



จุลสารความมั่นคงศึกษา

ฉบับที่ 69

ตัวแบบทางกฎหมาย

สำหรับการปกครองท้องถิ่น

ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

Legal Models
for Local Administration
in Southern Thailand

อำนาจ ศรีพูนสุข/เขียน

สุรชาติ บำรุงสุข/บรรณาธิการ

จังหวัดปัตตานี

โครงการความมั่นคงศึกษา (Security Studies Project)

โครงการความมั่นคงศึกษาเริ่มขึ้นจากความมุ่งประสงค์ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในการที่จะทดลองจัดตั้ง “ที่ปรึกษาด้านความมั่นคง” (Security Think Tank) ขึ้นในสังคมไทย ด้วยความตระหนักว่า สถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงในระดับโลก ระดับภูมิภาค และในระดับชาติของไทย ล้วนแต่เผชิญกับความท้าทายใหม่ๆ อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ความเปลี่ยนแปลงทั้งหลายนี้ล้วนเป็นผลสืบเนื่องอย่างสำคัญจากการสิ้นสุดของสงครามเย็นในปี 2532/2533 ตลอดรวมถึงการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นกับสหรัฐอเมริกาในวันที่ 11 กันยายน 2544 และในส่วนของไทยเอง หลังจากการยุติของสงครามคอมมิวนิสต์ภายในประเทศจนถึงเหตุการณ์ปล้นปืนค่ายทหารในจังหวัดนราธิวาสเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 ก็ปรากฏให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของปัญหาความมั่นคงไทย ที่ประเด็นความมั่นคงใหม่ไม่ได้ผูกติดอยู่กับเรื่องของสงครามเย็นเช่นในอดีต

ผลจากความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ ทำให้รัฐและสังคมจำต้องเร่งสร้างองค์ความรู้ด้านความมั่นคง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับความท้าทายใหม่ที่เกิดขึ้นในบริบทต่างๆ

ดังนั้น ในช่วงปลายปี 2547 โครงการความมั่นคงศึกษาจึงถือกำเนิดขึ้น โดยเน้นการดำเนินกิจกรรมใน 3 ส่วนหลัก ได้แก่

1) การวิจัยด้านความมั่นคง (Security Research)

เป็นโครงการวิจัยระยะสั้น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของเจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคงไทย ในหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาความมั่นคงที่ประเทศกำลังเผชิญ หรือคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

2) การเสวนาด้านความมั่นคง (Security Forum)

เป็นการเปิดเวทีเสวนาเพื่อแลกเปลี่ยนความเห็นและประสบการณ์ ระหว่างนักวิชาการกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในประเด็นปัญหาความมั่นคง

3) เอกสารวิชาการด้านความมั่นคง (Security Paper)

โครงการได้จัดพิมพ์ “จุดสารความมั่นคงศึกษา” ออกเผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับประเด็นปัญหาความมั่นคงในแง่มุมต่างๆ แก่เจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคงและแก่สังคมไทยในวงกว้าง

โครงการความมั่นคงศึกษาได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจาก สกว. มี รศ. ดร. สุรชาติ บำรุงสุข เป็นหัวหน้าโครงการฯ



จุดสารความมั่นคงศึกษา

ธันวาคม 2552 ฉบับที่ 69

ตัวแบบทางกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่น
ในจังหวัดชายแดนภาคใต้
**Legal Models for Local Administration
in Southern Thailand**

อำนาจ ศรีพูนสุข
เขียน
สุรชาติ บำรุงสุข
บรรณาธิการ



โครงการความมั่นคงศึกษา
ด้วยความสนับสนุนจาก
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

จุดสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 69

ตัวแบบทางกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ผู้เขียน อานาจ ศรีพูนสุข

บรรณาธิการ สุรชาติ บำรุงสุข

พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง ธันวาคม 2552

จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

การพิมพ์ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

เจ้าของ โครงการความมั่นคงศึกษา

 ผู้ ปณ. 2030 ปณฝ. จุฬาลงกรณ์

 กรุงเทพฯ 10332

 E-mail : newsecproject@yahoo.com

 โทรศัพท์และโทรสาร 0-2218-7264

บรรณาธิการ รศ. ดร. สุรชาติ บำรุงสุข

ผู้ช่วยบรรณาธิการ นาง ธนา ยศตระกูล

ประจำกองบรรณาธิการ นางสาว กุลนันทน์ คันธิก

 นางสาว อรวิจิตร ชูเพชร

ที่ปรึกษา พลโท วุฒินันท์ ลีลายุทธ

 พลเรือโท อมรเทพ ณ บางช้าง

 พลโท ภราดร พัฒนถาบุตร

พิมพ์ที่ บริษัท สแควร์ ปรีนซ์ 93 จำกัด

 59, 59/1, 59/2 ซ.ปทุมณวิถึ 30 ถ.สุขุมวิท 101

 แขวงบางจาก เขตพระโขนง กรุงเทพฯ 10260

 โทร. 0-2743-8045 แฟกซ์. 0-2332-5058

ตัวแบบทางกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่น
ในจังหวัดชายแดนภาคใต้
**Legal Models for Local Administration
in the Southern Thailand**

สารบัญ
Contents

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

ตัวแบบทางกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่น ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

อำนาจ ศรีพูนสุข

เงื่อนไขภายใน

1. ปัตตานี ปตานี ปะตานี ตานี : จากระฐิติสระเปลี่ยนฐานะเป็นประเทศราช

ดินแดนปัตตานีในอดีตนั้นแบ่งได้เป็น 2 ช่วงสำคัญ คือ ช่วงสมัยวัฒนธรรมฮินดู-พุทธ ที่ผู้คนและผู้ปกครองยังนับถือภูตผีวิญญาณ พราหมณ์ ฮินดู และพุทธเรื่อยมาจนอิสลามเข้าสู่อาณาจักรประมาณ พ.ศ. 2043 และช่วงที่ผู้ปกครองปัตตานีนับถือศาสนาอิสลาม หรือที่เรียกว่าช่วงสมัยวัฒนธรรมอิสลาม เมื่อปัตตานีรับเอาศาสนาอิสลามแล้วเป็นที่รู้จักกันในนาม “ปัตตานีดารุสสลาม” หรือปัตตานีนครแห่งสันติภาพ มีสุลต่านปกครองดูแลในฐานะรัฐอิสระ และเริ่มมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางวัฒนธรรม เป็นสังคมหลายที่ยึดเกาะกับวัฒนธรรมอิสลามมากขึ้น ฐานะทางเศรษฐกิจรุ่งเรืองและเจริญก้าวหน้าจากการค้าขายกับนานาประเทศ ทั้งจีน ญี่ปุ่น อาหรับ และชาติยุโรปต่างๆ เช่น โปรตุเกส ฮอลันดา และอังกฤษ

ในมิติด้านความสัมพันธ์กับรัฐสยามนั้น มีหลักฐานยืนยันชัดเจนราวรัชสมัยพระบรมราชาธิราช (พ.ศ. 1913-1931) แห่งกรุงศรีอยุธยา โดยโทเม ปิเรส (Tome Pires) ชาวโปรตุเกสบันทึกว่า สมเด็จพระบรมราชาธิราชได้ริดาของมุขมนตรีแห่งปัตตานีคนหนึ่งเป็นพระสนม และมีหลักฐานปรากฏว่าปัตตานีต้องส่งเครื่องราชบรรณาการต้นไม้เงินต้นไม้ทองถวายกษัตริย์ไทยทุก 3 ปี อันเป็นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศราชกับราชธานี

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับสยามจึงอยู่บนพื้นฐานของกำลังอำนาจและความเข้มแข็งของสยามเอง หากคราใดที่สยามอ่อนแอ ปัตตานีจะถือโอกาสแยกตัวเป็นอิสระทันที ทำให้สยามต้องส่งกองทัพไปปราบปราม ในขณะที่ปัตตานีเองก็มีความพยายามที่จะกอบกู้เอกราชเมื่อมีผู้นำที่มีฐานอำนาจเป็นปึกแผ่นมั่นคง จากหลักฐานและบันทึกต่างๆ จะเห็นได้ว่าการศึกษาศึกษาระหว่างกันหลายครั้ง นับแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์

ช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์เป็นต้นมาจนก่อนถึงการปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ 5 นั้น ปัตตานีถูกลดความเป็นอิสระจากการกระชับอำนาจการควบคุมของรัฐบาลสยามที่กรุงเทพฯ มากขึ้นเป็นลำดับ จนถึงปี พ.ศ. 2375 สมัยรัชกาลที่ 3 เกิดการร่วมมือกันของ 7 หัวเมือง ก่อความไม่สงบโดยการสนับสนุนของสุลต่านแห่งรัฐเคดาห์ ทำให้มีการส่งกองทัพจากกรุงเทพฯ ไปปราบปรามและเปลี่ยนตัวเจ้าเมืองทั้ง 7 ที่ไม่ยอมสวามิภักดิ์ พร้อมไปกับการแก้ไขระบบการควบคุมหัวเมืองมลายูทั้ง 7 และหัวเมืองมลายูข้างเคียงด้วยนโยบาย “แบ่งแยกแล้วปกครอง” เพื่อให้หัวเมืองมลายูอ่อนกำลังลงโดยการแบ่งไทรบุรี (เคดาห์) ออกเป็น 4 เมือง คือ เมืองไทรบุรี เมืองสตูล เมืองปะลิส และเมืองกะบังสู (เมื่อ พ.ศ. 2382) เป็นผลให้หัวเมืองมลายูมีความสงบจนถึงสมัยปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5

2. ปัตตานี : ดินแดนด้ามขวานทองของสยาม

แม้ว่าจะมีการควบคุมหัวเมืองทั้ง 7 เข้มงวดขึ้น แต่นโยบายและการปฏิบัติต่อหัวเมืองทั้ง 7 ก็มีลักษณะผ่อนปรน และให้อิสระแก่เจ้าเมืองทั้ง 7 ในการปกครองตัดสินใจคิดความ และเก็บผลประโยชน์จากภาษีอากรต่างๆ เอง โดยกำหนดให้ส่งผลประโยชน์เฉพาะช่วยห่วย ช่วยกระดาน ช่วยต้นไม้เงินต้นไม้ทองเท่านั้น ทั้งนี้การปกครอง 7 หัวเมืองในช่วงต้นรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 เกิดปัญหาความขัดแย้งทั้งในส่วนของเจ้าเมืองกับราษฎรที่อ้างว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม และความขัดแย้งระหว่างเจ้าเมืองทั้ง 7 กับเจ้าเมืองสงขลาที่ได้รับมอบอำนาจให้ควบคุมดูแลหัวเมืองทั้ง 7 ที่ต้องการจะขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ มากกว่า กอปรกับการที่อังกฤษมุ่งขยายอำนาจทั้งในด้านการค้าและการเมืองให้แก่หัวเมืองมลายู ด้วยการบีบบังคับให้ไทยยอมรับว่าหัวเมืองมลายูมิได้เป็นเมืองขึ้นของไทย อังกฤษมีสิทธิครอบครองได้

ดังที่กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ทรงกล่าวถึงมูลเหตุที่ต้องจัดการปกครองดินแดนส่วนนี้ไว้ ความตอนหนึ่งว่า

“...อาไศรยเหตุที่ผู้ว่าราชการเมืองแขกทั้ง 7 มีความเดือนร้อน ดังที่ได้รู้อยู่แล้วประการหนึ่ง และอาไศรยเหตุที่พวกอังกฤษคิดหาประโยชน์ต่อเข้ามาในหัวเมืองแขกประการหนึ่ง ประสมกัน... จึงเห็นจำเป็นต้องรีบจัดการหัวเมืองแขกเหล่านี้ให้เรียบร้อยโดยเร็วที่สุดที่จะพึงทำได้...”

3. มณฑลปัตตานี

ในปี พ.ศ. 2449 รัชกาลที่ 5 โปรดเกล้าฯ ให้แยกดินแดน 7 หัวเมืองจากราชการนครศรีธรรมราช และจัดตั้งเป็นมณฑลปัตตานี มีข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑล และปรับปรุงรูปแบบการปกครองโดยยุบรวมหัวเมืองเหลือ 4 เมือง คือ 1) เมืองปัตตานี 2) เมืองยะลา 3) เมืองสายบุรี และ 4) เมืองระแงะ แต่ละเมืองมีผู้ว่าราชการเมือง การมีฐานะเป็นมณฑลปัตตานีทำให้ดินแดนส่วนนี้ขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ อีกครั้งหนึ่ง วัตถุประสงค์สำคัญของการจัดตั้งมณฑลปัตตานีนั้น สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงชี้แจงไว้ว่า (สมโชติ อ๋องสกุล, 2524:400)

“...ความมุ่งหมายเป็นข้อสำคัญนั้นจะล้ากลืนอายุความเป็นประเทศราชมิให้เหลือต่อไปในมณฑลปัตตานี จะให้เป็นหัวเมืองชั้นในเหมือนหัวเมืองมณฑลอื่นๆ ทั่วไป ส่วนพลเมืองจะเป็นมลายูหรือเป็นไทยนั้นไม่เป็นข้อสำคัญ ความมุ่งหมายในการปกครองก็จะให้มีความสุขด้วยกันทั้งมณฑล มิได้เลือกกว่าเป็นคนชาติใดภาษาใด... รัฐบาลมิได้ไปรบกวานให้เปลี่ยนชาติ...”

การจัดระเบียบการปกครองมณฑลปัตตานีนั้นดำเนินการในลักษณะประนีประนอมค่อยเป็นค่อยไป จึงมีการดำเนินการในลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากหัวเมืองอื่นๆ หลายประการ อาทิ การผ่อนผันเกณฑ์ทหาร แต่เกณฑ์เป็นตำรวจภูธรแทน ด้านการศึกษาให้มีศาล 2 ประเภท คือ ศาลทั่วไป และศาลสำหรับพิจารณาคดีทางศาสนาอิสลาม และอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยแทน รวมทั้งการยกเว้นภาษีค่านา ค่าราชการ หรือเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าหัวเมืองอื่น การจัดระเบียบการปกครองมณฑลปัตตานีมีพื้นฐานจากการยอมรับความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบประเพณี และวัฒนธรรมที่ต่างไปจากพื้นที่ส่วนอื่นๆ ของประเทศ การดำเนินการต่างๆ ในทางการปกครองจึงมีความระมัดระวังเป็นพิเศษ

4. ปัตตานีหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญคือ การยกเลิกมณฑลและตำแหน่งสมุหเทศาภิบาล พื้นที่มณฑลปัตตานีเดิมจึงแบ่งการปกครองออกเป็นจังหวัด คือ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัด

นราธิวาส แต่ละจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย

สถานการณ์ภายใน 3 จังหวัดพื้นที่มณฑลปัตตานีที่เคยสงบมาช่วงระยะเวลาหนึ่งเริ่มคุกรุ่นมากยิ่งขึ้น เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของพันเอกหลวงพิบูลสงคราม ประกาศนโยบาย “การสร้างชาติ” และ “รัฐนิยม” ที่จะนำประเทศไทยให้ทัดเทียมนานาชาติของประเทศ รัฐนิยมฉบับแรกที่ประกาศใช้นั้น คือ รัฐนิยมที่ว่าด้วย “การใช้ชื่อประเทศ ประชาชน และสัญชาติ” เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2482 ที่กำหนดให้เปลี่ยนชื่อประเทศจากสยามเป็นประเทศไทยและเรียกคนสยามว่าคนไทย

การที่รัฐบาลมุ่งดำเนินการในเชิงบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามรัฐนิยมที่กำหนดวิถีการดำเนินชีวิตหลายประการที่ขัดกับวัฒนธรรมมลายูมุสลิมของคนใน 3 จังหวัด อาทิ การใช้ชื่อบุคคล การใช้ภาษา การแต่งกาย การใช้ผ้าคลุมศีรษะของสตรี การนำพระพุทธรูปไปประดิษฐานในโรงเรียน และที่สำคัญคือ การยกเลิกการใช้กฎหมายอิสลามที่ว่าด้วยครอบครัวและมรดก โดยให้เปลี่ยนไปใช้กฎหมายไทยและศาลที่มีเฉพาะผู้พิพากษาไทย

แม้ว่าผู้นำชาวมุสลิมจะเคลื่อนไหวเรียกร้องต่อรัฐบาลผ่านทาง ส.ส. อย่างต่อเนื่องก็มิได้รับการแก้ไข และสถานการณ์ที่ความรุนแรงขึ้นภายหลังหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ ตัวแทนชาวมุสลิมยื่นคำขอ 7 ข้อ ต่อรัฐบาลพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2490 ประกอบด้วยข้อเรียกร้อง ดังนี้ (รัตติยา สาและ, 2547:274)

“1. ขอให้ปกครอง 4 จังหวัดนี้เป็นแคว้นหนึ่งโดยมีผู้ดำรงตำแหน่งอย่างสูงให้มีอำนาจในการศาสนาอิสลามมีอำนาจแต่งตั้งและปลดข้าราชการออกได้ ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ต้องเป็นมุสลิมใน 4 จังหวัด (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล)

2. การศึกษาในชั้นประถมต้นจนถึงชั้นประถม 7 ให้มีการศึกษาภาษามลายูตลอด

3. ภาษาที่เก็บได้ให้ใช้ภายใน 4 จังหวัดเท่านั้น

4. ในจำนวนข้าราชการทั้งหมด ขอให้ข้าราชการมลายูร้อยละ 80

5. ขอให้ใช้ภาษามลายูควบกับภาษาไทยเป็นภาษาราชการ

6. ให้คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดมีเอกสิทธิ์ออกกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติศาสนาอิสลามโดยความเห็นชอบของผู้มีอำนาจสูงสุด

7. ให้ศาลรับพิจารณาตามกฎหมายอิสลามแยกจากศาลจังหวัด มีโต๊ะกาดี (ดาโต๊ะยุติธรรม) ตามสมควรและมีเสถียรภาพในการพิจารณาชี้ขาด”

5. จังหวัดชายแดนใต้ : นโยบายและกลไกพิเศษในการแก้ไขปัญหา

เหตุการณ์ไม่สงบ การก่อการร้าย การสังหาร หรือจับกุมชาวบ้านดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนเป็นที่มาของการประท้วงใหญ่เรียกร้องความเป็นธรรมที่มีศูนย์กลางปัตตานี จากปลายปี พ.ศ. 2518 จนถึงปลายเดือนมกราคม ปี พ.ศ. 2519 ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะ และความละเอียดอ่อนของพื้นที่ที่จำเป็นจะต้องมีนโยบายเฉพาะในการแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นที่มาของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2521 และมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการในพื้นที่ ซึ่งมีโครงสร้างและกลไกตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปกติทั่วไปที่กำหนดให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคบริหารการปกครอง พัฒนาและแก้ไขปัญหา โดยส่วนราชการที่มีจังหวัดและอำเภอเป็นหลัก เช่นเดียวกับพื้นที่อื่น ๆ ทั่วประเทศ แต่เนื่องจากกลไกปกติคือ จังหวัด และอำเภอในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้โดยตัวเองก็มีสภาพปัญหาที่กล่าวโดยรวมได้ว่าเกิดจากการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางอย่างสูง แต่การรวมศูนย์อำนาจดังกล่าวมีลักษณะที่อ่อนแอ เหล่าธรรมเนียม (2543:22-23) เรียกว่า “รวมศูนย์อย่างแตกกระจาย” และมีลักษณะของการบริหารโดยกรมต่างๆ ในส่วนกลาง (Fragmented Centralism) ทำให้การปกครองส่วนภูมิภาคขาดเอกภาพ และขาดการบูรณาการในแนวราบหรือในมิติของพื้นที่ หรือไม่มี Areal government คงมีแต่ Vertical administration

การที่ต้องเผชิญกับภารกิจพิเศษที่มีความซับซ้อนและความอ่อนไหวของปัญหาที่สะสมมาอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นเหตุจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลต้องทบทวนและแสวงหาแนวทางในการปรับปรุง และสร้างกลไกพิเศษในการบริหารการปกครองพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ที่อาจสรุปถึงพัฒนาการของกลไกพิเศษต่างๆ ได้ ดังนี้

5.1 นโยบายและกลไกพิเศษช่วงก่อนปี พ.ศ. 2547

อาจกล่าวได้ว่าที่มาของความสำเร็จในการทำให้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ยุติลงนั้น มาจากการประกาศใช้นโยบายการเมืองนำการทหาร คือ นโยบาย 66/23 และ 65/25 (นโยบายต่อสู้เอาชนะคอมมิวนิสต์) ประกอบกับ

การจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อแก้ปัญหา กล่าวคือในปี พ.ศ. 2524 รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหาร จังหวัดชายแดนใต้ หรือ ศอ.บต. รับผิดชอบภารกิจด้านการเมืองการปกครองและการพัฒนาในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนใต้ และให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน หรือ กอ.รมน. จัดตั้งกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 หรือ พตท. 43 รับผิดชอบภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง โดยให้แม่ทัพภาคที่ 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. ซึ่งต่อมามีการปรับกลไกการแก้ปัญหาอีก โดยกำหนดและมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานต่าง ๆ อาทิ ให้สภาความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบระดับนโยบาย และมอบให้ กอ.รมน. รับผิดชอบอำนวยการระดับยุทธศาสตร์ กอ.รมน.ภาค 4 รับผิดชอบอำนวยการปฏิบัติในพื้นที่ รวมทั้งได้รื้อฟื้นและจัดตั้ง ศอ.บต. ให้รับผิดชอบภารกิจด้านการเมืองหรือการพัฒนา และ พตท. รับผิดชอบภารกิจด้านความมั่นคง นอกจากนี้ยังมีประกาศให้พื้นที่จังหวัดยะลา นราธิวาส ปัตตานี สตูล และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา เป็นเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ กพต. ให้เป็นกลไกขับเคลื่อนเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนใต้

ในส่วนของแนวนโยบายหรือยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาได้มีการอ้างว่า ใช้นโยบายการเมืองนำการทหาร แต่ในทางปฏิบัติกลับมีลักษณะการใช้ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีทางการทหารเพื่อสยบเหตุร้ายรายวันเป็นหลัก ในขณะที่ยังไม่เห็นรูปธรรมงานการเมือง ประกอบกับการที่หน่วยงานหลักด้านพลเรือนคือ ศอ.บต. กลับมี ปัญหาเรื่องฐานะและบทบาทขององค์กร ที่มีได้มีความเป็นนิติบุคคล ทำให้เกิดข้อจำกัดตามระบบระเบียบของราชการ รวมทั้งเกิดปัญหาความขัดแย้งในเชิงนโยบายเกี่ยวกับฐานะของ ศอ.บต. เพราะเมื่อรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เข้ามารับผิดชอบ

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

6. ลักษณะสังคมและวัฒนธรรมหลัก 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ : สังคมและวัฒนธรรมมลายูมุสลิม

ลักษณะเฉพาะหรือจุดเด่นที่น่าสนใจของลักษณะสังคมและวัฒนธรรมในพื้นที่ 3 จังหวัดที่เรียกกันว่า “สังคมและวัฒนธรรมมลายูมุสลิม” นั้น พอสรุปได้ดังนี้

6.1 อัตลักษณ์เกี่ยวกับชาติพันธุ์และสำนักทางประวัติศาสตร์

คนในพื้นที่ 3 จังหวัดเรียกตัวเองว่า ออแชนายู (Orang Melayu=คนมลายู) กล่าวคือเป็นคนเชื้อสายมลายู พูดภาษามลายู และนับถือศาสนาอิสลาม การพูดถึงตัวตนของเขาเองว่าเป็นคนมลายูนั้น มิได้มีความหมายแคบเฉพาะชาติพันธุ์ แต่ความเป็นมลายูนั้นหมายรวมถึงศาสนาที่นับถือด้วย ก็คือศาสนาอิสลาม ความเป็นมลายูนั้นแยกไม่ออกจากความเป็นมุสลิม (ฉวีวรรณ ประจวบเหมาะ, 2550:58) ในความสำนึกหรือความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็น “ไทย” คนสยามหรือคนไทย คือ ออแชนีเย (Orang Siam) ซึ่งเป็นคนที่นับถือศาสนาพุทธ ดังนั้นออแชนายูจะเป็นคนไทยไม่ได้ เพราะเท่ากับละทิ้งศาสนา เนื่องจากความเป็นคน “ไทย” ต้องนับถือศาสนาพุทธ

ความรู้เรื่องรัฐปัตตานีน่าจะรับรู้และกล่าวถึงในกลุ่มผู้นำหรือชนชั้นนำจำนวนไม่มาก แต่ในความทรงจำของชาวบ้านส่วนใหญ่มักจะพูดกันถึงเกร็ดเล็กเกร็ดน้อยเกี่ยวกับเจ้าผู้ครองนครแต่ละยุคสมัย สำหรับความทรงจำเกี่ยวกับสยามหรือรัฐไทยที่กล่าวถึงกันมากคือ การรบกับสยามแล้วแพ้ หรือเรื่องเล่าต่อกันมาว่าคนปัตตานีเคยถูกร้อยหาวยที่เท้าแล้วส่งไปเป็นเชลยที่กรุงเทพฯ (ราวสมัยรัชกาลที่ 3) การเกณฑ์เด็กไปโรงเรียนไทย ซึ่งทำให้เกิดความหวาดกลัวกันทั่วไป และผลกระทบจากนโยบายรัฐนิยมสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม รวมถึงปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐในการ “อุ้ม” และการใช้กำลังปราบปรามอย่างรุนแรงในหลายเหตุการณ์

6.2 ครอบครั้ว ความสัมพันธ์ภายในครอบครัวและระบบเครือญาติ

ครอบครั้วของชนมลายูมุสลิม น่าจะเป็นพื้นที่ที่ถูกครอบครองโดยวัฒนธรรมมลายูมากกว่าศาสนาอิสลาม นับเป็นแหล่งที่ผู้หญิงมีบทบาท และมีความสำคัญอย่างมาก ทั้งในทางเศรษฐกิจและการตัดสินใจของครอบครั้ว ครั้วเรือนร้อยละ 81 มีลักษณะเป็นครอบครั้วเดี่ยว ระบบเครือญาติ ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ ทั้งที่เป็นโดยสายเลือดและการแต่งงานเป็นความสัมพันธ์ที่ยืดโยงครอบครั้วและชุมชนเข้าด้วยกัน แบบแผนความสัมพันธ์นี้เป็นลักษณะเด่นทางสังคมของชุมชนมลายูมุสลิมใน 3 จังหวัด ที่ปรากฏในชุมชนชนบทและชุมชนเมืองที่สมาชิกในชุมชนส่วนใหญ่มีญาติอยู่ในชุมชนเดียวกัน

6.3 วิถีชีวิตและระเบียบทางสังคม

ศาสนาอิสลามมีอิทธิพลในการดำเนินชีวิตของผู้คนอย่างยิ่ง เพราะคำสอนของศาสนาอิสลาม คือ “กฎหมายของชีวิตและสังคม” โดยที่ชีวิตในแต่ละวันของชาวบ้านจะต้องประกอบกิจกรรมทางศาสนา เช่น การละหมาดวันละ 5 ครั้ง สำหรับชนมลายูมุสลิมนั้น สิ่งที่เป็นอาคะห์ หรือประเพณียอมเปลี่ยนแปลงไปได้ตามยุคสมัยและความเหมาะสม แต่สิ่งใดที่เป็นอุกาโมหรืออิสลามยอมเปลี่ยนไม่ได้ มุสลิมจะต้องเรียนรู้อิสลาม จึงจะเป็นมุสลิมที่ดีได้

แม้ว่าจะมีก่านัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำอย่างเป็นทางการในการปกครองดูแลหมู่บ้าน ตำบล แต่โครงสร้างอำนาจที่แท้จริงในชุมชนกลับอยู่ที่ผู้นำท้องถิ่น คือ โต๊ะอิหม่ามผู้นำทางศาสนา รวมถึงครูสอนศาสนาที่สามารถพูดไทยได้ และมีสายสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่รัฐที่สามารถให้ความช่วยเหลือให้คำปรึกษาแนะนำแก่ชาวบ้านได้ หรือช่วยเหลือเมื่อมีความจำเป็นต้องติดต่อกับเจ้าหน้าที่รัฐ

“ความเป็นอิสลาม” ของสังคมมลายูมุสลิมใน 3 จังหวัดนั้น มีผู้ให้ความเห็นว่าเพิ่งจะมีพัฒนาการสู่ “ความเป็นอิสลาม” มากขึ้นเมื่อประมาณ 30 ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ อาจมีมูลเหตุจากความรู้สึกรักถูกครอบงำทางวัฒนธรรม นอกเหนือจากความรู้สึกรักในเรื่องชาตินิยมหรืออัตลักษณ์มลายู โดยเฉพาะการต่อสู้ขัดขืนนโยบายรัฐนิยมที่เน้นการเปลี่ยนให้มลายูกลายเป็นไทยและกลายเป็นพุทธ ซึ่งเป็นจุดสำคัญของการต่อสู้ที่ทำให้ “ความเป็นอิสลาม” พัฒนาก้าวหน้าเรื่อยมา

6.4 การศึกษากับวัฒนธรรมมลายูมุสลิม

การศึกษาแบบดั้งเดิมในพื้นที่ คือ การศึกษาแบบปอเนาะที่เชื่อกันว่าอาจมีจุดเริ่มต้นที่ปัตตานี ระบบการศึกษาศาสนาที่เรียกว่า “ปอเนาะ” เกิดขึ้นจากการที่มีผู้มีความรู้ศาสนาอิสลามอาศัยอยู่ในที่ใด ก็จะมีผู้สนใจใฝ่หาความรู้จากที่ต่างๆ เดินทางเพื่อขอความรู้จากโต๊ะครู ปอเนาะจึงเป็นระบบการศึกษาเฉพาะสำหรับผู้ที่จะเอาดีทางศาสนาจริงๆ เปรียบเสมือนเป็นการแยกทางโลกทางธรรมกลายๆ แต่ภาครัฐโดยเฉพาะฝ่ายความมั่นคงยังติดใจและระแวงว่าไม่สามารถควบคุมได้ และเห็นว่าเป็นแหล่งบ่มเพาะการต่อต้านอำนาจรัฐ จึงมีการควบคุมโดยการกำหนดให้ขึ้นทะเบียนปอเนาะ ตลอดจนมีนโยบายสนับสนุนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามแทนปอเนาะ ด้วยการอุดหนุนงบประมาณและให้บรรจุหลักสูตรการศึกษาสามัญควบคู่ไปด้วย

โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามจึงเป็นที่นิยมของชาวบ้านที่เห็นว่าลูกหลานจะได้ทั้งวิชาสามัญและศาสนา แต่ผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาอาจไม่เป็นไปตามที่คาดหวังมากนัก เพราะผู้ที่จบการศึกษาไม่แตกฉานทั้งด้านศาสนาและวิชาสามัญ และเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ประชาชนไม่นิยมส่งลูกหลานให้เรียนในโรงเรียนของรัฐก็เพราะเห็นว่ารัฐใช้นโยบายการศึกษาเพื่อเปลี่ยนคนมลายูให้เป็น “ไทย” เนื่องจากนโยบายการศึกษา และหลักสูตรการศึกษาไม่เอื้อต่อความแตกต่างทางวัฒนธรรมและศาสนา หากส่งลูกไปโรงเรียนสามัญก็ไม่ได้เรียนศาสนา นอกจากนี้ยังต้องเรียนหลักสูตรที่มีคุณค่า และคำสอนของพุทธศาสนาครอบงำอยู่มากด้วย และยังถูกบังคับให้รับวัฒนธรรม “ไทย” ทั้งในด้านการพูดภาษาไทย (ห้ามพูดภาษามลายูในห้องเรียน) ต้องเรียนประเพณีไทย เช่น รู้จักการไหว้ การกล่าวคำสวัสดี ขอโทษ ขอบคุณ เป็นต้น

เงื่อนไขภายนอก

1. มาเลเซีย : มาตรฐานเปรียบเทียบของประเทศไทย

นับแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่อังกฤษมีอิทธิพลเหนือรัฐสุลต่านบนแหลมมลายูตอนใต้ในฐานะเจ้าอาณานิคม พระมหากษัตริย์และผู้นำของไทยจำเป็นต้องทำความเข้าใจการจัดระเบียบการปกครองอาณานิคม รวมถึงนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่อังกฤษกระทำต่อพลเมืองในอาณานิคมมลายู ทำให้รัฐประศาสน์นโยบายและวิธีการจัดการ

ปกครองหัวเมืองมลายูของไทยต้องให้ความสำคัญกับการเปรียบเทียบการดำเนินการในเรื่องต่างๆ อาทิ การจัดเก็บภาษี ตลอดจนไปถึงการพัฒนาบ้านเมืองด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดความทัดเทียม หรือไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกด้อยกว่ามากนักระหว่างคนมลายูมุสลิมในดินแดนไทยและคนมลายูในบังคับของอังกฤษ

มาเลเซียในปัจจุบันมีรูปแบบของรัฐเป็นแบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วยรัฐต่างๆ 13 รัฐ นอกจากนี้ยังมีเขตการปกครองพิเศษที่เรียกว่า ดินแดนสหพันธรัฐอีก 3 เขต คือ กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมืองราชการปูตราจายา และเกาะลาบวน ประชากรทั้งหมดประมาณ 27 ล้านคน ประกอบด้วย 3 ชาติพันธุ์ใหญ่ได้แก่ มลายู ร้อยละ 60 จีนร้อยละ 30 อินเดียร้อยละ 8 และกลุ่มชนชาติอื่นๆ ร้อยละ 2

ในจำนวนรัฐทั้งหมด 13 รัฐ มี 9 รัฐที่มีเจ้าผู้ครองรัฐเป็นประมุขเรียกว่า สุลต่าน (บางรัฐเรียกว่า ราชา หรือยังดีเปอร์ตวนมูฮัมหมัด) เจ้าผู้ครองรัฐทั้ง 9 จะทำการเลือกพระราชราชาธิบดีจากเจ้าผู้ครองรัฐด้วยกัน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ตำแหน่งพระราชราชาธิบดีมีชื่อเรียกว่า ยังดีเปอร์ตวนอากง ส่วนรัฐที่เหลืออีก 4 รัฐ มีผู้ว่าการรัฐ (governor) เป็นผู้ปกครอง

เนื่องจากมาเลเซียมีทั้งรัฐธรรมนูญของประเทศ และรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ ที่มีเนื้อหาและบทบัญญัติแตกต่างกัน ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศจึงแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ 1) อำนาจหน้าที่ของรัฐสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลาง 2) อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละรัฐ และ 3) อำนาจหน้าที่ร่วมกันของรัฐสหพันธรัฐ หรือรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละรัฐ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง คือ 1) กิจกรรมที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 2) การป้องกันประเทศ 3) กิจกรรมเกี่ยวกับความมั่นคงภายในประเทศ 4) กิจกรรมเกี่ยวกับการมีสัญชาติของสหพันธรัฐ 5) การคลัง 6) การพาณิชย์และอุตสาหกรรม และ 7) การศึกษา

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ร่วมกันของรัฐบาลสหพันธรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละรัฐ คือ 1) การบริการสาธารณะ เช่น การประชาสัมพันธ์ การพิทักษ์สตรี เด็ก และเยาวชน 2) การให้ทุนการศึกษา 3) กิจกรรมป่าสงวนแห่งชาติและสัตว์สงวน และ 4) การชลประทาน

โครงสร้างการเมืองการปกครองระดับรัฐ

(1) ประมุขแห่งรัฐ สำหรับรัฐที่มีเจ้าผู้ครองรัฐ 9 รัฐ ประมุขแห่งรัฐคือ สุลต่าน หรือราชา หรือยงคิเปอร์ตวนเบซาร์ ส่วนรัฐที่เหลืออีก 4 รัฐ คือ ผู้ว่าการรัฐ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระราชาธิบดี ในรัฐที่มีเจ้าผู้ครองรัฐจะมีสภาที่เรียกว่า The Council of Succession มีหน้าที่ในการกำหนดผู้สืบทอดตำแหน่งคนต่อไปของผู้ครองรัฐ

(2) สภานิติบัญญัติแห่งรัฐ (Dewan Undangan Negeri) ประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งตามจำนวนที่สภานิติบัญญัติแห่งรัฐกำหนด (ซึ่งมีจำนวนไม่เท่ากัน) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ 1) การออกกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ครอบคลุมทั้งรัฐหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดของรัฐ 2) การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐ 3) การแต่งตั้งฝ่ายตรวจสอบบัญชีแห่งรัฐ 4) การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 2 คน 5) การกำหนดวาระการประชุมของ สภานิติบัญญัติแห่งรัฐ และ 6) การปลดมุขมนตรีแห่งรัฐ (กรณีมีเหตุผลความจำเป็น)

(3) ผู้นำฝ่ายบริหารของรัฐ บางรัฐเรียกว่าสภการบริหารรัฐบาลท้องถิ่นแห่งรัฐ หรือคณะรัฐมนตรีแห่งรัฐ สภการบริหารรัฐบาลท้องถิ่นแห่งรัฐประกอบด้วย ผู้นำฝ่ายบริหารที่เรียกว่า มุขมนตรี นอกจากมุขมนตรีแล้ว บางรัฐยังมีตำแหน่งรองมุขมนตรี นอกจากนี้สภการบริหารฯ ประกอบด้วยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐที่ได้รับการคัดเลือกไม่น้อยกว่า 4 คน และไม่เกิน 8 คน รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการประจำ จำนวน 3 คน

(4) กลไกการบริหารงานในระดับรัฐ สภการบริหารรัฐบาลท้องถิ่นแห่งรัฐมี สำนักงานปลัดรัฐบาลท้องถิ่นแห่งรัฐเป็นหน่วยงานประจำที่ทำหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของสภการบริหารรัฐบาลท้องถิ่นแห่งรัฐ

ระดับอำเภอ

มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าและปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงาน และมีสำนักงานที่ว่าการอำเภอเป็นหน่วยงานประจำ ทั้งนายอำเภอและปลัดอำเภอเป็นข้าราชการประจำ

ระดับตำบล

มีกำนันซึ่งเป็นข้าราชการประจำของรัฐต่างๆ เช่นเดียวกับนายอำเภอเป็น

ผู้ดูแลรับผิดชอบตำบล ตามวาระการปฏิบัติงานและอาจย้ายไปประจำตำบลอื่น ๆ ภายในรัฐนั้น

ระดับหมู่บ้าน

มีผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอ โดยผู้ใหญ่บ้านจะได้รับการเสนอชื่อจากพรรคการเมืองที่ปกครองรัฐนั้นให้นายอำเภอแต่งตั้ง ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่บริหารรัฐ

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของมาเลเซีย

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

ข้อแตกต่างประการสำคัญก็คือ ในปัจจุบันมาเลเซียมิได้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่ต่ำกว่ารัฐ หรือไม่มี อบต. ในระดับอำเภอ ตำบลแต่ประการใด

2. อินโดนีเซีย : เพื่อนบ้านที่มีประชากรมุสลิมมากที่สุดในโลก

รัฐธรรมนูญอินโดนีเซีย ฉบับปี พ.ศ. 2488 บัญญัติให้อินโดนีเซียเป็นสาธารณรัฐที่มีสถานะเป็นรัฐเดี่ยว (มิใช่สหพันธรัฐ) ภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี (Presidential system) แม้ว่าในช่วงการประกาศเอกราชจะมีกลุ่มผู้นำมุสลิมกลุ่มต่างๆ พยายามเสนอให้อินโดนีเซียหลังเอกราชเป็นรัฐแบบอิสลาม โดยใช้ชาริอะห์หรือกฎหมายอิสลามเป็นพื้นฐาน แต่ซูการ์โนยืนยันว่าควรยึดหลักชาตินิยมที่เป็นกลางทางศาสนา เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มศาสนาต่างๆ แต่ผลจากการเจรจาประนีประนอมกันทำให้สามารถตกลงที่จะยึดถือ “กฎบัตรจาร์กาต้า” (Jakarta Charter) ที่กำหนดว่าอินโดนีเซียจะ

ต้องมีความศรัทธาในพระเจ้า และมีข้อผูกมัดแห่งการเป็นผู้นับถือศาสนาอิสลามที่จะนำเอากฎหมายอิสลามมาบังคับใช้ (แต่เงื่อนไขการนำกฎหมายอิสลามมาใช้ก็ถูกชุกการโนยยกเลิกไปหลังการประกาศเอกราช)

สาธารณรัฐอินโดนีเซียประกอบด้วยเกาะใหญ่น้อยรวมกันมากถึง 17,000 เกาะ แต่แบ่งการปกครองออกเป็นจังหวัด 30 จังหวัด (provinces) 2 เขตพิเศษ (special region) คือ อาเจะห์ และช็องกยาคาร์ต้า และ 1 เขตนครหลวงพิเศษ (special capital city district) คือ จาร์กาด้า ประชากรของประเทศมีมากกว่า 237 ล้านคนในปัจจุบัน

โครงสร้างการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น (Local government)

การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ภูมิภาคต่างๆ ของอินโดนีเซียนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายด้านชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ประเพณี ภาษา รวมถึงลักษณะของการปกครองในอดีตที่แต่ละชาติพันธุ์เคยมีความเป็นอิสระ และมีผู้นำทางการเมืองการปกครองของตนเอง การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการผสมผสานระหว่างหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองควบคู่กับความเป็นเอกภาพและความรับผิดชอบร่วมกันต่อประเทศชาติ การมอบและกระจายอำนาจในการดำเนินภารกิจให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และศักยภาพของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละระดับ

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

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

คัดเลือกจากรายชื่อของผู้ที่ผ่านการลงมติจากสภาประชาชนท้องถิ่นจังหวัดจำนวน 2 คน (สภาฯ เสนอชื่อบุคคล 2 คน ให้รัฐมนตรีมหาดไทยเสนอประธานาธิบดี) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

ผู้ว่าราชการมณฑลมีบทบาทอำนาจหน้าที่ 2 ฐานะ คือ 1) เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการดำเนินการ และกำกับดูแลหน่วยงานสังกัดรัฐบาลกลางในพื้นที่ให้นำนโยบายของรัฐบาลกลางไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล และ 2) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยงานของจังหวัดในการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการพัฒนาพื้นที่ของจังหวัด โดยต้องรับผิดชอบต่อสภาประชาชนท้องถิ่นระดับจังหวัด หรือ DPRD

แต่ละจังหวัดมีสภาประชาชนท้องถิ่นระดับจังหวัดที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน สภาประชาชนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น พิจารณางบประมาณของจังหวัด รวมทั้งควบคุมตรวจสอบการทำงานของผู้ว่าราชการ

(2) การปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอและเทศบาล (District and Municipality government) แต่ละจังหวัดแบ่งพื้นที่เป็นหน่วยการปกครองที่เรียกว่า อำเภอ และเทศบาล สำหรับอำเภอนั้นถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของพื้นที่ชนบท ในขณะที่เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของพื้นที่เมืองภายใต้อำเภอและเทศบาลยังแบ่งเป็นหน่วยการปกครองย่อยๆ ลงไปอีกโดยเรียกชื่อเหมือนกันว่า กิ่งอำเภอ ถัดจากกิ่งอำเภอเป็นหน่วยการปกครองระดับล่างสุด คือ หมู่บ้าน (ณ ปี 2550 มีอำเภอและเทศบาลจำนวน 3,605 แห่ง และหมู่บ้านจำนวน 66,974 แห่ง)

หัวหน้าฝ่ายบริหารของอำเภอและนายกเทศมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีมหาดไทยโดยการแนะนำของผู้ว่าราชการที่เป็นผู้นำเสนอรายชื่อผู้ได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น (อำเภอ/เทศบาล) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอและเทศบาลต่างก็มีสภาของท้องถิ่นที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน โดยสภาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติของท้องถิ่น การพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการกำกับตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เช่นเดียวกับสภาประชาชนท้องถิ่นระดับจังหวัด

(3) อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

แม้ว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นของอินโดนีเซียจะแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ หรือเทศบาล แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้ง 2 ระดับ ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอนและมอบหมายจากรัฐบาลกลาง ดังนี้

- 1) การส่งเสริมการเกษตร
- 2) การปศุสัตว์และสัตว์บาล
- 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) การสาธารณสุขปโภค และ
- 15) การคมนาคมขนส่ง

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียนั้นยังมีปัญหาจากรุ่นจากกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความแตกต่างหลากหลายที่อาศัยอยู่กระจัดกระจายตามเกาะน้อยใหญ่ ที่ทำให้รัฐบาลแห่งชาติต้องพยายามประคับประคองสถานการณ์ที่อ่อนไหวมิให้เกิดกรณีการแยกตัวเป็นอิสระเช่น ที่ติมอร์เลสเต ประสบความสำเร็จสามารถแยกเป็นรัฐอิสระ และอาจไม่มีโชคช่วยเช่น กรณีอาเจะห์ที่พยายามต่อสู้เพื่อเอกราชมาร่วม 30 ปี แต่ต้องบอบช้ำเพราะภัยสึนามิ ทำให้เกิดการสูญเสียผู้คนและกองกำลังเป็นเรือนแสน จนต้องสงบศึกและยอมอยู่ภายใต้ร่มธงของอินโดนีเซียโดยภาวะจำยอมต่อไป

ความรู้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของรัฐบาลอินโดนีเซียในช่วง 30-40 ปีที่ผ่านมา ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียจำเป็นต้องรื้อปรับโครงสร้างระบบบริหารงานภาครัฐภายใต้กรอบคิดการมอบคืนและกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (ระดับจังหวัด อำเภอ/เทศบาล) ทั้งนี้ ภายใต้แนวคิดที่เชื่อว่าการมอบคืนอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจะช่วยกระตุ้น และสร้างความเข้มแข็งและเป็นปึกแผ่นมั่นคงให้แก่ชาติอินโดนีเซีย นอกจากนี้ยังจะมีส่วนช่วยลดกระแสการเรียกร้องให้เปลี่ยนอินโดนีเซียเป็นรัฐรวมหรือสหพันธรัฐด้วย (Syaikhu Usman, 2002:1-2)

3. โลกมุสลิม และวัฒนธรรมมลายูมุสลิม

ความแตกต่างทางชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ประเพณี และความเชื่อของชน

มลายูมุสลิมกับคนไทยที่มีวัฒนธรรมแบบพุทธนั้นเป็นความจริงที่ดำรงอยู่มาช้านาน แต่การอยู่ร่วมกันของชนมลายูมุสลิม มุสลิมยูนนาน มุสลิมเปอร์เซีย มุสลิมจามกับคนไทยส่วนใหญ่ที่มีวัฒนธรรมแบบพุทธกับเป็นไปอย่างสงบสันติสุข รอมชอม และเกื้อกูลกันมาแต่อดีต มิได้เกิดความขัดแย้งรุนแรง หรือความหวาดระแวงซึ่งกันและกันเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดปัญหาความขัดแย้งรุนแรงที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นความขัดแย้งของชนมลายูมุสลิมกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าที่เป็นความขัดแย้งระหว่างชุมชน หรือกลุ่มชนต่างเชื้อชาติ ศาสนาและวัฒนธรรม

เนื่องจากปัญหาความแตกต่างด้านวัฒนธรรมนี้ได้มีนักวิชาการตะวันตก คือ Samuel P. Huntington นำเสนอไว้จนกลายเป็นประเด็นข้อถกเถียงในระดับโลกว่า ความขัดแย้งหลักของโลกยุคหลังสงครามเย็นจะเกิดจาก “การปะทะกันระหว่างอารยธรรม” (Clash of civilization)

ทฤษฎีเรื่อง “การปะทะกันทางวัฒนธรรม” นี้ นำไปสู่การถกเถียงกันถึงความสัมพันธ์ระหว่างอิสลามกับตะวันตก และได้รับการคัดค้านจากโลกอิสลามที่มองว่าเป็นความคิดของกลุ่มอนุรักษนิยมขวาจัดในตะวันตกที่พยายามจะทำให้โลกอิสลามตกเป็นเหยื่อ โดยสร้างภาพให้อิสลามเป็นเสมือนภัยคุกคามต่อตะวันตก ภายหลังจากการล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์

ปัญหาและบทเรียน

1. ลักษณะพิเศษของปัญหาและสถานการณ์ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

เกษียร เตชะพีระ (2550:204-205) ได้สรุปถึงลักษณะพิเศษของปัญหา/สถานการณ์ โดยชี้ให้เห็นถึงสำนึกของชาวมลายูมุสลิมภายใต้รัฐไทยไว้ ดังนี้

“1) ลักษณะพิเศษแห่งสถานการณ์ทางการเมืองของมลายูมุสลิมไทย คือ ความเหลื่อมล้ำถักถัก ไม่ลงร่องลงตัวที่อาจเกิดขึ้นได้ระหว่างรัฐที่พวกเขาอยู่ได้อำนาจอธิปไตยกับชุมชนที่พวกเขารู้สึกตนว่าสังกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่พวกเขาผ่านเผชิญประสบการณ์ที่อาจทำให้เห็นไปได้ว่า รัฐมิได้พิทักษ์ปกป้องสิทธิประโยชน์ของพวกเขา (มิใช่ a protective state) มิได้เป็นตัวแทนของพวกเขา (a non-representative state) มิได้เป็นรัฐแห่งชาติของตนเอง (Their own national

state)

ในกรณีนั้น ท่ามกลางสภาพที่ถูกกีดกันแบ่งแยกเลือกปฏิบัติและแปลกแยกเสมือนมิได้เป็นส่วนหนึ่งของชาติไทย พวกเขาอาจหันไปหาและรู้สึกที่ตัวเองสังกัดชุมชนแห่งความทรงจำอื่น (ชาติปะตานี) หรือชุมชนทางศีลธรรมอื่น (แนวคิดชุมชนอิสลามเอกภาพที่ครอบคลุมทั่วสากล หรือที่เรียกว่า Umma) เป็นเอกเป็นหลักเหนือสิ่งใด

2) ตรรกะรอยปริแยกระหว่างรัฐไทยกับชาติปะตานี หรือชุมชนอิสลาม Umma นี้เอง ที่เป็นเงื่อนไขให้แนวคิดและขบวนการอันหลากหลายรวมทั้งชาตินิยมแยกรัฐ (separatist nationalism) และอิสลามสู้รบ (militant Islam) สามารถอ้างความชอบธรรม เรียกร้องแสวงหาความเห็นอกเห็นใจ สนับสนุนเป็นแนวร่วมและกะเกณฑ์สมัครพรรคพวกเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมืองด้วยวิธีการต่างๆ

3) การเมืองมลายูมุสลิมในชายแดนใต้ของไทยจึงเป็นการเมืองบนรากฐานของชุมชนชาติพันธุ์-ศาสนา (ethno-religious community-based politics) และชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูก็แสดงบทบาททางการเมืองออกมาในลักษณะนักชาตินิยมทางชาติพันธุ์-วัฒนธรรมอันแตกต่าง หลากหลายอย่างเสมอภาค และต้องการอำนาจส่วนรวมที่สะท้อนแสดงออกซึ่งลักษณะทางวัฒนธรรมชุมชนของพวกเขา และพิทักษ์ปกป้องสิทธิทางวัฒนธรรมในท้องถิ่น”

ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับจุดประสงค์หรือเป้าหมายการก่อเหตุของกลุ่มผู้ก่อการรุ่นใหม่ที่ประกอบด้วยผู้นำทางศาสนา ครูสอนศาสนาและเยาวชนที่ร่วมก่อการ ก่อให้เกิดคำถามว่าสิ่งที่กลุ่มผู้ก่อการต้องการเป็นเพียงแค่การก่อกวนเท่านั้น หรืออาจมีความตั้งใจที่จะใช้กำลังต่อต้านรัฐไทยเพื่อทำให้รัฐไทยทำความผิดโดยการฆ่า หรือการจับกุมผู้บริสุทธิ์ที่จะทำให้เกิดปฏิกิริยาตอบโต้ในเชิงชาตินิยมของคนส่วนใหญ่ซึ่งนำไปสู่ความต้องการในการแบ่งแยกดินแดนหรือไม่ เหตุที่ไม่อาจมองข้ามประเด็นเกี่ยวกับการแบ่งแยกดินแดนอาจเป็นเพราะความรู้สึกของปัญญาชนในพื้นที่ หรือผู้นำศาสนาบางคนก็ยังคงมีความรู้สึกแบบนี้อยู่ไม่มากนักน้อย โดยเฉพาะเมื่อเกิดปัญหาขัดแย้งกับรัฐก็จะมีปฏิกิริยาตอบโต้รัฐ

2. บทเรียนจากความพยายามแก้ปัญหาในอดีต

สามารถสรุปถึงหลักการ แนวทาง และวิธีการสำคัญในการแก้ปัญหาของรัฐ

ไทยด้านการเมืองการปกครอง ที่ได้รับการยอมรับว่าประสบความสำเร็จในการลดระดับความรุนแรงของปัญหาและสถานการณ์หรือสามารถยุติปัญหาได้ช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ (แม้ว่าจะไม่สามารถยุติปัญหาได้อย่างถาวร) ดังนี้

(1) การยึดถือหลักการสำคัญในการยอมรับลักษณะพิเศษของพื้นที่ที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และขนบธรรมเนียม ประเพณี แตกต่างไปจากรายการไทยส่วนใหญ่ ดังนั้น การกำหนดและดำเนินนโยบายที่ตามมาจึงมีความระมัดระวังเป็นพิเศษมิให้กระทบกระเทือนความรู้สึกของชนมลายูมุสลิมในพื้นที่เป็นหลักการที่ปรากฏชัดในสมัยรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6

(2) การจัดระเบียบการปกครองรูปแบบมณฑลเทศาภิบาล โดยยอมรับลักษณะพิเศษของมณฑลปัตตานีว่ามีความแตกต่างกว่ามณฑลทั่วไป และมีการแก้ไขระเบียบแบบแผนต่างๆ ที่ขัดต่อธรรมเนียม ประเพณี และศาสนาอิสลาม ห้ามเกณฑ์แรงงานราษฎรในเวลาที่มีพิธีกรรมทางศาสนา การผ่อนผันระบบการเก็บภาษีเป็นพิเศษ และที่สำคัญคือ ด้านการศาลที่รัฐบาลก็จัดระเบียบแบบแผนการศาลให้สอดคล้องกับศาสนาและประเพณีท้องถิ่น โดยจัดให้มีศาล 2 ประเภท คือ ศาลทั่วไปและศาลสำหรับพิจารณาคดีทางศาสนาอิสลาม

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

(4) การจัดตั้งกลไกและนโยบายพิเศษแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ ในช่วงที่ขบวนการแบ่งแยกดินแดนปฏิบัติกรรรมเป็นแนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์เคลื่อนไหวก่อการร้ายรุนแรงในพื้นที่ในช่วงทศวรรษ 2520 ได้มีการจัดตั้งกลไกพิเศษ คือ พตท. และ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานหลักด้านความมั่นคงและการปกครองพัฒนาพื้นที่ภายใต้นโยบายการต่อสู้เอาชนะคอมมิวนิสต์ในทางการเมือง หรือคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ที่เรียกกันว่านโยบาย “การเมืองนำการทหาร”

3. บทเรียนการจัดการปัญหาชนกลุ่มน้อยมุสลิมของต่างประเทศ

3.1 ความขัดแย้งกรณีอาเจะห์ แม้แต่ประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม เช่น อินโดนีเซีย ก็ต้องประสบปัญหาชนต่างชาติพันธุ์ที่

นับถือศาสนาอิสลามเช่นเดียวกัน มีความต้องการแบ่งแยกดินแดน คือ ชาวอาเจห์บนเกาะสุมาตราตอนเหนือ ที่รวมกลุ่มรวมตัวเป็นขบวนการที่เข้มแข็งมีกองกำลังติดอาวุธปฏิบัติการโดยมีเป้าหมายในการจัดตั้งรัฐอิสลาม เรียกว่า “ขบวนการดาร์อุลอิสลาม” ได้พยายามประกาศตัวเป็นรัฐอิสลามมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1953 (พ.ศ. 2496) รัฐบาลอินโดนีเซียแก้ปัญหาในเบื้องต้นด้วยการยกฐานะอาเจห์เป็นเขตปกครองพิเศษ (Daerah Istimewa) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959 แต่ความต้องการแยกตัวเป็นรัฐอิสลามยังคงมีอยู่ แม้ว่าขบวนการแรกจะล่มสลายลง แต่ยังมีชาวอาเจห์ที่มีความรู้สึกว่าได้ไม่ได้รับความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ ประกอบกับความต้องการให้อาเจห์เป็นรัฐอิสลาม รวมตัวกันในนาม “ขบวนการแนวหน้าปลดปล่อยอาเจห์แห่งสุมาตรา” หรือที่เรียกกันว่า “ขบวนการอาเจห์เสรี” มีการประกาศให้อาเจห์เป็นรัฐอิสระในปี ค.ศ. 1976 ทำให้เกิดการสู้รบกับทหารของรัฐบาล จนเกิดการบาดเจ็บล้มตายของคนเป็นจำนวนมาก

ในระยะหลังรัฐบาลรวมถึงรัฐบาลปัจจุบันของอินโดนีเซียได้หันมาใช้นโยบายทางการเมืองในการสร้างความประนีประนอมในการแก้ปัญหาอาเจห์มากยิ่งขึ้น ภายหลังจากการเกิดเหตุการณ์สีนามิที่ทำให้ชาวอาเจห์และกองกำลังของขบวนการล้มตายเป็นจำนวนมากเกือบ 2 แสนคน จึงเป็นจุดหักเหสำคัญที่ทำให้ความขัดแย้งผ่อนคลายลง และเกิดการเจรจาและลงนามในข้อตกลงสันติภาพยุติการสู้รบที่เกิดขึ้นมานานกว่า 30 ปี มีการนิรโทษกรรมนักโทษการเมืองชาวอาเจห์ในส่วนของโครงสร้างทางการเมืองนั้น รัฐบาลอินโดนีเซียยังคงฐานะให้อาเจห์เป็นเขตการปกครองพิเศษซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

3.2 **ชนกลุ่มน้อยมุสลิมในประเทศจีน** ในมณฑลซินเจียงที่มีชนกลุ่มน้อยมุสลิมอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก มีขบวนการหลายกลุ่มเคลื่อนไหวใช้ความรุนแรงและก่อความไม่สงบในรูปแบบต่างๆ โดยมีเป้าหมายทางการเมืองเพื่อแบ่งแยกดินแดนซินเจียงเป็นอิสระ ได้แก่ สภายูยกูร์โลก (World Uyghur Congress) สมาคมชาวยูยกูร์ในแคนาดา ศูนย์ข้อมูลเตอร์กิสสถาน ขบวนการแบ่งแยกดินแดนของชาวยูยกูร์จึงเคลื่อนไหวปฏิบัติการก่อความไม่สงบอย่างต่อเนื่องทั้งในประเทศจีนและการกระทำต่อเจ้าหน้าที่ของจีนในต่างประเทศ

นโยบายการแก้ปัญหามุสลิมในจีนเจียงของจีนนั้น มี 2 ลักษณะ ประกอบกัน คือ 1) “นโยบายการจู่โจมให้หนัก” คือ การจัดการกับผู้ก่อความไม่สงบอย่างหนักและเด็ดขาด โดยการกวาดล้างและลงโทษอย่างรุนแรง ควบคู่กับ 2) “นโยบายการจัดการแบบผสมผสานหลายด้าน” เพื่อให้บรรลุเป้าหมายคือ การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและก้าวหน้าระหว่างมุสลิมและชาวจีนซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่ทางการจีนก็มีการปรับนโยบายตามสถานการณ์เพื่อความเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหา โดยการใช้นโยบายแนวเด็ดขาดผสมการพัฒนาเศรษฐกิจ (ช่วง ค.ศ. 1997-2001) และนโยบายแนวประนีประนอม (ช่วง ค.ศ. 2002-ปัจจุบัน) ซึ่งมุ่งพัฒนาความเจริญด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในดินแดนจีนเจียงพร้อมไปกับการให้ความสำคัญในการสร้างความร่วมมือกับประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับจีนเจียง ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี

4. สาเหตุของปัญหาความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนใต้

ในระดับของการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาความรุนแรงทั้งในอดีตและที่เพิ่งปะทุใหม่ในปี พ.ศ. 2547 นักวิชาการและผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้ ต่างก็มีความเห็นร่วมกันเกี่ยวกับการบริหารการปกครองหรือโครงสร้างและรูปแบบการปกครองที่ไม่เหมาะสม ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุของปัญหา รวมทั้งเป็นผลที่ทำให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ได้ตามนโยบายและเป้าหมายของรัฐ ถึงระดับที่เป็นอุปสรรคของการแก้ไขปัญหาด้วย นอกจากรูปแบบการบริหารการปกครองจะเป็นสาเหตุแล้ว นโยบายของรัฐที่ผ่านมาในแต่ละยุคสมัย ก็มีส่วนโหมเชื้อไฟแห่งความขัดแย้งให้รุนแรงขึ้น จนถึงระดับที่ทำให้เกิดความรู้สึกเชื้อชาตินิยม และการก่อการที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐเพื่อเป้าหมายในการแบ่งแยกดินแดน และจัดตั้งรัฐปัตตานีที่เป็นอิสระจากกรณีของนโยบายรัฐนิยมยุคจอมพล ป. พิบูลสงคราม และการดำเนินการกับหะยีสุหลง ทำให้เชื้อไฟของขบวนการแบ่งแยกดินแดนจุดติดและรุกโชนต่อมานับทศวรรษ แม้ว่าในขณะนี้ยังไม่สามารถสรุปได้ว่าการก่อการระลอกใหม่มีเป้าหมายอย่างไร แต่ก็ยังไม่อาจปฏิเสธถึงความรู้สึกเชื้อชาตินิยม และเป้าหมายในการปกครองตนเอง จนถึงการมีรัฐอิสระของมลายูมุสลิมได้

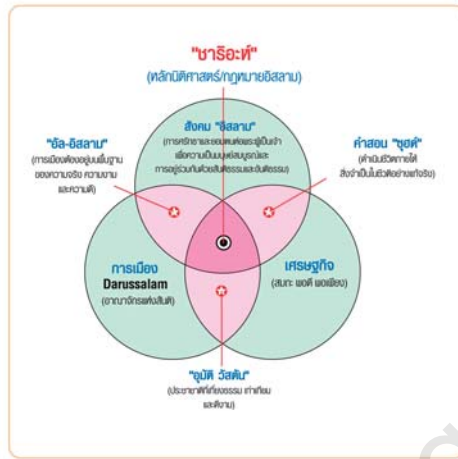
ดังนั้น หากรัฐไทยจะดับเชื้อไฟที่เป็นเหตุของปัญหา ก็คงจะต้องหันกลับ

มาทบทวนต้นเหตุสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับโครงสร้างและรูปแบบการเมืองการปกครอง ซึ่งโดยหลักการแล้วนักวิชาการและผู้รู้หลายฝ่ายได้เคยเสนอถึงการมีรูปแบบการเมืองการปกครองแบบธรรมาภิบาล หรือ good governance ว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้อำนาจทางการเมืองทุกระดับมีความชอบธรรมและมีคุณภาพในมิติต่างๆ ทั้งทางการเมืองการปกครอง สังคม และวัฒนธรรม การเปิดโอกาสให้คนในพื้นที่สามารถมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองที่สอดคล้องกับบริบทและวิถีการดำเนินชีวิตตามคำสอนของศาสนาอิสลามและวัฒนธรรมมลายูมุสลิม รวมทั้งสามารถเข้าถึงระบบการเมืองระดับชาติให้มีส่วนสนับสนุนการสร้างสันติสุขและความอยู่ดีมีสุขตามวิถีทางของคณมลายูมุสลิม

ข้อเสนอแนะ

1. รัฐ-สังคม-เศรษฐกิจ-การเมืองตามหลักคำสอนอิสลาม

จากลักษณะพิเศษของศาสนาอิสลามที่แตกต่างจากศาสนาอื่น ๆ เนื่องจากคำสอนของศาสนาอิสลามครอบคลุมทุกมิติของการดำเนินชีวิตของศาสนิกชน โดยบทบัญญัติในคำสอนมีลักษณะของข้อกำหนด/ข้อพึงปฏิบัติ และข้อห้ามในมิติทางสังคม นับตั้งแต่เกิดจนจบชีวิต (การจัดการศพ) การรักษาสุขภาพอนามัย และการป้องกันโรคร้ายไข้เจ็บ รวมถึงการศึกษา มิติทางด้านเศรษฐกิจอาจสรุปได้ว่าวิถีทางเศรษฐกิจมีลักษณะพอเพียง และต่อต้านลัทธิบริโภคนิยม ในทางการเมืองมีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้นำ/ผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง รวมถึงลักษณะรัฐอิสลาม (ในอุดมคติ) ข้อกำหนดและข้อห้ามหลายประการได้รับการเรียบเรียงจัดหมวดหมู่เป็นกฎหมายอิสลามหรือ “ชารีอะห์” ที่น่าจะเป็นกรอบอ้างอิงในการดำเนินชีวิตทั้งในสภาวะปกติและเป็นกฎกติกาในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ในสังคมในระดับของปัจเจกบุคคล รวมถึงความสัมพันธ์ทางสังคมและความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำ/ผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองด้วย ดังที่ได้นำเสนอในภาพที่ 1 ที่แสดงมิติความสัมพันธ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งมีลักษณะซ้อนทับโดยมีพื้นที่ตรงกลาง (บริเวณที่เป็น intersection) คือ คำสอนทางศาสนาที่เป็นข้อกำหนดและข้อห้ามที่มีฐานะเป็นกฎหมายชารีอะห์ และส่วนของคำสอนอื่นๆ ที่อยู่ในระดับของแนวปฏิบัติในการดำรงชีวิตด้านสังคม-เศรษฐกิจ เศรษฐกิจ-การเมือง หรือ สังคม-การเมือง



ภาพที่ 1 มิติความสัมพันธ์ของหลักคำสอนอิสลามต่อวิถีการดำเนินชีวิตของศาสนิกชน

ทั้งนี้ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นกรณีของจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ ปมปัญหาหลักที่สืบเนื่องมาจากในอดีต เริ่มต้นจากการที่คนมลายุมุสลิมต้องอยู่ภายใต้การปกครองของคนต่างศาสนาที่เขาเรียกว่ากาเฟห์ (Kafir=คนนอกศาสนา) ทั้งนี้ การอยู่ภายใต้การปกครองของกาเฟห์ทำให้มีความชอบธรรมทางศาสนาที่จะขัดขืน โดยเฉพาะหากการปกครองนั้นเป็นปฏิปักษ์ต่อศาสนา ทำให้เกิดความไม่มั่นคงในการดำเนินชีวิตตามแนวทางคำสอนของศาสนาอิสลามเช่นที่เคยปฏิบัติสืบทอดกันมา และยังเกิดความหวุ่นไหว่มากขึ้นเมื่อผู้ปกครองมีนโยบายผสมกลมกลืนให้มี “ความเป็นไทย” ซึ่งหมายถึงการเป็นผู้นับถือศาสนาพุทธ ตลอดจนนโยบายรัฐที่มีลักษณะหมิ่นแคลนศาสนิกอิสลามและมุ่งครอบงำทางวัฒนธรรมให้มีความเป็นไทย

ดังนั้น เมื่อแกนของปัญหามีเหตุผลหลักที่สำคัญประการหนึ่งมาจากมิติด้านสังคม วัฒนธรรม ที่มีคำสอนทางศาสนาเป็นแก่นแกนหลัก แนวทางการแก้ไขที่สำคัญควรมุ่งไปที่การพัฒนาสังคมใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ที่จะส่งแรงกระเพื่อมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองที่สอดคล้องกับหลักคำสอนและกฎหมายอิสลาม การพัฒนาสังคมที่กล่าวแล้วหมายถึง การสร้างความมั่นใจ ความเชื่อมั่นให้แก่คนมลายุมุสลิมทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นผู้นำทางศาสนา ผู้รู้ในหลักศาสนา ครูสอนศาสนา ผู้นำท้องถิ่น ตลอดจนศาสนิกชนทั้งปวงว่าจะสามารถดำรงชีวิตตามวิถีมุสลิมอย่าง

ปกติสุข รบรื่น สามารถปฏิบัติตนให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดในชีวิต (อาทิ การไปปฏิบัติศาสนกิจ ณ นครเมกกะ) โดยรัฐไทยจะให้การสนับสนุนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้รับผิดชอบในการพัฒนาพื้นที่ ควรให้ความสำคัญกับมิติทางสังคมอื่นๆ ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องและสนับสนุนการดำเนินชีวิตตามหลักคำสอนอิสลาม โดยคำนึงถึงการสร้างภูมิคุ้มกันลัทธิ/กระแสบริโภคนิยมที่เป็นปฏิปักษ์ต่อวิถีอิสลามที่แท้จริงด้วย

การที่จะแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคม 3 จังหวัดชายแดนใต้ จึงจำเป็นต้องมีกลไกที่เหมาะสม มีลักษณะเป็นองค์กรเพื่อการพัฒนาพื้นที่ และเป็นกลไกที่เปิดรับ/เปิดโอกาสให้ผู้นำทางศาสนาทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ผู้รู้จริงในหลักคำสอนที่ศาสนิกชนให้การยอมรับนับถือ และครูสอนศาสนา เข้ามีส่วนในการให้คำปรึกษา แนะนำ และกำหนดทิศทางทางการพัฒนาสังคมที่สอดคล้องกับวิถีอิสลามที่กล่าว

2. หลักการและแนวคิดในการจัดทำข้อเสนอรูปแบบการปกครองพิเศษ

ข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับจังหวัดชายแดนใต้นี้มีพื้นฐานจากข้อสรุปเบื้องต้น และหลักการหรือแนวคิดในการออกแบบที่สำคัญๆ ดังนี้

(1) การยอมรับในความแตกต่างหลากหลายของอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่ในสังคมไทย รวมถึงลักษณะพิเศษของศาสนา และวัฒนธรรมอิสลาม

(2) ลักษณะพิเศษของปัญหาจังหวัดชายแดนใต้และลักษณะพิเศษของชนมลายูมุสลิมในพื้นที่ จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขด้วยกลไก วิธีการ และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่ที่แตกต่างไปจากกลไกและวิธีการปกติที่พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้

(3) รัฐและองค์กร กลไกในการแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ จะต้องใช้ประโยชน์จากพลังทางศาสนาและวัฒนธรรมโดยการเปิดรับฟังคำปรึกษา แนะนำ และเปิดโอกาสให้ผู้รู้ ผู้รู้ และครูสอนศาสนามีบทบาทในองค์กรและกลไกในการบริหารและพัฒนาพื้นที่

(4) การดำเนินการตามข้อเสนอนี้ขึ้นอยู่กับขอบเขตของบทบัญญัติตาม

รัฐธรรมนูญ และไม่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อาทิ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งระดับพระราชบัญญัติและอนุบัญญัติอื่น ๆ

(5) ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของคนในพื้นที่ นอกจากนี้ข้อเสนอในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีแนวคิดที่จะเปลี่ยนแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยแบ่งการปรับเปลี่ยนเป็น 2 ระยะ คือ

(1) ช่วงเปลี่ยนผ่าน จะมุ่งเน้นที่การปรับโครงสร้างและกลไกของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารการปกครองในเชิงพื้นที่ที่จะผลักดันให้เกิดความสงบ สันติสุข และการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่วนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เสนอให้จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะ และบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ รวมทั้งการปรับปรุง อปท. เดิมให้เป็นองค์กรในการพัฒนาท้องถิ่นที่เปิดรับบทบาทของผู้นำทางศาสนาที่เป็นผู้กำกับวิถีการดำเนินชีวิตของชนมลายูมุสลิม ช่วงนี้น่าจะใช้เวลาประมาณ 5-10 ปี

(2) ช่วงสถาปนากการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รองรับการกระจายอำนาจให้คนในพื้นที่ที่มีอิสระยิ่งขึ้นในการดำรงวิถีการดำเนินชีวิตตามหลักคำสอนของศาสนา ควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพสังคมเศรษฐกิจบนพื้นฐานของความพอเพียง มีภูมิคุ้มกันผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์และลัทธิบริโภคนิยม

3. เขตปกครองพิเศษชายแดนใต้ : ช่วงเปลี่ยนผ่าน

การยอมรับในลักษณะพิเศษของอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ สังคม วัฒนธรรม และศาสนาของผู้คนส่วนใหญ่ในพื้นที่ และลักษณะพิเศษของปัญหาที่เกิดขึ้น น่าจะมีเหตุผลเพียงพอที่จะกำหนดสถานะของพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ให้เป็นเขตที่มีการจัดระเบียบการปกครองที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศโดยไม่ขัดหลักการและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (มาตรา 1)

ภายในเขตพื้นที่ 3 จังหวัดนี้ ให้มีการจัดระบบการปกครองที่เป็นการปกครองในแนวราบหรือการบริหารการปกครองพื้นที่ที่แท้จริง กล่าวคือการมีระบบ

และกลไกหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนด มีทรัพยากรการบริหารและงบประมาณของตนเอง รวมทั้งสามารถกำหนดระเบียบวิธีการปฏิบัติราชการที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และวัฒนธรรมหลักของพื้นที่ได้ โดยมีโครงสร้างและกลไกต่างๆ ดังนี้

3.1 ทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้

เพื่อให้มีผู้นำระดับนโยบายและองค์กรกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางในการแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (ซึ่งเป็นปัญหาเชิงนโยบายและเชิงโครงสร้าง) จำเป็นต้องมีผู้นำทางการเมืองหรือรัฐมนตรีที่มีที่นั่งในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมืองของรัฐ และมีหน่วยงานระดับเทียบเท่ากระทรวงโดยให้เป็นทบวงอิสระที่ไม่สังกัดกระทรวง หรืออาจให้เป็นทบวงที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลก็ได้

ทบวงนี้มีฐานะเป็นเจ้าภาพหลักในการบริหารพื้นที่ โดยสมควรให้มีที่ตั้งในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ทั้งนี้อาจมีที่ทำการส่วนหนึ่งตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ ด้วย เพื่อเป็นหน่วยติดต่อประสานงาน ทบวงนี้จะมีการจัดระเบียบราชการ/แบ่งส่วนราชการ ดังนี้

(1) การจัดระเบียบราชการของทบวง ทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้ แบ่งส่วนราชการออกเป็น

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดทบวง
- 3) ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมที่มีหน้าที่ในการบริหารการปกครองระดับพื้นที่ โดยอนุโลมและให้เรียกส่วนราชการนี้ว่า จังหวัด

(เช่นเดียวกับจังหวัดของราชการส่วนภูมิภาคเดิม)

(2) จังหวัดและการจัดการระเบียบราชการของจังหวัด เนื่องจากทบวงที่จะจัดตั้งขึ้น มีวัตถุประสงค์หลักในการบริหารพื้นที่ ดังนั้น เพื่อลดความยุ่งยากในการแบ่งแนวเขตพื้นที่ใหม่ และเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดจากประชาชนที่มีความผูกพันและระบุตนเอง (identity) เข้ากับชุมชนหรือพื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่เดิมอย่างแนบแน่น หรือแสดงตนในฐานะพลเมืองของชุมชน หรือพื้นที่นั้น เช่น “คนยะลา” “คนนราธิวาส” “คนปัตตานี” จึงสมควรใช้แนวเขตพื้นที่ที่แบ่งไว้เดิม และใช้

สถานะของจังหวัดเดิมที่เป็นส่วนราชการของราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยให้จังหวัดที่เป็นส่วนราชการของทบวงนี้มี 2 สถานะ คือ เป็นกรมตามระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง และเป็นจังหวัดที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งจะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นอธิบดีของจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในราชการของจังหวัด โดยมีงบประมาณและกำลังคนในสังกัดอย่างแท้จริง

การแบ่งส่วนราชการของจังหวัดให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัดมาใช้โดยอนุโลม

(3) อำเภอกและการจัดระเบียบราชการของอำเภอ ให้แบ่งพื้นที่จังหวัดเป็นอำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และมีส่วนราชการในระดับอำเภอเช่นเดิม

(4) ตำบลและหมู่บ้าน สำหรับการจัดระเบียบการปกครองท้องที่ภายในเขตอำเภอให้เป็นไปตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่ให้แบ่งพื้นที่อำเภอเป็นตำบล และแบ่งพื้นที่ตำบลเป็นหมู่บ้าน มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองท้องที่ดั้งเดิม

3.2 การปกครองท้องถิ่นในพื้นที่พิเศษ

(1) **เขตพื้นที่พิเศษ (Special Region)**¹ ควรจัดตั้ง อปท. รูปแบบพิเศษที่มีเขตการปกครองครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัด เพื่อดูแลรับผิดชอบการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจในภาพรวมของกลุ่มจังหวัด อปท. รูปแบบพิเศษนี้เป็นองค์กรด้านยุทธศาสตร์และการวางแผน มีหน้าที่หลักในการกำหนดยุทธศาสตร์วางแผนและสนับสนุนการทำงานของ อปท. อื่นๆ ในพื้นที่ ด้านเทคนิควิชาการต่างๆ แต่ไม่มีบทบาทในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นบทบาทของ อปท. ที่มีอยู่เดิม และจะมีบทบาทเป็นองค์กรระหว่างกลางที่เชื่อมโยงการปกครองระดับท้องถิ่นด้วยกัน และระหว่างท้องถิ่นกับทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้ โครงสร้างของเขตพื้นที่พิเศษ ประกอบด้วย

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

และสภาเทศบาลในเขตพื้นที่แห่งละ 1 คน (รวม 35 เทศบาล 35 คน) เพื่อให้เกิด การเชื่อมโยงระหว่าง อปท. ด้วยกัน

สภาเขตพื้นที่พิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนและ ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ ที่ครอบคลุมภารกิจด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และโครงสร้าง พื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้ง การพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อ ดำเนินการพัฒนาตามแผน/โครงการ

2) คณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจเขตพื้นที่พิเศษ^๒ เป็นคณะกรรมการประจำที่มีบทบาทหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภาเขตพื้นที่พิเศษ และประธานสภาเขตพื้นที่ในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนการพัฒนา สังคม เศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรม การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายของเขต พื้นที่พิเศษ ศึกษาและจัดทำรายงานและความเห็นเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ และการ บริหารการปกครองท้องถิ่นเสนอต่อทบวงการบริหารพื้นที่พิเศษ รัฐบาล และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่

คณะกรรมการนี้ ควรมีสมาชิกระหว่าง 30-45 คน เป็น ตัวแทนที่มาจากกรเลือกสรรของภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ ผู้นำทางศาสนา ครูสอน ศาสนา ผู้นำท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน/สมาคม/มูลนิธิด้านสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ จำนวนตามที่กฎหมายกำหนด

3) องค์กรฝ่ายบริหาร คือประธานสภาเขตพื้นที่พิเศษที่ ได้รับการเลือกจากสมาชิกสภาเขตพื้นที่พิเศษให้มีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของ เขตพื้นที่ด้วย ตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหารนี้จะแต่งตั้งผู้นำทางด้านการบริหาร และ ประธานสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มีรองประธานสภาที่ได้รับการเลือกตั้ง จากสมาชิกสภา 2 คน เป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีวาระการดำรง ตำแหน่ง 4 ปี เช่นเดียวกัน

4) สำนักงานเลขาธิการสภาเขตพื้นที่พิเศษ : กลไกใน การปฏิบัติงานประจำ เป็นส่วนราชการ ที่ปฏิบัติงานในฐานะหน่วยธุรการของสภา เขตพื้นที่ และเป็นหน่วยงานสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการในการรวบรวมและ วิเคราะห์ข้อมูล/ความเห็น เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานตามภารกิจของสภาเขตพื้นที่

มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบภารกิจของสำนักงาน อาจแบ่งส่วนราชการเป็นสำนัก/กองเพื่อปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(2) รายได้ เขตพื้นที่พิเศษอาจมีรายได้จากส่วนแบ่งภาษีที่ดินและทรัพย์สินที่สมควรมีการปรับปรุงฐานภาษีดังกล่าวซึ่งเป็นภาษีหลักที่ อปท. เป็นผู้จัดเก็บ คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งเดิมคำนวณภาษีจากฐานรายได้ (ค่ารายปี หากให้เช่าทรัพย์สิน) เป็นการคำนวณจากฐานของมูลค่าทรัพย์สินที่ประเมินได้ และควรแบ่งรายได้จากภาษีที่จะจัดเก็บได้นี้ให้ อปท. ทุกแห่งในพื้นที่และสภาเขตพื้นที่พิเศษด้วย

นอกจากนี้อาจมีรายได้จากภาษีสิ่งแวดล้อมที่ควรปรับปรุงจากการคำนวณรั้งเกี่ยวซึ่งเป็นรายได้เดิมของ อปท. ที่ยังจัดเก็บไม่ครอบคลุมกิจการที่สร้างปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยการขยายขอบเขตการจัดเก็บให้ครอบคลุมกิจการทุกชนิดที่ก่อให้เกิดมลภาวะและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทุกประเภทตามหลักการ “ผู้ก่อมลภาวะเป็นผู้จ่าย” (polluter pay) อาทิ การเก็บค่าธรรมเนียมขนถ่าย “ขยะพิษ” ค่าธรรมเนียมการทิ้งน้ำเสียของสถานประกอบการ/โรงงาน/โรงแรม ฯลฯ เป็นต้น และอาจมีรายได้จากเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้

(3) การกำกับดูแล ให้ทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้มีอำนาจกำกับดูแลการบริหารงานของเขตพื้นที่พิเศษ (Special Region)

3.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด อำเภอบึงสามพัน และ ตำบลที่มีอยู่เดิม

(1) การปรับปรุงโครงสร้างภายใน อปท. เดิม เพื่อให้การบริหารการปกครองท้องถิ่นของ อปท. ที่มีอยู่เดิมสามารถสนองตอบวิถีการดำเนินชีวิตตามหลักศาสนา และการพัฒนาในมิติที่มีศาสนานำการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ จึงสมควรปรับโครงสร้างการบริหารการปกครองท้องถิ่นทั้ง 3 องค์กรเพื่อผสมผสานนโยบายและแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นให้เข้ากับหลักคำสอนและวิถีการดำเนินชีวิตของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ โดยการจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาของสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่น ได้แก่

คณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจ โดยจัดตั้งใน อปท. เดิมทุกประเภท ทั้งใน อบจ. เทศบาล และ อบต. ให้มีกรรมการที่มาจากการเลือกสรร

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

(2) การปรับปรุงอำนาจหน้าที่และบทบาทของ อปท. ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากโครงสร้างทางอำนาจส่วนใหญ่ยังมีลักษณะรวมศูนย์ ไว้ที่ส่วนกลาง และเพิ่งเริ่มทยอยมอบอำนาจบางส่วนให้ส่วนภูมิภาคที่เป็นกลไกของ ส่วนกลาง ในขณะที่ยังมีได้มีการมอบโอนอำนาจการตัดสินใจสำคัญๆ ให้กับ ส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะมีการถ่ายโอนภารกิจหลายอย่างตามกฎหมาย และแผนขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ด้านการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ป่าไม้/อุทยานแห่งชาติ ด้านศิลปวัฒนธรรม โบราณสถาน/พิพิธภัณฑสถาน ด้านสังคม สถานบริการ/สถานบันเทิงที่ไม่สอดคล้องกับ วิถีอิสลาม ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งสมควรมีการสร้างความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้แก่ เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการ หรือผู้มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับปัญหามากที่สุด

นอกจากนี้ อปท. ควรมีอำนาจหน้าที่ หรือมีบทบาทในเรื่องเกี่ยวกับ การดูแลรักษาแม่น้ำลำคลอง และการคมนาคมขนส่งทางน้ำในเขตพื้นที่ (แทนกรมขนส่งทางน้ำฯ) รวมถึงการดูแลการประมงพื้นฐานทั้งประมงน้ำจืดและ ประมงชายฝั่งทะเล (แทนกรมประมงที่ควรทำงานทางวิชาการในการค้นคว้าวิจัย ส่งเสริมมากกว่างานปฏิบัติการ) รวมถึงการเพิ่มอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของ อปท. ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่สมควรมีอำนาจในการจับและเปรียบเทียบปรับผู้ฝ่าฝืน กฎหมาย หรือกระทำความผิดตามฐานความคิดที่กฎหมายกำหนดด้วย

เพื่อให้มีความสำคัญกับหลักกฎหมายอิสลามหรือชาริอะห์ ควรเพิ่ม บทบาทอำนาจหน้าที่ให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่น จัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามแบบแผนและกฎหมายอิสลามโดยการเชิญผู้รู้จริงใน หลักคำสอนอิสลามทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทบนความยินยอมพร้อมใจหรือความ สมัคใจของคู่กรณีที่มีข้อพิพาทกัน เพื่อความสงบสุขของชุมชนท้องถิ่น เป็น

การ “ตัดไฟแต่ต้นลม” และลดคดีความที่จะขึ้นสู่ศาลด้วย

(3) การปรับปรุงรายได้ท้องถิ่น ควรปรับปรุงแก้ไขใน 3 ลักษณะ คือ

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

2) การเพิ่มศักยภาพในการจัดเก็บภาษีให้แก่ อปท. โดยให้ อปท. เป็นผู้จัดเก็บภาษีเอง อาทิ ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีทรัพย์สิน ภาษีโรงแรม/สถานบริการ ภาษีมหรสพ ภาษีการโฆษณา ภาษีคลื่นวิทยุ (ชุมชน) ฯลฯ ค่าธรรมเนียม/ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการบริหารจัดการ/การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ของ อปท.

3) การเปลี่ยนแปลงวิธีการเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่น โดยการเพิ่มส่วนแบ่งภาษีต่างๆ ให้มากขึ้น แล้วโอนให้ท้องถิ่นเป็นรายได้ที่จะนำไปจัดทำงานประมาณรายจ่ายประจำปีได้ตามเจตนารมณ์ร่วมกันของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น รวมทั้งการให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีได้เองมากยิ่งขึ้น เพื่อการลดการจัดตั้งและโอนงบประมาณผ่านกระทรวง/กรมต่างๆ เช่นในปัจจุบัน

(4) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาล กลางควรโอนอำนาจกำกับดูแลเขตพื้นที่พิเศษและ อปท. ในเขตพื้นที่ให้รัฐมนตรี ทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้ โดยให้รัฐมนตรีทบวงฯ มีอำนาจกำกับดูแลองค์กร และกำกับดูแลการกระทำต่างๆ ของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น เช่นเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3.4 การดำเนินการด้านกฎหมายรองรับการจัดตั้งเขตปกครอง พิเศษชายแดนใต้ : ช่วงเปลี่ยนผ่าน

หากจะดำเนินการตามข้อเสนอเพื่อให้มีการปกครองและบริหารพื้นที่ เขตปกครองพิเศษชายแดนใต้จำเป็นต้องมีการร่างกฎหมายใหม่และร่างกฎหมาย

แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบบริหารราชการเดิม ดังนี้

(1) ร่าง พ.ร.บ. (จัดตั้ง) ทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้ พ.ศ..... เป็นกฎหมายจัดตั้งส่วนราชการระดับทบวง และจัดระเบียบบริหารราชการของทบวง

(2) ร่าง พ.ร.บ. ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่...) พ.ศ..... กำหนดให้มีทบวงขึ้นใหม่กับให้โอนภารกิจอำนาจหน้าที่ ทรัพย์สินงบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงาน และอัตรากำลังของส่วนราชการในกระทรวง ทบวง กรม เดิมไปเป็นของทบวง กรม ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ รวมทั้งให้ตราพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.

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

(4) ร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้ พ.ศ....

(5) ร่าง พ.ร.บ. (จัดตั้ง) เขตพื้นที่พิเศษ พ.ศ.... เป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นใหม่ และบัญญัติเกี่ยวกับเขตพื้นที่รับผิดชอบที่ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ ฐานะ และอำนาจหน้าที่ โครงสร้างการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ที่มาของรายได้ การตราข้อบัญญัติ การแบ่งส่วนราชการ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง รวมทั้งความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางและส่วนราชการ

(6) ร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. เทศบาล, พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้อปท. ทั้ง 3 รูปแบบ สามารถจัดตั้งคณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจเป็นองค์กรที่ปรึกษา ที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการประจำและบัญญัติอำนาจหน้าที่ องค์กรประกอบ และที่มาของกรรมการตามที่กล่าวแล้วข้างต้น

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

(8) ร่างกฎหมายอนุบัญญัติอื่นๆ ได้แก่ กฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับ ประกาศ รวมทั้งมติ ครม. และมติคณะกรรมการตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ต้องมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับการจัดตั้ง อปท. รูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นใหม่

4. เขตปกครองพิเศษชายแดนใต้ : การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

หลังจากสามารถบรรเทาปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยลงแล้ว ช่วงต่อไปควรสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น แต่เป็นการปกครองบนหลักการผสมผสานระหว่างระบบการเลือกตั้งผู้บริหารเพื่อให้มีฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (strong executive) กับการมีสภาท้องถิ่นที่ประกอบด้วยสมาชิกทั้งที่มาจาก การเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีกลไกที่เปิดโอกาสให้สมาชิกที่ได้รับการเลือกสรรจากผู้นำหรือผู้รู้ทางศาสนา ผู้ทรงคุณวุฒิ ในสาขาต่างๆ มีส่วนร่วมให้คำปรึกษาแนะนำประกอบการตัดสินใจทางการบริหารและการปกครองในเขตพื้นที่

สำหรับบทบาทของรัฐบาลกลาง สมควรมอบโอนอำนาจการบริหารการปกครองและพัฒนาพื้นที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษระดับต่างๆ ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ และ อปท. เดิม ดังนี้

4.1 การปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับต่างๆ ดังนี้

(1) **เขตพื้นที่พิเศษ (special region)** มีอำนาจหน้าที่และโครงสร้างเช่นเดียวกับที่ได้นำเสนอแล้ว (ในข้อ 3.2 (1))

(2) **การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (city)** สมควรเปลี่ยนแปลงการปกครองพื้นที่จังหวัดยะลา นราธิวาส และปัตตานีให้เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด โดยอาจเรียกรูปแบบการปกครองพิเศษนี้ว่า “นคร” หรือ นครยะลา นครปัตตานี และนครนราธิวาส หรือ City of Yala, City of Pattani และ City of Narativas ให้นครทั้ง 3 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โครงสร้างการบริหารงานของนคร แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ก. โครงสร้างระดับบน 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

เป็นองค์กรที่ปรึกษาของนครที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการประจำ ที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจของเขตพื้นที่พิเศษ คณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากผู้นำ หรือผู้รู้ทางศาสนา 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 ทรพย์สิน (รวมหนี่สินและภาระผูกพัน) อาคารสถานที่ และบุคลากรที่สมัครใจให้เป็นทรัพย์สิน และบุคลากรของนครที่จัดตั้งขึ้นใหม่

ข. โครงสร้างระดับอำเภอ/เขต

ให้แบ่งพื้นที่ของนครตามแนวเขตของอำเภอเดิมโดยให้เปลี่ยนชื่ออำเภอเป็นเขต และในแต่ละเขตให้จัดแบ่งโครงสร้างภายในเป็น 2 ส่วน คือ

สภาเขต

มีฐานะเป็นองค์กรที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของผู้นำหรือผู้รู้ทางศาสนาอิสลามหรือผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ในแต่ละตำบลๆ ละ 2 คน

สำนักงานเขต

เป็นหน่วยงานที่นำนโยบายของผู้บริหารนครและคำปรึกษาแนะนำจากสภาเขตไปปฏิบัติให้บังเกิดผล มีผู้อำนวยการเขต ที่ได้รับการแต่งตั้งจากราชการนครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนท้องถิ่นในสำนักงานเขต ทั้งนี้สำนักงานเขตอาจแบ่งส่วนราชการเป็นกลุ่มงาน/ฝ่ายต่างๆ เพื่อปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ในแต่ละเขตยังคงแบ่งพื้นที่เป็นตำบลและหมู่บ้าน กับให้บังคับใช้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ในเขตตำบล หมู่บ้าน เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร โดยให้สถานครมีอำนาจพิจารณาว่าจะยกเลิกการบังคับใช้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ทั้งหมดหรือบางส่วนของพื้นที่ หากเห็นสมควรให้ยกเลิกให้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเลิกการบังคับใช้ต่อไป

หน่วยงานระดับเขตภายใต้โครงสร้างของนครนี้ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ชนบทครอบคลุมพื้นที่ของ อบต. เดิม ที่จะกลายเป็นที่ทำการย่อย หรือสาขาของสำนักงานเขตในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับตำบล ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและอำนาจหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ทำให้สามารถดำเนินบทบาทได้ทั้งมิติการพัฒนาและการบังคับใช้กฎหมายในส่วนของพัฒนาสังคม ผู้อำนวยการเขตควรมีบทบาทในการสร้างความยุติธรรมและความสงบเรียบร้อยในชุมชนต่างๆ โดยพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยการปรับใช้วิธีการและหลักกฎหมายอิสลาม (ชารีอะห์) เป็นพื้นฐานในการดำเนินการ

(3) การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลเดิม สมควรชำระฐานะการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลไว้ให้เป็นกลไกการปกครองท้องถิ่นสำหรับพื้นที่ที่เป็นเมืองในเขตของนครทั้ง 3 แห่ง แต่ให้มีการเชื่อมโยง ประสานสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ นคร โดยให้มีตัวแทนสมาชิกสภาเทศบาลๆ ละ 1 คน ในสถานครด้วย ดังที่กล่าวถึงข้างต้น

ทั้งนี้ โครงสร้างของเทศบาล ก็จะมีการเพิ่มองค์กรที่ปรึกษาคือ คณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นคณะกรรมการประจำที่มีบทบาทหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นคร” รวมทั้งมีที่มาของกรรมการเช่นเดียวกัน แต่อาจมีจำนวนระหว่าง 6-10 คน ตามความเหมาะสม

4.2 กลไกการบริหารราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค หากจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่สามารถปกครองตนเอง และพัฒนาพื้นที่ของตนเอง กลไกของรัฐบาลกลาง คือ ทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้จะต้องปรับบทบาทไปเป็นพี่เลี้ยงในการผลักดันให้กลไกของ อปท. ในพื้นที่ที่มีความเข้มแข็งและมีบทบาทนำในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ โดยที่ทบวงฯ ค่อยๆ เปลี่ยนบทบาทจากการบริหารพื้นที่เป็น “ผู้กำกับการพัฒนา” มากกว่าดำเนินการเอง และในท้ายที่สุดเมื่อมีการมอบโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ และบุคลากรให้กับ อปท. รูปแบบต่างๆ ในพื้นที่แล้ว ทบวงฯ ควรเปลี่ยนฐานะและบทบาทที่ยังคงเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการประสาน และบูรณาการนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับชาติกับระดับท้องถิ่น โดยมีผู้รับผิดชอบและหน่วยงาน ดังนี้

(1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้กำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในพื้นที่ รวมทั้งกำกับดูแลส่วนราชการระดับกรมซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประสานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนใต้

(2) สำนักงานคณะกรรมการประสานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนใต้ เป็นส่วนราชการระดับกรม หรือเทียบเท่า สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีโครงสร้างองค์กร 2 ระดับ คือ

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

หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานคณะกรรมการนี้ เพื่อสามารถประสานนโยบาย ทิศทางการพัฒนาระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องบูรณาการการพัฒนาได้อย่างเหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่

2) สำนักงานคณะกรรมการประสานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนใต้ เป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการตามข้อ 1) และเป็นหน่วยวิชาการที่มีบทบาทในการศึกษาวิเคราะห์ วิจัย และจัดทำยุทธศาสตร์และกลยุทธ์การพัฒนาที่ประสานสอดคล้องทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมทั้งเป็นหน่วยสนับสนุนทางเทคนิควิชาการแก่หน่วยงานของรัฐและ อปท. ทั้งหมดในพื้นที่ สำนักงานฯ นี้ ควรมีที่ตั้งหน่วยงานทั้งในระดับพื้นที่เพื่อใกล้ชิดและเข้าใจสภาพปัญหา ความต้องการ และข้อมูลข่าวสารต่างๆ รวมทั้งมีที่ตั้งในส่วนกลางเพื่อการประสานกับศูนย์อำนาจในส่วนกลางและคณะรัฐมนตรี

ภารกิจอำนาจหน้าที่ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง และอัตรากำลังของสำนักงานฯ น่าจะรับโอนจากทบวงฯ เดิม

4.3 การดำเนินการด้านกฎหมาย ในการเปลี่ยนแปลงต่อจากช่วงเปลี่ยนผ่านที่เสนอไว้ข้างต้นแล้ว ก็จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายทั้งระดับพระราชบัญญัติและอนุบัญญัติต่างๆ หลายฉบับเช่นเดียวกัน ได้แก่

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

(2) ร่าง พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่....) พ.ศ.... มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการยุบเลิกทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้ และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการประสานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนใต้เป็นส่วนราชการระดับกรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และโอนกิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง อัตรากำลังของทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้ให้ส่วนราชการที่จัดตั้งใหม่

(3) ร่าง พ.ร.บ. (จัดตั้ง) สำนักงานคณะกรรมการประสานการ พัฒนาพื้นที่ชายแดนใต้ พ.ศ.... กำหนดอำนาจหน้าที่ การจัดองค์กรและระเบียบการ บริหารราชการของสำนักงาน

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

(5) ร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการ ประสานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนใต้ พ.ศ.....

(6) ร่างกฎหมายอนุบัญญัติอื่นๆ เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ รวมทั้งมติ ครม. และมติคณะกรรมการตามกฎหมาย ต่างๆ ที่เกี่ยวกับภารกิจอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สอดคล้องรองรับ เจ้าพนักงานท้องถิ่นของ อปท. รูปแบบพิเศษที่จัดตั้งใหม่

5. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกลไกการบริหาร พื้นที่ชายแดนใต้

รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาพร้อมกันไปในแต่ละด้านคือ

5.1 การจัดตั้งและพัฒนาองค์กรการบริหารเชิงพื้นที่ คือ ทบวงการ บริหารพื้นที่ชายแดนใต้ และมอบหมายให้หน่วยงานนี้เป็นเจ้าภาพหลัก ในการ กำหนดยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความสงบเรียบร้อยและการพัฒนาสังคมและ เศรษฐกิจ โดยให้หน่วยงานด้านความมั่นคงเป็นเจ้าภาพร่วมในการกำหนดกลยุทธ์ การรักษาความสงบเรียบร้อยที่สอดคล้องประสานกับยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาและพัฒนา ในภาพรวม

5.2 เพื่อแสดงให้เห็นถึงความจริงใจและการยอมรับบทบาทการมี ส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในพื้นที่ จำเป็นต้องมีการกำหนดแผนที่ เส้นทาง (Road Map) ของการเตรียมความพร้อมและการแก้ปัญหาข้อจำกัดด้าน กฎระเบียบ และแหล่งรายได้เพื่อการพัฒนาของท้องถิ่น โดยมีหลักไมล์ (mile stone) ชัดเจนว่าจะผลักดันให้เกิดการดำเนินการสำคัญๆ แต่ละขั้นตอนให้สำเร็จ ลุล่วงเมื่อไร

5.3 เนื่องจากในปัจจุบันพื้นที่ 3 จังหวัด มี อปท. 3 รูปแบบ คือ อบจ. 3 แห่ง เทศบาล 35 แห่ง และ อบต. 227 แห่ง (ส่วนใหญ่เป็น อบต.

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

5.4 แม้ว่าเราจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปกครองตนเองโดยมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แต่ด้วยข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่ยังมีอาจจัดสรรให้ลงตัวได้อย่างรวดเร็ว รัฐบาลกลางยังจำเป็นต้องมีบทบาทในการสนับสนุนหรือจูงใจให้ อบท. ดำเนินการในบางเรื่องที่จะเป็นประโยชน์ในการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นด้วย รวมทั้งสนับสนุนให้มีองค์กรในลักษณะต่างๆ ทั้งในรูปแบบของวิสาหกิจร่วมเพื่อดำเนินกิจการบางอย่าง บริษัทที่ อบท. ร่วมจัดตั้ง และถือหุ้น หรือการจัดตั้งองค์การมหาชนในกิจการด้านการพัฒนาระบบสุขภาพ ชุมชน การศึกษา และการศาสนา ฯลฯ เป็นต้น

5.5 การสนับสนุนให้พัฒนาระบบการศึกษาที่ปัจจุบันโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาที่รัฐบาลสนับสนุนให้มีการเรียนทั้งด้านศาสนาควบคู่ไปกับวิชาสามัญตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการนั้น ยังไม่เป็นที่พอใจของผู้ปกครองที่เห็นว่าผลผลิตของโรงเรียนนั้นยังไม่ดีทั้งสองด้าน ในทางปฏิบัติอาจเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นร่วมมือกันพัฒนาหลักสูตรและระบบการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับสภาพและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากการเข้าใจหลักคำสอนอิสลามที่ถูกต้องย่อมเกื้อกูลให้เกิดภาวะสงบ สันติตามหลักการ แนวทาง และเป้าหมายของศาสนาอิสลามอย่างแท้จริง

6. ปัจจัยความสำเร็จในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้

การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง รูปแบบ และกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ หรือแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนที่โครงสร้าง รูปแบบไปอย่างไรก็ตาม หากขาดซึ่งปัจจัยความสำเร็จสำคัญที่ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งและจำเป็นต้องทบทวนการดำเนินการโดยเร่งด่วน ดังนี้

6.1 การแสดงเจตจำนงทางการเมือง (Political will) ที่ชัดเจนของรัฐบาลเกี่ยวกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ตามหลักการที่กล่าวอ้างว่าจะใช้ “นโยบายการเมืองนำการทหาร” แต่ในความเป็นจริงกลับไม่เห็นท่าทีหรือสาระของนโยบายหรือยุทธศาสตร์ทางการเมืองที่เป็นรูปธรรมชัดเจนในการแก้ปัญหาการขาดซึ่งเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนจึงเป็นจุดอ่อนสำคัญที่ทำให้การแก้ปัญหาไม่สำเร็จผลได้ดังที่คนไทยทั้งประเทศอยากเห็น

6.2 การทบทวนนโยบายและการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนใต้โดยการยอมรับความแตกต่างทางอัตลักษณ์ชนมลาญมุสลิมซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ เฉพาะเรื่องที่สำคัญๆ อาทิ

(1) การยอมรับหรือรับรองให้มีการใช้ภาษามลายูเป็นภาษาราชการอีกภาษาหนึ่ง (เช่นเดียวกับหลายประเทศที่พลเมืองมีภาษาต่างกัน)

(2) การยอมรับให้ใช้กฎหมายอิสลาม (ชารีอะห์) ในการวินิจฉัยคดีในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้

(3) นโยบาย/แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตให้จัดตั้งสถานบันเท็งเริงรมย์/แหล่งอบายมุขที่ขัดกับหลักศาสนาอิสลามในลักษณะของการจำกัดพื้นที่ (โซนนิ่ง)

(4) การปรับเปลี่ยนวันเวลาปฏิบัติราชการโดยให้หยุดราชการในวันศุกร์-เสาร์ เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติศาสนกิจ

สรุป

การปรับปรุงโครงสร้างและกลไกการบริหารการปกครองและตัวแบบการปกครองท้องถิ่นที่นำเสนอในการศึกษานี้ ยังอยู่ภายใต้กรอบของหลักการความเป็นเอกภาพของรัฐที่มุ่งธำรงฐานะความเป็นรัฐเดี่ยว และหลักการสำคัญของการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ ซึ่งทำให้ข้อเสนอสามารถดำเนินการได้จริงโดยมีอุปสรรคน้อยกว่า หากจะทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ้งยากในทางปฏิบัติ

ผู้ศึกษาตระหนักดีว่า การแก้ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้รอบใหม่ที่ประทุขึ้นมาแล้ว 5 ปี แล้วมิใช่เรื่องง่ายเพราะต้องแก้ปัญหาทั้งในระดับของปรากฏการณ์หรือสถานการณ์ที่เรียกว่าเป็นผิวหน้า จากการ “ฆ่ารายวัน” ควบคู่ไป

กับการแก้ปัญหาในระดับโครงสร้าง แต่ผู้ศึกษาเชื่อว่าปัญหาระดับโครงสร้างที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ปัญหาความไม่สมดุลในโครงสร้างของอำนาจรัฐที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขให้ผู้อยู่ใกล้ชิดกับปัญหามีอำนาจในการแก้ปัญหาแบบองค์รวมด้วยการบริหารเชิงพื้นที่ ควบคู่กับการสนับสนุนให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เปิดเวทีให้ผู้นำหรือผู้รู้ทางศาสนาที่ถูกจำกัดกรอบให้เป็นเพียงผู้นำทางจิตวิญญาณ มีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจตามวิถีทางที่ถูกต้องตามหลักศาสนาอิสลาม ที่ยอมรับในความแตกต่างและความหลากหลายทางศาสนาและวัฒนธรรม ตลอดจนความหลากหลายทางชาติพันธุ์ และมีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นสังคมแห่งการอยู่ร่วมกันด้วยสันติธรรมและขันติธรรม

.....

เชิงอรรถ

¹ ข้อเสนอให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ คือ เขตพื้นที่พิเศษ (Special Region) ปรับปรุงจากตัวแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส คือ ภาค (région) ซึ่งเป็น อปท. ล่าสุดของฝรั่งเศสที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 1982 เป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการวางแผนและพัฒนาภาค (ที่ประกอบด้วยจังหวัดต่างๆ) โดยมีโครงสร้างองค์กรหลักประกอบด้วย สภาภาค ประชาชนสภาภาคทำหน้าที่ 2 ฐานะทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ และมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม เป็นองค์กรที่ปรึกษาในการเสนอความเห็นอย่างอิสระในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของภาค ทำให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสประกอบด้วย อปท. 3 ระดับ ซ้อนทับกันได้แก่ ภาค (région) จังหวัด (département) และเทศบาล (commune) และโครงสร้าง อปท. ดังกล่าวยังซ้อนทับกับการบริหารพื้นที่ คือ ภาคที่มีผู้ว่าราชการภาค (préfet de région) และจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet de département) เป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารการปกครองพื้นที่

² เหตุผลที่กำหนดชื่อคณะกรรมการชุดนี้ว่าคณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจ เพราะต้องการให้ความสำคัญกับมิติทางสังคมที่ควรเป็นกรอบใหญ่ชี้้นำในการพัฒนาอื่น รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับมิติของสังคมมุสลิม

.....



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
THE THAILAND RESEARCH FUND (TRF)
“สร้างสรรค์ปัญญา เพื่อพัฒนาประเทศ”

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เป็นหน่วยงานของรัฐ ในกำกับของสำนักนายกรัฐมนตรี มีภารกิจในการสนับสนุนกระบวนการสร้างความรู้ สร้างนักวิจัย และสร้างระบบการวิจัย เพื่อตอบคำถามและเสนอทางเลือกให้สังคม ซึ่งครอบคลุมทั้งในระบบเศรษฐกิจภาคดั้งเดิมและสมัยใหม่ เพื่อยกระดับขีดความสามารถของประเทศให้เป็นสังคมฐานความรู้ ครอบคลุมทุกระดับและทุกภาคส่วนของสังคมไทย โดยมีแนวทางการสนับสนุนการวิจัยดังนี้

1. สร้างความรู้ที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุล (Balanced Development) โดยการวิจัยเพื่อให้เกิด Knowledge-based Policymaking ระหว่างภาครัฐ ประชาชน และนักวิชาการ ให้มีการเชื่อมโยงบริบทที่เป็นจริงตั้งแต่ในระดับชุมชนท้องถิ่นไปจนถึงนโยบายรัฐบาลและการต่างประเทศ

2. สร้างความมั่นคงทางความรู้เกี่ยวกับประเทศไทย (Security in Knowledge) โดยเน้นงานวิจัยพื้นฐาน เพื่อเป็นหลักในการรู้จักตัวเองและการดำรงอยู่ของประเทศไทย และเน้นงานวิจัยเทคโนโลยีที่ปรับให้เหมาะสมกับประเทศไทยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

3. ขยายฐานของสังคมความรู้ภายในประเทศ (Knowledge Base-Widening) โดยสนับสนุนการวิจัยของชุมชนท้องถิ่น ผู้ประกอบการ นักศึกษา ครูและนักเรียน และคนทั่วไป การพัฒนาอย่างไม่หยุดนิ่งของ สกว. ทำให้ สกว. ได้รับความเชื่อถือจากหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ให้เป็นภาคีร่วมสนับสนุนทุนวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้อันเป็นรากฐานในการกำหนดนโยบายต่อไป

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

979/17-21 ชั้น 14 อาคาร เอส เอ็ม ทาวเวอร์ ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน
เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

โทร. 0-2278-8200 โทรสาร 0-2298-0476

www.trf.or.th / e-mail : webmaster@trf.or.th



โครงการความมั่นคงศึกษา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ผู้เขียน

- คุณอำนาจ ศรีบุญสุข
นักวิชาการอิสระ

โครงการความมั่นคงศึกษา
ตุ้ ปณ. 2030 ปณฝ. จุฬาลงกรณ์
กรุงเทพฯ 10332

E-mail : newsecproject@yahoo.com