



จุลสารความมั่นคงศึกษา

ฉบับที่ 96



นครรัฐ ปัตตานี



อําเภอ ศรีบูรณสุข/เขียน
สุรชาติ บำรุงสุข/บรรณาธิการ

จังหวัดปัตตานี

โครงการความมั่นคงศึกษา (Security Studies Project)

โครงการความมั่นคงศึกษาเริ่มขึ้นจากความมุ่งประสงค์ที่จะทดลองจัดตั้ง “ทีมแท็งค์ด้านความมั่นคง” (Security Think Tank) ขึ้นในสังคมไทย ด้วยความตระหนักว่า สถาบันแวดล้อมด้านความมั่นคงในระดับโลก ระดับภูมิภาค และในระดับชาติของไทย ล้วนแต่เพชรบุรี กับความท้าทายใหม่ ๆ อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ความเปลี่ยนแปลงทั้งหลายนี้ล้วนเป็นผลสืบเนื่องอย่างสำคัญจากการสืบทอดของสังคมเมืองในปี 2532/2533 ตลอดรวมถึงการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นกับสหราชอาณาจักรในวันที่ 11 กันยายน 2544 และในส่วนของไทยเอง หลังจากการยุติของสังคมคอมมิวนิสต์ภายในประเทศจนถึงเหตุการณ์ปล้นปืนค่ายทหารในจังหวัดนราธิวาสเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 ที่ปรากฏให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของปัญหาความมั่นคงไทย ที่ประเด็นความความมั่นคงใหม่ไม่ได้ผูกติดอยู่กับเรื่องของสังคมเมือง แต่ในอดีต

ผลจากความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ ทำให้รู้และสังคมจำต้องเร่งสร้างองค์ความรู้ด้านความมั่นคง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับความท้าทายใหม่ที่เกิดขึ้นในบริบทต่าง ๆ

ดังนั้น ในช่วงปลายปี 2547 โครงการความมั่นคงศึกษาจึงถือกำเนิดขึ้น โดยเน้นการดำเนินกิจกรรมใน 3 ส่วนหลัก ได้แก่

1) การวิจัยด้านความมั่นคง (Security Research)

เป็นโครงการวิจัยระยะสั้น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของเจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคงไทย ในหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยใหม่ที่เกิดขึ้นในบริบทต่าง ๆ ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญ หรือคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

2) การเสวนาด้านความมั่นคง (Security Forum)

เป็นการเปิดเวทีเสวนาเพื่อแลกเปลี่ยนความเห็นและประสบการณ์ ระหว่างนักวิชาการกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในประเทศไทยใหม่ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง

3) เอกสารวิชาการด้านความมั่นคง (Security Paper)

โครงการได้จัดพิมพ์ “จุลสารความมั่นคงศึกษา” ออกราชการให้ความรู้เกี่ยวกับประเทศไทยใหม่ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในแง่มุมต่าง ๆ แก่เจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคง และแก่สังคมไทยในวงกว้าง

โครงการความมั่นคงศึกษา มี รศ. ดร. สุรชาติ บำรุงสุข เป็นหัวหน้าโครงการฯ



ขุลสารความมั่นคงศึกษา

สิงหาคม 2554 ฉบับที่ 96

นครรัฐปัตตานี

(ตัวแบบทางกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่น
ในจังหวัดชายแดนภาคใต้)

(ฉบับตีพิมพ์ครั้งที่ 2)

อํานาจ ศรีพูนสุข

เขียน

สุรชาติ บำรุงสุข

บรรณาธิการ



สนับสนุนการพิมพ์โดย
สถาบันการข่าวกรอง
สำนักข่าวกรองแห่งชาติ

ຈຸລສາຣຄວາມມັນຄົກຂ່າ ຂັບທີ 96

ນຄຮັ້ງປັດຕານີ

ຜູ້ເຂົ້ານ ຄຳນາຈ ຄວິພູນສຸຂ

ພິມພົກຮ້າງທີ່ສອງ ສິງຫາຄມ 2554

ຈຳນວນພິມພົກຮ້າງ 1,000 ເລີ່ມ

ກາຮັກພິມພົກຮ້າງໄດ້ຮັບກາຮັບສັນນຸ້ມຈາກສຕາບັນກາຮ່າວກຮອງ ສຳນັກຂ່າວກຮອງແຫ່ງຊາດ

ເຈົ້າຂອງ ໂຄງກາຮັກຄວາມມັນຄົກຂ່າ

ຕູ້ ປນ. 2030 ປນຟ. ຈຸພາລົງກຣນ

ກຽງເທິພາ 10332

E-mail : newsecproject@yahoo.com

ໂທຣັກທີ່ແລະໂທຣສາຣ 0-2218-7275

ບຣນາສີກາຮ ຮສ. ດຣ. ສຸຮ່າຕີ ບໍາຮຸງສຸຂ

ຜູ້ຊ່າຍບຣນາສີກາຮ ນາງສາວ ກຸລນັນທົ່ງ ດັນເມືກ

ປະຈຳກອງບຣນາສີກາຮ ນາງສາວ ທລິຕາ ສຸພັມນວັງສරວົດ

ນາງສາວ ຄັງສູນນັ້ນທີ່ ອິນທຣັຕນີ

ທີ່ປົກການ ພລເອກ ວຸ່ມິນ້ນທີ່ ລືລາຍຸທົມ

ພລເວືອເອກ ອມຮເທີພ ລ ບາງໜ້າງ

ພລໂທ ກຣາດ ພັດນຄາບຸຕຣ

ພິມພົກຮ້າງ ສແຄວັງ ປຣິ້ນໜີ 93 ຈຳກັດ

59, 59/1, 59/2 ຂ.ປຸນຄວິດ 30 ດ.ສຸຂມວິຖ 101

ແຂວງບາງຈາກ ເຂດພຣະໂຂນງ ກຽງເທິພາ 10260

ໂທຣ. 0-2743-8045 ແກ້ວໜີ. 0-2332-5058

นครรัฐปัตตานี

สารบัญ

เงื่อนไขภายใน	1
Internal Conditions	
เงื่อนไขภายนอก	9
External Conditions	
ปัญหาและบทเรียน	16
Problems and Lessons Learned	
ข้อเสนอแนะ	21
Recommendations	
สรุป	39
Conclusion	

นครรัฐปัตตานี

อ ํ น า า ช ศ ร ี พ ุ น ส ุ

เงื่อนไขภายใน

๑. ปัตตานี ปตานี ตานี : จักรัฐอิสระเปลี่ยนฐานะเป็น
ประเทศไทย

ดินแดนปัตตานีในอดีตนั้นแบ่งได้เป็น ๒ ช่วงสำคัญ คือ ช่วงสมัยวัฒนธรรม
ขินดู-พุทธ ที่ผู้คนและผู้ปกครองยังนับถือภูตผีวิญญาณ พระมหาณ์ ขินดู และพุทธ
เรื่อยมาจนอิสลามเข้าสู่อาณาจักรประมาณ พ.ศ. ๒๐๔๓ และช่วงที่ผู้ปกครองปัตตานี
นับถือศาสนาอิสลาม หรือที่เรียกว่าช่วงสมัยวัฒนธรรมอิสลาม เมื่อปัตตานีรับเอา
ศาสนาอิสลามแล้วเป็นที่รู้จักกันในนาม “ปตานีดaruслام” หรือปตานีนั้นครแห่ง
สันติภาพ มีสูลต่านปกครองดูแลในฐานะรัฐอิสระ และเริ่มมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง
ทางวัฒนธรรม เป็นสังคมมลายูที่มีเด็กภาษา กับวัฒนธรรมอิสลามมากขึ้น ฐานะทาง
เศรษฐกิจรุ่งเรืองและเจริญก้าวหน้าจากการค้าขายกับนานาประเทศ ทั้งจีน ญี่ปุ่น
อาหรับ และชาติยุโรปต่างๆ เช่น โปรตุเกส ออสเตรีย และอังกฤษ

ในมิติด้านความสัมพันธ์กับรัฐสยามนั้น มีหลักฐานยืนยันชัดเจนราวรัชสมัย
พระบรมราชชนิรัช (พ.ศ. ๑๙๑๓-๑๙๓๑) แห่งกรุงศรีอยุธยา โดยโทเม ปีเรส (Tome Pires)
ชาวโปรตุเกสบันทึกว่า สมเด็จพระบรมราชชนิรัชได้พระราชโองมุขมนตรีแห่ง
ปัตตานีคนหนึ่งเป็นพระสนม และมีหลักฐานปรากฏว่าปัตตานีต้องส่งเครื่อง
ราชบรรณาการต้นไม้เงินต้นไม้ทองถวายแด่ไทยทุก ๓ ปี อันเป็นลักษณะความ
สัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับราชธานี

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับสยามจึงอยู่บนพื้นฐานของกำลัง^๑
อำนาจและความเข้มแข็งของสยามเอง หากตราใดที่สยามอ่อนแอก ปัตตานีจะถือ
โอกาสแยกตัวเป็นอิสระทันที ทำให้สยามต้องส่งกองทัพไปปราบปราม ในขณะที่
ปัตตานีเองก็มีความพยายามที่จะกอบกู้อิกราชเมื่อมีผู้นำที่มีฐานอำนาจเป็นปีกแผ่น
มั่นคง จากหลักฐานและบันทึกต่างๆ จะเห็นได้ว่ามีการศึกษาเรื่องราวทางประวัติศาสตร์
ครั้ง นับแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์

ช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์เป็นต้นมาจนก่อนถึงการปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ 5 นั้น ปัจจานีถูกกล่าวความเป็นอิสระจากการกระชับอำนาจการควบคุมของรัฐสยามที่กรุงเทพฯ มาจากขึ้นเป็นลำดับ จนถึงปี พ.ศ. 2375 สมัยรัชกาลที่ 3 เกิดการร่วมมือกันของ 7 หัวเมือง ก่อความไม่สงบโดยการสนับสนุนของสุลต่านแห่งรัฐเคดาห์ ทำให้มีการส่งกองทัพจากกรุงเทพฯ ไปปราบปรามและเปลี่ยนตัวเจ้าเมืองทั้ง 7 ที่ไม่ยอมสวางมิภักดี พร้อมไปกับการแก้ไขระบบการควบคุมหัวเมืองมลายูทั้ง 7 และหัวเมืองมลายูข้างเคียงด้วยนโยบาย “แบ่งแยกแล้วปกครอง” เพื่อให้หัวเมืองมลายูอ่อนกำลังลงโดยการแบ่งไทรบูรี (เคดาห์) ออกเป็น 4 เมือง คือ เมืองไทรบูรี เมืองสตูล เมืองปะลิส และเมืองกะบังสู (เมื่อ พ.ศ. 2382) เป็นผลให้หัวเมืองมลายู มีความสงบจากงานผังสมัยปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5

2. ปัจจานี : ดินแดนด้ามขวนทองของสยาม

แม้ว่าจะมีการควบคุมหัวเมืองทั้ง 7 เข้มงวดขึ้น แต่โดยนัยและการปฏิบัติต่อหัวเมืองทั้ง 7 ก็มีลักษณะผ่อนปรน และให้อิสระแก่เจ้าเมืองทั้ง 7 ใน การปกครอง ด้วยสินคดีความ และเก็บผลประโยชน์จากภาระอากรต่างๆ เอง โดยกำหนดให้ส่งผลประโยชน์เฉพาะส่วนหัวเมือง ล่วงจาก理事会 ส่วนต้นไม้เงินต้นไม้ทองเท่านั้น ทั้งนี้ การปกครอง 7 หัวเมืองในช่วงต้นรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 เกิดมีญาความขัดแย้งทั้งในส่วนของเจ้าเมืองกับราษฎรที่อ้างว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม และความขัดแย้งระหว่างเจ้าเมืองทั้ง 7 กับเจ้าเมืองสงขลาที่ได้รับมอบอำนาจให้ควบคุมดูแลหัวเมืองทั้ง 7 ที่ต้องการจะขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ มากกว่า กอปรกับการที่อังกฤษมุ่งขยายอำนาจทั้งในด้านการค้าและการเมืองให้แผ่ทั่วหัวเมืองมลายู ด้วยการบีบบังคับให้ไทยยอมรับว่าหัวเมืองมลายูมิได้เป็นเมืองขึ้นของไทย อังกฤษมีสิทธิครอบครองได้

ดังที่กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ทรงกล่าวถึงมูลเหตุที่ต้องจัดการปกครองดินแดนส่วนนี้ไว้ ความตอนหนึ่งว่า

“...อาไครยเหตุที่ผู้ว่าราชการเมืองแรกทั้ง 7 มีความเดือนร้อน ดังที่ได้รู้อยู่แล้ว ประการหนึ่ง และอาไครยเหตุที่พวกลังกฤษคิดหาประโยชน์ต่อเข้ามาในหัวเมืองแรก ประการหนึ่ง ประสบกัน... จึงเห็นจำเป็นต้องรีบจัดการหัวเมืองแรกเหล่านี้ให้เรียบร้อยโดยเร็วที่สุดที่จะพึงทำได้...”

3. มนต์คลบปัตตานี

ในปี พ.ศ. 2449 รัชกาลที่ 5 โปรดเกล้าฯ ให้แยกดินแดน 7 หัวเมืองจาก มนต์คลบปัตตานี นี้เป็นมนต์คลบปัตตานี นี้ น้ำหน่วงเทศบาลสำเร็จ ราชการมนต์คล และปรับปรุงรูปแบบการปกครองโดยยุบรวมหัวเมืองเหลือ 4 เมือง คือ 1) เมืองปัตตานี 2) เมืองยะลา 3) เมืองสายบุรี และ 4) เมืองยะแส แต่ละ เมืองมีผู้ว่าราชการเมือง การมีฐานะเป็นมนต์คลบปัตตานีทำให้ดินแดนส่วนนี้ขึ้นตรง ต่อกรุงเทพฯ อีกครั้งหนึ่ง วัดถุปะสังค์สำคัญของการจัดตั้งมนต์คลบปัตตานีนั้น สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงชี้แจงไว้ว่า (สมโฉด อ่องสกุล, 2524:400)

“...ความมุ่งหมายเป็นข้อสำคัญนี้จะถ่างกันอีกนิดน้อยความเป็นประเทศาช มิให้เหลือต่อไปในมนต์คลบปัตตานี จะให้เป็นหัวเมืองชนั้นในหมู่หัวเมืองมนต์คลบอื่นๆ ทั่วไป ส่วนผลเมืองจะเป็นมลายหรือเป็นไทยนั้นไม่เป็นข้อสำคัญ ความมุ่งหมายในการปกครองก็จะให้มีความสุขด้วยกันทั้งมนต์คล นี้ได้เลือกว่าเป็นคนชาติใดภาษาใด... รัฐบาลนี้ได้ไปรับกวนให้เปลี่ยนชาติ...”

การจัดระเบียบการปกครองมนต์คลบปัตตานีนั้นดำเนินการในลักษณะ ประนีประนอมค่อยเป็นค่อยไป จึงมีการดำเนินการในลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจาก หัวเมืองอื่นๆ หลายประการ อาทิ การผ่อนผันกฎหมายท้องทาร แต่เกณฑ์เป็นตัวตรวจกฎธร แทน ด้านการศาลก็ใหม่ศาล 2 ประเภท คือ ศาลทั่วไป และศาลสำหรับพิจารณาคดี ทางศาสนาอิสลาม และอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยแทน รวมทั้ง การยกเว้นภาษีค่านา ค่าราชการ หรือเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าหัวเมืองอื่น การจัด ระเบียบการปกครองมนต์คลบปัตตานีมีพื้นฐานจากการยอมรับความแตกต่าง ด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบประเพณี และวัฒนธรรมที่ต่างไปจากพื้นที่ส่วน อื่นๆ ของประเทศไทย การดำเนินการต่างๆ ในทางการปกครองจึงมีความระมัดระวัง เป็นพิเศษ

4. ปัตตานีหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะกรรมการได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. ว่าด้วย ระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลง สำคัญคือ การยกเลิกมนต์คลบและตำแหน่งสมุหเทศบาล พื้นที่มนต์คลบปัตตานีเดิมจึง แบ่งการปกครองออกเป็นจังหวัด คือ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัด

นราธิวาส แต่ละจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย

สถานการณ์ภายใน 3 จังหวัดพื้นที่มีผลบัตรตามที่เคยส่งมาช่วงระยะเวลาหนึ่งเริ่มคุกรุ่นมากยิ่งขึ้น เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของพันเอกหลงพิบูลสงคราม ประธานโน不由 “การสร้างชาติ” และ “รัฐนิยม” ที่จะนำประเทศไทยให้หัดเทียนนานอารยประเทศ รัฐนิยมฉบับแรกที่ประกาศใช้นั้น คือ รัฐนิยมที่ว่าด้วย “การใช้ชื่อประเทศไทย ประชาชน และสัญชาติ” เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2482 ที่กำหนดให้เปลี่ยนชื่อประเทศไทยจากสยามเป็นประเทศไทยและเรียกคนไทยว่าคนไทย

การที่รัฐบาลมุ่งดำเนินการในเชิงบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามรัฐนิยมที่กำหนดวิถีการดำเนินชีวิตทางประการที่จัดกับวัฒนธรรมลاخมุสลิมของคนใน 3 จังหวัด อาทิ การใช้ชื่อบุคคล การใช้ภาษา การแต่งกาย การใช้ผ้าคลุมศรีษะของสตรี การนำพระพุทธธูปไปประดิษฐานในโรงเรียน และที่สำคัญคือ การยกเลิกการใช้กฎหมายอิสลามที่ว่าด้วยครอบครัวและมรดก โดยให้เปลี่ยนไปใช้กฎหมายไทยและศาลที่มีเฉพาะผู้พิพากษาไทย

แม้ว่าผู้นำชาวมุสลิมจะเคลื่อนไหวเรียกว่องต่อรัฐบาลผ่านทาง ส.ส. อย่างต่อเนื่องก็มิได้รับการแก้ไข และสถานการณ์ความรุนแรงขึ้นภายหลังหี้สุหง อับดุลกาเดร์ ตัวแทนชาวมุสลิมยื่นคำขอ 7 ข้อ ต่อรัฐบาลพลเรือตรี ดาวลย์ สำเร็งนาวาสวัสดิ์ เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2490 ประกอบด้วยข้อเรียกว่อง ดังนี้ (รัตติยา สาและ, 2547:274)

“1. ขอให้ยกครอง 4 จังหวัดนี้เป็นแคว้นหนึ่งโดยมีผู้ด้ำรงตำแหน่งอย่างสูงให้มีอำนาจในการศาสนาราชอิสลามมีอำนาจแต่งตั้งและปลดข้าราชการออกได้ ผู้ด้ำรงตำแหน่งนี้ต้องเป็นมุสลิมใน 4 จังหวัด (บัตรานี ยะลา นราธิวาส และสตูล)

2. การศึกษาในชั้นประถมต้นจนถึงชั้นประถม 7 ให้มีการศึกษาภาษาลາຍ ตลอด

3. ภาษีที่เก็บได้ให้ใช้ภาษีใน 4 จังหวัดเท่านั้น

4. ในจำนวนข้าราชการทั้งหมด ขอให้มีข้าราชการลາຍร้อยละ 80

5. ขอให้ใช้ภาษาลາຍควบกับภาษาไทยเป็นภาษาราชการ

6. ให้คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดมีเอกสารเชื่อรองรับเบี้ยนเกี่ยวกับการปฏิบัติการศาสนาอิสลามโดยความเห็นชอบของผู้มีอำนาจสูงสุด

7. ให้ศาลรับพิจารณาตามกฎหมายอิสลามแยกจากศาลจังหวัด มีตัวกาลี (ดาโต๊ะยุติธรรม) ตามสมควรและมีเสถียรภาพในการพิจารณาชี้ขาด”

5. จังหวัดชายแดนใต้ : นโยบายและกลไกพิเศษในการแก้ไขปัญหา

เหตุการณ์ไม่สงบ การก่อการร้าย การสังหาร หรือขบกุนชាលบ้านดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนเป็นที่มาของประท้วงใหญ่เรียกร้องความเป็นธรรมที่มีสัดส่วนทางปัจจุบัน จากปลายปี พ.ศ. 2518 จนถึงปลายเดือนมกราคม ปี พ.ศ. 2519 ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะ และความละเอียดอ่อนของพื้นที่ที่จำเป็นจะต้องมีนโยบายเฉพาะในการแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นที่มาของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2521 และมีความพยายามที่จะแก้ปัญหา เกี่ยวกับการบริหารราชการในพื้นที่ ซึ่งมีโครงสร้างและกลไกตามกฎหมายระเบียบ บริหารราชการแผ่นดินปกติทั่วไปที่กำหนดให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคบริหารการปกครอง พัฒนาและแก้ไขปัญหา โดยส่วนราชการที่มีจังหวัดและอำเภอเป็นหลัก เช่นเดียวกับพื้นที่อื่น ๆ ทั่วประเทศ แต่เนื่องจากกลไกปกติก็ จังหวัด และอำเภอ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้โดยด้วยเงื่อนไขสภาพปัญหาที่กล่าวโดยรวมได้ว่าเกิดจากการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางอย่างสูง แต่การรวมศูนย์อำนาจดังกล่าวมีลักษณะที่อ่อนแหน เหล่าธรรมทัศน์ (2543:22-23) เรียกว่า “รวมศูนย์อย่างแตกกระจาย” และมีลักษณะของการบริหารโดยรวมต่าง ๆ ในส่วนกลาง (Fragmented Centralism) ทำให้การปกครองส่วนภูมิภาคขาดออกจากพื้นที่ ขาดการบูรณาการในแนวราบหรือในมิติของพื้นที่ หรือไม่มี Areal government คงมีแต่ Vertical administration

การที่ต้องเพชญูกับการกิจพิเศษที่มีความซับซ้อนและความอ่อนไหวของปัญหาที่สะสมมาอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นเหตุจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลต้องทบทวนและสร้างแนวทางในการปรับปรุง และสร้างกลไกพิเศษในการบริหารการปกครองพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ที่อาจสรุปถึงพัฒนาการของกลไกพิเศษต่างๆ ได้ ดังนี้

5.1 นโยบายและกลไกพิเศษช่วงก่อนปี พ.ศ. 2547

จากคล่องไวด้วยที่มาของความสำเร็จในการทำให้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ยุติลงนั้น มาจากการประกาศใช้นโยบายการเมืองนำพาทหารคือ นโยบาย ๖๖/๒๓ และ ๖๕/๒๕ (นโยบายต่อสู้อาชันะคอมมิวนิสต์) ประกอบกับ

การจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อแก้ปัญหา กล่าวคือในปี พ.ศ. 2524 รัฐบาลเพลอกเปรน ติณสุลานท์ กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนใต้ หรือ ศอ.บต. รับผิดชอบการกิจด้านการเมืองการปกครองและการพัฒนาในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนใต้ และให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน หรือ กอ.รmn. จัดตั้งกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 หรือ พตท. 43 รับผิดชอบการกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง โดยให้แบ่งทัพภาคที่ 4 กำกับดูแลดำเนินงานของ ศอ.บต. และ พตท. 43

5.2 กลไกพิเศษภายหลังการปล้นปืนเมื่อปี พ.ศ. 2547

จากการที่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องการให้การบริหารราชการจังหวัดชายแดนใต้กลับสู่ภาวะปกติจึงยกเลิก ศอ.บต. และ พตท. 43 เมื่อปี พ.ศ. 2545 แต่หลังจากมีการปล้นปืนจากค่ายทหารเมื่อปี พ.ศ. 2547 จึงได้ทบทวนแนวทางแก้ปัญหาโดยการจัดตั้งกองอำนวยการส่งเสริมสันติสุขจังหวัดชายแดนใต้ หรือ กอ.สสส.จชต. ซึ่งต่อมาไม่มีการปรับกลไกการแก้ปัญหาอีก โดยกำหนดและมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานต่างๆ อาทิ ให้สภาความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบระดับนโยบาย และมอบให้ กอ.รmn. รับผิดชอบอำนวยการระดับยุทธศาสตร์ กอ.รmn.ภาค 4 รับผิดชอบอำนวยการปฏิบัติในพื้นที่ รวมทั้งได้รื้อฟื้นและจัดตั้ง ศอ.บต. ให้รับผิดชอบการกิจด้านการเมืองหรือการพัฒนา และ พตท. รับผิดชอบการกิจด้านความมั่นคง นอกเหนือนี้ยังมีประกาศให้พื้นที่จังหวัดยะลา นราธิวาส ปัตตานี สตูล และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา เป็นเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ กพต. ให้เป็นกลไกขับเคลื่อนเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนใต้

ในส่วนของแนวโน้มนโยบายหรือยุทธศาสตร์การแก้ปัญหามีการอ้างว่า ให้แนวโน้มการเมืองนำการทหาร แต่ในทางปฏิบัติกลับมีลักษณะการใช้ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีทางการทหารเพื่อสยบเหตุร้ายรายวันเป็นหลัก ในขณะที่ยังไม่เห็นรูปธรรม งานการเมือง ประกอบกับการที่หน่วยงานหลักด้านพลเรือนคือ ศอ.บต. กลับมีปัญหาเรื่องฐานะและบทบาทขององค์กร ที่มิได้มีความเป็นนิติบุคคล ทำให้เกิดข้อจำกัดตามระบบระเบียบของราชการ รวมทั้งเกิดปัญหาความขัดแย้งในเชิงนโยบาย เกี่ยวกับฐานะของ ศอ.บต. เพราะเมื่อรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เข้ามารับผิดชอบ

การแก้ปัญหาได้ประกาศนโยบายที่จะให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ภายใต้ชื่อ สำนักบริหารจังหวัดชายแดนใต้ หรือ สบ.ชต. โดยได้ผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้ง สบ.ชต. แต่ขณะนี้ (สิงหาคม 2552) ยังไม่มีความคืบหน้าแต่อย่างใด

6. ลักษณะสังคมและวัฒนธรรมหลัก 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ : สังคมและวัฒนธรรมลายมุสลิม

ลักษณะเฉพาะหรือจุดเด่นที่น่าสนใจของลักษณะสังคมและวัฒนธรรมในพื้นที่ 3 จังหวัดที่เรียกกันว่า “สังคมและวัฒนธรรมลายมุสลิม” นั้น พอสรุปได้ดังนี้

6.1 อัตลักษณ์เกี่ยวกับชาติพันธุ์และสำนึกรากฐานประวัติศาสตร์

คนในพื้นที่ 3 จังหวัดเรียกตัวเองว่า ออแมวนาย (Orang Melayu=คนมลายู) กล่าวคือเป็นคนเชื้อสายมลายู พูดภาษา มลายู และนับถือศาสนาอิสลาม การพูดถึงตัวตนของเขาว่า เป็นคนมลายูนั้น มีได้มีความหมายแคบ เฉพาะชาติพันธุ์ แต่ความเป็นมลายูนั้นหมายรวมถึงศาสนาที่นับถือด้วย ก็คือศาสนาอิสลาม ความเป็นมลายูนั้นแยกไม่ออกจากการความเป็นมุสลิม (นวีวรรณ ประจำวนเหมา, 2550:58) ในความสำนึกรือความเชื่อใจเกี่ยวกับความเป็น “ไทย” คนสยามหรือ คนไทย ก็อ ออแมซีย (Orang Siam) ซึ่งเป็นคนที่นับถือศาสนาพุทธ ดังนั้น ออแมวนายจะเป็นคนไทยไม่ได้ เพราะเท่ากับละทิ้งศาสนา เนื่องจากความเป็น คน “ไทย” ต้องนับถือศาสนาพุทธ

ความรู้เรื่องรัฐปัตตานีน่าจะรับรู้และกล่าวถึงในกลุ่มผู้นำหรือชนชั้นนำ จำนวนไม่มาก แต่ในความทรงจำของชาวบ้านส่วนใหญ่มักจะพูดถึงเกเรดเลือกเกเรด น้อยเกี่ยวกับเจ้าผู้ครองนครแต่ละยุคสมัย สำหรับความทรงจำเกี่ยวกับสยามหรือรัฐไทยที่กล่าวถึงกันมากคือ การรบกับสยามแล้วแพ้ หรือเรื่องเล่าต่อกันมาว่าคนปัตตานี เคยถูกร้อยหัวที่เท้าแล้วส่งไปเป็นเชลยที่กรุงเทพฯ (ราชสมัยรัชกาลที่ 3) การเกณฑ์เด็กไปโรงเรียนไทย ซึ่งทำให้เกิดความหวาดกลัวกันทั่วไป และผลกระทบจากนโยบายรัฐนิยมสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม รวมถึงปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐในการ “อุ้ม” และการใช้กำลังปราบปรามอย่างรุนแรงในหลายเหตุการณ์

6.2 ครอบครัว ความสัมพันธ์ภายในครอบครัวและระบบเครือญาติ
ครอบครัวของคนไทยมุสลิม น่าจะเป็นพื้นที่ที่ถูกครอบครองโดย
วัฒนธรรมลามาถูกกว่าศาสนาอิสลาม นับเป็นแหล่งที่ผู้หญิงมีบทบาท และมีความ
สำคัญอย่างมาก ทั้งในทางเศรษฐกิจและการตัดสินใจของครอบครัว ครัวเรือนร้อยละ
81 มีลักษณะเป็นครอบครัวเดียว ระบบเครือญาติ ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ ทั้งที่
เป็นโดยสายเลือดและการแต่งงานเป็นความสัมพันธ์ที่ยึดโยงครอบครัวและชุมชนเข้า
ด้วยกัน แบบแผนความสัมพันธ์นี้เป็นลักษณะเด่นทางสังคมของชุมชนลามาถุนุสลิมใน
3 จังหวัด ที่ปรากฏในชุมชนชนบทและชุมชนเมืองที่สามารถในชุมชนส่วนใหญ่มีญาติ
อยู่ในชุมชนเดียวกัน

6.3 วิถีชีวิตและระเบียบทางสังคม

ศาสนาอิสลามมีอิทธิพลในการดำเนินชีวิตของผู้คนอย่างยิ่ง เพราะ
คำสอนของศาสนาอิสลาม คือ “กฎหมายของชีวิตและสังคม” โดยที่ชีวิตในแต่ละวัน
ของชาวบ้านจะต้องประกอบกิจกรรมทางศาสนา เช่น การละหมาดวันละ 5 ครั้ง¹
สำหรับชนกลุ่มนุสลิมนั้น สิ่งที่เป็นอะด้ห์ หรือประเพณีย้อมเปลี่ยนแปลงไปได้ตาม
ยุคสมัยและความเหมาะสม แต่สิ่งใดที่เป็นอุกาโนมหรืออิสลามย่อมเปลี่ยนไม่ได้ นุสลิม
จะต้องเรียนรู้อิสลาม จึงจะเป็นนุสลิมที่ดีได้

แม้ว่าจะมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำอย่างเป็นทางการในการ
ปกครองดูแลหมู่บ้าน ตำบล แต่โครงสร้างอำนาจที่แท้จริงในชุมชนกลับอยู่ที่ผู้นำ
ท้องถิ่น คือ โต๊ะอิหม่ามผู้นำทางศาสนา รวมถึงครูสอนศาสนาที่สามารถพูดไทยได้
และมีสายสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่รัฐที่สามารถให้ความช่วยเหลือให้คำปรึกษาแนะนำ
แก่ชาวบ้านได้ หรือช่วยเหลือเมื่อมีความจำเป็นต้องติดต่อกับเจ้าหน้าที่รัฐ

“ความเป็นอิสลาม” ของสังคมลามาถุนุสลิมใน 3 จังหวัดนั้น มีผู้
ให้ความเห็นว่าเพียงจะมีพัฒนาการสู่ “ความเป็นอิสลาม” มากขึ้นเมื่อประมาณ 30
ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ อาจมีมูลเหตุจากความรู้สึกถูกครอบจำกัดทางวัฒนธรรม นอกเหนือ
จากความรู้สึกในเรื่องชาตินิยมหรืออัตลักษณ์ลามาถุ โดยเฉพาะการต่อสู้ขันนโภบาย
รัฐนิยมที่เน้นการเปลี่ยนให้มลายุคปลายเป็นไทยและกลายเป็นพุทธ ซึ่งเป็นจุดสำคัญ
ของการต่อสู้ที่ทำให้ “ความเป็นอิสลาม” พัฒนา起來หน้าเรื่อยมา

6.4 การศึกษา กับ วัฒนธรรม ภาษา มุสลิม

การศึกษาแบบดั้งเดิมในพื้นที่ กือ การศึกษาแบบปอเนาะที่เชื่อกันว่า อาจมีจุดเริ่มต้นที่ปัตตานี ระบบการศึกษาศาสนาอาศัยอยู่ในที่ใด ก็จะมีผู้สอนใจใส่หัวความรู้จากที่ต่างๆ เดินทางเพื่อขอความรู้จากโใต้ครู ปอเนาะ จึงเป็นระบบการศึกษาเฉพาะสำหรับผู้ที่จะ เอาดีทางศาสนาจริงๆ เปรียบเสมือนเป็นการแยกทางโดยทางธรรมกลายๆ แต่ภาครัฐ โดยเฉพาะฝ่ายความมั่นคงยังติดใจและระบWare ว่าไม่สามารถควบคุมได้ และเห็นว่าเป็น แหล่งบ่มเพาะการต่อต้านอำนาจรัฐ จึงมีการควบคุมโดยการกำหนดให้ข้อทะเบียน ปอเนาะ ตลอดจนมีนโยบายสนับสนุนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามแทนปอเนาะ ด้วยการอุดหนุนงบประมาณและให้บรรจุหلاลกสูตรการศึกษาสามัญควบคู่ไปด้วย

โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม จึงเป็นที่นิยมของชาวบ้านที่เห็นว่า ลูกหลานจะได้ทั้งวิชาสามัญและศาสนา แต่ผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาอาจไม่เป็นไปตามที่คาดหวังมากนัก เพราะผู้ที่จบการศึกษามิ่งแต่กลางห้องด้านศาสนาและวิชาสามัญ และเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ประชาชนไม่นิยมส่งลูกหลานให้เรียนในโรงเรียนของรัฐก็ เพราะเห็นว่ารัฐใช้นโยบายการศึกษาเพื่อเปลี่ยนคนมลายูให้เป็น “ไทย” เนื่องจากนโยบายการศึกษา และหلاลกสูตรการศึกษามิ่งเอื้อต่อความแตกต่างทางวัฒนธรรมและศาสนา หากส่งลูกไปโรงเรียนสามัญก็ไม่ได้เรียนศาสนา นอกจากรู้สักต้องเรียนหلاลกสูตรที่มีคุณค่า และคำสอนของพุทธศาสนาครอบงำอยู่มากด้วย และยังถูกบังคับให้รับวัฒนธรรม “ไทย” ทั้งในด้านการพูดภาษาไทย (ห้ามพูดภาษาสามัญในห้องเรียน) ต้องเรียนประเพณีไทย เช่น รู้จักการไหว้ การกล่าวคำสวัสดี ขอไทย ขอบคุณ เป็นต้น

เงื่อนไขภายนอก

1. มาตรฐานเปรียบเทียบของรัฐไทย

นับแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปูจญาจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่อังกฤษมีอิทธิพลเหนือรัฐสูงต่านบนแหล่งน้ำ ต่อน้ำ ต่อในฐานะเจ้าอาณาจักร พระมหากษัตริย์และผู้นำของไทยจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจการจัดระเบียบการปกครองอาณาจักร รวมถึงนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่อังกฤษกระทำต่อผลเมืองในอาณาจักรน้ำ ทำให้รัฐประกาศนโยบายและวิธีการจัดการ

ปัจจุบันมีความต้องการให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงการดำเนินการในเรื่องต่างๆ อาทิ การจัดเก็บภาษี ตลอดไปถึงการพัฒนาบ้านเมืองด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดความทัดเทียม หรือไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกตื้อกว่ามากนักระหว่างคนมลายู มุสลิมในดินแดนไทยและคนมลายูในบังคับของอังกฤษ

มาเลเซียในปัจจุบันมีรูปแบบของรัฐเป็นแบบสหพันธ์รัฐ ประกอบด้วยรัฐต่างๆ 13 รัฐ นอกจากรัฐนี้ยังมีเขตการปกครองพิเศษที่เรียกว่า ดินแดนสหพันธ์รัฐอีก 3 เขต คือ กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมืองราชการปุตราเจยา และเกาะลามบาน ประชากรทั้งหมดประมาณ 27 ล้านคน ประกอบด้วย 3 ชาติพันธุ์ใหญ่ได้แก่ มน้อยร้อยละ 60 จีนร้อยละ 30 อินเดียร้อยละ 8 และกลุ่มนชนชาติอื่นๆ ร้อยละ 2

ในจำนวนรัฐทั้งหมด 13 รัฐ มี 9 รัฐที่มีเจ้าผู้ครองรัฐเป็นประมุขเรียกว่า ศุลต่าน (บางรัฐเรียกว่า ราชา หรือยังดีเปอร์ตวนบือชาڑ) เจ้าผู้ครองรัฐทั้ง 9 จะทำการเลือกพระราชาธิบดีจากเจ้าผู้ครองรัฐด้วยกัน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ตำแหน่งพระราชาธิบดีมีชื่อเรียกว่า ยังดีเปอร์ตวนอา冈 ส่วนรัฐที่เหลืออีก 4 รัฐ มีผู้ว่าการรัฐ (governor) เป็นผู้ปกครอง

เนื่องจากมาเลเซียมีทั้งรัฐธรรมนูญของประเทศไทย และรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ ที่มีเนื้อหาและบทบัญญัติแตกต่างกัน ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศไทยจึงแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ 1) อำนาจหน้าที่ของรัฐสหพันธ์รัฐหรือรัฐบาลกลาง 2) อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลห้องถินของแต่ละรัฐ และ 3) อำนาจหน้าที่ร่วมกันของสหพันธ์รัฐ หรือรัฐบาลกลางกับรัฐบาลห้องถินของแต่ละรัฐ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง คือ 1) กิจการที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 2) การป้องกันประเทศไทย 3) กิจการเกี่ยวกับความมั่นคงภายในประเทศไทย 4) กิจการเกี่ยวกับการมีสัญชาติของสหพันธ์รัฐ 5) การคลัง 6) การพาณิชย์และอุตสาหกรรม และ 7) การศึกษา

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ร่วมกันของรัฐบาลสหพันธ์รัฐ และรัฐบาลห้องถินของแต่ละรัฐ คือ 1) การบริการสาธารณะ เช่น การประชาสงเคราะห์ การพิทักษ์สตรี เด็ก และเยาวชน 2) การให้ทุนการศึกษา 3) กิจการป่าสงวนแห่งชาติและสัตว์สงวน และ 4) การคลังประเทศไทย

โกรงสร้างการเมืองการปกครองระดับรัฐ

(1) ประมุขแห่งรัฐ สำหรับรัฐที่มีเจ้าผู้ครองรัฐ 9 รัฐ ประมุขแห่งรัฐคือ ศุลต่าน หรือราชา หรือยังดีเปอร์ตวนเบชาร์ ส่วนรัฐที่เหลืออีก 4 รัฐ คือ ผู้ว่าการรัฐ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระราชบินดี ในรัฐที่มีเจ้าผู้ครองรัฐจะมีสภากลางเรียกว่า The Council of Succession มีหน้าที่ในการกำหนดผู้สืบทอดตำแหน่งก่อนต่อไปของ ผู้ครองรัฐ

(2) สภานิติบัญญัติแห่งรัฐ (Dewan Undangan Negeri) ประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งตามจำนวนที่สภานิติบัญญัติแห่งรัฐกำหนด (ซึ่งมีจำนวนไม่เท่ากัน) มีภาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ 1) การออกกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ครอบคลุมทั้งรัฐหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดของรัฐ 2) การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐ 3) การแต่งตั้งฝ่ายตรวจสอบบัญชีแห่งรัฐ 4) การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 2 คน 5) การกำหนดควรการประชุมของ สภานิติบัญญัติแห่งรัฐ และ 6) การปลดมุนตรีแห่งรัฐ (กรณีมีเหตุผลความ จำเป็น)

(3) ผู้นำฝ่ายบริหารของรัฐ บางรัฐเรียกว่าสภารบริหารรัฐบาลท้องถิ่นแห่งรัฐ หรือคณะกรรมการบริหารรัฐ ภารบริหารรัฐบาลท้องถิ่นแห่งรัฐประกอบด้วย ผู้นำฝ่าย บริหารที่เรียกว่า มนตรี นอกจากมนตรีแล้ว บางรัฐยังมีตำแหน่งรองมนตรี นอกจากนี้สภารบริหารฯ ประกอบด้วยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐที่ได้รับการ คัดเลือกไม่น้อยกว่า 4 คน และไม่เกิน 8 คน รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการ ประจำ จำนวน 3 คน

(4) กลไกการบริหารงานในระดับรัฐ สภารบริหารรัฐบาลท้องถิ่นแห่งรัฐมี สำนักงานปลัดรัฐบาลท้องถิ่นแห่งรัฐเป็นหน่วยงานประจำที่ทำหน้าที่ดำเนินการให้เป็น ไปตามนโยบายของสภารบริหารรัฐบาลท้องถิ่นแห่งรัฐ

ระดับอำเภอ

มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าและปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงาน และมี สำนักงานที่ว่าการอำเภอเป็นหน่วยงานประจำ ทั้งนายอำเภอและปลัดอำเภอเป็น ข้าราชการประจำ

ระดับตำบล

มีกำนันซึ่งเป็นข้าราชการประจำของรัฐต่างๆ เช่นเดียวกับนายอำเภอเป็น

ผู้ดูแลรับผิดชอบดำเนิน ตามวาระการปฏิบัติงานและอาจย้ายไปประจำดำเนินกิจกรรมในรัฐนั้น

ระดับหมู่บ้าน

มีผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอ โดยผู้ใหญ่บ้านจะได้รับการเสนอชื่อจากพรรคการเมืองที่ปกครองรัฐนั้นให้นายอำเภอแต่งตั้ง ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่บริหารรัฐ

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของมาเลเซีย

สาระสำคัญที่นำเสนอข้างต้นจะเห็นได้ว่า มาเลเซียซึ่งมีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐรวมแบ่งการปกครองเป็น 2 ระดับ (2 tiers) คือ 1) รัฐบาลกลาง และ 2) รัฐบาลแห่งรัฐ หรือรัฐบาลท้องถิ่นแห่งรัฐ ส่วนการปกครองภายในองค์กรรัฐนั้น มีการแบ่งเขตพื้นที่การปกครองเป็นอำเภอ ในแต่ละอำเภอแบ่งเป็นตำบล และแต่ละตำบลแบ่งเป็นหมู่บ้าน ซึ่งเป็นเขตการปกครองที่เล็กที่สุด โดยที่เขตการปกครองระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านต่างก็มีเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน คล้ายกับการปกครองส่วนภูมิภาคของไทย แต่ต่างกันตรงที่เจ้าหน้าที่ในระดับอำเภอ และตำบลนั้นเป็นข้าราชการของรัฐ ส่วนผู้ใหญ่บ้านเป็นคนของพรรคการเมืองที่ดำรงตำแหน่งตามวาระที่พรรคการเมืองนั้นมีอำนาจปกครองรัฐ

ข้อแตกต่างประการสำคัญคือ ในปัจจุบันมาเลเซียมีได้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่ต่ำกว่ารัฐ หรือไม่มี อย่าง ในระดับอำเภอ ตำบลแต่ประการใด

2. อินโดนีเซีย : เพื่อนบ้านที่มีประชากรมุสลิมมากที่สุดในโลก

รัฐธรรมนูญอินโดนีเซีย ฉบับปี พ.ศ. 2488 บัญญัติให้อินโดนีเซียเป็นสาธารณรัฐที่มีสถานะเป็นรัฐเดียว (มิใช่สหพันธ์รัฐ) ภายใต้การปกครองแบบประธานาธิบดี (Presidential system) แม้ว่าในช่วงการประกาศเอกราชจะมีกลุ่มผู้นำมุสลิมกลุ่มต่างๆ พยายามเสนอให้อินโดนีเซียหลังเอกราชเป็นรัฐแบบอิسلام โดยใช้ชาติอิหรือกฎหมายอิسلامเป็นพื้นฐานแต่ชูการโนยืนยันว่าครรภ์ยีดหลักชาตินิยมที่เป็นกลางทางศาสนา เพื่อหลักเลี้ยงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มศาสนาต่างๆ แต่ผลจากการเจรจาประนีประนอมกันทำให้สามารถตกลงที่จะยึดถือ “กฎบัตรเจรจาต้า” (Jarkata Charter) ที่กำหนดว่าอินโดนีเซียจะ

ต้องมีความครั้งชาในพระเจ้า และมีข้อผูกมัดแห่งการเป็นผู้นับถือศาสนาอิสลามที่จะนำเอกสารหมายอิสลามมาบังคับใช้ (แต่เงื่อนไขการนำกฎหมายอิสลามมาใช้ก็ถูกชูกรณียกเลิกไปหลังการประกาศเอกสารฯ)

สาธารณรัฐอินโดนีเซียประกอบด้วยเกาะใหญ่ๆ ห้าร้อยรวมกันมากถึง 17,000 เกาะ แต่แบ่งการปกครองออกเป็นจังหวัด 30 จังหวัด (provinces) 2 เขตพิเศษ (special region) คือ อาเจาะห์ และยอกยาการ์ตา และ 1 เขตนครหลวงพิเศษ (special capital city district) คือ จาการ์ตา ประชากรของประเทศมีมากกว่า 237 ล้านคนในปัจจุบัน

โครงสร้างการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น (Local government)

การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ภูมิภาคต่างๆ ของอินโดนีเซีย นั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายด้านชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ประเพณี ภาษา รวมถึงลักษณะของการปกครองในอดีตที่แต่ละชาติพันธุ์ เคยมีความเป็นอิสระ และมีผู้นำทางการเมืองการปกครองของตนเอง การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการผสมผสานระหว่างหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองควบคู่กับความเป็นเอกภาพและความรับผิดชอบร่วมกันต่อประเทศชาติ การมอบและกระจายอำนาจในการดำเนินการกิจให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และศักยภาพของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละระดับ

การปกครองท้องถิ่นของอินโดนีเซียแบ่งออกเป็น 2 ระดับชั้น (two tiers) คือ 1) ระดับจังหวัด (Provincial government) และ 2) ระดับอำเภอและเทศบาล (District and Municipal government) ตามรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 22 และฉบับที่ 25 ปี พ.ศ. 2542 ที่มีหลักการสำคัญ คือ 1) ความเป็นประชาธิปไตย 2) การเสริมสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของชุมชน 3) ความเสมอภาคและเป็นธรรม 4) การยอมรับในศักยภาพและความแตกต่างหลากหลายของแต่ละพื้นที่ และ 5) ความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น เป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นของอินโดนีเซียในแต่ละระดับมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด (Provincial government) ปัจจุบันมีรัฐบาลท้องถิ่นระดับจังหวัดจำนวน 30 จังหวัด ผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการ (governor) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีที่เป็นผู้พิจารณา

คัดเลือกจากรายชื่อของผู้ที่ผ่านการลงติดจากสภาพประชาชนท้องถิ่นจังหวัดจำนวน 2 คน (สภากฯ เสนอชื่อบุคคล 2 คน ให้รัฐมนตรีมหิดลไทยเสนอประธานาธิบดี) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

ผู้ว่าราชการมีบทบาทอำนวยหน้าที่ 2 ฐานะ คือ 1) เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการดำเนินการ และกำกับดูแลหน่วยงานสังกัดรัฐบาลกลางในพื้นที่ให้นำนโยบายของรัฐบาลกลางไปปฏิบัติให้สัมฤทธิผล และ 2) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยงานของจังหวัดในการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการพัฒนาพื้นที่ของจังหวัด โดยต้องรับผิดชอบต่อสภาพประชาชนท้องถิ่นระดับจังหวัด หรือ DPRD

แต่ละจังหวัดมีสภาพประชาชนท้องถิ่นระดับจังหวัดที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน สภาประชาชนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น พิจารณางบประมาณของจังหวัด รวมทั้งควบคุมตรวจสอบการทำงานของผู้ว่าราชการ

(2) การปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอและเทศบาล (District and Municipality government) แต่ละจังหวัดแบ่งพื้นที่เป็นหน่วยการปกครองที่เรียกว่า อำเภอ และเทศบาล สำหรับอำเภอที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของพื้นที่ชนบท ในขณะที่เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของพื้นที่เมือง ภายใต้อำเภอและเทศบาลยังแบ่งเป็นหน่วยการปกครองย่อยๆ ลงไปอีกโดยเรียกชื่อเหมือนกันว่า กิ่งอำเภอ ตัดจากกิ่งอำเภอเป็นหน่วยการปกครองระดับล่างสุด คือ หมู่บ้าน (ณ ปี 2550 มีอำเภอและเทศบาลจำนวน 3,605 แห่ง และหมู่บ้านจำนวน 66,974 แห่ง)

หัวหน้าฝ่ายบริหารของอำเภอและนายกเทศมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีมหิดลไทยโดยการแนะนำของผู้ว่าราชการที่เป็นผู้นำเสนอรายชื่อผู้ได้รับความเห็นชอบจากสภาพท้องถิ่น (อำเภอ/เทศบาล) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอและเทศบาลต่างก็มีสภาพของท้องถิ่นที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยสภาพท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติของท้องถิ่น การพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการกำกับตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เช่นเดียวกับสภาพประชาชนท้องถิ่นระดับจังหวัด

(3) อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

แม้ว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นของอินโดนีเซียจะแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ หรือเทศบาล แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้ง 2 ระดับ ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอนและมอบหมายจากรัฐบาลกลาง ดังนี้
1) การส่งเสริมการเกษตร 2) การปลูกสัตว์และสัตวานา 3) การประมง 4) การเคหะ 5) การศึกษาและวัฒนธรรม 6) การพัฒนาสังคม 7) การสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน 8) การส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนา (Plantation) 9) การประกอบกิจการรัฐ/รัฐวิสาหกิจ 10) การป่าไม้และผลิตภัณฑ์จากป่า 11) การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็ก 12) การส่งเสริมการท่องเที่ยว 13) การสาธารณสุขและอนามัยแม่และเด็ก 14) การสาธารณูปโภค และ 15) การคุณภาพชีวิต

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียนั้นยังมีปัญหาคุกรุนจากกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความแตกต่างทางภาษาและเชื้อชาติที่สำคัญอยู่ในประเทศ ทำให้รัฐบาลแห่งชาติต้องพยายามปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารที่อ่อนไหวให้เกิดการแยกตัวเป็นอิสระ เช่น ที่ดินอร์เลสเต ประสบความสำเร็จสามารถแยกเป็นรัฐอิสระ และอาจไม่มีโชคช่วยเช่นกรณีอาเจาะที่พยายามต่อสู้เพื่อเอกราชมา_r วัน 30 ปี แต่ต้องจบด้วยการทำให้เกิดการสูญเสียผู้คนและการกำลังเป็นเรื่องแสบ จนต้องสงบศึกและยอมอยู่ภายใต้รัฐบาลอินโดนีเซียโดยภาวะจำยอมต่อไป

ความไม่ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของรัฐบาลอินโดนีเซียในช่วง 30-40 ปีที่ผ่านมา ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียจำเป็นต้องรื้อปรับโครงสร้างระบบบริหารงานภาครัฐภายในได้กรอบคิดการมอบคืนและกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (ระดับจังหวัด อำเภอ/เทศบาล) ทั้งนี้ ภายใต้แนวคิดที่เชื่อว่าการมอบคืนอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจะช่วยกระตุ้น และสร้างความเข้มแข็งและเป็นปึกแผ่นมั่นคงให้แก่ชาติอินโดนีเซีย นอกจากนี้ยังจะมีส่วนช่วยลดผลกระทบทางการเรียกร้องให้เปลี่ยนอินโดนีเซียเป็นรัฐรวมหรือสหพันธ์รัฐด้วย (Syaikh Usman, 2002:1-2)

3. โลกมุสลิม และวัฒนธรรมลัทธิมุสลิม

ความแตกต่างทางชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ประเพณี และความเชื่อของชน

มลายูมุสลิมกับคนไทยที่มีวัฒนธรรมแบบพุทธนั้นเป็นความจริงที่ดำรงอยู่มาช้านาน แต่การอยู่ร่วมกันของชนมลายูมุสลิม มุสลิมยุนนาน มุสลิมเปอร์เซีย มุสลิมจากกับคนไทยส่วนใหญ่ที่มีวัฒนธรรมแบบพุทธกับเป็นไปอย่างสงบสันติสุข ยอมซ่อนและเกือบถูกกันมาแต่อดีต ไม่ได้เกิดความขัดแย้งรุนแรง หรือความทวาระแวงซึ่งกันและกันเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดปัญหาความขัดแย้งรุนแรงที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นความขัดแย้งของชนมลายูมุสลิมกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าที่เป็นความขัดแย้งระหว่างชุมชน หรือกลุ่มชนต่างเชื้อชาติ ศาสนาและวัฒนธรรม

เนื่องจากปัญหาความแตกต่างด้านวัฒนธรรมนี้ได้มีนักวิชาการตะวันตก คือ Sammuel P. Huntington นำเสนอไว้จนถึงปัจจุบันเป็นประเด็นข้อถกเถียงในระดับโลกว่า ความขัดแย้งหลักของโลกยุคหลังสงครามเย็นจะเกิดจาก “การประทับรัฐระหว่างอารยธรรม” (Clash of civilization)

ทฤษฎีเรื่อง “การประทับรัฐระหว่างอารยธรรม” นี้ นำไปสู่การถกเถียงกันถึงความสัมพันธ์ระหว่างอิสลามกับตะวันตก และได้รับการคัดค้านจากโลกอิสลามที่มองว่าเป็นความคิดของกลุ่มนุรักษ์นิยมขวาจัดในตะวันตกที่พยายามจะทำให้โลกอิสลามตกเป็นเหี้ยม โดยสร้างภาพให้อิสลามเป็นเสมือนภัยคุกคามต่อตะวันตก ภายหลังการล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์

ปัญหาและบทเรียน

๑. ลักษณะพิเศษของปัญหาและสถานการณ์ใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้

เกยียร เตชะพีระ (๒๕๕๐:๒๐๔-๒๐๕) ได้สรุปถึงลักษณะพิเศษของปัญหา/สถานการณ์ โดยชี้ให้เห็นถึงสำนึกร่องรอยของชาวมลายูมุสลิมภายใต้รัฐไทยไว้ ดังนี้

“๑) ลักษณะพิเศษแห่งสถานการณ์ทางการเมืองของมลายูมุสลิมไทย คือ ความเหลื่อมล้ำลั่น ไม่ลงร่องลงตัวที่อาจเกิดขึ้นได้ระหว่างรัฐที่พวกราชอาณาจักรชีปไตยกับชุมชนที่พวกราชรัฐสึกดูว่าสังกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่พวกราชผ่านเพชญประสนับการณ์ที่อาจทำให้เห็นไปได้ว่า รัฐมิได้พิทักษ์ป้องสิทธิประโยชน์ของพวกราช (มิใช่ a protective state) มิได้เป็นตัวแทนของพวกราช (a non-representative state) มิได้เป็นรัฐแห่งชาติของเขาเอง (Their own national

state)

ในกรณีนี้ ท่ามกลางสภาพที่อุกคิดกันแบ่งแยกเลือกปฏิบัติและแปลกแยก เสมือนมิได้เป็นหุ้นส่วนหนึ่งของชาติไทย พวกรากที่อาจหันไปทางและรู้สึกว่าตัวเอง สังกัดชุมชนแห่งความจริงจำอื่น (ชาติประดานี) หรือชุมชนทางศีลธรรมอื่น (แนวคิด ชุมชนอิสลามเอกภาพที่ครอบคลุมทั่วโลก หรือที่เรียกว่า Umma) เป็นเอกเป็น หลักเหนือสิ่งใด

2) ตรงรอยปะยกระหว่างรัฐไทยกับชาติประดานี หรือชุมชนอิสลาม Umma นี้เอง ที่เป็นเงื่อนไขให้แนวคิดและบวนการอันหลากหลายรวมทั้งชาตินิยมแยกรัฐ (separatist nationalism) และอิสลามสูรน (militant Islam) สามารถอ้าง ความชอบธรรม เรียกร้องแสวงหาความเห็นอกเห็นใจ สนับสนุนเป็นแนวร่วมและ แก้แคบทั้งครั้งพราภาพเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมืองด้วยวิธีการต่างๆ

3) การเมืองตามยุทธิศาสตร์ (ethno-religious community-based politics) ของชุมชนชาติพันธุ์-ศาสนา และชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูก็แสดงบทบาททางการเมืองอย่างมากในลักษณะ นักชาตินิยมทางชาติพันธุ์-วัฒนธรรมอันแตกต่าง หลากหลายอย่างเสมอภาค และ ต้องการอำนาจส่วนรวมที่สะท้อนแสดงออกซึ่งลักษณะทางวัฒนธรรมชุมชนของ พวกราก และพิทักษ์ป้องปั่งสิทธิทางวัฒนธรรมในท้องถิ่น”

ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับจุดประสงค์หรือเป้าหมายการก่อเหตุของกลุ่ม ผู้ก่อการรุุนใหม่ที่ประกอบด้วยผู้นำทางศาสนา ครูสอนศาสนาและเยาวชนที่ร่วม ก่อการ ก่อให้เกิดคำถามว่าสิ่งที่กลุ่มผู้ก่อการต้องการเป็นเพียงแค่การก่อความท่านั่น หรืออาจมีความตั้งใจที่จะใช้กำลังต่อต้านรัฐไทยเพื่อทำให้รัฐไทยทำความผิดโดย การฆ่า หรือการจับกุมผู้บริสุทธิ์ที่จะทำให้เกิดปฏิกริยาตอบโต้ในเชิงชาตินิยมของคน ส่วนใหญ่ซึ่งนำไปสู่ความต้องการในการแบ่งแยกดินแดนหรือไม่ เหตุที่ไม่อาจมองข้าม ประเด็นเกี่ยวกับการแบ่งแยกดินแดนอาจเป็นเพราะความรู้สึกของปัญญาชนในพื้นที่ หรือผู้นำศาสนาบางคนที่ยังคงมีความรู้สึกแบบนี้อยู่ไม่นักก็น้อย โดยเฉพาะเมื่อเกิด ปัญหาขัดแย้งกับรัฐก็จะมีปฏิกริยาตอบโต้รัฐ

2. บทเรียนจากความพยายามแก้ปัญหาในอดีต

สามารถสรุปถึงหลักการ แนวทาง และวิธีการสำคัญในการแก้ปัญหาของรัฐ

ไทยด้านการเมืองการปกครอง ที่ได้รับการยอมรับว่าประสบความสำเร็จในการลดระดับความรุนแรงของปัญหาและสถานการณ์หรือสามารถลดปัญหาลงได้ช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ (แม้ว่าจะไม่สามารถลดปัญหาได้อย่างถาวร) ดังนี้

(1) การยึดถือหลักการสำคัญในการยอมรับลักษณะพิเศษของพื้นที่ที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และชนบทธรรมเนียม ประเพณี แตกต่างไปจากราชภูมิไทยส่วนใหญ่ ดังนั้น การกำหนดและดำเนินนโยบายที่ตามมาจึงมีความระมัดระวังเป็นพิเศษมิให้กระทบกระเทือนความรู้สึกของชนกลาโ晕มุสลิมในพื้นที่ เป็นหลักการที่ปรากฏชัดในสมัยรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6

(2) การจัดระเบียบการปกครองรูปแบบมูลเทศาภิบาล โดยยอมรับลักษณะพิเศษของมูลบทตานี้ว่ามีความแตกต่างกับมูลบททั่วไป และมีการแก้ไขระเบียบแบบแผนต่างๆ ที่ขัดต่อธรรมเนียม ประเพณี และศาสนาอิสลาม ห้ามเกณฑ์แรงงานราชภูมิในเวลาที่มีพิธีกรรมทางศาสนา การผ่อนผันระบบการเก็บภาษีเป็นพิเศษ และที่สำคัญคือ ด้านการศาลที่รัฐบาลก็จัดระเบียบแบบแผนการศาลให้สอดคล้องกับศาสนาและประเพณีท้องถิ่น โดยจัดให้มีศาล 2 ประเภท คือ ศาลทั่วไปและศาลสำหรับพิจารณาคดีทางศาสนาอิสลาม

(3) การมีนโยบาย ระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติราชการสำหรับผู้ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่โดยเฉพาะ อาทิ นโยบายการปฏิรูปการปกครองดินแดนปัตตานี (พ.ศ. 2443) ในสมัยรัชกาลที่ 5 และหลักรัฐประศาลาในนาย 6 ประการในสมัยรัชกาลที่ 6

(4) การจัดตั้งกลไกและนโยบายพิเศษแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ ในช่วงที่ขบวนการแม่งแยกดินแดนปฏิบัติการร่วมเป็นแนวร่วมพรร同胞มิวนิสต์เคลื่อนไหว ก่อการร้ายรุนแรงในพื้นที่ในช่วงทศวรรษ 2520 ได้มีการจัดตั้งกลไกพิเศษ คือ พตท. และ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานหลักด้านความมั่นคงและการปกครองพัฒนาพื้นที่ภายใต้นโยบายการต่อสู้อาชนาคคอมมิวนิสต์ในทางการเมือง หรือคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ที่เรียกกันว่านโยบาย “การเมืองนำการทหาร”

3. บทเรียนการจัดการปัญหาชนกลุ่มน้อยมุสลิมของต่างประเทศ

3.1 ความขัดแย้งกรณีอาเจห์ แม้แต่ประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม เช่น อินโด네เซีย ก็ต้องประสบปัญหาชนต่างชาติพันธุ์ที่

นับถือศาสนาอิสลามเช่นเดียวกัน มีความต้องการแบ่งแยกดินแดน คือ ชาวอาเจาะห์บันເກະສຸມາຕາຣອນເໜືອ ที่รวมกลุ่มรวมตัวเป็นบวนการที่เข้มแข็งมีกองกำลังติดอาวุธปฏิบัติการโดยมีเป้าหมายในการจัดตั้งรัฐอิสลาม เรียกว่า “บวนการดาวุล อิสลาม” ได้พยายามประการตัวเป็นรัฐอิสลามมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1953 (พ.ศ. 2496) รัฐบาลอินโดนีเซียแก้ปัญหาในเบื้องต้นด้วยการยกฐานะอาเจาะห์เป็นเขตปกครองพิเศษ (Daerah Istimewa) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959 แต่ความต้องการแยกตัวเป็นรัฐอิสลามยังคงมีอยู่ แม้ว่าบวนการแรกรจะล่มสลายลง แต่ยังมีชาวอาเจาะห์ที่มีความรู้สึกว่าไม่ได้รับความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ ประกอบกับความต้องการให้อาเจาะห์เป็นรัฐอิสลาม รวมตัวกันในนาม “บวนการแนวหน้าปลดปล่อยอาเจาะห์แห่งสุมาตรา” หรือที่เรียกกันว่า “บวนการอาเจาะห์เสรี” มีการประการให้อาเจาะห์เป็นรัฐอิสระในปี ค.ศ. 1976 ทำให้เกิดการสู้รบทกทารของรัฐบาล จนเกิดการบาดเจ็บล้มตายของคนเป็นจำนวนมาก

ในระยะหลังรัฐบาลรวมลึงรัฐบาลปัจจุบันของอินโดนีเซียได้หันมาใช้นโยบายทางการเมืองในการสร้างความประนีประนอมในการแก้ปัญหาอาเจาะห์มากยิ่งขึ้น ภายหลังจากการเกิดเหตุการณ์สีนามิที่ทำให้ชาวอาเจาะห์และกองกำลังของบวนการล้มตายเป็นจำนวนมากเกือบ 2 แสนคน จึงเป็นจุดหักเหลกษณ์ที่ทำให้ความขัดแย้งผ่อนคลายลง และเกิดการเจราและลงนามในข้อตกลงสันติภาพยุติการสู้รบที่เกิดขึ้นนานกว่า 30 ปี มีการนิรโทษกรรมนักโทษการเมืองชาวอาเจาะห์ในส่วนของโครงสร้างทางการปกครองนั้น รัฐบาลอินโดนีเซียยังคงฐานะให้อาเจาะห์เป็นเขตการปกครองพิเศษซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

3.2 ชนกลุ่มน้อยมุสลิมในประเทศจีน ในมณฑลซินเจียงที่มีชนกลุ่มน้อยมุสลิมอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก มีบวนการหลายกลุ่มเคลื่อนไหวใช้ความรุนแรงและก่อความไม่สงบในรูปแบบต่างๆ โดยมีเป้าหมายทางการเมืองเพื่อแบ่งแยกดินแดนซินเจียงเป็นอิสระ ได้แก่ สภาอุยกูร์โลก (World Uyghur Congress) สมาคมชาวอุยกูร์ในแคนาดา ศูนย์ข้อมูลเตอร์กิสสถาน บวนการแบ่งแยกดินแดนของชาวอุยกูร์จึงเคลื่อนไหวปฏิบัติการก่อความไม่สงบอย่างต่อเนื่องทั้งในประเทศจีน และการกระทำต่อเจ้าหน้าที่ของจีนในต่างประเทศ

นโยบายการแก้ปัญหามุลสิมในชินเจียงของจีนนั้น มี 2 ลักษณะ ประกอบกัน คือ 1) “นโยบายการจูโจมให้หนัก” คือ การจัดการกับผู้ก่อความไม่สงบอย่างหนักและเด็ดขาด โดยการภาดล้างและลงโทษอย่างรุนแรง ควบคู่กับ 2) “นโยบายการจัดการแบบผสมผสานหลายด้าน” เพื่อให้บรรลุเป้าหมายคือ การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและก้าวหน้าระหว่างมุสลิมและชาวฮั่นซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่ทางการจีนก็มีการปรับนโยบายตามสถานการณ์เพื่อความเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหา โดยการใช้นโยบายแนวเด็ดขาดผสมการพัฒนาเศรษฐกิจ (ช่วง ค.ศ. 1997-2001) และนโยบายแนวประนีประนอม (ช่วง ค.ศ. 2002-ปัจจุบัน) ซึ่งมุ่งพัฒนาความเจริญด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในดินแดนชินเจียงพร้อมไปกับการให้ความสำคัญในการสร้างความร่วมมือกับประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับชินเจียง ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี

4. สาเหตุของปัญหาความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนใต้

ในระดับของการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาความรุนแรงทั้งในอดีตและที่เพิ่งปะทุใหม่ในปี พ.ศ. 2547 นักวิชาการและผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้ ต่างก็มีความเห็นร่วมกันเกี่ยวกับการบริหารการปกครองหรือโครงสร้างและรูปแบบการปกครองที่ไม่เหมาะสม ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุของปัญหา รวมทั้งเป็นผลที่ทำให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ได้ตามนโยบายและเป้าหมายของรัฐ ถึงระดับที่เป็นอุปสรรคของการแก้ไขปัญหาด้วย นอกจากรูปแบบการบริหารการปกครองจะเป็นสาเหตุแล้ว แนวโน้มนโยบายของรัฐที่ผ่านมาในแต่ละยุคสมัย ก็มีส่วนโหมเชื้อไฟแห่งความขัดแย้งให้รุนแรงขึ้น จนถึงระดับที่ทำให้เกิดความรุ้สึกเชื้อชาตินิยม และการก่อการที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐเพื่อเป้าหมายในการแบ่งแยกดินแดน และจัดตั้งรัฐปัตตานีที่เป็นอิสระจากกรณีของนโยบายรัฐนิยมอุดมพล ป. พิญูลสองคราม และการดำเนินการกับยะสุหง ทำให้เชื้อไฟของบวนการแบ่งแยกดินแดนจุดติดและรุกรุกโชนต่อมานับพศวรรษ แม้ว่าในขณะนี้ยังไม่สามารถสรุปได้ว่าการก่อการระลอกใหม่มีเป้าหมายอย่างไร แต่ก็ยังไม่อาจปฏิเสธถึงความรุ้สึกเชื้อชาตินิยม และเป้าหมายในการปกครองตนเอง จนถึงการมีรัฐอิสระบองมายมุลสิมได้

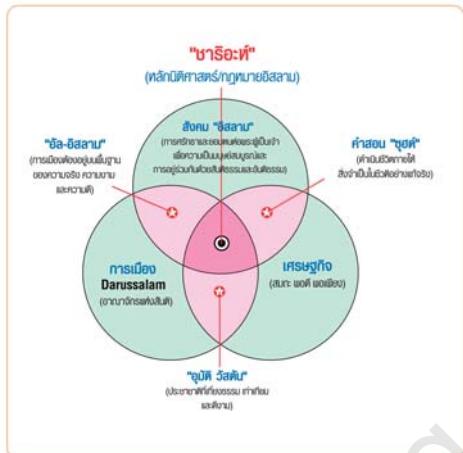
ดังนั้น หากรัฐไทยจะดับเชื้อไฟที่เป็นเหตุของปัญหา ก็คงจะต้องหันกลับ

มาทบทวนต้นเหตุสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับโครงสร้างและรูปแบบการเมืองการปกครอง ซึ่งโดยหลักการแล้วนักวิชาการและผู้รัฐลายฝ่ายได้เคยเสนอถึงการมีรูปแบบการเมืองการปกครองแบบธรรมชาติวิบัล หรือ good governance ว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้อำนาจทางการเมืองทุกระดับมีความชอบธรรมและมีดุลยภาพในมิติต่างๆ ทั้งทางการเมืองการปกครอง สังคม และวัฒนธรรม การเปิดโอกาสให้คนในพื้นที่สามารถมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองที่สอดคล้องกับบริบทและวิถีการดำเนินชีวิตตามคำสอนของศาสนาอิสลามและวัฒนธรรมลَايْمُスَلِيم รวมทั้งสามารถเข้าถึงระบบการเมืองระดับชาติให้มีส่วนสนับสนุนการสร้างสันติสุขและความอยู่ดีมีสุขตามวิถีทางของคนลَايْمُسَلِيم

ข้อเสนอแนะ

1. รัฐ-สังคม-เศรษฐกิจ-การเมืองตามหลักคำสอนอิสลาม

จากลักษณะพิเศษของศาสนาอิสลามที่แตกต่างจากศาสนาอื่นๆ เนื่องจากคำสอนของศาสนาอิสลามครอบคลุมทุกมิติของการดำเนินชีวิตของศาสนิกชน โดยบทบัญญัติในคำสอนมีลักษณะของข้อกำหนด/ข้อพึงปฏิบัติ และข้อห้ามในมิติทางสังคม นับตั้งแต่เกิดจนจบชีวิต (การจัดการศพ) การรักษาสุขภาพอนามัย และการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ รวมถึงการศึกษา มิติทางด้านเศรษฐกิจอาจสรุปได้ว่าวิถีทางเศรษฐกิจมีลักษณะพอเพียง และต่อต้านลักษณะนิยม ในทางการเมืองมีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้นำ/ผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปีกของ รวมถึงลักษณะรัฐอิสลาม (ในอุดมคติ) ข้อกำหนดและข้อห้ามหลายประการได้รับการเรียบเรียงจัดหมวดหมู่ เป็นกฎหมายอิสลามหรือ “ชาเรอะห์” ที่น่าจะเป็นกรอบอ้างอิงในการดำเนินชีวิตทั้งในสภาวะปกติและเป็นกฎกติกาในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ในสังคมในระดับของปัจเจกบุคคล รวมถึงความสัมพันธ์ทางสังคมและความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำ/ผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปีกของด้วย ดังที่ได้นำเสนอในภาพที่ 1 ที่แสดงมิติความสัมพันธ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งมีลักษณะซ้อนทับโดยมีพื้นที่ตrongกลาง (บริเวณที่เป็น intersection) คือ คำสอนทางศาสนาที่เป็นข้อกำหนดและข้อห้ามที่มีฐานะเป็นกฎหมายชาเรอะห์ และส่วนของคำสอนอื่นๆ ที่อยู่ในระดับของแนวปฏิบัติในการดำเนินชีวิตด้านสังคม-เศรษฐกิจ เศรษฐกิจ-การเมือง หรือ สังคม-การเมือง



ภาพที่ 1 มิติความสัมพันธ์ของหลักคำสอนอิสลามต่อวิถีการดำเนินชีวิตของศาสนิกชน

ทั้งนี้ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าในกรณีของจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ปัมปัญหาหลักที่สืบเนื่องมาจากการอดีต เริ่มต้นจากการที่คนมลายูสลิมต้องอยู่ภายใต้การปกครองของคนต่างศาสนามาเรียกว่ากาเฟห์ (Kafir=คนนอกศาสนา) ทั้งนี้ การอยู่ภายใต้การปกครองของกาเฟห์ทำให้มีความชอบธรรมทางศาสนาที่จะขัดขืนโดยเฉพาะหากการปกครองนั้นเป็นปฏิบัติที่ต่อศาสนา ทำให้เกิดความไม่มั่นคงในการดำเนินชีวิตตามแนวทางคำสอนของศาสนาอิสลาม เช่นที่เคยปฏิบัติสืบต่อ กันมา และยิ่งเกิดความหวั่นไหวมากขึ้นเมื่อผู้ปกครองมีนโยบายผสมกลมกลืนให้มี “ความเป็นไทย” ซึ่งหมายถึงการเป็นผู้บังคับคือศาสนาพุทธ ตลอดจนนโยบายรัฐที่มีลักษณะหมิ่นแคล恩ศาสนาอิสลามและมุ่งครอบจ้ำทางวัฒนธรรมให้มีความเป็นไทย

ดังนั้น เมื่อแกนของปัญหามีเหตุผลหลักที่สำคัญประการหนึ่งมาจากการมิติค้านสังคม วัฒนธรรม ที่มีคำสอนทางศาสนาเป็นแก่นแก่นหลัก แนวทางการแก้ไขที่สำคัญมุ่งไปที่การพัฒนาสังคมใน ๓ จังหวัดชายแดนใต้ที่จะส่งแรงกระเพื่อมต่อถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองที่สอดคล้องกับหลักคำสอนและกฎหมายอิสลาม การพัฒนาสังคมที่ก่อล่าวแล้วหมายถึง การสร้างความมั่นใจ ความเชื่อมั่นให้แก่คนมลายูสลิมทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นผู้นำทางศาสนา ผู้รู้ในหลักศาสนา ครูสอนศาสนา ผู้นำท้องถิ่น ตลอดจนศาสนิกชนทั้งปวงว่าจะสามารถดำเนินชีวิตตามวิถีนุสลิมอย่าง

ปกติสุข ราบรื่น สามารถปฏิบัติตนให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดในชีวิต (อาทิ การไปปฏิบัติศาสนกิจ ณ นครเมกะฯ) โดยรัฐไทยจะให้การสนับสนุนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้รับผิดชอบในการพัฒนาพื้นที่ ควรให้ความสำคัญกับมิติทางสังคมอื่นๆ ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องและสนับสนุนการดำเนินชีวิตตามหลักคำสอนอิสลาม โดยคำนึงถึงการสร้างภูมิคุ้มกันลักษณะ/กระแสบริโภคนิยมที่เป็นปฏิบัติส่วนตัวของอิสลามที่แท้จริงด้วย

การที่จะแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคม 3 จังหวัดชายแดนใต้ จึงจำเป็นต้องมีกลไกที่เหมาะสม นิลักษณะเป็นองค์กรเพื่อการพัฒนาพื้นที่ และเป็นกลไกที่เปิดรับ/เปิดโอกาสให้ผู้นำทางศาสนาทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ผู้รัฐจริงในหลักคำสอนที่ศาสนาิกชนให้การยอมรับนับถือ และครุยสอนศาสนา เข้ามีส่วนในการให้คำปรึกษา แนะนำ และกำหนดทิศทางการพัฒนาสังคมที่สอดคล้องกับวิถีอิสลามที่กล่าว

2. หลักการและแนวคิดในการจัดทำข้อเสนอรูปแบบการปกครองพิเศษ

ข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับจังหวัดชายแดนใต้นี้มีพื้นฐานจากข้อสรุปเบื้องต้น และหลักการหรือแนวคิดในการออกแบบที่สำคัญๆ ดังนี้

(1) การยอมรับในความแตกต่างหลากหลายของอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่ในสังคมไทย รวมถึงลักษณะพิเศษของศาสนา และวัฒนธรรมอิสลาม

(2) ลักษณะพิเศษของปัญหาจังหวัดชายแดนใต้และลักษณะพิเศษของชนมลายมุสลิมในพื้นที่ จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขด้วยกลไก วิธีการ และยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่ที่แตกต่างไปจากกลไกและวิธีการปกติที่พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้

(3) รัฐและองค์กร กลไกในการแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ จะต้องใช้ประโยชน์จากพลังทางศาสนาและวัฒนธรรมโดยการเปิดรับฟังคำปรึกษา แนะนำ และเปิดโอกาสให้ผู้นำ ผู้รัฐ และครุยสอนศาสนามีบทบาทในองค์กรและกลไกในการบริหารและพัฒนาพื้นที่

(4) การดำเนินการตามข้อเสนอที่มีอยู่ภายในขอบเขตของบทบัญญัติตาม

รัฐธรรมนูญ และไม่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อาทิ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งระดับพระราชบัญญัติและอนุบัญญัติ อื่นๆ

(5) ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการปักกรองตนเองของคนในพื้นที่ นอกเหนือไปจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีแนวคิดที่จะเปลี่ยนแบบค่ายเป็นค่ายไป โดยแบ่งการปรับเปลี่ยนเป็น 2 ระยะ คือ

(1) ช่วงเปลี่ยนผ่าน จะมุ่งเน้นที่การปรับโครงสร้างและกลไกของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้เกิดเอกสารในการบริหารการปักกรองในเชิงพื้นที่ที่จะผลักดันให้เกิดความสงบ สันติสุข และการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่วนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เสนอให้จัดตั้งหน่วยการปักกรองท้องถิ่นที่มีฐานะ และบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ รวมทั้งการปรับปรุง อปท. เดิมให้เป็นองค์กรในการพัฒนาท้องถิ่นที่เปิดรับบทบาทของผู้นำทางศาสนาที่เป็นผู้กำกับวิถีการดำเนินชีวิตของชนกลุ่มน้อยสลิม ช่วงนี้จะใช้เวลาประมาณ 5-10 ปี

(2) ช่วงสถาปนาการปักกรองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รองรับการกระจายอำนาจให้คุณในพื้นที่มีอิสระยิ่งขึ้นในการดำรงวิถีการดำเนินชีวิตตามหลักคำสอนของศาสนา ควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพสังคมเศรษฐกิจบนพื้นฐานของความพอเพียง มีภูมิคุ้มกันผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์และลัทธิบริโภคนิยม

3. เนตปักกรองพิเศษชายแดนใต้ : ช่วงเปลี่ยนผ่าน

การยอมรับในลักษณะพิเศษของอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ สังคม วัฒนธรรม และศาสนาของผู้คนส่วนใหญ่ในพื้นที่ และลักษณะพิเศษของปัญหาที่เกิดขึ้น น่าจะมีเหตุผลเพียงพอที่จะกำหนดสถานะของพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ให้เป็นเขตที่มีการจัดระเบียบการปักกรองที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นๆ ของประเทศไทยไม่ขัดหลักการและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (มาตรา 1)

ภายในเขตพื้นที่ 3 จังหวัดนี้ ให้มีการจัดระบบการปักกรองที่เป็นการปักกรองในแนวน้ำหรือการบริหารการปักกรองพื้นที่ที่แท้จริง กล่าวคือการมีระบบ

และกลไกหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนด มีทรัพยากรการบริหารและงบประมาณของตนเอง รวมทั้งสามารถกำหนดระเบียบวิธี การปฏิบัติราชการที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และวัฒนธรรมหลักของพื้นที่ได้ โดยมี โครงสร้างและกลไกต่างๆ ดังนี้

3.1 ทบทวนการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้

เพื่อให้มีผู้นำระดับนโยบายและองค์กรกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางในการแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (ซึ่งเป็นปัญหาเชิงนโยบายและเชิง โครงสร้าง) จำเป็นต้องมีผู้นำทางการเมืองหรือรัฐมนตรีที่มีที่นั่งในที่ประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีซึ่งเป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมืองของรัฐ และมีหน่วยงานระดับ เทียบเท่ากระทรวงโดยให้เป็นทบทวนอิสระที่ไม่สังกัดกระทรวง หรืออาจให้เป็นทบทวนที่ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลก็ได้

ทบทวนนี้มีฐานะเป็นเจ้าภาพหลักในการบริหารพื้นที่ โดยสมควรให้มี ที่ตั้งในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ทั้งนี้อาจมีที่ทำการส่วนหนึ่งตั้งอยู่ใน กรุงเทพฯ ด้วย เพื่อเป็นหน่วยติดต่อประสานงาน ทบทวนนี้จะมีการจัดระเบียบ ราชการ/แบ่งส่วนราชการ ดังนี้

(1) การจัดระเบียบราชการของทบทวน ทบทวนการบริหาร พื้นที่ชายแดนใต้ แบ่งส่วนราชการออกเป็น

1) สำนักงานรัฐมนตรี

2) สำนักงานปลัดทบทวน

3) ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมที่มีหน้าที่ใน การบริหารการปกครองระดับพื้นที่ โดยอนุโลมและให้เรียกส่วนราชการนี้ว่า จังหวัด (เช่นเดียวกับจังหวัดของราชการส่วนภูมิภาคเดิม)

(2) จังหวัดและการจัดการระเบียบราชการของจังหวัด เนื่องจากทบทวนที่จะจัดตั้งขึ้น มีวัตถุประสงค์หลักในการบริหารพื้นที่ ดังนั้น เพื่อลด ความยุ่งยากในการแบ่งแนวเขตพื้นที่ใหม่ และเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดจากประชาชนที่มี ความผูกพันและระบุตนเอง (identity) เข้ากับชุมชนหรือพื้นที่ที่ตนเองอาศัยอยู่เดิม อย่างแนบแน่น หรือแสดงตนในฐานะพลเมืองของชุมชน หรือพื้นที่นั้น เช่น “คน ยะลา” “คนราชบูรพา” “คนปัตตานี” จึงสมควรใช้แนวเขตพื้นที่ที่แบ่งไว้เดิม และใช้

สถานะของจังหวัดเดิมที่เป็นส่วนราชการของราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยให้จังหวัดที่เป็นส่วนราชการของทบวงนี้มี 2 ฐานะ คือ เป็นกรมตามระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง และเป็นจังหวัดที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งจะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นอธิบดีของจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในราชการของจังหวัด โดยมีงบประมาณและกำลังคนในสังกัดอย่างแท้จริง

การแบ่งส่วนราชการของจังหวัดให้นำบทัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัดมาใช้โดยอนุโลม

(3) อำเภอและการจัดระเบียบราชการของอำเภอ ให้แบ่งพื้นที่จังหวัดเป็นอำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้ปักครองบังคับบัญชา และมีส่วนราชการในระดับอำเภอเช่นเดิม

(4) ตำบลและหมู่บ้าน สำหรับการจัดระเบียบการปักครองห้องท่องที่ภายในเขตอำเภอให้เป็นไปตามกฎหมายลักษณะปักครองห้องท่องที่ที่ให้แบ่งพื้นที่อำเภอเป็นตำบล และแบ่งพื้นที่ตำบลเป็นหมู่บ้าน มีกำหนดและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปักครองห้องท่องที่ดังเดิม

3.2 การปักครองห้องถินในพื้นที่พิเศษ

(1) เขตพื้นที่พิเศษ (Special Region)¹ ควรจัดตั้ง อปท. รูปแบบพิเศษที่มีเขตการปักครองครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัด เพื่อดูแลรับผิดชอบการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจในการพร้อมของกลุ่มจังหวัด อปท. รูปแบบพิเศษนี้เป็นองค์กรด้านยุทธศาสตร์และการวางแผน มีหน้าที่หลักในการกำหนดยุทธศาสตร์วางแผนและสนับสนุนการทำงานของ อปท. อีนๆ ในพื้นที่ ด้านเทคนิควิชาการ ต่างๆ แต่ไม่มีบทบาทในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณสุขซึ่งเป็นบทบาทของ อปท. ที่มีอยู่เดิม และจะมีบทบาทเป็นองค์กรระหว่างกันที่ เชื่อมโยงการปักครองระดับห้องถิน ด้วยกัน และระหว่างห้องถินกับบทบาทบริหารพื้นที่ชายแดนใต้ โครงสร้างของเขตพื้นที่พิเศษ ประกอบด้วย

1) สภาเขตพื้นที่พิเศษ ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ 1) สมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตพื้นที่ อำเภอละ 1 คน (รวม 33 อำเภอ 33 คน) มีภาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และ 2) สมาชิกสภา อ.บ.จ. และสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการคัดเลือกจากสภา อ.บ.จ. แห่งละ 3 คน

และสภากาลในเขตพื้นที่แห่งละ 1 คน (รวม 35 เทศบาล 35 คน) เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่าง อบต. ด้วยกัน

สภากาลพื้นที่พิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ ที่ครอบคลุมการกิจด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้ง การพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการพัฒนาตามแผน/โครงการ

2) คณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจเขตพื้นที่พิเศษ² เป็นคณะกรรมการประจำที่มีบทบาทหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภากาลพื้นที่พิเศษ และประธานสภากาลพื้นที่ในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรม การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายของเขตพื้นที่พิเศษ ศึกษาและจัดทำรายงานและความเห็นเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ และการบริหารการปกครองท้องถิ่นเสนอต่อบทวงการบริหารพื้นที่พิเศษ รัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่

คณะกรรมการนี้ ควรมีสมาชิกระหว่าง 30-45 คน เป็นตัวแทนที่มาจาก การเลือกสรรของภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ ผู้นำทางศาสนา ครูสอนศาสนา ผู้นำท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน/สมาคม/มูลนิธิต้านสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ จำนวนตามที่กฎหมายกำหนด

3) องค์กรฝ่ายบริหาร คือประธานสภากาลพื้นที่พิเศษที่ได้รับการเลือกจากสมาชิกสภากาลพื้นที่พิเศษให้มีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเขตพื้นที่ด้วย ตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหารนี้จะเป็นทั้งผู้นำทางด้านการบริหาร และประธานสภากา มีภาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มีรองประธานสภากาที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภากา 2 คน เป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีภาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี เช่นเดียวกัน

4) สำนักงานเลขานุการสภากาลพื้นที่พิเศษ : กลไกในการปฏิบัติงานประจำ เป็นส่วนราชการ ที่ปฏิบัติงานในฐานะหน่วยธุรการของสภากาลพื้นที่ และเป็นหน่วยงานสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล/ความเห็น เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานตามภารกิจของสภากาลพื้นที่

มีเดาชิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการกิจของสำนักงาน
อาจแบ่งส่วนราชการเป็นสำนัก/กองเพื่อปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(2) รายได้ เบทพื้นที่พิเศษอาจมีรายได้จากส่วนแบ่งภาษีที่ดินและ
ทรัพย์สินที่สมควรมีการปรับปรุงฐานภาษีดังกล่าวซึ่งเป็นภาษีหลักที่ อปท. เป็นผู้จัดเก็บ
คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งเดิมคำนวณภาษีจากฐานรายได้
(ค่ารายปี หากให้เช่าทรัพย์สิน) เป็นการคำนวณจากฐานของมูลค่าทรัพย์สินที่
ประเมินได้ และควรแบ่งรายได้จากภาษีที่จะจัดเก็บได้นี้ให้ อปท. ทุกแห่งในพื้นที่และ
สภาพพื้นที่พิเศษด้วย

นอกจากนี้อาจมีรายได้จากการสิ่งแวดล้อมที่ควรปรับปรุงจากภาษี
การก้าว่ารังเกียจซึ่งเป็นรายได้เดิมของ อปท. ที่ยังจัดเก็บไม่ครอบคลุมกิจการที่สร้าง
ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยการขยายขอบเขตการจัดเก็บให้ครอบคลุมกิจการทุกชนิดที่ก่อ^{ให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมทุกประเภทตามหลักการ “ผู้ก่อผลกระทบเป็นผู้จ่าย” (polluter pay)} อาทิ การเก็บค่าธรรมเนียมขันถ่าย “ขยะพิษ”
ค่าธรรมเนียมการทิ้งน้ำเสียของสถานประกอบการ/โรงงาน/โรงแรม ฯลฯ เป็นต้น
และอาจมีรายได้จากการเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้

(3) การกำกับดูแล ให้หัวหน้าบริหารพื้นที่ชายแดนใต้มีอำนาจ
กำกับดูแลการบริหารงานของเขตพื้นที่พิเศษ (Special Region)

3.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด อำเภอ และ ตำบลที่มีอยู่เดิม

(1) การปรับปรุงโครงสร้างภาษีใน อปท. เดิม เพื่อให้การบริหาร
การปกครองท้องถิ่นของ อปท. ที่มีอยู่เดิมสามารถสนองตอบวิถีการดำเนินชีวิตตาม
หลักศาสนา และการพัฒนาในมิติที่มีศาสนาทำการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ
จึงสมควรปรับโครงสร้างการบริหารการปกครองท้องถิ่นทั้ง ๓ องค์กรเพื่อสนับสนาน
นโยบายและแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นให้เข้ากับหลักค่าสอนและวิถีการดำเนินชีวิต
ของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ โดยการจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาของสภาพท้องถิ่นและฝ่าย
บริหารท้องถิ่น ได้แก่

คณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจ โดยจัดตั้งใน อปท. เดิมทุก
ประเภท ทั้งใน อบจ. เทศบาล และ อบต. ให้มีกรรมการที่มาจากการเลือกสรร

กันเองของผู้นำศาสนา/ครูสอนศาสนา ผู้บวชหาร อปท. ผู้นำท้องถิ่น/สมาคม/มูลนิธิ ด้านสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้รู้ด้านต่างๆ จำนวนตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการ สังคมและเศรษฐกิจนี้ จะเปิดโอกาสให้ผู้นำทางศาสนา ผู้รู้ในหลักคำสอนศาสนา อิสลาม และครูสอนศาสนา ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะมีบทบาทเป็นทั้งผู้นำทางความรู้และ ความคิดที่ศาสนาเคราะห์และเชื้อพื้น สามารถเข้าร่วมชี้แนะแนวทางการพัฒนา สังคมและเศรษฐกิจที่ถูกต้องสอดคล้องกับการดำเนินชีวิตตามวิถีอิสลาม

(2) การปรับปรุงอำนาจหน้าที่และบทบาทของ อปท. ใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากโครงสร้างทางอำนาจส่วนใหญ่ยังมีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และเพิ่งเริ่มทยอยมอบอำนาจบางส่วนให้ส่วนภูมิภาคที่เป็นกลไกของ ส่วนกลาง ในขณะที่ยังไม่ได้มีการมอบโอนอำนาจการตัดสินใจสำคัญฯ ให้กับ ส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะมีการถ่ายโอนการกิจกรรมอย่างตามกฎหมาย และแผนขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ด้านการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ป่าไม้/อุทยานแห่งชาติ ด้านศิลปวัฒนธรรม โบราณสถาน/พิพิธภัณฑ์ ด้านสังคม สถานบริการ/สถานบันเทิงที่ไม่สอดคล้องกับ วิถีอิสลาม ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งสมควรมีการสร้างความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้แก่ เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการ หรือผู้มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับปัญหามากที่สุด

นอกจากนี้ อปท. ควรมีอำนาจหน้าที่ หรือมีบทบาทในเรื่องเกี่ยวกับการดูแลรักษาแม่น้ำลำคลอง และการคุมนาคมบนส่างทางน้ำในเขตพื้นที่ (แทนกรมบนส่างทางน้ำฯ) รวมถึงการดูแลการประมงพื้นฐานทั้งประมงน้ำจืดและ ประมงชายฝั่งทะเล (แทนกรมประมงที่ควรทำงานทางวิชาการในการค้นคว้าวิจัย ส่างเสริมมากกว่างานปฏิบัติการ) รวมถึงการเพิ่มอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของ อปท. ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่สมควรมีอำนาจในการจับและเบรียบเทียบปรับผู้ฝ่าฝืน กฎหมาย หรือกระทำการผิดตามฐานความคิดที่กฎหมายกำหนดด้วย

เพื่อให้ความสำคัญกับหลักกฎหมายอิสลามหรือชาติอิหร่าน ควรเพิ่ม บทบาทอำนาจหน้าที่ให้ผู้บวชหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่น จัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยการเชิญผู้รู้จริงใน หลักคำสอนอิสลามทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยความยินยอมพร้อมใจหรือความ สมัครใจของคู่กรณีที่มีข้อพิพาทด้วย เพื่อความสงบสุขของชุมชนท้องถิ่น เป็น

การ “ตัดไฟแต่ดันลม” และลดคดีความที่จะขึ้นสู่ศาลด้วย

(3) การปรับปรุงรายได้ห้องถิน ควรปรับปรุงแก้ไขใน 3 ลักษณะ คือ

1) การเพิ่มฐานรายได้ หรือแหล่งรายได้ใหม่ให้แก่ อปท. ในพื้นที่ (รวมถึง อปท. อื่นๆ ทั่วประเทศด้วย) ด้วยการเพิ่มฐาน/ประเภทภาษี/ค่าธรรมเนียม/ค่าใบอนุญาตต่างๆ อาทิ ภาษีทรัพย์สิน (ที่ดินและทรัพย์สินอื่น) ภาษีสิ่งแวดล้อมที่อาจปรับปรุงจากภาษีการค้าที่นำรังเกียจที่ อปท. จัดเก็บอยู่เดิม การเพิ่มภาษีใหม่ตามหลัก Polluter pay เช่น ภาษีน้ำเสียที่ปล่อยทิ้งจากสถานประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บและทำลายยะพิษ/ขยะติดเชื้อต่างๆ ฯลฯ เป็นต้น

2) การเพิ่มทักษะภาพในการจัดเก็บภาษีให้แก่ อปท. โดยให้ อปท. เป็นผู้จัดเก็บภาษีเอง อาทิ ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีทรัพย์สิน ภาษีโรงเรם/สถานบริการ ภาษีมรดก ภาษีการโฆษณา ภาษีคลื่นวิทยุ (ชุมชน) ฯลฯ ค่าธรรมเนียม/ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการบริหารจัดการ/การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ของ อปท.

3) การเปลี่ยนแปลงวิธีการเพิ่มรายได้ให้แก่ห้องถิน โดยการเพิ่มส่วนแบ่งภาษีต่างๆ ให้มากขึ้น แล้วโอนให้ห้องถินเป็นรายได้ที่จะนำไปจัดทำงานประจำรายจ่ายประจำปีได้ตามเจตนาของผู้บริหารห้องถินและสภาห้องถิน รวมทั้งการให้ห้องถินจัดเก็บภาษีได้เองมากยิ่งขึ้น เพื่อการลดการจัดตั้งและโอนงบประมาณผ่านกระทรวง/กรมต่างๆ เช่นในปัจจุบัน

(4) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถินและรัฐบาล กลางควรโอนอำนาจการกำกับดูแลเขตพื้นที่พิเศษและ อปท. ในเขตพื้นที่ให้รัฐมนตรีทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนได้ โดยให้รัฐมนตรีทบวงฯ มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรและกำกับดูแลการกระทำการต่างๆ ของผู้บริการห้องถิน และสามารถสถาห้องถิน เช่นเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3.4 การดำเนินการด้านกฎหมายรองรับการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษชายแดนใต้ : ช่วงเปลี่ยนผ่าน

หากจะดำเนินการตามข้อเสนอเพื่อให้มีการปกครองและบริหารพื้นที่เขตปกครองพิเศษชายแดนใต้จำเป็นต้องมีการยกร่างกฎหมายใหม่และร่างกฎหมาย

แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบบริหารราชการเดิม ดังนี้

(1) ร่าง พ.ร.บ. (จัดตั้ง) ทบทวนการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้ พ.ศ..... เป็นกฎหมายจัดตั้งส่วนราชการระดับทบทวน และจัดระเบียบบริหารราชการของทบทวน

(2) ร่าง พ.ร.บ. ปรับปรุง กระทรวง ทบทวน กรม (ฉบับที่...) พ.ศ..... กำหนดให้มีทบทวนขึ้นใหม่กับให้โอนภารกิจอำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงาน และอัตรากำลัง ของส่วนราชการในกระทรวง ทบทวน กรม เดิมไปเป็นของทบทวน กรม ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ รวมทั้งให้ตราพระราชบัญญัติโอนภารกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.

(3) ร่าง พ.ร.ฎ. โอนภารกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบทวน กรม (ฉบับที่ ...) พ.ศ.....

(4) ร่างกฎหมายแรงบันดาลใจ จัดตั้งส่วนราชการของทบทวนการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้ พ.ศ....

(5) ร่าง พ.ร.บ. (จัดตั้ง) เอกพื้นที่พิเศษ พ.ศ.... เป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นใหม่ และบัญญัติเกี่ยวกับเขตพื้นที่รับผิดชอบที่ครอบคลุมพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนใต้ ฐานะ และอำนาจหน้าที่ โครงสร้างการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ที่มาของรายได้ การตราชื่อบัญญัติ การแบ่งส่วนราชการ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง รวมทั้งความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางและส่วนราชการ

(6) ร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. เทศบาล, พ.ร.บ. องค์กรบริหารส่วนนั้นจังหวัด และ พ.ร.บ. สถาบันและองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้อปท. ทั้ง ๓ รูปแบบ สามารถจัดตั้งคณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจเป็นองค์กรที่ปรึกษา ที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการประจำและบัญญัติอำนาจหน้าที่ องค์ประกอบ และที่มาของกรรมการตามที่กล่าวแล้วข้างต้น

(7) ร่าง พ.ร.บ. รายได้ท้องถิ่น พ.ศ..... บัญญัติเกี่ยวกับแหล่งรายได้ใหม่ของท้องถิ่นจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตต่างๆ และกำหนดแนวทางการจัดสรรรายได้ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นโดยให้สะท้อนกับแหล่งกำเนิดของรายได้

(8) ร่างกฎหมายอนุบัญญติอื่น ๆ ได้แก่ กฎกระทรวง ระเบียบ
ข้อนั้นกับ ประกาศ รวมทั้งมติ ครม. และมติคณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ
ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ต้องมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับการ
จัดตั้ง อบต. รูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นใหม่

4. เอกปักษ์ของพิเศษ化แนดใต้ : การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

หลังจากสามารถบรรเทาปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยลงแล้ว ช่วงต่อไปควร
สนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น
แต่เป็นการปกครองบนหลักการผสมผสานระหว่างระบบการเลือกตั้งผู้บริหารเพื่อให้มี
ฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (strong executive) กับการมีส่วนร่วมท้องถิ่นที่ประกอบด้วย
สมาชิกทั้งที่มาจากการเลือกตั้ง นอกเหนือนี้ยังกำหนดให้มีกลไกที่เปิดโอกาสให้สมาชิก
ที่ได้รับการเลือกสรรจากผู้นำหรือผู้รู้ทางศาสนา ผู้ทรงคุณวุฒิ ในสาขาต่าง ๆ มี
ส่วนร่วมให้คำปรึกษาแนะนำประกอบการตัดสินใจทางการบริหารและการปกครองใน
เขตพื้นที่

สำหรับบทบาทของรัฐบาลกลาง สมควรมอบโฉนดอำนาจการบริหารการ
ปกครองและพัฒนาพื้นที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษระดับต่าง ๆ
ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ และ อบต. เดิม ดังนี้

4.1 การปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์กรปกครองท้องถิ่น ระดับต่าง ๆ ดังนี้

(1) เอกพื้นที่พิเศษ (special region) มีอำนาจหน้าที่และ
โครงสร้างเช่นเดียวกันที่ได้นำเสนอแล้ว (ในข้อ 3.2 (1))

(2) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (city) สมควร
เปลี่ยนแปลงการปกครองพื้นที่จังหวัดยะลา นราธิวาส และปัตตานีให้เป็นการ
ปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด โดยอาจเรียกรูปแบบการ
ปกครองพิเศษนี้ว่า “นคร” หรือ นครยะลา นครปัตตานี และนครนราธิวาส หรือ
City of Yala, City of Pattani และ City of Naratives ให้นครทั้ง 3 แห่ง
มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา
โครงสร้างการบริหารงานของนคร แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ก. โครงสร้างระดับบุน ประกอบด้วย

สภานคร

มีฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ 1) สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขต (อำเภอ) ต่างๆ เขตละ 2 คน และ 2) สมาชิกสภาเทศบาล ที่ตั้งอยู่ในเขตของนครซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสภาเทศบาลแห่งละ 1 คน (สมาชิกประเภทนี้จึงดำรงฐานะเป็นสมาชิกของทั้ง 2 สภา เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยง ประสานสัมพันธ์ระหว่างนครและเทศบาลในเขตพื้นที่) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

คณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจนคร

เป็นองค์กรที่ปรึกษาของนครที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการประจำที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับคณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจของเขตพื้นที่พิเศษ คณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกสรรจากผู้นำ หรือผู้ทรงคุณวุฒิ ทางศาสนา ครูสอนศาสนา ผู้นำท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนของภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ โดยมีจำนวนระหว่าง 30-50 คน ตามความเหมาะสมของแต่ละนคร มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

ผู้ว่าราชการนคร

เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตนคร (หรือเขตจังหวัดเดิม) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มีอำนาจแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการนครไม่เกิน 4 คน ในส่วนของข้าราชการประจำมีปลัดนครเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในนคร (รองจากผู้ว่าฯ และรองผู้ว่าฯ)

การแบ่งส่วนราชการของนคร สามารถแบ่งส่วนราชการเป็นสำนักงาน/สำนัก/กอง ตามความเหมาะสมกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ โดยให้โอนภารกิจหน้าที่ของจังหวัด ทรัพย์สิน (รวมหนี้สินและการผูกพัน) อาคารสถานที่ และบุคลากรที่สมควรให้เป็นทรัพย์สิน และบุคลากรของนครที่จัดตั้งขึ้นใหม่

ข. โครงสร้างระดับอำเภอ/เขต

ให้แบ่งพื้นที่ของนครตามแนวเขตของอำเภอเดิมโดยให้เปลี่ยนชื่ออำเภอเป็นเขต และในแต่ละเขตให้จัดแบ่งโครงสร้างภายในเป็น 2 ส่วน คือ

สภาพเขต

มีฐานะเป็นองค์กรที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกสรรของผู้นำหรือผู้รับ托งานศาสนาอิสลามหรือผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ในแต่ละตำบลฯ ละ 2 คน

สำนักงานเขต

เป็นหน่วยงานที่นำนโยบายของผู้บังคับบัญชาและคำปรึกษาแนะนำจากสภาพเขตไปปฏิบัติให้บังเกิดผล มีผู้อำนวยการเขต ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการนครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนท้องถิ่นในสำนักงานเขต ทั้งนี้สำนักงานเขตอาจแบ่งส่วนราชการเป็นกลุ่มงาน/ฝ่ายต่างๆ เพื่อปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ในแต่ละเขตยังคงแบ่งพื้นที่เป็นตำบลและหมู่บ้าน กับให้บังคับใช้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ในเขตตำบล หมู่บ้าน เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร โดยให้สภานครมีอำนาจพิจารณาว่าจะยกเลิกการบังคับใช้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ทั้งหมดหรือบางส่วนของพื้นที่ หากเห็นสมควรให้ยกเลิกให้เสนอให้คณะกรรมการรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อยกเลิกการบังคับใช้ต่อไป

หน่วยงานระดับเขตภายใต้โครงสร้างของนครนี้ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ชนบทครอบคลุมพื้นที่ของ อบต. เดิม ที่จะถูกยกเป็นที่ทำการย่อย หรือสาขางานของสำนักงานเขตในการจัดทำบริการสาธารณูปโภคในระดับตำบล ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและอำนาจหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ทำให้สามารถดำเนินบทบาทได้ทั้งมิติการพัฒนาและการบังคับใช้กฎหมายในส่วนของการพัฒนาสังคม ผู้อำนวยการเขตควรมีบทบาทในการสร้างความยุติธรรมและความสงบเรียบร้อยในชุมชนต่างๆ โดยพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยการปรับใช้วิธีการและหลักกฎหมายอิสลาม (ชาริอะห์) เป็นพื้นฐานในการดำเนินการ

(3) การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลเดิม สมควรร่างฐานะการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลไว้ให้เป็นกลไกการปกครองท้องถิ่นสำหรับพื้นที่ที่เป็นเมืองในเขตของนครทั้ง 3 แห่ง แต่ให้มีการเชื่อมโยง ประสานสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ นคร โดยให้มีตัวแทนสมาชิกสภาพเทศบาลฯ ละ 1 คน ในสภานครด้วย ดังที่กล่าวถึงข้างต้น

ทั้งนี้ โครงสร้างของเทศบาล ก็จะมีการเพิ่มองค์กรที่ปรึกษาคือ คณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นคณะกรรมการประจำที่มีบบทบาทหน้าที่ เช่น เดียวกับคณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นคร” รวมทั้งมีที่มาของกรรมการเช่นเดียวกัน แต่อาจมีจำนวนระหว่าง 6-10 คน ตามความเหมาะสม

4.2 กลไกการบริหารราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค หากจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่สามารถปักธงตนเอง แล้วพัฒนาพื้นที่ของตนเอง กลไกของรัฐบาลกลาง คือ ทบทวนการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้จะต้องปรับบทบาทไปเป็นเพื่อเลี้ยงในการผลักดันให้กลไกของ อปท. ในพื้นที่มีความเข้มแข็งและมีบทบาทนำในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ โดยที่ทบทวนฯ ค่อยๆ เปลี่ยนบทบาทจากการบริหารพื้นที่เป็น “ผู้กำกับการพัฒนา” มากกว่าดำเนินการเอง และในท้ายที่สุดเมื่อมีการมอบโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ และบุคลากรให้กับ อปท. รูปแบบต่างๆ ในพื้นที่แล้ว ทบทวนฯ ควรเปลี่ยนฐานะและบทบาทใหม่ที่ยังคงเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการประสาน และบูรณาการนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติกับระดับท้องถิ่น โดยมีผู้รับผิดชอบและหน่วยงาน ดังนี้

(1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้กำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในพื้นที่ รวมทั้งกำกับดูแลส่วนราชการระดับกรมซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประสานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนใต้

(2) สำนักงานคณะกรรมการประสานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนใต้ เป็นส่วนราชการระดับกรม หรือเทียบเท่า สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีโครงสร้างองค์กร 2 ระดับ คือ

1) คณะกรรมการประสานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนใต้ เป็นองค์กรระดับนโยบายที่สมควรมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ รวมถึงการร่วมมือพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจระดับภูมิภาคร่วมกับพื้นที่ภาคเหนือของมาเลเซีย และเกาะสุมาตราของอินโดนีเซีย หรือ IMT-GT คณะกรรมการประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ รวมทั้งผู้นำในพื้นที่ชายแดนใต้ โดยมีนายกรัฐมนตรี

หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานคณะกรรมการนี้ เพื่อสามารถประสานนโยบาย ทิศทางการพัฒนาระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องบูรณาการการพัฒนาได้อย่างเหมาะสมกับสภาพปัจจุบันและความต้องการของประชาชนในพื้นที่

2) สำนักงานคณะกรรมการประสานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนได้ เป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการตามข้อ 1) และเป็นหน่วยวิชาการที่มีบทบาทในการศึกษาวิเคราะห์ วิจัย และจัดทำยุทธศาสตร์และกลยุทธ์การพัฒนาที่ประสานสอดคล้องทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นรวมทั้งเป็นหน่วยสนับสนุนทางเทคนิควิชาการแก่หน่วยงานของรัฐและ อบต. ทั้งหมดในพื้นที่ สำนักงานฯ นี้ ความมีตั้งหน่วยงานทั้งในระดับพื้นที่เพื่อใกล้ชิดและเข้าใจสภาพปัจจุบัน ความต้องการ และข้อมูลข่าวสารต่างๆ รวมทั้งมีตั้งในส่วนกลางเพื่อการประสานกับศูนย์อำนวยในส่วนกลางและคณะกรรมการรัฐมนตรี

การกิจอำนวยหน้าที่ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง และอัตรากำลังของสำนักงานฯ น่าจะรับโอนจากทบวงฯ เดิม

4.3 การดำเนินการด้านกฎหมาย ในการเปลี่ยนแปลงต่อจากช่วงเปลี่ยนผ่านที่เสนอไว้ข้างต้นแล้ว ก็จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายทั้งระดับพระราชนิเวศน์และอนุนิเวศน์ต่างๆ หลายฉบับ เช่นเดียวกัน ได้แก่

(1) ร่าง พ.ร.บ. (จัดตั้ง) นครยะลา นครปัตตานีและนครราชวิหาร พ.ศ..... ให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครอบคลุมพื้นที่ของแต่ละจังหวัดเดิม (ยกเลิกการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือจังหวัดเดิม รวมทั้ง อ.บ.จ. เดิมด้วย) และกฎหมายนี้จะมีสาระสำคัญต่างๆ ใกล้เคียงกับกฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

(2) ร่าง พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่....) พ.ศ.... มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการยุบเลิกทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนได้ และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการประสานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนได้เป็นส่วนราชการระดับกรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และโอนกิจการ อำนวยหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง อัตรากำลังของทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนได้ให้ส่วนราชการที่จัดตั้งใหม่

(3) ร่าง พ.ร.บ. (จัดตั้ง) สำนักงานคณะกรรมการประสานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนใต้ พ.ศ.... กำหนดอํานาจหน้าที่ การจัดองค์กรและระเบียบการบริหารราชการของสำนักงาน

(4) ร่าง พ.ร.ฎ. โอนกิจการบริหารและอํานาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่...) พ.ศ.....

(5) ร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการประสานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนใต้ พ.ศ.....

(6) ร่างกฎหมายอนุบัญญติอื่นๆ เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ รวมทั้งมติ กรม และมติคณะกรรมการตามกฎหมาย ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกิจอํานาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สอดคล้องรองรับเจ้าพนักงานท้องถิ่นของ อปท. รูปแบบพิเศษที่จัดตั้งใหม่

5. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกลไกการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้

รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาพร้อมกันไปในแต่ละด้านคือ

5.1 การจัดตั้งและพัฒนาองค์กรการบริหารเชิงพื้นที่ คือ ทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้ และมอบหมายให้หน่วยงานนี้เป็นเจ้าภาพหลัก ในการกำหนดยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความสงบเรียบร้อยและการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ โดยให้หน่วยงานด้านความมั่นคงเป็นเจ้าภาพร่วมในการกำหนดกลยุทธ์ การรักษาความสงบเรียบร้อยที่สอดประสานกับยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาและพัฒนาในภาพรวม

5.2 เพื่อแสดงให้เห็นถึงความจริงใจและการยอมรับบทบาทการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในพื้นที่ จำเป็นต้องมีการกำหนดแผนที่เส้นทาง (Road Map) ของการเตรียมความพร้อมและการแก้ปัญหาข้อจำกัดด้านกฎระเบียบ และแหล่งรายได้เพื่อการพัฒนาของท้องถิ่น โดยมีหลักไมล์ (mile stone) ชัดเจนว่าจะผลักดันให้เกิดการดำเนินการสำคัญๆ แต่ละขั้นตอนให้สำเร็จลุล่วงเมื่อไร

5.3 เนื่องจากในปัจจุบันพื้นที่ ๓ จังหวัด มี อปท. ๓ รูปแบบ คือ อบจ. ๓ แห่ง เทศบาล ๓๕ แห่ง และ อบต. ๒๒๗ แห่ง (ส่วนใหญ่เป็น อบต.

ขนาดเล็ก) ในช่วงการเปลี่ยนผ่านเพื่อพัฒนา อบจ. ให้เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กือ “นคร” ตามที่เสนอ แต่ยังคงให้มีเทศบาลไว้ ซึ่งจำเป็นต้องยุบรวมอบต. ให้เป็นส่วนหนึ่งของ “นคร” ดังนั้น ในช่วงเตรียมการเพื่อยกฐานะ อบจ. เป็น “นคร” ควรสำรวจและยกฐานะ อบต. ที่มีศักยภาพเป็นเทศบาล และทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้องให้ทราบถึงสถานภาพและบทบาทใหม่ รวมทั้งผลกระทบต่างๆ ทั้งด้านบวกและลบ เพื่อลดแรงต่อต้านต่างๆ ให้น้อยลง

5.4 แม้ว่าจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปกครองตนเองโดยมี การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แต่ด้วยข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่ยังมิอาจจัดสรรให้ลงตัวได้อย่างรวดเร็ว รัฐบาลกลางยังจำเป็นต้องมีบทบาทในการสนับสนุน หรือจูงใจให้ อบต. ดำเนินการในบางเรื่องที่จะเป็นประโยชน์ในการเสริมสร้างศักยภาพ และความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นด้วย รวมทั้งสนับสนุนให้มีองค์กรในลักษณะต่างๆ ทั้งในรูปแบบของวิสาหกิจร่วมเพื่อดำเนินกิจกรรมบางอย่าง บริษัทที่ อบต. ร่วมจัดตั้ง และถือหุ้น หรือการจัดตั้งองค์การழหันในกิจการด้านการพัฒนาระบบสุขภาพ ชุมชน การศึกษา และการศาสนา ฯลฯ เป็นต้น

5.5 การสนับสนุนให้พัฒนาระบบการศึกษาที่ปัจจุบันโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาที่รัฐบาลสนับสนุนให้มีการเรียนทั้งด้านศาสนาควบคู่ไปกับวิชา สามัญตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการนั้น ยังไม่เป็นที่พอใจของผู้ปกครองที่เห็นว่าผลผลิตของโรงเรียนนั้นยังไม่ดีทั้งสองด้าน ในทางปฏิบัติอาจเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นร่วมมือกันพัฒนาหลักสูตรและระบบการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับสภาพและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากการเข้าใจหลักคำสอนอิสลามที่ถูกต้องย่อมเกื้อกูลให้เกิดสภาวะสงบ สันติความหลักการ แนวทาง และเป้าหมายของศาสนาอิสลามอย่างแท้จริง

6. ปัจจัยความสำเร็จในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้

การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง รูปแบบ และกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ หรือแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนที่โครงสร้าง รูปแบบไปอย่างใดก็ตาม หากขาดซึ่งปัจจัยความสำเร็จสำคัญที่ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งและจำเป็นต้องพบทวนการดำเนินการโดยเร่งด่วน ดังนี้

6.1 การแสดงเจตจำนงทางการเมือง (Political will) ที่ชัดเจน ของรัฐบาลเกี่ยวกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ตามหลักการที่กล่าวอ้างว่าจะ ใช้ “นโยบายการเมืองนำการทหาร” แต่ในความเป็นจริงกลับไม่เห็นทำที่หรือสาระ ของนโยบายหรือยุทธศาสตร์ทางการเมืองที่เป็นรูปธรรมชัดเจนในการแก้ปัญหา ขาดซึ่งเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนจึงเป็นจุดอ่อนสำคัญที่ทำให้การแก้ปัญหา ไม่สำเร็จผลได้ดังที่คุณไทยทั้งประเทศยกเห็น

6.2 การทบทวนนโยบายและการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับจังหวัด ชายแดนใต้โดยการยอมรับความแตกต่างทางอัตลักษณ์ชนมลายมุสลิมซึ่งเป็นคนส่วน ใหญ่ในพื้นที่ เนพะเรื่องที่สำคัญๆ อาทิ

(1) การยอมรับหรือรับรองให้มีการใช้ภาษาลາຍเป็น ภาษาราชการอีกภาษาหนึ่ง (เช่นเดียวกับหลายประเทศที่พลเมืองมีภาษาต่างกัน)

(2) การยอมรับให้ใช้กฎหมายอิสลาม (ชาวีอะห์) ใน การ วินิจฉัยคดีในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้

(3) นโยบาย/แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาต ให้จัดตั้งสถานบันเทิงเริงรมย์/แหล่งอนามัยที่ขัดกับหลักศาสนาอิสลามในลักษณะ ของการจำกัดพื้นที่ (โภนนิ่ง)

(4) การปรับเปลี่ยนวันเวลาปฏิราชการโดยให้หยุด ราชการในวันศุกร์-เสาร์ เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติศาสนกิจ

สรุป

การปรับปรุงโครงสร้างและกลไกการบริหารการปกครองและตัวแบบ การปกครองท้องถิ่นที่นำเสนอในการศึกษานี้ ยังอยู่ภายใต้กรอบของหลักการความ เป็นเอกภาพของรัฐที่มุ่งชั่งร้ำนความเป็นรัฐเดียว และหลักการสำคัญของการ ปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ ซึ่งทำให้ข้อเสนอ สามารถดำเนินการได้จริงโดยมีอุปสรรคน้อยกว่า หากจะทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ที่จำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ่งยากในทางปฏิบัติ

ผู้ศึกษา呂ะหนักดีว่า การแก้ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้ รอบใหม่ที่ประทุขึ้นมากกว่า 5 ปี แล้วมิใช่เรื่องง่าย เพราะต้องแก้ปัญหาทั้งในระดับของ ปรากฏการณ์หรือสถานการณ์ที่เรียกว่าเป็นผิวน้า จากการ “ฉ่ารายวัน” ควบคู่ไป

กับการแก้ปัญหาในระดับโครงสร้าง แต่ผู้ศึกษาเชื่อว่าปัญหาระดับโครงสร้างที่สำคัญ ประการหนึ่งก็คือ ปัญหาความไม่สมดุลในโครงสร้างของอำนาจรัฐที่จำเป็นต้องได้รับ การแก้ไขให้ผู้อยู่ใกล้ชิดกับปัญหามีอำนาจในการแก้ปัญหาแบบองค์รวมด้วยการ บริหารเชิงพื้นที่ ควบคู่กับการสนับสนุนให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่เปิดกว้างให้ผู้นำหรือผู้รัฐทางศาสนาที่ถูกจำกัดครอบให้เป็นเพียงผู้นำทางจิตวิญญาณ มีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจตามวิถีทางที่ถูกต้องตามหลัก ศาสนาอิสลาม ที่ยอมรับในความแตกต่างและความหลากหลายทางศาสนาและ วัฒนธรรม ตลอดจนความหลากหลายทางชาติพันธุ์ และมีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นสังคม แห่งการอยู่ร่วมกันด้วยสันติธรรมและขันติธรรม

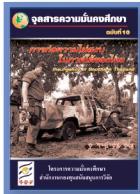
เชิงอรรถ

¹ ข้อเสนอให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ คือ เขตพื้นที่พิเศษ (Special Region) ปรับปรุงจากตัวแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส คือ ภาค (région) ซึ่งเป็น อปท. ล่าสุดของฝรั่งเศสที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 1982 เป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการวางแผนและพัฒนาภาค (ที่ประกอบด้วยจังหวัดต่างๆ) โดยมีโครงสร้างองค์กรหลักประกอบด้วย สภาพัฒนา ประธานสภาพัฒนา ทำหน้าที่ 2 ฐานะทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ และมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม เป็นองค์กรที่ปรึกษาในการเสนอความเห็นอย่างอิสระในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของภาค ทำให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสประกอบด้วย อปท. 3 ระดับ ซ้อนทับกันได้แก่ ภาค (région) จังหวัด (département) และเทศบาล (commune) และโครงสร้าง อปท. ดังกล่าว�ังซ้อนทับกับการบริหารพื้นที่ คือ ภาคที่มีผู้ว่าราชการภาค (préfet de région) และจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet de département) เป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารการปกครอง พื้นที่

² เหตุผลที่กำหนดชื่อคณะกรรมการชุดนี้ว่าคณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจ เพราะต้องการให้ความสำคัญกับมิติทางสังคมที่ควรเป็นกรอบให้ผู้ช่วยในการพัฒนาอื่นรวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับมิติของสังคมมุสลิม

.....

ຈຸລສາຣາ ປູດປໍລູຫາກາຄໃຕ້



ຈັບບັນທຶກ
“ກາຍເກົ່າຄວາມໄສ່ສົບໃນກາຄໃຕ້ຂອງໄກຍ”



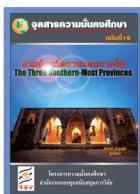
ຈັບບັນທຶກ
“ກາຍອໍຮຽມສົນທານ”



ຈັບບັນທຶກ
“ກາຍເກົ່າຄວາມໄສ່ສົບ”



ຈັບບັນທຶກ
“ບາທເຮືອນຈາກມາຍາ”



ຈັບບັນທຶກ
“ສາມວັງທີ່ວັດຫາຍແດນກາຄໃຕ້”



ຈັບບັນທຶກ
“ກາຍເກົ່າຄວາມໄສ່ສົບ
ໃນຈັງທີ່ວັດຫາຍແດນກາຄໃຕ້ຂອງໄກຍ”



ຈັບບັນທຶກ
“ປັນກາກາໄຕ
ທີ່ຈະເກົ່າຄວາມໄສ່ສົບ”



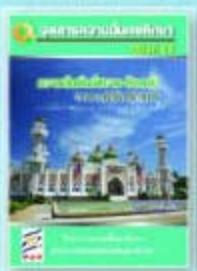
ຈັບບັນທຶກ
“ວິກດຸດມະພລປັດຕາມີ 2465 :
ບາທເຮືອນສັ່ຍ້ວັກກາລີ່ 6”



ຈັບບັນທຶກ
“ວາທກຣມທາງສານາ
ກັບຄວາມຮຸນແຮງໃນກາຄໃຕ້”

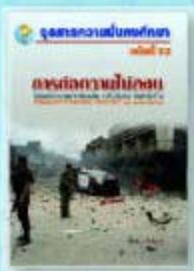


ຈັບບັນທຶກ
“ຖຸນກັບຄວາມຮຸນແຮງ”



ฉบับที่ 67

“ความสัมพันธ์สยาม-ปีตคานี
จากอนุรุทธาภูนไกลินทร์”



ฉบับที่ 73

“การท่องเที่ยวไม่ลงบินจังหวัดชายแดนภาคใต้
ของไทย”



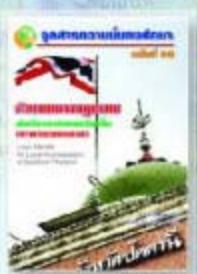
ฉบับที่ 68

“ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์
ระหว่างสยามกับปีตคานี
ก่อนสมัยรัตนโกสินทร์”



ฉบับที่ 79

“ภาคใต้ไทยในเอกสารก้าวหน้า”



ฉบับที่ 69

“ด้วยแผนทางกฎหมายอุ่นรัก
การปกครองท้องถิ่นในจังหวัด
ชายแดนภาคใต้”



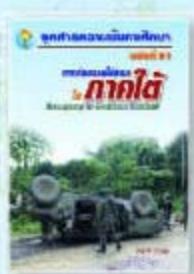
ฉบับที่ 80

“การท่องเที่ยวความไม่ลงบินเมืองกาญจนบุรี”



ฉบับที่ 70

“นโยบายภาษาและความมั่นคง
แห่งชาติ”



ฉบับที่ 91

“การท่องเที่ยวไม่ลงบินในภาคใต้”

หนังสือชุดความสัมพันธ์สยาม-ปีตคานี

