

ข้อเสนอเชิงนโยบายจากงานวิจัยกับการแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประเทศไทย

บทคัดย่อ _____

โชติ ถาวร¹

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อวิเคราะห์ข้อเสนอที่ค้นพบจากงานวิจัยเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2) เพื่อนำเสนอเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยใช้แหล่งข้อมูลจากเอกสารงานวิจัย วิทยานิพนธ์ รวมทั้งบทความวิจัย ของสถาบันการศึกษาและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ ปี พ.ศ.2550 - 2565 จำนวน 12 เรื่อง ผลการศึกษา พบว่า ข้อเสนอจากงานวิจัย ที่ทำการศึกษากับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ การกระจายอำนาจ การปกครองตนเอง การจัดการตนเอง การปกครองท้องถิ่น การทำงานแบบบูรณาการของหน่วยงานในพื้นที่ และการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรม ประโยชน์ที่ได้จากข้อค้นพบจากข้อเสนอของงานวิจัยดังกล่าว คือ รัฐบาลควรนำข้อเสนอเชิงนโยบายจากงานวิจัยดังกล่าวไปเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะการจัดการตนเอง และการปกครองระดับหมู่บ้านและชุมชน

คำสำคัญ: จังหวัดชายแดนภาคใต้, การจัดการตนเอง, การปกครองท้องถิ่น, ข้อเสนอเชิงนโยบาย

Received: 31 October 2023 Revised: 18 December 2023 Accepted: 22 December 2023



¹ ดร., นักวิชาการอิสระ E-mail: ctavorn@gmail.com โทรศัพท์: 08-0995-4020



Policy recommendation from research and solving problems in Thailand's southern border provinces.**Abstract** _____Chot Tavorn²

This article has the objectives 1) to argue the policy recommendation from research on the southern border provinces and 2) to present them as policy recommendations for resolving the problems of the southern border provinces and using information sources from research documents, dissertations, and research articles, of educational institutions and related government agencies from the year 2007 to 2022, totaling 12 subjects. Results of the study found that the policy recommendations from research studying and solving problems in the southern border provinces included decentralization, self-determination, self-management, local government, integrated work of the agency in the area, and creating a multicultural society. The benefit of the findings from the research is that the government should seriously use the policy recommendations from research as a guideline for solving problems in the southern border provinces—especially self-determination and village- and community-level governance.

Keywords: Southern Border Provinces, Self determination, Local Government,

Received: 31 October 2023 Revised: 18 December 2023 Accepted: 22 December 2023



² PH.D., Independent academic. E-mail: ctavorn@gmail.com, Mobile: 08-0995-4020.

บทนำ

ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย โดยเฉพาะ จังหวัดยะลา ปัตตานี และ นราธิวาส มีมาเป็นระยะเวลานานหลายทศวรรษ บางช่วงเวลามีแนวโน้มว่าจะสงบหรือไปในทิศทางที่ดี แล้วก็กลับมาสู่สถานการณ์ไม่สงบ สลับกันไปมาเช่นนี้หลายรอบ อย่างไรก็ตามเมื่อปี พ.ศ.2547 เป็นจุดเริ่มต้นของ สถานการณ์ความไม่สงบรอบใหม่ต่อเนื่องยาวนานมาจนถึงปัจจุบัน โดยในปี พ.ศ.2547 ปีเดียวมีเหตุการณ์ ความไม่สงบที่สำคัญถึง 3 ครั้ง คือ เมื่อวันที่ 4 มกราคม เหตุการณ์ปล้นปืนค่ายกองพันทหารพัฒนาที่ 4 หรือ ค่ายปิเหล็ง อำเภोजะเอยีร์ จังหวัดนราธิวาส ต่อมาวันที่ 28 เมษายน เกิดเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างทหาร กับประชาชนที่มัสยิดกรือเซะ อำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี และวันที่ 25 ตุลาคม 2547 เกิดเหตุการณ์ ปรามปรามผู้ชุมนุมประท้วงที่หน้าว่าการอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส มีผู้เสียชีวิตระหว่างเคลื่อนย้ายผู้ถูก จับกุมไปยังจังหวัดปัตตานีเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง ตลอดมา ทั้งการวางระเบิดทำร้ายเจ้าหน้าที่ขณะปฏิบัติงาน การปะทะกับเจ้าหน้าที่ การก่อเหตุร้ายอื่น ๆ รวมทั้ง การทำกิจกรรมทางการเมืองเชิงสัญลักษณ์ เป็นต้น

หลังจากเหตุการณ์เมื่อปี พ.ศ.2547 รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีการตอบโต้ ต่อสถานการณ์และแก้ไขปัญหาต่อเนื่อง เริ่มจากการออกพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2548 เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความเบ็ดเสร็จ เต็มที่ต่อการ ควบคุมสถานการณ์ และจัดการกับผู้กระทำผิด รวมทั้งแนวร่วม กฎหมายฉบับนี้ถูกใช้อย่างต่อเนื่องมาจนถึง ปัจจุบัน การเพิ่มกำลังคน กำลังพลลงไปในพื้นที่ ทั้งตำรวจ ทหาร และข้าราชการพลเรือน เพื่อระดมการแก้ไขปัญหา อย่างเต็มสรรพกำลัง โดยเฉพาะการฟื้นฟูกลับมาของศูนย์อำนวยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เมื่อปี พ.ศ.2549 สมัยรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ (ถูกยุบเมื่อ พ.ศ.2545) และการทุ่มเทงบประมาณ เพื่อการแก้ไขปัญหาอย่างมากมายมหาศาลตั้งแต่นั้นมา แต่สถานการณ์ก็ไม่ได้คลี่คลาย สงบลงดังที่มุ่งหวัง

ขณะเดียวกัน หลายภาคส่วนมีความพยายามเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาลากหลายรูปแบบและแนวทาง ทั้งทางนโยบายของรัฐบาล และมีข้อเสนอทางวิชาการมากมายจากสถาบันการศึกษาและหน่วยงานวิชาการอื่น ๆ แต่ข้อเสนอทางวิชาการดังกล่าวไม่ถูกผลักดันไปสู่การกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เนื่องจาก ข้อเสนอทางวิชาการดังกล่าวบางส่วนขัดกับกรอบความคิดของรัฐบาลหรือหน่วยงานด้านนโยบาย เนื่องจากการ แก้ไขปัญหาหยังติดอยู่กับกรอบความมั่นคง ดังที่ ชากีร์ พิทักษ์คุมพล (2558: 218) กล่าวไว้ว่า

“...นโยบายของรัฐในทางปฏิบัติก็ยังไม่สามารถที่จะก้าวข้ามกรอบคิดเรื่องความมั่นคงที่แข็งตัวไม่โอนอ่อนผ่อนคลายเป็นไปตามกับความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์และการตื่นตัวของประชาชนในพื้นที่...ทั้งนี้เพราะ การยึดมั่นอยู่กับบรรณภาพแห่งดินแดนและความเป็นไทย...”

ดังนั้น จึงมีความสนใจว่า งานวิจัยทั้งที่เป็นวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาระดับปริญญาโท และปริญญาเอก รวมทั้งที่ปรากฏเป็นบทความวิจัยในวารสารวิชาการ และงานวิจัยของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และบทความในวารสารของหน่วยงาน มีข้อเสนอที่ปรากฏอยู่ในส่วนท้ายของงานวิจัย วิทยานิพนธ์และบทความวิจัยแต่ละเรื่อง ที่เป็นข้อเสนอที่สำคัญประเด็นอะไรบ้าง และรัฐบาลหรือหน่วยงานระดับนโยบายควรนำประเด็นเหล่านั้นไปสู่การขับเคลื่อนเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างไร

วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อวิเคราะห์ข้อเสนอที่ค้นพบจากงานวิจัยเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (2) เพื่อนำเสนอเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

วิธีการศึกษา

งานวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลผ่านการศึกษาเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ที่เกี่ยวกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยผู้วิจัยได้คัดเลือกจากเอกสารงานวิจัย วิทยานิพนธ์ รวมทั้งบทความวิจัย ตั้งแต่ ปี พ.ศ.2550 จนถึง ปี พ.ศ.2565 โดยสืบค้นจาก Google scholar เนื่องจากเป็นเครื่องมือสืบค้นที่คนทั่วไปเข้าถึงได้ เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวมีงานวิจัยจำนวนมาก ผู้วิจัยจึงจำกัดขอบเขตการวิจัย จำนวน 12 เรื่อง โดยมีแหล่งที่มาของงานวิจัยที่หลากหลาย ทั้งนักวิชาการในสถาบันการศึกษา งานวิจัยของหน่วยงานราชการ วุฒิสภา และองค์กรอิสระ ดังนี้

1. กมล กมลตระกูล. (2551). *แนวทางการเสริมสร้างสันติภาพในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในมุมมองของผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรง*. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
2. ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี และสุกรี หลังปุเต๊ะ. (2551). *การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้* (รายงานโครงการวิจัยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์) ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล.
3. สมบัติ โยธาทิพย์ และคณะ. (2554). *การพัฒนาการศึกษา เศรษฐกิจ และสังคมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในสถานการณ์ความไม่สงบ*. มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา.
4. คณะกรรมาธิการวิสามัญติดตาม เร่งรัด ประเมินผลการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ วุฒิสภา. (2554). *รายงานผลการติดตามเร่งรัด ประเมินผลการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ วุฒิสภา*. สำนักงานกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
5. พินันท์ จารง บุญทัน ดอกไธสง และวิมล หอมยิ่ง. (2558). ประสิทธิผลการนำสันติสุขกลับคืนถิ่น จังหวัดชายแดนภาคใต้. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (สท.มส.)*, 21 (3), 160-169.
6. โคทม อารียา. (2017). ข้อเสนอการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งชายแดนใต้ผ่านการผสมผสานวัฒนธรรมและการปกครองท้องถิ่น. *วารสารสิทธิและสันติศึกษา*. 3(1), 109-140.

7. วีรญา อังศุธรถาวริน และจอมเดช ศรีเมฆ. (2561). การศึกษาวิจัยการลดความเสี่ยงและความสูญเสียในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*, 11(2), 121-132.
8. ดวงหทัย บุรณเจริญกิจ ประกิตติ สัตตสุข และรักชาติ สุวรรณ. (2562). การเริ่มต้นส่งเสียงต่อรองกับกระบวนการสันติภาพของชาวพุทธในจังหวัดชายแดนภาคใต้. *วารสารศิลปศาสตร์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์*. 11(1), 150-178.
9. อาทิตย์ ทองอินทร์ และตูแวดานียา ตูแลแมง. (2563). ความคิดและปฏิบัติการทางการเมืองของผู้นับในพื้นที่ยี่สิบแดง. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว).
10. มาร์ค ตามไท. (2563). *สานฝันปาดานี้โดยไม่ใช้ความรุนแรง: การวิเคราะห์จากบทสนทนาเพื่อสร้างจินตภาพใหม่*. กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
11. แลติ้แลได้. (2565). เสียงจากชายแดนใต้: 18 ปีกับการแก้ไขความยากจนที่ลงไม่ถึงราก. จาก <https://thecitizen.plus/node/51710>
12. วิลาสินี โสภภาพ. (2022). มองพหุวัฒนธรรมผ่านมิติความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. *Journal of Human Right and Peace Studies*. 8(1), 111-135.

ผลการศึกษา

จากการศึกษาข้อเสนอในงานวิจัยที่เกี่ยวกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 12 เรื่อง มีผลการศึกษา ดังนี้
 กมล กมลตระกูล (2551) มีข้อเสนอจากงานวิจัยว่า รัฐต้องปรับกรอบความคิดและมุมมองเรื่องรัฐชาติใหม่ โดยใช้กรอบความคิดสิทธิมนุษยชน และกรอบความคิดเชื้อชาตินิยมที่ไม่ได้ประกอบด้วยชนเผ่าไทย และเลือดไทยเพียงเลือดเดียว แต่มาจากความหลากหลายของผู้คน และรัฐต้องประกัน เคารพหลักสิทธิมนุษยชน นโยบายการปกครองท้องถิ่นให้มีการเลือกตั้งทุกระดับ และจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในการจัดเก็บภาษี และมีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งการดูแลความปลอดภัยและเรื่องอื่น ๆ ในพื้นที่ท้องถิ่น เลิกข้อหาภัยความมั่นคง การมีอคติต่อชาวมุสลิมแล้วโยนไปสู่เรื่องการแบ่งแยกดินแดน

ศรีสมภาพ จิตรภิมย์ศรี และสุกรี หลังปู่เต๊ะ (2551) มีข้อเสนอว่า การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ผสมผสานและบูรณาการการเมืองการปกครองท้องถิ่นและภูมิภาค 2 ระดับ คือ รูปแบบการปกครอง มีองค์ระดับภูมิภาค เป็นทบวงการบริหารแบบพิเศษ และสมาชิกจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีตัวแทนมาจากประชาชนโดยการเลือกตั้ง เชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ตั้งแต่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ไม่มีอำเภอ) ระดับล่างสุด คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) หรือสภาชุรอ เป็นการปกครองตนเองให้อำนาจผู้นำท้องถิ่น และผู้นำศาสนา

สมบัติ โยธาทิพย์ และคณะ (2554) มีข้อเสนอว่า รัฐต้องสนับสนุนการศึกษา 2 ระบบ คือ ศาสนา และสามัญ โดยโรงเรียนต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน สร้างธุรกิจที่ปราศจากดอกเบี้ย ให้ความสำคัญกับอัตลักษณ์ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ส่งเสริมวัฒนธรรมชุมชน รักษาความหลากหลายทางวัฒนธรรม ประชาชนกำหนด

รูปแบบแนวทางและวิถีชีวิตของตนเอง อำนาจของประชาชนจัดการตนเอง สร้างสันติภาพ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และยอมรับประวัติศาสตร์ของคนในพื้นที่

คณะกรรมการธิการวิสามัญติดตาม เร่งรัด ประเมินผลการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ วุฒิสภา (2554) มีความเห็นว่า นโยบายรัฐบาลและนโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังคงมองปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาความมั่นคงในรูปแบบดั้งเดิม คือ เป็นความมั่นคงของรัฐ และมุ่งสร้างความมั่นคงให้กับรัฐมากกว่าความมั่นคงของประชาชน ซึ่งเป็นรูปแบบความคิดของความมั่นคงในรูปแบบใหม่ กล่าวคือให้ความสำคัญกับการพัฒนาจากส่วนกลางในการแก้ไขปัญหา ไม่รับฟังความคิดเห็นจากผู้อยู่ภายนอกประเทศ ทำให้การกำหนดแผนยุทธศาสตร์มาจากส่วนกลาง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นเพียงนำมาอ้างอิงความชอบธรรมเท่านั้น นอกจากนี้ หน่วยงานราชการที่มาจากส่วนกลางในพื้นที่ต่างหน่วยต่างทำงานไม่มีการประสานงบประมาณกันอย่างจริงจัง ทำให้การแก้ไขปัญหาในพื้นที่จึงไม่เกิดผลตามที่รัฐบาลมุ่งหวัง รวมถึงแม้รัฐบาลจะให้สิทธิทางการเมืองแก่ประชาชนอย่างมากมายนับหลายประเทศ แต่ประชาชนในพื้นที่ยังต้องการการปกครองในรูปแบบที่ประชาชนทุกเชื้อชาติ ศาสนา มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ไม่ใช่การแบ่งแยกดินแดนดังที่เข้าใจ การปกครองรูปแบบดังกล่าว คือการปกครองรูปแบบพิเศษดังเช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นต้น ซึ่งสามารถทำให้ประชาชนเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บริหารเขตปกครองได้ด้วยตนเอง แต่ที่ผ่านมารัฐบาลไทย ไม่เคยให้ความชัดเจนในเรื่องนี้

พินันท์ จารง บุญทัน ดอกไธสง และวิมล หอมยิ่ง (2558) มีข้อเสนอว่า การพัฒนาด้วยการมีส่วนร่วมยึดประชาชนเป็นตัวตั้ง การเสริมสร้างความเข้มแข็งของหมู่บ้าน/ชุมชน โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรม ประเพณี และอัตลักษณ์ท้องถิ่น การส่งเสริมการศึกษา ภาษา ศาสนา การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ปฏิรูปกฎหมาย ระเบียบคำสั่งให้ประชาชนเข้าถึงความเป็นธรรม รวมทั้งประสานกับประเทศเพื่อนบ้านปราบปรามกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่ลักลอบเข้ามาในพื้นที่เพื่อสร้างเงื่อนไขไปสู่ความรุนแรง

โคทม อารียา (2560) มีข้อเสนอว่า การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และเดินไปด้วยพหุวัฒนธรรมนิยม ที่คำนึงถึงมิติทางชาติพันธุ์ ศาสนา วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การอยู่ติดกับพื้นที่ชายแดน แต่ต้องระวังการอ้างนำไปสู่ความเหมาวมที่จะแยกเป็นรัฐอิสระ ซึ่งการปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ ถึงแม้หลายคนห่วงกังวลว่าการกระจายอำนาจจะเป็นก้าวแรกทีนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดน แต่เชื่อว่า การปกครองท้องถิ่นทำให้คนท้องถิ่นปกครองตนเอง และเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น ลดแรงจูงใจที่จะนำไปสู่การก่อตั้งรัฐอิสระ และยังคงสอดคล้องกับ 1 ใน 7 ข้อเรียกร้องของหะยีสุหลงในอดีตที่การปกครองท้องถิ่นตอบสนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น

วีรญา อังศุธรถาวร และจอมเดช ตรีเมฆ (2561) ข้อเสนอว่า ควรสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชน เพื่อให้สามารถสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจในการหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยเน้นหลักนิติธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย ในกระบวนการยุติธรรมให้มากขึ้น การใช้หลักสันติวิธีในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ

ดวงหทัย บุณเจริณกิจ ประกิตติ สัตตสุข และรักชาติ สุวรรณ (2562) มีข้อเสนอต่อ การรวมตัวของชาวพุทธในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาและดำเนินการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยของชาวพุทธกล่าวว่า ชาวพุทธต้องสร้างพื้นที่ถักเถียงและเรียนรู้ร่วมกัน เพราะปัจจุบันมีหลากหลายกลุ่ม แต่ละกลุ่มต่างก็มีความสนใจที่แตกต่างกัน จึงขาดความเป็นเอกภาพในการเรียกร้อง เคลื่อนไหว ประการต่อมา ต้องสร้างศักยภาพทางการเมืองของกลุ่มเพื่อสร้างข้อเรียกร้องที่มีพลังทางการเมือง รวมทั้งการสื่อสารข้อเรียกร้องที่ใส่ใจกับความต้องการของกลุ่มที่หลากหลายด้วย และการเคลื่อนไหวต้องระดมเป็นการเติมเชื้อไฟความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้น โดยเฉพาะการชูอัตลักษณ์ทางศาสนาเป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหว โดยละเลยมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

อาทิษฐ์ ทองอินทร์ และตุลฉวนานียา ตูแลแมง (2563) มองว่า การประกอบสร้างและขับเคลื่อนสำนึกชาตินิยมมลายูปัตตานีระดับมวลชนสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการเกิดสำนึกของการต่อต้านขัดขืนอำนาจรัฐ จึงมีข้อเสนอ 2 ประการ คือ ระยะสั้น การประคับประคองความชอบธรรมของการปกครองผู้คนและพื้นที่ผ่านการปรับโครงสร้างระบบราชการเสียใหม่ ทั้งการแต่งตั้งและบริหารเจ้าหน้าที่รัฐ ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น และระยะยาว คือ การสถาปนาความยุติธรรมชุดใหม่ในการปกครองปัตตานีบนฐานการมีส่วนร่วม อยู่ภายใต้กรอบความคิดการเปิดพื้นที่ทางการเมือง

มาร์ค ตามไท (2563) มีความเห็นว่า เหตุผลหลักที่ชาวปาตานีสันนิษฐานเอกราช คือ (1) ความเป็นเจ้าของดินแดน (2) เป็นวิธีที่จะได้อำนาจอธิปไตย (3) การเป็นพันธมิตรทางศาสนา และ(4) เป็นวิธีจัดการความขัดแย้งกับรัฐไทยที่ดีที่สุด จึงมีข้อเสนอจากงานวิจัยว่า รัฐไทยควรเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้คนปาตานีตกลงกันเองอย่างเปิดเผย และกว้างขวางเกี่ยวกับอนาคตของปาตานีว่าจะเดินตามเส้นทางเอกราชหรือไม่ และรัฐไทยควรดำเนินการอย่างมีวุฒิภาวะที่จะส่งเสริมการพูดคุยระหว่างคนที่อยู่ในพื้นที่ด้วยตัวเอง

ศรีสมภาพ จิตรภิมย์ศรี กล่าวใน แลต๊ะแลใต้ (2565) มีข้อสังเกตว่า งบประมาณความมั่นคงจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้วย ในเอกสารงบประมาณจะพ่วงความมั่นคงไปแทบทุกเรื่อง เช่น การพัฒนาเพื่อความมั่นคง การศึกษาเพื่อความมั่นคง เป็นต้น ดังนั้น การพัฒนาต้องมีที่มาจากประชาชน และมาจากพื้นฐานของประชาชนระดับล่าง และการกระจายอำนาจ งบประมาณต้องให้ชุมชนจัดการตนเองด้วย ต้องลงไปถึงชุมชน ไม่ใช่ต้องผ่านหน่วยงานหลายขั้นตอนกว่าจะถึงประชาชน

วิลาสินี โสภภาพล (2565) ศึกษาการนำแนวคิดทฤษฎีพัฒนาธรรมมาใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า และศูนย์อำนวยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ผ่านนโยบายการส่งเสริมการอยู่ร่วมกันในความแตกต่างหลากหลายในแผนการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ ปี พ.ศ.2555 มีข้อสังเกตว่า เจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่เข้าใจหลักการของแนวคิดทฤษฎีพัฒนาธรรม มีการตีความที่แตกต่างกันออกไป และนโยบายดังกล่าวไม่ได้มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ประชาชนมองว่าเป็นการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม จนเกิดความไม่ไว้วางใจทั้งแนวคิดและแนวราบ

จากข้อเสนอต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ค้นพบจากงานวิจัยจำนวน 12 เรื่อง ข้างต้น พบว่ามีเรื่องที่เป็นข้อเสนอที่สำคัญ 3 เรื่อง ดังนี้

(1) การกำหนดอนาคตของตนเอง การเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บริหารจังหวัดด้วยตนเอง การปกครองโดยประชาชนมีส่วนร่วม กระจายอำนาจงบประมาณและชุมชนจัดการตนเอง การสร้างความเข้มแข็งให้กับหมู่บ้าน/ชุมชน ชุมชนการปกครองตนเอง การจัดการตนเอง การปกครองท้องถิ่น รวมทั้งการยอมรับประวัติศาสตร์ของคนในพื้นที่ เป็นต้น

(2) การทำงานแบบบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐราชการในพื้นที่

(3) การอยู่ร่วมกันของประชาชนในพื้นที่ด้วยความหลากหลาย หรือเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม

อภิปรายผลการศึกษา

ข้อเสนอที่ค้นพบจากงานวิจัยทั้ง 12 เรื่องข้างต้น เป็นข้อเสนอที่มีต่อรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ถูกกับรากของปัญหาที่แท้จริง ซึ่งทั้ง 3 ประเด็นดังกล่าวมีความเกี่ยวโยงกัน โดยเฉพาะเรื่องที่ 1 การกำหนดอนาคตของตนเอง การเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บริหารจังหวัดด้วยตนเอง ฯลฯ เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่ปรากฏในงานวิจัยหลายเรื่องที่ตรงกับข้อเรียกร้องของคนในพื้นที่ ตั้งแต่อดีต กล่าวคือ เป็นหนึ่งในเจ็ดข้อเรียกร้องของผู้นำมุสลิมต่อ “คณะกรรมการสอดส่องภาวการณ์ใน 4 จังหวัดภาคใต้” ในสมัยรัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ที่รู้จักกันดีในเวลาต่อมาว่า “ข้อเรียกร้อง 7 ประการ” คือ

1. ให้มีการแต่งตั้งบุคคลผู้หนึ่งซึ่งมีอำนาจเต็มในการปกครองสี่จังหวัดของปัตตานี นราธิวาส ยะลาและสตูล โดยเฉพาะให้มีอำนาจในการปลด ย้ายหรือแทนที่ข้าราชการรัฐบาลทั้งหมดได้ บุคคลนี้ควรเป็นผู้ที่เกิดในท้องถิ่นในจังหวัดใดหนึ่งของจังหวัดและได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนเอง

2. ให้ร้อยละ 80 ของข้าราชการในสี่จังหวัดเป็นผู้นับถือศาสนาอิสลาม

3. ให้ภาษามลายูและภาษาไทยเป็นภาษาราชการ

4. ให้ใช้ภาษามลายูเป็นภาษาสำหรับการเรียนและสอนในโรงเรียนประถม 3 โรง (หรือ 3 ระดับ)

5. ให้ใช้กฎหมายมุสลิมในศาลมุสลิมที่แยกต่างหากจากศาลแพ่งซึ่งกอภินั่งร่วมในฐานะผู้ประเมินด้วย

6. รายได้และภาษีทั้งหมดที่ได้ในสี่จังหวัดให้นำไปใช้ในสี่จังหวัดทั้งหมด

7. ให้จัดตั้งคณะกรรมการอิสลามที่มีอำนาจเต็มในการกำหนดกิจการมุสลิมทั้งปวง ภายใต้อำนาจสูงสุดของผู้ปกครองรัฐตามระเบียบข้อ 1

อย่างไรก็ตาม ข้อเรียกร้องข้อที่ 1 เป็นความต้องการของคนในพื้นที่ที่ต้องการการปกครองที่อิสระโดยคนในท้องถิ่น แต่ถูกตีความว่าเป็นการเรียกร้องต้องการแบ่งแยกดินแดน จนนำไปสู่การจับกุมผู้นำมุสลิมบางคนในเวลาต่อมา เช่น ฮัจยีสุหลง โต๊ะมีนา เป็นต้น (ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, 2549)

ทั้งนี้ ความหมายของข้อเสนอดังกล่าว คือ การทำให้ประชาชนมีอำนาจในกำหนดชะตาชีวิตที่สอดคล้องกับสภาพสังคม วัฒนธรรมของตนเอง ไม่ใช่โดยนโยบาย หรือใครที่เข้ามาปกครองตนแล้วจากไปหาใหม่ และเมื่อมาอยู่แล้วทำงานสนองนโยบายของรัฐบาล กระทั่งวาระ ชำนาญ มากกว่าสิ่งที่ประชาชนร้องขอและต้องการ

เสียงของประชาชนไม่สะท้อนไปถึงระดับนโยบายเพราะถูกเสียงอำนาจที่เหนือกว่ากลบไว้ระหว่างเดินทาง แล้วถูกแปลงไปอย่างอื่นที่ไม่ใช่ข้อเสนอของประชาชน ถึงแม้ปัจจุบัน รัฐบาลมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตั้งแต่ พ.ศ.2540 เป็นต้นมา โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ถึงแม้จะให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการคุณภาพชีวิตของประชาชน แต่ก็ยังมีข้อจำกัดทำในบางเรื่องไม่ได้ จนถูกหน่วยงานตรวจสอบด้วยข้อหาไม่ใช้หน้าที่ เพราะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาคในพื้นที่ ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเงินจากภาษีและรายได้ไม่มากพอที่จะทำงานในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึงตามที่ต้องการ (สถาบันพระปกเกล้า, 2553)

เมื่อย้อนกลับไปทบทวนประวัติศาสตร์ของพื้นที่แห่งนี้ก่อนที่จะเป็นประเทศไทย หรือรัฐไทย ที่มีอาณาเขตดินแดนที่ชัดเจนเหมือนปัจจุบันนี้ ในพื้นที่ที่เป็นประเทศมาเลเซีย ประเทศอินโดนีเซีย รวมทั้งตอนใต้ของประเทศไทยต่างเป็นเมืองเล็ก เมืองน้อย เมืองใหญ่ หลากหลายอยู่มากมายกระจายอยู่ทั่วไป แต่ละเมืองมีเจ้าเมืองปกครอง มีการปกครองตนเอง เรียกกันว่า “รัฐสุลต่าน” เช่น เมืองปัตตาเวีย (ชวา) เมืองมะละกา เมืองปาหัง เมืองกลันตัน เมืองตรังกะนู และเมืองปัตตานี ฯลฯ เป็นต้น นอกพื้นที่ มีเมืองลิกอ (นครศรีธรรมราช) เมืองสงขลา เมืองตะโกลา (ตะกั่วป่า) เมืองไชยา รวมทั้งเมืองอยุธยา เมืองละโว้ ฯลฯ เป็นต้น เมืองเหล่านี้ต่างมีความเป็นอิสระ ต่อกัน ประชาชนสามารถเดินทางไปมาหาสู่ ทำมาค้าขายระหว่างกันได้อย่างอิสระเสรี ไม่มีเขตแดนกั้นดังเช่นปัจจุบัน อาณาจักรประกอบขึ้นด้วยหลายเมือง ขึ้นอยู่กับว่าจะสามารถดูแลได้ไกลแค่ไหน และเมืองก็อยู่กันเป็นหย่อม มีพื้นที่ว่างระหว่างเมือง เป็นป่าเขา พื้นที่ธรรมชาติ ไม่ได้เป็นของใคร (ธงชัย วินิจกุล, 2556; แอนโทนี มิลเลอร์ (เขียน) ดำรง ไคร์ครวญ (แปล), 2564)

ศตวรรษที่ 18 เมื่อประเทศตะวันตก เช่น ฮอลันดา โปรตุเกส อังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นต้น เข้ามาแสวงหาทรัพยากรส่งกลับไปให้เมืองแม่ เนื่องจากบริเวณแหลมมลายู และสุวรรณภูมิมีทรัพยากรมากมายการมาครั้งนี้ได้นำเอาเทคโนโลยีการปกครองสมัยใหม่เข้ามาใช้ คือ “การมีเส้นแสดงอาณาเขตบนแผนที่” และ “แนวคิดรัฐชาติ (nation state)” ประกอบด้วย เส้นแบ่งเขตดินแดนที่แน่นอน มีประชากร การมีรัฐบาล และอำนาจอธิปไตย ทำให้มีการตกลงแบ่งพื้นที่ระหว่างประเทศมหาอำนาจตะวันตก ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส กับกษัตริย์หรือเจ้าเมืองในบริเวณนี้ เพื่อความชัดเจนในพื้นที่ จนเกิดมาเป็นประเทศต่าง ๆ เช่น ประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย ประเทศอินโดนีเซีย เป็นต้น

ถึงแม้ว่าแนวคิด “รัฐชาติ” (nation state) จะทำให้เกิดดินแดนที่ชัดเจนขึ้น แต่มีหลายพื้นที่ที่ได้สร้างความเจ็บปวด เสียหาย ไร้ที่อยู่ ไร้อิสรภาพให้กับผู้คนในพื้นที่ดังกล่าว และหลายประเทศทั่วโลกทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ผู้คนในเมืองต่าง ๆ อยู่ด้วยกันอย่างอิสระเสรี มีการสู้รบกันบ้างเพื่อต้องการกำลังคนมาสร้างเมือง และเหตุผลอื่น ๆ เมื่อรบชนะก็ขนทรัพย์สมบัติและผู้คนจากเมืองที่แพ้มาเป็นของตน แต่ไม่ได้ยึดพื้นที่ดังเช่นในยุครัฐชาติ รัฐชาติจึงเป็น “ชุมชนจินตกรรม (imagined community)” ดังที่เบนแอนเดอร์สัน (Benedict Anderson) (2552) กล่าวไว้ หรือพื้นที่สมมติเหล่านี้กันอย่างเอาเป็นเอาตาย ตัวอย่างที่เห็นชัดเจน เช่น ชาวปาเลสไตน์กับชาวยิวแย่งพื้นที่เยรูซาเล็ม ว่ากันของใคร และที่ชัดเจนในตอนนี้เป็น สงครามระหว่างรัสเซียกับยูเครน สาธารณรัฐประชาชนจีนกับไต้หวัน และฮ่องกง รวมทั้งความขัดแย้งดินแดนเกาะในทะเลจีนใต้กับฟิลิปปินส์ เวียดนาม และ

ใกล้ ๆ ประเทศไทย คือ สหภาพเมียนมา (พม่า) ที่ประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ยังสู้รบกับรัฐบาลยังไม่รู้จัก และที่สงบลงมานานนี้ ได้แก่ ชาวอาเจ๊ะ ในเกาะสุมาตรา อินโดนีเซียกับรัฐบาลอินโดนีเซีย และชาวติมอร์ ที่แยกตัวจากประเทศอินโดนีเซียไปตั้งประเทศใหม่

ทั้งนี้เนื่องจาก แนวคิดรัฐชาติ เป็นการมองเขตแดนที่ตายตัว มีขอบเขตที่ชัดเจน การให้ความหมายของสิ่งต่าง ๆ เช่น คนอยู่ในอาณาบริเวณนั้น ๆ ซึ่งขัดแย้งกับแนวคิดรัฐจารีต หรือรัฐราชาธิราช ที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับเส้นเขตแดน ผู้คนสามารถเคลื่อนย้ายไปมาระหว่างเมืองอย่างอิสระไม่ต้องสนใจเรื่องเขตแดนของรัฐ เพราะไม่มี เมื่อแนวคิดรัฐชาติเข้ามามีอิทธิพลต่อการสร้างรัฐแนวใหม่ ทำให้ในปี พ.ศ. 2445 เกิดปฏิกริยาจากคนในพื้นที่จนเกิดกบฏตามหัวเมือง ได้แก่ กบฏเมืองแพร่ เมื่อเงี้ยว คนเมืองและเจ้านายเมืองแพร่ ลุกขึ้นมาต่อต้านอำนาจรัฐสยามที่พยายามเข้าบังคับ ควบคุม (ชัยพงษ์ สำเนียง, 2558) กบฏผู้มีบุญภาคอีสาน และพระยาแขก 7 หัวเมือง เป็นต้น

เช่นเดียวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วยจังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส เมื่อประเทศตะวันตกคือ อังกฤษและฝรั่งเศส เข้ามาล่าอาณานิคม อังกฤษได้เข้าครอบครองอินเดีย พม่าตามลำดับ และเข้ามาสู่ดินแดนสยามในเวลาต่อมา ในสมัยรัชกาลที่ 4 พยายามครอบครองดินแดนล้านนา ทวาย และมลายู จนมีการทำสนธิสัญญาระหว่างอังกฤษกับสยาม ในสมัยรัชกาลที่ 5 กรุงรัตนโกสินทร์ ค.ศ. 1909 โดยมีข้อตกลงให้สยามโอนสิทธิเหนือดินแดนมลายู ได้แก่ กลันตัน ตรังกานู ไทรบุรี ปะลิส และเกาะใกล้เคียงให้แก่อังกฤษเพื่อเป็นการแลกกับการยกเลิกอนุสัญญาฉบับ ค.ศ. 1897 (ให้ดินแดนตั้งแต่เมืองบางสะพาน (ประจวบคีรีขันธ์) จนถึงมลายูเป็นเขตอิทธิพลของอังกฤษ) ยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและเงินกู้สำหรับสร้างทางรถไฟสายใต้ของสยาม ดังนั้นการเกิดขึ้นของเขตแดนซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสมัยใหม่ จึงเกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ สนธิสัญญาระหว่างอังกฤษกับสยาม ทำให้เส้นเขตแดนระหว่างสยามกับมลายูซึ่งเป็นเขตอิทธิพลของอังกฤษชัดเจนขึ้น และเป็นจุดเริ่มต้นที่ปัตตานีมาอยู่ในเขตดินแดนรัฐไทย ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ปฏิรูปการปกครองแผ่นดินครั้งใหญ่ มีการตั้ง “มณฑลเทศาภิบาล” ในปี พ.ศ. 2435 โดยรวบรวมเมืองและประเทศราชในเขตปกครองที่ตกลงกับชาติตะวันตกเรียบร้อยแล้ว เป็นมณฑล ในระยะเริ่มแรก 6 มณฑล และเพิ่มขึ้นเป็น มณฑลในสมัยรัชกาลที่ 6 แล้วส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปปกครองแทนเจ้าเมืองเดิม นอกจากนี้ได้จัดการปกครองรวมมณฑลเป็นภาค และแต่ละมณฑลประกอบด้วยจังหวัด และจำแนกเป็นอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยระดับตำบล หมู่บ้านมีการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ทำให้มีตำบล หมู่บ้านเป็นเขตการปกครองที่เล็กที่สุดของประเทศ และให้มี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ปกครอง ดูแล ควบคุมประชาชน ในพื้นที่เขตปกครองเหล่านั้น ทั้งนี้เมืองปัตตานีในระยะแรก อยู่ในเขตมณฑลนครศรีธรรมราช ที่มีที่บัญชาการอยู่ที่สงขลา ต่อมาเมื่อมีการแยกมณฑลเป็น มณฑลในสมัยรัชกาลที่ 6 มีการจัดตั้งมณฑลปัตตานีที่แยกตัวมาจากมณฑลนครศรีธรรมราช ประกอบด้วย จังหวัดปัตตานี สายบุรี ยะลา และนราธิวาส

การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลข้างต้น เป็นการยกเลิกความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของเมืองประเทศราช ไม่เฉพาะปัตตานี แต่รวมถึงล้านนา หลวงพระบาง และกัมพูชา ด้วย และเป็นการขีดเส้นเขตแดน

ที่ชัดเจน ทำให้ปัตตานีมาอยู่ในดินแดนรัฐสยามกลายเป็นมณฑลปัตตานีในเวลาต่อมา และเจ้าเมืองปัตตานีถูกถอดถอนอำนาจเป็นผู้ในบังคับบัญชาของรัฐสยาม และสยามได้ส่งผู้ปกครองจากส่วนกลางมาปกครองแทน ขณะที่เมืองที่ถูกขีดแบ่งให้ไปอยู่ในเขตปกครองของอังกฤษและต่อมาคือรัฐหนึ่งของประเทศมาเลเซีย ต่างก็ยังมีอำนาจไม่ต่างจากเดิมมากนัก เนื่องจากยังคงเป็นรัฐสุลต่าน ที่ต่อเนื่องมาจากอดีต โดยแต่ละเมืองยังคงมีเจ้าเมือง คือ สุลต่านประจำรัฐ ปกครองอยู่ทุกเมือง และผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นประมุขของประเทศมาเลเซียจนถึงปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงอำนาจดังกล่าวนี้จึงนำมาสู่ความไม่พอใจเกิดปฏิกิริยาของเจ้าเมืองดั้งเดิมในปัตตานี ทำให้สุลต่านปัตตานี ถูกยกเลิก และสุลต่านปัตตานีองค์สุดท้ายถูกจับไปกักขังที่พิษณุโลก การปฏิรูปครั้งนี้ ส่งผลให้ในปี พ.ศ.2445 เกิดกบฏ ร.ศ.121 พร้อมกัน 3 จุด คือ ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน ขบถเงี้ยวเมืองแพร่ และพระยาแขก 7 หัวเมืองคบคิดขบถ รัฐบาลกลางในกรุงเทพฯ จึงใช้กำลังเข้าปราบปรามอย่างรุนแรงและเด็ดขาด และเป็นชนวนแรกที่ทำให้เกิดปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในเวลาต่อมา จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้วางหลักรัฐประศาสน์นโยบาย 6 ข้อ ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2466 เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติราชการในมณฑลปัตตานี และเป็นแนวทางในการปกครองพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เกิดความสงบ ซึ่งนักวิชาการมุสลิม วันการ์เด เจ๊ะหมาน (อ้างใน อัลตุลเราะมะน มอลลอ คัมภีร์ ทองพูน และหมันเฟาซี รูบามา, 2561) กล่าวว่า จุดเริ่มต้นของสาเหตุปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มาจากสนธิสัญญาแองโกล-สยาม พ.ศ.2452 ทำให้ดินแดนปัตตานีอยู่ภายใต้ดินแดนของประเทศไทยตั้งแต่นั้นมา

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 ยกเลิกมณฑลเทศาภิบาลมาเป็นจังหวัด มณฑลปัตตานี ถูกแยกออกเป็น 3 จังหวัด คือ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส ดังเช่นปัจจุบัน ปัญหาความไม่สงบเกิดขึ้นอีกครั้งในสมัยจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม นายกรัฐมนตรี นอกเหนือจากเปลี่ยนชื่อประเทศสยาม มาเป็นประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ.2482 ยังสร้างนโยบายรัฐนิยม 12 ประกาศให้คนไทยถือเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อสร้างชาติไทยให้ทันสมัยเท่าเทียมนานาชาติ ซึ่งค่านิยมบางประการนี้ กระทบต่อวิถีปฏิบัติตามหลักศาสนาอิสลามของชาวมุสลิมในประเทศไทย ต่อมาสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้สร้างความตอกล้อให้เกิดปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อีกครั้ง เมื่อรัฐบาลพยายามสร้างวัฒนธรรมเชิงเดี่ยวภายใต้พุทธศาสนา เช่น ยกเลิกการเรียนการสอนในโรงเรียนปอเนาะ ให้มีการเรียนการสอนศาสนาพุทธ เป็นต้น ทำให้ชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ลุกขึ้นมาตอบโต้นโยบายดังกล่าว

จนกระทั่ง เมื่อ รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มาเป็นนายกรัฐมนตรี พยายามแก้ไขปัญหาคอมมิวนิสต์ควบคู่กับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ประกอบการตอบรับของฝ่ายทหาร ตามนโยบายได้ร่มเย็นของพลเอกหาญ ลีลาพันธ์ แม่ทัพภาคที่ 4 มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ทำงานควบคู่กับ พตท.43 ตามแนวทางการเมืองนำการทหาร จึงมีส่วนทำให้สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดีขึ้นตามลำดับ เนื่องจากการทำงานมีการพัฒนาตลอดเวลา โดยเฉพาะการสร้างการมีส่วนร่วมกับผู้นำและประชาชนในพื้นที่ในการกำหนดนโยบาย หรือแผนความมั่นคง จังหวัดชายแดนภาคใต้ จนประชาชนมีความรู้สึกว่าได้มีส่วนร่วมอย่างจริงจัง และเต็มใจ แต่ศูนย์อำนวยการ

บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ถูกยุบไปในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เนื่องจากเห็นว่าไม่มีประโยชน์ทำงานซ้ำซ้อน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้แท้จริง ทำให้จังหวัดชายแดนภาคใต้กลับสู่สภาวะปกติอีกครั้ง จนเป็นเหตุให้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ.2547 เป็นต้นมา

เมื่อย้อนดูนโยบายรัฐบาลที่ผ่านมา พบว่า แทบทุกรัฐบาลไม่มีการกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นหรือการปกครองตนเองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยกเว้นรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 ว่า “1.5 เร่งนำสันติสุขและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนกลับสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ เคารพอัตลักษณ์ ขนบธรรมเนียม ประเพณีท้องถิ่น **ส่งเสริมการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่** โดยไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จะให้มีการบูรณาการการบริหารทุกภาคส่วนให้มีเอกภาพทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ” อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าว ยังไม่ทันได้เห็นในภาคปฏิบัติว่า การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นดังที่กล่าวข้างต้นเป็นเช่นไร รัฐบาลยิ่งลักษณ์ก็ถูกรัฐประหารโดย คสช. เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 รัฐบาลต่อ ๆ มาทั้งรัฐบาล คสช. รัฐบาลประยุทธ์ และรัฐบาลปัจจุบัน (เศรษฐา ทวีสิน) ก็ไม่มีนโยบายดังกล่าว

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ความเชื่อทางการเมืองประการหนึ่งต่อการเคลื่อนไหวของชาวมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ การแบ่งแยกดินแดน ซึ่ง ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ (2549) ให้ความเห็นต่อประเด็นนี้ว่า “เป็นตัวอย่างหนึ่งของ “ข้อเท็จจริง” ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยยุคใหม่ที่เพิ่งถูกสร้างขึ้นและได้รับการตอกย้ำจากทฤษฎีทางการเมืองตลอดมาจนกลายเป็น “ความเป็นจริง” ถึงปัจจุบันนี้ ความเชื่อทางการเมืองดังกล่าวนี้ ยังคงดำรงอยู่อย่างมั่นคงเสมอมาและเสมอไป เพราะเชื่อกันว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นของประเทศไทยมาเป็นเวลานาน อาจย้อนไปตั้งแต่ยุคเริ่มต้นประวัติศาสตร์ชาติไทย สมัยสุโขทัย ไปด้วยซ้ำ

จากข้อเสนอที่ปรากฏในงานวิจัยจังหวัดชายแดนภาคใต้ข้างต้น 12 เรื่อง พบว่ามีงานวิจัยหลายเรื่องมีข้อเสนอสอดคล้องกันว่า การกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น การเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บริหารจังหวัด ซึ่งทำให้ประชาชนในพื้นที่มีอำนาจในการจัดการตนเอง เป็นทางออกของการแก้ไขปัญหาที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่จริง ๆ รวมทั้งข้อเสนอในงานวิจัยของศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และสุกรี หลังปูเต๊ะ (2551) รูปแบบการปกครองที่ผสมผสาน บูรณาการระหว่างภูมิภาคกับท้องถิ่น โดยให้มีศูนย์อำนวยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ทำหน้าที่เป็นทบวงการเมืองแบบพิเศษ และให้มีสมาชิกประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ เชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) และระดับล่างสุด คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ที่เป็นสภาชุรอ เป็นองค์กรปกครองตนเองที่มีอยู่แล้วในพื้นที่

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ความน่าสนใจตามข้อเสนอแนะจากงานวิจัยข้างต้น คือ การให้ความสำคัญกับองค์กรประชาชนระดับล่างสุด คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และแก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย

หลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นองค์กรในระดับหมู่บ้านที่อยู่ในภารกิจของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นองค์กรที่เป็นพื้นที่ให้ประชาชนในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และสอดคล้องกับทิศทางของประเทศที่ไปสู่การกระจายอำนาจให้กับประชาชนปกครองตนเองมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในระยะเวลาที่ผ่านมา ไม่ได้ได้รับความสนใจ และให้ความสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาให้เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน ทั้งนี้ รูปแบบการจัดองค์กรของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อาจจะมีลักษณะเฉพาะที่สอดคล้องกับพื้นที่ และความเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม ที่มีผู้คนหลากหลายศาสนาในพื้นที่ ดังนั้น รัฐบาล และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จึงควรให้ความสำคัญกับองค์กรนี้อย่างจริงจัง ไม่ใช่มุ่งเน้นแต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นผู้นำเดี่ยว และไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการตนเองของชุมชน/หมู่บ้าน เพราะในปัจจุบันประชาชนมีความรู้ ความสามารถในการทำงาน มีความเป็นผู้นำหลากหลายไม่ต่างกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือข้าราชการในระดับพื้นที่

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กมล กมลตระกูล. (2551). แนวทางการเสริมสร้างสันติภาพในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในมุมมองของผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรง. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. คณะกรรมาธิการวิสามัญติดตาม เร่งรัด ประเมินผลการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ วุฒิสภา. (2554). รายงานผลการติดตามเร่งรัด ประเมินผลการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ วุฒิสภา. สำนักงานกรรมาธิการวุฒิสภา 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- โคทม อารียา. (2017). ข้อเสนอการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งชายแดนใต้ผ่านการผสมผสานวัฒนธรรม และการปกครองท้องถิ่น. *วารสารสิทธิและสันติศึกษา*. 3(1), 109-140.
- ชัยพงษ์ สำเนียง. (2558). ประวัติศาสตร์ของกบฏ กบฏของประวัติศาสตร์: กบฏเงี้ยวเมืองแพร่. *ศิลปวัฒนธรรม*. 36 (9) สืบค้นเมื่อ 25 กันยายน 2566 จาก <http://www.silpa-mag.com/history>.
- ดวงหทัย บุณนเจริญกิจ ประกิจ สัตตสุข และรักชาติ สุวรรณ. (2562). การเริ่มต้นส่งเสียงต่อรองกับกระบวนการสันติภาพของชาวพุทธในจังหวัดชายแดนภาคใต้. *วารสารศิลปศาสตร์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์*. 11(1), 150-178.
- ธงชัย วินิจกุล. (2556). *กำเนิดสยามจากแผนที่ ประวัติศาสตร์ภูมิกายของชาติ (Siam Mapped A History of the Geo-body of a Nation)*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. (2549). *ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- พินันท์ จารง บุญทัน ดอกโรสง และวิมล หอมยิ่ง. (2558). ประสิทธิผลการนำสันติสุขกลับคืนถิ่น จังหวัดชายแดนภาคใต้. สักทอง: *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (สท.มส.)* 21 (3), 160-169.
- มาร์ค ตามไท. (2563). *สานฝันปาตานี โดยไม่ใช้ความรุนแรง: การวิเคราะห์จากบทสนทนาเพื่อสร้างจินตภาพใหม่*. กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- แลต๊ะแลใต้. (2565). *เสียงจากชายแดนใต้: 18 ปีกับการแก้ไขความยากจนที่ลงไม่ถึงราก*. สืบค้นเมื่อ 25 กันยายน 2566 จาก <https://the citizen plus>.
- วีรญา อังศุธรถาวริน และจอมเดช ตรีเมฆ. (2561). การศึกษาวิจัยการลดความเสี่ยงและความสูญเสียในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*. 11(2), 121-132.
- วิลาลินี โสภภาพล (2022) มองพหุวัฒนธรรมผ่านมิติความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. *Journal of Human Right and Peace Studies*. 8(1), 111-135.



- ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และสุกรี หลั่งปุเต๊ะ. (2551). การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (รายงานโครงการวิจัยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์). ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2551). เอกสารสรุปการสัมมนาเวทีท้องถิ่น ประจำปี 2553 ครั้งที่ 1 เรื่องท้องถิ่นร่วมคิดเพื่อคุณภาพชีวิตพี่น้อง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้.
- สมบัติ โยธาทิพย์ และคณะ. (2554). การพัฒนาการศึกษา เศรษฐกิจ และสังคมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในสถานการณ์ความไม่สงบ. มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา.
- อัลดุลเราะมัน มอลอ คัมภีร์ ทองพูน และหมั่นเฟาซี รุบามา. (2561). “4 ปี คสช. ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ : มุมมองนักวิชาการสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยหาดใหญ่” การประชุมวิชาการระดับชาติ วันสันติภาพสากล ครั้งที่ 3 “ศาสนากับสันติภาพ” .สถาบันสันติภาพศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- อาทิตย์ ทองอินทร์ และตูแวนตานียา ตูแลแมแง. (2563). งานวิจัยความคิดและปฏิบัติการทางการเมืองของผู้คนในพื้นที่สีแดง.สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.).
- แอนเดอร์สัน, เบน. (2557). ชุมชนจิตรกรรม บทสะท้อนว่าด้วยกำเนิดและการแพร่ขยายของชาตินิยม. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ บรรณาธิการแปล พิมพ์ครั้งที่ 2. กทม. : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.