักษณ์และการสื่อสารทางการเมืองในชุมชนต่างๆ ผู้นำจะมีความสามารถในการควบคุมสัญลักษณ์การชี้นำสังคมให้เชื่อฟังและติดตาม สภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความสำคัญของทุนทางวัฒนธรรมซึ่งเป็นเครื่องมือที่อิงอยู่กับการให้ความหมายและคุณค่าเชิงสัญลักษณ์และมีพลังครอบงำไม่แพ้อำนาจแบบอื่นหรืออาจจะมากกว่า เพราะการครอบงำทางอำนาจไม่สามารถจะบรรลุผลอย่างสมบูรณ์ได้หากผู้มีอำนาจไม่สามารถเป็นผู้ครอบครองทุนทางวัฒนธรรมได้ ในขณะเดียวกันพวกเขาก็ตกเป็นเป้าของการต่อสู้เพื่อทำลายอำนาจด้วย ดังที่ได้เห็นในสถานการณ์ความไม่สงบที่ใช้ความรุนแรงเพื่อก่อการร้ายถูกมองว่าเป็นการกระทำเพื่อสื่อความหมาย เป้าหมายสุดท้ายของการก่อการร้ายก็คือการทำลายหรือการทำให้เกิดความไม่แน่นอนในความปลอดภัยภายในจิตสำนึกของสังคมและทำให้เกิดความไม่มั่นคงในกระบวนการทางการเมืองผลที่ตามมาก็คือการทำลายอำนาจการควบคุมและทำให้เกิดความไร้เสถียรภาพของรัฐโดยรวม

จากกรอบแนวคิดดังกล่าวข้างต้น นำมาสู่ความพยายามในการหาคำตอบโจทยที่สำคัญในการศึกษารูปแบบการปกครองที่เหมาะสมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประเด็นที่สำคัญก็คือ “ความรู้สึก” ในเรื่องความแตกต่างทางชาติพันธุ์และศาสนาในอดีต และถูกสร้างให้เกิดขึ้นในปัจจุบัน¹⁷ ความรู้สึกดังกล่าวเป็นเงื่อนไขทำให้เกิดปัญหาความรุนแรงได้อย่างไรในพื้นที่และถูกสร้างให้เกิดขึ้นอย่างไรในระยะหลัง¹⁸ ปัจจัยทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ส่งผลต่อการเลือกปฏิบัติ ความไม่ยุติธรรมในกระบวนการทางการเมืองและการบริหารราชการในระดับท้องถิ่นและส่งผลกระทบต่อปัญหาต่างๆรวมทั้งปัญหาความรุนแรงในพื้นที่ได้อย่างไร เมื่อทำการวิเคราะห์ในระดับแนวคิด สิ่งที่ เป็นมิตพื้นฐานก็คือเรื่องของ “อำนาจ การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอำนาจ และอำนาจการควบคุมของสังคม”

เพื่อตอบปัญหาเช่นที่ว่า การศึกษาครั้งนี้จะวิเคราะห์ปัญหาการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นของจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยผ่านการมองกระบวนการทางการเมืองในสามด้านคือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจชนชั้นนำ การเปลี่ยนอำนาจในกระบวนการยุติธรรม ระบบการศึกษา และสถาบันแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งก็คือการปกครองท้องถิ่น การศึกษาวิจัยโดยอาศัยข้อมูลในบริบททั้งในอดีตและปัจจุบัน จะชี้ให้เห็นว่า มิตพื้นฐานของปัญหาทางการเมืองดังกล่าวก็คือ การเปลี่ยนอำนาจการควบคุมทางสังคม การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอำนาจ ที่นำมาสู่การต่อสู้เพื่อสร้างอำนาจรัฐและสร้างความเข้มแข็งของพลังทางสังคม เมื่อกล่าวถึงปัญหาดังกล่าว ประเด็นของการวิเคราะห์ที่จะตามมาก็คือกระบวนการทางการเมืองเกี่ยวกับบทบาทของรัฐ ความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของสังคม ความสัมพันธ์ทางอำนาจและกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองในบริบทสังคมที่มีลักษณะพิเศษทางด้านวัฒนธรรม เชื้อชาติและศาสนาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในตอนสุดท้าย งานวิจัยนี้จะพยายามเสนอตัวแบบการปกครองการบริหารและการจัดการรูปแบบรัฐและประชาสังคมเพื่อแก้ปมปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้นเพื่อที่ว่า ในท้ายที่สุดพลังสังคมและอำนาจที่มีความชอบธรรมและมีประสิทธิภาพในโลกแห่งความเป็นจริงจะเป็นตัวแปรที่ทำให้เกิดสังคมที่สันติสุขอย่างแท้จริง

¹⁷ ความรู้สึกหวาดระแวงและไม่ไว้วางใจ รวมทั้งความเกลียดชังเกิดจากปัญหาอัตลักษณ์ ในเรื่องมลายู ประวัติศาสตร์ปัตตานีและศาสนาอิสลาม โปรดดูการวิเคราะห์ใน ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรีและคณะ “การเมืองชายขอบกับการใช้ความรุนแรงและการเมืองแห่งอัตลักษณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ใน คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ร่วมกับคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เมืองไทยระยะเปลี่ยนผ่าน รวมผลงานวิจัย การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 8 (พ.ศ. 2550) 13-14 ธันวาคม พ.ศ. 2550

¹⁸ การปลุกระดมความกลัวและความเกลียดชังมีรูปแบบพิเศษใน “สถานการณ์เฉพาะ” ของตนเองและจะอธิบายด้วยสาเหตุเฉพาะ ชาตินิยมใหม่หรือชาตินิยมทางชาติพันธุ์เป็นปรากฏการณ์ร่วมสมัย เกิดขึ้นจากประวัติศาสตร์ยุคหลังและถูกสร้างขึ้นมาโดยบริบท ปัจจุบัน ดูใน Mary Kaldor, New & Old Wars: Globalized Violence in a Global Era, Stanford: Stanford University Press, 2007, p.

ระเบียบวิธีวิจัย

เพื่อตอบโจทย์การวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลโดยทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยได้ดำเนินการดังต่อไปนี้คือ

1. การวิจัยเชิงปริมาณ

ดำเนินการโดยออกแบบวิจัยเชิงสำรวจ (Survey research) Ffpmeการสำรวจความคิดเห็นประชาชนและผู้นำท้องถิ่น ผู้นำทางศาสนาและผู้นำทางสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยการใช้แบบสอบถามทัศนคติเกี่ยวกับการปกครองด้านต่างๆ

2. การวิจัยเชิงคุณภาพ

ดำเนินการโดยการประชุมกลุ่ม การสัมภาษณ์กลุ่ม การสัมภาษณ์ลึก ผู้นำศาสนา ผู้นำการปกครองท้องถิ่น ผู้นำภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไป

3. การวิจัยเอกสาร

ดำเนินการโดยการเก็บข้อมูลเอกสารขั้นต้น (documentary research) เช่นเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์และการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ งานทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และสถิติเกี่ยวกับประชากร ฐานข้อมูลผู้นำกลุ่มต่างๆของทางราชการ อันเป็นเอกสารของทางราชการ

บทที่ 2

ความคลี่คลายทางประวัติศาสตร์ของโครงสร้างอำนาจปัตตานี

วิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจชนชั้นนำ

ชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจเป็นเรื่องของกลุ่มคนที่อาศัยฐานของทรัพยากรทางการเมืองที่ประกอบด้วยอำนาจ สถานภาพทางสังคม ความมั่งคั่งและชื่อเสียงเกียรติยศมาใช้ในการธำรงฐานะนำในสังคมหรือชุมชน ปกติในสังคมทุกสังคมการกระจายการครอบครองฐานอำนาจในทรัพยากรทางการเมืองจะไม่เท่ากัน กลุ่มคนที่มีฐานทรัพยากรทางการเมืองดังกล่าวมากก็ยิ่งจะมีอำนาจอิทธิพลในชีวิตประจำวัน พวกเขายังเป็นผู้กำหนดอนาคตและการเปลี่ยนแปลงในสังคมหรือชุมชน ยิ่งฐานอำนาจมีการกระจุกตัวในกลุ่มใดมาก โครงสร้างอำนาจก็จะยิ่งแข็ง ความสัมพันธ์ทางอำนาจเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคนที่มีฐานทรัพยากรดังกล่าวในสังคมซึ่งทำให้เกิดพลวัตทางการเมืองในแต่ละชุมชน ผลก็คือทำให้เกิดอำนาจในการควบคุมทางสังคมซึ่งชนชั้นนำสามารถจัดการหรือใช้อำนาจของกลุ่มตนเองได้ ในสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้อำนาจจะอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำบางกลุ่มที่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขพัฒนาการในประวัติศาสตร์อันยาวนาน ความสัมพันธ์ทางอำนาจนี้จะสืบเนื่องตกทอดมาจนถึงปัจจุบันซึ่งขึ้นอยู่กับโครงสร้างที่มีอยู่ตามวัฒนธรรม ประเพณีและศาสนา แต่เมื่อมองในบริบทที่กว้างออกไป โครงสร้างอำนาจดังกล่าวมีปฏิสัมพันธ์ทั้งจากภายในและจากภายนอกสังคม เช่นเดียวกับรัฐอื่นๆ ด้วย ดังนั้น ประวัติศาสตร์ของปัตตานีก็คือประวัติศาสตร์ที่ชนชั้นนำปัตตานีกลุ่มต่างๆ ต่อสู้กันเองและต่อสู้กับชนชั้นนำหรืออำนาจรัฐภายนอกที่มาคุกคามความอยู่รอดของตนเอง (ในที่นี้คือรัฐไทย) การต่อสู้และการปรับตัวดังกล่าวทำให้เกิดพลวัตของการเมืองที่ส่งผลมาถึงการต่อสู้และความขัดแย้งในปัจจุบัน

น่าสังเกตด้วยว่าวิวัฒนาการวิธีการจัดการทางการเมืองการปกครองที่รัฐไทยดำเนินการต่อชนชั้นนำและรัฐมลายูในอดีตมีความซับซ้อนและละเอียดอ่อนมาก ในกระบวนการนี้ ปัญหาในเรื่องอำนาจและโครงสร้างอำนาจจะสะท้อนออกมาอย่างชัดเจน เพราะแกนกลางของปัญหาเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐสยามกับรัฐปัตตานีซึ่งบางครั้งมีความคลุมเครือแต่ขัดแย้งและบางครั้งชัดเจนแต่แข็งกระด้างซึ่งนำมาสู่การปรับตัว พัฒนาการจนเกิดการต่อสู้และต่อต้านจากชนชั้นนำและประชาชนปัตตานี นอกจากนี้ยังทำให้โครงสร้างอำนาจภายในมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสยามกับปัตตานีเป็นปัญหาเพราะตั้งแต่อดีตในบรรดาดินแดนที่ปัตตานีมีความสัมพันธ์อยู่ด้วยนั้น สยามเป็นดินแดนที่มีความสำคัญมากที่สุดเนื่องจากสยามเป็นรัฐใหญ่และมีกำลังคนมาก ในขณะที่ปัตตานีมีลักษณะเป็นรัฐมีรูปแบบที่เรียกว่า Malay Kerajaan หรือรูปแบบราชาที่ซึ่งราชาคือเงื่อนไขการดำรงอยู่ของชุมชนการเมืองที่เรียกว่า “รัฐค้าขายชายฝั่งทะเล”¹⁹

¹⁹ รูปแบบนี้เป็นหน่วยการเมืองขนาดเล็กกระจายอำนาจ ทำหน้าที่คล้ายกันและแข่งขันกันอยู่ในที่ ความสัมพันธ์ระหว่างราชากับข้าราชการจะเป็นแนวตั้งและเป็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวต่อตัวขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ รูปแบบนี้อยู่ในสังคมที่ร่ำรวยด้วยการค้าไม่

ดังนั้น ตัวแปรที่สำคัญที่สุดในการศึกษาเรื่องราวของปัตตานีในอดีตก็คือเหตุการณ์ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16-17 ก็คือความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับสยามซึ่งส่วนใหญ่ปัตตานีมักจะมีความสัมพันธ์แบบรัฐบรรณาการของสยาม ในเงื่อนไขที่รัฐเล็กต้องผ่อนปรนให้กับอำนาจรัฐใหญ่ แต่ในความสัมพันธ์แบบนี้ถึงแม้ว่ารัฐเล็กจะไม่มีอิสระและมีฐานะเสมือนเมืองขึ้น แต่รัฐเล็กยังคงสามารถปกครองบริหารประเทศของตนเองได้ ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการครอบครองดินแดน เราไม่อาจจะกล่าวได้ว่าปัตตานีเป็นดินแดนของสยามในระยะนี้ แต่หลักฐานที่บ่งชี้ว่าอยู่ภายใต้อำนาจของสยามหรืออยุธยา นักประวัติศาสตร์จึงมองว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างปัตตานีกับอยุธยานั้นเป็นแบบหลวมๆซึ่งวางรากฐานอยู่บนผลประโยชน์ทางการค้าที่ทั้งสองมีต่อกันเป็นหลัก

ผลประโยชน์และรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบหลวมๆ ทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสยามและปัตตานีในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1786 หรือ พ.ศ. 2329 มีลักษณะ “ยืดหยุ่น ต่อรองกันได้และไม่มีความตึงเครียดที่ถาวร” ความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวเป็นที่เข้าใจกันทั้งสองฝ่ายแต่เหตุการณ์เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น จุดเปลี่ยนที่สำคัญคือเมื่อฐานความคิดเปลี่ยนไป สยามต้องการควบคุมมากขึ้น และต้องการสลายความเข้มแข็งของปัตตานีโดยการแบ่งแยกและปกครองทำให้เกิดการยึดครอง การแยกเป็นหัวเมืองมลายูทั้งเจ็ด ความขัดแย้งและการปะทะกันระหว่างสองฝ่ายเกิดขึ้นอย่างชัดเจนและเปิดเผยหลังจากนั้น²⁰

ในช่วงนี้ ปัญหาสำคัญของปัตตานีก็คือการที่รัฐสยามเข้ามาเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจชนชั้นนำของอาณาจักรมลายูปัตตานีเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่การสูญเสียอำนาจต่อรัฐไทยในปี พ.ศ. 2329 ในช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ความเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ที่สำคัญที่สุดคือโครงสร้างชนชั้นนำตามประเพณี เช่นเจ้าและผู้นำศาสนาถูกลดอำนาจและเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากอันเนื่องมาจากจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ดังกล่าว กระบวนการทางการเมืองในยุคต่อมาก็มีส่วนทำให้ปัญหาซับซ้อนมากยิ่งขึ้น (ซึ่งจะอธิบายโดยละเอียดในตอนต่อไป) นักประวัติศาสตร์ท้องถิ่นจึงเชื่อว่าการพ่ายแพ้สงครามต่อสยามของสุลต่านมาห์มุด (Sultan Mahmud) เป็นสัญลักษณ์ที่สะท้อนให้เห็นการสูญเสียอิสรภาพของราชอาณาจักรปัตตานีและการล้มล้างอำนาจอธิปไตยของกษัตริย์มลายูปัตตานีซึ่งได้รับการปกป้องมาหลายร้อยปีก่อนหน้านั้น ผลที่ตามมาก็คือผู้นำกองทัพของฝ่ายสยามคือสมเด็จพระราชวังบวรสถานมงคลและแม่ทัพของพระองค์คือพระยา

ต้องการควบคุมกำลังคนซึ่งเรียกว่ารัฐค้าขายชายฝั่งทะเลหรือ maritime state มีความรุ่งเรืองในช่วง ค.ศ. 1511-1688 ดูรายละเอียดใน ชูติพร วิรุณหะ, ความรู้ 3 จังหวัดภาคใต้ผ่านมุมมองประวัติศาสตร์, โครงการตลาดวิชามหาวิทยาลัยชาวบ้านชุด 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้, 2548, หน้า 16-17

²⁰ ชูติพร วิรุณหะ, เพิ่งอ้าง, หน้า 17-18 รูปแบบความสัมพันธ์แบบใหม่เป็นการกระชับอำนาจของส่วนกลางคือกรุงเทพ โดยใช้วิธีการที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ เช่นบางที่ใช้ระบบอุปถัมภ์และความเป็นเครือญาติ ใช้เศรษฐกิจเพื่อผูกพันผลประโยชน์ของผู้นำท้องถิ่น ใช้ผู้นำที่ไม่ทราบอยู่ในท้องถิ่นและการแบ่งแยกและปกครอง

กลาโหม²¹ ได้จัดการเปลี่ยนแปลง “กฎของการปกครอง” ในปัตตานีให้สอดคล้องกับ “กฎของการยึดครอง” ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาอำนาจของสยามเข้ามาแทนที่อำนาจอิทธิพลของกษัตริย์และชนชั้นนำราชการของปัตตานี

“กฎแห่งการปกครอง” ของสยามก็คือการแต่งตั้งคนมลายูเป็นกษัตริย์ที่เป็นหุ่นเชิดและการบริหารต้องขึ้นอยู่กับสงขลาและยังจะต้องส่งบรรณาการให้สยามเพื่อแสดงความจงรักภักดีทางการเมือง²² หลังจากนั้นมีการก่อการกบฏอีกอย่างน้อยสามครั้งในปี พ.ศ. 2334 (1791) และในปี พ.ศ. 2351 (1808) และ พ.ศ. 2375 (1832) ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2334 เพื่อให้การก่อการขัดขึ้นในเขตปัตตานีอ่อนกำลังลง เขตอำนาจของระบบสุลต่านปัตตานีได้ถูกแบ่งเป็นหัวเมืองประเทศราชทั้งเจ็ด (แขกเจ็ดหัวเมือง) ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองดูแลของสงขลา²³

ปัญหาในช่วงเจ็ดหัวเมืองไม่ใช่เพียงแค่การลดอำนาจของชนชั้นนำเท่านั้น ในอีกแง่หนึ่งกฎแห่งการปกครองใหม่ที่พูดถึงกันก็มีความกำกวมในความหมายด้วย สถานะของเจ็ดหัวเมืองในความสัมพันธ์ใหม่มีความไม่ชัดเจน ทำให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน สยามมองว่าเจ็ดหัวเมืองนั้นเป็น “หัวเมืองชั้นนอก” ของสยามเหมือนกับนครศรีธรรมราชและสงขลา ส่วนเจ็ดหัวเมืองมองตนเองว่าเป็น “หัวเมืองประเทศราช” ซึ่งต้องส่งดอกไม้เงินดอกไม้ทองให้ และยังมีราชวงศ์ของตนเอง เนื่องจากปัตตานีเป็นดินแดนที่อยู่ห่างไกลและกรุงเทพต้องปกครองหัวเมืองเหล่านี้ผ่านสงขลา เจ้าเมืองสงขลา ก็ปล่อยให้ผู้ปกครองหัวเมืองดำเนินกิจการภายในของตนเองอย่างอิสระตราบเท่าที่ให้อำนาจต่อสงขลาจึงทำให้เกิดความเข้าใจว่าสถานะหัวเมืองประเทศราชนั้นยังคงมีอยู่ ดังนั้นเมื่อมีการกระชกอำนาจจากกรุงเทพเหนือปัตตานีในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงทำให้ผู้นำหัวเมืองทั้งเจ็ดไม่พอใจและเกิดกระแสการต่อต้านเป็นอย่างมาก²⁴

รูปแบบของการกระชกอำนาจของส่วนกลางคือการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งถือเป็นกระบวนการสร้างรัฐแบบสมัยใหม่ ในสถานการณ์ระหว่างประเทศที่มีการคุกคามจากอำนาจของอังกฤษและฝรั่งเศส รัฐสยามต้องการบูรณาการเหนือดินแดนและราชอาณาจักร แต่เมื่อพิจารณาจากมุมมองของปัตตานี นี่เป็นการคุกคามต่ออำนาจของผู้นำและประเพณีวัฒนธรรมของท้องถิ่น การที่ปัตตานีรู้สึกว่าการบูรณาการและคุกคามโดยอำนาจของฝ่าย

²¹ ในบันทึกสุลต่านสุลัยมาน ระบุว่าแม่ทัพของกรมพระราชวังบวรสถานมงคลที่ตีปัตตานีแตกคือพระยาราชวังสันแก่น ซึ่งเป็นมุสลิมสายสุลต่านสุลัยมาน คูใน สุพจน์ คำนะตระกูล, *อดีตสุปราชญ์มนตรีแห่ง พรหมยงค์ (เจ้าสุคดิน มุสตาฟา)* กับ 4 จังหวัดภาคใต้, กรุงเทพฯ: สถาบันวิทยาศาสตร์สังคม, 2547, หน้า 16-17

²² Ibrahim Syukri, *History of the Malay Kingdom of Patani-Sejarah Kerajaan Melayu Patani*, Translated by Conner Bailey and John N. Miksic, Bangkok: Silkworm Books, 1985, p.p. 58-59.

²³ เศษ บุญนาค เขียน, ภรณ์ กาญจนนัฐิธิ แปล, *การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2435-2458* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548, หน้า 39, Syukri, Ibid., p. 63 เมืองเหล่านี้คือ เมืองปัตตานี ยะหริ่ง หนองจิก ยะลา รามัน และระแงะ

²⁴ ชูสิทธิ์ วิรุณหะ, อ้างแล้ว, หน้า 20-21 มีข้อสมมติฐานว่าเป็นไปได้ที่รัชกาลที่ 5 มีนโยบายชักจูงใจที่ทำให้เกิดความเข้าใจว่าสยามจะรับรองความเป็นหัวเมืองประเทศราชของดินแดนเหล่านี้ ทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้านในเมื่อมีการกระชกอำนาจ

กรุงเทพเป็นความจริงอีกแบบหนึ่งที่ต้องยอมรับในประวัติศาสตร์จิตสำนึก²⁵ ประเด็นที่สำคัญก็คือ กระบวนการนี้ยังมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อโครงสร้างชนชั้นนำของปัตตานีและเชื่อกันว่าส่งผลต่อการต่อสู้ทางการเมืองของชนชั้นนำปัตตานีในยุคต่อมา นำสังเกตว่าวิธีการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดำเนินการมีลักษณะที่พระองค์ท่านเลียนแบบการดำเนินการของอังกฤษในดินแดนอาณานิคมรัฐมลายู แต่มีวิธีการเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจเดิมอย่างรวดเร็วกว่า ในสมัยก่อนหน้านี้นั้นทั้งที่สยามมีอำนาจเหนือประเทศราชอย่างเช่นเจ็ดหัวเมืองมลายูปัตตานีในการปกครองแบบหัวเมืองชั้นนอกและประเทศราช แต่วิธีการปกครองก็ยังคงให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองโดยเฉพาะยอมรับให้มีการแต่งตั้งชนชั้นนำในท้องถิ่นมาปกครองกันเอง²⁶

รูปแบบใหม่ของการรวมประเทศราชเดิมและหัวเมืองชั้นนอกใน พ.ศ. 2443-2444 ได้เริ่มดำเนินการอย่างกะทันหันและเร่งด่วน ขั้นตอนของรัฐบาลไทยในการดำเนินการต่อหัวเมืองมลายูเริ่มจากในปี พ.ศ. 2442 ได้มีการยกเลิกเครื่องราชบรรณาการและเงินส่วย และในปี พ.ศ. 2444 ชื่อของหัวเมืองมลายูทั้งเจ็ดได้ถูกเปลี่ยนไปเป็น “บริเวณเจ็ดหัวเมือง” ในทันทีที่พระราชกำหนดเกี่ยวกับการปกครองในบริเวณเจ็ดหัวเมืองได้ถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2444 ข้าหลวงประจำหัวเมืองบริเวณเจ็ดหัวเมืองได้รับการเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ ได้รับคำสั่งให้พำนักอยู่ที่ปัตตานีและให้ไปเยี่ยมเยียนหัวเมืองอื่นๆ อีกหกหัวเมืองอย่างน้อยที่สุดหัวเมืองละสองครั้งต่อปี ในแต่ละหัวเมืองมี “กองบัญชาการเมือง” ตั้งอยู่ รัฐบาลมีอำนาจเหนือองค์กรนี้โดยการแต่งตั้งสมาชิกสามจากสี่คนคือ ปลัด ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่สรรพากร ข้าหลวงมลายูเป็นที่รับรู้กันในฐานะหัวหน้ากองบัญชาการเมืองแต่ตำแหน่งของเขาเป็นแต่เพียงในนามเท่านั้น กรมหลวงดำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งพระยาศักดิ์เสนี (หนา บุญนาค) เป็นข้าหลวงใหญ่คนแรกของบริเวณเจ็ดหัวเมืองเพื่อจัดการปกครองแบบใหม่ หลังจากนั้นจึงรวบรวมความรุนแรงจากการต่อต้านที่เกิดขึ้นอีกครั้งจากชนชั้นนำ 7 หัวเมือง

การดำเนินการปฏิรูปการปกครองทำให้เกิดการคัดค้านต่อต้านอย่างรุนแรง และต่อเนื่อง โดยเฉพาะภายหลังจากการปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ. 2445 (1902) เกิดคลื่นของการกบฏและการ

²⁵ ความจริงสองแบบที่ต่อสู้กันก็คือประวัติศาสตร์ของการสร้างรัฐชาติของสยาม กับประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นหรือของปาตานีที่ถูกรุกรานและเป็นความอับชของชนชั้นนำที่ถูกรุกรานยึดครอง ข้อเท็จจริงอันนี้ต้องยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ ดังนั้นการต่อสู้ในปัจจุบันส่วนหนึ่งก็คือ “อดีตที่ท่าสงครามกันนั่นเอง” สมบัติ จันทวงศ์, *พูดไปสองไพเบี้ย ทำความเข้าใจกับสิ่งที่นักการเมืองไทย (ไม่) พูด*, กรุงเทพฯ: คบไฟ, น. (22) ธงชัย วินิจกุลก็อธิบายความจริงอีกด้านหนึ่งในลักษณะเช่นเดียวกัน ดูใน ธงชัย วินิจกุล, “เรื่องเล่าจากชายแดน,” *สุดขีด วัฒนธรรม, รัฐปัตตานีใน “ศรีวิชัย” แก่แก่กว่ารัฐสุโขทัยในประวัติศาสตร์*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศิลปวัฒนธรรม, 2547, 2-30.

²⁶ ตัวอย่างเช่น การแต่งตั้งญาติมิตรของผู้ปกครองเข้าดำรงตำแหน่งเดิมในเขตปกครองของตนเอง ตำแหน่งราชามูลา เปอตวน มันตรี ตำแหน่งและเบนดาฮาลาในรัฐมลายู รัฐดังกล่าวมีอิสระในการจัดการทางการเงินและมีอำนาจเต็มในทางการศาล ดูใน เดช บุญนาค, *อ้างแล้ว*, หน้า 41-3 ในกระบวนการนี้ เจ้าผู้ครองปัตตานีถูกแต่งตั้งจากเจ้าในเชื้อสายราชวงศ์แห่งรัฐ กลันตันที่มีความขัดแย้งภายในราชวงศ์และหนีไปพึ่งพาสยาม ในปี พ.ศ. 2385 (1842) เติงกูมาห์มุด (เติงกูเปสา) เป็นเชื้อสายกลันตันถูกแต่งตั้งเป็นสุลต่านมาห์มุดในราชทินนามไทยว่า “พระยาตานี” นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาปัตตานีถูกปกครองโดยราชาสายกลันตันซึ่งแต่งตั้งโดยราชสำนักสยาม ดูใน Syukri, Ibid., p. 71-72

ลูกสื่อต่อต้านในพื้นที่ที่ในปัจจุบันคือจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส ปรากฏการณ์ต่อต้านรัฐไทย ดังกล่าวเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2446 (1903) โดยมีรายาแห่งเมืองปัตตานี ตนกู อับดุลกาเดร์ กามารุดดิน เป็นผู้ประสานงานการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐสยาม ในกระบวนการนี้ท่านอับดุลกาเดร์ได้เสนอยุทธศาสตร์ 2 ด้านคือ ทำการต่อต้านรัฐไทยเพื่อให้เกิดการปราบปรามจากฝ่ายไทยหรือจุดประกายการก่อกบฏลุกขึ้นสู้อย่างรุนแรงต่อระบบใหม่ ในขณะที่เดียวกันก็จะพยายามแสวงหาการสนับสนุนจากต่างประเทศโดยการแทรกแซงจากภายนอกคือ อังกฤษ²⁷ รายาแห่งเมืองปัตตานีได้ส่งหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ว่าการอังกฤษแห่ง Straits Settlements ในสิงคโปร์ คือนาย Frank Swettenham ขอให้อังกฤษเข้าแทรกแซงกรณีปัตตานี แต่รัฐบาลลอนดอนเลือกที่จะไม่แทรกแซงนโยบายของประเทศไทยในกรณีปัตตานี เพราะการแทรกแซงต่อไทยจะทำให้มีผลกระทบต่อฐานะที่เป็นรัฐกันชนระหว่างอินโดจีนของฝรั่งเศสและอาณานิคมอินเดียของอังกฤษ นอกจากนี้ รัฐบาลอังกฤษยังมีแผนที่จะผนวกเอารัฐมลายูที่เคดาห์ ตรังกานู กลันตันและปะลิสซึ่งขณะนั้นยังอยู่ภายใต้อำนาจของไทย จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่อังกฤษจะไม่ทำให้ไทยรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ในเรื่องปัตตานี²⁸

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีบริบทความต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัยก่อนหน้านี้นี้ ดังที่กล่าวไปแล้วว่ามีความละเอียดอ่อนในการจัดการความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสยามกับปัตตานีในยุคเดิม เพราะรัฐสยามหลังจากการยึดครองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นพยายามใช้การปกครองแบบยึดหยุ่นคลุมเครือและการจัดการดังกล่าวดูเหมือนจะมีการยินยอมกันทั้งสองฝ่าย การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างราชสำนักกรุงเทพกับหัวเมืองมลายูตั้งแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์ไม่มีความราบรื่นนักหลังจากการที่ฝ่ายสยามได้รับชัยชนะในสงครามกับสุลต่านมาห์หมุด ทำให้เชื่อกันว่าปัตตานีกลายเป็นประเทศราชของสยาม หลังจากนั้นก็มีการแบ่งเป็นเจ็ดหัวเมือง ในช่วงของการจัดการปกครองในลักษณะประเทศราชมีการก่อจลาจลและกบฏต่อต้านหลายครั้ง กระทั่งมีการสถาปนาให้สุลต่านที่มีเชื้อสายราชวงศ์กลันตันมาเป็นพระยาปัตตานี และแต่งตั้งในฐานะ “พระยาวิชิตภักดี ศรีสุรวิงศา รัตนานาเขตประเทศราช”²⁹ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา เชื้อสายชนชั้นนำในเจ็ดหัวเมืองมลายูก็มี

²⁷ Surin Pitsuwan, *Islam and Malay Nationalism: A Case Study of the Malay-Muslims of Southern Thailand*, 1982, p. 51-52

²⁸ W.K. Cheman, *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*, New York: Oxford University Press, 1990, p. 62.

²⁹ ตนกูปะสา (Tungku Besar) หรือ Mahmud เป็นเชื้อสายราชวงศ์กลันตันที่เดินทางไปอยู่ที่สงขลาหลังจากกรณีพิพาทในเมืองกลันตันในปี พ.ศ. 2385 (1842) และทางการไทยส่งกำลังไประงับข้อพิพาท หลังจากนั้นตลกูปะสาได้รับการสถาปนาเป็นพระยาปัตตานี เมื่อพระยาปัตตานี (ตลกูปะสา) ถึงแก่กรรม บุตรชายคือตลกูปะเต (Tungku Putih) ได้รับการสถาปนาเป็นพระยาปัตตานี และได้ยศเป็น พระยาวิชิตภักดีศรีสุรวิงศา รัตนานาเขตประเทศราช ในปี พ.ศ. 2399 (1856) ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาของเจ้าเมืองหรือรายาของเจ็ดหัวเมืองก็ถูกตั้งอย่างเป็นทางการในราชทินนามไทย เช่นเจ้าเมืองยะลาเป็นพระยาณรงค์ฤทธิ์ ศรีประเทศ วิเศษวิงศา เจ้าเมืองสาบรีเป็นพระยาสุริยสุนทร บวรภักดี ศรีมหารายา มัตตาอัปดุล วิบูลยขอบเขตประเทศมลายู เจ้าเมืองรามันเป็นพระยารัตนภักดี ศรีราชบริณทร์ สุรินทรวังศา เจ้าเมืองระแงะเป็นพระยาภูผาภักดี ศรีสุวรรณประเทศ วิเศษวิงศา เจ้าเมืองหนองจิกเป็นพระยาเพชรภิกษณกุลเบศร์ วาปีเขตมูกลินท์ นฤบดีนทรสวามิกภักดี เจ้าเมืองทั้งหมดเป็นคนเชื้อสายมลายู ยกเว้นหนองจิกที่เป็นคนสยาม คูในพงศาวดารเมืองปัตตานี ใน

ความสัมพันธ์แนบแน่นกับสายวงศ์ของกัณฑ์และการปกครองและการบริหารที่ขึ้นต่อสยามก็มีลักษณะค่อนข้างจะสับสนราบรื่น³⁰ แต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจอีกครั้งในสมัยรัชกาลที่ 5 ทำให้เกิดปฏิกิริยาจากผู้นำในพื้นที่ เพื่อต่อต้านอำนาจไทย การก่อกบฏหรือความวุ่นวายได้เกิดขึ้นในเมืองระแงะ เมืองรามันและเมืองสาบบุรี เจ้าผู้ครองเมืองระแงะเป็นผู้ค้ำคองที่สุดในสายตาของรัชกาลที่ 5 และถูกจับส่งไปคุมขังที่จังหวัดสงขลาในปี พ.ศ. 2444 (1901) เจ้าเมืองระแงะจึงเป็นเจ้าเจ็ดหัวเมืองมลายูคนแรกที่ถูกจัดการโดยทางการไทยหลังการปฏิรูปการปกครอง อีกกรณีหนึ่งก็คือเมืองสาบบุรี ราชสาบบุรีบอยคอตต่อต้านศาสนาใหม่ที่จัดตั้งโดยฝ่ายไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2445 ผู้ใหญ่บ้านและผู้พิพากษาศาลอิสลามในเมืองรามันพากันลาออกพร้อมกันเพื่อเป็นการประท้วงรัฐไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2446 เจ้าสาบบุรียอมมอบตัวต่อฝ่ายไทย เพราะรัฐไทยส่งกองกำลังตำรวจไปประจำที่สาบบุรี ในปี พ.ศ. 2445 เจ้าเมืองรามันก็ถูกจับตัวหลังจากเกิดจลาจลขึ้นทั่วไปในเมืองรามัน³¹

ในอีกด้านหนึ่ง ทางการไทยได้มีการปฏิบัติการอย่างรวดเร็วเพื่อระงับการต่อต้านการปฏิรูปกรมหลวงดำรงราชานุภาพได้ส่งปลัดทูลฉลองคือพระยาศรีสหเทพ (แสง วีริยศิริ) และสมุหเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช พระยาสุโขมนัชนิธิ (ปั้น สุขุม) ไปจัดการกับเจ้าเจ็ดหัวเมืองที่ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง ข้าราชการทั้งสองเดินทางไปในเรือปืนซึ่งทำให้อำนาจรัฐสยามเข้มแข็งยิ่งขึ้น ในท่ามกลางเหตุการณ์ทั้งหมดดังกล่าว รัฐสยามรู้ดีว่าตนถูกอับดุลกาเดร์มีการสร้างความสัมพันธ์กับอังกฤษ จึงไม่ยอมเสี่ยงที่จะเจรจาด้วย ต่อมาฝ่ายไทยได้ส่งเรือปืนและกำลังทหารมาที่เมืองปัตตานีและจับอับดุลกาเดร์ไว้ มีการต่อต้านเกิดขึ้นต่อเนื่อง เช่น ได้เกิดกบฏน้ำใสขึ้นในปี พ.ศ. 2462 ผู้นำกบฏดังกล่าวคืออับดุลกาเดกามารูดินซึ่งเป็นญาติของเจ้าเมืองในหมู่บ้านแห่งหนึ่งชานเมืองปัตตานี³²

นอกจากความขัดแย้งในเรื่องโครงสร้างอำนาจและสัมพันธ์ภาพทางอำนาจ ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นคือการกบฏต่อต้านรัฐไทยในช่วงเวลาดังกล่าวก็ยังสะท้อนให้เห็นปมเงื่อนไขสำคัญของการต่อสู้เพื่ออัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และศาสนาของชาวมลายูมุสลิมในห้วงเวลาประวัติศาสตร์อันยาวนานซึ่งต่อมาได้ถูกกระทำให้ตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน ในทางวิชาการ ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ศาสนาและชาติพันธุ์เป็นความสัมพันธ์แบบเก่าแก่ตามลักษณะสังคมแบบดั้งเดิม (primordial attachment) ซึ่งถือเป็นต้นทุนเดิมที่สังคม “มีอยู่แล้ว” (‘givens’ of social existence) ต้นทุนเดิมดังกล่าวเป็นแกนกลางของ

ทัศนาศ ทศนมิตร, พระมหากษัตริย์ไทยกับปัตตานี กัณฑ์ ไทรบุรี และตรังภายในสยามประเทศ, กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า, 2548, หน้า 160-167; Syukri., Ibid, pp. 71-73

³⁰ Syukri., Ibid, p. 72 ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนาราชวงศ์ปัตตานีกับกัณฑ์มีมาแต่โบราณแล้ว ในยุคก่อนหน้าที่จะกลายเป็นประเทศราชของสยาม หลังจากยุคสุลต่านาบูนิงในปี พ.ศ. 2231 ไม่มีผู้สืบทอดราชวงศ์ จึงได้มีการแต่งตั้งราชามาจากเดโละซึ่งมาจากสายราชวงศ์กัณฑ์เป็นกษัตริย์ สายราชวงศ์กัณฑ์เป็นราชวงศ์ปัตตานีต่อมาถึง 8 พระองค์จนถูกสยามยึดครอง Wan Kadir bin Che Man, Muslim Elites and Politics in Southern Thailand, A thesis submitted for the degree of Master of Social Science Universiti Sains Malaysia, 1983, p. 33

³¹ Surin Pitsuwan, Ibid., pp. 54-57

³² เมื่อข้าหลวงไทยเดินทางมาปัตตานีได้วางแผนจับตัวอับดุลกาเดร์โดยอ้างว่าขอเชิญท่านอับดุลกาเดร์มาปรึกษาราชการที่บ้านเมื่อเดินทางไปปัตตานีไทยก็ล้อมจับตัวและพาตัวไปจากปัตตานีทันที ดูใน Syukri., Ibid, p. 79

ความสัมพันธ์ทางสังคม อำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจ สิ่งเหล่านี้เป็นต้นทุนเดิมของสังคมมลายู และถูกนำมาเสริมต่อการต่อสู้ในยุคต่อมา ความผูกพันทางสายเลือดระหว่างราชวงศ์ปัตตานีและรัฐกลันตัน รวมทั้งความผูกพันตามประเพณีระหว่างผู้นำทางศาสนาของทั้งสองรัฐตั้งแต่ยุคเริ่มต้นของอิสลามในดินแดนดังกล่าวเป็นพื้นดินอันอุดมสมบูรณ์ต่อแรงกระตุ้นแห่งความเป็นเอกภาพในการต่อสู้ในชุมชนดังกล่าว³³ นอกจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในหัวเมืองมลายูที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของชนชั้นนำแบบเก่าซึ่งก็คือชนชั้นนาศักดินาหรือเจ้าผู้ครองเจ็ดหัวเมืองซึ่งมองว่าการกระชับอำนาจของกรุงเทพเปลี่ยนสถานะและทำลายผลประโยชน์ของผู้นำศักดินาของปัตตานีอย่างสิ้นเชิง ผู้นำเหล่านี้จึงได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเพราะในโลกทัศน์ของมลายู การขาดกษัตริย์หรือ raja เป็นการสูญเสียสถานภาพทางการเมืองของรัฐแบบเก่าในแบบ kerajaan ดังที่กล่าวไปแล้ว³⁴

ตั้งแต่เริ่มกระบวนการผนวกปัตตานีเข้ากับรัฐไทยของรัชกาลที่ 5 การก่อกบฏและลุกขึ้นสู้ นำพาโดยชนชั้นนำตามประเพณีนี้ทำให้ทางการไทยรู้สึกว่าจะต้องมีการแก้ไขโดยวิธีประนีประนอมมากขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็เริ่มแสดงความกังวลพระทัยเกี่ยวกับนโยบายการโยกประเทศราชที่ดำเนินการไปด้วยวิธีรุนแรงดังพระราชดำรัสที่ว่า “... เราปกครองหัวเมืองลาวและหัวเมืองมลายูทั้งเจ็ดก่อนข้างจะผิดไป อาจจะกล่าวได้ว่าเรานำแบบการปกครองของต่างประเทศมาใช้ แต่ผิดแบบเขาไป เมื่ออังกฤษใช้รูปแบบการปกครองนี้นั้น เขาให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ปกครองซึ่งถือเสมือนเป็นเจ้าของหัวเมืองเหล่านั้น ในทางตรงกันข้าม เราถือว่าหัวเมืองเหล่านั้นเป็นของเรา ซึ่งมันไม่จริง เพราะคนมลายูและคนลาวเขาจะถือว่าหัวเมืองเหล่านั้นเป็นของพวกเขา เมื่อเราพูดว่าเราไว้วางใจเขา แท้จริงเราก็ไม่ได้เป็นอย่างนั้น เราแก้ตัวไม่ได้ในเรื่องนี้ ฉันคิดว่าการปกครองที่ไม่ได้ตรงไปตรงมาจะไม่เกิดผลในทางการเชื่อใจกันและกัน และยังไม่ให้ความสงบทางจิตใจอีกด้วย”³⁵

ผลที่ตามมาคือการตัดสินใจอย่างกะทันหันที่จะผ่อนขั้นตอนการโยกประเทศราชเข้าสู่ส่วนกลาง ในพ.ศ. 2445 ที่กระทบต่อชนชั้นนำเก่า การโยกหัวเมืองต่างๆของกัมพูชาเข้าสู่ส่วนกลางได้ยุติลงชั่วคราว ในภาคใต้เจ้าเมืองระแงะได้รับอนุญาตให้กลับเมืองของตนเอง พระยาปัตตานีก็ได้รับอนุญาตให้กลับปัตตานีเช่นกัน หลังจากที่ให้สัญญาว่าจะไม่เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองใดๆ และจะปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีการโยกย้ายตำแหน่ง คือเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่คือพระยามหิบาลบริรักษ์ (สวัสดี ภูมิรัตน์) ไปรับตำแหน่งแทนพระยาศักดิ์เสนี (หนา บุญนาค)

³³ “....The givens are there, plus other” Surin Pitsuwan, Op.cit., p. 52

³⁴ ชุติพร วิรุณหะ, อ้างแล้ว, หน้า 21

³⁵ พระราชดำรัสต่อกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ใน เศษ บุญนาค, อ้างแล้ว, หน้า 189-190 ในตอนท้ายพระราชดำรัส ทรง “เสียพระทัยที่ไม่มีทางออกแต่อย่างใดในขณะนี้” ในพระราชดำรัสอีกวาระหนึ่งทรงยอมรับว่าการต่อต้านจะต้องเกิดขึ้นเพราะเราไปลดรอนอำนาจของผู้นำเหล่านี้ซึ่งพวกเขาไม่ใช่หอยปู ปลาที่จะยอมทนนิ่งอยู่ได้

ข้าหลวงใหญ่คนแรกของหัวเมืองมลายูทั้งเจ็ด ซึ่งการกระทำดังกล่าวน่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อ
ปรองดองกับท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี สถานการณ์ใหม่ทางการเมืองภายนอกคือความสัมพันธ์ระหว่างอังกฤษ-ไทยซึ่ง
เริ่มดีขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2445-2450 ทำให้กระทรวงมหาดไทยเริ่มต้นขั้นตอนสุดท้ายในการโยก
การปกครองของเทศราชเดิมและหัวเมืองขึ้นนอกเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้การปกครองหัวเมืองต่างๆ
ในบริเวณหัวเมืองทั้งเจ็ดก็ถูกโยกเข้าสู่ส่วนกลางเมื่อ พ.ศ. 2449 ขั้นตอนได้เริ่มต้นขึ้นด้วยการ
เปลี่ยนแปลงบริเวณหัวเมืองทั้งเจ็ดให้เป็นมณฑลหนึ่งซึ่งเรียกว่ามณฑลปัตตานีตามชื่อหัวเมืองสำคัญ
ข้าหลวงใหญ่คนแรกของบริเวณหัวเมืองทั้งเจ็ดคือพระยาศัศคีเสนี (หนา นุนนาค) ได้ถูกส่งกลับไปใน
ฐานะ “สมุหเทศาภิบาล” คนแรกของมณฑลนี้ นอกจากนี้มีการยุบหัวเมืองที่มีอยู่หลายหัวเมืองลด
ฐานะไปเป็นอำเภอและตำบล ด้วยวิธีนี้สี่ในหัวเมืองทั้งเจ็ด แต่เดิมคือหนองจิก รามัน ระแงะและยะ
หริ่งถูกลดลงเป็นอำเภอ หนองจิกและยะหริ่งก็ถูกผนวกเข้ากับปัตตานี เมืองรามันรวมเข้าไปในยะลา
และเมืองระแงะรวมอยู่ในเมืองสาขบุรี ในปี พ.ศ. 2450 ปัตตานี ยะลาและสาขบุรีถูกให้ชื่อใหม่ว่าเป็น
“จังหวัด” ชื่อของข้าหลวงและข้าหลวงบริเวณในมณฑลปัตตานีได้ถูกเปลี่ยนเป็น “ปลัดมณฑล” การ
บริหารทางการเมืองและการคลังของหัวเมืองขึ้นนอกถูกโยกเข้าสู่ส่วนกลางเมื่อปี พ.ศ. 2451³⁶ กล่าว
โดยสรุป การปกครองแบบใหม่ทำให้เจ็ดหัวเมืองได้กลายเป็นสี่จังหวัด นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2449 คือ บัง
นรา ปัตตานี ยะลาและสาขบุรี ดินแดนส่วนหนึ่งของรัฐเคดาห์ได้ถูกแยกมาตั้งเป็นจังหวัดสตูล เคดาห์
ปะลิส กลันตันและตรังกานูถูกตัดยกไปให้อังกฤษตามสนธิสัญญาสยาม-อังกฤษในปี พ.ศ. 2452
(1909)³⁷

จากภูมิหลังประวัติศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลงและลดอำนาจโครงสร้างชนชั้นนำปัตตานีทั้ง
ในกลุ่มชนชั้นนำที่เป็นผู้ปกครองเก่าและผู้นำศาสนาทำให้เกิดเงื่อนไขของการต่อสู้และต่อต้านทาง
การเมือง ประเด็นสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงนี้ที่มีความหมายต่อประวัติศาสตร์
ชาตินิยมของชาวมลายูมุสลิมก็คือ การจัดรูปแบบการบริหารใหม่ในพื้นที่นี้ในที่สุดก็บีบบังคับให้รา
ยาลายูและชนชั้นนำพื้นเมืองต้องยกอำนาจให้แก่ทางการไทย ทันทิที่อังกฤษให้การรับรองอย่างเป็นทางการ
ต่อการปกครองของไทยในภูมิภาคนี้ในปี พ.ศ. 2452 การครอบครองของประเทศไทยต่อ
ราชอาณาจักรมลายูปัตตานีเดิมก็เป็นอันเสร็จสิ้นอย่างสมบูรณ์แบบ³⁸

ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นจึงบันทึกไว้ว่า เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2445 ระบบสุลต่านของปัตตานีก็ถึง
วาระสุดท้าย แต่กระบวนการนี้เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2328 ซึ่งเป็นปีที่ถูกยึดครอง และต่อมาถูกแยกเป็น

³⁶ เดช นุนนาค, เพิ่งอ้าง, หน้า 195-6 ควรบันทึกไว้อีกด้านหนึ่งด้วยว่าสำหรับนักประวัติศาสตร์มลายู ปี พ.ศ. 2445 เป็นปีของการล่ม
สลายครั้งสุดท้ายของชาติปัตตานี เป็นการสูญเสียอำนาจอธิปไตยของรายาและการทำลายอำนาจอธิราชของชาวมลายูในประเทศ
ปัตตานีและการจำนาศิทธิเสรีภาพ อิสระภาพของปัตตานีในมือของสยาม ปีนี้จึงเป็นปีสุดท้ายที่โชคร้ายที่สุดของประวัติศาสตร์
ราชอาณาจักรมลายูปัตตานี ดูใน Syukri., Ibid, p. 81

³⁷ Wan Kadir bin Che Man, op., cit, p. 17.

³⁸ Wan Kadir bin Che Man, Ibid., p. 38.

ส่วนๆในปี พ.ศ. 2359 ดังนั้นปัตตานีเริ่มสูญเสียเอกลักษณ์ของตนเองอย่างช้าๆ ความสูญเสียของระบบการเมืองแบบสุลต่านถูกตีความว่าเป็นการสิ้นสุดสถานะแห่งความเป็นรัฐ เป็นการสูญเสียทั้งสถานะแห่งรัฐมลายูและในสถานะรัฐเอกราช เมื่อเจ้าเมืองที่ปกครองถูกแบ่งเป็นหัวเมืองเล็กๆ 7 เมือง และเจ้าเมืองถูกแต่งตั้งโดยรัฐสยาม เมื่อสยามประกาศให้เป็นการปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง การปกครองการบริหารของปัตตานีก็เปลี่ยนไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งมีการตั้งผู้พิพากษา ผู้ว่าราชการ รองผู้ว่าราชการ พร้อมเจ้าหน้าที่ของตนเอง “.....ในสถานที่ของบรรดาเจ้าเมืองมลายู หมายความว่า เป็นการเริ่มต้นอย่างเป็นทางการของการควบคุมโดยตรงของกรุงเทพที่มีต่อปัตตานี”³⁹

ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงและบูรณาการรัฐไทยต่อชนชั้นนำทางศาสนา

มาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการบูรณาการของกรุงเทพก็คือการใช้กฎหมายไทยแทนที่กฎหมายชาริอะและอาดัต (Sharia and adat laws) ยกเว้นกรณีกฎหมายครอบครัวและมรดก ในขณะที่มาตรการทางการเมืองและการคลังของการปฏิรูปทำให้ชนปกครองศักดินาเก่าไม่พอใจ การยกเลิกกฎหมายอิสลามและกฎหมายตามประเพณีกระตุ้นความรู้สึกในส่วนลึกของชนมลายูมุสลิมโดยทั่วไปซึ่งมองว่าความผูกพันทางศาสนาเป็นแกนกลางของการดำรงชีวิตและความศรัทธาที่พวกเขายินยอมที่จะเสียสละแม้ชีวิตเพื่อให้ได้มา⁴⁰ ตัวอย่างของความพยายามในการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าวก็คือข้อเรียกร้องของเจ้าเมืองปัตตานีเต็งกูอับลกาเดห์ กามารุดดิน ในช่วงขณะที่มีการเจรจากับตัวแทนของฝ่ายสยามเรื่องการมอบอำนาจให้รัฐสยาม เจ้าเมืองปัตตานีขอให้เมืองปัตตานีมีการบริหารเช่นรัฐเปรัก กล่าวคือให้เจ้าเมืองยังคงมีอำนาจบางอย่าง พร้อมทั้งมีการใช้กฎหมายอิสลามและภาษามลายูเป็นภาษาของทางราชการ แต่ได้รับการปฏิเสธ นักประวัติศาสตร์ท้องถิ่นยังมีหลักฐานอ้างว่าทางการไทยหลอกเจ้าเมืองปัตตานีเพื่อให้ลงนามในสัญญา แต่สัญญากลับถูกแปลเป็นภาษามลายูจากภาษาไทยซึ่งมีข้อความไม่ตรงกับความต้องการของเจ้าเมือง⁴¹ จะเห็นได้ว่าความต้องการของเจ้าเมืองปัตตานีก็คือรักษาลักษณะสำคัญของรัฐสุลต่านมลายูคือกฎหมายอิสลามและภาษามลายู เพราะลักษณะที่สำคัญของรัฐสุลต่านแบบปัตตานี (Sultanate) ก็คือระบบการเมืองใน “สภาพสังคมที่เน้นหนักในด้านศาสนา ระบบนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของชาริอะห์ (sharia) และการปฏิบัติตามประเพณีสังคมมลายูยุคก่อนอิสลามซึ่งมีอยู่ก่อนแล้วหรือที่เรียกว่า อาดัต (adat) และระบบนี้จะถูกปกครองโดยคนมุสลิมที่ค่อนข้างเคร่งครัดทางศาสนา ... ”⁴²

³⁹ Ahmad Fathy Al-Fatani, Pengantar Sejarah Patani ประวัติศาสตร์ปัตตานี แปลโดย Nik Abdul Rakib Sirimethakul, โครงการจัดตั้งสถาบันสมุทราชู เอเซียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2543, หน้า 59

⁴⁰ นี่เป็นคำอธิบายของนักประวัติศาสตร์การเมืองท้องถิ่นที่มีนัยชาตินิยมสูง ดูใน W.K. Cheman, Ibid., 63

⁴¹ Ahmad Fathy Al-Fatani, อ้างแล้ว, หน้า 59.

⁴² คำนิยามระบบสุลต่านปัตตานี โดย W.K. Che Man, op.cit., p.41 ซึ่งมีลักษณะคล้ายระบบสุลต่านของโมโรไนฟิลิปปินส์ตอนใต้

กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบอย่างมากจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมายทางศาสนาในโครงสร้างอำนาจชนชั้นนำในสังคมมลายูปัตตานีในที่นี้ก็คือชนชั้นนำทางศาสนา ผู้นำทางศาสนาเชื่อว่าการยินยอมต่ออำนาจการปกครองที่ไม่ใช่อิสลามเป็นสิ่งที่ไม่อนุมัติในอิสลาม ดังนั้นชนชั้นนำทางศาสนาจึงร่วมมือกับชนชั้นสูงในการต่อต้านการปฏิรูป ตัวอย่างเช่นกรณีของสายบุรีและรามันที่มีการประท้วงต่อต้านคำสั่งของรัฐไทยโดยชนชั้นนำทางศาสนา ในห้วงเวลาหลังจากนั้นบทบาทการต่อสู้ทางการเมืองของชนชั้นนำทางศาสนาที่สูงเด่นมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสองประเด็นคือ เรื่องระบบยุติธรรมหรือกฎหมายอิสลามและระบบการศึกษาของมลายูอิสลาม

ประวัติศาสตร์การต่อสู้และความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐไทยและปัตตานีสะท้อนให้เห็นความเข้มแข็งของโครงสร้างชนชั้นนำของปัตตานีที่มีความต่อเนื่องยาวนาน ชนชั้นนำตามประเพณี (traditional elites) ของปัตตานีประกอบด้วยผู้รู้ทางศาสนาหรือ ulama และอดีตผู้นำสายเจ้าเมืองหรือรายาแห่งเจ็ดหัวเมืองมลายู พิจารณาจากพื้นฐานเดิม ชนชั้นนำทั้งสองกลุ่มมีความใกล้ชิดกันมากตั้งแต่อดีต Wan Kadir bin Che Man (1983) นักวิชาการชาวมลายูปัตตานีอธิบายภาพนี้ได้อย่างชัดเจนเมื่อเขาอธิบายว่า ความผูกพันระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองหรือกษัตริย์กับชนชั้นนำทางศาสนาตั้งแต่เริ่มการเปลี่ยนศาสนาของผู้นำปัตตานีเป็นอิสลาม บุคคลสำคัญผู้หนึ่งคือ เช็กซาอิดเดินทางมาปัตตานีเพื่อตั้งหมู่บ้านชื่อกำแพงปาสาย ซึ่งเป็นชุมชนอิสลามที่เจริญรุ่งเรืองโดยมีท่านซาอิดเป็นครูสอนศาสนา หลังจากปัตตานีกลายเป็นรัฐอิสลาม เช็กซาอิดได้รับการแต่งตั้งเป็นครูสอนกฎหมายอิสลามและนิติศาสตร์ประจำราชสำนักซึ่งได้รับพระราชทานนามว่า Dato Sri Raja Faqih อาจจะกล่าวได้ว่าชนชั้นนำทางศาสนาอิสลามคนแรกในปัตตานีก็คือท่านเช็ก ซาอิดผู้นี้ ซึ่งกลายเป็นสัญลักษณ์ของอำนาจทางศาสนาของชาวมุสลิม ท่านมีบทบาทในการกระตุ้นเตือนให้กษัตริย์ปัตตานีสถาปณียัดเพื่อเผยแพร่การศึกษาอิสลาม มัสยิดเหล่านี้ได้กลายเป็นศูนย์กลางของการศึกษาและกิจกรรมทางศาสนาที่กลุ่มผู้นำทางศาสนาอิสลามค่อยๆพัฒนาตนเองและกลายเป็นชนชั้นนำที่มีอำนาจในสังคมปัตตานีทั้งหมด

เหตุผลสำคัญที่ทำให้พวกชนชั้นนำทางศาสนามีสถานภาพแห่งอำนาจสูงก็คือความผูกพันใกล้ชิดกับผู้ปกครอง โดยเฉพาะอำนาจของพระราชวัง และยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพ่อค้าที่มีความมั่งคั่งร่ำรวยซึ่งถูกมองว่าเป็นตัวแทนของอารยธรรมที่เหนือกว่า นอกจากนี้พวกเขายังถูกมองด้วยความเคารพยำเกรงในฐานะนักปฏิรูปซึ่งปลดแอกคนจากโชครวนแห่งระบบชนชั้นวรรณะในแบบเก่า ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นผู้นำศาสนายังทำให้เกิดสำนักแห่งการเป็นเจ้าของให้กับชุมชนในวงกว้างโดยก้าวข้ามพรมแดนเขตแดนของท้องถิ่นและภูมิภาค อิทธิพลของชนชั้นนำทางศาสนาในราชสำนัก

ปัตตานีมีความลึกซึ้งมาก มีการแต่งตั้งผู้นำทางศาสนาในตำแหน่งสำคัญหลายตำแหน่งเช่นเป็นผู้สอนศาสนาและเป็นที่ปรึกษาเป็นต้น⁴³

ในเมื่อชนชั้นนำตามประเพณีซึ่งเป็นชนชั้นปกครองเก่าและชนชั้นนำทางศาสนามีอำนาจมากในโครงสร้างสังคม การดำเนินการทางการเมืองที่กระทบต่ออำนาจของกลุ่มอำนาจดังกล่าวย่อมจะทำให้เกิดปัญหาและวิกฤติการณ์ทางการเมือง ดังที่กล่าวไปแล้วว่าการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 ทำให้อำนาจชนชั้นนำตามประเพณีได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงและมีผลต่อวิกฤติการณ์ทางการเมืองในยุคต่อมาจนถึงสมัยปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม เราไม่ควรมองข้ามพลวัตและการปรับตัวภายในของโครงสร้างอำนาจที่เกิดขึ้นในกระบวนการต่อสู้และความขัดแย้งทางการเมืองเหล่านี้ด้วย พลวัตและการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นทั้งภายในตัวของกลุ่มชนชั้นนำเองและเกิดจากตัวแปรสถานการณ์ภายนอก เช่นนโยบายและการต่อสู้กับรัฐไทย หรือเกิดจากพลังภายนอก อิทธิพลจากปัจจัยระหว่างประเทศ พลวัตเหล่านี้ทำให้บทบาททางการเมืองของชนชั้นนำปัตตานีมีวิวัฒนาการที่ซับซ้อนตามไปด้วย

จะเห็นได้ว่ารัฐสยามมีนโยบายสองด้านต่อกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยหรือต่อต้านนโยบาย คือการปราบ กดดันและการประนีประนอมกับชนชั้นนำเดิมของปัตตานี ภาพที่เห็นได้ชัดในประวัติศาสตร์ก็คือการยึดครองในสมัยต้นรัตนโกสินทร์และการปราบปรามการก่อกบฏครั้งต่างๆ รวมทั้งการแบ่งแยกและปกครองด้วยการแบ่งการปกครองเป็นหัวเมืองมลายูทั้งเจ็ด แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มีนโยบายการประนีประนอมและปรับตัวให้เข้ากันได้ ตัวอย่างเช่นการดึงคนกลุ่มนี้มาอยู่ในโครงสร้างอำนาจของรัฐและทำให้พวกเขารู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทย นโยบายแบบนี้แสดงออกในการที่สยามยอมให้ชนชั้นนำกลัมนั้นมาเป็นเจ้าเมืองหรือรายาในสมัยแห่งความสงบและประนีประนอมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2399 ก่อนที่จะมีการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ต่อมาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 นโยบายรัฐไทยต่อหัวเมืองมลายูก็คือ การเพิกเฉยด้วยเจตนาอันดีของราชาธิราช หรือ “Benign neglect”⁴⁴ ความหมายของนโยบายดังกล่าวก็คือ ยอมรับศาสนาอิสลามว่าเป็นศาสนาของคนมลายูทางใต้ แต่ไม่พยายามทำอะไรมากกว่านี้ในการแสวงหาความจงรักภักดีของผู้ว่า “..... トラบใดที่ยังไม่มีการต่อต้านอย่างเปิดเผย ก็ให้ถือว่าเหตุการณ์ปกติ....” แต่ถ้าวิกฤติเกิดขึ้นก็จะมีจัดการแก้ไขเป็นกรณีเฉพาะรายไป กล่าวในอีกแง่หนึ่งวิธีการแบบนี้ก็คือใจที่จะไม่มีนโยบายที่ชัดเจน ไม่มีการจัดการอย่างเป็นระบบ เหตุที่มีนโยบายอย่างนี้เพราะรัฐไทยยังไม่มีประสบการณ์การจัดการกับวัฒนธรรมที่ต่างจากตนเอง

ในอีกด้านหนึ่ง ชนชั้นนำตามประเพณีสองฝ่ายคือสายชนชั้นปกครองหรือรายาแห่งปัตตานี และสายผู้นำทางศาสนาก็มีวิวัฒนาการของการต่อสู้และปรับตัวกับรัฐไทยในลักษณะที่แตกต่างกันไป

⁴³ Wan Kadir bin Che Man, Ibid, pp. 29-30 เมื่อท่านอับดุลกาเดร์รายาคนสุดท้ายของปัตตานีถูกส่งไปควบคุมตัวที่พิษณุโลก ในปี พ.ศ. 2446 มีเรื่องเล่าว่าท่านอับดุลกาเดร์ได้พาครูสอนศาสนาไปอยู่ด้วยหนึ่งคนในฐานะที่ปรึกษาแม้จะอยู่ในเรือนจำ ซึ่งแสดงให้เห็นความผูกพันใกล้ชิดระหว่างชนชั้นนำทั้งสองกลุ่ม

⁴⁴ Surin Pitsuwan, Ibid, p. 102

ด้วย ถึงแม้ทั้งสองฝ่ายจะมีบทบาทร่วมกันอย่างค่อนข้างเข้มแข็งในการต่อต้านรัฐไทยในระยะแรก กลุ่มผู้นำตามประเพณีสายราชาเก่าพยายามต่อต้านรัฐไทยทั้งด้วยการสนับสนุนขบวนการต่อต้าน การลุกขึ้นสู้ของประชาชนและด้วยการหาฐานสนับสนุนจากภายนอก การปะทะลุกฮืออย่างรุนแรงครั้งสุดท้ายระหว่างคนมลายูปัตตานีกับรัฐไทยเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2465 ที่หมู่บ้านน้ำใส อำเภอมายอ จังหวัดปัตตานี⁴⁵ เมื่อชาวบ้านปฏิเสธที่จะเสียภาษีและค่าเช่าที่ดินให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ มูลเหตุของการก่อความไม่สงบนี้เกิดจากการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาภาคประถมศึกษาบังคับ ในปี พ.ศ. 2464 ในปี พ.ศ. 2465 เกิดการลุกขึ้นสู้อีกครั้งเพราะเจ้าหน้าที่รัฐไปปิดโรงเรียนสอนศาสนาทำให้เกิดการลุกขึ้นต่อต้าน ทั้งสองกรณีรัฐต้องส่งกำลังทหารไปปราบปราม⁴⁶ ผู้นำที่สนับสนุนขบวนการต่อสู้ในขณะนั้นก็คือตนกู อับดุลกาเดห์ กามารุดดิน ราชวงศ์สุดท้ายของปัตตานีซึ่งหนีไปอยู่ที่กลันตันหลังจากนั้นจนสิ้นชีวิต⁴⁷ หลังจากนั้นตนกูมะมุด มะไฮดดินซึ่งเป็นบุตรของอดีตรายาอับดุลกาเดห์ก็เข้าร่วมขบวนการต่อต้านไทย ในปี พ.ศ. 2487 ตนกูอับดุลยาลาลบินตนกูอัลดูลมุตตาลิบ บุตรชายของอดีตรายาแห่งเมืองสายบุรีซึ่งมีชื่อไทยว่าอูลย์ ณ สายบุรีก็เป็นผู้นำเก่าอีกคนหนึ่ง ที่มีบทบาทเข้าร่วมขบวนการต่อต้านรัฐไทย⁴⁸

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ความต้องการของอังกฤษที่จะผนวกดินแดนปัตตานีไปเป็นส่วนหนึ่งของมลายาถูกบีบจากสหรัฐอเมริกาให้ต้องละทิ้งแนวคิดแยกดินแดนไปรวมกับมลายา ดังกล่าว เพราะสหรัฐอเมริกาต้องการสร้างสันติภาพและเสถียรภาพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อังกฤษเองก็ประสบปัญหาความอดอยากในอาณานิคมและต้องการข้าวและอาหารมาเลี้ยงอาณานิคม ประเทศที่ผลิตข้าวได้คือประเทศไทย และไทยก็ต้องการแลกเปลี่ยนการส่งข้าวให้อังกฤษแลกกับการรักษาดินแดนเดิมของตนเองไว้ ชนชั้นนำสายเจ้าจึงประสบความสำเร็จความล้มเหลวในการต่อสู้เพื่ออิสรภาพของปัตตานี⁴⁹ เพราะอังกฤษละทิ้งประเด็นปัตตานีออกไปจากการเมืองเพื่อก่อตั้งรัฐมลายาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ความล้มเหลวดังกล่าวนำมาสู่พัฒนาการใหม่ของชนชั้นนำในการต่อสู้ทาง

⁴⁵ การก่อกบฏครั้งนี้ จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ภายหลัง พบว่าเป็นเพียงการที่เจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นตื่นเต้นเกินไปกว่าความเป็นจริงที่มีอยู่ มิใช่การก่อกบฏจริงๆ ดูรายละเอียดใน พรหมณงม เจริญธรรมสาร “กระบวนการบูรณาการรัฐชาติไทยกรณีจังหวัดชายแดนใต้ บทเรียนจากระบบเทศบาลในรัชกาลที่ 6” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในส่วนภูมิภาค (ภาคใต้) ประจำปี 2550, โรงแรมพาววิลเลียน จังหวัดสงขลา 2550.

⁴⁶ ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ไทย, กรุงเทพฯ: โครงการเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, หน้า 61

⁴⁷ Syukri, Ibid, p. 84

⁴⁸ ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 80-1

⁴⁹ ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 มีรายงานว่าตนกูมะไฮดดินเข้าร่วมกับอังกฤษเพื่อต่อต้านการยึดครองของญี่ปุ่นโดยมีความหวังว่าจะได้รับการสนับสนุนจากอังกฤษให้ปลดปล่อยปัตตานีจากประเทศไทย ตนกูมะไฮดดินไปปรากฏตัวในงานเลี้ยงฉลองของอังกฤษที่อินเดียและมีคำกล่าวอวยพรจากนายทหารอังกฤษว่า Long Live the King of Pattani ขาวนี้ถูกส่งต่อมายังประเทศไทยให้นายปรีดิพนมยงค์ซึ่งเป็นผู้นำขบวนการเสรีไทยพยายามดำเนินการทางการเมืองโดยผ่านนายแช่ม พรหมยงค์เพื่อแก้ปัญหาของปัตตานีโดยเร็ว ดูบันทึกคำบอกเล่าของนายแช่ม พรหมยงค์ใน สุพจน์ คำตระกูล, อ้างแล้ว, หน้า 78-9

การเมืองของปัตตานี ชนชั้นนำเก่าที่มีเชื้อสายเจ้าเช่น มะไฮยิดดินและตงกูยะลาต้องถอยออกไปเพื่อหลีกเลี่ยงให้กับคนอีกกลุ่มหนึ่ง ชนชั้นนำอีกกลุ่มหนึ่งเพื่อทำการต่อสู้ คนพวกนี้มีความมั่นใจจากฐานทางวิชาการที่กำเนิดในโรงเรียนปอเนาะ คนกลุ่มนี้ก็คือผู้นำศาสนา โต๊ะครู อุลามาอ์และอิหม่าม อุลามาอ์เป็นตัวเชื่อมระหว่างเชื้อพระวงศ์และนักการเมืองมลายูมุสลิมซึ่งเป็นญาติเชื้อสายชนชั้นนำเก่า ถึงตอนนี้ อุลามาอ์จึงเปลี่ยนจากนายหน้าตัวแทนผู้มีอำนาจ (power broker) กลายมาเป็นนักต่อสู้การเมืองด้วยตนเอง⁵⁰

เป็นที่น่าสังเกตว่าบทบาทของผู้นำศาสนาในการต่อสู้เพื่อรักษาอัตลักษณ์เกิดขึ้นโดยโครงสร้างเดิมที่มีอยู่แล้วดังที่กล่าวไปข้างต้น และยังเกิดขึ้นโดยสถานการณ์บังคับ นักประวัติศาสตร์มองว่า สิ่งที่เกิดขึ้นในช่วงของการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็คือการบูรณาการ แต่เป็น “...การบูรณาการดินแดนมิใช่บูรณาการชาติ ...” ผลที่ตามมาคือการเกิดรัฐสมัยใหม่แต่ยังไม่เกิดรัฐชาติแท้ๆ ขึ้น โดยมีข้าหลวงจากกรุงเทพไปคอยกำกับดูแล ทำให้อำนาจของท้องถิ่นลดลง แต่ในสมัยเริ่มสร้างรัฐชาตินั้น รัฐไทยยังมีขนาดเล็ก หรือกล่าวในอีกแง่หนึ่งเป็นรัฐที่อ่อนแอ ไม่มีเงินหรือทรัพยากรมากพอที่จะไปสร้างระบบราชการที่จะแพร่เข้ามาถึงชั้นสังคมระดับล่างได้ แต่ความปั่นป่วนวุ่นวายไม่เกิดขึ้นมาก เพราะมีการผลักดันให้ผู้นำท้องถิ่นในระดับเล็กมากคือระดับหมู่บ้านหรือระดับตำบลเป็นผู้นำแทน แม้จะมีการส่งข้าหลวงมาประจำที่ปัตตานีแต่ไม่มีอำนาจควบคุมอย่างเต็มที่ ข้าหลวงมีอำนาจในทางกฎหมายแต่ไม่มีในทางปฏิบัติ ดังนั้นภายใต้การเกิดรัฐสมัยใหม่ตั้งแต่รัชกาลที่ 5 เป็นต้นมาเมืองปัตตานีอยู่ภายใต้การปกครองของชนชั้นนำท้องถิ่นในระดับเล็กซึ่งประกอบด้วยชนชั้นนำธรรมดาและผู้รู้ทางศาสนา คนสองกลุ่มนี้จะมีอำนาจค่อนข้างมาก⁵¹

พัฒนาการสถานการณ์ทางการเมืองดำเนินต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 อุดมการณ์ใหม่ทางการเมืองทำให้คณะราษฎรเร่งบูรณาการทางการเมืองของภาคใต้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยวิถีทางรัฐสภาและกระบวนการพัฒนาให้ทันสมัย ในระหว่างการปฏิบัติประชาธิปไตยของคณะราษฎร ชนชั้นนำปัตตานี ยะลาและนราธิวาสเฝ้าดูการเปลี่ยนแปลงอย่างระมัดระวังและยอมเข้าร่วมกระบวนการประชาธิปไตยเพื่อทดลองดูว่าระบอบใหม่อาจจะยอมให้โอกาสกับตนเองมากขึ้นในการยืนยันอัตลักษณ์ของตน จากคำบอกเล่าของนายปรีดี พนมยงค์ ระบุว่าภายหลังการอภิวัฒน์ พ.ศ. 2475 ตงกู มะไฮยิดดินได้เข้ามากรุงเทพฯ แสดงความจำนงขออยู่ร่วมใน

⁵⁰ Surin Pitsuwan, op.,cit, p. 114

⁵¹ นิธิ เอียวศรีวงศ์ “มุมมองประวัติศาสตร์และสังคม” เปิดประเด็นจากหนังสือ ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดน: ความจริงและมายาคติ วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2550 ห้องประชุมใหญ่วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี จัดโดยมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานีและโครงการจัดตั้งสถาบันสมุทรรัฐเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา วิทยาลัยอิสลามศึกษาร่วมกับโครงการตลาดวิชามหาวิทยาลัยชาวบ้าน กรณี 3 จังหวัดภาคใต้ โครงการเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน คณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในเอกสารการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่องการรับมือกับสถานการณ์ 3 จังหวัดภาคใต้ ของภาคประชาชน, 17-18 มิถุนายน 2550 โรงแรมบีพีสมิทธาณิษฐ์ ร่วมจัดโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และองค์กรเครือข่าย, หน้า 1-2

สยามต่อไปเพราะเห็นว่าสยามมีระบอบรัฐธรรมนูญเป็นที่พอใจแล้ว⁵² แต่สถานการณ์ความขัดแย้งภายในคณะราษฎรเองทำให้นโยบายประชาธิปไตยล้มเหลว นโยบายชาตินิยมอย่างรุนแรงก็เกิดขึ้นและทำให้เกิดความเสียหายอย่างมหาศาลในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

นอกจากนี้แล้ว สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในเวทีสากล ทำให้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการนำเอาชนชั้นนำทางศาสนาเข้ามาในระบบและรับรองฐานะของพวกเขาอย่างเป็นทางการ กระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะตนกูมะฮ์ยิดดิน อับดุลกาเดร์เรียกร้องต่ออังกฤษให้มีการลงประชามติเป็นครั้งแรกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลกรุงเทพตอบโต้ด้วยการออก “พระราชกำหนดศาสนาอุปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม พ.ศ. 2488” ด้วยการเอาใจผู้นำศาสนาอิสลาม มอบตำแหน่งเป็นทางการให้ และเพื่อปฏิเสธมะฮ์ยิดดินกับพรรคพวก⁵³ ผลจากกฎหมายดังกล่าวทำให้เกิดสำนักจุฬาราชมนตรี วิทยาลัยอิสลามแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการกลางอิสลาม กฎหมายยังให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการแต่งตั้งอิหม่ามและสมาชิกกรรมการมัสยิด รัฐบาลสยามในยุคใหม่พยายามใช้นโยบายบูรณาการผู้นำศาสนาภายใต้ด้วย พ.ร.บ. ศาสนาอุปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม ตามความเห็นของนายปรีดี พนมยงค์ ผู้นำไทยในสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เหตุผลเบื้องหลังการใช้นโยบายดังกล่าว ก็คือ “...การลบรอยแค้นจากการที่ถูกบีบคั้นและถูกรังแกด้วยการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม...” ทั้งจากนโยบายและจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาเฉพาะหน้าก็คือจะต้องแก้ด้วยนโยบายที่เป็นธรรมและแก้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และ “จะต้องมีผู้ประสานงานอันเป็นที่ยอมรับของพวกเขา”⁵⁴

อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติอุปถัมภ์ศาสนาอิสลามซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยนายปรีดี พนมยงค์ และนายแช่ม พรหมยงค์ ทำให้ตำแหน่งทางศาสนาอิสลาม คือ จุฬาราชมนตรี เป็นตำแหน่งที่เป็นทางการของรัฐไทยอีกครั้ง การประกาศกฎหมายอุปถัมภ์อิสลามในปี 2490 ตั้งสถาบันอิสลาม จุฬาราชมนตรี กรรมการกลางอิสลาม เป็นกระบวนการ co-optation ตั้งสถาบันอิสลามมาอยู่กับรัฐไทย เป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทย โดยอาศัยมุสลิมกรุงเทพเป็นฐานและสร้างอิหม่ามที่เป็นคนของรัฐไทยในชุมชนมุสลิม

⁵² แต่มายเปลี่ยนใจเมื่อเกิดการปฏิวัติยึดอำนาจในปี พ.ศ. 2490 และเกิดกรณีสังหารหมู่หิซฺบุทฺหฺร ซุฟจนฺ ด่านตระกู, อ้างแล้ว, หน้า 115

⁵³ Surin Pitsuwan, op.,cit, p. 106; นายปรีดี พนมยงค์ซึ่งเป็นผู้นำขบวนการเสรีไทยพยายามดำเนินการทางการเมืองโดยผ่านนายแช่ม พรหมยงค์เพื่อแก้ปัญหาของปัตตานี ในขณะที่เดียวกันก็เกิดความเห็นไม่ตรงกันในฝ่ายของอังกฤษ ฝ่ายการเมืองของอังกฤษมีความเห็นว่าควรยกดินแดนปัตตานีให้ตนกูมะฮ์ยิดดินตามสัญญาที่ให้ไว้ก่อนสงคราม แต่ฝ่ายทหารซึ่งนำโดยลอร์ดเมาเบตเดนไม่เห็นด้วย เพราะเห็นแก่อุปการของเสรีไทยที่มีต่อกองทัพพันธมิตร ดูใน ซุฟจนฺ ด่านตระกู, อ้างแล้ว, หน้า 78-9

⁵⁴ ผู้ประสานงานดังกล่าวในความหมายของนายปรีดี พนมยงค์ก็คือตำแหน่งจุฬาราชมนตรีซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา จึงได้แต่งตั้งนายแช่ม พรหมยงค์ซึ่งเป็นที่รักใคร่นับถือของโต๊ะครูและผู้นำทางศาสนาส่วนใหญ่ใน 4 จังหวัดภาคใต้ให้เป็นจุฬาราชมนตรี นับเป็นจุฬาราชมนตรีคนที่ 10 ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์และเป็นจุฬาราชมนตรีคนที่ 14 ของประเทศสยามนับแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ซุฟจนฺ ด่านตระกู, เพิ่งอ้าง, หน้า 66-67

การปรับเปลี่ยนกระบวนการทางกฎหมายและผลต่อชนชั้นนำทางศาสนา

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าการบูรณาการการเมืองการปกครองของสยามในดินแดนปัตตานี ชะลาราชวาทมีผลอย่างมากที่จะทำให้โครงสร้างชนชั้นนำเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง การยุติลงอย่างสิ้นเชิงของระบบการเมืองแบบสุลต่านของปัตตานีมิได้เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 1 เมื่อกองทัพสยามรบชนะและยึดครองปัตตานี เพราะความสับสนของระบบดังกล่าวในกฎของการปกครองก็ยังคงมีการประนีประนอมและยอมให้ผู้นำและระบบการเมืองแบบเก่ายังคงอยู่แม้จะลดอำนาจลงมากก็ตาม แต่ระบบนี้ยังคงอยู่ต่อไปจนมาถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ปัญหาในช่วงเจ็ดหัวเมืองจึงไม่ใช่เพียงแค่การลดอำนาจของชนชั้นนำเท่านั้น กฎแห่งการปกครองใหม่ของสยามในช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ก็มีความกำกวมในความหมายด้วย ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะระบบการปกครองของสยามเองก็เป็นเพียงแค่ราชาราชที่ต้องการความจงรักภักดีเท่านั้น ไม่ต้องการยึดดินแดนและเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจภายในของปัตตานี แต่ความกำกวมในความสัมพันธ์เปลี่ยนไปเป็นความแน่นอนในสมัยรัชกาลที่ 5 จุดเปลี่ยนและความขัดแย้งแบบใหม่ก็เกิดขึ้น

แม้ว่าปัตตานีจะอภัยจากความสูญเสียความเป็นอธิปไตยของราชาระบบสุลต่านและเสียความเป็นอิสระ “ภายใต้แอกแห่งการกดขี่ของไทย” ภายหลังจากการแพ้สงครามในปี พ.ศ. 2328 ตามคำอธิบายของนักประวัติศาสตร์ท้องถิ่น⁵⁵ แต่นักประวัติศาสตร์แนวชาตินิยมมลายูเองก็ยอมรับว่า อันที่จริงแล้วปี พ.ศ. 2445 ในสมัยรัชกาลที่ 5 นับเป็น “วาระสุดท้ายของระบบสุลต่าน”⁵⁶ จุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ที่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจก็คือการประกาศ “ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120” ข้อ 30 ระบุว่าให้ใช้ธรรมนูญศาลหัวเมืองรัตนโกสินทร์ศก 114 โดยให้มีศาลบริเวณและข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเป็นผู้รับผิดชอบ และการที่จะตั้งหรือเลื่อนหรือเปลี่ยนผู้พิพากษาในบริเวณ 7 หัวเมืองให้เป็นหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจะนำกราบบังคมทูลและให้ข้าหลวงใหญ่บริเวณมีใบบอกในการแต่งตั้งหรือเปลี่ยนผู้พิพากษาบริเวณมายังกระทรวงมหาดไทย⁵⁷ นัยสำคัญของคำสั่งดังกล่าวคือการถ่ายโอนอำนาจเดิมของเจ้าเมืองหรือสุลต่านในทางกฎหมายหรือการยุติธรรมแบบประเพณีมายังกษัตริย์สยาม เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และข้าหลวงบริเวณซึ่งเป็นขุนนางสยาม นี่คือการสูญเสียอำนาจระบบสุลต่านรัฐมลายูของปัตตานีดั้งเดิม

แต่กระนั้นก็ตาม ความพยายามในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจโดยรัฐไทยก็มีลักษณะพิเศษที่แฝงไว้ด้วยการประนีประนอม “โดยพระมหากรุณาธิคุณ” เพื่อให้ “ราชการบ้านเมืองในหัว

⁵⁵ Syukri, Ibid, p.59

⁵⁶ Ahmad Fathy Al-Fatani อ้างแล้ว หน้า 56; คำอธิบายของ Ibrahim Syukri คือ “..... ปี พ.ศ. 2445 เป็นปีของ ‘การล่มสลายครั้งสุดท้าย’ ของชาติปัตตานี เป็นการสูญเสียอำนาจอธิปไตยของรายาและการทำลายอำนาจอริราชของชาวมลายูในประเทศปัตตานีและการจำนำสิทธิเสรีภาพ อธิปไตยของปัตตานีในมือของสยาม ปีนี้จึงเป็นปีสุดท้ายที่โชคร้ายที่สุดของประวัติศาสตร์ราชอาณาจักรมลายูปัตตานี” Syukri., Ibid, p. 81

⁵⁷ ดูรายละเอียดใน ณรงค์ ศรีปะชะนะ, ความเป็นมาของกฎหมายอิสลามและดาโต๊ะยุติธรรม, กรุงเทพฯ: บริษัท บพิท จำกัด, หน้า 3-4

เมืองเหล่านั้นเป็นไปโดยสะดวก และทั้งจะทำให้ความสุขสำราญแก่พระยาเมือง และศรีวันกรมการ ตลอดถึงอาณาประชาราษฎร์ทั่วไป” ดังจะเห็นได้จากข้อ 32 ที่ระบุว่าให้ใช้พระราชกำหนด กฎหมายทั้งมวล ในความอาญาและแพ่ง “..... แต่ความแพ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลามเรื่องฟัวเมียกดี เรื่องมรดกก็ดี ซึ่งคนนับถือศาสนาอิสลามเป็นทั้งโจทก์และจำเลย หรือเป็นจำเลยให้ใช้กฎหมาย อิสลามในการพิจารณาพิพากษา”⁵⁸ นอกจากนี้เพื่อให้สมบูรณ์ความยิ่งขึ้นก็ได้มีการตราข้อบังคับ วิธีพิจารณาในศาสนาอิสลามในปี พ.ศ. 2446 โดยให้พระยาเมืองเลือกอุลามอซึ่งมาจากโตะฮายีที่ รอบรู้คัมภีร์กุรอ่านในเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 6 คน มาเป็นโตะกาลีพิจารณาคดีแพ่งแบบอิสลาม การ เลือกต้องได้รับการรับรองจากข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ จากนั้นเมื่อจำเลยและโจทก์เป็นมุสลิมให้ ศาลแขวง ศาลเมืองหรือศาลบริเวณรับเรื่องไว้ แล้วให้คู่ความมีการเลือกโตะกาลีตามรายชื่อที่มีอยู่แล้ว มาพิจารณาชี้ขาดคดี เมื่อความเห็นของอนุญาโตตุลาการแตกต่างกัน ศาลอาจเลือกโตะกาลีอีกหนึ่งคน เป็นประธานอนุญาโตตุลาการ การตัดสินใช้หลักเสียงข้างมาก⁵⁹

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ชื่อของตำแหน่ง โตะกาลีหรือโตะกอฎีเป็นภาษามลายูส่วนๆ ต่อมาในสมัย รัชกาลที่ 6 ได้มีการเปลี่ยนไปเป็น “คาโตะยุติธรรม” อันเป็นชื่อภาษาไทยผสมมลายู โดยกำหนดว่าผู้ ดำรงตำแหน่งนี้ต้องเป็นผู้รู้ดีทางศาสนาและคัมภีร์กุรอ่าน อยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิต และมีความ จงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์⁶⁰ เห็นได้ชัดว่าอำนาจรัฐไทยดูดเอาตำแหน่งตุลาการของอิสลามนี้เข้าไป เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างอำนาจไทยบนหลักการที่ว่าความยุติธรรมจะถูกจัดการโดยองค์อริปไตย เท่านั้น ในสมัยนี้คาโตะยุติธรรม 2 คนเท่านั้นที่ถูกแต่งตั้งให้ตัดสินในคดีแพ่งที่เกี่ยวกับคดีมรดกและ ครอบครัว เพื่อหลีกเลี่ยงข้อคิดเห็นไม่ตรงกัน แต่ที่สำคัญก็คือการตัดสินใจเป็นไปในนามขององค์ อริปไตยไทย การอุทธรณ์คดีว่าได้แต่ในเงื่อนไขที่สอดคล้องกับกฎหมายไทย คำตัดสินสุดท้ายอยู่ที่ กระบวนการยุติธรรมของศาลไทย⁶¹

กระบวนการดังกล่าวในทางการเมืองหมายความว่า เป็นการโอนอำนาจฝ่ายศาลซึ่งอำนาจทาง กฎหมายก่อนหน้านี้เป็นของอุลามอ ดังนั้นจึงเป็นการเปลี่ยนอำนาจความชอบธรรมที่ประชาชนจะ ปฏิบัติตามคำพิพากษาในศาสนาอิสลามที่ผู้รู้ทางศาสนากระทำในนามของพระเจ้า ตั้งแต่รัชกาลที่ 5 ใน การบูรณาการเข้าสู่รัฐไทยนั้น แม้ในทางกฎหมายจะมีการประนีประนอมโดยรัฐไทยให้ใช้กฎหมาย

⁵⁸ ณรงค์ ศิริปะชนะ, เพิ่งอ้าง, หน้า 4

⁵⁹ Surin Pitsuwan, op.,cit, p. 124; ณรงค์ ศิริปะชนะ, เพิ่งอ้าง, หน้า 49-51 เมื่อศาลได้ตัดสินชี้ขาดตามความเห็นของอนุญาโตตุลาการ แล้ว ฝ่ายโจทก์หรือจำเลยจะอุทธรณ์คำตัดสินไม่ได้เว้นแต่คำตัดสินของศาลจะไม่ถูกต้องกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ จึงมีการร้อง อุทธรณ์ต่อข้าหลวงพิเศษได้

⁶⁰ ในสารตราของกระทรวงยุติธรรมที่ 30/4353 ลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2460 กำหนดให้เรียกตำแหน่งตุลาการนี้ว่าคาโตะยุติธรรม และกำหนดคุณสมบัติที่สำคัญนอกจากเป็นผู้รู้ทางศาสนาอิสลามแล้วยังจะต้อง “เป็นผู้มีน้ำใจจงรักต่อได้ฝ่าละอองธุลีพระบาทและ สมัครงักดีต่อราชการของพระเจ้าอยู่หัว” ณรงค์ ศิริปะชนะ, เพิ่งอ้าง, หน้า 62

⁶¹ Surin Pitsuwan, op.,cit, p. 132 แต่ก็น่าสังเกตด้วยว่าแม้อำนาจอยู่ที่ศาลไทยในการตัดสินแต่ก็ยังต้องสอดคล้องกับคำตัดสินของ อนุญาโตตุลาการหรือโตะกาลี หากไม่แล้วผู้เป็นจำเลยหรือโจทก์ก็มีสิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายไทย

อิสลามหรือมีกฎหมายสองระบบในพื้นที่พิเศษ ด้วยเหตุนี้ทำให้มีคำอธิบายว่าภาคใต้เป็นพื้นที่ที่แรกของไทยที่ยอมรับให้มีกฎหมายสองอันซ้อนกันอยู่นั้นคือกฎหมายไทยและกฎหมายมุสลิมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวและมรดก ซึ่งเรียกว่าพหุลักษณะทางกฎหมายหรือระบบกฎหมายซ้อนกัน⁶² แต่มีการตีความโต้แย้งอีกด้านหนึ่งว่าในระบบนี้ กฎหมายอิสลามถูกทำให้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทยหรือกฎหมายไทยที่เป็นอำนาจอธิปไตยของกษัตริย์สยาม องค์อธิปัตย์ของสยามมีอำนาจเหนืออำนาจของอุลามาอูเคิมที่มีอยู่ในรัฐปัตตานีหรือระบบการเมืองแบบสุลต่าน กระบวนการอิสระทางศาลและกฎหมายภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชจึงอาจจะไม่เป็นไปตามความปรารถนาของชาวมลายูมุสลิมปัตตานีก็ได้ ในขณะที่ข้าราชการไทยมองว่าการจัดสถาบันแบบพิเศษในกระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งที่พิเศษที่ทำให้กับคนมุสลิมมลายู คนในพื้นที่กลับมองว่านี่เป็นความพยายามที่จะย่ำเตือนให้เห็นว่าฐานะของพวกเขาจะต้องพึ่งพารัฐไทย นอกจากนี้ การเข้ามายุ่งเกี่ยวกับศาลอิสลามของรัฐบาลทำให้เกิดการแตกแยกในกลุ่มผู้นำศาสนาและรัฐให้ความสำคัญต่อความเห็นของโต๊ะกาตีหรือโต๊ะยุติธรรมผู้ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ทำให้อุลามาอูส่วนใหญ่หมางเมินกับรัฐดังที่แสดงออกมาในกรณีหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ่งที่น่าสนใจไม่พอใจมาสู่อุลามาอูมากที่สุดก็คือ ความพยายามที่จะถ่ายโอนโยกย้ายความจงรักภักดีของอุลามาอูจากอุดมคติทางศาสนามาสู่รัฐและองค์อธิปัตย์ไทย⁶³

นอกจากนี้ รัฐไทยยังพยายามทำให้เกิดระเบียบแบบแผนที่แน่นอนในกฎหมายอิสลามที่จะนำมาใช้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งบรรพ 5-6 ว่าด้วยครอบครัวและมรดกใช้บังคับตั้งแต่ 1 ตุลาคม ในปี พ.ศ. 2478 ข้อบังคับสำหรับใช้ปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 ยังคงใช้ในจังหวัดปัตตานี ยะลา และสตูลอยู่ตามเดิม⁶⁴ แต่ในขณะเดียวกันก็มีแนวคิดที่ต้องการให้มีการทำประมวลกฎหมายอิสลามในหัวข้อกฎหมายแพ่งให้เร็วที่สุด กระบวนการนี้ทำมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2472 แต่โครงการนี้ใช้เวลายาวนานถึง 12 ปี ร่างกฎหมายสำเร็จในปี พ.ศ. 2484 และถูกประกาศใช้ในพื้นที่ปัตตานีในปี พ.ศ. 2489 การดำเนินการดังกล่าวแม้จะมองในด้านดีว่ารัฐไทยพยายามปรับนโยบายและระบบตนเองให้เข้ากันได้กับท้องถิ่น โดยเฉพาะวิถีชีวิตของมุสลิม ผู้นำศาสนาหรือพวกอุลามาอูคิดว่าการประมวลกฎหมายอิสลามแปลจากภาษาอาหรับและมลายูให้เป็นภาษาไทย เป็นการรุกรานของรัฐต่อความรับผิดชอบของตน และมองว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง เพราะรัฐบาลไม่เต็มใจที่จะแยกศาลโต๊ะกาตีหรือศาลอิสลามจากศาลไทยตามปกติ ความตั้งใจแต่แรกของอุลามาอูที่สนับสนุนโครงการประมวลกฎหมายอิสลามก็เพื่อพิสูจน์ให้ศาลไทยเชื่อว่า พื้นที่ที่โครงการสำเร็จ ศาลไทยจะยอมให้ศาลอิสลามดำเนินการโดยอิสระ แต่รัฐบาลไทยยังทำให้

⁶² อานันท์ กาญจนพันธ์ อ้างใน “มุมมองเรื่องความยุติธรรม” ใน เอกสารการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่องการรับมือกับสถานการณ์ 3 จังหวัดภาคใต้ ของภาคประชาชน , 17-18 มิถุนายน 2550 โรงแรมบีพีสมิหลาบีช ร่วมจัดโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) และองค์กรเครือข่าย, หน้า 3

⁶³ Surin Pitsuwan, op.,cit, p. 133

⁶⁴ ณรงค์ ศิริปะชะนะ, อ้างแล้ว, หน้า 64

ศาสนา (ชาโระ) เป็นส่วนหนึ่งของศาสนาไทย และคำพิพากษาของศาลไต่ะยุติธรรมต้องมีการลงนามร่วมกันกับศาลไทยที่ถูกตั้งให้ร่วมพิจารณาคดี การประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยกฎหมายอิสลาม ปี 2489 ได้รับเสียงคัดค้านและต่อต้านจากอุลามาอู ในระดับชุมชน เนื่องจากชนชั้นนำทางศาสนามีอิทธิพลมากต่อความคิดของชาวบ้าน ศาลไต่ะกาลีก็ไม่ได้ได้รับความนิยมนอกจากประชาชน ชาวบ้านในชนบทยังใช้วิธีปรึกษาผู้นำทางจิตวิญญาณของตนคือผู้นำทางศาสนา ไต่ะครู หรืออุลามาอูในแบบไม่เป็นทางการ พวกเขาบอกว่าศาลไต่ะกาลีไม่ต่างจากระบบราชการไทย ปมสำคัญอยู่ที่การสร้างเส้นขีดแบ่งระหว่างศาสนาอิสลามกับภาษามลายู ถ้ากฎหมายอิสลามส่วนใหญ่ซึ่งเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ถูกแปลเป็นภาษาไทยและเข้าถึงได้โดยข้าราชการไทย กระบวนการบูรณาการก็จะบรรลุผลขั้นสุดท้าย นั่นก็คือบังคับให้คาไต่ะยุติธรรมพูดและใช้ภาษาไทยและต้องนั่งคู่กับศาลไทย ทั้งคู่จะต้องร่วมกันลงนามในคำพิพากษาคดี⁶⁵

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ไต่ะครูหรืออุลามาอูที่รับแต่งตั้งเป็นคาไต่ะยุติธรรมก็ถูกกดดันจากพวกเขามากขึ้น ที่สำคัญคือ อุลามาอูที่เป็นที่เคารพนับถือมากที่สุดจะอยู่ในชนบทและต่อต้านการคบค้าสมาคมกับข้าราชการ ในกระบวนการต่อต้านรัฐไทย อุลามาอูเริ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองจาก “religious self-purification” หรือการเน้นความบริสุทธิ์ทางศาสนาและต่อมาก็ผนวกเข้าด้วย “awakened nationalistic consciousness” หรือการฟื้นสำนึกชาตินิยม แนวคิดพื้นฐานในการต่อสู้ดังกล่าวก็คือพิจารณาว่าฐานะที่ตกต่ำของมุสลิมภายใต้การปกครองของอาณานิคมเป็นผลมาจากความเบียดเบียนออกจากหลักคำสอนดั้งเดิมของอัลกุรอานและฮาดิษ วิธีที่จะฟื้นวัฒนธรรมอิสลามและเรียกคืนอิสรภาพทางการเมืองก็คือกลับไปหาต้นแหล่งและทำตัวเองให้บริสุทธิ์

ปฏิกริยาในการถูกลดอำนาจและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจของผู้นำศาสนาก็คือการต่อต้านทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ หลังจากการเปลี่ยนแปลงแบบบูรณาการของรัชกาลที่ 5 รัฐบาลสุดอำนาจหมดอำนาจลง แต่ผู้นำศาสนายังมีบทบาทนำมวลชนในท้องถิ่น ไต่ะครูผู้นำทางศาสนามีบทบาทนำในท้องถิ่นเล็กๆ หลายแห่ง⁶⁶ ผู้นำดังกล่าวก่อการลุกฮือขึ้นต่อต้านอันเป็นปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นความไม่พอใจตั้งแต่แรก ในสมัยรัชกาลที่ 6 จึงมีเหตุการณ์ความไม่สงบถึงสองครั้งที่น่าโดยไต่ะครู คือกบฏของไต่ะแด ในปี พ.ศ. 2453 และฮัจญิบูลูละในปี พ.ศ. 2454 ในปี พ.ศ. 2465 ผู้นำสายเจ้าและผู้นำศาสนาร่วมกันก่อเหตุการณ์ลุกฮือขึ้นสู้ที่บ้านน้ำใส อำเภอมายอ เมืองปัตตานี ในปีถัดมาก็มีการก่อเหตุลุกฮือขึ้นจลาจลอีกเพราะรัฐไทยไปปิดโรงเรียนสอนศาสนา⁶⁷

การต่อสู้อย่างเป็นทางการเกิดขึ้นภายใต้การนำของฮะจีสุหลง (Hajji Sulong bin Abdul Kadir bin Muhammad al-Fatani) ซึ่งมีจุดเด่นในด้านบุคลิกภาพสะท้อนความเป็นผู้นำศาสนาที่เข้มแข็ง เขาเป็นผู้บรรยายวิชากฎหมายสำนักชาฟีอีที่มีสยิดอัลฮารามในปี พ.ศ. 2470 มีความคุ้นเคยกับความคิด

⁶⁵ Surin Pitsuwan, op.cit, p.135-141

⁶⁶ นิธิ เอียวศรีวงศ์, อ้างแล้ว, หน้า 2

⁶⁷ W.K. Che Man, op.cit., p. 63-4 กบฏคุซงขอย ในวันที่ 26 เมษายน 2491 ก็มีผู้นำเป็นผู้นำศาสนาชื่อฮาจิอับดุล ราห์มาน

ของ Jamal al din al-Afghani (1839-1897) และโมฮัมหมัดอัब्ดุล (1825-1905) สะหียุสูลังยังได้รับอิทธิพลจากนักเคลื่อนไหวทางศาสนาของอินโดนีเซียผู้ซึ่งตระหนักในพลังของอิสลามในฐานะพลังทางการเมือง สะหียุสูลังเน้นการเคลื่อนไหวและกิจกรรมทางการเมือง กิจกรรมทางสังคม เขากลับมาปัตตานีในปี พ.ศ. 2473 และบิลาฮิฟสอนศาสนา การต่อต้านรัฐไทยของเขาสะท้อนแนวคิดของชนชั้นนำทางศาสนาที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐไทยในการแทรกแซงอำนาจของผู้นำทางศาสนาอิสลามปัตตานีที่เริ่มมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 สะหียุสูลังจึงปฏิเสธการทำประมวลกฎหมายอิสลามว่าด้วยคดีมรดกและทรัพย์สินของรัฐบาลและไม่เข้าร่วมในศาลโศกาลี นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นนายหน้าหรือตัวเชื่อมระหว่างชุมชนมลายูกับรัฐไทย (cultural broker) สรุปก็คือสะหียุสูลังไม่ไว้วางใจรัฐไทย เขาเชื่อว่าการแทรกแซงระบบกฎหมายอิสลามของรัชกาลที่ 5 เป็นการทำให้อิสลามไม่บริสุทธิ์ จุดยืนทางการเมืองของสะหียุสูลังก็คือยอมรับความร่วมมือทางการเมืองแต่ไม่ยอมให้มีการแทรกแซงวัฒนธรรม

จุดเด่นอีกประการหนึ่งของสะหียุสูลังก็คือการเข้าใจต่อแนวคิดในการต่อสู้อย่างเป็นระบบเพื่อรักษาอัตลักษณ์ของปัตตานีทั้งทางการเมืองการปกครอง สังคมวัฒนธรรม การศึกษาและทางเศรษฐกิจ ข้อเรียกร้องของสะหียุสูลังจึงมีความหมายเชิงบูรณาการที่ไม่เคยมีใครทำมาก่อนนับตั้งแต่ปัตตานีถูกผนวกเข้ากับรัฐไทยในปี พ.ศ. 2444 จากนโยบายบูรณาการประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนั้น ข้อเรียกร้องต่อรัฐไทยชุดนี้จึงเป็นแบบฉบับของการต่อสู้เพื่อความเป็นอิสระและการมีสิทธิในการจัดการตนเองของปัตตานีในด้านต่างๆ ซึ่งถูกสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน ข้อเรียกร้อง 7 ประการดังกล่าวคือ⁶⁸

1. ให้มีการแต่งตั้งบุคคลผู้หนึ่งซึ่งมีอำนาจเต็มในการปกครองสี่จังหวัดของปัตตานี นราธิวาส ยะลาและสตูล โดยเฉพาะให้มีอำนาจในการปลดยับยั้งหรือแทนที่ข้าราชการรัฐบาลทั้งหมดได้ บุคคลผู้นี้เกิดในท้องถิ่นในจังหวัดหนึ่งของสี่จังหวัดและได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนเอง (ระบบการปกครองพิเศษ)
2. ให้ร้อยละ 80 ของข้าราชการในสี่จังหวัดเป็นคนมุสลิมที่เกิดภายในสี่จังหวัดดังกล่าว (ระบบราชการที่เป็นตัวแทน)
3. ใช้ภาษามลายูและภาษาไทยเป็นภาษาราชการ (นโยบายสองภาษา)
4. ให้ภาษามลายูเป็นภาษาสำหรับการเรียนและสอนในโรงเรียนประถมศึกษา (นโยบายสองภาษา)
5. ให้ใช้กฎหมายมุสลิมในศาลมุสลิมที่แตกต่างหากจากศาลแพ่งซึ่งกอฏินั่งร่วมในฐานะผู้ประเมินด้วย (ระบบยุติธรรมตามประเพณีวัฒนธรรมและศาสนาอิสลาม)
6. รายได้และภาษีทั้งหมดที่ได้จากสี่จังหวัดให้นำไปใช้ในสี่จังหวัดทั้งหมด (นโยบายอิสระทางการเงิน)

⁶⁸ ชเนศ อารณธรรม, อ้างแล้ว, หน้า 92; Surin Pitsuwan, op.cit., p.152; Syukri, op.cit., p. 94 ในวงเล็บคือประเด็นทางนโยบายที่ผู้วิจัยคิดว่าตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน

7. ให้จัดตั้งคณะกรรมการอิสลามที่มีอำนาจเต็มในการกำหนดกิจการมุสลิมทั้งปวง ภายใต้
อำนาจสูงสุดของผู้ปกครองรัฐตามระบุในข้อ 1 (สภาอูลามาอ)

จากการศึกษาของธนศ อาภรณ์สุวรรณ (2549) การอ้างอิงเอกสารข้อเสนอ 7 ข้อของชะหียสุ
หลงมืออยู่หลายแหล่งที่อาจจะมีรายละเอียดบางอย่างแตกต่างกัน แต่แหล่งอ้างอิงที่น่าจะใกล้เคียง
ต้นฉบับมากที่สุดน่าจะเป็นของนางบาร์บารา วิททิงแฮม-โจนส์ (Barbara Whittingham-Jones)
รายละเอียดในแต่ละข้อเรียกร้องจะคล้ายกันแต่ที่ต่างกันก็คือเรียกร้องให้ปกครอง 4 จังหวัดเป็นแคว้น
หนึ่ง โดยมีผู้ดำรงตำแหน่งอย่างสูงให้มีอำนาจในการศาสนาอิสลาม ให้มีข้าราชการชาวมลายูร้อยละ
80 ให้คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดมีเอกสิทธิ์หรือกระเปียบเกี่ยวกับการปฏิบัติทางศาสนา
อิสลามโดยความเห็นชอบของผู้มีอำนาจสูงสุด และให้ศาลพิจารณาตามกฎหมายอิสลามแยกออกจาก
ศาลจังหวัดโดยมีโต๊ะกาลี (กอฎี) หรือคะโต๊ะยุติธรรมตามสมควรและมีเสถียรภาพในการชี้ขาด
ข้อเสนอในแนวทางดังกล่าวค่อนข้างเข้มข้นในแนวทางของระบบการเมืองตามหลักศาสนาอิสลาม

รัฐบาลในสมัยหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ได้พิจารณาข้อเรียกร้องดังกล่าวเป็นข้อๆ และมีการ
สนองตอบเป็นบางข้อ เช่นการยอมรับให้มีเสรีภาพในทางศาสนา แต่ไม่ยอมรับให้มีการปกครองเป็น
อิสระหรือการปกครองตนเองบนพื้นฐานของการมีอัตลักษณ์เฉพาะของตนเองได้ ด้วยเห็นว่ารูปแบบ
การปกครองเวลานี้คืออยู่แล้ว ถ้าเป็นแบบมณฑลจะเป็นการแบ่งแยก แต่ก็รับไปพิจารณารูปแบบการ
ปกครองให้เหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้จะพิจารณาให้สิทธิแก่นักเรียนมลายูมุสลิมเข้าเป็นนักเรียนนาย
ร้อยในเหล่าทหารและตำรวจได้ ส่วนที่ต้องการให้มีข้าราชการมุสลิมถึงร้อยละ 80 นั้นเป็นไปไม่ได้ใน
ระยะเวลาอันเร่งด่วนเพราะส่วนมากคนมลายูมุสลิมในพื้นที่ยังขาดคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะข้อเรียกร้องในด้านการศาลนั้นรัฐบาลดำเนินการแต่งตั้ง
คะโต๊ะยุติธรรมจังหวัดละ 2 คนแต่ไม่มีความเห็นให้ “แยกศาลศาสนา” ตามคำร้องขอ ข้อเรียกร้อง
ดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณาอีกหลังจากการรัฐประหารปี พ.ศ. 2490 ซึ่งทำให้มีการจับกุมชะหียสุ
หลงและตามมาด้วยเหตุความไม่สงบอีกหลายครั้งและลุกลามไปอย่างกว้างขวางในสมัยจอมพล ป.
พิบูลสงคราม รัฐบาลมองดูการเคลื่อนไหวดังกล่าวว่าเป็นการกระทำของ “.... บุคคลที่มีกบฏใหญ่ใฝ่สูง
ฉวยโอกาสหาทางฉกฉวยตัวขึ้นเป็นใหญ่”⁶⁹

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าการบูรณาการเมืองการปกครองของสยามในดินแดนปัตตานี
ยะลา นราธิวาสมีผลอย่างมากที่จะทำให้โครงสร้างชนชั้นนำไปเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง กลุ่มที่ได้รับ
ผลกระทบอย่างมากนอกจากจะเป็นชนชั้นนายเจ้าเมืองในระบบสุลต่านแล้ว อีกกลุ่มที่ได้รับ
ผลกระทบก็คือกลุ่มผู้นำทางศาสนา อูลามาอหรือโต๊ะครู ระบบการเมืองการปกครองแบบใหม่ที่สยาม
นำมาบังคับใช้ทำให้ชาวมลายูปัตตานี โดยเฉพาะชนชั้นนายเจ้าเมืองมีความเป็นเจ้าของ ผลที่ตามมาก็
คือขาดความไว้วางใจและความเข้าใจระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน ประเด็นที่ทำให้เกิดข้อ

⁶⁹ รายละเอียดการต่อสู้ของชะหียสุหลงและผลกระทบต่อการต่อสู้และความรุนแรงในช่วงเวลาดังกล่าวอย่างละเอียดในธนศ อาภรณ์
สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 90-113; Ahmad Fathy Al-Fatani อ้างแล้ว หน้า 92-99; Syukri, op.cit., p. 93-101

ขัดแย้งมากก็คือเรื่องกฎหมายและนิติศาสตร์ ซึ่งแนวคิดในการจัดการทางกฎหมายของไทยขัดกับหลักพื้นฐานของรัฐสุลต่านแบบปัตตานีดั้งเดิมซึ่งยกให้กับผู้มีอำนาจทางศาสนา กฎหมายในสังคมอิสลามเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เพราะเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของพระเจ้า ในโครงสร้างอำนาจแบบนี้ผู้มีอำนาจคืออูลาม่าซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายอิสลาม ผู้นำศาสนาจึงเชื่อว่าการใช้กฎหมายอิสลามด้านครอบครัวและมรดกโดยให้อยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยนั้นไม่เพียงพอที่จะเป็นของอิสลาม ซึ่งอาจจะรวมถึงกฎหมายอาญาด้วย ความขัดแย้งจึงจะรุนแรงมากขึ้นเมื่อประเด็นไปเกี่ยวข้องกับศาสนา

การต่อสู้และความขัดแย้งในเรื่องโครงสร้างอำนาจและสัมพันธภาพอำนาจที่ไม่ลงตัวที่สุดก็สะท้อนออกมาอย่างรุนแรงในกรณีของอะหีสุหลง อันจบลงอย่างน่าเศร้าและนำมาสู่การเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงในกรณีหมู่บ้านเบลุกาสาเมาในปี พ.ศ. 2490 และกรณีกบฏคุงชงยอในปี พ.ศ. 2491 สัญลักษณ์ของการต่อสู้ชาตินิยมกลายเป็นประเด็นทางศาสนาอย่างชัดเจนคือในปี พ.ศ. 2491 ผู้นำทางศาสนาของทั้งฝั่งไทยและมาเลเซียเรียกร้องให้ทำ Jihad ต่อทางการไทย นับเป็นการประกาศ Jihad ครั้งแรกอย่างเป็นทางการต่อรัฐไทย⁷⁰

โครงสร้างชนชั้นนำปัตตานีกับการบูรณาการชาติด้วยระบบการศึกษา

จากการวิเคราะห์ที่ผ่านมาข้างต้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าธรรมชาติของสังคมปัตตานีในอดีตที่สืบเนื่องมาถึงปัจจุบันทำให้ชนชั้นนำทางศาสนามีบทบาทนำในกิจกรรมชุมชน กิจกรรมทุกอย่างในหมู่บ้านจะให้ความสำคัญกับศาสนา ดังนั้นในโอกาสสำคัญทางศาสนา พิธีกรรมและประเพณีจะต้องให้ผู้นำทางศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้อง ชนชั้นนำทางศาสนายังปฏิบัติหน้าที่เป็นสื่อกลางภายในชุมชนและเป็นตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐบาล กลุ่มดังกล่าวจึงได้รับการเคารพนับถือและได้รับการพิจารณาว่าเป็นผู้นำที่มีความชอบธรรมที่สุดในชุมชน จุดที่สำคัญก็คือ ในบรรดาชนชั้นนำทางศาสนาทั้งหมด ครูสอนศาสนาเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะบทบาทของพวกเขาก็คือผู้ให้การศึกษาด้านศาสนาและมีอำนาจอันลึกลับทำให้พวกเขาอยู่ในสถานภาพที่สูงกว่าชนชั้นนำกลุ่มอื่น⁷¹ ครูสอนศาสนาเป็นผู้มีความรู้ในทางศาสนา พวกเขาจะมีหน้าที่สอนในโรงเรียนปอเนาะและโรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม ในมัสยิดและบาเลาะซะ ในชุมชน ครูสอนศาสนาได้รับฐานะเป็นชนชั้นนำเพราะมีการศึกษาทางศาสนาและมีอาชีพสอนศาสนา

ครูสอนศาสนาอาจจะแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ ครูสอนศาสนาแบบเก่าตามจารีตประเพณี (โตะครู) และครูสอนศาสนาแบบใหม่ที่ไม่ใช่จารีตประเพณี (อุสตาซ) ครูสอนศาสนาแบบเก่าคือผู้ที่ได้รับการศึกษาศาสนาจากสถาบันการศึกษาแบบเก่าตามโรงเรียนปอเนาะในท้องถิ่น ในมัสยิดหรือจากเมกะประเทศซาอุดีอาระเบีย พวกนี้ถือว่าเป็นผู้มีอำนาจความชอบธรรมมากที่สุดในเรื่องเกี่ยวกับ

⁷⁰ Surin Pitsuwan, op.cit., p. 162; ชเนศ อาภรณ์สุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 109

⁷¹ Wan Kadir bin Che Man, op.cit., p. 167

อิสลามและเป็นผู้ที่มีอิทธิพลและได้รับการเคารพนับถือมากที่สุดในกลุ่มของชนชั้นนำทางศาสนา ครูสอนศาสนาที่เรียกว่าอุstadh ส่วนใหญ่จบการศึกษาอย่างเป็นทางการจากโรงเรียนสอนศาสนาและจากมหาวิทยาลัย ส่วนมากคนพวกนี้จะจบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยจากประเทศตะวันออกกลางและประเทศอาฟริกาเหนือ หรือจากโรงเรียนสอนศาสนาในมาเลเซียและอินโดนีเซีย อุstadh เป็นกลุ่มผู้นำศาสนาที่มีความสำคัญและอิทธิพลมากเป็นลำดับสอง⁷²

การเปลี่ยนแปลงที่รัฐไทยกระทำต่อระบบการศึกษาทางด้านศาสนาของปัตตานีก็มีผลต่อชนชั้นนำด้วย ฐานที่สำคัญของความคิดอนุรักษ์นิยมแบบมลายูมุสลิมตั้งอยู่ที่ระบบการศึกษาแบบเก่าหรือระบบโรงเรียนปอเนาะ ส่วนการศึกษาแบบใหม่ในสายสามัญก็เป็นฐานในการสร้างชนชั้นนำใหม่⁷³ รัฐไทยก็พยายามสร้างชนชั้นนำใหม่ที่มาจากคนส่วนน้อยให้ทำงานในระบบราชการและขึ้นอยู่กับรัฐชาติ การต่อสู้อย่างรุนแรงในเรื่องการศึกษาเริ่มในปี พ.ศ. 2465 ชนชั้นนำมลายูมุสลิมมองว่ากฎหมายการศึกษาภาคบังคับฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการทำให้คนปัตตานีกลายเป็นคนสยาม (Siamifying) พร้อมทั้งละทิ้งศาสนาและวัฒนธรรมของตนเอง ประเด็นที่สำคัญสำหรับพวกเขาก็คือไม่ควรเปิดตัวเด็กรุ่นใหม่สู่ระบบการศึกษาที่ทำให้พวกเขาถูกเหวี่ยงออกจากแนวทางศาสนาอิสลาม ผลที่ตามมาคือมีการต่อต้านการบังคับใช้กฎหมายการศึกษาภาคบังคับของไทยและการแบ่งรายได้ภาษีที่เก็บมาจากคนมลายูให้ส่วนกลาง ในปี พ.ศ. 2465 จึงเกิดกบฏที่หมู่บ้านน้ำใสที่อำเภอมาบอง จังหวัดปัตตานีดังที่กล่าวไปแล้ว โดยมีผู้นำคือตงกู อับดุลกาเดร์ กามารุดดินอดีตเจ้าเมืองปัตตานี (ร่วมกับผู้นำศาสนา) ปลุกระดมให้มีการต่อต้านรัฐไทยที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาภาคบังคับ โดยในกฎหมายบังคับให้เด็กมลายูมุสลิมทุกคนเข้าเรียนโรงเรียนประถมศึกษาไทย จนเกิดการปะทะกันระหว่างชาวบ้านกับทหารและตำรวจ ซึ่งจบลงด้วยการปราบปรามอย่างรุนแรง ในปีถัดมา (2466) ทางกรไทยก็สั่งปิดโรงเรียนสอนศาสนา มีผลทำให้การประท้วงต่อต้านขยายตัวลุกลามออกไปและรัฐบาลไทยต้องส่งกองกำลังเข้ามาปราบปรามอย่างรุนแรง⁷⁴

ผลจากการลุกฮือต่อต้านของประชาชนต่อรัฐไทยทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 หันมาทบทวนนโยบายเกี่ยวกับภาคใต้ นโยบายของรัฐไทยต่อความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็เริ่มมีการปรับตัวอีก ดังปรากฏใน “สมุดคู่มือสำหรับข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่รับราชการในมณฑลที่มีพลเมืองที่นับถือศาสนาอิสลาม” ซึ่งมีการระบุให้ระมัดระวังการจัดการในประเด็นเกี่ยวกับศาสนาอิสลาม 16 ประเด็น ระเบียบและวิธีการปฏิบัติใดที่

⁷² Wan Kadir bin Che Man, *ibid.*, p. 110-111 นำสังเกตว่าเมื่อมีการกล่าวถึงผู้นำศาสนาในช่วงนั้นโดยนักวิเคราะห์แนวชาตินิยมมลายูมิได้มีการกล่าวให้ความสำคัญกับบทบาทของอิหม่ามซึ่งดูเหมือนจะเป็นตำแหน่งที่ถูกดึงเข้ามาอยู่ในโครงสร้างรัฐไทยตามพระราชกำหนดศาสนาปฏิภมย์ฝ่ายอิสลาม พ.ศ. 2488 นอกจากนี้ยังไม่มีมีการกล่าวถึงตำแหน่งโต๊ะอีดีหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ (ความเห็นของผู้วิจัย)

⁷³ Surin Pitsuwan, *op.cit.*, p. 173

⁷⁴ W. K. Che Man, *op. cit.*, p. 64

ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าเป็นการเบียดเบียนกษัตริย์ศาสนาอิสลาม “ต้องยกเลิกแก้ไขทันที”⁷⁵ การปรับตัวดังกล่าวแสดงว่า ด้านหนึ่งฝ่ายรัฐไทยเองมีการตระหนักถึงปัญหาความแตกต่างทางวัฒนธรรมอยู่พอสมควร แต่ในอีกด้านหนึ่ง มีการวิเคราะห์ว่าอาจจะเป็นไปได้ว่าในช่วงปี พ.ศ.2466-2481 รัฐบาลสยามเกรงว่าอังกฤษอาจจะยกเลิกสนธิสัญญา 2452 ซึ่งแบ่งเขตแดนระหว่างสยามและสหพันธรัฐมลายาของอังกฤษ แล้วผนวกเอาจังหวัดมลายูของสยามไปรวมกับสหพันธรัฐ จึงทำให้รัฐบาลที่กรุงเทพฯ ต้องวางนโยบายการปกครองใหม่โดยให้มีการระดมอ่วยมากขึ้น เช่นยอมให้ใช้กฎหมายชาริอะห์ในเรื่องมรดกและครอบครัวด้วยความหวังว่าจะบรรเทาการต่อต้านของชาวมลายูมุสลิมลงบ้างอันเป็นเหตุให้อังกฤษใช้อ้างในการผนวกดินแดนได้ รัชกาลที่ 6 จึงทรงส่งคนลงไปศึกษาสถานการณ์ในภาคใต้เพื่อวาง “รัฐประศาสน์ของรัฐบาล” ใหม่⁷⁶

อย่างไรก็ตาม นโยบายการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมของรัฐไทย โดยเฉพาะในด้านการศึกษาก็เป็นสิ่งที่ถูกนำมาใช้อย่างต่อเนื่อง โครงสร้างทางการเมืองและสังคมของปัตตานีตั้งอยู่บนฐานของหลักการอิสลามและประเพณีวัฒนธรรมมลายูซึ่งเกิดขึ้นในยุคก่อนอิสลาม ในขณะที่สถาบันศาสนาของโรงเรียนปอเนาะและผู้นำศาสนามีฐานะสำคัญในสังคมมลายูปัตตานี ดังนั้นการรื้อต่อโรงเรียนปอเนาะหรือโรงเรียนสอนศาสนาเป็นการรื้อต่อโครงสร้างชนชั้นที่มีความสำคัญที่สุด กระบวนการเริ่มมาตั้งแต่การออกกฎหมายการศึกษาภาคบังคับในปี พ.ศ. 2464 ดังกล่าวข้างต้น ต่อมาก็มีความพยายามผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมในปี พ.ศ. 2482 ภายใต้นโยบายชาตินิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนปี พ.ศ. 2492 บังคับให้โรงเรียนเอกชนทุกแห่งจดทะเบียนกับกระทรวงศึกษาธิการ และหลักสูตรต้องเป็นไปตามแนวทางของกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาได้มีโครงการปรับปรุงระบบการศึกษาปอเนาะในปี พ.ศ.2504 ซึ่งอยู่ในกรอบการพัฒนาของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่รับผิดชอบจดทะเบียนโรงเรียนปอเนาะทั้งหมด 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยพื้นที่ทั้งหมดถูกรวมกันเป็นเขตการศึกษาที่ 2 มีศูนย์กลางการศึกษาและวิจัยอยู่ที่จังหวัดยะลา มีหน้าที่สอดใส่หลักสูตรสามัญเข้าไปในโรงเรียนปอเนาะ แนวความคิดพื้นฐานในการกำหนดนโยบายก็คือแทนที่จะสร้างสถาบันขึ้นใหม่ซึ่งจะถูกต่อต้าน รัฐใช้วิธีเกลี้ยกล่อมให้สถาบันเก่ายอมรับระบบใหม่⁷⁷

ในเวลาต่อมารัฐไทยก็พยายามสร้างระบบใหม่ในการบูรณาการการศึกษา ในระบบใหม่นั้นโรงเรียนปอเนาะสามารถรักษาลักษณะพิเศษในฐานะโรงเรียนสอนศาสนาไว้ได้ แต่รัฐบาลจะหารางวัลจูงใจ ถ้าปอเนาะเปลี่ยนตัวเองเป็นโรงเรียนเอกชน (โรงเรียนราษฎร์) สอนศาสนาอิสลาม นี่เป็น

⁷⁵ ดูรายละเอียดนโยบายดังกล่าวใน รศ. ดร. สุรชาติ บำรุงสุข, วิกฤติใต้! ผู้ด้วยยุทธศาสตร์และปัญญา, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ Animate Group, 2547 หน้า 30-33

⁷⁶ นิธิ เอียวศรีวงศ์ “สังเขปประวัติศาสตร์มลายูปัตตานี” ใน นิธิ เอียวศรีวงศ์ บรรณาธิการ, ความรู้เบื้องต้น มลายูศึกษา, สำนักพิมพ์ อมรินทร์, 2550, หน้า 42; W. K. Che Man, op. cit., p. 64

⁷⁷ Surin Pitsuwan, op.cit., p. 188-9; W. K. Che Man, op. cit., p. 97-98

นโยบาย “สร้างสรรค์” ที่พยายามรักษาความเป็น “เอกชน” ของโรงเรียนปอเนาะเอาไว้ แต่เปลี่ยนไปเป็นขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ของรัฐบาลที่ทำให้พวกเขาได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ในระยะแรกระหว่าง พ.ศ. 2504-2509 รัฐยังไม่มี การพูดถึงการเปลี่ยนแปลงหลักสูตร เจ้าของโรงเรียนหรือบาอ-อุลามาอ ต้องการเงินสนับสนุน จึงมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างระมัดระวัง (restrained participation) จนถึงปี พ.ศ. 2513 (1970) โรงเรียนปอเนาะทั้งหมด 463 โรงเรียน ขอมลงทะเบียนกับกระทรวงศึกษาธิการ อุลามาอเจ้าของโรงเรียนใช้วิธีการเข้าร่วมอย่างมีเงื่อนไขเหมือนอย่างที่เคยทำกับการมีส่วนร่วมทางการ เมืองในช่วงปี พ.ศ. 2475⁷⁸ ต่อมาในปี พ.ศ.2511 รัฐบาลเริ่มจำกัดการลงทะเบียนเพิ่มโรงเรียนปอเนาะ และบังคับให้โรงเรียนปอเนาะสอนภาษาไทย โรงเรียนที่ยอมสมัครใจเปลี่ยนหลักสูตรจะเรียกชื่อใหม่ ว่า “โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม” กฎเกณฑ์ใหม่จะถูกบังคับใช้ภายในปี พ.ศ.2511 ภาษาไทย จะเป็นภาษาที่ใช้สอนและหลักสูตรศาสนาต้องลดลง เพื่อให้มีการศึกษาสามัญด้วย

ในอีกด้านหนึ่ง กระบวนการนี้ทำให้เกิดการพยายามปรับนโยบายของรัฐด้วย รัฐไทยหรือ เจ้าหน้าที่รัฐใช้วิธีการจัดการเปลี่ยนปอเนาะให้เป็นโรงเรียนเอกชนอย่างเป็นขั้นตอน ซึ่งในขั้นตอนแรกได้รับการยินยอมจากโต๊ะครู แต่ความรู้และไม่สำนึกระวังในความแตกต่างทางวัฒนธรรม ทำให้หลักสูตรพุทธศาสนาไม่ถูกปรับในหลักสูตรสามัญ และบุคลากรไทยพุทธก็ไม่ได้ถูกเตรียมสำหรับการ ศึกษาในแบบสหวัฒนธรรม ทำให้การปรับตัวเป็นปัญหาในระยะยาวของระบบการศึกษาแบบ ใหม่ การบังคับให้โรงเรียนปอเนาะเปลี่ยนไปเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามโดยใช้หลักสูตร ไทยซึ่งแบ่งด้วยความเป็นไทยและพุทธ จึงได้รับการต่อต้านในช่วงปี พ.ศ.2508-2514 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ. 2514 มีโรงเรียนปอเนาะปิดตัวเอง 104 แห่ง เพื่อประท้วงรัฐไทย ในนี้เป็นการจุดกระแส การก่อตัวของขบวนการแบ่งแยกดินแดนขึ้นมาอีกในปี พ.ศ. 2511 จุดมุ่งหมายการปฏิรูปของ กระทรวงศึกษาธิการที่สำคัญคือ สร้างความเป็นไทย สร้างภาษาไทย และระบบการศึกษาสามัญซึ่งไป กระทบอัตลักษณ์มลายูมุสลิมอย่างรุนแรง⁷⁹

เมื่อมีความพยายามจะเปลี่ยนโรงเรียนปอเนาะให้ใช้ภาษาไทยและสอนหลักสูตรสามัญตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2504 คุณภาพการศึกษาอิสลามก็ลดลง คนมลายูมุสลิมจำนวนมากก็ถูกส่งไปศึกษาตะวันออก กลางเพื่อศึกษาอิสลาม นักเรียนดังกล่าวส่วนมากได้รับทุนจากตะวันออกกลางและมีความรู้สึก ปฏิเสธต่อรัฐไทย ในอีกด้านหนึ่ง รัฐก็มีการปรับตัวเพื่อแก้ปัญหาด้วยการสร้างคนอีกกลุ่มหนึ่งขึ้นมา ด้วยการสร้างชนชั้นนำใหม่ที่มีการศึกษาสามัญ นโยบายดังกล่าวเริ่มตั้งแต่ วันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2513 กระทรวงมหาดไทยกำหนดโควต้าให้นักเรียนมลายูมุสลิมได้รับการเข้าเรียนในมหาวิทยาลัย โดยไม่ต้องผ่านการสอบคัดเลือกปกติ มีการให้ทุนการศึกษา 1,000 บาทต่อนักเรียน 16 คน/ปี ด้วย ระบบดังกล่าว คนมลายูมุสลิมจำนวนหลายร้อยคนก็จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยและ สถาบันการศึกษาอื่น และถูกบรรจุในระบบราชการไทย คนมุสลิมที่ได้รับการศึกษาแบบไทยเหล่านี้

⁷⁸ เหมือนอย่างกรณีมะโฮยิดดินในช่วงหลังการอภิวัฒน์ 2475 ใหม่ๆ ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

⁷⁹ Surin Pitsuwan, op.cit., p. 192-4

ค่อยๆถูกบูรณาการเข้าสู่ชาติไทย และถูกเรียกว่า “คนไทยมุสลิม” เด็กนักเรียนทุนและผู้ที่ได้รับการศึกษาแบบสามัญที่เป็นข้าราชการถูกมองว่าเป็นผู้ล่วงละเมิดอำนาจกับปัญญาชนมุสลิมที่จะจบมาจากต่างประเทศและมีบทบาทในชุมชนในอีกทิศทางหนึ่ง⁸⁰

กล่าวโดยสรุป นโยบายบูรณาการทางการเมืองโดยผ่านระบบการศึกษาถูกดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ดังต่อไปนี้

1. การขยายโรงเรียนประถมศึกษาในทุกๆหมู่บ้าน
2. การขยายโรงเรียนมัธยมศึกษาในทุกอำเภอ
3. การสร้างโรงเรียนอาชีวศึกษาขั้นต้นในทุกเมืองของจังหวัดชายแดนภาคใต้
4. การสร้างวิทยาลัยครูยะลาและมหาวิทยาลัยค้อมมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์วิทยาเขตปัตตานี
5. เปลี่ยนโรงเรียนปอเนาะไปเป็นระบบโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่รัฐให้การสนับสนุนทางการเงิน
6. นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 มีการกำหนดโควต้าสำหรับการรับนักศึกษามลายูมุสลิมให้เข้าเรียนมหาวิทยาลัยในประเทศส่วนกลาง
7. การรับคนมลายูมุสลิมที่จบการศึกษาในระบบไทยเข้าสู่ระบบราชการ

ปัญหาของนโยบายการศึกษาของรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดจากกรอบของนโยบายการสร้างบูรณาการและเอกภาพของชาติซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาเดิมของปัตตานีทั้งระบบ รัฐต้องการให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างชาวบ้านมุสลิมกับข้าราชการไทยเพื่อให้เกิดบูรณาการแห่งชาติ สิ่งนี้ถูกถือเป็นปัจจัยสำคัญของนโยบายผสมกลมกลืนและบูรณาการแห่งชาติ แต่ภายใต้กรอบดังกล่าวจิตจกัก็เกิดขึ้น ข้าราชการมุสลิมซึ่งถูกสร้างขึ้นมาในระบบการศึกษาแบบของรัฐและเป็นคนกลุ่มน้อยในระบบราชการ มีจำนวนเพียงน้อยนิดในระบบราชการจังหวัดภาคใต้ ติดอยู่กับความรู้สึกขัดแย้งกันสองอย่าง ด้านหนึ่งข้อเรียกร้องของระบบราชการที่ต้องการความผสมกลมกลืนและความจงรักภักดีต่อรัฐที่เป็นคนพุทธส่วนใหญ่ กับข้อเรียกร้องต้องการของประชาชนที่ต้องการการปฏิบัติที่ดี เมื่อข้าราชการที่เป็นมุสลิมเปลี่ยนชื่อเป็นไทยพวกเขาก็สูญเสียความเชื่อมั่นไว้วางใจจากประชาชนเพราะเป็นการปฏิเสธวัฒนธรรมของตนเอง แต่ถ้าข้าราชการเหล่านี้เข้าถึงประชาชน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นและปฏิเสธที่จะยอมรับความกดดันในระบบราชการพวกเขาก็จะเสียอนาคตในอาชีพของตน ดังนั้น แม้ว่าจำนวนข้าราชการมลายูมุสลิมจะมีจำนวนมากขึ้นอันเนื่องมาจากนโยบายการศึกษาเพื่อการผสมกลมกลืนและบูรณาการ คนเหล่านี้จะมีบทบาทน้อยมากในการเชื่อมช่องว่างระหว่างชาวบ้านมุสลิมกับรัฐ

⁸⁰ Surin Pitsuwan, op.cit., p. 204; W. K. Che Man, op. cit., p. 164

แต่ในอีกด้านหนึ่ง สิ่งที่ไม่ควรมองข้ามก็คือนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของรัฐที่ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวในกลุ่มชนชั้นนำมาลายูมุสลิมเองด้วย โดยเฉพาะในระบบการศึกษา ชนชั้นนำทางการศึกษาแบบเก่าบางส่วนก็มีแนวคิดที่จะพัฒนาโรงเรียนปอเนาะซึ่งแต่เดิมเป็นโรงเรียนที่มีการเรียนการสอนแบบหลวมๆ ไม่มีโครงสร้างที่แน่นอนให้เป็นระบบมากขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล กระบวนการได้เริ่มมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองและนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาโรงเรียนปอเนาะก็เริ่มมีการปรับเปลี่ยนกลายเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามมากขึ้น การปรับตัวมีลักษณะสองด้าน ด้านหนึ่งเมื่อเผชิญหน้ากับนโยบายรัฐบาล อีกด้านหนึ่งผู้นำมุสลิมส่วนหนึ่งก็เริ่มมีความคิดว่าทำอย่างไรจึงจะปรับปรุงสถาบันการศึกษาศาสนาให้เข้ากันนโยบายการศึกษาของชาติและในขณะเดียวกันก็สามารถที่จะรักษามรดกศาสนาอิสลามไว้ได้ พ่อแม่ชาวมุสลิมในภาคใต้จำนวนมากได้เริ่มส่งลูกหลานไปเรียนต่อในประเทศเพื่อนบ้านที่นับถือศาสนาอิสลาม รวมทั้งประเทศในตะวันออกกลางมากขึ้น เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา กระบวนการนี้ก่อให้เกิดการผสมผสานของระบบการศึกษาท้องถิ่นกับระบบการศึกษาของโลกภายนอกมากยิ่งขึ้น⁸¹

กล่าวในอีกแง่หนึ่ง ระบบการศึกษาแบบโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลไทย กลายรูปเป็นการศึกษาแบบใหม่หรือมาดราซাহ์ (Madrasah) ซึ่งได้ให้พื้นฐานในวิชาแขนงต่างๆ เพื่อเตรียมนักศึกษาที่จะเข้าไปเรียนต่อในมหาวิทยาลัยอัล-อัสฮาร์และมหาวิทยาลัยอื่นๆ ในกรุงไคโรของประเทศอียิปต์ รวมทั้งสถาบันอุดมศึกษาของประเทศที่นับถือศาสนาอิสลามอื่นๆ ในตะวันออกกลาง นักวิชาการอิสลามทำการศึกษาพบว่าในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 19 นักศึกษาจากจังหวัดภาคใต้โดยเฉพาะจากจังหวัดปัตตานีส่วนใหญ่จะไปศึกษาที่เมืองเมกกะ ประเทศซาอุดีอาระเบีย แต่ตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมานักศึกษาส่วนใหญ่จะไปศึกษาที่อัล-อัสฮาร์ในประเทศอียิปต์ พัฒนาการของระบบการศึกษาไทยในทศวรรษของ พ.ศ. 2503 และพ.ศ. 2513 ทำให้นักศึกษาจากประเทศไทยมีพื้นฐานความรู้ทั้งในวิชาสามัญ วิชาศาสนา และภาษาอาหรับดีกว่าในรุ่นก่อนๆ เป็นผลให้ประสบความสำเร็จเมื่อไปศึกษาต่อในต่างประเทศมากขึ้น⁸² ในระบบการศึกษาแห่งชาติ นักเรียนของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามก็สามารถที่จะเลือกเรียนต่อในสาขาวิชาใดๆ ก็ได้โดยไม่มีข้อจำกัด ในปัจจุบันนักเรียนจากโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามจึงมีโอกาสดูจะไปศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยทั้งในประเทศและต่างประเทศที่นับถือศาสนาอิสลามดีกว่านักเรียนในทศวรรษของ พ.ศ. 2493 และ พ.ศ. 2503

⁸¹ สุเทพ สุนทรเกตุ, “ปอเนาะ มรดกสถาบันการศึกษากับบูรณาการทางศาสนาและสังคมของชาวมลายูมุสลิมในจังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย,” ใน สุเทพ สุนทรเกตุ, *ชาติพันธุ์สัมพันธ์ แนวคิดพื้นฐานทางมานุษยวิทยาในการศึกษาอัตลักษณ์ กลุ่มชาติพันธุ์ ประชาชาติและการจัดองค์กรความสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์*, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เมืองโบราณ, 2548, หน้า 236-237

⁸² สุเทพ สุนทรเกตุ, *เพิ่งอ้าง*, หน้า 238; Hasan Madmarn, *The Pondok and Madrasah in Pattani*, Bangi: Penebit Universiti Kebangsaan Malaysia, 2002, p. 70-71

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจ: ชนชั้นนำสายทางศาสนาและชนชั้นนำสายทางโลก

ประเด็นสำคัญที่ไม่ควรมองข้ามก็คือ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจชนชั้นนำในสังคมปัตตานี ยะลาและนราธิวาสในยุคต่อมาจนถึงปัจจุบันด้วย เพราะในขณะที่ชนชั้นนำเก่าตามประเพณี (ทั้งชนชั้นนำสายเจ้าและสายศาสนา) พยายามรักษาสถานภาพตนเองและต่อสู้ด้วยสถาบันศาสนาและการศึกษาทางศาสนา รัฐก็พยายามเบียดขับและกดดันด้วยระบบการศึกษาแบบใหม่ที่มีจุดเน้นในการศึกษาทางโลกหรือที่เรียกว่า secularization กระบวนการนี้เริ่มตั้งแต่การใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาแห่งชาติในปี 2464 และการบังคับให้เปลี่ยนระบบปอเนาะซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา การดำเนินการดังกล่าวทำให้เกิดการต่อต้านและเป็นที่มาแห่งการกำเริบขบวนการแบ่งแยกดินแดนต่างๆ รวมทั้งการส่งลูกหลานไปเรียนต่างประเทศ เช่น ในประเทศตะวันออกกลางและประเทศมุสลิมอื่นๆ แต่ในอีกด้านหนึ่ง เพื่อรักษาอัตลักษณ์ของตนเองและปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์โลกภายนอก (globalization) ส่วนหนึ่งชนชั้นนำทางการศึกษาดั้งเดิมก็ได้หันไปสู่วัตถุกรรมทางการศึกษาหรือปรับให้หลักสูตรการศึกษาของสถาบันปอเนาะดั้งเดิมมีความเป็นสากลในแบบอิสลาม จนกระทั่งเกิดตัวแบบการผสมกลมกลืนที่ลงตัวในแง่ที่มีระบบโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่มีหลักสูตรศาสนาสอดคล้องกับความต้องการของรัฐ (มีการสอนสายสามัญในระบบห้องเรียนแบบใหม่) และยังได้ปรับเปลี่ยนระบบการศึกษาอิสลามศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของประเทศในตะวันออกกลาง (ระบบการศึกษาทางศาสนาชั้น 1-10 ซึ่งเป็นระบบสมัยใหม่เช่นเดียวกัน)⁸³ โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามได้รับการยอมรับจากรัฐและมีการให้เงินอุดหนุนจากงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ

เมื่อเวลาผ่านไป โดยเฉพาะในช่วงหลัง พ.ศ. 2525 ซึ่งมีระบบ “โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม” เกิดขึ้นตามกฎหมาย โรงเรียนเอกชนดังกล่าวก็ขยายตัวไปอย่างมากและมีความเข้มแข็งเพราะมีนักเรียนจากท้องถิ่นเข้าเรียนจำนวนมากขึ้น ในขณะเดียวกัน รัฐก็พยายามขยายการศึกษาสายสามัญ เช่น โรงเรียน ประถมศึกษา มัธยมศึกษา ในอำเภอและจังหวัด มีการตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ขึ้นในปี พ.ศ. 2511 รวมทั้งการให้โควตาการศึกษากระทรวงมหาดไทยให้นักเรียนมลายูมุสลิมเข้าเรียนมหาวิทยาลัยในกรุงเทพฯ⁸⁴ สิ่งที่สำคัญก็คือ กระบวนการปรับตัวทางการศึกษาดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างชนชั้นนำ การปรับตัวมีสองด้าน ด้านหนึ่งความทันสมัยในการศึกษาอิสลามในแบบโรงเรียนมาตราชะห์ที่เลียนแบบมาตรฐานการศึกษาของตะวันออกกลางและประเทศเพื่อนบ้านเช่นอินโดนีเซีย ทำให้กลุ่มชนชั้นนำปัญญาชนกลุ่มที่มี

⁸³ หลักสูตรอิสลามศึกษาตอนต้น - อิบติดาอียะฮ์ ปีที่ 1-4 หลักสูตรอิสลามศึกษาตอนกลาง - มุตาวัซซียะฮ์ ปีที่ 5-7 และหลักสูตรอิสลามศึกษาตอนปลาย - ชานาอียะฮ์ ปีที่ 8-10

⁸⁴ การตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงในปี พ.ศ. 2514 ก็ทำให้มีการเปิดโอกาสการศึกษาใหม่แก่นักเรียนในพื้นที่สามจังหวัดภาคใต้ให้เข้าไปสู่ระบบอุดมศึกษาในกรุงเทพฯอีกทางหนึ่งนอกเหนือจากระบบโควตาและทุนการศึกษาที่มีจำนวนรับจำกัด ทำให้มีผลอย่างมากในต่อการเคลื่อนไหวของชนชั้นปัญญาชนสามจังหวัดภาคใต้ โดยเฉพาะตั้งแต่หลังปี 2520 ดังที่จะอธิบายต่อไป

ฐานการศึกษาแบบศาสนาเกิดการขยายตัว จากผู้ที่จบการศึกษาต่างประเทศทางศาสนาและจากภายในประเทศก็เป็นผู้เรียนจบการศึกษาสายศาสนาจากระบบโรงเรียนสอนศาสนาอิสลามในระบบแบบใหม่ (ชั้น 10 ทางศาสนา) อีกด้านหนึ่งก็มีการขยายตัวของชนชั้นนำปัญญาชนที่ได้รับการศึกษาทางโลก (secular education) การขยายตัวของกลุ่มหลังก็เด่นชัดเช่นกัน

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นพลังขับเคลื่อน “ภายใน” โครงสร้างชนชั้นและกลุ่มทางสังคมในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาสอันเป็นผลมาจากการปฏิรูประบบการศึกษาในสังคมมลายูปัตตานีของประเทศไทย ผลก็คือทำให้เกิดกระบวนการที่ทั้งขัดแย้งและผสมกลมกลืนทางเชื้อชาติ ภาษา และศาสนา ด้านหนึ่งรัฐทำให้ระบบการศึกษาของไทยเข้ามามีส่วนสำคัญในการผลิตคนรุ่นใหม่ที่มีการศึกษาในสายสามัญหรือในทางโลกแทนที่ระบบการศึกษาที่เน้นทางศาสนาซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของจังหวัดชายแดนภาคใต้ในอดีต สิ่งที่เกิดขึ้นในกระบวนการนี้ก็คือการใช้ระบบการศึกษาภาคบังคับในปี พ.ศ. 2464 การเน้นนโยบายชาตินิยมทางวัฒนธรรมในปี พ.ศ. 2482 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. 2504 ซึ่งบังคับให้มีการเปลี่ยนระบบการศึกษาทางศาสนาแบบโรงเรียนปอเนาะ ไปเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม เริ่มต้นด้วยการจดทะเบียนโรงเรียนปอเนาะและต่อมาก็บีบบังคับให้ปอเนาะกลายรูปเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามในปี พ.ศ. 2508 รัฐได้เร่งรัดให้กระบวนการแปรสภาพดังกล่าวเสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2514 และเปลี่ยนชื่อให้กลายเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามในปี พ.ศ. 2526 การที่รัฐไทยเข้าไปเปลี่ยนระบบการศึกษาปัตตานีก็เพื่อสร้างคนมุสลิมมลายูรุ่นใหม่ที่ผ่านการศึกษายสามัญและเป็นผู้นำทางโลกเข้าทำงานในระบบราชการไทย ตั้งแต่ในระดับล่างเช่นกำนันผู้ใหญ่บ้าน จนถึงข้าราชการสายปกครอง สายการศึกษาและสาธารณสุข เพื่อให้ถ่วงดุลกับชนชั้นนำทางศาสนาอีกกลุ่มที่ผ่านการศึกษายศาสนาทั้งจากต่างประเทศและในประเทศ อีกด้านหนึ่งปัญญาชนจากต่างประเทศเหล่านั้นมักได้รับการศึกษาจากประเทศในตะวันออกกลาง อาฟริกาเหนือ เอเชียใต้และประเทศมุสลิมเพื่อนบ้าน คนกลุ่มหลังนี้เกิดจากการที่พ่อแม่ผู้ปกครองไม่ไว้ใจระบบการศึกษาไทยเมื่อมีการปฏิรูปการศึกษาในตอนแรกและส่งลูกไปเรียนสายศาสนา จนกลับมาเป็นผู้นำสายศาสนาหรือผู้นำในการศึกษาและวัฒนธรรม เช่น โต๊ะครูและอุstad เป็นต้น

ในอีกด้านหนึ่ง กลุ่มคนที่เข้าสู่ระบบการศึกษารัฐในสายสามัญก็ผ่านการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยในกรุงเทพในจำนวนมากขึ้น คนที่เข้าเรียนมหาวิทยาลัยในระยะแรกจะเป็นพวกที่ได้รับความทุนการศึกษาในระบบโควต้าของกระทรวงมหาดไทยไปเรียนสถาบันชั้นสูงในกรุงเทพเช่นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อกลับมาเป็นข้าราชการในพื้นที่สังคมมุสลิมภาคใต้ แต่ในระยะหลังเมื่อมีการเปิดมหาวิทยาลัยรามคำแหงในปี พ.ศ. 2514 นักเรียนสามัญจากสามจังหวัดภาคใต้จำนวนมากก็เข้าเรียนที่มหาวิทยาลัยเปิดแห่งนี้และกลายเป็นฐานของกลุ่มทางสังคมใหม่ที่ใหญ่มากในยุคต่อมา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ก็จัดตั้งขึ้นในระหว่างนี้ (พ.ศ. 2511)

แต่ในระยะแรกยังมีนักศึกษาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าเรียนน้อยเพราะเด็กนักเรียนในท้องถิ่นส่วนมากยังไม่สามารถแข่งขันเข้าเรียนได้ในระบบการสอบแข่งขันปกติ

ปรากฏการณ์ที่สำคัญในการขยายตัวของชนชั้นนำรุ่นใหม่ของสามจังหวัดภาคใต้ที่ผ่านการศึกษาสายสามัญก็คือการจัดตั้งกลุ่มพีเอ็นวายเอส (PNYS ซึ่งย่อมาจากปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล)⁸⁵ กลุ่มพีเอ็นวายเอสเริ่มก่อตัวขึ้นในปี พ.ศ. 2521 และจัดตั้งสำเร็จในปี พ.ศ. 2526 คนในกลุ่มนี้ต่อมาจะกลายเป็นชนชั้นกลางรุ่นใหม่อีกกลุ่มหนึ่งในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส ซึ่งพวกเขาจะมีบทบาทนำในฐานะเป็นข้าราชการ นักธุรกิจรายย่อย และนักการเมืองท้องถิ่น เช่นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล รวมทั้งบางส่วนของผู้นำฝ่ายท้องถิ่นที่เช่น กำนันและผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ลักษณะที่น่าสนใจของพลังทางสังคมในส่วนนี้ก็คือองค์ประกอบของกลุ่มคนในสายนี้เป็น “คนใน” ที่รู้ปัญหาสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตระหนักรู้ในอัตลักษณ์ท้องถิ่น มีสำนึกประวัติศาสตร์และศาสนา รวมทั้งผ่านความเจ็บปวดร่วมกับสังคมอันเนื่องมาจากความไม่เป็นธรรมต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคมและของพี่น้องของตน “..... จุดเปลี่ยนสำคัญของปัญหามลพิษภายในประเทศคือช่วงของพีเอ็นวายเอส ยุคนี้”

การต่อสู้ของกลุ่มพีเอ็นวายเอสสะท้อนให้เห็นพลังทางสังคมใหม่และกลุ่มชนชั้นนำใหม่อีกกลุ่มหนึ่งที่ผ่านระบบการศึกษาในสายสามัญและมีโลกทัศน์ในทางโลกซึ่งกำลังเติบโตขึ้นในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ความหมายเชิงสัญลักษณ์ของกลุ่มทางสังคมแบบดังกล่าวเริ่มสะท้อนให้เห็นจากความเข้มแข็งในการต่อสู้กับรัฐในการประท้วงที่มัสยิดกลางปัตตานีในปี พ.ศ. 2518 การประท้วงเรื่องสิทธิในการแต่งกายแบบมุสลิมะฮ์ใช้ผ้าคลุมผมของนักศึกษาวิทยาลัยครูยะลาที่มัสยิดกลางจังหวัดยะลาในปี พ.ศ. 2531⁸⁶ และการประท้วงกรณีมัสยิดกรือเซะในช่วงปี พ.ศ. 2533 กระแสการต่อสู้ดังกล่าวชี้ให้เห็นการก่อรูปของปัญญาชนชนชั้นกลางใหม่ที่มีความเป็นตัวของตัวเอง ต้องการความยุติธรรมในการปกป้องรักษาอัตลักษณ์ของท้องถิ่น เน้นแนวทางการต่อสู้ที่สันติและถูกกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนเองต้องการในบริบทการพัฒนาสังคมในโลกสมัยใหม่ การพัฒนาการของคนกลุ่มนี้จะกลายเป็นฐานของชนชั้นนำที่เป็นสายทางโลก (secular elites) พวกเขาจะเข้าไปมีบทบาทอยู่ในระบบราชการไทยในส่วนภูมิภาค กลายเป็นบุคลากรในการปกครองท้องถิ่น องค์การปกครองท้องถิ่นและนักการเมืองใน

⁸⁵ การสัมภาษณ์อิสกันดา ช่างทรัพย์ อดีตแกนนำของกลุ่มพีเอ็นวายเอส

⁸⁶ การประท้วงของนักศึกษาวิทยาลัยครูยะลาและประชาชนที่หน้ามัสยิดกลาง จังหวัดยะลาในวันที่ 11-12 กุมภาพันธ์ และ 23 กุมภาพันธ์วันที่ 2 มีนาคม 2531 มีผู้ร่วมชุมนุมมากกว่า 18,000 คน นับเป็นการประท้วงครั้งใหญ่เพื่อให้นักศึกษาสตรีมุสลิมมีสิทธิแต่งกายตามหลักศาสนาอิสลามไปเรียนได้ กระทรวงศึกษาธิการรับเรื่องร้องเรียนทั้งหมด จึงมีการสลายการชุมนุม แต่การต่อสู้ยืดเยื้อมาจนกระทั่งในวันที่ 24 พฤศจิกายน 2535 กรมการปกครองมีคำสั่งอนุญาตให้สตรีมุสลิมถ่ายรูปสวมฮิญาบทำบัตรประชาชนได้ และในวันที่ 12 มิถุนายน 2539 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จึงอนุมัติให้ข้าราชการสตรีมุสลิมถ่ายรูปที่มีผ้าคลุมศีรษะติดบัตรประจำตัวข้าราชการได้ ทั้งหมดนี้เป็นการต่อสู้ของชนชั้นกลางมุสลิมที่มีการศึกษาในวงการต่างๆ ในสถาบันการศึกษา มหาวิทยาลัยและระบบราชการ ดูใน สุวัฒน์ จามจุรี และกองบรรณาธิการเฉพาะกิจ, 18 ปีฮิญาบ บันทึกประวัติศาสตร์ พ.ศ. 2521-ก.ศ. 2539, กลุ่มกรีนกรุ๊ปหาดใหญ่, 2539.

ระบบรัฐสภา รวมทั้งผู้นำทางสังคมในระดับหมู่บ้าน ละแวกบ้าน คนกลุ่มนี้จะมีลักษณะต่างจากชนชั้นนำทางศาสนา (religious elites) ซึ่งเป็นบุคลากรที่ถูกสร้างให้เป็นฐานทางสถาบันและระบบการศึกษาในสายจิตวิญญาณ เป็นผู้นำศาสนาในท้องถิ่น เช่นอิมามในชุมชนและเจี๊ยะครูสอนโรงเรียนคาตอลิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งครูสอนศาสนาหรืออุstadz ในระบบโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่ขยายตัวออกไปอย่างมากในช่วงเวลาเดียวกัน

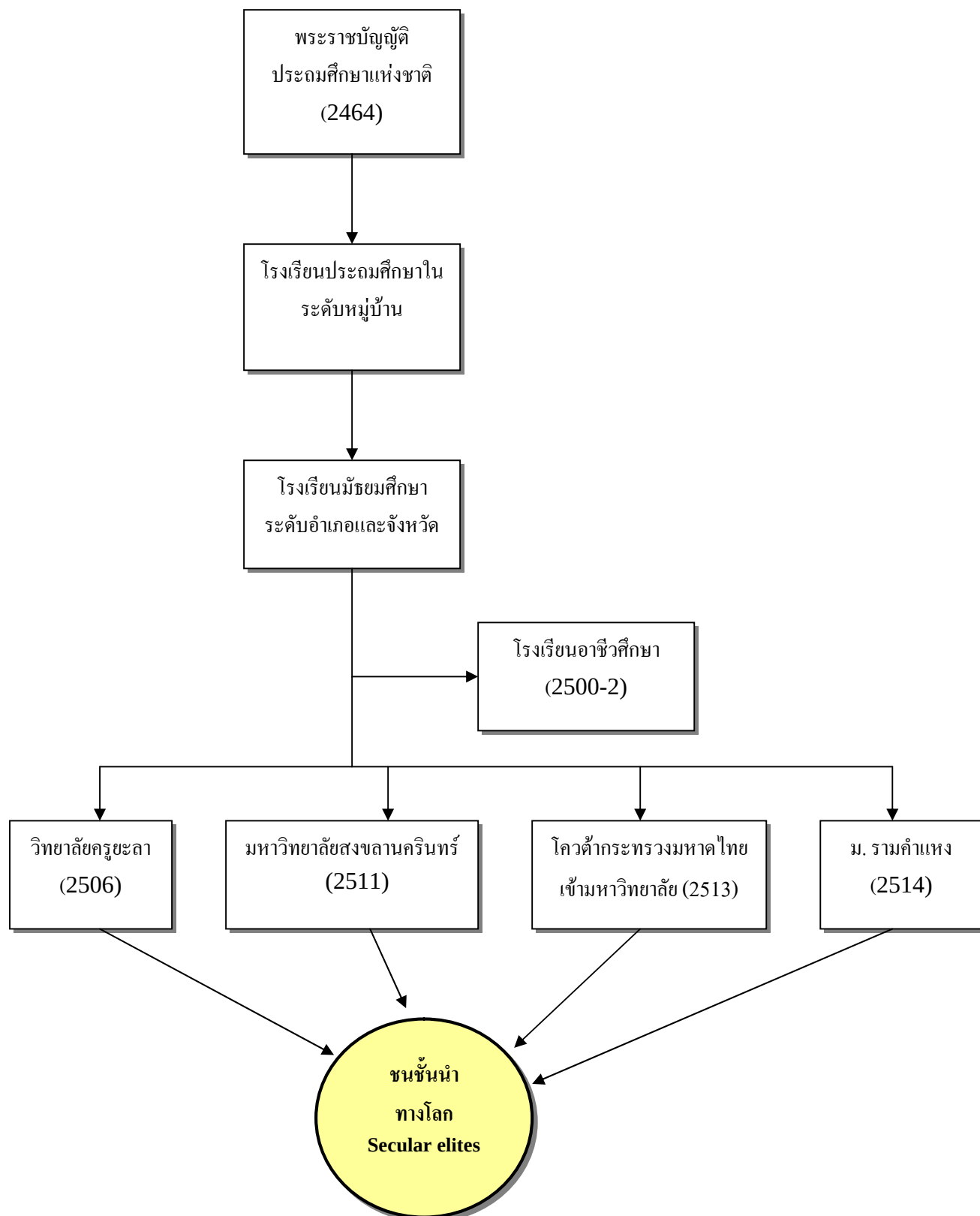
นอกจากนี้ ลักษณะพิเศษของพัฒนาการการศึกษาในจังหวัดชายแดนใต้ที่ควรพิจารณาด้วยก็คือเส้นทางการปรับตัวและผสมผสานทางสถาบันที่มีผลต่อการสร้างความคิดของคน แม้ว่าระบบการศึกษาและโครงสร้างอำนาจจะมีแนวโน้มการสร้างคนออกมาสองกลุ่มใหญ่ที่ค่อนข้างแยกจากกันและชุดความคิดที่ไม่เหมือนกันคือ กลุ่มหนึ่งเป็นชนชั้นนำทางศาสนาที่เติบโตมาจากสายการศึกษาศาสนาและระบบโรงเรียนปอเนาะหรือโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม รวมทั้งผู้ที่จบการศึกษามาจากต่างประเทศในสายศาสนา กับบุคลากรอีกกลุ่มหนึ่งก็คือผู้ที่จบการศึกษาสายสามัญจากโรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนสามัญศึกษาของรัฐ โรงเรียนอาชีววะ วิทยาลัยครู (มหาวิทยาลัยราชภัฏในปัจจุบัน) และมหาวิทยาลัยที่สอนสาขาวิชาการในทางมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ คนกลุ่มหลังนี้จะกลายเป็นผู้นำในทางโลก (modernists) เช่นข้าราชการ นักธุรกิจและนักการเมืองดังที่กล่าวไปแล้ว แต่สิ่งหนึ่งที่ไม่ควรมองข้ามก็คือโครงสร้างดังกล่าวมีการไหวตัวและพลวัต จนกระทั่งเกิด “การปรับตัวผสมผสาน” ขึ้นในกระบวนการนี้ด้วยเช่นกัน ในกระบวนการนี้ มีคนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นผู้ที่จบทั้งการศึกษาสายศาสนาและสายสามัญผสมกันโดยผ่านการศึกษาจากระบบโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม (หรือโรงเรียนปอเนาะดั้งเดิมที่สอบเทียบวิชาสายสามัญผ่านการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) เมื่อได้วุฒิการศึกษาทั้งสายศาสนา (เช่นชั้น 7 หรือชั้น 10 ในสายศาสนา) และวุฒิการศึกษาสายสามัญในชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (ชั้นมัธยม 6) คนกลุ่มนี้ได้เข้าไปเรียนต่อมหาวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยราชภัฏ (วิทยาลัยครู) ทำให้ได้วุฒิการศึกษาทั้งสายศาสนาและสายสามัญ ซึ่งก็มีผลทำให้พวกเขาสามารถมีบทบาทและทำงานได้ทั้งสองสายคือสายศาสนาและสายทางโลก มีจิตสำนึกอิสลามทางจิตวิญญาณแต่ก็ปรับตัวเข้ากับวิถีชีวิตในทางโลกด้วยเช่นกันในขอบเขตของหลักการศาสนา การผสมผสานดังกล่าวเป็นลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งของสังคมมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน ซึ่งทำให้การแยกความเป็นศาสนา และความเป็นทางโลก (secularization) จะเป็นเรื่องยากในหลายกรณี

สรุปพัฒนาการมาตรการที่รัฐไทยใช้การผสมกลมกลืนโครงสร้างรัฐและระบบการศึกษาปัตตานี

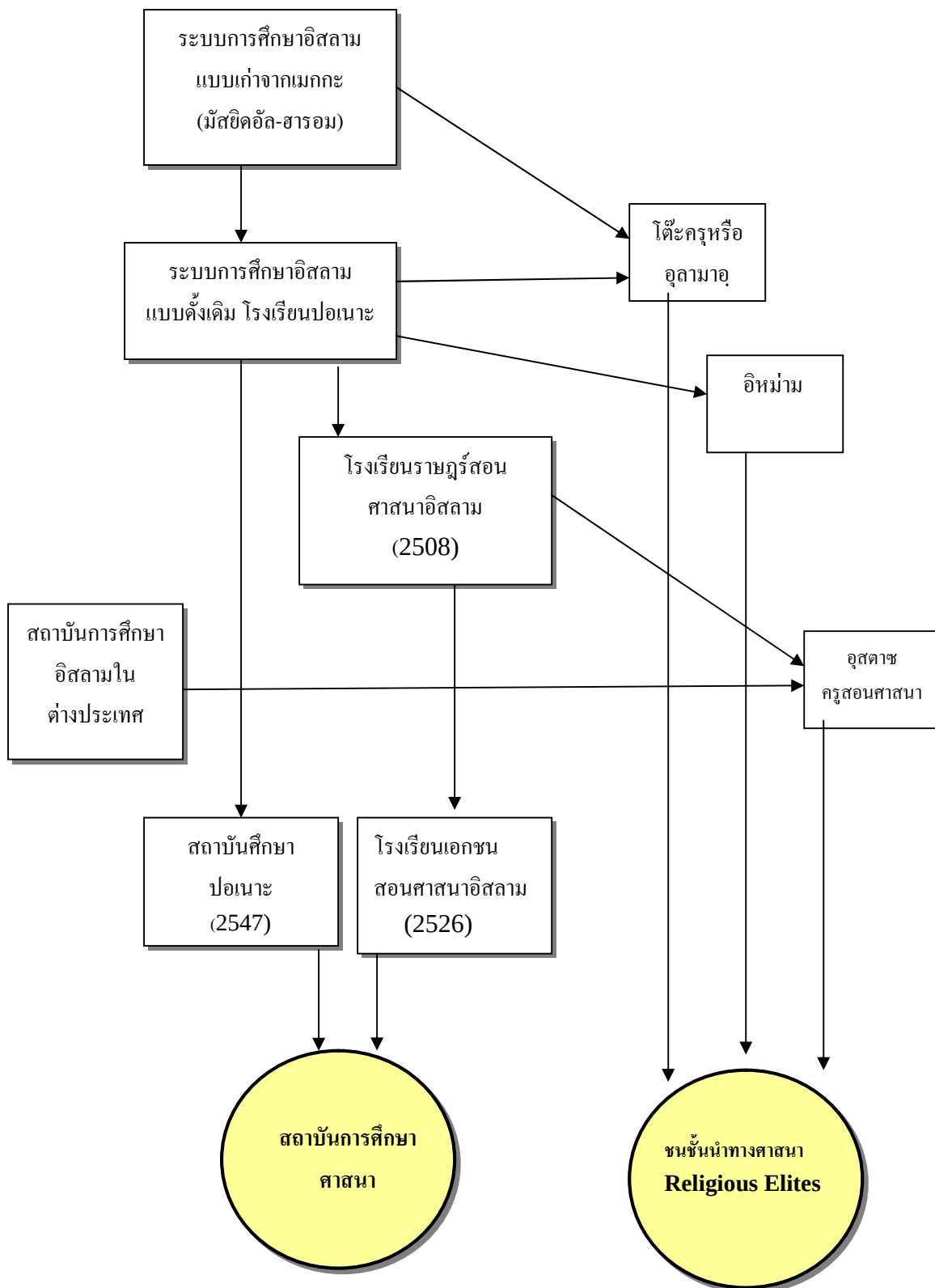
พ.ศ. 2445	การประกาศ “ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120” ในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็น “วาระสุดท้ายของระบบสุลต่าน” และจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ที่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจในดินแดนปัตตานี
พ.ศ. 2446	การตราข้อบังคับวิธีพิจารณาในศาสนาอิสลาม โดยให้พระยาเมืองเลือกอุลามาชูซึ่งมาจากโต๊ะฮายีที่รอบรู้คัมภีร์กูรานในเมืองนั้น ไม่น้อยกว่า 6 คน มาเป็นโต๊ะกาตีพิจารณาคดีแพ่งแบบอิสลาม
พ.ศ. 2464	การประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการศึกษาภาคประถมภาคบังคับ
พ.ศ. 2465	เกิดการลุกขึ้นสู้เพราะเจ้าหน้าที่รัฐไปปิดโรงเรียนสอนศาสนาทำให้เกิดการลุกขึ้นต่อต้านที่ บ้านน้ำใส อำเภอมายอ จังหวัดปัตตานี
พ.ศ. 2477	ตั้งโรงเรียนฝึกหัดครู (ยะลา) เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2477 ใช้หลักสูตรฝึกหัดครูชั้นต้น ปีที่ 1-2 นักเรียน ป.5 เป็นปีที่ 1 นักเรียน ป.6 เป็นปีที่ 2 และมีหลักสูตรประถมศึกษาธรรมดา
พ.ศ. 2478	เมื่อพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งบรรพ 5-6 ว่าด้วยครอบครัวและมรดกใช้บังคับตั้งแต่ 1 ตุลาคมในปีนั้น ข้อบังคับสำหรับใช้ปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 ยังคงใช้ในจังหวัดปัตตานี ยะลา และสตูลอยู่ตามเดิม
พ.ศ. 2488	รัฐบาลออกพระราชกำหนดศาสนาบัญญัติฝ่ายอิสลามด้วยการเอาใจผู้นาศาสนาอิสลาม มอบตำแหน่งเป็นทางการให้และเพื่อปฏิสัมพันธ์ไฮโดคินกับพรรคพวก ผลจากกฎหมายดังกล่าวทำให้เกิดสำนักจุฬาราชมนตรี วิทยาลัยอิสลามแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการกลางอิสลาม กฎหมายยังให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการแต่งตั้งอิหม่ามและสมาชิกกรรมการมัสยิด
พ.ศ. 2497	พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ บังคับให้โรงเรียนเอกชนทุกแห่งจดทะเบียนกับกระทรวงศึกษาธิการ และหลักสูตรต้องเป็นไปตามแนวทางของกระทรวงศึกษาธิการ
พ.ศ. 2502	โรงเรียนช่างไม้ปัตตานี ขยายชั้นเรียนตามหลักสูตร โรงเรียนการช่าง ชั้นประโยคอาชีวศึกษาชั้นสูง หลักสูตร 3 ปีรับนักเรียนที่จบชั้นประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 สายสามัญ เปลี่ยนชื่อ เป็น "โรงเรียนการช่างปัตตานี" และเปลี่ยนหลักสูตรใหม่โดยเปิดสอนระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 และระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 สายอาชีพ
พ.ศ. 2504	โครงการปรับปรุงระบบการศึกษาปอเนาะ กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่รับผิดชอบจดทะเบียนโรงเรียนปอเนาะทั้งหมด 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยพื้นที่ทั้งหมดถูกรวมกันเป็นเขตการศึกษาที่ 2 มีศูนย์กลางการศึกษาและวิจัยอยู่ที่จังหวัดยะลา มีหน้าที่สอดใส่หลักสูตรสามัญเข้าไปใน โรงเรียนปอเนาะ
พ.ศ. 2506	กรมการฝึกหัดครูประกาศยกฐานะ โรงเรียนฝึกหัดครูเป็นวิทยาลัยครูยะลา เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2506
พ.ศ. 2508	มติคณะรัฐมนตรีให้โรงเรียนปอเนาะที่ขึ้นทะเบียนแล้ว แปรสภาพเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม ให้ปรับปรุงการเรียนการสอนให้ได้มาตรฐาน ให้มีหลักสูตรการสอน มีชั้นเรียน มีระเบียบการศึกษาที่แน่นอน และให้เปิดการสอนวิชาสามัญด้วย โดยทางราชการจะช่วยเหลือส่งเสริมด้วยการให้เงินอุดหนุน ส่งครูไปช่วยสอนวิชาสามัญและผ่อนปรนในเรื่องคุณสมบัติบางประการ โดยไม่ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2497 อย่างเคร่งครัด
พ.ศ. 2510	มติคณะรัฐมนตรีเร่งรัดให้มีการแปรสภาพ โรงเรียนปอเนาะเป็น โรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม ให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 15 มิถุนายน 2514
พ.ศ. 2511	รัฐบาลเริ่มจำกัดการลงทะเบียนเพิ่มโรงเรียนปอเนาะและบังคับให้โรงเรียนปอเนาะสอนภาษาไทย โรงเรียนที่ยอมสมัครใจเปลี่ยนหลักสูตรจะเรียกชื่อใหม่ว่า “โรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม”
พ.ศ. 2511	มีโรงเรียนปอเนาะปิดตัวเอง 104 แห่ง เพื่อประท้วงรัฐไทย ในกระบวนการนี้เป็นการจู่โจมการก่อตัวของขบวนการแบ่งแยกดินแดนขึ้นมาอีก
พ.ศ. 2511	12 มีนาคม 2511 มีพระบรมราชโองการประกาศใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ขึ้น คณะอาจารย์และนักศึกษาชุดแรกก็ได้ย้ายมาที่ศูนย์ปัตตานี ตำบลรูสะมิแล วันที่ 9 พฤศจิกายน 2511
พ.ศ. 2513	กระทรวงมหาดไทยกำหนดโควต้าให้นักเรียนมลายูมุสลิมได้รับการเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยโดยไม่ต้องผ่านการสอบคัดเลือกปกติ มีการให้ทุนการศึกษา 1,000 บาทต่อนักเรียน 16 คน/ปี
พ.ศ. 2513	โรงเรียนปอเนาะทั้งหมด 463 โรงเรียน ขอมลงทะเบียนกับกระทรวงศึกษาธิการ
พ.ศ. 2514	มติคณะรัฐมนตรีเร่งรัดให้มีการแปรสภาพปอเนาะให้เสร็จสิ้น

พ.ศ. 2518	มีประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 95 ตอนที่ 48 วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2518 ฉบับพิเศษเรื่อง “พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู” ให้วิทยาลัยครูทั่วประเทศ (รวมทั้งวิทยาลัยครูยะลา) สามารถเปิดสอนได้ถึงระดับปริญญาตรี
พ.ศ. 2525	ออกพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน
พ.ศ. 2526	เปลี่ยนชื่อโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามเป็น โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม
พ.ศ. 2535	ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการอุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเปิดสอนวิชาศาสนาควบคู่วิชาสามัญ
พ.ศ. 2536	ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนเอกชนระดับมัธยมศึกษาที่เปิดสอนวิชาศาสนาอิสลามและวิชาสามัญ
พ.ศ. 2538	โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามในภาคใต้เริ่มได้รับการรับรองมาตรฐานประกาศนียบัตรการศึกษาสายศาสนาจากสถาบันการศึกษาทางศาสนาชั้นสูงประเทศตะวันออกกลาง
พ.ศ. 2538	ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 112 ตอนที่ 4ก. “พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 วิทยาลัยครูยะลา จึงมีนามใหม่ “สถาบันราชภัฏยะลา” ซึ่งทำให้สถาบันสามารถเปิดสอนในระดับที่สูงกว่าปริญญาตรีได้
พ.ศ. 2547	ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยสถาบันศึกษาปอเนาะ เพื่อส่งเสริมให้สถาบันศึกษาปอเนาะเป็นสถาบันสังคม
พ.ศ. 2548	ออกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ พ.ศ. 2548

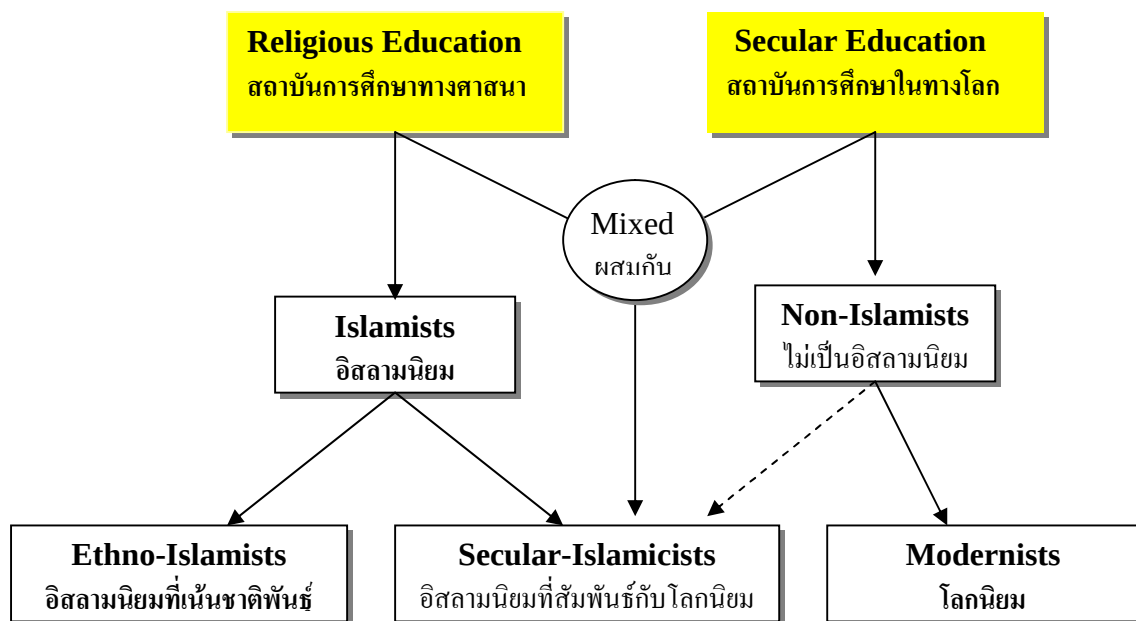
แผนผังการพัฒนาของกลุ่มชนชั้นนำทางโลก (Secular Elites)



แผนผังการพัฒนากลุ่มชนชั้นนำทางศาสนา (Religious Elites)



ลักษณะเส้นทางพัฒนาการทางความคิดของกลุ่มคนสามกลุ่มดังกล่าวเป็นที่มาของระบบชนชั้นนำที่เป็นโครงสร้างอำนาจในสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ โครงสร้างดังกล่าวยังเป็นที่มาของความคิดความเชื่อที่ฝังลึกในคนแต่ละกลุ่มในลักษณะของ *habitus* ซึ่งทำให้การมองโลกและพื้นฐานแห่งสามัญสำนึกของคนแต่ละกลุ่มซึ่งอาจจะมีความแตกต่างกัน นอกจากนี้ สิ่งที่น่าสนใจก็คือ คนกลุ่มที่อยู่คร่อมระหว่างสองสายความคิด (สายศาสนาและสายทางโลก *secular-Islamicists*) ที่เรียกว่า อิสลามนิยมที่มีความสัมพันธ์กับโลกนิยม ซึ่งกำลังจะกลายเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ที่อาจจะมาจากสายศาสนาผสมกับสายสามัญในโรงเรียนเอกชนหรือปอเนาะ หรืออาจจะมีที่มาจากคนที่มาจากสายทางโลก (*modernists*) ซึ่งมีการปรับตัวพัฒนาการแนวคิดในทางศาสนาโดยที่ไม่ได้มาสายศาสนาโดยตรง แต่คนกลุ่มนี้จะเป็นพลังอำนาจสำคัญของการเปลี่ยนแปลงสังคมเพราะประกอบขึ้นเป็นชนชั้นกลางส่วนใหญ่ ในพื้นที่ สิ่งที่สำคัญก็คือคนกลุ่มดังกล่าวเป็นที่มาแห่งการเปลี่ยนความคิดและโครงสร้างอำนาจในสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป ชนชั้นนำที่มีการศึกษา ชนชั้นกลางและกลุ่มผู้นำท้องถิ่นที่จะกล่าวถึงในตอนต่อไปเป็นคนในสามกลุ่มดังกล่าว



บทที่ 3

โครงสร้างอำนาจในยุคใหม่และความหลากหลายที่สะท้อนการกระจายอำนาจ

ชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจในจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากบทที่ผ่านมา เราจะเห็นได้ว่าโครงสร้างสังคมของปัตตานี ยะลา นราธิวาสถูกกำหนดโดยการต่อสู้ขัดแย้งในประวัติศาสตร์อันยาวนานของการเป็นรัฐปัตตานีและเจ็ดหัวเมืองก่อนถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยามตามสนธิสัญญาอังกฤษ-สยามในปี พ.ศ. 2452⁸⁷ จุดเปลี่ยนและพัฒนาการที่สำคัญของโครงสร้างอำนาจเกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวและมีผลต่อพัฒนาการทางการเมืองของปัตตานีในช่วงหลัง การวิเคราะห์โครงสร้างชนชั้นนำของสังคมมลายูปัตตานีอย่างเป็นระบบเป็นงานของ Wan Kadir bin Che Man (W. K. Che Man)⁸⁸ และสุรินทร์ พิศสุวรรณ⁸⁹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำอธิบายของ Che Man ทำให้เรามองเห็นภาพเชิงประจักษ์ของโครงสร้างอำนาจและสัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ในยุคหลังอย่างชัดเจนที่สุดแม้ข้อมูลส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วงทศวรรษ 1980 ดังนั้น ภาพโดยทั่วไปที่มองเห็นก็คือสังคมมลายูปัตตานีสามารถรักษาลักษณะพิเศษทางด้านประเพณีและสถาบันของตนเอาไว้ได้ ทั้งๆที่มีความพยายามอย่างมากโดยรัฐไทยที่จะทำให้เกิดการผสมกลมกลืน แต่ปัตตานีก็ยังคงให้ความสำคัญกับผู้นำมุสลิมของตนเอง ผู้นำเหล่านี้อาจจะแบ่งออกได้เป็นสามประเภทคือ ผู้นำเก่าตามประเพณี ผู้นำสายทางโลก และผู้นำศาสนา

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

⁸⁷ ลำดับความเป็นมากระบวนการณ์ผนวกปัตตานีเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยามก็คือ ในปี พ.ศ. 2329 อาณาจักรปัตตานีทำสงครามกับสยามและตกอยู่ภายใต้การควบคุมทางการเมืองของสยามในระบบแบบอิรราช 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 บางรา สายบุรี และยะลา ต่อมาในปี พ.ศ. 2452 สยามกับอังกฤษลงนามสนธิสัญญา Anglo-Siamese Treaty 1909 .ในเดือนพฤษภาคม ทำให้อำนาจของอาณาจักรปัตตานีเดิมถูกควบคุมโดยสิ้นเชิงจากสยามโดยการรับรองของอังกฤษ

⁸⁸ การวิจัยเรื่องชนชั้นนำที่สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่เคยมีมาสำหรับโครงสร้างผู้นำในจังหวัดชายแดนใต้เป็นงานวิทยานิพนธ์สองฉบับซึ่งผู้เขียนทำการวิจัยเชิงประจักษ์และได้สัมภาษณ์ผู้นำฝ่ายต่างๆในพื้นที่โดยตรง 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.

⁸⁹ 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.

ชั้นสูงในปัตตานีในยุคร่วมสมัย หลังจากเจ้ามลายูถูกเข้าแทนที่ด้วยผู้ว่าราชการไทยพุทธและระบบการเมืองแบบโลกยะในแบบที่แยกรัฐออกจากศาสนาของไทยในตอนต้นศตวรรษที่ยี่สิบ แต่ในขณะนั้นชนชั้นสูงมลายูยังคงมีบทบาทในโครงสร้างและพลังทางการเมืองของท้องถิ่น พวกเขายังเป็นผู้นำในขบวนการต่อต้านรัฐบาลไทยในยุคแรกเพราะต้องการที่จะเรียกร่องอำนาจคืนมา แต่พวกเขาประสบความล้มเหลวในการเมืองและสูญเสียอำนาจทางเศรษฐกิจไปในจำนวนมาก ชนชั้นนำเก่าจำนวนมากหนีไปลี้ภัยการเมืองอยู่กับญาติพี่น้องของตนที่ยังคงอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านมลายา กล่าวในอีกแง่หนึ่ง ถ้าจะวิเคราะห์ในแง่ฐานทรัพยากรทางการเมืองของชนชั้นนำ ชนชั้นสูงหรือผู้นำตามประเพณีของมลายูปัตตานีสู่ฐานทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจจึงไม่มีอำนาจ ความมั่งคั่งและบารมีเหมือนที่เคยเป็น นอกจากนี้ ชนชั้นสูงบางสายก็ยังแสดงความจงรักภักดีต่อรัฐไทย ตัวอย่างเช่นกลุ่มที่วังยะหริ่งของจังหวัดปัตตานี ดังนั้น นักวิชาการบางคนมีความเห็นว่าชนชั้นสูงตระกูลผู้นำตามประเพณีของมลายูจึงไม่ได้รับการยอมรับจากชาวมลายูมุสลิมให้เป็นผู้ที่มีความชอบธรรม กลุ่มชนชั้นสูงตระกูลเก่านี้ในปัจจุบันบางส่วนก็ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภา ความล้มเหลวของผู้นำทางการเมืองในระบบรัฐสภายังสะท้อนภาพความล้มเหลวของชนชั้นนำตามประเพณีและสายที่ยึดมั่นในทางโลก ดังที่จะอธิบายให้เห็นต่อไป

ชนชั้นนำอีกกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญคือชนชั้นนำสายที่ยึดถือแนวทางที่ไม่เกี่ยวกับศาสนาหรือสายแนวคิดในทางโลก (secular elite) ในสังคมมลายูมุสลิม⁹⁰ ผู้นำกลุ่มนี้ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่เป็นคนมุสลิมท้องถิ่น ตัวอย่างเช่นครูในโรงเรียน กำนันผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบันยังมีกลุ่มผู้นำสายการปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สมาชิกและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาล พวกข้าราชการระดับล่างที่เป็นคนท้องถิ่นได้รับสถานภาพเป็นชนชั้นนำเพราะพวกเขาเป็นสมาชิกขององค์กรปกครองท้องถิ่น ระบบราชการในท้องถิ่น และพวกเขามีรายได้หรือสามารถสะสมความมั่งคั่งในระดับที่มากพอสมควร ชนชั้นนำกลุ่มนี้มีเชื้อสายมลายูและผ่านระบบการศึกษาแบบไทยทำให้ชาวบ้านโดยทั่วไปที่พูดภาษาไทยไม่ได้ต้องอาศัยความช่วยเหลือและคำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมในทางโลก ทางสังคมและการปกครอง เป็นที่น่าสังเกตว่าช่วงเวลาสิบปีนับตั้งแต่ปี 2520-2530 เป็นต้นมา บทบาทของคนมุสลิมในระบบราชการของท้องถิ่นมีมากขึ้นเพราะคนกลุ่มนี้มีส่วนร่วมมากขึ้นในกิจกรรมทางศาสนาและชุมชน ในขณะที่ชื่อเสียง การยอมรับของชนชั้นนำทางศาสนาเริ่มจะลดลงเพราะรัฐบาลไทยสามารถเพิ่มระดับการควบคุมที่มีต่อสถาบันที่สำคัญ 2 องค์การของคนมลายูมุสลิมคือ”โรงเรียนปอเนาะและมัสยิด” แต่อย่างไรก็ตาม เอกสารการวิเคราะห์ชนชั้นนำในช่วงต้นทศวรรษปี พ.ศ. 2530 ยังระบุว่าข้าราชการที่เป็นคนมลายูมุสลิมยังไม่สามารถมีอิทธิพลต่อสังคมได้มากเท่ากับชนชั้นนำทางศาสนาเพราะพวกเขามักจะถูกมองจากคนมลายูบางส่วนว่าเป็นข้าราชการ

⁹⁰ เราอาจจะเรียกกลุ่มนี้ว่าสายความคิดสมัยใหม่ในทางโลกหรือ Modernists ดูในบทที่ 2

รับใช้รัฐบาลและปกป้องผลประโยชน์ของรัฐบาล คนพวกนี้อาจถูกเรียกจากคนอื่นว่า “ไต่ะนา” หรือ “พวกนาย” ที่มาปกครองตน⁹¹ นอกจากนี้ยังมีคนกลุ่มเล็กๆอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นนักธุรกิจเชื้อสายมลายูซึ่งแสดงบทบาทเป็นพ่อค้าคนกลาง พ่อค้า และผู้รับเหมาก่อสร้าง ก็ยังอาจถูกจัดให้เป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นนำในสายทางโลกเนื่องจากมีสถานภาพความเป็นวิชาชีพและความมั่งคั่ง คนกลุ่มเล็กๆเหล่านี้ ในปัจจุบันอาจจะมีจำนวนมากขึ้น และอาจจะมีบทบาทนำในทางการเมืองเศรษฐกิจได้ต่อไปหากมีการจัดโครงสร้างอำนาจทางสถาบันให้เหมาะสม

บทบาทของผู้นำท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเป็นบทบาทที่น่าสนใจมากในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ชนชั้นนำกลุ่มนี้เป็นคนที่ผ่านการศึกษาในระบบการศึกษาสามัญมิใช่สายศาสนา เราจึงอาจจะเรียกได้ว่าเป็นผู้นำในสายแนวคิดทางโลก ชนชั้นนำกลุ่มดังกล่าวมีบทบาทมากขึ้นในการเมือง การปกครองและการบริหารในปัจจุบัน จากข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในปี 2550 จังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาสมีองค์กรการปกครองท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 3 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 4 แห่ง เทศบาลตำบล 29 แห่งและองค์การบริหารส่วนตำบล 230 แห่ง รวมทั้งหมดในสามจังหวัดมีองค์กรปกครองท้องถิ่นรวม 267 องค์กร ปัตตานี เป็นจังหวัดที่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นมากที่สุดคือ 114 องค์กร รองลงมาคือ นราธิวาส 89 องค์กร และยะลา 64 องค์กร⁹² 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 เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาและรองประธานสภาเทศบาลทุกระดับตามเงื่อนไขกฎหมาย อีกจำนวน 176 คน ผู้นำท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีถึง 1,326 คน

⁹¹ ตามปกติ คำว่าไต่ะนา ใช้เรียกข้าราชการที่เป็นคนไทยพุทธโดยทั่วไป แต่จากการสัมภาษณ์คนท้องถิ่นปัตตานี คำนี้ถูกใช้เรียกคนมลายูที่ไปเป็นข้าราชการด้วย

⁹² ข้อมูลจากรายงานของส่วนวิจัยและพัฒนากระบวนการและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น วันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2550

โครงการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้

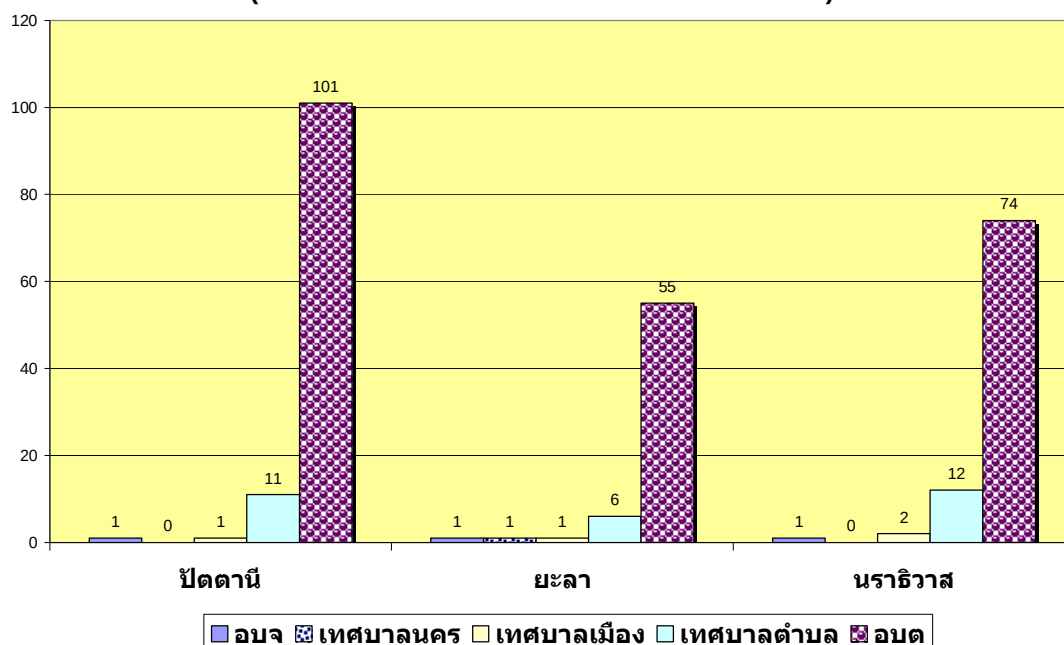
จังหวัด	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.	รวม
ปัตตานี	1	0	1	11	101	114
ยะลา	1	1	1	6	55	64
นราธิวาส	1	0	2	12	74	89
รวม	3	1	4	29	230	267

ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง

สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

18 มกราคม 2550

องค์กรปกครองท้องถิ่นใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 18 มกราคม 2550)



นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผู้นำการปกครองท้องถิ่นที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ซึ่งประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำในกลุ่มนี้เป็นผู้นำดั้งเดิมที่ตั้งมาตั้งแต่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น 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

ข้อมูลสถิติจำนวนกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านรายจังหวัด

จังหวัด	กำนัน		ผู้ใหญ่บ้าน		แพทย์ประจำตำบล		สารวัตรกำนัน		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 ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน กรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย, 2551

สังคมมลายูมีลักษณะพิเศษตรงที่เป็นชุมชนที่เกาะติดกันอย่างแน่นเหนียวมีความใกล้ชิดกันมาก กิจกรรมส่วนมากจะเกี่ยวข้องกับมัสยิดและโรงเรียนปอเนาะ ดังนั้นทุกแห่งทุกมุมของสังคม จะมีการให้ความสำคัญต่อเรื่องกิจกรรมทางศาสนาและมักจะเกี่ยวข้องกับชนชั้นนำทางศาสนา 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 ส่วนครูสอนศาสนาซึ่งประกอบด้วยโต๊ะครู อุstadh และเจ๊ะครูตาดิคามิจำนวนรวมทั้งสิ้น 8,685 คน ในจำนวนนี้ถ้านับเฉพาะอุstadhจะมีจำนวน 3,723 คน

กลุ่มชนชั้นนำทั้งทางศาสนาและทางโลกดังกล่าวข้างต้น มีจำนวนมากและจะเป็นกำลังของการเปลี่ยนแปลงพัฒนาทางการเมืองและการสร้างรูปแบบการปกครองการบริหารในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

จำนวนอุตสาหกรรมและครุฑาติกาในสามจังหวัดภาคใต้

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
โรงเรียนตาติกา	794	1,037	689	554	139	1,029	720
รวม	1,809	1,773	1,117	946	218	1,683	1,139

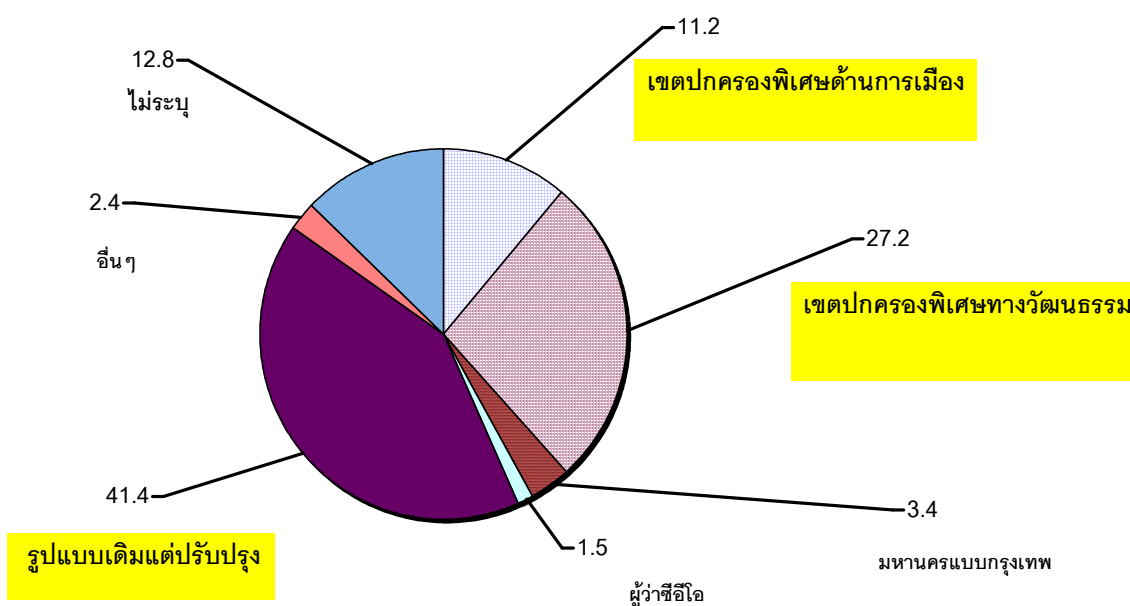
แหล่งข้อมูล: เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส ปี พ.ศ. 2550

ความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่น: พลวัตทางความคิด

หลังจากวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจชนชั้นในกลุ่มต่างๆ แล้ว คำถามที่สำคัญก็คือชนชั้นนำเหล่านี้ และประชาชนทั่วไปมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจการปกครองท้องถิ่นที่จะให้ท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น หรือจะให้โครงสร้างเป็นเช่นเดิม ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปและชนชั้นนำในจังหวัดชายแดนภาคใต้เกี่ยวกับรูปแบบที่เหมาะสมในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความหลากหลายทางวัฒนธรรมสะท้อนให้เห็นแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงท่ามกลางสถานการณ์ความรุนแรง การสำรวจความคิดเห็นครั้งแรกระหว่างเดือนกันยายนและตุลาคม พ.ศ. 2548 จากกลุ่มตัวอย่าง 1,200 คนรวมทั้งข้าราชการและประชาชนในพื้นที่สามจังหวัดภาคใต้ เมื่อแยกดูเฉพาะกลุ่มประชาชนทั่วไป 874 คน ผลปรากฏว่า คำถามความคิดเห็นว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดที่เหมาะสมที่สุดในพื้นที่ คนจำนวนมากประมาณร้อยละ 41.4 ยังเห็นว่าควรใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วแต่ปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ส่วนผู้ที่เห็นว่าควรมีการปกครองพิเศษทางวัฒนธรรมและเศรษฐกิจมีอยู่ร้อยละ 27.2 และผู้ที่เห็นว่าควรมีเขตปกครองพิเศษทางการเมืองมีอยู่ร้อยละ 11.2 นอกจากนี้ยังมีส่วนที่เห็นว่าควรปกครองแบบมหานครแบบกรุงเทพมหานครจำนวน ร้อยละ 3.4 ข้อมูลจากการสำรวจครั้งแรกนี้มีนัยสำคัญที่น่าพิจารณาอยู่สองประการคือ ประการแรก ในช่วงปี 2548 คนจำนวนมากที่ค่อนข้างมากยังยอมรับว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมยังใช้ได้ถ้าได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น แต่นัยอีกด้านหนึ่ง ควรสังเกตด้วยว่าคนกลุ่มที่มีความเห็นว่าการจัดรูปแบบการปกครองพิเศษทางวัฒนธรรม (27.2) การปกครองพิเศษทางการเมือง (11.2) และรูปแบบมหานคร (3.4) เมื่อรวมกันก็มีจำนวนไม่น้อยเช่นเดียวกัน ยิ่งถ้ามองว่าทัศนะดังกล่าวจัดอยู่ในประเภทหรือกลุ่มเดียวกันที่เรียกว่าสนับสนุนการปกครองแบบพิเศษของท้องถิ่นเหมือนกัน คนกลุ่มนี้รวมกันได้มากถึงร้อยละ 41.8 ถ้านับได้ว่ามีจำนวนมากในสัดส่วนใกล้เคียงกันกับกลุ่มสนับสนุนรูปแบบเดิม โดยที่กลุ่มที่สนับสนุนรูปแบบเดิมมีจำนวนมากกว่าเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (กลุ่มเห็นรูปแบบเดิมกับกลุ่มที่สนับสนุนแบบผู้ว่าซีไอโอซึ่งถือเป็นแบบเดียวกัน รวมกันได้ร้อยละ 42.9) ทำให้เรา

ได้ข้อสรุปเบื้องต้นในขณะนั้นว่าความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัดในเรื่องรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ซึ่งมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความแตกต่างกันมาก ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบเดิมที่มีอยู่แล้วทั้งแบบการปกครองท้องถิ่นและผู้นำชีอีโอมิมากกว่าเพียงเล็กน้อย ส่วนพวกที่สนับสนุนให้เปลี่ยนแปลงในรูปแบบพิเศษแบบต่างๆก็มีอยู่ไม่น้อยในจำนวนและสัดส่วนใกล้เคียงกัน ทศนะทั้งสองฝ่ายจึงถือว่ากำลังกันมากจนอาจจะถือได้ว่ามีจำนวนมากพอๆกันก็ได้

รูปแบบการปกครองแบบใดที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ปัญหาความไม่สงบในปัจจุบัน (2548)



จากการศึกษาดังกล่าว ประเด็นที่น่าสนใจตามมาก็คือ มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างคนพุทธกับคนมุสลิมในเรื่องรูปแบบการปกครองซึ่งสะท้อนความหมายสองประการที่จะต้องนำมาพิจารณา ประการแรกแสดงให้เห็นว่าลึกๆแล้วในกลุ่มคนที่สนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมนั้นมีคนพุทธอยู่ด้วยเป็นจำนวนไม่น้อย (ข้อมูลแสดงว่าร้อยละ 27.9 ของคนทั้งหมดที่สนับสนุนการปกครองท้องถิ่นแบบเดิมคือคนไทยพุทธ) และในกลุ่มคนที่สนับสนุนการปกครองแบบพิเศษในทางวัฒนธรรมส่วนมากก็จะเป็นคนมุสลิมด้วย กล่าวคือร้อยละ 95.4 ส่วนกลุ่มคนที่สนับสนุนการปกครองพิเศษทางการเมืองร้อยละ 83 เป็นคนมุสลิมเช่นกัน ถ้าพิจารณาว่าคนพุทธเป็นคนส่วนน้อยในสังคมสามจังหวัดชายแดนใต้ การที่คนไทยพุทธเป็นจำนวนมากไม่เห็นด้วยกับการปกครองพิเศษอาจมีความหมายทางการเมืองที่การเสนอแนวทางรูปแบบปกครองพิเศษเป็น “การคุกคาม” ต่อคนส่วนนี้และอาจจะได้รับการต่อต้านอย่างหนักหน่วงในทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเรามาพิจารณาว่าคนส่วนใหญ่ของประเทศคือคนไทยพุทธ ผลสะท้อนของการต่อต้านอาจรุนแรง

และมีผลต่อการดำเนินการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้เกิดความมั่นคง ยั่งยืนและสมานฉันท์ กล่าวในอีกด้านหนึ่ง ข้อมูลชี้ให้เห็นด้วยว่าในกลุ่มคนมุสลิมแม้ว่ามีจำนวนไม่น้อยที่สนับสนุนการปกครองในรูปแบบพิเศษดังที่กล่าวไปแล้ว แต่ถ้ากลับมามองเฉพาะในกลุ่มผู้ที่เห็นว่าควรใช้การปกครองแบบเดิมอยู่แต่ว่าปฏิรูปให้ดีขึ้น ก็มีจำนวนมากถึงร้อยละ 72.1 ที่เป็นคนมุสลิม แสดงให้เห็นว่ามีคนมุสลิมจำนวนไม่น้อยเช่นกันที่สนับสนุนการปกครองในรูปแบบเดิม จากนั้นก็จะนำไปสู่ข้อสังเกตประการที่สองก็คือ แม้ว่าโดยภาพรวมเราจะเห็นแนวโน้มที่คนมุสลิมและคนพุทธมีความเห็นต่างกันในเรื่องการปกครองท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาดูในกลุ่มคนมุสลิม ดังข้อมูลที่ได้เสนอไปแล้วแสดงว่า มีความแตกต่างหลากหลายในทัศนะเรื่องการปกครองท้องถิ่นเช่นกันแม้แต่ในกลุ่มคนมุสลิมด้วยกันเอง (ตรงข้ามกับคนพุทธที่ค่อนข้างเอกภาพว่าไม่เห็นด้วยกับการใช้รูปแบบการปกครองพิเศษ) ในกลุ่มคนมุสลิมจำนวนไม่น้อยเห็นว่าควรใช้รูปแบบการปกครองแบบเดิมแต่ปรับปรุงให้ดีขึ้น จำนวนไม่น้อยเช่นกันเห็นว่าควรใช้รูปแบบการปกครองพิเศษทางวัฒนธรรม มีบางส่วนก็ยังมองว่าควรใช้รูปแบบการปกครองพิเศษทางการเมือง หรือการปกครองแบบมหานคร ความแตกต่างหลากหลายเช่นนี้ทำให้ต้องพิจารณาว่าหากเสนอการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในแบบใดก็จะมีคนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยต่างกันแม้ในกลุ่มคนมุสลิมด้วยกันเอง

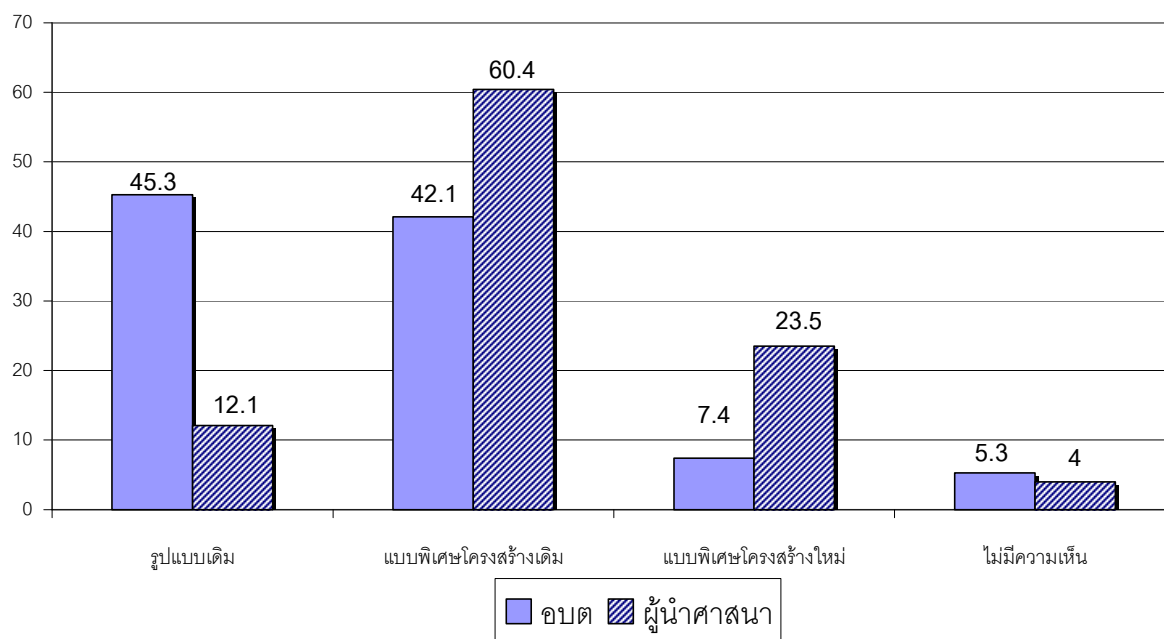
กลุ่มศาสนากับทัศนะต่อรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองแบบใดที่ท่านคิดว่าเหมาะสมที่สุดในการแก้ปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน Crosstabulation

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

ความคิดเห็นที่แตกต่างกันนี้ยิ่งเด่นชัดมากในกลุ่มชนชั้นนำ ในการสำรวจความคิดเห็นครั้งที่ 2 จากที่ประชุมระดมความคิดเห็นในเรื่องการปกครองท้องถิ่นของผู้นำการปกครองท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และผู้นำศาสนาระดับอิหม่าม โต๊ะครู อุstad และผู้บริหารโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม จำนวน 264 คน จาก 32 อำเภอในจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาสเมื่อเดือนพฤษภาคมและมิถุนายน ปี พ.ศ. 2549 (ประมาณ 1 ปีหลังจากครั้งแรก) ผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็นในเรื่องรูปแบบการปกครองท้องถิ่นโดยระบุให้มีตัวเลือกที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในแง่ที่ให้เลือกระหว่างรูปแบบเดิมแต่ปรับปรุงให้สมบูรณ์มีประสิทธิภาพขึ้น รูปแบบพิเศษตามกฎหมายการปกครองท้องถิ่นเดิมที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่นการปกครองแบบกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และ

รูปแบบพิเศษในแบบใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน เช่นการปกครองเขตพิเศษเขตปกครองตนเอง หรือการใช้สภาชุรอแบบอิสลามเพื่อเลือกผู้นำเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด สิ่งที่พบก็คือมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างผู้นำทางโลก (secular leaders) และผู้นำทางศาสนา (religious leaders) หรือผู้นำทางคุณธรรมภูมิปัญญา ในกลุ่มนายกฯ 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 มีความเห็นว่าการใช้รูปแบบพิเศษอื่นๆเช่นสภาชุรอเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดหรือใช้การปกครองพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้ว

ทัศนะเรื่องรูปแบบการปกครองเปรียบเทียบผู้นำ อบต กับผู้นำศาสนา (ร้อยละในกลุ่ม)



ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นในครั้งที่ 3 ดำเนินการในระหว่างเดือนเมษายน พ.ศ. 2550 ในการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นกลุ่มผู้นำการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับปัญหาความยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของผู้นำดังกล่าวซึ่งเลือกมาจากพื้นที่จังหวัดยะลา ปัตตานีและนราธิวาส ประมาณ 200 คน ได้มีการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมที่สุดในสถานการณ์ปัจจุบัน จากผู้ตอบประมาณ 155 คนปรากฏว่า ร้อยละ 27.7 เห็นว่าควรเป็นเขตการปกครองพิเศษทางการเมือง ส่วนผู้นำร้อยละ 27.7 เช่นกันเห็นว่าการเป็นรูปแบบการปกครองพิเศษทางด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม มีเพียงร้อยละ 12 เห็นว่าควรใช้รูปแบบการปกครองแบบเดิมแต่

ปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จะเห็นได้ว่า ข้อมูลในการสำรวจครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2550 ในท่ามกลางสถานการณ์ที่ความรุนแรงในพื้นที่มีระดับสูงขึ้น ทักษะชนชั้นนำการปกครองท้องถิ่นก็มีความโน้มเอียงไปในทางสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในแบบพิเศษมากขึ้นอย่างชัดเจน อาจจะกล่าวได้ว่า 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 เมื่อรวมทั้งสองเอากลุ่มที่เห็นว่าการปกครองแบบพิเศษไม่ว่าจะในรูปแบบใดก็ตาม จะเห็นได้ว่ามีผู้เห็นด้วยรวมกันถึงร้อยละ 38 ส่วนผู้ที่ยังไม่มีความเห็นหรือไม่แสดงความคิดเห็นมีจำนวนสูงถึง ร้อยละ 32.2 ในที่นี้อาจจะสรุปได้ว่าความคิดเห็นส่วนใหญ่ของประชาชนโดยทั่วไปจะก้ำกึ่งกันระหว่างรูปแบบการปกครองแบบเดิมที่มีอยู่กับการปกครองแบบพิเศษ แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่ามีกลุ่มตัวอย่างอีกจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่ตัดสินใจแน่นอนว่าการปกครองแบบใดจึงจะดีและเหมาะสมกับพื้นที่แห่งนี้ เมื่อแยกระหว่างผู้ตอบที่เป็นมุสลิมและพุทธ กลุ่มตัวอย่างที่เป็นคนมุสลิมร้อยละ 57 เห็นด้วยกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิม อีกร้อยละ 40 เห็นด้วยกับการปกครองแบบพิเศษ ในกลุ่มผู้ตอบที่เป็นคนพุทธ ร้อยละ 84.3 หรือส่วนมากที่สุดเห็นว่าการใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิม 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
ระบบผู้ว่าซีไอโอ	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

			รูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นแบบใดที่ท่านคิดว่าเหมาะสมที่สุดในการแก้ปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน				รวม
			การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ	เขตปกครองพิเศษด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม	ระบบผู้ว่าซีอีโอ	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 ส่วนประชาชนทั่วไปความคิดเห็นยังค่อนข้างกำกวมระหว่างรูปแบบพิเศษกับรูปแบบเดิม กล่าวได้ว่าเมื่อสถานการณ์ความรุนแรงเปลี่ยนไปในทางที่มีระดับความรุนแรงสูงขึ้นหรือสถานการณ์ดูเหมือนเลวลงในช่วงปี พ.ศ. 2550 ดังนั้นแนวโน้มความคิดไปในทางสนับสนุนการปกครองแบบพิเศษก็เริ่มเด่นชัดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้นำการปกครองท้องถิ่นและผู้นำทางศาสนา แม้ในรายละเอียดคนทั้งสองกลุ่มจะมีความแตกต่างกัน คือผู้นำศาสนาจะเห็นด้วยกับการปกครองพิเศษมากกว่า รายละเอียดความคิดที่ต่างกันสะท้อนให้เห็นในการศึกษามิติด้านลึกที่จะกล่าวในตอนต่อไป

บทที่ 4

การกระจายอำนาจแบบพิเศษและผสมผสาน: มิติที่หลากหลายในจังหวัดชายแดนภาคใต้

มิติที่หลากหลายในรูปแบบการปกครองและการบริหารท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้สะท้อนให้เห็นจากทัศนะของกลุ่มผู้นำท้องถิ่น ผู้นำทางศาสนาและผู้นำทางสังคมหลายกลุ่ม สิ่งที่แสดงออกมาก็คือประเด็นใจกลางในเรื่องอัตลักษณ์และความแตกต่างทางศาสนาและชาติพันธุ์ที่รัฐมักจะกดทับ ปิดกั้นและแย่งชิงไปจากท้องถิ่น ปัญหาขั้วรวมไปถึงความพยายามจะทำให้เกิดความผสมกลมกลืนโดยละเลยปัญหาความยุติธรรมที่ประชาชนและชนชั้นนำควรจะได้รับในแง่การแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์หรือตัวตน ปัญหานี้สืบเนื่องมาจากการคลี่คลายประวัติศาสตร์ของโครงสร้างอำนาจในปัตตานีที่กล่าวไว้ในบทที่ผ่านมา การกดทับ กีดกันและแย่งชิงอัตลักษณ์เป็นการบั่นทอนอำนาจ ความชอบธรรมและบ่อนทำลายการพัฒนาศักยภาพของชนชั้นนำในท้องถิ่นซึ่งผลที่ตามมาคือมันได้กลายเป็นการลดทอนอำนาจการควบคุมของสังคมไปด้วย ปัจจัยดังกล่าวยังส่งผลต่อการขยายตัวและลูกกลมของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น พัฒนาการทางการเมืองในช่วงทศวรรษที่ 2520-2530 ที่เป็นการขยายสถาบันประชาธิปไตยและการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นกลับไม่ได้ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น ในทางตรงกันข้าม ระบบการเลือกตั้งที่มีปัญหาภายในยังมีผลกระทบในการเร่งความอ่อนแอและก่อให้เกิดความแตกต่างและแตกแยกภายในกลุ่มชนชั้นนำมากยิ่งขึ้น ตัวแบบที่ถูกเสนอขึ้นมา รวมทั้งทัศนะต่างๆของผู้นำกลุ่มต่างๆชี้ให้เห็นความเป็นไปได้ของการประสานกันระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองท้องถิ่น และชนชั้นนำทางศาสนา รวมทั้งผู้นำตามธรรมชาติ กลไกแบบใหม่จะต้องสร้างขึ้นเพื่อฟื้นคืนอำนาจของสังคมและฟื้นอำนาจทางสัญลักษณ์ของสังคมที่มีทั้งคุณธรรมและการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม นับเป็นข้อเสนอแห่งการผสมผสานความต้องการของทุกฝ่ายเพื่อนำไปสู่พัฒนาการเมืองและการบริหารท้องถิ่นที่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษแห่งความหลากหลายวัฒนธรรม

นอกจากนี้แล้ว การจัดการรูปแบบการปกครองที่สอดคล้องกับลักษณะท้องถิ่นที่มีอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ยังเป็นการตอบโต้โจทย์ใหญ่ในเรื่องการแก้ปัญหา “ความรู้สึกละเลยไม่เป็นธรรมและความไม่ยุติธรรม” ที่ชนชั้นนำท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้รู้สึกว่าการกระทำจากรัฐมาเป็นเวลานานของประวัติศาสตร์ปัตตานี การแก้ปัญหาด้วยวิธีนี้น่าจะเป็นการช่วยลดเงื่อนไขความรุนแรงที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ด้วย

การปกครองการบริหารที่ยอมรับอัตลักษณ์และความแตกต่าง

“..... ปัญหาภาคใต้มันเป็นปัญหาเรื่องการปกครองหรือไม่ สำหรับผม ผมมีความเชื่อในส่วนตัวว่า ใช่ แล้วทำไมรัฐถึงต้องใช้อำนาจอำนาจอธิปไตยตรงนั้นเข้ามาจัดการวิถีชีวิตของประชาชน ผมมองว่าโดยทั่วไปคนในสังคมไทยมองว่าคนที่มีความอำนาจคือคนที่มีบุญวาสนา ซึ่งมันขัดแย้งกับความคิดของตะวันตก ไทยไม่เคยตรวจสอบอำนาจตรงนั้นเลย ผลก็คือ มอบอำนาจอำนาจอธิปไตยให้กับรัฐ รัฐมีสิทธิที่จะจัดการ เพราะฉะนั้นรัฐมีความชอบธรรมที่จะจัดการกับวิถีชีวิตของประชาชนทุกส่วน ถามว่าตรงนั้น รัฐบาลไทยรู้สึกว่าจะคุ้นชินกับการจัดการระบบระเบียบให้กับชีวิตประชาชน การปกครองที่มันมีอยู่มันไม่ได้เอื้อต่อความหลากหลายทางวัฒนธรรม รู้สึกว่าการปกครองที่มันเป็นอยู่ มันไม่ได้เอื้อประโยชน์หรือไม่ไม่ได้เอื้อต่อความหลากหลายทางวัฒนธรรม ความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติ ผมมีความรู้สึกว่ารัฐค่อนข้างที่จะคับแคบ โดยเฉพาะการที่การเมืองไทย อันดับแรกรัฐก็ต้องเปิดกว้างยอมรับความแตกต่าง รัฐต้องเปิดกว้างยอมรับความแตกต่าง ปัญหาคือรัฐคือคนไทยพุทธ และนโยบายทหารไม่ค่อยเปิดกว้าง ไม่ค่อยยอมรับความแตกต่าง”⁹³

จากการศึกษาข้อมูลเชิงลึกที่ได้มาจากการประชุมระดมความคิดเห็นและสัมภาษณ์ชั้นนำและประชาชนกลุ่มต่างๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้หลายครั้งในระหว่างปี 2548-2550 สะท้อนให้เห็นประเด็นที่สำคัญก่อนที่จะเข้าใจและวิเคราะห์ปัญหาอำนาจและการเมืองการปกครองในพื้นที่ก็คือ ปัญหาอัตลักษณ์ ซึ่งเชื่อมโยงโดยตรงกับประสบการณ์ที่เห็นถึงความอยุติธรรม สิ่งที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ที่เป็นปัญหาก็จะเกี่ยวพันกับประเด็นปัญหาทางศาสนาและวัฒนธรรม ในเรื่องนี้ผู้นำและปัญญาชนจำนวนหนึ่งมองว่าสิ่งที่รัฐทำหลายอย่าง “..... เป็นทฤษฎีทำลาย” ปรากฏการณ์ที่เห็นในอดีตประมาณ 50 ปีที่แล้ว ก็คือประชาชนในพื้นที่มักจะต่อต้านไม่ให้ลูกหลานเรียนสายสามัญสูงๆ แต่กลับสนับสนุนให้ลูกหลานเรียนแต่ปอเนาะ เพราะพวกเขาไม่ต้องการให้คนท้องถิ่นรับราชการเพราะเขาถือว่าถ้าเรียนหนังสือสายสามัญสูงจะเข้ารับราชการ เพราะฉะนั้นรัฐจึงมีนโยบายให้มีสิทธิรับราชการสูงๆ แล้วก็พยายามที่จะดึงผู้นำ หรือลูกผู้นำมาเข้าเรียน แต่ปรากฏว่าคนพื้นที่ที่เข้ารับราชการมักจะมีลักษณะส่วนตัวที่ “..... อ่อนแอเรื่องศาสนา” สิ่งที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า คนที่รับตำแหน่งหน้าที่ใหญ่ทางราชการในอดีต เสียฐานะทางศาสนาและอ่อนแอทางศาสนา ซึ่งทำให้คนส่วนใหญ่ไม่ยอมรับ ในขณะที่ผู้นำทางศาสนาหรืออุลามาซึ่งเป็นผู้นำที่ยังมีบทบาททางสังคม ดังนั้นในเรื่องวัฒนธรรมภาษา พวกเขา รู้สึกว่าสูญเสีย ทำให้เข้าใจว่ารัฐมีนโยบายที่จะกลืนกลืน ที่จะทำลายศาสนาของพวกเขา

⁹³ ความคิดเห็นของนักวิชาการท้องถิ่นผู้หนึ่ง จากบันทึกการประชุมเสวนาในหัวข้อ “การปกครองในอุดมคติ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” ณ ห้องประชุม ชั้น 2 ตึกอธิการบดี วิทยาลัยอิสลามยะลา อ.เมือง จ. ยะลา วันพฤหัสบดี ที่ 9 มีนาคม 2549 เวลา 10.00-15.00 น.

สภาพดังกล่าวทำให้มีการตีความว่าสัญลักษณ์ที่ซ่อนเร้นอยู่ก็คือนโยบายผสมกลมกลืนชาตินิยมของรัฐเป็นการทำลายศาสนาอิสลาม การที่รัฐมีนโยบายผสมกลมกลืนและมีนโยบายให้มุสลิมรับราชการสูงๆแล้วพยายามที่จะดึงผู้นำ ดึงถูกผู้นำเข้ามา แต่ปรากฏว่าคน (มุสลิม) ที่รับราชการอ่อนเรื่องทางศาสนา ชาวบ้านจึงสะท้อนความรู้สึกออกมาว่า “... เขารู้สึก เขาเข้าใจ ว่ารัฐมีนโยบายกลมกลืน ที่จะทำลายศาสนาของพวกเขา” ทศนะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าภาษามลายูเป็นภาษาที่แสดงความเป็นตัวตนของคนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ แสดงความเป็นเชื้อชาติที่พวกเขาต้องการรักษาไว้ ถ้าจะดำเนินการที่จะให้เด็กพูดภาษาไทยเก่ง อาจจะต้องทำแบบคู่ขนาน กล่าวคือจะต้องมีนโยบายที่เด่นชัดที่จะอนุรักษ์สนับสนุนภาษาท้องถิ่นแล้วดำเนินการทางนโยบายอื่นๆให้เด็กพูดไทยเก่งแล้วยังสามารถพูดภาษามลายูได้ แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นไม่เป็นแบบนั้น “..... รัฐจะทำลายวัฒนธรรมของเขา ภาษาของเขา อัตลักษณ์ของเขา ยิ่งเรื่องประวัติศาสตร์ (ก็ยิ่ง) สับสน”

ในความซับซ้อนของ “ความรู้สึก” ดังกล่าว สิ่งที่จะต้องพิจารณาก็คือความต่อเนื่องเชื่อมโยงกันของปัจจัยทางศาสนาและวัฒนธรรมมลายู ประชาชนเข้าใจว่ารัฐพยายามที่จะบิดเบือน เป็นเรื่องของการผสมกลมกลืนหรือ Assimilation และเชื่อว่ารัฐต้องการที่จะทำลายประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ข้อที่สำคัญที่สุดคือเรื่องทางศาสนา “ความรู้สึกว่าถูกทำลายความรู้สึก ความรู้สึกว่าเขาถูกทำลายด้านศาสนา สิ่งเหล่านี้ทั้งหมดเป็นความรู้สึกว่าเขาถูกทำลาย” ดังนั้น ในแง่ของประชาชนนั้นสิ่งที่สำคัญก็คือความรู้สึกในเรื่องของศาสนาซึ่งผสมกับประเด็นเรื่องเชื้อชาติหรือชาติพันธุ์ ทำให้เกิดความพยายามที่จะปกป้องสิ่งที่สูงส่งในทางศาสนา โดยรวมทุกอย่างเข้าด้วยกันในกระบวนการนี้ ดังจะเห็นได้ชัดจากการมองว่าประชาชนในสามจังหวัดจำนวนไม่น้อยมีความรู้สึกว่าการ “..... ปกป้องสิ่งสูงสุดในศาสนา สติปัญญา เกียรติ ศักดิ์ศรี แผ่นดิน เผ่าพันธุ์ ชีวิตก็ต้องปกป้อง แต่สิ่งสูงส่งที่ต้องปกป้องคือศาสนา”

“..... เพื่อศาสนาประชาชนในพื้นที่มุสลิม 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ยินยอมที่จะสละทั้งหมดเพื่อปกป้องศาสนา เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับอบายมุขด้วย ถ้าคุณผลิตสิ่งชั่วร้ายอบายมุขต่างๆ เป็นสิ่งชั่วร้ายในสังคม ถ้าคุณไม่ต้องการต่อต้านสิ่งชั่วร้าย คุณไม่เกลียดมันแสดงว่าคุณไม่มีความศรัทธา มันเสี่ยง ... แต่มุสลิมจะรุนแรงกว่า เขาต้องต่อต้าน”

จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการเชื่อมโยงปัญหาอัตลักษณ์ไปสู่ความผิดพลาดอื่นๆเช่น การพัฒนาสมัยใหม่ที่ล้มเหลว โดยเฉพาะการพัฒนาที่มีอบายมุข และความล้มเหลวของการปกครองท้องถิ่นเป็นผลพวงมาจากคนที่เล่นการเมืองในระบบกลับเป็นพวกที่ยังหวังที่จะกอบโกยสิ่งที่พวกเขาต้องการต้องการเอาเงินกลับ พวกนี้ “.... ยังเล่นการเมืองต้องเอาเงินกลับ” ปัจจัยดังกล่าวทำให้ภัยต่อการที่จะปลุกกระดมต่อต้านระบบ พวกเขายอมรับว่าเรื่องอุดมการณ์ไม่มีใครรู้ว่าเกิดได้อย่างไร แต่ที่เห็นได้อย่างชัดเจนก็คือถ้าเขาปลุกกระดมโดยเอาชาตินิยมเข้ามา เช่นกล่าวอ้างว่า “เห็นไหมวัฒนธรรมภาษาก็ถูกทำลาย ศาสนาถูกทำลาย เขาก็โยนบาปให้รัฐ เขาจะมาปกป้องสิ่งที่เขาสูญหาย เราไม่ทราบสาเหตุการเกิดเพราะอะไร” การไม่ยอมรับและไม่ส่งเสริมอัตลักษณ์เป็นปัจจัยในการปลุกกระดมว่า

วัฒนธรรม ภาษาที่ถูกทำลาย ศาสนาถูกทำลาย ก็โยนบาปให้รัฐ ประเด็นที่สำคัญซึ่งสะท้อนให้เห็นก็คือเกิดอำนาจเชิงสัญลักษณ์ที่มีการตีความในเรื่องการกดทับทางวัฒนธรรม ภาษา (ชาติพันธุ์) ศาสนา ถูกทำลาย (ศาสนา) และชี้แจงบอกว่าพวกเขามาปกป้องสิ่งที่รู้สึกว่าจะสูญหายไป

ตัวอย่างอีกด้านหนึ่งที่ขยี้ขึ้นมาก็คือเรื่องระบบการศึกษา ความคิดเห็นที่สะท้อนออกมาจากผู้นำและปัญญาชนในพื้นที่บางส่วนก็คือครูที่เป็นพุทธและมุสลิมที่สอนอยู่ในชุมชนจะมีการแบ่งเป็น 2 กลุ่มด้วยกันคือ กลุ่มคนที่เป็นคนมาลาอยู่ในท้องถิ่นที่ได้เป็นข้าราชการครูในโรงเรียน หรือที่เป็นลูกจ้างประจำ ครูอัตราจ้าง ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งจะเป็นกลุ่มครูเก่า กลุ่มครูส่วนนี้มีภูมิหลังเป็นคนต่างศาสนาในโรงเรียนประถม และส่วนใหญ่จะมีผู้บริหารเป็นคนต่างศาสนิกเช่นกัน ตามปกติ ทุกโรงเรียนที่ตั้งอยู่มีพื้นฐานเดียวกันโดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาที่มาจากตัวแทนชาวบ้าน หัวหน้าชุมชน ผู้นำศาสนา ซึ่งอยู่ในชุดของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการสถานศึกษาดูแลในเรื่องของหลักสูตรสถานศึกษา เรื่องของการประกันคุณภาพการศึกษา มาตรฐานดังกล่าวไม่แตกต่างจากโรงเรียนอื่นๆ ในอีก 70 กว่าจังหวัดทั่วประเทศไทย

แต่คำถามก็คือทำไมเด็กๆ โรงเรียนประถมในพื้นที่นี้ที่จบ ป.6 จะไปเรียนต่อระดับมัธยม มีความสามารถในการใช้ภาษาไทยค่อนข้างจะอ่อนมาก มีข้อสังเกตของปัญญาชนในท้องถิ่นที่พบว่าที่จริงแล้วในโรงเรียนประถมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ หลายโรงเรียนมีความขัดแย้งกันภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างชุมชนมุสลิมกับโรงเรียน จนมีผู้นำบางคนที่อธิบายว่า “..... ผู้บริหารบางครั้งก็ติสองหน้า.....” กล่าวคือในที่ประชุมที่เป็นทางการก็พูดคุยกันดีกับทุกคน ครูที่เป็นคนมุสลิมกับคุณครูที่เป็นครูต่างศาสนิกก็คุยกันดี แต่พอจบจากการประชุมหรือเลิกเรียนแล้ว แต่ละคนก็แยกกลุ่มใครกลุ่มมัน ครูพุทธก็จะคุยอีกประเด็นหนึ่งซึ่งจะเป็นทัศนะอีกแง่มุมหนึ่ง บางครั้งทั้งสองกลุ่มก็ดูเหมือนกับว่า ถ้าอยู่ต่อหน้ากันก็พูดคุยกันดี เช่น คุยในเรื่องของการศึกษา แต่พออยู่ลับหลังทั้งสองกลุ่มก็เป็นคนละทีมกัน แต่ละกลุ่มก็จะ “ติสองหน้าเข้าหากัน” นอกจากนี้ในบางกรณีก็มีปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านกับผู้บริหารโรงเรียน ผู้บริหารมาคุยกับชาวบ้านที่โรงเรียนตอนประชุมก็คุยกันดี แต่พอชาวบ้านกลับไปครูก็นินทา พูดว่าชาวบ้านลับหลัง ทำให้เป็นข้อสงสัยในความบริสุทธิ์ใจ มีการตั้งข้อสงสัยว่าการที่บุคคลจะมาปฏิบัติงานเป็นข้าราชการครูใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น เป็นการรอเพื่อที่จะย้ายกลับไปทำงานในจังหวัดของตัวเอง ถ้าครูที่มาจากภาคใต้ตอนบน เช่น จังหวัดสงขลา พัทลุงและนครศรีธรรมราช (หรือจากภาคอื่น) จะมีลักษณะเช่นนี้ในจำนวนไม่น้อย เพราะว่าหลายคนอยู่เพื่อรอการโอนย้ายออกนอกพื้นที่

เมื่อเป็นเช่นนี้ สิ่งที่น่าเป็นห่วงมากที่สุดก็คือคุณภาพการศึกษาเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่น แม้การศึกษาสายสามัญก็ยังอ่อนแอ ทั้งๆที่ชาวบ้านมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ต้องการให้ลูกหลานตนเองมีความสามารถในการใช้ภาษาไทยที่แข็งแรงและมีวิชาสามัญที่เข้มแข็ง⁹⁴ ตัวอย่างเช่นมี

⁹⁴ ทัศนะของไต่อาหมาม จากบันทึกการเสวนากลุ่มไต่อาหมาม ในหัวข้อ “โครงการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดที่มีหลายชาติพันธุ์” 18 สิงหาคม 2548 ห้องประชุมรูสมิแล 1 โรงแรม ซี เอส ปัตตานี อ. เมือง จ. ปัตตานี

การตั้งข้อสังเกตว่าโรงเรียนในบริเวณสงขลายังไม่ปิดแต่โรงเรียนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จะปิดเทอมแล้ว สอบเสร็จตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ ตอนนี้ครูจะมาปฏิบัติภารกิจหรือแค่มาอยู่ มาให้ชาวบ้านรู้ว่ายังไม่ปิด เพียงแต่ว่านักเรียนสอบเสร็จแล้ว นักเรียน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงมาโรงเรียนเข้าแต่ช่วงบ่าย 14.50 หรือ 14.30 ครูจะเลิกเรียนเร็วกว่าปกติต่างไปจากนักเรียนแถวสงขลาและหาดใหญ่ นักเรียนในพื้นที่นี้จึงไม่มีเวลาเล่นกับเพื่อน ไม่มีเวลาได้ท่องสูตรคูณ เวลาประมาณ 2.30 น. ครูทุกคนก็ต้องเคลียร์ตัวเองเพื่อจะได้ไปพร้อมกัน ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่ามีความแตกต่างกันระหว่างครูคนท้องถิ่นมุสลิม ครูอัตราจ้าง และผู้บริหารคนพุทธ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นผู้นำชาวบ้านรู้สึกว่าจะไม่มีความจริงใจ เปิดเผยทำให้ระบบที่มีคน 2 ศาสนาอยู่ในระบบโรงเรียนหรือมีครู/ผู้บริหารซึ่งภูมิหลังทางวัฒนธรรมต่างจากคนท้องถิ่นประสบปัญหา⁹⁵

การมองเรื่องการทำลายล้างกันในเชิงวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่เรียกว่า “ความรุนแรงเชิงสัญลักษณ์” ซึ่งซ่อนเร้นอยู่ในกระบวนการทางการเมือง สังคมและวัฒนธรรม ผู้นำท้องถิ่นมีความรู้สึกตระหนักในโครงสร้างดังกล่าวเป็นอย่างมาก โดยพวกเขามองว่าอาจจะเป็นไปได้ว่าตั้งแต่ในอดีตความสัมพันธ์ครั้งแรกเป็นความสัมพันธ์เชิงทำลายล้าง ตั้งแต่ก้าวแรกในประวัติศาสตร์ที่สยามเข้ามา ในสมัยก่อนก็เป็นเรื่องธรรมดา เพราะยุคสมัยก่อนนั้นต้องทำสงคราม ดังที่เรื่องราวทางประวัติศาสตร์บอกว่าในสมัยรัตนโกสินทร์ยกทัพมาตีปัตตานีซึ่งเป็นดินแดนอิสระ ความสัมพันธ์แบบนั้นก็ดำเนินการต่อเนื่องมา เพราะฉะนั้นจากความไม่เป็นธรรมหลายอย่างที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ทำให้คนในท้องถิ่นบางคนมองว่า “ การทำลายล้างก็เลยเป็นเสมือนวาระซ่อนเร้น ที่ซึมซับเข้าไปในความรู้สึกของคนไทยส่วนใหญ่ของประเทศ ตั้งแต่บัดนั้นจนถึงบัดนี้ เพียงแต่ว่ารูปแบบการทำลายล้างได้พัฒนาขึ้นมาเป็นลำดับ” แต่ทว่าสาระแก่นแท้ของการทำลายไม่ได้หายไปไหน ยังคงเป็นอยู่เหมือนเดิม จากพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ดังกล่าวทำให้เกิดความรู้สึกว่าการบริหารการปกครองของประเทศไทยในจังหวัดภาคใต้ถูกทำให้มีปัญหาโดยตลอด ข้อสรุปที่น่าสนใจของนักวิชาการท้องถิ่นเกี่ยวกับการแก้ปัญหาความหลากหลายทางวัฒนธรรมนี้ก็คือ “ ... คนไทยในที่เรียนเก่งๆมีเยอะ สอบติดระดับโลกเยอะ แต่เรื่องศิลปะการอยู่ร่วมกันระหว่างคนหลายชาติพันธุ์ ผมคิดว่าคนไทยสอบตก ...”⁹⁶

⁹⁵ ข้อมูลตรงกันจากปากคำของผู้นำศาสนาและนักวิชาการในท้องถิ่นว่า ความอ่อนแอของสถานศึกษาและครูในโรงเรียนชั้นประถมของรัฐมีมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2547 ทำให้เด็กในท้องถิ่นอ่อนในการศึกษาสามัญและภาษาไทย จากนั้นที่การประชุมกลุ่มอุศดาซ จังหวัดนราธิวาส ในหัวข้อ “โครงการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดที่มีหลายชาติพันธุ์” 11 กันยายน 2548 โรงแรมตันหยง อ. เมือง จ. นราธิวาส ; จากนั้นที่การประชุมนักวิชาการท้องถิ่น การสานเสวนาในหัวข้อ “การปกครองในอุดมคติ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” ณ ห้องประชุม ชั้น 2 ตึกอธิการบดี วิทยาลัยอิสลามยะลา อ.เมือง จ. ยะลา วันพฤหัสบดี ที่ 9 มีนาคม 2549 เวลา 10.00-15.00 น.

⁹⁶ ความคิดเห็นของนักวิชาการท้องถิ่น จากนั้นที่การประชุมสานเสวนาในหัวข้อ “การปกครองในอุดมคติ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” วิทยาลัยอิสลามยะลา อ.เมือง จ. ยะลา 9 มีนาคม 2549 อ้างแล้ว

โครงสร้างระบบผู้นำท้องถิ่นอ่อนแอและขัดแย้ง

“.... ณ วันนี้คือการเลือกตั้งเข้ามาเป็นระบบค่อนข้างที่จะสกปรก ตรงที่ว่าอาจจะอยู่ที่ผู้ใช้ได้ ก็คือต้องยอมรับว่านายก อบต. นี่ก็มาจากการซื้อเสียง และก็ทำให้ชาวบ้านที่นี้เสื่อมศรัทธา ส่วนหนึ่งที่ในเมื่อขึ้นไปโดยที่ไม่ถูกต้องก็ต้องมีการขอรื้อคืน ความจริงใจและความทุ่มเทกับชาวบ้านก็น้อยลง มันเป็นการทำลายระบบที่เป็นอยู่ทุกวันนี้”⁹⁷

ตามทัศนะของผู้นำท้องถิ่น ในปัจจุบัน โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นมีอยู่ 3 ส่วนคือ “องค์กรฝ่ายศาสนา องค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายปกครอง” ทั้งสามองค์กรนี้มีความสำคัญมาก คณะกรรมการในหมู่บ้านคือองค์กรหลักเหล่านี้ที่มีอยู่ในท้องถิ่นหรือหมู่บ้าน มีกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในส่วนของผู้นำศาสนาคือบทบาทของอิหม่าม คอเต็บ บิลาต และคณะกรรมการ 12 คน รวมทั้งหมด 15 คน ในมัสยิดไหนที่ขาดโต๊ะอิหม่ามก็ให้ชาวบ้านเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่ง บทบาทของผู้นำศาสนาโดยหลักๆก็คือ มีหน้าที่ต้องดูแลในด้านความรู้ทางศาสนาและดูแลการเป็นอยู่ของสังคมภายในหมู่บ้าน ฝ่ายผู้นำทางศาสนาองว่าความรับผิดชอบหลักของโต๊ะอิหม่ามก็คือ “การสร้างสังคม” ทำให้ประชาชนรู้จักการละเว้นความผิด บทบาทหลักๆของโต๊ะอิหม่ามก็ต้องสั่งสอนและอบรมด้านวิชาการ สังคมของมุสลิมมีความหลากหลายในกลุ่มผู้นำ มีผู้นำหลายฝ่ายทั้งโต๊ะอิหม่าม ผู้นำศาสนา องค์กรปกครอง และฝ่ายบริหาร เช่น กำนันและผู้ใหญ่บ้าน แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งในสมัยก่อนและสมัยนี้ ผู้นำจะมีความห่างกัน กล่าวคือต่างคนต่างอยู่ ฝ่ายปกครองได้รับฟังข่าวสารทางราชการ เมื่อมีปัญหาอะไรที่จะแก้ไขในหมู่บ้านก็จะดำเนินการหรือปกป้องกันชุมชนจากภายนอก หรืออาจจะช่วยกันแก้ปัญหาให้กับโต๊ะอิหม่าม⁹⁸

แต่ปัญหาที่ถูกเสนอขึ้นมาจากผู้นำศาสนาในชุมชนก็คือ ในขณะนี้โต๊ะอิหม่ามมีความรู้สึกหนักใจที่ว่าทำไมสังคมของมุสลิมในพื้นที่ภาคใต้ไม่ได้ห้ามการทำความผิด และองค์กรที่มีอำนาจอีกฝ่ายหนึ่งคือองค์กรปกครองท้องถิ่นก็ไม่สนใจไม่ดูแลและไม่ให้ความร่วมมือกับโต๊ะอิหม่ามในกระบวนการนี้ เมื่อถึงจุดนี้ ทำให้ฝ่ายนี้มองว่านี่คือปัจจัยที่ทำให้โต๊ะอิหม่ามมีบทบาทอ่อนแอ ฝ่ายบริหารที่มีอยู่คือ อบต. มีจุดอ่อนตรงที่ถ้ามองกิจกรรมของศาสนาหรือปัญหาด้านศาสนาของหมู่บ้าน ฝ่าย อบต. มักจะไม่ค่อยสนใจว่าจะช่วยมัสยิดอย่างไร ช่วยโรงเรียนตาดีกาอย่างไร เพื่อที่ว่าจะผ่อนเบาภาระให้โต๊ะอิหม่ามในการดูแลสับบุรุษในหมู่บ้าน ดังนั้น ฝ่ายศาสนาจึงเชื่อว่าองค์กรที่ดูแลที่มีอยู่ในท้องถิ่นที่มีภาระหนักที่สุดคือฝ่ายศาสนา เพราะศาสนาเกี่ยวข้องกับการละเว้นการกระทำความผิด ส่วนฝ่ายปกครองหรือกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ไปดูแลความไม่สงบ ส่วนฝ่ายบริหารก็ดูแลการพัฒนาใน

⁹⁷ ความเห็นนายกอ.บต. แห่งหนึ่งจากอำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส จากบันทึกการเสวนากลุ่มย่อยเรื่อง “การปกครองในอุดมคติของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 10 ธันวาคม 2548

⁹⁸ ทัศนะของอิหม่ามผู้หนึ่ง การสนทนาในหัวข้อ “การปกครองในอุดมคติ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” 14 มีนาคม 2549 เวลา 10.00-15.00 น. ณ ห้องพิภพทอง โรงแรมอมิฟิเรียล นราธิวาส อ.เมือง จ.นราธิวาส

ด้านการงบประมาณ แต่ว่า 3 องค์การดังกล่าวทำหน้าที่ดูแลแล้วยังมีปัญหาอยู่ เพราะขาดความร่วมมือจากหลายๆฝ่าย พวกเขาจึงมองว่าฝ่ายศาสนารับภาระหนักที่สุดโดยมีโต๊ะอิหม่ามในการแก้ปัญหาความดีและศีลธรรมในชุมชนซึ่งตอนนี้ฝ่ายศาสนามองว่าตนเองมีภาระหนักที่สุดเพราะ โต๊ะอิหม่ามมีหน้าที่แก้ปัญหาความดีและศีลธรรมในหมู่บ้าน

จุดที่น่าสนใจก็คือบทบาทของโต๊ะอิหม่าม เพราะโต๊ะอิหม่ามต้องดูแลและการเรียนรู้ของสัปบุรุษหรือของมะมูมในหมู่บ้าน คำถามที่ตามมาก็คือทำอย่างไรให้ลูกหลานเยาวชน และสัปบุรุษมีความรู้ด้านศาสนา ให้เรียนรู้หลักศาสนาที่ถูกต้อง รวมทั้งดูแลครอบครัวของสัปบุรุษ โดยโต๊ะอิหม่ามต้องรับผิดชอบในครอบครัวเหล่านี้ ปัญหาอีกประการก็คือในวันปกติการละหมาด 5 เวลา จะมีคนในชุมชนมาละหมาดไม่ถึงร้อยละ 10 หรือ 20 เท่านั้น โต๊ะอิหม่ามต้องดูแลเฉพาะวันศุกร์อย่างเดียวที่ไปละหมาด และต้องดูแลในเรื่องการละเว้นบาป การบริหารของหมู่บ้านในปัจจุบันไม่มีการเชื่อมต่อกับฝ่ายศาสนา พวกเขายกตัวอย่างว่าในสังคมสมัยก่อนโต๊ะอิหม่ามต้องเป็นผู้นำ และผู้นำก็คืออามีร์ แต่ว่าเดี๋ยวนี้คนที่สอนศาสนาก็ไม่ค่อยกล้าสอน เมื่อชาวบ้านมานั่งฟังแล้วจะไปกระทบกับปัญหาของทางราชการ เช่นปัญหาความมั่นคง อิหม่ามจึงกลัวการถูกเพ่งเล็งจากทางราชการด้วย ในอีกด้านหนึ่ง อิหม่ามต้องระวังเรื่องงบประมาณของการบริหารมัสยิด เพราะว่าเงินชาวกาตเกียถึงโต๊ะอิหม่าม การแบ่งชะกาตต้องแบ่งให้มัสยิดด้วย เพื่อที่มัสยิดจะได้ให้กับครูที่สอนตาดีกา แต่ปัจจุบันนี้อิหม่ามบางแห่งไม่กล้าพูด เพราะอาจจะถูกสอบสวนว่าโต๊ะอิหม่ามคนนี้หาเงินมาเป็นการสนับสนุนอะไรบางอย่างที่ผิดกฎหมายหรือก่อปัญหาความมั่นคง

นอกจากนี้ การที่ชุมชนมุสลิมในอดีตขึ้นอยู่กับโต๊ะอิหม่าม บทบาทดังกล่าวก็จะเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการควบคุมทางสังคมด้วย แต่ปัจจุบันอิหม่ามมีอำนาจลดลงและอ่อนแอ โต๊ะอิหม่ามเองอธิบายว่าเหตุที่เกิดการเปลี่ยนแปลงก็เพราะว่า “รัฐบาลทอดทิ้ง” ตามปกติอิหม่ามมีภาระหน้าที่ต้องดูแลคนมุสลิมทั้งหมู่บ้านตั้งแต่เกิดจนตาย อิหม่ามยังต้องช่วยเหลืองานราชการในหมู่บ้าน เวลามีปัญหาทางการก็ต้องขอให้โต๊ะอิหม่ามช่วยเหลือ แต่อิหม่ามได้คำตอบแทนเพียงแค่ 500 บาทต่อเดือน ซึ่งน้อยกว่าก้านัน ผู้ใหญ่บ้าน (และพระ) นอกจากนี้ การที่ทางราชการเปรียบเทียบกับอิหม่ามเหมือนพระนั้นเป็นเรื่องที่เข้าใจผิด อิหม่ามนอกจากจะต้องดูแลประชาชนและช่วยเหลือทางราชการแล้ว ต้องประกอบอาชีพส่วนตัวเพื่อเลี้ยงดูครอบครัวด้วย จึงมีความจำเป็นในเรื่องเศรษฐกิจ “นี่คือการไม่ดูแลที่ไหนคือความจริงใจ” ซึ่งโต๊ะอิหม่ามเองก็เปรียบเทียบกับครูในโรงเรียนรัฐบาลในหมู่บ้านหนึ่งๆซึ่งมีมากกว่า 5-6 คน ได้เงินเดือนๆละ 10,00-20,000 บาทต่อคน แต่ทำหน้าที่สอนในโรงเรียนอย่างเดียว ยังไม่ต้องกล่าวถึงด้านสวัสดิการของอิหม่าม รวมทั้งเงินช่วยเหลือจากทางราชการอื่นๆซึ่งไม่มีเลย นอกจากนี้แล้ว กระบวนการเลือกตั้งในระบบการปกครองท้องถิ่นเพื่อสรรหาก้านันผู้ใหญ่บ้าน

⁹⁹ จากบันทึกการเสวนากลุ่มโต๊ะอิหม่าม ในหัวข้อ “โครงการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดที่มีหลายชาติพันธุ์” 18 สิงหาคม 2548 ห้องประชุมรัฐสมิเล 1 โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ. เมือง จ. ปัตตานี

และการแข่งขันเลือกตั้งในการปกครองท้องถิ่น เช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัด-ตำบล ทำให้เกิดการแย่งชิงอำนาจกันในระดับท้องถิ่น มีผลทำให้โครงสร้างอำนาจของสถาบันศาสนาอ่อนแอลงด้วย

เพื่อแก้ปัญหาในการปกครองและการบริหารท้องถิ่น ข้อเสนอก็คือสร้างระบบซึ่งทั้งสามฝ่ายคือฝ่ายกำนันผู้ใหญ่บ้าน ฝ่าย อบต. และฝ่ายศาสนาต้องร่วมมือกัน แต่ในปัจจุบันยังขาดการประสานงานระหว่างทั้ง 3 ฝ่าย ในบางชุมชนผู้นำการบริหารกับการปกครองมักจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับฝ่ายศาสนา ในทางที่เป็นจริง ทั้ง 3 ฝ่ายควรจะร่วมมือกัน เพราะผู้นำศาสนาเองก็ยอมรับว่าตนเอง “....ไม่มีพลังความสามารถ” ที่จะไปห้ามบางสิ่งบางอย่างที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ตามปกติความกล้าหาญ หรือพลังต้องอยู่กับการปกครอง หรือการบริหารเป็นส่วนใหญ่ ในทางปฏิบัติจริงการจะห้ามสิ่งที่ชั่วเป็นภาระที่หนัก แต่โตะอิหม่ามก็ไม่มีพลัง เพราะว่า “... ไม่มีผู้อยู่เบื้องหลัง” อิหม่ามก็เป็นเพียงแค่อิหม่าม บางครั้งการแก้ปัญหาต้องอาศัยการปกครองหรือบางครั้งเรื่องถึงระดับรัฐบาลหรือผู้นำระดับสูง ปัญหาประเด็นต่อมาก็คือ ถ้าอิหม่ามทำหน้าที่จริง อาจกระทบกับงานของฝ่ายปกครองและการบริหารหมู่บ้าน เพราะว่างานของการปกครองหรือการบริหารส่วนนี้มีผลเหมือนกันที่จะกระทบต่อศาสนา โตะอิหม่ามจะห้ามฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารไม่ได้ เหตุผลอยู่ที่ประเด็นทางคุณธรรมจริยธรรมที่ละเอียดอ่อน เนื่องจากในสังคมมุสลิมถือว่าคนที่ด้อยกว่าก็ต้องไปละหมาดวันศุกร์ แต่ผู้ใหญ่บ้านบางคนไม่ค่อยชอบการไปละหมาด ถ้าโตะอิหม่ามประกาศว่าผู้ใหญ่ไม่ไปละหมาดแล้วผู้ใหญ่ก็อายชาวบ้าน ผลก็คือจะเกิดความไม่สบายใจทั้งสองฝ่าย และเมื่อเสร็จจากคุตบะฮ์แล้วนายอำเภอหรือตำรวจก็เชิญอิหม่ามไปสอบถามอีก นอกจากนี้ ในมัสยิดเดียวกันนี้การเชิญคนมาสอนก็มีปัญหา โตะอิหม่ามต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ก่อนว่า คนที่เชิญมาเรียนที่ไหน จบที่ไหน จบอะไรและสอนอะไร มีใครรับผิดชอบ ก่อนหน้านี้ จะเชิญใครจะมาสอนศาสนาที่มีศรัทธาก็ได้ แต่เดี๋ยวนี้ต้องมาแจ้งก่อนล่วงหน้า

ดังที่กล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีปัญหาระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายศาสนา ปัญหาที่มักจะพูดกันก็คือโตะอิหม่ามให้ไปละหมาดวันศุกร์แล้วฝ่ายปกครองรู้สึกว่าจะไม่ยอมไปเพราะว่ามีปัญหากัน โตะอิหม่ามก็จะวิจารณ์ว่าบางครั้งพฤติกรรมของผู้นำสังคมมักจะ “ไม่สอดคล้องกับศาสนา” ยกตัวอย่างเช่น ฝ่ายปกครองสังคมจะไม่ค่อยชอบไปร่วมละหมาดที่มัสยิด บางครั้งพฤติกรรม กริยา และมารยาทของผู้นำสังคมนั้นชาวบ้านก็รับไม่ได้

“..... ทั้งๆที่เขาเป็นผู้นำสังคม เขาไม่ค่อยรู้กิริยามรรยาทหรือประเพณีของตัวเอง บางครั้งเขาทำตามไม่ได้ ทีนี้แหละประชาชนยอมรับไม่ได้ในบางสิ่งบางอย่าง พฤติกรรมของผู้นำสังคมไม่สอดคล้องกับศาสนา ผู้นำฝ่ายปกครองมักจะไม่นิยมนิเทศและมารยาททางสังคมไม่ดี”¹⁰⁰

¹⁰⁰ ทศนะของอิหม่ามผู้หนึ่ง การสานเสวนา วันที่ 14 มีนาคม 2549 ห้องพิบูลทอง โรงแรมอิมพีเรียลนครราชสีมา อ.เมือง จ.นครราชสีมา เพื่งอ้างความเห็นของอิหม่ามท่านนี้ สอดคล้องกับทัศนะของอดีตผู้นำนักศึกษากลุ่ม PNY ที่บอกว่า ผู้นำฝ่ายปกครองมักจะเป็นนักเลงหัวไม้ เช่น “กำนันจีมา ...” เป็นต้น จากบันทึกการสัมภาษณ์วันที่ 4 พฤศจิกายน 2549 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

เมื่อเป็นเช่นนี้ ปัญหาที่สำคัญก็คือการขาดตัวบุคลากรหรือขาดผู้นำที่เข้มแข็ง ขาดบุคคลที่เข้ามาชี้แนะให้กับชุมชน นี่เป็นข้อจำกัดของบุคลากรในแต่ละท้องถิ่น และเป็นข้อจำกัดของการสรรหาบุคลากรในการที่จะเข้ามาเป็นผู้นำอย่างแท้จริงในชุมชน ปัญหาผู้นำนี้ไม่ใช่ผู้นำตามระบบ ตามโครงสร้างของประชาธิปไตยที่มีอยู่ ในส่วนของผู้นำ อย่างเช่น ผู้นำฝ่ายปกครอง กำนันผู้ใหญ่บ้าน หรือบางส่วนของ อบต. ชาวบ้านบางคนมองว่าคนพวกนี้เป็นแค่คนเลือกตั้ง ไม่ใช่ผู้นำจริงๆ นักวิชาการท้องถิ่นบางคนจึงมองว่าไต่ครุใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีอำนาจในการนำมากกว่าตัวผู้นำหมู่บ้าน ไม่ว่าจะเป็นตัวกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำศาสนาสามารถที่จะเป็นคนที่ชี้ความเป็นไปของสังคมหรือคนในชุมชนนั้นได้ในระดับหนึ่ง ประเด็นก็คือ ต้องมีกลไกของชุมชนจะเป็นตัวที่จะป้องกันแก้ไขความไม่ถูกต้องตรงนั้น ไต่ครุมีอำนาจในการทำมากกว่า ตัวผู้นำหมู่บ้าน (กำนันผู้ใหญ่บ้าน) เพราะฉะนั้นสิ่งที่พวกเขาต้องการก็คือ ”..... กลไกภายในชุมชนเป็นตัวจัดการไม่ชอบมาพากล”¹⁰¹

ภายในกลไกนี้ผู้นำทางศาสนาควรจะมีบทบาทที่สำคัญแบบในสมัยก่อนที่ไต่ครุอิหม่ามเป็นคนคิด เป็นคนบริสุทธิ์สอนอะไรก็ได้ แต่เดี๋ยวนี้ทำอะไรไม่ได้ จะทำให้มีปัญหา จนกระทั่งกลายเป็นปัญหาใหญ่ได้ ผู้นำกลุ่มไต่ครุอิหม่ามจึงเสนอว่าต้องแก้ไขปัญหานี้ตั้งแต่กรรมการอิสลามประจำจังหวัด ซึ่งเดี๋ยวนี้กรรมการอิสลามประจำจังหวัดก็ไม่มีความหมายไม่มีหน้าที่ ไม่มีอำนาจ จะทำอะไรไม่ได้ พวกเขาจะทำอะไรไม่ได้เลย ส่วนอิหม่ามก็ไม่กล้าทำ คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดก็เหมือนกันเมื่อทำอะไรไปแล้วก็กระทบมีปัญหา ดังที่คณะที่ว่า¹⁰²

“..... บทบาทของอิหม่ามและคณะกรรมการอิสลามดูแลทั้งหมด ทั้งการสอนตาดีกา มัสยิด และที่ประชากรอยู่ยังงั้น ทำอะไร หน้าที่ประชาชน จริงๆแล้วทั้งหลายทั้งปวงนี้อิหม่ามต้องรับผิดชอบ แต่เดี๋ยวนี้อิหม่ามจะทำอะไรไม่ได้ จะรับผิดชอบไม่ได้ กระทบ จะสอนให้ความรู้ก็ไม่กล้า อิหม่ามก็ไม่กล้า กรรมการอิสลามประจำจังหวัดก็ไม่กล้าแน่ ประธานก็ไม่กล้าเหมือนกัน การเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างไรผมก็ไม่ทราบเหมือนกัน ผมคิดว่าสถานการณ์นั้นแหละ”

อย่างไรก็ดี ความคิดเห็นของผู้นำศาสนาโดยเฉพาะไต่ครุอิหม่ามก็มักจะสวนทางกับผู้นำรุ่นใหม่อย่างเช่นผู้นำการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้นำองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประเด็นที่จะต้องพิจารณาดูก็คือ อบต. มีความได้เปรียบกว่าผู้นำเก่าตรงที่เป็นคนรุ่นใหม่ เพราะว่าพวกเขาส่วนใหญ่ “..... ร้อยละแปดสิบ หนึ่ง เป็นคนมีการศึกษา สอง มีหัวก้าวหน้า จบปริญญาโทกันเยอะ

¹⁰¹ ความคิดเห็นของนักวิชาการท้องถิ่น จากบันทึกการประชุมตีกรอบอธิการบดี วิทยาลัยอิสลามยะลา อ.เมือง จ. ยะลา วันพฤหัสบดี ที่ 9 มีนาคม 2549, อ้างแล้ว.

¹⁰² อิหม่ามผู้หนึ่ง การบันทึกการสานเสวนา วันที่ 14 มีนาคม 2549 ห้องพิบูลทอง โรงแรมอิมพีเรียลนครราชสีมา อ.เมือง จ.นครราชสีมา อ้างแล้ว

...” นอกจากนี้ อบต.ส่วนใหญ่อยู่ในเครือข่ายเดียวกันหมด รู้จักกัน ประมาณกันว่าครึ่งหนึ่งของ อบต. เป็นคนเรียนมหาวิทยาลัยรามคำแหงและทำกิจกรรมสมัยอยู่รามฯ¹⁰³

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า ในองค์กรท้องถิ่นในระดับหมู่บ้านมีองค์กร 3 ฝ่ายที่สำคัญ องค์กรแรกคือ ฝ่ายศาสนา องค์กรที่สองคือฝ่ายปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์กรที่สามคือ ฝ่ายบริหาร ได้แก่ อบต. เมื่อพูดคุยกันเป็นการภายในเฉพาะฝ่ายอุสตาซและโต๊ะอิหม่าม ฝ่ายนี้มักจะมองว่าการประสานงานระหว่าง 3 กลุ่ม จะมีปัญหาหลายอย่าง แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียด สอบถามความคิดเห็นของฝ่ายปกครองท้องถิ่น ผู้นำ อบต. ซึ่งมักจะเป็นผู้นำรุ่นใหม่ แต่ถูกมองจากอิหม่ามและผู้นำหมู่บ้านว่าพวกนี้เป็นเด็ก ดังนั้น การบริหารงานในห้องประชุม ฝ่ายอื่นก็ไม่ออกความเห็น แต่เมื่อนอกห้องก็มาวิจารณ์กันลับหลัง การประสานงานกันจึงค่อนข้างจะมีปัญหา แต่ถ้าดูตามตัวบทกฎหมายทาง อบต. จะมีอำนาจในการใช้งบประมาณจัดการ งบประมาณทั้งหมด คืองบประมาณของ อบต. แต่ว่าการดำเนินการต่าง ๆ ในหมู่บ้านจะเป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังเช่นนายก อบต. ท่านหนึ่งยอมรับว่าตนเองเป็นเด็กคนหนึ่งในสายตาของฝ่ายปกครองกับผู้นำศาสนาทางโต๊ะอิหม่ามเพราะว่าเป็นลูก เป็นอาคัน การบริหารงานต่างๆ เมื่อ อบต. เป็นเด็กในสายตาของผู้ใหญ่ทั้งสองทำให้มีปัญหาการยอมรับ งานที่ อบต. คิดจะทำค่อนข้างที่จะมีปัญหา “... ผู้ใหญ่บ้านบอกว่าวิธีนี้ผมจัดมาหลายรอบแล้วใช้ไม่ได้ เราจัดกีฬาแข่งขันยาเสพติด โต๊ะอิหม่ามก็จะบอกว่าจัดกีฬาแข่งชิงคนละหมาดฮัรกีไม่มาละหมาด....” ระบบการทำงานร่วมกันจึงใช้ไม่ได้ผล แต่ อบต. ก็พยายามจะประสานวิธีคิดทั้ง 3 หน่วย อย่างเต็มที่ มีการประชุมเดือนละครั้ง ระหว่าง โต๊ะอิหม่าม ผู้นำศาสนา ผู้นำท้องถิ่นและ อบต. แต่ดังที่กล่าวไปแล้วว่าเวลาเรียกประชุมไม่มีใครเสนอปัญหา หรือเสนอวิธีการที่จะทำงานให้ได้ผลสำเร็จออกมา พอออกจากห้องประชุมก็แสดงความคิดเห็นอย่างโน้นอย่างนี้ ทำอย่างโน้น ทำอย่างนี้ ปัญหาจะเป็นลักษณะเช่นนี้ตลอดมา

อย่างไรก็ตาม ในทางโครงสร้าง บทบาทของอบต. ก็จะมีมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากปี พ.ศ. 2537 ซึ่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาและองค์การบริหารส่วนตำบล นับตั้งแต่นั้น ผู้นำและชาวบ้านหลายคนมองว่าปัญหาเริ่มต้นจาก “การเลือกตั้ง” เพราะการเลือกตั้งนำมาซึ่งความขัดแย้งที่ไม่มีวันสิ้นสุด เกิดการแข่งขันกันอย่างรุนแรงในชุมชน เดิมที กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ดำรงตำแหน่งประธาน (สภาพัฒนา) ในจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจ อบต. ซึ่งเป็นการรักษาการโดยตำแหน่ง ถ้าประธานหรือกำนันมีการศึกษาหรือมีความรู้ ปัญหาก็ไม่เกิดขึ้น แต่ถ้าหมู่บ้านหรือว่าตำบลใด กำนันไม่มีความรู้ก็มอบหมายให้ปลัดทำแทนทุกอย่าง ประธานเพียงแค่ออกรหัสชื่ออย่างเดียว เมื่อมีการใช้กฎหมายปกครองท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบแล้ว การแข่งขันในระยะต่อมาก็ไม่จบ ทำให้เป็นปัญหาการไม่ยอมรับกันในชุมชน การตรวจสอบฝ่ายบริหารส่วนใหญ่ก็จะเป็นการแก่งแย่งมากกว่าการบริหารงานหรือว่าการประสานงานระหว่างฝ่าย เพราะว่าเป้าหมายทุกคนอยู่ที่

¹⁰³ อดีตผู้อำนวยการศึกษากลุ่ม PNY จากบันทึกการสัมภาษณ์วันที่ 4 พฤศจิกายน 2549 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, อ้างแล้ว.

ประชาชน แต่ว่าในหมู่บ้านต้องยอมรับว่าในส่วนการรับผิดชอบ งบประมาณและการจัดการทั้งหมด อยู่ที่อบต. ในเชิงลึกไปทางศาสนา แต่ปัญหาที่ตามมาอีกในเรื่องเงินเพราะว่าเงินกลายเป็นตัวหลักที่เกิดความขัดแย้ง มีการจับผิดกัน ในที่ประชุมฝ่ายค้านจะไม่มาร่วมประชุม หรือถ้ามาก็มาประชุมก็ไม่พูดแสดงความเห็น เมื่อผลออกมีการยกมือเป็นแบบตามประชาธิปไตยทุกคนเห็นด้วย แต่หลังประชุมไปร้านน้ำชาก็แสดงความคิดเห็นลับหลัง “..... เป็นนิสัยของคนมลายูหรือเปล่าก็ไม่รู้เวลาประชุมไม่ค่อยพูดแต่เวลาร้านน้ำชานี้โอ้โฮ พูดกันเลย

อีกด้านหนึ่ง ฝ่ายองค์กรปกครองท้องถิ่นก็เชื่อว่าตนเองมีบทบาทสำคัญในเรื่องกิจการทางศาสนาด้วย ไม่ว่าจะเป็นฟื้นฟูศาสนาหรือว่าบูรณาการหรือว่าการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาโรงเรียนดัดกันนั้น พวกผู้นำการปกครองท้องถิ่นเชื่อว่าการเริ่มต้นกันตั้งแต่การมีระบบบริหารแบบอบต. ตัวอย่างเช่นมีการให้ค่าตอบแทนของผู้สอน อบต.บาง อบต. มีการให้เงินอุดหนุนอย่างน้อยที่สุด 8 วันหรือ 10 วัน ใน 1 เดือน ผู้สอนจะได้อย่างน้อย 1,000 บาทขึ้นไปต่อคน ผู้นำ อบต. มองว่าในส่วนของกิจกรรมเรื่องศาสนา ส่วนใหญ่จะไม่มีปัญหาเพราะเป็นธรรมเนียมหรือว่าเป็นประเพณีของแต่ละพื้นที่อยู่ในการส่งเสริมศาสนาอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นจัดงานอะไรทุกครั้ง ถ้า อบต. เป็นแม่งานจะเชิญผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นในแต่ละด้านมาปรึกษาหารือว่าเราจะทำกันอย่างไรทุกครั้ง อบต. บางแห่งเมื่อจัดงานวันเด็กค่ายเยาวชนของดัดกาก็จะเชิญอุstad เป็นวิทยากร แต่ว่าโดยส่วนใหญ่แล้วเวลาโรงเรียนดัดกาสอนโครงการ นายก อบต. ก็จะเข้าไปแก้ไขทำให้เกิดความรู้สึกว่ามีอุปสรรคในการทำงาน ความแตกต่างในทัศนคติอาจจะมาจากภูมิหลังทางการศึกษาด้วย ดังเช่นที่นายกอบต. คนหนึ่งมีความเห็นว่า “..... ใต้ฮีมามั่วแล้วบ้านผมเขาไม่ได้รับการศึกษา ไม่มีความรู้ไม่ว่าด้านศาสนา ผู้นำท้องถิ่นก็เหมือนกัน

แต่ส่วนที่ดีของ อบต. ก็คือต้องยอมรับว่าอบต. สามารถเข้าถึงชาวบ้าน และใกล้ชิดกับชาวบ้าน ในเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่น ในเรื่องการเมืองก็เข้าถึงกับชาวบ้าน อบต.มีส่วนร่วมเพียงสะท้อนความคิดเห็นของชาวบ้าน แต่พวกผู้นำ อบต. ยอมรับว่าจะไปทำอะไรหรือมีบทบาทมากไปกว่านั้นค่อนข้างจะลำบาก “... เพราะฝ่ายรัฐมอง อบต. หรือนายก อบต. บางแห่งเป็นตัวแทนฝั่งตรงข้าม ...” ผู้นำของ อบต. จึงมองว่าปัญหาในปัจจุบันไม่ใช่ปัญหาของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง แต่เป็นปัญหาของทั้ง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่จะต้องร่วมกันแก้ไขร่วมกับประชาชน และต้องใช้เวลาหลายปีเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติ โดยการศึกษา ความรู้และทัศนคติที่ดีกับเด็กรุ่นใหม่ โดยอบต.จะต้องมีความพยายามในการเข้าถึงประชาชนทั้งในส่วนของร่างกายและจิตใจ โดยเฉพาะกลุ่มผู้นำศาสนา ผู้นำฝ่าย

¹⁰⁴ ความคิดเห็นอบต. แห่งหนึ่งในจังหวัดนราธิวาส การสนทนาผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่น “การปกครองในอุดมคติ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” 15 มีนาคม 2549 เวลา 10.00-15.00 น. ห้องพิบูลทอง โรงแรม อิมพีเรียล อ.เมือง จ.นราธิวาส คำว่าการศึกษาในที่นี้หมายถึงการศึกษาศาสนาสามัญหรือ secular education

ปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ ปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมที่ไม่ดีที่ข้าราชการภาครัฐแสดงต่อประชาชนในพื้นที่¹⁰⁵

นอกจากนี้ ในระดับหมู่บ้านยังมีส่วนในสายทางโลกอีกกลุ่มหนึ่งที่เรียกว่า “ผู้นำในละแวกบ้าน” ซึ่งมีลักษณะคล้ายผู้นำตามธรรมชาติ คนกลุ่มนี้ไม่มีตำแหน่งที่เป็นทางการในหมู่บ้าน ในหมู่บ้านหนึ่งๆจะมีคนกลุ่มดังกล่าวประมาณ 1-2 คน พวกเขาแม้จะไม่มีตำแหน่งแต่ก็มีบทบาทในกิจกรรมของชุมชนไม่ว่าจะเป็นงานในมัสยิดหรืองานของ อบต. ภูมิหลังของผู้นำในละแวกบ้านมักจะเกี่ยวข้องกับผู้นำทางศาสนาทางเครือญาติ เช่น เป็นลูกโต๊ะครู หรือเป็นลูกโต๊ะครูและเป็นลูกเขยเจ้าแก้ว ในหมู่บ้าน บวกกับระบบอุปถัมภ์คือมีญาติเยอะ ในแง่บทบาททางการเมืองผู้นำในละแวกบ้านไม่มีบทบาททางการเมืองแต่มีบทบาทในการยอมรับจากชุมชน เพราะฉะนั้น พวกเขามักจะได้รับการยอมรับสูงมาก ทั้งที่ไม่มีความโดดเด่นในตำแหน่งทางราชการ แต่ความคาดหวังจากชุมชนจะมาก บทบาทผู้นำในที่นี้ สะท้อนออกมาเมื่อมีงานหรือโครงการที่มีงบประมาณจากทางราชการลงมา คนกลุ่มนี้จะมีบทบาทมากในการนำทำกิจกรรม “... เมื่อมีงบประมาณลงมา คนที่ขับเคลื่อนน่าจะเป็นผู้นำในละแวกหมู่บ้านน่าจะดีกว่า เพราะผู้นำประเภทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้เรื่อง ถ้าเราคิดในฐานการเมือง การที่เราไปเลือกกลุ่มนี้จะสูญเสียเปล่า มันก็คล้ายๆกับทางราชการนั่นแหละ ถ้าเทียบผู้นำละแวกหมู่บ้าน กับผู้นำศาสนา ผู้นำละแวกบ้านจะมีอิทธิพลมากกว่า ...”¹⁰⁶ ลักษณะที่น่าสนใจสำหรับผู้นำแบบนี้ก็คือ “... จะไม่ค่อยฝักใฝ่ในเรื่องของศาสนาอยู่แล้ว จะเน้นทางโลกซะมากกว่า ...” ผู้นำในละแวกบ้านมักจะเป็นคนวัยกลางคน มีการศึกษา (ในสายสามัญ) มีพื้นฐานทางอาชีพหลากหลาย เช่น รับจ้าง กริดยาง รับเหมาก่อสร้าง ทำสวน คนกลุ่มดังกล่าวมีผลประโยชน์ไม่ชัด แต่จะมีบทบาทมากในระดับหมู่บ้านและชุมชนในการทำกิจกรรม เช่น การจัดอบรมหรือกิจกรรมอื่นๆ บทบาทที่มากขึ้นของผู้นำกลุ่มดังกล่าวสะท้อนให้เห็นการขยายตัวของผู้นำที่ไม่ใช่ศาสนาและมีความเป็นอิสระจากอำนาจการเมืองที่อยู่ในชุมชน

เมื่อกล่าวถึงอำนาจผู้นำในท้องถิ่น สิ่งที่ไม่ควรมองข้ามก็คืออำนาจที่มีอยู่แล้วในโครงสร้างเดิมคือบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจก็คือเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในชุมชนในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทำให้สถานการณ์ในท้องถิ่นมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น กล่าวกันว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านในอดีตนั้นมีอำนาจและอิทธิพลสูงมาก ตัวอย่างเช่นอดีตกำนันในอำเภอหนองจิกผู้หนึ่งเคยมีอำนาจและอิทธิพลเป็นอย่างมาก ในช่วงสมัย พ.ศ. 2500 ซึ่งเป็นยุครัฐบาลเผด็จการทหาร พวกอดีตกองโจรแยกดินแดนในป่าบางส่วนกลับเข้ามาอยู่ในหมู่บ้าน และเริ่มมีอิทธิพลและผลประโยชน์ คนพวกนี้จะออกมาครอบงำอำนาจในการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยความร่วมมือ

¹⁰⁵ การประชุมเสวนาผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “โครงการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดที่มีหลายชาติพันธุ์” 20 สิงหาคม 2548 เวลา 09.00-12.00 น. ณ โรงแรมตันหยง อ.เมือง จ.นราธิวาส

¹⁰⁶ จากบันทึกการสัมภาษณ์ปัญญานชนท้องถิ่นผู้หนึ่ง ที่อำเภอรามัน จังหวัดยะลา 26 กันยายน 2549

กับเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อหาผลประโยชน์ร่วมกัน มีคำอธิบายว่าการใช้อำนาจในตำแหน่งการปกครองท้องถิ่นทำให้พวกเขาสามารถขยายฐาน “อิทธิพลส่วนตัว” ของตน ในลักษณะคล้ายกับ “ระบบเมืองขึ้น” ในกรณีของกำนันตำบลยาบี เขาจะมีอำนาจเหนือผู้ใหญ่บ้านต่างๆ ในอำเภอหนองจิก เช่น บางตะวา ดันหยงเปา เมื่อมีผู้ใหญ่บ้านคนใดไม่ขึ้นต่อเมืองขึ้นนี้จะโดนกำจัด (กล่าวกันว่า มีการฆ่าผู้ใหญ่บ้านหลายคน) นี่เป็นตัวอย่างอำนาจที่เป็นจริงในระดับท้องถิ่นของพวกกำนันผู้ใหญ่บ้านในอดีต

ในขอดปริมิตที่สูงขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งจากกำนันอิทธิพลจะเป็นอำนาจของนักการเมืองบางคนในสมัยนั้น ซึ่งมีการต่อสู้แย่งอำนาจกันในระบบการเลือกตั้ง ในช่วงสมัยแรกที่มีการต่อสู้ในรัฐสภาซึ่งมีพรรคการเมืองแข่งกัน เช่น พรรคประชาธิปัตย์ พรรคราษฎร การแข่งขันกันทางการเมืองในช่วงนั้นพรรคการเมืองจะอาศัยฐานของพวกกำนันอิทธิพลดังกล่าว โดยกล่าวกันว่า ในการหาเสียงเลือกตั้งคราวหนึ่ง กำนันผู้นี้จะใช้วิธีการออกหาเสียงให้นักการเมืองของตน เพียงแค่นั่งรถผ่านเข้าไปในหมู่บ้านในเขตอิทธิพล “เมืองขึ้น” ชาวบ้านที่กำลังจะให้เสียงกับนักการเมืองพรรคหรือสายอื่น แคเห็นหน้ากำนันบนรถวิ่งผ่านไปก็กลัวแล้ว “...กลัว.... เหมือนกลัวเสือ” หลังจากนั้นผู้สมัครพรรคการเมืองที่กำนันคนนั้นสนับสนุนก็ได้คะแนนเสียงชนะการเลือกตั้ง¹⁰⁷

อำนาจของกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นเสมือนอำนาจการควบคุมทางสังคมที่ค่อนข้างจะเข้มแข็งอีกอำนาจหนึ่งในระดับชุมชนของจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ต่อมาอำนาจการควบคุมของกำนันและผู้ใหญ่บ้านก็ลดลงไปมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกำนันและผู้ใหญ่บ้านอิทธิพลหลายคนแก่ตัวลงเกษียณอายุและเสียชีวิตไปตามวัย คนรุ่นลูกไม่สามารถครองอำนาจอิทธิพลแบบเดิมได้ อีกส่วนหนึ่งซึ่งน่าจะเป็นตัวแปรสำคัญ เกิดจากการขัดแย้งและต่อสู้ทางการเมืองของนักการเมืองในระบบรัฐสภาที่กลุ่มอำนาจทางการเมืองเองก็มีความขัดแย้งกัน เช่น กลุ่มวาคะห์ ลดอำนาจลง อีกเหตุปัจจัยหนึ่งที่สำคัญก็คือ การที่กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจลดลงเป็นผลมาจากการปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่นปี พ.ศ. 2435¹⁰⁸ อำนาจของกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเริ่มจะลดลงจากเงื่อนไขที่มีอายุการดำรงตำแหน่งเพียงห้าปีดังกล่าว นอกจากนี้แล้ว ในช่วงเวลาเดียวกัน อิทธิพลและอำนาจการควบคุมแบบเก่าของกำนันผู้ใหญ่บ้านยังถูกท้าทายด้วยอำนาจใหม่ของฝ่ายปกครองท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ออกมาในปี พ.ศ. 2537 ผลกระทบที่ตามมาก็คือ โครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นเกิดการเปลี่ยนแปลงไปมาก โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีความรับผิดชอบของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้ถูกแยกออกจากฝ่ายปกครองท้องถิ่นซึ่ง

¹⁰⁷ สัมภาษณ์อดีตผู้ใหญ่บ้านในอำเภอหนองจิกผู้หนึ่ง โรงแรมบิที สมิหลาบิซ จังหวัดสงขลา 18 มิถุนายน 2550

¹⁰⁸ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือเนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับอายุของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า ต้องมีอายุตั้งแต่สิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ซึ่งระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนานถึงสามสิบห้าปี ยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ (ในขณะนั้น) จึงกำหนดระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระ คราวละห้าปี ปัจจุบัน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ ปี พ.ศ. 2550 ได้กลับมาให้อายุการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านถึง 60 ปีแล้ว

ไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กำนันในปิตตานีคนหนึ่งสะท้อนความรู้สึกว่าตนเองถูกลดอำนาจและความสำคัญลง ไปอย่างมาก แม้แต่การทำแผนตำบล ก็ไม่มีการเชิญกำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าร่วม โดยฝ่ายผู้นำ อบต. เป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด¹⁰⁹ กำนันบางคนจึงมองว่าความขัดแย้งและแตกแยกในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นนั้นเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 และ 2538 เพราะเหตุผลที่ว่า “... มีการกระจายอำนาจเร็วเกินไป “ ความยุ่งยากเกิดขึ้นตรงจุดนี้เพราะว่า “... เราเลือกนายก อบต. ที่หนึ่งเราทะเลาะกันที่หนึ่ง พอเรามาเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านถ้ามาทะเลาะกันอีกครั้ง พอเริ่มมองหน้ากันนิดหนึ่งก็มาทะเลาะกันอีก ...”

ลักษณะปัญหาดังกล่าวนอกจากจะทำให้เกิดการแตกแยกแล้ว ยังมีผลกระทบต่ออำนาจการควบคุมจากประเพณีของท้องถิ่นด้วย เพราะชุมชนเกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวก พอวิถีสมาคมเริ่มที่จะฟื้นตัวขึ้นมาใหม่ก็มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านอีกแล้ว ทางออกที่ดีสำหรับการเลือกตั้งก็คือระบบการเลือกตั้งในบางเงื่อนไข ซึ่งข้อเสนอในแง่หนึ่งก็คือเป็นไปได้ไหมให้เลือก อบต. อย่างเดียว กำนันผู้ใหญ่บ้านมาจากการแต่งตั้งน่าจะได้ผลดีกว่า¹¹⁰

ระบบการเลือกตั้งและการแข่งขันที่มีปัญหา

“... จะพูดถึงจริงๆ แล้ว ไม่ว่าจะเป็น อบจ. หรือ อบต. มาโดยผลประโยชน์ มาโดยอิทธิพล มาโดยอำนาจเงิน ไม่ใช่มาโดยอำนาจทางธรรมชาติ ฉะนั้นความสนใจ ความยึดถือต่อสังคมจะไม่เหมือนกัน เมื่อมีปัญหาอะไรก็จะมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง สมัยก่อนถ้าแถวๆ บ้านเรา เราก็เกี่ยวข้องกับ ผู้นำทางธรรมชาติเป็นผู้มีอิทธิพลในทุกแผ่นดินนี้ เพราะว่าในสมัยก่อนอาจจะได้มาโดยไม่มีการเลือกตั้ง เขาก็เลือกในสภาประชุม แล้วก็มาดำเนินการ ส่วนใหญ่จะเป็นมัสยิด จากที่ผมพูดถึงอดีตว่าตอนนี้เราก็สิ้นอำนาจทางจารีตประเพณีของเราที่มีอยู่ เราสิ้นอำนาจไปหมดแล้ว การสิ้นอำนาจทางจารีตประเพณีทำให้เราสูญเสียอำนาจทางความสามารถในการปกครองตัวเอง สมัยก่อนมีปัญหาอะไรไปหาผู้ใหญ่บ้าน ไปหาโต๊ะอิหม่าม ไปหาผู้นำศาสนา ไกล่เกลี่ยเสร็จเรียบร้อยไม่มีปัญหา”¹¹¹

ทัศนะของผู้นำท้องถิ่นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นมิติอีกด้านหนึ่งของพัฒนาการโครงสร้างอำนาจการเมืองการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ว่า บทบาทของ “ผู้นำทางธรรมชาติ” จะมีความสำคัญมาก บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแม้จะสำคัญแต่ก็ถูกสร้างให้ไปทับซ้อนกับผู้นำตามธรรมชาติ ส่วนผู้นำการปกครองท้องถิ่นเช่น อบจ. และ อบต. ก็มักจะถูกมองในแง่ลบว่าได้มาโดยผลประโยชน์ ได้มาโดยอิทธิพล หรือได้มาโดยอำนาจเงิน ไม่ได้มา “โดยอำนาจทางธรรมชาติ” ในสมัยก่อนผู้นำ

¹⁰⁹ สัมภาษณ์กำนัน ตำบลคันหยงกูโล๊ะ อำเภอบานา จังหวัดปัตตานี 6 กันยายน 2549

¹¹⁰ จากบันทึกการสนทนาเสวนาผู้นำ อบต. ในหัวข้อ “การปกครองในอุดมคติของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” 5 มีนาคม 2549 ห้องอาเนาะรู โรงแรมซีเอส ปัตตานี เวลา 10.00-15.00 น.

¹¹¹ ทัศนะของผู้นำศาสนาผู้หนึ่งของจังหวัดยะลา จากบันทึกการสนทนาเสวนาในหัวข้อ “การปกครองในอุดมคติของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” ณ โรงเรียนบ้านตะโล๊ะ ต.ยะตะะ อ.รามัน จ.ยะลา 28 มีนาคม 2549 เวลา 10.00-15.00 น.

ศาสนาจะเป็นผู้นำธรรมชาติต่อมามีอิทธิพลเข้ามาก็ทำให้มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน และต่อมาก็มีผลประโยชน์ทำให้มีกลุ่มผู้นำการปกครองท้องถิ่น สิ่งที่ทำให้สถานการณ์การเมืองแย่งไปอีกก็คือ แม้แต่ในการเลือกคณะกรรมการกลางอิสลามประจำจังหวัด ก็เป็นที่รู้กันว่าถูกระเบียบต่างๆ ความขัดกับศาสนาโดยสิ้นเชิงเพราะมีการเลือกตั้งซึ่งเป็นระเบียบเหมือนกับ อบต. และ อบจ. เมื่อมีการเลือกตั้งก็มีการซื้อเสียง มีการใช้อิทธิพล มีการเมืองเข้ามาแทรกแซงในกฎของศาสนา ผลก็คือ ในเรื่องวงการศาสนายังมีการแทรกแซงทางการเมืองมาก

คำที่ว่าการปกครองตามธรรมชาติหรือการบริหารตามธรรมชาติในที่นี้ จากข้อเสนอจากท้องถิ่น หมายถึงว่า “... การปกครองหรือการกระทำใดๆ ก็ตามที่ทำให้สังคมในการปกครองนั้นมีความสุขและอยู่ดีกินดี ...” เพราะฉะนั้นใครก็ตามที่จะขึ้นมาเป็นนักปกครองท้องถิ่น หรือว่าเป็นนักบริหาร สามารถที่จะทำให้คนที่อยู่ภายใต้การปกครอง คนที่อยู่ในตำบล ในเทศบาล หรือสัปปุรุษ มีความอยู่ดีกินดีหรือว่ามีความสุข แต่ถ้าเป็นการเลือกตั้งระดับ อบต. ชาวบ้านจะรู้สึกเหมือนกับว่าเป็นเกมอย่างหนึ่ง ไม่ได้สนใจว่าคือคนที่มาดูแลปกป้อง เพราะฉะนั้นปัจจัยชี้ขาดก็มาจากปัจจัยทางการเมือง ใครมีพรรคพวกมาก ญาติพี่น้องมาก คนนั้นก็ชนะการเลือกตั้ง ลักษณะจะเป็นอยู่แบบนั้น ตรงนี้มีผลประโยชน์มหาศาล บางครั้งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นผลประโยชน์ระหว่างมาเฟีย ระหว่างกลุ่มข้าราชการนอกแถว ทางออกก็คือ จะต้องสร้างกลไกขึ้นมาโดยพยายามให้ปลอดการจัดตั้ง แต่พยายามให้เกิดอย่างเป็นธรรมชาติมากที่สุด อย่างไรก็ตามต้องมีกฎหมายที่เอื้ออย่างเช่นรัฐธรรมนูญ รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนสามารถกำหนดนโยบายแผนงานจนถึงการตรวจสอบกลไกของรัฐต่างๆ ได้นอกจากนี้ ระบบยังต้องอยู่ที่ผู้นำ คุณภาพของคนที่เป็นอยู่ตรงจุดนั้น ทั้งกลุ่มอำนาจมาต่อรอง ทั้งมาติดกัน “ คุณอย่ามาเดินเส้นทางนี้มันอันตราย คุณออกไปเถอะ ” ระบบการปกครองท้องถิ่นจึงตกอยู่ในกรอบ แม้แต่ข้าราชการที่ทำงาน ผู้นำท้องถิ่นมองว่าคนพวกนี้เกือบทั้งหมดอยู่ในคราบของมารที่ไม่ได้มาในคราบของผู้บริการ ทำงานไม่ถึงครึ่งปีสามารถสร้างกำไรให้ตนเองได้ จากการสั่งซื้อรถ เครื่องกลหรือผลประโยชน์อื่นๆ ข้อเสนออีกก็ต้องสร้างกลไกขึ้นมาโดยที่ซึ่งเกิดขึ้นจากประชาชนแล้วเป็นตัวสมดุลอำนาจ เป็นตัวตรวจสอบและเป็นตัวพิทักษ์ “ตัวสมดุลอำนาจ” อาจจะเป็นในรูปแบบสภาประชาคมระดับตำบล สภาพัฒนาระดับตำบล สภาผู้ทรงคุณวุฒิตำบล สภากลั่นกรองนโยบายผู้นำ¹¹²

ลักษณะการปกครองแบบใหม่ดังกล่าว อาจจะต้องมาแก้ตรงที่การเลือกตั้งซึ่งแต่ละครั้งทำให้มีความผิดพลาดมาก ความผิดพลาดเริ่มตั้งแต่การเลือกบุคคลเข้ามา ไม่สามารถได้คนที่ต้องการได้ คนในอุดมคติของประชาคมไม่เกิดขึ้น และการปกครองในอุดมคติก็ไม่เกิดขึ้น ดังนั้น น่าจะต้องคิดตั้งแต่การสร้างตัวประกอบดังกล่าวขึ้นมา โดยมีวิธีการใดที่จะเอากลไกมาถ่วงน้ำหนักของส่วนรวมองค์กรเดิมที่ไม่ได้ผล โดยเฉพาะในทางวิชาการที่เน้นในเรื่องของศาสนา การจะคัดเลือกผู้นำจะต้องมีทีมผู้นำในท้องถิ่นที่เป็นผู้อาวุโสในท้องถิ่นนั้นๆ ในสังคม 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นท้องถิ่นที่

¹¹² ความคิดเห็นของนักวิชาการท้องถิ่น จากบันทึกการประชุมศึกษาธิการบดี วิทยาลัยอิสลามยะลา อ.เมือง จ. ยะลา วันพฤหัสบดี ที่ 9 มีนาคม 2549, อ้างแล้ว.

เลียนแบบมาจากสังคมอิสลามเพราะฉะนั้นจุดนี้จึงมีแนวคิดที่เสนอว่าน่าจะคัดสรรคนที่มีศักยภาพที่ดีขึ้นมาได้ ผู้นำที่เป็นผู้อาวุโส เป็นสภาผู้อาวุโส ผู้บริหารศาสนา สภาผู้นำจิตวิญญาณ หรือผู้รู้ทางศาสนา ตัวเลือกคัดสรรคนที่มีศักยภาพเป็นผู้นำ

“ในเรื่องประชาธิปไตยกับอิสลาม ประชาธิปไตยคือการโหวต แต่ประชาธิปไตยในอิสลามจะต้องโหวตในสิ่งที่ถูกต้อง ตามศาสนบัญญัติ อะไรก็ตามที่ได้ทำไปตามศาสนบัญญัติ...”¹¹³

จากทัศนะดังกล่าว ระบบที่มีฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลก็อาจจะไม่เหมาะสมตามข้อเสนอนี้ ควรให้มีทีมเดียวไม่ยากให้มี 2 ทีม ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล กล่าวในอีกแง่หนึ่ง ควรให้มี “ทีมชुरอ” ขึ้นมาเพราะทีมชुरอจะเป็นทีมที่คัดเลือกมาจากผู้นำ คนที่มีศักยภาพหรือมีจุดเด่นของหมู่บ้านนั้นๆ ให้ได้ผู้นำที่มีศักยภาพมากกว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ น่าจะมีรูปแบบที่มีฝ่ายเดียว คือ ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งก็มีการตั้งทีมขึ้นมาทีมหนึ่งซึ่งเป็นตัวแทนผู้นำในท้องถิ่นนั้นที่เป็นที่ยอมรับในท้องถิ่นนั้น ถ้าโตะครุก็มีนักวิชาการขึ้นมาคือเป็นคนที่เชื่อถือได้ หลังจากนั้นก็มีการประชุมกันระดับผู้ใหญ่นั้น หลังจากนั้นก็เลือกคนที่มีศักยภาพที่สุดในหมู่บ้านนั้นขึ้นมา แล้วหลังจากนั้นก็เลือกขึ้นมาเป็นผู้นำ แล้วคนในหมู่บ้านเป็นผู้คัดสรรขึ้นมาแล้วตั้งเป็นทีมงาน เมื่อเป็นอย่างนั้นจะไม่มีฝ่ายค้านฝ่ายเป็นผู้นำขึ้นมา หมู่บ้านใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะถ้าพูดถึงเรื่องศาสนานั้นทุกคนต้องยอมรับ นี่คือกฎหมายตัวของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาชुरอทำให้การเลือกผู้นำที่มีศักยภาพ ไม่มีฝ่ายค้าน ในระบบผู้นำ สภาชुरอของโตะครุหรือผู้รู้ทางศาสนาทางจิตวิญญาณประชุมกันเลือกคนที่มีศักยภาพที่สุดในหมู่บ้านเพื่อขึ้นเป็นผู้นำ กฎชาริจะเปลี่ยนระบบ ใส่ความใจกว้าง กลไกในการคัดสรร อยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงมากที่สุด แต่ในขณะเดียวกันข้อจำกัดในปัจจุบันก็มีอยู่ เพราะฉะนั้น ควรจะหาระบบที่มาคัดสรรบุคคลซึ่งไม่ใช่ระบบเดิมที่เคยใช้อยู่หรือที่มีการปฏิบัติกันอยู่ ตัวอย่างเช่น ระบบชुरอ หรือระบบที่ปรึกษาซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่เข้ามาควบคุมตรงนั้น

ระบบสภาผู้อาวุโสกับตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ก็จะมีโครงสร้างประวัติศาสตร์ของชุมชน ผู้อาวุโสส่วนใหญ่จะเป็นผู้เกษียณราชการ พวกผู้อำนวยการ โรงเรียนแล้วก็มาเป็นกลุ่มเป็นคณะกรรมการ คัดคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาขึ้นมาดูตาติกา มัสยิดเข้ามาดูเรื่องเยาวชน การรวบรวมตรงนี้ก็เป็นคนที่มาคัดสรรคนที่จะมารับรู้เรื่องราวต่างๆรวมทั้งเรื่องการเงินระดับเทศบาลระดับอบต. แก้ปัญหาเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ แนวคิดที่เสนอขึ้นมานี้อยู่บนความเชื่อว่าการเมืองแบบที่เกิดขึ้นช้าๆจะไม่ได้แก้ปัญหา เพราะว่าไม่ได้เกี่ยวกับความมั่นคงในปัจจุบัน แต่ปัญหาเรื่องความมั่นคงเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องความยุติธรรม ความรู้สึกในเรื่องของการจัดการ

¹¹³ ความเห็นของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตานีหนึ่ง จากรายงานสัมมนา “วิเคราะห์การเมืองการปกครองใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” 11 กุมภาพันธ์ 2550 ห้องฟาคอนี โรงแรมซีเอสปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี

ทรัพยากร การปกครอง การเมืองและเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมต่อคนในพื้นที่ที่มีอัตลักษณ์พิเศษของตนเอง ทางแก้ปัญหาที่จะต้องชี้ให้เห็นว่าจะทำอย่างไรให้ประชาชนรู้สึกเกี่ยวข้องกับอัตลักษณ์ในเรื่องของวัฒนธรรม ภาษา ศาสนา ปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ใช่ปัญหาการปกครองอย่างเดียว แต่มันมีปัญหามาเฟียเข้ามา ประเด็นประวัติศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งตอนนี้ ข้อเสนอประเด็นหลักก็คือตัวที่เชื่อมโยงระหว่างมาเฟีย การปกครองที่เป็นอุดมคติกับประวัติศาสตร์ท้องถิ่น รูปแบบการปกครองดังกล่าวก็คือกลไกการเลือกสรรผู้นำที่มีความเป็นตัวแทนที่ชอบธรรมตามแนวคิดทางศาสนาและวัฒนธรรม ไม่ทำให้เกิดระบบที่ฉ้อฉลและทำลายสังคมท้องถิ่น ทำให้อำนาจการควบคุมสังคมของท้องถิ่นอ่อนแอ การแก้ปัญหารูปแบบการปกครองด้วยวิธีชुरออาจจะช่วยได้ เพราะวิธีการชुरอเดิมของชุมชนก็คือในมัสยิดในพื้นที่นั้น มีชุมชนย่อยๆ หลายชุมชน ระบบชुरอจะพยายามสืบหาว่าใครบ้างที่เป็นผู้นำ ประชุมได้คนมาประมาณ 20-30 คนซึ่งมีความรู้ความสามารถ ความเสียสละ กลั่นกรองแล้วก็มีการคัดออกทีละคน คนนี้ไม่เหมาะสมตรงนี้ ขาดคุณสมบัติตรงนี้ ในที่สุดก็จะเหลือแค่ 2 คน สุดท้ายก็เอามาเลือกกันอีกครั้ง โดยมีการคัดเลือกคุณสมบัติกันก่อน กลั่นกรองคัดเลือกคุณสมบัติโดยกระบวนการชुरอผ่านมัสยิด¹¹⁴

ตัวแบบที่ฝ่ายการปกครองท้องถิ่นร่วมกับฝ่ายศาสนา

“.... การเลือกตั้งอบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีบทบาท 5 ปี ครบก็จบ ที่นี้ถ้าเกิดว่าทำอะไรไม่เข้าตาชาวบ้าน อีก 5 ปีเขาก็จะไม่ได้รับการเลือกตั้ง ก็เหมือนโต๊ะอิหม่ามถ้าโต๊ะอิหม่ามเคร่งศาสนาเคร่งทุกสิ่งทุกอย่างทำให้ชาวบ้านเขารำคาญ ทั้งๆที่โต๊ะอิหม่ามเคร่งในด้านศาสนาแต่เดี๋ยวนี้ศาสนาไม่ได้มาเป็นหนึ่ง กระบวนการเลือกตั้งของเรามีปัญหาและปัญหาของชุมชนมุสลิมตอนนี้ ผมขอเสนอแบบนี้เป็นไปได้ไหมครับ ถ้าเราย้อนกลับไปว่า 3 จังหวัด หรือว่า 4-5 จังหวัดภาคใต้ อย่าให้มีการเลือกตั้ง โต๊ะอิหม่ามหรือว่าผู้ใหญ่บ้านเพราะนี่เป็นตัวกระทบจริงๆ ถ้ามีการเลือกตั้งเมื่อไหร่จะมีการแบ่งพรรคแบ่งพวก ...”¹¹⁵

ข้อเสนอที่น่าสนใจในการประชุมของผู้นำชุมชนก็คือ “... อย่าให้มี...” การเลือกตั้งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้แล้ว 3 องค์กรที่มีอยู่ในชุมชนมุสลิม ตามปกติคือต่างคนต่างอยู่ กำนันผู้ใหญ่บ้านประชุมไป โต๊ะอิหม่ามก็ประชุมไปอีกวันหนึ่ง และก็องค์กรฝ่ายบริหาร ผู้สนับสนุนงบประมาณก็ประชุมอีกวันหนึ่ง ทั้ง 3 องค์กรนี้ต่างคนต่างอยู่ หรือเหมือนกับคนละพวกเดียวกัน ข้อเสนอส่วนวิธีแก้ก็คือควรใช้ “ชुरอทางสังคม ชुरอทางศาสนาและชुरอทางการเมือง “ ในเรื่องของชुरอนี้ ควรจะมีเวที มีองค์กรหรือมีกรรมวิธีที่ชุมชนจะพูดคุยกัน 3 ฝ่าย มีเวทีพูดคุยกัน

¹¹⁴ ผู้นำศาสนานำเสนอความคิด จากบันทึกการสนทนาในหัวข้อ “การปกครองในอุดมคติของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” 28 มีนาคม 2549 เวลา 10.00-15.00 น. โรงเรียนบ้านตะโกละ ต.ยะดี อ.รามัน จ.ยะลา

¹¹⁵ การสนทนาในหัวข้อ “การปกครองในอุดมคติ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” 14 มีนาคม 2549 เวลา 10.00-15.00 น. ห้องพิภูลทอง โรงแรม อิมพีเรียลนครราชสีมา อ.เมือง จ.นครราชสีมา อ้างแล้ว

ในกระบวนการชुरอ ชุมชนจะหาคนที่มีความรู้ในหมู่บ้านมาประกาศที่มัสยิดว่ารับได้ไหม และวิธีนี้ไม่ว่าจะเป็น “...วิธีการคัดสรร...” หรือ “...วิธีการเลือก...” ก็เป็นไปได้ด้วยดี เพราะในแต่ละชุมชนมักจะมีคนมีความรู้ศาสนาและอุลามาอุมากหรือมีผู้นำอยู่มาก จึงมีการแข่งขันกันในการเลือกผู้นำ ถ้าได้มา 3 คนแล้ว ก็ยังไม่สามารถเลือกกันได้ว่าคนไหนจะเป็นผู้นำ ควรจะต้องอาศัยการเลือกตั้ง แต่ในขณะที่จังหวัดสงขลา และสตูล ผู้นำหรือคนที่ถูกคัดสรรมีความโดดเด่นอยู่ จึงไม่มีปัญหาในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น คนที่มีความรู้ทางศาสนาจะมีมากกว่า หนึ่งคน จึงต้องเลือกตั้งไม่ใช่คัดสรรโดยมีหลักการในข้อตกลงร่วมกัน ทำให้ชุมชนต้องหันมาร่วมกันหาข้อตกลงกันให้ได้ เช่น ใช้หลักอิมาอ์¹¹⁶ (ข้อตกลงเป็นเอกฉันท์) ของอิสลามเพื่อหาข้อตกลงสำคัญ ในกระบวนการศาสนามีวิธีการเพื่อจะหาข้อตกลงร่วมแบบนี้ กระบวนการทางศาสนา (ชुरอ)¹¹⁷ ถูกนำมาใช้ก็เพื่อหาข้อตกลงเป็นเอกฉันท์ โดยผู้นำธรรมชาติและผู้อาวุโสในชุมชนมานั่งคุยกัน

ส่วนการเลือกตั้ง อบต. ถูกมองว่าส่วนมากมีแต่คนมีอิทธิพล นักการเมืองก็ไม่มีความรู้ (ทางศาสนา) ฝ่ายอิทธิพลที่กำลังจะหมดอำนาจ มีแต่คนมีความรู้ ผู้นำบางคนเห็นว่าอันที่จริงการทำงานในวันนี้ ในชุมชนบางแห่ง ไม่ยึดหลักความรู้ด้านศาสนามาตั้งเป็นหลัก บางคนก็ใช้ความมีอิทธิพล ใช้อารมณ์มาบริหารในหมู่บ้าน จึงควรมีชुरอโดยการประสานงานกันทางสถาบัน ชुरอโดยตัวบุคคลในโครงสร้างเดียวกันไม่ได้ เพราะอาจเกิดขัดแย้งไม่ลงตัว จึงควรสร้างองค์กรที่ปรึกษา/การตรวจสอบ ปรึกษาหารือซึ่งกันและกัน และเห็นวรั้งถ่วงดุลกันในระดับท้องถิ่น ชुरอในขั้นนี้น่าจะไม่มีปัญหา แต่ในจุดนี้ อบต.ก็สามารถประชุม อบต. เรียกโต๊ะอิหม่ามมาประชุมด้วยบางหมู่บ้าน โต๊ะอิหม่ามเองก็แก้ปัญหาเฉพาะของตนเอง ไม่เรียก อบต. มาหารือ ถ้าระบบมีการประสานกันดี ควรเรียก อบต. นายก อบต. โต๊ะอิหม่าม คอเต็บ และกำนันผู้ใหญ่บ้านมาพบกัน วิธีการนี้น่าจะลงตัวมากกว่าเดิม จึงควรมีระบบเพื่อให้ทั้ง 3 ฝ่ายมาพบปะพูดคุยกัน แต่ควรพิจารณาว่าอย่างไรจะดีกว่ากัน เป็นข้อบังคับหรือการสมัครใจ เพราะองค์กรทั้ง 3 ฝ่ายควรทำงานด้วยกันอยู่ด้วยกัน และช่วยกันพิจารณาว่าต้องมีชुरอหรือไม่ อบต. เข้ามาในจุดที่มีประเด็นเยาวชนติดยาเสพติด อาจจะเป็นไปได้ที่

¹¹⁶ **Ijmāʿ (إجماع)** เป็นคำในภาษาอาหรับหมายถึงความเห็นพ้องเป็นเอกฉันท์ในทางอุดมคติ ของชุมชนผู้ศรัทธาอิสลาม หรือ **ummah** ในฮาดิษ คำพูดของศาสดาโมฮัมมัดอ้างว่า “ชุมชนของฉันจะจะไม่มีความเห็นพ้องต้องกันในความผิดพลาดคลาดเคลื่อน” มักถูกอ้างเป็นเหตุผลสนับสนุนความน่าเชื่อถือของ **ijma** อ้างใน <http://en.wikipedia.org/wiki/Ijma>

¹¹⁷ **Shura** เป็นคำภาษาอาหรับ (**Arabic | شورا**) แปลว่า “การปรึกษาหารือ” เชื่อกันว่าเป็นวิธีการของชนเผ่าอาหรับในยุคก่อนอิสลามในการเลือกผู้นำและการตัดสินใจ ชुरอถูกอ้างสองครั้งใน **Quran** ว่าเป็นกิจกรรมหรือวิธีการที่น่ายกย่อง คำคำนี้มักถูกนำมาใช้เป็นชื่อเรียกรัฐสภาหรือ **parliaments** ในประเทศมุสลิม อ้างใน <http://en.wikipedia.org/wiki/Shura> น่าสังเกตว่าผู้รู้ทางศาสนาอิสลามบางฝ่ายมองว่ากระบวนการชुरอเป็นการปรึกษาหารือในแบบประชาธิปไตย แต่ผู้รู้ทางศาสนาอีกกลุ่มหนึ่งมองว่าหลักการชुरอเป็นการแสดงให้เห็นอำนาจสูงสุดเป็นของพระเจ้าและจะต้องดำเนินการตามประเพณีของกฎหมายอิสลามเท่านั้น ดูใน John I” Esposito, **The Oxford Dictionary of Islam**, New York:Oxford University Press, 2003, pp. 292-3.

ให้โต๊ะอิหม่าม หรือ อบต. ประชุมร่วมกัน แต่เรื่องงบประมาณส่วนมากโต๊ะอิหม่ามไม่เข้าใจเรื่องงบประมาณ บางคนเป็นโต๊ะอิหม่ามไปสู่วงการผู้ใหญ่บ้านก็มี บางครั้ง อบต. ก็ไปสู่วงการโต๊ะอิหม่ามก็มี ในจุดนี้ ไม่ควรมีการแบ่งแยก ดังนั้น ชุมชนจึงเสนอรูปแบบร่วมกันให้มีชูรอได้แต่ควรเป็นรูปแบบที่ไม่ไปกดดันหรือบีบบังคับใคร อาจจะมีรูปแบบบางอย่างที่สามารถจะร่วมได้ทุกฝ่ายทั้งผู้รู้ทางศาสนา ทางโลก ทางการปกครอง ทางการบริหาร

การเงินการคลังส่วนท้องถิ่น: พัฒนาระบบการเงินอิสลามโดยให้ อบต. เป็นผู้จัดการชะกาต

ประเด็นที่น่าจะพิจารณาดูในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นก็คือระบบการเงินท้องถิ่น ในสังคมมุสลิมมีแหล่งเงินทุนสะสมในท้องถิ่นตามประเพณีที่ค่อนข้างเข้มแข็ง ระบบดังกล่าวก็คือเงินซากาตและการเงินแบบอิสลามที่กระจายกันอยู่ในชุมชน เงินชะกาตโดยโครงสร้างของประเทศไทยถ้าจัดการได้อย่างเป็นระบบจะส่งผลต่อความเข้มแข็งแก่สังคมท้องถิ่นมาก แต่เดิมระบบนี้กระจายกันจัดการโดยโต๊ะอิหม่ามในชุมชน จึงมีความคิดเห็นที่ว่าถ้าโต๊ะอิหม่ามจัดการเงินซากาตอาจจะไม่สามารถจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและไม่เพียงพอ การจัดการควรจะต้องอยู่ที่ฝ่าย อบต. ที่สามารถจัดการได้ดีกว่า การบริหารเรื่องศาสนาเป็นเรื่องของอิหม่าม แต่ อบต. จะเป็นองค์กรที่จัดการได้ดีที่สุดในเรื่องของระบบการจัดการชะกาต หรือแม้กระทั่งการสร้างความเข้มแข็งทางการเงินและสวัสดิการสังคมที่ให้แก่ชุมชน อบต. มีข้อมูลรู้ว่ามีเด็กยากจนในชุมชนกี่คน การจัดเก็บควรจะทำาร่วมกันกับอิหม่าม แต่การจัดการนั้นพวกเขาสามารถที่จะมาร่วมคุยกันโดยผ่านการสร้าง “สถาบันชะกาตแห่งชาติ”

จุดเด่นของ อบต. ในแง่การเงินท้องถิ่นก็คือข้อมูลของ อบต. มีทุกด้านและทุกเรื่อง เนื่องจากสามารถลงพื้นที่จริงของแต่ละหมู่บ้าน ไม่ใช่ทำแค่ระดับตำบล ดังนั้น อบต. จะมีข้อมูลในหมู่บ้านและในชุมชน “เป็นเล่มหนา ... ท้องถิ่น อบต. ลงสัมผัสจริงเพราะสมาชิกอยู่ในหมู่บ้าน เดิน กินน้ำชาอยู่ร้านกาแฟรู้ปัญหาความต้องการของประชาชน” แต่ในการปฏิบัตินั้น ถึงเวลาจริง การทำงานยังไม่สมบูรณ์แบบทำได้แค่ครึ่งๆ กลางๆ อบต. ในแต่ละพื้นที่จะไม่เหมือนกัน จะมีโซนทะเล จะมีโซนภูเขาซึ่งหลากหลาย กระบวนการทุกอย่างที่ดำเนินการจะต้องมีคณะกรรมการชัดเจน ซึ่งองค์กรท้องถิ่นเชื่อมั่นว่าหน่วยงานอื่นๆ ไม่มีการตรวจสอบมากเท่านี้ แต่นายกฯ ส่วนใหญ่ยังไม่จบปริญญาตรี ผู้บังคับบัญชาระดับสูง หรือผู้มีอำนาจและระดับสูงจะบอกอย่างไร ก็เชื่อตามนั้น ไม่ได้นำไปวินิจฉัยเอาว่าคำสั่งนี้ทำได้ไหม ตีความกันอย่างไร นี่คือประเด็นปัญหา¹¹⁸

ลักษณะพิเศษของ 3 จังหวัดเป็นประชากรที่นับถือศาสนาอิสลามมาก ชะกาตของภาคบังคับจะมีคนละ 30-40 บาทซึ่งปัจจุบันยังจัดการหรือดำเนินการอย่างเป็นระบบไม่ได้ เรื่องดังกล่าวอาจจะ

¹¹⁸ บันทึกการสนทนาในหัวข้อ “การปกครองในอุดมคติ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้” 15 มีนาคม 2549 เวลา 10.00-15.00 น. ห้องพิภพทอง โรงแรม อิมพีเรียลราชาวาส อ.เมือง จ.นราธิวาส

เป็นงบประมาณหรืองานการเงินอย่างหนึ่งที่ลงโดยตรงคนต่อคนโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการมาก ถ้าจัดการเรื่องชะกาดได้ ลักษณะการดำเนินงานจะเป็นงบประมาณพิเศษอย่างหนึ่งของ 3 จังหวัด แต่ในการบริหารดังกล่าว อบต. หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องถูกตรวจสอบด้วย ถ้า อบต. ทำผิดพลาดหรือบางทีลืม มีความผิดพลาดทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ เป็นเรื่องของปัญหาเกี่ยวกับพระเจ้าซึ่งทำให้พวกเขาต้องระมัดระวังมาก ชะกาดคือสิ่งที่ต้องให้ แต่ที่สำคัญคือในสังคมมุสลิมเอง มีการหลีกเลี่ยงบ้าง เช่น บางคนพอจะครบ 1 ปี ก็เอาของของตัวเองไปขาย หรือจะไปจำนำ เพื่อที่จะไม่ให้ครบพิกัด แต่ถ้า อบต. มีการจัดเก็บที่ดีและมีระบบที่ดีกว่าก็จะสามารถดูแลได้ ซึ่งถ้าพยายามพัฒนาชุมชนนำร่องหรือ อบต. นำร่อง องค์กรนำในท้องถิ่นสามารถจัดความสัมพันธ์ระหว่าง 3 กลุ่ม คือ กำนัน อิหม่ามและ อบต. ได้ ในเมื่อทุกฝ่ายเห็นด้วย การจัดการจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ อาจจะทำชุมชนนำร่องว่าการถ่ายโอนภารกิจบางตัว เช่น เรื่องการเงินชุมชนสามารถจะดำเนินการได้อย่างไร เพราะฉะนั้นชะกาดเป็นของที่ “เป็นวายิบ” ของคนที่เงินครบ สัตว์ครบ ทองครบ ข้าวเปลือกครบ ก็จะต้องจ่ายเงินตามเงื่อนไข อาจเป็นไปได้วันหนึ่ง ในการที่จะสร้างจิตสำนึกในการจ่ายชะกาด อบต. มีการบริหารจัดการ แต่ให้อิหม่ามอาจจะไม่มีความสามารถจัดการ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นมีกำลังคนและกำลังความคิด เมื่อบริหารจัดการข้อมูลการเงินท้องถิ่นได้แล้ว องค์กรท้องถิ่นอาจจะต่อรองกับรัฐว่าใครที่จ่ายชะกาดมีการยกเว้นภาษี ซึ่งประเทศมาเลเซียก็ทำได้สำเร็จ ใครที่ไปจ่ายชะกาด จะได้รับสิทธิพิเศษคือใบเสร็จซึ่งใบเสร็จนี้สามารถนำไปที่หน่วยงานของรัฐเพื่อยกเว้นภาษี ถ้าจ่ายชะกาดในจำนวนมากบางที่สามารถยกเว้นภาษีของรัฐทั้งหมดก็ได้ ตรงนี้หมายความว่าเงินท้องถิ่นเข้าท้องถิ่นจริงๆ เงินภาษีของภาคใต้บางที่อีสานไปใช้ไม่ได้

ตัวอย่างในการดำเนินการดังกล่าว อยู่ที่ตำบลกะลุวอเหนือ ชะกาดวายิบเหมือนกับการแข่งขันในหมู่บ้าน และมีจุดหลายจุด บางส่วนก็ให้คนที่สอนอัลกุรอาน บางส่วนให้คนจน มีระบบตั้งอยู่หลายๆจุดในหมู่บ้าน ส่วนโต๊ะอิหม่ามก็รับชะกาดในมัสยิด กรรมการอิสลามจังหวัดได้กำหนดว่า ถ้ามี 5 ให้กับโต๊ะอิหม่าม 2 แล้วที่เหลือมอบให้คณะกรรมการอิสลามจังหวัด วิธีการนี้ดูเสมือนว่าจะเป็นการเค็มพัน โต๊ะอิหม่ามท่านใดสามารถส่งได้มากที่สุดจะมีรางวัลพิเศษจากคณะกรรมการอิสลามซึ่ง โต๊ะอิหม่ามจะประกาศที่มัสยิดทุกปี นอกจากนี้ในส่วนศาลิกาก็มีเงินช่วยอยู่ประมาณ 2,000 และ โต๊ะอิหม่าม 1,000 บาทต่อเดือน แต่ในการปฏิบัติยังไม่ถูกต้อง บางกรณีโต๊ะอิหม่ามไม่ได้ทำอะไรเลย อบต. เคยช่วยบริจาคต่อให้ประมาณ 20,000 กว่าบาทต่อปี ระเบียบของคณะกรรมการอิสลามจังหวัดเรื่องชะกาดกำหนดให้โต๊ะอิหม่ามมีส่วนแบ่งกับคณะกรรมการอิสลาม อิหม่ามรับแล้วส่งให้คณะกรรมการอิสลาม เมื่อคณะกรรมการอิสลามรับแล้วส่งให้กับธนาคารอิสลาม และให้คนยากจนมารับ

ในส่วนของชะกาดฟิตรีาะห์ ชะกาดทรัพย์สินหรือชะกาตรายได้ เป็นตัวเงินที่สูง องค์กรปกครองท้องถิ่นน่าจะมึบทบาทในชะกาดทรัพย์สินหรือชะกาตรายได้ เพราะส่วนนี้เป็นตัวเงินที่สูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทในการพัฒนาระบบการจัดเก็บเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ชะกาดที่มีจำนวนมหาศาลที่ตรงนั้น ซึ่งอย่างน้อย อบต.ก็สามารถบอกได้ว่าในชุมชนมีคนที่มีศักยภาพในทางเศรษฐกิจหรือสามารถในการจ่ายเท่าไร และสามารถบอกกับรัฐบาลได้ว่า ชุมชนของตนไม่ใช่ชุมชนที่ยากจน อย่างเช่นจังหวัดนราธิวาส สามารถที่จะตอบกับตัวเลขต่างๆที่เป็นสถิติของรัฐบาลว่าในนราธิวาสไม่ใช่ชุมชนที่ยากจน แต่ว่าประชาชนก็สามารถจ่ายชะกาดได้ กลายเป็นตัวชี้วัดเศรษฐกิจแบบใหม่ เนื่องจากมีคนที่มีรายได้จากการไปเปิดร้านขายคัมย้าในกัวลาลัมเปอร์ เมื่อไปขายของในกัวลาลัมเปอร์ก็จะกลับมาจ่ายชะกาดในท้องถิ่นตัวเอง ถ้าระบบจัดเก็บของชุมชนจะทำให้เห็นภาพว่า คนไปข้างนอกก็จริงแต่กลับมาจ่ายชะกาด ลักษณะระบบการเงินดังกล่าวเป็นการช่วยเหลือชุมชนอันเป็นมิติใหม่อีกมิติหนึ่งในการพัฒนาศักยภาพชุมชน

การดำเนินการดังกล่าวได้ จะต้องเกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพของนายกอบต.หรือของบุคลากร ถ้าจะเอารูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปใช้ จะต้องใช้ศักยภาพส่วนตัวของนายกฯ อาจจะให้องค์กรไปวางหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติ เมื่อพิจารณาแล้วเฉพาะในหมู่บ้านของ อบต. บางแห่ง ซึ่งมีประมาณ 4 หมู่บ้าน ประมาณกันว่า เงินชากาดน่าจะเป็นจำนวนแสนกว่าบาทซึ่งส่วนใหญ่เป็นชะกาดของธุรกิจ ตัวอย่างเช่น นักธุรกิจมีวงเงินหมุนเวียน 1 ล้าน เพื่อความปลอดภัยก็เอาออกไป 25,000 โดยประมาณ ในพื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยปกติชาวบ้านจะขายยางพาราทาง อบต.จึงพยายามพูดคุยกว่า ทำอย่างไรที่จะเอาเงินชะกาดของแต่ละคนมารวบรวมกันในท้องถิ่น บทบาทนี้มีการดำเนินงานในองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งแล้วซึ่งจะเป็นแบบอย่าง การดำเนินงาน อย่างไรก็ดี ระบบดังกล่าวจะต้องเกี่ยวพันกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดโดยมีการประสานกันกับโต๊ะอิหม่ามในหมู่บ้าน ทั้งหมดนี้จะเกิดเป็นระบบบริหารการเงินและการสร้างศักยภาพของท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เข้มแข็งเป็นอย่างมาก และเป็นการพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่นอีกตัวแบบหนึ่ง

นอกจากนี้แล้ว สิ่งที่ควรพิจารณาคือองค์กรปกครองท้องถิ่นยังควรมีบทบาทในการสนับสนุนงบประมาณให้โรงเรียนตาดีกาหรือระบบการศึกษาท้องถิ่นโดยจัดงบประมาณสนับสนุนตาดีกาลงไปให้ อบต. ทำการบริหาร ระบบแบบนี้จะมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม สถาบันการศึกษาอีกสถาบันหนึ่งคือปอเนาะ ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานทางการเงินมาจากหลากหลายแหล่ง เด็กที่มาเรียนก็มาจากพื้นที่หลากหลาย จึงควรมีกฎหมายให้ อบต. สนับสนุนปอเนาะด้านการเงิน อาจจะเป็นการบริหารที่เป็นอิสระแต่รองรับด้วยระเบียบและกฎหมาย และควรมี One Stop Service อบต. สามารถดูแลตาดีกา การบริหารงานก็ให้นายก อบต. เป็นประธานของการศึกษาตาดีการะดับตำบล กำหนดให้อิหม่ามเป็นประธานระดับหมู่บ้าน โดยในระบบนี้กำหนดให้ อบต. ดูแลการคัดเลือกครูผู้สอนและคุณภาพการสอนด้วย นายก อบต. หลายแห่งมีประสบการณ์ในเรื่องนี้อยู่แล้ว จึงสามารถดำเนินการได้

ส่วนในระดับอำเภออาจจะให้นายอำเภอเป็นประธาน กล่าวโดยสรุป ข้อเสนอนี้ก็คือระบบโรงเรียนคาตอลิกที่สมควรที่จะมาอยู่กับ อบต.¹¹⁹

กล่าวโดยสรุป พื้นฐานของข้อเสนอดังกล่าวก็คือการจัดระบบการกระจายอำนาจทางการเงินท้องถิ่นให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาการเงินในระดับท้องถิ่นที่สอดคล้องกับประเพณีวัฒนธรรม หลักการทางศาสนาและศีลธรรม โดยให้อำนาจในการดูแลหรือให้มีส่วนร่วมในการดูแล การบริหารเงินทุนทางศาสนา เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจคุณธรรม (moral economy) ซึ่งประกอบไปด้วยระบบสวัสดิการทางสังคมของชุมชน และการศึกษาทางศาสนาของชุมชน เช่น โรงเรียนคาตอลิกและระบบโรงเรียนปอเนาะ เป็นต้น

รูปแบบการปกครอง (พิเศษ) ที่ผสมผสาน

“....ประชาธิปไตยเป็นส่วนหนึ่งของอิสลาม แต่หลักการอิสลามไม่ใช่ประชาธิปไตย สมมุติว่าอิสลามบัญญัติว่าขโมยต้องตัดมือ ถ้าจะมาโหวตกันในสภาว่า คนขโมยลักทรัพย์ ตัดมือได้ไหม มันก็ไม่ได้ เพราะมันผิดหลัก ผมถึงบอกว่าประชาธิปไตยเป็นส่วนหนึ่งของอิสลาม แต่อิสลามไม่ใช่ประชาธิปไตย เป็นประชาธิปไตยภายใต้การชี้นำของหลักการอัลกุรอานและต้นฉบับของศาสดาเท่านั้น ...ผมก็เลยอยากจะเรียนว่า คำว่าประชาธิปไตย (กับ) อิสลาม ถ้าเราคิดว่า เอ๊ะ ประชาธิปไตยก็ให้แล้ว มหาวิทยาลัยนราธิวาสก็ให้แล้ว วิทยาลัยชุมชนก็ตั้งแล้ว จะเอาอะไรอีก ที่นี้เมื่อคุณไม่รู้เรื่องนานๆเข้าก็จะรำคาญ เมื่อเจ้าหน้าที่รำคาญก็จะปราบพวกนี้จนหมด ... ตอนนี้นั้นเหมือนการชักเย่อฝ่ายโน้นก็อยู่ได้ระดับหนึ่ง จะไปรุกมากฝ่ายนี้ก็จะทำไม่ได้ ฝ่ายรัฐจะลงไปแก้ปัญหา (ไม่ได้) ทุกจุด ...การปกครองที่เหมาะสมที่ว่ารูปแบบพิเศษเป็นอย่างไร อันนี้จึงน่าสนใจ รู้สึกว่าประเทศสเปนเค้าจะมีการให้อิสระแก่คนกลุ่มหนึ่ง เรียกว่าให้อิสระภาพทางวัฒนธรรมและศาสนา หมายถึงว่าศาสนา วัฒนธรรม คิดเอาเองว่าจะเอายังไง เรื่องนี้ต้องมีการวิเคราะห์ให้ลึกและต้องเข้าถึง ...”¹²⁰

“.... เราอยู่ในหมู่บ้านแล้วใครจะมาคุมครองเราละ แม้แต่ความชัดเจนรัฐยังไม่ให้เลย ว่าใครเป็นคนทำ เจ้าหน้าที่รัฐหรือว่าใครทำยังหาตัวไม่ได้เลย ถามชาวบ้านบางคนก็บอกว่าเจ้าหน้าที่ บ้างก็บอกว่าฝ่ายก่อความไม่สงบเป็นคนทำ เจ้าหน้าที่รัฐก็บอกว่าฝ่ายก่อความไม่สงบเป็นคนทำ แล้วตอนนี้ก็สรุปไม่ได้ ต่างคนต่างพยายามเอาตัวเองรอด ก็ยังมองไม่ชัดเจน เพราะฉะนั้นในบรรดาแกนของศาสนาทั้งหมดที่รัฐมองเขาบอกว่าเป็น ... (พวกแนวร่วม) ... ทั้งหมดมันก็ลำบากใจจะอยู่อย่างนี้ พอจะเข้าทางนี้เขาก็ไม่เอา จะเข้าทางนี้เขาก็ไม่เอา เราก็บอกว่าเป็นแนวทางไม่ถูก พอเราจะเข้ากับรัฐ

¹¹⁹ ข้อเสนอจากผู้นำ อบต. จากบันทึกการประชุมงานเสวนาในหัวข้อ “การปกครองในอุดมคติ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้” 15 มีนาคม 2549 เวลา 10.00-15.00 น. ห้องพิบูลทอง โรงแรม อิมพีเรียลนราธิวาส อ.เมือง จ.นราธิวาส

¹²⁰ ความเห็นของนักการเมืองอดีตสมาชิกพรรคไทยรักไทย จังหวัดนราธิวาส จากรายงานสัมมนา “วิเคราะห์การเมืองการปกครองใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” 11 กุมภาพันธ์ 2550 ห้องฟาดอนิ โรงแรมซีเอสปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี

รัฐก็บอกว่าพวกเราเป็นสี่เทาหมด จิตอำนาจของรัฐยังแยกคนไม่ออกนั้นแหละอันตราย ต้องแยกคนให้ออกให้ได้ ...”¹²¹

ความเห็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความยุ่งยากซับซ้อนในการมองเห็นและเข้าใจปัญหาความขัดแย้ง และการหารูปแบบการปกครองและการบริหารที่เหมาะสมในพื้นที่ การพูดถึงข้ออ่อนของระบบการปกครองและการบริหารที่มีอยู่ รวมทั้งปัญหาต่างๆที่เกี่ยวข้องเป็นการพูดถึงในแง่ปัญหารูปธรรมที่ปรากฏอยู่แต่เพียงเปลือกนอก ไม่ได้ทำให้เกิดความเข้าใจ “โครงสร้างด้านลึก” ของสิ่งที่ เป็น “สัมพันธภาพทางอำนาจ” ภายในชุมชนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่จะเป็นกลไกสำคัญที่สุดของการควบคุมทางสังคมและนำไปสู่การสร้างสันติสุข รวมทั้งยังขาดการเข้าใจและการวิเคราะห์ในระดับความคิดและความเชื่อที่เป็นฐานของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่แห่งนี้ โดยเฉพาะประเด็นในเรื่องวัฒนธรรม อัตลักษณ์ชาติพันธุ์และความเชื่อทางศาสนา ซึ่งในประเด็นหลังน่าจะเป็นส่วนประกอบของการพิจารณาหลักการแห่งการปกครองที่เสนอขึ้นมาในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นด้วย ทำอย่างไรจึงจะผสมผสานองค์ประกอบทั้งสองด้านเข้าด้วยกันในการเสนอรูปแบบทางการเมืองการปกครอง เพื่อตอบโจทย์ดังกล่าว ในที่นี้สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงก่อนเรื่องอื่นก็คือ ในสายตาของผู้นำท้องถิ่นในปัจจุบัน ชนชั้นนำแห่งอำนาจที่ดำรงอยู่ในพื้นที่นั้นมีองค์ประกอบลักษณะอย่างไร และเราจะจัดความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำดังกล่าวอย่างไรเพื่อนำไปสู่การจัดรูปสถาบันการปกครองและการบริหารท้องถิ่นที่มีผลโดยตรงต่อการแก้ปัญหา

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการเปลี่ยนแปลงและจัดระบบสถาบันการศึกษาภายในพื้นที่โดยรัฐ และโดยอำนาจเดิมของท้องถิ่น ทำให้องค์ประกอบหลักของชนชั้นนำในระดับท้องถิ่น มีอยู่สองส่วนด้วยกันก็คือ ชนชั้นนำทางศาสนาและชนชั้นนำฝ่ายทางโลก ในโครงสร้างดังกล่าว ชนชั้นนำทางศาสนา คือ โต๊ะครู โต๊ะอิหม่าม รวมทั้งครูสอนศาสนา อูstadh ส่วนชนชั้นนำทางโลกก็คือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและผู้บังคับการปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่นายกองการบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

ตามความรู้สึกและประสบการณ์ของคนในพื้นที่ ลักษณะและบทบาทของชนชั้นนำทางศาสนาจะมีความแตกต่างกัน¹²² โต๊ะครูส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าของโรงเรียนหรือปอเนาะ และส่วนใหญ่จะ

¹²¹ ความเห็นอุstadh คนหนึ่งจากจังหวัดนราธิวาส บันทึกการประชุมกลุ่มอุstadh จังหวัดนราธิวาส ในหัวข้อ “โครงการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดที่มีหลายชาติพันธุ์” 11 กันยายน 2548 โรงแรมต้นหยง อ. เมือง จ. นราธิวาส

¹²² จากคำอธิบายของอุstadh บันทึกการประชุมกลุ่มอุstadh ในจังหวัดปัตตานีและจังหวัดยะลา ในหัวข้อ “โครงการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดที่มีหลายชาติพันธุ์” วันที่ 17 สิงหาคม เวลา 2548 9.00-12.00 น. ห้องประชุมมีแล 1 โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ. ปัตตานี คนที่จบการศาสนาอิสลามในประเทศ ถึงขั้น 10 หลายคนไปเรียนต่อที่รามคำแหงในสายสามัญแต่กลับมาสอนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามในวิชาสามัญ ไม่ใช่เป็นผู้สอนศาสนาอิสลามอย่างเป็นทางการของโรงเรียนตามกฎหมายข้อบังคับของกระทรวงศึกษาธิการ แต่พวกนี้ หลายคนก็ไปสอนศาสนาในชุมชนและมักจะถูกเรียกว่า “อุstadh” จากชาวบ้านทั่วไปเช่นกัน อุstadh ประเภทหลังไม่ใช่ครูสอนศาสนาในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามอย่างเป็นทางการและไม่มีการประจำตัวครูโรงเรียนซึ่งออกโดยผู้ว่าราชการจังหวัด

เป็นผู้อาวุโส มีความรอบรู้ เรียนศาสนามาเป็นสิบปี แต่อุสตาซจะมีวุฒิภาว่น้อยกว่าโต๊ะครู อุสตาซคือครูที่สอนในแต่ละชั้นปีของวิชาศาสนาของชั้นปีที่1 ปีที่2 ปีที่3 ไปเรื่อยๆ โต๊ะครูจะจบในโรงเรียนปอเนาะหรือจบจากประเทศอาหรับ ส่วนผู้ที่จบจากอาหรับก็เป็นอุสตาซได้เช่นกัน แต่คนที่จะเป็นโต๊ะครูได้ก็จะต้องเป็นคนที่มีความรอบรู้ เป็นที่ยอมรับของสังคม มีประสบการณ์มาก ผู้นั้นก็จะถูกเรียกโต๊ะครู เพื่อเป็นการให้เกียรติคนผู้นั้น ส่วนโต๊ะอิหม่ามก็ต้องปกครองคนให้อยู่ในหลักคำสอนของศาสนา อาจจะเรียกได้ว่าอิหม่ามเป็นสายปกครองด้วย แต่เป็นการปกครองทางศาสนา ส่วนโต๊ะครูเป็นสายการสอน โต๊ะอิหม่ามต้องปกครองคนให้อยู่ในหลักศาสนาและได้รับการแต่งตั้งมาจากกรรมการอิสลามจังหวัด อิหม่ามจะเกี่ยวข้องกับพิธีการของคนในชุมชนตั้งแต่เกิดจนตายและการแบ่งมรดกกัน อย่างไรก็ตาม โต๊ะอิหม่ามบางคนก็ถูกมองจากโต๊ะครูและอุสตาซว่าไม่รู้หลักการโดยตรง การแบ่งหน้าที่กันก็คือ โต๊ะอิหม่ามคือคนที่อยู่ในมัสยิด มีหน้าที่ปกครอง ส่วนโต๊ะครูกับอุสตาซจะอยู่ในสถานศึกษา มีหน้าที่สอน แต่บางทีอิหม่ามก็เป็นทั้งอุสตาซและเป็นทั้งโต๊ะครู ส่วนใหญ่แล้วการดำรงชีพของอุสตาซมีความลำบาก บางคนเลี้ยงวัวก็เอาวัวไปปล่อยก่อนแล้วค่อยมาสอน บางคนต้องรับงาน2-3 อย่าง เช่น รับจ้างขายของด้วย แต่ชีวิตของอุสตาซในการทำงานก็ให้ความสำคัญกับการเป็นครูสอนศาสนา ทั่วๆไปชีวิตความเป็นอยู่ก็ต้องมีลูกมีครอบครัว

เมื่อพิจารณาตามสถานภาพอันเป็นที่ยอมรับกันในชุมชนท้องถิ่นปัจจุบันนี้ อุสตาซก็คือผู้มีตำแหน่งครูสอนศาสนาที่ประจำโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดของอุสตาซจะจบการศึกษาต่างประเทศทางแถบตะวันออกกลางหรือที่ประเทศอื่นที่สอนวิชาการศาสนา แม้จะได้รับการยอมรับจากสังคม แต่อุสตาซมักมีความยากลำบากเพราะโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐแต่ก็ต้องให้ครูที่สอนวิชาสามัญไป ไม่ให้อุสตาซ โดยที่ทางรัฐจะนับและคำนวณค่าใช้จ่ายเฉพาะจากฐานของเด็กที่เรียนสามัญ คือชั้น ม.1-ม.6 ทั่วๆไปที่ควรจะต้องแบ่งสัดส่วนให้กับโต๊ะครูหรืออุสตาซบ้าง แต่อุสตาซมักจะได้เงินเดือนประมาณ 3,500 บาท ทั้งที่จบปริญญาตรีเหมือนกัน นี่เป็นความไม่เป็นธรรมในด้านเงินเดือน ซึ่งถ้ารัฐบาลรับรองวุฒิของสายศาสนา เงินเดือนของอุสตาซก็จะปรับขึ้นตามวุฒิโดยอัตโนมัติ¹²³

ตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ ตำแหน่งครูสอนศาสนาในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามต้องจบปริญญาตรีที่เป็นวุฒิด้านศาสนา หรืออิสลามศึกษา (ทั้งจากต่างประเทศหรือในประเทศ) ถ้าครูไม่มีวุฒิดังกล่าว โรงเรียนก็ไม่สามารถรับเงินเดือนเต็มได้ ทางออกของโรงเรียนจึงต้องจ้างครูเหล่านี้โดยให้เงินเดือนไม่ครบเช่น 3,000-4,000 บาท นอกจากนี้ อุสตาซยังต้องมี “ประกาศนียบัตรการสอน” ด้วย ในขณะที่ รัฐมีโครงการช่วยเหลือโดยให้ทุนครูสอนศาสนาที่ไม่มีประกาศนียบัตรการสอน เรียนหลักสูตรประกาศนียบัตรตามมหาวิทยาลัยต่างๆในพื้นที่เช่น คณะ

¹²³ จากบันทึกการสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียนครุศาสน์ โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม อำเภอสาขบุรี จังหวัดปัตตานี 24 เมษายน

ศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี มหาวิทยาลัยทักษิณ และมหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา เป็นต้น

ส่วนโต๊ะครูนั้นเป็นเจ้าของโรงเรียนปอเนาะแบบดั้งเดิม ปอเนาะแบบเก่าจะเป็นศูนย์รวมจิตใจและโยงเข้ากับวิถีชีวิตของชุมชนทั้งในเรื่องการถ่ายทอดวัฒนธรรมและเรื่องอื่นๆ ปอเนาะแบบดั้งเดิมจึงเป็นต้นแบบของชุมชน คนในชุมชนจะมีวิถีชีวิตที่สอดคล้องกัน เช่นเดี๋ยวนี้นั้นเรื่องของศาสนามีการแบ่งกันเป็นแต่ละสาย (สายเก่าและสายใหม่) ถ้าจะดูว่าชุมชนนี้อยู่สายเก่าหรือสายใหม่หรือสายอะไร ให้สังเกตจากปอเนาะ โต๊ะครูจึงเป็นอะไรที่สูงส่งมาก เป็นศูนย์รวมของจิตใจและความศรัทธาของชุมชน โต๊ะครูเวลาสอนก็จะสอนรวมแบบบูรณาการวิชาชีพไปในตัว โดยใช้ฐานของตัวเองเป็นหลัก เช่นทำสวน ทำนา สร้างอาคาร สร้างคนที่มีฝีมือทางช่างไม้หรืออาชีพอื่นๆ เป็นต้น แล้วแต่ว่าท่านนั้นจะเก่งด้านไหน ก็จะบูรณาการเรื่องนั้นไปด้วย การถ่ายทอดก็จะเป็นการถ่ายทอดในเชิงปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตาม เดี๋ยวนี้นั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปบางส่วน เพราะการร่วมมือระหว่างโต๊ะครูกับชุมชนนั้นน้อยลง แต่จะกลายเป็นเรื่องตัวบุคคลแทน โต๊ะครูสถาบันปอเนาะบางแห่งอาจจะไม่เหมือนโต๊ะครูดั้งเดิมทั้งหมด เพราะว่า “.....ไม่เหมือนกับโต๊ะครูในความหมายเดิม แต่สายมันอาจจะเชื่อมโยงกัน อาจจะเป็นทายาทหรือเป็นอะไรก็ได้แล้วแต่ บางคนก็เป็นอุstadh แต่ส่วนใหญ่จะเป็นลูกเขย เป็นทายาท แต่การนับถือไม่ได้เกิดจากตัวของเขา อย่างสถาบันปอเนาะจริงๆ แล้วพวกนี้เป็นลูกเขยโต๊ะครู”¹²⁴

อย่างไรก็ดี พื้นฐานของคนสองกลุ่ม --ผู้นำศาสนาและผู้นำทางโลก-- มีความแตกต่างกัน อาจจะเรียกได้ว่าพื้นฐานอยู่คนละขั้ว เพราะว่าผู้นำที่เป็น อบต. อบจ. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่จะเรียนมาทางด้านสามัญ พื้นฐานทางด้านศาสนามีน้อยหรือไม่ค่อยมี ส่วนอุstadh โต๊ะครู และโต๊ะอิหม่ามพื้นฐานจะอยู่กับการศึกษาทางสายศาสนาไม่ว่าจะเป็นปอเนาะหรือโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม และมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ วัฒนธรรมและหน้าที่หลักของกลุ่มนี้ก็คือสั่งสอนอบรมให้ชาวบ้านละหมาด ทำความดี แต่คนทางฝั่งการเมืองจะทำหน้าที่อีกรูปแบบหนึ่ง พื้นฐานทางการเมืองจึงมีความแตกต่างกันทำให้ระบบผู้นำนี้ดูเหมือนจะแยกกันคนละพวก¹²⁵ อย่างไรก็ดี แม้จะมีความแตกต่างดังกล่าว แต่แนวทางในเรื่องการผสมผสานในอำนาจการปกครองท้องถิ่นก็เป็นที่ยอมรับทุกฝ่าย เช่น กระจายอำนาจต้องรวมไปถึงการศึกษาด้วย เพื่อแก้ปัญหาเรื่องหลักสูตรหรือการบูรณาการการศึกษาสายศาสนากับสายสามัญให้อยู่ในหลักสูตรเดียวกัน แก้ปัญหาด้านการบริหารและเรื่องที่เกี่ยวข้องงบประมาณไม่พอ เกี่ยวกับการจัดการงบประมาณ ค่าตอบแทนต่างๆ ขนาดหรือสัดส่วนของอุstadhกับครูสามัญโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ซึ่งจุดนี้ถ้ามองรูปแบบพิเศษในการกระจายอำนาจจะต้องมีส่วนของโครงสร้างมาเกี่ยวข้องทางด้านการศึกษา ทำให้มีหลักสูตรการบูร

¹²⁴ จากบันทึกการสัมภาษณ์ปัญญานท้อถิ่นผู้หนึ่ง ที่อำเภอรามัน จังหวัดยะลา 26 กันยายน 2549

¹²⁵ บันทึกการประชุมกลุ่มอุstadhในจังหวัดปัตตานีและจังหวัดยะลา ในหัวข้อ “โครงการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดที่มีหลายชาติพันธุ์” วันที่ 17 สิงหาคม เวลา 2548 9.00-12.00 น. ห้องประชุมมีแล 1 โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ. ปัตตานี อ้างแล้ว

ณาการระหว่างการศึกษาสายสามัญกับการศึกษาสายศาสนา ดังนั้น การกระจายอำนาจต้องเกี่ยวกับการศึกษาด้วย

จากคำบอกเล่า ผู้นำศาสนาภาคใต้เคยมีข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปศาสนาอิสลามโดยเฉพาะเรื่องการศึกษาไปถึงจุฬาราชมนตรีและจุฬาราชมนตรีไม่ยอมรับ การแก้ไขปัญหานี้จะต้องมี “ระบบสภาอุลามาอู”¹²⁶ เหมือนกันกับประเทศมุสลิมทั่วโลกที่มีอยู่ สภาอุลามาอูจะมีบทบาทมากขึ้นในการทำเรื่องหลักสูตรการศึกษา และสภาอุลามาอูตัดสินใจจะใช้ฮาดิษ-อายะใด หรือจะบูรณาการการศึกษาอย่างใด การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการกระจายอำนาจในด้านผู้นำทางศาสนาอิสลามมากขึ้น ระบบสภาอุลามาอูจะดูแลคุณภาพเนื้อหาการศึกษาทางศาสนาและสามัญเพื่อการบูรณาการ มีการจัดการในเรื่อง โต๊ะครู อูสตาซ และเจ๊ะครูตาดีกา ระบบสภาอุลามาอูควรมีกฎหมายรองรับตัวอย่างเช่นระบบที่มีในมาเลเซียซึ่งถ้าใครทำผิด มติสภาอุลามาอูซึ่งมีกฎหมายรองรับก็จะถูกจับดำเนินคดีทางกฎหมาย

กระบวนการเลือกอุลามาอูก็ต้องเลือกตัวอุลามาอูอันเป็นที่ยอมรับของสังคม โดยเลือกคนที่มีความรู้และคุณสมบัติเหมาะสม ซึ่งกฎหมายในปัจจุบันยังไม่มีในเรื่องนี้ อุลามาอูต้องมาจาก โต๊ะครูและผู้รู้ในเรื่องของการปฏิบัติกรต่างๆของศาสนา ในประเทศมาเลเซียมีการออกเป็นกฎหมายเกี่ยวกับครูสอนศาสนา ถ้าครูผู้สอนศาสนาไม่มีการรับรองจากสภาอุลามาอูรัฐบาลกำหนดไว้ว่าถ้าไม่ตามกฎหมายนี้จะโดนจับ ในประเทศอียิปต์ก็จะจับดำเนินคดีอย่างรุนแรงและมีโทษถึงติดคุก ทำให้ โต๊ะครูและอูสตาซจะต้องมีมาตรฐาน มีคุณภาพและมีความเป็นกลางซึ่งตามข้อเสนอของอูสตาซหลายคน สภาอุลามาอูนี้ “..... ในบางครั้งอาจจะเป็นสภาที่ปรึกษาก็ได้ แต่ต้องทำให้มีความเป็นกลางจริงๆ”¹²⁷

การจัดการบริหารการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีฐานทางวัฒนธรรมท้องถิ่นและโครงสร้างอำนาจผู้นำในแบบที่ซับซ้อนเป็นพิเศษจึงต้องมีการผสมผสานองค์ประกอบหลายอย่างเข้าด้วยกันโดยจะเน้นที่ด้านใดด้านหนึ่งไม่ได้ ในส่วนของอำนาจการปกครองการบริหารท้องถิ่นนั้นควรจะเน้นที่หลักของการผสมผสานด้วย “... การผสมผสานเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เอาจุฬาราชมนตรีด้วย เอาของทางวัฒนธรรมมาร่วมกัน มาบวกกับรูปแบบเดิม “ แม้แต่ผู้นำการปกครองท้องถิ่นจะมีความคิดเห็นที่ต่างกับผู้นำทางศาสนา แต่ก็มีที่ยอมรับว่าจะต้องมีการทำงานร่วมกัน โดยให้ “... ผู้นำทางศาสนา

¹²⁶ Ulema (علماء, อ่านออกเสียงว่า อุลามอ หรือ ‘Ulamā’, คำเอกพจน์คือคำว่า: عالم, อ่านว่าอาลิม: ‘Ālim, หมายถึง นักวิชาการ/ผู้รู้ "scholar") มักจะแปลว่า ชนชั้นที่มีการศึกษา นักวิชาการทางนิติศาสตร์อิสลามในสาขาการศึกษาอิสลามศึกษา ผู้รู้ดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาวินิจฉัยคดีในกฎหมายชาริอะห์หรือกฎหมายอิสลาม อ้างใน <http://en.wikipedia.org/wiki/Ulema>

¹²⁷ เป็นความคิดเห็นที่มีลักษณะคล้ายกันในการประชุม จากบันทึกการประชุมกลุ่มอูสตาซจังหวัดนราธิวาส ในหัวข้อ “โครงการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดที่มีหลายชาติพันธุ์” 11 กันยายน 2548 โรงแรมตันหยง อ. เมือง จ. นราธิวาสและบันทึกการประชุมกลุ่มอูสตาซในจังหวัดปัตตานีและจังหวัดยะลา ในหัวข้อ “โครงการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดที่มีหลายชาติพันธุ์” วันที่ 17 สิงหาคม เวลา 2548 9.00-12.00 น. ห้องรูสะมิแล 1 โรงแรมซีเอส ปัตตานี อ.เมือง จ. ปัตตานี อ้างแล้ว

มาเป็นที่ปรึกษาของเรา การออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องทางศาสนาที่ต้องปรึกษาผู้นำศาสนา เามาเป็นที่ปรึกษา แล้วออกข้อบัญญัติมา” แต่ปัญหาที่ควรระวังในขั้นตอนดำเนินการก็คือการนำเอาผู้นำทางศาสนาพุทธและอิสลามมาทำงานร่วมกันในระยะแรกอาจจะเกิดปัญหาในบางพื้นที่ โดยทั่วไปแล้ว ต้องยอมรับสภาพความเป็นจริงที่ว่ามีปัญหาระหว่างสองฝ่าย ดังที่ ผู้นำ อบต. ไทยพุทธท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า “.... (ผู้นำศาสนาอิสลามและพุทธ) ส่วนมากมักจะตั้งข้อรังเกียจกัน คือฝ่ายพุทธระหว่างชาวบ้านกับชาวบ้านมักไม่มีปัญหา แต่จะมีปัญหาก็คือผู้นำ อย่างเช่น โต๊ะอิหม่ามก็จะมองว่าพระเป็นเช่นนั้นอย่างนี้ ส่วนพระก็จะมองว่าเป็นอย่างนี้ ที่นี้เมื่อเอาสองกลุ่มมารวมกันเมื่อใดในเบื้องต้นอาจจะสับสนบ้าง แต่ถ้าเรารวมกันได้จริงๆ ผมว่าเยี่ยม”¹²⁸

จะเห็นได้ว่าการยอมรับกันว่าในสภาพแวดล้อมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม การเอาความหลากหลายมาผสมผสานกับรูปแบบการปกครองรูปแบบเดิมเป็นสิ่งที่ควรทำ แม้ว่าอาจมีความสับสนอยู่บ้างในระยะแรก แต่น่าจะดำเนินการได้ โดยทำในรูปสภาที่ปรึกษา ให้ผู้นำทางศาสนาเป็นที่ปรึกษา ไม่ว่าจะเป็นผู้นำทางศาสนาพุทธหรืออิสลาม หรืออาจจะเป็น “ปราชญ์ชาวบ้าน” ให้มาเป็นองค์กรที่ปรึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ความคิดเห็นดังกล่าวน่าจะสอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการในพื้นที่ซึ่งมองการสร้างสมดุลทางอำนาจระหว่างหลายฝ่าย

“.... เราต้องสร้างกลไกขึ้นมาโดยที่ต้องเกิดขึ้นจากประชาชน แล้วเป็นตัวสมดุลอำนาจ เป็นตัวตรวจสอบและเป็นตัวพิทักษ์ สร้างกลไกที่เกิดขึ้นจากประชาชนเป็น ‘ตัวสมดุลอำนาจ’ “ ซึ่งอาจจะเป็นรูปแบบของสภาประชาคมระดับตำบล สภาพัฒนาระดับตำบล สภาผู้ทรงคุณวุฒิตำบล หรือสภาถ่วงดุลนโยบายผู้นำ การดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวจะทำให้เกิดความหลากหลายความคิดเห็นเหมือนกับว่าเป็นกลุ่มที่สามารถควบคุมอบต. ประชาคมอบต. หรือตัวแทนของตำบล หมู่บ้านละ 2-3 คน ต้องมีกฎหมายรองรับอำนาจ ต้องกำหนดกลไกตรงนี้ อย่างกรณีของการกำหนดแผนนโยบายของส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ถูกตัดตอนจากสมาชิกอบต.เอง กลไกประชาคมนี้นี้ก็เพื่อเป็นตัวถ่วงดุลข้อเท็จจริงของหมู่บ้านก่อนที่จะกำหนดนโยบายและแผนงานของ อบต.

จากทัศนะดังกล่าว จึงน่าจะมีการจัดการรูปแบบใหม่ขึ้นมาช่วยเสริมการเลือกตั้งแต่ละครั้งที่จะมีความผิดพลาดซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่การเลือกบุคคลเข้ามา ทำให้ไม่สามารถได้คนที่ต้องการได้หรือคนในอุดมคติของประชาชนไม่เกิดขึ้น และการปกครองในอุดมคติก็ไม่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงต้องมีการคิดตั้งแต่การสร้างกลไกใหม่ขึ้นมาเพื่อจะมาถ่วงน้ำหนักของส่วนรวมกับองค์กรที่ไม่ได้ผล การจะคัดเลือกผู้นำมาจะมีทีมผู้นำในท้องถิ่นที่เป็นผู้อาวุโสในท้องถิ่นนั้นๆ ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นท้องถิ่นที่มีแบบมาจากสังคมอิสลามเพราะฉะนั้น การเสนอรูปแบบตรงนี้น่าจะคัดสรรคนที่มีศักยภาพที่ดีขึ้นมาได้ รูปแบบดังกล่าวอาจจะเป็นสภาผู้อาวุโส ผู้บริหารศาสนา สภาผู้นำจิตวิญญาณ ผู้รู้ทาง

¹²⁸ ความเห็นของผู้นำ อบต. ที่เป็นคนไทยพุทธ ในอำเภอเมืองจังหวัดยะลา บันทึกการสนทนาในหัวข้อ “การปกครองในอุดมคติ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” 5 มีนาคม 2549 เวลา 10.00-15.00 น. ห้องอาเนาะรู โรงแรมซีเอส ปัตตานี ต. รุสะมิแล อ. เมือง จ. ปัตตานี

ศาสนา ตัวเลือกคัดสรรคนที่มีศักยภาพเป็นผู้นำ หรือผู้นำที่เป็นผู้อาวุโส¹²⁹ ซึ่งในจุดนี้ อาจจะทำให้เกิดระบบการคัดสรรบุคคลที่มาเป็นตัวแทนหรือผู้นำใหม่ในแบบระบบชুরอ หรือระบบสภาที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ โดยขึ้นอยู่กับความสามารถของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นเอง

การแก้ปัญหาที่การปกครองคือการแก้ปัญหาในระยะยาว เพราะที่ผ่านมาปัญหาอัตลักษณ์และความเป็นธรรมกลายเป็นปัญหาเดียวกัน เชื่อมต่อเข้าหากันได้พอดี จนแรงความขัดแย้งให้รุนแรงขึ้น แต่การละเลยปัญหาที่ผ่านมาของรัฐทำให้ท้องถิ่นเกิดความรู้สึกว่ารัฐไม่เป็นธรรมและไม่ยุติธรรม ตัวอย่างที่เห็นก็คือระบบตาดิกาซึ่งมีมาเป็นเวลา 30 ปี จนพัฒนาขึ้นเป็นสมาพันธ์ สมาคมและมูลนิธิขึ้นมา จะเห็นได้ว่าระบบนี้เกิดจากการจัดการด้วยตัวของท้องถิ่นเอง เริ่มตั้งแต่การสร้างตัวอาคาร การจ้างครูเอง การทำหลักสูตรเอง รัฐไม่ได้ดูแลเหลียวแล รัฐไม่เห็นความสำคัญ ประชาชนได้เสนอในสมัยนั้นว่าทรัพยากรของรัฐในโรงเรียนประถมศึกษาในชุมชน ทำไมไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม พอถึงเวลาบ่าย 4 โมง โรงเรียนก็ปิดประตูแล้ว เมื่อรัฐปฏิเสธไม่ให้ความช่วยเหลือ ประชาชนในท้องถิ่นก็ต้องไปแบกไม้จากป่ามาสร้างตาดิกาเอง วันเสาร์-อาทิตย์ขณะที่โรงเรียนปิดและอาคารไม่ได้ใช้ประโยชน์อะไรเลย ชาวบ้านในท้องถิ่นก็ไม่ได้ใช้ ชาวบ้านเคยเสนอให้เอาโต๊ะครุมามีส่วนร่วมในโรงเรียนเหล่านั้น เพื่อสอนตอนเช้า และมีการสอนอัลกุรอานตามที่พวกเขาต้องการ เจ้าหน้าที่รัฐก็ปฏิเสธ บอกว่าไม่ดี ไม่ได้ นี่ก็คือตัวอย่างของความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมต่ออัตลักษณ์ของท้องถิ่น

เพราะฉะนั้น ระบบตาดิกาจึงเกิดจากการที่รัฐปิดไม่ยอมรับให้เปิดการสอนกุรอานในโรงเรียนประถมรัฐบาล คนในสามจังหวัดภาคใต้โดยหลักศาสนาแล้วมีความมั่นใจในหลักศาสนาและกระบวนการชুরอ เพราะพวกเขามั่นใจว่า “... อัลลอฮ์จะไม่เปลี่ยนแปลงประชาชาติใด นอกจากเขาต้องการเปลี่ยนแปลงตัวเอง...” ข้อสรุปจึงชัดเจนจากความเห็นของผู้นำท้องถิ่นว่าตราบไคที่รัฐไม่ให้พวกเขามีส่วนร่วม ไม่ให้เขาคิดเรื่องของเขา ก็ไม่มีทางที่จะแก้ปัญหาได้เลย การกระจายอำนาจไม่ว่าจะเรียกว่า การปกครองการบริหารรูปแบบพิเศษหรือ เขตวัฒนธรรมพิเศษ หรือรูปแบบเชิงอะไรก็แล้วแต่ แต่ที่สำคัญคือประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วม จุดเน้นตรงนี้ก็ คือ การกระจายอำนาจก็คือการมีส่วนร่วมซึ่งสะท้อนในเรื่องความเป็นธรรม แต่ข้าราชการก็ยังไม่เปลี่ยนทัศนะ มองมิติเดิมๆ และวิธีคิดก็ไม่ยอมเปลี่ยน ความรู้สึกอัดอั้นดังกล่าว สะท้อนจากทัศนะของนักการเมืองผู้หนึ่ง เป็นความรู้สึกที่ว่า¹³⁰

¹²⁹ จากบันทึกการประชุมนักวิชาการท้องถิ่น ดิกอธิการบดี วิทยาลัยอิสลามยะลา อ.เมือง จ. ยะลา วันพฤหัสบดี ที่ 9 มีนาคม 2549, อ้างแล้ว.

¹³⁰ นักการเมืองจากจังหวัดนราธิวาสอดีตนายกสมาคม จากบันทึกการสัมมนาวิเคราะห์การเมืองการปกครองใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ 11 กุมภาพันธ์ 2550 เวลา 08.30-16.00 น. ห้องฟากูนิ โรงแรม ซี.เอส.ปัตตานี อ.เมือง จ.ปัตตานี

“.... ในภาวะปัจจุบัน จงขยายพื้นที่สาธารณะของคนเหล่านี้ให้มากขึ้น แล้วดึงประชาชนที่มั่นใจว่าแนวทางการแก้ปัญหาแบบมีส่วนร่วมตรงนี้จะมากขึ้น ... รัฐจะต้องลดความอยู่ดีศรีธรรม รัฐจะต้องเปิดโอกาส ต้องให้เกียรติ จะต้องให้ทุกอย่างที่เป็นสิทธิของเขา อัตลักษณ์ของเขา คนที่นี้ต้องใช้ภาษามลายูส่วนหนึ่ง คนที่นี้ต้องมีศาลจารีระห์ตามที่เขาต้องการ ต้องมีสภาชุรอ เป็นเขตปกครองพิเศษ ไม่มีอบายมุขที่เขาไม่ต้องการ เพราะไม่ว่าคนพุทธก็ไม่เอา (อบายมุข) คนมุสลิมก็ไม่เอา (อบายมุข) นี่ถือเป็นจุดร่วม ผมว่าถ้าดึงตัวนี้กลับมา...เพิ่มอัตราส่วนการมีส่วนร่วมของพวกเค้าให้มากขึ้นไม่ใช่ 17% หรือ 37% ...”

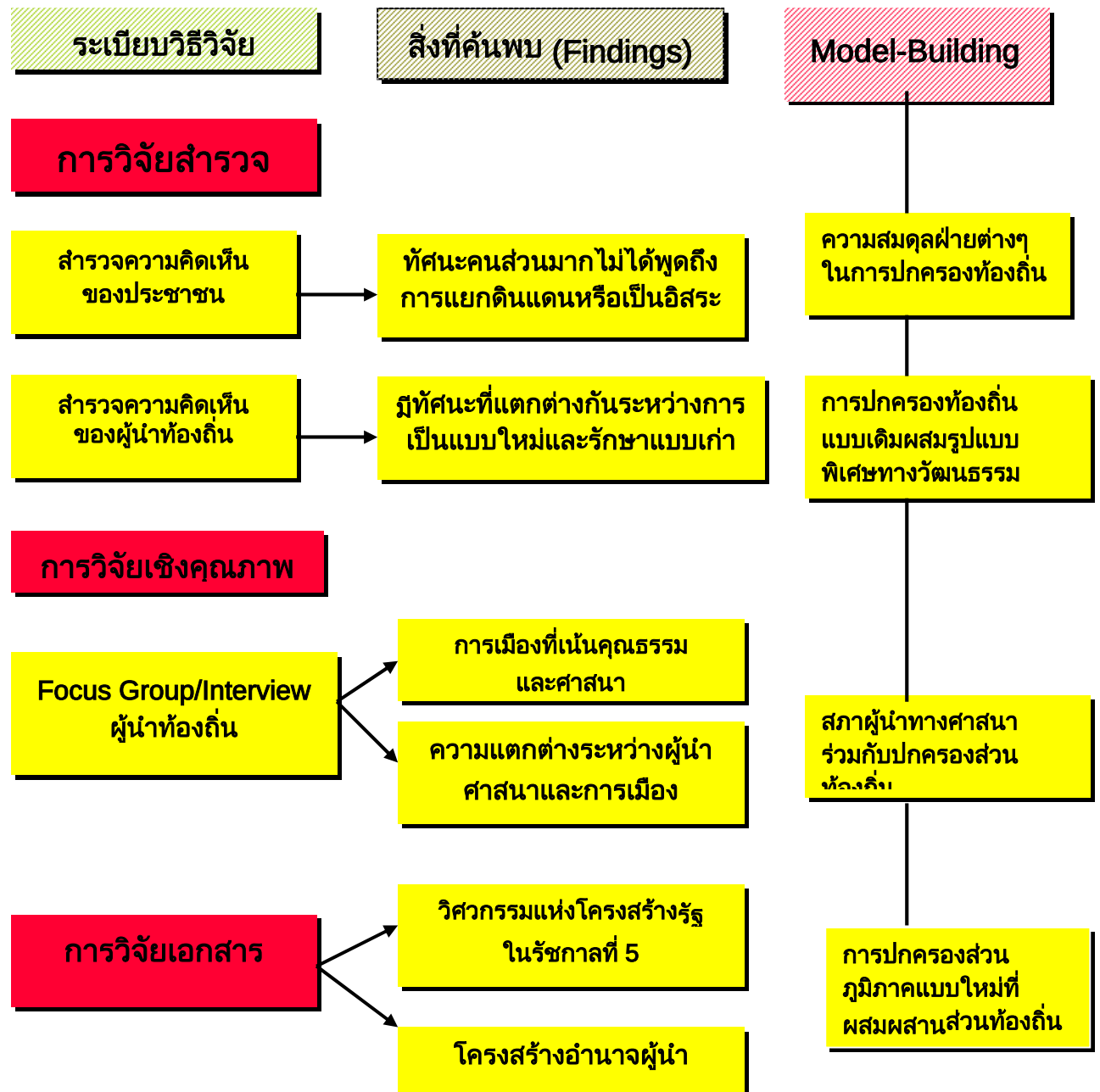
นอกจากนี้ ในเรื่องของ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานของรัฐ ยังมีความเห็นที่สะท้อนออกมาว่าการปกครองพิเศษก็คือว่าทำอะไรที่จะให้พนักงานทั้งหลายที่อยู่ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสัดส่วนของคนในพื้นที่ ซึ่งอาจจะเป็นครูโรงเรียนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจเจ้าหน้าที่อำเภอและจังหวัด ถ้าทำอย่างนี้ได้คือการปกครองแบบพิเศษของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

กล่าวโดยสรุป การวิเคราะห์โดยอาศัยข้อมูลการวิจัยจากสามแหล่งคือการวิจัยเชิงปริมาณ การวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเอกสารทำให้เราได้ข้อค้นพบที่น่าสนใจคือ การสำรวจข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนและผู้นำ สะท้อนว่าความคิดเห็นของประชาชนส่วนมากยังไม่ได้แสดงให้เห็นว่ามีความต้องการการแยกดินแดนของจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นอิสระ แต่ความคิดเห็นในเรื่องการปกครองแบบพิเศษสะท้อนออกมาในความคิดเห็นที่แตกต่างกันไป ประชาชนโดยทั่วไปยังมีความเห็นที่กำกวมอยู่ระหว่างการปกครองพิเศษกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมที่มีอยู่แล้ว เช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่ามีกลุ่มตัวอย่างอีกจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่ตัดสินใจแน่นอนว่าการปกครองแบบใดจึงจะดีและเหมาะสมกับพื้นที่แห่งนี้ เมื่อแยกระหว่างผู้ตอบที่เป็นมุสลิมและพุทธ กลุ่มตัวอย่างที่เป็นคนมุสลิมเห็นด้วยกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมเห็นด้วยกับการปกครองแบบพิเศษในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน แต่ในกลุ่มผู้ตอบที่เป็นคนพุทธส่วนมากที่สุดเห็นว่าควรใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิม ทักษะในกลุ่มผู้นำ ความคิดเห็นก็มีความเปลี่ยนแปลงไปเมื่อเวลาผ่านไป โน้มเอียงไปในทิศทางที่ค่อนข้างสนับสนุนให้มีรูปแบบการปกครองในรูปแบบพิเศษโดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจและในทางสังคมวัฒนธรรม แต่ระหว่างผู้นำสายศาสนากับผู้นำสายปกครองท้องถิ่นก็มีความแตกต่างกัน

ความแตกต่างในความคิดเห็นเรื่องรูปแบบการปกครองยังเห็นได้ชัดในการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ จากการประชุมกลุ่มและการสัมภาษณ์ พบว่าแนวโน้มที่ผู้นำฝ่ายศาสนาจะเน้นที่ระบบการเมืองแห่งคุณธรรมและเน้นหลักการศาสนาอิสลาม ความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจเป็นสิ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจนจากข้อมูลการวิจัยเอกสาร จากข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์และเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ทำให้เห็นได้ว่าการก่อกำเนิดของรัฐไทยทำให้ชนชั้นนำตามประเพณีและผู้นำศาสนาลดอำนาจลง แต่

ผู้นำทางศาสนาก็ยังคงมีความสำคัญอยู่มากในสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ นวัตกรรมการสร้างอำนาจรัฐในสมัยรัชการที่ 5 แม้จะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจเดิมของปัตตานีและทำให้เกิดความสูญเสียกับชนชั้นนำเดิม แต่วิศวกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นในสมัยดังกล่าวและยุคต่อมาก็นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของโครงสร้างสังคมโดยเฉพาะในด้านการศึกษา ชนชั้นนำใหม่ที่มีการศึกษาทั้งทางศาสนาและสายสามัญในยุคหลังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างชนชั้นนำสมัยใหม่ กลุ่มคนรุ่นใหม่ที่มีการศึกษาทั้งทางศาสนาและในทางโลกมีจำนวนมากขึ้นและมีแนวโน้มความคิดเห็นที่จะสนับสนุนการต่อสู้เพื่ออัตลักษณ์ของคนมลายูมุสลิมรวมทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น

ข้อสรุปที่ได้มาดังกล่าวข้างต้น เป็นพื้นฐานที่จะสร้างตัวแบบในการพัฒนาการปกครองและการบริหารที่ดีเพื่อแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย สิ่งที่สำคัญก็คือตัวแบบนี้จะให้ความสำคัญกับความสมดุลแห่งพลังระหว่างหลายๆฝ่ายในพื้นที่ การให้ความสำคัญหับปัจจัยทางวัฒนธรรมและศาสนา รวมทั้งการปรับปรุงบูรณาการ โครงสร้างการปกครองและการบริหารทั้งในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นสิ่งที่ถูกนำเสนออย่างละเอียดในบทต่อไป



บทที่ 5

ตัวแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมและการเมือง

การวิเคราะห์ในระดับแนวคิด

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการแสวงหารูปแบบการปกครองที่เหมาะสมในพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมก็คือการต่อสู้เพื่อแก้ปัญหาทางวัฒนธรรม ในมุมมองทางรัฐศาสตร์ การเมืองเป็นเรื่องของวัฒนธรรม เพื่อที่พัฒนาการทางการเมืองและสถาบันจะได้สอดคล้องกับสภาพสังคมและมีความยั่งยืน ดังนั้น โครงสร้างการเมืองปกครอง รวมทั้งการจัดการโครงสร้างอำนาจในสังคมจะต้องสอดคล้องและสะท้อนแบบแผนการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ในพื้นที่ทางสังคมและเป็นส่วนหนึ่งในการผลิตซ้ำของสัญลักษณ์ดังกล่าวระบบจึงจะมีพลังอำนาจในการจัดการความขัดแย้ง เหตุที่พิจารณาเช่นนั้นก็เพราะว่าความขัดแย้งและการต่อสู้ที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นปัญหาความขัดแย้งเชิงวัฒนธรรมในพื้นที่ กล่าวในอีกแง่หนึ่ง ความซับซ้อนของความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงสี่ปีที่ผ่านมาแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการใช้ความรุนแรงเชิงสัญลักษณ์ที่เข้มข้นในบริบทของ “พื้นที่ทางสังคม” ของปัตตานี ยะลา นราธิวาส วัฒนธรรมมีแหล่งที่มาจากผู้มีอำนาจในสังคม ดังนั้น การต่อสู้ในกระบวนการทางการเมือง การปกครอง การบริหาร รวมทั้งผลลัพธ์ที่เกิดจากการต่อสู้ในกระบวนการดังกล่าว มีแหล่งที่มาจากโครงสร้างอำนาจและการแย่งชิงทุนทางสังคมอันซับซ้อนทำให้เกิดลักษณะพิเศษของภูมิทัศน์ทางการเมือง พิจารณาให้ถึงที่สุดแล้วการแก้ไขปัญหาเรื่องกระจายอำนาจและรูปแบบการปกครองจึงต้องอาศัยการวิเคราะห์ลักษณะโครงสร้างอำนาจและการต่อสู้ทางสัญลักษณ์ดังกล่าวด้วย กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว การแก้ปัญหาความขัดแย้งในภาคใต้ ต้องดูให้ดูว่าใคร กลุ่มใดมีอำนาจในวัฒนธรรมของท้องถิ่น ใครคือตัวกระทำหรือ agency ในการเมืองที่ขัดแย้งกัน

วัฒนธรรมเป็นเรื่องของความเชื่อของคนในการตีความหมายปัญหาต่างๆที่รายล้อมรอบตัวเรา และความเชื่อก็มีหลายอย่าง ดังนั้น เพื่ออธิบายขยายภาพให้ชัดเจนขึ้น จะต้องมีการอธิบายแนวคิดชุดหนึ่งในเรื่องอำนาจและการแย่งชิงทรัพยากรการเมืองในพื้นที่แห่งนี้ เพื่อที่จะอธิบายให้ชัดว่าปรากฏการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเวทีที่สะท้อนความสัมพันธ์ที่ทับซ้อนและเกาะเกี่ยวกันของการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์จากคนและกลุ่มทางสังคมในพื้นที่ดังกล่าว การต่อสู้นี้แสดงออก ในแง่บทบาทของคนที่อยู่ใน “สนามแห่งอำนาจ” และ “การแย่งชิงความชอบธรรมในการอธิบาย” ปรากฏการณ์ในสนามแห่งอำนาจของผู้ที่ได้เปรียบในการครอบครองทรัพยากรหรือทุนทางสังคม ลักษณะพิเศษของสนามดังกล่าวหมายความว่า ตามปกติในพื้นที่ทางสังคมมีสนามการแข่งขันย่อยๆอยู่หลายสนาม พื้นที่ของสนามเหล่านี้เหลื่อมล้ำทับซ้อนกันและเชื่อมต่อกันในบางส่วนและแยกเป็นอิสระจากกันบางส่วน

เมื่อมองให้ลึกลงไปอีกจนถึงระดับบุคคลและกลุ่มคน ในพื้นที่ชายแดนได้มีตัวแสดงบทบาทหลายตัวและหลายสนาม เช่นกลุ่มผู้นำทางศาสนา กลุ่มผู้นำการปกครองท้องถิ่น กลุ่มผู้นำการปกครองท้องถิ่น กลุ่มนักธุรกิจเอกชน กลุ่มประชาสังคม และกลุ่มวัฒนธรรมหรือชาติพันธุ์ที่ต่างกัน ในระหว่างกลุ่มดังกล่าว ผู้เล่นบางส่วนก็เล่นในหลายสนามพร้อมกัน แต่บางส่วนก็เป็นผู้เล่นแต่เพียงบางสนาม สิ่งที่จะต้องเน้นย้ำก็คือว่า ปรากฏการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่เรามองเห็นจึงไม่ใช่เป็นแค่ประเด็นหรือเนื้อหาการเมืองที่คนกลุ่มต่างๆแสดงออกมาให้เห็นแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างกัน เป็นการสะท้อนให้เห็นเบื้องหลัง “สัมพันธ์ภาพ” ระหว่างคน กลุ่มคน ผลประโยชน์และโครงสร้างจิตสำนึก และความเชื่อความศรัทธาที่แตกต่างกัน ประเด็นที่สำคัญก็คือพวกเขาพยายามแย่งชิงการนำในการแสดงความชอบธรรมในการตีความและให้ความหมายแก่โลกความเป็นจริงในพื้นที่ทางสังคมของจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่นการต่อสู้ระหว่างผู้นำศาสนาในการตีความโลกและความขัดแย้งในแง่หลักการศาสนา การต่อสู้ของนักการเมืองท้องถิ่นในการตีความหมายของการเมืองและความขัดแย้งในท้องถิ่น ความขัดแย้งในแง่ของการแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ในการเลือกตั้ง การใช้อิทธิพลและการซื้อเสียงในนามของการพัฒนาท้องถิ่น การต่อสู้ของผู้นำฝ่ายปกครองท้องถิ่นในการรักษาความสงบและความมั่นคงในนามของรัฐ นักธุรกิจท้องถิ่นต้องการพัฒนาธุรกิจ การลงทุนและกำไรอย่างมีเหตุผลในนามของระบบทุน

ผู้ที่เหนือกว่าในการต่อสู้คือการเป็นผู้ชนะในการตีความหมาย และได้ประโยชน์มากที่สุด ได้รับชัยชนะในการสร้างภาพความเป็นตัวแทนบนเวทีแห่งอำนาจที่แตกต่างกันนี้ ตัวอย่างเช่น การต่อสู้ในสนามทางเศรษฐกิจ มีกลุ่มคนหลายกลุ่มทำมาหากิน การค้าการลงทุน การสะสมทรัพย์สิน ในสนามทางวัฒนธรรม มีกลุ่มคนที่ใช้ภาษาไทย ภาษามลายู ภาษาจีนและประเพณีวัฒนธรรมที่ต่างกัน หรือกลุ่มที่ต่างกันและอัตลักษณ์ที่ต่างกัน ในสนามทางศาสนา เป็นเรื่องของนักการศาสนา สำนักคิดมัธยัสถ์ต่างๆ และกลุ่มคนที่นับถือศาสนาอิสลามส่วนใหญ่มากับกลุ่มคนพุทธส่วนน้อย ในสนามการต่อสู้ทางการเมืองในเวทีรัฐสภา ก็มีพรรคการเมือง นักการเมืองระดับชาติและท้องถิ่นที่ต่อสู้กัน และในสนามการต่อสู้ด้วยอาวุธหรือการก่อการร้าย มีกองกำลังอาวุธ ทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายก่อความไม่สงบ ในสนามการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งในระบบและนอกระบบมีคนต่างกลุ่มกันต่อสู้ รวมทั้งเรื่องของการค้าของเถื่อน อิทธิพลมืดและการค้ายาเสพติด ในเวทีเหล่านี้จะต้องมีผู้ได้เปรียบหรือผู้ชนะในการแข่งขัน

ในการเมืองแห่งวัฒนธรรม การต่อสู้ทางสัญลักษณ์ (symbolic struggle) เกิดขึ้นในเวทีกึ่งกลางของพื้นที่ทางสังคม เช่นในเวทีสื่อสาร เวทีสาธารณะในชุมชนเช่นในมัสยิด โรงเรียน ในชุมชน เวทีในวงวิชาการ และเวทีการแข่งขันทางการเมืองการเลือกตั้ง รวมทั้งในสนามรบ การปะทะด้วยกำลัง การชุมนุมตีทางทหาร การฆ่ารายวัน การอุ้มฆ่า การเก็บฝ่ายตรงข้ามทั้งสองฝ่าย รวมทั้งการฟันสืดตัวอักษรหรือสัญลักษณ์บนป้ายหรือตามถนน การแจกใบปลิวและปล่อยข่าวลือ

กล่าวในอีกแง่หนึ่ง เวทีเหล่านี้เป็นสนามการต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจความชอบธรรมในการอธิบายสังคมและเป็นเวทีต่อสู้เพื่อสร้างภาพการเป็นตัวแทน (representation) ในสังคม จุดสำคัญก็คือ การต่อสู้ทางสัญลักษณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงอำนาจหรือความสัมพันธ์ทางอำนาจเพื่อควบคุมสังคมหรือสร้างความชอบธรรมในการอธิบาย-ตีความโลกแห่งความเป็นจริง เราต้องเข้าใจว่า ถึงที่สุดแล้ว “ความเป็นจริงทางสังคม” ที่เรามองเห็นเป็นปรากฏการณ์ของสนามพลังหรือสนามแห่งอำนาจ (fields of power) ซึ่งเกิดจากคนครอบครองทรัพยากรอันมีอยู่อย่างจำกัดในสังคม ทรัพยากรเหล่านี้คือ ทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางวัฒนธรรมและทุนสัญลักษณ์ในแบบต่างๆ ต้นทุนเหล่านี้กลับเป็นตัวกำหนดความชอบธรรม และบทบาทในสนามแห่งอำนาจอิทธิพล นอกจากนี้ การครอบครองทุนดังกล่าวยังได้สร้างสำนึกในตำแหน่งแหล่งที่ของตนทั้งโดยที่รู้ตัวหรือไม่รู้ตัว มันทำให้คนแต่ละคนมีความรู้สำนึกต่อที่ยืนของตนเอง จนทำให้เกิดสามัญสำนึกของคนต่างกลุ่ม สามัญสำนึกอันมีที่มาที่ไม่สามัญทำให้เกิดการปะทะกันอย่างรุนแรงจนกลายเป็นความขัดแย้งที่แก้ไม่ตกในสังคม

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

เราอาจมองความขัดแย้งทั้งหมดได้ในอีกแง่หนึ่งว่า ปรากฏการณ์ทั้งหมดเป็นเรื่องของกิจกรรมและบทบาทของตัวแสดงที่มีความเป็นอิสระ แต่มีความเชื่อมโยงกัน แต่ละคนแต่ละฝ่ายก็มุ่งแสวงหาหนทางที่ได้ประโยชน์สูงสุดเพื่อความอยู่รอดและผลประโยชน์ตอบแทนในสภาพแวดล้อมที่สับสนอลหม่านและปะทะเผชิญหน้ากัน เงื่อนไขดังกล่าวเปรียบเสมือนสภาพแวดล้อมแห่ง “ระบบนิเวศทางชีวภาพ” ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้มีพัฒนาการและมีการปรับตัวอย่างต่อเนื่อง บ้างก็แสวงหาความชำนาญพิเศษที่จะทำให้ตัวเองอยู่รอดปลอดภัยอย่างมั่นคง ในขณะที่ตัวแสดงตัวอื่นกลายเป็น “นักร้อง” ในสภาพแวดล้อมนี้ ตัวแสดงบางตัวดำรงอยู่แล้วในสภาพแวดล้อมก่อนเกิดความขัดแย้ง พวกนี้ประกอบไปด้วยฝ่ายการปกครอง กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเครือญาติสายตระกูล หรือชุมชน กลุ่มทางชนชั้น ทั้งประชากรในเมืองและในชนบท และสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคม ในห้วงเวลาปกติ ตัวแสดงดังกล่าวจะมีทั้งความร่วมมือร่วมใจกันและแข่งขันกันในบางครั้ง แต่ในขณะนี้ เนื่องจากการต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจภายในอย่างรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การแข่งขันกันอย่างสงบสันติและความตึงเครียดแบบสร้างสรรค์ซึ่งรักษาสังคมไว้ในภาวะปกติอาจจะถูกปั่นให้เกินเลยขอบเขตของการควบคุม ถ้าปล่อยให้ความขัดแย้งขยายตัวไม่มีการจัดการที่ดีที่เหมาะสม ความขัดแย้งจะกลายเป็นตัวคุกคามทำลายสังคมทั้งสังคม ประเด็นที่สำคัญก็คือ จะต้องยอมรับว่า รัฐและองค์กรของรัฐเองมิได้อยู่นอกระบบนิเวศนี้ เวทีของความขัดแย้งจึงมิใช่เป็นเสมือนแผ่นผ้าใบที่รัฐเป็นผู้ถือพู่กันละเลงงานศิลปะฝ่ายเดียว แต่มันเป็นระบบแห่งสิ่งมีชีวิตที่มีพลวัตเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงสนองตอบการกระทำของฝ่ายรัฐและจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินความสมดุลระหว่างการแข่งขันต่อสู้ของพลัง

ฝ่ายต่างๆอย่างต่อเนื่อง เราจะต้องสร้างระบบอะไรได้ที่ทำให้เกิดความสมดุลและปรับตัวของกลุ่มต่างๆเหล่านี้

ข้อสรุปเชิงแนวคิดในที่นี้ที่จะต้องนำมาพิจารณาก็คือ

1. ความสมดุล ในระบบของสิ่งที่มีชีวิตและในเวทีการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ที่กำลังดำเนินอยู่ การที่เราจะออกแบบรูปการปกครองและการบริหารเพื่ออำนาจการให้เกิดการแก้ปัญหาโดยชอบธรรมและสันติ จะต้องอาศัยการวิเคราะห์บริบททางอำนาจและสังคมวัฒนธรรมหลายอย่าง ประเด็นที่น่าสนใจคือการปกครองตามธรรมชาติหรือการบริหารตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นการปกครองหรือการกระทำใดๆก็ตามที่ทำให้สังคมในการปกครองนั้นมีความสุขและอยู่ดีกินดี ใครก็ตามที่จะขึ้นมาเป็นผู้นำองค์กรใดก็ตามที่จัดตั้งขึ้นมาจะต้องมีความสามารถที่จะทำให้คนที่อยู่ภายใต้การปกครอง คนที่อยู่ในตำบล ในเทศบาล หรือสภามุขมีความอยู่ดีกินดีหรือว่ามีความสุข สิ่งที่เราควรทำก็คือ สร้างกลไกขึ้นมาโดยที่กลไกนี้ต้องเกิดขึ้นจากประชาชนในท้องถิ่นหลายฝ่าย แล้วเป็นตัวสมดุลอำนาจ เราต้องสร้างกลไกที่เกิดจากประชาชนที่ทำให้เกิด “ตัวสมดุลอำนาจ” ระหว่างฝ่ายต่างๆขึ้นมาให้ได้

2. ความสำนึกในวัฒนธรรม สิ่งที่จะต้องพิจารณาด้วยคือ ตัวแปรสำนึกในอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และศาสนาซึ่งเป็นตัวการที่สำคัญในการผลักดันความขัดแย้งและความรุนแรง และเป็นตัวแปรหลักในการแก้ปัญหาในกระบวนการสร้างสถาบันทางสังคมและการการเมืองในท้องถิ่น เพราะว่าการแก้ปัญหาในการปกครองจะสามารถแก้ปัญหา “ความรู้สึก” ในอัตลักษณ์ดังกล่าวได้ จะต้องทำให้เกิด “ความรู้สึก” ว่ามีความถูกต้องและชอบธรรมในการแก้ปัญหาเพื่อลดความดัน ปิดกั้นและแย่งชิงอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ ศาสนาและประวัติศาสตร์ การแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นการสนองตอบต่อการต่อสู้เชิงสัญลักษณ์ที่ดำรงอยู่ด้วย จุบรวมในความรู้สึกที่สำคัญในเชิงสัญลักษณ์ก็คือการผสมผสานลักษณะพิเศษทางด้านศาสนาและวัฒนธรรมให้เข้ากับการปกครองและการบริหาร เพื่อที่จะช่วยให้เกิดการฟื้นคืนอำนาจการควบคุมทางสังคมที่มีความถูกต้อง ความชอบธรรมและมีความยุติธรรมในการจัดการปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น

3. ปัญหาอำนาจรัฐ โครงสร้างอีกตัวหนึ่งที่สำคัญด้วยก็คือการทำให้เกิดความเกาะเกี่ยวกับสังคมของโครงสร้างรัฐ ในปัญหาความขัดแย้งนั้น การจะแก้ปัญหาได้ อยู่ที่ตัวแปรของรัฐ รัฐได้ประกอบสร้างตัวตนอย่างไรและปฏิบัติหน้าที่อย่างไรในสภาพแวดล้อมของพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายทั้งในทางสังคมวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐประกอบขึ้นด้วยใครและมีวิธีการอย่างไรในการเข้าถึงและให้บริการกับประชาชนเพื่อสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ ในระดับท้องถิ่นและหมู่บ้านชุมชน ชนชั้นนำฝ่ายปกครอง ฝ่ายศาสนาและการปกครองท้องถิ่นมีปฏิบัติการอย่างไร สามารถควบคุมและครอบงำการกระทำและความคิดของสังคมและชุมชนได้หรือไม่ และสังคมตอบสนองบทบาทของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งชนชั้นนำในท้องถิ่นดีหรือไม่ดีอย่างไร ดังนั้น ข้อสรุปในเชิงแนวคิดก็คือการแก้ปัญหาด้วยการปกครองและการบริหารทั้งระดับภูมิภาคและท้องถิ่น โดยที่จะต้องสนใจลักษณะองค์ประกอบของรัฐในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

เพื่อให้เกิดการผสมผสานและบูรณาการลักษณะพิเศษทางวัฒนธรรมให้เข้ากับลักษณะพิเศษการเมือง การปกครอง และอำนาจ การทำให้โครงสร้างรัฐและระบบราชการมีความเป็นตัวแทนทั้งในด้าน คุณลักษณะทางประชากร ทางสังคมและวัฒนธรรมจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้รัฐไม่เป็นคนแปลก หน้าของสังคม

การวิเคราะห์ในระดับโครงสร้างอำนาจชนชั้นนำ

โครงสร้างสังคมของปัตตานี ยะลา นราธิวาสถูกกำหนดโดยประวัติศาสตร์อันยาวนานของ การเป็นรัฐปัตตานีและเจ็ดหัวเมืองก่อนถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยามตามสนธิสัญญาอังกฤษ- สยามในปี พ. ศ. 2452 จุดเปลี่ยนและพัฒนาการที่สำคัญของโครงสร้างอำนาจเกิดขึ้นในช่วงเวลา ดังกล่าวและมีผลต่อพัฒนาการทางการเมืองของปัตตานีในช่วงหลัง ภาพโดยทั่วไปที่มองเห็นก็คือ สังคมมลายูมุสลิมภาคใต้สามารถรักษาลักษณะพิเศษทางด้านประเพณีและสถาบันของตนเอาไว้ได้ ทั้ๆที่มีความพยายามอย่างมากโดยรัฐไทยที่จะทำให้เกิดการผสมกลมกลืน แต่คนในจังหวัดชายแดน ภาคใต้ก็ยังคงให้ความสำคัญกับผู้นำมุสลิมของตนเอง ผู้นำเหล่านี้อาจจะแบ่งออกได้เป็นสามประเภท คือ ผู้นำเก่าตามประเพณี ผู้นำสายทางโลก และผู้นำศาสนา

ชนชั้นนำตามจารีตประเพณีของปัตตานี (Patani-Malay traditional aristocratic elites) เป็น กลุ่มผู้ที่สืบเชื้อสายมาจากชนชั้นสูง สมาชิกสืบเชื้อสายมาจากรายาหรือเจ้าเมืองซึ่งสืบเชื้อสายมาจากผู้ ที่เคยถูกแต่งตั้งมาจากรัฐบาลไทยให้เป็นผู้ว่าในสมัยเจ็ดหัวเมืองมลายูระหว่างปี พ.ศ. 2359-2449 ผู้นำ ในขณะนั้นจะคือรายาหรือเจ้า 29 คน ประกอบไปด้วย 7 คนในปัตตานี 5 คนในยะหริ่ง 4 คนในรามัน 4 คนในระแงะ 4 คนในยะลา 3 คนในสายบุรี 2 คนในหนองจิก ผู้นำกลุ่มนี้เป็นต้นสายตระกูลของชน ชั้นสูงในปัตตานีในยุคร่วมสมัย หลังจากเจ้ามลายูถูกเข้าแทนที่ด้วยผู้ว่าราชการไทยและระบบ การเมืองแบบโลกิยะในแบบที่แยกรัฐออกจากศาสนาของไทยในตอนต้นศตวรรษที่ยี่สิบ แต่ในขณะ นั้นชนชั้นสูงมลายูยังคงมีบทบาทในโครงสร้างและพลังทางการเมืองของท้องถิ่น พวกเขายังเป็น ผู้นำในขบวนการต่อต้านรัฐบาลไทยในยุคแรกเพราะต้องการที่จะเรียกร้องอำนาจอคืนมา แต่พวกเขา ประสบความล้มเหลวในการเมืองและสูญเสียอำนาจทางเศรษฐกิจไปในจำนวนมาก ชนชั้นนำเก่า จำนวนมากหนีไปลี้ภัยการเมืองอยู่กับญาติพี่น้องของตนที่ยังคงอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านมลายา กล่าว ในอีกแง่หนึ่ง ถ้าจะวิเคราะห์ในแง่ฐานทรัพยากรและต้นทุนทางการเมืองของชนชั้นนำ ชนชั้นสูงหรือ ผู้นำตามประเพณีของมลายูปัตตานีสู่สูญเสฐานทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจจึงไม่มีอำนาจ ความ มั่งคั่งและบารมีเหมือนที่เคยเป็น นอกจากนี้ ชนชั้นสูงบางสายก็ยังคงแสดงความจงรักภักดีต่อรัฐไทย ดังนั้น ชนชั้นสูงตระกูลผู้นำตามประเพณีของมลายูจึงอาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากชาวมลายูมุสลิม ให้เป็นผู้ที่มีความชอบธรรม กลุ่มชนชั้นสูงตระกูลเก่านี้ในปัจจุบันบางส่วนก็ได้เข้าไปมีส่วนร่วม ทางการเมืองเป็นผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภา และเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ความล้มเหลวของผู้นำ

ทางการเมืองในระบบรัฐสภายังสะท้อนภาพความล้มเหลวของชนชั้นนำตามประเพณีและสายที่ยึดมั่นในทางโลก

ชนชั้นนำอีกกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญคือชนชั้นนำสายที่ยึดถือแนวทางที่ไม่เกี่ยวกับศาสนาหรือสายแนวคิดในทางโลก ในสังคมมลายูมุสลิม ผู้นำกลุ่มนี้ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่เป็นคนมุสลิมท้องถิ่น ตัวอย่างเช่นครูในโรงเรียน กำนันผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบันยังมีกลุ่มผู้นำสายการปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สมาชิกและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาล พวกข้าราชการระดับล่างที่เป็นคนท้องถิ่นได้รับสถานภาพเป็นชนชั้นนำเพราะพวกเขาเป็นสมาชิกขององค์กรปกครองท้องถิ่น ระบบราชการในท้องถิ่น และพวกเขามีรายได้หรือสามารถสะสมความมั่งคั่งในระดับที่มากพอสมควร ชนชั้นนำกลุ่มนี้มีเชื้อสายมลายูและผ่านระบบการศึกษาแบบไทยทำให้ชาวบ้านโดยทั่วไปที่พูดภาษาไทยไม่ได้ต้องอาศัยความช่วยเหลือและคำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมในทางโลก ทางสังคมและการปกครอง เป็นที่น่าสังเกตว่าช่วงเวลาสิบปีนับตั้งแต่ปี 2520-2530 เป็นต้นมา บทบาทของคนมุสลิมในระบบราชการของท้องถิ่นมีมากขึ้นเพราะคนกลุ่มนี้มีส่วนร่วมมากขึ้นในกิจกรรมทางศาสนาและชุมชน ในขณะที่ชื่อเสียง การยอมรับของชนชั้นนำทางศาสนาเริ่มจะลดลงเพราะรัฐบาลไทยสามารถเพิ่มระดับการควบคุมที่มีต่อสถาบันที่สำคัญ 2 องค์กรของคนมลายูมุสลิมคือ “โรงเรียนปอเนาะและมัสยิด” แต่อย่างไรก็ตาม เอกสารการวิเคราะห์ชนชั้นนำในช่วงต้นทศวรรษปี พ.ศ. 2530 ยังระบุว่าข้าราชการที่เป็นคนมลายูมุสลิมยังไม่สามารถมีอิทธิพลต่อสังคมได้มากเท่ากับชนชั้นนำทางศาสนา เพราะพวกเขามักจะถูกมองจากคนมลายูบางส่วนว่าเป็นข้าราชการรับใช้รัฐบาลและปกป้องผลประโยชน์ของรัฐบาล คนพวกนี้อาจถูกเรียกจากคนท้องถิ่นว่า “โตะนะ” หรือ “พวกนาย” ที่มาปกครองตน นอกจากนี้ยังมีคนกลุ่มเล็กๆ อีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นนักธุรกิจเชื้อสายมลายูซึ่งแสดงบทบาทเป็นพ่อค้าคนกลาง พ่อค้า และผู้รับเหมาก่อสร้าง ก็ยังอาจถูกจัดให้เป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นนำในสายทางโลกเนื่องจากมีสถานภาพความเป็นวิชาชีพและความมั่งคั่ง คนกลุ่มเล็กๆ เหล่านี้ ในปัจจุบันอาจจะมีจำนวนมากขึ้น แต่ก็ยังไม่อาจจะนำชาวบ้านได้เต็มที่นักเพราะขาดชื่อเสียงเกียรติยศในสังคมท้องถิ่นที่ยังมองว่าการหาเงินแสวงหาความร่ำรวยไม่อาจจะเป็นคนที่มีสถานภาพสูงได้

บทบาทของผู้นำท้องถิ่นในที่มาจากการเลือกตั้งเป็นบทบาทที่น่าสนใจมากในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ชนชั้นนำกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นคนที่ผ่านการศึกษาในระบบการศึกษาสามัญมิใช่ศาสนา เราจึงอาจจะเรียกได้ว่าเป็นผู้นำในสายแนวคิดทางโลก ชนชั้นนำกลุ่มดังกล่าวมีบทบาทมากขึ้นในการเมือง การปกครองและการบริหารในปัจจุบัน จากข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในปี 2550 จังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาสมีองค์กรการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งหมด 267 องค์กร ปัตตานีเป็นจังหวัดที่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นมากที่สุดคือ 114 องค์กร รองลงมาคือ นราธิวาส 89 องค์กร และยะลา 64 องค์กร ถ้านับเฉพาะผู้นำสูงสุดขององค์กรปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันจึงมีจำนวน 267 คน คนกลุ่มดังกล่าวเป็นผู้มีบทบาทมากในแต่ละพื้นที่นับตั้งแต่ตำบล อำเภอและระดับ

จังหวัด แต่เมื่อดูที่โครงสร้างทั้งหมด พิจารณาจากแต่ละตำบล ผู้นำท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งใน 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 อุstad และเจ๊ะครูตาคามีจำนวนรวมกันทั้งสิ้น 8,685 คน ในจำนวนนี้นับเฉพาะอุstadจะมีจำนวน 3,723 คน

โครงสร้างอำนาจเดิมตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำในกลุ่มนี้เป็นผู้นำดั้งเดิมที่ตั้งมาตั้งแต่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เมื่อดูจากโครงสร้างหมู่บ้านทั้งหมดในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีกำนันจำนวน 235 คน และผู้ใหญ่บ้าน 1384 คน ถ้ารวมเอาแพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ จำนวนรวมของผู้นำฝ่ายปกครองท้องที่ 1619 คน แต่ถ้ารวมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยฯ เข้าด้วยกัน ผู้นำฝ่ายปกครองท้องที่ในจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส จะเป็นจำนวนมากถึง 7902 คน

กล่าวโดยรวม การวิเคราะห์ในระดับโครงสร้างอำนาจแสดงให้เห็นว่ากลุ่มชนชั้นนำแห่งอำนาจในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีบทบาทสำคัญมากในการกำหนดทิศทางการพัฒนาทางการเมืองเพื่อแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ชนชั้นนำดังกล่าวประกอบด้วย กลุ่มชนชั้นนำทั้งทางศาสนาและทางโลก มีจำนวนรวมกันประมาณ 8,399 คน กลุ่มคนกลุ่มนี้มีจำนวนมากพอสมควรและจะเป็นกำลังของการเปลี่ยนแปลงพัฒนาการรูปแบบการปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

ชนชั้นนำแห่งอำนาจในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ประเภทชนชั้นนำ	จำนวน
ผู้นำการปกครองท้องถิ่น	1,326
โต๊ะอิหม่าม	1,731
อุstad คุรสอนศาสนา	3,723
กำนันผู้ใหญ่บ้าน	1619
รวมผู้นำท้องถิ่น	8,399

การวิเคราะห์ในระดับความคิดเห็นและทัศนคติ

ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปและชนชั้นนำในจังหวัดชายแดนภาคใต้เกี่ยวกับรูปแบบที่เหมาะสมในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความหลากหลายวัฒนธรรมสะท้อนให้เห็นแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงไปท่ามกลางสถานการณ์ความรุนแรง สำรวจครั้งแรกนี้มีนัยสำคัญที่น่าพิจารณาอยู่สองประการคือ ประการแรก ในช่วงปี 2548 คนจำนวนที่ค่อนข้างมากยังยอมรับว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมยังใช้ได้ ถ้าได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น แต่นัยอีกด้านหนึ่ง ควรสังเกตด้วยว่าคนกลุ่มที่มีความเห็นว่าควรจัดรูปการปกครองพิเศษทางวัฒนธรรม การปกครองพิเศษทางการเมือง และรูปแบบมหานคร เมื่อรวมกันก็มีจำนวนไม่น้อยเช่นเดียวกัน ยิ่งถ้ามองว่าทัศนะดังกล่าวจัดอยู่ในประเภทหรือกลุ่มเดียวกันที่สนับสนุนการปกครองแบบพิเศษของท้องถิ่นเหมือนกัน คนกลุ่มนี้รวมกันได้มากถึงร้อยละ 41.8 ก็นับได้ว่ามีจำนวนมากในสัดส่วนใกล้เคียงกันกับกลุ่มสนับสนุนรูปแบบเดิม โดยที่กลุ่มที่สนับสนุนรูปแบบเดิมมีจำนวนมากกว่าเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กลุ่มเห็นรูปแบบเดิมกับกลุ่มที่สนับสนุนแบบผู้ว่าซีไอโอซึ่งถือเป็นแบบเดียวกัน รวมกันได้ประมาณร้อยละ 42.9 ทำให้เราได้ข้อสรุปเบื้องต้นในขณะนั้นว่าความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัดในเรื่องรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ซึ่งมีความหลากหลายชาติพันธุ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความหลากหลายและแตกต่างกันมาก ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบเดิมที่มีอยู่แล้วทั้งแบบการปกครองท้องถิ่นและผู้ว่าซีไอโอมีมากกว่าเพียงเล็กน้อย ส่วนพวกที่สนับสนุนให้เปลี่ยนแปลงในรูปแบบพิเศษแบบต่างๆก็มีอยู่ไม่น้อยในจำนวนและสัดส่วนใกล้เคียงกัน ทัศนะทั้งสองฝ่ายจึงถือว่ากำลังกันมากจนอาจจะถือได้ว่ามีจำนวนมากพอๆกันได้

ที่น่าสนใจก็คือมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างคนพุทธกับคนมุสลิมในเรื่องรูปแบบการปกครองซึ่งสะท้อนความหมายสองประการที่จะต้องนำมาพิจารณา ประการแรกแสดงให้เห็นว่าลึกๆแล้วในกลุ่มคนที่สนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมนั้นมีคนพุทธอยู่ด้วยเป็นจำนวนไม่น้อย และในกลุ่มคนที่สนับสนุนการปกครองแบบพิเศษในทางวัฒนธรรมส่วนมากก็จะเป็นคนมุสลิมด้วย ถ้าพิจารณาว่าคนพุทธเป็นคนส่วนน้อยในสังคมสามจังหวัดชายแดนใต้ การที่คนไทยพุทธเป็นจำนวนมากไม่เห็นด้วยกับการปกครองพิเศษอาจมีความหมายทางการเมืองที่การเสนอแนวทางรูปแบบปกครองพิเศษเป็น “การคุกคาม” ต่อคนส่วนนี้และอาจจะได้รับการต่อต้านอย่างหนักหน่วงในทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเรามาพิจารณาว่าคนส่วนใหญ่ของประเทศคือคนไทยพุทธ ผลสะท้อนของการต่อต้านอาจรุนแรงและมีผลต่อการดำเนินการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้เกิดความมั่นคง ยั่งยืนและสมานฉันท์ กล่าวในอีกด้านหนึ่ง ข้อมูลชี้ให้เห็นด้วยว่าในกลุ่มคนมุสลิมแม้ว่ามีจำนวนไม่น้อยที่สนับสนุนการปกครองในรูปแบบพิเศษดังที่กล่าวไปแล้ว แต่ถ้ากลับมาดูเฉพาะในกลุ่มผู้ที่เห็นว่าควรใช้การปกครองแบบเดิมอยู่แต่ปฏิบัติให้ดีขึ้น ก็มีจำนวนมากถึงร้อยละ 72.1 แสดงให้เห็นว่ามีคนมุสลิมจำนวนไม่น้อยเช่นกันที่สนับสนุนการปกครองในรูปแบบเดิม จากนี้ก็

จะนำไปสู่ข้อสังเกตประการที่สองก็คือ แม้ว่าโดยภาพรวมเราจะเห็นแนวโน้มที่คนมุสลิมและคนพุทธมีความเห็นต่างกันในเรื่องการปกครองท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาดูในกลุ่มคนมุสลิมมีความแตกต่างหลากหลายในทัศนะเรื่องการปกครองท้องถิ่นเช่นกันแม้แต่ในกลุ่มคนมุสลิมด้วยกันเอง ตรงข้ามกับคนพุทธที่ค่อนข้างเอกภาพว่าไม่เห็นด้วยกับการใช้รูปแบบการปกครองพิเศษ ในกลุ่มคนมุสลิมจำนวนไม่น้อยเห็นว่าควรใช้รูปแบบการปกครองแบบเดิมแต่ปรับปรุงให้ดีขึ้น จำนวนไม่น้อยเช่นกันเห็นว่าควรใช้รูปแบบการปกครองพิเศษทางวัฒนธรรม มีบางส่วนก็ยังมองว่าควรใช้รูปแบบการปกครองพิเศษทางการเมือง หรือการปกครองแบบมหานคร ความแตกต่างหลากหลายเช่นนี้ทำให้ต้องพิจารณาว่าหากเสนอการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในแบบใดก็จะมีคนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยต่างกันแม้ในกลุ่มคนมุสลิมด้วยกันเอง

ความคิดเห็นที่แตกต่างกันนี้ยิ่งเด่นชัดมากในกลุ่มชนชั้นนำ ในการสำรวจความคิดเห็นครั้งที่ 2 จากที่ประชุมระดมความคิดเห็นในเรื่องการปกครองท้องถิ่นของผู้ว่าการปกครองท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และผู้นำศาสนาระดับอิมาม โต๊ะครู อุstadh และผู้บริหารโรงเรียนเอกชนอิสลามอิสลาม ในปี พ.ศ. 2549 สิ่งที่พบก็คือมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างผู้นำทางโลก (secular leaders) และผู้นำทางศาสนา (religious leaders) หรือผู้นำทางคุณธรรมภูมิปัญญา ในกลุ่มนายกฯ อบต. ผู้ที่เห็นว่าควรใช้รูปแบบเดิมมีจำนวนมากกว่าพวกที่เห็นว่าควรใช้รูปแบบพิเศษ แต่ผู้นำศาสนาจะมีความเห็นกันอย่างมาก กล่าวคือส่วนมากเห็นว่าควรใช้รูปแบบพิเศษแบบกรุงเทพมหานครหรือพัทยา และใช้รูปแบบพิเศษอื่นๆ เช่น สภามุสลิมเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดหรือใช้การปกครองพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้ว ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นในครั้งที่ 3 ดำเนินการในระหว่างเดือนเมษายน พ.ศ. 2550 ในการประชุมเพื่อระดมความคิดกลุ่มผู้ว่าการปกครองท้องถิ่นเห็นเกี่ยวกับปัญหาความยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของผู้บังคับกล่าวซึ่งเลือกมาจากพื้นที่จังหวัดยะลา ปัตตานีและนราธิวาส มีการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมที่สุดในสถานการณ์ปัจจุบัน ปรากฏว่า ร้อยละ 27.7 เห็นว่าควรเป็นเขตการปกครองพิเศษทางการเมือง ส่วนผู้ว่าร้อยละ 27.7 เช่นกันเห็นว่าควรเป็นรูปแบบการปกครองพิเศษทางด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม มีเพียงร้อยละ 12 เห็นว่าควรใช้รูปแบบการปกครองแบบเดิมแต่ปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ข้อมูลในการสำรวจครั้งล่าสุดนี้เป็นความคิดเห็นในท่ามกลางสถานการณ์ที่รุนแรงมากขึ้น ทัศนะชนชั้นนำการปกครองท้องถิ่นมีความโน้มเอียงไปในทางสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษมากขึ้น อาจจะกล่าวได้ว่า ถ้านับรวมทั้งกลุ่มที่เห็นด้วยกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในทางการเมืองและในรูปแบบพิเศษทั้งทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม รวมแล้วกลุ่มนี้มีสูงมากถึงร้อยละ 74.1 เป็นจำนวนที่มากกว่าผู้ที่เห็นด้วยกับรูปแบบเดิมซึ่งมีเพียงร้อยละ 12.9 เท่านั้น

การวิเคราะห์ในระดับความคิดเห็นทัศนคติของประชาชนและผู้ว่าท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้แสดงให้เห็นว่า แม้ความคิดเห็นโดยทั่วไปยังมีความแตกต่างกันว่าจะใช้รูปแบบใดก็

เหมาะสมที่สุดกับพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะดังกล่าว ความคิดเห็นก็มีความเปลี่ยนแปลงไปเมื่อเวลาผ่านไปและมีความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ค่อนข้างสนับสนุนให้มีรูปแบบการปกครองพิเศษ โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจและรูปแบบพิเศษในทางสังคมวัฒนธรรม โดยเฉพาะในระยะหลัง แนวโน้มความคิดไปในทางสนับสนุนการปกครองแบบพิเศษเริ่มเด่นชัดขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มผู้นำการปกครองท้องถิ่นและผู้นำทางศาสนาแม้จะมีความแตกต่างกันอยู่ในรายละเอียด

จากทัศนะของกลุ่มผู้นำท้องถิ่น ผู้นำทางศาสนาและผู้นำทางสังคมหลายกลุ่ม สิ่งที่แสดงออกมาก็คือประเด็นใจกลางในเรื่องอัตลักษณ์และความแตกต่างทางศาสนาและชาติพันธุ์ที่รัฐมักจะกดทับ ปิดกั้นและแย่งชิงไปจากท้องถิ่น ปัญหายังรวมไปถึงความพยายามของรัฐที่จะทำให้เกิดความผสมกลมกลืนโดยละเลยปัญหาความยุติธรรมที่ประชาชนและชนชั้นนำในควรจะได้รับในแง่การแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์หรือตัวตน ปัญหานี้เป็นสืบเนื่องมาจากการคลี่คลายประวัติศาสตร์ของโครงสร้างอำนาจในปัตตานี

จุดที่ควรเน้นก็คือมีการกดทับ กีดกันและแย่งชิงอัตลักษณ์เป็นการบั่นทอนอำนาจ ความชอบธรรมและบ่อนทำลายการพัฒนาศักยภาพของชนชั้นนำในท้องถิ่น ผลก็คือ กระบวนการของรัฐมีความแปลกแยก เพราะได้ทำให้เกิดการลดทอนอำนาจการควบคุมของสังคมในชุมชน และส่งผลต่อการขยายตัวและลูกถามของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น การสร้างภาวะทันสมัย และการพัฒนาการทางการเมืองในช่วงทศวรรษที่ 2520-2530 เป็นการขยายสถาบันประชาธิปไตยและการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่น่าจะเป็นผลดี แต่พลังของการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยทางการเมือง (political modernization) ไม่ได้ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่นแต่กลับทำให้มีปัญหามากขึ้นเพราะการเปลี่ยนแปลงนี้ไปเร่งความอ่อนแอและทำให้เกิดความแตกแยกภายในกลุ่มชนชั้นนำมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอจากทัศนะของผู้ในกลุ่มต่างๆชี้ให้เห็นความเป็นไปได้ของการประสานกันระหว่างชนชั้นนำแห่งอำนาจ (power elites) ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งประกอบด้วย ชนชั้นนำทางการเมืองท้องถิ่น และชนชั้นนำทางศาสนา รวมทั้งผู้นำตามธรรมชาติอื่นๆเช่น ผู้นำในละแวกบ้าน สิ่งที่เห็นชัดเจนก็คือจะต้องมีการสร้างกลไกแบบใหม่ขึ้นมาเพื่อฟื้นคืนอำนาจของสังคมและพื้นอำนาจทางสัญลักษณ์ของผู้นำทางสังคมบนพื้นฐานของระบบคุณธรรมและการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายอย่างแท้จริง ข้อเสนอดังกล่าวเป็นการผสมผสานความต้องการของทุกฝ่ายเพื่อนำไปสู่พัฒนาการทางการเมืองและการบริหารท้องถิ่นที่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษแห่งความหลากหลายวัฒนธรรมอันเป็นโจทย์ของการศึกษาครั้งนี้

หลักการรัฐเดี่ยวแบบใหม่

รูปแบบการปกครองและการบริหารแบบใหม่ที่จะสังเคราะห์เป็นต้นแบบในที่นี้ จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ประเทศไทยเป็น “รัฐเดี่ยว (unitary state)” ซึ่งมีหลักเหตุผลของรัฐต่างจาก

“รัฐรวม (federal state)” หรือสหพันธรัฐ รัฐเดี่ยวคือรัฐที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางหรือมีผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอยู่ที่ส่วนกลางเพียงอย่างเดียว ได้แก่การมีรัฐบาลเดียว มีรัฐสภาเดียว และมีศาลสูงเพียงแห่งเดียว แต่ในรัฐเดี่ยวดังกล่าว อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลสามารถโอนหรือกระจายให้แก่องค์กรในระดับล่างของรัฐได้ แต่รัฐก็สามารถเรียกคืนอำนาจการเมืองเหล่านั้นเมื่อไรก็ได้ตามแต่ที่รัฐจะปรารถนา ในขณะที่รัฐก็สามารถกำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์กรในระดับล่างของรัฐได้ว่า จะให้องค์กรบริหารเหล่านั้นมีอำนาจมากน้อยเพียงใด รับฟังคำสั่งจากรัฐมากน้อยแค่ไหนและต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐอย่างไร¹³¹

จากแนวคิดดังกล่าว แม้ว่ารัฐเดี่ยวจะมีอำนาจอธิปไตยเพียงแห่งเดียว และรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง แต่รัฐเดี่ยวก็สามารถที่จะกระจายอำนาจทางการเมือง การบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการให้แก่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐได้ แต่ก็สามารถเรียกคืนได้เช่นกัน นอกจากนี้รัฐเดี่ยวยังสามารถกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต่างๆ ได้ตามแต่ที่รัฐเดี่ยวต้องการ จากองค์ประกอบข้างต้นนี้เองที่เป็นโอกาสให้รัฐเดี่ยวสามารถพัฒนาไปในรูปแบบของรัฐเดี่ยวที่แตกต่างหลากหลายและนำมาสู่ลักษณะของการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวในสมัยปัจจุบันที่แตกต่างจากการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวในอดีต แต่ก็ยังคงสาระสำคัญของความเป็นรัฐเดี่ยวอยู่ ปรากฏการณ์ของรัฐเดี่ยวแบบใหม่แสดงให้เห็นในกรณีของประเทศไทยและญี่ปุ่น ที่ยังคงรักษารูปแบบของรัฐเดี่ยวไว้แต่ก็สามารถสร้างรูปแบบการมอบอำนาจ (devolution) ไม่เฉพาะแต่ในทางบริหารและตุลาการเท่านั้น แต่ยังมีการมอบอำนาจในทางนิติบัญญัติด้วยในกรณีของอังกฤษที่มอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ สกอตแลนด์ เวลส์และไอร์แลนด์เหนือ

ตัวแบบใหม่ของรัฐเดี่ยวสมัยใหม่ให้อิสระแก่ความแตกต่างหลากหลายมากยิ่งขึ้นเป็นสิ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน 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)¹³²

¹³¹ การอธิบายรัฐเดี่ยวสมัยใหม่ของนักรัฐศาสตร์ที่น่าสนใจ โปรดดูใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ “การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองเขตพื้นที่พิเศษ: ศึกษาประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่น” รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 29 (ฉบับพิเศษ) 2551, : หน้า 81-126

¹³² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, เพิ่งอ้าง, หน้า 106-7.

รูปแบบรัฐเดี่ยวแบบใหม่มีนัยสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบรัฐเดี่ยวสามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้างของตนเองได้ให้ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับลักษณะพิเศษทางด้านวัฒนธรรม อัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นหรือพื้นที่ภูมิภาคโดยที่สามารถรักษาสถานภาพเดิมในการควบคุมจากส่วนกลางเอาไว้และรักษาหลักการที่ว่ารัฐเป็นอำนาจอธิปไตยเป็นหนึ่งเดียวไม่อาจจะแยกกันได้ เพราะรูปแบบใหม่นี้ดังกล่าวยังไม่ได้ถูกสร้างให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากความเป็นรัฐเดี่ยวให้กลายเป็นรัฐรวม (federal state) แต่อย่างใด การปรับเปลี่ยนตัวเองของรัฐ (state transformation) อาจจะหมายถึงการรักษารูปการปกครองส่วนภูมิภาคเอาไว้แต่ปรับลักษณะการควบคุมโดยตรงให้เป็นการควบคุมโดยทางอ้อมอาจจะเป็นในรูปของหน่วยงานกึ่งอิสระ (Quasi-autonomous organizations) โดยรักษาอำนาจการควบคุมไว้เหมือนเดิมแต่ก็ไม่ให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้แล้วรัฐเดี่ยวแบบใหม่ยังอาจจะทำให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคมีความรับผิดชอบมากขึ้นต่อประชาชนในท้องถิ่นก็อาจจะทำได้โดยเพิ่มองค์ประกอบในด้านสภาท้องถิ่น (chambers) ที่มาจากการเลือกตั้งอาจจะทางตรงหรือโดยทางอ้อมก็อาจจะทำได้ จนทำให้เกิดการแบ่งมอบอำนาจ (devolution) ในรูปแบบใหม่ที่ทำให้อำนาจนิติบัญญัติแก่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นไปพร้อมๆ กันด้วย แนวคิดเรื่องรัฐเดี่ยวแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศอาจจะนำมาใช้ได้ในกรณีของจังหวัดชายแดนภาคใต้

ข้อเสนอรูปแบบการปกครองพิเศษที่ผสมผสานและหลากหลาย

องค์ประกอบที่สำคัญของแนวคิดการกระจายอำนาจในพื้นที่ที่มีความหลากหลายชาติพันธุ์จากข้อมูลที่ได้ศึกษามาแล้วข้างต้น อาจจะสรุปได้ว่าเป็นเรื่องของการคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายของความคิดเห็นและการยอมรับต่อรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบ ตัวแบบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และศาสนา การจัดการบริการแบบธรรมาภิบาล (good goberna) อาจจะไม่ใช่เพียงแค่มองว่าคนส่วนใหญ่เป็นชาติพันธุ์อะไรหรือศาสนาอะไรและแต่ละกลุ่มมีทัศนคติอย่างไรเท่านั้น หากยังจะต้องพิจารณาไปถึงความหลากหลายและความแปรผันของการต่อสู้เพื่อครอบครองทรัพยากรทางการเมืองแห่งสัญลักษณ์ภายในกลุ่มแต่ละกลุ่มด้วย เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งและแตกแยกกันภายหลังจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหรือรูปแบบการปกครองและการบริหารไปแล้ว การสร้างสถาบันทางการเมืองการปกครองที่มีประสิทธิผล มีความมั่นคงและยั่งยืนมิได้เกิดจากสูตรสำเร็จที่ง่ายเกินไปและมีผลในด้านลบที่ตามมาภายหลังมากจนเกินล้นต้นทุนของการเปลี่ยนแปลง

เพื่อให้ได้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมแนวคิดที่ได้มาจากการศึกษาก็คือการผสมผสานและบูรณาการการเมืองการปกครองท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคที่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของการเมืองการบริหารและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม พร้อมทั้งมีการจัดการทรัพยากรหรือ

งบประมาณของท้องถิ่นให้พอเพียงและมีประสิทธิภาพ มีทั้งองค์ประกอบพร้อมกับการกระจายอำนาจและพื้นอำนาจอันชอบธรรมในชุมชนและสังคม กล่าวในอีกแง่หนึ่งก็คือการกระจายอำนาจต้องทำในลักษณะผสมผสานแบบตารางสลับไขว้หรือ matrix forms of decentralization ที่ดึงเอาองค์ประกอบในเนื้อหาารูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระดับย่อยหรือจุลภาคมาประสานกับการบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมรัฐในระดับมหภาค ในที่นี้การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคก็ต้องมีการปรับและทำให้เกิดการจัดการที่ดีด้วย รูปแบบดังกล่าว จะดึงเอาองค์ประกอบในด้านเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม และหลักคุณธรรมในทางศาสนามาร่วมกับการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในระดับย่อยคือระดับตำบล จนถึงจังหวัดและอนุภาค ในขณะที่มีองค์ประกอบในการเงินการคลังและการบริหารงานที่ดีที่เกิดจากการประสานหน่วยย่อยเหล่านี้เข้าเป็นหน่วยใหญ่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รูปแบบการบริหารในระดับภูมิภาคเช่นนี้อาจจะดึงเอาคุณลักษณะที่ดีของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ สอ.บต. (Southern Border Provinces Administrative Center-SBPAC) มาใช้ให้เป็นประโยชน์ องค์การนี้จะประสานหน่วยย่อยของการปกครองท้องถิ่นให้เป็นองค์รวม โดยให้มีองค์กรแบบที่มาจากการเลือกตั้งในองค์กรระดับนี้ด้วย คือสภาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (Chamber of Southern Border Provinces-CSBP) ในส่วนนี้จะเป็นกระจายอำนาจแบบใหม่ในลักษณะการมอบอำนาจ (devolution) โดย สอ.บต. จะเป็นหน่วยงานอิสระในระดับภูมิภาคที่เขามาดูแลการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ซึ่งจะเป็น“องค์กรการจัดการและการบริหารพัฒนาแบบพิเศษ” (special development administration organization) ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม เพื่อสร้างบูรณาการแห่งชาติ

ผลที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างการกระจายและบูรณาการจะทำให้เกิดการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีองค์ประกอบเป็นหลายแกน ประสานกันเป็นตารางไขว้ดังนี้

1. องค์กรประสานงานการบริหารและการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ องค์กรนี้มีลักษณะคล้ายกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สอ.บต.) หรือศูนย์อำนวยการยุทธศาสตร์สันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศยส.) ตามข้อเสนอของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์ (กอส.) หรืออาจจะใช้รูปแบบองค์กรอิสระอย่างเช่น “สถาบันสันติสุขยุติธรรม” โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรทางยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนในภาพกว้างเพื่อให้เกิดกลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนที่รวมเอาทั้งภาคประชาชนและภาครัฐ ซึ่งองค์กรแบบนี้เสนอเป็นองค์กรบริหารส่วนภูมิภาคแบบใหม่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยการและการแก้ปัญหา นโยบายในการบริหารในสามจังหวัดภาคใต้ องค์กรนี้จะเป็นที่รวมขององค์กรปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

ฐานะทางกฎหมายขององค์กรนี้จะเรียกว่า “ทบวงการบริหารการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” (Southern Border Provinces Development Administration Bureau--SBPAB) ขึ้นต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทบวง มีฐานะเทียบเท่าทบวงพิเศษ มีการปกครองส่วนกลางและการบริหารงานส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษในส่วนภูมิภาค การปกครองพิเศษที่เรียกว่า “ทบวงการบริหารการ

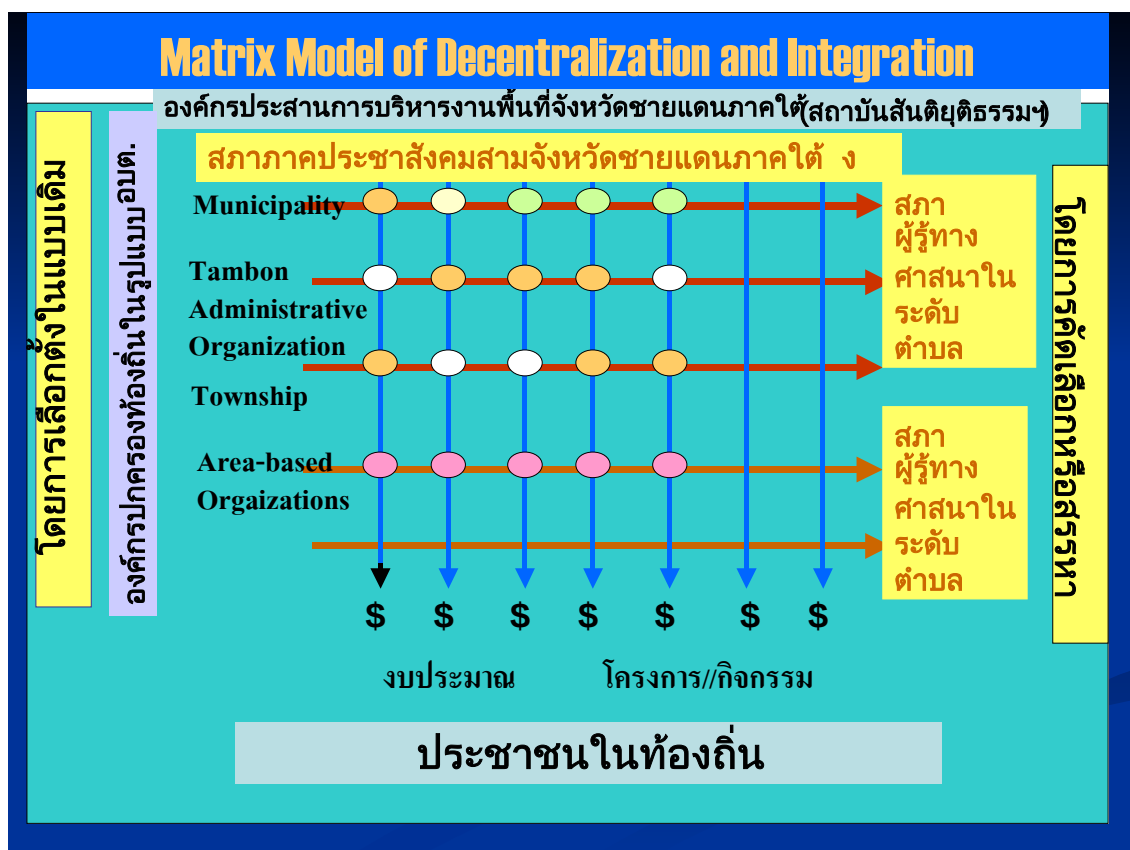
พัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” มีรัฐมนตรีทบวงเป็นผู้ดูแลนโยบาย มีปลัดทบวง รองปลัดทบวงและผู้อำนวยการเขตทำหน้าที่ดูแลในแต่ละพื้นที่ในฐานะข้าราชการส่วนภูมิภาคแบบพิเศษควบคู่ไปกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในทุกระดับ

นอกจากนี้ในการบริหารงานของทบวงการบริหารแบบพิเศษของสามจังหวัดภาคใต้ยังควรมี “สมัชชาประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้” (Chamber of Southern Border Provinces-CSBP) อันเป็นสภาประชาชนพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นสภาที่ปรึกษาและกลั่นกรองนโยบายภาคประชาชนประกอบด้วยผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนา ผู้รู้ทางการศึกษา และวัฒนธรรม รวมทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นผู้ประสานนโยบายและแผน อำนาจความยุติธรรม รวมทั้งดูแลตรวจสอบบุคลากรและงบประมาณที่นำลงไปสู่ระดับหน่วยจังหวัด อำเภอโดยเฉพาะหน่วยการปกครองท้องถิ่นในทุกระดับ เช่น ตำบล เทศบาลและจังหวัด ดูแลแผนยุทธศาสตร์การบริหารงานทั้งทางการเมืองและกระบวนการยุติธรรมในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนไว้ทั้งหมด สมาชิกหรือองค์ประกอบของสภาประชาชนระดับภาค (regional chamber) นี้จะมาจากตัวแทนภาคส่วนต่างๆของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวคือมาจากองค์กรปกครองท้องถิ่น สมาคมธุรกิจ在三จังหวัด สภาหอการค้า สมาคมอุตสาหกรรม องค์กรภาคประชาสังคม โรงเรียนสอนศาสนา องค์กรทางศาสนา องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในด้านต่างๆ เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การบรรเทาสาธารณภัย และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สถาบันการศึกษา อุดมศึกษา องค์กรวิชาชีพต่างๆเช่น ครู แพทย์ พยาบาล อนามัย ทนายความ นักธุรกิจผู้ประกอบการ รายย่อยทั้งชุมชนมุสลิมและพุทธ เกษตรกรและการค้ารายย่อย เป็นต้น องค์กรสภาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมจากตัวแทนของแต่ละกลุ่มอาชีพและกลุ่มทางสังคมเพื่อสภามีความยึดโยงกับสังคมและชุมชนท้องถิ่น เป็นตัวแทนให้แก่คนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการบริหารการส่วนภูมิภาคในลักษณะตัวแทนทางวิชาชีพ (functional representation)

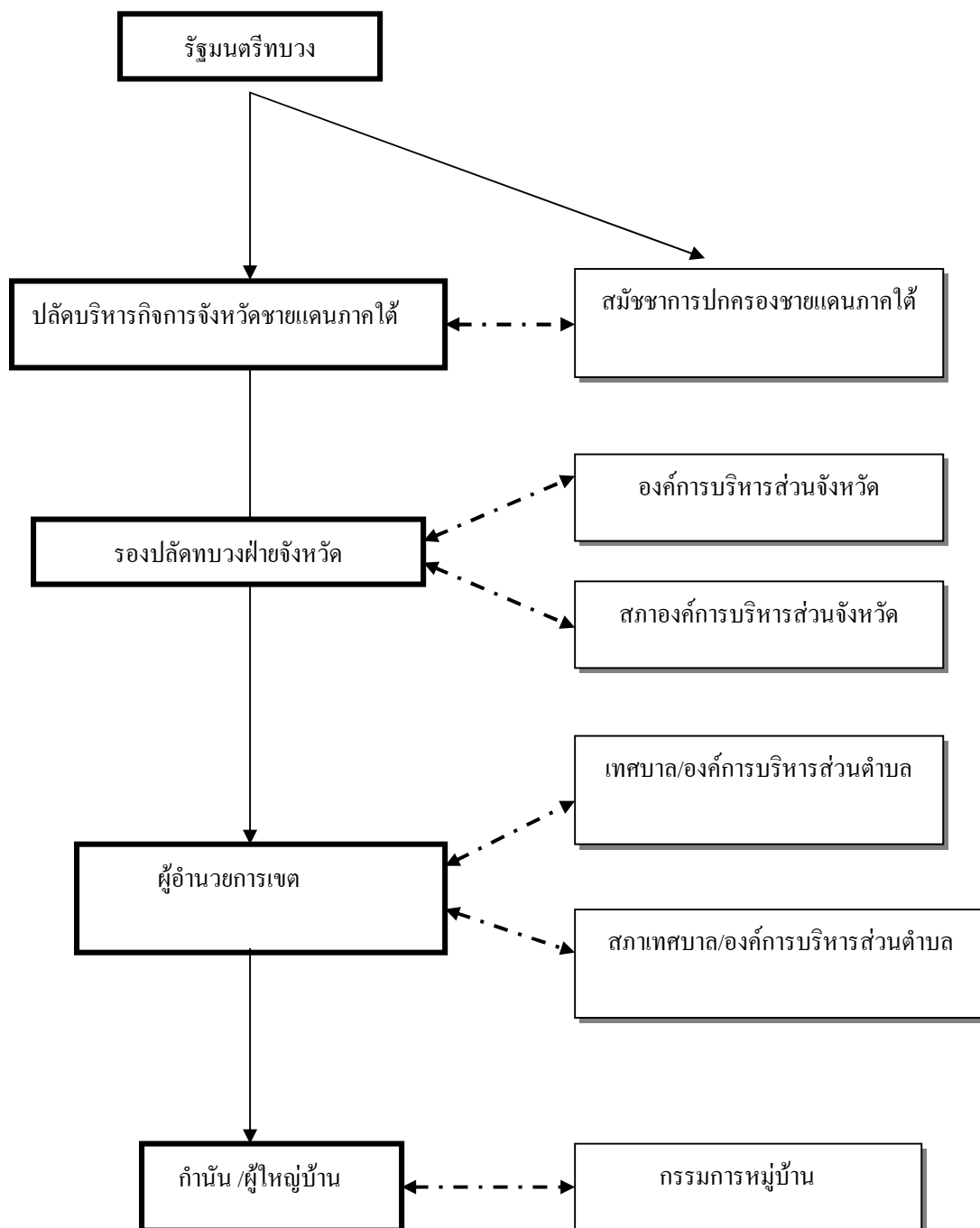
อำนาจหน้าที่สำคัญของสภานี้คือกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการเมืองและเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และพิจารณากลั่นกรอง รวมทั้งรับรองจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุน (subsidy) ที่ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นฝ่ายต่างๆ รวมทั้งงบประมาณโครงการการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้จากงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลที่ผ่านทางองค์กรบริหารแบบพิเศษ

2. องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลและเทศบาลเหมือนรูปแบบเดิม มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจในการเก็บภาษีและบริหารงบประมาณการคลังส่วนท้องถิ่นเดิมที่มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติ รวมทั้งเพิ่มอำนาจในการจัดการท้องถิ่นในเรื่องทางศิลปกรรม วัฒนธรรมและประเพณีให้มากขึ้น เช่นการกำหนดเขตปลอดอบายมุข ดำรงศิลปกรรม ประกาศห้ามเยาวชนออกนอกบ้านในยามวิกาลเว้นแต่มีผู้ปกครองอยู่ด้วย ฯลฯ การกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่นจะต้องได้รับการรับรองจากสภาผู้รู้ทางศาสนา และประชาชน องค์กรปกครองท้องถิ่นแบบนี้ต้องพึ่งตนเองได้ มีการบูรณาการการและการจัดการแบบจุดเดียวเสร็จแบบ one-stop services

3. องค์กรสภาผู้รู้ทางศาสนาในระดับตำบล ได้มาจากการเสนอชื่อและการเลือกสรรจาก คณะกรรมการชุมชนผู้นำศาสนาองค์กรภาคประชาชนและสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น สภานี้เป็นที่ปรึกษาในกิจการศาสนาและศีลธรรมของสังคมขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีจุดเชื่อมต่อในแกนบริหารแบบ matrix สมาชิกที่มาจากการคัดสรรนี้ควรจะต้องเป็นกรรมการโดยตำแหน่งขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยจำนวน 1 ในสามของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อให้มีอำนาจในการยับยั้งในกรณีที่ผู้นำท้องถิ่นกระทำผิดในทางนโยบายและเกิดการทุจริตประพฤติมิชอบ องค์กรที่มีอยู่ที่น่าพิจารณาคือสภาวัฒนธรรมที่ในปัจจุบันมีอยู่แล้วโดยการจัดตั้งของกระทรวงวัฒนธรรมแต่องค์กรเดิมไม่มีบทบาทหน้าที่ในทางปฏิบัติมากนัก องค์กรแบบนี้มีลักษณะแบบสภาชูรอที่กล่าวถึงข้างต้นแต่มีลักษณะผสมผสานกับองค์กรด้านอื่นที่ไม่ใช่ศาสนาอย่างเดียว



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



4. ข้อเสนอสรุปการปกครองและบริหารแบบพิเศษเพื่อการบริหารการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะสอดคล้องกับลักษณะพิเศษ 3 อย่าง ระบบการปกครองตนเองของชนชั้นนำบวกกับระบบกฎหมายตามประเพณี (วิถีชีวิตอิสลามและมลายู) และระบบการศึกษาที่บูรณาการการศึกษาทางศาสนากับสามัญ สามองค์ประกอบที่สำคัญของฐานชนชั้นนำแห่งอำนาจในสังคมมุสลิมปัตตานี ยะลาและนราธิวาส

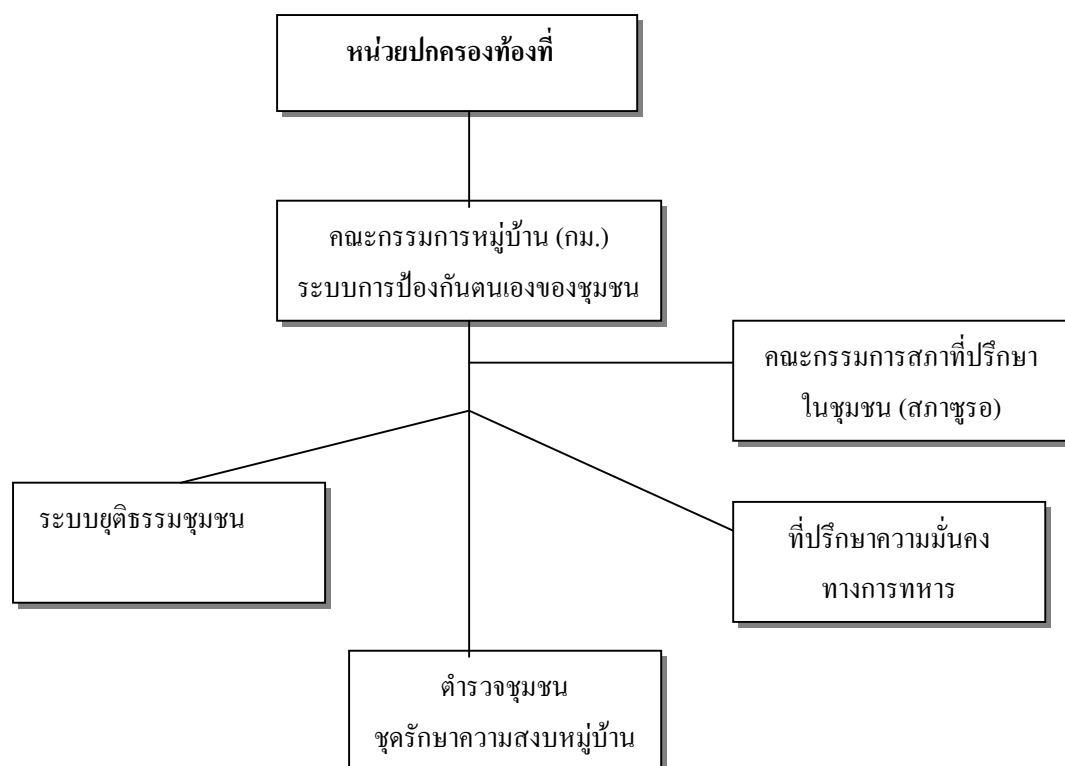
4.1 การปกครองด้วยตนเองหมายความว่า การปกครองแบบที่ให้อำนาจผู้นำท้องถิ่นในการจัดการด้วยตนเอง ชนชั้นนำทางศาสนาและผู้นำท้องถิ่นควรมีอำนาจในการปกครองท้องถิ่น องค์ประกอบคือมีชนชั้นนำท้องถิ่นช่วยกันปกครองและบริหารหรือระบบสภาชูรอ ตัดสินใจโดยปรึกษาหารือร่วมกันในสภามุชชอน (deliberative democracy/dialogue) การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เช่นการเลือกตั้งท้องถิ่นในระบบเดิมที่มีอยู่ โดยผสมผสานการเลือกตั้งและการเลือกสรรผู้นำท้องถิ่นในแบบสภาชูรอ รูปแบบที่อาจจะตามมาในอนาคตคือการใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษแบบกรุงเทพมหานครเช่นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

4.2 ระบบการศึกษาแบบบูรณาการ บูรณาการการศึกษาในทางศาสนาและสามัญโดยให้ท้องถิ่นจัดการดูแลกันเอง มีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้ และแผนยุทธศาสตร์การศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในอดีต รัฐไทยมองว่าระบบการศึกษาดั้งเดิมของปัตตานีเป็นตัวสร้างความเข้มแข็งของอัตลักษณ์มลายูมุสลิมปัตตานี จึงเข้ามาเปลี่ยนระบบการศึกษาและกดดันให้ยอมรับอัตลักษณ์ แต่ในปัจจุบันสถาบันการศึกษาควรจะเป็นศูนย์การสร้างอัตลักษณ์ผสมผสานหลากหลายทางวัฒนธรรมและสร้างชนชั้นนำใหม่ ระบบการศึกษาทั้งระดับตาดิคาปอเนาะและการศึกษาชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษา ควรเป็นระบบบูรณาการทั้งศาสนาและสายสามัญผ่านระบบการวางแผนร่วมกันในแผนยุทธศาสตร์การศึกษา และร่วมกันในการทำงานผ่านเวทีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการปกครองส่วนภูมิภาค

4.3 พัฒนาระบบกฎหมายอิสลามและกฎหมายตามประเพณี หรือระบบยุติธรรมทางเลือก ยุติธรรมชุมชน โดยการประสานกับองค์กรสันติยุติธรรมสร้างความชอบธรรมในอำนาจการเมืองการปกครอง (Legitimate political authority) เพื่อทำให้เกิดความเชื่อมั่นไว้วางใจต่ออำนาจของกฎหมาย ส่วนการปกครองและการบริหารในระดับหมู่บ้านและชุมชนจะต้องปลอดภัยและมั่นคงด้วย ให้กระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบในการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ยุติธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกให้เกิดการใช้กฎหมายอิสลามที่เกี่ยวกับครอบครัวและมรดกตามแนวทางเมื่อมีการกำหนดว่า “พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งบรรพ 5-6 ว่าด้วยครอบครัวและมรดกใช้บังคับตั้งแต่ 1 ตุลาคม ในปี พ.ศ. 2478 โดยให้ข้อบังคับสำหรับใช้ปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 ยังคงใช้ในจังหวัดปัตตานี ยะลา และสตูลอยู่ตามเดิม” และแนวทางที่มีการประกาศใช้กฎหมายอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี พ.ศ. 2489 แต่ไม่มีการดำเนินการในระยะต่อมา

การมีศาลทางศาสนาอิสลามใช้บังคับต่อประชากรมุสลิมจะช่วยให้เกิดการจัดระบบการศึกษาอิสลาม การกำหนดหลักสูตรการศึกษาบูรณาการศาสนา หลักสูตรโรงเรียนคาถิกา และมีบทบาทช่วยสนับสนุนในการจัดการเรื่องเงินอิสลาม เช่นระบบเงินซากาต เป็นต้น

5. ระบบการจัดการความมั่นคงของหมู่บ้านและชุมชนแบบบูรณาการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2551 ตามโครงสร้างใหม่ของกฎหมายฉบับนี้ผู้ใหญ่บ้านมีอายุการดำรงตำแหน่งจนถึงเกษียณอายุ 60 ปี ควรมีการปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการหมู่บ้านให้มีความมั่นคงและมีส่วนร่วมมากขึ้น คณะกรรมการหมู่บ้านจะเป็นรูปสภาชุรอของหมู่บ้าน เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับฐานราก คณะกรรมการหมู่บ้านจะประกอบด้วยคณะกรรมการโดยตำแหน่งคือผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก องค์การปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรในหมู่บ้าน ส่วนคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะมีประมาณ 10 คน ในระบบใหม่จะมีผู้นำศาสนา ผู้นำปกครองท้องถิ่น ผู้นำธรรมชาติ และปลัดอำเภอเป็นที่ปรึกษา คณะกรรมการที่ปรึกษานี้จะต้องทำหน้าที่เหมือนสภาชุรอชุมชน โดยมีการสนับสนุนเชื่อมโยงกับองค์การปกครองท้องถิ่น และสภาพระชาชนในระดับภูมิภาคที่ตั้งขึ้นมา นอกจากนี้ หน่วยการปกครองท้องที่ควรจะมีหน่วยงานในด้านความยุติธรรมชุมชนในระดับหมู่บ้านโดยการประสานของกระทรวงยุติธรรมเพื่อทำให้เกิดการยุติธรรมทางเลือกในอีกด้านหนึ่งระบบการป้องกันชุมชนจะต้องมีชุดชรบ. และตำรวจชุมชนเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมในหมู่บ้าน พร้อมกันนั้นก็จะมีที่ปรึกษาเทคนิคทางการทหารและความมั่นคง โดยทหารหน่วยเฉพาะกิจหรือชุดปฏิบัติการมวลชนของทหารมาสนับสนุนในกรณีที่มีปัญหาความมั่นคง ในกระบวนการดังกล่าว หน่วยการปกครองท้องที่เป็นฐานสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นและการปกครองส่วนภูมิภาคโดยขึ้นต่อจังหวัดและอำเภอในแบบเดิม แต่จะสนับสนุนในด้านการพัฒนาและความมั่นคง



นอกจากนี้ระบบการปกครองพิเศษยังต้องมีความหลากหลายเชื่อมโยงเป็นกลุ่มของระบบย่อยอีกหลายระบบที่สะท้อนการต่อสู้ทางสัญลักษณ์ ระบบย่อยรองรับนี้มุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกันคือปลดปล่อยภาวะการต่อสู้แย่งชิงสัญลักษณ์เพื่อแก้ปัญหามหาความยุติธรรมในทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมไปพร้อมๆกัน ระบบย่อยเหล่านี้ได้แก่ระบบการบริหารในพื้นที่พิเศษที่ซับซ้อนประกอบด้วยระบบผู้นำ ระบบการปกครองท้องถิ่น ระบบยุติธรรม ระบบการศึกษา ระบบราชการ ระบบการพัฒนาเศรษฐกิจ ระบบวัฒนธรรม ระบบการจัดการความขัดแย้งและความมั่นคงในชุมชน รวมทั้งระบบสวัสดิการสังคมบนฐานของชุมชน ระบบย่อยในที่นี่ประกอบด้วย 10 ระบบเป็น เก้ากันเหมือนรังนก (nested model) ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกและแก้ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้ในที่สุด

ระบบพิเศษย่อย	ลักษณะพิเศษของการบริหารและการเมือง
1. ระบบการบริหารพื้นที่พิเศษ	ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (regional organization)
2. ระบบผู้นำ	สภาประชาชน หรือสภาท้องถิ่น หรือสภาอุลามา
3. ระบบการปกครองท้องถิ่น	ผสมผสานการเลือกตั้งในระบบเก่าหรือสภาชูรอ สภาวิชาชีพ
4. ระบบยุติธรรม	ระบบยุติธรรมทางเลือก ระบบกฎหมายแบบอิสลาม
5. ระบบการศึกษา	ระบบการศึกษาแบบบูรณาการทั้งทางสามัญและศาสนาคุณธรรม
6. ระบบราชการ	ระบบราชการแบบที่เป็นตัวแทนตามสัดส่วนประชากรในท้องถิ่น
7. ระบบพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น	การลงทุนพิเศษในระบบเศรษฐกิจแบบมุสลิมโดยให้องค์กรปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบ
8. ระบบวัฒนธรรม	การใช้ระบบสองภาษาในสถานที่ราชการและในโรงเรียน
9. ระบบการจัดการชุมชน	ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือและสานเสวนาความขัดแย้งในชุมชน
10. ระบบสวัสดิการ	กองทุนชุมชน กองทุนสหกรณ์แบบไร้ดอกเบี้ย องค์กรชะกาต

กล่าวโดยสรุป เพื่อให้ได้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมแนวคิดที่ได้มาจากการศึกษาก็คือการผสมผสานและบูรณาการการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของการเมืองการบริหารและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม พร้อมทั้งมีการจัดการทรัพยากรหรืองบประมาณของท้องถิ่นให้พอเพียงและมีประสิทธิภาพ มีทั้งองค์ประกอบพร้อมกับการกระจายอำนาจ กล่าวในอีกแง่หนึ่งก็คือการกระจายอำนาจต้องทำในลักษณะผสมผสานที่ดึงเอาองค์ประกอบในเนื้อหา รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระดับย่อยหรือจุลภาคมาประสานกับการบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมรัฐในระดับมหภาค ดึงเอาองค์ประกอบในด้านเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม และหลักคุณธรรมในทางศาสนามาร่วมกับการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในระดับ

ย่อยคือระดับตำบลและหมู่บ้าน ในขณะที่มีองค์ประกอบในด้านการเงินการคลังและการบริหารงานที่ดีที่เกิดจากการประสานหน่วยย่อยเหล่านี้เข้าเป็นหน่วยใหญ่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปแบบทบทวนการปกครองพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยไม่ขัดกับหลักการรัฐเดี่ยวของประเทศไทย

บรรณานุกรม

- ชลีพร วิรุณหะ, ความรู้ 3 จังหวัดภาคใต้ผ่านมุมมองประวัติศาสตร์, โครงการตลาดวิชามหาวิทยาลัย
ชาวบ้านชุด 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้, 2548, หน้า 16-17
- ณรงค์ ศิริปะชะนะ, ความเป็นมาของกฎหมายอิสลามและคาโตะยุติธรรม, กรุงเทพฯ: บริษัท บพิธ
จำกัด
- เดช บุญนาค เขียน, ฤทธิ์ กาญจนันท์ แปล, การปกครองระบบเทศบาลของประเทศไทย
พ.ศ. 2435-2458 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548
- ทัศนาศ ทัศนมิตร, พระมหากษัตริย์ไทยกับปัตตานี กลันตัน ไทรบุรี และตรังภายในสยามประเทศ,
กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า, 2548
- ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ไทย, โครงการตลาดวิชา
มหาวิทยาลัยชาวบ้านชุด 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โครงการเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
ศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และคณะทำงานวาระทางสังคม
สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ไทย, กรุงเทพฯ: โครงการ
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, หน้า 61
- ธงชัย วินิจจะกูล, “เรื่องเล่าจากชายแดน,” สุจิตต์ วงษ์เทศ, รัฐปัตตานีใน “ศรีวิชัย” เก่าแก่กว่ารัฐ
สุโขทัยในประวัติศาสตร์, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศิลปวัฒนธรรม, 2547
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ “การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองเขตพื้นที่พิเศษ: ศึกษาประเทศ
สหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่น” รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 29 (ฉบับพิเศษ) 2551, :
หน้า 81-126
- ปิแยร์ บุคิเยอ เขียน ชนิตา เสงี่ยมไพศาลสุข แปล นพพร ประชากุล บรรณาธิการ, เศรษฐกิจของ
ทรัพย์สินเชิงสัญลักษณ์ กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ. 2550.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์ “มุมมองประวัติศาสตร์และสังคม” เปิดประเด็นจากหนังสือ ความเป็นมาของทฤษฎี
แบ่งแยกดินแดน: ความจริงและมายาคติ วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2550 ห้องประชุมใหญ่
วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี จัดโดย
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานีและโครงการจัดตั้งสถาบันสมุทรรัฐเอเชีย
ตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา วิทยาลัยอิสลามศึกษา ร่วมกับโครงการตลาดวิชามหาวิทยาลัย
ชาวบ้าน กรณี 3 จังหวัดภาคใต้ โครงการเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา คณะศิลปศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน คณะทำงานวาระทางสังคม สถาบันวิจัย
สังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ใน เอกสารการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่องการ
รับมือกับสถานการณ์ 3 จังหวัดภาคใต้ ของภาคประชาชน, 17-18 มิถุนายน 2550

โรงแรมบีพีสมิหลาบีช ร่วมจัดโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และองค์กรเครือข่าย, หน้า 1-2

นิธิ เอียวศรีวงศ์ “สังเขปประวัติศาสตร์มลายูปัตตานี” ใน นิธิ เอียวศรีวงศ์ บรรณาธิการ, ความรู้เบื้องต้น มลายูศึกษา, สำนักพิมพ์อมรินทร์, 2550

พรรณงาม เก้าธรรมสาร “กระบวนการบูรณาการรัฐชาติไทยกรณีจังหวัดชายแดนใต้ บทเรียนจากระบบเทศบาลในรัชกาลที่ 6” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในส่วนภูมิภาค (ภาคใต้) ประจำปี 2550, โรงแรมพาวิลเลียน จังหวัดสงขลา 2550

สุพจน์ ค่านตระกูล, อดีตจุฬาราชมนตรีเข้ม พรหมยงค์ (ชาฮุดดิน มุสตาฟา) กับ 4 จังหวัดภาคใต้, กรุงเทพฯ: สถาบันวิทยาศาสตร์สังคม, 2547, หน้า 16-17

สุเทพ สุนทรเกสัช, “ปอเนาะ มรดกสถาบันการศึกษากับบูรณาการทางศาสนาและสังคมของชาวมลายุมุสลิมในจังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย,” ใน สุเทพ สุนทรเกสัช, ชาติพันธุ์สัมพันธ์ แนวคิดพื้นฐานทางมานุษยวิทยาในการศึกษาอัตลักษณ์ กลุ่มชาติพันธุ์ ประชาชาติและการจัดองค์กรความสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เมืองโบราณ, 2548, หน้า 236-237

สุรชาติ บำรุงสุข, วิกฤติใต้! สู้ด้วยยุทธศาสตร์และปัญญา, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ Animate Group, 2547 หน้า 30-33

สุวัฒน์ จามจุรี และกองบรรณาธิการเฉพาะกิจ, 18 ปีปัญหา บนที่กประวัติศาสตร์ พ.ศ. 2521-ก.ค. 2539, กลุ่มกรีนกรุ๊ป หาดใหญ่, 2539.

สมบัติ จันทรวงศ์, พูดไปสองไพเบี้ย ทำความเข้าใจกับสิ่งที่นักการเมืองไทย (ไม่)พูด, กรุงเทพฯ: คบไฟ

ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรีและคณะ “การเมืองชายขอบกับการใช้ความรุนแรงและการเมืองแห่งอัตลักษณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ใน คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ร่วมกับคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เมืองไทยระยะเปลี่ยนผ่าน รวมผลงานวิจัย การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 8 (พ.ศ. 2550) 13-14 ธันวาคม พ.ศ. 2550

อานันท์ กาญจนพันธ์ อ่างใน “มุมมองเรื่องความยุติธรรม” ใน เอกสารการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่องการรับมือกับสถานการณ์ 3 จังหวัดภาคใต้ ของภาคประชาชน , 17-18 มิถุนายน 2550 โรงแรมบีพีสมิหลาบีช ร่วมจัดโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และองค์กรเครือข่าย

- Ahmad Fathy Al-Fatani, Pengantar Sejar Patani ประวัติศาสตร์ปัตตานี แปลโดย Nik Abdul Rakib Sirimethakul, โครงการจัดตั้งสถาบันสมุทรัฐ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2543, หน้า 59
- C. Wright Mills Power Elite New York Oxford University Press, 1956
- David Easton, A Framework for Political Analysis, Prentice-Hall, 1965
- David J. Kilcullen, Remarks delivered at the U.S. Government Counterinsurgency Conference, Washington D.C., 28 September 2006.
- Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol eds, Bringing the State Back In, (New York: Cambridge University Press), P. 7. Max Weber, The Profession and Vocation of Politics. In Political Writings. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- George Packer “Knowing the Enemy: Can Social Scientists redefine ‘the war on terror?’” The New Yorker, 2006-12-18.
- Hasan Madmarn, The Pondok and Madrasah in Pattani, Bangi: Penebit Universiti Kebangsaan Malaysia, 2002, p. 70-71
- Ibrahim Syukri, History of the Malay Kingdom of Patani-Sejarah Kerajaan Melayu Patani, Translated by Conner Bailey and John N. Miksic, Bangkok: Silkworm Books, 1985, p. 58-59.
- John I” Esposito, The Oxford Dictionary of Islam, New York: Oxford University Press, 2003, pp. 292-3.
- Martin Innes, “Policing Uncertainty: Countering Terror through Community Intelligence and Democratic Policing,” Annals AAPSS (May, 2006): 222-225.
- Mary Kaldor, New & Old Wars: Globalized Violence in a Global Era, Standford: Standford University Press, 2007, p. 45
- Michel Foucault History of Sexuality, p.93
- Nelson Polsby, Community Power and Political Theory (Second ed.). New Haven, CT: Yale University Press, 1980
- Peter Evans, Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation, (Princeton: Princeton University Press, 1995), P. 40-42.
- Pierre Bourdieu “Social Space and Symbolic Power,” Sociological Theory, Vol 7 No. 3 (Spring 1989). pp. 14-25.

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.

Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," in Peter Wan Kadir bin Che Man, Muslim Elites and Politics in Southern Thailand, A thesis submitted for the degree of Master of Social Science Universiti Sains Malaysia, 1983, p. 33

Wan Kadir bin Che Man (Waekarday 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.

W.K. Cheman, Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand, New York: Oxford University Press, 1990

<http://en.wikipedia.org/wiki/Ijma>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Ulema>

www.globalpolicy.org/nations/sovereign/failedindex.htm