

รายงานการศึกษา

เรื่อง

“กฎหมายและตัวแบบสำหรับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้”

โดย

นายอำนาจ ศรีพูนสุข

นักวิชาการอิสระ

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	
1. ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
3. กรอบแนวคิดของการศึกษา	3
4. วิธีการและขอบเขตการศึกษา	4
5. ผลที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและการปกครองท้องถิ่น	
1. ปรัชญาและแนวคิดเกี่ยวกับรัฐ	5
2. รูปแบบรัฐ เอกภาพของรัฐ และรูปแบบการปกครอง	9
3. การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น	11
บทที่ 3 การปกครองท้องถิ่นของไทย : อดีตและปัจจุบัน	
1. การปกครองท้องถิ่นไทยในอดีต : “ลักษณะกึ่งท้องถิ่น-กึ่งภูมิภาค”	17
2. รากฐานการปกครองท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475	18
3. การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย	21
4. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน	23
5. สรุป	30
บทที่ 4 จังหวัดชายแดนใต้ : จากตำนานถึงสถานการณ์ปัจจุบัน	
1. ปัตตานี ปตานี ปะตานี ตานี : จากรัฐอิสระเปลี่ยนฐานะเป็นประเทศราช	31
2. ปัตตานี : ดินแดนด้ามขวานทองของสยาม	33
3. มณฑลปัตตานี	35
4. ปัตตานีหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475	37
5. จังหวัดชายแดนใต้ : นโยบายและกลไกพิเศษในการแก้ไขปัญหา	38
6. ลักษณะสังคมและวัฒนธรรมหลัก 3 จังหวัดชายแดนใต้ : สังคมและวัฒนธรรมมลายูมุสลิม	41
บทที่ 5 เพื่อนบ้านมุสลิมของไทยและโลกมุสลิมภายนอกประเทศไทย	
1. มาเลเซีย : มาตรฐานเปรียบเทียบของประเทศไทย	44
2. อินโดนีเซีย : เพื่อนบ้านที่มีประชากรมุสลิมมากที่สุดในโลก	48
3. โลกมุสลิม และวัฒนธรรมมลายูมุสลิม	54
4. สรุป	57

บทที่ 6 สามจังหวัดชายแดนใต้ : ปัญหา สาเหตุ และบทเรียน

- | | |
|--|----|
| 1. ลักษณะพิเศษของปัญหา และสถานการณ์ใน 3 จชต. | 58 |
| 2. บทเรียนจากความพยายามแก้ปัญหาในอดีต | 61 |
| 3. บทเรียนการจัดการปัญหาชนกลุ่มน้อยมุสลิมของต่างประเทศ | 62 |
| 4. สาเหตุของปัญหาความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ | 64 |
| 5. สรุป | 66 |

บทที่ 7 ข้อเสนอการปกครองรูปแบบพิเศษสำหรับจังหวัดชายแดนใต้

- | | |
|---|----|
| 1. หลักการและแนวคิดในการจัดทำข้อเสนอรูปแบบการปกครองพิเศษ | 71 |
| 2. เขตปกครองพิเศษชายแดนใต้ : ช่วงเปลี่ยนผ่าน | 71 |
| 3. เขตปกครองพิเศษชายแดนใต้ : การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ | 78 |
| 4. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกลไกการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้ | 82 |
| 5. ปัจจัยความสำเร็จในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ | 83 |
| 6. สรุป | 84 |

1. ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง

จังหวัดชายแดนใต้ หรือ จชต. ซึ่งประกอบด้วยจังหวัด 3 จังหวัด คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส เริ่มมีสถานการณ์ความรุนแรงและความไม่สงบต่อเนื่องมานานนับแต่ต้นปี พ.ศ. 2547 เรื่อยมาจนถึงขณะนี้ (กรกฎาคม 2551)

เหตุการณ์ก่อการร้ายและการก่อความไม่สงบที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง โดยที่ยังไม่มีทีท่าว่าจะยุติลงในวันดังที่มีการคาดหวังกัน หากพิจารณาโดยผิวเผินและรวบรัดมักจะมองกันว่าปัญหาการก่อการร้ายดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปราบปรามเพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดรวมทั้งผู้บงการมาลงโทษเพื่อเป็นการทำ “สงคราม” กับผู้ก่อการร้ายในมิติของ “สงครามการทหาร”

โดยหลักการแล้วสงครามของการก่อความไม่สงบโดยเนื้อแท้แล้วไม่ใช่ “สงครามการทหาร” หากแต่เป็น “สงครามการเมือง” การเอาชนะทางการเมือง จึงเป็นปัจจัยชี้ขาด (สุรชาติ, 2547)

ลักษณะของปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นปัญหาในเชิงการเมืองและปัญหาเชิงวัฒนธรรมบนพื้นฐานของความแตกต่างทางวัฒนธรรมของผู้คนที่มิใช่เชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม ความเชื่อและประวัติศาสตร์ทางการเมืองของตนเอง

ตำนาน ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของรัฐปัตตานีสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นรัฐอิสระในฐานะนครรัฐปัตตานี จนกระทั่งการถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรสยามในฐานะเป็นประเทศราช จนกระทั่งกลายเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรสยามและถูกทอนกำลังแบ่งแยกเป็นเจ็ดหัวเมือง(มลายู) เป็นมณฑลปัตตานี จนกลายเป็นจังหวัด 3 จังหวัด ซึ่งเป็นส่วนของรัฐสยามภายใต้การรวมศูนย์อำนาจและจัดระเบียบการปกครองในรูปแบบที่เรียกว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน

เมื่อปัตตานีถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยามนับตั้งแต่รัฐสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก เป็นต้นมา เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นสืบเนื่องเป็นระยะๆ มาโดยตลอดก็คือ การขบถเพื่อกอบกู้เอกราชและสงครามปราบขบถ การแข็งข้อต่อต้าน ความขัดแย้งและแสดงความไม่พอใจรัฐบาลที่กรุงเทพฯ การแสวงหาโอกาสของหัวเมืองมลายูเหล่านี้มีวัตถุประสงค์สำคัญคือการมีอิสระในการปกครองตนเองเช่นในอดีต

ระบบการปกครองหัวเมืองถูกปรับเปลี่ยนมาเป็นลำดับจากการที่เคยมีสุลต่านที่สืบทอดตำแหน่งและปกครองกันเอง โดยสุลต่านหรือเจ้าเมืองมีอำนาจเด็ดขาด เปลี่ยนเป็นการแต่งตั้งเจ้าเมืองโดยรัฐบาลสยามที่กรุงเทพฯ และให้เจ้าเมืองขึ้นกับเมืองสงขลา จนมีการเปลี่ยนการปกครองเป็นแบบ “มณฑลเทศาภิบาล” แต่ยังคงมีการแต่งตั้ง “ราชา” หรือ “สุลต่าน” ที่เคยมีอำนาจให้ปกครองเมืองมลายูต่างๆ ต่อไป โดยในระยะแรกๆ ให้ขึ้นต่อข้าหลวงใหญ่มณฑลนครศรีธรรมราช จนกระทั่งได้มีการจัดตั้งมณฑลปัตตานีแล้วให้ปรับลดหัวเมืองทั้ง 7 เหลือเป็น 4 เมือง คือ ปัตตานี ยะลา สายบุรี และระแงะ ทุกเมืองมีเจ้าเมืองที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลที่กรุงเทพฯ

เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย แล้วได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยแบ่งออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคประกอบด้วย จังหวัดและอำเภอ ซึ่งถือว่าได้มีการยุบการปกครอง

รูปแบบมณฑลเทศาภิบาลเดิม มณฑลปัตตานีจึงเปลี่ยนแปลงเป็นจังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส แต่ละจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ปกครองดูแล

แต่การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องอดีตให้กลับคืนมาไม่ได้สิ้นสุดลงพร้อมการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองพื้นที่ที่รัฐบาลกรุงเทพดำเนินการมาเป็นลำดับ เพราะเชื้อไฟและความรุนแรงของการเรียกร้องให้มีการแบ่งแยกดินแดนก็ปะทุแรงขึ้นด้วยเหตุปัจจัยต่างๆ มาโดยตลอด อาทิ การเกิดขบวนการแยกดินแดน หน่วย BNPP หน่วย BRN และหน่วย PULO เพื่อทำสงครามต่อสู้กับอำนาจรัฐ จวบจนถึงปัจจุบันที่ยังคงเกิดเหตุการณ์รุนแรงรายวันที่ยังไม่อาจทราบอย่างชัดเจนว่าผู้ก่อความไม่สงบซึ่งส่วนใหญ่เป็นเยาวชนคนรุ่นใหม่เป็นสมาชิกขบวนการใด (หรือไม่) หรือใครเป็นผู้บงการ และการต่อสู้ที่ปะทุครั้งหลังสุดนี้มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อะไร เป็นขบวนการแบ่งแยกดินแดนเพื่อจัดตั้งรัฐอิสระ (เช่นรัฐปัตตานีในอดีต) หรือไม่ หรือเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการรื้อฟื้นอิสลาม (Islamic Revivalism) เพื่อต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์หรือต่อต้านสหรัฐ

หากเป็นขบวนการรื้อฟื้นอิสลามจริงก็ยังมีคำถามให้ขบคิดต่อการปรับตัวเพื่อเผชิญการทำลายและคุกคามของฝ่ายตะวันตกที่มีสหรัฐเป็นผู้นำดังกล่าวจะปรับตัวไปสู่โลกวิสัย (Secularization) ที่มุ่งไปสู่การเป็นสังคมเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นการรื้อฟื้นหลักคำสอนทางศาสนาอิสลามที่มุ่งสู่ความเป็นจารีตนิยมในทางศาสนามากขึ้น (Religion fundamental) ซึ่งยังมีข้อสงสัยจากปฏิบัติการของผู้ก่อการร้ายรุ่นใหม่แสดงให้เห็นถึงการอ้างหลักศาสนาอย่างผิดๆ โดยการฆ่าผู้คนไม่เลือกหน้าไม่เลือกศาสนา เพศหรือวัย

แม้ว่าจะยังไม่สามารถค้นพบหรือสรุปได้ชัดเจนถึงเหตุจูงใจของการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ แต่หากมองสถานการณ์ดังกล่าวเป็นปัญหาทางการเมือง เป็นการต่อต้านการใช้อำนาจรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากนโยบายและการสร้างเงื่อนไขต่างๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ นอกเหนือจากการเร่งรัดปรับปรุงระบบบริหารราชการและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โดยยึดมั่นกระแสพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว “เข้าใจ เข้าถึงและพัฒนา” แล้วยังมีมิติของปัญหาในเชิงโครงสร้างเกี่ยวกับการบริหารราชการที่จำเป็นต้องหิบยกมาทบทวนแก้ไขปรับปรุงอีกหรือไม่ บนพื้นฐานของ “ความเข้าใจ เข้าถึง” เพื่อสอบถามและแสวงหาการยอมรับและดำเนินการ “พัฒนา” ต่อไป

ผู้ศึกษาพิจารณาในเบื้องต้นว่าการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นบนรากฐานของการปกครองตนเอง (Local self government) ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองที่ยอมรับความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการบริหารงานโดยคนของท้องถิ่นเพื่อท้องถิ่นของตนเองน่าจะเป็นทางเลือกหนึ่งของการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงได้ศึกษาวิเคราะห์ หลักการ แนวคิด และจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับกฎหมายและตัวแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้น

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

2.1 ศึกษาทบทวนบริบททางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งศึกษาลักษณะเด่น/ความแตกต่างทางสังคมและวัฒนธรรมของจังหวัดชายแดนภาคใต้

2.2 ศึกษารูปแบบโครงสร้างการจัดระเบียบการปกครองโดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่นของประเทศเพื่อนบ้านมุสลิมและบทเรียนเกี่ยวกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งชนส่วนน้อยมุสลิมในประเทศเพื่อนบ้านและประเทศจีน

2.3 ศึกษาหลักการ แนวคิด และกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและรูปแบบ องค์ประกอบของระบบการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งทิศทางและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๆ ของการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

2.4 จัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับโครงสร้างและรูปแบบ และองค์ประกอบของระบบการปกครองท้องถิ่นสำหรับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนใต้ รวมทั้งการปรับระบบความสัมพันธ์และกลไกการบริหารราชการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

3. กรอบแนวคิดของการศึกษา

กรอบแนวคิดหลักๆ ที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ประกอบด้วยแนวคิดสำคัญๆ ดังนี้

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การปกครอง ที่เกิดขึ้นในอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็น “ความจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการเมืองการปกครองในอดีต” ซึ่งรวมถึงปัจจัยต่างๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นเหตุการณ์ของยุคสมัยนั้นๆ ที่จะมีส่วนทำให้เข้าใจถึง “ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ต่างๆ ในอดีตมาจนถึงปัจจุบัน สาเหตุของความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นล้วนแต่มีพื้นฐานมาจากมนุษย์และสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น”

3.2 แนวคิดและหลักการประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ปรัชญาเสรีนิยมประชาธิปไตยในทางการเมืองที่ยอมรับและให้การรับรองสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองตามรัฐธรรมนูญในการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยในทุกระดับของระบบการเมือง การกระจายอำนาจการปกครองในปัจจุบันและในอนาคตมีแนวโน้มที่มากขึ้น กล่าวคือ มีการให้ความสำคัญกับการตัดสินใจปกครองตนเองโดยองค์กรท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งมามากขึ้น ทั้งในประเทศตะวันตกและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากกระแสความคิดนี้ที่มาพร้อมกับโลกาภิวัตน์

3.3 แนวคิดและหลักความเป็นเอกภาพของรัฐและการกระจายอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการจัดรูปการปกครองเป็นแบบรัฐเดี่ยว (Unitary state) ซึ่งมีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาอย่างต่อเนื่องนับแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รวมทั้งมีการกระชับอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นระยะๆ มากกว่าการกระจายอำนาจ แต่กระแสประชาธิปไตยและโลกาภิวัตน์ก็มีผลผลักดันให้มีการกระจายอำนาจด้านต่างๆ มากขึ้น ทั้งในส่วนของการประกาศจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อปี พ.ศ. 2535 (จำนวนมากกว่า 6,000 ตำบล จาก 7,300 ตำบล จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่ถือกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองเรื่องการปกครองท้องถิ่นมากกว่าทุกฉบับที่ผ่านมา เป็นผลให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งกฎหมายฉบับอื่นๆ ต่อเนื่องกัน

แต่ทั้งนี้ สาระสำคัญของ การปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นจำเป็นต้องจำกัดอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญที่ระบุว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวที่จะแบ่งแยกไม่ได้” เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพของรัฐนั่นเอง

3.4 แนวคิดเกี่ยวกับกลไกการดำเนินการกิจการสาธารณะและลักษณะและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ บทบาทในการดำเนินการกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละมิติ นับแต่การที่รัฐบาลเป็นใหญ่ไปจนถึงการให้ความสำคัญกับประชาชน-ชุมชนเป็นใหญ่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

3.5 แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติของความเป็นอิสระในการบริหารกิจการและการกำกับดูแลที่เหมาะสมโดยรัฐและผู้แทนของรัฐ รวมทั้งชุมชนและประชาชน

4. วิธีการและขอบเขตการศึกษา

4.1 วิธีการศึกษา

- (1) ศึกษาวิเคราะห์การจัดระเบียบการปกครองพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยวิธีการทางประวัติศาสตร์และการศึกษาประวัติศาสตร์นิพนธ์ เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง สังคมและวัฒนธรรมของจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (2) ศึกษาหลักการ แนวคิด ทิศทางการปกครองท้องถิ่นในโลกสมัยปัจจุบัน ตลอดจนศึกษาโครงสร้างและรูปแบบและองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศและของไทยจากตำรา เอกสาร งานวิจัย และบทความต่างๆ
- (3) ศึกษาเจตนารมณ์ และสาระสำคัญของบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของไทย นับแต่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ รวมถึงระเบียบและกฎต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (4) สังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับบริบทของจังหวัดชายแดนภาคใต้และการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น เพื่อยกร่างข้อเสนอรูปแบบและองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้

4.2 ขอบเขตการศึกษา

- (1) ศึกษาสถานะของการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันจากบทบัญญัติของกฎหมายและรายงานการวิจัย/รายงานที่เกี่ยวข้อง
- (2) ศึกษาโครงสร้างและรูปแบบ และองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (3) ศึกษาบริบทที่มีปฏิสัมพันธ์และผลกระทบโดยตรงต่อการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้

5. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษานี้จะช่วยเพิ่มฐานความรู้และความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐและการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดชายแดนภาคใต้ และช่วยในการคิดและการตัดสินใจว่าควรจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือไม่ และรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรจะเป็นอย่างไร

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและการปกครองท้องถิ่น

ด้วยเหตุที่การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองการปกครองของรัฐ ซึ่งเป็นชุมชนทางการเมืองที่ครอบอยู่เหนือท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงอยู่ภายใต้โครงสร้างของรัฐ รูปแบบของรัฐ องค์การของรัฐ และการกระทำของรัฐในด้านต่างๆ กล่าวคือ รัฐนั้นมีอำนาจครอบคลุมเหนือดินแดนที่เป็นอาณาเขตของรัฐ รวมทั้งพลเมืองของแต่ละท้องถิ่นภายในรัฐด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับรัฐและการปกครองท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นในด้านต่างๆ ทั้งด้านปรัชญาการเมือง สังคมวิทยาและทางกฎหมาย โดยมีประเด็นสำคัญๆ ดังนี้

1. ปรัชญาและแนวคิดเกี่ยวกับรัฐ

ในความเป็นจริงที่ปรากฏจากการรับรู้โดยทั่วไป รัฐมีอิทธิพลครอบงำอยู่เหนือชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ภายในรัฐ ในขณะที่รัฐบางรัฐก็มีกำเนิดมาจากการรวมกลุ่มกันของชุมชนขนาดเล็กกว่าที่ยินยอมพร้อมใจกันสถาปนาชุมชนใหม่ขึ้นเป็นรัฐ ทั้งรัฐและท้องถิ่นจึงต่างก็มีปฏิสัมพันธ์และมีอิทธิพลต่อกันแตกต่างกันไปตามลักษณะของการกำเนิด การดำรงอยู่ และวิวัฒนาการของรัฐแต่ละรัฐที่แตกต่างกันไป

ในทางวิชาการมีการพิจารณาถึงรัฐในแง่คิดและมุมมองที่แตกต่างหลากหลาย การศึกษาทบทวนเกี่ยวกับรัฐในการศึกษานี้จะพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับรัฐในทางสากลและรัฐในมุมมองของประชาชนไทยควบคู่กันไปตามลำดับ ดังนี้

1.1 ที่มาหรือกำเนิดของรัฐ

คำว่า “รัฐ” (Polis) ปรากฏขึ้นจากปรัชญาการเมืองตะวันตกตั้งแต่สมัยกรีก-โรมัน แม้ว่าในยุคดังกล่าวจะยังไม่มีชุมชนใดที่เรียกได้ว่าเป็นรัฐ ในความหมายของรัฐสมัยใหม่ คงมีแต่ “นคร” ที่มีลักษณะคล้ายรัฐที่เรียกกันว่า “นครรัฐ” (city-state) แต่มรดกของแนวคิดเกี่ยวกับรัฐที่มีอิทธิพลสืบเนื่องถึงปัจจุบัน ปรากฏจากงานเขียนของเพลโตกล่าวถึงรัฐ (polis) ไว้ว่า เป็นชุมชนทางการเมือง ซึ่งเป็นชุมชนที่มีอำนาจสูงสุดครอบคลุมเหนือชุมชนอื่นๆ มีกิจกรรมในการแสวงหาความดีขั้นสูงสุด และศิษย์ของเพลโต คือ อริสโตเติลให้เหตุผลไว้ว่ามนุษย์จะมีสันติสุขและมีความสุขอย่างเต็มที่ก็ต่อเมื่ออยู่ในสังคมที่เป็นรัฐ และยังได้ระบุไว้ด้วยว่า วัตถุประสงค์ของการเมืองการปกครองของมนุษย์ก็คือการทำให้มนุษย์มีความดีและความสุข ดังนั้น รัฐที่ดีจำเป็นต้องปกครองโดยกฎหมาย(rule of law)เพื่อให้บรรลุถึงความสันติสุขและความดีของมนุษย์

การเกิดขึ้นของรัฐจึงมีเหตุผลสำคัญอยู่ที่เป้าหมายในอุดมคติข้างต้น และการดำรงอยู่ของรัฐก็อยู่บนพื้นฐานของความสามารถในการทำให้เป็นไปตามเป้าหมายด้วย

รัฐในปรัชญาการเมืองดังกล่าวยังมีลักษณะที่เป็นนามธรรมสูง แม้แต่รัฐที่กล่าวกันว่าเป็นรัฐสมัยใหม่ในปรัชญาการเมืองในยุโรปช่วงปลายของยุคกลาง (ประมาณ ค.ศ.1500 เป็นต้นมา) จากข้อเขียนของแมคคิอาเวลลีในหนังสือ “The Prince” ที่ทำให้คำว่า “รัฐ” (E'tat) เป็นที่รู้จักในปัจจุบัน คือ รัฐที่แยกอาณาจักรออกจากศาสนจักร และการเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจปกครอง โดยการปกครองมี 2 แบบ คือ สาธารณรัฐ และราชาอาณาจักรซึ่งปกครองโดยเจ้าชาย

ผู้ที่ทำให้รัฐมีโครงร่างชัดเจนคือ ฌอง โบแตง ที่กล่าวถึงอำนาจปกครองของรัฐ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย โบแตง กล่าวว่า “สาธารณรัฐ” คือ สิทธิในการปกครองของกลุ่มบุคคลหลายกลุ่ม และที่เป็น

ส่วนรวมของกลุ่มเหล่านี้ คือ อำนาจอธิปไตย ลักษณะของอำนาจอธิปไตยมีลักษณะที่ปราศจากขอบเขต ถาวร และสูงเป็นล้นพ้น ในระบอบกษัตริย์อำนาจอธิปไตยอยู่ที่เจ้าชายคนเดียว

การอธิบายถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐดังกล่าวเป็นการทำให้รัฐเกิดขึ้นและมีอยู่จริงทางการเมืองและสังคม เป็นจุดกำเนิดของรัฐภายใต้ระบอบสมบูรณาสิทธิราชย์ในยุโรป คือ อังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐชาติ (Nation state) พัฒนาการของปรัชญาและสภาพความเป็นจริงทางการเมืองการปกครองของยุโรปทำให้เกิดหลักกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับ “รัฐ” และ “อำนาจอธิปไตย” ที่ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2538 : 46-47) ได้ให้ข้อสังเกตไว้ 3 ประการ คือ

(1) หลักกฎหมายมหาชนเรื่อง “รัฐ” และ “อำนาจอธิปไตย” นี้ เป็นหลักสำคัญเบื้องต้นของกฎหมายมหาชนภายใน (ซึ่งได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง ฯลฯ) และกฎหมายมหาชนภายนอก (กฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีเมือง)

(2) ในหลักกฎหมายมหาชน (ทั้งภายในและระหว่างประเทศ) ถือว่า รัฐเป็นการจัดสถาบันของอำนาจการเมืองสูงสุด รัฐกับอำนาจอธิปไตยจึงเป็นเสมือนเหรียญสองหน้า กล่าวคือ จะไม่มีรัฐ ถ้าไม่ได้อำนาจอธิปไตย และไม่มีอำนาจอธิปไตยโดยไม่มีรัฐ

(3) นอกจากนั้น “รัฐ” และ “อำนาจอธิปไตย” ยังเป็นที่มาของ “กฎหมาย” ทั้งหมดที่ใช้ในรัฐนั้น และยิ่งกว่านั้น นอกจากรัฐจะเป็นที่มาของกฎหมายแล้ว รัฐยังผูกขาดการใช้กำลังบังคับตามกฎหมายอีกด้วย

1.2 คุณสมบัติหรือองค์ประกอบของรัฐ

รัฐ เป็นสังคมหรือชุมชนการเมืองที่มีกลุ่มคนอยู่รวมกันเป็นปึกแผ่น ณ ที่แห่งใดแห่งหนึ่งภายใต้อำนาจการปกครองอันเดียวกัน มีฐานะเป็นหน่วยในทางสังคมและในทางการเมือง และในแง่ของกฎหมาย รัฐอยู่ในฐานะเป็นหน่วยในทางกฎหมายหรือบุคคลในทางกฎหมาย แต่รัฐในทางกฎหมายจะต้องมีคุณสมบัติหรือองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ราษฎรหรือกลุ่มคนที่เป็นสมาชิกของรัฐ ดินแดนหรืออาณาเขตของรัฐ และอำนาจปกครองหรืออำนาจรัฐ (สมยศ เชื้อไทย, 2528:102)

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือองค์ประกอบของรัฐ

องค์ประกอบแรกในส่วนองราษฎรหรือกลุ่มคนที่ถูกจัดตั้งอยู่ภายใต้อำนาจรัฐในทางกฎหมายเรียกว่า เป็นบุคคลที่มีสัญชาติของรัฐนั้นๆ บุคคลเหล่านี้มาอยู่ภายใต้อำนาจเหนือของรัฐที่ตนเป็นสมาชิก ในขณะที่ราษฎรก็มีลักษณะในทางสังคมวิทยาซึ่งราษฎรหมายถึงกลุ่มคนที่เรียกว่า “ชาติ” หรือ “ประชาชาติ” (Nation) ที่มีแนวคิดในเรื่องนี้ 2 แนวคิดคือ

แนวคิดที่ 1 ชาติ คือกลุ่มคนที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยลักษณะที่แสดงออกของชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ศาสนา ตามแนวคิดนี้ความเป็นชาติกำเนิดขึ้นโดยองค์ประกอบภายนอกหรือในทางข้อเท็จจริง (Objective)

แนวคิดที่ 2 เห็นว่าสิ่งที่ผูกพันให้กลุ่มคนรวมตัวกันเป็นชาติ คือ ความมุ่งหมายที่จะมีชีวิตร่วมกันหรือความผูกพันกันในทางจิตใจที่จะมีชีวิตอยู่ร่วมกันเป็นหมู่คณะเดียวกัน ซึ่งความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ก็มีส่วนอย่างสำคัญที่จะก่อให้เกิดความผูกพันทางด้านจิตสำนึกร่วมกันในความเป็นชาติ ตามแนวคิดนี้ ความเป็นชาติขึ้นอยู่กับองค์ประกอบภายใน คือ จิตใจ (Subjective) ความเป็นชาติจึงมิได้เกี่ยวกับการมีเชื้อชาติ วัฒนธรรม หรือศาสนาเดียวกัน แต่ขึ้นอยู่กับความรู้สึกทางจิตใจของคนในชาติเอง

ชาติหรือประชาชาติไม่ถือดินแดนหรืออาณาเขตเป็นสาระสำคัญเหมือนรัฐ เพราะชาติครอบคลุมไปถึงคนชาติเดียวกันที่อาศัยอยู่ในรัฐหรือประเทศอื่น เช่น ชนชาติเยอรมันที่อยู่ในออสเตรเลีย ชนชาติหลายชนชาติอาจรวมอยู่ในรัฐเดียวกันได้ แต่รัฐนั้นอาจมีปัญหาด้านความมั่นคงถาวร หากชนชาติต่างๆ ชาติเจตจำนงที่จะอยู่ร่วมกันเป็นสังคม

เดียวกันหรือขาดความผูกพันทางจิตใจในการเป็นชาติเดียวกัน อาจทำให้เกิดปัญหาการแบ่งแยกดินแดนในรัฐนั้นๆ ได้

องค์ประกอบที่สอง คือ ดินแดนนั้นถือเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของรัฐ เพราะจะไม่มีรัฐโดยปราศจากดินแดนและอาณาเขตที่แน่นอนในทางกฎหมาย ดินแดนหรืออาณาเขตของรัฐหมายถึงพื้นที่ที่รัฐใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจปกครองทั้งในความสัมพันธ์ภายในและภายนอก ซึ่งเรียกว่า “อำนาจเหนืออาณาเขต” เป็นอำนาจเหนือบุคคลและทรัพย์สินทั้งหลายที่อยู่ภายในอาณาเขตของรัฐโดยตรง

สำหรับองค์ประกอบที่สาม คือ อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจการเมืองที่รัฐผูกขาดแต่เพียงผู้เดียวสำหรับบุคคลหรือองค์การอื่นที่มีอำนาจอธิปไตยอยู่ในรัฐนั้น เป็นอำนาจที่ได้รับมอบไปจากรัฐทั้งสิ้น อำนาจอธิปไตยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สำหรับการใช้อำนาจอธิปไตยสามารถแบ่งแยกให้องค์การต่างๆ ของรัฐหลายองค์การร่วมกันใช้อำนาจอธิปไตย (ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ)

ในส่วนของอำนาจอธิปไตยนี้มีแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยภายในรัฐที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตย ซึ่งหมายถึงอำนาจอธิปไตยในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการภายในและภายนอกของรัฐ เป็นอำนาจอธิปไตยที่ทำให้รัฐมีอำนาจอธิปไตยบังคับบัญชาบุคคล คณะบุคคล หรือองค์การต่างๆ ที่อยู่ภายในอาณาเขตของรัฐได้ โดยรัฐเป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตยสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว

1.3 แนวคิดทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบัน

แนวคิดสำคัญที่เกี่ยวกับรัฐสมัยใหม่หรือรัฐชาติ(Nation state) ที่มีอิทธิพลในทางการเมืองและทางกฎหมายสืบเนื่องตลอดมาจนกลายเป็นแนวคิดกระแสหลักที่แพร่หลายไปทั่วโลกในยุคโลกาภิวัตน์ด้วย คือ แนวคิดของปรัชญาเสรีนิยมประชาธิปไตย ซึ่งมีรากฐานจากแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพ ความเท่าเทียมกัน และคุณค่าของมนุษย์ โดยนักคิดสำนักทฤษฎีสัญญาสังคม (Social contract) คือ Locke และ Rousseau มีความเชื่อที่คล้ายคลึงกันว่า ในสภาพธรรมชาตินั้นมนุษย์เกิดมาโดยอิสระ และเท่าเทียมกัน มนุษย์เต็มใจที่จะเข้ามาอยู่ในสังคมโดยยอมสละอิสระเสรีภาพที่มีอยู่ให้แก่สังคม (การสละสิทธิหรือโอนสิทธิที่มีอยู่ให้แก่สังคมก่อให้เกิดสัญญาสังคม/สัญญาประชาคม) ก็เพื่อให้อิสระเสรีภาพนั้นได้รับการปกป้องคุ้มครอง เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน ซึ่งเป็นที่มาของแนวคิดเกี่ยวกับ “อำนาจอธิปไตยของปวงชน” รัฐและรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตามเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนจึงมีอยู่เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพความเท่าเทียมกันและสร้างความผาสุกและความสงบสุขของประชาชน ทฤษฎีสัญญาประชาคมนี้เป็นหัวใจของหลักกฎหมายมหาชน โดย รุสโซ เห็นว่า “กฎที่ใช้เป็นกฎหมายซึ่งจะเป็นกฎหมายได้ก็ต้องมาจากเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนเท่านั้น และเมื่อกฎหมายเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนแล้ว กฎหมายเท่านั้นจึงจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของคนแต่ละคนได้”

อิทธิพลทางความคิดของสำนักทฤษฎีสัญญาสังคมจึงเป็นทั้งหัวใจของปรัชญาการเมืองเสรีนิยมประชาธิปไตยที่ทำให้การเมืองการปกครองของรัฐเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่การปกครองโดยประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังมีอิทธิพลในทางกฎหมายโดยการจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยให้รวมอยู่ที่บุคคลใดหรือองค์การใดองค์การหนึ่งเท่านั้น (การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย)

1.4 รัฐตามแนวคิดอิสลาม

รัฐตามอุดมการณ์หรือโลกทัศน์ของอิสลามนั้นคือ ดารุสซาลาม หรือ ดินแดนแห่งสันติ (เป็นดินแดนที่ยอมรับนับถืออิสลามแล้ว) แต่รูปแบบและเนื้อหาของรัฐในทางปฏิบัตินั้น อาจไม่แตกต่างจากรัฐจารีตในอดีตที่มีผู้นำ(สุลต่าน)ที่มาจากชนชั้นนำที่สืบทอดตำแหน่งตามประเพณีตามหลักสายโลหิต เป็นรัฐที่อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจทางการเมืองไม่ได้

แยกออกจากศาสนา อำนาจของผู้นาจจึงอิงกับศาสนาสูง ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดและรูปแบบของรัฐธรรมนูญใหม่ของตะวันตกที่มีลักษณะเด่นคือการแยกศาสนาออกจากรัฐและการเมือง

การเมืองตามเป้าหมายของ “อัล-อิสลาม” เป็นการเมืองที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของความจริง ความงาม และความดี ในขณะที่รัฐสมัยใหม่นั้นรากฐานบนเชื้อชาติและดินแดน แต่รัฐอิสลามนั้นเป็นแนวคิดชุมชนอิสลาม (Islamic Umma) ที่มีความเป็นสากลที่พ้นไปจากเรื่องเชื้อชาติและเขตพื้นที่

ในทางการเมืองอิสลามได้เรียกร้องให้พี่น้องมุสลิมทุกคนจะต้องมีความรับผิดชอบทางการเมือง เพราะผู้ที่เป็นมุสลิมต้องเป็นผู้ที่มีอิมาน(ศรัทธา) ในความหมายที่จะต้องร่วมกันเอาใจใส่และห่วงใยต่อเรื่องราวและปัญหาของอุมมะฮ์ และสังคมโดยรวม โดยการช่วยกันต่อสู้เรียกร้องให้กับผู้ที่อ่อนแอถูกเอารัดเอาเปรียบ และต่อสู้กับผู้ปกครองที่เป็นทรราชและกดขี่ ในทัศนะอิสลาม อำนาจสูงสุดนั้นเป็นของอัลลอฮ์ (ช.บ.) ที่พระองค์ทรงมอบหมายให้ประชาชนสามารถที่จะเลือกผู้นำที่มีคุณธรรมในการปกครองพวกตน ดังนั้น ประชาชนจึงมีอำนาจในการเลือก วิพากษ์วิจารณ์ ตรวจสอบและถอดถอน ประชาชนจะไม่ถูกบังคับให้ยอมรับระบบหรือนโยบายใดๆ ที่มีความขัดแย้งและขัดกับหลักการอิสลาม(สุชาติ เศรษฐมุลานี, 2550:120-122)

1.5 รัฐไทย

สำหรับสังคมไทยที่ได้รับอิทธิพลคตินิยมและความเชื่อทางศาสนาฮินดูจากอินเดียเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมไทย เช่นเดียวกับรัฐอื่นที่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งได้รับอิทธิพลวัฒนธรรมฮินดู-พุทธ ของอินเดีย ที่แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและการปกครองนั้นจำกัดอยู่เฉพาะในหมู่ชนชั้นสูงซึ่งสังกัดอยู่ใน “วัฒนธรรมหลวง” อันเป็นวัฒนธรรมที่เก็บรักษาและถ่ายทอดจารีตของตนโดยผ่านตำราที่เขียนขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรที่เสนอภาพของความสัมพันธ์ทางสังคมของหน้าที่ของรัฐของกษัตริย์และของประชาชนจากสายตาของชนชั้นสูงที่มีการศึกษาเท่านั้น

รัฐ ตาม “วัฒนธรรมหลวง” คือ จักรวาลอันแทบไม่มีขอบเขตกำหนด มีพระบรมเดชานุภาพที่เปี่ยมด้วยบารมีของกษัตริย์ครอบงำ เจริญหรือเสื่อมด้วยความเป็นผู้มีธรรมะหรือปราศจากธรรมะของกษัตริย์ ความสัมพันธ์ทางสังคมตั้งอยู่บนสถานภาพบุคคลซึ่งไม่เท่าเทียมกันจากการกำหนดของกษัตริย์และบุญบารมีของแต่ละคน (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2535:7)

แม้ว่าสังคมไทยในอดีตจะไม่มีระบอบวรรณะเช่นอินเดีย แต่สภาพของสังคมก็มีการแบ่งชนชั้นและการทำหน้าที่ในสังคมชัดเจนโดยเฉพาะหน้าที่ด้านการปกครองที่เป็นของกษัตริย์และขุนนาง สำหรับราษฎรมีฐานะที่สังคมไทยเรียกว่า ไพร่ (แบ่งออกเป็นไพร่หลวง ไพร่สมและไพร่ส่วย) นั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานด้านการเกษตรกรรมก่อสร้าง ฯลฯ รวมถึงการถูกเกณฑ์ไปรบในยามศึกสงครามด้วย ไพร่ส่วนหนึ่งที่อยู่ในเมืองจะมีมูลนายเป็นผู้อุปถัมภ์

ลักษณะของรัฐไทยในอดีต กล่าวกันว่าเป็นรัฐแบบจารีตที่ไม่มีขอบเขตพื้นที่ชัดเจน หรือไม่มีเส้นพรมแดนที่แน่นอน เน้นการควบคุมกำลังคนมากกว่าการควบคุมเหนือพื้นที่ทุกตารางเมตรแบบรัฐสมัยใหม่ (ทวีศักดิ์ เผือกสม, 2547:16) นอกจากนี้ลักษณะสำคัญของรัฐจารีตก็คือ ความคิดเรื่องอำนาจ กษัตริย์มีลักษณะเป็น “เทวราชา” คือมีความลี้ลับศักดิ์สิทธิ์แบบเทพเจ้าอยู่ในตัวกษัตริย์หรือที่ไทยเราเรียกว่าเป็น “สมมุติเทพ” คือกษัตริย์เป็นอวตารของเทพเจ้า อำนาจรัฐจึงรวมศูนย์อยู่ที่ตัวกษัตริย์ ทำให้อำนาจการปกครองมีความเข้มข้นอยู่ที่เมืองหลวงหรือราชธานีอันเป็นที่ประทับของพระมหากษัตริย์และจะยิ่งมีความอ่อนแอเมื่อยิ่งไกลออกไปจากราชธานีซึ่งอำนาจปกครองที่แท้จริงอยู่ที่เจ้าหรือขุนนางท้องถิ่นมากกว่าอยู่ในมือกษัตริย์ ดังที่ นิธิ เอียวศรีวงศ์ สรุปไว้ว่า (2538 : 167-168)

“มโนภาพที่รู้จักกันในประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก็คือ อำนาจปกครองของพระมหากษัตริย์ในศูนย์กลางหนึ่งๆ เป็นเหมือนดวงเทียนที่ถูกจุดขึ้นในห้องมืด แสงสว่างหรือพระราชอำนาจ

มีอย่างเข้มข้น แต่เพียงในอาณาบริเวณที่ใกล้กับองค์พระมหากษัตริย์หรือดวงเทียนนั้น ยิ่งไกลออกไปเพียงไร แสงเทียนหรือพระราชอำนาจก็ยิ่งสลัวลงจนกว่าจะไปเผชิญกับดวงเทียนอีกดวงหนึ่งที่จุดสว่าง ณ อีกที่หนึ่ง แสงสลัวจากเทียนดวงแรกจึงค่อยๆ สว่างขึ้นเมื่อใกล้เทียนดวงที่สองและตรงจุดที่มีแสงสลัวของเทียนสองดวงชนกันนั้น คืออาณาเขตที่บอกไม่ได้แน่ชัดว่าเป็นของใครหรือใครเป็นนายอย่างแท้จริง”

สำหรับรัฐในมุมมองของประชาชนไทยนั้น นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้ทำการศึกษาจากวรรณกรรมปากว่าได้และสรุปไว้ว่า

“รัฐตามคติของประชาชนตั้งอยู่เพื่อจุดมุ่งหมายทางการผลิตเพื่อดำรงชีพเพียงอย่างเดียว มีขนาดเล็กในแง่ภูมิศาสตร์และประชากร ความสัมพันธ์ทางสังคมไม่ซับซ้อนมีรากฐานจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ประชาชนมีความเสมอภาคทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจค่อนข้างสูง ในขณะที่เมืองเป็นศูนย์กลางของรัฐแบบจักรวาลของกษัตริย์ เมืองซึ่งอยู่ชายขอบของรัฐตามคติของประชาชนเป็นที่พึ่งพิงยามเกิดสงคราม เป็นที่อาศัยเพื่อค้ำจุนนิติกรรมที่ผิดปกติ แต่โดยทั่วไปแล้วชายขอบคือที่ซึ่งนำความทุกข์ร้อนมาให้ หมู่บ้านมิได้อยู่ในความควบคุมโดยตรงของกษัตริย์ ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของหัวเมืองก็มีลักษณะเดียวกับความเป็นอิสระของหมู่บ้านจากการควบคุมของหัวเมืองอีกทอดหนึ่ง มีคุณภาพอันหนึ่งที่ทุกฝ่ายต้องรักษาไว้คือคุณภาพของการแทรกแซงในระดับหนึ่งกับอิสระภาพในระดับหนึ่ง”

ความมีอำนาจเบ็ดเสร็จของพระมหากษัตริย์และพระราชอำนาจอันแผ่ไพศาลทั่วทั้งขอบเขตอาณาของราชอาณาจักรหรือรัฐไทยตามความเป็นจริงนั้น ความเข้มข้นของพระราชอำนาจมีลักษณะสัมพันธ์ตามสถานการณ์และระยะทางจากราชาธานีที่ทำให้พระราชอำนาจเจือจางและกระทบต่อวิถีชีวิตของราษฎรไม่มากนักจนทำให้ราษฎรมีอิสระในการทำไร่ ทำนา ค้าขาย รวมทั้งความเป็นอิสระในการปกครองดูแลกันเอง

2. รูปแบบรัฐ เอกภาพของรัฐ และรูปแบบการปกครอง

นอกจากแนวคิดเกี่ยวกับรัฐที่ได้กล่าวถึงแล้ว จำเป็นที่จะต้องศึกษาและพิจารณาเกี่ยวกับโครงสร้างกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายของรัฐหรือรูปแบบที่เป็นทางการของรัฐ ซึ่งมีอิทธิพลต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองของไทยสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันที่กระแสสังคมมุ่งหวังจะเห็นความเป็นนิติรัฐของไทย

ประเด็นที่กล่าวรวมไว้ในหัวข้อนี้ต่างก็มีแก่นแกนหลักของการพิจารณาร่วมกันอยู่ที่อำนาจรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างภายในของอำนาจที่ใช้อำนาจหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจว่าเป็นผู้ใช้อำนาจเดียวหรือมีความหลากหลาย ซึ่งเป็นข้อพิจารณาของการจัดรูปแบบของรัฐว่าเป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม ทั้งนี้ ในวิธีการอธิบายถึงรัฐที่เรียกกันว่าเป็นรัฐเดียวนั้นยังมีการอ้างถึงหลักเอกภาพของรัฐที่มุ่งเน้นถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐทั้งในส่วนอำนาจอธิปไตย บุรณภาพแห่งดินแดนที่ไม่เกิดสภาพรัฐซ้อนรัฐ ซึ่งทำให้รัฐเดี่ยวมีลักษณะเป็นรัฐรวมศูนย์ที่มีเอกภาพแห่งอำนาจทั้งหลายของรัฐและมีความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมายตามมาด้วย ทั้งนี้ รัฐเดี่ยวอาจมีรูปแบบการปกครองที่มุ่งไปในทางการรวมอำนาจ (Centralized) หรือกระจายอำนาจ (Decentralized) แต่รัฐเป็นผู้ถืออำนาจรัฐทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว

2.1 รูปแบบของรัฐ

การจัดรูปแบบของรัฐในทางกฎหมายหรือจัดแบบกฎหมาย จะแบ่งรัฐเป็นรัฐเดี่ยวและรัฐรวม ดังนี้

(1) รัฐเดี่ยว คือประเทศที่รวมศูนย์อำนาจหรือมีเอกภาพ โดยอำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอกเป็นของรัฐโดยสมบูรณ์ ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลสูงสุดกับนิติบุคคลอื่นๆ

รัฐเดี่ยวมีความเป็นเอกภาพแห่งอำนาจทั้งหลายของรัฐ เช่น มีรัฐบาลเดียว มีรัฐสภาเดียว และมีความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมาย

รัฐเดี่ยวอาจมีลักษณะรวมอำนาจ (Centralized) หรือกระจายอำนาจก็ได้ แต่รัฐจะเป็นผู้ถืออำนาจรัฐทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว การที่รัฐจะให้มีนิติบุคคลที่ย่อยกว่าตนเองไปอีกด้วยหรือไม่เป็นอำนาจของรัฐแต่ผู้เดียว และรัฐสามารถยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเมื่อใดก็ได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากนิติบุคคลย่อย

(2) รัฐรวม แบ่งเป็น 1) รัฐรวมแบบเก่ามีประมุขร่วมกันหรือมีองค์กรร่วมกัน และ 2) รัฐรวมแบบใหม่ คือ สมาพันธรัฐ และสหพันธรัฐ

สหพันธรัฐ คือ การรวมรัฐต่างๆ เข้าด้วยกันตามกฎหมายภายใน คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ ในลักษณะที่มีการสร้างรัฐใหม่ขึ้นให้อยู่เหนือและซ้อนอยู่กับรัฐต่างๆ ที่มารวมกัน โดยรัฐเหล่านั้นยอมรับที่จะอยู่ร่วมกันภายใต้กฎเกณฑ์อันเดียวกัน โดยยอมสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนของตน

2.2 เอกภาพของรัฐ

หลักเอกภาพของรัฐ เป็นหลักการที่กล่าวถึงและอ้างกันว่าเป็นลักษณะสำคัญของรัฐแบบรัฐเดี่ยวที่เน้นความเป็นเอกภาพแห่งอำนาจและการที่รัฐเป็นผู้ถืออำนาจรัฐ เป็นผู้ทรงสิทธิในการที่จะมอบอำนาจ (กระจายอำนาจ) การปกครองให้แก่นิติบุคคลอื่นภายในรัฐและสามารถยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้ องค์ประกอบสำคัญของหลักเอกภาพของรัฐ คือ

(1) เอกภาพของอำนาจอธิปไตยที่ต้องไม่มีการแบ่งแยกระหว่างรัฐที่เป็นนิติบุคคลสูงสุดกับนิติบุคคลอื่นๆ ภายในรัฐ กล่าวคือ อำนาจตัดสินใจในทางการเมืองไม่ได้ถูกแบ่งหรือกระจายออกไป

(2) บูรณภาพแห่งดินแดนไม่มีการแบ่งแยกออกไปจนทำให้เกิดเป็นรัฐใหม่

2.3 รูปแบบการปกครอง

การจัดระเบียบการปกครองมีส่วนสำคัญต่อการดำเนินบทบาทของรัฐให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหลักของรัฐในการสร้างความผาสุกและความสงบสุข รวมทั้งการดำรงอยู่ของรัฐ การจัดระเบียบการปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรอำนาจหรือจัดสรรการใช้อำนาจที่มีมติในการพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ ดังนี้

(1) ระดับการใช้อำนาจ การใช้อำนาจบริหารของรัฐแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับแรก ได้แก่ อำนาจรัฐที่ใช้โดย “องค์กรการเมือง” ซึ่งในระบบรัฐสภา ได้แก่ อำนาจของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ในสมัยก่อน ได้แก่ พระมหากษัตริย์ ระดับที่สอง ได้แก่ อำนาจรัฐที่เป็น “กลไกประจำ” ซึ่งได้แก่ อำนาจหน้าที่ของข้าราชการประจำประเภทต่างๆ และอำนาจหน้าที่ของสถาบันที่มีรูปแบบต่างๆ เช่น ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ และระดับที่สาม คือ การใช้อำนาจปกครองท้องถิ่น โดย “องค์กรส่วนท้องถิ่น” (อมร จันทรสมบูรณ์, 2537:44)

การจัดสรรการใช้อำนาจรัฐในแต่ละระดับนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญของการจัดระเบียบการปกครองรัฐ กล่าวคือ หากมีการจัดสรรให้องค์กรทั้ง 3 ระดับ อย่างมีความสมดุลก็จะทำให้องค์กรแต่ละระดับสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาของประเทศได้อย่างเหมาะสม อาทิ ปัญหาสังคม เศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นก็จะต้องดำเนินการแก้ไขในระดับท้องถิ่นโดยองค์กรส่วนท้องถิ่น ปัญหาการปฏิบัติงานประจำของรัฐถูกแก้ไขโดยกลไกประจำได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ และปัญหาระดับชาติหรือปัญหาในเชิงนโยบาย รวมทั้งปัญหาในเชิงโครงสร้างก็จะได้รับการแก้ไขโดยองค์กรการเมืองระดับชาติ ทั้งนี้ ปัญหาที่เกิดจากการจัดสรรอำนาจที่ไม่สมดุลก็คือ การที่ปัญหาทุกปัญหาไม่ว่าจะเกิด ณ ที่ใด ระดับใด ถูกส่งไปให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีตัดสินใจแก้ไขทั้งหมด ดังเช่นที่เกิดขึ้นหรือพบเห็นได้ในประเทศไทยทั้งในอดีตและในปัจจุบันที่ปัญหาใหญ่น้อยทั่วประเทศมุ่งสู่กรุงเทพฯ

(2) รูปแบบการใช้อำนาจหรือรูปแบบการปกครองประเทศ หลักการในเรื่องนี้เป็นหลักการของประเทศตะวันตกที่ประเทศไทยหยิบยืมมาใช้เป็นแนวทางการจัดระเบียบการปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ 1) การรวมศูนย์อำนาจหรือการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) และ 2) การกระจายศูนย์อำนาจหรือการกระจายอำนาจการปกครอง แต่หลักการทั้ง 2 นี้ ก็มีมุมมองเกี่ยวกับอำนาจที่แตกต่างกัน กล่าวคือ มีมิติของการรวมศูนย์หรือกระจายศูนย์อำนาจทางการเมือง และการรวมศูนย์หรือกระจายศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครองหรือการบริหารงาน

ความแตกต่างกันอยู่ตรงที่หากเป็นการกระจายอำนาจของรัฐในทางการเมืองนั้น เป็นการมอบอำนาจส่วนหนึ่ง ทั้งอำนาจการบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการให้แก่ท้องถิ่นมีอำนาจออกกฎหมายที่จะใช้บังคับในเขต มีฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่บริหารงานของท้องถิ่น รวมทั้งมีศาลของท้องถิ่นด้วย แตกต่างไปจากการกระจายอำนาจการปกครองที่เป็นการมอบอำนาจเฉพาะการปกครองและบริหารงานบางอย่างให้แก่ท้องถิ่นเท่านั้น

ทั้งนี้ มีคำอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบของรัฐกับหลักการรวมศูนย์หรือกระจายศูนย์อำนาจในทำนองที่ว่าหากรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวไม่สามารถกระจายอำนาจทางการเมืองแต่เป็นการกระจายการปกครอง ส่วนการกระจายอำนาจทางการเมืองนั้นจะกระทำได้เฉพาะในรัฐรวมเท่านั้น ดังที่ ประยูร กาญจนดุล (2538 : 187-188) ได้สรุปถึงข้อแตกต่างระหว่างการกระจายอำนาจการปกครองและการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐไว้ ดังนี้

1) การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นแต่เพียงมอบอำนาจปกครองบางอย่างอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหารให้แก่ท้องถิ่นเท่านั้น มิได้มอบอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการให้ด้วย บทกฎหมายของรัฐก็ใช้บังคับได้ตลอดทั้งประเทศ และท้องถิ่นไม่มีอำนาจที่จะตั้งศาลของตนเองได้ แม้แต่อำนาจในทางปกครองท้องถิ่นก็มิได้รับมอบหมายไปทั้งหมด เช่น อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทหาร การรักษาความสงบภายใน การสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา สำหรับประเทศไทยก็ยังคงให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐนั้น มีการมอบหมายส่วนหนึ่งแห่งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการให้แก่ลรัฐซึ่งเป็นส่วนประกอบของสหพันธรัฐ ไม่เฉพาะแต่อำนาจในทางปกครองเท่านั้น มลรัฐมีอำนาจออกกฎหมายที่จะใช้บังคับในเขตของตนได้ มีเจ้าหน้าที่บริหารทำนองเดียวกับรัฐบาลของสหพันธรัฐ และมีศาลของมลรัฐเอง ส่วนสหพันธรัฐเป็นรัฐกลางซึ่งมีอำนาจเหนือมลรัฐต่างๆ อีกชั้นหนึ่ง

2) การกระจายอำนาจในทางปกครองนั้นย่อมทำได้ทั้งในรัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐ และในรัฐที่เป็นรัฐรวมแบบสหพันธรัฐ ส่วนการกระจายอำนาจทางการเมืองนั้นจะทำได้เฉพาะในรัฐรวมเท่านั้น จะนำมาใช้ในรัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐไม่ได้

3) ในการกระจายอำนาจปกครองนั้น รัฐอาจจะจำกัดอำนาจหรือถอนคืนอำนาจที่มอบให้แก่ท้องถิ่นอย่างไรก็ได้ โดยอาศัยอำนาจกฎหมายธรรมดาของรัฐ แต่การกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐนั้นย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ รัฐบาลกลางจะจำกัด หรือถอนคืนอำนาจด้วยบทกฎหมายธรรมดาไม่ได้ จะทำได้ก็แต่โดยแก้ไขรัฐธรรมนูญตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐกำหนดไว้ ซึ่งมลรัฐต่างๆ ต้องมีส่วนมีเสียงในการแก้ไข

สำหรับหลักการและรายละเอียดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารจัดการท้องถิ่นจะได้นำเสนอในหัวข้อต่อไป

3. การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น

การกระจายอำนาจนั้นมักจะถูกเชื่อมโยงหรือต่อท้ายด้วยการปกครองท้องถิ่น หรือมีการพูดถึงแทนกันว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ สามารถพิจารณาได้จากความหมายของการกระจายอำนาจจาก Encyclopedia of Britannica

(1956 : 261) ที่ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า หมายถึงการปกครองในท้องถิ่นที่มอบอำนาจการตัดสินใจแก่สภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น ปฏิบัติการในขอบอำนาจของตนเองและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง

นอกจากนี้ยังมีผู้ใช้คำว่า “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” “การโอนอำนาจ” (Devolution) รวมทั้งมีผู้ทักท้วงการใช้คำ “การกระจายอำนาจ” ว่า อาจมีปัญหา น่าจะใช้คำว่า “คืนอำนาจ” แทน เพราะแต่เดิมมาชุมชนต่างๆ ก็มีอิสระในการปกครองตนเอง เช่น ในสังคมไทยที่เพิ่งมีการตั้งและรวบรวมอำนาจเข้ามาสู่ศูนย์กลางเมื่อ 100 ปีเศษที่ผ่านมา และสมควรใช้คำที่เหมาะสมกว่า คือ “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น” (Local autonomy) หรือ คำว่า “การปกครองตนเอง” (self-government) หรือใช้คำว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” แทนคำว่า “กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” (ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์, 2536)

มุมมองทางวิชาการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจอาจแตกต่างกันไปในแง่ของความหมายหรือถ้อยคำที่ใช้ เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นผลจากวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของรัฐแต่ละรัฐที่อาจมีความเป็นมาและบริบทที่แตกต่างกัน แต่โดยส่วนใหญ่แล้วการกระจายอำนาจเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของรัฐจากเดิมที่มีการรวมศูนย์อำนาจมากภายใต้ระบอบราชาธิปไตยที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุดเพียงผู้เดียว (absolute monarchy) เปลี่ยนไปสู่ระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองมากขึ้น จึงมีการมอบอำนาจหรือคืนอำนาจให้ประชาชนปกครองกันเองหรือปกครองตนเองมากยิ่งขึ้นในทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่นที่เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ

การปกครองท้องถิ่นหรือการปกครองตนเองของพลเมืองในท้องถิ่นเพื่อจัดการและแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ เอง นับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยของสังคมตะวันตกเข้มแข็ง การบริหารจัดการระดับท้องถิ่นพัฒนาเติบโตขึ้นไปสู่ระดับชาติ ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นและระดับชาติจึงเกิดขึ้นและเติบโตขึ้นในเวลาไล่เลี่ยกัน มีการต่อสู้แข่งขัน หรือแย่งชิงทรัพยากรและการจัดการในบางด้าน ทำให้ทั้งท้องถิ่นและการปกครองระดับชาติสั่งสมประสบการณ์ต่างๆ จนเติบโตเข้มแข็ง

จอห์น มิลล์ นักคิดในยุควิหคของอังกฤษ ซึ่งได้รับการยอมรับว่า เป็นคนที่ใช้คำว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นครั้งแรก ได้เสนอให้แบ่งการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศเป็นสองระดับ คือ ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น และทัศนะเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของ จอห์น มิลล์ โดยสรุป คือ (ธเนศ เจริญเมือง, 2548 : 63-64)

1. การกำหนดภารกิจของการปกครองท้องถิ่นให้แจ่มชัด และให้แยกออกไปจากรัฐบาลกลาง
2. ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตนั้นดูแลงานในท้องถิ่นนั้นทั้งหมด มิใช่จัดตั้งคณะกรรมการมากมายแบ่งงานกันทำจนขาดความเป็นเอกภาพ
3. ให้รัฐทำหน้าที่ตรวจสอบและดูแลให้การปกครองท้องถิ่นดำเนินไปเพื่อคนในท้องถิ่นนั้น
4. ให้คนท้องถิ่นได้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นเช่นเดียวกับในระดับชาติ
5. ส่งเสริมคนท้องถิ่นให้มีบทบาทในการดูแลท้องถิ่นของตนเองอย่างเต็มที่ และให้เป็นการขยายบทบาทการบริหารและพัฒนาสำนักทางการเมือง ความเป็นพลเมือง และบทบาททางการเมืองของประชาชนในเมืองนั้นๆ เพื่อให้พวกเขามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่

นอกจากแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่มิลล์ได้เสนอแนวทางไว้เมื่อ 200 ปีที่ผ่านมา การปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ได้พัฒนามาเป็นลำดับ แต่ได้แยกแนวทางออกเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) เป็นการปกครองตนเองของประชาชนในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง และ 2) เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยอาศัยรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลกลางมีบทบาทมากในการบริหารจัดการและแต่งตั้งคนเข้าไปทำงานในระดับท้องถิ่นแทนคนในท้องถิ่น

สำหรับการจัดการปกครองตนเองของท้องถิ่นตามลักษณะแรก ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยความหมายที่แท้จริงนั้น มีสาระสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ คือ (ธเนศ เจริญเมือง, 2548:67-68)

ข้อ 1 ประชาชนในท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจและบริหารท้องถิ่นของตนเอง

ความเป็นอิสระดังกล่าวมีหลายมิติรวมหกด้าน ได้แก่

1. ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (policy autonomy)
2. ความเป็นอิสระในการวางแผนงานเพื่อกำหนดทิศทางและการบริหารท้องถิ่นของตนเอง (planning autonomy)
3. ความเป็นอิสระในการออกกฎ ข้อบังคับเพื่อให้ในท้องถิ่นของตนเอง (regulatory autonomy)
4. ความเป็นอิสระในการกำหนดงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการบริหารท้องถิ่นของตนเองสำหรับแต่ละโครงการ ตลอดจนการหารายได้ (financial autonomy)
5. ความเป็นอิสระในการบริหารงานทุกๆ ด้าน (administrative autonomy)
6. ความเป็นอิสระในการบังคับบัญชาบุคลากร (Personnel autonomy) มิใช่ดูแลพนักงานที่เป็นข้าราชการ

ของรัฐบาลกลางหรือเขตอื่น และท้องถิ่นไม่สามารถแต่งตั้งถอดถอน ให้คุณให้โทษ หรือโยกย้ายบุคลากรทั้งหมดหรือบางคน

ข้อ 2 เพื่อให้ความเป็นอิสระเหล่านั้นเป็นไปโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น ประชาชนย่อมต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ

ข้อ 3 สมาชิกสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเป็นการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ได้

ข้อ 4 องค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวย่อมต้องมีฐานะทางกฎหมายเพื่อรับผิดชอบในการบริหารงานของตนเอง นั่นคือ มีความเป็นนิติบุคคลสามารถดำเนินการใดๆ ก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด ขณะเดียวกันหากกระทำผิดกฎหมายก็ย่อมต้องรับผลนั้นๆ

ข้อ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นแบบรัฐบาลกลางกำกับดูแลมิใช่ควบคุม การกำกับดูแลเป็นการติดตามดูว่าองค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ มิใช่ไปควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นมิให้ทำโครงการหนึ่งหรือควบคุมด้านงบประมาณ เช่น อ้างว่ามากเกินไป

ข้อ 6 ความเป็นอิสระของแต่ละท้องถิ่นมิได้หมายความว่าเอกราช ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระเฉพาะในส่วนที่จะบริหารกิจการต่างๆ ของท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น ขณะที่การมีเอกราช หมายถึงการมีอธิปไตย การก่อตั้งรัฐของตนเองโดยไม่ต้องขึ้นกับรัฐอื่นๆ

ในมุมมองของนักกฎหมายมหาชน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2537 : 11) นิยามความหมายและลักษณะของการกระจายอำนาจไว้ว่า คือ

การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง จากความหมายดังกล่าวทำให้การกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

(1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนได้ส่วนเสียของราษฎรในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะจากรัฐหรือองค์การปกครองท้องถิ่นส่วนกลางไป

ให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆ ร่วมกันจัดทำแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนกลาง และอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจตามอาณาเขตมีลักษณะ 5 ประการ คือ

1) เกิดจากการยอมรับว่าความต้องการส่วนรวมของราษฎรหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) นั้น มีทั้งที่เป็นความต้องการส่วนรวมของราษฎรทั่วทั้งประเทศ และความต้องการส่วนรวมของราษฎรในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง โดยเฉพาะ ดังนั้น การบริการสาธารณะ (Public Service) หรือกิจการที่กระทำไปเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของราษฎรจึงมีทั้งกิจกรรมระดับชาติและกิจกรรมระดับท้องถิ่น รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางควรจำกัดตนเองอยู่เฉพาะกับการจัดทำกิจกรรมระดับชาติเท่านั้น ส่วนกิจการระดับท้องถิ่นควรมอบหมายให้ราษฎรในท้องถิ่นรับผิดชอบจัดทำกันเองอย่างอิสระ เพราะราษฎรในระดับท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการส่วนรวมของตนเองและเล็งเห็นปัญหาตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหาการตอบสนองความต้องการส่วนรวมได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนกลาง

2) กฎหมายจัดตั้งชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศขึ้นเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่จัดทำกิจการท้องถิ่นที่กำหนดไว้สนองตอบความต้องการส่วนรวมของราษฎรที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้นๆ และรับรองให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ มีความสามารถ มีสิทธิ และหน้าที่ของตนให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

3) “องค์กร” หรือ “ผู้แทน” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่จัดการนิติบุคคล เช่น ดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมาย หรือให้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นแทนนิติบุคคลจะต้องสามารถทำหน้าที่จัดการนิติบุคคลได้อย่างเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนกลาง

4) บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือ “องค์กร” หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลในการจัดการนิติบุคคลนี้จะต้องอยู่ในสังกัดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ต้องได้รับแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน โดยองค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับเงินเดือนและเงินตอบแทนอย่างอื่นจากงบประมาณประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นนิติบุคคลจะต้องมีอิสระทางการเงิน คือ มีแหล่งรายได้และอำนาจจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจการอันอยู่ในขอบแห่งอำนาจหน้าที่ของตนได้ อิสระทางการเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เกิดขึ้นได้ยากเพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีรายได้จำกัดและการจะจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึงจึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ดังนั้น องค์การปกครองส่วนกลางจึงอยู่ในวิสัยที่จะใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือบีบบังคับให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ “กิจการท้องถิ่น” ไปในทางที่ส่วนกลางต้องการ

(2) การกระจายอำนาจทางบริหารหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจรูปแบบนี้มีแนวโน้มที่จะพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ กิจการบริการสาธารณะที่โอนจากองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง โดยปกติและจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคนิคโดยเฉพาะหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น กิจการสื่อสาร กิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กิจการผลิตกระแสไฟฟ้า หรือที่ต้องอาศัยความคล่องตัวไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎระเบียบที่เคร่งครัดของระบบราชการจึงจะมีประสิทธิภาพ

หากพิจารณาถึงสาระสำคัญและลักษณะของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการนั้น มุมมองของนักรัฐศาสตร์และนักกฎหมายมหาชนที่น่าเสนอข้างต้นอาจไม่เห็นความแตกต่าง เนื่องจากมิได้มีการจำแนกลักษณะ

ของการกระจายอำนาจดังเช่นที่ ประยูร กาญจนกุล แบ่งแยกไว้ว่า มี 2 แบบ คือการกระจายอำนาจทางการเมือง และการกระจายอำนาจการปกครองหรือการบริหารที่สัมพันธ์กับรูปแบบของรัฐ กรณีรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม แต่ความแตกต่างน่าจะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นจากการดำเนินการในทางปฏิบัติของแต่ละรัฐ ซึ่ง ธเนศ เจริญเมือง (2551 : 53) กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ว่า

“ในประเทศกำลังพัฒนาที่ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นอ่อนแอ หรือในรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจมากจนอำนาจท้องถิ่น และอัตลักษณ์ท้องถิ่นถูกริดรอนหรือถูกทำลายอย่างมาก ผู้คนในท้องถิ่นแทบไม่มีบทบาทใดๆ ได้แต่รอคอยความเมตตาจากรัฐไม่กล้าวิพากษ์วิจารณ์หรือตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ รัฐมักมองเสมอว่ารัฐเดี่ยว (Unitary state) ต้องมีการรวมศูนย์อำนาจเพื่อความมั่นคงและเอกภาพของประเทศ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นผลเสียต่อประเทศเพราะประชาชนยังไม่พร้อม”

สำหรับการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของไทยที่มีประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับฐานะของรัฐซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางสูงมากมาโดยตลอด แม้ว่าจะมีความพยายามในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 โดยการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 แต่ก็มิได้ส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองหรือเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เทศบาลอย่างแท้จริง ทั้งนี้ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าประเทศไทยเพิ่งให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจังภายหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญๆ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทยต่อเนื่องมาเป็นลำดับ ซึ่งจะกล่าวถึงในบทต่อไป

หากจะกล่าวถึงลักษณะของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของไทยแล้ว น่าจะเป็นไปตามแนวทางที่สองที่ จอห์น มิลล์ นำเสนอไว้ว่า เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลกลางมีบทบาทมากในการบริหารจัดการ โดยการแต่งตั้งและมอบหมายให้คนของรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานของรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการตามภารกิจต่างๆ ที่ควรเป็นขององค์กรส่วนท้องถิ่น ภายใต้เหตุผลต่างๆ อาทิ ความไม่พร้อมของประชาชน การประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่าย และที่สำคัญ ก็คือ เพื่อความมั่นคงและเอกภาพของประเทศในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจจึงจำกัดไว้แต่เพียงกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองหรือการบริหารเท่านั้น ไม่สามารถกระจายอำนาจทางการเมืองดังเช่นประเทศที่เป็นรัฐรวมได้

ในมุมมองของนักกฎหมายมหาชนไทย ก็ได้ยึดถือความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่ผูกกับรูปแบบของรัฐว่าเป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวมเท่านั้น แต่ อมร จันทรมาน (2537 : 44-46) มองในภาพรวมว่าการที่จะกระจายอำนาจมากหรือน้อยเพียงใดในแต่ละรัฐนั้น เป็นเรื่องของการจัดสรรอำนาจที่มีความสมดุลของแต่ละประเทศที่ย่อมไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ เพราะการจัดสรรอำนาจเกิดจากพื้นฐานทางสังคมวิทยาการเมืองของประชาชนที่แตกต่างกัน และสภาพทางสังคมวิทยาการเมืองของประชาชนแต่ละประเทศย่อมมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ฯลฯ ที่ต่างก็มีลักษณะเฉพาะของตนเอง ทั้งนี้ ความสมดุลของการจัดสรรการใช้อำนาจรัฐของประเทศหนึ่งมิได้อยู่คงที่ แต่จะเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เป็นพลวัต (dynamic) คือ พัฒนาไปตามช่วงระยะเวลาของการวิวัฒนาการของสภาพสังคมวิทยาการเมืองของประชาชนและกลไกการบริหารของรัฐ โดย อมร จันทรมาน ขยายความการพัฒนาพื้นฐานของสังคมวิทยาการเมืองว่า มิได้หมายถึงการเร่งให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อให้มี “จำนวน” ผู้ได้รับประกาศนียบัตรทางการศึกษาเพราะจบหลักสูตรมากขึ้นเท่านั้น แต่หมายถึง ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริง (de facto) ในพื้นฐานการดำรงชีวิตของประชาชน (ส่วนใหญ่) กล่าวคือ ประชาชน (ส่วนใหญ่) จะต้องเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเอง

และยอมรับว่าส่วนใดเป็นเรื่องของท้องถิ่น ส่วนใดเป็นเรื่องของกลไกประจำ(ศาล) และส่วนใดเป็นเรื่องระดับชาติ ซึ่งจะแสดงให้เห็นด้วย “พฤติกรรม” ของชุมชน(ประชาชนส่วนใหญ่) ในการใช้สิทธิเลือกตั้งต่างๆ*

อมร จันทรสมบูรณ์ (2537:45) ยังได้สรุปถึงปัญหาสำคัญของการเมืองการปกครองไทยซึ่งน่าจะยังดำรงอยู่ต่อไปถึงปัจจุบันเช่นเดียวกันโดยกล่าวไว้ว่า

“ปัญหาที่ยากในการบริหารประเทศของประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างมากมาในขณะนี้ เกิดจากสภาพที่ผิดปกติของโครงสร้างการ จัดสรรการใช้อำนาจของรัฐทั้ง 3 ระดับ ที่ไม่มีความสมดุลกันจนอาจเรียกว่าสังคมไทยอยู่ในลักษณะที่เป็น “สังคมพิการ” ”

สภาพที่แสดงถึงลักษณะของความพิกลพิการของกลไกการบริหารประเทศ ก็คือ การที่ปัญหาทุกอย่างมุ่งสู่รัฐบาลที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจรัฐ หรือ “ปัญหาทุกปัญหายังคงมุ่งสู่กรุงเทพฯ” นอกจากนี้ยังอาจกล่าวได้ว่าสาเหตุของปัญหาหลายปัญหานั้นเกิดจากโครงสร้างของอำนาจหรือถูกทำให้กลายเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง

กรอบแนวคิดและหลักการทั่วไปเกี่ยวกับรัฐและการปกครองท้องถิ่นที่นำเสนอข้างต้นนี้ ส่วนใหญ่เป็นแนวคิดและหลักการที่มีอิทธิพลต่อการออกแบบโครงสร้างรัฐและการจัดสรรการใช้อำนาจรัฐของไทยนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่กล่าวได้ว่ายังดำรงไว้ซึ่งปัญหาที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหา

เกี่ยวกับการจัดสรรการใช้อำนาจที่เหมาะสมกับสภาพทางสังคมวิทยาการเมืองของประเทศในปัจจุบันโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นปัญหาการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสม ทั้งในมิติของการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอและเหมาะสม และการกระจายอำนาจหรือการคืออำนาจให้แก่ชุมชนหรือประชาคมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ รวมทั้ง ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน

สำหรับในบทต่อไป จะได้นำเสนอสาระสำคัญโดยสังเขปเกี่ยวกับความเป็นมา โครงสร้าง และองค์ประกอบของการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นของไทย

* หากพิจารณาพฤติกรรมการใช้สิทธิเลือกตั้ง จากการไปลงคะแนนเลือกตั้งระดับท้องถิ่นพบว่า ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง อบต. ปี 2551 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ไปใช้สิทธิ คิดเป็นร้อยละ 60% ขึ้นไป รายละเอียดตามตารางการใช้สิทธิเลือกตั้งในภาคผนวก จ.

บทที่ 3

การปกครองท้องถิ่นของไทย : อดีตและปัจจุบัน

เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทย จึงได้ศึกษาทบทวนและนำเสนอเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองท้องถิ่นของไทยที่วิวัฒนาการมาจากอดีตจนถึงปัจจุบันโดยสังเขป และบทวิเคราะห์เกี่ยวกับสถานะปัจจุบันของการปกครองท้องถิ่นของไทย

1. การปกครองท้องถิ่นไทยในอดีต : “ลักษณะกึ่งท้องถิ่น-กึ่งภูมิภาค”

หากกล่าวย้อนกลับไปถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาซึ่งสภาพของประเทศไทยยังมีความเป็นรัฐแบบจารีตสูง การปกครองนอกราชธานีและหัวเมืองชั้นในที่เรียกกันว่าเป็น “การปกครองหัวเมือง เมืองประเทศราช” นั้น หัวเมืองชั้นนอกและเมืองประเทศราชนับว่ามีระดับความเป็นอิสระในการปกครองตนเองสูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองประเทศราชต่างๆ ได้แก่ กลุ่มเมืองล้านนาทางเหนือ กลุ่มเมืองล้านช้างทางตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้ง กลุ่มหัวเมืองมลายูทางใต้ ที่มีผู้ปกครองเป็นสุลต่านปกครองเมืองต่อเนื่องและสืบสายโลหิตชั่วลูกหลาน จนกระทั่งถึงยุคต้นกรุงรัตนโกสินทร์ที่มีการกระชับอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้น จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่พระองค์ทรงปฏิรูประบบการปกครองประเทศครั้งใหญ่ โดยการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเพื่อรักษาเอกราชและความมั่นคงของราชอาณาจักร และสถาปนาระบบการปกครองหัวเมืองใหม่ที่เรียกว่าระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งรวมเอาหัวเมืองต่างๆ หลายหัวเมืองไว้ด้วยกันภายใต้การปกครองดูแลของสมุหเทศาภิบาลที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ไปปกครองดูแลพื้นที่ในลักษณะที่เรียกว่า “ต่างพระเนตรพระกรรณ” และยกเลิกการปกครองโดยกษัตริย์และสุลต่านในหัวเมืองประเทศราชเดิม ภายใต้มณฑลแต่ละมณฑลประกอบด้วยหัวเมืองต่างๆ หลายเมืองซึ่งในแต่ละเมืองแบ่งพื้นที่ออกเป็นอำเภอ เมืองและอำเภอต่างก็มีข้าราชการปกครองดูแลโดยเมืองมีผู้ว่าราชการเมืองและอำเภอมีนายอำเภอปกครองดูแล(ทั้งผู้ว่าราชการเมืองและนายอำเภอมีฐานะเป็นข้าราชการ) พื้นที่อำเภอแต่ละอำเภอประกอบด้วยตำบลที่แบ่งเขตการปกครองย่อยๆ เป็นหมู่บ้านซึ่งเป็นหน่วยการปกครองพื้นที่ที่เล็กที่สุด โดยหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านที่ประชาชนเลือกขึ้นมาเป็นผู้ปกครองดูแลตนเองและบรรดาผู้ใหญ่บ้านประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งขึ้นเป็นกำนันปกครองดูแลตำบล

แม้ว่าคนไทยในอดีตจะมีอิสระในการดำรงชีวิตและมีการปกครองตนเอง แต่ก็ไม่ปรากฏชัดเจนว่า ประเทศไทยมีพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นเช่นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่พัฒนาแล้วเช่น อังกฤษ หรือประเทศในยุโรป หรือสหรัฐอเมริกา

1.1 การปกครองท้องถิ่น : รากฐานของท้องถิ่นไทย

การปฏิรูประบบบริหารราชการหัวเมืองและสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นของรัชกาลที่ 5(ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่) อาจกล่าวได้ว่าเป็นการปู “ฐาน” ของการปกครองท้องถิ่นไทยภายใต้การปกครองระดับตำบล-หมู่บ้านที่ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองระดับหมู่บ้านและมีกำนันที่ได้รับเลือกจากผู้ใหญ่บ้านด้วยกันเป็นนายตำบล ซึ่ง อมร จันทสมบุรณ์ (2537 : 46) สรุปว่า พระองค์ท่านทรงมีพระราชประสงค์จะวางพื้นฐานการปกครองท้องถิ่นในลักษณะที่เรียกว่า “กึ่งท้องถิ่น-กึ่งภูมิภาค” โดยให้กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกจากประชาชนในท้องถิ่นมีฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอและกรมการอำเภอ

โดยกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎรในเขตตำบลและหมู่บ้าน ดูแลบัญชีสำมะโนครัวและช่วยเหลือราชการของอำเภอและเมือง นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในส่วนที่เกี่ยวกับคดีความ ก็คือ ในคดีแพ่ง กำนันจะมีอำนาจตัดสินเปรียบเทียบคดีแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 100 บาท สำหรับคดีอาญา กำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีอำนาจจับโจรผู้ร้าย

1.2 สุขาภิบาล : การปกครองท้องถิ่นโดยรัฐบาล

นอกจากการวางรากฐานของระบบการปกครองท้องถิ่นที่ดังกล่าวแล้ว รัชกาลที่ 5 ยังทรงริเริ่มตั้ง “สุขาภิบาล” โดยการตรากฎหมายจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมเป็นสุขาภิบาลแห่งแรกในปี พ.ศ. 2448 และตรากฎหมายจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองเป็นการทั่วไปในปี พ.ศ. 2451

สุขาภิบาลเป็นองค์กรที่มีเจตนาธรมณในการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการระบุนาการกิจอำนาจหน้าที่ให้รับผิดชอบงานด้านการรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ชุมชน) ดูแลตลาด บำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และโคมไฟแสงสว่าง ควบคุมการก่อสร้าง นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่เกี่ยวกับการเก็บภาษีท้องถิ่น (จากผลประโยชน์ที่เก็บได้จาก “โรงร้าน” ที่รัชกาลที่ 5 ทรงพระราชทานให้) แต่ทั้งนี้ การบริหารงานของสุขาภิบาลอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการหรือคณะบุคคลที่มีกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง มีนายอำเภอเป็นประธานกรรมการ และมีปลัดอำเภอเป็นผู้บริหารงานในฐานะปลัดสุขาภิบาล ลักษณะการบริหารของสุขาภิบาลมิได้แยกโครงสร้างออกเป็นฝ่ายบริหารงานและสภาท้องถิ่น

การบริหารงานของสุขาภิบาล แม้ว่าภายหลังจะมีการเพิ่มกรรมการที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชน แต่ในทางปฏิบัตินายอำเภอและปลัดอำเภอมีบทบาทสำคัญในการบริหารงาน นับเป็นการจัดทำภารกิจของท้องถิ่นโดยข้าราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง หรือเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลางนั่นเอง ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 แล้ว จึงได้มีการตรา พ.ร.บ. เปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 ยกฐานะสุขาภิบาลทั้งหมดขึ้นเป็นเทศบาลตำบล

การปกครองท้องถิ่นโดยสุขาภิบาลจึงเป็นวิธีการปกครองท้องถิ่นที่เป็นลูกผสมในลักษณะ “กึ่งภูมิภาค-กึ่งท้องถิ่น” เช่นกัน ที่ใช้ต่อเนื่องมาจากปี พ.ศ.2448-2542 เป็นเวลารวม 94 ปี มีจำนวนสุขาภิบาลเพิ่มพูนขึ้นเป็นลำดับมากกว่า 900 แห่ง

2.รากฐานการปกครองท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

2.1 เทศบาล : กำเนิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 1 ปี คณะราษฎรประกาศใช้ พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 และได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ.2478 โดยยกฐานะสุขาภิบาล 35 แห่ง เป็นเทศบาล มีองค์การบริหารที่แบ่งแยกบทบาทอำนาจหน้าที่ชัดเจน กล่าวคือ มีคณะเทศมนตรีที่ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาที่ได้รับการเห็นชอบจากสภาเทศบาล และเทศมนตรี ทำหน้าที่บริหารงานเทศบาลและรับผิดชอบต่อสภาเทศบาลที่ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล

โครงสร้างและรูปแบบของเทศบาลในเบื้องต้นนั้นล้าไปจากโครงสร้างของรัฐบาลและรัฐสภาโดยเจตนา อาจต้องการให้เป็นโรงเรียนฝึกหัดการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่เป็นเรื่องใหม่สำหรับประชาชนไทยในสมัยดังกล่าว

ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งจนถึงปี พ.ศ.2540 มีเทศบาลรวมกันเพียง 100 กว่าแห่ง นับเป็นตัวเลขชี้ให้เห็นถึงความไม่เอาใจใส่หรือไม่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจังและทั่วถึง มีพักที่จะกล่าวถึงการควบคุมโดยเคร่งครัดและการละเลยหรือมิได้ให้การสนับสนุนทรัพยากรและบทบาทอำนาจหน้าที่แก่เทศบาลอย่างเหมาะสมกับการดำเนินภารกิจในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น และสามารถกล่าวได้ว่าเทศบาลถูก “คุมกำเนิด” ทั้งจำนวน บทบาทอำนาจหน้าที่ และทรัพยากร ตลอดมาจนถึงปีพ.ศ. 2542 ที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล จึงทำให้มีเทศบาลเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดเป็น 1,129 แห่ง

2.2 พัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น

(1) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

มีความพยายามที่จะวางรากฐานและสร้างความพร้อมในการปกครองตนเองของประชาชนระดับตำบลมาเป็นลำดับจนถึงในปลายปี พ.ศ.2499 มีการตรา พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลขึ้นเป็นครั้งแรก เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” ทั้งนี้การจัดตั้งให้ดำเนินการโดยการออกประกาศกระทรวงมหาดไทยให้พื้นที่ตำบลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่มีการจัดระเบียบบริหารในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีองค์การบริหาร พนักงานและรายได้เป็นของตนเอง แบ่งโครงสร้างการบริหารเป็นคณะกรรมการตำบลและสภาตำบล โดยสภาตำบลมีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบล และออกข้อบัญญัติตำบล สภาตำบลมีสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน โดยมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง สำหรับคณะกรรมการตำบลซึ่งรับผิดชอบการบริหารงานนั้นประกอบด้วยกำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล และกรรมการอื่นที่นายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบลหรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นไม่เกิน 5 คน

ทั้งนี้ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้กฎหมายข้างต้น กระทรวงมหาดไทยมีการออกประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพียง 59 แห่ง จนถึงปี พ.ศ.2515 จึงได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ยกเลิกกฎหมายระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ยังได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานในระดับตำบลใหม่ให้มีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศคือ “สภาตำบล” ที่มีโครงสร้างการบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการสภาตำบล โดยกำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน มีที่ปรึกษาที่นายอำเภอคัดเลือกจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากร 1 คน และเลขานุการ 1 คน ที่นายอำเภอคัดเลือกจากครูประจำตำบลในตำบลนั้น

สภาตำบลรูปแบบใหม่นี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นเพียงกลไกที่ตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือทางราชการในการพัฒนาชนบทระดับตำบลเท่านั้น และเป็นรูปแบบการบริหารงานระดับตำบลที่ใช้ต่อเนื่องมาจนถึงปี พ.ศ.2537 จึงได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดย พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการจัดการปกครองท้องถิ่นระดับตำบลในปัจจุบัน

(2) สภาจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

แนวคิดเบื้องต้นในการกำหนดให้มีองค์กรบริหารงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดนั้น มาจากการริเริ่มจัดตั้งสภาจังหวัดเพื่อต้องการให้เป็นองค์กรที่ปรึกษาของกรมการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของ

รัฐบาลในการนำนโยบายของรัฐบาลไปพัฒนาจังหวัดให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของจังหวัด

สภาจังหวัดในช่วงแรก จัดตั้งขึ้นโดย พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 และต่อมาก็มีการตรา พ.ร.บ.สภาจังหวัด พ.ศ.2481 ขึ้น เป็นการเฉพาะ แต่สภาจังหวัดก็ยังทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการจังหวัดเช่นเดิมจนถึงปี พ.ศ.2498 จึงมี พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากจังหวัดที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่กำหนดโครงสร้างการบริหารที่ประกอบด้วยฝ่ายบริหารซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้า มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและข้าราชการส่วนจังหวัดปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีสภาจังหวัดทำหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติจังหวัดและควบคุมดูแลการบริหารงานขององค์กรฯ สภาจังหวัดมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละอำเภอตามเกณฑ์ประชากรที่กฎหมายกำหนด

จนถึงปี พ.ศ.2540 จึงได้มีการตรา พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 เปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับเลือกจากสภา และเปลี่ยนชื่อสภาจังหวัดเป็นสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และนายอำเภอมีตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกต่อไป

(3) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

(3.1) “กรุงเทพมหานคร” เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่ได้รับการจัดตั้งครั้งแรกตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 เพื่อกำหนดฐานะของกรุงเทพมหานคร (ที่เกิดจากการรวมจังหวัดพระนครและธนบุรีเข้าด้วยกัน) เป็นราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง (เต็มพื้นที่) มีโครงสร้างการบริหารที่เหมาะสมกับนครหลวงของประเทศที่มีลักษณะเป็น “มหานคร” โดยให้มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พร้อมกับให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

แต่เมื่อมีการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในคณะผู้บริหารที่กระทบบและเป็นอุปสรรคในการบริหารราชการจึงได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 แทนกฎหมายเดิม โดยมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญต่างๆ อาทิ 1) ให้ประชาชนเลือกตั้งเฉพาะผู้ว่าฯ แล้วให้ผู้ว่าฯ พิจารณาแต่งตั้งรองผู้ว่าฯ ได้ 4 คน แทนวิธีการเดิมที่ให้เลือกตั้งทั้งคณะ 2) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภากรุงเทพมหานครได้เมื่อผู้ว่าฯ ยื่นข้อเสนอฟ้องเหตุผล และถ้ามีการยุบสภา ผู้ว่าฯ ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย 3) กำหนดให้มีสภาเขตทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้อำนวยการเขต

รูปแบบของฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานครดังกล่าว คือ รูปแบบของฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (Strong Executive) ที่กลายต้นแบบของการแก้ปัญหาฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ทุกรูปแบบในปัจจุบัน

(3.2) “เมืองพัทยา” เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแบบที่สองที่ได้รับการจัดตั้งครั้งแรกตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ.2524 เป็นการทดลองใช้รูปแบบการบริหารที่เรียกกันว่า รูปแบบผู้จัดการเมือง (City-manager) เพื่อต้องการให้เมืองได้รับการบริหารโดยนักบริหารมืออาชีพที่ได้รับความเห็นชอบให้ว่าจ้างจากสภา

เมือง กำหนดวาระคราวละ 4 ปี ในการบริหารและพัฒนาเมืองพัทยาให้เป็นเมืองท่องเที่ยวทันสมัยสามารถดึงดูดใจนักท่องเที่ยวให้มุ่งมาชมความงดงามของชายทะเลพัทยา

ต่อมาก็มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหาร เพื่อแก้ปัญหาการที่นายกเมืองพัทยาซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน แต่มิได้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานเมืองโดยตรง ประกอบกับเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่ให้ฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจากเลือกตั้งของประชาชนจึงได้มีการตรา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 ปรับโครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาให้นายกเมืองพัทยาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและสภาเมืองพัทยาที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดแทนองค์ประกอบเดิมที่มีสมาชิกประเภทผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย

3. การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

3.1 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 : มุ่งกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่ได้รับกล่าวถึงว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” มีเจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นและผลักดันให้มีการกระจายอำนาจให้แก่มากขึ้น โดยมีการบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และกำหนดเป็นหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (โดยเฉพาะ) รวม 10 มาตรา โดยมีสาระสำคัญที่มุ่งเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นรวม 7 ประการ คือ

(1) ปรับปรุง “องค์กร” บริหารของท้องถิ่น

เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเอง (Local self government) ของประชาชนและโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง จึงมีบทบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน สำหรับผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะบริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้

(2) การเพิ่มอำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 289-290 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีบทบัญญัติในมาตรา 284 ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ที่ต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งการจัดให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ใหม่ดังกล่าว

(3) การปรับปรุงฐานะการคลังของท้องถิ่น

เป็นส่วนหนึ่งของสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องบัญญัติไว้ โดยระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่กล่าวถึงข้างต้นทำการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

(4) การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

การสร้างกลไกและระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นโดยบัญญัติให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ดูแลกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์วิธีการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) การพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถถอดถอน (Recall) ผู้บริหาร คณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาได้

(6) วางหลักการเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีการวางหลักการเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ารัฐบาลจำเป็นต้องกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ การกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น และต้องไม่ขัดแย้งกับหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือเกินเลยไปกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

(7) การพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น

บทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 78 บัญญัติว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

3.2 ทศวรรษของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

ทศวรรษ 2540 กล่าวกันว่าเป็นทศวรรษแห่งการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของไทย นับจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่ออนุวัติการตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(1) กฎหมายใหม่ ได้แก่ 1) พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 2) พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 3) พ.ร.บ.ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 และ 4) พ.ร.บ.ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542

(2) การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมาย ได้แก่ 1) พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 2) พ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542 ถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 3) พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 ถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 4) พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 5) พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 6) พ.ร.บ.เปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542

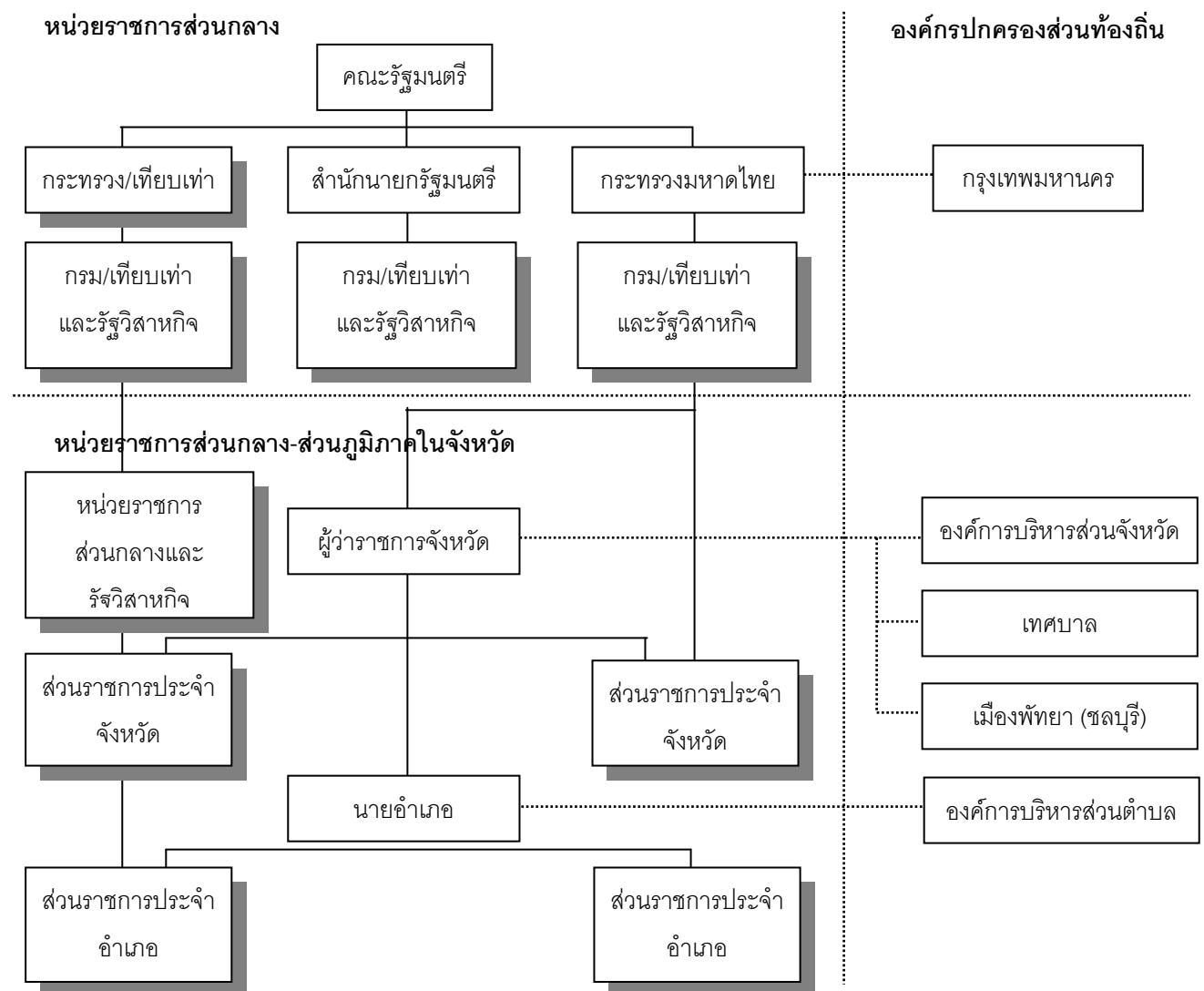
นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่น อาทิ พ.ร.บ.อากรโรงนกก็แอนด์ พ.ศ. 2540 เป็นต้น

4. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน

เพื่อให้เห็นภาพรวมโดยสังเขปของการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่มีการปรับปรุง/ปฏิรูปทั้งในเชิงโครงสร้างและระบบวิธีการปฏิบัติราชการเช่นกัน นับแต่ปลายปี พ.ศ.2545 เป็นต้นมา และการเปลี่ยนแปลงส่วนหนึ่งก็เป็นผลกระทบจากการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญตามลำดับต่อไปนี้

4.1 โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

โครงสร้างหลักของการจัดระเบียบราชการบริหารของไทยยังคงแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ สามารถนำเสนอภาพโครงสร้างทั้ง 3 ส่วนรวมทั้งการทับซ้อนในเชิงพื้นที่ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นดัง ภาพที่ 3.1



ภาพที่ 3.1 โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการ

หากพิจารณาในเชิงภารกิจหน้าที่ของและระหว่างราชการแต่ละส่วนคือ ส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่น ภารกิจหน้าที่ของราชการส่วนกลางยังคงกว้างขวางและครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่ในราชอาณาจักรไทย (แม้ว่าจะมีความพยายามในการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายด้านให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนแล้ว) โดยมีราชการ

ส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชนในเขตจังหวัด อำเภอ นอกจากนี้ในแต่ละอำเภอยังแบ่งพื้นที่ออกเป็น ตำบล และหมู่บ้าน ที่มีผู้ปกครองท้องถิ่นคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐดูแลปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น

โครงสร้างการบริหารราชการของประเทศที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังคงสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดเกี่ยวกับการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางไว้เช่นเดิมตามความต้องการของข้าราชการและนักการเมืองระดับชาติที่ต่างก็ต้องการอำนาจในการผลักดันนโยบายลงสู่พื้นที่ตามกลไกของระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งอาศัยอำนาจเพื่อประโยชน์อย่างอื่นทั้งทางตรงและทางอ้อมดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต

4.2 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 เป็นต้นมากล่าวได้ว่าโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็น อปท. ที่มีรูปแบบทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และ อปท. รูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาต่างก็มีฝ่ายบริหาร คือ นายก หรือ ผู้ว่า ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และนายก หรือ ผู้ว่า สามารถแต่งตั้งคณะผู้บริหาร (รองผู้ว่า เลขานุการ ที่ปรึกษา) ได้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด สำหรับฝ่ายสภาก็มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมดเช่นเดียวกัน ดังมีรายละเอียดตามภาพที่ปรากฏในภาคผนวก ก.1 - ก.5

4.3 องค์ประกอบของระบบการปกครองท้องถิ่น

(1) การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะ อปท.

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ฉบับปี พ.ศ.2550) ได้บัญญัติไว้เป็นหลักการในมาตรา 281 วรรคสองว่า “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ”

การที่จะจัดตั้ง อปท. จึงเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้ง อปท. ในแต่ละรูปแบบ อาทิ กฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลแต่ละระดับไว้โดยให้พิจารณาท้องถิ่นชุมชนที่มีจำนวนราษฎรและรายได้ที่พอควรแก่การปฏิบัติกิจการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เทศบาลเมือง ได้แก่ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป มีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติกิจการ และเทศนครได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป เป็นต้น นอกจากเทศบาลแล้ว กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดเงื่อนไขให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท สามารถตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้

สำหรับ อปท. รูปแบบอื่น กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดบัญญัติว่า ให้จังหวัดหนึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะที่ได้มีการพิจารณาถึงองค์ประกอบต่างๆ ที่จำเป็นและเหมาะสมของพื้นที่และสถานการณ์แวดล้อม

ในส่วนของการเปลี่ยนแปลงฐานะ กรณีของเทศบาลที่มีองค์ประกอบตามเกณฑ์ที่กำหนดสามารถเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง และจากเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่สามารถเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้เพื่อ

แก้ปัญหาเกี่ยวกับ อบท. ที่มีขนาดเล็กทำให้ไม่มีศักยภาพในการปฏิบัติกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่สามารถยุบรวมกันเองหรือยุบรวมกับ อบท. รูปแบบอื่นได้ อาทิ อบต. ยุบรวมกับ อบต. ด้วยกัน หรือ อบต. ยุบรวมกับเทศบาล*

(2) การกิจและอำนาจหน้าที่ของ อบท.

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อบท. นั้นปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งและกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายอื่นๆ ด้วย อาทิ พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ร.บ.สุสานและฌาปนสถานฯ พ.ร.บ.ควบคุมอาคารฯ พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎรฯ พ.ร.บ.บัตรประจำตัวประชาชนฯ ฯลฯ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่าอำนาจหน้าที่ของ อบท. ส่วนใหญ่ ได้แก่ การจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ทั้งในด้านการจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต การส่งเสริมอาชีพ สวัสดิการสังคม กีฬาและนันทนาการ การศึกษา การสาธารณสุข พัฒนาชุมชน ด้านการจัดระเบียบชุมชนและรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านพาณิชย์กรรมและการส่งเสริมการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งด้านการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะบัญญัติให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ อบท. เพิ่มขึ้นแล้ว ยังกำหนดให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นแผนที่กำหนดเป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจ โดยมีแนวทางสำคัญในการถ่ายโอนภารกิจและจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

อบท. ในปัจจุบันจึงมีภารกิจและอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นจากแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ซึ่งส่งผลให้มีการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ รวมทั้งอัตรากำลังผู้ปฏิบัติงานและทรัพยากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค และอาจรวมถึงภารกิจอื่นในอนาคตตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับ โดยการออกประกาศของคณะกรรมการฯ ต่อไป

(3) การคลังและงบประมาณของ อบท.

ระบบการคลังของท้องถิ่นนั้นเกี่ยวข้องกับรายได้ รายจ่าย และการบริหารงานคลังและงบประมาณ แต่จะพิจารณาเฉพาะรายได้ของท้องถิ่นเป็นหลัก ดังนี้

โครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นทุกประเภท แบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ ก) ภาษีอากร และ ข) รายได้อื่นๆ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

ก. ภาษีอากร แบ่งออกได้เป็น 1) ภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ที่เป็นรายได้หลักที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้ (ประมาณ 80% ของการจัดเก็บรายได้ทั้งหมด) นอกจากนั้นคือ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ และ 2) ภาษีที่รัฐจัดเก็บหรือจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นตามเกณฑ์ต่างๆ ได้แก่

* โปรดดูข้อมูลการเปลี่ยนแปลงฐานะ อบท. ได้ตาม ตารางที่ 4 ในภาคผนวก ง.

ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีการพนัน ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน อากรกรมสรรพ และภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน เป็นต้น

ข. รายได้อื่นๆ นอกเหนือจากภาษีอากรแล้ว ท้องถิ่นยังมีแหล่งรายได้ประเภทอื่นๆ อีก ได้แก่ 1) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ เช่น ค่าธรรมเนียมเก็บและขนขยะมูลฝอย ค่าธรรมเนียมการอนุญาตก่อสร้าง สำหรับ อบต. มีค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน ส่วน อบจ. ได้รับค่าธรรมเนียมโรงแรม 2) รายได้จากทรัพย์สิน และการประกอบกิจการของท้องถิ่น เช่น การให้เช่าทรัพย์สิน และเทศพาณิชย์อื่นๆ 3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ที่รัฐบาลจัดสรรให้โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ การใช้จ่ายตายตัวชัดเจน 4) เงินรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นรายได้ของ อบต. ได้แก่ ค่าภาคหลวงไม้ ค่าภาคหลวงแร่/ปิโตรเลียม ค่าอากรประมง ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล และ 5) เงินกู้ยืมและเงินสะสม ท้องถิ่นสามารถขอกู้ยืมเงินเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้จากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล หรือขอใช้จ่ายจากเงินสะสมของท้องถิ่นเองก็ได้

ฐานภาษีและรายได้ของท้องถิ่นโดยรวมทั้งหมดถือว่ายังต่ำมากเมื่อเทียบกับรายได้ของรัฐบาลกลาง เพราะรายได้ที่ท้องถิ่นได้รับโดยไม่รวมเงินอุดหนุนนั้นมีจำนวนเพียงร้อยละ 10 ของรายได้รัฐบาล ดังนั้น ท้องถิ่นจึงยังต้องพึ่งพาการอุดหนุนของรัฐบาลสูงซึ่งอาจทำให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานลดลง ทั้งนี้ในปี 2544 ซึ่งเป็นปีแรกที่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้เพิ่มขึ้นตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ รัฐบาลได้จัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นอีกหนึ่งเท่าของรายได้ของท้องถิ่นเองเพื่อให้สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นและรายได้ของรัฐบาลเพิ่มเป็นสัดส่วน 20 : 80

ประเด็นเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นจึงยังคงเป็นเรื่องที่ต้องศึกษาทบทวนเกี่ยวกับการขยายฐานภาษีของท้องถิ่นให้กว้างขวางยิ่งขึ้นหรือปรับโครงสร้างและอัตราภาษีที่จัดเก็บอยู่เดิมให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ การหาทางเพิ่มแหล่งรายได้อื่นๆ ให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งการเพิ่มบทบาทให้ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้เองมากขึ้นควบคู่ไปกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานการคลังของท้องถิ่นด้วย

(4) การบริหารงานบุคคล

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันต่างก็ให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยวางหลักการในการแต่งตั้งและให้ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ดังนี้ 1) ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของ อปท. และ 2) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ (ที่มีองค์ประกอบในลักษณะไตรภาคี คือ มีผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนอปท. และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเท่ากัน)

ระบบการบริหารงานบุคคลของ อปท. ในปัจจุบันเป็นไปตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือ ก.ถ. เป็นองค์กรกลางในการกำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานทั่วไปในการบริหารงานบุคคลข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นทุกประเภท นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการกลางของข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท คือ คณะกรรมการกลางข้าราชการ อบจ. คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (รวมพนักงานเมืองพัทยา) คณะกรรมการกลางพนักงาน อบต. คณะกรรมการกลางนี้จะทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปของข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ในระดับจังหวัดยังมีคณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นกลไกเกี่ยวกับการปฏิบัติการแต่งตั้งโยกย้าย และดำเนินการทางวินัยข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นในจังหวัด คือ คณะกรรมการ

แม้ว่าแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท.พ.ศ.2543 จะกำหนดเป้าหมายชัดเจนในการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลางดำเนินการ ส่งมอบภารกิจ คน และทรัพยากรอื่นต่างๆ ให้แก่ อบท. แต่ในทางปฏิบัติ การถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบท. ไม่อาจดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลาในแผนฯ อาทิ การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาดูด้วยการโอนโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ อบท. ไม่คืบหน้าเท่าที่ควรด้วยแรงต่อต้านจากครูและบุคลากรของสถานศึกษา การถ่ายโอนสถานีอนามัยตำบลให้แก่ อบท. ก็มีจำนวนน้อยมากเพราะผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงสาธารณสุขเองไม่เห็นด้วยกับการถ่ายโอนภารกิจ ในขณะที่บุคลากรระดับล่างกลับสนใจที่จะถ่ายโอนมากกว่า

ความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบท. ตามแผนการกระจายอำนาจฯ ได้ถูกหยิบยกมาเป็นข้ออ้างสำคัญในการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 30(4) ของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่เดิมกำหนด “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ.2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลในอัตราร้อยละไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า”

รัฐบาลได้อ้างเหตุผลว่า “โดยที่การปฏิบัติตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ไม่อาจดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลาทำให้การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 (4) แห่ง พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการถ่ายโอนภารกิจสมควรแก้ไขเพิ่มเติมสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงนั้น...”จึงได้แก้ไขให้ลดสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2550 เป็นต้นไป โดยมีสาระสำคัญ คือ “โดยตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า”

การแก้ไขสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดสรรรายได้ที่นำไปผูกโยงไว้กับการถ่ายโอนภารกิจที่มีปัญหาในการผลักดันให้สัมฤทธิ์ผลดังกล่าว**น่าจะเป็นสัญญาณหนึ่งที่บ่งชี้ให้เห็นถึงอัตราเร่งของการกระจายอำนาจที่ลดลง** ในขณะที่รัฐบาลหันไปแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเมื่อปี พ.ศ.2551 กำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ และรัฐบาลได้เริ่มเจียดจ่ายงบประมาณปี 2552 ให้ทุกจังหวัดเฉลี่ยจังหวัดละประมาณ 200 ล้านบาท เพื่อให้จังหวัดดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการดำเนินบริการสาธารณะในลักษณะเดียวกับ อบท. ทั้งในเรื่องความซ้ำซ้อน การแย่งงบประมาณ แย่งบุคลากร อาจส่งผลให้การสนับสนุนหรือเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ อบท. ขาดความต่อเนื่องและชะงักงันที่สุดในที่สุด

บทบาทสำคัญที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในฐานะตัวแทนของรัฐบาลควรดำเนินการ คือ การกำกับดูแล อบท. ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และแนวทางที่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2550 กำหนด

การกำกับดูแลเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมท้องถิ่นโดยรัฐ ซึ่งรัฐไทยเลือกใช้ระบบการควบคุมโดยการออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ควบคุมท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด มีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐและประชาชนในท้องถิ่น

หลักการกำกับดูแลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ข้างต้น แบ่งได้เป็น 4 ประการ คือ

1) การกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบของ อบท. ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2) วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล คือ

- เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน
- เพื่อประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

3) การกำกับดูแลจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้

4) การกำกับดูแลจะกระทำนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

ในส่วนของวิธีการกำกับดูแลนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ดำเนินการ ดังนี้ คือ

1) ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้ อบท. เลือกรูปแบบได้เอง และการกำหนดมาตรฐานให้คำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับการพัฒนาและประสิทธิภาพการบริหารของ อบท. แต่ละรูปแบบ และต้องไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการของ อบท.

2) ให้มีกลไกตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

สำหรับการกำกับดูแลตามที่มีกฎหมายบัญญัตินั้น กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง อบท. ได้กำหนดวิธีการและรูปแบบการกำกับดูแลไว้ สรุปได้ ดังนี้

1) การกำกับดูแลทางตรง

แบ่งได้เป็นการกำกับดูแลตัวบุคคล และการกำกับดูแลองค์กร การกำกับดูแลตัวบุคคล ได้แก่ การสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งพ้นจากตำแหน่ง อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจเสนอความเห็นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเพราะพฤติการณ์ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การสั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริง การสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว การวินิจฉัยว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ในส่วนของการกำกับดูแลองค์กร ได้แก่ การสั่งยุบสภาท้องถิ่น กรณีนายอำเภอรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ยุบสภา อบต. เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน

นอกจากการกำกับดูแลตัวบุคคลและองค์กรแล้ว ยังมีการกำกับดูแลการกระทำของ อบท. เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น และอาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจภายใต้เงื่อนไขบางประการที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ การให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบ การอนุมัติ การอนุญาต ก่อนที่ อบท. จะดำเนินการบางอย่างได้ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจอนุมัติให้ อบท. ทำกิจการนอกเขต ดังนั้น อบท. จะกระทำการนอกเขตได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว

2) กำกับดูแลทางอ้อม

รัฐบาลสามารถกำกับดูแล อบท. ทางอ้อมได้ โดยการใช้มาตรการเงินอุดหนุน ด้วยการให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อให้ อบท. ดำเนินการตามนโยบาย หรือโครงการที่กำหนดไว้เท่านั้น เช่น เงินอุดหนุนเบี้ยยังชีพคนชรา เงินอุดหนุนให้จัดหานมโรงเรียน ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังอาจกำกับดูแลการดำเนินการของ อบท. ในกรณีต่างๆ อาทิ การกำหนดให้ใช้แบบสัญญามาตรฐาน เป็นต้น

5. สรุป

ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นของไทยนับแต่เริ่มต้นสถาปนาสุขาภิบาลจนถึงปัจจุบัน เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐบาล หรือ “รัฐบาลจัดให้” มาโดยตลอด จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 แล้ว จึงมีการเปลี่ยนแปลงทั้งหลักการและสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในทิศทางที่มีการกระจายอำนาจมากขึ้นควบคู่ไปกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ทำให้ อบต. และนักการเมืองท้องถิ่น ต้องพัฒนานโยบาย ระบบงาน และการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะให้สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนยิ่งขึ้น แม้ว่าจะยังคงมีข้อจำกัดเกี่ยวกับข้ออุปสรรค/อุปสรรคท้องถิ่น แต่ก็เริ่มมีข้อดีๆ มากขึ้นเกี่ยวกับนโยบาย โครงการ/กิจกรรมของ อบต. ที่ก่อประโยชน์ให้กับประชาชน ทั้งนี้ หากทบทวนผลสำรวจความเห็นของประชาชนต่อการให้บริการต่างๆ ของ อบต. จะพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่จะมีความรู้สึกคุ้นเคยใกล้ชิดกับ อบต. และเจ้าหน้าที่ของ อบต. มากกว่าหน่วยงานอื่นในพื้นที่ ไม่รู้สึกกลัวและกลัวที่จะวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของ อบต. เช่นเดียวกับผลการศึกษเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคนมลายูมุสลิมกับหน่วยงานในชุมชน หากเป็นชุมชนในเขตเทศบาล ชาวบ้านจะติดต่อโดยตรงกับเทศบาลเลย เพราะในเทศบาลมีอสม. (คนมลายู) ปฏิบัติงานอยู่ จึงไม่มีปัญหาด้านความสัมพันธ์กัน (ฉวีวรรณ ประจวบเหมาะ, 2550 : 78)

แม้ว่าทศวรรษที่ผ่านมา จะมีการเปลี่ยนแปลงในทางบวกเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นหลายประการ แต่ในทางปฏิบัติ อบต. ยังมีอุปสรรค และข้อจำกัดหลายประการจากวิธีการถ่ายโอนภารกิจของรัฐ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการดำเนินภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนใหม่ ซึ่งยังไม่ครบวงจรของการดำเนินภารกิจ การจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นกลับกลายเป็นช่องทางใหม่ในการควบคุมและหาประโยชน์จากงบประมาณที่จัดสรรผ่านกระทรวง กรม โดยเฉพาะงบประมาณที่จัดสรรผ่านกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการที่รัฐบาลชะลอการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นให้แก่ อบต. ด้วยการแก้ไขกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ทางออกที่เหมาะสมต่อปัญหาการจัดสรรทรัพยากรระหว่างรัฐกับท้องถิ่น จึงน่าจะฝากความหวังไว้ที่การปรับโครงสร้างรายได้ของรัฐและท้องถิ่นพร้อมกันไป รวมทั้งปรับวิธีการจัดสรรรายได้ที่สะท้อนแหล่งกำเนิดรายได้อย่างแท้จริง

ในบรรดา อบต. ที่มีอยู่ในปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จัดว่าเป็น อบต. ที่มีอำนาจหน้าที่และสามารถดำเนินการตามภารกิจได้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมมิติต่างๆ ทั้งด้านคุณภาพชีวิต จนถึงกิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยีและการจัดการที่มีประสิทธิภาพและคล่องตัวสูง อาทิ การจัดทำมีระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ตลอดจนการให้บริการระบบสื่อสารไร้สายแบบ WiFi ซึ่งดูเหมือนว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ น่าจะเป็นตัวแบบของ อบต. อื่นๆ ในการพัฒนาเพื่อปรับเปลี่ยนทั้งโครงสร้างและบทบาทขององค์กร โดยมีช่องทางรองรับโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 มาตรา 76(3) ที่บัญญัติไว้ว่า “....รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

บทที่ 4

จังหวัดชายแดนใต้ : จากตำนานถึงสถานการณ์ปัจจุบัน

การที่จะกำหนดหรือออกแบบโครงสร้างและกลไกเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมของ 3 จังหวัดชายแดนใต้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงบริบททางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมือง การปกครองที่ผ่านมาในอดีตและสภาพการณ์ในปัจจุบันของ 3 จังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งจะได้ประมวลวิเคราะห์และนำเสนอไว้ตามลำดับ ดังนี้

1. ปัตตานี ปตานี ปะตานี ตานี : จากรัฐอิสระเปลี่ยนฐานะเป็นประเทศราช

ดินแดน 3 จังหวัดชายแดนใต้ในปัจจุบันนั้น คือ ดินแดนส่วนที่เคยรวมเป็นเมืองเดียวกันที่เรียกว่า ปัตตานี ปตานี ปะตานี หรือ ตานี ซึ่งเป็นดินแดนที่ตั้งอยู่ ณ ปลายสุดหรือใต้สุดของประเทศไทยในปัจจุบัน แต่เป็นพื้นที่ส่วนเหนือของคาบสมุทรมลายูซึ่งเป็นที่ยอมรับของกลุ่มชนชาติพันธุ์มลายูที่ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม และมีวัฒนธรรมที่ผสมผสานระหว่างวัฒนธรรมท้องถิ่นเดิมกับวัฒนธรรมและวิถีการดำเนินชีวิตตามหลักศาสนาอิสลามซึ่งเรียกรวมกันว่าวัฒนธรรมมลายู-อิสลาม

ตามหลักฐานทางโบราณคดี ประวัติศาสตร์ และตำนานท้องถิ่น รวมทั้งตำนานและเอกสารของต่างชาติ สรุปได้ว่า ดินแดนคาบสมุทรมลายูนี้เป็นที่ตั้งของอาณาจักรโบราณมีความเป็นมาที่ยิ่งใหญ่ยาวนานนับพันปีมีทั้งความรุ่งเรืองจากการติดต่อค้าขายกับ 2 คู่อารยธรรมใหญ่ คือ อินเดียและจีน รวมทั้งจากอาหรับ ซึ่งเป็นที่มาของการรับเอาศาสนาอิสลามเป็นศาสนาหลักของชนชาติมลายูแทนศาสนาฮินดูและศาสนาพุทธซึ่งเคยเป็นที่ยอมรับนับถือเดิม ดินแดนปัตตานีถือว่าเป็นหนึ่งในอาณาจักรสำคัญมีความเจริญรุ่งเรืองสืบเนื่องยาวนานมาร่วมสมัยกับอาณาจักรอื่นๆ บนคาบสมุทรมลายู อาทิ ดินแดนรัฐกลันตัน และรัฐอิสระอื่นๆ ที่ต่างก็มีสุลต่านปกครองดูแลสืบทอดกันตามหลักสายโลหิตหรือโดยการสมรสข้ามราชวงศ์กัน

ในการศึกษาที่จะจำกัดขอบเขตเฉพาะลักษณะสำคัญของรัฐปัตตานีในอดีตและความสัมพันธ์กับรัฐสยามหรือรัฐไทยในช่วงที่มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ปรากฏชัดเจน ดังนี้

1.1 ลักษณะของดินแดนปัตตานี หรือรัฐปัตตานี

ดินแดนปัตตานีในอดีตนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงสำคัญ คือ ช่วงแรก เป็นช่วงของปัตตานีสสมัยวัฒนธรรมฮินดู-พุทธ ที่ผู้คนและผู้ปกครองยังนับถือภูตผีวิญญาณ พรหมณ์ ฮินดู และพุทธเรื่อยมาจนอิสลามเข้าสู่อาณาจักร ประมาณ พ.ศ.2043 และช่วงที่สอง เริ่มตั้งแต่ผู้ปกครองดินแดนปัตตานีนับถือศาสนาอิสลาม หรือที่เรียกว่าช่วงสมัยวัฒนธรรมอิสลาม

เมื่อปัตตานีรับเอาศาสนาอิสลามแล้วเป็นที่รู้จักและยอมรับกันในนาม “ปัตตานีดารุสสลาม” หรือ ปตานีนครแห่งสันติภาพมีกษัตริย์หรือสุลต่านปกครองดูแลในฐานะรัฐอิสระและเริ่มมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางวัฒนธรรมที่ค่อยๆ กลายสภาพจากสังคมมลายูที่แฝงด้วยวัฒนธรรมดั้งเดิมผสมผสานและฮินดู-พุทธ เป็นสังคมมลายูที่ยึดเกาะกับวัฒนธรรมอิสลามมากขึ้น ฐานะทางเศรษฐกิจรุ่งเรืองและเจริญก้าวหน้าจากการค้าขายกับนานาประเทศ ทั้งจีน ญี่ปุ่น อาหรับและชาติยุโรปต่างๆ เช่น โปรตุเกส ฮอลันดา และอังกฤษ

ในมิติด้านความสัมพันธ์กับรัฐสยามนั้น แม้ว่าปัตตานีจะมีประวัติศาสตร์ยาวนานมา แต่เพิ่งมีหลักฐานยืนยันชัดเจนราวรัชสมัยพระบรมราชาธิราช (พ.ศ.1913-1931) แห่งกรุงศรีอยุธยา โดย โทมัส ปิเรส (Tome Pires) ชาวโปรตุเกสบันทึกว่า สมเด็จพระบรมราชาธิราชได้ติดาของมุขมนตรีแห่งปัตตานีคนหนึ่งเป็นพระสนมและมีหลักฐานปรากฏว่าปัตตานีต้องส่งเครื่องราชบรรณาการต้นไม้เงินต้นไม้ทองถวายกษัตริย์ไทยทุก 3 ปี อันเป็นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศราชกับราชอาณาจักร

หากพิจารณาจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่กล่าวอ้างข้างต้นจะเห็นได้ว่าฐานะของรัฐปัตตานีในช่วงแรกนั้น ปัตตานีน่าจะมีความเป็นอิสระมายาวนาน จวบจนช่วงพุทธศตวรรษที่ยี่สิบหรือระยะเริ่มต้นของช่วงที่สองที่ปัตตานีต้องเผชิญกับอิทธิพลของรัฐสยามในสมัยกรุงศรีอยุธยาที่มีความเป็นปึกแผ่นเข้มแข็งกว่าได้แผ่พระราชอำนาจลงมายังแหลมมลายูเป็นผลให้ปัตตานีต้องจำยอมรับฐานะความเป็นเมืองประเทศราช และกลายเป็นส่วนหนึ่งของขอบเขตพหุสัมาในเวลาต่อมา

1.2 ปัตตานีในฐานะประเทศราชของสยาม

ปัตตานีในฐานะที่เป็นรัฐนั้นมีกษัตริย์ปกครองต่อเนื่องมาจนกระทั่งกษัตริย์นับถือศาสนาอิสลาม (ประมาณ พ.ศ.2043) จึงมีสุลต่านและรัชทายาทปกครองดูแลรัฐอิสลามปัตตานีต่อเนื่องมา แม้ว่าเมื่อปัตตานีตกเป็นเมืองประเทศราชของกรุงศรีอยุธยาแล้ว แต่ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีในฐานะเมืองประเทศราชของสยามนั้นเป็นความสัมพันธ์แบบหลวมๆ ไม่ผูกพันกันมากนัก โดยประเทศราชมีหน้าที่สำคัญๆ ได้แก่ การส่งเครื่องราชบรรณาการทุก 3 ปี และการยกทัพมาช่วยรบกรณีที่ราชอาณาจักรมีศึกสงคราม ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับสยามจึงอยู่บนพื้นฐานของกำลังอำนาจและความเข้มแข็งของสยามเอง หากคราใดที่สยามอ่อนแอ ปัตตานีจะถือโอกาสแยกตัวเป็นอิสระทันที ทำให้สยามต้องส่งกองทัพไปปราบปราม ในขณะที่ปัตตานีเองก็มีความพยายามที่จะกอบกู้เอกราชเมื่อมีผู้นำที่มีฐานอำนาจเป็นปึกแผ่นมั่นคง จากหลักฐานและบันทึกต่างๆ จะเห็นได้ว่าการศึกสงครามระหว่างกันหลายครั้งนับแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ตั้งแต่ต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ก็เกิดสงครามครั้งแรกในปี พ.ศ.2329 ครั้งที่สองเป็นสงครามกอบกู้เอกราชของปัตตานีซึ่งมีตีมูฮัมหมัดเป็นผู้นำใน พ.ศ.2334 ถัดมาในปี พ.ศ.2351 ก็เกิดสงครามต่อต้านสยามที่นำโดยดาโต๊ะบิงกอลัน และครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ.2375 ซึ่งมีตีมูฮัมหมัดเป็นผู้นำในการสู้รบ (รัตติยา สาและ, 2547: 244) ด้วยการสนับสนุนของสุลต่านรัฐเคดาห์

ท่าทีที่ปัตตานีต้องการแยกตัวเป็นอิสระตลอดมา ทำให้พระมหากษัตริย์ไทยต้องปรับเปลี่ยนนโยบายการปกครองปัตตานีมาเป็นลำดับ โดยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงดำเนินนโยบายสำคัญๆ ได้แก่ 1) การปรับปรุงระบบการควบคุมปัตตานีให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยแต่งตั้งข้าราชการไทยเป็นเจ้าเมืองปัตตานี 2) ให้อพยพราษฎรไทยส่วนหนึ่งจากเมืองสงขลา พัทลุง จะนะ ลงไปอยู่ที่ปัตตานีจำนวนประมาณ 500 ครอบครัวและกล่าวกันว่ามีการกวาดต้อนเชลยสงครามจากปัตตานีมาเป็นทาสที่กรุงเทพฯ ด้วย 3) การให้เจ้าเมืองสงขลาเป็นผู้ควบคุมเมืองปัตตานี และ 4) การลดทอนอำนาจของปัตตานี โดยการแบ่งปัตตานีออกเป็น 7 เมือง (ประมาณปี พ.ศ. 2351) ได้แก่ เมืองปัตตานี เมืองยะลา เมืองยะหริ่ง เมืองระแงะ เมืองราหิมัน เมืองสาบบุรี และเมืองหนองจิก แต่ละเมืองต่างก็มีเจ้าเมืองปกครองดูแลแยกจากกัน โดยอยู่ในความควบคุมของเมืองสงขลา เจ้าเมืองแต่ละเมืองได้รับการแต่งตั้งจากกรุงเทพฯ ซึ่งในทางปฏิบัติมักเลือกสรรจากบรรดาญาติของเจ้าเมืองคนเก่า

ช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์เป็นต้นมาจนก่อนถึงการปฏิรูปการปกครองในรัชกาลที่ 5 นั้น ปัตตานีถูกลดความเป็นอิสระจากการกระชับอำนาจการควบคุมของรัฐสยามที่กรุงเทพฯ มากขึ้นเป็นลำดับ จนถึงปี พ.ศ.2375 สมัยรัชกาลที่ 3

เกิดการร่วมมือกันของ 7 หัวเมือง ก่อความไม่สงบโดยการสนับสนุนของสุลต่านแห่งรัฐเคดาห์ ทำให้มีการส่งกองทัพจากกรุงเทพฯ ถึง 6 ททัพ ไปปราบปรามและเป็นผลให้รัชกาลที่ 3 ต้องเปลี่ยนตัวเจ้าเมืองทั้ง 7 ที่ไม่ยอมสวามิภักดิ์ต่อไทยพร้อมไปกับการแก้ไขระบบการควบคุมหัวเมืองมลายูทั้ง 7 และหัวเมืองมลายูข้างเคียงด้วยนโยบาย “แบ่งแยกแล้วปกครอง” เพื่อให้หัวเมืองมลายูอ่อนกำลังลงโดยการแบ่งไพร่บุรี (เคดาห์) ออกเป็น 4 เมือง คือ เมืองไพร่บุรี เมืองสตูล เมืองปะลิส และเมืองกะบังลุ (เมื่อ พ.ศ.2382) เป็นผลให้หัวเมืองมลายูมีความสงบจบจนถึงสมัยปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5

ความขัดแย้งหรือการศึกสงครามระหว่างสยามกับปัตตานีที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง หากมองในมุมมองของสยามก็คือการก่อการกบฏหรือการแข็งข้อต่อต้านอำนาจรัฐ แต่ในมุมมองของปัตตานีถือว่าเป็นสงครามเพื่อปกป้องเอกราชซึ่งเป็นที่เล้าอาสานสืบมาทั้งในแง่ของวีรกรรมและความโหดร้ายทารุณที่สยามกระทำต่อปัตตานี

2. ปัตตานี : ดินแดนด้ามขวานทองของสยาม

เจ็ดหัวเมืองมลายูถือเป็นดินแดนส่วนหนึ่งในพระราชอาณาจักรที่จำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปการปกครองตามมูลเหตุที่รัชกาลที่ 5 ทรงพิจารณาเห็นว่าสภาพการปกครองแบบเดิมล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงรวมทั้งมูลเหตุสำคัญจากการคุกคามของจักรวรรดินิยมอังกฤษและฝรั่งเศส

แม้ว่าจะมีการควบคุมหัวเมืองทั้ง 7 เข้มงวดขึ้น แต่นโยบายและการปฏิบัติต่อหัวเมืองทั้ง 7 ก็มีลักษณะผ่อนปรนและให้อิสระแก่เจ้าเมืองทั้ง 7 ในการปกครอง ตัดสินคดีความ และเก็บผลประโยชน์จากภาษีอากรต่างๆ เอง โดยกำหนดให้ส่งผลประโยชน์เฉพาะส่วยห่วย ส่วยกระดาน ส่วยต้นไม้เงินต้นไม้ทองเท่านั้น ทั้งนี้ การปกครอง 7 หัวเมืองในช่วงต้นรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 เกิดปัญหาความขัดแย้งทั้งในส่วนของเจ้าเมืองกับราษฎรที่อ้างว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมและความขัดแย้งระหว่างเจ้าเมืองทั้ง 7 กับเจ้าเมืองสงขลาที่ได้รับมอบอำนาจให้ควบคุมดูแลหัวเมืองทั้ง 7 ที่ต้องการจะขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ มากกว่า กอปรกับการที่อังกฤษมุ่งขยายอำนาจทั้งในด้านการค้าและการเมืองให้แก่หัวเมืองมลายูด้วยการบีบบังคับให้ไทยยอมรับว่าหัวเมืองมลายูมิได้เป็นเมืองขึ้นของไทย อังกฤษมีสิทธิครอบครองได้

ดังที่กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ทรงกล่าวถึงมูลเหตุที่ต้องจัดการปกครองดินแดนส่วนนี้ไว้ ความตอนหนึ่งว่า

“...อาไศรยเหตุที่ผู้ว่าราชการเมืองแขกทั้ง 7 มีความเดือนร้อน ดังที่ได้อธิบายแล้วประการหนึ่ง และอาไศรยเหตุที่พวกอังกฤษคิดหาประโยชน์ต่อเข้ามาในหัวเมืองแขกประการหนึ่ง ประสมกัน.... จึงเห็นจำเป็นต้องรีบจัดการหัวเมืองแขกเหล่านี้ให้เรียบร้อย โดยเร็วที่สุดที่จะพึงทำได้....”

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย ซึ่งต่อมากกรมหมื่นดำรงราชานุภาพได้ทูลเกล้าถวายรายงานเกี่ยวกับแนวนโยบายการปฏิรูปการปกครองดินแดนปัตตานี (พ.ศ.2433) ทั้งนโยบายระยะสั้นและระยะยาวสำหรับนโยบายระยะสั้นมีแนวทาง 9 ประการ คือ(สมโชติ อ๋องสกุล, 2524:363-364)

ประการแรก การแบ่งเขตการปกครอง แบ่งเป็น 7 หัวเมืองตามเดิม

ประการที่สอง การแต่งตั้งข้าหลวงควรเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ความเข้าใจในภาษา ศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่นเป็นข้าหลวงประจำหัวเมืองทั้ง 7 โดยเฉพาะขึ้นหน่วยหนึ่ง

ประการที่สาม การปกครองแต่ละหัวเมืองให้เจ้าเมืองมีอำนาจในการปกครองเมืองตามขนบธรรมเนียมเดิม โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าหลวงไทยที่ไปประจำ

ประการที่สี่ การตัดสินความ ยังคงให้เจ้าเมืองมีอำนาจในการตัดสินคดีต่างๆ ตามกฎหมายประเพณี เว้นแต่คดีที่มีโทษถึงประหารชีวิต หรือริบทรัพย์ เจ้าเมืองต้องขอพระบรมราชานุญาตเหมือนหัวเมืองชั้นในเสียก่อน และคดีที่มีการอุทธรณ์ต้องส่งให้ศาลข้าหลวงพิจารณา

ประการที่ห้า เรื่องภาษีอากร ในระยะแรกให้เจ้าเมืองยังคงมีอำนาจเก็บภาษีอากรได้ตามเดิม แต่ให้มีส่วนลดเป็นภาคหลวงสำหรับข้าหลวงจะใช้ในการปกครองบ้านเมือง และที่เหลือนำส่งช่วยราชการ

ประการที่หก การส่งส่วยหรือผลประโยชน์ต่างๆ ที่เคยส่งให้เมืองสงขลานั้นให้ยกเลิกเสีย และยกเลิกการที่เจ้าเมืองสงขลาส่งคนไปควบคุมด้วย แล้วให้เจ้าเมืองและข้าหลวงร่วมกันคัดเลือกคนในเมืองนั้นเป็นกรรมการประจำเมืองเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลแทน

ประการที่เจ็ด การส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองและเครื่องราชบรรณาการ ในระยะแรกให้คงมีตามที่เคยปฏิบัติ ส่วนใบบอกหรือสาส์นต่างๆ ให้ติดต่อผ่านข้าหลวง หากเร่งด่วนต้องส่งกรุงเทพฯ โดยตรง ต้องให้ข้าหลวงทราบด้วยทุกครั้ง

ประการที่แปด การต่างประเทศ กิจการใดที่ต้องเกี่ยวข้องกับต่างประเทศให้ถือเป็นหน้าที่ของข้าหลวงเท่านั้น

ประการที่เก้า ที่ตั้งกองบัญชาการ ควรจัดตั้งกองบัญชาการสำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองทั้ง 7 สองแห่ง คือ ที่สงขลา และเมืองใดเมืองหนึ่งใน 7 หัวเมือง โดยให้ข้าหลวงคอยตรวจราชการเมืองทั้ง 7 เสมอ ถ้ามีสิ่งใดไม่เหมาะสมหรือเป็นที่เดือดร้อนแก่ราษฎร ให้ข้าหลวงมีอำนาจเตือนเจ้าเมืองให้จัดการปรับปรุงแก้ไขทันที

ในส่วนของนโยบายระยะยาวมีแนวทางรวม 3 ประการ คือ

ประการแรก การทำนุบำรุงบ้านเมืองเหล่านี้จะต้องทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เกิดประโยชน์ยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ในด้านการค้า การเกษตร และเหมืองแร่ โดยผลประโยชน์ที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้นจะแบ่งให้แก่เจ้าเมืองและกรมการเพื่อใช้ในแต่ละเมือง ส่วนหนึ่งจะแบ่งเป็นภาคหลวงสำหรับช่วยเหลือราชการอีกไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของผลประโยชน์ที่เก็บได้

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย หรือขนบธรรมเนียมและแบบแผนใดๆ ในหัวเมืองเหล่านี้ เพื่อให้เหมือนกับหัวเมืองชั้นใน จะต้องค่อยๆ กระทำเป็นลำดับโดยยึดหลักว่า “...จะค่อยเป็นไปโดยลำดับ ไม่ต้องรีบแบบแผนเก่าโดยรุนแรงให้เป็นที่ชอกช้ำแก่ผู้ว่าราชการเมืองประการใด”

ประการที่สาม การสร้างความสัมพันธ์ต่อกันและกัน ควรให้มีการสร้างสัมพันธ์อันดีต่อกันระหว่างเจ้าเมืองทั้ง 7 กับบรรดาข้าราชการไทย ด้วยการไปมาหาสู่กัน และการศึกษาภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีกัน ทั้งนี้ เพื่อ “เพาะปลูก” คนที่จะเข้ารับราชการในท้องถิ่นสืบไป

การจัดการปกครองใหม่ตามนโยบายการปฏิรูปการปกครองดังกล่าวได้รับการต่อต้านจากเจ้าเมืองทั้ง 7 ที่ถูกลดอำนาจการปกครองและผลประโยชน์ที่เคยได้รับ โดยผู้นำในการต่อต้านคนสำคัญคือ พระยาตานี (อับดุลกาเดร์) ที่แสดงการต่อต้านชัดเจนด้วยวิธีการต่างๆ รวมทั้งการทำหนังสือร้องทุกข์ไปยังข้าหลวงใหญ่อังกฤษที่สิงคโปร์ด้วย

รัฐบาลที่กรุงเทพฯ ได้ปรับปรุงการจัดการหัวเมืองทั้ง 7 อีก โดยการประกาศใช้กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ.120 (เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2444) ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป คือ

ประการแรก ด้านการปกครอง ยกฐานะดินแดน 7 หัวเมือง เป็นบริเวณ มีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ 7 หัวเมือง คอยตรวจตราราชการทั้งปวงในบริเวณ 7 หัวเมืองอย่างใกล้ชิด ภายใต้การควบคุมอีกชั้นหนึ่งของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ในแต่ละเมืองมีกองบัญชาการเมือง ปฏิบัติการด้านต่างๆ โดยเจ้าเมืองทำหน้าที่บังคับบัญชาในเมือง แต่ทุกอย่างต้องปรึกษาของบัญชาการเมืองเสียก่อน และรายงานราชการทุกเรื่องที่ส่งกรุงเทพฯ ต้องผ่านข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ 7 หัวเมือง และข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราชก่อน

ประการที่สอง กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง กำหนดให้จัดการศาลตามพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114 โดยแบ่งศาลออกเป็น 3 ชั้น คือ ศาลบริเวณ ศาลเมือง และศาลแขวง ให้มีผู้พิพากษาพิจารณาคดีทั่วไปตามกฎหมายไทย ยกเว้นคดีแพ่งที่เกี่ยวกับศาสนาอิสลามเรื่องมรดกและครอบครัว ซึ่งคนนับถือศาสนาอิสลามเป็นโจทก์จำเลย ให้มีโต๊ะกาลีซึ่งเป็นผู้รู้ศาสนาอิสลาม ตัดสินคดีตามกฎหมายอิสลามตามธรรมเนียมเดิม

ประการที่สาม กฎข้อบังคับกำหนดให้เก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม เงินส่วย และเงินผลประโยชน์แผ่นดินทั้งหลาย ณ สถานที่ราชการ ห้ามเก็บในบ้านเรือนผู้ใดเด็ดขาด เงินที่ได้จะแบ่งให้ทำนุบำรุงบ้านเมืองและแบ่งให้เจ้าเมืองญาคัตวงศ์เจ้าเมือง ศรีตรังกรมการที่รับราชการดี ให้พอเลี้ยงชีพด้วย หากผู้ใดพินหนำที่ไปเพราะวัยชรา หรือ ทุพพลภาพจะได้รับพระราชทานเบี้ยบำนาญตามพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ

กฎข้อบังคับสำหรับการปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองได้รับการคัดค้านทันทีที่ประกาศใช้ โดยเฉพาะจากพระยาตานี พระยาสาเยบุรี และพระยาระแงะ นำไปสู่การปลดและจับกุมพระยาตานีเข้ากรุงเทพฯ เพื่อพิจารณาคดี เป็นสิ้นสุดอำนาจของเจ้าเมืองมุสลิมเชื้อสายมลายูคนสุดท้ายที่ปกครองเมืองปัตตานี และเป็นผลให้กลุ่มญาคัตวงศ์และขุนนางจำนวนหนึ่งหนีไปอาศัยอยู่ในรัฐกลันตัน และรัฐใกล้เคียงอื่นๆ จวบจนปัจจุบัน

กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการตามกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง จนสามารถควบคุมเจ้าเมืองที่ขัดแย้งโดยการแต่งตั้งข้าราชการไทยเข้าดำเนินการปกครองแทน จนถึงปี พ.ศ.2448 จึงได้ยกเลิกการส่งส่วยต้นไม้เงินต้นไม้ทองตามธรรมเนียมเดิมของการเป็นประเทศราชเปลี่ยนเป็นการเก็บเงินค่าราชการจากราษฎรเหมือนหัวเมืองอื่นๆ ในพระราชอาณาจักร ทำให้หัวเมืองทั้ง 7 มีฐานะเป็นดินแดนทั่วไป เช่นเดียวกับหัวเมืองอื่นๆ ในราชอาณาจักร นอกจากนี้ยังเป็นการยกเลิกระบบกินเมืองด้วย

3. มณฑลปัตตานี

ในปี พ.ศ.2449 รัชกาลที่ 5 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แยกดินแดน 7 หัวเมืองจากมณฑลนครศรีธรรมราช และจัดตั้งเป็นมณฑลปัตตานีมีข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑล และปรับปรุงรูปแบบการปกครองโดยยุบรวมหัวเมืองเหลือ 4 เมือง คือ 1) เมืองปัตตานี 2) เมืองยะลา 3) เมืองสาเยบุรี และ 4) เมืองระแงะ แต่ละเมืองมีผู้ว่าราชการเมือง (จนถึงปี พ.ศ.2459 จึงมีประกาศเปลี่ยนชื่อคำว่า เมือง เป็น จังหวัด)

การมีฐานะเป็นมณฑลปัตตานีทำให้ดินแดนส่วนนี้ขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ อีกครั้งหนึ่ง

วัตถุประสงค์สำคัญของการจัดตั้งมณฑลปัตตานีนั้นสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงชี้แจงไว้ว่า (สมโภช อ่องสกุล, 2524 : 400)

“...ความมุ่งหมายเป็นข้อสำคัญนั้นจะล้างกลิ่นอายความเป็นประเทศราชมิให้เหลือต่อไปในมณฑลปัตตานี จะให้เป็นหัวเมืองชั้นในเหมือนหัวเมืองมณฑลอื่นๆ ทั่วไป ส่วนพลเมืองจะเป็นมลายูหรือเป็นไทยนั้นไม่เป็นข้อสำคัญ ความมุ่งหมายในการปกครองก็จะต้องมีความสุขด้วยกันทั้งมณฑล มิได้เลือกว่าเป็นคนชาติใดภาษาใด...รัฐบาลมิได้ไปรบกวนให้เปลี่ยนชาติ...”

การจัดระเบียบการปกครองมณฑลปัตตานีนั้นดำเนินการในลักษณะประนีประนอมค่อยเป็นค่อยไป จึงมีการดำเนินการในลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากหัวเมืองอื่นๆ หลายประการ อาทิ การผ่อนผันเกณฑ์ทหาร แต่เกณฑ์เป็นตำรวจภูธรแทน ด้านการศาลก็ให้มีศาล 2 ประเภท คือ ศาลทั่วไป และศาลสำหรับพิจารณาคดีทางศาสนาอิสลาม และอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยแทน รวมทั้ง การยกเว้นภาษีค่านา ค่าราชการ หรือเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าหัว

เมืองอื่น การจัดระเบียบการปกครองมณฑลปัตตานีมีพื้นฐานจากการยอมรับความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบประเพณีและวัฒนธรรมที่ต่างไปจากพื้นที่ส่วนอื่นๆ ของประเทศ การดำเนินการต่างๆ ในทางการปกครองจึงมีความระมัดระวังเป็นพิเศษ

แต่ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการในลักษณะที่มีได้คำนึงถึงความแตกต่างของประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาจากการประพฤติปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เหมาะสมและไม่เข้าใจถึงวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น ทำให้เกิดความไม่พอใจและการต่อต้านอำนาจรัฐ จนเป็นที่มาของการทบทวนและกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการสำหรับมณฑลปัตตานีโดยเฉพาะ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรับสั่งให้ถือเป็นระเบียบสำหรับปฏิบัติราชการมณฑลปัตตานี ดังนี้ (กิตติ รัตนฉายา, 2536 : 53-55)

“ข้อ 1 ระเบียบการหรือวิธีปฏิบัติราชการอย่างใดเป็นทางให้พลเมืองรู้สึกหรือเห็นไปว่าเป็นการเบียดเบียนกดขี่ศาสนาอิสลามต้องยกเลิกหรือแก้ไขเสียทันที การใดจะจัดขึ้นใหม่ต้องอย่าให้ขัดกับหลักนิยมของอิสลามหรือยิ่งทำให้เห็นเป็นการอุททูลศาสนาหมัดได้ยิ่งดี

ข้อ 2 การกะเกณฑ์อย่างใดก็ดี การเวนภาษีอากรหรือพลีอย่างใดๆ ก็ดี เมื่อพิจารณาโดยส่วนรวมเทียบกันต้องอย่าให้ยิ่งกว่าที่พลเมืองในแคว้นประเทศราชของอังกฤษที่อยู่ใกล้เคียงนั้นต้องเกณฑ์เสียอยู่เป็นธรรมดา เมื่อพิจารณาเทียบกันแต่เฉพาะอย่างต้องอย่าให้ยิ่งหย่อนกว่ากันจนถึงเป็นเหตุเสียหายในทางปกครองใด

ข้อ 3 การกดขี่บีบคั้นแต่เจ้าหน้าที่พนักงานของรัฐบาล เนื่องแต่การใช้อำนาจในทางที่ผิดมิเป็นธรรมก็ดี เนื่องแต่การหมิ่นดูแคลนพลเมืองชาติแขกโดยฐานที่เป็นคนต่างชาติดีก็ดี เนื่องแต่การหน่วงเหนี่ยวชักช้าในกิจการตามหน้าที่เป็นเหตุให้ราษฎรเสียความสะดวกในทางหาเลี้ยงชีพก็ดี พึงต้องแก้ไขและระมัดระวังมิให้เกิดขึ้น เมื่อเกิดขึ้นแล้วต้องให้ผู้ทำผิดต้องรับผลตามความผิดโดยยุติธรรมไม่ใช่สักแต่ว่าจัดการกลบเกลื่อนให้เงียบไปเสียเพื่อจะไว้หน้าสงวนศักดิ์ของข้าราชการ

ข้อ 4 กิจการใดๆ ทั้งหมดอันเจ้าพนักงานจะต้องบังคับแก่ราษฎรต้องระวังอย่าให้ราษฎรต้องขัดข้องเสียเวลาเสียการในทางหาเลี้ยงชีพเขาเกินสมควร แม้จะเป็นการจำเป็นโดยระเบียบการก็ดี เจ้าหน้าที่พึงสอดส่องแก้ไขอยู่เสมอเท่าที่สุดจะทำได้

ข้อ 5 ข้าราชการที่จะแต่งตั้งออกไปประจำตำแหน่งในมณฑลปัตตานีพึงเลือกคนแต่คนที่มีนิสัยซื่อสัตย์สุจริตสงบเสงี่ยมเยือกเย็น ไม่ใช่สักแต่ว่าส่งไปบรรจุให้เต็มตำแหน่งหรือส่งไปเป็นทางลงโทษเพราะเลว

เมื่อจะต้องส่งไปต้องสั่งสอนชี้แจงให้รู้ลักษณะทางการอันจะพึงปฏิบัติระมัดระวังโดยหลักที่ได้กล่าวในข้อ 1 ข้อ 3 และข้อ 4 ข้างบนนั้นแล้ว ผู้ใหญ่ในท้องที่พึงสอดส่องฝึกฝนอบรมกันต่อไปในคุณธรรมเหล่านั้นเนื่องๆ ไม่ใช่แต่คอยให้พลาดพลั้งลงไปก่อนแล้วจึงว่ากล่าวลงโทษ

ข้อ 6 นั้น เจ้ากระทรวงทั้งหลายจะจัดการวางระเบียบการอย่างใดขึ้นใหม่ หรือบังคับการอย่างใดในมณฑลปัตตานี อันจะเป็นทางพากพานถึงสุขทุกข์ของราษฎรก็ควรพิจารณาเหตุผลแก้ไขหรือยับยั้ง ถ้าไม่เห็นด้วยว่ามีมูลขัดข้องก็ควรหารือกับกระทรวงมหาดไทยแม้ยังไม่ตกลงกันได้ก็พึงนำความขึ้นกราบบังคมทูลทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย”

นอกจากหลักรัฐประศาสน์ในบารมีข้างต้น กระทรวงมหาดไทยซึ่งรับผิดชอบกำกับราชการมณฑลปัตตานียังให้ความสำคัญกับลักษณะเฉพาะทางสังคมวัฒนธรรมของพื้นที่ที่ข้าราชการผู้ที่จะไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ดังกล่าวต้องเข้าใจถึงความละเอียดอ่อน และพึงระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่โดยการจัดทำ “สมุดคู่มือสำหรับข้าราชการกระทรวงมหาดไทย

ที่รับราชการในมณฑลซึ่งมีพลเมืองนับถือศาสนาอิสลาม พ.ศ.2466” ซึ่งมีสาระสำคัญ ประกอบด้วย 1) เรื่องหนังสือหรือ คัมภีร์โกราน 2) การจับต้องคัมภีร์โกราน 3) การเรียนรู้หนังสือยาวี 4) ประเพณีเกี่ยวกับหญิงอิสลาม 5) การถือบวชของ ชาวอิสลาม 6) การลาบวชและออกหะยี 7) การทำละหมาดประจำวัน 8) การไหว้พระและฟังเทศน์วันศุกร์ 9) การใส่ รองเท้าเข้าในสระหะรอมัสยิด 10) การทำกริยาและออกเสียง 11) การทำระเห็ดบและระเห็ดบอาหรับ 12) การบริโภคและ ถูกต้องสุกร 13) การเสพสุราหรือถูกต้องสุราเป็นบาป และ 14) เรื่องที่เกี่ยวโตะหะยีและโตะละใบ

หลักรัฐประศาสนนโยบาย 6 ประการ รวมทั้งแนวทางปฏิบัติที่กระทรวงมหาดไทย กำหนดเพิ่มเติมดังกล่าวได้ยึดถือเป็นหลักในการดำเนินงานทุกด้านเกี่ยวกับมณฑลปัตตานี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2466 เรื่อยมาจนตลอดสมัยการปกครองในระบบ เทศาภิบาล จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475

4. ปัตตานีหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรได้ประกาศใช้ พ.ร.บ.ว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 กำหนดให้แบ่งการบริหารราชการออกเป็น ราชการส่วนกลาง ซึ่งประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม ส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยจังหวัด และอำเภอ ส่วนท้องถิ่นให้จัดตั้งเทศบาลขึ้น ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญ คือ การยกเลิกมณฑลและตำแหน่งสมุเทศาภิบาล พื้นที่มณฑลปัตตานีเดิมจึงแบ่งการปกครองออกเป็นจังหวัด คือ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส แต่ละจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจาก กระทรวงมหาดไทย

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

การที่รัฐบาลมุ่งให้ความสำคัญกับคนเชื้อชาติไทยซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ และดำเนินการในเชิงบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามรัฐนิยมที่กำหนดวิธีการดำเนินชีวิตหลายประการที่ขัดกับวัฒนธรรมมลายูมุสลิมของคนใน 3 จังหวัด อาทิ การใช้ชื่อบุคคล การใช้ภาษา การแต่งกาย การใช้ผ้าคลุมศีรษะของสตรี การนำพระพุทธรูปไปประดิษฐานในโรงเรียนและที่สำคัญคือการยกเลิกการใช้กฎหมายอิสลามที่ว่าด้วยครอบครัวและมรดกโดยให้เปลี่ยนไปใช้กฎหมายไทยและศาลที่มีเฉพาะผู้พิพากษาไทย

แม้ว่าผู้นำชาวมุสลิมจะเคลื่อนไหวเรียกร้องต่อรัฐบาลผ่านทาง ส.ส. อย่างต่อเนื่องก็มิได้รับการแก้ไข และสถานการณ์ทวีความรุนแรงขึ้นภายหลังหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ ตัวแทนชาวมุสลิมยื่นคำขอ 7 ข้อ ต่อรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ 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. ภาษีที่เก็บได้ให้ใช้ภายใน 4 จังหวัดเท่านั้น

4. ในจำนวนข้าราชการทั้งหมด ขอให้ข้าราชการมลาญร้อยละ 80
5. ขอให้ใช้ภาษามลายูควบกับภาษาไทยเป็นภาษาราชการ
6. ให้คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดมีเอกสิทธิ์หรือกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติการศาสนา

อิสลามโดยความเห็นชอบของผู้มีอำนาจสูงสุด

7. ให้ศาลรับพิจารณาตามกฎหมายอิสลามแยกจากศาลจังหวัด มีโต๊ะกาลี (ดาโต๊ะยุติธรรม) ตามสมควรและมีเสถียรภาพในการพิจารณาชี้ขาด”

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2490 เป็นต้นมาเกิดเหตุการณ์รุนแรงต่างๆ ทั้งที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่และการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัดอย่างต่อเนื่อง และการเรียกร้องของหะยีสุหลงด้งกล่าว นอกจากจะไม่บังเกิดผลแล้วยังเป็นเหตุให้ผู้ร้องและบุตรชายถูกจับกุมดำเนินคดีและหายสาบสูญไปในปี พ.ศ.2497 สถานการณ์ความรุนแรงและความไม่พึงพอใจต่างๆ นี้ นำไปสู่การกำเนิดของแนวคิดและ “ขบวนการแบ่งแยกดินแดน” ที่สำคัญๆ ในเวลาต่อมา อาทิ BNNP=Barisan National Pembebasan Pattani/National Front Liberation Pattani หรือขบวนการปลดแอกแห่งชาติปัตตานี/แนวกู้เอกราชปัตตานี BRN=Barisan Revolusion National หรือขบวนการปฏิวัติแห่งชาติปัตตานี และ PULO=Patani United Liberation Organization หรือองค์กรแนวร่วมเพื่อกอบกู้อิสรภาพปัตตานี ตลอดจนขบวนการ “แนวร่วมอิสลามปลดแอกปัตตานี” หรือ Barisan Islam Penbebasan Patani (BiPP)

ปฏิบัติการกวาดล้างจับกุมผู้นำประชาชนในพื้นที่ และการกดดันชาวบ้านด้วยวิธีการต่างๆ ทำให้ชาวบ้านหนีเข้าป่าไปร่วมขบวนการแบ่งแยกดินแดนมากขึ้น ส่งผลให้ขบวนการต่างๆ สามารถต่อสู้กับเจ้าหน้าที่บ้านเมืองในรูปของการก่อการร้าย การเรียกค่าไถ่ และเรียกค่าคุ้มครอง นอกจากนี้ยังมีการร่วมมือกับขบวนการคอมมิวนิสต์มลายูเพื่อปฏิบัติการก่อการร้ายในเขตพื้นที่แนวเขตชายแดนไทย-มาเลเซียด้วย

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ภายหลังการยกเลิกมณฑลปัตตานีแล้ว รัฐบาลได้ละเลยหลักการตามหลักรัฐประศาสน์ในบายเดิมและประกาศนโยบาย รวมทั้งปฏิบัติการต่างๆ ที่เป็นการเติมและโหมกระพือเชื้อไฟแห่งความขัดแย้งให้ลุกโชนขึ้นใหม่ จนทำให้ปัญหาทวีความซับซ้อนยิ่งขึ้น

5. จังหวัดชายแดนใต้ : นโยบายและกลไกพิเศษในการแก้ไขปัญหา

เหตุการณ์ไม่สงบ การก่อการร้าย การสังหารหรือจับกุมชาวบ้านดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนเป็นที่มาของการประท้วงใหญ่เรียกร้องความเป็นธรรมที่มีสยิดกลางปัตตานี จากปลายปี พ.ศ.2518 จนถึงปลายเดือนมกราคม ปี พ.ศ. 2519 ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะและความละเอียดอ่อนของพื้นที่ที่จำเป็นจะต้องมีนโยบายเฉพาะในการแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นที่มาของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2521 และมีความพยายามที่จะแก้ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการในพื้นที่ซึ่งมีโครงสร้างและกลไกตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปกติทั่วไปที่กำหนดให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคบริหารการปกครอง พัฒนาและแก้ไขปัญหาโดยส่วนราชการที่มีจังหวัดและอำเภอเป็นหลักเช่นเดียวกับพื้นที่อื่นๆ ทั่วประเทศ แต่เนื่องจากกลไกปกติคือจังหวัด และอำเภอในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้โดยตัวเองก็มีสภาพปัญหาที่กล่าวโดยรวมได้ว่าเกิดจากการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางอย่างสูง แต่การรวมศูนย์อำนาจดังกล่าวมีลักษณะที่ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543 : 22-23) เรียกว่า “รวมศูนย์อย่างแตกกระจาย” และมีลักษณะของการบริหารโดยกรมต่างๆ ในส่วนกลาง (Fragmented Centralism) ทำให้การปกครองส่วนภูมิภาคขาด

เอกภาพและขาดการบูรณาการในแนวราบหรือในมิติของพื้นที่ หรือไม่มี Areal government คงมีแต่ Vertical administration

เมื่อระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคปกติก็มีปัญหาโดยตัวเองอยู่แล้ว การที่ต้องเผชิญกับภารกิจพิเศษที่มีความซับซ้อนและความอ่อนไหวของปัญหาที่สะสมมาอย่างต่อเนื่องจึงเป็นเหตุจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลต้องทบทวนและแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงและสร้างกลไกพิเศษในการบริหารการปกครองพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ที่อาจสรุปถึงพัฒนาการของกลไกพิเศษต่างๆ ได้ ดังนี้

5.1 กลไกพิเศษช่วงก่อนปี พ.ศ.2547*

(1) เมื่อปี พ.ศ.2524 รัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนใต้ 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

(2) เมื่อสถานการณ์ความขัดแย้งและการก่อการร้ายสงบลง หลังจากการเข้ามอบตัวเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยของผู้ก่อการร้ายและการยุติบทบาทของกลุ่มโจรจีนคอมมิวนิสต์ นับแต่ช่วงปี พ.ศ.2526 เป็นต้นมา รัฐบาลก็ยังคงสถานะของ ศอ.บต. และ พตท.43 ไว้ จนถึงปี พ.ศ.2539 รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีคำสั่งให้กำหนดกลไกพิเศษ รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ใหม่โดยกำหนดให้มีกลไกระดับนโยบาย คือ คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้หรือ ปชต. มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนในระดับพื้นที่ให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้ง ศอ.บต. และ กอ.รมน. จัดตั้ง พตท.43

(3) จนถึงปี พ.ศ.2545 รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องการให้การบริหารราชการจังหวัดชายแดนใต้กลับสู่สภาวะปกติจึงมีคำสั่งยกเลิกหน่วยงานและคณะกรรมการที่มีอยู่ และให้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของ ปชต. ให้สภาความมั่นคงแห่งชาติ โอนอำนาจหน้าที่ของ พตท.43 ให้กองทัพภาคที่ 4 และกอ.รมน.ภาค 4 ส่วนอำนาจหน้าที่ของ ศอ.บต. ให้กระทรวงมหาดไทยมอบหมายรองปลัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่งกำกับดูแลการบริหารในลักษณะบูรณาการประสานงาน เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้ ต่อมาในปี พ.ศ.2546 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ หรือ กปต. มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และในปลายปี พ.ศ.2546 มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด หรือ กกจ. สำหรับจังหวัดชายแดนใต้ทั้ง 3 ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มจังหวัด มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเช่นเดียวกับจังหวัดอื่นๆ ด้วย

* อาจกล่าวได้ว่า นอกจากกลไกพิเศษที่กล่าวถึงแล้วการที่รัฐบาลใช้นโยบายการเมืองนำการทหารได้แก่ นโยบาย 66/23 และ 65/25 (นโยบายต่อสู้เอาชนะคอมมิวนิสต์) มีส่วนสำคัญที่ทำให้ความรุนแรงใน 3 จชต. ช่วงทศวรรษ 2520 ลดระดับความรุนแรงลง ซึ่งในปัจจุบันนับเป็นประเด็นนโยบายที่รัฐบาลกล่าวถึงว่าได้ยึดหลักการ “การเมืองนำการทหาร” เช่นกัน แต่ดูเหมือนว่ายุทธศาสตร์และกลยุทธในการแก้ปัญหา 3 จชต. ในปัจจุบันเป็นยุทธศาสตร์หลักด้านความมั่นคงและรักษาความสงบเรียบร้อย หรือยุทธศาสตร์ทางการทหารโดยฝ่ายความมั่นคงหรือทหารเป็นหลัก

5.2 กลไกพิเศษภายหลังการปล้นปืน ปี พ.ศ.2547

การบุกเข้าปล้นปืนจากค่ายทหารเมื่อต้นปี พ.ศ.2547 เป็นสัญญาณบ่งชี้ถึงความรุนแรงระลอกใหม่ที่เกิดจากการปะทะเชื้อไฟของความขัดแย้งที่ยังไม่สามารถระงับถึงกลุ่ม หรือขบวนการหลักที่ปฏิบัติการได้อย่างชัดเจน นำมาซึ่งความสูญเสียและสถานการณ์ความรุนแรงที่ต่างไปจากเดิม ที่เป็นผลให้มีการทบทวนแนวทางการแก้ปัญหา ดังนี้ (แม้ว่าในช่วงแรกผู้นำรัฐบาลจะประเมินสถานการณ์ในระดับที่ไม่รุนแรงหรือเป็นแค่การกระทำของกลุ่ม “โจรกระจอก”)

(1) หลังจากเหตุการณ์ปล้นปืน 2 เดือน ในเดือนมีนาคม 2547 มีคำสั่งให้จัดตั้งกองอำนวยการส่งเสริมสันติสุขจังหวัดชายแดนใต้ หรือ กอ.สสส.จชต. ที่มีโครงสร้าง 2 ระดับ คือ ระดับนโยบาย มีคณะกรรมการกำหนดนโยบายที่มีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) เป็นประธาน และระดับปฏิบัติมี พลเอกสิริชัย ธัญญสิริ เป็น ผอ.สสส.จชต.

แต่ต่อมาในปี พ.ศ.2548 ก็มีการปรับปรุงโครงสร้าง กอ.สสส.จชต. ระดับนโยบาย โดยการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนใต้ หรือ กสชต. มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมอบหมายให้แม่ทัพภาคที่ 4 เป็น ผอ.สสส.จชต. แทน

(2) มีการปรับกลไกการแก้ปัญหาอีกครั้งหลังจากการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 รัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ปรับเปลี่ยนให้สภาพความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบระดับนโยบาย และมอบให้ กอ.รมน. รับผิดชอบอำนาจการระดับยุทธศาสตร์ กอ.รมน. ภาค 4 รับผิดชอบอำนาจการปฏิบัติในพื้นที่ โดยมี ศอ.บต. รับผิดชอบภารกิจด้านการเมืองหรือการพัฒนา และ พตท. รับผิดชอบภารกิจด้านความมั่นคง นอกจากนี้รัฐบาลได้กำหนดแนวทางการทำงานเพื่อแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีลักษณะพิเศษ และมีความละเอียดอ่อนสูง โดยกำหนดให้พื้นที่จังหวัดยะลา นราธิวาส ปัตตานี สตูล และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา เป็นเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ และกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาและพัฒนาไว้ 4 มิติ ได้แก่ (1) มิติด้านเศรษฐกิจ (2) มิติด้านสังคม วัฒนธรรม การศึกษา สาธารณสุข ทรัพยากรและเทคโนโลยี (3) มิติด้านปฏิบัติการจิตวิทยา และ (4) มิติด้านการต่างประเทศ นอกจากนี้ในปลายปี 2550 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ กพต. ให้เป็นกลไกขับเคลื่อนเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนใต้ รวมทั้งการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนใต้ พ.ศ.2551 เพื่อต้องการให้เกิดการบูรณาการการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ที่มีอยู่หลายส่วนหลายระบบ ทั้งการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปกติที่มีลักษณะเป็นระบบการบริหารตามแนวดิ่งหรือแนวตั้ง (Vertical Administration) ที่กรมต่างๆ ทำงานตามหน้าที่ของกรมด้วยแผนงานและงบประมาณของตนเองโดยไม่เกี่ยวข้องกับกรมอื่นๆ ในพื้นที่ และการดำเนินตามระเบียบวาระแห่งชาติ (Agenda) ภายใต้โครงสร้างของ กอ.รมน. รวมถึงการบริหารจัดการระดับพื้นที่ในแนวราบ (Areal government) โดยจังหวัด อำเภอ ตลอดจนการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจชายแดนใต้ให้เป็นระบบมีเอกภาพและเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้

(3) ต้นปี พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นช่วงทำรัฐประหาร พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ มีการตรากฎหมาย พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ซึ่งมีบทเฉพาะกาล (มาตรา 26) กำหนดให้ ศอ.บต. และ พตท. ที่มีอยู่ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นหน่วยงานภายใต้ พ.ร.บ.ฉบับนี้ด้วย

แต่ปัญหาเกี่ยวกับฐานะขององค์กร (ความเป็นนิติบุคคล) และอำนาจหน้าที่ของ ศอ.บต. ก็ยังคงเป็นประเด็นปัญหาข้อจำกัดสำคัญในการปฏิบัติการกิจของ ศอ.บต. เป็นผลให้มีการร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กร (ศอ.บต.) และ

กำหนดอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะแต่ก็มีได้รับความเห็นชอบจวบจนถึงยุคของรัฐบาลภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จึงมีการประกาศนโยบายที่จะให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อเป็นกลไกพิเศษในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ใหม่ โดยอาจมีโครงสร้างที่ไม่แตกต่างจาก ศอ.บต. เดิม แต่มีการเปลี่ยนชื่อหน่วยงานใหม่เป็นสำนักบริหารจังหวัดชายแดนใต้ หรือ สบ.ชต. ซึ่งในขณะที่ศึกษานี้ (กรกฎาคม 2552) ยังมิได้มีความคืบหน้าของการตรากฎหมายแต่อย่างใด

6. ลักษณะสังคมและวัฒนธรรมหลัก 3 จังหวัดชายแดนใต้ : สังคมและวัฒนธรรมมลายูมุสลิม

ความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับบริบททางสังคมของ 3 จังหวัดชายแดนใต้ เป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งที่จำเป็นต้องศึกษาทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้ด้วยเหตุที่ลักษณะสังคมและวัฒนธรรมในพื้นที่ดังกล่าวนี้เรียกขานกันว่า เป็น “สังคมและวัฒนธรรมมลายูมุสลิม” นั้น แท้จริงแล้วมิได้มีเอกภาพแต่มีความหลากหลายจากการผสมผสานของวัฒนธรรมของชนชาติมลายูเดิมก่อนรับศาสนาอิสลาม ซึ่งประกอบด้วยค่านิยม ความเชื่อเกี่ยวกับสิ่งลี้ลับ ภูตผีปีศาจ คตินิยม ความเชื่อจากศาสนาฮินดู-พุทธ และวัฒนธรรมอิสลามที่กำหนดวิถีการดำเนินชีวิตของคนเชื้อสายมลายูมุสลิมในปัจจุบัน

ในการศึกษานี้ขอเสนอเฉพาะจุดเด่นที่น่าสนใจบางส่วนบางส่วนของสังคมและวัฒนธรรมมลายูมุสลิมโดยสังเขป ดังนี้

6.1 อัตลักษณ์เกี่ยวกับชาติพันธุ์ และสำนึกทางประวัติศาสตร์

เป็นเรื่องหนึ่งที่มีการกล่าวถึงมากที่สุดเกี่ยวกับจิตสำนึกและพฤติกรรมของคนในพื้นที่ 3 จังหวัดว่าเขาคิดเกี่ยวกับตัวตนของเขาเองว่าเขาเป็นใคร มีลักษณะอย่างไร เหมือนหรือแตกต่างจากคนอื่นในรัฐไทยอย่างไร

คนในพื้นที่ 3 จังหวัดเรียกตัวเองว่า **ออแมฮันยา** (Orang Melayu=คนมลายู) กล่าวคือเป็นคนเชื้อสายมลายู พูดภาษามลายู และนับถือศาสนาอิสลาม การพูดถึงตัวตนของเขาเองว่าเป็นคนมลายูนั่น มิได้มีความหมายแคบเฉพาะชาติพันธุ์ แต่ความเป็นมลายูนั่น หมายรวมถึงศาสนาที่นับถือด้วย ก็คือศาสนาอิสลาม ความเป็นมลายูนั่นแยกไม่ออกจากความเป็นมุสลิม (หะวีรอน ประจวบเหมาะ, 2550:58)

การที่รัฐไทยพูดถึงความเป็น “คนไทย” ที่อาจมีเชื้อชาติหรือนับถือศาสนาที่แตกต่างกันได้นั้น เป็นสิ่งที่ไม่ได้รับการยอมรับจากคนในพื้นที่ เพราะในความสำนึกหรือความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็น “ไทย” คนสยามหรือคนไทย คือ **ออแมฮ์แย** (Orang Siam) ซึ่งเป็นคนที่นับถือศาสนาพุทธ ดังนั้น ออแมฮันยา จะเป็นคนไทยไม่ได้ เพราะเท่ากับละทิ้งศาสนา เนื่องจากความเป็นคน “ไทย” ต้องนับถือศาสนาพุทธ

เนื่องจากการกล่าวถึงและนำประวัติศาสตร์มาอธิบายเหตุการณ์หรือสถานการณ์ในปัจจุบันด้วย แม้ว่าจะมีการสืบสาวถึงสำนักอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ว่ามาจากไหน และมาจากความเป็นรัฐปัตตานีในอดีตหรือไม่ แต่ในความเป็นจริงแล้วความรู้เรื่องรัฐปัตตานีน่าจะรับรู้และกล่าวถึงในกลุ่มผู้นำหรือชนชั้นนำจำนวนไม่มาก แต่ในความทรงจำของชาวบ้านส่วนใหญ่มักจะพูดถึงกันถึงเกร็ดเล็กเกร็ดน้อยเกี่ยวกับเจ้าผู้ครองนครแต่ละยุคสมัย สำหรับความทรงจำเกี่ยวกับสยามหรือรัฐไทย ที่กล่าวถึงกันมาก คือ การรบกับสยามแล้วแพ้ หรือเรื่องเล่าต่อกันมาว่าคนปัตตานีเคยถูกร้อยหวายที่เท้าแล้วส่งไปเป็นเชลยที่กรุงเทพฯ (ราวสมัยรัชกาลที่ 3) การเกณฑ์เด็กไปโรงเรียนไทย ซึ่งทำให้เกิดความหวาดกลัวกันไป รวมถึงผลกระทบจากนโยบายรัฐนิยมสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่พยายามบีบบังคับให้ชาวมลายูมุสลิมเปลี่ยนแปลงตนเองให้เข้ากับวัฒนธรรมกระแสหลักของไทย ทั้งในเรื่องการแต่งกาย (นุ่งโจง) การบังคับให้ผู้หญิงตัดผมกับการบังคับให้

ชาวบ้านกราบไหว้พระพุทธรูป สร้างความไม่ไว้วางใจที่ฝังรากลึกให้แก่ประชาชน 3 จังหวัด รวมถึงปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐในการ “อุ้ม” และการใช้กำลังปราบปรามอย่างรุนแรงในหลายเหตุการณ์

6.2 ครอบครัวยุคใหม่ ความสัมพันธ์ภายในครอบครัวและระบบเครือญาติ

ครอบครัวเป็นจุดเริ่มต้นของการเรียนรู้ประเพณี ระบบคุณค่า และวัฒนธรรมของชุมชนและสังคมครอบครัวของคนมลายูมุสลิม น่าจะเป็นพื้นที่ที่ถูกครอบครองโดยวัฒนธรรมมลายูมากกว่าศาสนาอิสลาม นับเป็นแหล่งที่ผู้หญิงมีบทบาท และมีความสำคัญอย่างมาก ทั้งในทางเศรษฐกิจและการตัดสินใจของครอบครัว ครั้วเรือนร้อยละ 81 มีลักษณะเป็นครอบครัวเดี่ยว ด้วยเหตุที่ผู้หญิงที่แต่งงานแล้วทุกคนอยากมีบ้านเป็นของตนเอง โดยที่ผู้ชายก็มักจะไม่ขัดความต้องการของผู้หญิง

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างสามีภรรยาอาจไม่เป็นไปตามหลักศาสนาอิสลามที่ภรรยาต้องเชื่อฟังสามี ตามความเป็นจริงภรรยามีสิทธิในครอบครัวมาก และสามีจะฟังภรรยาโดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการเงินและลูก นอกจากบทบาทในครอบครัวแล้ว ผู้หญิงมลายูมุสลิมจะออกไปค้าขายเพื่อหารายได้เพิ่มเติมด้วย

ระบบความสัมพันธ์นอกเหนือจากครอบครัว ก็คือ ระบบเครือญาติ ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ ทั้งที่เป็นโดยสายเลือดและการแต่งงานเป็นความสัมพันธ์ที่ยึดโยงครอบครัวและชุมชนเข้าด้วยกัน แบบแผนความสัมพันธ์นี้เป็นลักษณะเด่นทางสังคมของชุมชนมลายูมุสลิมใน 3 จังหวัด ที่ปรากฏในชุมชนชนบทและชุมชนเมืองที่สมาชิกในชุมชนส่วนใหญ่มีญาติอยู่ในชุมชนเดียวกัน

6.3 วิถีชีวิตและระเบียบทางสังคม

ในชุมชนหรือสังคมภายนอกครอบครัวนั้น ศาสนาอิสลามมีอิทธิพลในการดำเนินชีวิตของผู้คนอย่างยิ่ง เพราะคำสอนของศาสนาอิสลาม คือ “กฎหมายของชีวิตและสังคม” โดยที่ชีวิตในแต่ละวันของชาวบ้านจะต้องประกอบกิจกรรมทางศาสนา เช่น การละหมาดวันละ 5 ครั้ง ความเป็นมุสลิมนอกจากจะกำหนดวิธีการดำเนินชีวิตปกติแล้วยังรวมไปถึงชีวิตหลังความตายด้วย

สำหรับชนมลายูมุสลิม นั้น สิ่งที่เป็นอาต๊ะห์ หรือประเพณีย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้ตามยุคสมัยและความเหมาะสม แต่สิ่งใดที่เป็นอุกาโมหรืออิสลามย่อมเปลี่ยนไม่ได้ มุสลิมจะต้องเรียนรู้อิสลาม จึงจะเป็นมุสลิมที่ดีได้

แม้ว่าจะมีการจัดระเบียบชุมชนเป็นหมู่บ้าน ตำบลเหมือนกับชุมชนอื่นๆ ในรัฐไทย ซึ่งมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำอย่างเป็นทางการในการปกครองดูแลหมู่บ้าน ตำบล และเป็นตัวแทนในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่รัฐในระดับอำเภอ จังหวัด แต่โครงสร้างอำนาจที่แท้จริงในชุมชน อาจมิได้อยู่ที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่อยู่ที่ผู้นำท้องถิ่น คือ โต๊ะอิหม่ามผู้นำทางศาสนา รวมถึงครูสอนศาสนาที่สามารถพูดไทยได้และมีสายสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่รัฐที่สามารถให้ความช่วยเหลือให้คำปรึกษาแนะนำแก่ชาวบ้านได้ หรือช่วยเหลือเมื่อมีความจำเป็นต้องติดต่อกับเจ้าหน้าที่รัฐ

สังคมมลายูมุสลิมก็มีความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ที่ชัดเจนในลักษณะต่างๆ นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่อาจแปรเปลี่ยนไปตามสภาพทางเศรษฐกิจที่มีกิจกรรมในเชิงการค้าขายที่ชาวบ้านต้องพึ่งพิงแหล่งทุนจากนายทุนเงินกู้ หรือความสัมพันธ์ในลักษณะเป็น “นาย” กับ “ลูกน้อง” รวมทั้งความจำเป็นในการพึ่งพาของผู้ที่สามารถเป็น “ที่พึ่ง” ในเรื่องอื่นๆ ด้วย ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพาและอุปถัมภ์คำพูดดังกล่าวนี้ ก็เป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ในทางการเมืองและอิทธิพลทางการเมือง เช่นเดียวกับบริบทของรัฐไทยทั่วไป

“ความเป็นอิสลาม” ของสังคมมลายูมุสลิมใน 3 จังหวัดนั้น มีผู้ให้ความเห็นว่าเพิ่งจะมีพัฒนาการสู่ “ความเป็นอิสลาม” มากขึ้นเมื่อประมาณ 30 ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ อาจมีมูลเหตุจากความรู้สึกถูกครอบงำทางวัฒนธรรม

นอกเหนือจากความรู้สึกในเรื่องชาตินิยมหรืออัตลักษณ์มลายู โดยเฉพาะการต่อสู้ขัดขืนนโยบายรัฐนิยมที่เน้นการเปลี่ยนให้มลายูกลายเป็นไทยและกลายเป็นพุทธซึ่งเป็นจุดสำคัญของการต่อสู้ที่ทำให้ “ความเป็นอิสลาม” พัฒนาก้าวหน้าเรื่อยมา

6.4 การศึกษากับวัฒนธรรมมลายูมุสลิม

การศึกษาแบบดั้งเดิมในพื้นที่ คือ การศึกษาแบบปอเนาะที่เชื่อกันว่าอาจมีจุดเริ่มต้นที่ปัตตานี ระบบการศึกษาศาสนาที่เรียกว่า “ปอเนาะ” เกิดขึ้นจากการที่มีผู้มีความรู้ศาสนาอิสลามอาศัยอยู่ในที่ใดก็จะมีผู้สนใจใฝ่หาความรู้จากที่ต่างๆ เดินทางเพื่อขอความรู้จากโต๊ะครู ปอเนาะจึงเป็นระบบการศึกษาเฉพาะสำหรับผู้ที่จะเอาดีทางศาสนาจริงๆ เปรียบเสมือนเป็นการแยกทางโลกทางธรรมกลายเป็น แต่ภาครัฐโดยเฉพาะฝ่ายความมั่นคงยังติดใจและระแวงว่า ไม่สามารถควบคุมได้ และเห็นว่าเป็นแหล่งบ่มเพาะการต่อต้านอำนาจรัฐ จึงมีการควบคุมโดยการกำหนดให้ขึ้นทะเบียนปอเนาะ ตลอดจนมีนโยบายสนับสนุนให้เกิดโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามแทนปอเนาะด้วยการให้การอุดหนุนงบประมาณและกำหนดให้บรรจุหลักสูตรการศึกษาสามัญ ควบคู่ไปด้วย โดยภาคเข้าเรียนศาสนา ภาคบ่ายเรียนวิชาสามัญ (เรียนสัปดาห์ละ 6 วันๆ ละ 8-9 ชั่วโมง)

โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามจึงเป็นที่นิยมของชาวบ้านที่เห็นว่าลูกหลานจะได้ทั้งวิชาสามัญและศาสนา แต่ผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาอาจไม่เป็นไปตามที่คาดหวังมากนักเพราะผู้ที่จบการศึกษาไม่แตกฉานทั้งด้านศาสนาและวิชาสามัญ และเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ประชาชนไม่นิยมส่งลูกหลานให้เรียนในโรงเรียนของรัฐก็เพราะเห็นว่ารัฐใช้นโยบายการศึกษาเพื่อเปลี่ยนคนมลายูให้เป็น “ไทย” เนื่องจากนโยบายการศึกษา และหลักสูตรการศึกษาไม่เอื้อต่อความแตกต่างทางวัฒนธรรมและศาสนา หากส่งลูกไปโรงเรียนสามัญก็ไม่ได้เรียนศาสนา นอกจากนี้ยังต้องเรียนหลักสูตรที่มีคุณค่าและคำสอนของพุทธศาสนาครอบงำอยู่มากด้วย และยังถูกบังคับให้รับวัฒนธรรม “ไทย” ทั้งในด้านการพูดภาษาไทย (ห้ามพูดภาษามลายูในห้องเรียน) ต้องเรียนประเพณีไทย เช่น รู้จักการไหว้ การกล่าวคำ สวัสดิ์ ขอโทษ ขอบคุณ เป็นต้น

สิ่งแวดล้อมหรือปัจจัยภายนอกบริบทของประเทศไทยนั้น มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของประเทศไทยในทุกระดับ ทั้งในระดับโครงสร้าง ยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือยุทธวิธี ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงในประวัติศาสตร์การปฏิรูปการปกครองประเทศที่มีการกล่าวถึงมูลเหตุของการเปลี่ยนแปลงว่า มีทั้งมูลเหตุภายในหรือปัจจัยภายใน และมูลเหตุภายนอกหรือปัจจัยภายนอก

หากพิจารณาอย่างเฉพาะเจาะจงถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง รูปแบบ และวิธีการปกครองพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นับแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่อังกฤษมีอิทธิพลเหนือรัฐสุลต่านบนแหลมมลายูตอนใต้ในฐานะเจ้าอาณานิคม พระมหากษัตริย์และผู้นำของไทยจำเป็นต้องทำความเข้าใจการจัดระเบียบการปกครองอาณานิคมรวมถึงนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่อังกฤษกระทำต่อพลเมืองในอาณานิคมมลายู ทำให้รัฐประศาสนนโยบายและวิธีการจัดการปกครองหัวเมืองมลายูของไทยต้องให้ความสำคัญกับการเปรียบเทียบการดำเนินการในเรื่องต่างๆ อาทิ การจัดเก็บภาษี ตลอดจนไปถึงการพัฒนาบ้านเมืองด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดความทัดเทียมหรือไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกด้อยกว่ามากกว่านกระหว่างคนมลายูมุสลิมในดินแดนไทยและคนมลายูในบังคับของอังกฤษ

ในบทนี้ จะได้ศึกษาและนำเสนอสาระสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศเพื่อนบ้านบนแหลมมลายู คือ สหพันธรัฐมาเลเซีย และประเทศที่มีชนชาติมลายูเป็นส่วนหนึ่งของประชากร ได้แก่ อินโดนีเซีย นอกจากนี้จะกล่าวถึงปฏิสัมพันธ์ของกระแสการไหลบ่าของวัฒนธรรมภายใต้ “โลกาภิวัตน์” และ “กระแสการฟื้นฟูอิสลาม” ที่มีผลกระทบต่อคนมลายูมุสลิมและสังคมไทยในยุคโลกาภิวัตน์เช่นเดียวกัน

1. มาเลเซีย : มาตรฐานเปรียบเทียบของประเทศไทย

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของดินแดนแหลมมลายู คือ การที่อังกฤษแผ่อิทธิพลเข้าครอบครองแหลมมลายูในฐานะเจ้าอาณานิคม จนกระทั่งสามารถเข้าจัดระเบียบการปกครองรัฐต่างๆ โดยแต่ละรัฐมีข้าหลวงชาวอังกฤษเป็นผู้มีอำนาจปกครองแทนสุลต่าน ภายใต้การควบคุมของข้าหลวงใหญ่ เป็นผลให้สุลต่านที่เคยมีอำนาจปกครองต้องเปลี่ยนฐานะกลายเป็นที่ปรึกษา หรือเป็นผู้นำตามแบบพิธีเท่านั้น

เมื่อมาเลเซียได้รับเอกราชจากอังกฤษภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงแล้ว รัฐต่างๆ ที่เคยมีสุลต่านจึงยังคงมีสุลต่านตามเดิม มาเลเซียภายหลังการประกาศเอกราชจนถึงปัจจุบัน มีความเป็นมาและโครงสร้างการปกครองประเทศ ดังนี้

1.1 การจัดตั้งและหลักการสำคัญของประเทศมาเลเซีย

ตุนกู อับดุลราห์มาน ผู้นำในการสร้างชาติมาเลเซียเสนอแนวคิดและพยายามผลักดันให้มีการรวมสหพันธรัฐมลายา สิงคโปร์ ซาราวัก บอร์เนียวเหนือ (ซาบะห์) และบรูไน เป็นประเทศมาเลเซีย และประสบความสำเร็จในการประกาศจัดตั้งในวันที่ 10 กันยายน ทั้งนี้ ต่อมาภายหลังสิงคโปร์ได้ถอนตัวออกไปเป็นประเทศเอกราชเช่นเดียวกับบรูไน

หลักการ Social Contract หรือ Kontrak social เป็นหลักการที่ผู้นำทางการเมืองเชื้อชาติต่างๆ ในยุคของการต่อสู้เพื่อเอกราชของมาเลเซียเห็นพ้องต้องกันว่า ชาวมลายูและชนพื้นเมืองต้องยอมรับให้ชาวจีนและชาวอินเดีย รวมทั้งชนเชื้อสายอื่นๆ ที่ไม่ใช่ชาวมลายูและชนพื้นเมืองสามารถเป็นผู้มีสัญชาติได้ ในทางกลับกันชาวจีนและชาวอินเดีย

รวมทั้งชนเชื้อสายอื่นๆ ที่ไม่ใช่ชาวมลายูและชนพื้นเมืองก็ต้องยอมรับถึงการที่มีสิทธิพิเศษและการคงอยู่ของสถาบันกษัตริย์ของชาวมลายู ทั้งนี้ หลักการนี้น่าจะเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลมาเลเซียโดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลมหาธีร์ โมฮัมหมัด ที่ประกาศและดำเนินการตามนโยบาย “ภูมิบุตรา” ที่ให้สิทธิพิเศษต่างๆ กับชาวมลายูในฐานะเจ้าของดินแดนดั้งเดิมมากกว่าคนเชื้อสายจีนและอินเดีย ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างคนเชื้อชาติต่างๆ ในมาเลเซียต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

1.2 ระบบการปกครองสหพันธรัฐมาเลเซีย

มาเลเซียมีรูปแบบของรัฐเป็นแบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วยรัฐต่างๆ 13 รัฐ เป็นรัฐที่ตั้งอยู่บนแหลมมลายู 11 รัฐ คือ ยะโฮร์ มะละกา สลังงอร์ เนกรีซิมบีตัน เปรัก ปาหัง กลันตัน ตรังกานุ ปีนัง เคดะห์ และเปรัก และ 2 รัฐ บนเกาะบอร์เนียว คือ ซาราวัก และซาบาห์ 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 หรือยังดีเปอร์ตวนอูฮ์) เจ้าผู้ครองรัฐทั้ง 9 จะทำการเลือกพระราชาธิบดีจากเจ้าผู้ครองรัฐด้วยกันโดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ตำแหน่งพระราชาธิบดีมีชื่อเรียกว่า ยังดีเปอร์ตวนอากง ส่วนรัฐที่เหลืออีก 4 รัฐ มีผู้ว่าการรัฐ (governor) เป็นผู้ปกครอง

1.3 โครงสร้างการเมืองการปกครองในระดับชาติหรือระดับสหพันธรัฐ

(1) พระราชาธิบดี : ประมุขของประเทศมาเลเซีย

พระราชาธิบดีได้รับการเลือกจากสภาเจ้าผู้ครองรัฐ 9 รัฐ โดยวิธีการเลือกจะใช้วิธีหมุนเวียนเปลี่ยนกัน ในระหว่างเจ้าผู้ครองรัฐโดยผู้ที่เคยเป็นแล้วไม่อาจเป็นอีก พระราชาธิบดีอาจลาออกก่อนกำหนดได้ หรืออาจถูกปลดโดยสภาเจ้าผู้ครองรัฐ พระราชาธิบดีทรงเป็นผู้นำสูงสุดของกองทัพมาเลเซียและเป็นผู้นำของศาสนาอิสลามของรัฐที่ไม่มีเจ้าผู้ครองรัฐและดินแดนสหพันธรัฐ

(2) สภาเจ้าผู้ครองรัฐ

ประกอบด้วยสุลต่านและผู้ว่าการรัฐของรัฐที่ไม่มีสุลต่าน มีหน้าที่หลักในการคัดเลือกพระราชาธิบดีและรองพระราชาธิบดี (ทั้งนี้ ในการคัดเลือก ผู้ว่าการรัฐไม่มีสิทธิในการคัดเลือก) นอกจากนี้ยังมีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการศาสนาอิสลามและขนบธรรมเนียมประเพณีของคนมลายู รับทราบการแต่งตั้งผู้พิพากษา สมาชิกคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) รวมทั้งมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการเจรจาเกี่ยวกับเขตแดนและการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย

(3) องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ

พระราชาธิบดี และสภา 2 สภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งแต่ละสภามีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) วุฒิสภา (Dewan Negara)

เป็นสภาสูงสุดของสหพันธรัฐมาเลเซีย มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากฎหมายของชาติ มีสมาชิกจำนวน 69 คน ดำรงตำแหน่งวาระละ 3 ปี ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกประเภทต่างๆ 3 กลุ่ม คือ

ก. สมาชิกที่ได้รับเลือกโดยสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ รัฐละ 2 คน รวม 26 คน

ข. สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระราชอาธิบดีโดยเป็นตัวแทนจากเขตการปกครองพิเศษ กัวลาลัมเปอร์ 2 คน และเกาะลาบวน 1 คน

ค. สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระราชอาธิบดีจากบุคคลทั่วไป (ซึ่งเป็นบุคคลจากหลากหลาย อาชีพ) 40 คน

2)สภาผู้แทนราษฎร (Dewan Rakyat)

เป็นสภาของสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้ง เขตละ 1 คน มีสมาชิก รวม 222 คน ทั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของมาเลเซียสามารถที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้ทั้งในระดับประเทศและในระดับ รัฐ หากได้รับการเลือกตั้งทั้ง 2 ระดับ ก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ในคราวเดียวกันได้ทั้งสองสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี วาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

(4) ฝ่ายบริหาร

รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยนายกรัฐมนตรีมาจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐมนตรีอาจได้รับการแต่งตั้งจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(5) อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลสหพันธรัฐ

เนื่องจากมาเลเซียมีรัฐธรรมนูญของประเทศ และรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐที่มีเนื้อหาและบทบัญญัติ แตกต่างกัน ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศจึงแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ 1) อำนาจหน้าที่ของรัฐสหพันธรัฐ หรือรัฐบาลกลาง 2) อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละรัฐ และ 3) อำนาจหน้าที่ร่วมกันของสหพันธรัฐ หรือ รัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละรัฐ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง คือ

- 1) กิจกรรมที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- 2) การป้องกันประเทศ
- 3) กิจกรรมเกี่ยวกับความมั่นคงภายในประเทศ
- 4) กิจกรรมเกี่ยวกับการมีสัญชาติของสหพันธรัฐ
- 5) การคลัง
- 6) การพาณิชย์และอุตสาหกรรม
- 7) การศึกษา

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ร่วมกันของรัฐบาลสหพันธรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละรัฐ คือ

- 1) การบริการสาธารณะ เช่น การประชาสัมพันธ์ การพิทักษ์สตรี เด็ก และเยาวชน
- 2) การให้ทุนการศึกษา
- 3) กิจกรรมป่าสงวนแห่งชาติและสัตว์สงวน
- 4) การชลประทาน

1.4 โครงสร้างการเมืองการปกครองระดับรัฐ

(1) ประมุขแห่งรัฐ

สำหรับรัฐที่มีเจ้าผู้ครองรัฐ 9 รัฐ ประมุขแห่งรัฐคือ สุลต่าน หรือ ราชา หรือยังดีเปอร์ตวนเบฮาร์ ส่วนรัฐ ที่เหลืออีก 4 รัฐ คือ ผู้ว่าการรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระราชอาธิบดี

ในรัฐที่มีเจ้าผู้ครองรัฐจะมีสภาที่เรียกว่า The council of Succession มีหน้าที่ในการกำหนดผู้สืบทอดตำแหน่งคนต่อไปของผู้ครองรัฐ

(2) สภานิติบัญญัติแห่งรัฐ (Dewan Undangan Negeri)

ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งตามจำนวนที่สภานิติบัญญัติแห่งรัฐกำหนด (ซึ่งมีจำนวนไม่เท่ากัน) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

สภานิติบัญญัติแห่งรัฐมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) การออกกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ครอบคลุมทั้งรัฐหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดของรัฐ
- 2) การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐ
- 3) การแต่งตั้งฝ่ายตรวจสอบบัญชีแห่งรัฐ
- 4) การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 2 คน
- 5) การกำหนดวาระการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ
- 6) การปลดมุขมนตรีแห่งรัฐ (กรณีมีเหตุผลความจำเป็น)

(3) ผู้นำฝ่ายบริหารของรัฐ

องค์กรฝ่ายบริหารของรัฐนั้น บางรัฐเรียกว่า **สภการบริหารรัฐบาลท้องถิ่นแห่งรัฐ** หรือ คณะรัฐมนตรีแห่งรัฐ สภการบริหารรัฐบาลท้องถิ่นแห่งรัฐประกอบด้วย ผู้นำฝ่ายบริหารที่เรียกว่า **มุขมนตรี** นอกจากมุขมนตรีแล้ว บางรัฐยังมีตำแหน่ง **รองมุขมนตรี** นอกจากนี้สภการบริหารฯ ประกอบด้วยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐที่ได้รับการคัดเลือกไม่น้อยกว่า 4 คน และไม่เกิน 8 คน รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการประจำ จำนวน 3 คน

(4) กลไกการบริหารงานในระดับรัฐ

สภการบริหารรัฐบาลท้องถิ่นแห่งรัฐมีสำนักงานปลัดรัฐบาลท้องถิ่นแห่งรัฐเป็นหน่วยงานประจำที่ทำหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของสภการบริหารรัฐบาลท้องถิ่นแห่งรัฐ

ระดับอำเภอ

มีนายอำเภอเป็นหัวหน้า นอกจากนายอำเภอมีปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงาน และมีสำนักงานที่ว่าการอำเภอเป็นหน่วยงานประจำ ทั้งนายอำเภอและปลัดอำเภอเป็นข้าราชการประจำ

ระดับตำบล

มีกำนันซึ่งเป็นข้าราชการประจำของรัฐต่างๆ เช่นเดียวกับนายอำเภอเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบตำบล ตามวาระการปฏิบัติงานและอาจย้ายไปประจำตำบลอื่นๆ ภายในรัฐนั้น

ระดับหมู่บ้าน

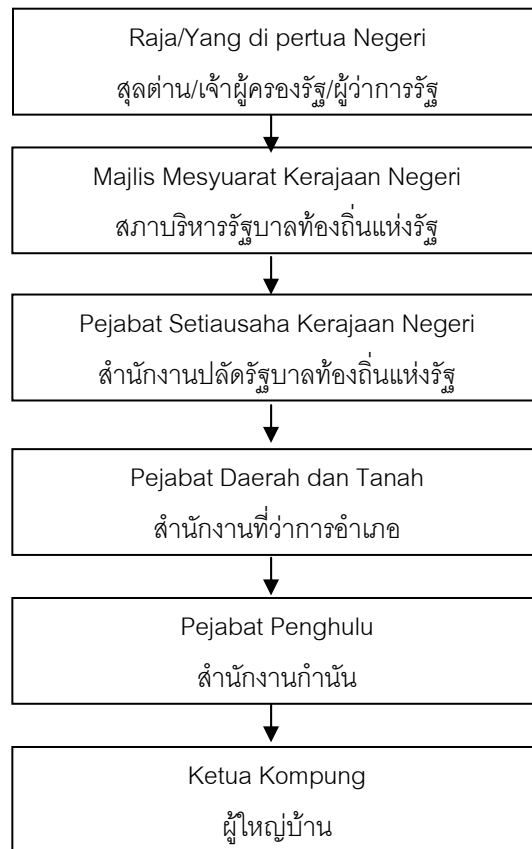
มีผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอโดยผู้ใหญ่บ้านจะได้รับการเสนอชื่อจากพรรคการเมืองที่ปกครองรัฐนั้นให้นายอำเภอแต่งตั้ง ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่บริหารรัฐ

โครงสร้างการปกครองรัฐจึงมีลักษณะดังที่ปรากฏในภาพที่ 5.1 ทำนองนี้

1.5 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของมาเลเซีย

สาระสำคัญที่นำเสนอข้างต้นจะเห็นได้ว่า มาเลเซียซึ่งมีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐรวมแบ่งการปกครองเป็น 2 ระดับ (2 Tiers)

คือ 1) รัฐบาลกลาง และ 2) รัฐบาลแห่งรัฐ หรือรัฐบาลท้องถิ่นแห่งรัฐ โดยที่แต่ละรัฐต่างก็มีรัฐธรรมนูญของรัฐ ส่วน



ภาพที่ 5.1 โครงสร้างการปกครองระดับรัฐของมาเลเซีย

การปกครองภายในของแต่ละรัฐนั้นมีการแบ่งเขตพื้นที่การปกครองเป็นอำเภอในแต่ละอำเภอแบ่งเป็นตำบลและแต่ละตำบลแบ่งเป็นหมู่บ้านซึ่งเป็นเขตการปกครองที่เล็กที่สุด โดยที่เขตการปกครองระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านต่างก็มีเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้บริหารการปกครองคล้ายกับการปกครองส่วนภูมิภาคของไทย แต่ต่างกันตรงที่เจ้าหน้าที่ในระดับอำเภอและตำบลนั้นเป็นข้าราชการของรัฐ และในระดับหมู่บ้านผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นคนของพรรคการเมืองที่ดำรงตำแหน่งตามวาระที่พรรคการเมืองนั้นมีอำนาจปกครองรัฐ

ข้อแตกต่างประการสำคัญก็คือ ในปัจจุบันมาเลเซียมิได้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่ต่ำกว่ารัฐ หรือไม่มี อบต.ในระดับอำเภอ ตำบลแต่ประการใด

2. อินโดนีเซีย : เพื่อนบ้านที่มีประชากรมุสลิมมากที่สุดในโลก

ทั้งอินโดนีเซียและมาเลเซียนับเป็นเพื่อนบ้านมุสลิมที่ใกล้ชิดกับไทยที่มีความสัมพันธ์กันมาช้านาน แต่ในความเป็นจริงแล้วคนไทยรู้เรื่องราวเกี่ยวกับเพื่อนบ้านทั้งสองนี้น้อยมาก

สำหรับอินโดนีเซียนั้น มีความน่าสนใจหลายประการ นับตั้งแต่การเป็นประเทศมุสลิมที่มีประชากรมุสลิมมากที่สุดในโลกปัจจุบัน ในหมู่ประชากรก็มีความแตกต่างหลากหลายชาติพันธุ์และภาษา อยู่ด้วยกันเป็นกลุ่มก้อนและกระจายกระจายในบรรดาหมู่เกาะน้อยใหญ่ ซึ่งแต่ละเกาะเคยเป็นที่ตั้งของรัฐจารีตที่ล้วนแต่มีเจ้าผู้ครองรัฐเป็นอิสระต่อกัน มีการรวมตัวต่อสู้ขัดแย้งมาช้านานในประวัติศาสตร์ที่ค่อนข้างซับซ้อนก่อนที่จะเข้าอาณาจักรต่าง ๆ เริ่มจากโปรตุเกสเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากการค้าขาย ฮอลันดาหรือดัตช์เข้าแทนที่โปรตุเกสแล้วขยายอิทธิพลจนสามารถครอบครองหมู่เกาะ

น้อยใหญ่นี้เป็นอาณานิคม และปิดท้ายด้วยบทบาทของญี่ปุ่นที่ยกพลขึ้นบกเพื่อกวาดล้างอิทธิพลของชาติตะวันตกจากอาณานิคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่สองนับเป็นโอกาสสำคัญของขบวนการชาตินิยมที่พุ่มพุกและเคลื่อนไหวต่อรองทางการเมืองกับรัฐบาลอาณานิคมฮอลันดาอย่างต่อเนื่องมาร่วมสามทศวรรษ ด้วยการสนับสนุนของญี่ปุ่นในการประกาศเอกราช และการสร้างชาติใหม่ในจินตนาการของผู้นำและนักชาตินิยมอินโดนีเซีย โดยมีลำดับความเป็นมาของการสร้างชาติและการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง ดังนี้

2.1 เอกราชและการสร้างชาติ

การบุกอินโดนีเซียโดยกองทัพญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ.2485 นับเป็นจุดถึงกาลอวสานของระบอบอาณานิคมดัตช์ในหมู่เกาะอินโดนีเซียที่ดำเนินต่อเนื่องมาเป็นเวลานานมากกว่า 300 ปี นับจากที่บริษัท VOC ของดัตช์เข้ายึดครองบาตาเวียเมืองท่าศูนย์กลางทางการค้าที่สำคัญบนเกาะชวา (เมื่อ พ.ศ.2161)

พันธกิจสำคัญของขบวนการกู้ชาติอินโดนีเซียก็คือการมีเอกราชและมีอิสระปลอดจากอิทธิพลของระบอบอาณานิคมดัตช์ควบคู่ไปกับการสร้างชาติอินโดนีเซีย จากความแตกต่างหลากหลายของชาติพันธุ์ ภาษา และวัฒนธรรมประเพณี

การยึดครองอินโดนีเซียของญี่ปุ่นในช่วงเวลาสามปีมีส่วนปลูกฝังความรู้สึกชาตินิยมอย่างกว้างขวาง การที่ญี่ปุ่นห้ามใช้ภาษาดัตช์และภาษาอังกฤษเป็นผลให้ภาษาอินโดนีเซียได้รับการสถาปนาเป็นภาษาประจำชาติใหม่ นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังอนุญาตให้ชาวอินโดนีเซียชักธงชาติขาวแดงและร้องเพลงชาติ “อินโดนีเซียรายา” รวมทั้งการสนับสนุนที่สำคัญ คือ การช่วยจัดตั้งกองกำลังติดอาวุธของชาวอินโดนีเซียที่พัฒนาไปสู่การมีกำลังทหารของสาธารณรัฐใหม่ในการต่อต้านการกลับมาสถาปนาอาณานิคมของดัตช์อีกครั้ง

หากจะกล่าวถึงการสร้างชาติอินโดนีเซียที่มีการเคลื่อนไหวอย่างเข้มข้นและเป็นรูปธรรมมากขึ้นในช่วง 3 ทศวรรษ ก่อนการประกาศเอกราช จากความพยายามในการใช้ภาษามลายูซึ่งเป็นภาษาที่ใช้ติดต่อกันอย่างแพร่หลายในอาณานิคมดัตช์เป็นภาษากลาง ทั้งในฐานะภาษาที่ใช้ติดต่อราชการและภาษาของหนังสือพิมพ์และวรรณกรรม รวมทั้งภาษาในการเคลื่อนไหวทางการเมือง จนได้กลายเป็นภาษาประจำชาติอินโดนีเซียในเวลาต่อมาในการประชุมสภาประชาชนที่เป็นองค์กรทางการเมืองระดับชาติองค์กรแรกๆ ที่ดัตช์ยอมให้จัดตั้งขึ้น การประชุมสภาประชาชนครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2461 ก็ใช้ภาษามลายู(ภาษาอินโดนีเซีย) เป็นภาษากลางในการประชุม องค์กรระดับชาติที่สำคัญในเวลาต่อมา คือ สันนิบาตยูวชน (Youth Congress) ในการประชุมเมื่อปี พ.ศ.2473 ก็ประกาศใช้ภาษาอินโดนีเซียเป็นภาษาประจำชาติโดยยึดหลัก “ประเทศเดียว ชาติเดียว ภาษาเดียว” (one homeland, one nation, one language) คือ อินโดนีเซีย รวมทั้งประกาศให้ธงขาวแดงเป็นธงชาติ และกำหนดให้เพลง “อินโดนีเซีย รายา” เป็นเพลงชาติ

ความเป็นชาติ “อินโดนีเซีย” ในจินตนาการของนักต่อสู้เคลื่อนไหวเพื่อความเป็นเอกราชของอินโดนีเซียจึงมีความแจ่มชัดขึ้นจากการมีภาษาประจำชาติ ธงชาติ และเพลงชาติที่สามารถเป็นสื่อในการเข้าถึงและผูกพันประชาชนชาวอินโดนีเซียให้เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในการต่อสู้เพื่อเอกราชและสถาปนาความเป็นชาติ “อินโดนีเซีย” ร่วมกัน

แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีท่าทีสนับสนุนการประกาศเอกราชของอินโดนีเซีย แต่ก็มิได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังจนญี่ปุ่นประกาศยอมรับความพ่ายแพ้โดยไม่มีเงื่อนไขในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2485 สองผู้นำคนสำคัญที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นบิดาของประเทศ คือ ซูการ์โน และฮัตตะ ที่ดำเนินความพยายามเคลื่อนไหวเรื่องนี้มาโดยตลอดก็ได้ใช้โอกาสในช่วงนี้ร่างคำประกาศเอกราชให้แก่อินโดนีเซีย และได้ร่วมกันอ่านคำประกาศเอกราชของอินโดนีเซียเมื่อวันที่ 7

สิงหาคม พ.ศ.2485 (ก่อนการประกาศความพ่ายแพ้ของญี่ปุ่น) ซึ่งถือกันว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิวัติอินโดนีเซีย เพราะสาธารณรัฐอินโดนีเซียใหม่ดังกล่าวนี้ยังไม่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติอย่างกว้างขวาง ประกอบกับยังต้องเผชิญกับความพยายามในการพลิกฟื้นระบอบอาณานิคมใหม่ของดัตช์ โดยยื่นข้อเสนอให้สถาปนาอินโดนีเซียเป็นสหพันธรัฐ (รัฐรวม) ภายใต้ชื่อ “สหพันธรัฐแห่งอินโดนีเซีย” (A Federal United States of Indonesia) รวมทั้งการต่อสู้ขัดแย้งและความแตกแยกทางความคิดระหว่างผู้นำใหม่ของอินโดนีเซียด้วยกัน จบจนถึงวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ.2492 ดัตช์ที่ได้รับความกดดันจากมหาอำนาจและสหประชาชาติจึงยอมรับความพ่ายแพ้และยอมโอนอำนาจอธิปไตยเหนืออินโดนีเซียทั้งหมดให้แก่สาธารณรัฐแห่งอินโดนีเซียอย่างเป็นทางการ รวมทั้งยอมรับให้สุการ์โนดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี และฮัตตะเป็นรองประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี

2.2 ระบบการปกครองของอินโดนีเซีย

รัฐธรรมนูญอินโดนีเซีย ฉบับปี พ.ศ.2488 บัญญัติให้อินโดนีเซียเป็นสาธารณรัฐที่มีสถานะเป็นรัฐเดี่ยว (มิใช่สหพันธรัฐ) ภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตย ในระบอบประธานาธิบดี (Presidential system) แม้ว่าในช่วงการประกาศเอกราชจะมีกลุ่มผู้นำมุสลิมกลุ่มต่างๆ พยายามเสนอให้อินโดนีเซียหลังเอกราชเป็นรัฐแบบอิสลาม โดยใช้ชาริอะห์หรือกฎหมายอิสลามเป็นพื้นฐาน แต่สุการ์โนยืนยันว่าควรยึดหลักชาตินิยมที่เป็นกลางทางศาสนาเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มศาสนาต่างๆ โดยสุการ์โนได้เสนอหลัก “ปัญจศีล” ที่ประกอบด้วย 1) การนับถือพระเจ้าองค์เดียวกัน 2) การเป็นมนุษย์ที่เจริญและคงไว้ซึ่งความเที่ยงตรง 3) ความเป็นเอกภาพของอินโดนีเซีย 4) ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน และ 5) ความยุติธรรมในสังคมชาวอินโดนีเซียทั้งหมด เป็นหลักปรัชญาของอินโดนีเซีย แต่ผลจากการเจรจาประนีประนอมกันทำให้สามารถตกลงที่จะยึดถือ “กฎบัตรจาร์กาต้า” (Jakarta charter) ที่กำหนดว่าอินโดนีเซียจะต้องมีความศรัทธาในพระเจ้า และมีข้อผูกมัดแห่งการเป็นผู้นับถือศาสนาอิสลามที่จะนำเอากฎหมายอิสลามมาบังคับใช้ (แต่เงื่อนไขการนำกฎหมายอิสลามมาใช้ก็ถูกสุการ์โนยกเลิกไปหลังการประกาศเอกราช)

สาธารณรัฐอินโดนีเซียประกอบด้วยเกาะใหญ่น้อยรวมกันมากถึง 17,000 เกาะ แต่แบ่งการปกครองออกเป็นจังหวัด 30 จังหวัด (provinces) 2 เขตพิเศษ (special region) คืออาเจะห์ และย็อกยาคาร์ต้า และ 1 เขตนครหลวงพิเศษ (special capital city district) คือ จาร์กาต้า ในบรรดาเกาะใหญ่น้อยต่างๆ นั้น เกาะชวาเป็นเกาะที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นที่สุดจำนวนมากถึง 110 ล้านคน คิดเป็นครึ่งหนึ่งของประชากรของประเทศที่มีมากกว่า 237 ล้านคนในปัจจุบัน

2.3 โครงสร้างการปกครองระดับชาติ : รัฐบาลแห่งชาติ (National governmental)

(1) องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย 2 สภา คือ

1) สภาที่ปรึกษาประชาชน (People's Consultative Assembly หรือ MPR)

สภาที่ปรึกษาประชาชน ทำหน้าที่รัฐสภาของอินโดนีเซีย ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (People's Representative Council : DPR) จำนวน 550 คน และสมาชิกสภาผู้แทนระดับภูมิภาค (Regional Representative Council : DPD) จำนวน 128 คน ซึ่งทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน MPR มีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) การพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2) ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้ง/ถอดถอนประธานาธิบดี/รองประธานาธิบดี

2) สภาผู้แทนราษฎร (House of People's Representative - DPR)

ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจำนวน 550 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี เป็นสภาที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการตรากฎหมายและพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณของชาติ นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรที่มีฐานะเป็นสมาชิกสภา MPR ด้วยจะมีบทบาทในการให้ความเห็น แนะนำ และขอให้ประธานาธิบดีชี้แจงตอบปัญหาต่างๆ ในสภา MPR ได้

แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะไม่มีอำนาจเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจประธานาธิบดี/รองประธานาธิบดี รวมทั้งไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนรัฐมนตรีแต่สภาผู้แทนฯ มีอำนาจในการร้องขอให้รัฐมนตรีตอบกระทู้ถามเกี่ยวกับงานในการกิจหน้าที่ของรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนฯ ได้

3) สภาผู้แทนระดับภูมิภาค (Regional Representative Council : DPD)

เป็นสภาใหม่ที่มีการเลือกตั้งผู้แทนครั้งแรก เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2547 เพื่อทดแทนผู้แทนจากภูมิภาคและองค์กรสังคม/กลุ่มอาชีพเดิม (ที่มาจากการแต่งตั้ง) สมาชิกสภา DPD มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 4 คน นอกจากจะทำหน้าที่ใน MPR แล้ว DPD มีหน้าที่เสนอและให้ความเห็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค การยุบ/รวมจังหวัด การบริหารทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณ การเก็บภาษี การจัดระบบการศึกษาและศาสนาให้กับ DPR เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาเรื่องนั้น

4) สภาประชาชนระดับท้องถิ่น (Regional People's House of Representative : DPRD)

เพื่อเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในปี พ.ศ.2543 มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กำหนดให้แบ่งระดับการปกครองภูมิภาคออกเป็นจังหวัด (Province) อำเภอ (Regency) และตำบล/เทศบาล (Kofa) โดยจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิก DPRD ทุกระดับ

(2) ฝ่ายบริหาร

1) ประธานาธิบดี

มีฐานะเป็นประมุขของประเทศและผู้นำสูงสุดของฝ่ายบริหารได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี (เป็นได้ไม่เกิน 2 สมัย) ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งรองประธานาธิบดีเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานาธิบดีต้องรับผิดชอบในการบริหารประเทศต่อสภาที่ปรึกษาประชาชนหรือ MPR ในส่วนของการขอความเห็นชอบในนโยบายที่ประธานาธิบดีจะนำไปปฏิบัติ ตลอดจนการชี้แจงตอบข้อซักถามต่อสมาชิกสภา MPR ตามที่สภา MPR ร้องขอ

ประธานาธิบดีเป็นผู้นำของรัฐบาลและเป็นผู้บัญชาการกองทัพบกมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีแห่งรัฐ (ไม่มีกระทรวงให้ว่าการ)

(3) อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง

รัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาประเทศชาติโดยรวม ทั้งนี้ กฎหมายบัญญัติให้รัฐบาลกลางมีหน้าที่สำคัญๆ รวม 5 ด้าน คือ (Syaihu Usman, 2002)

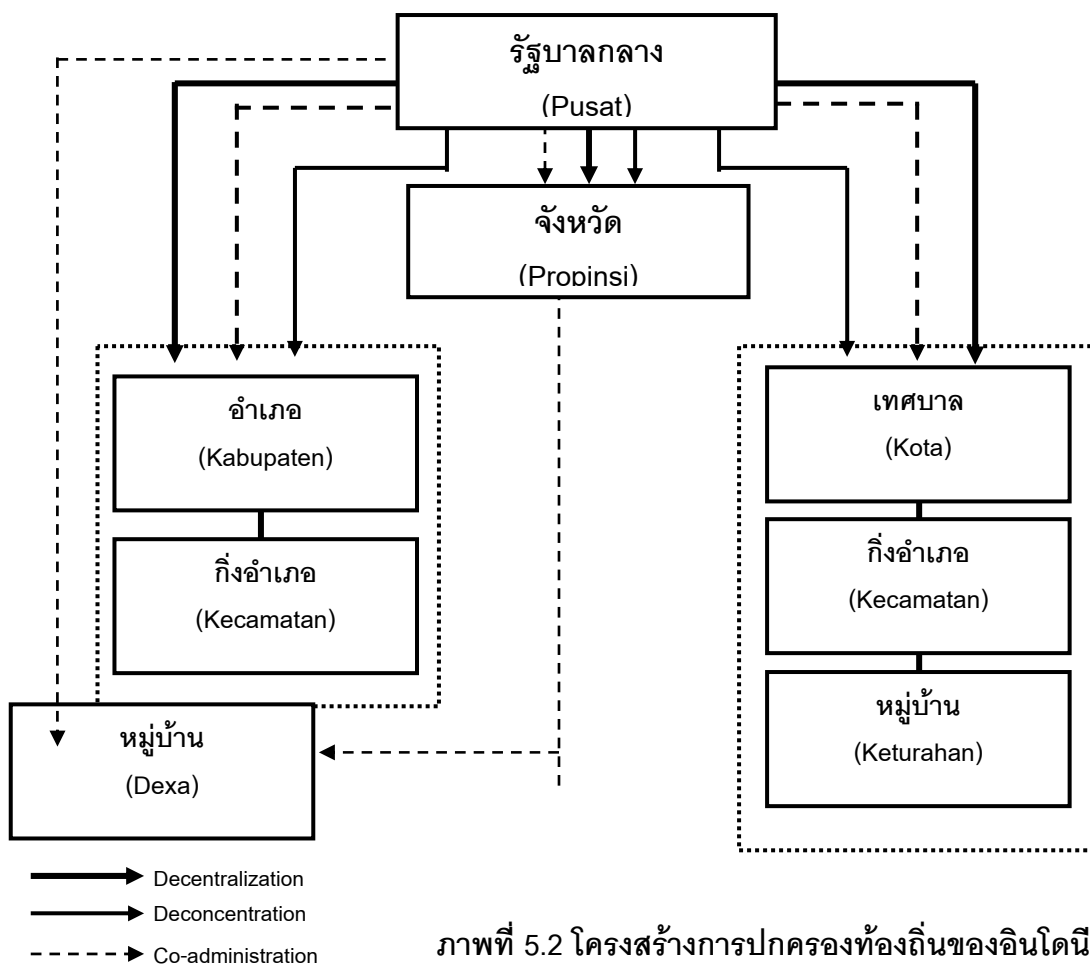
- 1) การยุติธรรม (การบังคับใช้กฎหมาย)
- 2) การศาสนา
- 3) การเงิน คลังและงบประมาณ
- 4) ความมั่นคงปลอดภัยของชาติและการป้องกันประเทศ
- 5) การต่างประเทศ

นอกจากภารกิจ 5 ด้านข้างต้นแล้วยังรวมถึงภารกิจด้านการราชทัณฑ์ การคุมประพฤติ การฟื้นฟูดูแลผู้ถูกลงโทษที่รัฐบาลกลางดูแลรับผิดชอบ สำหรับภารกิจที่ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต่างก็สามารถดำเนินการได้แก่ การจัดการศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน ในทางปฏิบัติเพื่อสนับสนุนให้เกิดการลงทุนเพื่อพัฒนาพื้นที่ต่างๆ รัฐบาลได้มอบและกระจายอำนาจเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในระดับจังหวัดด้วย

2.4 โครงสร้างการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น (Local government)

การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ภูมิภาคต่างๆ ของอินโดนีเซียนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายด้านชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ประเพณี ภาษา รวมถึงลักษณะของการปกครองในอดีตที่แต่ละชาติพันธุ์เคยมีความเป็นอิสระ และมีผู้นำทางการเมืองการปกครองของตนเอง การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการผสมผสานระหว่างหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองควบคู่กับความเป็นเอกภาพและความรับผิดชอบร่วมกันต่อประเทศชาติ การมอบและกระจายอำนาจในการดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และศักยภาพของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละระดับ

การปกครองท้องถิ่นของอินโดนีเซียแบ่งออกเป็น 2 ระดับชั้น (two tiers) คือ 1) ระดับจังหวัด (Provincial government) และ 2) ระดับอำเภอและเทศบาล (District and Muncial government) สำหรับโครงสร้างของการปกครองระดับท้องถิ่นโดยรวมปรากฏตาม ภาพที่ 5.2 ทำยนี้



ภาพที่ 5.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียช่วง 30 ปี ที่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตปกครองประเทศนั้น มีลักษณะของการรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง หรือรัฐบาลกลางสูงมากจนหมดยุคของซูฮาร์โตแล้วความเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจเพื่อตอบสนองความต้องการของแต่ละพื้นที่จึงได้รับการตอบสนองจากรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 22 และฉบับที่ 25 ปี พ.ศ.2542 ที่บัญญัติขึ้นจากหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ 1) ความเป็นประชาธิปไตย 2) การเสริมสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของชุมชน 3) ความเสมอภาคและเป็นธรรม 4) การยอมรับในศักยภาพและความแตกต่างหลากหลายของแต่ละพื้นที่ และ 5) ความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น

เป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นของอินโดนีเซียในแต่ละระดับมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด (Provincial government)

ปัจจุบันมีรัฐบาลท้องถิ่นระดับจังหวัดจำนวน 30 จังหวัด (ไม่รวมจาร์กาต้า เมืองหลวงของประเทศ ที่แม้ว่าจะมีฐานะเป็นจังหวัด แต่เป็นจังหวัดที่เป็นเขตการปกครองพิเศษที่ยังแบ่งเขตการปกครองภายในออกเป็น 5 เทศบาล)

ผู้นำหรือผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดคือ ผู้ว่าราชการ (governor) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกจากรายชื่อของผู้ที่ผ่านการลงมติจากสภาประชาชนท้องถิ่นจังหวัดจำนวน 2 คน (สภาฯ เสนอชื่อบุคคล 2 คน ให้รัฐมนตรีมหาดไทยเสนอประธานาธิบดี) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

ผู้ว่าราชการมีบทบาทอำนาจหน้าที่ 2 ฐานะ คือ 1) เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการดำเนินการและกำกับดูแลหน่วยงานสังกัดรัฐบาลกลางในพื้นที่ให้นำนโยบายของรัฐบาลกลางไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล และ 2) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยงานของจังหวัดในการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดโดยต้องรับผิดชอบต่อสภาประชาชนท้องถิ่นระดับจังหวัด หรือ DPRD

แต่ละจังหวัดมีสภาประชาชนท้องถิ่นระดับจังหวัดที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่จังหวัด สภาประชาชนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น พิจารณางบประมาณของจังหวัด รวมทั้งควบคุมตรวจสอบการทำงานของผู้ว่าราชการ

(2) การปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอและเทศบาล (District and Municipality government)

ในพื้นที่ของจังหวัดแต่ละจังหวัดมีการแบ่งพื้นที่ออกเป็นหน่วยการปกครองที่เรียกว่า อำเภอ และเทศบาล สำหรับอำเภอนั้นถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของพื้นที่ที่เป็นเขตชนบท ในขณะที่เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของพื้นที่ที่เป็นเขตเมือง ภายใต้อำเภอและเทศบาลยังแบ่งเป็นหน่วยการปกครองย่อยๆ ลงไปอีกโดยเรียกชื่อ เหมือนกันว่า กิ่งอำเภอ ถัดจากกิ่งอำเภอเป็นหน่วยการปกครองระดับล่างสุด คือ หมู่บ้าน (อำเภอและเทศบาลมีจำนวน 3,605 แห่ง และหมู่บ้านจำนวน 66,974 แห่ง) ดังที่ปรากฏตามภาพที่ 5.2 ข้างต้น

หัวหน้าฝ่ายบริหารของอำเภอและนายกเทศมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีมหาดไทยโดยการแนะนำของผู้ว่าราชการที่เป็นผู้นำเสนอรายชื่อผู้ได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น (อำเภอ/เทศบาล) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอและเทศบาลต่างก็มีสภาของท้องถิ่นที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตของอำเภอหรือเทศบาล 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) การสาธารณสุขโรค และ 15) การคมนาคมขนส่ง

2.5 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียนั้นมีทั้งภูเขาไฟที่คุกรุ่นรอการระเบิดอีกหลายลูกในขณะเดียวกันก็มีปัญหาคุกรุ่นจากกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความแตกต่างหลากหลายที่อาศัยอยู่กระจายตามเกาะน้อยใหญ่ ที่ทำให้รัฐบาลแห่งชาติต้องพยายามประคับประคองสถานการณ์ที่อ่อนไหวมิให้เกิดกรณีการแยกตัวเป็นอิสระเช่นที่ติมอร์เลสเต ประสบความสำเร็จสามารถแยกเป็นรัฐอิสระ และอาจไม่มีโชคช่วยเช่นกรณีอาเจะห์ที่พยายามต่อสู้เพื่อเอกราชมาร่วม 30 ปี แต่ต้องบอบช้ำเพราะภัยสึนามิทำให้เกิดการสูญเสียผู้คนและกองกำลังเป็นเรือนแสน จนต้องสงบศึกและยอมอยู่ภายใต้ร่มธงของอินโดนีเซียโดยภาวะจำยอมต่อไป

สภาพการณ์ปัจจุบันของอินโดนีเซียจึงดูเสมือนทะเลที่สงบราบเรียบ แต่โดยข้อเท็จจริงยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับดินแดนอีเรียนายาที่อาจไม่เป็นชาวมาลาไก

ผู้นำกบฏเอกราชของอินโดนีเซีย คือ สุการ์โน และ ฮัตตะ ต่างต้องการเห็นอินโดนีเซียที่เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) มิใช่สหพันธรัฐ (Federal State) ดังที่เจ้าอาณานิคมเดิมคือ ดัตช์ ต้องการ ทั้งนี้ผู้นำในการก่อกบฏชาติทั้งหลายอาจมองปัญหาความเป็นปึกแผ่นมั่นคงของชาติเป็นด้านหลัก เพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือเอกภาพแห่งรัฐ

แต่ความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของรัฐบาลอินโดนีเซียในช่วง 30-40 ปีที่ผ่านมา ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบบริหารงานภาครัฐภายใต้กรอบคิดการมอบคืนและกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (ระดับจังหวัด อำเภอ/เทศบาล) ทั้งนี้ ภายใต้แนวคิดที่เชื่อว่าการมอบคืนอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจะช่วยกระตุ้นและสร้างความเข้มแข็งและเป็นปึกแผ่นมั่นคงให้แก่ชาติอินโดนีเซีย นอกจากนี้ยังจะมีส่วนช่วยลดกระแสการเรียกร้องให้เปลี่ยนอินโดนีเซียเป็นรัฐรวมหรือสหพันธรัฐด้วย (Syaikhu Usman, 2002 : 1-2)

3. โลกมุสลิม และวัฒนธรรมมลายูมุสลิม

ความแตกต่างทางชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ประเพณี และความเชื่อของชนมลายูมุสลิมกับคนไทยที่มีวัฒนธรรมแบบพุทธนั้นเป็นความจริงที่ดำรงอยู่มาช้านาน แต่การอยู่ร่วมกันของชนมลายูมุสลิม มุสลิมญุนนาน มุสลิมเปอร์เซีย มุสลิมจามกับคนไทยส่วนใหญ่ที่มีวัฒนธรรมแบบพุทธกับเป็นไปอย่างสงบสันติสุข รอมชอม และเกื้อกูลกันมาแต่อดีต มิได้เกิดความขัดแย้งรุนแรง หรือความหวาดระแวงซึ่งกันและกันเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดปัญหาความขัดแย้งรุนแรงที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นความขัดแย้งของชนมลายูมุสลิมกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าที่เป็นความขัดแย้งระหว่างชุมชนหรือกลุ่มชนต่างเชื้อชาติ ศาสนาและวัฒนธรรม

เนื่องจากปัญหาความแตกต่างด้านวัฒนธรรมนี้ได้นำนักวิชาการตะวันตก คือ Samuel P. Huntington นำเสนอไว้จนกลายเป็นประเด็นข้อถกเถียงในระดับโลกว่า ความขัดแย้งหลักของโลกยุคหลังสงครามเย็นจะเกิดจาก “การปะทะกันระหว่างอารยธรรม” (Clash of civilization) โดย ฮันติงตัน นำเสนอไว้ว่า(อ้างใน ศราวุฒิ อารีย์, 2550 : 27)

“ข้าพเจ้ามีสมมุติฐานว่า แหล่งพื้นฐานของความขัดแย้งในโลกใหม่นั้น ไม่ได้มาจากอุดมการณ์หรือเศรษฐกิจเป็นเบื้องต้น การแบ่งแยกครั้งใหญ่หลวงในหมู่มนุษยชาติ และต้นตอสำคัญของความขัดแย้งนั้นเป็นเรื่องของอารยธรรม ธรรมชาติจะยังคงเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่สุดในกิจการของโลก แต่ความขัดแย้งที่สำคัญของการเมืองโลกจะมีอยู่ระหว่างชาติและกลุ่มของอารยธรรมที่แตกต่างกัน การปะทะกันทางอารยธรรมมีอำนาจเหนือการเมืองโลก แนวคิดที่แตกต่างกันระหว่างอารยธรรมต่างๆ นั้นจะเป็นแนวรบในอนาคต”

ทฤษฎีเรื่อง “การปะทะกันทางวัฒนธรรม” นี้ นำไปสู่การถกเถียงกันถึงความสัมพันธ์ระหว่างอิสลามกับตะวันตก และได้รับการคัดค้านจากโลกอิสลาม ที่มองว่า เป็นความคิดของกลุ่มอนุรักษนิยมขวาจัดในตะวันตกที่พยายามจะทำให้โลกอิสลามตกเป็นเหยื่อโดยสร้างภาพให้อิสลามเป็นเสมือนภัยคุกคามต่อตะวันตกภายหลังการล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์

เหตุร้ายและสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นทั่วโลกจากการกระทำของมุสลิมคลั่งศาสนา หรือผู้ก่อการร้ายมุสลิม รวมถึงปัญหาความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ ทำให้ชาวโลกและชาวไทยมองคนมุสลิมด้วยความเกลียดกลัวและความหวาดระแวง และมีคนส่วนหนึ่งที่เห็นคล้อยตามทฤษฎีของฮันติงตันดังกล่าว จนทำให้โลกอิสลามได้ออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องความเชื่อมั่นและความมั่นใจจากผู้ที่ไม่ใช่มุสลิมให้เปลี่ยนความเข้าใจต่ออิสลามให้ถูกต้อง

โดยหลักการแล้วศาสนาอิสลามสอนให้มอบความสันติสุขให้เพื่อนมนุษย์ ดังประโยคคำทักทายที่มุสลิมทุกคนใช้กล่าวกันว่า “ขอความสันติสุข จงประสบแด่ท่าน” แต่คำสอนของอิสลามที่แตกต่างและตรงข้ามกับวัฒนธรรมตะวันตกที่กำลังครอบงำสังคมโลกภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ก็คือ ลัทธิบริโภคนิยม และสังคมบริโภคนิยมแบบตะวันตก คำสอนของอิสลามมีแนวคิดเรื่อง “ซุฮ์ด” หรือ การรู้จักบริโภคที่พอเหมาะ อันมีความหมายรวมถึงการดำเนินชีวิตภายใต้สิ่งที่จำเป็นในชีวิตอย่างแท้จริง แนวคิดเรื่อง “ซุฮ์ด” จึงตรงข้ามกับบริโภคนิยมโดยสิ้นเชิง และเป็นแนวคิดที่มีคุณค่าในการตอบโต้บริโภคนิยม การไม่ยอมรับลัทธิบริโภคนิยมในสังคมทุนนิยมสมัยใหม่จึงเป็นประเด็นหลักในความแตกต่างทางอารยธรรมระหว่างโลกตะวันตกและโลกอิสลาม ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วลัทธิบริโภคนิยมเองนับว่าเป็นภัยรุกรานต่อสังคมอื่นๆ โดยทั่วไปไม่ใช่แต่เฉพาะสังคมมุสลิมเท่านั้น

เนื่องจากลัทธิบริโภคนิยมนั้นเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการรุกรานเข้าครอบงำทางวัฒนธรรมจากโลกาภิวัตน์ทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นผลให้เกิดกระบวนการของแนวคิดการฟื้นฟูอิสลาม (Islamic Revivalism)* ที่ต้องการให้คนมุสลิมตระหนักถึงการรุกรานทางวัฒนธรรมที่กระทำต่ออิสลาม ตลอดจนถึงแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิวัติสังคมของตนเองไปสู่อิสลามที่แท้จริงตามคำสอนของศาสนาอิสลาม

* แนวคิดการรื้อฟื้นอิสลาม ที่มีอิทธิพลต่อการเคลื่อนไหวของนักเคลื่อนไหวเพื่อรื้อฟื้นอิสลามในกระแสโลกาภิวัตน์นั้น มีทั้งแนวคิดที่จัดว่าอยู่ในแนวสายกลาง เช่น งานของฮัสซัน อัลบันนา ในส่วนที่กล่าวถึง ญิฮาด ซึ่งแบ่งออกเป็น ญิฮาดภายในและภายนอก สำหรับ ญิฮาดภายนอก คือการกระทำต่อศัตรูภายนอกที่เป็นเรื่องของการเมือง ซึ่งเป็นการยืนยันทางทฤษฎีว่าอิสลามไม่เป็นเพียงศาสนา แต่เป็นอุดมการณ์ทางการเมืองและเป็นวิถีชีวิตของชาวมุสลิม แต่การกระทำญิฮาดนั้นต้องทำด้วยความกรุณา ในขณะที่กลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงยึดตามแนวคิดที่ว่า ญิฮาดเป็นเรื่องการต่อสู้เพื่อศาสนาในลักษณะของการทำสงครามศาสนาที่ต้องรบราฆ่าฟันอย่างเอาเป็นเอาตาย

นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างกันในแนวคิดเรื่องรัฐและชาตินิยมที่กล่าวว่าชาตินิยมอิสลามนั้นควรมีรากฐานจากชุมชนมุสลิม (Islamic Umma) ซึ่งอยู่พ้นจากเรื่องเชื้อชาติและเขตพื้นที่ ซึ่งต่างจากแนวคิดชาตินิยมตะวันตกที่มีรากฐานบนเชื้อชาติและเขตดินแดน แต่อิทธิพลของแนวคิดตะวันตกดังกล่าวอาจยอมรับได้ ตราบเท่าที่สิ่งนั้นไม่กระทบกระเทือนต่อความภักดีชุมชนมุสลิม ดังนั้น มุสลิมสายกลางจึงยังยอมรับในเรื่องรัฐและชาตินิยม ในขณะที่อีกแนวคิดหนึ่งนั้น ปฏิเสธความคิดชาตินิยมในทุกรูปแบบ อัตลักษณ์ใดๆ ที่ไม่ได้มีรากฐานบนอิสลามล้วนเป็นความป่าเถื่อน และโลกแห่งสงคราม

เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาถึงปัญหาความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ซึ่งที่มีลักษณะของปัญหาทางศาสนา ชาติพันธุ์ (ethno-religious) ที่มีรากฐานดั้งเดิมจากความรู้สึกร่วมในเรื่องเชื้อชาตินิยม (ความเป็นมลายู) และความรู้สึกกังวลต่อผลกระทบที่ทำให้สังคมและวัฒนธรรมมลายูมุสลิมอาจล่มสลายจากการถูกครอบงำทางวัฒนธรรมโดยรัฐไทย นำไปสู่การปฏิเสธและการต่อสู้ขัดแย้งต่อรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งน่าจะสอดคล้องกับผลการศึกษาทบทวนความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ของ Robin William Junior ที่ยืนยันว่า ความพยายามของรัฐในการขยายอำนาจเพื่อหลอมรวมวัฒนธรรมที่หลากหลายให้กลายเป็นวัฒนธรรมประจำชาติเพียงหนึ่งเดียวนั้น ย่อมนำมาซึ่งการต่อต้านจากกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ตนเองพ้นจากการถูกเลือกปฏิบัติและการตกเป็นอาณานิคมทางวัฒนธรรม และการสร้างนโยบายชาตินิยมมักส่งผลให้เกิดปฏิกิริยาตอบโต้ที่รุนแรงตามมา

สถานการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ นับแต่อดีตที่รัฐสยามครอบครองปัตตานี การต่อสู้เรียกร้องในช่วงแรกนั้นมีเป้าหมายชัดเจนภายใต้การนำของเจ้าเมืองปัตตานีเก่า เครือญาติ และกลุ่มชนชั้นนำที่ต้องการกลับมาใช้อำนาจปกครองปัตตานีอีก โดยอาจมีประชาชนบางส่วนสนับสนุน ยังมีได้มีการนำเรื่องของศาสนา มากล่าวอ้างความชอบธรรมของการต่อสู้ ผิดกับการต่อสู้เรียกร้องในช่วงถัดมาภายใต้การนำของหะยีสุหลงที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของขบวนการชนชั้นนำแต่เป็นผู้นำทางศาสนาในฐานะครูสอนศาสนาที่ได้รับการยอมรับให้เป็นผู้ดำเนินการเรียกร้องต่อรัฐไทยที่พยายามดำเนินนโยบายชาตินิยมที่มีลักษณะเป็นการรุกรานและครอบงำต่อวิถีและวัฒนธรรมมลายูมุสลิมใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ แต่การเรียกร้องของหะยีสุหลงมิได้มีเป้าหมายหรือแนวทางชัดเจนเกี่ยวกับการสถาปนารัฐอิสลามปัตตานี แต่เป็นการเรียกร้องถึงความเป็นอิสระในทางวัฒนธรรมเพื่ออ้างไว้ซึ่งวัฒนธรรมมลายูมุสลิมในพื้นที่ 3 จังหวัด โดยที่ยังเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทย แม้ว่าในช่วงการต่อสู้ในยุคถัดมาที่เกิดขบวนการชาตินิยมหลายขบวนการที่ประกาศตนชัดเจนว่ามีเป้าหมายที่จะแบ่งแยกดินแดนรัฐปัตตานี แต่อุดมการณ์ที่มีอิทธิพลในการต่อสู้ของขบวนการต่างๆ นอกเหนือจากเรื่องชาตินิยมแล้วก็เป็นอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ที่มีอิทธิพลทางความคิดในหมู่ผู้นำชาตินิยมที่เคลื่อนไหวในช่วงยุคสงครามประกาศเอกราชของรัฐชาติใหม่ต่อเนื่องถึงยุคสงครามเย็น

สืบเนื่องจนถึงสถานการณ์ความรุนแรงในช่วงล่าสุด นับแต่ต้นปี พ.ศ.2547 เป็นต้นมา มีการเปลี่ยนแปลงการต่อสู้ไปจากเดิมที่ยังไม่สามารถสรุปได้ว่าขบวนการต่อสู้รอบใหม่นี้เป็นใคร? มีเป้าหมายอะไร? และเป็นการต่อสู้เพื่อใคร? ไม่มีข้อสรุปหรือคำประกาศที่ชัดเจนว่าจะต่อสู้เพื่อสถาปนารัฐอิสลามปัตตานีขึ้นใหม่ หรือต้องการเปลี่ยนแปลงสังคม เศรษฐกิจ การเมืองของชนมลายูมุสลิมไปอย่างไร แต่ขบวนการต่อสู้ในปัจจุบันได้ใช้แนวทางบางอย่างที่เป็นการนำเอาประวัติศาสตร์ปัตตานีและศาสนาอิสลามมาผูกโยงกันและเผยแพร่ในหมู่เยาวชนและประชาชนให้เห็นถึงความยิ่งใหญ่ในอดีตของปัตตานีในฐานะรัฐอิสลามที่ถูกรุกรานจากสยาม เพื่อปลุกเร้ากระแสชาตินิยมและศาสนา ทำให้เห็นว่าเป็นพันธะแห่งสงครามศาสนาของชาวมลายูมุสลิมและเกิดความชอบธรรมที่เรียกว่า “ญิฮาด” ทำให้ขบวนการที่ต่อสู้และเคลื่อนไหวในปัจจุบันสามารถระดมความร่วมมือทางการเมืองและการทหารจากชนมลายูมุสลิมได้อย่างกว้างขวางมากกว่าในอดีต

ดังนั้น สิ่งที่รัฐไทยและเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบันกำลังต่อสู้หรือเผชิญอยู่ในจึงเป็นผลจากการสร้างความเชื่อที่เกิดขึ้นจากการผูกโยงประวัติศาสตร์ปัตตานีกับศาสนาอิสลามอย่างแนบแน่นแต่ได้บิดเบือน ผิดเพี้ยนไปในทางที่เป็นการสร้างความชอบธรรมในการลุกขึ้นสู้ของชนมลายูมุสลิมที่ยังไม่รู้ว่าจะสู้เพื่อใคร? และสู้โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนอย่างไร?

4. สรุป

มาเลเซียและอินโดนีเซียต่างก็เป็นรัฐที่คนส่วนใหญ่เป็นมุสลิมที่มีประวัติศาสตร์ในฐานะเป็นรัฐอิสระที่ต้องตกเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตกจนสามารถต่อสู้เพื่อสถาปนารัฐชาติขึ้นใหม่ที่มีรูปแบบและโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ทิศทางการพัฒนารูปแบบการปกครองของสองประเทศอาจสวนทางกัน โดยมาเลเซียพัฒนาไปในแนวทางการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ระดับการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐบาลแห่งรัฐ ในขณะที่อินโดนีเซียที่เคยรวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลกลางสูงมากเริ่มผ่อนปรน โดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นเพื่อลดแรงกดดันจากความต้องการปกครองตนเองของกลุ่มชนต่างชาติพันธุ์ในอินโดนีเซียนั่นเอง

บทเรียนและแนวทางของเพื่อนบ้านทั้งสองจึงมีแง่มุมที่น่าสนใจที่รัฐไทยของเราน่าจะเหลียวมองดูอย่างพินิจพิจารณาเพื่อประกอบการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้เช่นกัน

บทที่ 6

3 จังหวัดชายแดนใต้ : ปัญหา สาเหตุ และบทเรียน

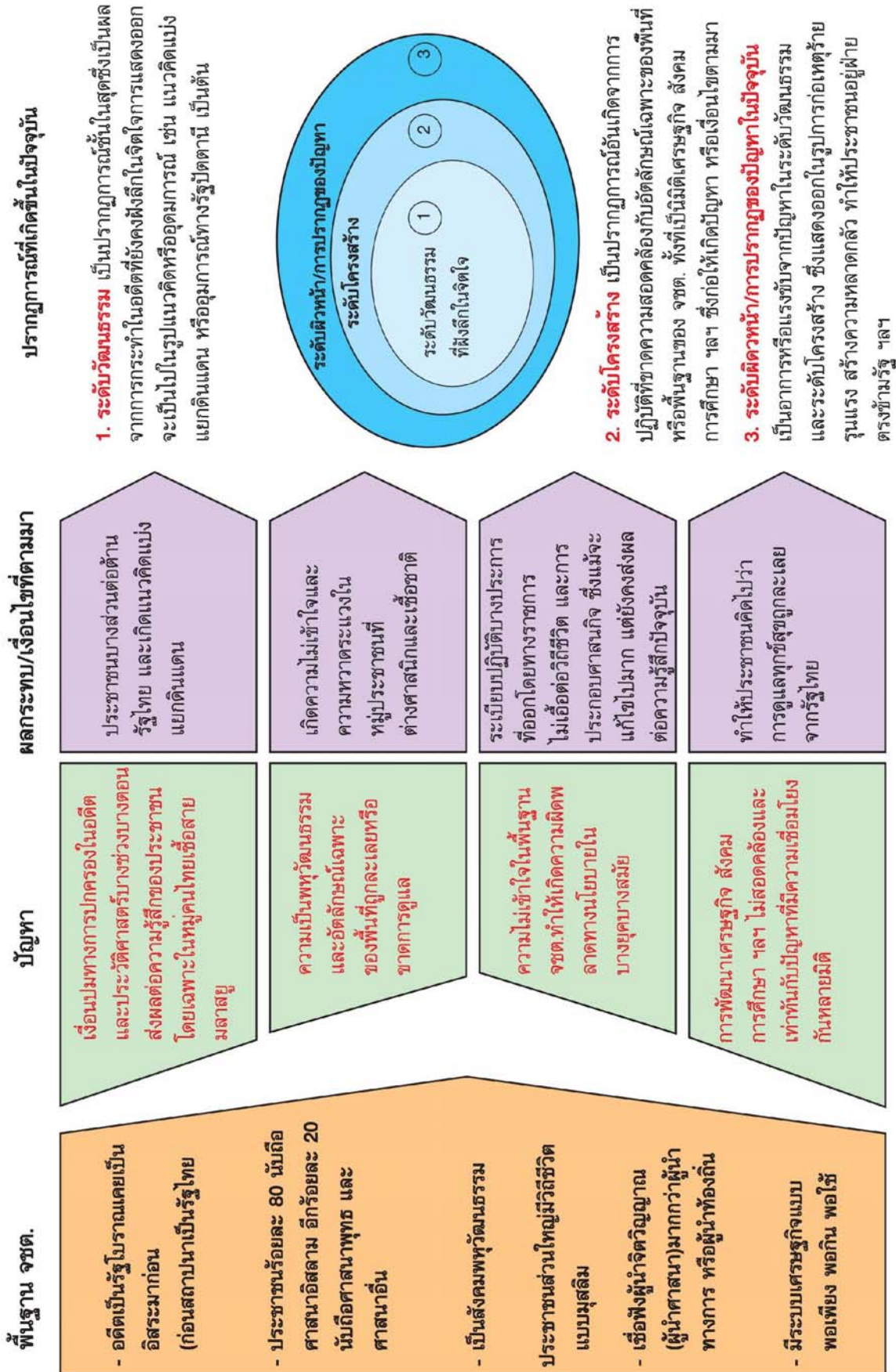
ลักษณะของปัญหา สาเหตุ และสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ นั้น มีความเป็นมาที่ต่อเนื่องยาวนาน มีความซับซ้อน ละเลียดอ่อน และเกี่ยวพันโยงใยกันหลายมิติ ซึ่งผู้ศึกษาจะได้ประมวล สรุปนำเสนอถึงเหตุหรือสาเหตุที่สมควรแก้ไข โดยการศึกษาทั้งบทเรียนในอดีตของไทย ประกอบกับบทเรียนในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของชนกลุ่มน้อยมุสลิมในประเทศมุสลิมและประเทศที่ไม่ใช่มุสลิม จากนั้นจะได้นำเสนอถึงแนวทางการแก้ไขในรูปของตัวแบบการบริหารการปกครองที่ออกแบบขึ้นใหม่บนพื้นฐานของการยอมรับการมีอยู่ของความแตกต่าง หลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม หรือการมีพหุวัฒนธรรมของสังคมไทยและรัฐไทย สิทธิชุมชน และสิทธิในการปกครองตนเอง ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของคนในสังคมทุกกลุ่มชนอย่างเสมอภาคและยุติธรรม ภายใต้ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือเอกภาพของรัฐไทย

1. ลักษณะพิเศษของปัญหา และสถานการณ์ใน 3 จชต.

นักวิชาการหลายท่านที่ศึกษาปัญหา 3 จชต. และพยายามสร้างความเข้าใจให้คนไทยส่วนใหญ่ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าใจถึงเหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดความรุนแรงขึ้นเพื่อสามารถแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ โดย ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2550) ได้สรุปถึงลักษณะปัญหาความรุนแรงว่า แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ 1) ความรุนแรงทางกายภาพ (Physical Violence) 2) ความรุนแรงทางโครงสร้าง (Structural Violence) และ 3) ความรุนแรงทางวัฒนธรรม (Cultural Violence) สำหรับความรุนแรงทางกายภาพ คือ ใครเป็นผู้ก่อความรุนแรง (ฆ่าคน วางระเบิด เผาโรงเรียน ฯลฯ) ความรุนแรงระดับนี้เป็นเพียงระดับปรากฏการณ์ ส่วนความรุนแรงทางโครงสร้างเป็นต้นเหตุที่สร้างกระบวนการอันนำไปสู่ความรุนแรงที่ลึกกว่า จึงเห็นได้ยากกว่าและแก้ยากกว่า ในส่วนของความรุนแรงเชิงวัฒนธรรม คือ คำอธิบายที่ถูกใช้เพื่อให้ความชอบธรรมแก่ความรุนแรงและอาจชวนให้สำคัญผิดว่าเป็นสาเหตุที่แท้จริง อาทิ การอ้างศาสนาอิสลามมาให้ความชอบธรรมของฝ่ายก่อความรุนแรง ในขณะที่ฝ่ายรัฐอ้างการปกป้องอธิปไตยของชาติ

ดังนั้น หากต้องการแก้ปัญหา 3 จชต. ที่ต้นเหตุก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาทำความเข้าใจถึงเหตุแห่งปัญหาในเชิงโครงสร้างอันเป็นต้นเหตุที่แท้จริง

ในมุมมองของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่ได้พยายามสรุปปัญหา/สาเหตุของความรุนแรงใน 3 จชต. นำเสนอใน ภาพที่ 6.1 ทำยนี้ โดยได้แบ่งระดับของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับวัฒนธรรม เป็นปรากฏการณ์ขั้นในสุดซึ่งเป็นผลจากการกระทำในอดีตยังคงฝังลึกในจิตใจ การแสดงออกจะเป็นไปในรูปแบบคิด หรือ อุดมการณ์ เช่น แนวคิดแบ่งแยกดินแดน หรือ อุดมการณ์สร้างรัฐปัตตานี เป็นต้น 2) ระดับโครงสร้าง เป็นปรากฏการณ์อันเกิดจากการปฏิบัติที่ขาดความสอดคล้องกับอัตลักษณ์เฉพาะของพื้นที่หรือพื้นฐานของ จชต. ทั้งที่เป็น มิติเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ฯลฯ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหรือเงื่อนไขตามมา และ 3) ระดับผิวหน้า/การปรากฏของ ปัญหาในปัจจุบัน เป็นอาการหรือแรงขับจากปัญหาในระดับวัฒนธรรม และระดับโครงสร้าง ซึ่งแสดงออกในรูปการก่อเหตุร้ายรุนแรง สร้างความหวาดกลัวทำให้ประชาชนอยู่ฝ่ายตรงข้ามรัฐ



ภาพที่ 6.1 แสดงสรุปปัญหา/สาเหตุ และปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นใน จชต.

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับธรรมชาติของปัญหาการก่อความไม่สงบหรือการก่อการร้ายนั้น มิมีมิติทางการเมืองเป็นส่วนประกอบหลักของปัญหา กล่าวคือ โดยธรรมชาติของการก่อความไม่สงบ โดยเนื้อแท้แล้วเป็น “สงครามทางการเมือง” ไม่ใช่ “สงครามการทหาร” ดังนั้น เมื่อเป็นปัญหาทางการเมืองจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญหรือความสนใจในประเด็นทางการเมือง เพื่อขจัดต้นเหตุที่แท้จริง

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

“1) ลักษณะพิเศษแห่งสถานการณ์ทางการเมืองของมลายูมุสลิมไทย คือ ความเหลื่อมล้ำ ล้น ไม่ลงร่องลงตัวที่อาจเกิดขึ้นได้ระหว่างรัฐที่พวกเขาอยู่ได้อำนาจอธิปไตยกับชุมชนที่พวกเขารู้สึกตนว่าสังกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เราผ่านเผชิญประสบการณ์ที่อาจทำให้เห็นไปได้ว่า รัฐมิได้พิทักษ์ปกป้องสิทธิประโยชน์ของพวกเขา(มิใช่ a protective state) มิได้เป็นตัวแทนของพวกเขา (a non-representative state) มิได้เป็นรัฐแห่งชาติของพวกเขาเอง(Their own national state)

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

2) ตรงรอยปริแยกระหว่างรัฐไทยกับชาติปะตานี หรือชุมชนอิสลาม Umma นี้เองที่เป็นเงื่อนไขให้แนวคิดและขบวนการอันหลากหลายรวมทั้งชาตินิยมแยกรัฐ (separatist nationalism) และอิสลามผู้รบ (militant Islam) สามารถอ้างความชอบธรรม เรียกร้องแสวงหาความเห็นอกเห็นใจสนับสนุนเป็นแนวร่วมและกะเกณฑ์สมัครพรรคพวกเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมืองด้วยวิธีการต่างๆ

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

ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับจุดประสงค์หรือเป้าหมายการก่อเหตุของกลุ่มผู้ก่อการรุ่นใหม่ที่ประกอบด้วยผู้นำทางศาสนา ครูสอนศาสนาและเยาวชนที่รวมก่อการ ก่อให้เกิดคำถามว่าสิ่งที่กลุ่มผู้ก่อการต้องการเป็นเพียงแค่การก่อวินาศกรรม หรืออาจมีความตั้งใจที่จะใช้กำลังต่อต้านรัฐไทยเพื่อให้รัฐไทยทำความผิดโดยการฆ่า หรือการจับกุมผู้บริสุทธิ์ที่จะทำให้เกิดปฏิกิริยาตอบโต้ในเชิงชาตินิยมของคนส่วนใหญ่ซึ่งนำไปสู่ความต้องการในการแบ่งแยกดินแดนหรือไม่ เหตุที่ไม่อาจมองข้ามประเด็นเกี่ยวกับการแบ่งแยกดินแดนอาจเป็นเพราะความรู้สึกของปัญญาชนในพื้นที่ หรือผู้นำศาสนาบางคนก็ยังคงมีความรู้สึกแบบนี้อยู่ไม่มากนักน้อย โดยเฉพาะเมื่อเกิดปัญหาขัดแย้งกับรัฐก็จะมีปฏิกิริยาตอบโต้รัฐ

2. บทเรียนจากความพยายามแก้ปัญหาในอดีต

การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ที่มีรากฐานหรือแก่นแกนของปัญหาที่เกี่ยวข้องจากอดีต จำเป็นต้องเข้าใจบริบทของสังคมจังหวัดชายแดนใต้ในเชิงประวัติศาสตร์ที่สำคัญ ก็คือ ประวัติการเมืองการปกครองและการดำเนินนโยบายต่างๆ ที่รัฐไทยในอดีตดำเนินการต่อชนมลายูมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้

หากย้อนทบทวนถึงความเป็นมาของการเมืองการปกครองและการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้ สามารถสรุปถึงหลักการ แนวทาง และวิธีการสำคัญในการแก้ปัญหาของรัฐไทยด้านการเมืองการปกครองที่ได้รับการยอมรับว่าประสบความสำเร็จในการลดระดับความรุนแรงของปัญหาและสถานการณ์หรือสามารถยุติปัญหาลงได้ช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ (แม้ว่าจะไม่สามารถยุติปัญหาได้อย่างถาวร) ดังนี้

1) การยึดถือหลักการสำคัญในการยอมรับลักษณะพิเศษของพื้นที่ที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และขนบธรรมเนียม ประเพณี แตกต่างไปจากราชรัฐไทยส่วนใหญ่ ดังนั้น การกำหนดและดำเนินนโยบายที่ตามมาจึงมีความระมัดระวังเป็นพิเศษมิให้กระทบกระเทือนความรู้สึกของชนมลายูมุสลิมในพื้นที่ เป็นหลักการที่ปรากฏชัดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อเนื่องจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่บางช่วงเวลาได้เกิดปัญหาจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่ละเลย หรือมิได้คำนึงถึงความแตกต่างของประชาชนในพื้นที่ ทำให้ต้องมีการประกาศหลักรัฐประศาสนนโยบาย 6 ประการ เป็นระเบียบปฏิบัติราชการมณฑลปัตตานีที่ยึดถือสืบเนื่องต่อมาจนถึงรัชสมัยพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

2) การจัดระเบียบการปกครองรูปแบบมณฑลเทศาภิบาล โดยยอมรับลักษณะพิเศษของมณฑลปัตตานีว่ามีความแตกต่างกว่ามณฑลทั่วไป และมีการแก้ไขระเบียบแบบแผนต่างๆ ที่ขัดต่อธรรมเนียม ประเพณี และศาสนาอิสลาม ห้ามเกณฑ์แรงงานราษฎรในเวลาที่มียพิธีกรรมทางศาสนา การผ่อนผันระบบการเก็บภาษีเป็นพิเศษ (เก็บในอัตราที่ต่ำกว่าท้องถิ่น) และที่สำคัญคือด้านการศาลที่รัฐบาลก็จัดระเบียบแบบแผนการศาลให้สอดคล้องกับศาสนาและประเพณีท้องถิ่น โดยจัดให้มีศาล 2 ประเภท คือ ศาลทั่วไป และศาลสำหรับพิจารณาคดีทางศาสนาอิสลาม

3) การมีนโยบาย ระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติราชการสำหรับผู้ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่โดยเฉพาะ อาทิ นโยบายการปฏิรูปการปกครองดินแดนปัตตานี (พ.ศ.2443) ในสมัยรัชกาลที่ 5 และ หลักรัฐประศาสนนโยบาย 6 ประการ ในสมัยรัชกาลที่ 6

หลักการ แนวทาง และวิธีการทั้ง 3 ประการข้างต้นนั้น อยู่ในช่วงของยุคราชาธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นรัฐอธิปัตย์มีอำนาจสมบูรณ์ในการบริหารการปกครองรัฐและกำหนดรัฐประศาสนนโยบายตลอดจนระเบียบกฎหมายได้อย่างสะดวก รวดเร็ว เมื่อสามารถรับรู้และเข้าถึงเหตุของปัญหาอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลที่สมุหเทศาภิบาลมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่ ทำให้การบริหารการปกครองมีเอกภาพ รวมทั้งมีกลไกที่ทำให้สมุหเทศาภิบาลสามารถรายงานปัญหาและข้อเสนอแนะต่อองค์กรรัฐอธิปัตย์ได้ ทำให้รัฐบาลและประชาชนในพื้นที่สามารถรับรู้และเกิดความเข้าใจระหว่างกันดีขึ้น

ในภายหลังเมื่อรัฐไทยเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งโดยหลักการแล้ว กลุ่มชนทุกกลุ่ม ทุกหมู่เหล่าน่าจะมีโอกาสทางการเมืองและกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองระดับชาติมากขึ้น แต่โดยที่ทราบกันดีว่าระบบการเมืองของไทยส่วนใหญ่อยู่ภายใต้ระบบเผด็จการทั้งทหารและพลเรือน แม้ว่าคนในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้จะมีโอกาสเลือกผู้แทนราษฎร และมีตัวแทนของตนในเวทีการเมืองระดับชาติเพื่อทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างผู้คนในพื้นที่กับศูนย์อำนาจรัฐในส่วนกลาง แต่ในทางปฏิบัติ

ผู้แทนราษฎรก็ไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าว เมื่อเกิดปัญหาจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล รวมถึงการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ประชาชนผู้เดือนร้อนในพื้นที่จึงขาดช่องทางสื่อสารทุกข์ร้อนไปยังรัฐบาล

4) การจัดตั้งกลไกพิเศษแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ ในช่วงที่ขบวนการแบ่งแยกดินแดนปฏิบัติการร่วมเป็นแนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์เคลื่อนไหวก่อการร้ายรุนแรงในพื้นที่ในช่วงทศวรรษ 2520 ได้มีการจัดตั้งกลไกพิเศษ คือ พตท. และ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานหลักด้านความมั่นคงและการปกครองพัฒนาพื้นที่ภายใต้แผนนโยบายการต่อสู้เอาชนะคอมมิวนิสต์ในทางการเมือง หรือคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ที่เรียกกันว่านโยบาย “การเมืองนำการทหาร” กลไกพิเศษนี้จึงเป็นช่องทางให้ผู้นำท้องถิ่นและผู้นำศาสนาสามารถเข้าถึงศูนย์อำนาจในเขต 3 จังหวัดได้โดยตรง โดยอาจร้องทุกข์เพื่อให้จัดความเดือนร้อนต่างๆ ที่เกิดจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ และแก้ไขปัญหาทุกข์ร้อนอื่นๆ นับเป็นช่องทางการเข้าถึงระบบการเมืองของประชาชนในพื้นที่ด้วย

เกษียร เตชะพีระ (2550 :198) กล่าวถึง กลไกพิเศษกรณีของ พตท. และ ศอ.บต. ว่า เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คล้ายๆ กับหน่วยงานกลางสำหรับสะสางปัญหาท้องถิ่น (Clearing House) โดยมีเป้าหมายหลัก คือ ความสงบ ที่ผู้นำทางศาสนาและผู้นำท้องถิ่นสามารถเข้าถึงเพื่อช่วยบำบัดความเดือนร้อนต่างๆ การที่รัฐบาลยุค พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยุบ พตท. และ ศอ.บต. จึงเป็นผลให้คนจำนวนมากที่เคยสามารถต่อสายตรงถึงผู้มีอำนาจในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ (เข้าถึงระบบการเมือง) ก็ไม่สามารถทำได้อีกต่อไป การเข้าถึงระบบการเมืองถูกปิดลง

3. บทเรียนการจัดการปัญหาชนกลุ่มน้อยมุสลิมของต่างประเทศ

3.1 ความขัดแย้งกรณีอาเจห์

ปัญหาชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์ต่างๆ ที่มีความแตกต่างไปจากชาติพันธุ์หลักของแต่ละประเทศ ส่งผลให้มีวิถีการดำเนินชีวิต สังคม วัฒนธรรม ความเชื่อ และศาสนาแตกต่างกันตามไปด้วย นับเป็นปัญหาความขัดแย้งที่ส่งผลให้เกิดความรุนแรงในหลายประเทศทั่วโลก แม้แต่ประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม เช่น อินโดนีเซีย ก็ต้องประสบปัญหาชนต่างชาติพันธุ์ที่นับถือศาสนาอิสลามเช่นเดียวกัน มีความต้องการแบ่งแยกดินแดน คือ ชาวอาเจห์บนเกาะสุมาตราตอนเหนือที่รวมกลุ่มรวมตัวเป็นขบวนการที่เข้มแข็งมีกองกำลังติดอาวุธปฏิบัติการโดยมีเป้าหมายในการจัดตั้งรัฐอิสลาม เรียกว่า “ขบวนการดาร์ุลอิสลาม” ได้พยายามประกาศตัวเป็นรัฐอิสลามมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1953 (พ.ศ.2496) นำโดยดาอูด เบอเรอเอห์ (Daud Beureueh) ผู้นำชาวอาเจห์ที่เป็นวีระบุรุษคนหนึ่งของอินโดนีเซียยุคปฏิวัติ รัฐบาลอินโดนีเซียแก้ปัญหาในเบื้องต้นด้วยการยกฐานะอาเจห์เป็นเขตปกครองพิเศษ (Daerah Istimewa) ตั้งแต่ปี ค.ศ.1959 แต่ความต้องการแยกตัวเป็นรัฐอิสลามยังคงมีอยู่ แม้ว่าขบวนการแรกจะล่มสลายลงแต่ยังมีชาวอาเจห์ที่มีความรู้สึกว่าไม่ได้รับความยุติธรรมทางเศรษฐกิจประกอบกับความต้องการให้อาเจห์เป็นรัฐอิสลาม รวมตัวกันในนาม “ขบวนการแนวหน้าปลดปล่อยอาเจห์แห่งสุมาตรา” หรือที่เรียกกันว่า “ขบวนการอาเจห์เสรี” มี ดร.เต็งกู ฮะซัน มุฮัมหมัด ดิโตร เป็นผู้นำ มีการประกาศให้อาเจห์เป็นรัฐอิสระในปี ค.ศ.1976 ทำให้เกิดการสู้รบกับทหารของรัฐบาลจนเกิดการบาดเจ็บล้มตายของคนเป็นจำนวนมาก

ในระบอบหลังรัฐบารวมถึงรัฐบาลปัจจุบันของอินโดนีเซียได้หันมาใช้นโยบายทางการเมืองในการสร้างความประนีประนอมในการแก้ปัญหาอาเจห์มากยิ่งขึ้น ภายหลังจากการเกิดเหตุการณ์วินิมิตที่ทำให้ชาวอาเจห์และกองกำลังของขบวนการล้มตายเป็นจำนวนมากเกือบ 2 แสนคน จึงเป็นจุดหักเหสำคัญที่ทำให้ความขัดแย้งผ่อนคลายลง และเกิดการเจรจาและลงนามในข้อตกลงสันติภาพยุติการสู้รบที่เกิดขึ้นมานานกว่า 30 ปี โดยฝ่ายรัฐบาลถอน

ทหารออกจากอาละห์ และมีการนิโทษกรรมนักโทษการเมืองชาวอาละห์ ส่วนกองกำลังชาวอาละห์ก็ยอมวางอาวุธ ในส่วนของโครงสร้างทางการเมืองปกครองนั้น รัฐบาลอินโดนีเซียยังคงฐานะให้อาละห์เป็นเขตการปกครองพิเศษซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอินโดนีเซีย

3.2 ชนกลุ่มน้อยมุสลิมในประเทศจีน

จีนเป็นประเทศหนึ่งที่มีปัญหาความขัดแย้งและการเคลื่อนไหวปฏิบัติการของขบวนการแบ่งแยกดินแดนที่เป็นชนกลุ่มน้อยมุสลิมในพื้นที่มณฑลซินเจียง เป็นชนกลุ่มน้อยมุสลิมที่มีอุดมการณ์เชื้อชาตินิยมที่มีสำนักเข้มข้นในฐานะเจ้าของดินแดนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่มาอย่างยาวนาน ประกอบกับความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการถูกกดขี่ข่มเหง การละเลยเลือกปฏิบัติ และเอาวัดเอาเปรียบของฝ่ายรัฐบาล รวมถึงการดำเนินนโยบายที่ขัดหรือฝืนต่อความต้องการและประเพณีของมุสลิมในพื้นที่

นอกจากเหตุปัจจัยภายในรัฐแล้วยังผนวกเข้ากับกระแสการต่อต้านตะวันตกของโลกมุสลิมที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง กว้างขวาง ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 เป็นต้นมา รวมทั้งการได้เห็นตัวอย่างความสำเร็จที่ชนชาติที่เป็นมุสลิมในหลายประเทศสามารถแยกตัวออกมาปกครองตนเองเป็นรัฐอิสระ ตลอดจนจนถึงการสนับสนุนจากภายนอกประเทศในรูปแบบต่างๆ

ในมณฑลซินเจียงที่มีชนกลุ่มน้อยมุสลิมอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก มีขบวนการหลายกลุ่มเคลื่อนไหวใช้ความรุนแรงและก่อความไม่สงบในรูปแบบต่างๆ โดยมีเป้าหมายทางการเมืองเพื่อแบ่งแยกดินแดนซินเจียงเป็นอิสระ ได้แก่ สภาอุยกูร์โลก (World Uyghur Congress) สมาคมชาวอุยกูร์ในแคนาดา ศูนย์ข้อมูลเตอร์กิสถานตะวันออก ตัวอย่างความสำเร็จในการประกาศเอกราชของประเทศมุสลิมในเอเชียกลาง ตั้งแต่ปี ค.ศ.1990 เป็นต้นมา กระตุ้นให้มุสลิมในซินเจียงต้องการแยกตัวออกจากจีนมากยิ่งขึ้น ขบวนการแบ่งแยกดินแดนของชาวอุยกูร์จึงเคลื่อนไหวปฏิบัติการก่อความไม่สงบอย่างต่อเนื่องทั้งในประเทศจีน และการกระทำต่อเจ้าหน้าที่ของจีนในต่างประเทศ โดยทางการเมืองจีนมีหลักฐานว่าขบวนการอุยกูร์ติดอาวุธมีความสัมพันธ์และโยงใยกับกลุ่มกบฏอุยกูร์ และกลุ่มอัลกออิดะฮ์ ด้วย

นโยบายการแก้ปัญหามุสลิมในซินเจียงของจีนนั้น มี 2 ลักษณะ ประกอบกัน คือ 1) “นโยบายการจู่โจมให้หนัก” คือ การจัดการกับผู้ก่อความไม่สงบอย่างหนักและเด็ดขาด โดยการกวาดล้างและลงโทษอย่างรุนแรง ควบคู่กับ 2) “นโยบายการจัดการแบบผสมผสานหลายด้าน” เพื่อให้บรรลุเป้าหมายคือการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและก้าวร้าวระหว่างมุสลิมและชาวฮั่นซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่ทางการเมืองจีนก็มีการปรับนโยบายตามสถานการณ์เพื่อความเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหา โดยการใช้นโยบายแนวเด็ดขาดผสมการพัฒนาเศรษฐกิจ (ช่วง ค.ศ.1997-2001) และนโยบายแนวประนีประนอม (ช่วง ค.ศ.2002-ปัจจุบัน) ซึ่งมุ่งพัฒนาความเจริญด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในดินแดนซินเจียงพร้อมไปกับการให้ความสำคัญในการสร้างความร่วมมือกับประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับซินเจียง ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ซึ่งเป็นผลให้สถานการณ์ลดความรุนแรงลง

ศูนย์มุสลิมศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2550 : 48-49) ศึกษาวิจัยปัญหาชนกลุ่มน้อยมุสลิมในฟิลิปปินส์ จีน และอินเดีย ทำให้ทราบถึงเหตุและนโยบายการแก้ไขปัญหาของแต่ละประเทศ ได้สรุปข้อค้นพบที่สามารถสะท้อนเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่น่าสนใจ จึงขอสรุปมานำเสนอไว้ ดังนี้

1) ต้องแยกแยะและวิเคราะห์ให้ได้ว่า ปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้น เกิดจากสาเหตุใดอย่างแน่ชัด เพื่อสามารถแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุด

- 2) ไม่ควรมุ่งเน้นการใช้นโยบายกวาดล้าง ปรามปรามอย่างหนักเพราะจะทำให้เกิดการตอบโต้อย่างรุนแรง และขยายวงกว้าง ทั้งนี้ ความรุนแรงที่เกิดขึ้นอาจนำไปสู่ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- 3) ควรให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการเจรจาเป็นหลัก นั่นคือ ต้องทราบว่ามีกลุ่มใดเป็นผู้ก่อความไม่สงบ หากยังไม่ทราบแน่ชัดว่าเป็นการกระทำของกลุ่มใด ก็อาจใช้นโยบายเจรจากับประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นมุสลิมในพื้นที่ เพื่อทราบความต้องการที่แท้จริงและสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างกัน
- 4) ควรให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหา โดยใช้นโยบายต่างประเทศเชิงสร้างสรรค์กับประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในทางตรงและทางอ้อมต่อปัญหา
- 5) การยอมรับหรือเปิดโอกาสให้องค์กรระหว่างประเทศทั้งภาครัฐและเอกชนให้เข้าช่วยแก้ปัญหา เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาให้รอบคอบและลึกซึ้ง เพราะมีผลกระทบทั้งในแง่บวกและแง่ลบ
- 6) มุ่งให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาและกระจายความเจริญสู่พื้นที่ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (การศึกษา) รวมทั้ง การมุ่งสร้างความร่วมมือเชิงสังคมและวัฒนธรรม เพื่อการเรียนรู้และเข้าใจซึ่งกันและกัน อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

4. สาเหตุของปัญหาความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนใต้

เมื่อพิจารณาจากลักษณะของปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ที่นักวิชาการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ สื่อมวลชน ประชาชนทั่วไปและคนในพื้นที่ ต่างก็มีความคิดหรือความเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นว่า เป็นปัญหาที่มีเงื่อนไขสืบเนื่องมายาวนาน เป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนและละเอียดอ่อน ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น เกิดจากการกระทำทั้งจากประชาชนในพื้นที่ที่เป็นกลุ่มผู้ก่อการที่มีอุดมการณ์ความเชื่อทางศาสนาในแนวหัวรุนแรง และแนวร่วมกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่เสียประโยชน์จากธุรกิจนอกกฎหมาย กลุ่มหรือขบวนการค้ายาเสพติด นอกจากนี้ ยังเชื่อกันว่าเกิดจากปฏิบัติการรุนแรงนอกกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐส่วนหนึ่งด้วย

ในระดับของการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาความรุนแรงทั้งในอดีตและที่เพิ่งปะทุใหม่ในปี พ.ศ.2547 นักวิชาการและผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้ต่างก็มีความเห็นร่วมกันเกี่ยวกับการบริหารการปกครองหรือโครงสร้างและรูปแบบการปกครองที่ไม่เหมาะสม ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุของปัญหา รวมทั้งเป็นผลที่ทำให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ได้ตามนโยบายและเป้าหมายของรัฐ ถึงระดับที่เป็นอุปสรรคของการแก้ไขปัญหาด้วย นอกจากรูปแบบการบริหารการปกครองจะเป็นสาเหตุแล้ว แนวนโยบายของรัฐที่ผ่านมาในแต่ละยุคสมัยก็มีส่วนโหมเชื้อไฟแห่งความขัดแย้งให้รุนแรงขึ้นจนถึงระดับที่ทำให้เกิดความรู้สึกเชื้อชาตินิยม และการก่อการที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐเพื่อเป้าหมายในการแบ่งแยกดินแดน และจัดตั้งรัฐปัตตานีที่เป็นอิสระจากกรณีของนโยบายรัฐนิยมยุค จอมพล ป. พิบูลสงคราม และการดำเนินการกับ หะยีสุหลง ทำให้เชื้อไฟของขบวนการแบ่งแยกดินแดนจุดติดและลุกโชนต่อมานับทศวรรษ แม้ว่าในขณะนี้ยังไม่สามารถสรุปได้ว่าการก่อการระลอกใหม่มีเป้าหมายอย่างไร แต่ก็ยังไม่อาจปฏิเสธถึงความรู้สึกเชื้อชาตินิยม และเป้าหมายในการปกครองตนเองจนถึงการมีรัฐอิสระของมลายูมุสลิมได้

ดังนั้น หากประเทศไทยจะดับเชื้อไฟที่เป็นเหตุของปัญหา ก็คงจะต้องหันกลับมาทบทวนต้นเหตุสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับโครงสร้างและรูปแบบการเมืองการปกครอง ซึ่งโดยหลักการแล้วนักวิชาการและผู้รู้หลายฝ่ายได้เคยเสนอถึงการมีรูปแบบการเมืองการปกครองแบบธรรมาภิบาล หรือ good governance ว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้อำนาจ

ทางการเมืองทุกระดับมีความชอบธรรมและมีดุลยภาพในมิติต่างๆ ทั้งทางการเมืองการปกครอง สังคม และวัฒนธรรม การเปิดโอกาสให้คนในพื้นที่สามารถมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองที่สอดคล้องกับบริบทและวิถีการดำเนินชีวิตตาม คำสอนของศาสนาอิสลามและวัฒนธรรมมลายูมุสลิม รวมทั้งสามารถเข้าถึงระบบการเมืองระดับชาติให้มีส่วน สนับสนุนการสร้างสันติสุขและความอยู่ดีมีสุขตามวิถีทางของคนมลายูมุสลิม

การออกแบบระบบการปกครองที่เหมาะสมกับพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงเหตุผลความ จำเป็นและกรอบแนวคิดหลักในการออกแบบ ดังนี้

1. ลักษณะพิเศษทางศาสนาและวัฒนธรรม ความสำคัญในอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และศาสนา และความรู้สึก เกี่ยวกับการกดขี่ จำกัด ตัดรอน รุกราน และครอบงำทางสัญลักษณ์และวัฒนธรรม จำเป็นต้องมีระบบหรือรูปแบบ การเมืองการปกครองและการบริหารที่สามารถเอื้ออำนาจหรือเพิ่มศักยภาพ (Empowerment) ให้คนในพื้นที่สามารถ กำหนดหรือควบคุมทางสังคมบนพื้นฐานของความถูกต้อง ชอบธรรม และยุติธรรมในการอยู่ร่วมกันของคนทุกเชื้อชาติ ศาสนาด้วย

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การมีระบบการเมืองการปกครองและบริหารที่มีลักษณะพิเศษที่สามารถ ผสมผสานลักษณะพิเศษทางสังคมวัฒนธรรมเพื่อให้เกิดความรู้สึกเชื่อมั่นในการมีอิสระในทางวัฒนธรรม หรือเป็นการ กระจายอำนาจทั้งทางการเมือง และวัฒนธรรมควบคู่กันไป

2. การเปิดโอกาสให้คนในพื้นที่สามารถมีส่วนร่วมหรือเข้าถึงศูนย์อำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายทาง เศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้นโยบายระดับชาติสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของคนในพื้นที่ ทั้งนี้ เนื่องจากวิถีการ ดำเนินชีวิตและวิถีทางเศรษฐกิจตามหลักคำสอนของศาสนาอิสลามไม่ยอมรับลัทธิบริโภคนิยม และน่าจะสอดคล้อง ตามแนวทางของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมากกว่า ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมจึงต้องคำนึงถึงการยอมรับของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ด้วย

3. อำนาจอรัฐและการใช้อำนาจอรัฐ รัฐต้องเผชิญกับการท้าทายของผู้ก่อการที่ต้องการให้คนในท้องถิ่นเข้าใจผิด กับรัฐ ทำให้รัฐขาดความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ทำให้เกิดสุญญากาศของอำนาจอรัฐในบางพื้นที่ รวมถึงการ ต่อต้านรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผลให้รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการผิดพลาดในการแก้ปัญหาและสร้างความ สงบสันติ และขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งไม่ได้รับความเชื่อมั่นและ ไว้วางใจจากคนในพื้นที่ การกระชับอำนาจอรัฐจึงมีอาจดำเนินการในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ แต่ควรอย่างยิ่ง ที่จะรื้อปรับโครงสร้างการปกครองในระดับภูมิภาคที่ขาดเอกภาพในการบริหารพื้นที่ (area government) เพราะยังติด อยู่กับสภาพกรมธิปไตยที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละกรมยังต้องคอยฟังและดำเนินการตามภารกิจหน้าที่ของกรมต้นสังกัด เป็นหลัก เป็นผลให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ไม่อาจดำเนินการสนองตอบวาระความต้องการในเชิงพื้นที่ ได้อย่างแท้จริง เพราะโครงสร้างของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมิได้ถูกออกแบบให้เป็นหน่วยบริหาร จัดการเชิงพื้นที่ โดยกำหนดให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการ “นำภารกิจของรัฐ นโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิด ผลสัมฤทธิ์” ซึ่งในทางปฏิบัติไม่สามารถบูรณาการสิ่งที่ส่วนกลางกำหนดกับปัญหาและความต้องการของพื้นที่ แต่ กลายเป็นการปกครองจังหวัดโดยกรมต่างๆ ร่วมกันทำงานในพื้นที่จังหวัดหนึ่งๆ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ ประสานงานมากกว่าจะเป็นการปกครองพื้นที่ที่แท้จริง

การแก้ปัญหาระบบการปกครองและบริหารพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทั้งระดับภูมิภาคและท้องถิ่นพร้อมกันไป เพื่อให้เกิดการผสมผสานและบูรณาการลักษณะพิเศษทางศาสนาและวัฒนธรรมให้เข้ากับลักษณะพิเศษทางการเมืองการปกครองที่เป็นการบริหารในแนวราบหรือการบริหารในเชิงพื้นที่

4. ลักษณะพิเศษของศาสนาอิสลาม หลักคำสอนอิสลามกำหนดวิถีการดำเนินชีวิตของศาสนิกชนตั้งแต่เกิดจนตายในทุกมิติหรือทุกด้าน ทั้งทางเศรษฐกิจ การค้า การประกอบอาชีพ การเมือง การปกครอง และสังคมวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ ซึ่งทำให้สังคมมุสลิมมีลักษณะจำเพาะหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความยึดมั่นศรัทธาในหลักการของอิสลามที่กำหนดสิ่งที่ดีหรือไม่ควรบริโภค และกิจกรรมที่ดีหรือไม่ควรปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีการรวมตัวกันค่อนข้างเหนียวแน่นในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งด้านศาสนาและสังคม รวมทั้ง การศึกษาของคนมุสลิมก็เกี่ยวพันแน่นแฟ้นกับศาสนา เพราะการศึกษาและศาสนาไม่สามารถแยกจากกันได้ ในวิถีชีวิตวัฒนธรรมแบบมุสลิมโรงเรียน มัสยิด กับชีวิตในบ้านเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ในทางการเมืองก็มีคำอธิบายว่าอิสลามไม่เพียงเป็นศาสนา หากเป็นอุดมการณ์ทางการเมือง และเป็นวิถีชีวิตของชาวมุสลิม ทั้งจากคำอธิบายเกี่ยวกับ “ญิฮาด” ที่เป็นการต่อสู้เพื่อศาสนา(สงครามเพื่อศาสนา) การเมืองในทัศนะของอิสลามต้องมีเป้าหมายที่จะต้องนำมาสู่ไปสู่สิ่งที่ดีงามและห่างจากความชั่วร้ายทั้งปวง

5. ลักษณะทางสังคมวิทยาการเมืองของชุมชนมลายูมุสลิมมีลักษณะโครงสร้างทางสังคมที่ประกอบด้วยชนชั้นนำ ทั้งที่เป็นผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนา ครูสอนศาสนา และผู้นำทางการ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน) แต่โดยที่วิถีการดำเนินชีวิตถูกกำหนดโดยหลักคำสอนของศาสนาอิสลาม ดังนั้น ศาสนิกจึงผูกพันและยอมรับในผู้นำทางศาสนาและครูสอนศาสนามากกว่าชนชั้นนำอื่น ดังนั้น กลไกของระบบการปกครองและการบริหารจึงจำเป็นต้องเกาะเกี่ยวและยอมรับการให้ความเห็นและคำปรึกษาแนะนำจากผู้นำทางศาสนา หรือครูสอนศาสนาที่ประชาชนให้ความเคารพ/ยอมรับนับถือ

5. สรุป

อาจกล่าวโดยรวมได้ว่า ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนใต้เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางอำนาจอันเนื่องมาจากโครงสร้างการจัดสรรการใช้อำนาจรัฐในแต่ละระดับทั้ง 3 ระดับไม่สมดุลกัน กล่าวคือ ในระดับท้องถิ่นนั้น รัฐเองยังไม่มั่นใจที่จะให้ท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรพื้นฐานที่มีโครงสร้างสำหรับการบริหารจัดการในแนวราบ หรือบริหารในเชิงพื้นที่ แต่ยังมีอำนาจและทรัพยากรจำกัด เพราะยังมิได้มีการกระจายอำนาจ หรือถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่เพียงพอต่อการจัดทำกิจกรรมหลักของท้องถิ่น และปัญหาความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจที่รัฐบาลกลางใช้อำนาจกำกับดูแลท้องถิ่น กำหนดเกณฑ์และกดดันให้ท้องถิ่นใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรผ่านกระทรวงมหาดไทยในเรื่องที่ส่วนกลางชี้แนะ ทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนที่รัฐอุดหนุนให้เพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีลักษณะของปัญหาในเชิงการจัดการเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่ของระดับภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีลักษณะเด่นที่การรวมศูนย์อำนาจแต่ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของหน่วยงานรัฐในพื้นที่ หรือขาดเอกภาพในการบริหารที่ทำให้ไม่สามารถผนึกกำลังและทรัพยากรในการบริหารจัดการปัญหาและพัฒนาพื้นที่ให้มีสัมฤทธิ์ผลตามที่คาดหวัง

รวมทั้งปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาระดับโครงสร้างทางวัฒนธรรมที่ทำให้เกิดความรู้สึกที่ไม่มั่นใจในการดำรงวิถีชีวิตแบบมุสลิม(มลายูมุสลิม)ในสังคมไทย

ดังนั้น ข้อเสนอในการแก้ปัญหาในการศึกษานี้ จึงมุ่งไปที่การแก้ปัญหาโครงสร้างทางอำนาจเกี่ยวกับการจัดสรรการใช้อำนาจรัฐและการจัดการหรือการบริหารการปกครองบนหลักการพื้นฐานให้มีการกระจายอำนาจให้ประชาชนในพื้นที่มีอำนาจอิสระในการกำหนดวิถีการดำรงชีวิตทางสังคมและวัฒนธรรมของตนเองมากยิ่งขึ้น การปรับโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการท้องถิ่น ยอมรับบทบาท คำแนะนำ และการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำทางศาสนา ตลอดจนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในด้านอื่นๆ ที่จะเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกันก็ไม่ละเลยการปรับปรุงการบริหารจัดการภาครัฐในพื้นที่เพื่อให้มีเอกภาพในการบริหารการปกครองอย่างแท้จริงด้วย

“ปลูกเรือนตามใจผู้อยู่ ผูกอุตามใจผู้นอน”

สุภาสิต คำพังเพย

สุภาสิต คำพังเพยที่นำเสนอไว้ข้างต้นซึ่งหมายถึง การทำตามความพอใจของผู้ที่จะได้รับผลโดยตรงนั้น น่าจะนำมาซึ่งคำถามเกี่ยวกับการออกแบบการปกครองที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ว่า รู้ได้อย่างไรว่าผู้คนในสามจังหวัดชายแดนใต้มีความคิดเห็นอย่างไร หรือมีความต้องการเกี่ยวกับการปกครองพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้อย่างไร และทำไมจึงต้องมีรูปแบบหรือการจัดการปกครองที่แตกต่างกับพื้นที่อื่นๆ เป็นพิเศษ ในขณะที่ภาครัฐเองก็ต้องระมัดระวังความรู้สึกของคนส่วนใหญ่ในสังคมไทยที่อาจรู้สึกได้ว่า รัฐให้ความสำคัญ หรือเอาใจแต่เฉพาะมุสลิมเป็นพิเศษจนเกิดความไม่เท่าเทียมระหว่างศาสนิกอื่น

การศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการปกครองรูปแบบพิเศษสำหรับจังหวัดชายแดนใต้ได้เป็นการสอบทานปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานต่อเนื่อง และไม่สามารถแก้ปัญหาให้ยุติลงได้จนถึงปัจจุบัน บทเรียนเกี่ยวกับการแก้ปัญหาในอดีตชี้ให้เห็นว่า สาเหตุของปัญหาสำคัญส่วนหนึ่งคือ การจัดการปกครองพื้นที่ที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับจนถึงปัจจุบัน ผนวกกับนโยบายของรัฐบาลในการบริหารการพัฒนาพื้นที่ โดยเฉพาะนโยบายรัฐยุคเผด็จการรวมศูนย์ที่สร้างปัญหาและเป็นต้นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความรู้สึกหวาดระแวงต่อนโยบายรัฐของมุสลิมจังหวัดชายแดนใต้

การจัดทำข้อเสนอจึงมีที่มาจากการประมวลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของนักวิชาการ บุคคล องค์กร ทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ที่สรุปตรงกันถึงลักษณะความพิเศษของสังคม ผู้คน วัฒนธรรมในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ที่มีความแตกต่างจากสังคมส่วนใหญ่ การที่คนในพื้นที่ต้องเผชิญกับปัญหาและสถานการณ์ต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อความรู้สึกหวาดระแวงต่อนโยบายรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายหรือมาตรการใดๆ ที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตตามหลักศาสนาและวัฒนธรรมมลายูมุสลิม

ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหาในพื้นที่ (ประสิทธิ์, 2552) ก็ตระหนักถึงสาเหตุเกี่ยวกับระบบและกลไกการบริหารการปกครองพื้นที่ที่ขาดเอกภาพและไม่สามารถผนึกกำลังหรือเสริมศักยภาพ (Synergy) ในการแก้ปัญหาในมิติของพื้นที่ (area) และวาระพิเศษ (agenda) ของสถานการณ์ในพื้นที่ได้ ดังที่มีข้อเสนอต่างๆ เกี่ยวกับการปรับปรุงองค์กรที่เป็นกลไกพิเศษ อาทิ พตท. และ ศอ.บต. แต่ไม่ได้แตะต้องที่ตัวระบบการปกครองที่ครอบคลุมนอยู่เหนือกลไก หรือองค์กร อาจเนื่องจากเป็นสิ่งที่เกินกว่าบทบาทหน้าที่ของตน

ความเห็นที่น่าสนใจจากผู้นำศาสนาและผู้นำชุมชนในพื้นที่ในเรื่องที่จะทำให้ได้ใจประชาชนมุสลิมในพื้นที่ ก็คือการส่งเสริมการปฏิบัติศาสนกิจ และการดำรงชีวิตตามวัฒนธรรมอิสลาม โดยไม่มีข้อสงสัยหรือหวาดระแวงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากศาสนาคือวิถีชีวิต มุสลิมไม่สามารถแยกชีวิตออกจากศาสนาได้ เพราะการปฏิบัติของมุสลิมทุกอย่างอยู่ในกรอบที่ศาสนากำหนดไว้ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิบัติของรัฐต่อข้อเรียกร้องของประชาชนว่าการสนองตอบข้อเรียกร้องที่ประชาชนต่อสู้ให้ได้มาจะได้ใจประชาชนน้อยกว่าสิ่งที่รัฐสนับสนุนส่งเสริมให้โดยที่พี่น้องมุสลิมไม่ต้องลุกขึ้นมาเรียกร้อง ซึ่งจะได้ใจประชาชนมากกว่า

จากลักษณะพิเศษของศาสนาอิสลามที่แตกต่างจากศาสนาอื่นๆ เนื่องจากคำสอนของศาสนาอิสลามครอบคลุมทุกมิติของการดำเนินชีวิตของศาสนิกชน โดยบทบัญญัติในคำสอนมีลักษณะของข้อกำหนด/ข้อพึงปฏิบัติ และข้อห้ามในมิติทางสังคม นับตั้งแต่เกิดจนจบชีวิต (การจัดการศพ) การรักษาสุขภาพอนามัย และการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ รวมถึงการศึกษา มิติด้านเศรษฐกิจอาจสรุปได้ว่าวิถีทางเศรษฐกิจมีลักษณะพอเพียง และต่อต้านลัทธิบริโภคนิยม ในทางการเมืองมีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้นำ/ผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง รวมถึงลักษณะรัฐอิสลาม (ในอุดมคติ) ข้อกำหนดและข้อห้ามหลายประการได้รับการเรียบเรียงจัดหมวดหมู่เป็นกฎหมายอิสลามหรือ “ชาริอะห์” ที่น่าจะเป็นกรอบอ้างอิงในการดำเนินชีวิตทั้งในสภาวะปกติและเป็นกฎกติกาในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ในสังคมในระดับของปัจเจกบุคคล รวมถึงความสัมพันธ์ทางสังคมและความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำ/ผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองด้วย ดังที่ได้นำเสนอในภาพที่ 7.1 ข้างต้นที่แสดงมิติความสัมพันธ์ทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งมีลักษณะซ้อนทับโดยมีพื้นที่ตรงกลาง (บริเวณที่เป็น intersection) คือ คำสอนทางศาสนาที่เป็นข้อกำหนดและข้อห้ามที่มีฐานะเป็นกฎหมายชาริอะห์ และส่วนของคำสอนอื่นๆ ที่อยู่ในระดับของแนวปฏิบัติในการดำรงชีวิตด้านสังคม-เศรษฐกิจ เศรษฐกิจ-การเมือง หรือ สังคม-การเมือง

ทั้งนี้ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการนิยามของจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น ปมปัญหาหลักที่สืบเนื่องมาจากในอดีตเริ่มต้นจากการที่คนมลายูมุสลิมต้องอยู่ภายใต้การปกครองของคนต่างศาสนาที่เขาเรียกว่า กาเฟร์ หรือคนนอกศาสนา (ทั้งนี้ การอยู่ภายใต้การปกครองของกาเฟร์ทำให้มีความชอบธรรมที่จะขัดขึ้นโดยเฉพาะหากการปกครองนั้นเป็นปฏิปักษ์ต่อศาสนา) ทำให้เกิดความไม่มั่นคงในการดำเนินชีวิตตามแนวทางคำสอนของศาสนาอิสลามเช่นที่เคยปฏิบัติสืบทอดกันมา และยังเกิดความหวั่นไหวมากขึ้นเมื่อผู้ปกครองมีนโยบายผสมกลมกลืนให้มี “ความเป็นไทย” ซึ่งหมายถึงการเป็นผู้นับถือศาสนาพุทธ ตลอดจนนโยบายรัฐนิยมไทยที่มีลักษณะหมิ่นแคลนศาสนิกอิสลามและมุ่งครอบงำทางวัฒนธรรมให้มีความเป็นไทย

ดังนั้น เมื่อแกนของปัญหามีเหตุผลหลักที่สำคัญประการหนึ่งมาจากมิติด้านสังคม วัฒนธรรมที่มีคำสอนทางศาสนาเป็นแก่นแกนหลัก แนวทางการแก้ไขที่สำคัญควรมุ่งไปที่การพัฒนาสังคมใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ที่จะส่งแรงกระเพื่อมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองที่สอดคล้องกับหลักคำสอนและกฎหมายอิสลาม การพัฒนาสังคมที่กล่าวแล้ว หมายถึง การสร้างความมั่นใจ ความเชื่อมั่นให้แก่คนมลายูมุสลิมทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นผู้นำทางศาสนา ผู้รู้ในหลักศาสนา ครูสอนศาสนา ผู้นำท้องถิ่น ตลอดจนศาสนิกชนทั้งปวงว่าจะสามารถดำรงชีวิตตามวิถีมุสลิมอย่างปกติสุขราบรื่น สามารถปฏิบัติตนให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดในชีวิต อาทิ การไปปฏิบัติศาสนกิจ ณ นครเมกกะ โดยรัฐไทยจะให้การสนับสนุนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้รับผิดชอบในการพัฒนาพื้นที่ ควรให้ความสำคัญกับมิติทางสังคมอื่นๆ ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข รวมทั้ง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องและสนับสนุนการดำเนินชีวิตตามหลักคำสอนอิสลาม โดยคำนึงถึงการสร้างภูมิคุ้มกันลัทธิ/กระแสบริโภคนิยมที่เป็นปฏิปักษ์ต่อวิถีอิสลามที่แท้จริงด้วย

การที่จะแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคม 3 จังหวัดชายแดนใต้ จึงจำเป็นต้องมีกลไกที่เหมาะสมมีลักษณะเป็นองค์กรเพื่อการพัฒนาพื้นที่ และเป็นกลไกที่เปิดรับ/เปิดโอกาสให้ผู้นำทางศาสนาทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ผู้รู้จริงในหลักคำสอนที่ศาสนิกชนให้การยอมรับนับถือ และครูสอนศาสนา เข้ามีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษา แนะนำ และกำหนดทิศทางการพัฒนาสังคมที่สอดคล้องกับวิถีอิสลามที่กล่าวแล้ว

1. หลักการและแนวคิดในการจัดทำข้อเสนอรูปแบบการปกครองพิเศษ

ข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับจังหวัดชายแดนใต้มีพื้นฐานจากข้อสรุปเบื้องต้นและหลักการหรือแนวคิดในการออกแบบที่สำคัญๆ ดังนี้

1) การยอมรับในความแตกต่างหลากหลายของอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่ในสังคมไทย รวมถึงลักษณะพิเศษของศาสนาและวัฒนธรรมอิสลาม

2) ลักษณะพิเศษของปัญหาจังหวัดชายแดนใต้และลักษณะพิเศษของชนมลายูมุสลิมในพื้นที่ จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขด้วยกลไก วิธีการ และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่ที่แตกต่างไปจากกลไกและวิธีการปกติที่พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้

3) รัฐและองค์กร กลไกในการแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้จะต้องใช้ประโยชน์จากพลังทางศาสนาและวัฒนธรรมโดยการเปิดรับฟังคำปรึกษาแนะนำ และเปิดโอกาสให้ผู้รู้ ผู้รู้ และครูสอนศาสนามีบทบาทในองค์กรและกลไกในการบริหารและพัฒนาพื้นที่

4) การดำเนินการตามข้อเสนออยู่ภายในขอบเขตของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ และไม่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่จำเป็นต้องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อาทิ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งระดับพระราชบัญญัติและอนุบัญญัติอื่นๆ

5) ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของคนในพื้นที่ แม้ว่าผู้นำทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำในส่วนกลางส่วนใหญ่จะมองว่า “การปกครองท้องถิ่นเป็นการบริหารจัดการแบบไม่รู้/โดยคนไม่รู้” นอกจากนี้ยังมีการทุจริต และที่สำคัญคือ การเป็นเครื่องมือของนักการเมืองระดับชาติในการสร้างฐานเสียง” แต่สำหรับมุมมองของชาวบ้านแล้ว การปกครองท้องถิ่นเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ใกล้ตัว แม้จะมีการคอร์รัปชันบ้างก็เป็นเรื่องธรรมดาของสังคมไทย แต่ประชาชนเริ่มได้รับประโยชน์ที่เห็นได้ชัดเจนจากการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น(ต่างกับการเมืองระดับชาติที่เป็นเวทีผลประโยชน์ของชนชั้นนำ)

นอกจากนี้ข้อเสนอในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีแนวคิดที่จะเปลี่ยนแปลงค่อยเป็นค่อยไป โดยแบ่งการปรับเปลี่ยนเป็น 2 ระยะ คือ

1) ช่วงเปลี่ยนผ่าน จะมุ่งเน้นที่การปรับโครงสร้างและกลไกของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารการปกครองในเชิงพื้นที่ ที่จะผลักดันให้เกิดความสงบ สันติสุข และการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่วนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เสนอให้จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะและบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ รวมทั้ง การปรับปรุง อบท. เดิมให้เป็นองค์กรในการพัฒนาท้องถิ่นที่เปิดรับบทบาทของผู้นำทางศาสนาที่เป็นผู้กำกับวิธีการดำเนินชีวิตของชนมลายูมุสลิม

2) ช่วงสถาปนาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รองรับการกระจายอำนาจให้คนในพื้นที่มีอิสระยิ่งขึ้นในการดำรงวิถีการดำเนินชีวิตตามหลักคำสอนของศาสนาควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพสังคมเศรษฐกิจบนพื้นฐานของความพอเพียง มีภูมิคุ้มกันผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์และลัทธิบริโภคนิยม

2. เขตปกครองพิเศษชายแดนใต้ : ช่วงเปลี่ยนผ่าน

การยอมรับในลักษณะพิเศษของอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ สังคม วัฒนธรรม และศาสนาของผู้คนส่วนใหญ่ในพื้นที่ และลักษณะพิเศษของปัญหาที่เกิดขึ้น น่าจะมีเหตุผลเพียงพอที่จะกำหนดสถานะของพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ให้เป็น

เขตที่มีการจัดระเบียบการปกครองที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นๆ ของประเทศโดยไม่ขัดหลักการและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

ภายในเขตพื้นที่พิเศษ 3 จังหวัดนี้ ให้มีการจัดระบบการปกครองที่เป็นการปกครองในแนวราบหรือการบริหารการปกครองพื้นที่ที่แท้จริง กล่าวคือ การมีระบบและกลไกหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนด มีทรัพยากรการบริหารและงบประมาณของตนเอง รวมทั้งสามารถกำหนดระเบียบวิธีการปฏิบัติราชการที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และวัฒนธรรมหลักของพื้นที่ได้ โดยมีโครงสร้างและกลไกต่างๆ ดังนี้

2.1 ทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้

เพื่อให้มีผู้ในระดับนโยบายและองค์กรกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และแนวทางในการแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่ จำเป็นต้องมีผู้นำทางการเมืองหรือรัฐมนตรีที่มีที่นั่งในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมืองของรัฐ และมีหน่วยงานระดับเทียบเท่ากระทรวงโดยให้เป็นทบวงอิสระที่ไม่สังกัดกระทรวง หรืออาจให้เป็นทบวงที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลก็ได้*

ทบวงที่ควรจัดตั้งขึ้นใหม่นี้จะมีฐานะเป็นเจ้าภาพหลักในการบริหารพื้นที่ โดยสมควรให้มีที่ตั้งในพื้นที่ 3 จชต. ซึ่งอาจใช้สถานที่หรือที่ทำการของ ศอ.บต. เดิม (ที่จะมอบโอนภารกิจ อัตรากำลัง และผู้ปฏิบัติงานให้ทบวงใหม่) แต่ทั้งนี้อาจมีที่ทำการส่วนหนึ่งตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ ด้วยเพื่อเป็นหน่วยติดต่อประสานงาน ทบวงนี้จะมีการจัดระเบียบราชการ/แบ่งส่วนราชการ ดังนี้ (ดังโครงสร้างในภาพตามภาคผนวก ค.1)

(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 และใช้สถานะของจังหวัดเดิมที่เป็นส่วนราชการของราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยให้จังหวัดที่เป็นส่วนราชการของทบวงนี้มี 2 ฐานะ คือ เป็นกรมตามระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง และเป็นจังหวัดที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งจะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นอธิบดีของจังหวัด ที่จะเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในราชการของจังหวัด โดยมีงบประมาณและกำลังคนในสังกัดอย่างแท้จริง

การแบ่งส่วนราชการของจังหวัดให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัดมาใช้โดยอนุโลม

* ตามบทบัญญัติ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่ม มาตรา 7 กำหนดให้ทบวงเป็นราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีทบวง 2 ประเภท คือ ทบวงที่มีฐานะเทียบกระทรวง (เป็นทบวงอิสระ) และทบวงที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(3) อำเภอกำหนดและจัดระเบียบราชการของอำเภอ

ให้แบ่งพื้นที่จังหวัดเป็นอำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และมีส่วนราชการในระดับอำเภอเช่นเดิม

(4) ตำบลและหมู่บ้าน

สำหรับการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นภายในเขตอำเภอให้เป็นไปตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่แบ่งพื้นที่อำเภอเป็นตำบล และแบ่งพื้นที่ตำบลเป็นหมู่บ้าน มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองท้องที่ดังเดิม

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยให้มีทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้มีเป้าหมายสำคัญในการแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจการสั่งการในแนวดิ่งเดิม ที่มีลักษณะกระจุกกระจาย ขาดเอกภาพ เป็นการรวมศูนย์อำนาจแต่ขาดความเป็นหนึ่งเดียวกันของระบบราชการในปัจจุบัน เป็นการปรับที่เหตุของปัญหาเดิมที่เกิดจากศูนย์อำนาจในส่วนกลาง (กรุงเทพฯ) เป็นด้านหลัก และหลักการปรับเปลี่ยนพื้นที่ทางกายภาพที่เคยกำหนดเดิมซึ่งเกี่ยวพันกับบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องอื่นๆ เป็นจำนวนมาก แต่กระทบกับข้าราชการพลเรือนในส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด นายอำเภอ และข้าราชการสังกัดส่วนราชการระดับจังหวัดและอำเภอ) ที่ต้องสังกัดทบวงที่จะจัดตั้งใหม่ ตัดปัญหาของข้าราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่ที่มีสถานะเป็น “ข้าสองเจ้าบ่าวสองนาย” เดิม และทำให้จังหวัดในเขตพื้นที่มีฐานะเป็นกรมเช่นเดียวกับกรมในราชการส่วนกลาง เพื่อให้เป็นการปกครองพื้นที่จริงๆ (ทำนองเดียวกับการปกครองมณฑลต่างๆ ของจีน ที่แม้ว่าผู้ปกครองจะได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลาง แต่ก็เป็นกรปกครองที่มีข้าราชการในสังกัดจริงๆ มีหน่วยงานที่สังกัดมณฑลโดยตรงและมีงบประมาณของมณฑลเอง)

2.2 การปกครองท้องถิ่นในพื้นที่พิเศษ

(1) เขตพื้นที่พิเศษ (Special Region)*

ควรจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รูปแบบพิเศษที่มีเขตการปกครองครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ เพื่อดูแลรับผิดชอบการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจในภาพรวมของกลุ่มจังหวัด หรือการพัฒนาที่ครอบคลุมพื้นที่ที่เกินกว่าจังหวัดที่มีอยู่เดิม

อปท. รูปแบบพิเศษนี้เป็นองค์กรด้านยุทธศาสตร์และการวางแผน จะมีหน้าที่หลักในการกำหนดยุทธศาสตร์ วางแผนและสนับสนุนการทำงานของ อปท. อื่นๆ ในพื้นที่ ด้านเทคนิควิชาการต่างๆ แต่ไม่มีบทบาทในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นบทบาทของ อปท. ที่มีอยู่เดิม และจะมีบทบาทเป็นองค์กรระหว่างกลางที่เชื่อมโยงการปกครองระดับท้องถิ่นด้วยกัน และระหว่างท้องถิ่นกับทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้ โครงสร้างภายในของเขตพื้นที่พิเศษประกอบด้วย (ดังภาพตามภาคผนวก ค.2

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. และสมาชิกสภา

* ข้อเสนอให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ คือ เขตพื้นที่พิเศษ (Special Region) ปรับปรุงจากตัวแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส คือ ภาค (région) ซึ่งเป็น อปท.ล่าสุดของฝรั่งเศสที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 1982 เป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการวางแผนและพัฒนาภาค (ที่ประกอบด้วยจังหวัดต่างๆ) โดยมีโครงสร้างองค์กรหลักประกอบด้วย สภาภาค ประธานสภาภาคทำหน้าที่ 2 ฐานะทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ และมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมเป็นองค์กรที่ปรึกษาในการเสนอความเห็นอย่างอิสระในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของภาค ทำให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสประกอบด้วย อปท. 3 ระดับ ซ้อนทับกันได้แก่ ภาค(région)จังหวัด (département) และเทศบาล (commune) และโครงสร้าง อปท. ดังกล่าวยังซ้อนทับกับการบริหารพื้นที่ คือ ภาคที่มีผู้ว่าราชการภาค (préfet de région) และจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet de département) เป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารการปกครองพื้นที่

เทศบาลที่ได้รับการคัดเลือกจากสภา อ.บ.จ. แห่งละ 3 คน และสภาเทศบาลในเขตพื้นที่แห่งละ 1 คน (รวม 35 เทศบาล 35 คน) เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่าง อบท. ด้วยกัน

อำนาจหน้าที่ สภาเขตพื้นที่พิเศษมีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนา สังคมและเศรษฐกิจภายในเขตพื้นที่ (3 จังหวัดชายแดนใต้) ที่ครอบคลุมภารกิจด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ รวมทั้งการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการพัฒนาตามแผน/โครงการ

2) คณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจเขตพื้นที่พิเศษ*

เป็นคณะกรรมการประจำที่มีบทบาทหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภาเขตพื้นที่พิเศษ และประธานสภาเขตพื้นที่ในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรม การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายของเขตพื้นที่พิเศษ ศึกษาและจัดทำรายงานและความเห็นเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ และการบริหารการปกครองท้องถิ่นเสนอต่อทบวงการบริหารพื้นที่พิเศษ รัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่

คณะกรรมการนี้ ควรมีสมาชิกระหว่าง 30-45 คน เป็นตัวแทนที่มาจากการเลือกสรรของภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ ผู้นำทางศาสนา ครูสอนศาสนา ผู้นำท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน/สมาคม/มูลนิธิด้านสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ จำนวนตามที่กฎหมายกำหนด

เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ อบท. ต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่สมาชิกหรือผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเท่านั้น (มาตรา 284) ทำให้เกิดข้อจำกัดในการที่จะให้ผู้รู้ทางศาสนาและวัฒนธรรมท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการให้คำปรึกษาและกลั่นกรองนโยบายและมาตรการทางสังคม และเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับหลักคำสอนและวิถีการดำเนินชีวิตของคนมลายูมุสลิมในพื้นที่ แต่รัฐธรรมนูญได้มีข้อกำหนดในการจัดตั้ง อบท. รูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 284 ดังนั้น จึงสมควรเพิ่มคณะกรรมการชุดนี้ ที่มีได้ทำหน้าที่สภาโดยตรง แต่เป็นองค์กรที่ปรึกษาที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

3) องค์กรฝ่ายบริหาร

ประธานสภาเขตพื้นที่พิเศษที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาเขตพื้นที่พิเศษให้มีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเขตพื้นที่ด้วย ตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหารนี้จะแต่งตั้งผู้นำทางด้านการบริหาร และประธานสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มีรองประธานสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภา 2 คน เป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี เช่นเดียวกัน

4) สำนักงานเลขาธิการสภาเขตพื้นที่พิเศษ : กลไกในการปฏิบัติงานประจำ

สภาเขตพื้นที่พิเศษมีสำนักงานเลขาธิการสภาเขตพื้นที่พิเศษเป็นส่วนราชการ(ราชการส่วนท้องถิ่น) ที่ปฏิบัติงานในฐานะหน่วยธุรการของสภาเขตพื้นที่ และเป็นหน่วยงานสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล/ความเห็น เพื่อการจัดทำยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ/กิจกรรม การพัฒนาสังคม เศรษฐกิจในพื้นที่ การจัดทำงบประมาณ รวมถึงการติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่างๆ

สำนักงานเลขาธิการฯ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบภารกิจและข้าราชการส่วนท้องถิ่นในสังกัด และอาจแบ่งส่วนราชการเป็นสำนัก/กองเพื่อปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

*เหตุผลที่กำหนดชื่อคณะกรรมการชุดนี้ว่า คณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจ เพราะต้องการให้ความสำคัญกับมิติทางสังคมที่ควรเป็นกรอบใหญ่ในการพัฒนาอื่น รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับมิติของสังคมมุสลิม

(2) รายได้ของเขตพื้นที่พิเศษ

อาจมีรายได้จากส่วนแบ่งภาษีที่ดินและทรัพย์สินที่สมควรมีการปรับปรุงฐานภาษีดังกล่าวซึ่งเป็นภาษีหลักที่ อบท. เป็นผู้จัดเก็บ คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งเดิมคำนวณภาษีจากฐานรายได้ (ค่ารายปี หากให้เช่าทรัพย์สิน) เป็นการคำนวณจากฐานของมูลค่าทรัพย์สินที่ประเมินได้ และรายได้นี้ควรแบ่งรายได้จากภาษีที่จะจัดเก็บได้นี้ให้ อบท. ทุกแห่งในพื้นที่และสภาเขตพื้นที่พิเศษด้วย

นอกจากนี้อาจมีรายได้จากภาษีสิ่งแวดล้อมที่ควรปรับปรุงจากภาษีการค่านำรังเกียจซึ่งเป็นรายได้เดิมของ อบท. ที่ยังจัดเก็บให้ครอบคลุมกิจการที่สร้างปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยการขยายขอบเขตการจัดเก็บไม่ครอบคลุมกิจการทุกชนิดที่ก่อให้เกิดมลภาวะและผลกระทบสิ่งแวดล้อมทุกประเภทตามหลักการ “ผู้ก่อมลภาวะเป็นผู้จ่าย” (polluter pay) อาทิ การเก็บค่าธรรมเนียมขนถ่าย “ขยะพิษ” ค่าธรรมเนียมการทิ้งน้ำเสียของสถานประกอบการ/โรงงาน/โรงแรม ฯลฯ เป็นต้น และอาจมีรายได้จากเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้

(3) การกำกับดูแล

ให้ทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้มีอำนาจกำกับดูแลการบริหารงานของเขตพื้นที่พิเศษ (Special Region)

2.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด อำเภอบ และตำบล

(1) การปรับปรุงโครงสร้างภายใน อบท. เดิม

เพื่อให้การบริหารการปกครองท้องถิ่นของ อบท. ที่มีอยู่เดิมในเขตพื้นที่ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถสนองตอบวิถีการดำเนินชีวิตตามหลักศาสนา และการพัฒนาในมิติที่มีศาสนานำการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ แต่โครงสร้างการบริหารที่เป็นอยู่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้นำศาสนา/ผู้รู้ในพื้นที่และผู้แทนประชาชนในแต่ละภาคส่วน มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ด้วยข้อจำกัดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น ในขณะที่ลักษณะทางสังคมวิทยาการเมืองของชนมลายูมุสลิมนั้นมีความเชื่อถือและเชื่อฟังผู้นำทางศาสนามากกว่าผู้นำอื่นไม่ว่าจะเป็นผู้นำที่เป็นทางการหรือผู้นำทางการเมือง จึงสมควรปรับโครงสร้างการบริหารการปกครองท้องถิ่นของทุกองค์กรเพื่อผสมผสานนโยบายและแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นให้เข้ากับหลักศาสนาและวิถีการดำเนินชีวิตของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ โดยการจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาของสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่น ได้แก่

คณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจ โดยจัดตั้งใน อบท. เดิมทุกประเภท ทั้งใน อบจ. เทศบาล และ อบต. ให้มีกรรมการที่มาจากกรรมการเลือกสรรกันเองของผู้นำศาสนา/ครูสอนศาสนา ผู้บริหาร อบท. ผู้นำท้องถิ่น/สมาคม/มูลนิธิด้านสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้รู้ด้านต่างๆ จำนวนตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้โครงสร้างที่ปรับปรุงใหม่ปรากฏตามภาพในภาคผนวก ข.1

คณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจที่เสนอให้จัดตั้งเพิ่มขึ้นในทุก อบท. ของ 3 จังหวัดชายแดนใต้ จะเปิดโอกาสให้ผู้นำทางศาสนา ผู้รู้ในหลักคำสอนศาสนาอิสลาม และครูสอนศาสนา ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะมีบทบาทเป็นทั้งผู้นำทางความรู้และความคิดที่ศาสนิกชนเคารพและเชื่อฟังสามารถเข้าร่วมชี้แนะแนวทางการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจที่ถูกต้องสอดคล้องกับการดำเนินชีวิตตามวิถีอิสลาม

(2) การปรับปรุงอำนาจหน้าที่และบทบาทของ อบท. ใน 3 จังหวัดชายแดนใต้

แม้ว่าโครงสร้างองค์กรของ อบท. จะได้รับการออกแบบให้เป็นองค์กรที่มีการบริหารในแนวราบ และเป็นองค์กรบริหารพื้นที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชน และโดยสภาพความเป็นจริงแล้วชนมลายูมุสลิมในพื้นที่ก็รู้สึกใกล้ชิดและไว้วางใจพนักงานข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานใน อบท. ทั้งนี้ อาจเนื่องจากส่วนใหญ่เป็นคนมุสลิมด้วยกัน

แต่เนื่องจากโครงสร้างทางอำนาจส่วนใหญ่ยังมีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และเพิ่งเริ่มทยอยมอบอำนาจบางส่วนให้ส่วนภูมิภาคที่เป็นกลไกของส่วนกลาง ในขณะที่ยังมิได้มีการมอบโอนอำนาจการตัดสินใจสำคัญให้กับส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะมีการถ่ายโอนภารกิจหลายอย่างตามกฎหมาย และแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ป่าไม้/อุทยานแห่งชาติ ด้านศิลปวัฒนธรรม โบราณสถาน/พิพิธภัณฑสถาน ด้านสังคม สถานบริการ/สถานบันเทิงที่ไม่สอดคล้องกับวิถีอิสลาม ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งสมควรมีการสร้างความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้แก่เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการ หรือผู้มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับปัญหามากที่สุด

นอกจากนี้ อบท.ควรมีอำนาจหน้าที่ หรือมีบทบาทในเรื่องเกี่ยวกับการดูแลรักษาแม่น้ำลำคลอง และการคมนาคมขนส่งทางน้ำในเขตพื้นที่ (แทนกรมขนส่งทางน้ำฯ) รวมถึงการดูแลการประมงพื้นฐานทั้งประมงน้ำจืดและประมงชายฝั่งทะเล (แทนกรมประมงที่ควรทำงานทางวิชาการในการค้นคว้าวิจัย ส่งเสริมมากกว่างานปฏิบัติการ)

การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ต่างๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น รวมถึงการเพิ่มอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของ อบท.ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สมควรมีอำนาจในการจับและเปรียบเทียบปรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือกระทำความผิดตามฐานความคิดที่กฎหมายกำหนดด้วย

เพื่อให้ความสำคัญกับหลักกฎหมายอิสลามหรือชารีอะห์ ควรเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามแบบแผนและกฎหมายอิสลามโดยการเชิญผู้รู้จริงในหลักคำสอนอิสลามทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทบนความยินยอมพร้อมใจหรือความสมัครใจของคู่กรณีที่มีข้อพิพาทกัน เพื่อความสงบสุขของชุมชนท้องถิ่น เป็นการ “ตัดไฟแต่ต้นลม” และลดคดีความที่จะขึ้นสู่ศาลด้วย

(3) การปรับปรุงรายได้ท้องถิ่น

ควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขใน 3 ลักษณะ คือ

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

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

3) การเปลี่ยนแปลงวิธีการเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่นจากเดิมที่จัดสรรงบประมาณโดยการตั้งงบประมาณไว้ที่กระทรวงแล้วจึงโอนให้ท้องถิ่น อันเป็นช่องทางให้เกิดการแสวงประโยชน์จากการบังคับ/กะเกณฑ์ให้ อบท. ใช้จ่ายงบประมาณสนองตอบความต้องการของนักการเมืองระดับชาติที่ดูแลกระทรวง แทนที่จะใช้เพื่อการพัฒนาตามความต้องการ/จำเป็นของท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ ควรเปลี่ยนวิธีการเป็นการเพิ่มรายได้โดยการเพิ่มส่วนแบ่งภาษีต่างๆ ให้มากขึ้นแล้วโอนให้ท้องถิ่นเป็นรายได้ที่จะนำไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ตามเจตนารมณ์ร่วมกันของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น รวมทั้ง การให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีได้เองมากยิ่งขึ้น เพื่อการลดการจัดตั้งและโอนงบประมาณผ่านกระทรวง/กรมต่างๆ เช่นในปัจจุบัน

(4) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง

ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นใหม่ คือ เขตพื้นที่พิเศษ (Special Region) และ อปท.ในเขตพื้นที่ทั้งหมด ควรโอนอำนาจการกำกับดูแลให้รัฐมนตรีทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้ โดยให้รัฐมนตรีทบวงฯ มีอำนาจกำกับดูแลองค์กร และกำกับดูแลการกระทำต่างๆ ของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น เช่นเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ในส่วนของการกำกับดูแลโดยระเบียบปฏิบัติ แบบฟอร์มหรือสัญญามาตรฐานต่างๆ หากระเบียบปฏิบัติทั้งที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน หรือไม่สอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของคนมลายูมุสลิมที่เป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ อาทิ ระเบียบเกี่ยวกับเวลาปฏิบัติราชการของ อปท.ที่กำหนดตามเวลาปฏิบัติงานทั่วไปเหมือนพื้นที่อื่นๆ ในประเทศไทย ก็อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับการปฏิบัติศาสนกิจของศาสนิก โดยอาจเปลี่ยนวันหยุดจากวันเสาร์-อาทิตย์ เป็นวันศุกร์-วันเสาร์แทน

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเดิมอยู่ในกรอบของจังหวัด จะขยายวงเป็นภายในเขตพื้นที่พิเศษ (3 จังหวัดชายแดนใต้) โดยมีสภาเขตพื้นที่พิเศษเป็นองค์กรนำในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของเขตพื้นที่ (กลุ่มจังหวัด) ในด้านการวางแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งให้การสนับสนุนด้านเทคนิคและทรัพยากรที่จำเป็นแก่ อปท.ในเขตพื้นที่ และเชื่อมโยงการดำเนินงานระหว่าง อปท.ในเขตพื้นที่ด้วยกลไกพิเศษต่างๆ อาทิ การจัดตั้งบริษัท/วิสาหกิจร่วมระหว่าง อปท. เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข การสาธารณสุขโรคสาธารณสุขการ รวมถึงการรักษาสิ่งแวดล้อมและกำจัดมลภาวะต่างๆ

2.4 การดำเนินการด้านกฎหมายรองรับการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษชายแดนใต้ : ช่วงเปลี่ยนผ่าน

หากจะดำเนินการตามข้อเสนอเพื่อให้มีการปกครองและบริหารพื้นที่เขตปกครองพิเศษชายแดนใต้ จำเป็นต้องมีการร่างกฎหมายใหม่และร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบบริหารราชการเดิม ดังนี้

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

(2) ร่าง พ.ร.บ. ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่...) พ.ศ..... กำหนดให้มีทบวงขึ้นใหม่กับให้อิทธิพลอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงาน และอัตรากำลังของส่วนราชการในกระทรวง ทบวง กรม เดิมไปเป็นของ ทบวง 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 จังหวัดชายแดนใต้ฐานะและอำนาจหน้าที่ โครงสร้างการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ที่มาของรายได้ การตราข้อบัญญัติ การแบ่งส่วนราชการ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง รวมทั้งความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางและส่วนราชการ ทั้งนี้ ร่างกฎหมายจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษน่าจะมียอดประกอบและสาระสำคัญใกล้เคียงกับกฎหมาย ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

(6) ร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.เทศบาล, พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ อบท. ทั้ง 3 รูปแบบ สามารถจัดตั้งคณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจเป็นองค์กรที่ปรึกษา ที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการประจำและบัญญัติอำนาจหน้าที่ องค์ประกอบ และที่มาของกรรมการตามที่กล่าวแล้วข้างต้น

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

(8) ร่างกฎหมายอนุบัญญัติอื่นๆ ได้แก่ กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ รวมทั้งมติ ครม. และมติคณะกรรมการตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ต้องมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับการจัดตั้ง อบท. รูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นใหม่

3. เขตปกครองพิเศษชายแดนใต้ : การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

การบริหารการปกครองช่วงเปลี่ยนผ่านที่นำเสนอไว้ข้างต้นนั้น ยังคงพบภาพทศวรรษ หรือรัฐบาลกลางไว้มากเพื่อการคลี่คลายปัญหา และปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาไปในทิศทางที่มุ่งเน้นมิติทางสังคมและวัฒนธรรมที่สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตตามหลักคำสอนอิสลามเป็นแกนหลักพร้อมไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่สอดคล้องกับอิสลามวิถี ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งและปรับแนวทางการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มุ่งพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับอิสลามวิถีเช่นเดียวกัน

ในช่วงต่อไปควรสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น แต่เป็นการปกครองบนหลักการผสมผสานระหว่างระบบการเลือกตั้งผู้บริหารเพื่อให้มีฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (strong executive) กับการมีสภาท้องถิ่นที่ประกอบด้วยสมาชิกทั้งที่มาจากการเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีกลไกที่เปิดโอกาสให้สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งสรรจากผู้นำหรือผู้รู้ทางศาสนา ผู้ทรงคุณวุฒิ ในสาขาต่างๆ มีส่วนร่วมให้คำปรึกษาแนะนำประกอบการตัดสินใจทางการบริหารและการปกครองในเขตพื้นที่

สำหรับบทบาทของรัฐบาลกลาง สมควรมอบโอนอำนาจการบริหารการปกครองและพัฒนาพื้นที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษระดับต่างๆ ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ และ อบท.เดิม ดังนี้

3.1 การปกครองท้องถิ่น

ประกอบด้วยองค์กรปกครองท้องถิ่น ระดับต่างๆ ดังนี้

(1) เขตพื้นที่พิเศษ (special region)

มีบทบาทอำนาจหน้าที่และโครงสร้างเช่นเดียวกับที่ได้นำเสนอแล้วในข้อ 2.2 (1)

(2) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (city)

สมควรเปลี่ยนแปลงการปกครองพื้นที่จังหวัดยะลา นราธิวาส และปัตตานีให้เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดโดยอาจเรียกรูปแบบการปกครองพิเศษนี้ว่า “นคร” หรือ นครยะลา นครปัตตานี และ นครนราธิวาส หรือ City of Yala, City of Pattani และ City of Narathiwat

ให้นครทั้ง 3 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

โครงสร้างการบริหารงานของนครแบ่งออกเป็น 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)

สภานครมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- พิจารณาให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติของนคร
- พิจารณาให้ความเห็นชอบในกิจการต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ของนคร
- สอบถาม กำกับ ติดตาม และตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

คณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจนคร

เป็นองค์กรที่ปรึกษาของนครที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการประจำที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่

สำคัญๆ ดังนี้

เศรษฐกิจในพื้นที่

- การให้คำปรึกษาแนะนำผู้บริหารและสภานครในกิจการของนครที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจในพื้นที่
- การจัดทำยุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ
- การร่วมจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- การจัดทำรายงานและความเห็นเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ และการบริหารการปกครองท้องถิ่นเสนอ

ต่อรัฐบาล

องค์ประกอบของคณะกรรมการ ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกสรรจากผู้นำ หรือผู้รู้ทางศาสนา ครูสอนศาสนา ผู้นำท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนของภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ โดยมีจำนวนระหว่าง 30-50 คน ตามความเหมาะสมของแต่ละนคร มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

คณะกรรมการชุดนี้จะเป็นเวทีให้ผู้ที่ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้ง แต่เป็นผู้นำทางความคิดของประชาชน และผู้แทนจากภาคส่วนต่างๆ ได้มีส่วนร่วมนำเสนอแนวทางการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจที่เหมาะสมกับสภาพสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของพื้นที่

ทั้งนี้ โดยข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถออกแบบองค์ประกอบของสภาท้องถิ่นให้มีสมาชิกประเภทอื่นที่มีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และถ้าจะแก้ปัญหานี้ก็จำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ้งยาก

ผู้ว่าราชการนคร

เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตนคร (หรือเขตจังหวัดเดิม) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และให้มีรองผู้ว่าราชการนครไม่เกิน 4 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการนครให้เป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่

*ปัจจุบัน นราธิวาสมีเทศบาล 14 แห่ง ยะลา 9 แห่ง และปัตตานี 12 แห่ง

ในส่วนของการชำระการประจําปีปลัดนครเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในนคร (รองจากผู้ว่าฯ และรองผู้ว่าฯ)

การแบ่งส่วนราชการของนคร สามารถแบ่งส่วนราชการเป็นสำนักงาน/สำนัก/กอง ตามความเหมาะสมกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ โดยให้อิโณการกิจหน้าที่ของจังหวัด ทรัพย์สิน (รวมหนี้สินและภาระผูกพัน) อาคารสถานที่ และบุคลากรที่สมควรให้เป็นทรัพย์สิน และบุคลากรของนครที่จัดตั้งขึ้นใหม่ (เช่นเดียวกับกรณีการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร)

ข. โครงสร้างระดับอำเภอ

ให้แบ่งพื้นที่ของนครตามแนวเขตของอำเภอเดิมโดยให้เปลี่ยนชื่ออำเภอเป็นเขต และในแต่ละเขตให้จัดแบ่งโครงสร้างภายในเป็น 2 ส่วน คือ

สภาเขต

มีฐานะเป็นองค์กรที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกสรรของผู้นำหรือผู้รู้ทางศาสนาอิสลามหรือผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ในแต่ละตำบลๆ ละ 2 คน

สำนักงานเขต

เป็นหน่วยงานที่นํานโยบายของผู้บริหารนครและคำปรึกษาแนะนำจากสภาเขตไปปฏิบัติให้บังเกิดผลในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของพื้นที่ มีผู้อำนวยการเขต ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการนครให้เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในสังกัดของสำนักงานเขต ทั้งนี้ สำนักงานเขตอาจแบ่งส่วนราชการเป็น กลุ่มงาน/ฝ่ายต่างๆ เพื่อปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

ในแต่ละเขตยังคงแบ่งพื้นที่เป็นตำบลและหมู่บ้าน กับให้บังคับใช้บทบัญญัติกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นในเขตตำบล หมู่บ้าน เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร โดยให้สภานครมีอำนาจพิจารณาและมีมติว่าจะสมควรยกเลิกการบังคับใช้กฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนของพื้นที่ หากเห็นสมควรให้ยกเลิกให้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเลิกการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวต่อไป

หน่วยงานระดับเขตภายใต้โครงสร้างของนครนี้ จะแตกต่างไปจากเขตในกรุงเทพมหานครที่มีลักษณะเป็นชุมชนเมือง แต่เขตของนครทั้ง 3 แห่ง จะเป็นพื้นที่ชนบทเป็นส่วนใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ของ อบต.เดิม ที่จะกลายเป็นที่ทำการย่อย หรือสาขาของสำนักงานเขตในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับตำบล

ผู้อำนวยการของสำนักงานเขตจะมีอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและอำนาจหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ทำให้สามารถดำเนินบทบาทได้ทั้งมิติการพัฒนาและการบังคับใช้กฎหมาย ในส่วนของการพัฒนาสังคม ผู้อำนวยการเขตควรมีบทบาทในการสร้างคุณธรรมและความสงบเรียบร้อยในชุมชนต่างๆ โดยพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยการปรับใช้วิธีการและหลักกฎหมายอิสลาม (ชารีอะฮ์) เป็นพื้นฐานในการดำเนินการ

เทศบาล

เนื่องจากเทศบาลนั้น เป็น อปท.ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองที่มีระดับของฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่าพื้นที่ชนบท ทำให้มีรายได้และขีดความสามารถในการปฏิบัติงานตามภารกิจสูงกว่า อบต. ประกอบกับเทศบาลส่วนหนึ่งในพื้นที่ ก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ในระดับแนวหน้าของประเทศมาอย่างต่อเนื่อง เป็นแบบอย่างของ อปท.ทั่วประเทศในการศึกษาดูงาน อาทิ เทศบาลนครยะลา เทศบาลเบตง ฯลฯ เป็นต้น

ดังนั้น จึงสมควรวางฐานะการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลไว้ให้เป็นกลไกการปกครองท้องถิ่นสำหรับพื้นที่ที่เป็นเมืองในเขตของนครทั้ง 3 แห่ง แต่ให้มีการเชื่อมโยง ประสานสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ นคร โดยให้มีตัวแทนสมาชิกสภาเทศบาลฯ ละ 1 คน ในสภาานครด้วย ดังที่กล่าวถึงข้างต้น

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

3.2 กลไกการบริหารราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค

จากเดิมในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน ซึ่งได้กำหนดให้มีทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนได้เพื่อให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารพื้นที่ (areal government) พร้อมไปกับการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษให้เป็น อบท. รูปแบบพิเศษขึ้นมารับบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาระดับสังคมและเศรษฐกิจของพื้นที่ ดังนั้น หากจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่สามารถปกครองตนเอง และพัฒนาพื้นที่ของตนเอง กลไกของรัฐบาลกลาง คือ ทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนได้ จะต้องปรับบทบาทไปเป็นพี่เลี้ยงในการผลักดันให้กลไกของ อบท. ในพื้นที่มีความเข้มแข็งและมีบทบาทในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ โดยที่ทบวงฯ ค่อยๆ เปลี่ยนบทบาทจากการบริหารพื้นที่เป็น “ผู้กำกับการพัฒนา” มากกว่าการเป็นผู้ดำเนินการเอง และในท้ายที่สุดเมื่อการมอบโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ และบุคลากรให้กับ อบท. รูปแบบต่างๆ ในพื้นที่แล้ว ทบวงฯ ควรเปลี่ยนฐานะและบทบาทใหม่ที่ยังคงเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการประสานและบูรณาการนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติกับระดับท้องถิ่นโดยมีผู้รับผิดชอบและหน่วยงาน ดังนี้

(1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้กำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในพื้นที่ รวมทั้งกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการประสานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนได้ ส่วนราชการระดับกรมซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประสานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนได้

(2) สำนักงานคณะกรรมการประสานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนได้ เป็นส่วนราชการระดับกรม หรือเทียบเท่า สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีโครงสร้างองค์กร 2 ระดับ คือ

(2.1) คณะกรรมการประสานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนได้ เป็นองค์กรระดับนโยบายที่สมควรมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ รวมถึงการร่วมมือพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจระดับภูมิภาคร่วมกับพื้นที่ภาคเหนือของมาเลเซีย และเกาะสุมาตราของอินโดนีเซีย หรือ IMT-GT เดิม

คณะกรรมการชุดนี้น่าจะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ รวมทั้งผู้นำในพื้นที่ชายแดนใต้ โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานคณะกรรมการนี้ เพื่อสามารถประสานนโยบาย ทิศทางการพัฒนาระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้สอดคล้อง บูรณาการการพัฒนาได้อย่างเหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่

มีข้อสังเกตประการสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ที่ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมุ่งที่การพัฒนาสังคม นำการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนดัชนีวัดการพัฒนาที่อาจแตกต่างไปจากการวัดระดับการพัฒนาของประเทศที่มุ่งเน้นการพิจารณาอันดับของ GDP แต่ควรสร้างดัชนีวัดความสุขมวลรวม หรือ GHI (Gross Happiness Index) เพราะหากพิจารณาวิถีอิสลามตามหลักคำสอนหรือเป้าหมายของคนมลายูมุสลิมในพื้นที่จะเห็นว่า ความมุ่งหวังหรือความสุขมิได้อยู่ที่การสะสมทรัพย์ หรือมีทรัพย์สินมากมาย หากอยู่ที่การได้ปฏิบัติตนเป็นศาสนิกที่ดี หรือการมีโอกาสร่วมพิธีฮัจย์ที่นครเมกกะสักครั้งในชีวิต (แม้จะต้องขายทรัพย์สินที่มีอยู่ทั้งหมดเพื่อการนี้ก็ตาม)

(2.2) สำนักงานคณะกรรมการประสานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนใต้ เป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการตาม ข้อ (2.1) ข้างต้น และเป็นหน่วยวิชาการ (เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ที่มีบทบาทในการศึกษาวิเคราะห์ วิจัย และจัดทำยุทธศาสตร์และกลยุทธ์การพัฒนาที่ประสานสอดคล้องทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมทั้งเป็นหน่วยสนับสนุนทางเทคนิควิชาการแก่หน่วยงานของรัฐและ อปท. ทั้งหมดในพื้นที่

สำนักงานฯ นี้ ควรมีที่ตั้งหน่วยงานทั้งในระดับพื้นที่ (อาจเป็นจังหวัดยะลา ณ ศอ.บต. เดิม) เพื่อใกล้ชิดและเข้าใจสภาพปัญหา ความต้องการ และข้อมูลข่าวสารต่างๆ รวมทั้งมีที่ตั้งในส่วนกลางเพื่อการประสานกับศูนย์อำนาจในส่วนกลางและคณะรัฐมนตรี

ภารกิจอำนาจหน้าที่ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง และอัตรากำลังของสำนักงานฯ น่าจะรับโอนจากทบวงฯ เดิม ส่วนหนึ่ง

3.3 การดำเนินการด้านกฎหมาย

ในการเปลี่ยนแปลงต่อจากช่วงเปลี่ยนผ่านที่เสนอไว้ข้างต้นแล้ว ก็จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายทั้งระดับพระราชบัญญัติ และอนุบัญญัติต่างๆ หลายฉบับเช่นเดียวกัน ได้แก่

(1) ร่าง พ.ร.บ. (จัดตั้ง) นครยะลา นครปัตตานี และนครนราธิวาส 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) 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) ร่างกฎหมายอนุบัญญัติอื่นๆ เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ รวมทั้งมติ ครม. และมติคณะกรรมการตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับภารกิจอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สอดคล้องรองรับเจ้าพนักงานท้องถิ่นของ อปท. รูปแบบพิเศษที่จัดตั้งใหม่

4. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกลไกการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้

รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาพร้อมกันไปในแต่ละด้านคือ

4.1 การจัดตั้งและพัฒนาองค์กรการบริหารเชิงพื้นที่ คือ ทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้ และมอบหมายให้หน่วยงานนี้เป็นเจ้าภาพหลัก ในการกำหนดยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความสงบเรียบร้อยและการพัฒนาสังคมและ

เศรษฐกิจโดยให้หน่วยงานด้านความมั่นคงเป็นเจ้าภาพร่วมในการกำหนดกลยุทธ์การรักษาความสงบเรียบร้อยที่สอดคล้องประสานกับยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาและพัฒนาในภาพรวม

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

4.3 เนื่องจากในปัจจุบันพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ มีองค์กรปกครองท้องถิ่น 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

หากเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ มาเลเซีย ดังที่นำเสนอใน บทที่ 5 จะเห็นว่า มาเลเซียไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน คงมีแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีตำแหน่งระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เป็นผู้บริหารและปกครองพื้นที่ภายใต้การแต่งตั้งและกำกับดูแลของรัฐบาลท้องถิ่นแห่งรัฐที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยผู้ได้รับการแต่งตั้งนั้น ได้แก่ ผู้แทนของพรรคการเมือง ดังนั้น พรรคการเมืองใดได้ครองเสียงข้างมากและเป็นผู้ปกครองรัฐ พรรคก็จะมีบทบาทในการเสนอชื่อคนของพรรคให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในรัฐนั้นๆ

4.4 แม้ว่าจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปกครองตนเองโดยมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แต่ด้วยข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่ยังมีอาจจัดสรรให้ลงตัวได้อย่างรวดเร็ว รัฐบาลกลางยังจำเป็นต้องมีบทบาทในการสนับสนุนหรือจูงใจให้ อบต. ดำเนินการในบางเรื่องที่จะเป็นประโยชน์ในการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นด้วย รวมทั้งสนับสนุนให้องค์กรในลักษณะต่างๆ ทั้งในรูปแบบของวิสาหกิจร่วมเพื่อดำเนินกิจการบางอย่าง บริษัทที่ อบต. ร่วมจัดตั้งและถือหุ้น หรือการจัดตั้งองค์การมหาชนในกิจการด้านการพัฒนาระบบสุขภาพชุมชน การศึกษา และการศาสนา ฯลฯ เป็นต้น

4.5 การสนับสนุนให้พัฒนาระบบการศึกษาที่ปัจจุบันโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาที่รัฐบาลสนับสนุนให้มีการเรียนทั้งด้านศาสนาควบคู่ไปกับวิชาสามัญตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการนั้น ยังไม่เป็นที่พอใจของผู้ปกครองที่เห็นว่าผลผลิตของโรงเรียนนั้นยังไม่ได้ทั้งสองด้านที่กล่าวกันว่า “มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาน้อยมากในทุกๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นด้านสามัญก็ต่อไปให้ไกลเท่ามัธยมลำบาก ทางด้านศาสนาก็ไม่แตกฉานกลายเป็นเปิดตัวใหญ่ที่บินได้บ้าง แต่ไม่เก่งเท่าห่านว่ายน้ำได้ไม่เก่งเท่าปลา เดินได้ก็แค่ตัวมดเตี้ยม” (บะห์รูณ, 2551 : 62)

ในทางปฏิบัติอาจเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นร่วมมือกันพัฒนาหลักสูตรและระบบการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับสภาพและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากการเข้าใจหลักคำสอนอิสลามที่ถูกต้องย่อมก่อเกิดให้เกิดสภาวะสงบ สันติตามหลักการ แนวทาง และเป้าหมายของศาสนาอิสลามอย่างแท้จริง

5. ปัจจัยความสำเร็จในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้

การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง รูปแบบ และกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ หรือแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนที่โครงสร้าง รูปแบบ

ไปอย่างใดก็ตาม หากขาดซึ่งปัจจัยความสำเร็จสำคัญที่ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งและจำเป็นต้องพบพบทุนการดำเนินการโดยเร่งด่วน ดังนี้

5.1 การแสดงเจตจำนงทางการเมือง (Political will) ที่ชัดเจนของรัฐบาลเกี่ยวกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ตามหลักการที่กล่าวอ้างว่าจะใช้ “นโยบายการเมืองนำการทหาร” แต่ในความเป็นจริงกลับไม่เห็นท่าทีหรือสภาวะของนโยบายหรือยุทธศาสตร์ทางการเมืองที่เป็นรูปธรรมชัดเจนในการแก้ปัญหา หากเทียบเคียงกับสถานการณ์ต่อผู้เอานะคอมมิวนิสต์ในอดีตจะเห็นถึงท่าทีที่มุ่งมั่น จริงจังในการแก้ปัญหาจากทั้งฝ่ายการเมืองคือนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่เห็นพ้องต้องกัน รวมทั้งการยอมรับนโยบาย 66/23 ของฝ่ายทหาร ตำรวจ และพลเรือนในการผนึกกำลังกันเพื่อแก้ปัญหาให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย แต่สถานการณ์ปัจจุบันดูเหมือนว่ารัฐบาลจะปล่อยให้ฝ่ายความมั่นคงหรือทหารเป็นผู้รับผิดชอบหลักเท่านั้น

การขาดซึ่งเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนจึงเป็นจุดอ่อนสำคัญที่ทำให้การแก้ปัญหาไม่สำเร็จผลได้ดังที่คนไทยทั้งประเทศอยากเห็น

5.2 นอกจากการแก้ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง รูปแบบการบริหารการปกครองพื้นที่ ซึ่งเป็นประเด็นของการศึกษานี้ สิ่งที่เป็นทั้งเหตุของปัญหาและเป็นปัจจัยสำคัญของการแก้ปัญหาก็คือ นโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล การทบทวนนโยบายและการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนใต้โดยการยอมรับความแตกต่างทางอัตลักษณ์ชนมลาญมุสลิมซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ เฉพาะเรื่องที่สำคัญๆ อาทิ

(1) การยอมรับหรือรับรองให้มีการใช้ภาษามลาญเป็นภาษาราชการอีกภาษาหนึ่ง(เช่นเดียวกับหลายประเทศที่พลเมืองมีภาษาต่างกัน)

(2) การยอมรับให้ใช้กฎหมายอิสลาม(ชารีอะห์) ในการวินิจฉัยคดีในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้

(3) นโยบาย/แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตให้จัดตั้งสถาบันเทิงเจริงมย/แหล่งอบายมุขที่ขัดกับหลักศาสนาอิสลามในลักษณะของการจำกัดพื้นที่(โซนนิ่ง)

(4) การปรับเปลี่ยนวันเวลาปฏิบัติราชการโดยให้หยุดราชการในวันศุกร์-เสาร์ เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติศาสนกิจ

การแสดงเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนประกอบกับการให้ความสำคัญและเอาใจใส่อย่างแท้จริงของรัฐบาลตลอดจนความกล้าหาญในการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายต่างๆ ที่พิสูจน์ให้เห็นความเข้าใจและยอมรับความแตกต่างหลากหลายที่กล่าวถึงเพียงบางส่วนข้างต้นน่าจะสอดคล้องกับหลักการ “เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา” ที่เป็นหัวใจสำคัญของการแก้ปัญหา

6. สรุป

การปรับปรุงโครงสร้างและกลไกการบริหารการปกครองและตัวแบบการปกครองท้องถิ่นที่นำเสนอในการศึกษานี้ ยังคงอยู่ภายใต้กรอบของหลักการความเป็นเอกภาพของรัฐที่มุ่งธำรงฐานะความเป็นรัฐเดี่ยว และหลักการสำคัญของการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ ซึ่งทำให้ข้อเสนอสามารถดำเนินการได้จริงโดยมีอุปสรรคน้อยกว่า หากจะทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ้งยากในทางปฏิบัติ

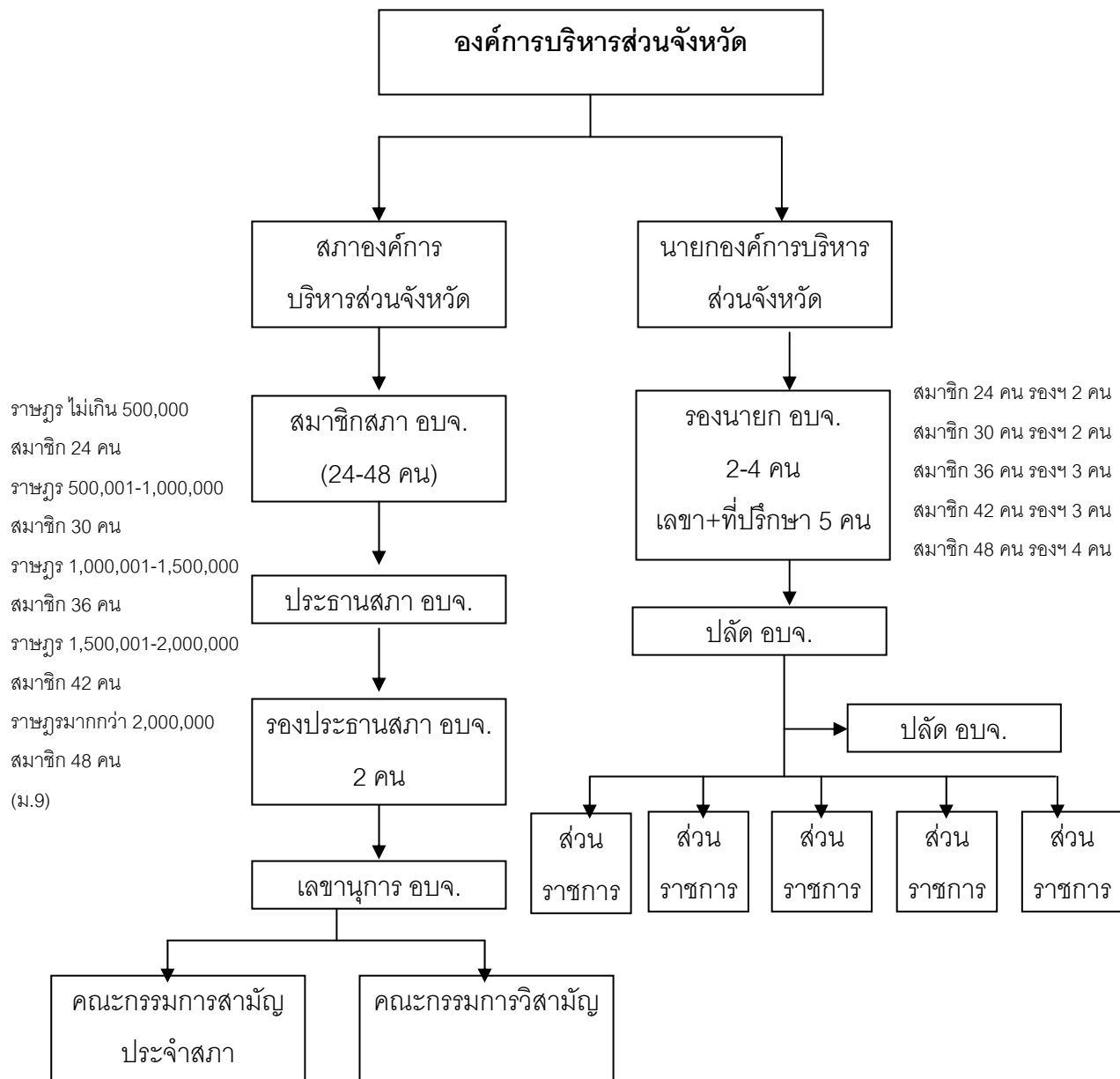
ผู้ศึกษาตระหนักดีว่า การแก้ปัญหาคความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนใต้รอบใหม่ที่ประทุขึ้นมากกว่า 5 ปี แล้วมิใช่เรื่องง่ายเพราะต้องแก้ปัญหาทั้งในระดับของปรากฏการณ์หรือสถานการณ์ที่เรียกว่าเป็นผิวหน้า จากการ “สำรวจวัน”

ควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาในระดับโครงสร้าง แต่ผู้ศึกษาเชื่อว่าปัญหาระดับโครงสร้างที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ปัญหาความไม่สมดุลย์ในโครงสร้างของอำนาจรัฐที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขให้ผู้อยู่ใกล้ชิดกับปัญหามีอำนาจในการแก้ปัญหาแบบองค์รวมด้วยการบริหารเชิงพื้นที่แทนการบริหารแบบแนวดิ่งจากบนสู่ล่างดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ควบคู่กับการสนับสนุนให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เปิดเวทีให้ผู้นำหรือผู้รู้ทางศาสนาที่ถูกจำกัดกรอบให้เป็นเพียงผู้นำทางจิตวิญญาณ มีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจตามวิถีทางที่ถูกต้องตามหลักศาสนาอิสลามที่ยอมรับในความแตกต่างและความหลากหลายทางศาสนาและวัฒนธรรม ตลอดจนความหลากหลายทางชาติพันธุ์ และมีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นสังคมแห่งการอยู่ร่วมกันด้วยสันติธรรมและขันติธรรม

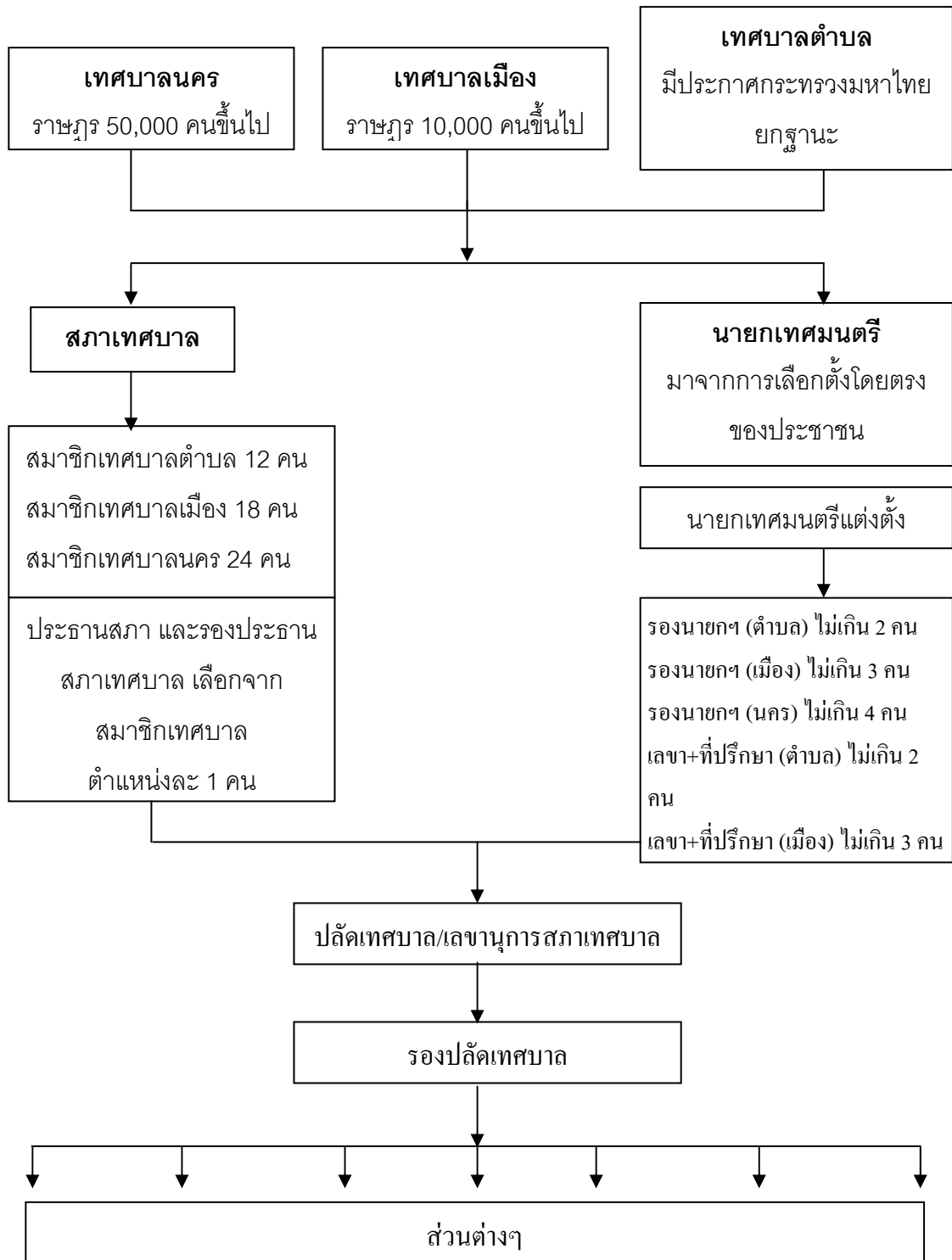
ภาคผนวก

- ก. ผังโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบัน
- ข. ผังโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรับปรุงใหม่
- ค. ผังโครงสร้างการปกครองพื้นที่พิเศษ 3 จังหวัดชายแดนใต้
- ง. ข้อมูลเกี่ยวกับ 3 จังหวัดชายแดนใต้
- จ. ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้ง อบต.ใน 3 จังหวัดชายแดนใต้

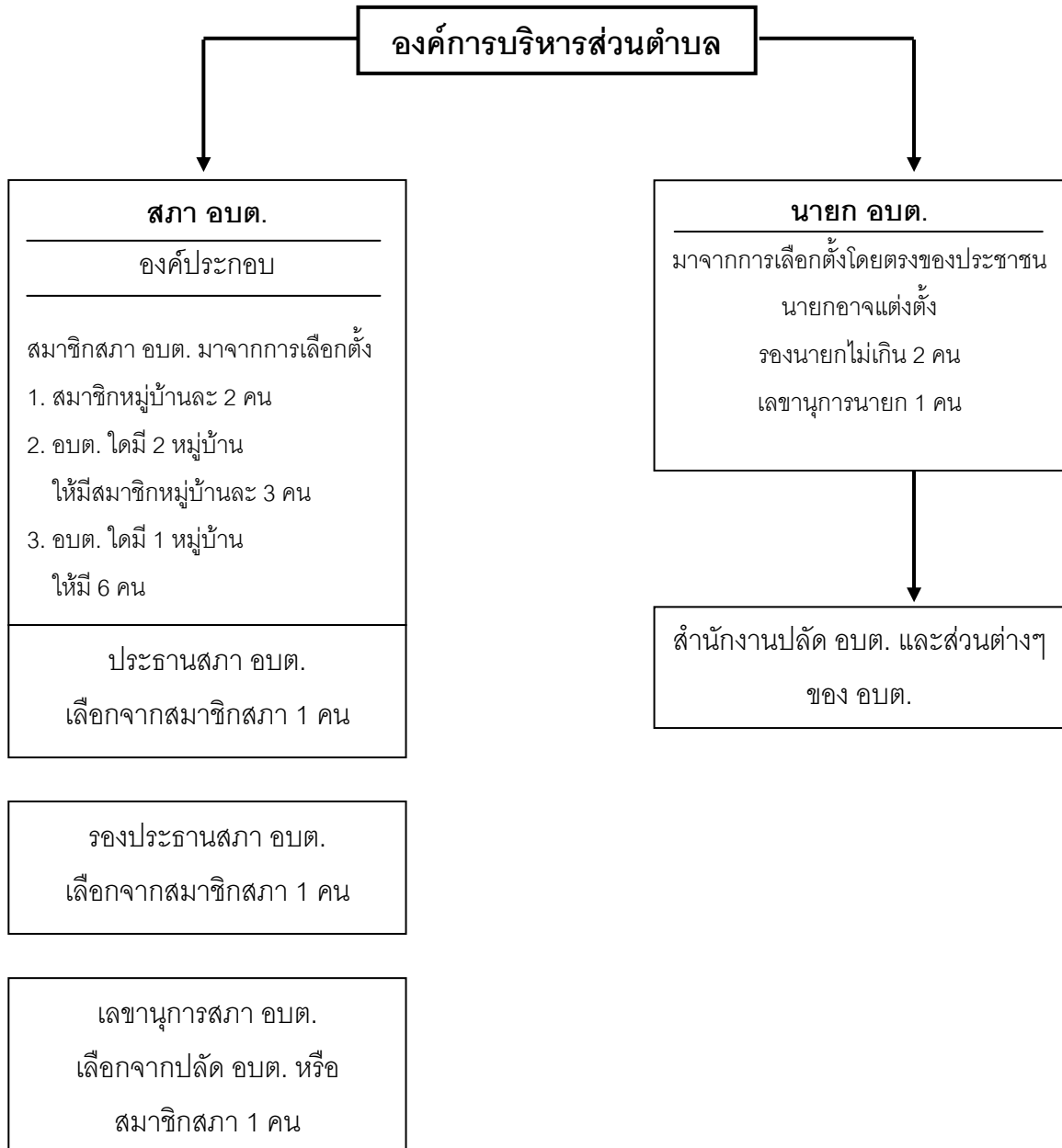
ภาพที่ ก.1
โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด
(ตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540)
แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546



ภาพที่ ก.2
โครงสร้างเทศบาล
ตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ.2496
แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546

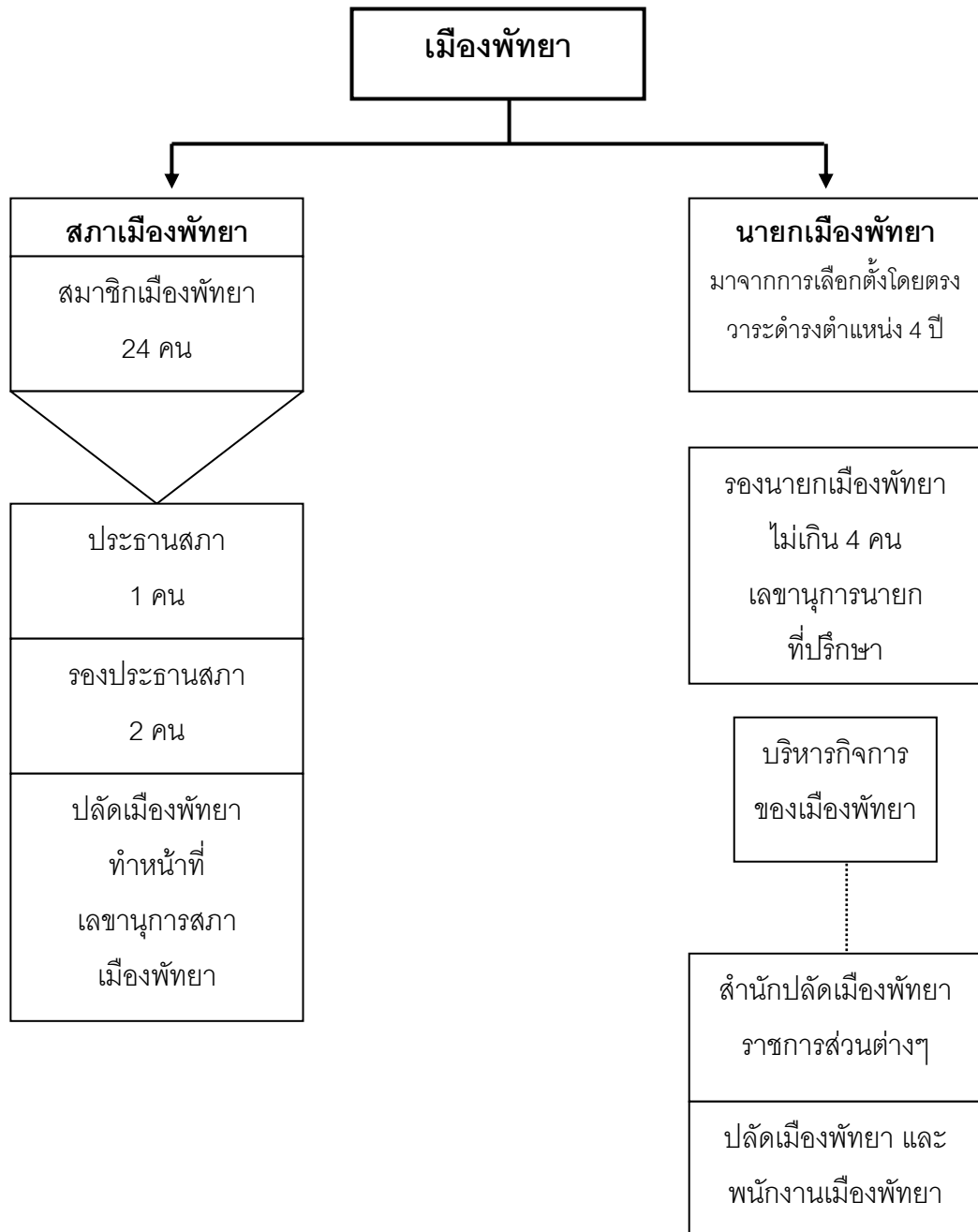


ภาพที่ ก.3
โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล
ตาม พ.ร.บ. สมาตำบล และ อบต. พ.ศ.2537
แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546



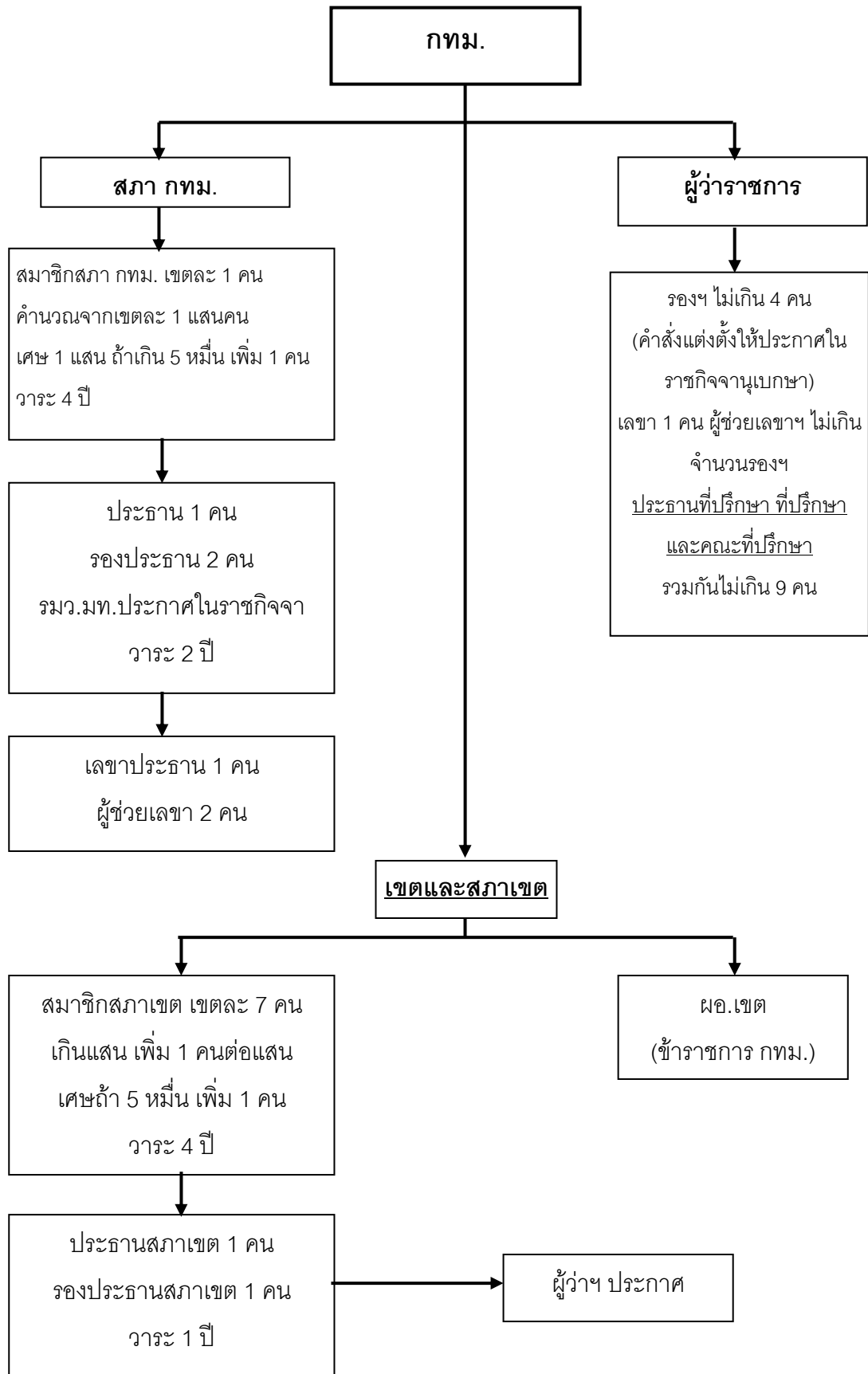
ภาพที่ ก.4

โครงสร้างเมืองพัทยา (ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542)



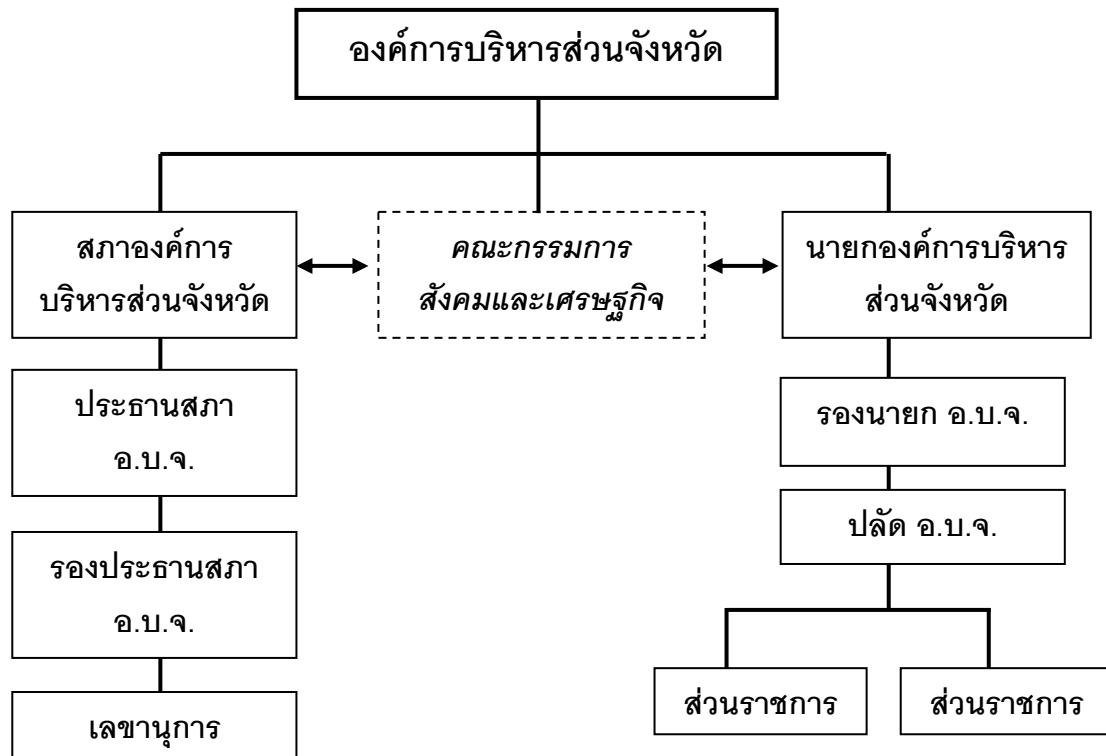
ภาพที่ ก.5

โครงสร้างกรุงเทพมหานคร (ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ.25...))



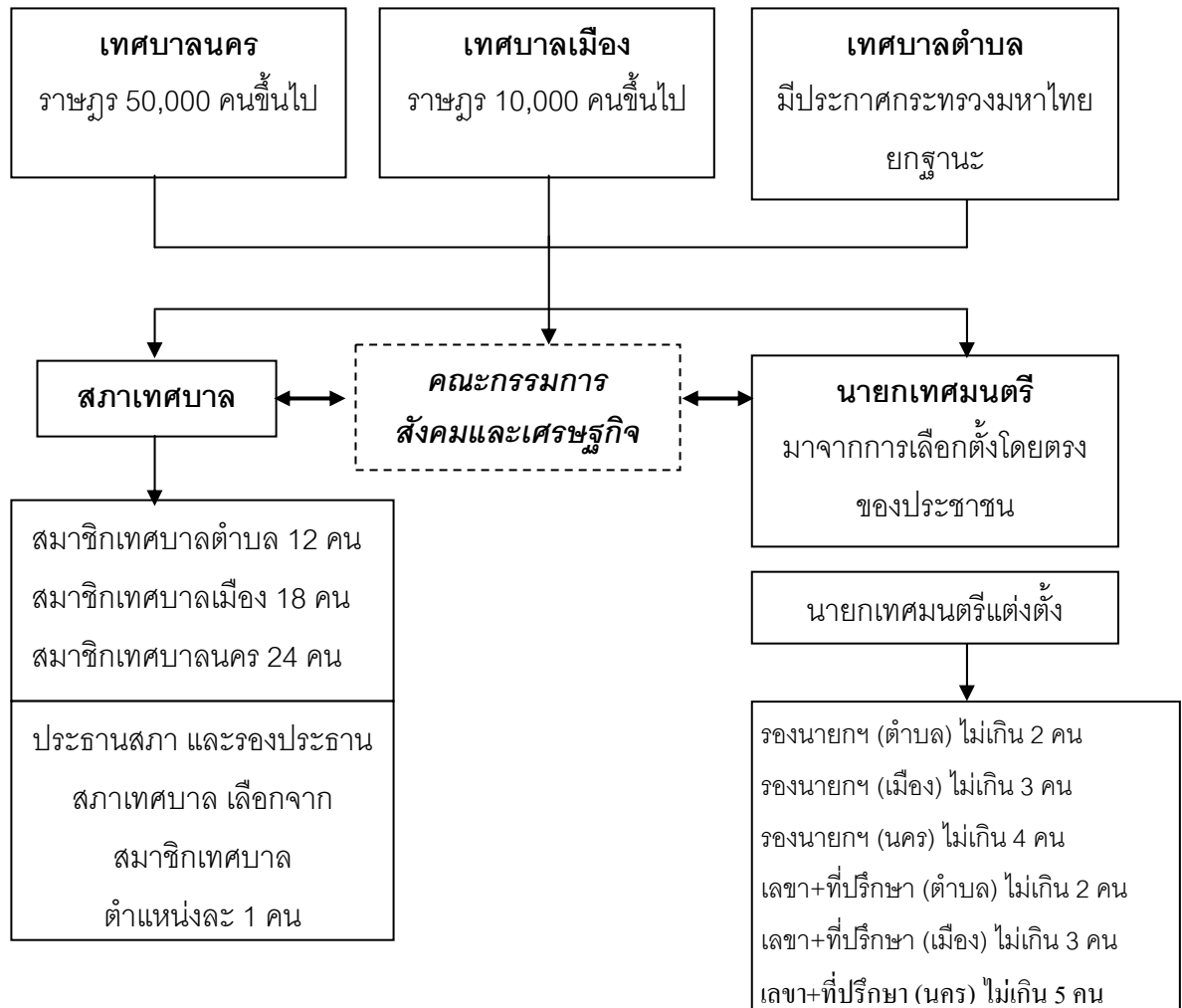
ภาพที่ ข.1

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เสนอให้ปรับปรุงใหม่

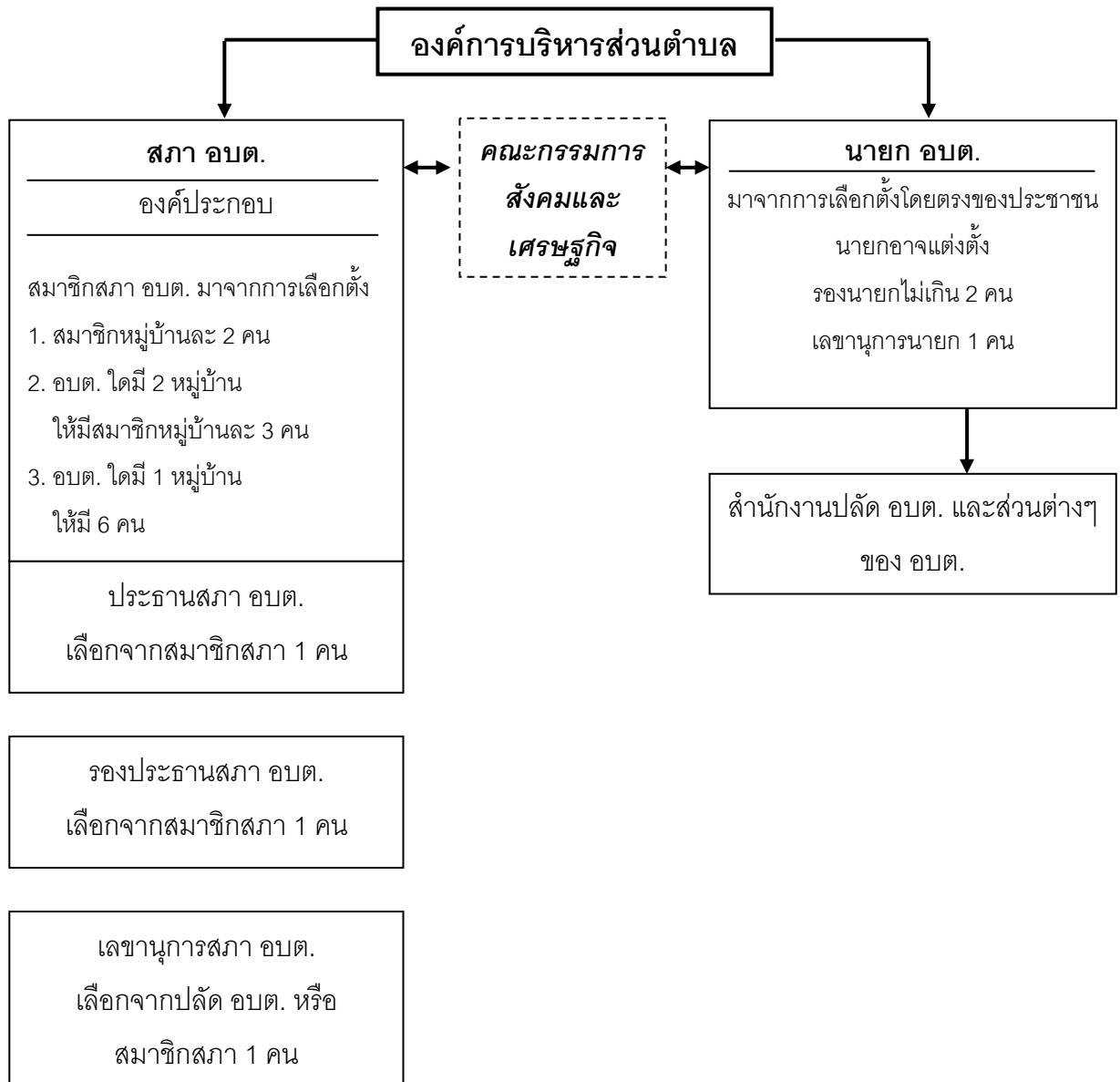


หมายเหตุ ↔ การให้คำปรึกษาแนะนำ

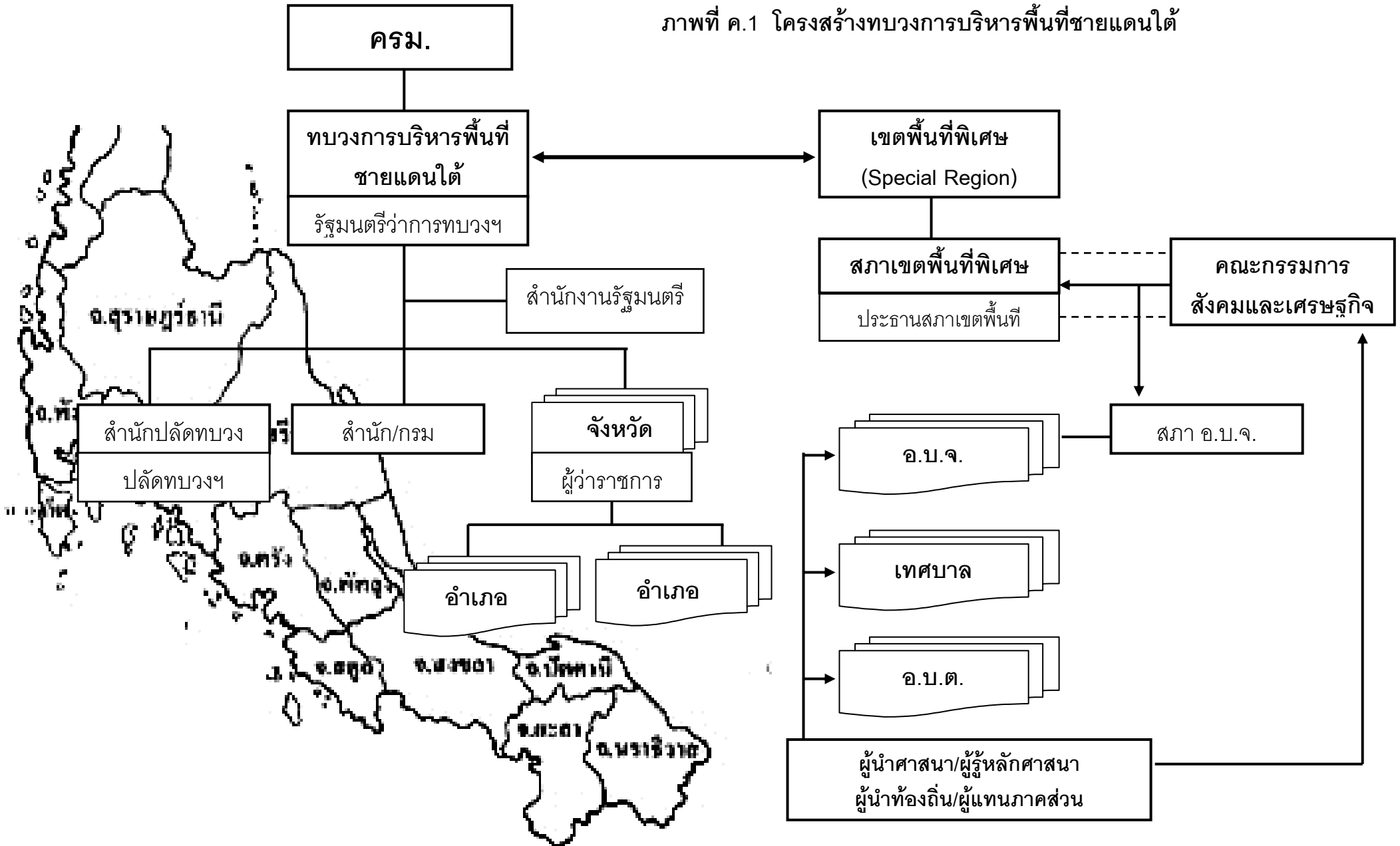
ภาพที่ ข.2
โครงสร้างเทศบาลที่เสนอให้ปรับปรุงใหม่



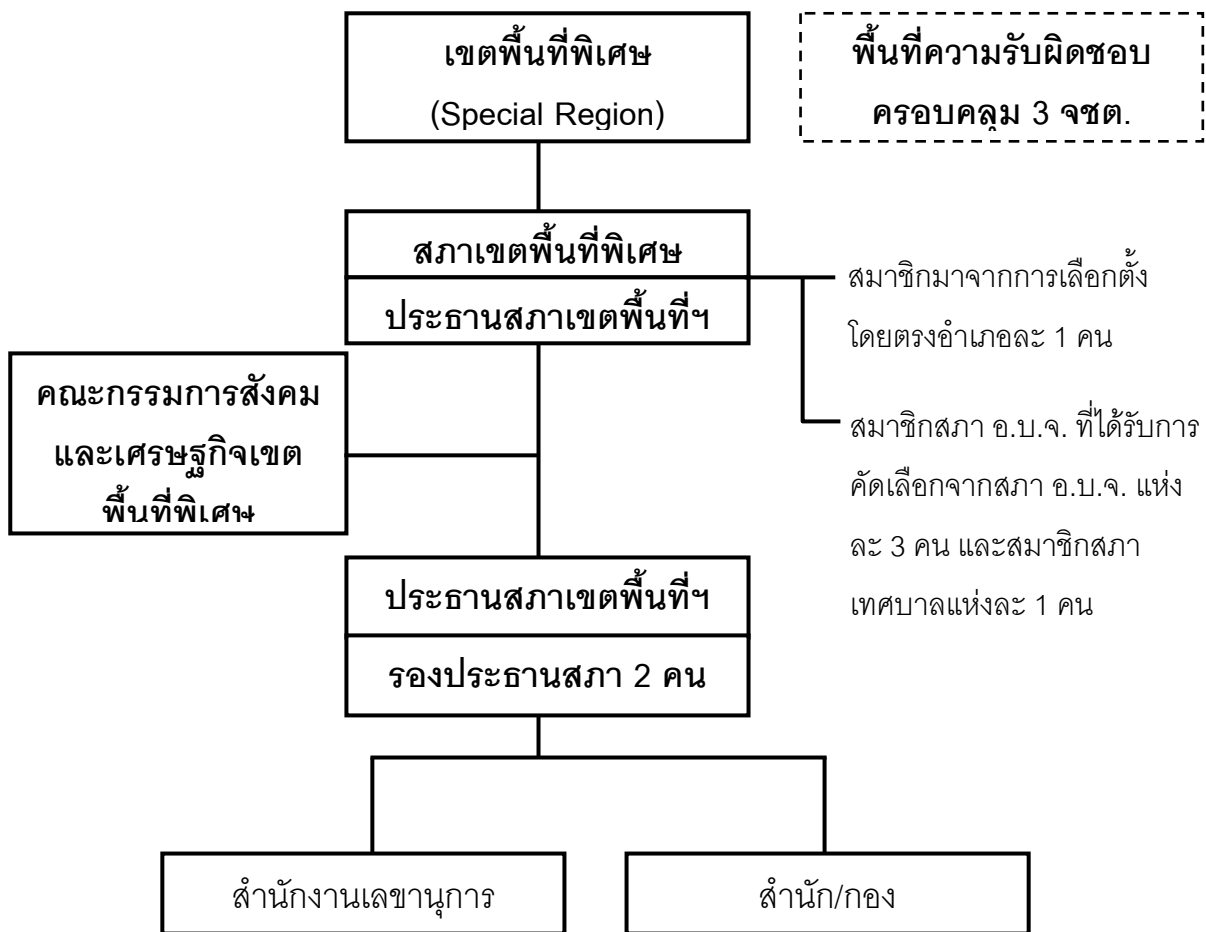
ภาพที่ ข.3
โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล
ที่เสนอให้ปรับปรุงใหม่



ภาพที่ ค.1 โครงสร้างทบวงการบริหารพื้นที่ชายแดนใต้



ภาพที่ ค.2 โครงสร้างของเขตพื้นที่พิเศษ (Special Region)



ตารางที่ 1 สถิติประชากรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 3 จังหวัดชายแดนใต้

จังหวัด	อำเภอ	ประชากร			ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง		
		หญิง	ชาย	รวม	หญิง	ชาย	รวม
ยะลา	เมืองยะลา	48,547	46,268	94,815	32,832	29,497	62,329
	เบตง	15,199	16,644	31,843	9,996	10,931	20,927
	บันนังสตา	23,151	23,904	47,055	14,201	14,303	28,504
	ธารโต	9,804	10,653	20,457	6,194	6,734	12,928
	ยะหา	25,638	25,934	51,572	15,349	15,008	30,357
	รามัน	38,359	36,708	75,067	25,164	23,060	48,224
	กาบัง	9,446	10,147	19,593	5,571	5,960	11,531
	กรงปินัง	12,041	11,985	24,026	7,091	6,879	13,970
รวม	8 อำเภอ	182,185	182,243	364,428	116,398	112,372	228,770
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลเขื่อนบางลาง	1,835	2,036	3,871	1,125	1,242	2,367
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลโกตาบารู	2,578	2,596	5,174	1,810	1,748	3,558
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลกายูบองเกาะ	2,467	2,479	4,946	1,707	1,630	3,337
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลยะหา	1,312	1,352	2,664	895	938	1,833
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลคอกช้าง	711	837	1,548	506	620	1,126
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลบันนังสตา	1,428	1,531	2,959	882	965	1,847
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลลำใหม่	519	568	1,087	378	402	780
	ท้องถิ่นเทศบาลเมืองเบตง	13,049	12,431	25,480	9,217	8,403	17,620
	ท้องถิ่นเทศบาลนครยะลา	33,265	30,105	63,370	23,727	20,116	43,843
รวม	9 เทศบาล	57,164	53,935	111,099	40,247	36,064	76,311
รวมทั้งจังหวัด		239,349	236,178	475,527	156,645	148,436	305,081

ตารางที่ 1 สถิติประชากรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 3 จังหวัดชายแดนใต้ (ต่อ)

จังหวัด	อำเภอ	ประชากร			ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง		
		หญิง	ชาย	รวม	หญิง	ชาย	รวม
ปัตตานี	เมืองปัตตานี	39,587	38,251	77,838	25,095	23,503	48,598
	โคกโพธิ์	29,250	28,071	57,321	20,441	18,842	39,283
	หนองจิก	25,865	25,639	51,504	15,969	15,358	31,327
	ปะนาเระ	17,431	16,673	34,104	11,887	10,771	22,658
	มายอ	25,215	24,153	49,368	15,756	14,171	29,927
	ท่งยางแดง	10,633	10,193	20,826	6,588	6,067	12,655
	สายบุรี	25,349	24,464	49,813	16,823	15,473	32,296
	ไม้แก่น	5,801	5,651	11,452	3,879	3,663	7,542
	ยะหริ่ง	31,153	30,633	61,786	19,862	18,628	38,490
	ยะรัง	40,087	39,491	79,578	25,759	24,218	49,977
	กะพ้อ	8,098	8,079	16,177	5,253	5,064	10,317
	แม่ลาน	7,676	7,408	15,084	5,134	4,764	9,898
	รวม	266,145	258,706	524,851	172,446	160,522	332,968
	12 อำเภอ						
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลยะรัง	2,238	2,292	4,530	1,453	1,475	2,928
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลยะหริ่ง	2,948	3,099	6,047	1,899	1,908	3,807
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลบางปู	4,793	4,613	9,406	3,238	2,946	6,184
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลตันหยง	1,238	1,150	2,388	840	749	1,589
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลมายอ	2,212	2,218	4,430	1,403	1,443	2,846
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลปะนาเระ	4,471	4,556	9,027	2,934	2,878	5,812
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลหนองจิก	3,093	3,157	6,250	2,161	2,100	4,261
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลบ่อทอง	5,568	6,188	11,756	3,705	4,201	7,906
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลนาประดู่	1,684	1,615	3,299	1,257	1,146	2,403
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลโคกโพธิ์	1,787	1,679	3,466	1,264	1,197	2,461
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลตะลุบัน	6,911	6,771	13,682	4,598	4,377	8,975
	ท้องถิ่นเทศบาลเมืองปัตตานี	22,095	20,942	43,037	14,760	13,244	28,004
	รวม	59,038	58,280	117,318	39,512	37,664	77,176
	12 เทศบาล						
รวมทั้งจังหวัด		325,183	316,986	642,169	211,958	198,186	410,144

ตารางที่ 1 สถิติประชากรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 3 จังหวัดชายแดนใต้ (ต่อ)

จังหวัด	อำเภอ	ประชากร			ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง		
		หญิง	ชาย	รวม	หญิง	ชาย	รวม
นราธิวาส	เมืองนราธิวาส	36,002	35,463	71,465	23,677	22,365	46,042
	ตากใบ	24,420	23,862	48,282	16,403	15,520	31,923
	บาเจาะ	18,243	17,666	35,909	11,995	11,128	23,123
	ยี่งอ	19,673	19,195	38,868	13,315	12,592	25,907
	ระแงะ	35,645	34,109	69,754	23,286	21,240	44,526
	รือเสาะ	28,834	28,439	57,273	18,055	16,870	34,925
	ศรีสาคร	14,489	15,126	29,615	8,712	8,945	17,657
	แว้ง	20,025	19,969	39,994	13,127	12,635	25,762
	สุคีริน	9,560	10,308	19,868	6,001	6,484	12,485
	สุโงโกลก	17,052	15,810	32,862	11,227	9,784	21,011
	สุโงปาตี	22,429	22,024	44,453	14,677	13,798	28,475
	จะแนะ	16,285	16,836	33,121	10,162	10,253	20,415
	เจาะไอร้อง	18,313	18,349	36,662	11,901	11,476	23,377
รวม	13 อำเภอ	280,970	277,156	558,126	182,538	173,090	355,628
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลปะลูลู	4,248	4,427	8,675	2,640	2,601	5,241
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลสุคีริน	1,559	1,710	3,269	1,118	1,205	2,323
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลแว้ง	2,612	2,508	5,120	1,791	1,697	3,488
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลนูกะตา	2,091	2,073	4,164	1,390	1,345	2,735
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลศรีสาคร	2,087	2,220	4,307	1,265	1,373	2,638
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลรือเสาะ	3,805	3,826	7,631	2,761	2,627	5,388
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลมะรือโบตก	3,867	3,777	7,644	2,483	2,348	4,831
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลตันหยงมัส	3,851	3,816	7,667	2,880	2,792	5,672
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลยี่งอ	1,490	1,523	3,013	1,090	1,074	2,164
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลบาเจาะ	4,240	4,384	8,624	2,748	2,740	5,488
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลตันโทร	2,067	2,005	4,072	1,348	1,264	2,612
	ท้องถิ่นเทศบาลตำบลตากใบ	8,995	8,538	17,533	6,036	5,534	11,570
	ท้องถิ่นเทศบาลเมืองสุโงโกลก	20,752	18,812	39,564	14,295	12,208	26,503
	ท้องถิ่นเทศบาลเมืองนราธิวาส	20,815	19,706	40,521	13,942	12,554	26,496
รวม	14 เทศบาล	82,479	79,325	161,804	55,787	51,362	107,149
รวมทั้งจังหวัด		363,449	356,481	719,930	238,325	224,452	462,777
รวม 3 จังหวัด	33 อำเภอ+35 เทศบาล	927,981	909,645	1,837,626	606,928	571,074	1,178,002

ที่มา : สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง

ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2551

ตารางที่ 2 จำนวนอำเภอและตำบลใน 3 จังหวัดชายแดนใต้

จังหวัด	อำเภอ	ตำบล
ยะลา	8	55
ปัตตานี	12	110
นราธิวาส	13	77
รวม	33	242

ที่มา : กรมการปกครอง ข้อมูล ณ วันที่ 1 มกราคม 2552

ตารางที่ 3 จำนวน อบท. ใน 3 จังหวัดชายแดนใต้

จังหวัด	อบจ.	เทศบาล			อบต.	รวม
		นคร	เมือง	ตำบล		
ยะลา	1	1	1	9	52	64
ปัตตานี	1	-	1	11	101	114
นราธิวาส	1	-	3	11	74	89
รวม	3	1	5	31	227	267

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ 31 กันยายน 2551

ตารางที่ 4 สรุปผลการเปลี่ยนแปลงฐานะ ยุบรวม และเปลี่ยนชื่อ อบท. ปีงบประมาณ 2550

ลักษณะของการเปลี่ยนแปลง		
ฐานะเดิม	ฐานะที่เปลี่ยนแปลง	จำนวน (แห่ง)
เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร	1
เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	9
อบต.	เทศบาลเมือง	3
อบต.	เทศบาลตำบล	114
อบต.	ยุบรวมกับ อบต.อื่น	1
อบต.	ยุบรวมกับเทศบาล	1
เทศบาลตำบล	เปลี่ยนชื่อ	1
รวม		130

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ตารางที่ 5 แสดงการใช้สิทธิเลือกตั้ง อบต. ปี 2551 จังหวัดยะลา

กรณีเลือกตั้งทั่วไป (นายก)

ประเภท อปท.	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	ร้อยละ	บัตร เสีย	ร้อยละ	บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน	ร้อยละ
อบจ.	290,464	172,619	59.43	16,710	9.68	10,993	6.37
ทน.	41,612	18,460	44.36	1,063	5.76	1,193	6.46
ทม.	16,769	10,592	63.16	703	6.64	416	3.93
ทต.	8,667	6,714	77.47	370	5.51	66	0.98
อบต.	10,191	6,351	62.32	1,007	15.86	211	3.32

กรณีเลือกตั้งทั่วไป (นายก)

ประเภท อปท.	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	ร้อยละ	บัตร เสีย	ร้อยละ	บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน	ร้อยละ
อบจ.	290,464	172,365	59.34	9,090	5.27	9,910	5.75
ทน.	41,612	18,460	44.36	474	2.57	1,243	6.73
ทม.	16,769	10,592	63.16	440	4.15	544	5.14
ทต.	8,668	6,712	77.43	274	4.08	67	1.00
อบต.	5,870	4,076	69.44	153	3.75	26	0.64

ตารางที่ 6 แสดงการใช้สิทธิเลือกตั้ง อบต. ปี 2551 จังหวัดนราธิวาส

กรณีเลือกตั้งทั่วไป (นายก)

ประเภท อปท.	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	ร้อยละ	บัตร เสีย	ร้อยละ	บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน	ร้อยละ
อบจ.	445,363	268,071	60.19	17,777	6.63	15,643	5.84
ทน.							
ทม.	50,267	29,675	59.03	762	2.57	639	2.15
ทต.	12,315	8,273	67.18	342	4.13	111	1.34
อบต.	16,052	11,766	73.30	391	3.32	107	0.91

กรณีเลือกตั้งทั่วไป (นายก)

ประเภท อปท.	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	ร้อยละ	บัตร เสีย	ร้อยละ	บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน	ร้อยละ
อบจ.	444,676	267,538	60.16	18,119	6.77	14,902	5.57
ทน.							
ทม.	121,580	30,431	25.03	869	2.86	744	2.44
ทต.	12,280	8,252	67.20	298	3.61	84	1.02
อบต.	5,891	4,515	76.64	214	4.74	18	0.40

ตารางที่ 7 แสดงการใช้สิทธิเลือกตั้ง อบต. ปี 2551 จังหวัดปัตตานี

กรณีเลือกตั้งทั่วไป (นายก)

ประเภท อปท.	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	ร้อยละ	บัตร เสีย	ร้อยละ	บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน	ร้อยละ
อบจ.	395,997	239,697	60.53	15,061	6.28	10,971	4.58
ทน.							
ทม.	27,185	17,348	63.81	957	5.52	523	3.01
ทต.	10,027	6,702	66.84	395	5.89	236	3.52
อบต.	24,134	16,822	69.70	934	5.55	253	5.55

กรณีเลือกตั้งทั่วไป (นายก)

ประเภท อปท.	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	ร้อยละ	บัตร เสีย	ร้อยละ	บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน	ร้อยละ
อบจ.	394,518	239,106	60.61	37,383	15.63	14,122	5.91
ทน.							
ทม.	27,069	17,288	63.87	679	3.93	641	3.71
ทต.	18,772	12,858	68.50	500	3.89	190	1.48
อบต.	25,841	18,358	71.04	746	4.06	314	1.71

ที่มา : สำนักงาน กกต.