

สถานะ บทบาท และพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้ของไทย



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
สาขาวิชารัฐศาสตร์  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2565  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

STATUS, ROLE, AND DYNAMICS OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN  
THAILAND'S SOUTHERN BORDER CONFLICT



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2022

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	สถานะ บทบาท และพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย
โดย	นายบุญญวัฒน์ จิตประคอง
สาขาวิชา	รัฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

.....	คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ)	
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	
.....	ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์)	
.....	กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ)	
.....	กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ดร.สตีธร ธนานิธิโชติ)	
.....	กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.อัชกรณ วังศ์ปรีดี)	

บุญญวัฒน์ จิตประคอง : สถานะ บทบาท และพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความ  
 ขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย. ( STATUS, ROLE, AND DYNAMICS OF LOCAL  
 ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN THAILAND'S SOUTHERN BORDER CONFLICT) อ.ที่ปรึกษา  
 หลัก : ผศ. ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้าง  
 อำนาจในท้องถิ่น และองค์กรอื่นในประเทศไทย ด้วยการศึกษผ่านตัวแสดง ความสัมพันธ์ทางอำนาจในองค์กรปกครองส่วน  
 ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน รวมถึงตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้อง  
 กับการปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยขอบเขตการศึกษาครอบคลุม  
 ตั้งแต่ยุคก่อร่างรัฐและการผนวกปัตตานีเข้ากับรัฐสยามจนถึงปัจจุบันภายใต้รัฐบาลพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ.2329-  
 2564) งานศึกษาชิ้นนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ ด้วยการใช้สถิติเชิงพรรณนาจากข้อมูล  
 สำนวณความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการใช้การตีความจาก  
 การสัมภาษณ์ และข้อมูลเอกสารทางประวัติศาสตร์ รวมถึงการเก็บข้อมูลในพื้นที่ที่มีความถี่สะสมของเหตุการณ์ความ  
 รุนแรงสูงสุดระหว่างปี 2547-2564 ประกอบด้วย อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี อำเภอเมือง จังหวัดยะลา อำเภอระแงะ  
 จังหวัดนราธิวาส และอำเภอเทพา จังหวัดสงขลา

ผลการศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นเป็น  
 ความสัมพันธ์ที่ผูกติดกับโครงสร้างสถาบันเชิงจารีตที่เชื่อมโยงราชสำนัก ศาสนา เจ้าเมือง และกลุ่มพ่อค้าคนจีน ขณะที่  
 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในประเทศไทยเป็นความสัมพันธ์ผ่านโครงสร้างรัฐราชการแบบ  
 รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทางการปกครอง ซึ่งแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ มี  
 องค์ประกอบของตัวแสดงที่เข้าไปมีบทบาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยข้าราชการทางการเมืองที่มีความ  
 ความสัมพันธ์ด้านใดด้านหนึ่งกับเครือข่ายสถาบันจารีตดั้งเดิม และข้าราชการประจำที่มีความสัมพันธ์กับรัฐส่วนกลางตาม  
 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่จิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 ในทุกช่วงเวลากลับพบว่าอยู่ในระดับต่ำสุด คือ ระดับการครอบงำและบังคับความคิด และระดับการบำบัดรักษา เพราะ  
 เครือข่ายเชิงสถาบันในราชการส่วนท้องถิ่นและประชาชนถูกครอบงำโดยโครงสร้างรัฐราชการแบบรวมศูนย์อำนาจภายใต้  
 บริบทสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ส่งผลทำให้  
 ท้องถิ่นกลายเป็นสถาบันที่ต้องรองรับการใช้อำนาจจากรัฐทุกรูปแบบผ่านวิธีการควบคุม กำกับ กดทับ ลดทอน และจำกัด  
 การกระทำของสถาบันหรือตัวแสดงระดับท้องถิ่น ที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นตัว  
 กำหนดการก่อรูปโครงสร้างเชิงสถาบัน

สาขาวิชา รัฐศาสตร์  
 ปีการศึกษา 2565

ลายมือชื่อ นิสิต .....  
 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 6181364524 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORD: Local Government Organization Conflict Situation Southern Border Provinces

Punyawan Jitprakong : STATUS, ROLE, AND DYNAMICS OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN THAILAND'S SOUTHERN BORDER CONFLICT. Advisor: Asst. Prof. Dr. PITCH PONGSAWAT, Ph.D.

The objective of this thesis is to examine the relationship between local government organizations and power structures in the region, including other organizations in Thailand. This will be achieved by studying the power dynamics within local government organizations and analyzing the involvement of personnel from local government organizations, civil society, and other relevant actors in the context of conflicts in the southern border provinces. The study covers the period from the formation of the state and the integration of Pattani into Siam to the present day under the government of General Prayut Chan-O-Cha (1786-2021). The study used mixed quantitative and qualitative research methods, including surveys of people's opinions on local government organizations and interpretations of interviews and historical documents collected from areas with the highest cumulative frequency of violent events between 2004-2021, including Yarang district of Pattani province, Mueang district of Yala province, Ra-ngae district of Narathiwat province, and Thepha district of Songkhla province.

The study found that the relationship between local government and local power structures is closely tied to the traditional institutional structure linking the imperial court, religion, the governor, and the Chinese merchant community. The relationship between local government Organizations and other institutions in Thailand, however, is more centralized and bureaucratic, relying on the law as an administrative tool that varies over time. There are two main groups of actors in local government organizations: political officials who have some kind of relationship with a network of traditional institutions, and regular civil servants who have relations with the central state based on the administrative structure of state affairs. The study also found that people's participation in local government organizations has been consistently low across all periods, with participation at the lowest level of manipulation and therapy. This is due to the domination of the institutional network in local government and people by a centralized bureaucratic structure, which is exacerbated by the political changes and conflict situation in the Southern border provinces. As a result, localities have become institutions that must accommodate all forms of state power, including methods of controlling, repressing, minimizing, and limiting the actions of local institutions or actors. This historical development of the Southern border provinces has determined the formation of the current institutional structure.

CHULALONGKORN UNIVERSITY

Field of Study: Political Science

Student's Signature .....

Academic Year: 2022

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ระดับดุษฎีบัณฑิตเล่มนี้จะไม่สำเร็จลุล่วงได้เลยหากปราศจากผู้ที่อยู่เบื้องหลังหลายท่านที่คอยสนับสนุน ส่งเสริม และให้ความช่วยเหลือตลอดระยะเวลาที่ทำวิจัยเรื่องนี้ อนึ่ง ผู้วิจัยใช้เวลาในการเก็บข้อมูล การสังเคราะห์ การวิเคราะห์ และอภิปรายผล รวมระยะเวลา 3 ปีเพื่อให้ได้ดุษฎีนิพนธ์เล่มนี้มา ซึ่งแน่นอนว่าตลอดเส้นทางการทำวิจัย ผู้วิจัยต้องพบเจอกับปัญหา และอุปสรรคที่เข้ามาท้าทายทำให้การวิจัยติดขัด หรือเกิดความท้อแท้สิ้นหวังหลายครั้ง แต่ทุกครั้งที่ล้มลงกลับมีหลายท่านที่คอยหยิบยื่นให้ความช่วยเหลืออย่างมีเมตตา ผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณทุกท่านที่เข้ามามีส่วนร่วมทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังดำเนินการวิจัยที่ทำให้ดุษฎีนิพนธ์เล่มนี้ออกมาได้สำเร็จ

ผู้วิจัยขอขอบคุณอาจารย์ที่ปรึกษา (ผศ.ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์) ผู้ซึ่งเป็นมากกว่าอาจารย์ โดยเป็นทั้งพี่ เป็นทั้งเพื่อน หรือแม้แต่เป็นทั้งพ่อในเวลาเดียวกัน อันเป็นเพราะผมมีโอกาสได้ใช้ชีวิตในสถาบันการศึกษาร่วมกันโดยมีอาจารย์เป็นอาจารย์ที่ปรึกษามายาวนานกว่า 10 ปีนับตั้งแต่ศึกษาในระดับปริญญาโท ปี 2554 และปริญญาเอก ปี 2561 กระทั่งถึงปัจจุบันปี 2566 ที่อาจารย์ที่ปรึกษาคนนี้ยังคงยืนหยัด คอยให้คำปรึกษา คอยให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนผมมาโดยตลอด ไม่เฉพาะในทางวิชาการ แต่หมายรวมถึงทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตในสังคม

ผู้วิจัยขอขอบคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ประกอบด้วย ผศ.ดร.ศรีสมภพ จิตรภิญโญศิริ ประธานสอบผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นเสมือนอาจารย์ที่ปรึกษาอีกคนที่คอยให้คำแนะนำระหว่างลงพื้นที่วิจัย ขอขอบคุณ รศ.ดร.อัชกรณ วังศ์ปรีดี ดร.สตีธร ธนานิธิโชติ และ รศ.ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ ที่ให้ความอนุเคราะห์คำแนะนำ และเติมเต็มในสิ่งที่ขาดหายไปในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่เข้ามาส่วนในการประเมินความเที่ยงตรงของเครื่องมือวิจัย (IOC) ประกอบด้วย ศ.เกียรติคุณ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รศ.ดร.บุญอริ ยีหมะ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา รศ.พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ และ ผศ.ดร.ทวนธง ครุฑจ้อน มหาวิทยาลัยทักษิณ ผศ.ดร.สุรภูมน์ ช่อไม้ทอง และ รศ.เอกรินทร์ ต่วนศิริ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ผศ.ดร.วีระ หวังสัจจะโชค มหาวิทยาลัยนเรศวร ผศ.ดร.อาทิตย์ ทองอินทร์ และ ผศ.ดร.นพพล อัครชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และ ดร.อิบรอฮิม สารีมาแซ มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์เป็นอย่างสูงที่ให้คำแนะนำในการปรับปรุงเครื่องมือวิจัยให้มีความสมบูรณ์ก่อนนำไปใช้จริง

ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามการวิจัยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้ง 4 จังหวัด รวม 824 ราย ขอขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง ข้าราชการท้องถิ่น บุคลากรทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนประชาชนในพื้นที่มากกว่า 50 รายที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลสัมภาษณ์ และเข้ามาให้ความช่วยเหลือตลอดระยะเวลาที่ลงพื้นที่วิจัย

ท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19 อย่างหนักในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ผู้วิจัยขอขอบคุณโอกาสที่ทำให้ผู้วิจัยได้เข้ามาศึกษาปริญญาเอก ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแห่งนี้ ซึ่งหากขาดการสนับสนุนจากบุคคลเหล่านี้ไป ก็อาจจะไม่ได้มีวันนี้ ขอขอบคุณ รศ.ดร.ณัฐพงศ์ จิตรนิรัตน์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยทักษิณ ซึ่งเดิมเป็นคณบดีคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ที่ได้มอบโอกาสหาแหล่งทุนจากภายนอก และอนุมัติอัตราให้ภายหลังสำเร็จการศึกษา ขอขอบคุณแหล่งทุนทุกแหล่งที่สนับสนุนปัจจัยในการศึกษาต่อระดับปริญญาเอก ประกอบด้วย แหล่งทุนจากโครงการพัฒนาอาจารย์และบุคลากรสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในเขตพัฒนา เฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปี พ.ศ. 2561 ของสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม แหล่งทุนจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้แก่ ทุนการศึกษาเพื่อทำหน้าที่ผู้ช่วยสอน (TA.) ประจำปีการศึกษา 2561-2565 และทุนอุดหนุนวิทยานิพนธ์สำหรับนิสิตจากบัณฑิตวิทยาลัย ซึ่งทุกแหล่งทุนถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การศึกษาคือต่อในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแห่งนี้สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่นตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา

ขอขอบคุณคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ทุกท่านที่เข้ามามีส่วนร่วมเติมเต็มทางด้านวิชาการและถ่ายทอดองค์ความรู้ในกลุ่มวิชาเอกและวิชาโทที่ผู้วิจัยเลือกศึกษา coursework ระหว่างปี 1-2 ประกอบด้วย กลุ่มวิชาการเมืองไทยและการเมืองเปรียบเทียบ กลุ่มวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และกลุ่มวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่กลุ่มงานบริการการศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรุษภูมิบัณฑิตโดยเฉพาะคุณศุภลักษณ์ เบญจธัญเลิศ และคุณชินภัศร์ ลีจิโรภาสน์ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ศูนย์สารสนเทศทางสังคมศาสตร์หรือห้องสมุดที่คอยให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในเรื่องต่างๆตลอดระยะเวลาที่ศึกษา ขอขอบคุณมิตรภาพที่เกิดขึ้นระหว่างเครือข่ายเพื่อน พี่ และน้องปริญญาเอก สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาฯ ทุกคนที่เข้ามาให้ได้รู้จัก และมีประสบการณ์ร่วมกันในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ขอขอบคุณครอบครัว พ่อ แม่ พี่สาวที่อยู่เบื้องหลังและสนับสนุนให้กำลังใจมาโดยตลอด และสุดท้ายต้องขอบคุณตัวเองอย่างมากที่สู้ ขยัน และพยายามฝ่าฟันมาได้ถึงวันนี้ แม้จะเจอแบบทดสอบหนักหนาสาหัสที่เข้ามาปะทะรอบด้านระหว่างการเดินทางแต่ก็ไม่เคยล้มเลิกความพยายามเพราะเชื่อเสมอว่า ไม่ว่าเราจะพลาด จะแพ้ จะผิดหวัง...หากเกิดขึ้นมาหลังจากที่เรา "ทำดีที่สุดแล้ว" เราก็จะมีความภาคภูมิใจเหมือนที่ผู้วิจัยภูมิใจตัวเองในวันนี้ สุดท้ายปริญญารัฐศาสตรุษภูมิบัณฑิต สาขาวิชา รัฐศาสตร์ ในฐานะระดับการศึกษาสูงสุดของผู้วิจัยซึ่งได้มาในวันนี้จะเป็นใบเบิกทางสำคัญที่ผู้วิจัยสามารถนำไปใช้ต่อยอดและพัฒนาศักยภาพของตนเองเพื่อให้กลายเป็นบุคคลที่มีคุณภาพทางวิชาการ และมีความก้าวหน้าทางวิชาชีพต่อไป

## สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ถ
สารบัญรูปภาพ.....	ป
บทที่ 1 .....	29
บทนำ.....	29
1. ที่มาและความสำคัญของปัญหาที่ทำการวิจัย.....	29
2. คำถามการวิจัย.....	38
3. วัตถุประสงค์การวิจัย.....	38
4. สมมติฐานการวิจัย.....	39
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	39
5.1 ประโยชน์ในเชิงนโยบาย .....	39
5.2 ประโยชน์ในทางปฏิบัติ .....	39
6. นิยามศัพท์.....	40
บทที่ 2 .....	41
แนวคิดทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรม.....	41



1. กลุ่มแนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) และแนวคิดเรื่องรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralization) .....	41
1.1 แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization).....	41
1.2) แนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralization) และรัฐราชการหรืออำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity).....	43
1.2.1) แนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralization) .....	43
1.2.2) แนวคิดเรื่องรัฐราชการหรืออำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity Institutionalism).....	44
1.3) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนววิเคราะห์เรื่องการรวมศูนย์อำนาจ การรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน และรัฐราชการ .....	48
2. กลุ่มแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization) และการมีส่วนร่วม (Participation).....	52
2.1 แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization).....	52
2.1.1 รูปแบบการกระจายอำนาจโดยทั่วไป .....	52
2.1.2 รูปแบบการกระจายอำนาจที่นำมาใช้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น .....	55
2.2 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (People’s Political Participation).....	59
2.2.1 คำจำกัดความการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน .....	59
2.2.2 มุมมองการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน.....	59
2.2.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน.....	61
2.2.3 ลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	62
2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนววิเคราะห์เรื่องการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน .....	66
3. กลุ่มแนวคิดเรื่องสถาบันนิยม (Institutionalism).....	68
3.1 สถาบันนิยมแบบเก่า (The Old Institutionalism).....	68
3.2 สถาบันนิยมแบบใหม่ (The New Institutionalism).....	69

3.2.1 สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism).....	75
3.2.2 สถาบันนิยมเชิงทางเลือกที่มีเหตุผล (Rational Choice Institutionalism).....	80
3.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนววิเคราะห์เรื่องสถาบันนิยม .....	84
4. กลุ่มแนวคิดเรื่องอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจ (Power and Relation of Power).....	86
4.1 อำนาจของตัวแสดงทางการเมือง (Power of Political Actors).....	86
4.2 อำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจ (Power and Relation of Power) .....	88
4.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนววิเคราะห์เรื่องอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจ ....	95
5. กลุ่มแนวคิดเรื่องความขัดแย้งและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง (Conflict and Conflict Resolution).....	97
5.1 ความสำคัญระหว่างการปกครองท้องถิ่น กับการแก้ปัญหาความขัดแย้ง.....	98
5.2 กรอบการศึกษาความขัดแย้งแบบดั้งเดิม (classical approach) : การศึกษารูปแบบความขัดแย้ง ความรุนแรง และสันติภาพของ Johan Galtung (Galtung's models of conflict, violence and peace).....	102
5.3 กรอบการศึกษาความขัดแย้งแบบใหม่ (new approach) : การศึกษากระบวนการสร้างสันติภาพของ John Paul Lederach (Lederach models of conflict resolution and conflict transformation level).....	104
5.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนววิเคราะห์เรื่องความขัดแย้งและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง .....	105
กรอบแนวคิดในการวิจัย .....	108
การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	108
1. การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ในภาพรวม .....	108
1.1 กระบวนทัศน์เก่า (พ.ศ. 2518-2546) .....	109
1.1.1 ประเด็นที่ศึกษา (issues).....	109
1.1.2 ข้อค้นพบ (Finding) .....	111
1.2 กระบวนทัศน์ใหม่ (พ.ศ.2547-2562).....	113

1.2.1 ประเด็นที่ศึกษา (issues).....	113
2. การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	129
2.1 ประเด็นที่ศึกษา (issues).....	130
2.1.1 บทบาทผู้นำท้องถิ่น.....	133
2.1.3 สมรรถนะและภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	134
2.2 ข้อค้นพบ (Finding).....	136
2.2.1 รูปแบบการปกครองและการบริหารจัดการท้องถิ่น.....	137
2.2.2 การเสริมสร้างบทบาทของผู้นำท้องถิ่นต่อการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาและ แก้ไขปัญหาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	144
2.2.3 การเสริมสร้างสมรรถนะและภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ พัฒนาและแก้ไขปัญหาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	149
บทที่ 3 .....	154
ระเบียบวิธีวิจัย .....	154
วิธีการดำเนินการวิจัย .....	154
ประเภทของงานวิจัย.....	154
พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา.....	154
1. การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research).....	155
1.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง .....	155
1.2 เครื่องมือในการเก็บข้อมูล.....	158
1.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล .....	165
1.4 การประมวลผล.....	165
1.5 หลักเกณฑ์การรวมคะแนน.....	166
1.6 หลักเกณฑ์การแปลผล .....	166
1.7 การประมาณค่าสถิติ .....	166

1.8 การนำเสนอผลการสำรวจ.....	167
2. การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research).....	168
2.1 ผู้ให้ข้อมูล (Informant).....	168
2.2 เกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูล (Inclusion Criteria).....	168
2.3 เกณฑ์การคัดออกกลุ่มผู้ให้ข้อมูล (Exclusion Criteria).....	169
2.4 การเก็บข้อมูล (Data Collection).....	169
2.5 วิธีการติดต่อและวิธีการเข้าถึงผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย.....	171
2.6 วิธีการพิทักษ์สิทธิ ป้องกันความเสี่ยง และรักษาความลับของกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย.....	171
2.7 เครื่องมือในการเก็บข้อมูล (Research Instrument).....	173
2.8 การสร้างและหาคุณภาพของเครื่องมือ.....	177
2.9 การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis).....	178
2.10 การตรวจสอบข้อมูล (Data Verification).....	179
ขอบเขตการวิจัย.....	179
1. ขอบเขตด้านพื้นที่.....	179
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา.....	180
3. ขอบเขตด้านระยะเวลา.....	180
กระบวนการขั้นตอน ระยะเวลาในการศึกษาวิจัย และมาตรการรับมือในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19.....	181
1. กระบวนการขั้นตอน ระยะเวลาในการศึกษาวิจัย.....	181
2. มาตรการรับมือในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19.....	185
บทที่ 4.....	186
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ปัจจุบัน.....	186
1. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานสำคัญ.....	186

1.1	ความเป็นมา.....	186
1.2	ลักษณะทางกายภาพ .....	186
1.3	ลักษณะประชากร.....	188
1.4	การปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น .....	188
1.5	บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	194
1.6	งบประมาณอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ปี พ.ศ.2563 .....	197
2.	ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	205
2.1	ตอนที่ 1 ผลการศึกษาข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้.....	207
1.	ภาพรวมจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด .....	207
2.	ภาพรวมเพศผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด .....	208
3.	ภาพรวมเพศและอายุของผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด .....	209
4.	ภาพรวมศาสนาของผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด.....	211
5.	ภาพรวมอัตลักษณ์ของผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด.....	212
6.	ภาพรวมภาษาที่พูดของผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด.....	213
7.	ภาพรวมระดับการศึกษาสายสามัญของผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด	214
8.	ภาพรวมระดับการศึกษาศาสนาของผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด .....	214
9.	ภาพรวมระดับรายได้ของผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด.....	218
10.	ภาพรวมอาชีพของผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด .....	219
2.2	ตอนที่ 2 ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2564.....	221
1.	ประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	221

2. ทศนคติของประชาชนที่มีต่อสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรอบ 1 ปี (พ.ศ. 2564) เมื่อพิจารณาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่น .....	222
3. ทศนคติของประชาชนที่มีต่อปัญหาท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในช่วงสามปีแรกของเหตุการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2547-2549).....	223
4. ทศนคติของประชาชนที่มีต่อปัญหาท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในช่วงสามปีหลังของเหตุการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2562-2564).....	224
2.3 ตอนที่ 3 ทศนคติของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ปัจจุบัน.....	228
1. ทศนคติต่อการบริหารและการปกครองท้องถิ่น.....	228
1.1 ทศนคติที่มีต่อรูปแบบการปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	228
1.2 ทศนคติที่มีต่อการทำงานของบุคคล กลุ่ม หรือหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้.....	230
2. ความเข้าใจที่มีต่อสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	235
2.1 การมีตัวตนของสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นผ่านการรับรู้จากประชาชนในพื้นที่สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	235
2.2 การสร้างความมีตัวตนของสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นผ่านการเข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่น.....	237
3. บทบาทและความสำคัญของสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	239
4. สถานภาพที่เป็นอยู่ในด้านบริการสาธารณะจากเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	241
4.1 การประเมินสถานภาพในการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จากประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	241

4.2 การประเมินสถานภาพในการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะของเทศบาล จากประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	241
4.3 การประเมินสถานภาพในการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะขององค์การ บริหารส่วนตำบล (อบต.) จากประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้	242
5. การมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นใน สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	247
5.1 การมีส่วนร่วมโดยเข้าไปเป็นอาสาสมัครในกิจการของชุมชน .....	247
5.2 การมีส่วนร่วมโดยเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์พูดคุยหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เรื่องต่างๆที่เกี่ยวกับปัญหาในชุมชนกับตัวแสดงในระดับท้องถิ่น	248
5.3 การมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	251
5.4 หน่วยงานหรือสถาบันที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทำกิจกรรมในรอบ 1-2 ปี (พ.ศ.2563-2564) .....	258
5.5 กิจกรรมหรือโครงการที่ประชาชนเคยมีส่วนร่วมในรอบ 1-2 ปี (พ.ศ. 2563-2564).....	259
5.6 การเข้ามาพูดคุยและแก้ปัญหาของหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และองค์กรอื่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดน ภาคใต้.....	264
5.7 การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องทำเพื่อสนับสนุนการ แก้ปัญหาคความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	267
บทที่ 5 .....	271
พัฒนาการการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	271
1. การปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ยุคโบราณ (ก่อน พ.ศ. 2411).....	271
2. การปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในสมัยรัชกาลที่ 5 ถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 2411-2475).....	276
3. การปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475- 2540).....	280

4. การปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้จากยุคเฟื่องฟูถึงยุคถดถอย (พ.ศ. 2540-2549).....	289
5. การปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ยุคมีมณฑลของความขัดแย้งและไร้เอกภาพทางการเมือง (พ.ศ. 2550-2557).....	298
6. การปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ยุคอำมาตยาธิปไตยภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) (พ.ศ. 2558-2562).....	302
7. การปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ยุคปัจจุบัน (พ.ศ. 2562-2564).....	311
บทที่ 6 .....	315
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างของการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	315
(1) ช่วงแรก : การก่อร่างรัฐสมัยใหม่ และผนวกปัตตานีเข้ากับรัฐสยามสมัยรัชกาลที่ 5.....	316
1.1) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น และองค์กรอื่นในรัฐไทยที่มีต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	317
1.2) ตัวแสดง และความสัมพันธ์ทางอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	322
1.3) รูปแบบการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	336
1.4) ผลลัพธ์ของเครือข่ายเชิงสถาบันในโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ..	339
(2) ช่วงที่สอง : ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กับการบริหารราชการตามแนวทางรัฐนิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ .....	347
2.1) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น และองค์กรอื่นในรัฐไทยที่มีต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	349
2.2) ตัวแสดง และความสัมพันธ์ทางอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	359
2.3) รูปแบบการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	385
2.4) ผลลัพธ์ของเครือข่ายเชิงสถาบันในโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ..	390



(3) ช่วงที่สาม : การยกระดับความขัดแย้งไปสู่ความรุนแรงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ภายใต้การบริหารราชการของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร.....	409
3.1) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น และองค์กรอื่นในรัฐไทยที่มีต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	412
3.2) ตัวแสดง และความสัมพันธ์ทางอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	425
3.3) รูปแบบการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	453
3.4) ผลลัพธ์ของเครือข่ายเชิงสถาบันในโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ..	464
(4) ช่วงที่สี่ : การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างหลังการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ภายใต้การบริหารราชการของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา .....	492
4.1) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น และองค์กรอื่นในรัฐไทยที่มีต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	495
4.2) ตัวแสดง และความสัมพันธ์ทางอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	529
4.3) รูปแบบการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	586
4.4) ผลลัพธ์ของเครือข่ายเชิงสถาบันในโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ..	615
บทที่ 7 .....	652
บทสรุป และอภิปรายผล .....	652
7.1 บทสรุป .....	653
7.1.1 สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	665
7.1.2 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	670
7.1.3 พลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	672
7.2 บทอภิปรายผล.....	687

7.2.1 ปัญหาความขัดแย้งภายในท้องถิ่นเป็นปัญหาทั่วไปที่ไม่ได้แตกต่างไปจากความขัดแย้งในพื้นที่อื่น.....	687
7.2.2 ปัญหาเรื่องการจัดการดินแดนที่ทำให้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้แตกต่างไปจากปัญหาพื้นที่อื่นพบว่าเป็นปัญหาความขัดแย้งที่จำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มมลายูสายเก่า .....	688
7.2.3 ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของนักการเมืองท้องถิ่นไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติและการเมืองท้องถิ่น .....	689
7.2.4 สนามการต่อสู้ทางเมืองเพื่อสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นเป็นสนามการต่อสู้โดยใช้ทุนสัญลักษณ์หรือทุนทางวัฒนธรรม.....	692
7.2.5 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกบฏในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	693
7.3 ข้อจำกัดที่เป็นข้อค้นพบ.....	695
7.4 ข้อเสนอแนะในงานวิจัย .....	696
ภาคผนวก.....	697
ภาคผนวก 1 .....	698
ใบรับรองโครงการวิจัยจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบันชุดที่ 2.....	698
ภาคผนวก 2 .....	702
เอกสารข้อมูลสำหรับกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยสำหรับกลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึก(บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยราชการอื่น และประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป).....	702
ภาคผนวก 3 .....	704
เอกสารข้อมูลสำหรับกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยสำหรับกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถาม(ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป).....	704
ภาคผนวก 4 .....	706

หนังสือยินยอมเข้าร่วมในการวิจัยสำหรับกลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึก (ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป).....	706
ภาคผนวก 5 .....	708
แบบสอบถามการวิจัยการสำรวจความคิดเห็นที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	708
ภาคผนวก 6 .....	723
แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป .....	723
ภาคผนวก 7 .....	727
แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับบุคลากรองค์กรปกครองท้องถิ่นและหน่วยราชการอื่น .....	727
บรรณานุกรม.....	731
ประวัติผู้เขียน.....	769



## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 แสดงจำนวนเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	33
ตารางที่ 2 จำนวนข้าราชการสามัญสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ข้อมูล ณ วันที่ 8 มีนาคม 2564) .....	35
ตารางที่ 3 ลำดับชั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน .....	62
ตารางที่ 4 ตารางเปรียบเทียบขององค์ประกอบระหว่างสถาบันนิยมแบบเก่า (Old Institutionalism)...	73
ตารางที่ 5 ตารางแสดงขอบเขตการวิเคราะห์สถาบันนิยมแบบใหม่ .....	74
ตารางที่ 6 ตารางสรุปมุมมองทางอำนาจ 3 แบบของ Steven Lukes.....	91
ตารางที่ 7 แสดงวรรณกรรมที่เสนอรูปแบบการปกครองแบบพิเศษเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัด ชายแดนภาคใต้ .....	131
ตารางที่ 8 แสดงวรรณกรรมด้านการบริหารจัดการท้องถิ่นภายใต้บริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัด ชายแดนภาคใต้ .....	131
ตารางที่ 9 แสดงวรรณกรรมด้านบทบาทผู้นำท้องถิ่นภายใต้บริบทสถานการณ์สถานการณ์ความ ขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	133
ตารางที่ 10 แสดงวรรณกรรมด้านสมรรถนะและภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ บริบทสถานการณ์สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	135
ตารางที่ 11 พื้นที่ที่มีความถี่เหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้สะสมสูงสุด 17 ปี .....	154
ตารางที่ 12 จำนวนประชากรอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปที่อาศัยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้.....	155
ตารางที่ 13 จำนวนกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย .....	156
ตารางที่ 14 กระบวนการขั้นตอน และระยะเวลาในการวิจัย .....	181
ตารางที่ 15 แสดงอาณาเขตทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	186
ตารางที่ 16 แสดงจำนวนเขตการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	189
ตารางที่ 17 แสดงเขตการปกครองโดยแยกตาม 4 อำเภอในจังหวัดสงขลา.....	189

ตารางที่ 18 แสดงเขตการปกครองโดยแยกตามอำเภอในจังหวัดปัตตานี.....	190
ตารางที่ 19 แสดงเขตการปกครองโดยแยกตามอำเภอในจังหวัดยะลา.....	191
ตารางที่ 20 แสดงเขตการปกครองโดยแยกตามอำเภอในจังหวัดนราธิวาส.....	192
ตารางที่ 21 บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	194
ตารางที่ 22 บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสี่อำเภอในจังหวัดสงขลา (ข้อมูล ณ วันที่ 8 มีนาคม 2564).....	195
ตารางที่ 23 บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานี.....	195
ตารางที่ 24 บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดยะลา (ข้อมูล ณ วันที่ 8 มีนาคม 2564).....	196
ตารางที่ 25 บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนราธิวาส (ข้อมูล ณ วันที่ 8 มีนาคม 2564).....	197
ตารางที่ 26 งบประมาณอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ใน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.....	198
ตารางที่ 27 งบประมาณอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.....	200
ตารางที่ 28 งบประมาณอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานีปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.....	201
ตารางที่ 29 งบประมาณอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดยะลา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.....	203
ตารางที่ 30 งบประมาณอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนราธิวาส ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.....	204
ตารางที่ 31 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกรายจังหวัด .....	207
ตารางที่ 32 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามเพศ	208
ตารางที่ 33 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามเพศ และอายุ.....	209

ตารางที่ 34 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามศาสนา .....	211
ตารางที่ 35 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามอัตลักษณ์.....	212
ตารางที่ 36 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดสงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส จำแนกตามภาษาที่พูด .....	213
ตารางที่ 37 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดสงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส จำแนกตามระดับการศึกษา (สามัญ).....	216
ตารางที่ 38 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามระดับการศึกษา (ศาสนา) .....	217
ตารางที่ 39 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามระดับรายได้.....	218
ตารางที่ 40 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามกลุ่มอาชีพ .....	220
ตารางที่ 41 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดสงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส จำแนกตามประสบการณ์ที่มีต่อเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	221
ตารางที่ 42 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามทัศนคติที่มีต่อสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรอบ 1 ปี (พ.ศ. 2564).....	223
ตารางที่ 43 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามทัศนคติที่มีต่อปัญหาท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในช่วงสามปีแรกของเหตุการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2547-2549) .....	225
ตารางที่ 44 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดสงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส จำแนกตามทัศนคติที่มีต่อปัญหาท้องถิ่นในช่วงสามปีหลังของเหตุการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2562-2564) .....	226
ตารางที่ 45 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารและการปกครองท้องถิ่น .....	228

ตารางที่ 46 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมความไว้วางใจการทำงานของหน่วยงานหรือกลุ่มคนภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	230
ตารางที่ 47 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามการรับรู้ถึงการมีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามระดับ .....	236
ตารางที่ 48 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมบทบาทและความสำคัญของการเลือกตั้งท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	237
ตารางที่ 49 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามการเข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่น.....	238
ตารางที่ 50 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมบทบาทและความสำคัญของสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	239
ตารางที่ 51 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามทัศนคติที่มีต่อการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.).....	243
ตารางที่ 52 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามทัศนคติที่มีต่อการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะของเทศบาล .....	244
ตารางที่ 53 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามทัศนคติที่มีต่อการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) .....	245
ตารางที่ 54 การมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการเข้าไปเป็นอาสาสมัครในกิจการของชุมชน .....	247
ตารางที่ 55 ประสพการณ์การพูดคุยหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเรื่องต่างๆที่เกี่ยวกับปัญหาในชุมชนท้องถิ่นระหว่างประชาชนและตัวแสดงในระดับท้องถิ่น .....	250
ตารางที่ 56 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมการเคยเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	251
ตารางที่ 57 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมการเคยเข้าร่วมเป็นกรรมการในกิจการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	253
ตารางที่ 58 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมการเคยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือตรวจสอบติดตามการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	255

ตารางที่ 59 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมความพึงพอใจในการมีส่วนร่วมทำกิจกรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	257
ตารางที่ 60 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามหน่วยงานที่ประชาชนเคยมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมหรือโครงการต่างๆในรอบ 1-2 ปี (พ.ศ. 2563-2564).....	260
ตารางที่ 61 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามกิจกรรมหรือโครงการที่ประชาชนเคยมีส่วนร่วมในรอบ 1-2 ปี (พ.ศ. 2563-2564) .....	262
ตารางที่ 62 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมการเข้ามาพูดคุยและแก้ปัญหาของหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	264
ตารางที่ 63 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหาคความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	268
ตารางที่ 64 เจ้าเมืองของ 7 หัวเมืองมลายู (ตั้งแต่ปี 1842) .....	276
ตารางที่ 65 เปรียบเทียบกรณีตัวอย่างสวยและภาษีที่เจ้าเมืองเก็บได้จากราษฎรในเจ็ดหัวเมือง ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) .....	326
ตารางที่ 66 สรุปผลการวิเคราะห์พลวัตการปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามคำถามการวิจัย .....	653
ตารางที่ 67 พลวัตของเครื่องมือทางการปกครองของรัฐที่กระทบต่อการขับเคลื่อนเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในแต่ละช่วงเวลา .....	674
ตารางที่ 68 ตัวอย่างข้อเสนอหรือความคิดเห็นของตัวแสดงที่มีต่อการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	682
ตารางที่ 69 กลไกการบริหารจัดการท้องถิ่นในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งตามแนวทางของ Lederach (1997) .....	685



## สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปภาพที่ 1 แสดงภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	34
รูปภาพที่ 2 จำนวนข้าราชการสามัญสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	35
รูปภาพที่ 3 ตัวแบบระบบปริซึม (Prismatic model) ที่นำมาใช้ออกแบบโครงสร้างระบบราชการ .....	46
รูปภาพที่ 4 แปรชั้ันบันไดแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	65
รูปภาพที่ 5 แม่แบบเบื้องต้นของสถานะเส้นทางบังคับ .....	77
รูปภาพที่ 6 วงจรการผลิตซ้ำสถาบันการเมือง .....	79
รูปภาพที่ 7 แสดงประเภททางอำนาจของ Max Weber .....	87
รูปภาพที่ 8 ภาพจำลองปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจในมุมมองที่ 3.....	95
รูปภาพที่ 9 ภาพแสดงรูปแบบความขัดแย้ง ความรุนแรง และสันติภาพของ Galtung's (Galtung's models of conflict, violence and peace).....	103
รูปภาพที่ 10 ภาพแสดงการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และระดับการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งของ Lederach (Lederach models of conflict resolution and conflict transformation level).....	105
รูปภาพที่ 11 แผนภูมิแสดงความถี่ของประเด็นที่ศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในกระบวนทัศน์เก่า ที่มา : ผู้วิจัย, 2563 .....	109
รูปภาพที่ 12 แผนภูมิแสดงความถี่ของประเด็นที่ศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในกระบวนทัศน์ใหม่ .....	113
รูปภาพที่ 13 แผนภูมิแสดงความถี่ของประเด็นการศึกษาด้านการปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดน ภาคใต้.....	130
รูปภาพที่ 14 องค์ประกอบของการวิเคราะห์ข้อมูลตามตัวแบบปฏิสัมพันธ์ .....	179
รูปภาพที่ 15 กระบวนการเก็บข้อมูลภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 .....	185
รูปภาพที่ 16 แสดงอาณาเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	187
รูปภาพที่ 17 แผนที่แสดงเขตการปกครองโดยแยก 4 อำเภอในจังหวัดสงขลา .....	190

รูปภาพที่ 18 แผนที่แสดงเขตการปกครองโดยแยกอำเภอในจังหวัดปัตตานี .....	191
รูปภาพที่ 19 แผนที่แสดงเขตการปกครองโดยแยกอำเภอในจังหวัดยะลา .....	192
รูปภาพที่ 20 แผนที่แสดงเขตการปกครองโดยแยกอำเภอในจังหวัดนราธิวาส .....	193
รูปภาพที่ 21 แผนภูมิแสดงสัดส่วนงบเงินอุดหนุนในภาพรวมที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 .....	199
รูปภาพที่ 22 แผนภูมิแสดงสัดส่วนงบเงินอุดหนุนในภาพรวมที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดสงขลา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 .....	200
รูปภาพที่ 23 แผนภูมิแสดงสัดส่วนงบเงินอุดหนุนในภาพรวมที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดปัตตานี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 .....	202
รูปภาพที่ 24 แผนภูมิแสดงสัดส่วนงบเงินอุดหนุนในภาพรวมที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดยะลา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 .....	203
รูปภาพที่ 25 แผนภูมิแสดงสัดส่วนงบเงินอุดหนุนในภาพรวมที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดนราธิวาส ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 .....	205
รูปภาพที่ 26 แผนภูมิจำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกรายจังหวัด.....	208
รูปภาพที่ 27 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตาม เพศ.....	209
รูปภาพที่ 28 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตาม เพศและอายุ.....	210
รูปภาพที่ 29 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตาม ศาสนา.....	211
รูปภาพที่ 30 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนก ตามอัตลักษณ์.....	212
รูปภาพที่ 31 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตาม ภาษาที่พูด.....	213
รูปภาพที่ 32 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตาม ระดับการศึกษาสามัญ .....	214

รูปภาพที่ 33 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามระดับการศึกษาศาสนา.....	215
รูปภาพที่ 34 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามระดับรายได้.....	219
รูปภาพที่ 35 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามระดับอาชีพ .....	221
รูปภาพที่ 36 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามประสบการณ์ที่มีต่อเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	222
รูปภาพที่ 37 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามทัศนคติที่มีต่อสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรอบ 1 ปี (พ.ศ. 2564).....	223
รูปภาพที่ 38 แผนภูมิเปรียบเทียบร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามทัศนคติที่มีต่อปัญหาท้องถิ่นในช่วงสามปีแรก (พ.ศ.2547-2549) และช่วงสามปีหลัง (พ.ศ. 2562-2564) ของเหตุการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	227
รูปภาพที่ 39 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามการรับรู้ถึงการมีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่.....	236
รูปภาพที่ 40 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามการเข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่น.....	238
รูปภาพที่ 41 แผนภูมิเปรียบเทียบร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามทัศนคติที่มีต่อการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล.....	246
รูปภาพที่ 42 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามการเป็นอาสาสมัครในกิจการของชุมชน.....	248
รูปภาพที่ 43 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงในระดับท้องถิ่น .....	249
รูปภาพที่ 44 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามหน่วยงานที่ประชาชนเคยมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมหรือโครงการต่างๆในรอบ 1-2 ปี (พ.ศ. 2563-2564)	261

รูปภาพที่ 45 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามกิจกรรมหรือโครงการที่ประชาชนเคยมีส่วนร่วมในรอบ 1-2 ปี (พ.ศ. 2563-2564) .....	263
รูปภาพที่ 46 แผนที่แสดงตำแหน่งอาณาจักรลังกาสุกะ .....	272
รูปภาพที่ 47 ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นในรัฐปัตตานี.....	273
รูปภาพที่ 48 ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างสยาม สงขลา และหัวเมืองมลายู.....	275
รูปภาพที่ 49 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นสมัยรัชกาลที่ 5.....	319
รูปภาพที่ 50 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางและท้องถิ่นสมัยรัชกาลที่ 5 โดยใช้หลักการปกครองแบบเทศาภิบาลในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (มณฑลปัตตานี) .....	321
รูปภาพที่ 51 ระยะเวลาต่อสำคัญ (Critical Juncture) ที่ป็นจุดกำเนิดความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในยุครัชกาลที่ 5 .....	340
รูปภาพที่ 52 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในสมัยรัชกาลที่ 5 .....	341
รูปภาพที่ 53 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์.....	353
รูปภาพที่ 54 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางและท้องถิ่นสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ .....	355
รูปภาพที่ 55 โครงสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองในสายตระกูลเจ้าเมือง (พิพิธภักดี/อัปดุลบุตร) .....	360
รูปภาพที่ 56 โครงสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองในสายตระกูลโต๊ะมีนา .....	363
รูปภาพที่ 57 ระยะเวลาผลิตซ้ำของความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ .....	392
รูปภาพที่ 58 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ .....	394
รูปภาพที่ 59 โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร.....	422
รูปภาพที่ 60 โครงสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองในสายตระกูลเจ้าเมือง (พิพิธภักดี/อัปดุลบุตร) .....	427

รูปภาพที่ 61 ระยะเวลาผลิตซ้ำของความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร.....	466
รูปภาพที่ 62 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้สมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร .....	467
รูปภาพที่ 63 กระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดกฎกติกาในการบริหารจัดการท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	475
รูปภาพที่ 64 กระบวนการกำหนดกฎกติกาเพื่อบังคับใช้เหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร .....	486
รูปภาพที่ 65 กลุ่มพลเมือง กลุ่มปัญญาชน และกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมอื่นๆในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้การบริหารราชการของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา.....	542
รูปภาพที่ 66 ตัวอย่างกฎระเบียบหรือธรรมเนียมชุมชน (ฮุกมปากัต) .....	608
รูปภาพที่ 67 ระยะเวลาผลิตซ้ำของความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา.....	618
รูปภาพที่ 68 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้สมัยรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา .....	620
รูปภาพที่ 69 การกำหนดขอบเขตการบริหารจัดการ และตัวแสดงระดับสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านเครื่องมือทางกฎหมายของรัฐในยุครัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา .....	625
...รูปภาพที่ 70 กระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดกฎกติกาในการบริหารจัดการท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา.....	629
รูปภาพที่ 71 กระบวนการกำหนดกฎกติกาเพื่อบังคับใช้เหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา.....	645
รูปภาพที่ 72 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	664
รูปภาพที่ 73 รูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแนวทางของ Lederach (1997).....	686

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ที่มาและความสำคัญของปัญหาที่ทำการวิจัย

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) หรือการบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance) ในฐานะที่เป็นกรปกครองในระดับต่ำสุด (Grass Roots Government) ที่ถือว่าเป็นความหวังและความคาดหวังของคนในสังคมที่จะเป็นส่วนประกอบในการส่งเสริมชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยได้ (Martin, 1957, p.30) และการจะเป็นประชาธิปไตยได้มากน้อยขนาดไหน จำเป็นต้องเริ่มจากการมองมิติประเด็นทางการเมืองเป็นเงื่อนไขตั้งต้น ซึ่งการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อท้องถิ่น รวมทั้งเกิดความผูกพัน ภายใต้จิตสำนึกของความเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบ เหตุนี้จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ ความสำเร็จของการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงขึ้นอยู่กับสัมฤทธิ์ผลของการปกครองในระดับท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นสถาบันที่เชื่อมต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และประชาชนที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ในการแลกเปลี่ยนบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ถือเสมือนเป็นเครื่องมือในการเข้ามาควบคุมกำกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่อมารัฐบาลกลางหลายพื้นที่ได้เริ่มตระหนักถึงหลักการดังกล่าวจึงได้เริ่มโอนอำนาจไปยังกลไกรัฐระดับล่างผ่านการกระจายอำนาจที่ทำให้ระยะห่างระหว่างรัฐในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะ และประชาชน ในฐานะเป็นพลเมืองผู้มีอำนาจตัดสินใจมีระยะห่างสั้นหรือแคบลง รวมถึงสามารถตอบสนองความต้องการระหว่างกันได้ง่ายมากขึ้น (Ardigó, Kukutschka, & Jackson, 2019, pp. 2-3) แต่สำหรับแนวคิดในการมีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย เพื่อเป็นการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้นนั้น สันนิษฐานว่าเกิดขึ้นภายหลังการปกครอง ปี พ.ศ.2475 ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการที่คณะราษฎรได้ยกร่างและประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 4-5) ดังความที่ปรากฏในคำนำของหนังสือ “สากลเทศบาล” ว่า “ในสมัยที่สยามประเทศมีภาวะเป็นไปในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอาศัยรัฐธรรมนูญแห่งประเทศเป็นเข็มชี้ทาง เพื่อที่จะนำประชาชนชาวสยามให้บรรลุอารยะภาพ รัฐบาลจึงได้ประกาศพระราชบัญญัติจัดเทศบาลขึ้นเพื่อความสมบูรณ์สิทธิ์แก่ประชาชนตามท้องถิ่นที่จะปกครอง และบำรุงความเจริญก้าวหน้าสืบไป...” (สกลวรรณากร วรวรรณ และ สุนทรพิพิธ, 2478, น. ก) ซึ่งได้แสดงให้เห็นว่านับตั้งแต่ไทยเปลี่ยนผ่านการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยเริ่มมองเห็นถึงความสำคัญของการจัดการ

ปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจมากขึ้น ดังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 อย่างไรก็ตาม แม้พัฒนาการจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจจะมีมายาวนานแต่ก็ต้องยอมรับว่า การจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยกลับยังคงไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก เพราะรัฐไทยยังคงใช้วิธีการปกครองท้องถิ่นแบบรัฐรวมศูนย์อำนาจ (Centralized State) ที่ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าข้าราชการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงถูกครอบงำทางอำนาจผ่านส่วนราชการและข้าราชการประจำจากส่วนกลาง (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น.5) ซึ่งสิ่งนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นตัวตนของรัฐที่ชัดเจนว่ามีลักษณะเป็น State Autonomy ที่มีอำนาจควบคุมเหนือดินแดนและประชาชนทั้งหมด โดยสามารถควบคุมทิศทางให้เป็นไปได้ตามเป้าหมายที่ตนต้องการ ซึ่งอาจจะไม่ใช่เป็นเป้าหมายที่ส่งผลประโยชน์ต่อกลุ่มประชาชนในระดับส่วนรวมก็ได้ (Skocpol, 1985, p.7) ความเป็นรัฐจึงไม่ใช่หมายถึงเพียงรัฐบาล หากแต่หมายรวมถึงระบบที่สร้างความต่อเนื่องในการบริหาร การใช้กฎหมาย ระบบราชการ และรวมไปถึงการใช้กำลังบังคับเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อะไรบางอย่างภายในชุมชน ซึ่งในส่วนนี้จึงจำเป็นต้องมองลึกลงไปที่การสร้างความเป็นเอกภาพหรือผูกพันทางสังคมของรัฐว่าได้อาศัยกระบวนการประกอบสร้างความเป็นตัวตนของรัฐด้วยแนวทางเช่นไร และปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะไหนภายใต้บริบทสภาพแวดล้อมในพื้นที่ ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายทางสังคม วัฒนธรรม และชาติพันธุ์ (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, 2563, น. 28-29)

พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ถือเป็นพื้นที่หนึ่งที่มีความแตกต่างหลากหลายทางสังคม วัฒนธรรม และชาติพันธุ์ที่สอดคล้องกับลักษณะข้างต้น แม้จะเป็นพื้นที่หนึ่งที่ถูกผนวกรวมจากรัฐส่วนกลางของประเทศไทยนับตั้งแต่การสูญเสียอำนาจต่อรัฐไทยในปี 1786 (พ.ศ.2329) ทั้งๆที่ก่อนหน้านี้พื้นที่ดังกล่าวเคยเป็นอาณาจักรอิสระภายใต้นามว่า “อาณาจักรปัตตานี” ในช่วงราวศตวรรษที่ 14 กระทั่งมีการรับเอาศาสนาอิสลามมาเป็นศาสนาประจำชาติในราวศตวรรษที่ 15 ซึ่งศาสนาดังกล่าวกลับแพร่หลายอย่างมากเมื่อกษัตริย์ปาตานียอมรับอิสลามและประกาศให้อาณาจักรของเขาเป็นรัฐอิสลามในปี 1457 (Islam, 1998, p. 443) ซึ่งการเข้ามาของอิสลามในปาตานีได้เข้ามาแทนที่องค์ประกอบหลายอย่างโดยเฉพาะศาสนาพุทธ อย่างไรก็ตาม เมื่อปาตานีถูกกษัตริย์สยามยึดครอง รัฐบาลสยามได้แบ่งปัตตานีออกเป็น 7 จังหวัด เพื่อการบริหารและบ้นทอนอำนาจของชาวมุสลิม ซึ่งจังหวัดได้ถูกควบคุมอย่างเข้มงวดจากข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งภายใต้โครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์ (Islam, 1998, pp. 443-444) บริบทดังกล่าวจึงทำให้เห็นพัฒนาการของการรวมศูนย์กลางอำนาจของรัฐสยาม (รัฐไทย) ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของชนชั้นนำของอาณาจักรปัตตานี เช่น เจ้าและผู้นำศาสนาถูกลดอำนาจ และเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, 2563, น. 64) ผ่านการสร้างกฎการปกครองขึ้นมาใช้ นำโดยสมเด็จพระราชวังบวรสถานมงคล และแม่ทัพของพระองค์คือ พระยากลาโหม ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎการปกครองให้มึนัยยะเดียวกับ

“กฎของการยึดครอง” เพื่อพัฒนาไปสู่สิ่งที่เรียกว่า การเป็นชาติพันธุ์เดียวกันกับรัฐ (Mono-Ethnic Character of the State) โดยรัฐบาลได้แทนที่กฎหมายอิสลามคือ กฎหมาย Shariah และกฎหมาย Adat ซึ่งเป็นกฎหมายจารีตประเพณีของชนพื้นเมืองมลายูด้วยสิ่งใหม่ที่เรียกว่า “กฎหมายสยาม” (Brown, 1988, p.52) มีหน้าที่ยังมีการออกพระราชบัญญัติในปี 1921 (พ.ศ.2464) กำหนดให้เด็กนักเรียนทุกคนต้องเข้าเรียนโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐโดยใช้สื่อการสอนเป็นภาษาไทย ส่งผลให้โรงเรียนปอเนาะ ซึ่งเป็นโรงเรียนอิสลามในท้องถิ่นถูกปิด ทั้งนี้ในเวลาต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนกลไกการรวมศูนย์อำนาจจากเดิมที่เป็น 7 จังหวัด เป็น 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และแทนที่ด้วยผู้ปกครองจากรัฐส่วนกลาง ซึ่งนำไปสู่การสูญเสียอำนาจของขุนนางดั้งเดิม กระทั่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ดินแดนดังกล่าวถูกควบคุมโดยตรงจากศูนย์กลางที่กรุงเทพฯ (Brown, 1988, p. 52) สิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างชนชั้นนำของปัตตานี และเชื่อว่าเงื่อนไขเหล่านี้ได้ส่งผลต่อการต่อสู้ทางการเมืองของชนชั้นนำปัตตานีในยุคต่อมา นับตั้งแต่ปี 1903 (พ.ศ.2446) ที่รายาแห่งเมืองปัตตานี ตนกู อับดุลกาเดร์ กามารุดดิน ได้เป็นผู้นำการเคลื่อนไหวเพื่อโจมตีรัฐสยาม และมีการก่อกบฏต่อต้านตามมามากหลายครั้ง (ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, 2563, น.66)

นอกจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมิติโครงสร้างอำนาจ และสัมพันธภาพในลักษณะดังกล่าวแล้ว นั้น อีกนัยยะหนึ่งคือการต่อสู้เพื่ออัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ และศาสนาของชาวมลายูมุสลิม ที่เป็นมรดกตกทอดมาถึงปัจจุบันในฐานะที่สิ่งเหล่านี้เป็นทุนเดิมของสังคมมลายูที่ถูกนำมาใช้เป็นกลไกในการต่อสู้ (Pitsuwan, 1985, p. 52) ฉะนั้น จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์มีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจการปกครองของปัตตานี และแม้ว่ารัฐไทยจะพยายามอย่างมากให้เกิดการผสมกลมกลืน แต่สิ่งที่น่าสนใจคือสังคมมลายูปัตตานียังคงรักษาอัตลักษณ์ทางสังคม วัฒนธรรม และความเป็นสถาบันที่เชื่อมโยงกับศาสนาของตนเอาไว้ได้ ดังสะท้อนผ่านการให้ความสำคัญกับผู้นำมุสลิมทั้งในส่วนของผู้นำเก่าตามประเพณี ผู้นำสายทางโลก และผู้นำศาสนา (ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, 2563, น. 116-117) ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่ากลุ่มเหล่านี้ได้เข้ามามีอิทธิพลในบริบททางการเมืองท้องถิ่นในปัจจุบันอย่างมาก โดยเฉพาะบทบาทของผู้นำท้องถิ่นที่มีเงื่อนไขเชื่อมโยงกับมิติดังกล่าว ซึ่งหนึ่งในนั้นคือการอิงอยู่กับเงื่อนไขทางศาสนา ไม่ว่าจะสังเกตได้จากตัวแสดงระดับบุคคล หรือปฏิบัติการทางการเมืองท้องถิ่นที่ล้วนสัมพันธ์กับศาสนาอย่างแยกออกจากกันไม่ขาดซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองทั้งในระดับนัการเมืองท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ให้ความสำคัญกับเงื่อนไขดังกล่าว (เอกรินทร์ ต่วนศิริ, 2562, น. 4-5)

บริบทที่กล่าวข้างต้นส่งผลให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา ยังคงมีความพยายามในการสืบทอดกลไกการรวมศูนย์อำนาจของรัฐที่มีมาตั้งแต่อดีตด้วยการเข้าไปจัดโครงสร้างการบริหารเป็นกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน ประกอบด้วย จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา อาศัยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณา



การ พ.ศ.2551 มาตรา 26 (ราชกิจจานุเบกษา, 2551a) เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน ด้วยข้ออ้างเชิงเหตุผลที่มองว่าพื้นที่ดังกล่าวมีสภาพภูมิศาสตร์ที่คล้ายคลึงกัน เนื่องจากเป็นพื้นที่รอยต่อติดกับประเทศมาเลเซีย ประกอบด้วย รัฐเปรัก รัฐเคดาห์ และรัฐกลันตัน และรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ที่ส่งผลต่อการหล่อหลอมอัตลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรมที่อิงอยู่กับศาสนา ทั้งนี้ การขับเคลื่อนการบริหารงานกลุ่มจังหวัดดังกล่าว รัฐส่วนกลางได้กำหนดให้ผู้อำนวยการศูนย์บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของศูนย์การบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ในฐานะเป็นสถาบันที่แยกส่วนจากรัฐส่วนกลางและมีพัฒนาการถือกำเนิดมาตั้งแต่สมัยยุครัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ (ปี พ.ศ.2521) ซึ่งเป็นยุคที่ประเทศไทยได้นำนโยบายการเมืองนำการทหารมาใช้ครั้งแรกเพื่อแก้ไขปัญหาผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และขบวนการก่อการร้ายเพื่อแบ่งแยกดินแดน การบริหารของ ศอ.บต. ถูกปิดฉากในสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ด้วยข้ออ้างที่มองว่ากรณีความไม่สงบเกิดจากอาชญากรรมธรรมดา ฉะนั้นก็ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานปกติของรัฐบาล (พิชญเดช โอสถานนท์, 2555, น. 6-7) ก่อนที่จะเปิดฉากขึ้นอีกครั้งในสมัยสุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่ได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 207/2549 วันที่ 30 ตุลาคม 2549 เรื่องการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งผลให้ ศอ.บต. กลายเป็นสถาบันที่รื้อฟื้นกลับมาเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่อีกครั้ง (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้, 2549) และขึ้นตรงกับ กอ.รมน.ภาค 4 กระทั่งสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีนโยบายจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการถาวร และปัจจุบันมีพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2553 กำหนดให้ ศอ.บต. เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง มีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (ศูนย์การบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2564) แม้นัยยะเชิงหลักการได้ส่งผลให้ ศอ.บต. หลุดออกมาจากการบังคับบัญชาของ กอ.รมน. ซึ่งทำให้โครงสร้างการนำองค์กรไม่อยู่ภายใต้ฝ่ายทหาร แต่ในบริบทความเป็นจริงต้องยอมรับว่าปัจจุบัน นายกรัฐมนตรี (อดีตนายทหารบก) และเลขาธิการ ศอ.บต. คนปัจจุบัน (อดีตนายทหารเรือ) ล้วนมีตัวตนที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับวิชาชีพทหารทั้งสิ้น บริบทดังกล่าวจึงทำให้เห็นความสัมพันธ์ที่แน่นของความเป็นรัฐราชการไทยที่มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจแยกส่วน (Fragmented Centralization) ที่ได้ขยายอำนาจลงไปในพื้นที่ระดับจังหวัดและท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความชัดเจนของการรวมศูนย์อำนาจที่มากเกินไปกระทั่งไปกดทับให้พลังท้องถิ่นเกิดความอ่อนแอ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2547b, น. 8-9)

ฉะนั้น จากที่กล่าวข้างต้นไม่ว่าจะเป็นพัฒนาการของการรวมศูนย์กลางอำนาจของรัฐสยาม (รัฐไทย) ที่มีต่ออาณาจักรปัตตานี ด้วยการใช้อำนาจของการยึดครองทำให้เกิดการลดทอนอำนาจของผู้นำเดิม หรือแม้แต่ปัจจุบันอันเป็นผลสืบเนื่องมาตั้งแต่รัฐบาลพล.อ.เปรมเป็นต้นมา การมีองค์กรที่แยก

ส่วนจากรัฐส่วนกลางไปทำหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรงนั้น ล้วนสะท้อนให้เห็นนัยยะที่สำคัญของความเป็น “รัฐราชการหรือรัฐอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity)” ที่มีโครงสร้างเชื่อมสัมพันธ์กับรัฐส่วนกลาง และมีหน้าซ้ำความสัมพันธ์ดังกล่าวในบางช่วงเวลากลับพบว่ามีความสัมพันธ์กับทหารที่ได้เข้ามาเป็นตัวแสดงนำทางการเมือง (Riggs, 1966, pp.319-320) สิ่งเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าค่านิยมของรัฐราชการไทย ที่มีพัฒนาการผูกติดกับตัวแสดงระดับทหารด้วย มีความเชื่อว่าพวกเขาเหล่านี้จะเป็นกลุ่มที่มีลักษณะเหนือมนุษย์ซึ่งสามารถกระทำการใดๆภายในรัฐโดยอาศัยอำนาจที่อยู่ในมือเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนได้เป็นผลสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นยึดอำนาจรัฐและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม รวมทั้งการจัดการเรื่องต่างๆภายในรัฐได้ (McCoy, 1999, pp. 1-32) ซึ่งเงื่อนไขเชิงโครงสร้างดังกล่าวกลับยิ่งทำให้การกระจายอำนาจผ่านกลไกการมอบอำนาจลงสู่ท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการยิ่งเป็นไปได้ยาก เพราะปัจจุบันแม้รัฐส่วนกลางจะได้มอบอำนาจบางส่วนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปดำเนินการคิดโครงการและกำหนดมาตรการต่างๆ แต่กระนั้นรัฐยังคงผูกขาดอำนาจการตัดสินใจ และควบคุมกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้มีอิสระในการดำเนินงานที่มากพอ (Tansey & al, 2014)

เหตุนี้ ไม่ว่ารัฐพยายามจะรวมศูนย์ในลักษณะใดก็ตาม สิ่งหนึ่งที่ปฏิเสธไม่ได้คือ บทบาทเชิงสถาบันผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการต่อรองและท้าทายอำนาจรัฐส่วนกลาง รวมทั้งเชิดชูวิสัยทัศน์และภาพลักษณ์ที่จะเข้าไปมีบทบาทในการบริหารจัดการตนเองในท้องถิ่นแทนรัฐ หรือองค์กรที่แยกส่วนจากรัฐ ดังสะท้อนได้จากภาพลักษณ์ของนักการเมืองท้องถิ่น ปฏิบัติการทางการเมืองท้องถิ่น หรือการออกนโยบายท้องถิ่นที่ล้วนเชื่อมโยงกับความเป็นตัวตนเชิงอัตลักษณ์ที่สอดคล้องกับพื้นที่ ปฏิบัติการทางการเมืองดังกล่าวนี้ว่าได้เข้ามาต่อรอง หรือต่อสู้เพื่อให้ได้อำนาจที่เป็นอิสระของท้องถิ่นซึ่งถูกกดทับจากความแข็งแกร่งของรัฐรวมศูนย์ได้อีกแนวทางหนึ่ง

เมื่อพิจารณาถึงภาพรวมการปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่าปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย 4 องค์กรบริหารส่วนจังหวัด 1 เทศบาลนคร 7 เทศบาลเมือง 50 เทศบาลตำบล และ 265 องค์กรบริหารส่วนตำบล โดยแยกตามระดับจังหวัด ดังตารางด้านล่างนี้

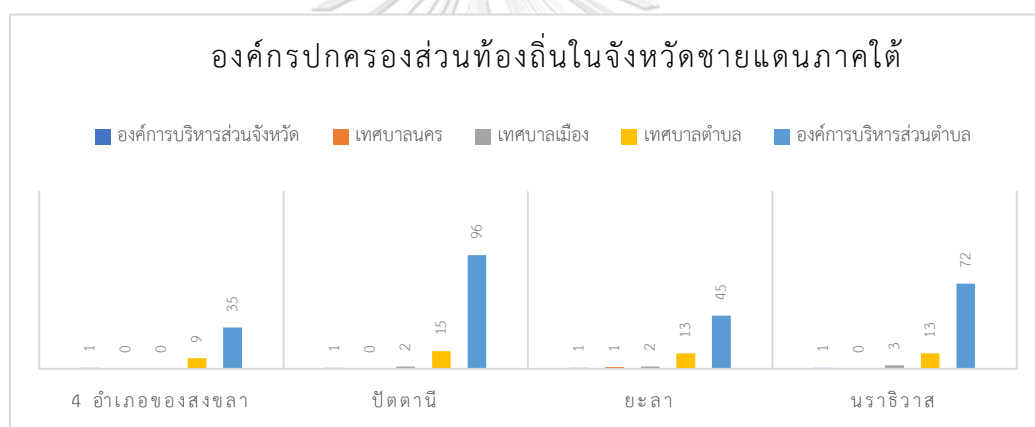
ตารางที่ 1 แสดงจำนวนเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัดชายแดนภาคใต้	การปกครองส่วนท้องถิ่น				
	องค์กรบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	องค์กรบริหารส่วนตำบล
4 อำเภอของสงขลา	1	-	-	9	35

จังหวัดชายแดนภาคใต้	การปกครองส่วนท้องถิ่น				
	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	องค์การบริหารส่วนตำบล
ปัตตานี	1	-	2	15	96
ยะลา	1	1	2	13	45
นราธิวาส	1	-	3	13	72
<b>รวม</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>50</b>	<b>265</b>

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2563

รูปภาพที่ 1 แสดงภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้



ที่มา : ผู้วิจัย, 2564

จากตารางที่ 1 และภาพที่ 1 ข้างต้น จึงแสดงให้เห็นถึงสัดส่วน ณ ปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในแต่ละจังหวัด ซึ่งเป็นสถาบันที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาให้เข้าไปมีบทบาทตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกฎหมาย ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ได้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยบทบาทตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ 14 การปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 249-254 (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, 6 เมษายน) และกฎหมายลูกในฐานะเป็นกฎหมายลำดับรอง ดังปรากฏใน 3 ฉบับหลัก คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (ราชกิจจานุเบกษา, 2540, 12 ตุลาคม-b) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ราชกิจจานุเบกษา, 2496, 17 กุมภาพันธ์) และพระราชบัญญัติเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ราชกิจจานุเบกษา, 2537, 26 พฤศจิกายน) ซึ่งเป็น 3 ฉบับหลักที่มีการระบุรายละเอียดอย่างครบถ้วนและครอบคลุมทุกมิติ ซึ่งหนึ่ง

ในนั้นคือบทบัญญัติว่าด้วยบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ ทั้งนี้ ยังไม่รวมถึงกฎหมายลำดับรองฉบับอื่นที่เข้ามาควบคุมกำกับกับการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

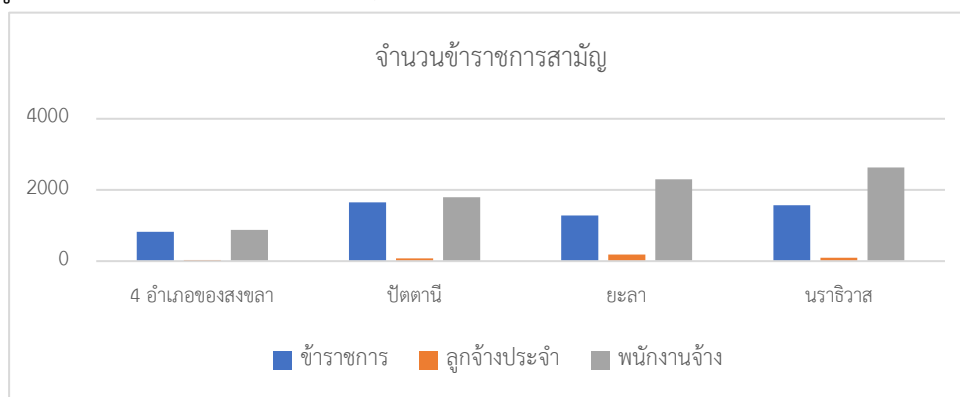
นอกจากนี้แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนภาพสะท้อนทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนในพื้นที่สามารถเลือกผู้แทนคือ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับได้นั้น ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงมิติการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองภายใต้หลักประชาธิปไตยให้กับประชาชน และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจที่ให้ท้องถิ่นสามารถเลือกผู้แทนตนเองเข้ามาบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม อีกด้านหนึ่งเราต้องยอมรับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีสัดส่วนของบุคลากรที่เป็นกลุ่มข้าราชการสามัญ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนมากกว่าข้าราชการทางการเมือง ดังตารางสรุปจำนวนข้าราชการสามัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ณ วันที่ 8 มีนาคม 2564)

ตารางที่ 2 จำนวนข้าราชการสามัญสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ข้อมูล ณ วันที่ 8 มีนาคม 2564)

จังหวัด	กลุ่มข้าราชการสามัญ		
	ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	พนักงานจ้าง
4 อำเภอของสงขลา	821	30	878
ปัตตานี	1648	75	1800
ยะลา	1280	190	2301
นราธิวาส	1569	95	2630
<b>รวม</b>	<b>5318</b>	<b>390</b>	<b>7609</b>

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2564

รูปภาพที่ 2 จำนวนข้าราชการสามัญสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้



ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2564

จากตารางและรูปภาพแผนภูมิข้างต้นที่ได้แสดงสัดส่วนจำนวนข้าราชการสามัญที่แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ประกอบด้วย ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง โดยเฉพาะกลุ่มแรกคือ ข้าราชการ กลุ่มนี้เป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงกลไกการรวมศูนย์กลางอำนาจจากรัฐส่วนกลางได้อย่างชัดเจน เพราะการเข้ามาบรรจุเป็นข้าราชการได้นั้นต้องอาศัยกลไกไม่ว่าจะเป็นการสอบคัดเลือก การแต่งตั้ง การโยกย้าย หรือการปฏิบัติราชการอื่นๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับรัฐส่วนกลางตามเงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางอำนาจที่เหนือกว่า กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีปัญหาสำคัญคือ มักเป็นกลุ่มที่มาจากนอกพื้นที่ และไม่เข้าใจสภาพบริบทความเป็นท้องถิ่นที่มีอัตลักษณ์เฉพาะทางสังคมวัฒนธรรมในพื้นที่จริง ๆ ส่งผลให้เกิดปัญหาหลายประการตามมา โดยเฉพาะแนวโน้มที่อาจจะทำให้เกิดอัตรารว่างขึ้นในอนาคต เพราะคนกลุ่มนี้มักเข้ามาเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการ และจะย้ายออกไปเมื่อเงื่อนไขครบกำหนดตามระเบียบของทางราชการ เป็นผลให้สัดส่วนของพนักงานจ้างในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้น สิ่งนี้ได้นำมาซึ่งการแบกรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะงบประมาณรายได้ของท้องถิ่นเพื่อจ้างให้คนกลุ่มนี้เข้ามาทำงานแทนตำแหน่งที่ว่างลง ซึ่งนั่นก็เป็นสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันอีกเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบาทตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปกับสภาพปัญหาเชิงโครงสร้างสถาบัน และสภาพปัญหาเชิงพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่สีแดงที่มีพัฒนาการความขัดแย้งและความรุนแรงมายาวนานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะเหตุการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงที่มีรากเหง้าของปัญหามาจากเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ที่ได้กล่าวตอนต้น และหมายรวมเงื่อนไขอื่นๆ ในปัจจุบันที่ทำให้เหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีพลวัตแตกต่างและหลากหลายไปจากเดิม ได้แก่ ปัญหายาเสพติด ปัญหาความขัดแย้งทางเมืองท้องถิ่น ปัญหาความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ และปัญหาความขัดแย้งส่วนบุคคล เป็นต้น ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่าเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีพลวัต แต่ไม่ว่าจะมีพลวัตเช่นไร ผลสุดท้ายยอดจำนวนตัวเลขผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นับว่าเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์สำคัญที่ได้สะท้อนให้เห็นความต่อเนื่องของความรุนแรงในพื้นที่ที่ส่งต่อมาถึงปัจจุบัน โดยข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2564 พบว่ามีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นรวม 21,328 ครั้ง เสียชีวิต 7,314 คน และบาดเจ็บ 13,584 คน (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้, 2564a)

จากภาพรวมจำนวนตัวเลขผู้บาดเจ็บและผู้เสียชีวิตจากความรุนแรงของเหตุการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ว่าจะแต่ละเหตุการณ์จะมีที่มาจากสาเหตุที่มีลักษณะพลวัตเป็นเช่นไร แต่เมื่อความรุนแรงมีความยืดเยื้อในพื้นที่กว่า 2 ทศวรรษ จึงทำให้เกิดความน่าสั่นใจว่า ภายใต้บริบทดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองในระดับรากหญ้าที่แม้จะไม่ใช่อินสitutionทางการเมืองตามหลักประชาธิปไตยเต็มใบก็ตาม ได้เข้าไปมีความสัมพันธ์ในการช่วยส่งเสริมการ

แก้ไขปัญหาลำดับความสำคัญตามความสำคัญของแต่ละระดับ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และรวมไปถึงการส่งเสริมทางศาสนา ศิลปวัฒนธรรม หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น ภารกิจตัวอย่างดังกล่าวล้วนเชื่อมต่อกับสภาพพหุทางสังคมและบริบทแวดล้อมของเหตุการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างแยกไม่ออก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ก็ต้องยอมรับว่าบางพื้นที่สถาบันทางการเมืองดังกล่าวกลับกลายเป็นสถาบันที่เข้าไปมีบทบาทสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่ที่มีภารกิจด้านการแก้ไขปัญหามันคงจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง

ประกอบกับในช่วงเริ่มต้นของเหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐส่วนกลางผ่านกระทรวงมหาดไทยเองก็ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน โดยมอบหมายให้ดำเนินการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้กลายเป็นสถาบันที่สามารถสนับสนุนนโยบายรัฐบาลในการแก้ไขปัญหามันคงในพื้นที่ได้ โดยเฉพาะการเข้าไปสนับสนุนกิจการด้านความมั่นคง และรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาพื้นที่เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต (ผู้จัดการออนไลน์, 2549, 21 กรกฎาคม) ซึ่งสอดคล้องตามหลักความเป็นอิสระที่ได้รับการรับรองผ่านกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2560 มาตรา 250 วรรค 5 ความว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม...” (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, 6 เมษายน) รวมถึงพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่กล่าวข้างต้น ที่ให้อำนาจในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ฉะนั้น เหตุการณ์ความขัดแย้ง และความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงถือเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่การบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองระดับรากหญ้าจึงย่อมต้องสามารถเข้าไปมีบทบาทไม่ทางใดก็ทางหนึ่งในการช่วยเหลือหรือสนับสนุนภารกิจต่างๆเพื่อบรรเทาสถานการณ์ด้วยการลดเงื่อนไขของความขัดแย้งหรือความรุนแรงทั้งทางตรงและทางอ้อมให้กับพื้นที่ได้ ไม่ว่าจะเป็นบทบาทด้านการป้องกัน ตั้งรับ และการฟื้นฟู ซึ่งเป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ผ่านตัวแสดงที่หลากหลายซึ่งเข้าไปมีอำนาจหรือบทบาทในเรื่องดังกล่าวร่วมกับเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ ผู้นำศาสนา ผู้นำทางจิตวิญญาณ และผู้นำอื่นๆที่ประชาชนในพื้นที่ให้ความเชื่อมั่นศรัทธา ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้แม้จะไม่ใช่ว่าตัวแสดงหลักของการแก้ไขปัญหาลำดับความสำคัญตามความสำคัญตามความสำคัญของแต่ละระดับ

แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งภายในพื้นที่โดยอาศัยกลไกการบริหารจัดการด้วยคนในท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงต้องการทำความเข้าใจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยวิเคราะห์ให้เห็นบริบท “สถานะ บทบาท และพลวัตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ผ่านการอธิบายรูปแบบความเป็นรัฐราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแสดงและความสัมพันธ์ทางอำนาจ และรูปแบบที่สามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งจะเป็นการศึกษาที่ช่วยเติมเต็มช่องว่างในการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อีกแง่มุมหนึ่ง และค้นหาข้ออธิบายสาเหตุใหม่ๆ ของปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยืดเยื้อและมีพลวัตมาเกือบสองทศวรรษ รวมทั้งเสนอมุมมองที่เป็นข้อเสนอแนะซึ่งมีประโยชน์ต่อการนำไปใช้บูรณาการทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

## 2. คำถามการวิจัย

พลวัตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความเชื่อมโยงกับสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างไร ประกอบด้วยคำถามย่อยดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น และองค์กรอื่นในรัฐไทยในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างไร
2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้มีตัวแสดงอะไรเข้ามาเกี่ยวข้อง และตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องมีความสัมพันธ์ทางอำนาจเป็นอย่างไร
3. การมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเช่นไร

## 3. วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น และองค์กรอื่นในรัฐไทยที่มีต่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้
2. เพื่อศึกษาตัวแสดง และความสัมพันธ์ทางอำนาจในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้
3. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

#### 4. สมมติฐานการวิจัย

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสถาบันที่มีความสัมพันธ์หลายระดับ ประกอบด้วย ความสัมพันธ์กับเครือข่ายโครงสร้างท้องถิ่น และความสัมพันธ์กับเครือข่ายองค์กรอื่นในระบบราชการไทยผ่านเงื่อนไขเชิงกฎหมาย
2. ตัวแสดงที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ภายในสถาบัน ประกอบด้วย ตัวแสดงเชิงจารีตที่มีความสัมพันธ์ด้านใดด้านหนึ่งกับสถาบันทางศาสนา ราชสำนักหรือเจ้าเมือง กลุ่มพ่อค้าคนจีนอพยพ และตัวแสดงอื่นที่อยู่ในระบบโครงสร้างรัฐราชการไทย
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความพิเศษมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อื่น เนื่องจากเป็นสถาบันที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ความมั่นคง จึงต้องเข้าไปมีส่วนในการสนับสนุนภารกิจการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมกับเครือข่ายสถาบันอื่นที่รับผิดชอบโดยตรง ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่ที่อยู่นอกเหนือขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
4. การขับเคลื่อนสถาบันจะติดกับดักที่เป็นข้อจำกัดหลายประการอันเป็นผลพวงมาจากโครงสร้างรัฐรวมศูนย์ ประกอบด้วย ข้อจำกัดของกฎหมาย งบประมาณ บุคลากร และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่เข้าไปกีดทับ และลดทอนศักยภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถขับเคลื่อนสถาบันได้เต็มศักยภาพเท่าที่ควรจะเป็น

#### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

##### 5.1 ประโยชน์ในเชิงนโยบาย

1. ได้ทราบสถานภาพ บทบาท และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น และองค์กรอื่นในรัฐไทยที่มีต่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้
2. ได้ทราบตัวแสดงและความสัมพันธ์เชิงอำนาจทั้งตัวแสดงที่มีอยู่เดิม และตัวแสดงใหม่ ทั้งตัวแสดงที่เป็นรูปธรรม และตัวแสดงแฝงในการปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อที่จะนำผลที่ได้มาปรับปรุงแก้ไขเชิงนโยบายที่ทำให้ตัวแสดงทุกตัวมีบทบาทและอำนาจที่ชอบธรรมในการบริหารจัดการท้องถิ่นตนเอง

##### 5.2 ประโยชน์ในทางปฏิบัติ

สามารถนำสภาพปัญหาไปใช้กำหนดเป็นประเด็นเชิงนโยบายที่มุ่งสนับสนุนการกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นสถาบันทางการเมืองถิ่นที่มีความสำคัญ และมีศักยภาพในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่โดยไม่ถูกกีดทับด้วยองค์ประกอบเชิงโครงสร้างแบบรัฐรวมศูนย์อำนาจ



## 6. นิยามศัพท์

1. จังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึง จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และสี่อำเภอของจังหวัดสงขลา ประกอบด้วย อำเภอนาทวี อำเภोजะนะ อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางความคิด ความเชื่อ และความต้องการซึ่งเป็นสาเหตุหรือปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการก่อรูปความไม่สงบ อันนำไปสู่การขยายตัวของสถานการณ์ความรุนแรงทั้งในระดับความรุนแรงทางตรง ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง และความรุนแรงทางวัฒนธรรม นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างมาก อันนำมาสู่การกำหนดขอบเขตพื้นที่เป็นการเฉพาะด้วยการนำนโยบายการเสริมสร้างความมั่นคงบนฐานของกระบวนการขับเคลื่อนสันติสุข และสมานฉันท์มาปรับใช้ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ซึ่งเป็นพื้นที่เชื่อมต่อกัน

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานทางการปกครองรูปแบบหนึ่ง หรือหน่วยการปกครองของรัฐบาลในระดับท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจากการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจที่สอดคล้องกับรัฐบาลแห่งชาติ ซึ่งมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน และถือเป็นหน่วยการปกครองที่มีส่วนสำคัญในกระบวนการจัดการความขัดแย้งด้วยการขับเคลื่อนกิจกรรมในรูปแบบการบริการสาธารณะพร้อมแก้ไขความไม่สงบในระดับพื้นฐาน โดยใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งและเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในขอบข่ายพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสี่อำเภอของจังหวัดสงขลา

3. เหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึง เหตุการณ์ หรือสภาวะการณ์ของความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นับตั้งแต่ ปี 2547 อันประกอบด้วย เหตุการณ์ยิงโจมตี ระเบิด (แบบวางและแบบขว้าง) วางเพลิง (เผาโรงเรียน อาคารบ้านเรือน ตู้โทรศัพท์ เสาสัญญาณและอุปกรณ์โทรคมนาคม และเผาส่วนราชการ) ฆ่าด้วยวิธีการทารุณ (ฆ่าตัดคอ ฆ่าแล้วเผา ฆ่าตัดคอแล้วเผา) ประสงค์ต่ออาวุธ ชุมนุมประท้วง ทำร้าย และการก่อวินาศกรรมอื่น ๆ เช่น ยิงรบกวน ขว้างระเบิดเพลิง เผาขบวนรถยนต์ โปรมะปุเรอบี ตัดต้นไม้ ถอดน็อตรางรถไฟหรือเสาไฟฟ้า และวางวัตถุต้องสงสัย

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรม

#### ทฤษฎีและแนวคิดหลัก

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้มีกลุ่มแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ที่ผู้วิจัยคิดว่าสามารถนำมาใช้ในการอธิบาย และสนับสนุนการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ 5 กลุ่มแนวคิด ประกอบด้วย กลุ่มแนวคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ กลุ่มแนวคิดเรื่องรัฐราชการหรืออำมาตยาธิปไตย กลุ่มแนวคิดเรื่องสถาบันนิยม กลุ่มแนวคิดเรื่องอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจ และกลุ่มแนวคิดเรื่องการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและสันติศึกษา กล่าวคือ

#### 1. กลุ่มแนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) และแนวคิดเรื่องรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralization)

##### 1.1 แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization)

การรวมศูนย์อำนาจเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดวางโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐที่มีรัฐบาล (Government) เป็นศูนย์กลางทางอำนาจการปกครองของรัฐ เนื่องจากรัฐแต่ละรัฐต่างต้องการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกต่างๆที่อยู่ภายในรัฐให้สามารถเชื่อมสัมพันธ์เป็นปึกแผ่นเพื่อทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการบริหารราชการให้เป็นไปได้ได้อย่างคล่องตัวและรวดเร็ว ซึ่งส่งผลให้เกิดกลไกการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและมีความเข้มแข็ง เพื่อป้องกันปัจจัยอื่นๆที่อาจเข้ามาคุกคามและสร้างความสั่นคลอนให้กับรัฐได้ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2551, น. 184-185) เหตุนี้จึงทำให้การรวมศูนย์อำนาจทางการปกครองนั้นมุ่งที่จะออกแบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินให้รัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดิน และการส่งมอบบริการสาธารณะของรัฐที่รวมศูนย์อำนาจทางการปกครองผ่านกระทรวง และกรมต่างๆในฐานะเป็นศูนย์กลางในการปกครอง การขับเคลื่อนในการบริหารราชการแผ่นดิน และการส่งมอบบริการสาธารณะในท้องถิ่นให้มีความครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 1-10) (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, น. 22) โดยแนวคิดดังกล่าวมักถูกนำมาใช้กับรัฐที่มีเงื่อนไขของความไม่แข็งแรงมากพอ เนื่องจากเพิ่งมีการเปลี่ยนผ่านทางการปกครองที่ทำให้รัฐมีความทันสมัยมากขึ้น (Modern State) การก่อรูปหรือสร้างรัฐในฐานะเป็นพัฒนาการอย่างหนึ่งทางการปกครองจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ไว้ที่สถาบันการเมืองที่เป็นศูนย์กลางทางอำนาจ เพื่อที่จะทำหน้าที่ทั้งในส่วนของ การควบคุมกำกับทั้งภายในและภายนอก โดยเฉพาะบทบาทการเป็น “ตัวกลาง” ในการบริหาร

จัดการระหว่างสถาบันการเมืองที่อยู่นอกศูนย์กลางทางอำนาจ ซึ่งการรวมศูนย์อำนาจจะส่งผลให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารและการปกครอง โดยเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2556, น. 27)

การรวมศูนย์อำนาจสามารถจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ ประกอบด้วย

1) การรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง ซึ่งเกิดจากความจำเป็นที่ต้องมีสถาบันทางการเมืองที่เป็นศูนย์กลางทางอำนาจในการสร้างความเป็นเอกภาพทางการเมืองให้กับรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้รัฐส่วนกลางสามารถเป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคนภายในรัฐ และตอบสนองต่อความต้องการของคนในรัฐนั้นๆด้วยเช่นกัน

2) การรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครอง เกิดจากความจำเป็นที่ต้องมีการจัดระเบียบทางการเมืองการปกครอง และการจัดระบบบริการสาธารณะด้านต่างๆภายในรัฐ เพื่อให้ประชาชนภายในปริมณฑลแห่งรัฐนั้นๆสามารถที่จะเข้าถึงหรือได้รับบริการสาธารณะที่ได้มาตรฐานเดียวกัน (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2556, น. 27-28)

เมื่อพิจารณาถึงผลพวงจากการรวมศูนย์อำนาจภายในรัฐจะส่งผลให้เกิดลักษณะกลไก หรือองค์ประกอบเชิงโครงสร้างของรัฐที่สำคัญ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, น. 12-13) ประกอบด้วย

1) การรวมศูนย์อำนาจ จะทำให้อำนาจสูงสุดในการตัดสินใจต่างๆมีลักษณะผูกขาดผ่านการรวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาลกลางที่ทำหน้าที่บริหารประเทศ ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยใช้อำนาจในการเข้าไปควบคุมกำกับกลไกระบบราชการต่างๆที่เกี่ยวข้อง นั่นคือ จากส่วนกลางไปสู่ส่วนกลางโดยมีเป้าหมายเพื่อให้การบริหารการปกครองมีเอกภาพในลักษณะแบบเดียวกันทั้งประเทศ

2) การรวมศูนย์อำนาจจะส่งผลให้โครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอยู่ภายใต้หลักการบริหารจัดการตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) อันทำให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาที่เป็นไปในลักษณะจากบนลงล่าง (Top Down Approach) โดยมุ่งเน้นเรื่องความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการที่สามารถกระทำได้ง่ายและรวดเร็วต่อการควบคุมกำกับ

3) การรวมศูนย์อำนาจยังก่อให้เกิดการผูกขาดการใช้ความรุนแรงที่สามารถกระทำได้อย่างชอบธรรม โดยอ้างถึงกลไกในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ซึ่งมักกระทำผ่าน 2 กลไกหลักประกอบด้วย กลไกภายใต้กิจการทหาร อันเป็นหน่วยที่มีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองภัยคุกคามจากภายนอกรัฐ และกลไกภายใต้กิจการตำรวจ ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับกับการบังคับใช้กฎหมาย

## 1.2) แนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralization)

### และรัฐราชการหรืออำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity)

#### 1.2.1) แนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralization)

แนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน เป็นผลพวงที่เกิดขึ้นมาจากการรวมศูนย์อำนาจที่มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจที่มากจนเกินไป (An over-centralized state) ที่รัฐบาลกลางได้เข้าไปยึดกุมอำนาจการปกครอง มีการแต่งตั้งข้าราชการไปบริหารในระดับจังหวัด อำเภอ และควบคุมตัวแทนข้าราชการที่อยู่ตามพื้นที่นอกศูนย์กลาง รวมถึงการควบคุมกำกับกับการให้บริการสาธารณะทุกประเภทที่อยู่ในพื้นที่นอกศูนย์กลางเช่นกัน (ธนศวรร์ เจริญเมือง, 2547a, น. 8-9) ฉะนั้น ความยาวนานของการรวมศูนย์อำนาจได้ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของรัฐส่วนกลางไปยังพื้นที่นอกศูนย์กลางกระทั่งเกิดเป็นรูปแบบรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วนขึ้นมา (Fragmented Centralization) ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นได้ว่าการแยกส่วนจะเกิดขึ้นเมื่อขนาดหรือจำนวนของสถาบันขยายตัวเพิ่มมากขึ้น และพื้นที่นอกศูนย์กลางมีฐานทรัพยากรที่สำคัญซึ่งต้องพึ่งพา การแยกส่วนจึงสามารถที่จะเข้าไปควบคุมกำกับ หรือเข้าไปแทรกแซงผ่านโครงสร้างการบริหารที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้จัดวางเพื่อให้สถาบันที่ถูกจัดวางเหล่านั้นเป็นกลไกในการขับเคลื่อนไปสู่ทิศทางที่รัฐส่วนกลางได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ และเป็นการรักษาผลประโยชน์ทางการเมือง และความเป็นเอกภาพในการจัดระเบียบทางสังคมเพื่อควบคุมบริหารจัดการตามเป้าประสงค์ (Meyer, Scott, & Strang, 1987, pp. 187-188) ลักษณะดังกล่าวเห็นได้จากการออกแบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจได้แก่ กระทรวง กรม และหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในสถานะเป็นตัวแทนรัฐส่วนกลาง (Central Government Agencies) ที่มีสังกัดเชื่อมโยงกระทรวงที่ตั้งอยู่ในส่วนกลาง

การรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วนจึงส่งผลให้รัฐส่วนกลางมีความเข้มแข็งเพราะมีอำนาจและงบประมาณที่สามารถเข้าถึงการบริหารทรัพยากรได้มากขึ้น แต่ขณะเดียวกันได้ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น และระบบกฎหมายเกิดความอ่อนแอ (Charoenmuang, 2006, pp. 181-183) ซึ่งเป็นภาพลักษณ์ของรัฐราชการไทยในปัจจุบันที่มีอำนาจในการขยายสถาบันที่แตกหน่อออกจากสถาบันหลักที่อยู่ศูนย์กลาง โดยโครงสร้างผ่านสายใยเชื่อมต่อโดยมีฐานทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และอำนาจหน้าที่ในการหล่อเลี้ยงโครงสร้างราชการที่ช่วยเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการหรือมีอาณาจักรที่ถูกสร้างขึ้นมากับระบบราชการ (วรเดช จันทรศร, 2525, น. 5) ซึ่งสภาพดังกล่าวได้ส่งผลให้ระบบราชการไทยมักใช้กลไกการสร้างกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับ และการขยายขอบเขตอำนาจออกนอกศูนย์กลางจึงนำมาสู่การเกิดขึ้นมาของหน่วยงานใหม่ๆที่รัฐส่วนกลางต้องจัดสรรงบประมาณที่มากขึ้น (ชัชฎา กำลังแพทย์, 2561, น. 15) และการมีสถาบันเพิ่มขึ้นมาได้นำไปสู่การเพิ่มจำนวนบุคลากรที่เข้ามาอยู่ภายในเครือข่ายการบริหารราชการ ซึ่ง

บุคลากรไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐจะต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อกระทรวงหรือกรมต้นสังกัด และต้องร่วมรับผิดชอบในนโยบายทั่วไปต่อรัฐบาลส่วนกลาง (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2554, น. 106) ด้วยเหตุนี้ ระบบราชการจึงมักถูกรอบงำด้วยเงื่อนไขทางการเมือง เพราะโครงสร้างของระบบราชการประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องที่เชื่อมโยงทางการเมือง ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง คณะรัฐมนตรี และข้าราชการที่มีตำแหน่งลดหลั่นกันตามโครงสร้างการบังคับบัญชา เป็นต้น ซึ่งคนกลุ่มเหล่านี้ต่างเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดวาระทางนโยบายในการควบคุมกำกับทิศทางการบริหารปกครองภายใต้ระบบที่เรียกว่า “อำมาตยาธิปไตย หรือรัฐราชการ (Bureaucratic Polity)” (Riggs, 1966, p. 319)

การรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วนจึงได้นำไปสู่การขยายตัวของระบบที่อยู่ภายในรัฐราชการที่มักกล่าวอ้างในเชิงเหตุผลว่าการขยายตัวเชิงสถาบันเหล่านั้นจะนำไปสู่ผลดีหรือเอื้ออำนวยให้เกิดการพัฒนา แต่กระนั้นการขยายตัวของระบบราชการกลับพบว่าได้นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของกฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่งต่างๆ ที่ก่อให้เกิดอุปสรรคและความล่าช้า เนื่องจากกฎหมายไทยไม่ได้มีการแยกแยะหน้าที่ในการควบคุมกำกับและส่งเสริมให้ชัดเจน หากแต่เน้นหนักไปที่ด้านการควบคุมมากกว่าอย่างอื่น ประกอบกับขาดความโปร่งใสที่จะแสดงให้เห็นประชาชนผู้ได้รับผลกระทบสามารถล่วงรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ภายใต้สถานการณ์แต่ละสถานการณ์ด้วย เหตุนี้จึงทำให้ปัญหามีการย้อนกลับเป็นลูกโซ่ นั่นคือการพัฒนาไปสู่การขยายตัวของระบบราชการนอกศูนย์กลาง และเมื่อขยายตัวแยกส่วนออกไปแล้วได้ย้อนกลับมาเป็นอุปสรรคและปัญหาเช่นเดิม (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2554, น. 177-178)

ผลพวงจากการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วนนั้น จึงทำให้พลังท้องถิ่นเกิดความอ่อนแอ (Weak local forces) กล่าวคือ การควบคุมที่มากเกินไปของรัฐส่วนกลางได้ส่งผลให้หน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นขาดอำนาจในการดูแลบริหารจัดการท้องถิ่นตนเอง เมื่อประสบปัญหาภายในท้องถิ่นกลับไม่มีอำนาจหน้าที่ และเมื่อขาดอำนาจหน้าที่ก็กลับกลายเป็นว่าหน่วยระดับท้องถิ่นกลับไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นหน่วยระดับล่างที่ทำได้เพียงการรอรับคำสั่ง หรือรอรับการพัฒนาจากสถาบันที่แยกส่วนจากรัฐส่วนกลาง เงื่อนไขเหล่านี้ได้นำไปสู่การลดทอนศักยภาพของท้องถิ่น หรือมองไม่เห็นพลังในตัวเองทั้งๆ ที่มีศักยภาพแต่กลับถูกกดทับ ซึ่งสิ่งนี้ในที่สุดแล้วจะทำให้ท้องถิ่นเกิดความเสื่อมถอยหรือด้อยค่าไป (Charoenmuang, 2006, pp. 175-188)

### 1.2.2) แนวคิดเรื่องรัฐราชการหรืออำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity Institutionalism)

แนวคิดเรื่องรัฐราชการหรืออำมาตยาธิปไตยภายใต้บริบทของประเทศไทย เกิดขึ้นมาจากกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางประวัติศาสตร์ที่ขับเคลื่อนสู่การเป็นรัฐสมัยใหม่ (modern state) หรือรัฐชาติสมัยใหม่ (nation state) ที่เริ่มตั้งแต่ช่วงแรกระหว่างปี พ.ศ. 2394-2416 ถือเป็นช่วงเวลาที่มีการวางรากฐานในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเริ่มต้น

ในช่วงของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ที่เริ่มได้รับอิทธิพลจากโลกตะวันตก เรื่อยมากระทั่งรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ที่ถือว่าเป็นช่วงเวลาที่มีการปรับปรุงหลายด้าน โดยเฉพาะเริ่มมีการจัดโครงสร้างเป็นหน่วยหรือส่วนงาน (departments) โดยจัดแยกตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญตะวันตกเพื่อดำเนินกิจการใหม่ๆของรัฐหรือภารกิจที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่จำกัด

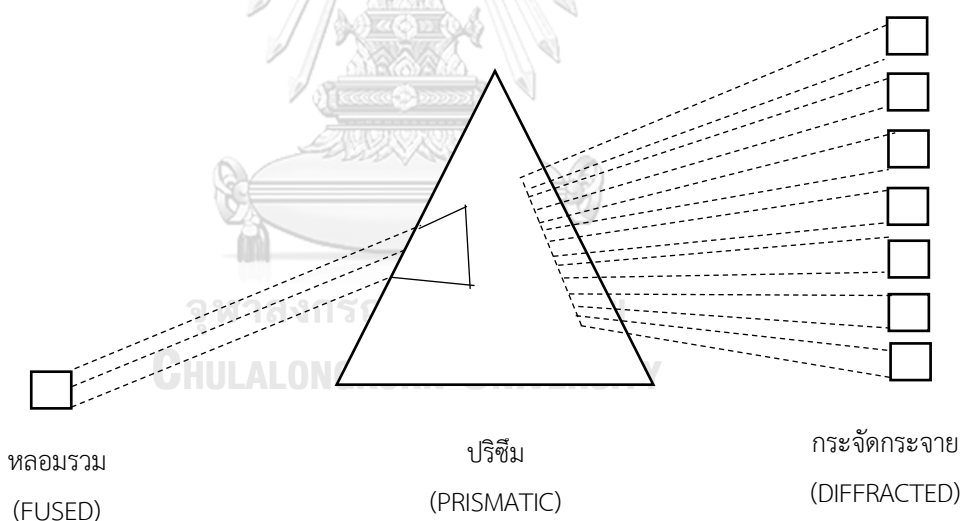
กระทั่งต่อมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 เริ่มมีการปรับโครงสร้างรัฐบาลหลักใหม่ทั้งหมด ซึ่งอาคารสำนักงานเก่าถูกกำจัด การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ของบุคลากรบางส่วนถูกดึงเข้าสู่กระทรวงใหม่ หน่วยงานใหม่ๆก็ถูกรวมเข้าไว้ด้วยกันภายใต้การควบคุมของคณะรัฐมนตรี และช่วงต่อมาก็เป็นช่วยสร้างความมั่นคงแข็งแรงเชิงสถาบัน มีการปรับรูปแบบใหม่ และมีการขยายตัวบางส่วน กระทั่งปี 2475 มีการปฏิวัติผ่านโครงสร้างระบบราชการที่รัชกาลที่ 5 เป็นผู้ริเริ่ม โดยการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดคือการปรับโครงสร้างการควบคุมทางการเมืองชั้นพื้นฐานใหม่ โดยมุ่งเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงให้มีความเป็นทางการ (formal) มากขึ้น มีการสร้างกลไกของรัฐสภา และการเลือกตั้ง กระทั่งเกิดการล้มล้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และการเปิดตัวชุดรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรในปี 2475 (Riggs, 1966, pp. 110-112) เหตุนี้จึงทำให้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากประกาศของคณะราษฎรกลายเป็นจุดเริ่มต้นของระบอบการปกครองแบบรัฐราชการ หรืออำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) (Riggs, 1966, pp. 319-320) ซึ่ง Riggs มองว่าการเป็นรัฐราชการ หรืออำมาตยาธิปไตยเกิดขึ้นมาจากโครงสร้างของระบบการเมืองที่มีข้าราชการทหารและพลเรือนเข้ามาครอบงำในระบบการเมืองผ่านอำนาจจากตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งคนกลุ่มนี้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐไทยโดยยึดโยงกับกลไกของอำนาจรัฐ (ธนบรรณ อุทองมาก, 2560, น. 26)

การออกแบบโครงสร้างของระบบราชการพบว่า Fred Riggs ได้รับอิทธิพลมาจากตัวแบบระบบปริซึม (prismatic model) ซึ่ง Riggs ให้จินตนาการถึงการหลอมรวมแสงสีขาว (white light) ที่หลอมละลายผ่านออกมาและกระจายตัวบนหน้าจอเป็นแถบแสงสีรุ้ง (rainbow) ซึ่งสีที่แยกกันแม้จะแตกต่างกัน แต่ก็เชื่อมโยงจากจุดหลอมรวมเดียวกันที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์และการควบคุมกำกับแสงสีต่างๆ ซึ่งสิ่งนี้ทำให้ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างทั้งการกระทำและตัวแสดงไม่ได้มีความแตกต่างกันมาก (Riggs, 1964, p. 27)

ตัวแบบดังกล่าวเป็นข้อค้นพบของ Riggs จากการศึกษาบริบทการเมืองไทยช่วงหลังการเปลี่ยนผ่านการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่อธิบายถึงสภาพกลไกของระบบราชการแม้จะเปลี่ยนผ่านแล้วแต่โครงสร้างของระบบก็ยังมีได้อยู่ภายใต้หลักการประชาธิปไตยที่เป็นตัวแทนของประชาชน การเมืองไทยยังคงติดกับดักอยู่ในปริซึม เป็นเสมือนสังคมากลางเก่า กลางใหม่ หรือมีลักษณะครึ่งๆกลางๆ ระหว่างภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม และแม้จะสถาบันที่เกิดขึ้นมาโดยมีโครงสร้างแยกบทบาทหน้าที่ แต่กระนั้นสถาบันเหล่านี้ก็ได้ดำเนินการตามกฎหมายระเบียบ หากแต่ทำหน้าที่อื่นซึ่งขัดกับ

กฎหมายและกระทบต่อกลไกการทำงานเชิงสถาบันการเมือง (ชัชฎา กำลิ่งแพทย์, 2561, น. 12) ฉะนั้น สังคมการเมืองที่ตั้งอยู่บนฐานปริซึม จึงเป็นสถานภาพที่ถูกกีดกันอยู่ตรงกลางระหว่างจารีตธรรมเนียมประเพณีของตัวเองแบบดั้งเดิม กับแนวคิดใหม่ซึ่งเป็นสิ่งที่นำเข้ามาจากประเทศตะวันตก ส่งผลให้ตัวปริซึมมีความปริเมื่อแสงอาทิตย์สีขาวผ่านเข้าไปในปริซึม และแสดงผลออกมาเป็นแถบ 7 สี ซึ่งถ้าจะเปรียบเทียบว่าการที่แสงสีขาวสะท้อนเข้าไปในปริซึมกลายเป็นหลากสี ปรากฏการณ์นั้นสามารถอนุมานได้ว่า แรงกระตุ้นต่างขั้วเมื่อมาหลอมรวมอยู่ด้วยกันจะทำให้เกิดดุลยภาพ หรือความไม่สมดุล เพราะเป็นการเผชิญหน้าของแรงกระตุ้น 2 ขั้ว/ฝ่ายที่ไม่ได้นำไปสู่การรวมขอมหรือมีความเป็นหนึ่งเดียวกัน หากแต่มีโครงสร้างดังกล่าวเป็นทางแพร่งที่ทำให้กลไกเชิงสถาบันทางการเมืองติดกับดักอยู่ในปริซึมนั้น ลักษณะดังกล่าวเป็นการยืนอยู่ท่ามกลางของความแตกต่างที่ไม่สามารถย้อนหลังกลับไปสู่สังคมที่เป็นจารีตประเพณีดั้งเดิม หรือก้าวต่อไปสู่สังคมอุตสาหกรรมได้ ความแตกต่างของ 2 ขั้ว จึงเป็นกับดักที่มีลักษณะเป็นพลวัต มีตรรกะ และความขัดแย้งในตัวเอง (เกษียร เตชะพีระ, 2550)

### รูปภาพที่ 3 ตัวแบบระบบปริซึม (Prismatic model) ที่นำมาใช้ออกแบบโครงสร้างระบบราชการ



ที่มา : (Riggs, 1964, p. 27)

นอกจากนี้ Riggs ยังได้แบ่งโครงสร้างภายในของระบบราชการเป็น 2 ระดับคือ โครงสร้างส่วนบนและโครงสร้างส่วนล่าง โดยโครงสร้างส่วนบนประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ที่มาจากกลุ่มผู้นำในระบบราชการ ซึ่งทำให้การแข่งขันทางการเมืองจำกัดวงอยู่ในกลุ่มคณะรัฐมนตรีด้วยกัน ในขณะที่โครงสร้างส่วนล่างแบ่งเป็น 3 รูปแบบ ประกอบด้วย (1) Democratic control ซึ่งเป็นรูปแบบที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ กำหนด และควบคุมพรรคการเมืองได้ ตัวแทนในสภาที่มาจาก

การเลือกตั้งสามารถควบคุมระบบราชการได้ (2) Party tutelage เป็นรูปแบบการดำเนินงานของพรรคในนามประชาชน โดยประชาชนจะเป็นผู้ควบคุมพรรคการเมือง และประชาชนผู้ที่พรรคการเมืองเลือกก็จะเข้าไปคุมข้าราชการอีกทอดหนึ่ง และ (3) Bureaucratic tutelage เป็นรูปแบบที่ผู้นำในระบบราชการสามารถควบคุมตัวแทนของประชาชนและสามารถควบคุมประชาชนได้ โดยรูปแบบนี้ข้าราชการจะพยายามยกเลิกกลไกของการเลือกตั้งในฐานะเป็นภัยคุกคามของระบบราชการ (ธนบรรณ อุ่ทองมาก, 2560, น. 26-27)

เหตุนี้จึงทำให้รัฐราชการจึงให้ความสำคัญกับตัวแสดงที่อยู่ในโครงสร้างของระบบราชการที่มีลักษณะจำกัดอยู่ในกลุ่มคณะรัฐบาลเป็นสำคัญ ที่ทำให้กลไกทั้งระบบการปกครองและการเมืองอยู่ภายใต้การยึดกุมของระบบราชการที่ค่อนข้างเด็ดขาด โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่ระบบราชการ (ทั้งพลเรือนและทหาร) ถูกสถาปนามาก่อนนับตั้งแต่เข้าไปเป็นตัวแสดงหลักในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งเริ่มต้นจากการเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการการควบคุมอำนาจอยู่ในระบบราชการ รัฐราชการจึงเข้าไปเกี่ยวข้องกับการกำหนดและบริหารจัดการกิจการสาธารณะ หรือเข้ามามีอำนาจทางการเมือง (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2560) หรือแม้แต่บริบทปัจจุบันภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 การเมืองไทยก็ยังคงเป็นการเมืองแบบรัฐราชการ โดยอาศัยระบบราชการเป็นตัวแสดงในกระบวนการทางนโยบาย ทั้งการเสนอนโยบาย และการน่านโยบายไปปฏิบัติโดยที่สถาบันภายนอก ระบบราชการ พรรคการเมือง ภาคประชาชนถูกจำกัดบทบาททำให้ไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ โดยที่ใช้เครื่องมือที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มทุน และการใช้พลังของระบบราชการฝ่ายทหารควบคุมระบบการเมือง (ธนบรรณ อุ่ทองมาก, 2560, น. 135-137)

ระบบราชการไทยจึงมีความครึ่งๆกลางๆที่ยังคงมีการรวมศูนย์อำนาจอยู่กับชนชั้นนำของระบบราชการ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นช่วงที่ Riggs ศึกษาซึ่งอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการทหารของจอมพลสฤษดิ์-ถนอม-ประภาส หรือปัจจุบันที่อยู่ภายใต้ระบอบประยุทธ์ ระบบราชการไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เนื่องจากยังคงสามารถรักษาและสืบทอดลักษณะเฉพาะในมิติกลไกเชิงโครงสร้างของความสัมพันธ์ทางอำนาจที่แบ่งออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ประกอบด้วย

1) ประการแรก โครงสร้างรัฐมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มงวด และขาดเอกภาพเหมือนพีระมิดที่แตกเป็นเสี่ยง (fragmented pyramid like overcentralized but underunified state structure) ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานที่อ่อนด้อยลง และง่ายต่อการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะมีการแก่งแย่งช่วงชิงอำนาจเรื่องต่างๆที่มักก้าวทาบซ้อนระหว่างหน่วยงานราชการต่างๆด้วยตนเอง และปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิผลจากภายนอก เช่น งานด้านการบริหาร



จัดการสิ่งแวดล้อม การแก้ปัญหาน้ำท่วม การแพทย์และสาธารณสุข การจราจร จลาจล การแก้ปัญหา ยาเสพติด เป็นต้น

2) ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่มีความสมดุลกัน หรือเสียดุลระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน กับ ภาคประชาชน (unbalanced relations of power between the state sector & the private sector) โดยอำนาจมักเอียงไปทางฝั่งภาครัฐและทุน

3) ภาคประชาชนมีตัวแทนและมีส่วนร่วมโดยตรงน้อยในระบบสถาบันทางการเมืองของภาครัฐ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น (underrepresentation of the people sector in official political institutions both at the national and local levels) (เกษียร เตชะพีระ, 2558, น. 54-55)

### 1.3) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนววิเคราะห์เรื่องการรวมศูนย์อำนาจ การรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน และรัฐราชการ

พิชญเดช โอสถานนท์ (2555) เรื่อง “การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศึกษากรณีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)” (พิชญเดช โอสถานนท์, 2555) งานวิจัยชิ้นนี้สัมพันธ์กับการศึกษาเชิงสถาบันในแง่ของการวิพากษ์ปัญหาและข้อจำกัดของสถาบันที่อยู่ในรูปของการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วนที่รัฐส่วนกลางได้แยกส่วนหรือถ่ายโอนงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) รับผิดชอบ โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ ศึกษากระบวนการเข้าสู่วาระของนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่านโยบายที่ออกมาเป็นผลทางการเมืองหรือไม่ และมีตัวแสดงใดบ้างที่มีเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากระบวนการทางการเมืองของรัฐส่วนกลางมีส่วนสำคัญในการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายเนื่องจากมองว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ โดยตัวแสดงที่สำคัญคือ รัฐบาลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- (1) กระทรวงมหาดไทย ดึงเห็นได้จากการเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงนายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐบาลเองก็ได้ให้เหตุผลว่าเป็นความคล่องตัวในการประสานงานกับเครือข่ายที่อยู่ในระดับส่วนภูมิภาค ถึงระดับหมู่บ้าน ตลอดจนการติดต่อประสานงานกับผู้ว่าราชการจังหวัด และมีผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลังอันมาจากตำแหน่งที่เพิ่มมากขึ้น
- (2) กระทรวงกลาโหม (กองทัพ) ที่เข้าไปแทรกแซงทางการเมืองในรูปแบบต่างๆคือ การใช้อิทธิพลในการกดดันรัฐบาล การชู้ใช้กำลัง โดยมีจุดยืนและข้ออ้างในเรื่องของการสร้างความมั่นคงภาพ จึงทำให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการจังหวัดชายแดนภาคใต้รวมศูนย์การบังคับบัญชาอยู่ที่แม่ทัพภาค 4

- (3) หน่วยงานกลาง ประกอบด้วย หน่วยงานที่อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ดำเนินงานในภาพรวมเรื่องแผนงาน งบประมาณ และบุคลากร ได้แก่ สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงาน กพร. สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น โดยสถาบันเหล่านี้ได้เข้ามามีบทบาทในแง่ของการให้ความเห็นในขั้นตอนการร่างกฎหมายซึ่งคณะรัฐมนตรีจะรับฟังความเห็นของหน่วยงานดังกล่าว และส่งต่อให้กระทรวงมหาดไทยปรับร่างกฎหมายร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทั่งออกมาเป็น พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (4) ฝ่ายการเมืองและรัฐบาล ซึ่งเป็นไปตามช่วงเวลาของรัฐบาลในแต่ละยุค เช่น บทบาทของพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้ผลักดันให้ ศอ.บต. เป็นองค์การถาวร และเข้าไปเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้จนเป็นผลสำเร็จ (พิชญเดช โอสถานนท์, 2555, น. 167-169)

งานวิจัยดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงกลไกการรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลางที่ผูกขาดอำนาจทั้งในส่วนของการกำหนดนโยบาย และการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่ารัฐส่วนกลางต้องการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกต่างๆที่อยู่ภายในรัฐที่สามารถทำให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างคล่องตัว และรวดเร็ว โดยลดเงื่อนไขของภัยคุกคาม หรือแรงต่อต้านที่จะเข้ามาสร้างความสั่นคลอนให้กับการดำเนินงานของรัฐบาลส่วนกลาง

ทนาย เพิ่มพูน (2561) เรื่อง “การติดตามนโยบายการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557” (ทนาย เพิ่มพูน, 2561) เป็นงานวิจัยที่สัมพันธ์กับงานของพิชญเดช โอสถานนท์ที่ผู้วิจัยกล่าวข้างต้น เพราะเป็นการติดตามการขับเคลื่อน ผลผลิต และผลลัพธ์ของนโยบายการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557 ซึ่งนัยยะหนึ่งเป็นการประเมินผลผลพวงที่เกิดขึ้นมาจากการรวมศูนย์อำนาจของการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มองว่าการขับเคลื่อนนโยบายยังคงขาดความสมดุลระหว่างด้านความมั่นคงและการพัฒนา ขณะเดียวกันการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจได้นำมาซึ่งการสิ้นเปลืองยุทธโปกรณ์และงบประมาณที่มีแนวโน้มสูงขึ้น ส่งผลให้ประสิทธิภาพเมื่อเปรียบเทียบระหว่างจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงที่ลดลง แต่จำนวนยุทธโปกรณ์ที่สูญเสียงบประมาณไปกลับพบว่าเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้การลดลงของเหตุการณ์ความรุนแรง และการลดลงของประชากรที่สูญเสียชีวิตไม่สัมพันธ์กับค่าใช้จ่ายที่นำมาใช้ กรณีความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงทำให้เห็นถึงการสิ้นเปลืองของงบประมาณด้านยุทธโปกรณ์ที่ทำให้เห็นปัญหาการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพ และในงานวิจัยยังชี้ให้เห็นอีกว่างบประมาณที่ใช้จริงกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยทุกปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการขับเคลื่อนนโยบายมีแนวโน้มช่วยลดเหตุการณ์ความรุนแรง แต่ต้องแลกกับค่าใช้จ่ายที่สิ้นเปลืองงบประมาณ (ทนาย เพิ่มพูน, 2561, น. 260-261) งานนี้ทำให้เห็น

ว่า การรวมศูนย์อำนาจไม่ได้นำมาซึ่งการลดลงของงบประมาณ หากแต่กลับยิ่งทำให้รัฐส่วนกลางหรือรัฐที่แยกส่วนมีผลประโยชน์บางอย่าง หนึ่งในนั้นคือผลประโยชน์จากงบประมาณ เป็นเหตุทำให้ผลประโยชน์ผูกพันกับนโยบาย

ปฐวี โชติอนันต์ (2556) เรื่อง “รัฐกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน กรณีศึกษา อำเภอลองใหญ่ จังหวัดตราด” (ปฐวี โชติอนันต์, 2556) เป็นงานวิจัยที่มุ่งศึกษาการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของรัฐไทยภายใต้โครงสร้างรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วนและการกระจายอำนาจที่ล่าช้าในบริเวณพื้นที่ชายแดนที่เคยเป็นพื้นที่ความมั่นคงของรัฐมาก่อน ซึ่งผลการศึกษาเป็นไปในลักษณะการวิพากษ์ความเป็นรัฐรวมศูนย์ของรัฐส่วนกลางที่มีแต่จะสร้างปัญหาเพิ่มมากขึ้น โดยมองว่าการที่หน่วยงานความมั่นคงในส่วนภูมิภาคยังคงอำนาจไว้กับแต่ละหน่วยงานของตน ด้านหนึ่งได้เปิดโอกาสให้เกิดกลไกการทุจริตคอร์รัปชันในการควบคุมแรงงานผิดกฎหมายบริเวณชายแดน เช่น การที่คนเหล่านี้มีสถานะผิดกฎหมายภายในรัฐ แต่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจในพื้นที่ ทำให้ในบางครั้งมีเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายทั้งตำรวจท้องที่ หรือเจ้าหน้าที่ทหารที่อยู่ในบริเวณด้านชายแดนมีการจับกุมคนเหล่านี้ โดยที่การจับกุมที่เกิดขึ้นไม่ได้ถูกส่งตัวกลับประเทศแต่เป็นการจับเพื่อเรียกค่าปรับจากคนเหล่านี้และปล่อยคนเหล่านี้ไปซึ่งนั่นได้แสดงให้เห็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเรียกส่วยชายแดนที่สามารถกระทำได้โดยอาศัยโครงสร้างทางอำนาจที่เข้าควบคุมหรือจัดการได้ นอกจากนั้นรัฐก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของคนในพื้นที่เข้ามามีบทบาทในการดูแลพื้นที่ชายแดนร่วมกับหน่วยงานความมั่นคงของรัฐหรือเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในลักษณะทิศทางเดียวกัน โดยที่รัฐไทยยังคงหวงอำนาจในการควบคุมความมั่นคงภายในพื้นที่ให้อยู่ภายใต้การดูแลของอำเภอ ส่งผลให้ภาระหลักตกอยู่ที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในฐานะฝ่ายปกครองท้องที่ทำหน้าที่ควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายแทน (ปฐวี โชติอนันต์, 2556, น. 123-124) งานดังกล่าวจึงทำให้เห็นถึงความเข้มข้นของการรวมศูนย์อำนาจที่รัฐปฏิเสธกลไกของระบบในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ และขณะเดียวกันก็ปฏิเสธกลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้เข้ามายุ่งเกี่ยว

ชัชฎา กำลิ่งแพทย์ (2561) เรื่อง “พลวัตและการปรับตัวของรัฐราชการไทย : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐราชการสมัยสุโขทัยและรัฐราชการสมัย คสช.” (ชัชฎา กำลิ่งแพทย์, 2561) ที่มีวัตถุประสงค์ในการศึกษารัฐราชการในสองช่วงเวลาที่มีการปรับตัว และมีพลวัตในการรักษาอำนาจทางการเมืองอย่างไรท่ามกลางการเกิดขึ้นมาของตัวแสดงใหม่ ๆ นอกกระบบราชการ ซึ่งพบว่า การปรับตัวของรัฐราชการ ซึ่งในที่นี้ขอกกล่าวถึงเพียงรัฐราชการในยุครัฐบาล คสช. ที่มีการดึงเอากลุ่มพลังบางกลุ่มทางสังคมเข้ามาร่วมเป็นพันธมิตร โดยกลุ่มพลังที่อยู่ในระบบราชการ ประกอบด้วย ข้าราชการพลเรือนที่มีลักษณะแบบรวมศูนย์ ข้าราชการทหารที่เป็นกลุ่มหลักในประเทศ เทคโนโลยีที่เข้ามามีบทบาทในการวางแผนเศรษฐกิจที่หนุนเสริมกลุ่มทุน องค์กรตุลาการที่เข้ามามีส่วนในการตัดสินใจทางการเมือง ในขณะที่

ที่พลังนอกระบบราชการพบว่า ประกอบด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ บทบาทของสหรัฐอเมริกา และเงินที่เข้ามาให้การช่วยเหลือและสร้างพันธมิตร กลุ่มทุนที่เข้ามาเป็นกลไกขับเคลื่อนนโยบายของประเทศร่วมกับรัฐ และภาคประชาสังคมที่เข้ามาท้าทายอำนาจแต่มักจะถูกปราบปรามโดยรัฐ แง่นี้จึงทำให้เห็นพลวัตการปรับตัวของรัฐบาลราชการที่ปัจจุบันมีการรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจายเป็นเพราะการขยายตัวของระบบราชการที่มากจนเกินไป ส่งผลให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่ และมีความซ้ำซ้อนในการทำงาน (ชัชฎา กำลิ่งแพทย์, 2561, น. 240) งานวิจัยดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่ารัฐไทยเป็นรัฐรวมศูนย์อำนาจที่มากจนเกินไป ดังเห็นได้จากการที่รัฐบาลส่วนกลางเข้าไปควบคุมกำกับผ่านการแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางไปทำงานในทุกจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งทำให้เครือข่ายโครงสร้างของระบบราชการเหล่านี้เข้าไปควบคุมกำกับความเป็นไปทั้งในระดับส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น กระทั่งทำให้สถาบันระดับล่างเกิดความอ่อนแอ ไม่สามารถคิดหรือกระทำการเพื่อตัดสินใจที่กระทบต่อตนเองโดยตรงได้ ดังเห็นได้ชัดในกรณีของจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่รัฐได้ใช้โครงสร้างระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าไปกำหนด หรือกระทำการบางอย่างที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นไปในท้องถิ่น โดยที่ท้องถิ่นผู้รู้และเข้าใจความเป็นไปในท้องถิ่นดีกว่า กลับไม่ใช่ตัวแสดงหลักที่อยู่ภายในโครงสร้างที่มีอำนาจในการกระทำการตัดสินใจบางอย่างในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อตนเอง

ธนบรรณ อุ่ทองมาก (2560) เรื่อง “รัฐราชการไทยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557” (ธนบรรณ อุ่ทองมาก, 2560) เป็นงานวิจัยที่ศึกษาบริบทความเป็นรัฐราชการไทย (bureaucratic polity) ผ่านปรากฏการณ์ทางการเมืองไทยหลังรัฐประหาร พ.ศ.2557 ซึ่งพบว่า บริบททางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเมืองแบบรัฐราชการที่ได้อาศัยระบบราชการเป็นกลไกในกระบวนการทางนโยบายตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยที่สถาบันนอกระบบราชการและภาคประชาชนถูกจำกัดบทบาทที่ไม่สามารถเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบรัฐบาลได้ ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญของรัฐราชการภายหลังการรัฐประหารพบว่า เป็นรัฐราชการทหารที่มีการใช้เครื่องมือทางรัฐธรรมนุญและกฎหมายเป็นกลไกในการผลักดันรัฐราชการให้อยู่ภายใต้โครงสร้างที่เป็นทางการของระบบและสถาบันทางการเมือง ดังมีการกำหนดคณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองเป็นกลไกในการสืบทอดอำนาจของ คสช. เนื่องจากมีโครงสร้างมาจากข้าราชการและกองทัพ ซึ่งทำให้กลุ่มคนดังกล่าวเข้ามาสร้างการเปลี่ยนแปลงผ่านการกำหนดนโยบายเพื่อการปฏิรูปประเทศเพื่อครอบงำในการกำหนดทิศทางทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง นอกจากนี้ความเป็นรัฐราชการยังมีการผนึกกำลังระหว่างรัฐราชการกับกลุ่มทุนใหญ่ หรือรัฐกับเอกชนเพื่อเอื้อประโยชน์ระหว่างกันดังสะท้อนผ่านนโยบายประชารัฐที่มีการเอื้อประโยชน์ให้นายทุนทั้งไทยและเทศ ในขณะที่อีกด้านหนึ่งมีการใช้พลังของระบบราชการฝ่ายทหารควบคุมระบบการเมืองโดยมีพลังของระบบราชการคอยสนับสนุน ดังเห็นได้จากการมีมาตรา 44 เป็นเครื่องมือในการสร้างอำนาจผ่านการออก

คำสั่งต่างๆ เพื่อเร่งรัดการดำเนินการ และออกนโยบายโดยมีกลไกระบบราชการสนับสนุนการทำงานของรัฐราชการของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (ธนบรรณ อุทองมาก, 2560, น. 127-137) งานวิจัยดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงกลไกของรัฐราชการไทยภายหลังรัฐประหารว่าเป็นรัฐราชการที่จำกัดตัวแสดงทางการเมืองอยู่ที่ฝ่ายทหารหรือกองทัพเป็นสำคัญผ่านการใช้เครื่องมือทางกฎหมาย และอำนาจพิเศษเข้าแทรกแซง ประกอบกับกระบวนการทางนโยบายก็มีลักษณะเป็นกระบวนการแบบบนลงล่าง (top-down) มากกว่าที่จะเกิดจากการรวบรวมปัญหาและความต้องการต่างๆ ขึ้นมาจากระดับท้องถิ่น ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นผลพวงที่เกิดขึ้นจากการรวมศูนย์อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ

## 2. กลุ่มแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization) และการมีส่วนร่วม (Participation)

### 2.1 แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization)

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นกระบวนการในการเพิ่มความเป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่น (Local Autonomy) โดยการถ่ายเทอำนาจและความรับผิดชอบให้หน่วยย่อยในระดับท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระที่จะดำเนินการหรือตัดสินใจแทนสถาบันในระดับชาติ ส่วนกลาง (A. Heywood, 2000, p. 237)

#### 2.1.1 รูปแบบการกระจายอำนาจโดยทั่วไป

แนวคิดรูปแบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นพบว่า มี 5 รูปแบบด้วยกัน ประกอบด้วย (1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default) (2) การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) (3) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) (4) การมอบอำนาจ (Delegation) และ (5) การโอนอำนาจ (Devolution) (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และคณะ, 2561, น. 13-15; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547, น. 10-14; เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550) กล่าวคือ

#### 1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default)

รูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะนี้จะเกิดขึ้นจากบริบทของความล้มเหลวในการดำเนินงานที่เกิดขึ้นกับรัฐบาล องค์กร หรือหน่วยงานสถาบันต่างๆ กระทั่งไม่สามารถใช้อำนาจในพื้นที่ที่ตนอยู่ได้ จึงเป็นผลให้ภาคประชาสังคม หรือองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (NGOs) เข้ามาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการลุกขึ้นดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อชุมชนของตนเอง โดยปราศจากการเข้ามามีส่วนร่วมของภาครัฐ

#### 2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization)

รูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะนี้จะเป็นการเปลี่ยนถ่ายหรือโยกย้ายกิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยแนวคิดนี้ตั้งอยู่บน

สมมติฐานว่ากิจการบางอย่างนั้น เอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่าการดำเนินการโดยภาครัฐ ซึ่งจะใช้กลไกทางการตลาด (Market Mechanism) เข้าไปมีบทบาทสำคัญแทนการผูกขาดโดยรัฐ

### 3. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

รูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะนี้เป็นการแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่ท้องถิ่นหรือนอกศูนย์กลาง หรืออีกนัยยะหนึ่งเป็นการกระจายอำนาจในทางการบริหารภายในโครงสร้างของส่วนราชการด้วยตนเอง โดยองค์กรภายใต้การแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระในการตัดสินใจเรื่องต่างๆภายในพื้นที่ที่รับผิดชอบพอสมควร หากแต่รัฐบาลกลางยังคงมีอำนาจในการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างๆ เนื่องจากยังคงมีความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรและบุคลากรกับส่วนกลางตามหลักการแบ่งอำนาจ ซึ่งทำให้การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เป็นเพียงการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization)

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบย่อย (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, น. 9-10) ประกอบด้วย

รูปแบบแรก : การกระจายอำนาจอาจเป็นการแบ่งอำนาจการตัดสินใจของส่วนราชการส่วนกลางลงสู่หน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่ (Prefectoral System) โดยที่หน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐนั้นจะเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจภายใต้กรอบและนโยบายของราชการส่วนกลาง ซึ่งกรณีนี้ ตัวแทนของรัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและกำกับดูแลหน่วยงานของราชการส่วนกลางทั้งหมดที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่นั้นๆ

รูปแบบที่สอง : การกระจายอำนาจเป็นการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจของส่วนราชการแยกตามภารกิจ (Functional System) โดยที่แต่ละส่วนราชการต่างแบ่งอำนาจในการตัดสินใจภายใต้กรอบหรือนโยบายของราชการส่วนกลาง โดยที่ไม่ขึ้นตรงต่อตัวแทนของรัฐที่ดูแลภาพรวมในพื้นที่

### 4. การมอบอำนาจ (Delegation)

รูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะนี้จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ และเป็นการเน้นในมิติการให้อิสระกับด้านภารกิจหน้าที่ที่มีอยู่ในองค์กรมากกว่าเน้นเรื่องพื้นที่ ดังเห็นได้จากการที่รัฐส่วนกลางได้กระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรอิสระ องค์กรมหาชน การจัดตั้งบริษัทของรัฐหรือท้องถิ่น การจ้างเหมาบริการ และการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐและองค์กรอาสาสมัคร หรืออีกด้านหนึ่งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นมาเพื่อดำเนินภารกิจโครงการเฉพาะ ซึ่งมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจน แต่ให้อำนาจในการตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้อย่างอิสระ ซึ่งทำให้การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เป็นการ

กระจายอำนาจเพื่อเสริมความคล่องตัวในการบริหารงาน เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ที่ถูกจัดตั้งขึ้นมา มีความเป็นอิสระ ซึ่งไม่ต้องถูกผูกมัดติดอยู่กับระเบียบปฏิบัติราชการ อันจะช่วยให้การทำงานหรือการ ให้บริการแก่ประชาชนมีความรวดเร็วและมีความคล่องตัว (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, น. 9-10) อย่างไรก็ตาม รัฐส่วนกลางยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้ผ่านข้อกำหนดในบทบัญญัติตามกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรที่รับผิดชอบ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้ง และยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ ซึ่งรูปแบบนี้จะมีระดับการกระจายอำนาจที่สูงกว่าการ แบ่งอำนาจดังที่กล่าวมา

#### 5. การโอนอำนาจ (Devolution)

รูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ ถือเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนถึงระดับการกระจาย อำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ซึ่งจะเกิดขึ้นจากการที่รัฐส่วนกลางได้ถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจใน เรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรระดับย่อยที่อยู่ในสถานะเป็นตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่างๆ โดยที่ องค์กรย่อยจะมีตัวแทนที่เกิดจากการเลือกของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในการตัดสินใจ การกำหนด นโยบายต่างๆ การตรากฎหมายและออกกฎระเบียบต่างๆได้ด้วยตนเอง โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้าไปมี บทบาทหรือแทรกแซงการทำงาน เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ซึ่งทำให้ รูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการประชาธิปไตย และทำให้มี การเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจาย อำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” (Political or Democratic Decentralization) (วสันต์ เหลือง ประภัสร์, 2563, น. 34) ซึ่งการโอนอำนาจมีอยู่ด้วยกัน 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administrative Devolution) สอดรับกับการ จัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (Local-self government) ซึ่งเปิดโอกาสให้ ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง ในแง่นี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระเป็นอย่างมากในการดูแลสภาพความเป็นอยู่และสามารถจัดทำ กิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนเองได้อย่างกว้างขวาง มีอิสระ ทั้งในทางการคลังและบุคลากร ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรที่ตนเองมีเพื่อใช้จัดทำกิจการต่างๆ ได้อย่างอิสระ

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) เป็นรูปแบบการ กระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary System) จนมีลักษณะเข้าใกล้ระบบสหพันธรัฐ (Federal System) (Andrew Heywood, 2002, pp. 167-168) โดยมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่ท้องถิ่น และเปิดโอกาส ให้ชุมชนสามารถกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้ง

สถาบันทางการเมืองเป็นของตนเองเพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่างๆในการบังคับใช้กับพื้นที่ของตน แต่ทั้งนี้ยังคงถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ

### 2.1.2 รูปแบบการกระจายอำนาจที่นำมาใช้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 5 ลักษณะข้างต้น เมื่อนำมาปรับใช้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า จะมีความเกี่ยวข้องระหว่างรูปแบบที่สามถึงห้า เนื่องจากการกระจายอำนาจในรูปแบบแรกซึ่งเป็นการกระจายอำนาจโดยจำเป็น หรือปริยายนั้นเป็นการเกิดขึ้นมาในภาคประชาชน ซึ่งมีใช้เป็นผลที่เกิดมาจากการจัดสรรหรือแบ่งอำนาจจากรัฐส่วนกลางแต่อย่างใด และในรูปแบบที่สองที่เน้นการแปรรูปกิจการภาครัฐ ไม่ได้นำไปสู่การกระจายอำนาจที่แท้จริง เพราะการแปรรูปเป็นเพียงการโยกย้ายอำนาจและฐานทรัพยากรที่มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์เท่านั้น (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 35)

นอกจากนี้ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2557) ได้ขยายความต่อให้เห็นว่า นอกจากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 5 รูปแบบที่กล่าวข้างต้นแล้วนั้น ยังสามารถนำมาจัดแบ่งได้เป็นอีก 4 รูปแบบตามแนวคิดหลักที่อยู่เบื้องหลังการออกแบบการกระจายอำนาจ (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2557, น. 9-1 - 9-8) ประกอบด้วย

1. การกระจายอำนาจแบบ Centralism : เป็นรูปแบบที่รัฐบาลกลางจะเป็นผู้มีอำนาจและบทบาทหลักในการบริหารประเทศ และการจัดบริการสาธารณะ และยังเป็นผู้กำหนดระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ในสถานะเพียงองค์ประกอบหนึ่งของกลไกการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลกลาง เหตุนี้จึงทำให้รัฐบาลกลางเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดที่สามารถระทำการจัดตั้ง ยุบ และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านกระบวนการตราเป็นกฎหมายหรือเป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารประเทศ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป เพียงแต่มีอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มากกว่า และมีอำนาจจัดเก็บภาษีภายใต้การควบคุมกำกับจากรัฐบาล

2. การกระจายอำนาจแบบ Corporatism : เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่รัฐบาลกลางให้การยอมรับสถานะความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหุ้นส่วนที่สำคัญของรัฐบาลกลางในการขับเคลื่อนการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน อีกทั้งมองว่ารัฐบาลกลางและท้องถิ่นมิใช่เป็นคู่แข่งหรือคู่ต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจและพื้นที่ทางการเมืองระหว่างกัน แต่จะเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นที่จะให้ความร่วมมือระหว่างกัน มีภารกิจที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบ มีการแบ่งปันฐานทรัพยากรซึ่งกันและกันภายใต้หลักการของความไว้วางใจและการให้ความเคารพระหว่างกัน โดยมุ่งหลักความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และหลักความรับผิดชอบ (Countability) ในการขับเคลื่อนการพัฒนาและให้บริการสาธารณะ



3. การกระจายอำนาจแบบ Separatism เป็นการกระจายอำนาจที่อยู่ภายใต้หลักการที่ว่า รัฐหนึ่งๆสามารถประกอบด้วยหน่วยทางการเมืองหลายหน่วย หลายระดับ ภายใต้พื้นที่เขตอำนาจการปกครอง ประชากร และความเป็นอิสระต่อกัน โดยรัฐบาลกลางจะมีพื้นที่ปกครองครอบคลุมทั่วประเทศ เพียงแต่มีอำนาจในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินเพียงบางเรื่องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีพื้นที่ที่จำกัดภายในพื้นที่ของตนเอง แต่จะมีหน้าที่ครอบคลุมการจัดบริการสาธารณะเกือบทุกด้าน ซึ่งจะไม่ทับซ้อนกับรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามประเพณีการปกครองของพื้นที่นั้นๆ หรืออาจเกิดขึ้นจากการต่อรองระหว่างกัน แต่ในบริบทความเป็นจริงขอบเขตทางอำนาจของรัฐบาลจะถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศอยู่แล้ว เพื่อป้องกันการทับซ้อนทางอำนาจระหว่างกัน โดยรูปแบบนี้รัฐบาลค่อนข้างจะมีความเป็นอิสระต่อกันสูง และมีท่าทีในลักษณะของการเป็นคู่แข่งทางการเมือง รวมทั้งอาจมีความขัดแย้งระหว่างกันได้

4. การกระจายอำนาจแบบ Localism เป็นการกระจายอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนหลักของการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจ การให้บริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ โดยที่รัฐบาลกลางจะมีอำนาจเพียงการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ไม่เข้าไปควบคุมกำกับโดยตรง ฉะนั้น การแบ่งเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกลาง กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่บนพื้นฐานของหลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity) โดยมุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักในการขับเคลื่อนการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นทุกประเภท โดยที่รัฐบาลจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกหรือเข้าไปเกี่ยวข้องในเรื่องที่เกินขีดความสามารถของท้องถิ่น เหตุนี้จึงทำให้การกระจายอำนาจในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตทางอำนาจหน้าที่ครอบคลุมมากที่สุด

ฉะนั้น การพิจารณาถึงบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงพบว่าความแตกต่างของการกระจายอำนาจที่มีหลายระดับได้ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่แตกต่างกันออกไป และมักมีการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบซึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขบริบทที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ด้านอำนาจหน้าที่อาจจัดอยู่ในหลักการโอนอำนาจ แต่อีกด้านอย่างด้านทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นเรื่องงานบุคคล หรืองานงบประมาณอาจจัดอยู่ในอีกด้านหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม เพื่อความชัดเจนในการจัดแบ่งรูปแบบการกระจายอำนาจสำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยจะใช้การจัดแบ่งประเภทการกระจายอำนาจตามทฤษฎีของ Bealey, Chapman, และ Sheehan (Bealey, Chapman, & Sheehan, 1999, p. 264) ที่ถูกกล่าวอ้างถึงในงานของธเนศวร์ เจริญเมือง (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2551, น.186-189) ซึ่งแบ่งการกระจายอำนาจออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ คือ การแบ่งอำนาจ และมอบอำนาจ ซึ่งเป็นแนวคิดประกอบส่วนหนึ่งที่ถูกลำดับถึงในงาน

ของศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555) และงานของชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และคณะ, 2561)

รูปแบบที่ 1 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) คือ การลดทอนอำนาจจากส่วนกลาง มิให้กระจุกอยู่ที่จุดเดียว ผ่านการมอบหมายอำนาจบางส่วนให้ตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางไปทำงานในท้องถิ่น โดยที่แต่ละคนยังคงทำงานตามหน้าที่ที่ได้รับตามกฎหมายและตามคำสั่งของรัฐส่วนกลาง และโยกย้ายไปตามคำสั่งของส่วนกลาง โดยการแบ่งอำนาจในลักษณะดังกล่าวเป็นการแบ่งอำนาจตามแนวดิ่งที่มี 2 รูปแบบย่อยคือ การแบ่งอำนาจด้วยการยึดพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งเป็นการแบ่งอำนาจบางส่วนจากราชการส่วนกลางให้หน่วยงานหรือผู้แทนเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจภายใต้กรอบนโยบายของรัฐส่วนกลาง มีการควบคุมกำกับหน่วยงานต่างๆของทางราชการที่มีความรับผิดชอบอยู่ในพื้นที่นั้นๆ และการแบ่งอำนาจด้วยการยึดถือเอาตามภารกิจเป็นหลัก คือ การให้อำนาจกับหน่วยงานหรือตัวแทนของส่วนราชการให้อำนาจในการตัดสินใจภายใต้กรอบนโยบายของราชการส่วนกลาง (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น.30-31) ซึ่งทำให้เห็นว่าการแบ่งอำนาจอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางเดียวที่มีศูนย์กลางเป็นผู้บัญชาการออกคำสั่ง และข้าราชการหรือบุคลากรเป็นเพียงผู้รับคำสั่งและต้องดำเนินการปฏิบัติตาม ซึ่งไม่สามารถดำเนินการไปตามแนวทางที่ตนเองต้องการได้ (Steer, 1967, p.78-79) ประกอบกับระบบราชการในลักษณะดังกล่าว มีเป้าหมายในการโยกย้ายบุคลากรคือ ต้องการเลื่อนขั้น ให้รางวัลตามความเหมาะสม การลงโทษตามความผิดที่ได้กระทำไว้ การป้องกันไม่ให้ข้าราชการผู้นั้นติดพันกับพื้นที่จนเกิดระบบพรรคพวก และหาประโยชน์จากอำนาจที่ได้มอบไว้ ตลอดจนเงื่อนไขอื่นๆที่แตกต่างกันไปของบุคลากรที่มีความต้องการที่หลากหลาย เช่น การย้ายไปอยู่กับครอบครัว ความชอบส่วนบุคคล ความขัดแย้งส่วนตัว ความไม่คุ้นเคยกับพื้นที่บางพื้นที่ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือเป็นข้อจำกัดในการทำงานของบุคลากร

ฉะนั้น การแบ่งอำนาจจึงมีเป้าหมายหลักคือ การแก้ไขปัญหาตัวบุคลากรและระบบเป็นหลัก หากแต่ไม่ได้คำนึงถึงปัญหาท้องถิ่น และคนในท้องถิ่นควรได้รับการแก้ไขเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้เช่นไร เหตุนี้ การแบ่งอำนาจจึงถือเป็นการแบ่งเบาภาระของการรวมศูนย์อำนาจ หรือการแก้ไขจุดอ่อนบางประการของการรวมศูนย์ ซึ่งให้อำนาจการรวมศูนย์ยังคงมีต่อไป การแบ่งอำนาจจึงเป็นเพียงการบริหารงานที่ยังคงรับใช้อำนาจของรัฐส่วนกลาง (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2551, น. 186-188)

รูปแบบที่ 2 การมอบอำนาจให้ท้องถิ่น (Devolution) คือ การที่ศูนย์กลางได้มอบอำนาจอะไรบางอย่างให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการ “ทุกอย่าง” ตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การคิดโครงการ และมาตรการต่างๆ (Tansey & al, 2014, p.171) ซึ่งเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่สะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่ารูปแบบแรก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะเป็นสถาบันผู้ใช้อำนาจผ่านผู้บริหารที่มาจากทางเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ที่สามารถที่จะกระทำการ

ตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ หรือเรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับประชาชนได้โดยตรง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของประชาชนที่มีความเป็นอิสระพอสมควร (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น.31) ทั้งนี้ การมอบอำนาจบางอย่างให้ยอมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขว่าแต่ละรัฐได้มอบอะไรให้มากน้อยเพียงใด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ.2560 ที่มีการบัญญัติบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่หมายรวมขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้ในหมวดที่ 14 มาตรา 249-254 (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, 6 เมษายน, น.74-75) และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ได้ระบุอำนาจหน้าที่เฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการปฏิบัติ ตามกฎหมาย เช่น รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน บำรุงทางบกทางน้ำ ดูแลการจราจร รักษาความสะอาด กำจัดขยะมูลฝอย ป้องกันระงับโรคติดต่อ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี เป็นต้น (เอกฉัตร วิทยอภิบาลกุล, 2564, น. 444, 475-476) ทั้งนี้ ที่ไม่ได้ระบุในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติท้องถิ่น ก็ถือว่าไม่ใช่หน้าที่ของท้องถิ่น แต่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางทั้งหมด

จากการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการกระจายอำนาจในภาพรวมดังกล่าว ทำให้เห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่มีความหลากหลาย และมีรูปแบบที่แตกต่างกัน ซึ่งเมื่อพิจารณา ระหว่างการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และการมอบอำนาจ (Devolution) จึงพบว่ามีความแตกต่างตรงระยะห่างและความสัมพันธ์กับรัฐส่วนกลาง กล่าวคือ การแบ่งอำนาจเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพื่อประโยชน์ของส่วนกลาง เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ดำเนินโดยคนของรัฐบาลกลางและเพื่อรัฐบาลกลาง (State Local Government) แต่การมอบอำนาจคือทำให้ท้องถิ่นมีการปกครองตนเอง บริหารงานโดยคนในท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งจากคนในท้องถิ่น และเพื่อคนในท้องถิ่น (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2551, น.188-189) โดยสิ่งเหล่านี้ได้ทำให้เห็นพลวัตของการกระจายอำนาจที่มีส่วนผสมที่แตกต่างกันไปตามแต่ละยุคสมัยซึ่งมีหลายปัจจัยเป็นองค์ประกอบ

ดังนั้น จากลักษณะข้อบ่งชี้ที่สะท้อนความหมายของการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าหลักการกระจายอำนาจเกิดขึ้นมาเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่มีหลายระดับ ประกอบกับในบริบทความเป็นจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักนำแนวคิดมาผสมผสาน แง่นี้จึงส่งผลให้อำนาจและความเป็นอิสระโดยพิจารณาทั้งในระดับโครงสร้าง และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ย่อมมีความแตกต่างกัน ส่งผลให้การกระจายอำนาจมีความแตกต่างกัน (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2559)

## 2.2 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (People's Political Participation)

### 2.2.1 คำจำกัดความการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อกระทำการบางอย่างในกิจกรรมทางการเมือง ได้แก่ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเข้าร่วมรณรงค์ทางการเมือง การร้องทุกข์ การคว่ำบาตร การแสดงออกซึ่งอะไรบางอย่าง และการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับบุคคลผู้ขับเคลื่อนประเด็นอะไรบางอย่าง ซึ่งกลไกดังกล่าวเป็นกระบวนการหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นช่องทางที่สามารถทำให้ประชาชนเข้าไปสื่อสารหรือแสดงออกซึ่งความคิดเห็นบางอย่างได้ (Uhlaner, 2015b, p. 504)

จากการพิจารณาคำจำกัดความของการมีส่วนร่วมพบว่ามี ความแตกต่างกัน ดังเช่น การให้คำจำกัดความของ Huntington ที่มองว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองหมายถึง กิจกรรมที่ถูกออกแบบมาโดยพลเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกระทำตัดสินใจของรัฐบาล (government decision-making) (Huntington & Nelson, 1976, p. 3) ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองถูกนิยามว่าเป็นกิจกรรมที่อยู่บนพื้นฐานของความตั้งใจที่ต้องการให้เกิดผลกระทบบางอย่างต่อการดำเนินการของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบโดยตรงต่อการกำหนดหรือดำเนินการทางนโยบาย หรือส่งผลโดยอ้อมโดยสร้างอิทธิพลให้ตัวแสดงระดับบุคคลสามารถเลือกกระทำทางนโยบายเหล่านั้น (Verba, Scholzman, & Brady, 1995, p. 38) ทั้งนี้ คำจำกัดความยังครอบคลุมการกระทำใดๆก็ตามที่แม้จะไม่ได้ตั้งใจหรือมีเจตนาของผู้กระทำให้หมายรวมถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย ซึ่งทำให้ขอบเขตการมีส่วนร่วมมีลักษณะทั่วไปมากขึ้น (Verba et al., 1995, pp. 38-39) นอกจากนี้การมีส่วนร่วมในอีกด้านหนึ่งมองว่าต้องไม่เป็นไปในลักษณะการบังคับ ได้รับค่าจ้าง หรือได้สิ่งตอบแทนในลักษณะตัวเงิน และ Huntington กับ Nelson ยังขยายความต่ออีกว่า การมีส่วนร่วมไม่ได้หมายถึงการมีส่วนร่วมแบบอิสระในลักษณะทั่วไปตามที่ Verba กล่าวถึงเท่านั้น หากแต่หมายรวมถึงการมีส่วนร่วมแบบระดมกำลัง (mobilized participation) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ถูกกำหนดโดยบุคคลอื่นซึ่งสามารถสร้างอิทธิพลโน้มน้าวให้รัฐบาลกระทำการตัดสินใจบางอย่าง

### 2.2.2 มุมมองการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

1. มุมมองการศึกษาในช่วงต้น : การมีส่วนร่วมในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้งและความสัมพันธ์ในลักษณะลำดับชั้น (Participation as Electoral and Hierarchical)

มุมมองนี้มองว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเริ่มพัฒนาควบคู่ไปกับการศึกษาพฤติกรรม การเลือกตั้ง โดยผลการเลือกตั้งไม่ได้ขึ้นอยู่กับความชอบของบุคคลเท่านั้น ผลการเลือกตั้งไม่เพียงแต่การขึ้นอยู่กับความชอบของผู้คนเท่านั้น แต่เป็นการใช้สิทธิของตนในการเลือกตั้งซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้น

บางช่วงเวลา ซึ่งมีงานวิจัยหลายชิ้นในอเมริกา โดยเฉพาะงานของ Warren Miller และ Philip Converse ที่ได้ศึกษาพฤติกรรมการณ์มีส่วนร่วมในการลงคะแนนเสียงที่พบว่ามีความสัมพันธ์กับลักษณะทางกายภาพทางสังคม และการใช้มุมมองทางจิตวิทยาในการพิจารณาของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งส่วนใหญ่คนที่เข้ามามีส่วนร่วมมักจะเป็นกลุ่มคนที่มีฐานะทางการเงิน การศึกษา และมีความสนใจทางการเมืองที่มากกว่า ทั้งนี้ การศึกษาพบว่าเพศชายจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมที่มากกว่า

นอกจากนี้ Milbrath ยังค้นพบว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมที่นอกเหนือจากการลงคะแนนเสียง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมมีลักษณะเป็นไปตามลำดับขั้น (hierarchical scale) เปรียบเสมือนเป็นบันไดของกิจกรรม (ladder of activities) ที่มองว่าระดับล่างจะมีส่วนร่วมได้ง่ายที่สุด และระดับบนจะเป็นสิ่งที่ยากที่สุดของการมีส่วนร่วม ซึ่งทำให้เห็นว่าผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมมักอยู่ในระดับตำแหน่งที่ต่ำกว่า (Milbrath, 1965, pp. 17-18)

## 2. มุมมองการศึกษาในระดับกว้าง : การศึกษาผ่านมุมมองระดับระหว่างประเทศ (Large-scale Cross-national Studies)

การให้ความสำคัญกับเสถียรภาพของประชาธิปไตยได้กระตุ้นให้เกิดการนำกลไกการมีส่วนร่วมมาใช้เป็นตัวแปรที่สำคัญ ซึ่ง Harry Eckstein มองว่าการมีส่วนร่วมเป็นกลไกที่เชื่อมโยงระหว่างผู้ได้บังคับบัญชาไปยังผู้บังคับบัญชา (Eckstein & Gurr, 1975, pp. 60-70) แต่สำหรับ Almond และ Verba ในงาน Civic Culture (1963) มองว่าพฤติกรรมการณ์มีส่วนร่วมของพลเมืองในประเทศเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดลักษณะทางวัฒนธรรมทางการเมืองของตน ซึ่งต้องพิจารณาถึงระดับทัศนคติและความเชื่อที่อยู่ภายในพฤติกรรมของตัวบุคคลที่ทำให้เกิดการแสดงออกผ่านกิจกรรมต่างๆ ออกมา อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่รวบรวมในปี พ.ศ. 2502 และ 2503 ใน 5 ประเทศ ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา เม็กซิโก อิตาลี เยอรมนีตะวันตก และบริเตนใหญ่ ซึ่งเป็นฐานข้อมูลหลักที่มีการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนอกจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการลงคะแนนเสียงแล้วนั้น การเปรียบเทียบทำให้เกิดข้อสรุปที่สำคัญอีกประการว่า ตัวแสดงระดับบุคคลที่มักจะมีส่วนร่วมในระดับองค์กรมักจะเป็นตัวแสดงที่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และสังคมที่มีโครงสร้างองค์กรที่แน่นอนจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้น

ภายในทศวรรษ (พ.ศ. 2509 ถึง พ.ศ. 2514) Verba ได้ลงนามเพื่อศึกษากิจกรรมทางการเมืองในสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์ อินเดีย ไนจีเรีย และยูโกสลาเวีย ผลการศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้ขยายแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง และอธิบายใหม่ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกิจกรรมรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่บุคคลเข้ามามีความสัมพันธ์เป็นกรณีเฉพาะกรณีไป ซึ่งส่วนมากจะเป็นการเข้ามามีความสัมพันธ์เพื่อทำอะไรบางอย่างที่เป็นไปในทิศทางเชิงบวก เช่น การที่ผู้คนเข้ามามีส่วนร่วมกับกลุ่มชุมชนโดยเป็นการมีส่วนร่วมที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดเหมือนกับการ

เลือกตั้ง และที่สำคัญงานของ Verba และ Nie (1972) และ Verba et al. (1978) ได้ยืนยันให้เห็นอีกครั้งว่าปัจจัยในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนตั้งอยู่บนพื้นฐานฐานะความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ และการศึกษา ซึ่งเป็นตัวทำนายสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วม และประเด็นหลักคือ ความแข็งแกร่งของความสัมพันธ์นั้นแตกต่างกันไปตามโครงสร้างของแต่ละสังคม กลุ่มทางสังคม และทรัพยากร ปัจจัยเหล่านี้มีความสำคัญอย่างมาก เช่น บริบททางสังคมที่มีความแตกแยกทางการเมืองที่ทำให้เกิดการก่อรูปทางสังคมที่มีคุณลักษณะบางอย่าง หรือการมีโครงสร้างทางสังคมที่ดีในบางสังคมเป็นปัจจัยในการเสริมสร้างให้ผู้นำมีความแข็งแกร่งขึ้น

การศึกษาของ Verba จงใจที่จะเพิกเฉยการพิจารณาการประท้วงทางการเมือง ซึ่งมองว่าเป็นการเข้าร่วมกิจกรรมนอกบรรทัดฐานที่เป็นที่ยอมรับ ซึ่งบางกิจกรรมมีลักษณะผิดกฎหมาย การละเลยนี้ได้นำมาซึ่งผลเสียเพราะในช่วงทศวรรษ 1970 เป็นต้นมากลับพบว่า ปรากฏการณ์การประท้วงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงและมีความถี่สูงขึ้น ซึ่งเป็นเหตุให้นักวิชาการยุโรปและอเมริกาให้ความสนใจกับการศึกษากระทำทางการเมืองที่เน้นเรื่องการประท้วงมากขึ้น พวกเขาได้ทำการสำรวจในสหรัฐอเมริกา เยอรมนีตะวันตก เนเธอร์แลนด์ บริเตนใหญ่ และออสเตรเลียในปี 1973 ถึง 1974 ในอิตาลี สวิตเซอร์แลนด์ และฟินแลนด์ในอีกสองปีต่อมา ดังปรากฏการนำเสนอผลการศึกษาในงานเรื่อง Political Action (Barnes et al., 1979) และงานเรื่อง Continuities in Political Action (Jennings et al., 1989) ซึ่งงานดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หนึ่งของการวิจัยที่สำคัญคือ การศึกษาเพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างการประท้วงและการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามแบบแผนเดิม โดยในงาน Political Action ได้แสดงให้เห็นว่า การประท้วงคือการมีส่วนร่วมทางการเมืองรูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นการขยายความมิตีการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่กว้างขึ้น โดยพวก Post-Materialist จะมีแนวโน้มที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการประท้วงมากกว่ากลุ่ม Materialist กระทั่งปัจจุบันการมีส่วนร่วมยังครอบคลุมถึงขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) ซึ่งเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นปัญหาเฉพาะที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในระดับชุมชน (Uhlener, 2015a, pp. 506-507)

## 2.2.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

### 1. ปัจจัยโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมเป็นวิธีการหนึ่งที่ประชาชนสามารถเข้าไปควบคุมกำกับรัฐบาลของตน ดังเห็นได้จากกลไกการเลือกตั้งที่เป็นการกำหนดตัวผู้ปกครอง การออกคะแนนเสียงจึงเป็นกลไกในการสร้างการมีส่วนร่วม ซึ่งมีส่วนประกอบของการมีส่วนร่วมอื่นๆที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การรณรงค์หาเสียง การแสดงความคิดเห็น การจัดการชุมชน และการกระทำอื่นๆที่นำมาซึ่งการชนะการเลือกตั้ง

ลักษณะดังกล่าวแตกต่างกับสังคมเผด็จการที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับกลไกการเลือกตั้งเป็นเวลายาวนาน เพียงแต่ยังคงมีส่วนร่วมทางการเมือง แม้ว่าประชาชนจะไม่ได้เลือกผู้ปกครองเป็นเวลายาวนาน ผู้ปกครองจึงต้องทำให้ประชาชนในประเทศมีความพึงพอใจเพื่อที่จะลดเงื่อนไขของการจลาจล ในขณะที่ประเทศที่ด้อยการพัฒนา มักเห็นได้ว่าสถาบันของรัฐก็มีการพัฒนาที่ด้อยกว่าเช่นกัน ซึ่งส่งผลให้เครือข่ายความสัมพันธ์มีลักษณะอ่อนแอลงไปด้วย หรือการให้การยอมรับนับถือสถาบันท้องถิ่นมีมากกว่าการให้ความสำคัญกับเครือข่ายสถาบันของรัฐ ดังเห็นได้จากการมีส่วนร่วมทางการเมืองจำนวนมากมีลักษณะเป็นการมีส่วนร่วมที่ไม่เป็นทางการในเวทีระดับท้องถิ่นหรือสถาบันดั้งเดิม (Uhlener, 2015a, p. 507)

## 2. ปัจจัยความเป็นผู้นำ

ผู้คนมักจะเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นเมื่อมีทรัพยากรบางอย่างที่พร้อมหรือเอื้อให้คนเข้ามามีส่วนร่วม ผู้นำทางการเมืองจึงต้องจัดหาทรัพยากรเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่มาก และเข้าถึงได้ง่ายขึ้น โดยที่ผู้นำต้องกระทำการสื่อสารไปยังประชาชนโดยตรงหรือผ่านตัวแทนเพื่อให้เกิดการกระทำร่วมกัน บางอย่าง การมีส่วนร่วมจะมีมากขึ้นถ้าผู้นำให้ความสำคัญกับการพูดคุยแลกเปลี่ยนในพื้นที่สาธารณะที่แต่ละคนสามารถอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นได้มากขึ้น ในขณะที่เดียวกันบทบาทของสื่อมวลชนสมัยใหม่ในปัจจุบันก็มีบทบาทคล้ายกับผู้นำเป็นอย่างมาก เพราะสื่อสามารถกำหนดกรอบประเด็นของปัญหาต่างๆ และสามารถสร้างผลกระทบเมื่อสื่อสารออกไปได้อย่างมากซึ่งทำให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้คน ฉะนั้นสื่อจึงเป็นช่องทางที่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงออกทางความคิดได้มากขึ้น (Uhlener, 2015a, p. 507)

### 2.2.3 ลำดับชั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งออกได้เป็น 8 ระดับ ซึ่งแต่ละระดับจะมีความแตกต่างกันของการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Arnstein, 1969, pp. 216-224; สติธร ธนานิธิโชติ, 2562, น. 3-30 - 3-32) ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3 ลำดับชั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ระดับ	ลำดับชั้นการมีส่วนร่วม	คำอธิบายแนวคิด
1	การครอบงำและบังคับ ความคิด (manipulation)	การครอบงำทางความคิดที่ทำให้ประชาชนอยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกกระทำ ทั้งในมิติของการเป็นผู้ถูกให้การศึกษา และถูกชี้ทางโดยผู้มีอำนาจ การมีส่วนร่วมจึงมีลักษณะเข้าไประหว่างความสัมพันธ์ในระดับเปลือกผิวเผิน และโครงการที่เข้าไประหว่างความสัมพันธ์นั้นส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่ไม่ได้มีความสำคัญใดๆต่อความต้องการในการเข้าไประหว่างความสัมพันธ์

ระดับ	ลำดับขั้นการมีส่วนร่วม	คำอธิบายแนวคิด
2	การบำบัดรักษา (therapy)	การมีส่วนร่วมมีลักษณะไม่จริงจัง เนื่องจากผู้มีอำนาจจะมองว่าคนที่ถูกกระทำที่ไม่มีอำนาจนั้นที่ลักษณะเจ็บป่วยทางจิตหรือมีความไม่สมประกอบ ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็นการบำบัดรักษาปัญหาของกลุ่มคนที่ไม่มีอำนาจ แทนที่จะมองว่าปัญหาจริงๆนั้นเกิดขึ้นมาจากโครงสร้างอคติ หรือเป็นการปลอบประโลมผู้ที่ได้รับความเสียหายจากนโยบายว่าเหตุการณ์ด้านลบต่างๆที่พวกเขาเผชิญมาจะไม่เกิดขึ้นอีก
3	การแจ้ง/บอกกล่าว (informing)	การแจ้งให้ประชาชนทราบว่าพวกเขามีสิทธิที่จะกระทำทางเลือกผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการแจ้งเฉยๆ ในลักษณะบอกเล่า มีการสื่อสารทางเดียวจากข้าราชการสู่ประชาชน โดยที่ประชาชนไม่สามารถแสดงความคิดเห็นหรือสื่อสารในลักษณะสองทางได้ มักปรากฏการสื่อสารผ่านสื่อมวลชน ใบปลิว โปสเตอร์ และการตอบคำถามในลักษณะทางเดียว และแม้จะมีการจัดเวทีผ่านการประชุมชี้แจง แต่การชี้แจงเหล่านั้นไม่ได้ลึกซึ้งหรือทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในสิ่งที่ต้องการสื่อได้ ประกอบกับการเข้ามาประชุมในแต่ละครั้งสร้างความเบื่อหน่ายให้กับประชาชน เพราะเป็นการใช้ภาษาสื่อสารด้วยภาษาเทคนิคที่ประชาชนไม่สามารถเข้าใจได้ และบางครั้งออกนอกเรื่อง ส่งผลให้ประชาชนเกิดความไม่เข้าใจ และเป็นเหตุให้การตัดสินใจยังคงผูกขาดอยู่ที่ผู้มีอำนาจและกลไกรัฐต่อไป
4	การปรึกษาหารือ (consultation)	การปรึกษาหารือเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีของการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพียงแต่ถ้าองค์ประกอบไม่ครบถ้วน อาจทำให้การมีส่วนร่วมสูญเปล่าหรือไม่สามารถเป็นหลักประกันว่าความคิดเห็นของพวกเขาจะถูกนำไปใช้ในการกระทำการตัดสินใจ ทำให้การมีส่วนร่วมมีลักษณะเป็นการกระทำเหมือนผักชีโรยหน้าให้ดูดี ดังการใช้เครื่องมือผ่านแบบสอบถามที่ไม่ได้เป็นผลประโยชน์ เพราะเป็นการสอบถามในระดับทัศนคติที่ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

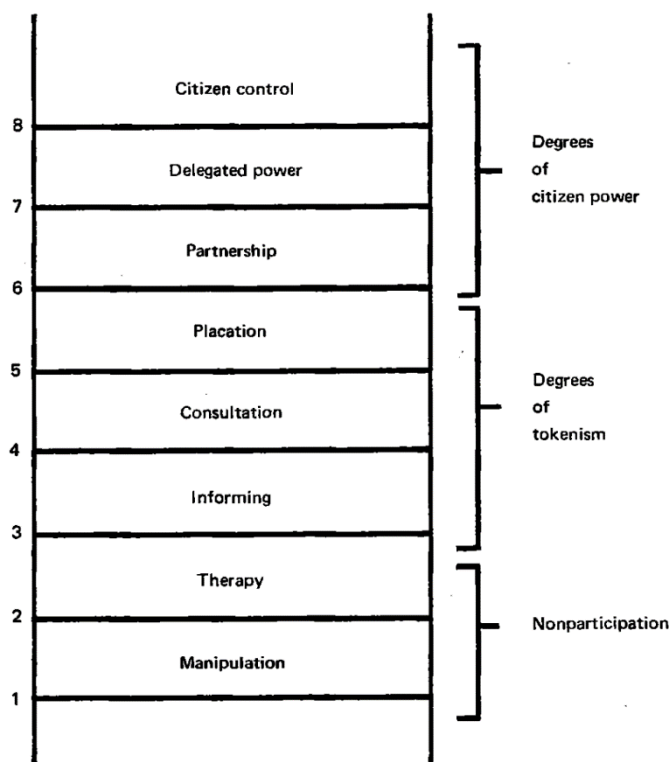


ระดับ	ลำดับขั้นการมีส่วนร่วม	คำอธิบายแนวคิด
5	การปลอบโยน-ปิดปาก (placation)	เป็นการกระทำที่จิตใจคัดเลือกประชาชนบางคนเข้ามาอยู่ในคณะกรรมการโดยที่ประชาชนที่ถูกเลือกไม่ได้มีความเชื่อมโยงกับชุมชนของเขาในแง่ของการที่จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ และความคิดของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกลับมองว่าไม่ได้มีผลใดๆต่อการวางแผนหรือดำเนินนโยบาย เพราะมองว่าตนไม่ได้มีอำนาจเท่ากับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ
6	การเป็นหุ้นส่วนทางอำนาจ (partnership)	เป็นการแบ่งปันทางอำนาจระหว่างผู้มีอำนาจกับประชาชนในการตัดสินใจ ซึ่งการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้เมื่อทั้งสองฝ่ายมีข้อตกลงว่าจะการกระทำตัดสินใจร่วมกัน การเปลี่ยนแปลงใดๆต้องเกิดขึ้นจากการเห็นพ้องของสองฝ่าย ฉะนั้น ประชาชนหรือผู้นำต้องมีปฏิสัมพันธ์ตอบสนองระหว่างกันโดยที่ผู้นำจะต้องพร้อมรับผิดชอบประชาชนทวงถาม ตรวจสอบ และเรียกร้องบางอย่างจากผู้นำ ทั้งนี้ ผู้นำต้องมีการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอแก่ชุมชน และชุมชนเองก็ต้องมีผู้ที่มีความรู้ทั้งในด้านการบริหารและกฎหมายต่างๆ เพื่อที่จะให้การทำงานระหว่างหุ้นส่วนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ประชาชนมีอำนาจที่แท้จริง
7	การมอบอำนาจของ ประชาชน (delegated power)	เป็นกระบวนการที่ทำให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งทำให้ประชาชนสามารถที่จะกำหนด ทวงถาม ตรวจสอบ และปรับเปลี่ยนยกเลิกนโยบายต่างๆได้ โดยที่ประชาชนสามารถที่จะมอบหมายงานให้หน่วยงานภายใต้กำกับไปจัดทำแผนและนโยบายในการพัฒนาได้ ซึ่งการจะเข้ามาพัฒนาของหน่วยงานรัฐต้องเข้ามาเจรจาต่อรองกับเจ้าของพื้นที่เสียก่อน ก่อนที่จะทำการตัดสินใจต่างๆในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชน
8	การควบคุมโดยประชาชน (citizen control)	ประชาชนสามารถปกครอง ดูแลตนเอง สามารถกำหนดวางแผนอนาคตของเขาผ่านการออกแบบกิจกรรมหรือโครงการ และมีการทำการตรวจสอบได้ด้วยตัวพวกเขาเอง โดยที่ไม่ต้องมีหน่วยงานอื่นใดเข้ามาเกี่ยวข้อง

ที่มา : สติธร ธนานิติโชติ, 2562, น. 3-30 – 2-32 อ้างใน Arnstein, 1969, pp. 217-224

ทั้งนี้ สามารถสรุปเป็นภาพระดับการมีส่วนร่วม 8 ระดับ ที่ถูกจัดเรียงในรูปแบบของขั้นบันได โดยแต่ละขั้นสอดคล้องกับขอบเขตอำนาจของประชาชนในการกำหนดผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย ดังภาพ

รูปภาพที่ 4 แด่ขั้นบันไดแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชน



ที่มา : Arnstein, 1969, p. 217

ฉะนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นองค์ประกอบหนึ่งของประชาธิปไตย (participatory democracy) ซึ่งเป็นกลไกในการบริหารจัดการปกครองที่ไม่ได้จำกัดการตัดสินใจอยู่ที่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจเหนือกว่า แต่เป็นการตัดสินใจที่มีการจัดสรรระหว่างประชาชนและตัวแทนของประชาชน เพื่อให้แต่ละคนสามารถที่จะเข้ามามีอิทธิพลในการกระทำการบางอย่างในชุมชน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรอย่างทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม (สตีเวน ธอนานิโชติ, 2562, น. 3-33) การมีส่วนร่วมจึงเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ Almond และ Verba เรียกว่า วัฒนธรรมพลเมือง (civic culture) ซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่เหมาะสมกับการรักษากระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ (G. Almond & Verba, 1963, p. 3)

### 2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนววิเคราะห์เรื่องการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

ภิรมย์พร ไชยยนต์ (2557) เรื่อง “การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น : ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด” (ภิรมย์พร ไชยยนต์, 2557) งานวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบการปกครองตนเอง ปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการยกระดับกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลการศึกษาพบว่า การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันมีปัญหาด้านโครงสร้างที่ทับซ้อนกัน ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ยังไม่ชัดเจน ปัญหาด้านการกำกับดูแลของโครงสร้างระบบราชการที่ทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งงานวิจัยได้ให้ข้อเสนอตามแนวคิดการปกครองตนเองว่าควรยุบโครงสร้างระบบราชการให้ลดน้อยลง อาจทำได้โดยยุบราชการส่วนภูมิภาคให้รวมกับการปกครองท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาโครงสร้างโดยใช้โมเดล “จังหวัดปกครองตนเอง” ที่มีสถานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยมีโครงสร้างภายใน 3 ฝ่าย มีสภาพเมืองที่มาจากตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่เสนอข้อเรียกร้องและปัญหาของประชาชนรวมทั้งเป็นหน่วยตรวจสอบการทำงาน ซึ่งท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระหรือมีอำนาจโดยทั่วไป ในขณะที่รัฐส่วนกลางมีอำนาจเฉพาะในเรื่องหลักเท่านั้น คือ ด้านการป้องกันประเทศ ด้านการคลังของรัฐ และระบบเงินตรา ด้านการศาล และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ฉะนั้น ท้องถิ่นต้องมีอิสระในการดำเนินการและการตัดสินใจ (ภิรมย์พร ไชยยนต์, 2557, น. 127-132) การกระจายอำนาจในลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับการกระจายอำนาจแบบ Localism (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2557) ที่มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นแกนหลักในการบริหารจัดการในเรื่องต่างๆภายในท้องถิ่นด้วยตัวสถาบันระดับท้องถิ่นเอง โดยที่รัฐบาลกลางทำได้เพียงอยู่ห่างๆ ซึ่งมีหน้าที่คอยส่งเสริมสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนการดำเนินการในเรื่องต่างๆให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยที่ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวผ่านการควบคุมหรือสั่งการ ฉะนั้น งานชิ้นนี้จึงเป็นข้อเสนอที่สำคัญต่อการศึกษาสถาบันระดับท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความพยายามในการผลักดันเรื่องการปกครองตนเองมานานแล้ว โดยเฉพาะข้อเสนอติดตามนิมทานคร (เครือข่ายประชาชนเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคณะ, 2554) ที่เรียกร้องให้รัฐเปิดโอกาสให้สถาบันและเครือข่ายความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบริหารการปกครองภายใต้บริบทเฉพาะเชิงโครงสร้างทางสังคม การเมือง และวัฒนธรรมที่มีลักษณะเฉพาะซึ่งแตกต่างจากพื้นที่อื่น

ศิริพร จันทนสกุลวงศ์ (2562) เรื่อง “ความเข้าใจเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณและการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย” (ศิริพร จันทนสกุลวงศ์, 2562) แม้เป็นงานที่ศึกษาประเด็นการคลังและงบประมาณเป็นหลัก แต่มีวัตถุประสงค์ที่ศึกษาการมีส่วนร่วมในการ

จัดทำแผนและงบประมาณของประชาชนในเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลการศึกษาในประเด็นการมีส่วนร่วมพบว่า การเข้าไปมีส่วนร่วมในการนำเสนอความต้องการ ร่วมจัดสรรประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรสาธารณะ และกระบวนการตัดสินใจในเรื่องต่างๆของประชาชนที่ผ่านมามีการดำเนินการเพียงระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมแสดงความคิดเห็น หรือการทำประชาพิจารณ์เพื่อให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมายเท่านั้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าระดับการตัดสินใจสุดท้ายยังคงจำกัดผ่านตัวแสดงทางอำนาจที่อยู่ในสถาบันระดับท้องถิ่น และรัฐส่วนกลาง ซึ่งทำให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงมีลักษณะแบบผิวเผิน หรือการมีส่วนร่วมที่ส่งผลต่อการกระทำ การตัดสินใจยังอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้ ในงานวิจัยยังชี้ให้เห็นอีกว่าแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนมาพร้อมกับความไม่เข้าใจในประเด็นที่ต้องการขอความคิดเห็น ซึ่งในส่วนนี้สถาบันต้องมีกลไกในการสร้างความเข้าใจโดยใช้การสื่อสารที่เข้าใจง่ายและค่อยเป็นค่อยไปก่อนที่จะขอความคิดเห็นจากประชาชน (ศิริพร จันทนสกุลวงศ์, 2562, น. 62, 124)

สุทธบอล ชื่อมาก (2554) เรื่อง “การเมืองของการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีโครงการคลองสวยน้ำใส” (สุทธบอล ชื่อมาก, 2554) งานชิ้นนี้ เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่ใช้กรอบการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอธิบายกระบวนการทางการเมืองและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ซึ่งการศึกษาพบว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการดำเนินโครงการฯเป็นเพียงรูปแบบและเป็นการคาดหวังผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งกรณีนี้ประชาชนมีส่วนร่วมจำกัดทั้งในระดับการให้ข้อมูลความคิดเห็นและบทบาทในขั้นตอนอื่นๆที่น้อยมาก ในขณะที่ภาครัฐกระทำการในลักษณะทางเดียวตั้งแต่กระบวนการมีส่วนร่วม และเทคนิคที่ใช้ในการมีส่วนร่วมที่ผูกขาดการกระทำไว้ที่ภาครัฐเท่านั้น ทำให้เห็นว่ากรณีการมีส่วนร่วมมีลักษณะผิวเผิน เพราะประชาชนไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจ หากแต่อำนาจการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นยังคงผูกขาดอยู่ที่รัฐผ่านเจ้าหน้าที่ข้าราชการ และที่สำคัญการผูกขาดมาพร้อมกับผลประโยชน์แอบแฝงในการสร้างฐานอำนาจและเงินทุนให้แก่ตนเองและผู้สนับสนุน (สุทธบอล ชื่อมาก, 2554, น. 135-136) การมีส่วนร่วมจึงมีลักษณะเป็นเพียงแค่การแจ้งหรือบอกกล่าว (informing) เท่านั้น เพราะประชาชนไม่สามารถแสดงความคิดเห็นหรือสื่อสารในลักษณะสองทางได้ ขณะเดียวกันอำนาจการตัดสินใจจำกัดแค่กลุ่มที่มีอำนาจในกลไกภาครัฐเท่านั้น (Arnstein, 1969, p. 219)

### 3. กลุ่มแนวคิดเรื่องสถาบันนิยม (Institutionalism)

สถาบันนิยม ถือเป็นรากฐานที่สำคัญของการศึกษารัฐศาสตร์ ซึ่งแต่เดิมคำอธิบายในเรื่องสถาบันมักเกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบาย และการจัดการปกครอง แต่ปัจจุบันคำอธิบายเชิงสถาบันกลับให้ความสนใจในระดับตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรม รวมถึงลักษณะหลายประการที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการศึกษาสถาบันนิยมแบบใหม่ที่ช่วยทำความเข้าใจบริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปได้มากขึ้น ภายใต้บริบทร่วมสมัย หรือโลกสมัยใหม่ที่มีปัจจัยหรือองค์ประกอบที่หลากหลายเข้ามาเกี่ยวข้อง

สำหรับแนวคิดเรื่องสถาบันนิยม (Institutionalism) จัดแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วยแนวคิดเรื่องสถาบันนิยมแบบเก่า (The Old Institutionalism) และแนวคิดเรื่องสถาบันนิยมแบบใหม่ (The New Institutionalism) ซึ่งในงานวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยจะเน้นแนวคิดเรื่องสถาบันนิยมแบบใหม่ไปใช้ โดยที่จะขอเกริ่นกล่าวสถาบันนิยมแบบเก่าพอสังเขป กล่าวคือ

#### 3.1 สถาบันนิยมแบบเก่า (The Old Institutionalism)

สถาบันนิยมแบบเก่าเกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันที่มีลักษณะเป็นทางการ ซึ่งภายในโครงสร้างประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายปกครอง (Governing) และฝ่ายถูกปกครอง (Governed) ซึ่งภายในโครงสร้างเชิงสถาบันทางการเมืองนั้นมีการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) เพื่อป้องกันการใช้อำนาจไปในทางที่ผิด จึงเป็นเหตุให้สถาบันในรูปแบบเก่ามีลักษณะเกี่ยวข้องกับแง่มุมที่เป็นทางการ (formal aspects) ของโครงสร้างรัฐ และมีกฎหมาย หรือกฎระเบียบเข้ามาควบคุมกำกับความเป็นไปของสถาบัน (Peters, 2019, pp.3-4) โดยในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ทฤษฎีเชิงสถาบันได้ถูกพัฒนาโดย Max Weber และ Emile Durkheim ซึ่งมีการทำความเข้าใจแนวคิดเชิงสถาบันหลายจุด กล่าวคือ สำหรับ Weber มองว่าสถาบันมีการเน้นหนักในบทบาทของความมีเหตุมีผล ดังสะท้อนผ่านมิติโครงสร้าง โดยเฉพาะโครงสร้างของระบบราชการที่มีลักษณะเป็นทางการ แต่ในทางกลับกัน Durkheim กลับเน้นไปที่สัญลักษณ์และการควบคุมเชิงบรรทัดฐานเหนือบุคคลภายในสถาบัน (Peters, 2019, p.5) ฉะนั้น ลักษณะของสถาบันนิยมแบบเก่า ประกอบด้วยคุณลักษณะสำคัญดังนี้

##### 1) การให้ความสำคัญกับกฎ (Legalism)

สถาบันนิยมแบบเก่าจะเกี่ยวข้องกับการกฎหมาย และบทบาทสำคัญของกฎหมายในทางการปกครอง โดยกฎหมายถือเป็นกรอบในการทำงานของภาครัฐ และเป็นวิธีการที่รัฐบาลสามารถใช้เพื่อควบคุมกำกับพฤติกรรมของพลเมืองได้ ส่งผลให้สถาบันทางการเมืองย่อมเกี่ยวข้องกับกฎหมายอย่างแยกไม่ออก เหตุนี้จึงทำให้กฎหมายมีความสำคัญในการสร้างสถาบันทางการเมือง และขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือจำกัดเงื่อนไขการใช้ชีวิตทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะการเริ่มต้นพิจารณาที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นๆซึ่งช่วยให้เกิดความเข้าใจบริบทโครงสร้างทางการเมืองการปกครองมากขึ้น เหตุนี้จึงต้องทำ

ความเข้าใจในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน และกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นมาว่าทำงานอย่างไรในทางปฏิบัติ (Peters, 2019, pp. 8-9)

### 2) การให้ความสำคัญกับโครงสร้าง (Structuralism)

สถาบันนิยมแบบเก่าให้ความสำคัญกับโครงสร้างว่ามีส่วนในการกำหนดพฤติกรรม ซึ่งหากเข้าใจรูปแบบเชิงโครงสร้าง ก็สามารถที่จะทำนายพฤติกรรมที่อยู่ภายในระบบโครงสร้างนั้นได้ โดยลักษณะโครงสร้างนิยมของสถาบันนิยมแบบเก่ามักจะพิจารณาลักษณะเชิงสถาบันผ่านระบบทางการเมือง รัฐธรรมนูญ หรือกรอบกฎกติกาที่มีลักษณะเป็นทางการของรัฐ (Peters, 2019, pp. 9-10)

### 3) การให้ความสำคัญกับการเป็นองค์รวม (Holism)

ลักษณะความเป็นองค์รวมมักถูกนำไปใช้กับการเปรียบเทียบกับสิ่งที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งทำให้การศึกษาสถาบันนิยมแบบเก่าสนใจหรือให้ความสำคัญกับการเปรียบเทียบระบบการเมือง (political system) เนื่องจากแต่ละระบบก็จะมีบริบทใช้กฎหมายที่นำไปสู่การจัดวางอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดการนำระบบเหล่านั้นมาใช้ศึกษาเปรียบเทียบ ซึ่งสุดท้ายแล้วการให้ความสนใจไปที่ระบบทางการเมืองทั้งระบบ จะช่วยทำให้เห็นภาพรวมทั้งหมด (Peters, 2019, pp. 11-12)

## 3.2 สถาบันนิยมแบบใหม่ (The New Institutionalism)

สถาบันนิยมแบบใหม่ ให้ความสำคัญกับบทบาทของตัวแสดงต่างๆ (actors) ที่เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนภารกิจบางอย่าง ซึ่งเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ (pattern of relation) ที่มีกฎระเบียบ บรรทัดฐาน และอัตลักษณ์บางอย่างร่วมกันของกลุ่มหรือองค์การ เหตุนี้จึงทำให้สถาบันนิยมแบบใหม่ให้ความสำคัญกับหน่วยในการวิเคราะห์เรื่องของการความสัมพันธ์ (relation) ระหว่างกลุ่มทางการเมืองที่เข้ามาปฏิบัติสัมพันธ์ระหว่างกันที่ส่งผลให้เกิดบรรทัดฐานแบบหนึ่งขึ้นมา (วีระ หวังสังจะโชค, 2556, น. 21) และส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ทางการเมืองและสังคมที่มาจาก การตัดสินใจในระดับสถาบัน (March & Olsen, 2006, pp. 16-17)

March และ Olsen ถือเป็นผู้ก่อตั้งสถาบันนิยมใหม่ ซึ่งได้ถกเถียงในเรื่องของสถาบันที่มองว่าสถาบันทางการเมืองมีบทบาทที่เป็นอิสระในการกำหนดผลลัพธ์ทางการเมือง ซึ่งขึ้นอยู่กับวิธีการหรือแนวทางที่สถาบันใช้ และเกี่ยวข้องกับความสามารถของตัวแสดงแต่ละคนที่มีอิทธิพลในการเข้าไปกำหนดรูปร่างลักษณะบางอย่าง ซึ่งทำให้เห็นถึงความเป็นอิสระเชิงสถาบัน (Lowndes, 2010, p. 64) ในขณะที่มุมมองเชิงกฎเกณฑ์ (Normative) ภายใต้บริบทสถาบันนิยมใหม่ได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีการเลือกอย่างมีเหตุผล (rational choice theory) ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ฉะนั้น มุมมองกฎเกณฑ์ในที่นี้จึงเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขทางด้านค่านิยม (value) บรรทัดฐาน (norm) ความสนใจ (interests) อัตลักษณ์ความเป็นตัวตน (identities) และความเชื่อ (beliefs) (March & Olsen, 1989, p. 17) ซึ่ง

สิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นเงื่อนไขที่อยู่ในสถาบันทางการเมือง และมีส่วนในการกำหนดพฤติกรรมในระดับบุคคลหรือตัวแสดง โดยลักษณะสำคัญของสถาบันนิยมใหม่สามารถแบ่งได้เป็น 6 องค์ประกอบที่สำคัญ (Lowndes, 2010, p. 66) ดังนี้

1) จากเดิมที่เน้นองค์การ (organization) ไปสู่การเน้นที่กฎระเบียบบางอย่าง (rules)

มิตินี้มองว่าสถาบันทางการเมืองไม่เหมือนกับองค์กรทางการเมือง แต่ถูกมองว่าเป็นศูนย์รวมของ “กฎ (rules)” บางอย่างที่น่าสนใจ และจำกัดพฤติกรรมของตัวแสดงแต่ละคน ซึ่งสถาบันนิยมแบบใหม่มักเกี่ยวข้องกับกฎเหล่านี้ที่มักเข้าไปควบคุมขั้นตอนการตัดสินใจ การศึกษา กฎของสถาบัน (Institutional rules) เป็นเรื่องสำคัญเพราะสามารถให้ข้อมูลเชิงพฤติกรรมที่น่าจะเป็นไปได้ในอนาคต และมีการลงโทษหากไม่มีการปฏิบัติตาม (Knight, 1992, p. 17) กฎจึงนำไปสู่การกำหนดพฤติกรรมบางอย่างที่มีความเหมาะสม เช่น กฎที่อยู่ภายในกระทรวง หรือหน่วยงานสังกัด เป็นกฎที่เชื่อมโยงกับระบบราชการ

2) จากเดิมที่เน้นความเป็นทางการของสถาบัน (formal) ไปสู่แนวคิดการเป็นสถาบันที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ (informal)

สถาบันนิยมแบบใหม่อึดถือกฎเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติที่มีลักษณะทั้งที่ไม่เป็นทางการ และทั้งที่เป็นทางการ ซึ่งบางกฎเกณฑ์ได้มีการออกกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น สัญญา (contract) รายละเอียดคำอธิบายงาน (job descriptions) ระเบียบที่มาจากคณะกรรมการ (committee terms) ระบบงบประมาณ (budget system) ในขณะที่กฎเกณฑ์อื่นๆอยู่ในรูปแบบข้อตกลงที่ไม่ได้มีการเขียนไว้ เช่น บทบาทของพรรคในการกระทำการตัดสินใจ หรือความสัมพันธ์ระหว่างพรรคที่เชื่อมโยงกับการบริหารจัดการ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีของ Anthony Giddens (Giddens, 1999, p. 124) ที่มองว่ากฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ ไม่ควรถูกยึดถือเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป หากแต่ควรมีกฎเกณฑ์เฉพาะที่นำมาใช้ อย่างไรก็ตามกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการอาจส่งเสริมกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการให้มีความชัดเจนมากขึ้น และกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นทางการหากมีอำนาจที่เหนือกว่าอาจเข้ามาแทนที่กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการได้ โดยเฉพาะการศึกษาเครือข่ายนโยบายที่แสดงให้เห็นว่า กลไกที่ไม่เป็นทางการสามารถที่จะเข้ามาเป็นตัวแสดงในการกำหนดนโยบาย ควบคู่ไปกับกลไกที่เป็นทางการ ซึ่งทำให้เห็นว่ากรอบการทำงานเชิงสถาบันขับเคลื่อนไปในลักษณะคู่ขนานระหว่างความเป็นทางการและไม่เป็นทางการ (Lowndes, 1996, pp. 192-193) ฉะนั้น การมุ่งเน้นศึกษากฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการจะช่วยเพิ่มความเข้าใจในสถาบันทางการเมืองได้มากขึ้น

3) จากเดิมที่มองสถาบันในลักษณะหยุดนิ่งคงที่ (static) ไปสู่การมองสถาบันในลักษณะพลวัตที่มีการเปลี่ยนแปลงเสมอ (dynamic)

การหยุดนิ่งคงที่ถือเป็นลักษณะเฉพาะของสถาบัน ดังที่ Huntington เคยได้นิยามสถาบันการเมืองไว้ว่า “สถาบันทางการเมืองเป็นรูปแบบเชิงพฤติกรรมที่หยุดนิ่งคงที่มีคุณค่า และเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นซ้ำๆ” (Huntington, 1968) หากแต่นักสถาบันนิยมแบบใหม่ที่มองผ่านกรอบทฤษฎีทางเลือกอย่างมีเหตุผล (rational choice theory) มักจะมองว่าสถาบันจะคงอยู่ได้ตราบเท่าที่ตัวแสดงที่มีเหตุผลสามารถได้รับผลประโยชน์บางอย่าง หรือสามารถแสวงหาผลประโยชน์บางอย่างได้ (Shepsle, 1989, p. 134) และสถาบันก็มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงทีละเล็กทีละน้อยตามบริบททางสิ่งแวดล้อมรอบข้าง หรือเงื่อนไขอื่นๆที่เป็นสิ่งใหม่ซึ่งพบเจอในชีวิตประจำวัน (March & Olsen, 1989, p. 34) ซึ่งสถาบันจะมีรูปร่างหน้าตาเป็นเช่นไรขึ้นอยู่กับพัฒนาการของสถาบัน (institutional development) (Pierson, 2004a, p. 15) โดยการหยุดนิ่งคงที่ของสถาบันจะขึ้นอยู่กับกระบวนการที่เป็นความเห็นพ้องกัน และสามารถสร้างความร่วมมือหรือมีแนวร่วมระหว่างตัวแสดงต่างๆได้ภายใต้บริบทสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง (Marsh & Rhodes, 1992, p. 196) อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันนำไปสู่ความยุ่งเหยิง และควบคุมได้ยากเนื่องจากมีผู้ที่มีส่วนได้เสียเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ร่วมภายในสถาบันทางการเมือง ซึ่งทำให้บริบทเชิงสถาบันมีการขยายตัวกว้างมากขึ้น (Lowndes, 2010, p. 69)

4) จากเดิมที่ที่ให้คุณค่าบางอย่างที่อยู่ภายใน (submerged values) ของแต่ละองค์กร ไปสู่การให้ความสำคัญกับทุกคุณค่าในสังคมส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวของคุณค่าและมีการปะทะเชิงคุณค่าระหว่างกัน (value-critical stance)

สถาบันนิยมแบบใหม่ให้ความสนใจกับการค้นหาความเป็นตัวตนที่มีความหลากหลายซึ่งเป็นส่วนประกอบอยู่ภายในสถาบัน ซึ่งนำไปสู่การสร้างบรรทัดฐานบางอย่างที่เป็นส่วนประกอบของคุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะ มีความน่าสนใจหรือน่าค้นหา และมีความเป็นตัวตน (March & Olsen, 1989, p. 17) โดยสถาบันต้องสะท้อนให้เห็นถึงชุดคุณค่าหรือค่านิยมบางอย่างที่มีลักษณะทั่วไป และได้รับการยอมรับจากประชาชนเป็นส่วนใหญ่ (Peters, 1999, p. 19) ฉะนั้น โครงสร้างทางการปกครองจึงลักษณะเป็นการรวม หรือแยกตัวแสดงที่มีความแตกต่าง และการเลือกเครื่องมือมาใช้ในการบริหารจัดการไม่ได้มีลักษณะเชิงคุณค่าที่เป็นกลาง หากแต่เป็นสิ่งที่มีความสำคัญซึ่งฝังอยู่ในค่านิยมทางการเมือง (Pierre, 1999, p. 390) โดยสถาบันมักจะมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อมีคุณค่าอะไรบางอย่างมีการเปลี่ยนแปลงไป หรือไม่สอดคล้องกับคุณค่าอื่นๆที่คนให้การยอมรับมากกว่า (Offe, 1996, p. 685)

5) จากเดิมที่มุ่งพิจารณาสถาบันในระดับองค์รวม (holistic) ไปสู่การศึกษาสถาบันที่แยกส่วนกัน (disaggregated) ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลาย (differentiated) ที่ประกอบขึ้นเป็นความสัมพันธ์



สถาบันนิยมแบบใหม่มุ่งเน้นไปที่องค์ประกอบเชิงสถาบันที่เป็นผลมาจากชีวิตทางการเมือง ได้แก่ ระบบการเลือกตั้ง ระบบการจัดเก็บภาษีและผลประโยชน์อื่นๆ การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี การดำเนินการด้านงบประมาณหรือการกำหนดนโยบาย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล กฎกติกาหรือข้อตกลงบางอย่าง (Peters, 1999, pp. 8-9) โดยสะท้อนผ่านโครงสร้าง หรือกระบวนการที่เป็นทางการของสถาบัน ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถเข้าใจได้โดยปริยาย และขอบเขตของกฎกติกานั้นครอบคลุมขอบเขตขององค์การทั้งภายใน และภายนอกภาครัฐ นอกจากนี้ความแตกต่างเชิงสถาบันยังสะท้อนผ่านความแตกต่างในการจัดสรรทรัพยากรเชิงอำนาจที่ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างบุคคลและกลุ่ม (Goodin, 1996, p. 20) ฉะนั้น สถาบันจึงเป็นโครงข่ายความสัมพันธ์ทางอำนาจที่คนกลุ่มหนึ่งมีสิทธิพิเศษในการดำเนินการบางอย่างเหนืออีกบุคคลหนึ่ง ผ่านตัวแสดงบางคนหรือบางกลุ่ม และขณะเดียวกันก็จำกัดตัวแสดงอีกกลุ่มหนึ่งออกไป เหตุนี้จึงทำให้สถาบันไม่เคยมีความสมบูรณ์ในตัวเอง (March & Olsen, 1989, p. 16) กฎกติกา หรือระเบียบแบบแผนเชิงสถาบัน (institutional rules) จึงก่อให้เกิดความผันแปรหรือเบี่ยงเบนที่ขึ้นอยู่กับความสอดคล้องกับมาตรฐานบางอย่างที่สังคมให้การยอมรับ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีพัฒนาการไปเรื่อยๆ ภายใต้บริบทของสิ่งใหม่ๆ รวมทั้งปฏิสัมพันธ์ หรือการกระทำต่างๆที่เกิดขึ้นมา ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือเป็นความหลากหลายที่เข้ามาเป็นเงื่อนไขในการกำหนดรูปลักษณ์เชิงสถาบันที่ทำให้สถาบันมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา หรือไม่หยุดนิ่ง ซึ่งความหลากหลายที่เข้ามาเหล่านี้คือ ปัญหาหลักในการทำความเข้าใจสถาบัน (Ostrom, 2005, p. 4)

6) จากเดิมที่สถาบันเป็นอิสระจากปัจจัยต่างๆ (independence) ไปสู่การเป็นสถาบันที่มีลักษณะฝังอยู่ภายในบริบท และโครงสร้างทางสังคม (embeddedness)

สถาบันนิยมแบบใหม่มักให้ความสำคัญกับการสำรวจวิธีที่สถาบันทางการเมืองถูกฝังตัวในบริบทที่มีลักษณะเฉพาะตัว โดยเฉพาะสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ที่ให้ความสนใจกับมุมมองทางเลือกเชิงนโยบายที่สัมพันธ์กับบริบทเชิงพื้นที่นั้นๆ ในการก่อรูปความเป็นสถาบัน (Lowndes, 2010, p. 70) ซึ่งนักสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ได้แสดงให้เห็นว่า การก่อรูปเชิงสถาบันเกิดจากการฝังตัวอยู่ในบริบทโครงสร้างทางสังคมนั้นๆ ซึ่งทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายต่างๆ ขึ้นอยู่เส้นทางหรือพัฒนาการ (path dependent) แต่นักวิชาการทางด้านทางเลือกอย่างมีเหตุผลได้ให้ความสำคัญกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างกฎระเบียบแบบแผนเชิงสถาบันในระดับที่แตกต่างกัน เช่น มีการแยกระหว่างกฎการดำเนินงาน (กฎที่ใช้ในแต่ละวัน) กฎเกณฑ์ส่วนรวม (กฎหมาย) และกฎหมายรัฐธรรมนูญ (กฎที่ใช้ควบคุมกฎเกณฑ์ทั้งหมด) ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นกฎเกณฑ์ที่อยู่ภายในสถาบันซึ่งเป็นสิ่งที่ซ่อนอยู่ในโครงสร้างตามลำดับชั้นในแต่ละระดับ (Goodin & Klingemann, 1996, p. 18) อย่างไรก็ตาม นักสถาบันนิยมมุ่งเน้นทำความเข้าใจมิติเชิงสถาบันด้วยมุมมองในลักษณะจากล่างขึ้นบน ซึ่งเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขเฉพาะของท้องถิ่นที่ก่อรูปความเป็นสถาบัน โดยทุนทางสังคมจะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันของภาคประชา

สังคม และการดำเนินงานของสถาบันการเมือง (Putnam, 1993) ประกอบกับทฤษฎีองค์การของ Clegg ได้แสดงให้เห็นถึงบริบทของสภาพแวดล้อมเชิงสถาบันที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงในท้องถิ่นว่ามีส่วนในการกำหนดลักษณะเชิงสถาบัน (S. Clegg, 1990, p. 163) และทำให้เกิดความหลากหลายของสถาบันทางการเมืองอันเป็นผลจากการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยสถาบันอื่นๆในระดับท้องถิ่น ซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างกันในมิติของการปฏิบัติที่ได้รับอิทธิพลจากเงื่อนไขเฉพาะภายในดังกล่าวที่มีส่วนในการก่อรูปลักษณะเชิงสถาบันที่แตกต่างกัน (S. Clegg, 1990, p. 151)

จากที่กล่าวมาทั้ง 6 ประเด็น สามารถสรุปเป็นภาพรวมองค์ประกอบของสถาบันนิยมแบบเก่า (Old Institutionalism) และสถาบันนิยมแบบใหม่ (New Institutionalism) ตามแนวคิดของ Lowndes (Lowndes, 2010, pp. 66-71) ได้ดังตารางต่อไปนี้

**ตารางที่ 4 ตารางเปรียบเทียบองค์ประกอบระหว่างสถาบันนิยมแบบเก่า (Old Institutionalism) และสถาบันนิยมแบบใหม่ (New Institutionalism)**

สถาบันนิยมแบบเก่า (Old Institutionalism)	สถาบันนิยมแบบใหม่ (New Institutionalism)
เน้นศึกษาบริบทองค์การ (organization)	เน้นที่กฎระเบียบบางอย่าง (rules)
เน้นความเป็นสถาบันที่มีลักษณะทางการ (formal)	เน้นความเป็นสถาบันที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ (informal)
เน้นสถาบันที่มีลักษณะหยุดนิ่งคงที่ (static) ไปสู่การมอง	เน้นสถาบันที่มีลักษณะพลวัตหรือมีการเปลี่ยนแปลงเสมอ (dynamic)
เน้นสถาบันที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าบางอย่างที่อยู่ภายใน (submerged values) ของแต่ละองค์การ	เน้นสถาบันที่ให้ความสำคัญกับทุกคุณค่าในสังคมส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวเชิงคุณค่าและการปะทะระหว่างกัน (value-critical stance)
เน้นสถาบันที่มีโครงสร้างองค์การในระดับองค์รวม (holistic)	เน้นสถาบันที่แยกส่วนกัน (disaggregated) ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลาย (differentiated) ซึ่งประกอบขึ้นมาเป็นความสัมพันธ์
เน้นสถาบันที่เป็นอิสระจากปัจจัยต่างๆ (independence)	เน้นสถาบันที่มีลักษณะฝังอยู่ในบริบทและโครงสร้างทางสังคม (embeddedness)

ที่มา : Lowndes, 2010, pp. 66-71

นอกจากนี้ สถาบันนิยมใหม่ยังมีกรอบการวิเคราะห์ (approach) ที่มีการผสมผสานระหว่างหลายทฤษฎี และทำให้ขอบเขตการวิเคราะห์ของสถาบันนิยมใหม่มีความหลากหลายมากขึ้น ซึ่งวีระ หวังสัจจะโชค (2556) ได้สรุปขอบเขตการศึกษาสถาบันนิยมใหม่ตามแนวคิดของ Lowndes ว่าประกอบด้วย สถาบันนิยมเชิงปทัสสถาน (normative institutionalism) สถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีเหตุผล (rational choice institutionalism) สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism) สถาบันนิยมเชิงประจักษ์ (empirical institutionalism) สถาบันนิยมระหว่างประเทศ (international institutionalism) สถาบันนิยมเชิงสังคมวิทยา (sociological institutionalism) สถาบันนิยมเชิงเครือข่าย (network institutionalism) สถาบันนิยมของการประกอบสร้าง (constructivist institutionalism) สถาบันนิยมของสตรีนิยม (feminist institutionalism) (วีระ หวังสัจจะโชค, 2556, น. 25-26) สรุปเป็นตารางได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5 ตารางแสดงขอบเขตการวิเคราะห์สถาบันนิยมแบบใหม่

ขอบเขตการวิเคราะห์ของสถาบันนิยมแบบใหม่	คำอธิบาย
สถาบันนิยมเชิงปทัสสถาน (normative institutionalism)	บรรทัดฐานและคุณค่าที่อยู่ในสถาบันทางการเมือง ซึ่งมีส่วนในการกำหนดพฤติกรรมของบุคคล
สถาบันนิยมแบบทางเลือกที่มีเหตุผล (rational choice institutionalism)	สถาบันทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับกฎหมายโดยจำกัดทางเลือก และควบคุมกำกับให้บุคคลสามารถตัดสินใจกระทำการบางอย่างเพื่อประโยชน์สูงสุด
สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institutionalism)	สถาบันที่ให้ความสำคัญกับระบบการปกครองที่ส่งผลให้บุคคลสามารถกระทำการตัดสินใจบางอย่างในอนาคต
สถาบันนิยมเชิงประจักษ์ (empirical institutionalism)	สถาบันที่เน้นผลพวงที่มาจากความพึงพอใจของรัฐบาล โดยมีการแบ่งแยกและจัดกลุ่มสถาบันตามประเภทต่างๆ
สถาบันนิยมระหว่างประเทศ (international institutionalism)	สถาบันที่เน้นศึกษาพฤติกรรมของรัฐที่ถูกควบคุมโดยโครงสร้างที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการภายใต้บริบทการเมืองระหว่างประเทศ
สถาบันนิยมเชิงสังคมวิทยา (sociological institutionalism)	สถาบันที่ให้ความสำคัญหน่วยที่เล็กของสังคมคือปัจเจกบุคคล ที่มีส่วนสร้างบรรทัดฐานและคุณค่า หรือค่านิยมทางสังคม

ขอบเขตการวิเคราะห์ของ สถาบันนิยมแบบใหม่	คำอธิบาย
สถาบันนิยมเชิงเครือข่าย (network institutionalism)	สถาบันที่เน้นรูปแบบการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคล และกลุ่มที่มีส่วนในการกำหนดพฤติกรรมทางการเมือง
สถาบันนิยมของการประกอบ สร้าง (constructivist institutionalism)	สถาบันที่ประกอบสร้างพฤติกรรมบางอย่างของปัจเจกบุคคล อันเป็นผลพวงมาจากสัญญาหรือการให้ความหมายบางอย่าง ทางสังคม และสามารถปฏิบัติหรือลงมือกระทำได้โดยชอบ ธรรม
สถาบันนิยมของสตรีนิยม (feminist institutionalism)	สถาบันที่มุ่งสร้างบรรทัดฐานทางเพศสภาพในสถาบัน และให้ ความสำคัญกับพลวัตทางอำนาจของเพศสภาพ

ที่มา : (Lowndes, 2010, p. 65)

จากแนวคิดสถาบันนิยมทั้งแบบเก่าและแบบใหม่ที่กล่าวมาข้างต้น จึงสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการของแนวคิดที่ว่าด้วยเรื่องสถาบัน ซึ่ง Gamble มองว่าพัฒนาการจากเก่ามาใหม่เหล่านั้นเป็นผลพวงมาจากการจัดระเบียบเชิงสถาบัน หรือเรียกว่ามุมมองของการจัดระเบียบสถาบัน (Gamble, 1990, p. 405) แนวทางการศึกษาสถาบันนิยมแบบใหม่จึงมีขอบข่ายที่กว้าง และมีความหลากหลายซึ่งช่วยให้สามารถมองเห็นพลวัตของสถาบันทางการเมืองที่สามารถอธิบายชีวิตทางการเมืองระดับปัจเจกบุคคลและกลุ่มทางสังคมได้ (Peters, 1999, p. 150) ซึ่งแตกต่างจากสถาบันนิยมแบบเก่าที่ไม่ได้ให้ความสำคัญขององค์ประกอบที่อยู่ภายในเชิงโครงสร้าง ฉะนั้น จุดเด่นของแนวคิดสถาบันนิยมใหม่จึงมีลักษณะเป็นการรวมองค์ประกอบของหลายทฤษฎี (multi-theoretic character) ที่ช่วยให้เราสามารถทำความเข้าใจและวิเคราะห์สถาบันผ่านทฤษฎีทางการเมืองที่แตกต่างกันได้ เหตุนี้จึงทำให้คุณูปการของแนวการวิเคราะห์สถาบันนิยมแบบใหม่จึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการทำความเข้าใจ หรือเข้าถึงความรู้ ที่ช่วยให้เรามีชุดคำอธิบายสภาพปัญหาหรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อค้นหาความจริงที่อยู่ภายในโครงสร้างเหล่านั้น (Calhoun, 2000, p. 538) สถาบันนิยมแบบใหม่จึงเป็นแนวทางในการเข้าถึงความจริงตั้งแต่ระดับการตัดสินใจของปัจเจกบุคคล และกลุ่ม ผ่านการพิจารณาบรรทัดฐานและคุณค่าที่สังคมยึดถือ ที่ช่วยทำให้เข้าใจปัญหาของปรากฏการณ์ และสามารถหาวิธีการเพื่อจัดการแก้ไขปัญหา

### 3.2.1 สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism)

กรอบการศึกษาสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalism) คือ แนวทางการศึกษาที่ได้รับอิทธิพลมาจากการศึกษาตามแนวโครงสร้างหน้าที่ที่มองการเมืองเป็นระบบในภาพรวมที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน (Hall & Taylor, 1996, p. 6) กระทั่งนำกฎเกณฑ์หรือ

แบบแผนที่เกิดขึ้นในอดีตที่เป็นช่วงเวลาประวัติศาสตร์มาหล่อหลอมกลายเป็นโครงสร้าง (Rule-Making Structure) (G. A. Almond & Powell, 1966, pp. 137-138) ส่งผลให้แนวทางการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์จึงเน้นการอธิบาย (explanation) บทบาทของตัวแสดง (actors) ทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับกลุ่มที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบแบบแผน หรือนโยบายบางอย่าง ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากการศึกษาตามแนวทางการเลือกที่มีเหตุผล (Rational Choice) ที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ที่ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลในฐานะตัวแสดง (actor) ที่ต้องเข้ามาเพื่อปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับของสถาบัน โดยเป็นตัวแสดงที่มีเหตุผลเนื่องจากการกระทำผูกโยงกับการคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุด (Steinmo, 2008, p. 126)

นักสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์มีความเชื่อว่าการศึกษาเชิงสถาบันแบบประวัติศาสตร์มีความสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ประกอบด้วย

(1) เหตุการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้นภายในบริบททางประวัติศาสตร์ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการตัดสินใจกระทำการบางอย่างของตัวแสดง

(2) เหตุผลที่ได้มาจากเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ที่ตัวแสดงสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ โดยนักสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์จะเข้าใจพฤติกรรม ทักษะคิด และทางเลือกเชิงกลยุทธ์ที่เกิดขึ้นภายใต้บริบททางสังคมการเมืองและวัฒนธรรมที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งสิ่งนี้เข้ามาแทนที่การศึกษาในลักษณะทั่วไป ซึ่งแต่เดิมไม่เคยให้ความสนใจในแง่มุมของสถานที่ บริบท และช่วงเวลาที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรม ดังที่ Pierson ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าประวัติศาสตร์มีอิทธิพลอย่างมากต่อการก่อร่างความเป็นสถาบัน เพียงแต่ไม่เคยนำประเด็นดังกล่าวมาปฏิบัติตามจริงๆ (Pierson, 2004b, p. 5) เหตุนี้จึงทำให้นักสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์พยายามใช้ตัวแปรเหล่านี้เข้ามาศึกษาพฤติกรรมเชิงสถาบันที่มีรากฐานมาจากเงื่อนไขเชิงประวัติศาสตร์ โดยพยายามหาคำอธิบายที่ถูกต้องมากขึ้นสำหรับเหตุการณ์ต่างๆ ที่มาจากการสำรวจ มากกว่าที่จะใช้ตัวแปรภายนอกเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมในการตัดสินใจ ดังกรณีการเลือกนโยบาย ที่เคยถูกเลือกใช้ในช่วงเวลาหนึ่งนั้นได้ส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายในช่วงเวลาต่อมาซึ่งสิ่งนี้เป็นพัฒนาการที่ต่อเนื่องและอาศัยที่มาจากบริบททางประวัติศาสตร์ (Steinmo, 2008, p. 127) ซึ่งนโยบายเหล่านี้ก็มีส่วนในการหล่อหลอมหรือก่อรูปร่างสถาบันทางการเมือง

(3) ความคาดหวังต่อสังคมการเมืองที่ปรารถนาล้วนมาจากการพิจารณาเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ เช่น การทำความเข้าใจเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่าเพราะเหตุใดเหตุการณ์เหล่านั้นจึงเกิดขึ้นมา การแก้ปัญหาจึงต้องย้อนกลับไปมองประวัติศาสตร์พัฒนาการของพื้นที่

ในแง่นี้ข้อเสนอของกูรี ฟุงค์เจริญ (2558) เสนอว่า ตัวเลือกหนึ่งที่ควรนำมาใช้ศึกษารัฐศาสตร์บนฐานประวัติศาสตร์นั้นคือ “สถานะเส้นทางบังคับ (path dependence)” โดยประยุกต์มาจากแนวคิดของ Campbell กล่าวคือ

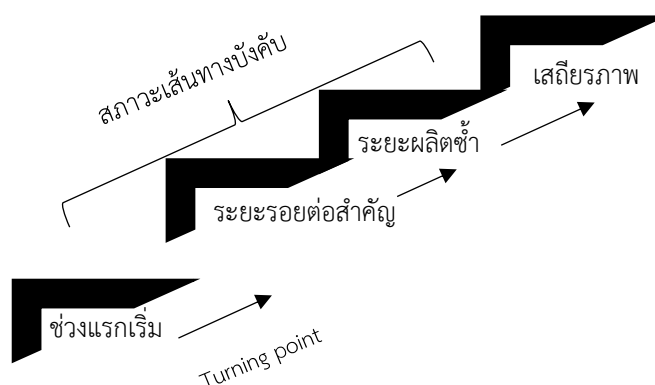
“กระบวนการที่เหตุการณ์ หรือการตัดสินใจอันอยู่นอกเหนือความคาดหมายได้ส่งผลให้เกิดการสถาปนาสถาบันที่มีแนวโน้มอยู่รอดเป็นระยะเวลายาวนาน และไปจำกัดบรรดาทางเลือกที่เป็นไปได้สำหรับตัวแสดงในอนาคต แม้แต่ทางเลือกที่อาจให้ประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลสูงกว่าในระยะยาว หรือพูดอีกแบบคือเหตุการณ์ภายหลังจากนั้นขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ก่อนหน้าเป็นสำคัญ แม้ว่าจะไม่ทั้งหมด”

(Campbell, 2011b, p. 90; ฎริ พวงศัเจริญ, 2558, น. 98-99)

การเมืองภายใต้สภาวะเส้นทางบังคับที่ฎริ (2558) กล่าวถึงคือ การเน้นย้ำให้เห็นว่าทุกสังคมการเมืองล้วนมีสถาบัน (institution) จำนวนหนึ่งดำรงอยู่อย่างมั่นคงมาเป็นระยะเวลายาวนานในอดีต สถาบันที่ว่าอาจเป็นองค์กรทางการเมือง เป็นระเบียบกฎเกณฑ์ เป็นนโยบายสาธารณะ เป็นจารีตปฏิบัติ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่อาจถูกยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนกันได้ง่ายๆ ส่งผลให้เหตุการณ์ในอดีตมิได้ผ่านพ้นไป หากแต่มีการทับถมเป็นพันธุนาการที่ผูกมัดอยู่กับปัจจุบัน (Prado & Trebilcock, 2009; ฎริ พวงศัเจริญ, 2558, น. 107) เหตุนี้การศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ผ่านสำนักสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ย่อมส่งผลต่อการเน้นวิเคราะห์บริบทเชิงสถาบันว่าเงื่อนไขดังกล่าวส่งผลกระทบ หรือสนับสนุนสถาบันในพื้นที่อย่างไรเมื่อพลวัตของเวลาผ่านไป

ความสำคัญดังกล่าวจึงส่งผลให้งานศึกษาหลายชิ้นให้ความสนใจกับการพิจารณาสภาวะเส้นทางบังคับที่มีพัฒนาการ 2 ระยะ ประกอบด้วย (1) ระยะรอยต่อสำคัญ (critical juncture) คือช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่สภาวะเส้นทางบังคับ ถือเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการ และ (2) ระยะผลิตซ้ำ (reproduction) หรือระยะตอกย้ำตัวเอง (self-reinforcing period) เป็นระยะที่สภาวะดังกล่าวมีอยู่แล้วในสังคม และค่อยๆทวีความเข้มข้นด้วยการตอกย้ำซ้ำแล้วซ้ำเล่า กระทั่งกลายมาเป็นสิ่งที่มีเสถียรภาพจนยากจะรื้อถอนหรือเกิดความสั่นคลอน (Carmine & Stimson, 1989, p. 157; Mahoney, 2000, pp. 510-512, 516; Thelen, 1999, pp. 387-388; ฎริ พวงศัเจริญ, 2558, น. 109) ดังแผนภาพที่ฎริ พวงศัเจริญได้สรุปไว้

รูปภาพที่ 5 แม่แบบเบื้องต้นของสภาวะเส้นทางบังคับ



ที่มา : สรุป (Mahoney, 2000; ฎริ พวงศัเจริญ, 2558, น. 109; มัณฑนา นกเสวก, 2562, น. 41)

จากภาพแม่แบบเบื้องต้นของสภาวะเส้นทางบังคับ (Path-dependent) สามารถอธิบายแต่ละจุดของเส้นทางได้ดังต่อไปนี้

(1) ระยะเวลาที่รอยต่อที่สำคัญ (critical junctures) เป็นองค์ประกอบสำคัญของสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ที่ส่งต่อสถาบันไปตามเส้นทางของการไหลหรือเปลี่ยนถ่ายเชิงสถาบันที่ซับซ้อนไปสู่อีกจุดหนึ่ง หรือเป็นกระบวนการที่คั่นกลางระหว่างช่วงปกติแรกเริ่ม และช่วงที่เกิดสภาวะเส้นทางบังคับ ที่มีลักษณะเป็นจุดพลิกผัน (turning point) ซึ่งไม่สามารถย้อนกลับมาที่เดิม ส่งผลให้ระยะรอยต่อเป็นจุดกำเนิดของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ก่อให้เกิดเสถียรภาพภายใต้สภาวะบังคับ (ภุริ พวงศ์เจริญ, 2558, น. 110) โดยสิ่งสำคัญของรอยต่อนี้คือการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่นำมาใช้หล่อหลอมให้สถาบันมีเงื่อนไขบางอย่างเป็นส่วนประกอบสำคัญในลักษณะของการพึ่งพา ซึ่งยากที่จะปรับเปลี่ยน และเป็นรอยต่อที่เชื่อมเส้นทางใหม่ (Capoccia & Kelemen, 2007, pp. 341-342) อย่างไรก็ตาม จุดเชื่อมต่อกับจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งเมื่อเวลาผ่านไปจะเป็นสิ่งที่ยากขึ้นเรื่อยๆที่จะกลับมาถึงจุดเดิมเพราะการขยับเขยื้อนมีลักษณะเป็นไปตามเส้นทางบังคับ โดยขับเคลื่อนไปยังจุดใหม่ที่ไม่มีทางเลือกอื่นให้เลือก (Mahoney, 2000, p. 513) ฉะนั้น ระยะเวลาที่รอยต่อจึงอาจจะเป็นเหตุการณ์ใดๆก็ได้ที่สามารถนำพาสถาบันไปผูกติดกับเงื่อนไขจารีตขนบบางอย่างที่อิงแอบกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของพื้นที่อย่างใกล้ชิด และเมื่อเวลาผ่านไปเงื่อนไขเหล่านั้นก็จะฝังรากลงไปในสถาบันที่ภายใต้องค์ประกอบต่างๆที่สถาบันได้เลือก ได้แก่ กฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน หรือวิถีปฏิบัติบางอย่างที่เอื้อหรือสัมพันธ์กับบริบทที่เป็นลักษณะเฉพาะของพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของสถาบัน ฉะนั้น การตัดสินใจจึงเป็นสิ่งสำคัญและกระทบต่อรอยต่อในการสร้างรูปแบบเชิงสถาบันหรือโครงสร้างให้คงอยู่เมื่อเวลาผ่านไป (Nicol, 2010, p. 181)

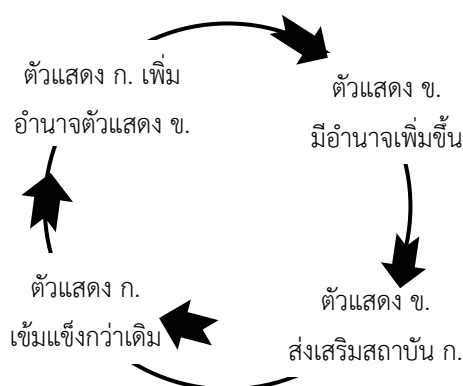
#### (2) ระยะเวลาผลิตซ้ำ (reproduction)

ระยะนี้เป็นพัฒนาการที่เกิดขึ้นจากการตกอยู่ภายใต้การครอบงำจากสภาวะเส้นทางบังคับ โดยระยะเวลาผลิตซ้ำจะเริ่มต้นขึ้นเมื่อต้นทุนของการเปลี่ยนแปลงเริ่มขับเคลื่อนต่อยอดไปข้างหน้า ซึ่งระยะนี้จะเป็นรอยต่อของเสถียรภาพที่มีอยู่เดิมค่อยๆถูกสะสมมากขึ้นกว่าเดิมจนไม่มีสิ่งใดที่จะมาขัดขวางได้ ส่งผลให้ระยะเวลานี้มีความยืดหยุ่นเพราะครอบคลุมพัฒนาการทั้งหมดนับตั้งแต่จุดเริ่มต้นไปจนกว่าจะมีจุดพลิกผันเกิดขึ้นอีกที่เป็นเหตุให้เส้นทางบังคับยุติลง (Boas, 2007, p. 34; ภุริ พวงศ์เจริญ, 2558, น. 111) โดยเสถียรภาพที่สั่งสมมาจากจุดเริ่มต้นเมื่อเข้าสู่ระยะของการผลิตซ้ำจะแสดงให้เห็นถึงความเข้มข้นของเสถียรภาพ และทำให้เสถียรภาพที่เกิดขึ้นนั้นมีพัฒนาการ ผ่านการต่อยอดเรื่อยมา กระทั่งนำมาสู่ผลลัพธ์บางอย่าง โดยระยะเวลาผลิตซ้ำจะสามารถให้คำตอบกลไกเชิงพัฒนาการเหล่านี้ได้ (Prado & Trebilcock, 2009, p. 350; ภุริ พวงศ์เจริญ, 2558, น. 111) ระยะนี้จะมีการเกื้อหนุนเชิงสถาบัน (Institutional complementarities) ด้วยการปรับตัวให้สถาบันสามารถทำหน้าที่สอดรับกับสถาบัน

อื่น และแต่ละสถาบันมีส่วนส่งเสริมเติมเต็มบทบาทระหว่างกันกระทั่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน (interconnectedness) (Campbell, 2011b, p. 91; ฎริ พวงศ์เจริญ, 2558, น. 112) โดยความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงในการส่งเสริมซึ่งกันและกันดังกล่าวจึงมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการปรับปรุงกลไกบางอย่างให้ดีขึ้น หรือเป็นสิ่งที่เรียกว่าวัฏจักรแห่งผลสะท้อนเชิงบวก (positive feedback cycle) ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความชอบธรรม (legitimation) ให้กับสถาบันเหล่านั้น ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ทำให้สถาบันการเมืองสามารถอยู่รอด เป็นที่ยอมรับของผู้คน และเมื่อสถาบันสามารถอยู่รอดได้เป็นเวลาดำเนินง เสถียรภาพและความมั่นคงของสถาบันดังกล่าวย่อมย้อนกลับมาช่วยเพิ่มหรือเติมเต็มความชอบธรรมในลักษณะวงจรหมุนเวียนเป็นวัฏจักรไม่มีที่สิ้นสุด (Mahoney, 2000, p. 521; ฎริ พวงศ์เจริญ, 2558, น. 113) รวมทั้งการปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันอะไรบางอย่างเป็นสิ่งที่ยากมากเช่นกัน เพราะความผูกพันที่เชื่อมโยงเชิงสถาบันกันอย่างเหนียวแน่นจึงเป็นการประสานความสัมพันธ์ที่เป็นหนึ่งเดียวกัน (Campbell, 2011b, p. 91) หรืออีกนัยยะหนึ่งระบบการเมืองในสถาบันเชิงประวัติศาสตร์มีการประสานสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่าย (network) เหตุนี้จึงทำให้การปรับเปลี่ยนในอนาคตจึงไม่ใช่เพียงแค่การจัดการกับสถาบันการเมืองใดสถาบันการเมืองหนึ่ง แต่เป็นการจัดการกับเครือข่ายที่ยึดโยงสถาบันการเมืองนั้นเข้ากับหลากหลายส่วน (Prado & Trebilcock, 2009, p. 358; ฎริ พวงศ์เจริญ, 2558, น. 113)

นอกจากนี้ในมิติโครงสร้างอำนาจ เมื่อมีสถาบันการเมืองเกิดใหม่ที่ไปเพิ่มอำนาจให้แก่ตัวแสดงบางกลุ่มในสังคม ตัวแสดงเหล่านั้นมักนำอำนาจที่ได้รับมาใช้ผลักดันความเข้มแข็งของสถาบันการเมืองดังกล่าว ซึ่งย่อมเท่ากับเป็นการขยายอำนาจของตน และยังช่วยทำให้ตัวแสดงสามารถส่งเสริมสถาบันการเมืองนั้นต่อไปได้อีก ซึ่งการหมุนวนจึงเป็นวัฏจักรแห่งผลสะท้อนเชิงบวก ซึ่งเป็นวงจรเกื้อหนุนกันไปมาไม่สิ้นสุด และคอยผลิตซ้ำโครงสร้างอำนาจให้คงหลักปักฐานได้อย่างมั่นคงมากยิ่งขึ้น (Mahoney, 2000, p. 521; ฎริ พวงศ์เจริญ, 2558, น. 113) ดังภาพสรุปวงจรการผลิตซ้ำสถาบันการเมือง

### รูปภาพที่ 6 วงจรการผลิตซ้ำสถาบันการเมือง



ที่มา : (ฎริ พวงศ์เจริญ, 2558, น. 114)



ฉะนั้น โดยสรุป สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์พยายามบอกว่า ประวัติศาสตร์ไม่ใช่ห่วงโซ่ของเหตุการณ์ที่มีความเป็นอิสระ หากแต่เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันซึ่งเป็นรากฐานในการทำความเข้าใจ ซึ่งการยอมรับในความสำเร็จของเงื่อนไขเชิงประวัติศาสตร์เป็นการบ่งบอกว่าประวัติศาสตร์เป็นตัวแปรในการกำหนดรูปแบบบางอย่างที่ใช้ในสถาบันทางการเมือง (Steinmo, 2008, p. 128) เหตุนี้จึงทำให้สถาบันนิยมตามแนวทางประวัติศาสตร์ให้ความสำคัญกับแบบแผน กฎเกณฑ์ ธรรมเนียมการปฏิบัติที่อยู่ภายในโครงสร้างทางการเมือง ซึ่งมีที่มาจากผลพวงของเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ซึ่งมีการปรับตัว และเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา และภายใต้โครงสร้างทางการเมืองเหล่านั้นมีปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงในระดับการกระทำกลุ่มหรือรวมหมู่ที่ต่างต้องการแสวงหาทางไปสู่เป้าหมายที่สามารถเพิ่มอรรถประโยชน์สูงสุดให้แก่กลุ่มของตนเอง (Sanders, 2006, p. 41) ซึ่งส่วนนี้ทำให้เห็นจุดร่วมกันระหว่างแนวทางการศึกษาเชิงสถาบันแบบทางเลือกที่มีเหตุผล และแบบประวัติศาสตร์ ในแง่มุมของการกำเนิดสถาบันที่มาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคล แต่แตกต่างกันตรงที่สถาบันแบบทางเลือกที่มีเหตุผล มองว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลเหล่านั้นเป็นไปเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว แต่แนวทางการศึกษาแบบประวัติศาสตร์ไม่ได้สนใจในเรื่องเป้าหมายที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว แต่มีแรงจูงใจที่เป็นเป้าหมายที่คำนึงถึงส่วนรวมมากกว่า และให้ความสำคัญกับการดำเนินงานเชิงสถาบันร่วมกันโดยเข้ามาปฏิสัมพันธ์เป็นกลุ่มหรือเครือข่ายที่คำนึงถึงเป้าหมายทั้งภายในสถาบัน และให้ความสำคัญกับการพิจารณาสิ่งที่ทำลายจากภายนอก โดยการปฏิสัมพันธ์เหล่านั้นต้องส่งผลกระทบต่อสังคมในระยะยาว (Sanders, 2006, p. 42)

### 3.2.2 สถาบันนิยมเชิงทางเลือกที่มีเหตุผล (Rational Choice Institutionalism)

สถาบันนิยมเชิงทางเลือกที่มีเหตุผลถือเป็นแนวทางการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับการพิจารณาตัวแสดงระดับปัจเจกบุคคลในฐานะที่เป็นตัวแสดงที่มีเหตุผล และต้องการบรรลุประโยชน์ส่วนตนสูงสุด โดยมีวิธีการศึกษาแบบนิรนัย และเน้นการอธิบายปรากฏการณ์จากระดับตัวแสดงเป็นหลัก โดยเฉพาะการเน้นวิเคราะห์ทางเลือกของตัวแสดงที่มีเหตุผลภายใต้เงื่อนไขเชิงสถาบันที่แวดล้อมตัวแสดงในลักษณะที่เป็นกติกาทางสังคมที่มีส่วนในการกำหนดลักษณะปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ (North, 1990, p. 3; ไชยวัฒน์ คำชู & นิธิ เนื่องจำนงค์, 2555, น. 41) โดยกติกาที่กำหนดปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงดังกล่าวจะปรากฏในฐานะ “กฎกติกาของเกมทางการเมือง” ซึ่งปรากฏออกมาในรูปของกฎเกณฑ์ ข้อบังคับและกรอบบรรทัดฐานการกระทำในเรื่องต่างๆ ซึ่งมีผลบังคับในเชิงการให้คุณให้โทษต่อผู้คนในสังคม ฉะนั้น กรอบกฎกติกาดังกล่าวที่ถูกออกแบบมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อรักษาดุลยภาพ (equilibrium) ภายใต้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางการเมือง (ชาย ไชยชิต, 2559, น. 68-69)

การขับเคลื่อนสถาบันจึงจำเป็นต้องใช้กติกาที่เป็นรูปธรรมหรือบรรทัดฐานการกระทำที่มนุษย์สร้างขึ้นมายึดถือปฏิบัติร่วมกัน โดยกติกาจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการกำกับควบคุม

พฤติกรรมของตัวแสดงโดยใช้ “แรงจูงใจ” และ “การลงโทษ” ในลักษณะต่างๆต่อผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎกติกาที่วางไว้ ฉะนั้น กฎกติกาหรือบรรทัดฐานที่สร้างขึ้นมาจึงเป็นเครื่องมือที่เข้าไปจำกัดการดำเนินการในกิจกรรมทั้งปวงของมนุษย์ ซึ่งสุดท้ายกระบวนการดังกล่าวจะหล่อหลอมความเป็นสถาบันเอาไว้ และเมื่อต่อมาสถาบันถูกแทนที่ด้วยโครงสร้างเชิงสถาบันที่มีองค์ประกอบแบบใหม่หรือถูกรอครอบทับด้วยสถาบันรูปแบบอื่น เจื่อนไขดังกล่าวย่อมส่งผลให้พฤติกรรมของตัวแสดงมีการเปลี่ยนแปลงไปด้วย แม้การเปลี่ยนแปลงนั้นจะยังคงผลประโยชน์ในรูปแบบเดิมก็ตาม (Lane & Ersson, 1999, p. 4)

ดังนั้น การดำรงตั้งมั่นของสถาบันจึงต้องอาศัยองค์ประกอบของกฎกติกาชุดต่างๆ ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์หลากหลายชุดที่มีได้มีพัฒนาการเป็นหนึ่งเดียวกัน โดยแต่ละชุดจะมีการก่อเกิดและพัฒนาการของตัวเองเป็นเอกเทศจากกัน และที่สำคัญกฎเกณฑ์ดังกล่าวสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ หรือความประสงค์ของผู้เกี่ยวข้อง เหตุนี้จึงทำให้สถาบันแต่ละประเทศย่อมมีรูปแบบที่มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง (ชาย ไชยชิต, 2559, น. 70)

จากรายละเอียดข้างต้นจึงสามารถสรุปคุณลักษณะสำคัญของแนวทางการศึกษาดังกล่าวตามการประมวลของ Hall and Taylor, Barry Weingast ซึ่งอ้างอิงจากงานของไชยวัฒน์ คำชู และนิธิ เนื่องจำนงค์ (Hall & Taylor, 1996, pp. 944-945; Weingast, 1998, p. 168; ไชยวัฒน์ คำชู & นิธิ เนื่องจำนงค์, 2555, น. 43-44) กล่าวคือ แนวทางการศึกษาดังกล่าวได้วางกรอบแนวทาง และสร้างตัวแบบในการศึกษาสถาบันอย่างเป็นระบบ โดยให้ความสำคัญกับการอธิบายในระดับปัจเจกหรือระดับจุลภาคด้วยการแสดงให้เห็นถึงความต้องการของตัวแสดง โดยความต้องการดังกล่าวจะได้มาเมื่อมีปฏิสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ (strategic interaction) ระหว่างตัวแสดงและกติกาของสถาบัน และที่สำคัญกฎระเบียบของสถาบันจะส่งผลต่อการนำมาใช้เพื่อคิดวิเคราะห์หาทางเลือกเพื่อดำเนินการทางการเมืองของตัวแสดง ซึ่งสุดท้ายสถาบันนิยมเชิงทางเลือกที่มีเหตุผลจะทำให้ผู้ศึกษามองการเมืองว่ามีลักษณะเป็น “ชุดของทางเลือกในการแก้ปัญหาส่วนรวม (series of collective action dilemmas)” เพราะสุดท้ายทางเลือกที่นำไปสู่การกระทำของตัวแสดงภายใต้เครือข่ายของสถาบันคือ การให้ความร่วมมือของตัวแสดงเพื่อที่จะจัดการกับปัญหาต่างๆของส่วนรวม (ไชยวัฒน์ คำชู & นิธิ เนื่องจำนงค์, 2555, 43-44) และจากที่กล่าวมาข้างต้นจึงแสดงให้เห็นถึงจุดเน้นของการศึกษาตามแนวทางสถาบันนิยมเชิงทางเลือกที่มีเหตุผลที่ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์หน่วยย่อยที่สุดคือ “กฎกติกา” ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆที่มีผลประโยชน์และความต้องการที่แตกต่างและหลากหลาย โดยกฎกติกาเหล่านั้นมีผลต่อการเลือกการตัดสินใจ ฉะนั้น การศึกษาสถาบันทางการเมืองในทางรัฐศาสตร์จึงต้องวิเคราะห์กฎกติกาที่เป็นเครื่องมือกำกับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆในทางการเมือง กติกาจึงเป็นผลที่มาจากกรกระทำตัดสินใจของตัวแสดงที่มาจากความต้องการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (Weingast, 1998, pp. 167-190; ชาย ไชยชิต, 2559, น. 71) โดยในการศึกษาสถาบันนิยมทางเลือกที่มีเหตุผลในที่นี้ ผู้วิจัยจะใช้กรอบการศึกษาตามแนวทางของ Elinor Ostrom มาประกอบการอธิบาย

และวิเคราะห์ความเป็นสถาบัน ตัวแสดง และปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงภายใต้สถาบันที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะข้อเสนอหลักๆของ Elinor Ostrom ให้ความสำคัญกับบทบาทเชิงสถาบันกับการบริหารจัดการทรัพยากรภายในร่วมกัน (Common-Pool Resource) แม้ Ostrom จะเน้นหลักการบริหารทรัพยากรร่วม นัยยะหนึ่งหลักการดังกล่าวสามารถนำมาใช้อธิบายและวิเคราะห์การบริหารจัดการความขัดแย้งภายในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เช่นเดียวกัน เพราะความขัดแย้งจำเป็นต้องอาศัยหลายส่วนที่ต้องเข้ามาบริหารจัดการร่วมกัน ซึ่งหนึ่งในนั้นคือบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะสถาบันท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับความขัดแย้งมากที่สุด

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาถึงการบริหารจัดการความขัดแย้งขัดแย้งพบว่าจะประกอบด้วย 2 วิธี ประกอบด้วย (1) วิธีการบริหารจัดการที่รัฐบาลมีอำนาจหรือใช้อำนาจในการบริหารจัดการความขัดแย้ง ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) และ (2) วิธีการบริหารจัดการความขัดแย้งตามแนวทางเอกชน (Private Way) ที่มีตัวแสดงระหว่างบุคคลกับบุคคลเข้ามามีบทบาทสำคัญ (Ostrom, 1990, pp. 8-12; มัทนา ปัญญาคำ, 2563, น. 18) ซึ่งในกรณีปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเห็นได้ชัดถึงการเข้ามามีบทบาทหลักของรัฐ โดยเฉพาะบทบาทของทหาร กองทัพหรือกระทรวงกลาโหมที่ได้รับมอบอำนาจให้เข้ามาควบคุมกำกับทิศทางการบริหารจัดการความขัดแย้งโดยตรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มาโดยตลอด ผ่านการใช้กฎหมายในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจรัฐที่เข้าไปควบคุม และออกแบกฏกติกาเชิงสถาบันในการบริหารจัดการ ซึ่งถือเป็นการรวมศูนย์อำนาจที่มากจนเกินไป (Over-Centralization) กระทั่งทำให้กลไกเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นเกิดความอ่อนแอ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2547b, น. 8-9) เหตุนี้จึงเป็นที่มาของข้อเสนอการบริหารจัดการร่วมกันของ Ostrom โดยเน้นบทบาทการกระทำร่วมกัน (Collective Action) ภายในสถาบันระดับชุมชนหรือท้องถิ่น (Ostrom, 1990, pp. 8-15) ซึ่งการบริหารจัดการภายในโครงสร้างเชิงสถาบันนั้นจะประกอบด้วยกลไกการขับเคลื่อนที่อาศัยกฎเกณฑ์หรือกฎกติกาในการกำกับหรือพฤติกรรมของตัวแสดงภายในสถาบันว่าอะไรเป็นสิ่งที่พึงกระทำหรือทำได้ (การอนุญาต) และอะไรเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำ (การห้าม) (Ostrom, 1990, p. 51) โดยกฎเกณฑ์หรือกติกาสามารถแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ (Ostrom, 1990, pp. 52-54; มัทนา ปัญญาคำ, 2563, น. 19) ประกอบด้วย

1. กติกา/กฎเกณฑ์ระดับปฏิบัติการหรือดำเนินการ (Operational Rules) คือ กฎเกณฑ์หรือกติกาที่ใช้เครื่องมือในการกระทำการตัดสินใจ หรือใช้เป็นหลักปฏิบัติในแต่ละวัน ซึ่งทำให้กฎเกณฑ์นั้นสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์

2. กติกา/กฎเกณฑ์ในการกำหนดทางเลือกร่วมกัน (Collective Choice Rules) ซึ่งในกรณีนี้จะมีผู้มีอำนาจ หรือตัวแสดงจากภายนอกเข้ามามีบทบาทในการทำการตัดสินใจร่วมกัน

3. กติกา/กฎเกณฑ์ระดับรัฐธรรมนูญ (Constitutional Rule) ซึ่งจะเป็นกรอบในการบริหารปกครองที่มีผลต่อการกระทำหรือการตัดสินใจในการบริหารจัดการหรือปฏิบัติการเรื่องใดเรื่องหนึ่งภายในสถาบัน

กรอบการวิเคราะห์สถาบันของ Elinor Ostrom จึงเป็นกรอบการศึกษาที่เน้นการอธิบายกระบวนการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและสังคมที่สามารถนำมาใช้เพื่ออธิบายบริบทความเป็นสถาบันเชิงกฎระเบียบกติกา และโครงสร้างอำนาจการบริหารจัดการภายในสถาบันระดับท้องถิ่นซึ่งในที่นี้คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย 8 หลักเกณฑ์/ประเด็น ซึ่งผู้วิจัยจะนำมาประยุกต์ใช้ในการอธิบายประเด็นการบริหารจัดการความขัดแย้งร่วมกัน (แผนการจัดการทรัพยากร) (Ostrom, 1990, น. 92-100) ดังนี้

1. การกำหนดขอบเขตการบริหารจัดการ และกำหนดตัวแสดงระดับสมาชิก หลักเกณฑ์ข้อนี้เป็นการกำหนดขอบเขตสิทธิของตัวแสดงว่าใครที่จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการความขัดแย้งในพื้นที่ตามแนวทางการบริหารจัดการร่วมกัน (Collective Action) และใครที่ไม่มีสิทธิเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการดังกล่าว

2. กติกา/กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความขัดแย้งต้องมีความสอดคล้องกับปทัสถานเชิงจารีตประเพณี (Norms) หรือสภาพแวดล้อมทางสังคมที่ตัวแสดงระดับท้องถิ่นให้คุณค่า

3. กติกา/กฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการความขัดแย้งต้องเป็นการดำเนินการในลักษณะกระทำร่วมกัน (Collective Choice Arrangement) ทั้งในระดับมติการตัดสินใจ และการดำเนินการสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมา หรือแม้แต่การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ก็ต้องอาศัยการกระทำร่วมกัน กระบวนการดังกล่าวจะทำให้ตัวแสดงระดับท้องถิ่นในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถออกแบบกำหนดกฎกติกาได้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และสร้างความผูกพันต่อกฎเกณฑ์กติกาเหล่านั้น

4. การติดตามและควบคุมดูแล (Monitoring) เป็นการติดตามตรวจสอบการกำหนดเงื่อนไขและวิธีการแสวงหาผลประโยชน์จากการบริหารจัดการความขัดแย้งของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง

5. การกำหนดบทลงโทษ (Sanction) โดยเงื่อนไขการลงโทษจะมีลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไปตามสถานการณ์ และการลงโทษที่มีระดับความถี่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจะเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การสร้าง ความรุนแรงให้สูงขึ้น

6. กลไกในการแก้ไขปัญหความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanisms) โดยตัวแสดงผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว อันทำให้กลไกการบริหารจัดการความขัดแย้งมีความคล่องตัว และประหยดงบประมาณ

7. การรับรู้และให้สิทธิพื้นฐานในการดำเนินการ (Minimal Recognition of Rights to Organize) รัฐต้องให้ความสำคัญกับสิทธิ โดยมอบสิทธินั้นให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ท้องถิ่นที่สามารถที่จะออกแบบกฎเกณฑ์/กติกาในการบริหารจัดการความขัดแย้งได้ด้วยตนเอง

8. กติกา/กฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการความขัดแย้งต้องมีความเชื่อมโยงกับเครือข่ายเชิงโครงสร้างที่ใหญ่กว่า (Nested Enterprises) ซึ่งการบริหารจัดการตั้งแต่ระดับการจัดเตรียม การดำเนินการ การติดตามตรวจสอบ การแก้ไขความขัดแย้ง การกำกับดูแล หรือเรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้องต้องอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างที่มีระดับลดหลั่นกัน หรือเป็นการบริหารจัดการในรูปแบบโครงสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์

จาก 8 กติกา/กฎเกณฑ์ข้างต้นจึงสะท้อนให้ได้ว่า “การกระทำการร่วมมือ (Collective Action)” คือสิ่งสำคัญของการขับเคลื่อนสถาบันที่สามารถหาทางออกร่วมกันในการบริหารจัดการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งในที่นี้คือ การร่วมกันในการบริหารจัดการความขัดแย้งที่ไม่ผูกขาดอำนาจการกระทำและตัดสินใจไว้ที่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หากแต่ต้องอาศัยหลากหลายตัวแสดงหรือหลายสถาบันที่ต้องเข้ามาขับเคลื่อนการบริหารจัดการร่วมกันผ่านการสร้างกฎกติกาหรือบรรทัดฐานเพื่อวางกรอบเงื่อนไขในการจัดการร่วมกัน เพื่อที่จะสามารถตอบสนองต่อความพึงพอใจให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ หรือคู่ขัดแย้งให้ได้มากที่สุด

### 3.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนววิเคราะห์เรื่องสถาบันนิยม

ศิริรักษ์ สิงหเหม (2559) เรื่อง “การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทย” (ศิริรักษ์ สิงหเหม, 2559) เป็นงานวิจัยที่ศึกษาการจัดสถาบันและองค์ประกอบของสถาบันในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ซึ่งพัฒนาการเชิงสถาบันที่ผ่านมาพบว่ามีลักษณะกติกาเชิงสถาบันเหล่านี้มีลักษณะของความเป็นสถาบันแบบระบบราชการใหม่ (NeO-Bureaucratic Institution) ที่รักษาความเป็นระบบราชการในการบริหารจัดการด้วยการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐเพื่อแก้ไขข้อจำกัดในการตอบสนองของปัญหาที่นำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตามลักษณะสถาบันยังคงมีการขับเคลื่อนผ่านเส้นสายการบังคับบัญชาและเน้นตัวกฎหมายเป็นหลักในการแสดงพฤติกรรมของแต่ละหน่วยงาน และที่สำคัญกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา ยังคงมีความซ้ำซ้อนกันในการกำหนดบทบาทและอำนาจของตัวแสดง ทำให้เกิดความลึกลับเชิงสถาบันในแง่ของกฎกติกา ซึ่งลักษณะดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของสถาบันในการทำหน้าที่บริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น ส่งผลให้เมื่อต้องนำกติกาเชิงสถาบันเหล่านั้นไปใช้ในการปฏิบัติจริงกลับพบว่าขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ และไม่สามารถสร้างความเป็นสถาบันแห่งความร่วมมือได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ทำให้เห็นว่าสถาบันใน

การจัดการกับสถานการณ์ปัญหาพบว่ามี 3 รูปแบบด้วยกัน คือ รูปแบบที่หนึ่ง เป็นสถาบันที่เป็นทางการแบบระบบราชการที่ให้ความสำคัญกับโครงสร้างการบริหารจัดการที่มากจนเกินไปตามแนวทางสถาบันนิยมแบบเก่า ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาต่อการแก้ไขสถานการณ์เพราะเป็นการควบคุมสั่งการแบบเบ็ดเสร็จ และละเลยความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย รูปแบบที่สอง เป็นสถาบันแบบธรรมาภิบาลในตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งพบว่าการตัดสินใจยังถูกจำกัดอยู่ที่ระดับจังหวัด ขณะที่ท้องถิ่นเป็นได้เพียงผู้รับการตัดสินใจเท่านั้น และรูปแบบสุดท้ายคือ สถาบันแบบความร่วมมือ ที่พบว่าเป็นสถาบันที่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการลดความสัมพันธ์แบบแนวตั้งลง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นกลับพบว่าสถาบันในรูปแบบดังกล่าวยังไม่ถึงระดับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่มาจากประชาชน (ศิริรักษ์ สิงหเสน, 2559, น. 380-381) ซึ่งสถาบันทั้งสามมีความสำคัญต่อการนำมาใช้อธิบายรูปแบบของความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งรวมทั้งเห็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นในการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์ฯ

วีระ หวังสัจจะโชค (2556) เรื่อง “การจัดสถาบันของนโยบายจำนำข้าว” (วีระ หวังสัจจะโชค, 2556) เป็นงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการจัดเรียงสถาบันของนโยบายจำนำข้าวและการทำงานของเครือข่ายเชิงสถาบันของนโยบายจำนำข้าว งานชิ้นนี้แม้ไม่ได้เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่คุณูปการคือ การนำแนวคิดเชิงสถาบันโดยเฉพาะสถาบันนิยมใหม่เข้ามาใช้ศึกษา ดังเห็นว่าการศึกษการจัดเรียงสถาบันของเครือข่ายความสัมพันธ์นั้นต้องอาศัยการพิจารณาตามแนวทางสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ที่เริ่มต้นต้องทำความเข้าใจจุดเปลี่ยนสำคัญของปรากฏการณ์ (critical juncture) หรือที่ทฤษฎีเรียกว่าเป็นจุดพลิกผัน (turning point) (ทฤษฎี พวงศ์เจริญ, 2558, น. 110) ที่ต้องนำมาใช้อธิบายแบบแผนความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นมาจากผลกระทบในอดีต (path dependence) ที่ส่งผลต่อรูปลักษณ์เชิงสถาบันและเครือข่ายความสัมพันธ์ทางอำนาจ ซึ่งวีระ หวังสัจจะโชค (2556) มองว่าจุดพลิกผันเหล่านั้นเกิดขึ้นมาจากวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ขบวนการทางสังคมและกลุ่มองค์กรภาคประชาชนที่เติบโตหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในฐานะ non-state actors รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ซึ่งทั้ง 3 จุดพลิกผันกลายมาเป็นปัจจัยในการก่อตัวความเป็นสถาบันของนโยบายจำนำข้าว ซึ่งภายใต้เครือข่ายเชิงสถาบันมีตัวแสดงหลายตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง ประกอบด้วย พรรคการเมือง กลไกรัฐ กลุ่มธุรกิจภายในประเทศและกลุ่มส่งออก ซึ่งต้องนำผลประโยชน์ที่ได้มาแบ่งปันทรัพยากรระหว่างตัวแสดงต่างๆ เพื่อให้ตัวแสดงทุกตัวยอมรับได้ ภายใต้สถาบันที่มีบรรทัดฐานและระเบียบเฉพาะ คือ บรรทัดฐานของนโยบายจำนำข้าวที่ต้องให้ราคาที่สูงกว่าราคาตลาดที่ตัวแสดงทุกตัวเข้ามาพร้อมและยอมรับในแบบแผนความสัมพันธ์เหล่านั้น นั่นทำให้เห็นว่าการจัดเรียงสถาบันสอดคล้องกับแนววิเคราะห์

สถาบันนิยมใหม่ที่สำคัญกับการวิเคราะห์จุดพลิกผันเพื่อนำมาใช้กำหนดนโยบายตามแนวทางสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ มีการกำหนดข้อตกลงบางอย่างที่มีลักษณะเป็นบรรทัดฐานของเครือข่ายสถาบันระหว่างตัวแสดงต่างๆในเครือข่าย ซึ่งผลของเครือข่ายเชิงสถาบันได้นำมาสู่การลดความหลากหลายของกลุ่มในการแข่งขันในกลไกตลาดมาสู่การสร้างเครือข่ายเฉพาะที่มีรัฐและพรรคการเมืองเป็นศูนย์กลาง รวมทั้งการใช้นโยบายไปจำกัดทางเลือกของกระบวนการค้าข้าวตามแนวทางสถาบันนิยมทางเลือกที่มีเหตุผล (วิระ หวังสัจจะโชค, 2556, น. 237-245)

มณฑนา นกเสวก (2562) เรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท : กรณีศึกษาโครงการนาแปลงใหญ่ในสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา” (มณฑนา นกเสวก, 2562) เป็นงานศึกษาการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบทผ่านการศึกษานโยบายข้าวที่ถูกกำหนดนโยบายมาในช่วงบริบททางการเมืองแบบอำนาจนิยม ซึ่งใช้กรอบการศึกษาตามแนวทางสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ และแนวการศึกษาแบบพหุภาคีเป็นกรอบการวิเคราะห์ ซึ่งผลการศึกษาพบว่ารูปแบบของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมภายใต้นโยบายข้าวของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเกิดขึ้นมาจากจุดเปลี่ยนที่สำคัญ (critical juncture) จากวิกฤตินโยบายจำนำข้าวในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ทำให้รัฐต้องเข้าไปสนับสนุนเกษตรกรแบบครบวงจรมากกว่าที่จะเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดโดยตรง และเน้นความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อเข้ามาจัดการรวมกลุ่มหรือควบคุมชาวนาตามแนวคิดประชารัฐผ่านการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจของรัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีการใช้แผนเพื่อสร้างบรรทัดฐานในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศที่ทำให้รัฐบาลชุดอื่นๆที่จะมาบริหารประเทศต้องปฏิบัติตามในลักษณะของการช่วยเหลือเกษตรกร ผ่านกลไกของระบบราชการในการขับเคลื่อนนโยบาย มีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่เข้ามามีส่วนในการช่วยซื้อผลผลิต ช่วยสนับสนุนเทคโนโลยี และองค์ความรู้ต่างๆ ลักษณะดังกล่าวทำให้ผลลัพธ์ของการจัดสถาบันมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ในรูปแบบพหุภาคีโดยรัฐ (state corporatism) แต่อยู่ในรูปแบบการดำเนินการจากบนลงล่างซึ่งทำให้เห็นกลไกการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจที่มีตัวแสดงฝ่ายรัฐเป็นตัวแสดงหลักที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในความสัมพันธ์ทางอำนาจ (มณฑนา นกเสวก, 2562, น. 292-293, 296) งานดังกล่าวจึงทำให้เห็นพลวัตของการจัดเรียงสถาบันของรัฐตามแนวทางสถาบันนิยมใหม่

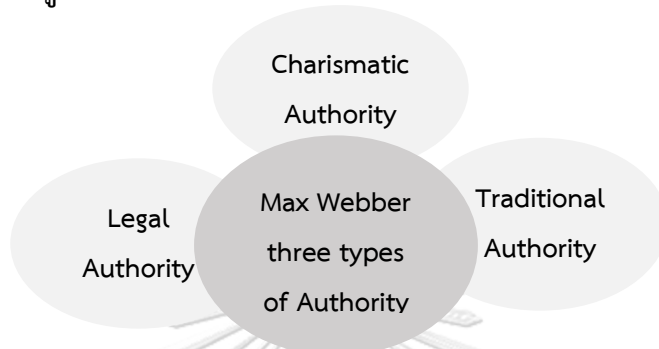
#### 4. กลุ่มแนวคิดเรื่องอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจ (Power and Relation of Power)

##### 4.1 อำนาจของตัวแสดงทางการเมือง (Power of Political Actors)

เมื่อพิจารณาตัวแบบทางอำนาจของตัวแสดงทางการเมือง (Political Actors) ซึ่งสามารถใช้แนวคิดของ Max Weber ในการวิเคราะห์ตัวแสดงทางการเมืองได้ โดยเขาได้แยกอำนาจโดยพื้นฐานเป็น

2 ประเภท คือ อำนาจที่เกิดจากการครอบงำของผู้อื่นผ่านการโน้มน้าวใจ และการครอบงำทางอำนาจที่อยู่ในรูปของอำนาจในการสั่งการให้ปฏิบัติตามหน้าที่หรือต้องเชื่อฟัง (Blau, 1963, p. 305) โดยลักษณะเด่นของอำนาจคือ การทำให้ระบบความเชื่อในเรื่องอำนาจของตัวแสดงยังคงมีอยู่ ซึ่ง Weber ได้แบ่งอำนาจเป็น 3 รูปแบบหลัก โดยอิงจากความแตกต่างในระบบความเชื่อ ดังนี้

### รูปภาพที่ 7 แสดงประเภททางอำนาจของ Max Weber



ที่มา : (Weber, 1947)

1) อำนาจที่ถูกต้องตามหลักความชอบธรรมตามจารีตของการปกครอง (traditional authority) ซึ่งอำนาจประเภทนี้มีความศักดิ์สิทธิ์ และจะขัดแย้งมิได้ บุคคลหรือกลุ่มที่มีอำนาจเหนือกว่า มักถูกกำหนดโดยเงื่อนไขทางสายเลือดหรือกรรมพันธุ์ (heredity) ถือได้ว่าโครงสร้างสายเลือดดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งล่วงหน้าให้สามารถเข้ามามีบทบาททางการปกครองได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยความผูกพันระหว่างผู้ปกครอง และผู้ใต้ปกครองมีลักษณะพึ่งพาอาศัยกัน และมีการให้ความเคารพนับถือตามจารีต อีกทั้งการเชื่อฟังผู้มีอำนาจยังเสริมด้วยระบบความเชื่อที่ผูกติดกับมิติทางวัฒนธรรมที่ศักดิ์สิทธิ์ซึ่งเป็นพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ก่อนที่จะเปลี่ยนผ่านมาสู่รัฐสมัยใหม่ แม้อำนาจของผู้ปกครองจะมีข้อจำกัดหรือถูกจำกัดโดยเงื่อนไขของกฎหมาย แต่การจำกัดอำนาจนี้ก็ไม่ได้รุนแรง หรือมีความเข้มงวด เพราะยังมีความยืดหยุ่นค่อนข้างสูง อำนาจตามประเพณีจึงมีแนวโน้มที่จะคงสภาพที่เป็นอยู่ และไม่ได้มีการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมแต่อย่างใด (Blau, 1963, p. 131)

2) อำนาจตามบารมี (charismatic authority) เป็นอำนาจที่เกิดจากตัวผู้นำ หรือภารกิจที่ทำ ซึ่งได้รับแรงบันดาลใจจากความศักดิ์สิทธิ์บางอย่าง โดยตัวผู้นำจะมีลักษณะเป็นหัวหน้าของขบวนการทางสังคมแบบใหม่โดยมีผู้ติดตามหรือสาวกของเขาได้มอบอำนาจให้แก่ตัวผู้นำ ผ่านการให้ตำแหน่งบางอย่างที่แสดงถึงการยกย่องหรือให้ความเคารพนับถือ ขณะเดียวกันก็เป็นการปฏิเสธผู้นำที่ผ่านมา การที่คนจำนวนมากหลายคนอุทิศตนหรือให้ความเชื่อความศรัทธากับตัวผู้นำโดยมองว่าสิ่งที่เขากระทำนั้นเกิดขึ้นมาจากจิตวิญญาณ และอุดมคติของขบวนการหรือกลุ่มทางสังคม ซึ่งเป็นที่มาของการทำให้เชื่อฟังคำสั่งของกลุ่มด้วยความเต็มใจ โดยตัวผู้นำที่มีบารมีอาจจะปรากฏในเกือบทุกด้านของชีวิตทางสังคม เช่น ผู้เผยแผ่ทางศาสนา ผู้นำทำลายล้างทางการเมือง หรือวีรบุรุษทางทหาร ซึ่ง



องค์ประกอบหลักของการมีบารมี คือ ความสามารถของตัวผู้นำที่สามารถสร้างแรงบันดาลใจให้ผู้อื่นปฏิบัติตามการนำของเขา ดังเห็นได้จากการทำหน้าที่เป็นพลังในการปฏิบัติต่อต้าน หรือเปลี่ยนแปลงอะไรบางอย่างของสังคม เพราะเกี่ยวข้องกับปฏิเสศค่านิยมดั้งเดิม และการกบฏต่อระเบียบที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งสิ่งนี้มักเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อวิกฤติทางสังคม

3) อำนาจทางกฎหมาย (legal authority) ซึ่งเป็นอำนาจที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายโดยมีความเชื่อที่ผูกติดอยู่กับความเป็นทางการเชิงสถาบันที่มีกฎหมายเป็นอำนาจสูงสุดในการควบคุมกำกับโดยส่วนประกอบของกฎหมายที่ใช้ในการปกครองนั้นถูกสร้างขึ้นมาอย่างมีเหตุผล และเป็นไปเพื่อผลประโยชน์หรือเป้าหมายต่อส่วนรวม อย่างไรก็ตามอำนาจรูปแบบนี้ไม่ได้กำหนดให้บุคคลต้องมีหน้าที่เชื่อฟัง เพียงแต่เป็นชุดของหลักการที่ไม่มีตัวตน หลักการเหล่านี้ยังรวมถึงข้อกำหนดในการปฏิบัติตามคำสั่งที่มาจากสถาบันหรือองค์การที่อยู่เหนือกว่าตามโครงสร้าง อำนาจในลักษณะดังกล่าวได้รับอิทธิพลมาจากตัวของรัฐบาลสมัยใหม่ที่มีการผูกขาดการใช้กฎหมายบังคับทางกายภาพที่ขอบด้วยกฎหมาย และเป็นการสะท้อนหลักการเดียวกันในหน่วยงานอื่นๆ (Blau, 1963, p. 308)

#### 4.2 อำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจ (Power and Relation of Power)

Steven Lukes มองว่า การศึกษาเรื่องอำนาจนั้นเป็นการสร้างข้อถกเถียงและคำอธิบายโดยนำแนวคิดเรื่องอำนาจมาประยุกต์ใช้ที่ก่อให้เกิดข้อถกเถียงเพิ่มขึ้นอยู่เสมอ (Lukes, 2005, p. 9) ในขณะที่ Max Weber มองว่าอำนาจคือความเป็นไปได้ที่บุคคลหรือกลุ่มสามารถใช้เป็นกลไกเพื่อให้บรรลุผลตามเจตนาของตนได้ แม้จะมีผู้ต่อต้านเจตนาที่นั้นก็ตาม ซึ่งทำให้เห็นว่าแนวคิดเรื่องอำนาจของ Weber นั้นเกี่ยวข้องกับเจตนา (intention) ซึ่งเกิดจากการใช้เหตุผลมีการคำนวณก่อนที่จะกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และความขัดแย้ง (conflict) เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างคนสองคน ดังนั้น แนวคิดเรื่องอำนาจของ Weber ให้ความสำคัญกับผู้ใช้อำนาจที่มีการต่อสู้อะไรบางอย่างเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แก่ตนเอง ในขณะที่เดียวกันก็อาจเสียผลประโยชน์ส่วนตนไป (เอกตั้งทรัพย์วัฒนา, 2550, น. 278-279) ฉะนั้น คำว่า “อำนาจ (Power)” คือ ความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีตัวแสดง อยู่ในสถานภาพที่เหนือกว่าตัวแสดงอีกกลุ่มหนึ่ง โดยที่ตัวแสดงนั้นสามารถกระทำหรือสั่งให้คนอื่นกระทำสิ่งต่างๆได้ตามความปรารถนา

ในงานของ Steven Lukes ได้แบ่งอำนาจเป็น 3 มุมมอง ประกอบด้วย

##### (1) มุมมองพหุนิยมทางอำนาจ (Pluralists View of Power)

มุมมองทางอำนาจในมิตินี้เป็นส่วนผสมทางความคิดว่าด้วยอำนาจของ Dahl, Polsby, Wolfinger ที่ได้แสดงให้เห็นว่า อำนาจเป็นสิ่งที่มีการกระจายอยู่ทั่วไปในบริบทพหุสังคม จึงทำให้ Lukes (2005) นำสิ่งเหล่านั้นมาจัดอยู่ในกลุ่มพหุสังคม (pluralist view/ pluralist approach / pluralist methodology) ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ถูกนำมาสร้างเป็นแนวคิด แนวทางการศึกษา และระเบียบ

วิธีที่ใช้ในการศึกษา โดยมุมมองนี้ให้ความสำคัญกับโครงสร้างการกระทำการตัดสินใจของผู้นำ (decision-making structure) และดูปฏิกิริยาที่เกิดขึ้น ภายหลังจากการกระทำการตัดสินใจของผู้นำที่ส่งผลต่อพฤติกรรมในภาพรวม

มุมมองทางอำนาจดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ Dahl ที่มองว่า อำนาจมีลักษณะเช่นเดียวกับสถานการณ์ในทำนองที่ว่า “A มีอำนาจเหนือ B โดยที่ A สามารถสั่งให้ B ทำอะไรบางอย่าง ทั้งๆที่ B ไม่อยากจะทำได้” (Bell, Edwards, & Wagner, 1969, p. 80) ซึ่งสิ่งนี้ถูกพัฒนามาใช้เป็นคำอธิบาย มุมมองความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (power relation) ที่พิจารณาจากตัวแสดงในระดับผู้ปกครอง (Who Governs?) ซึ่งเป็นผู้กระทำการตัดสินใจ โดยมีตัวแสดงอื่นที่ถูกกระทำต้องยอมรับปฏิบัติตาม และ ขณะเดียวกันอาจคัดค้าน หรือเสนอทางเลือกอื่นที่เป็นการปฏิเสธ ในแง่นี้จึงเป็นผลของอำนาจที่ด้านหนึ่งอาจจะสำเร็จ แต่ในอีกด้านหนึ่งอาจล้มเหลวหรือถูกปฏิเสธ (Lukes, 2005, p. 17) ซึ่งเมื่อใดก็ตามที่สัดส่วนการให้การยอมรับในอำนาจมีสัดส่วนที่มากกว่าการต่อต้าน เมื่อนั้นถือว่าอำนาจสามารถทำให้ตัวแสดงระดับผู้ปกครองมีอิทธิพลเหนือตัวแสดงอื่น (Dahl, 2005, p.336) แนวคิดเรื่องอำนาจจึงสามารถทำความเข้าใจได้จากส่วนประกอบของ 2 คำคือ อิทธิพล (influence) และ ควบคุม (control) ซึ่งเป็นความสามารถของตัวแสดงตัวหนึ่งที่สามารถกระทำการบางสิ่งให้มีผลกระทบต่อตัวแสดงอื่น และ อาจจะส่งผลกระทบต่อรูปแบบการเปลี่ยนแปลงรูปแบบอะไรบางอย่างในอนาคต สิ่งนี้เห็นได้ชัดจากภาพสะท้อนใน “กระบวนการตัดสินใจ (decision-making)” เรื่องต่างๆ ซึ่งเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการพิจารณาว่า บุคคล หรือกลุ่มใด ที่เป็นตัวแสดงที่มีอำนาจในสังคม (Polsby, 1963, p. 3-4) ซึ่งที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า “การตัดสินใจ (decisions)” ในเรื่องต่างๆเกี่ยวข้องโดยตรงกับความขัดแย้ง (conflict) ที่เกิดขึ้นจริงในสังคม เหตุนี้จึงทำให้ Dahl ยังคงเชื่อและตระหนักว่า อำนาจเราจำเป็นต้องพิจารณาและตรวจสอบจากผู้นำที่อยู่ในระดับชนชั้นผู้ปกครองในมิติที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องต่างๆ ซึ่งอาจจะกระทบหรือขัดแย้งกับกลุ่มอื่น (Dahl, 1958, p. 466)

ฉะนั้น ความขัดแย้ง (conflict) จึงเป็นสถานการณ์ที่สำคัญที่ช่วยให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกเรื่องอำนาจ (power) ที่เห็นได้ชัด โดยความสัมพันธ์ที่นำไปสู่ความขัดแย้งเรื่องอำนาจได้นั้น พบว่า เป็นความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการที่จะกระทำการตัดสินใจอะไรบางอย่าง โดยที่การกระทำการตัดสินใจเหล่านั้นส่งผลประโยชน์ต่อตัวแสดงบางกลุ่ม ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งอาจไม่พอใจ หรือมีความขัดแย้ง ซึ่งสังเกตได้จากปฏิกิริยาเชิงพฤติกรรมของผู้คนในสังคม (Lukes, 2005, p. 19)

เหตุนี้จึงทำให้ มิติที่หนึ่ง (One-dimensional) มุมมองของอำนาจแบบพหุนิยมเกี่ยวข้องกับการมุ่งเน้นไปที่พฤติกรรมในการตัดสินใจในประเด็นที่มีความขัดแย้งกันของผลประโยชน์ในระดับตัวบุคคลหรือปัจเจกบุคคล (subjective) ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการกำหนดนโยบาย

## (2) มุมมองวิพากษ์อำนาจ (Critique view of power)

มุมมองวิพากษ์อำนาจนี้มองว่า อำนาจมี 2 ลักษณะ ประกอบด้วย

2.1) อำนาจเป็นสิ่งที่ประกอบขึ้นจากผลสะท้อนกลับของการกระทำที่ตัดสินใจที่เห็นผลเป็นรูปธรรม หรืออาจสรุปสั้นๆว่าเป็นผลกระทบโดยตรงที่เกิดจากการตัดสินใจ (Lukes, 2005, p. 20)

2.2) อำนาจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาจากการบีบบังคับ (coercion) การเป็นผู้มีอิทธิพล (influence) เป็นผู้กุมอำนาจ (authority) การใช้กำลัง (force) (Lukes, 2005, p. 21)

อย่างไรก็ตาม อำนาจในมุมมองที่สองนี้จะเกี่ยวข้องกับการพิจารณาทั้งการกระทำที่ตัดสินใจ (decision-making) และไม่กระทำที่ตัดสินใจ (nondecision-making) โดยการกระทำที่ตัดสินใจถือเป็นทางเลือกหนึ่งของการกระทำ ในขณะที่การไม่กระทำที่ตัดสินใจ คือ นโยบายหนึ่งที่สะท้อนการกระทำที่ตัดสินใจไปแล้ว ดังเช่นที่ Bachrach และ Baratz ได้อธิบายให้เห็นว่า นอกจากการมีอำนาจหรือไม่มีอำนาจจะพิจารณาได้จากการที่ A เข้าไปมีส่วนร่วมในการกระทำที่ตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อ B แล้วนั้น อำนาจยังพิจารณาผลแอบแฝงที่เกิดจากการกระทำบางอย่างของ A ไม่ว่าจะเป็ผลแอบแฝงที่เกิดจากการเข้าไปสร้าง หรือไปปรับปรุงแก้ไขพัฒนาสังคมเพื่อจำกัดกลไกการถูกต่อต้านหรือคัดค้านจากประชาชน สิ่งนี้จะทำให้ประชาชนไม่คัดค้านหรือมีความขัดแย้งกับ A (Bachrach & Baratz, 1970, p. 7) การตัดสินใจดังกล่าวยังส่งผลให้เกิดการจลาจลปราบปราม หรือทำหายขาดขบวนการกระทำของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง (Lukes, 2005, p. 22)

ดังนั้น การไม่กระทำที่ตัดสินใจ (nondecision-making) จึงเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่น่าไปสู่การเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็ในเรื่องของการจัดสรรผลประโยชน์และความมีอิทธิพิเศษในสังคม หรือการจัดการกับสิ่งที่กระทำอย่างหลบซ่อนทุจริตบางอย่างตลอดจนเรื่องเกี่ยวกับความล้มเหลวต่างๆที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการตัดสินใจทางนโยบาย (Lukes, 2005, pp. 22-23) ดังนั้น อำนาจในมุมมองที่สองจึงเป็นเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการวิพากษ์วิจารณ์เชิงพฤติกรรมของมุมมองแรก และเป็นมุมมองที่ช่วยให้เห็นภาพหรือเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจที่กระทำลงไปเพื่อปกป้องผลประโยชน์ตนเอง

(3) มุมมองวิพากษ์ถึงมุมมองที่เน้นแต่พฤติกรรมของผู้มีอำนาจ โดยเสนอให้พิจารณาเงื่อนไขอื่นที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมือง

มุมมองที่สาม มองว่าการวิเคราะห์เรื่องอำนาจไปเน้นการวิพากษ์ในเรื่องพฤติกรรมที่มากเกินไป ซึ่งควรมีอย่างอื่นเข้ามาพิจารณาร่วมด้วย ฉะนั้น เพื่อให้การศึกษาเรื่องอำนาจสามารถเข้าถึงข้อเท็จจริงที่ชัดเจน ต้องศึกษาจากพฤติกรรมที่เป็นจริง (actual behaviour) หรือการตัดสินใจที่เป็นรูปธรรม (concrete decision) ซึ่ง Lukes ได้สะท้อนให้เห็น 2 ประการ คือ

3.1) พฤติกรรมที่เกิดจากการกระทำแบบรวมกลุ่ม (collective action) โดยที่นโยบายหรือการกระทำเป็นการทำในลักษณะเป็นกลุ่ม (ไม่ว่าจะเป็นกลุ่ม เช่น ชนชั้น (class) หรือสถาบัน เช่น พรรคการเมือง หรือบริษัทอุตสาหกรรม) ต้องเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นให้เห็นได้อย่างประจักษ์ชัด แต่ไม่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจหรือพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ

3.2) พฤติกรรมที่เกิดจากผลกระทบของระบบหรือองค์การที่นำไปสู่การสร้างอคติบางอย่างเนื่องจากภายในระบบหรือองค์การซึ่งเป็นสถาบันที่สร้างขึ้นมาจากส่วนประกอบของปัจเจกบุคคลหลายคน อย่างไรก็ตามเมื่อปัจเจกบุคคลเหล่านี้ได้ใช้อำนาจกระทำการบางอย่างในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม แต่อำนาจที่พวกเขาได้ใช้กลับไม่ได้มีผลต่อการกระทำที่ตัดสินใจ หรือส่งผลในระดับพฤติกรรม ดังที่ Marx เคยกล่าวไว้ว่า “มนุษย์สร้างประวัติศาสตร์ของตนเอง แต่พวกเขาไม่ได้สร้างตามที่ต้องการ” สิ่งนี้ทำให้เห็นว่าพวกเขาไม่ได้กระทำการตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ที่พวกเขาเลือกเอง แต่อยู่ภายใต้สถานการณ์ที่เผชิญโดยตรง และถ่ายทอดจากอดีตเรื่อยมา

ฉะนั้นมุมมองที่สาม จึงวิพากษ์มุมมองก่อนหน้านี้ว่าไม่เพียงพอ เพราะไม่สามารถอธิบายหรือเชื่อมโยงอำนาจที่แท้จริงได้ หรือความขัดแย้งที่สังเกตเห็นได้ ซึ่งเป็นกรวิพากษ์ว่ามุมมองก่อนหน้านี้เน้นการวิเคราะห์ด้านพฤติกรรมเป็นหลัก ซึ่งมีความเป็นปัจเจกบุคคลที่มากจนเกินไป และเสนอให้พิจารณาหลายๆแนวทางที่อาจจะเกิดขึ้นหรือมีความเกี่ยวข้องกับการเมือง ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขที่เกิดจากปฏิบัติการการบังคับทางสังคม และปฏิบัติการเชิงสถาบัน หรือการตัดสินใจในระดับปัจเจกบุคคล นอกจากนี้สิ่งที่มีในที่นี้คือ ความขัดแย้งที่แฝงอยู่ ซึ่งประกอบด้วยความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ของผู้ที่ใช้อำนาจ กับผลประโยชน์ที่ควรเกิดขึ้นจริงแต่ถูกละเว้นหรือกำจัดออกไป (Lukes, 2005, p. 28) ดังตารางสรุปมุมมองทางอำนาจ 3 แบบของ Steven Lukes

ตารางที่ 6 ตารางสรุปมุมมองทางอำนาจ 3 แบบของ Steven Lukes

มุมมองทางอำนาจ (Dimensional View of Power)	จุดที่มุ่งเน้นในการพิจารณาอำนาจ (Focus point)
One-Dimensional View of Power	(1) พฤติกรรม (behaviour) (2) การกระทำการตัดสินใจ (decision-making) (3) ประเด็นในการพิจารณา (key/issue) (4) ความขัดแย้งที่สังเกตเห็นได้โจ่งแจ้ง (observable conflict / overt) (5) ผลประโยชน์ระดับอัตวิสัย (subjective) มองว่าการกำหนดนโยบายต้องมาจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง

มุมมองทางอำนาจ (Dimensional View of Power)	จุดที่มุ่งเน้นในการพิจารณาอำนาจ (Focus point)
	(policy preferences revealed by political participation)
Two-Dimensional View of Power (วิพากษ์การมุ่งเน้น พฤติกรรม) ในฐานะคุณสมบัติ	(1) การกระทำการตัดสินใจ และการไม่กระทำการตัดสินใจ (decision-making and nondecision-making) (2) ประเด็นและปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น (issues and potential issues) (3) ความขัดแย้งที่สังเกตได้โจ่งแจ้ง ทั้งเปิดเผย และซ่อนเร้น (observable (overt or covert) conflict) (4) ผลประโยชน์ระดับอัตวิสัย (subjective) มองว่าการกำหนดนโยบายมาจากความพึงพอใจ หรือ ความคับข้องใจ (policy preferences or grievances)
Three-Dimensional View of Power วิพากษ์การมุ่งเน้นพฤติกรรม	(1) การกระทำการตัดสินใจและการควบคุมวาระทางการเมือง (ไม่จำเป็นต้องผ่านการตัดสินใจ) (decision-making and control over political agenda / not necessarily through decisions) (2) ประเด็นและปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น (issues and potential issues) (3) ความขัดแย้งที่สังเกตได้โจ่งแจ้ง ทั้งเปิดเผย และซ่อนเร้น รวมทั้งความขัดแย้งที่ซ่อนอยู่ (observable (overt or covert), and latent conflict) (4) ผลประโยชน์ในระดับอัตวิสัย และผลประโยชน์ที่แท้จริง (subjective and real interests)

ที่มา : เรียบเรียงโดยผู้วิจัย (Lukes, 2005, p. 29)

จากตารางข้างต้นที่แสดงให้เห็นลักษณะทางอำนาจจาก 3 มุมมองดังกล่าว ผู้วิจัยขอขยายความเพื่ออธิบายแนวทางในการศึกษาเรื่องอำนาจของแต่ละมุมมอง โดยแต่ละมุมมองจะใช้อองค์ประกอบทางการศึกษาแบ่งเป็น 3 องค์ประกอบหลัก ประกอบด้วย เป้าหมายในการวิเคราะห์ ตัว

บ่งชี้ และขอบเขตการวิเคราะห์ของแต่ละมุมมอง โดยอ้างอิงจากการอธิบายของเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2550, น. 278-289) เป็นพื้นฐานในการเรียบเรียง ดังต่อไปนี้

#### มุมมองที่ 1 การศึกษาอำนาจตามแนวพหุนิยม (Pluralism)

แนวทางการศึกษาอำนาจแนวทางนี้ถูกนำเสนอโดย Robert A. Dahl ที่ได้เสนอว่า การที่ A มีอำนาจเหนือ B นั้นคือ การที่ A ทำให้ B ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่ A ต้องการได้ แม้ B จะไม่เต็มใจกระทำ (Bell et al., 1969, p. 80) แง่นี้จึงทำให้เห็นว่า A มีฐานทรัพยากรที่เหนือกว่า B จึงทำให้ควบคุมกำกับ B ได้ (S. R. Clegg, 1989, p. 110) ประกอบกับพฤติกรรมในมุมมองที่ 1 จะเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมที่สามารถสังเกตเห็นได้ในเชิงประจักษ์ หรือเป็นพฤติกรรมที่สังเกตเห็นได้ง่ายมีความชัดเจน นั่นคือ การกระทำการตัดสินใจ (decision-making) ที่เป็นรูปธรรม และในกระบวนการตัดสินใจนั้นเกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญที่ทำให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นมา โดยความขัดแย้งเป็นความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์แบบอัตวิสัย (subjective interest) ซึ่งเป็นการตระหนักในผลประโยชน์ของตนเองที่มีความแตกต่างหลากหลายในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Lukes, 2005, p. 16-19) ฉะนั้นจึงสามารถสรุปองค์ประกอบการศึกษาในมุมมองที่ 1 ได้ดังนี้

- (1) เป้าของการวิเคราะห์ ซึ่งต้องไปศึกษาที่พฤติกรรม (behaviour) การตัดสินใจที่เป็นรูปธรรม (concrete decision) และประเด็นอื่นๆที่เกิดขึ้น (key issues)
- (2) ตัวบ่งชี้ โดยไปศึกษาปรากฏการณ์ความขัดแย้งที่เห็นได้ชัด (overt conflict)
- (3) ขอบเขตการวิเคราะห์ ศึกษาที่การเรียกร้องนโยบายที่ต้องการ ซึ่งแสดงออกผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมือง (S. R. Clegg, 1989, p. 90 ; Lukes, 2005, p. 29 ; เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2550, น. 281)

#### มุมมองที่ 2 การศึกษาอำนาจตามแนววิพากษ์

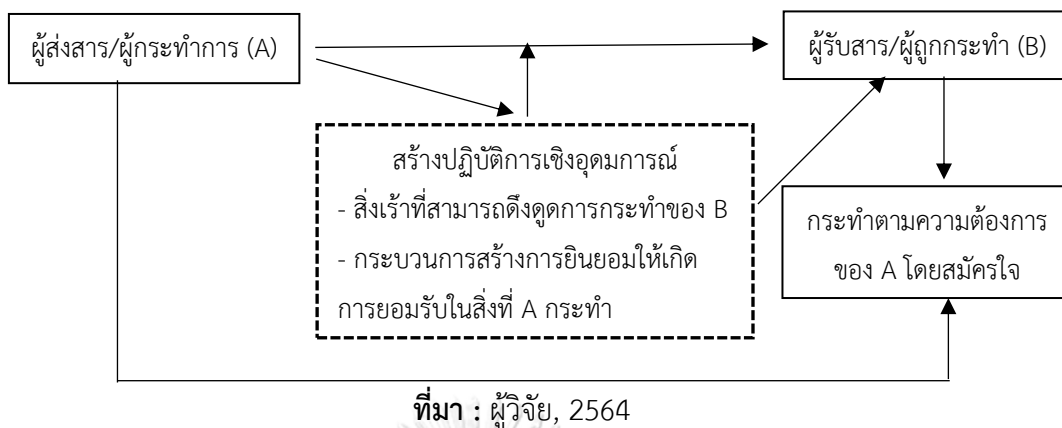
แนวทางการศึกษาอำนาจแนวทางนี้ถูกนำเสนอโดย Peter Bachrach และ Morton S. Baratz (Bachrach & Baratz, 1970) ซึ่งได้เสนอว่าตราบเท่าที่ผู้ใด หรือกลุ่มใดได้สร้างกำแพงกีดกันไม่ให้ความขัดแย้งทางนโยบายต่างๆไปสู่การรับรู้ของสาธารณะ ผู้นั้นหรือกลุ่มนั้นจะมีอำนาจ (Lukes, 2005, p. 20-21) ซึ่งในลักษณะนี้ A ย่อมมีอำนาจเพราะ A ได้สร้างกำแพงกีดกันการมีส่วนร่วมของ B โดยไม่เปิดทางให้ B เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นโครงสร้างการไม่ตัดสินใจ (nondecision) (Lukes, 2005, p. 22) ซึ่งเป็นการควบคุมวาระของประเด็นทางการเมือง (agenda of politics) ทำให้ประเด็นที่มีประโยชน์กลับกลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่ถูกกีดกันออกจากกระบวนการทางการเมือง (Lukes, 2005, pp. 22-23) ซึ่งทำให้การไม่ตัดสินใจอยู่ในฐานะเป็นการตัดสินใจแบบหนึ่ง (nondecision-making is a form of decision-making) (Lukes, 2005, p. 25) นั่นคือ การที่เรา

ตัดสินใจกีดกันประเด็นที่มีศักยภาพหรือประโยชน์ที่จะเป็นประเด็นทางการเมือง ไม่ให้เข้ามาสู่กระบวนการทางการเมือง โดยเฉพาะการกีดกันการเข้าถึงกระบวนการกำหนดวาระเชิงนโยบายที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่อไป สิ่งนี้ทำให้เห็นว่า เราได้กระทำการตัดสินใจที่จะไม่ตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพราะเราทำให้เรื่องนั้นเงียบหายไปและไม่ต้องไปตัดสินใจมันอีก ซึ่งการไม่ตัดสินใจนี้ถือว่าเป็นการตัดสินใจรูปแบบหนึ่ง เพราะการไม่ตัดสินใจนั้นเกิดจากการกระทำการตัดสินใจของเราเอง (Lukes, 2005, pp. 24-25) (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2550, น. 282) ฉะนั้นจึงสามารถสรุปองค์ประกอบการศึกษาในมุมมองที่ 2 ได้ดังนี้

- (1) เป้าของการวิเคราะห์ มุ่งศึกษาทำความเข้าใจในการกระทำที่มีเจตนา (intentional action) การไม่ตัดสินใจ (non-decision) และประเด็นที่มีศักยภาพ (potential issues) ที่จะเป็ประเด็นทางการเมือง
- (2) ตัวบ่งชี้ โดยไปศึกษาปรากฏการณ์ความขัดแย้งที่เห็นได้ชัด (overt conflict) มุ่งศึกษาความขัดแย้งที่ถูกปกปิดหรือกีดกัน (covert conflict)
- (3) ขอบเขตการวิเคราะห์ ศึกษาที่การเรียกร้องนโยบายที่ต้องการที่ฝังตัวหรือก่อรูปเป็นข้อใจนอกกระบวนการทางการเมือง (S. R. Clegg, 1989, p. 90 ; Lukes, 2005, p. 29 ; เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2550, น. 282)

มุมมองที่ 3 การศึกษาอำนาจตามแนววิพากษ์ที่เน้นการครอบงำ การควบคุมความคิด การอัดฉีด และการสร้างอุดมการณ์ ดังข้อเสนोजาลองว่า A อาจใช้อำนาจเหนือ B โดยทำให้ B ทำในสิ่งที่ตัวเองไม่ยอมทำ แต่ A ก็อาจใช้อำนาจเหนือ B ได้โดยการใช้อิทธิพลต่อ โดยทำการก่อร่าง และโดยการกำหนดความต้องการของ B (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2550, น. 283) และสิ่งสำคัญของการใช้อำนาจคือ การที่เราสามารถทำให้คนอื่นเกิดความต้อการในสิ่งที่เราต้องการ นั่นคือ การทำให้คนอื่นเกิดความยินยอมเปิดทางให้เราสามารถควบคุมความคิดและความต้อการได้ (Lukes, 2005, p. 27) มุมมองการใช้อำนาจในรูปแบบที่ 3 จึงเป็นลักษณะของการที่ A สามารถสร้างอุดมการณ์ความเชื่อและควบคุมให้ B มีความคิดความเชื่อคล้อยตาม และเมื่อ B เชื่อหรือคล้อยตามแล้ว B จะปฏิบัติตามความต้องการของ A เท่ากับว่า A สามารถใช้อำนาจเหนือ B ได้ ดังภาพจำลองโดยผู้วิจัย

### รูปภาพที่ 8 ภาพจำลองปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจในมุมมองที่ 3



มุมมองที่ 3 จึงไปเกินกว่ามิติที่ 1 และมิติที่ 2 ที่ศึกษาเพียงแค่การกระทำที่เกิดจากเจตนาของมนุษย์ เพราะมิติที่ 3 คิดว่าการที่มนุษย์คิดว่าตนตระหนักในเจตนาของตนเองนั้น แต่ในความจริงมนุษย์อาจจะไม่มีความตระหนักในเจตนาของตนเองก็ได้ (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2550, น. 283) ฉะนั้นจึงสามารถสรุปองค์ประกอบการศึกษาในมุมมองที่ 3 ได้ดังนี้

- (1) เป้าหมายการวิเคราะห์ มุ่งศึกษาการสร้างทฤษฎีประเมินในผลประโยชน์ที่อยู่ในการกระทำต่างๆ (evaluative theorization of interests in action) วาระทางการเมือง (political agenda) ประเด็นสำคัญและประเด็นที่มีศักยภาพที่จะเป็นประเด็นทางการเมือง (key issues and potential issues)
- (2) ตัวบ่งชี้ โดยไปศึกษาความขัดแย้งที่ซ่อนเร้นหรือแฝงตัวโดยไม่ปรากฏ (covert conflict)
- (3) ขอบเขตของการวิเคราะห์ ศึกษาที่ความสัมพันธ์ระหว่างการเรียกร้องนโยบายและผลประโยชน์ที่แท้จริง ซึ่งผลประโยชน์ที่แท้จริงคือ ผลประโยชน์ที่เป็นประโยชน์ต่อเราจริงๆ ไม่ว่าจะรู้ตัวหรือไม่ก็ตาม (S. R. Clegg, 1989, p. 90 ; Lukes, 2005, p. 28 ; เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2550, น. 283)

#### 4.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนววิเคราะห์เรื่องอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจ

เอกรินทร์ ต่วนศิริ (2562) เรื่อง “บทบาทนักการเมืองระดับท้องถิ่นในเขตพื้นที่ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้” (เอกรินทร์ ต่วนศิริ, 2562) เป็นงานวิจัยที่ศึกษาบทบาท พฤติกรรมและลักษณะการหาเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นงานที่สะท้อนให้เห็นกลไกการได้มาซึ่งอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจของผู้นำท้องถิ่นที่แสดงออกผ่านการหาเสียงเลือกตั้ง โดยผลการศึกษาส่วนหนึ่งพบว่าเครือข่ายอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เกิดขึ้นด้วยหวังผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการเข้าไปมีคุณสมบัติเป็นหุ้นส่วนทางการเมืองในท้องถิ่น ทั้งนี้ โครงสร้างของเครือข่ายอุปถัมภ์ยังมีความโยงใยจากการเมือง



ระดับชาติลงสู่การเมืองระดับท้องถิ่นโดยมีหัวหน้าที่ทำหน้าที่เป็นห่วงโซ่เชื่อมโยงผู้รับอุปถัมภ์ซึ่งเป็นชาวบ้านในชนบทเข้ากับผู้อุปถัมภ์ซึ่งเป็นนักการเมืองระดับชาติหรือท้องถิ่น ทั้งนี้หัวหน้าคณะที่อยู่ตรงกลางของความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างนักการเมือง และประชาชนนั้น พบว่ามีคุณลักษณะหลากหลาย ประกอบด้วย กลุ่มผู้นำศาสนา กลุ่มข้าราชการ อดีตข้าราชการ กลุ่มผู้นำและนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มพ่อค้าและนักธุรกิจในท้องถิ่น เจ้าพ่อนักเลงและผู้มีอิทธิพล โดยที่หัวหน้าเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมกับผู้สมัครและพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม เครือข่ายอุปถัมภ์ในพื้นที่ที่มีความสำคัญอย่างมากต่อความก้าวหน้าบนเส้นทางอาชีพนักการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นและเมื่อนักการเมืองท้องถิ่นคนใดที่ขยับขึ้นไปเล่นการเมืองในระดับที่สูงขึ้น พวกเขา ก็จะวางทายาททางการเมืองเพื่อสืบทอดตำแหน่งเดิมที่เคยเป็นเจ้าของ (เอกรินทร์ ต่วนศิริ, 2562, น. 50-57) งานดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่าการจะได้มาซึ่งอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นนั้นต้องอาศัยตัวแสดงหลายตัวที่อยู่ในพื้นที่ และสามารถระดมความเห็นพ้องของประชาชนได้ ซึ่งหนึ่งในตัวแสดงที่สำคัญของพื้นที่ที่ทำให้เห็นถึงลักษณะเด่นคือ การนำผู้นำศาสนาเข้ามาใช้เป็นกลไกการเชื่อมสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทางอำนาจ เนื่องจากเป็นตัวแสดงที่ประชาชนเชื่อมั่นและให้ความศรัทธาภายใต้ความเคร่งครัดทางศาสนาเป็นทุนเดิมของพื้นที่ที่อยู่ก่อนแล้ว

ภักชิมณัฐ ปานเกต (2558) เรื่อง “อำนาจและความเป็นเหตุเป็นผลกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษาของเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดนครราชสีมา” (ภักชิมณัฐ ปานเกต, 2558) เป็นงานวิจัยที่ศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างอำนาจกับความเป็นเหตุเป็นผลในกระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นว่าใครเป็นผู้ได้ประโยชน์ และใครเป็นผู้เสียประโยชน์ ซึ่งพบว่าชนชั้นนำ ประกอบด้วย ข้าราชการ นักการเมืองท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น และนายทุนท้องถิ่น เป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการใช้กลไกทางอำนาจในการกดทับความเป็นเหตุเป็นผลในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การแต่งตั้งองค์กรจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจในการพัฒนาท้องถิ่น การประชุมประชาคมหมู่บ้าน การประชุมประชาคมในระดับตำบล การจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา การพัฒนาโดยผู้บริหารท้องถิ่น การนำแผนและประเมินผลแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นต้น ซึ่งชนชั้นนำจะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก และแบ่งผลประโยชน์ส่วนน้อยให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น (ภักชิมณัฐ ปานเกต, 2558, น. 149-150) ในที่นี้จึงทำให้เห็นว่าชนชั้นนำในฐานะผู้มีอำนาจเป็นผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดความต้องการและความคิดเห็นแทนประชาชน โดยไปกดทับหรือลดทอนศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่นที่ไม่มีศักยภาพมากพอที่จะมองเห็นปัญหาในภาพรวมของท้องถิ่นได้ ซึ่งทำให้เห็นความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างชนชั้นนำหรือรัฐ กับประชาชนที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะของการขัดแย้งกัน โดยมีผลประโยชน์เป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์กลางของความขัดแย้ง

กมลศักดิ์ ตรีครุฑพันธ์ (2549) เรื่อง “การศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ ชุมชน และกลุ่มผลประโยชน์ : กรณีศึกษานิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง” (กมลศักดิ์ ตรีครุฑพันธ์, 2549) เป็นงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ ชุมชน และกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดและดำเนินนโยบายพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งผลการศึกษาพบว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับชุมชนเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาค โดยที่ชุมชนเป็นฝ่ายตั้งรับกับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของฝ่ายการเมืองที่มีตัวแสดงเป็นข้าราชการประจำระดับสูง ไม่ว่าจะเป็นการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการออกกฎหมายเวนคืน ซึ่งได้สร้างผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในพื้นที่อย่างมาก ขณะเดียวกันกรณีนี้จะเห็นได้ว่าประชาชนในพื้นที่กลับไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแต่อย่างใด อาจจะช่วยเงื่อนไขที่มาจากการศึกษาที่ประชาชนไม่มีความเข้าใจจึงทำให้ประชาชนไม่มีข้อมูลที่เพียงพอที่จะเสนอทางเลือกในการพัฒนาพื้นที่ สิ่งเหล่านี้จึงนำมาสู่ความขัดแย้งในเวลาต่อมา บริบทดังกล่าวแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ที่จะเกี่ยวข้องกับกลุ่มทุนอุตสาหกรรมซึ่งเข้ามามีความสัมพันธ์ในการแลกเปลี่ยนเชิงอุปถัมภ์ระหว่างกัน ไม่อย่างจะเป็นการแสวงหาค่าเช่าเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไรเกินปกติ และได้อำนาจรัฐมาเป็นเครื่องมือในการเพิ่มมูลค่าของที่ดิน (กมลศักดิ์ ตรีครุฑพันธ์, 2549, น. 125-126) งานชิ้นนี้จึงแสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชนและกลุ่มผลประโยชน์ได้เป็นอย่างดี ซึ่งเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐและชุมชนที่เป็นไปในลักษณะของการกดทับไม่ให้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่กระทบต่อตนเอง

### 5. กลุ่มแนวคิดเรื่องความขัดแย้งและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง (Conflict and Conflict Resolution)

ประเด็นความขัดแย้งเป็นเรื่องสำคัญที่ถูกกำหนดอยู่ในฐานะของสาขาวิชามาตั้งแต่ปี 1950 และ 1960 ซึ่งอยู่ในช่วงของสงครามเย็นที่มีการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ และความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจซึ่งเข้ามาคุกคามความอยู่รอดของมนุษย์ โดยกลุ่มผู้บุกเบิกสาขาวิชานี้มองเห็นคุณค่าของการศึกษาความขัดแย้งว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป และมีคุณสมบัติที่คล้ายคลึงกัน ไม่ว่าจะเป็นเกิดขึ้นในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเมืองภายในประเทศ ความสัมพันธ์ทางอุตสาหกรรม ชุมชน ครอบครัว หรือระหว่างบุคคลในระดับปัจเจก ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถูกพัฒนาขึ้นมาเป็นสาขาวิชาความขัดแย้งที่มุ่งศึกษาบริบทความขัดแย้งโดยตรง (Ramsbotham, Woodhouse, & Miall, 2005, p. 3) ซึ่งเป็นสาขาที่มีความโดดเด่นอย่างมากในช่วง 1980 ที่แนวคิดในการแก้ปัญหาความขัดแย้งได้ถูกนำมาใช้จริง (Ramsbotham et al., 2005, p. 4)

ความขัดแย้งจึงเป็นสิ่งสำคัญที่เข้ามามีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวัน ซึ่งเกิดขึ้นมาจากพฤติกรรมและการใช้ชีวิตของผู้คนในสังคม โดยเฉพาะภายใต้บริบทสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน

ความขัดแย้งก็ย่อมเกิดขึ้นได้ และกระบวนการแก้ไขปัญหามองในฐานะกลไกคลี่คลายความขัดแย้งจึงเข้ามามีส่วนสำคัญในด้านการพัฒนาศักยภาพที่สามารถทำให้การใช้ชีวิตของผู้คนมีความสอดคล้องกับรากฐานทางสังคมและวัฒนธรรมเพื่อที่จะให้อยู่ร่วมกันได้ โดยการแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้งเหล่านี้เป็นความท้าทายและเป้าหมายหลักในการขับเคลื่อนสังคมและช่วยเหลือผู้คนเพื่อเปลี่ยนผ่านสถานการณ์ความขัดแย้งที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้ชีวิตที่เป็นไปในทิศทางเชิงบวก ให้สามารถประสานความร่วมมือระหว่างกันในการใช้ชีวิตร่วมกันได้อย่างสันติ (Leininger, 1975, p. 292) อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาการให้คำจำกัดความของความขัดแย้งนั้นพบว่ามีหลายมุมมอง ประกอบด้วย มุมมองผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรของฝ่ายตรงข้าม หรือเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากการแข่งขันและความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย ซึ่งไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ (Pruitt, Rubin, & Kim, 1994, p. 5) หรือเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ของคนที่ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน เพียงแต่มองเห็นเป้าหมายที่เข้ากันไม่ได้ จึงส่งผลให้เกิดการแทรกแซงระหว่างกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้นได้ (Lewicki, Saunders, & Minton, 1997, p. 15; Tjosvold, 2006, p. 89) ลักษณะข้างต้นจึงทำให้เห็นว่า ความขัดแย้งมีกระบวนการที่มีลักษณะเป็นพลวัตหรือไม่หยุดนิ่งซึ่งเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายที่ต้องพึ่งพาซึ่งกัน โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่ายมีปฏิริยาทางอารมณ์ในเชิงลบต่อการรับรู้บางอย่างที่นำไปสู่ความขัดแย้ง และมีการแทรกแซงหรือกระทำการบางอย่างเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Barki & Hartwick, 2004, p. 234) ฉะนั้น “ความขัดแย้ง (term of conflict)” จึงมักสะท้อนให้เห็นสมมติฐานที่ว่า ความขัดแย้งไม่เพียงจะเกี่ยวข้องกับความแตกต่างเท่านั้น แต่ยังรวมถึงเป้าหมายที่เข้ากันไม่ได้ และมีฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะ (win) อีกฝ่ายเป็นผู้แพ้หรือสูญเสีย (lose) เสมอ (Tjosvold, 2006, p. 89)

เมื่อทำการสำรวจโดยพิจารณาจากแบบจำลองกรอบการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของการแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้งจากงานหลายชิ้นพบว่ามิงานหลายชิ้นได้เสนอกรอบการศึกษาที่น่าสนใจ ทั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกกรอบการศึกษามา 2 กรอบคือ (1) กรอบแนวทางการศึกษาตามแนวทางดั้งเดิม (classical approach) โดยนำเสนอ Model ของ Johan Galtung และ (2) กรอบแนวทางการศึกษาตามแนวทางใหม่ (new approach) โดยนำเสนอ Model ของ John Paul Lederach โดยจะขอสรุปตามแต่ละกรอบการศึกษาดังต่อไปนี้

### 5.1 ความสำคัญระหว่างการปกครองท้องถิ่น กับการแก้ปัญหาคือความขัดแย้ง

การปกครองท้องถิ่นที่สามารถแก้ปัญหาคือความขัดแย้ง บนพื้นฐานของการสร้างความปรองดองและสันติภาพหรือสันติสุขให้เกิดขึ้นในพื้นที่ท้องถิ่นได้นั้น ประกอบด้วยกลไกดังนี้

1. การจัดการทรัพยากรในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Managing Resources Effectively and Efficiently)

การปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไปมักจะมีบทบาทหน้าที่ที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ การให้บริการขั้นพื้นฐาน เช่น การดูแลสุขภาพ การศึกษา ทรัพยากรน้ำ การสุขาภิบาล การสร้างคุณธรรม และการ

รักษาความมั่นคงปลอดภัย เป็นต้น ซึ่งการส่งมอบบริการขั้นพื้นฐานในลักษณะดังกล่าวสามารถนำไปสู่การสร้างความสุขให้เกิดขึ้นแก่พื้นที่ได้ โดยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะเป็นหน่วยงานที่ถือว่ามีความใกล้ชิดกับชุมชนและประชาชนในพื้นที่นั้นๆมากที่สุด จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเข้าไปมีบทบาทในการกระทำการบางอย่างเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้คน จัดการเรื่องความไม่เท่าเทียมในระดับท้องถิ่น และการส่งเสริมสนับสนุนในการใช้ประโยชน์จากขีดความสามารถที่มีอยู่ของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (Brinkerhoff, 2011, p.131-153)

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตระหนักในการให้ความสำคัญเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งและการสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้นกับพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นที่มีปัญหา ด้วยการสร้างหรือพัฒนากลไกที่สามารถสร้างความยุติธรรม ความเสมอภาค และความน่าเชื่อถือได้นั้น จะเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการสร้างความไว้วางใจ หรือความน่าเชื่อถือ และความชอบธรรมที่มีความเชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่นกับรัฐส่วนกลางได้ โดยเฉพาะเมื่อเกิดความขัดแย้ง หรือความไม่มั่นคงในพื้นที่ การจัดเตรียมกลไกการฟื้นฟู และการจัดบริการขั้นพื้นฐานสู่ชุมชนท้องถิ่นถือว่าเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการสร้างสรรค์ภาพขึ้นได้ผ่านกลไกในการให้ประชาชนในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นเล็งเห็นถึงประโยชน์ของสันติภาพหรือสันติสุข และมุ่งเสริมสร้าง รักษาสันติภาพเหล่านั้นให้กลายเป็นบรรทัดฐานทางสังคม (Klem & Frerks, 2008, p.47) แม้ในพื้นที่ที่ไม่มีความขัดแย้งหรือความรุนแรงใดๆ หากแต่การให้บริการที่มุ่งส่งเสริมและรักษาสันติภาพและสันติสุขในพื้นที่ด้วยกลไกต่างๆได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถช่วยเพิ่มความไว้วางใจของประชาชนที่อยู่ในปริมณฑลแห่งรัฐ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติได้

นอกจากนี้ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาที่นำไปสู่การสร้างคามยั่งยืนในด้านต่างๆให้แก่ท้องถิ่น ดังเป็นวาระในการพัฒนาที่ยั่งยืน (Agenda for Sustainable Development) ที่มุ่งสร้างให้เกิดขึ้นในปี 2030 (พ.ศ.2573) โดยมุ่งเป้าหมายไปที่ประเด็นการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังปรากฏในบทบัญญัติข้อที่ 11 “การทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานเพื่อดำรงอาศัยอยู่ของประชาชนมีความมั่นคง ปลอดภัย ยืดหยุ่น และยั่งยืน (make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable)” ซึ่งได้นำไปสู่การส่งเสริมสร้างบรรทัดฐานร่วมกันด้วยการรณรงค์ให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่นได้นำไปใช้กำหนดเป็นวาระในการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง (United Nations, 2015)

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีการให้บริการ และการส่งเสริมเพื่อพัฒนาความยั่งยืนในพื้นที่ไม่ได้มีภารกิจเพื่อการสนับสนุนสันติภาพอย่างแท้จริง และไม่ควรถือจะหมายความว่า ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นจะมุ่งเน้นในการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในมิติการสร้าง ความเท่าเทียม หรือความมั่นคงในรูปแบบต่างๆเช่นกัน แต่ควรพิจารณาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นว่าได้ถูกควบคุมหรือกดทับโดยกลุ่มชนชั้นนำที่มีลักษณะทุจริต หรือเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ การบริการที่เอื้อประโยชน์ต่อคนบางกลุ่มมากกว่ากลุ่มคนอื่น ๆ นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีขาดเงินเทคนิค หรือทรัพยากรบุคคลที่มีความเพียงพอ หรืออำนาจตามกฎหมายที่ทำให้พวกเขาไม่สามารถบรรลุภารกิจต่างๆได้ตามที่คาดหวัง โดยความล้มเหลวในการตอบสนองความต้องการของผู้คน หรือตอบสนอง

ต่อความคาดหวังของพวกเขาสามารถนำไปสู่การทำลายความมั่นคงหรือสันติภาพสันติสุขในพื้นที่ได้ ดังนั้น การกระจายอำนาจจำเป็นต้องมาพร้อมกับการถ่ายโอนอำนาจ การสร้างความรับผิดชอบ และทรัพยากรที่สำคัญไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Olowu, Wunsch, Aye, & al, 2004)

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งของท้องถิ่นที่ยั่งยืน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้จะอยู่ส่วนหน้าในเรื่องของการจัดบริการต่างๆ หากแต่ต้องเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงอื่นๆ เข้ามามีบทบาทร่วมด้วย ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องประสานงานกับผู้ที่มิใช่รัฐที่สำคัญในท้องถิ่นที่มีใช้รัฐ (Non-State Actors) เข้ามามีส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เช่น การมีส่วนร่วมผ่านการสนทนา (Dialogue) เพื่อสร้างบทบาทในการกำหนดและดำเนินการตามเป้าหมายของนโยบายท้องถิ่นต่างๆ (Batley & Mcloughlin, 2009) ดังปรากฏให้เห็นในประเทศที่มีสันติภาพและความมั่นคง อันเนื่องมาจากการเปิดพื้นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรอื่นๆในระดับท้องถิ่น

## 2. การให้ความสำคัญกับเสียงของประชาชน (Giving People a Voice)

การปกครองท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่างๆเกิดจากการให้ความสำคัญกับเสียงของประชาชน (Giving People a Voice) ทั้งกระทำโดยการสร้างความเป็นตัวแทนผ่านกลไกการเลือกตั้ง และเปิดโอกาสให้พวกเขาเข้ามามีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น และมีการนำประเด็นที่ได้จากกลไกในการแสดงออกผ่านรูปแบบต่างๆของประชาชนในท้องถิ่น ไปยังผู้ที่มีบทบาทหรือมีอำนาจในระดับสูงเพื่อที่จะทำให้เสียงของประชาชนมีความหมาย กลไกดังกล่าวจะช่วยสร้างหรือขยายเสียงของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส หรือผู้ที่มีบทบาทในระดับที่ต่ำกว่าให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดวางแผนเพื่อพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น

ฉะนั้น ในการจัดการปกครองในระดับท้องถิ่นต้องสะท้อนให้เห็นถึงพลวัตทางอำนาจในระดับท้องถิ่นที่ไม่มีการแบ่งแยก ซึ่งเป็นการเปลี่ยนรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบดั้งเดิม (Tradition) ที่ตัวแสดงผู้นำมักมีภาพลักษณ์ในการทุจริต การหลอเลี้ยวระบบอุปถัมภ์ และการขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน กับกลไกการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นที่เป็นเพียงสัญลักษณ์ภายนอกของกระบวนการประชาธิปไตย ไปสู่การให้ความสำคัญในการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน (ที่มากกว่าการมีส่วนร่วมเพียงการเลือกตั้ง) ในแง่นี้ทำให้เกิดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ทำให้ทุกกลุ่มสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และการแสดงออกทางความคิดเห็นต่างๆบนพื้นฐานของความไว้วางใจได้ โดยเฉพาะในมิติด้านการมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดนโยบายนั้น (Policymaking) ดังตัวอย่างในประเทศบราซิลที่มีรูปแบบการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยเชื่อมโยงระหว่างตัวแสดงในระดับเมืองและระดับท้องถิ่น ซึ่งแม้การสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีขอบเขตจำกัด แต่สิ่งเหล่านั้นสามารถนำไปสู่การรักษาสันติภาพและความมั่นคงที่ยั่งยืนในระดับพื้นที่ท้องถิ่นได้ หรือกรณีศึกษาการปกครองท้องถิ่นในประเทศเนเธอร์แลนด์ที่พบว่า การกำหนดนโยบายแบบมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น ไม่เพียงแต่ทำให้ผู้คนรู้สึกรับผิดชอบต่อเรื่องสาธารณะมากขึ้นเท่านั้น (feel more

responsibility for public matters) แต่การมีส่วนร่วมในเรื่องสาธารณะได้กระตุ้นและส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่รับฟังความคิดเห็นที่มีความหลากหลาย และก่อให้เกิดกลไกในการสร้างความชอบธรรมในการตัดสินใจในระดับที่สูงขึ้นได้ (A. Michels & De Graaf, 2010, pp. 477-491)

### 3. การรักษาเจตจำนงทางการเมืองเพื่อสร้างสันติภาพ (Nurturing Political Will for Peace)

ในแง่นี้พบว่า โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นสามารถรักษาเจตจำนงทางการเมืองที่สามารถสร้างสันติภาพได้อย่างยั่งยืนในระดับพื้นที่ท้องถิ่นได้ โดยการกระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพไม่เพียงการมุ่งเน้นการเป็นผู้ให้บริการเท่านั้น หากแต่ต้องเป็นผู้สนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการสนทนาระหว่างกันเพื่อหารือประเด็นต่างๆในระดับท้องถิ่น หรือการสร้างกลไกการแข่งขันในระดับท้องถิ่นระหว่างกลุ่มต่างๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเปิดโอกาสให้มีการแบ่งปันอำนาจ (Power Sharing) ดังตัวอย่าง การปกครองท้องถิ่นในไอร์แลนด์เหนือที่มีการแบ่งปันอำนาจระหว่างกลุ่มผู้รักชาติ-ชาตินิยม (Nationalists) และกลุ่มสหภาพแรงงาน (Unionists) ที่เกิดขึ้นในสภาท้องถิ่น ก่อนที่จะมีการทำข้อตกลงเบลฟาสต์ (Belfast Agreement) ที่มีจุดประสงค์เพื่อแบ่งปันอำนาจในระดับประเทศ (Knox & Hughes, 1996, pp. 83-98) ซึ่งเป็นความพยายามในการสร้างกลไกการประนีประนอมในระดับท้องถิ่นที่สามารถช่วยสร้างเจตจำนงทางการเมืองเพื่อสันติภาพในระดับชาติได้

นอกจากนี้ การดำเนินการต่างๆภายในท้องถิ่นด้วยรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ (Informal Local Arrangements) สามารถสร้างเจตจำนงทางการเมืองที่นำไปสู่กลไกในการสร้างสันติภาพภายในพื้นที่ให้เกิดขึ้นได้ เช่น การสร้างคณะกรรมการสันติภาพในพื้นที่ (Local Peace Committees) สามารถสร้างโอกาสในการสนทนาหารือระหว่างตัวแทนของแต่ละชุมชนก่อนการแข่งขันในระดับท้องถิ่น สิ่งนี้สามารถช่วยบรรเทาความรุนแรงในท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในท้องถิ่น และการเสริมสร้างความสงบสุขในท้องถิ่นได้ (Odendaal, 2012, pp. 40-53) ดังกรณีตัวอย่างในแอฟริกากลาง ที่มีคณะกรรมการทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้เข้าไปมีบทบาทในการทำข้อตกลงเพื่อไกล่เกลี่ยประเด็นต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น เช่น การทำข้อตกลงในการใช้บริการภายในตลาด หรือสุสาน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสันติภาพในระดับท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพสูงสุดเมื่อถูกนำไปใช้เป็นโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสันติภาพที่มีความเชื่อมโยงระหว่างการปกครองระดับชาติและระดับท้องถิ่น (Van Tongeren, 2013, pp.152-163) ดังตัวอย่างข้อตกลงสันติภาพแห่งชาติปี 1991 ของแอฟริกาใต้ได้กำหนดโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสันติภาพ 3 ระดับ ได้แก่ (1) คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ และสำนักงานเลขาธิการเพื่อความสงบแห่งชาติ (National Peace Committee and National Peace Secretariat) (2) คณะกรรมการสันติภาพระดับภูมิภาค (Regional Peace Committees) และ (3) คณะกรรมการท้องถิ่น และหน่วยเฝ้าระวังสันติภาพระดับท้องถิ่น (Local Committees and Local Level Peace Monitors) โดยคณะกรรมการแต่ละระดับจะมีบทบาทที่แตกต่างกัน แต่มีการเสริมกันและประสานงานกันในช่วงการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งในระยะ 3 ปีแรก (Giessmann, 2016) ทั้งนี้ ความท้าทายที่สำคัญประการหนึ่งคือ ตัวแสดงที่เป็นผู้มี

อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ได้มีเจตจำนงทางการเมืองเพื่อสันติภาพเสมอไป เพราะพวกเขาสามารถทำหน้าที่เป็นผู้ทำลายความพยายามของชาติในการรักษาสันติภาพได้ ซึ่งในแง่นี้ ต้องไปพิจารณาในระดับท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบกลไกการทำงานในประเด็นดังกล่าว

## 5.2 กรอบการศึกษาความขัดแย้งแบบดั้งเดิม (classical approach) : การศึกษารูปแบบ ความขัดแย้ง ความรุนแรง และสันติภาพของ Johan Galtung (Galtung's models of conflict, violence and peace)

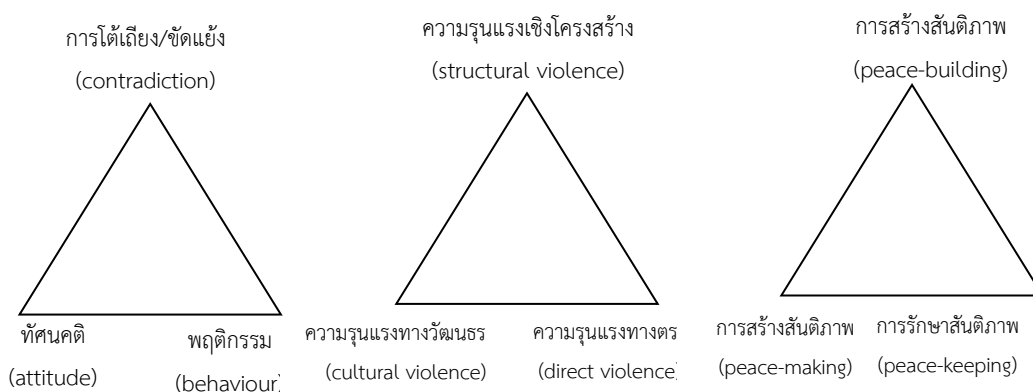
กรอบการศึกษา การเสนอแบบจำลองของ Johan Galtung ซึ่งเป็นนักคิดบุกเบิกด้านความขัดแย้งในปลายทศวรรษ 1960 ได้สะท้อนให้เห็นการศึกษารากเหง้าของโครงสร้างความขัดแย้ง ความรุนแรง และการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งไปสู่สันติภาพ โดย Galtung ให้ความสำคัญในการพิจารณาความขัดแย้งที่ซ่อนอยู่ และความเข้ากันไม่ได้ของสิ่งที่เกิดขึ้นจริง หรือความเข้ากันไม่ได้ของเป้าหมายระหว่างฝ่ายที่ขัดแย้งกัน ซึ่งเกิดจากสิ่งที่ Michell เรียกว่า “ค่านิยมทางสังคมและโครงสร้างทางสังคมที่ไม่ตรงกัน (mis-match between social values and social structure)” (Ramsbotham et al., 2005, p. 9) โดยได้เสนอแบบจำลองความขัดแย้งทั้งที่มีลักษณะสมมาตรและไม่สมมาตร ซึ่งความขัดแย้งที่สมมาตร ความขัดแย้งจะถูกกำหนดโดยคู่กรณีที่เป็นผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย ในขณะที่ความขัดแย้งที่ไม่สมมาตรนั้น ความขัดแย้งถูกกำหนดโดยฝ่ายต่างๆ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ของพวกเขา และความขัดแย้งที่เกิดจากเงื่อนไขผลประโยชน์ที่มีอยู่ในความสัมพันธ์ ทัศนคติ และการรับรู้ของคู่กรณี และความเข้าใจผิดของกันและกัน แต่ในความขัดแย้งที่รุนแรง ฝ่ายต่างๆมักจะสร้างภาพลักษณ์และทัศนคติที่ดูหมิ่นอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งได้รับอิทธิพลจากอารมณ์ เช่น ความกลัว ความโกรธ ความขมขื่น และความเกลียดชัง ที่นำไปสู่การหล่อหลอมทัศนคติบางอย่างซึ่งเกิดจากการผสมผสานกันระหว่างอารมณ์ความรู้สึก ความเชื่อ และเจตนาซึ่งเป็นองค์ประกอบของความขัดแย้ง ซึ่งในมุมมองของนักอัตวิสัย (subjective aspects) มองว่าความขัดแย้งมีแหล่งที่มาซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะแสดงผ่านพฤติกรรม ประกอบด้วย ความร่วมมือ การบีบบังคับ การแสดงท่าทีถึงการประนีประนอมหรือความเป็นปรปักษ์ โดยพฤติกรรมของความรุนแรงจะมีลักษณะคุกคาม การบีบบังคับ และการโจมตีทำลายล้าง ในขณะที่นักวิเคราะห์ที่เน้นวัตถุวิสัย (objective aspects) มองว่าความขัดแย้งเกิดขึ้นหรือมีที่มาจากความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง ผลประโยชน์ทางวัตถุที่มีการแข่งขันกัน หรือมีพฤติกรรมซึ่งเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่ความขัดแย้ง (Ramsbotham et al., 2005, p. 10)

Galtung มองว่า ทั้ง 3 องค์ประกอบต้องแสดงร่วมกันจึงจะทำให้เห็นความขัดแย้งที่สมบูรณ์ ในขณะที่โครงสร้างของความขัดแย้งที่ไม่มีทัศนคติหรือพฤติกรรมที่ขัดแย้งกันเป็นสิ่งที่แฝงซ่อนเร้นอยู่ เรียกว่า ความขัดแย้งเชิงโครงสร้าง ทั้งนี้ ความขัดแย้งมีลักษณะเป็นกระบวนการพลวัต ซึ่งประกอบด้วยโครงสร้าง ทัศนคติ และพฤติกรรมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และมีอิทธิพลต่อกันและกัน โดยเฉพาะพลวัตที่เกิดจากการพัฒนาสามารถที่จะนำไปสู่การก่อตัวของความขัดแย้งได้เมื่อผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆมีความขัดแย้งกัน หรือความสัมพันธ์ที่พวกเขาเคยมีกลายเป็นการกดขี่ ซึ่ง

ฝ่ายที่มีความขัดแย้งจะจัดระเบียบโครงสร้างนี้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ โดยสร้างทัศนคติบางอย่างที่ไม่เป็นมิตร หรือพฤติกรรมที่ขัดแย้งกัน ส่งผลให้เกิดการก่อตัวของความขัดแย้ง และสร้างความรุนแรงให้เกิดขึ้นได้ ซึ่งการกระทำเช่นนี้อาจขยายวงกว้าง โดยดึงอีกฝ่ายเข้ามาและทำให้เกิดการขยายออกไป ก่อให้เกิดความขัดแย้งลำดับรองซึ่งเป็นความขัดแย้งของบุคคลภายนอกที่ถูกดูดเข้าไป และส่งผลให้เกิดความซับซ้อนของความขัดแย้งในที่สุด (Ramsbotham et al., 2005, p. 10) ฉะนั้น ในมุมมองของ Galtung จึงมองว่าการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต้องเกี่ยวข้องกับการลดระดับของพฤติกรรมความขัดแย้ง การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์หรือผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นแก่นของโครงสร้างความขัดแย้ง

นอกจากนี้ในส่วนต่อมา Galtung ยังได้แบ่งความแตกต่างระหว่างความรุนแรงโดยตรง (direct violence) ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (structural violence) และความรุนแรงทางวัฒนธรรม (cultural violence) ซึ่งการจะยุติความรุนแรงได้นั้น หากเป็นความรุนแรงโดยตรง (direct violence) การยุติความรุนแรงต้องเป็นลักษณะการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมความขัดแย้ง หากเป็นความรุนแรงเชิงโครงสร้าง ต้องจัดโครงสร้างของความขัดแย้ง หรือความไม่เป็นธรรมนั้นออก และหากเป็นความรุนแรงทางวัฒนธรรม (cultural violence) ต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติ (Ramsbotham et al., 2005, pp. 10-11) ซึ่งการตอบสนองเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับกลยุทธ์ในการรักษาสันติภาพ (peacekeeping) การสร้างสันติภาพจากระดับภาคประชาสังคม (peace-building) และการสร้างสันติภาพในระดับผู้นำ (peacemaking) โดยสันติภาพที่เกิดขึ้นจะแบ่งเป็น 2 ระดับคือ (1) สันติภาพเชิงลบ (negative peace) ซึ่งเป็นการยุติความรุนแรงโดยตรง และ (2) สันติภาพเชิงบวก (positive peace) เป็นการเอาชนะความรุนแรงเชิงโครงสร้างและความรุนแรงทางวัฒนธรรม (Ramsbotham et al., 2005, p. 11) ทั้งนี้สามารถสรุปเป็นแผนภาพ Model การนำเสนอความขัดแย้ง ความรุนแรง และการสร้างสันติภาพเป็นรูปสามเหลี่ยมของ Galtung ได้ดังภาพด้านล่าง

**รูปภาพที่ 9 ภาพแสดงรูปแบบความขัดแย้ง ความรุนแรง และสันติภาพของ Galtung's**  
(Galtung's models of conflict, violence and peace)



ที่มา : สรุปโดยผู้วิจัย (Ramsbotham et al., 2005, pp., p. 10)



### 5.3 กรอบการศึกษาความขัดแย้งแบบใหม่ (new approach) : การศึกษากระบวนการสร้างสันติภาพของ John Paul Lederach (Lederach models of conflict resolution and conflict transformation level)

กรอบการศึกษาความขัดแย้งแบบใหม่ให้ความสำคัญกับการก่อตัวของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งนำไปสู่กระบวนการของการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งที่รุนแรงและไม่รุนแรง และส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยบุคคล หรือกลุ่มที่ถูกกดขี่หรือถูกกีดกันมาก่อนหน้านี้ได้เข้ามาท้าทายบรรทัดฐานและอำนาจเชิงโครงสร้างที่มีอยู่

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาแบบจำลองการแก้ไขความขัดแย้งและระดับการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งของ Lederach (1997) ได้แสดงให้เห็นความสำคัญของกระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ต้องกระทำจากล่างขึ้นบน (bottom-up) (Ramsbotham et al., 2005, p. 23) โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. ระดับล่างสุด คือ ประชาชนชั้นรากหญ้า
2. ระดับกลาง คือ คนในที่เป็นตัวกลางเชื่อมประสานระหว่างประชาชนชั้นรากหญ้ากับภาครัฐ
3. ภาครัฐหรือกลุ่มผู้ก่อการ

Lederach (1997) จึงให้ความสำคัญในการวิเคราะห์กลุ่มคนสามระดับดังกล่าว ซึ่งแต่เดิม การจัดการความขัดแย้งในรูปแบบเก่าให้ความสำคัญเพียงตัวแสดงที่เป็นภาครัฐกับกลุ่มผู้ก่อการ โดยอาจมีกลุ่มบุคคลที่สาม (third party) เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นตัวกลางพูดคุยระหว่างรัฐกับผู้ก่อการด้วย แต่คนกลางหรือบุคคลที่สามดังกล่าวมักเป็นบุคคลภายนอก (outsider) ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบใหม่ที่จะให้ความสำคัญกับคนกลางที่เป็นคนใน (insider) และประชาชนชั้นรากหญ้า เพราะคนทั้งสองกลุ่มเป็นกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่คนทั้งสองกลุ่มต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาด้วย เพราะทุกข้อตกลงของการแก้ปัญหาจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อพวกเขา (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2563, น. 60)

ฉะนั้น การจัดการความขัดแย้งรูปแบบใหม่จึงเกิดขึ้นมาพร้อมกับแนวคิดที่ว่าจะรวมคนทั้งสามระดับ โดยการเน้นบทบาทของคนใน (insider) มาทำงานประสานร่วมกันในการสร้างสันติภาพ ซึ่ง Lederach ได้เสนอเครื่องมือในการจัดการความขัดแย้งเพื่อนำไปสู่การสร้างสันติภาพผ่านตัวแสดง (actors) และบทบาทหน้าที่ใน 3 ระดับ (tracks) ประกอบด้วย

ระดับที่ 1 (track 1) : ผู้นำในระดับสูง หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจ เช่น ฝ่ายการทหาร ฝ่ายการเมือง ฝ่ายผู้นำศาสนา ฝ่ายผู้เห็นต่างหรือศัตรูหลักของรัฐ โดยแนวทางการทำงาน หรือบทบาทของตัวแสดงระดับนี้คือ การมุ่งเน้นไปที่การเจรจาในระดับสูง เช่น การเจรจาหยุดยิง การเจรจาข้อตกลงของกลุ่ม โดยการพูดคุยอาจมีผู้อำนวยความสะดวกในระดับสูงมาเป็นฝ่ายที่สาม

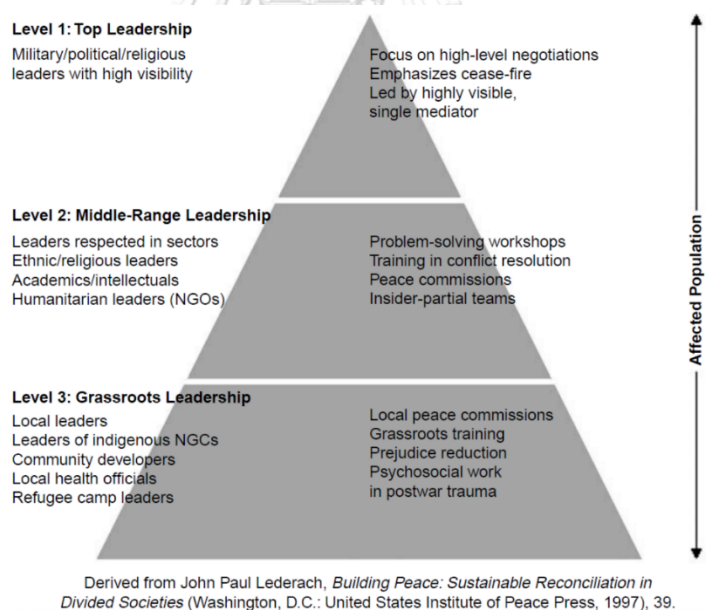
ระดับที่ 2 (track 2) : ผู้นำในระดับกลาง หรือคนกลาง เช่น ผู้นำหน่วยงาน กลุ่ม องค์กรจากภาคส่วนต่างๆ เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ ผู้นำศาสนา นักวิชาการ ปัญญาชน และองค์กรพัฒนาเอกชน เป็น

ต้น โดยการทำงานของตัวแสดงในระดับนี้คือ การแก้ไขปัญหในระดับพื้นที่ จัดให้มีพื้นที่สาธารณะเพื่อการพูดคุย ฝึกอบรม การทำความเข้าใจกับประชาชนในมิติต่างๆเพื่อหาทางออกจากความขัดแย้ง และการเชื่อมโยงเครือข่ายของผู้สร้างสันติภาพที่เป็นคนใน

ระดับที่ 3 (track 3) : ผู้นำในระดับรากหญ้า เช่น ผู้นำชุมชน ผู้นำกลุ่มเครือข่ายชุมชน นักพัฒนาท้องถิ่น เจ้าหน้าที่การแพทย์ในพื้นที่ หัวหน้าค่ายผู้ลี้ภัย ชาวบ้านในระดับรากหญ้าที่อยู่กับพื้นที่ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งโดยตรง โดยแนวทางการทำงานหรือบทบาทของตัวแสดงระดับนี้คือ การทำงานเป็นเครือข่ายสร้างสันติภาพในระดับท้องถิ่น มีการเข้าร่วมเสวนาบรรยายถึงประเด็นต่างๆที่เกิดขึ้นในพื้นที่ การฝึกอบรม การทำงานเยียวยาฟื้นฟูจิตใจแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการสู้รบและความรุนแรง เป็นต้น (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2563, น. 60-62)

ทั้งนี้ สามารถสรุปแบบจำลองการแก้ไขความขัดแย้ง และ 3 ระดับในการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งของ John Paul Lederach ได้ดังภาพด้านล่าง

รูปภาพที่ 10 ภาพแสดงการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง และระดับการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งของ Lederach (Lederach models of conflict resolution and conflict transformation level)



ที่มา : โมเดลการแก้ปัญหาความขัดแย้ง (Lederach, 1997, p. 39)

#### 5.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนววิเคราะห์เรื่องความขัดแย้งและการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง

ประทับจิต นิละไพจิตร (2555) เรื่อง “ความยุติธรรมกับการขับเคลื่อนความขัดแย้ง : ศึกษากรณีเหตุการณ์ความรุนแรงหน้า สภ.อ.ตากใบ จังหวัดนราธิวาส” (ประทับจิต นิละไพจิตร, 2555) เป็นงานที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความยุติธรรมและการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งในทางทฤษฎี

และเชิงประจักษ์ ผ่านเหตุการณ์ความรุนแรงคือ เหตุการณ์ตากใบ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ความรุนแรงที่มีผลในเชิงของการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งที่ตั้งอยู่บนข้อถกเถียงเรื่องความยุติธรรม กรณีนี้เป็นงานสำคัญที่ให้ข้อมูลตัวอย่างด้านการเสนอวิธีการแก้ไขปัญหที่สามารถเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งในพื้นที่บนพื้นฐานของความชอบธรรม งานศึกษาพบว่าความยุติธรรมที่มีผลในเชิงเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งนี้ได้ ประกอบด้วย ความยุติธรรมเชิงกฎหมาย และความยุติธรรมเชิงโครงสร้างที่มีความสัมพันธ์กันภายใต้เงื่อนไขของเวลาและบริบทของความขัดแย้ง ซึ่งในงานเสนอ 2 แนวทางคือ (1) การแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งโดยวิธีการก้าวข้ามของ Johan Galtung ที่มีจุดเน้นอยู่ที่การแก้ไขปัญหในระดับลึกคือ ระดับทัศนคติและระดับโครงสร้างทางสังคม พร้อมๆกับการลดความรุนแรงที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า โดยอาศัยความยุติธรรมเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้ง ซึ่งมองว่าต้องให้ความสำคัญกับการพิจารณาความยุติธรรม 2 ช่วงเวลาคือ ก่อนความรุนแรงจะเริ่มต้นขึ้น และภายหลังที่เกิดความรุนแรงไปแล้ว โดยความยุติธรรมในที่นี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของความพร้อมใจที่เกิดจากการที่ทุกฝ่ายเกิดความพร้อมทั้งความไว้วางใจและภาวะทางอารมณ์ระดับหนึ่ง เพราะไม่สามารถสร้างกลไกของความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในช่วงระหว่างเกิดเหตุการณ์ได้ ฉะนั้นในช่วงที่เหตุการณ์ความรุนแรงยังดำเนินอยู่นั้น ต้องอาศัยการแก้ไขความขัดแย้งร่วมกันของ ‘ทุกฝ่าย’ ที่สามารถแลกเปลี่ยนและสร้างความยินยอมเกี่ยวกับความยุติธรรมได้ และ (2) การเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งที่เป็นความขัดแย้งในลักษณะที่มีความยืดเยื้อนั้น ต้องอาศัยกลไกการพิจารณาถึงความไม่ยุติธรรม และความไม่สมดุลของอำนาจทางสังคมตามแนวทางของ John Paul Lederach มาใช้ในการแก้ไขปัญห เพื่อสร้างสันติภาพที่ตั้งอยู่บนความยุติธรรมได้ ฉะนั้นมองว่าต้องปรับสัมพันธภาพทางสังคมที่มีความขัดแย้งด้วยกลวิธีการหาความสมดุลทางอำนาจในความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งบนพื้นฐานของความเชื่อว่าถ้าเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางสังคมได้จะนำไปสู่การยุติความรุนแรงที่เกิดขึ้นได้ ฉะนั้น ความยุติธรรมที่สามารถเปลี่ยนสัมพันธภาพทางสังคมได้คือ ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และความยุติธรรมเชิงสังคมที่สามารถนำไปสู่ความยุติธรรมเชิงโครงสร้างได้ ซึ่งกระทำได้ 3 วิธี ประกอบด้วย การจัดการกีดกันหรือเลือกปฏิบัติ การเคารพสิทธิพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการยอมรับในอัตลักษณ์ (ประทัพบจิต นิละไพจิตร, 2555, น. 252-254) งานดังกล่าวจึงมีคุณูปการที่สามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหความขัดแย้งในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และท้องถิ่นที่ผู้วิจัยศึกษาได้

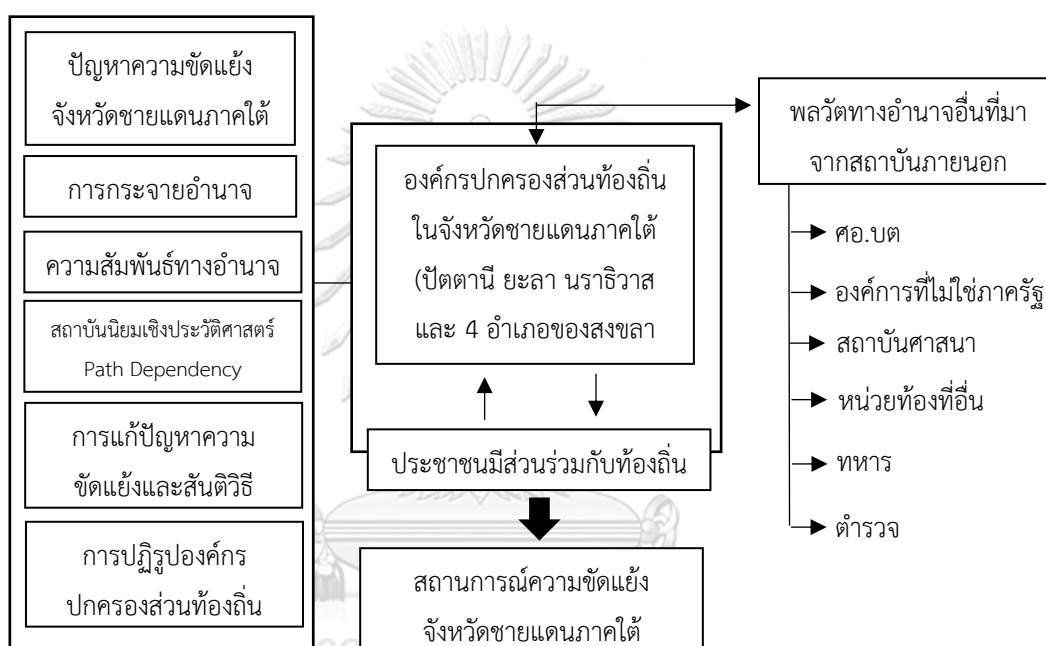
สมภพ พร้อมพอชื่นบุญ (2558) เรื่อง “กระบวนการในการแก้ไขปัญหความขัดแย้งอุทยานบุโต-สุโขงปาดตีประกาศเขตทับที่ดินทำกินราษฎร : กรณีศึกษาในอำเภอบาเจาะ จังหวัดนราธิวาส” (สมภพ พร้อมพอชื่นบุญ, 2558) แม้งานชิ้นนี้จะมีความขัดแย้งในเรื่องที่ดิน และวิถีชีวิตความเป็นมุสลิมในพื้นที่ แต่การวิเคราะห์ที่มาของสาเหตุปัญหามีความสัมพันธ์กับการศึกษาเงื่อนไขความขัดแย้งระหว่างรัฐกับท้องถิ่นในพื้นที่ เพราะผลการศึกษาได้สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่า

เทียบกันระหว่างรัฐและท้องถิ่น ดังการเสนอให้เห็นว่ารัฐได้ใช้กฎหมายและอำนาจในการจัดการทรัพยากรโดยไม่คำนึงถึงลักษณะและรูปแบบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ที่เป็นไปตามวิถีของคนในท้องถิ่นที่ดำเนินมาก่อนที่จะมีกฎหมาย และงานยังได้ชี้ว่าการแก้ไขปัญหาที่ดำเนินการโดยตัวแทนของรัฐผ่านข้าราชการที่เกี่ยวข้องนั้นเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่เข้าใจวิถีชีวิตและประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นทำให้เกิดความขัดแย้งและความไม่ไว้วางใจระหว่างคนในพื้นที่กับเจ้าหน้าที่รัฐ เหตุนี้ ในงานศึกษาจึงชี้ให้เห็นถึงกลไกการแก้ไขปัญหาที่เป็นการรวมตัวกันของเครือข่ายประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่น ซึ่งเมื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกลับเป็นพลังที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เนื่องจากมีการนำเอากลไกที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นอัตลักษณ์ ศาสนา ประเพณีจารีตที่นำมาผสมผสานในการแก้ปัญหา ทั้งนี้ การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นดำเนินไปโดยมีเครือข่ายภาคประชาสังคมที่เข้ามาเป็นภาคีคอยหนุนหลังในการให้คำปรึกษาหารือ นั้นหมายความว่าเครือข่ายภาคประชาสังคมเป็นกลไกหนึ่งที่เข้ามามีบทบาทในการเสริมพลังกับท้องถิ่นเพื่อเจรจาต่อรองกับภาครัฐ หรือหาทางออกให้กับปัญหาความขัดแย้งโดยที่ท้องถิ่นให้ความไว้วางใจมากกว่าการแก้ไขปัญหาที่กระทำจากรัฐโดยตรง (สมภพ พร้อมพอชื่นบุญ, 2558, น. 110-115) ฉะนั้น คุณูปการที่สำคัญของงานชิ้นนี้คือ มองว่าการแก้ไขปัญหาต้องเริ่มต้นจากระดับล่าง (bottom-up) โดยให้ความสำคัญกับผู้นำท้องถิ่น ทั้งผู้นำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่งจะทำให้การแก้ไขปัญหาตรงจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หรือเป็นการแก้ไขปัญหาที่สัมพันธ์กับมิติทางสังคมวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะตัวมากกว่าที่จะแก้ไขปัญหาโดยคนนอก

จิตรภรณ์ สมยานนทนากุล (2548) เรื่อง “การใช้แนวทางสันติวิธีในการแก้ไขความขัดแย้ง : ศึกษากรณีโครงการท่อก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา” (จิตรภรณ์ สมยานนทนากุล, 2548) แม้เป็นงานที่ศึกษากรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในอดีต แต่สามารถนำแนวทางการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ความขัดแย้งและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งมาใช้กับงานของผู้วิจัยได้ งานวิจัยชิ้นนี้จุดเด่นคือ การศึกษาว่ามีเงื่อนไขอะไรที่เป็นอุปสรรคทำให้การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งไม่สามารถขับเคลื่อนไปสู่สันติวิธีได้ ซึ่งในงานศึกษาค้นพบว่า การดำเนินงานเพื่อแก้ปัญหาคความขัดแย้งไม่ได้ขับเคลื่อนร่วมกันของทุกฝ่ายที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ เป็นเหตุให้ความไม่ไว้วางใจในการแก้ไขปัญหาความรุนแรงเชิงโครงสร้างของตัวแสดงบางส่วนที่อยู่ในพื้นที่ยังคงมีอยู่ และความไม่ไว้วางใจเหล่านั้นได้ส่งเสริมให้เกิดอคติระหว่างกัน แม้จะมีความพยายามสร้างพื้นที่กลางเพื่อกระทำการสื่อสารกันระหว่างตัวแสดงทุกตัวที่เกี่ยวข้อง แต่ผลการศึกษากลับพบว่าสื่อกลางเหล่านั้นยังไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย หรือเป็นพื้นที่กลางที่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือได้ และยิ่งไปกว่านั้น การสร้างพื้นที่สันติภาพที่ไม่ครอบคลุมทุกฝ่ายยังเป็นการเพิ่มความไม่เข้าใจกันเพิ่มสูงขึ้น และตัวแสดงระดับปัจเจกบุคคลเหล่านั้นก็เริ่มตีความท่าทีและมาตรการต่างๆของฝ่ายตรงข้ามในทิศทางลบ

มากขึ้น ซึ่งยังเป็นอุปสรรคในการหาทางออกของปัญหาความขัดแย้ง (จิตราภรณ์ สมยานนทนากุล, 2548, น. 161-163) ฉะนั้นงานชิ้นนี้จึงอาจเป็นข้อเสนอที่สำคัญโดยเฉพาะข้อเสนอในเรื่องการมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ที่ต้องครอบคลุมตัวแสดงทุกฝ่าย และการขับเคลื่อนการสร้างสันติภาพระหว่างกันต้องอาศัยกลไกในเรื่องของการสร้างความไว้วางใจกัน แม้เป็นสิ่งที่ยาก แต่ท้องถิ่นต้องออกแบบหรือหามาตรการที่สามารถช่วยลดเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการความขัดแย้งในพื้นที่เหล่านั้นออกไป

### กรอบแนวคิดในการวิจัย



ที่มา : ผู้วิจัย, 2564

### การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้

#### 1. การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ในภาพรวม

สำหรับการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยเริ่มต้นด้วยการทบทวนและสังเคราะห์องค์ความรู้จากงานวิจัยที่เคยศึกษาประเด็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงที่ผ่านมาเพื่อหาช่องว่างทางการศึกษา (Gap) ที่นำมาสู่การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ โดยได้ใช้ปี พ.ศ. เป็นเกณฑ์ในการจัดแบ่งกระบวนทัศน์ขององค์ความรู้ เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นพัฒนาการทางการศึกษา ระหว่างปี พ.ศ.2518-2563 แบ่งออกเป็น 2 กระบวนทัศน์ คือ กระบวนทัศน์เก่า (พ.ศ.2518-2546) และกระบวนทัศน์ใหม่ (พ.ศ.2547-2563) โดยใช้เหตุการณ์ 4 มกราคม 2547 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ปล้นปืนกว่า 400 กระบอก และทำร้ายทหาร 4 นาย จนเสียชีวิต ภายในกองพันพัฒนาที่ 4 ค่ายกรมหลวงสงขลานครินทร์ อ.เจาะไอร้อง จ.นราธิวาส เป็น

เกณฑ์จำแนกระหว่างกระบวนทัศน์เก่าและใหม่ เนื่องจากทั้งสองเหตุการณ์เป็นเสมือนสัญลักษณ์แห่งการเริ่มต้นของการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และในแต่ละกระบวนทัศน์ จะจำแนกรายละเอียดปลีกย่อยของการศึกษาดังกล่าวตามปี พ.ศ. ที่การศึกษาวิจัยถูกผลิตขึ้นมาเพื่อแสดงให้เห็นถึงพลวัตและพัฒนาการขององค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังอรรถาธิบายต่อไปนี้

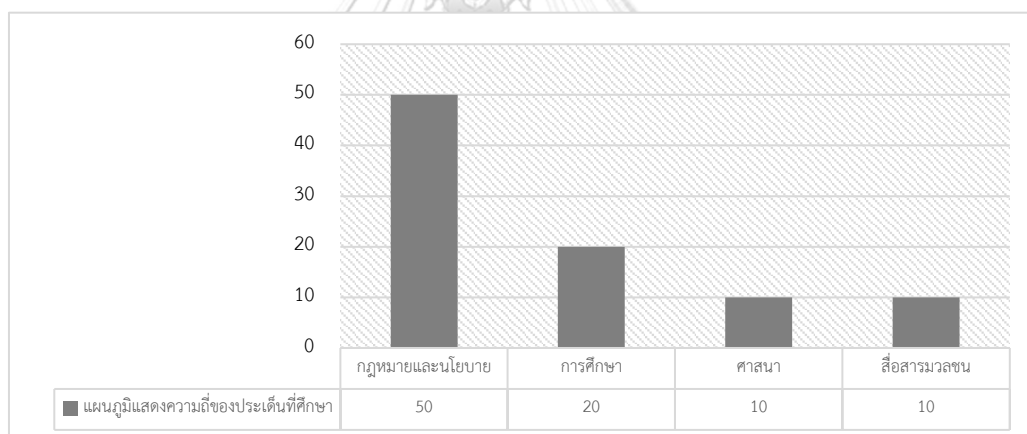
### 1.1 กระบวนทัศน์เก่า (พ.ศ. 2518-2546)

จากการจำแนกงานวิจัย ระหว่างปี พ.ศ. 2518-2546 พบว่ามีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 10 เรื่อง สามารถแบ่งจำแนกได้ 2 องค์ประกอบหลัก คือ

#### 1.1.1 ประเด็นที่ศึกษา (issues)

จากการศึกษาวิจัยประเด็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2518-2546 นั้น พบว่า ประเด็นที่ผู้ศึกษาให้ความสนใจในการศึกษา ประกอบด้วย 4 ประเด็น ดังภาพแผนภูมิ

รูปภาพที่ 11 แผนภูมิแสดงความถี่ของประเด็นที่ศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในกระบวนทัศน์เก่า



ที่มา : ผู้วิจัย, 2563

#### 1. กฎหมาย และนโยบาย

จากผลการทบทวนวรรณกรรมในการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี พ.ศ. 2518-2546 พบว่า ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษากฎหมาย และนโยบาย เป็นประเด็นหลัก จำนวน 5 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 50 (จาก 10 เรื่อง) ประกอบด้วย นโยบายในการผสมกลมกลืนผ่านกฎข้อบังคับ ร.ศ.120 หลักประศาสน์นโยบายของ ร.6 กฎหมายอิสลาม พ.ศ.2489 พรบ.มัสยิด พ.ศ.2490 พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2488 นิคมสร้างตนเองภาคใต้ กรรมการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศูนย์ประสานงานปกครอง ปอเนาะ โครงการพัฒนาการศึกษา โครงการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของ

กระทรวงมหาดไทย (สงคราม ชื่นภิบาล, 2518) รูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค ปัญหาชนกลุ่มน้อย ที่มีอยู่ และกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการแก้ปัญหา (ภคคินี เปรมโยธิน, 2019) ปฏิบัติการเชิงนโยบายในจังหวัดนราธิวาสผ่านโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการสร้างงาน ในชนบท และโครงการศูนย์ข้าราชการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (เจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์, 2529) นโยบายการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้านสังคมจิตวิทยาที่ขับเคลื่อนการปฏิบัติงานโดย ศอ.บต. และปฏิบัติการในการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ โดยใช้ แบบจำลองเชิงเหตุผลของ Mazmanian และ Sabatier เป็นตัวแบบ ซึ่งเป็นตัวแบบที่มองปัญหาได้ ครอบคลุมและตรงกับสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงาน โดยแนวทางดังกล่าวมองปัญหา 3 จุด คือ มองตัวปัญหา มองปัจจัยโครงสร้างที่เป็นตัวบทของนโยบาย และมองปัจจัยนอกเหนือโครงสร้างของ ตัวบทนโยบาย (ประกิต กัญยาบาล, 2532) ในขณะที่มีอภินิหารวิจัยที่สนใจศึกษาการแปลงนโยบายสู่ การปฏิบัติผ่านกลไกของชนชั้นนำ และโครงสร้างอำนาจของชุมชนดาโต๊ะ และชุมชนกรือเซะ (นิคม สุวรรณรุ่งเรือง, 2531)

## 2. การศึกษา

จากผลการทบทวนวรรณกรรมในการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี พ.ศ. 2518-2546 พบว่า ผู้วิจัยให้ความสนใจในการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นด้านการศึกษา 2 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 50 (จาก 10 เรื่อง) ประกอบด้วย การบริหารการศึกษาภายในโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม 6 ด้าน ประกอบด้วย งานด้านวิชาการ งานบริหารบุคคล งานกิจการนักเรียน งานธุรการ งานการเงิน งาน ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน (วิทยา บุญสม, 2521) ปัจจัยที่มีผลต่อการคงสภาพระบบเก่าของโรงเรียน ปอเนาะในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ (นันทกาญจน์ เบ็ญเต็มอะหลี, 2542)

## 3. ศาสนา

จากผลการทบทวนวรรณกรรมในการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี พ.ศ. 2518-2546 พบว่า ผู้วิจัยให้ความสนใจในการศึกษาที่เชื่อมโยงกับศาสนาอิสลาม 1 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 10 (จาก 10 เรื่อง) คือ หลักทั่วไป หลักปฏิบัติ 5 ประการ หลักศรัทธา 6 ประการ และอุดมการณ์ของศาสนา อิสลาม ที่มีต่อการจัดการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (เกษม รั้งสิโยกฤษฎ์, 2519)

## 4. สื่อสารมวลชน

จากผลการทบทวนวรรณกรรมในการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี พ.ศ. 2518-2546 พบว่า ผู้วิจัยให้ความสนใจในการศึกษาประเด็นสื่อสารมวลชน 1 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 10 (จาก 10 เรื่อง) คือ เนื้อหาที่นำเสนอผ่านสื่อหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ เดลินิวส์ มติชน และไทยโพสต์ ในส่วนของ ประเภทข่าว บรรณาธิการ บทความ รายงาน/สารคดี คอลัมน์ประจำต่างๆ ภาพข่าว ภาพประกอบ เนื้อหา และภาพการ์ตูนที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มมุสลิม (ธีระยุทธ ลาตีฟี, 2542) ที่นำเสนอเหตุการณ์ที่

เกี่ยวกับชาวมุสลิมในบริบทการเคลื่อนไหวในแง่มุมต่างๆ ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งเหตุการณ์ที่มีมุสลิมเข้าไปเกี่ยวข้องถูกกล่าวถึง หรือถูกพาดพิงถึง และเหตุการณ์นั้นมีส่วนก่อให้เกิดผลกระทบไม่ทางใดก็ทางหนึ่งต่อชาวมุสลิม ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม รวมทั้งเหตุการณ์นั้นมีส่วนต่อการรับรู้ภาพลักษณ์ชาวมุสลิมของผู้อ่าน

### 1.1.2 ข้อค้นพบ (Finding)

จากการทบทวนวรรณกรรมประเด็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2518-2546 ผู้วิจัยค้นพบจุดร่วมการศึกษาสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้กระบวนทัศน์เก่าเพียง 1 ประเด็น คือการค้นหาสาเหตุของความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมี 2 ประเด็นสาเหตุหลักคือ ความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ศาสนา และวัฒนธรรมระหว่างกลุ่มคน 2 กลุ่ม และความไม่เท่าเทียมในกระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังกล่าวตามลำดับต่อไปนี้

**1. ความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ศาสนา และวัฒนธรรมระหว่างกลุ่มคน 2 กลุ่ม** คือ กลุ่มพุทธ ในฐานะประชากรกลุ่มหลัก (Majority) และกลุ่มมุสลิมในฐานะเป็นประชากรกลุ่มน้อย (Minority) โดยมองว่าการบริหารจัดการจาก “รัฐส่วนกลาง (Center State)” ที่มีต่อ “พื้นที่ท้องถิ่น (Local)” ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่สามารถตอบสนองเงื่อนไขพื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันได้ อันกลายเป็นรากเหง้าของปัญหาความไม่เท่าเทียมกันที่เกิดขึ้นผ่านการประกอบสร้างความหมายในการแสดงความเป็น “เรา” ที่เหมือนกัน และ “เขา” ที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ทั้งสองกลุ่มมีจิตสำนึกเรื่องชาติ หรือชาตินิยม (Nationalism) ที่เชื่อมโยงกับชาติพันธุ์และศาสนาแตกต่างกัน โดยเฉพาะความเป็นชาติหรือชุมชน และจิตสำนึกต่อประชาคมการเมืองในพื้นที่ที่มีการผูกโยงกับเงื่อนไขทางศาสนาอิสลามสูงสุด ฉะนั้น การสืบทอดและได้รับการยอมรับในศาสนาอิสลามจึงเป็นสิ่งสำคัญสูงสุดที่ต้องให้ความสำคัญ (นันทกาญจน์ เบ็ญเต็มอะฮลี, 2542) โดยทางราชการต้องจัดรูปแบบการปกครองให้สอดคล้องกับศาสนา จารีต ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมชาวไทยมุสลิมในจังหวัดเหล่านี้ ประกอบด้วย เรื่องมรดกและครอบครัว ดาโต๊ะยุติธรรม การอุปถัมภ์ศาสนาอิสลาม การอบรมภาษามลายู การศึกษาภาษาและวัฒนธรรมท้องถิ่นของข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การสร้างศูนย์ประสานงานปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเรื่องอื่นๆทั่วไป ที่สอดคล้องกับศาสนาอิสลาม ได้แก่ การหยุดราชการในวันสำคัญทางศาสนาอิสลาม การจัดส่งคณะกรรมการจาริกอิสลามไปเผยแพร่ศาสนา การก่อสร้างมัสยิดกลางปัตตานี การปรับปรุงปอเนาะ เป็นต้น โดยที่ทางราชการต้องดำเนินการด้านต่างๆเพื่อให้สอดคล้องและกลมกลืนกับหลักการของศาสนาอิสลาม ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมชาวไทยมุสลิม (เกษม รังสีโยกฤษฏ์, 2519) อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวยังไม่บรรลุผลเนื่องจากยังไม่สามารถทำให้สังคมมุสลิมเป็นสังคมเปิดได้ การติดต่อสัมพันธ์ระหว่างคน 2 กลุ่ม 2 ศาสนา โดยเฉพาะข้าราชการกับประชาชนจึงจำเป็นต้อง



ระมัดระวังในพฤติกรรมอันเป็นข้อขัดแย้ง เนื่องจากสังคมไทยมุสลิมยังคงไม่มีความ โอนอ่อนผ่อนปรน เพราะยังคงอยู่ภายใต้คำบังคับจากสำนักจุฬาราชมนตรีว่าบางกิจกรรมเป็นสิ่งที่มุสลิมไม่สามารถเข้าร่วม พิธีได้เลย (ประกิจ กัญยาบาล, 2532) จากมิติของควมมีอัตลักษณ์เฉพาะดังกล่าวยิ่งตอกย้ำความแตกต่างของ 2 กลุ่มชาติพันธุ์ ดังปรากฏจากบทบาทการทำหน้าที่ของสื่อสารมวลชนประเภทสื่อเก่า คือ หนังสือพิมพ์ไทยที่ยังคงเน้นการนำเสนอประเด็นข่าวจากส่วนกลาง ขณะที่ประเด็นเชิงพื้นที่ซึ่งมีอัตลักษณ์เฉพาะทางศาสนาอิสลามกลับไม่ได้ให้ความสำคัญในการนำเสนอมากนัก โดยมักนำเสนอเป็นหัวข้อข่าวธรรมดา และหัวข้อวาระหน้าใน โดยทุกการนำเสนอมักเกี่ยวโยงกับการสร้างภาพลักษณ์ ด้านลบต่อพื้นที่ ได้แก่ ปัญหาสังคม ความไม่สงบในสังคม อาชญากรรม วินาศกรรม สงคราม และการเคลื่อนไหวของทหาร ส่งผลให้เกิดภาพจำต่อชาวมุสลิมในแง่ลบที่เกี่ยวพันกับความขัดแย้ง ความลึกลับ ซ้ำซ้อนซ่อนเงื่อน และการไร้อารมณืความรู้สึกอ่อนช้ำมาก (ธีระยุทธ ลาตีฟี, 2542) ฉะนั้น ทุกองค์ประกอบในการสร้างความแตกต่างระหว่างกลุ่มคน 2 กลุ่ม จึงทำให้เห็นว่าการผสมผสานกลมกลืนระหว่างไทยพุทธและไทยมุสลิมยังคงเป็นเรื่องยาก เพราะการมองคนละจุดได้สร้างความขัดแย้งต่อไปในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

**2. ความไม่เท่าเทียมในกระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาค** คือ รัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้เป็นผลสำเร็จ ได้แก่ ปัญหาการเมือง ปัญหาเศรษฐกิจและการคมนาคม ปัญหาด้านการรักษาความสงบ และปัญหาสังคม (ภาคินี เปรมโยธิน, 2019) อันเป็นปัญหาโครงสร้างเชิงนโยบาย และกฎหมาย ซึ่งทางราชการได้พยายามแก้ปัญหาโดยดำเนินการทั้งในรูปของกฎหมาย พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรี และโครงการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยหวังผลในขั้นตอนสุดท้ายว่าจะก่อให้เกิดการผสมกลมกลืนชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่การดำเนินการของทางราชการกลับไม่บรรลุเป้าหมาย เนื่องจากปัจจัยทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่ยังไม่สามารถสร้างกลไกการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สงคราม ชื่นภิบาล, 2518) โดยเฉพาะการที่ภาครัฐได้จำกัดโครงการสร้างงานในชนบท และโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งในเรื่องของอำนาจและงบประมาณ โดยผลที่เกิดขึ้นเป็นไปตามผลประโยชน์ที่เกิดจากการประนีประนอมระหว่างกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน โดยที่กลุ่มข้าราชการจะเป็นกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองสูงสุด จึงนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ อันส่งผลให้กลไกเชิงนโยบายไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในชนบทพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างแท้จริง หากแต่ทำไปบนพื้นฐานมุมมองเชิงอุดมการณ์เพื่อถวายเป็นความรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ อันปรากฏผลความสำเร็จจากโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริที่ภาครัฐให้ความสำคัญและสนับสนุนผ่านนายกรัฐมนตรีสูงสุด (เจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์, 2529)

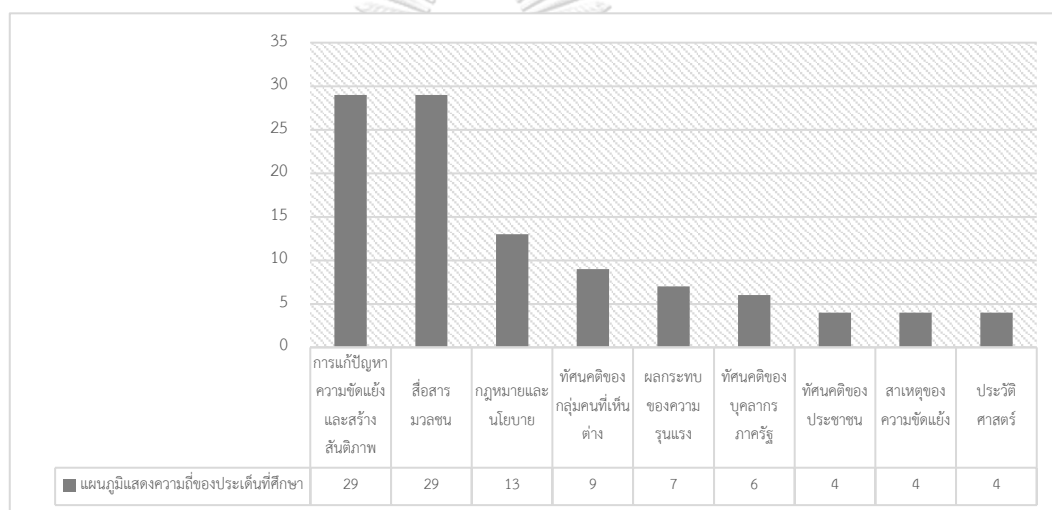
## 1.2 กระบวนทัศน์ใหม่ (พ.ศ.2547-2562)

จากการจำแนกงานวิจัยในภาคผนวกที่ 1 ตารางแจกแจงการทบทวนวรรณกรรมประเภทงานวิจัยที่เกี่ยวกับความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในระหว่างปี พ.ศ. 2547-2562 พบว่ามีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 57 เรื่อง สามารถแบ่งจำแนกได้ 3 องค์ประกอบหลักดังกล่าวข้างต้น คือ

### 1.2.1 ประเด็นที่ศึกษา (issues)

จากการศึกษาวิจัยประเด็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2547-2562 นั้น พบว่าตัวแปร (Variables) ที่ผู้ศึกษาให้ความสนใจในการศึกษา ประกอบด้วย 9 ประเด็น ดังภาพแผนภูมิแสดงความถี่ของประเภทตัวแปรและหน่วยการวิเคราะห์ทั้ง 9 ประเด็น

รูปภาพที่ 12 แผนภูมิแสดงความถี่ของประเด็นที่ศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในกระบวนทัศน์ใหม่



ที่มา : ผู้วิจัย, 2563

#### 1. องค์ประกอบในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง และการสร้างสันติภาพ

จากผลการทบทวนวรรณกรรมในการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2563 พบว่า ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษาประเด็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งและแนวทางการสร้างสันติภาพที่มีนัยยะการนำเสนอมุมมองโดยตรงมากที่สุด โดยมีงานวิจัยรวม 16 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 29 (จากทั้งหมด 57 เรื่อง) แสดงให้เห็นว่าภายหลังจากความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ผู้วิจัยต่างให้ความสนใจที่จะผลิตผลงานเพื่อตอบสนองแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่มากขึ้น ประกอบด้วย การแก้ปัญหาเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยใช้สันติวิธี (อกนิษฐ์ หมั่นสวัสดิ์, 2549) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ประกาศใช้ ณ วันที่ 16 กรกฎาคม 2548 ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปิยะนุช โหมตเทศ, 2550) นโยบายสาธารณะภายหลังการยุบ ศอ.บต. พตท.43 ปี 2545 (วรารุช ยันต์เจริญ, 2550) แนวทางสมานฉันท์ของคณะกรรมการอิสระเพื่อความ

สมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ในการแก้ปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (รชฎ จันทรทอง, 2550) การทูตสาธารณะ (Public Diplomacy) ที่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส) ของประชาชนของประเทศเป้าหมาย โดยเน้นกลุ่มประเทศมุสลิมและกลุ่มประเทศตะวันตกที่สนใจสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (จันทร์ทอง อุณาภูล, 2551) การปฏิบัติงานและปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของกลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติการในกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร หน่วยเฉพาะกิจจังหวัด หน่วยเฉพาะกิจหมายเลข 2 ตัว ตามยุทธศาสตร์ความมั่นคง (พีรพล วิริยาภูล, 2551) บทบาทของสื่อกระแสหลัก ประกอบด้วย มติชน คมชัดลึก และไทยรัฐ และสื่อกระแสรอง ประกอบด้วย โต้ข่าวภาคใต้ เว็บไซต์สถาบันอิศรากับการนำเสนอข่าวเพื่อสร้างสันติภาพ (วิชญาวณิ ชูบุญ, 2552) แนวทางการศึกษาแบบไตรวิถีโดยการบูรณาการด้วยหลักสูตรพื้นฐานศาสนา สามัญ และอาชีพที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความเชื่อของชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (มุฮัมมาตอัสมี อาบูบากา, 2553) ผู้นำมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้กับการดูแลเยาวชนตามวิถีแห่งศาสนาอิสลาม (อับดุลลอฮ์มาลิก หมัดหะระ) การมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการดำเนินโครงการหมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุขสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กีเราะฮ์ อาลี, 2556) แนวคิดสันติภาพของ Johan Galtung (สันติภาพเชิงลบและสันติภาพเชิงบวก) ในกวีนิพนธ์เกี่ยวกับความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปิยรัตน์ แซ่อึ้ง, 2557) การเป็นพื้นที่กลางเพื่อสันติภาพของสำนักข่าวออนไลน์ คือ โรงเรียนนักข่าวชายแดนใต้ (Deep South Journalism School) สำนักข่าวอามาน (Amannews) และสถานีวิทยุมีเดียสลัดตัน (วลักษณ์กมล จ่างกมล & อมรรรัตน์ ชนะการณ, 2557) การแก้ไขปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของเจ้าหน้าที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 4 ส่วนหน้า (บุษิตา อารียาภรณ์, 2558) นโยบายและบทบาทของมหาวิทยาลัยฟาฏอนีในการสร้างสันติภาพในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ยูโซ๊ะ บุงา, 2558) และรูปแบบการจัดการความขัดแย้งในยุคสมัยการปกครองของเคาะลีฟะฮ์ อุษมาน อิบน์ อีฟฟาน ระหว่างปี ฮ.ศ.24-35 (ทิวากร แยมจังหวัด, 2559)

## 2. สื่อสารมวลชน

จากผลการทบทวนวรรณกรรมในการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2563 พบว่า ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษาประเด็นการสร้าง ความหมายเชิงสัญลักษณ์ ปฏิบัติการข่าวสาร และภาพตัวแทนมากที่สุดในฐานะเป็นองค์ประกอบที่นำไปสู่การหาแนวทางการแก้ไขปัญหา (ความถี่เท่ากับการวิเคราะห์การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และแนวทางการสร้างสันติภาพ) โดยมีงานวิจัยรวม 16 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 29 (จากทั้งหมด 57 เรื่อง) แสดงให้เห็นว่า การสร้างความหมายเป็นส่วนประกอบที่สามารถสร้างสันติภาพ หรือลดปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงในพื้นที่ได้ โดยมีประเด็นที่ศึกษาประกอบด้วย ข่าวสารเหตุการณ์โจรนิจา และเหตุการณ์จับนาวิกโยธินในภาคใต้ในหมู่บ้านป้อนังก็อเปาะ ต.ตันหยง

มัส และหมู่บ้านต้นหยงลิมอ ต.ต้นหยงลิมอ อ.ระแงะ จ.นราธิวาส (กิ่งอ้อ เล่าสง, 2549) ข่าวสารของหน่วยบัญชาการสงครามพิเศษที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ราชรักษ์ เรียนพีชน, 2553) วาทกรรมกับอัตลักษณ์ทางสังคมมลายูมุสลิมและพลวัตทางด้านความคิดเกี่ยวกับด้านศาสนาอิสลามชาติพันธุ์ ความรุนแรง และสันติภาพ (เอกรินทร์ ต่วนศิริ, 2553) การนำเสนอข่าวออนไลน์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ฐิติมา เทพญา & ดุษฎี เพ็ชรมงคล, 2554) เนื้อหาหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ และหนังสือพิมพ์ข่าวใต้ ประกอบด้วย หัวข่าว ความน่า และตัวข่าว (พิสิฐ ประเสริฐศรี, 2554) กรอบเนื้อหาข่าวของสื่อประเภทหนังสือพิมพ์ และเว็บไซต์ที่มีการนำเสนอข่าว เพื่อสะท้อนภาพความรุนแรงจากความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย (ดวงกมล เทวพิทักษ์, 2555) การประกอบสร้างความจริงของหนังสือเล่มว่าด้วยปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ชนิกานต์ ไสยเกื้อ, 2555) วาทกรรมสื่อมวลชน (กุมภาพันธ์-มิถุนายน 2556) ประกอบด้วย สื่อมวลชนกระแสหลักคือ โทรทัศน์ช่อง 3 รายการข่าวสามมิติ ไทยพีบีเอส และทีเอ็นไทยพีบีเอส สื่อภาคพลเมือง/ประชาสังคมคือ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ และสื่อของกลุ่มผู้คิดเห็นต่างจากรัฐคือ Puloinfo, Ambra News, และคลิปแกล้งการณผ่าน Youtube ของ BRN (สมัชชา นิลปัทม์ & รุ่งรวี เฉลิมศรีภิญโญรัช, 2556) รูปแบบการเผยแพร่ข่าวลือ การโฆษณาชวนเชื่อ และการประชาสัมพันธ์ผ่าน “ใบปลิว ข้อมูลข่าวสาร เอกสารคำขู่ของกลุ่มขบวนการก่อความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เรื่องให้หยุดงานวันศุกร์ปี 2548 และปี 2555 ในเขตจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส” ของกลุ่มขบวนการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ทัศนะ โพธิ์ดี, 2557) กลวิธีทางภาษาที่แสดงถึงความรุนแรงในหนังสือพิมพ์แห่งชาติคือ ไทยรัฐ มิติชน และหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นภาคใต้ คือ ชาวใต้ โฟกัสภาคใต้ สมิหลาไทมส์ (ชนกพร อังศุวิริยะ, 2557) การสื่อสารทางการเมืองที่มีต่อสำนึกชาตินิยมมลายูของเยาวชนมุสลิมระดับอุดมศึกษาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (นัทธมน ราชเสน, 2557) การสร้างความหมายด้วยการติดตั้งด้านจุดตรวจทหาร และปฏิบัติการสร้างความเป็นอื่นของด้านจุดตรวจทหารต่อการเดินทางของประชาชนภายใต้สถานการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ชาธิฟ ตาเหร์, 2557) การสร้างความหมายต่อสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านสื่อโทรทัศน์ โดยใช้แนวคิดการเข้ารหัส-การถอดรหัส (encoding and decoding) การสร้างความเป็นจริงทางสังคม (social construction of reality) (ฟารีดา เจาะเอาะ, 2558) คำ และถ้อยคำที่เรียกขานในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ (โรมฎอน ปันจอร์, 2558) และภาพตัวแทนจากภาพยนตร์ไทยขนาดยาวที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (วิริยาภรณ์ จุณหะวิทย์, 2560)

### 3. กฎหมายและนโยบาย

จากผลการทบทวนวรรณกรรมในการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2563 พบว่า ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษากฎหมาย และนโยบาย เป็นประเด็นหลัก จำนวน 7 เรื่อง คิด

เป็นร้อยละ 13 (จากทั้งหมด 57 เรื่อง) ประกอบด้วย นโยบายการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับโลกทัศน์ด้านสันติภาพของบุคคลและสังคม (สายสวาท ปัจวิทย์, 2549) แผนยุทธศาสตร์เพื่อแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (วิทยา สุฤทธิดำรง, 2553) ยุทธศาสตร์ด้านสังคมจิตวิทยาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (สายันท์ สวัสดิ์ศรี, 2554) นโยบายแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ กรณีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนใต้ (พิชญเดช ไชยสถานนท์, 2555) รูปแบบนโยบายแห่งรัฐในการแก้ปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยของจังหวัดชายแดนภาคใต้ไทยภายใต้รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ปี พ.ศ. 2553 (รัชพล วงศ์สวัสดิ์, 2555) นโยบายและบทบาทของมหาวิทยาลัยฟาฏอนีในการสร้างสันติภาพในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ยูโซ๊ะ บุงา, 2558) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี พ.ศ.2521-2532 ในรูปของโครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม (กฤตวิษณุ ปิรมโพบูลย์, 2560) การขับเคลื่อน ผลผลิต ผลลัพธ์ อุปสรรค และแนวทางแก้ไขอุปสรรคของนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557 (ทนาย เพิ่มพูล, 2561)

#### 4. ทศนคติของกลุ่มคนที่เห็นต่าง

จากผลการทบทวนวรรณกรรมในการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2563 พบว่า ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษาทัศนคติของกลุ่มคนที่เห็นต่าง เป็นประเด็นหลัก จำนวน 5 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 9 (จากทั้งหมด 57 เรื่อง) ประกอบด้วย ทัศนคติของกลุ่มผู้ถูกจับกุมดำเนินคดี ผู้ต้องสงสัยที่ถูกเชิญตัวมาซักถาม หรือผู้ที่เข้ามารายงานตัวต่อทางการเพื่อดำเนินกรรมวิธี ซึ่งอาจมีส่วนร่วมหรืออยู่ในสถานการณ์ก่อความรุนแรงที่เกิดขึ้น (ชัชวาล มั่นสุข, 2550) แกนนำร่วมกลุ่มขบวนการ BRN-COORDINATE ประกอบด้วย กลุ่มปฏิบัติการทางทหาร กลุ่มการเมืองของฝ่ายก่อความไม่สงบ และกลุ่มผู้นำมุสลิมในพื้นที่ (สำเร็จ ศรีทราย, 2550) ความคิดผู้ก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ถูกควบคุมตัวตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ที่ศูนย์พิทักษ์สันติ ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติส่วนหน้า (อาทิตย์ เทียนศิริ, 2551) กระบวนการเข้าสู่การเป็นสมาชิก การฝึกอบรมให้แก่ผู้ผ่านเข้าสู่การเป็นสมาชิก และปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการเข้าสู่การเป็นสมาชิกองค์กรการต่อสู้ของขบวนการก่อความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ ปี 2547-2554 (ชินวัฒน์ แม้นเดช, 2554) ทัศนคติของชาวปัตตานีที่สนับสนุนเอกราช จำนวน 1,000 คน (มารค ตามไท, 2561)

#### 5. ผลกระทบจากความรุนแรง

จากผลการทบทวนวรรณกรรมในการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2563 พบว่า ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษาผลกระทบของความรุนแรงเป็นประเด็นหลัก จำนวน 4 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 7 (จากทั้งหมด 57 เรื่อง) ประกอบด้วย ผลกระทบต่อการสื่อสารระหว่างชาวไทยพุทธและ

ชาวไทยมุสลิม ในช่วงระหว่างวิกฤตการณ์ความรุนแรงของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (อาทิตยา เทียง วงษ์, 2548) ประสบการณ์ทางจิตใจของหญิงม่ายจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (หริรักษ์ แก้วกับทอง, 2554) การเติบโตภายหลังเผชิญเหตุการณ์สะเทือนขวัญของผู้รอดชีวิตจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ใน 3 ประเด็นหลัก ประกอบด้วย ภายหลังการเผชิญเหตุการณ์ การประสบเหตุการณ์ และการมีแหล่งเกื้อหนุนในการเติบโต (กัญญาณาด สุวรรณชาติ, 2554) การแปลงเปลี่ยน (Transformation) สถานภาพของผู้หญิงที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จากผู้สูญเสียมาสู่นักกิจกรรมสังคม และเงื่อนไขที่เอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (ชารีฮาน สุหลง, 2560)

#### 6. ทศนคติของบุคลากรภาครัฐ

จากผลการทบทวนวรรณกรรมในการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2563 พบว่า ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษาทศนคติของบุคลากรภาครัฐเป็นประเด็นหลัก จำนวน 3 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 6 (จากทั้งหมด 57 เรื่อง) ประกอบด้วย ความมั่นคงทางการทำงาน ที่อยู่อาศัย และสภาพแวดล้อม สังคมวัฒนธรรม และสวัสดิภาพความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของอาจารย์ภายใต้สถานการณ์ความไม่สงบ (อาซัน ดงนะเต็ง, 2553) การปรับตัว และแนวปฏิบัติที่ดีของอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เริ่มปฏิบัติงานก่อนสถานการณ์ความไม่สงบเดือนมกราคม 2547 (กรุณา แดงสุวรรณ, 2557) และทศนคติของข้าราชการทหารหน่วยทำลายวัตถุระเบิดในการปฏิบัติงานในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พัฒนาพงษ์ สุรพิน, 2557)

#### 7. ทศนคติของประชาชน

จากผลการทบทวนวรรณกรรมในการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2563 พบว่า ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษาทศนคติของประชาชนเป็นประเด็นหลัก จำนวน 2 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 4 (จากทั้งหมด 57 เรื่อง) ประกอบด้วย ความต้องการของประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ผู้นำศาสนา ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำสตรี ผู้นำเยาวชน พุทธศาสนิกชน กลุ่มอาชีพ นักการเมือง และนักศึกษา (อิบราฮีม ณรงค์รักษาเขต และคณะ, 2548) และความเชื่อมั่นที่มีต่อโครงการยาลานันบารูซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานทางทหารในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย (มาร์ทีน แวน เอส, 2552)

#### 8. สาเหตุของความขัดแย้ง

จากผลการทบทวนวรรณกรรมในการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2563 พบว่า ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษาสาเหตุของความขัดแย้งเป็นประเด็นหลัก จำนวน 2 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 4 (จากทั้งหมด 57 เรื่อง) ประกอบด้วย สาเหตุปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย สาเหตุระดับองค์กรและการจัดการ สาเหตุเชิงโครงสร้างอำนาจ และสาเหตุเรื่องอัตลักษณ์และการผลิตซ้ำทางความคิด ความเป็นชาตินิยมปัตตานีและแนวทางจีฮัด (พีระพงษ์ มานะกิจ, 2551) และสาเหตุของ

ความขัดแย้ง ที่มาจากเอกสาร สิ่งพิมพ์ โบราณวัตถุ ความขัดแย้งที่เครือข่ายบุคคลได้รับผลกระทบในปัจจุบัน (ประสงค์ โตนด, 2556)

## 9. ประวัติศาสตร์

จากผลการทบทวนวรรณกรรมในการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2563 พบว่า ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษาประวัติศาสตร์เป็นประเด็นหลัก จำนวน 2 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 4 (จากทั้งหมด 57 เรื่อง) ประกอบด้วย การสื่อสารระหว่างวัฒนธรรมของชาวไทยเชื้อสายมลายูและชาวมาเลเซียเชื้อสายไทย (พิรยุทธ โอพันธ์, 2551) และประวัติศาสตร์การศึกษาของชาวไทยมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ประทีป ฉัตรสุภางค์, 2551)

### 1.2.2 ข้อค้นพบ (Finding)

จากการทบทวนวรรณกรรมประเด็นความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2547-2563 ผู้วิจัยค้นพบจุดร่วมทางการศึกษาสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้กระบวนการทัศน์ใหม่ 3 ประเด็นหลัก คือ สาเหตุของความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลกระทบของความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ และแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

1. สาเหตุความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้
    - 1.1 เจื่อนไขทางประวัติศาสตร์
    - 1.2 ความไม่เท่าเทียมกันเชิงนโยบาย
    - 1.3 ความหมายเชิงสัญลักษณ์ด้านลบในเนื้อหาที่ถูกผลิตโดยสื่อสารมวลชน
  2. ผลกระทบของความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้
    - 2.1 ผู้สูญเสียชีวิตและผู้อยู่รอดชีวิตจากเหตุการณ์ความรุนแรง
    - 2.2 ความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงระหว่างกลุ่มไทยพุทธและไทยมุสลิม
  3. แนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้
    - 3.1 การขับเคลื่อนเชิงนโยบาย
    - 3.2 การเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้แก่คนในพื้นที่
    - 3.3 การประยุกต์ใช้หลักการทางศาสนาอิสลาม
    - 3.4 องค์กรภาครัฐต้องมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง
    - 3.5 สื่อสารมวลชนต้องเป็นตัวกลางในการสร้างภาพลักษณ์ต่อพื้นที่ในเชิงบวก
    - 3.6 แนวคิดสันติภาพและความสมานฉันท์ต้องถูกนำมาใช้บูรณาการในทุกกระบวนการ
- ฉะนั้น จาก 3 ประเด็นหลักดังกล่าว ถือเป็นจุดร่วมทางการศึกษาสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ในกระบวนการทัศน์ใหม่ ดังจะอธิบายในประเด็นถัดไป

## 1. สาเหตุความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2547-2563 ผู้วิจัยยังคงให้ความสำคัญกับการค้นหาสาเหตุความขัดแย้งของเหตุการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นสาเหตุหลัก ดังนี้

### 1.1 เจ็อนไขทางประวัติศาสตร์

ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้านหลักเป็นปัญหาเรื่องการผลิตซ้ำทางความคิดโดยใช้ประเด็นทางประวัติศาสตร์เป็นเครื่องมือระดมให้เกิดความรู้สึกชาตินิยมในเชื้อชาติมลายูปัตตานี โดยให้เหตุผลว่าปัตตานี ล่มสลายเพราะรัฐไทยเป็นผู้กระทำและก่อให้เกิดความเกลียดชังคนไทยหรือสยามในจิตใจของมุสลิมมลายูปัตตานี ส่วนความรุนแรงนั้นมีที่มาหรือความชอบธรรมจากการที่ฝ่ายก่อการใช้แนวทางการศึกษาตีความศาสนาอิสลามเป็นเครื่องมือกล่าวคือ กระบวนการจัดให้คำอธิบายว่า หากต้องต่อสู้เพื่อรักษาบ้านเมืองมุสลิมไว้แล้วเสียชีวิตลงนั้นเท่ากับจะได้ไปอยู่กับพระอัลเลาะห์ ดังนั้น หากการผลิตซ้ำประสบผลสำเร็จ จะส่งผลให้เกิดการใช้ความรุนแรงกับรัฐที่จะเกิดขึ้นได้ทันที

กระบวนการผลิตซ้ำทางความคิดนั้นได้ใช้เครื่องมือสื่อบุคคล เช่น คำสอน การเรียนรู้เรื่องราวประวัติศาสตร์และศาสนา รวมถึงการสนทนาในชีวิตประจำวันตามสถานที่ต่างๆ ใช้สื่อไม่เป็นทางการ เช่น บทละครสอนลูกตั้งแต่เยาว์วัย การใช้สื่อไม่เป็นทางการผ่านโรงเรียนสอนศาสนาตาดีกาและปอเนาะบางแห่ง โดยปัญหาสำคัญคือ รัฐยังไม่มี ความเข้าใจและไม่ได้มีเนื้อหา นโยบายที่จะแก้ปัญหาโครงสร้าง เช่น ด้านประวัติศาสตร์ ชาตินิยม และศาสนา ดังนั้น หากสาเหตุหลักเป็นเรื่องดังกล่าวหมายความว่า สงครามครั้งนี้มิใช่สงครามเชิงกายภาพที่จะใช้กองกำลังเข้ายึดพื้นที่ เพราะหากทำเพียงแค่งองกำลังยึดพื้นที่ ฝ่ายตรงข้ามจะหยุดก่อการทางกายภาพ แต่สามารถรุกรานความคิดต่อประชาชนในฐานะกลุ่มเป้าหมายของเขาได้ เนื่องจากรัฐไม่ได้ปฏิบัติการใดๆ เช่น ในมหาวิทยาลัยอุดมศึกษาในพื้นที่ที่มีนักศึกษาแสดงออกถึงความป็นมุสลิมด้วยการแต่งกายและใช้ภาษามลายูมากกว่าภาษาไทย และมีอุดมการณ์แนวคิดเชิงเชื้อชาติว่าตนเองมิใช่สยามมากขึ้นอย่างเต็มพื้นที่แล้ว (พีระพงษ์ มานะกิจ, 2551) โดยเหตุผลดังกล่าวได้นำไปสู่การสนับสนุนเรื่องเอกราชภายใต้ 4 องค์ประกอบหลักคือ (1) ความเป็นเจ้าของดินแดน (2) การจะได้อนาคตที่ปรารถนา (3) การตั้งอยู่บนพื้นฐานพันธะทางศาสนา และ (4) การค้นหาวิธีการจัดการกับความขัดแย้งกับรัฐไทยได้ดีที่สุด โดย 4 เหตุผลดังกล่าวพบว่า เป็นเหตุผลที่วางอยู่บนพื้นฐานคุณค่าที่เรียกว่า คุณค่าศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งเป็นคุณค่าที่แลกเปลี่ยนกับอย่างอื่นไม่ได้ และจะเกิดปฏิกิริยาทางลบถ้าคนอื่นพยายามโน้มน้าวเสนอของตอบแทนเพื่อให้ทิ้งเสีย (มารคตามไท, 2561) ด้วยเหตุนี้ เจ็อนไขทางด้านประวัติศาสตร์ที่นำไปสู่ปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาทางประวัติศาสตร์ที่ยังคงถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความรู้สึก และแต่ละฝ่ายมีทัศนคติด้วยมุมมองที่แตกต่างกัน (ทิวากร แยมจังหวัด, 2559)



เงื่อนไขดังกล่าวถูกนำมาใช้ประกอบสร้างความหมายของกลุ่มขบวนการก่อความไม่สงบในพื้นที่ที่ได้เริ่มจัดตั้งและพัฒนาองค์กรการต่อสู้อย่างมีแบบแผนและมีเป้าหมายที่ชัดเจนตามที่กำหนดไว้ในปี 7 ชั้น ซึ่งปี 7 ชั้นได้ถูกกำหนดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดของสงครามประชาชนของพลเอกไว เหงียน ยับ ที่เน้นและให้ความสำคัญกับกระบวนการปลุกกระดมบ่มเพาะ และการโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda) กระตุ้นแรงจูงใจในการตัดสินใจเข้าสู่การเป็นสมาชิกของขบวนการก่อความไม่สงบด้วยความสมัครใจ จึงทำให้องค์กรการต่อสู้เป็นองค์กรที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมุสลิมเป็นส่วนใหญ่ องค์กรการต่อสู้ของขบวนการจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ต่างๆที่กำหนด ก่อความรุนแรงสร้างเป็นสถานการณ์ที่เผชิญหน้ากับรัฐไทย อันส่งผลต่อการทำลายระบบแห่งรัฐ (state system) ให้เกิดความอ่อนแอและเป็นภัยคุกคามแห่งรัฐ โดยกระบวนการเข้าสู่การเป็นสมาชิกพบว่า กระบวนการเริ่มต้นด้วยการปลุกกระดมบ่มเพาะผ่านคนรู้จักใกล้ชิดเข้ามาพูดคุย ชักชวนเล่าประวัติศาสตร์ปัตตานีเชิงบาดแผลในเชิงจิตวิทยา กระตุ้นปลุกเร้าให้เกิดความเจ็บแค้นทางประวัติศาสตร์พัฒนาเป็นเงื่อนไขประชาชาติ ประกอบด้วย เงื่อนไขเชื้อชาติมลายูกับเงื่อนไขชาตินิยมปัตตานี วินิจฉัยให้ปัตตานีในอดีตดำรงสถานะเป็นรัฐอิสลาม (islamic state) แล้วจึงนำหลักการศาสนาอิสลามมาตีความทับประวัติศาสตร์อธิบายชี้เข้าสู่สงครามญิฮาดในอิสลาม กระตุ้นเป็นแรงจูงใจสูงสุดในการตัดสินใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกของขบวนการด้วยความสมัครใจ แล้วจึงนำเข้าสู่กระบวนการทำพิธีสาบานตนหรือซุมเปาะ ถือเป็นสมาชิกของขบวนการ ซึ่งจากการเก็บข้อมูลกลุ่มผู้ถูกจับกุมดำเนินคดี และผู้ต้องสงสัยที่ถูกเชิญตัวมา หรือเข้ามารายงานตัวต่อทางการเพื่อดำเนินกรรมวิธีนั้น พบว่า ทิศนคติของกลุ่มดังกล่าวที่เข้ามาเป็นแนวร่วมพบว่าล้วนถูกชักชวนจากครูสอนศาสนา หรืออุซซาช และเพื่อนรุ่นพี่ที่ถูกปลุกฝังอุดมการณ์แบ่งแยกดินแดนว่ารัฐปัตตานีถูกสยามยึดครองจึงต้องกอบกู้คืน (ชัชวาล มั่นศุข, 2550) โดยกลุ่มผู้เห็นด้วยจะเข้าสู่กระบวนการฝึกอบรมจัดตั้งตามลักษณะของงานตามที่ได้แก่งตัวไว้ หลังจากสำเร็จการฝึกอบรมจึงจัดตั้งเข้าสู่การเป็นสมาชิกขององค์กรการต่อสู้ทั้งองค์กรมวลชน (political wing) ซึ่งส่วนใหญ่คือ สมาชิกอาเงาะ กับองค์กรกองกำลัง (military wing) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกองกำลังปฏิบัติการ (RKK) ถือเป็นกำลังสูงสุดกระบวนการเข้าสู่การเป็นสมาชิกของขบวนการ และมีเป้าหมายคือ การลอบยิงผู้ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐทหาร ตำรวจ ลอบวางระเบิดสถานที่ราชการและเอกชน ลอบยิงและทำร้ายชาวจีนและชาวไทยพุทธ เพื่อกดดันให้ออกนอกพื้นที่ (ชัชวาล มั่นศุข, 2550)

ฉะนั้น ปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจ (Motive) ในการตัดสินใจเข้าสู่การเป็นสมาชิก พบว่า ความเจ็บแค้นทางประวัติศาสตร์เป็นปัจจัยต้นตอ (Underlying Causes) ที่นำไปสู่แนวคิดอุดมการณ์แบ่งแยกดินแดนภายใต้เงื่อนไขเชื้อชาติมลายูนิยมและชาตินิยมปัตตานี กระตุ้นเร้าด้วยเรื่องที่ยกเล่าต่อกันมาเกี่ยวกับเหตุการณ์เชิงบาดแผลร่วมสมัย เช่น การหายตัวไปของหะยีสุหลง โต๊ะมีนา เล่าขานเรื่องเหตุการณ์กรือเซะ ตากใบ และความรุนแรงอื่น ๆ ที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐต่อที่

น้องมลายู พร้อมกับวินิจฉัยทางประวัติศาสตร์ให้ปัดตานีในอดีตดำรงสถานะความเป็น “รัฐอิสลาม” โดยนำบทบัญญัติในอิสลามที่ว่าด้วย “สงครามญิฮาด” ตีความทับประวัติศาสตร์อย่างมีเหตุผล ส่งผลให้ความเชื่อและศรัทธาในสงครามญิฮาดคือ ปัจจัยที่สร้างแรงจูงใจสูงสุดในการตัดสินใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกของขบวนการก่อความไม่สงบด้วยความสมัครใจบนฐานแห่งศรัทธา และถือเป็นการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลของผู้เข้าสู่การเป็นสมาชิก (ชินวัฒน์ แม้นเดช, 2554) ฉะนั้น การปลุกฝังความคิดทางการเมืองของผู้ก่อความไม่สงบจึงอาศัยหลักการสำคัญ 3 ขั้นตอน คือ การสรรหา ผู้เข้าร่วมขบวนการ การปลุกฝังความคิดและการฝึกอบรม และนำไปสู่การปฏิบัติการ (อาทิพย์ เทียนศิริ, 2551) แม้มุมดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่า การศึกษาวิจัยภายหลังปี พ.ศ.2547 เป็นต้นมา ต่างให้ความสนใจในการวิเคราะห์เงื่อนไขเชิงประวัติศาสตร์ที่นำไปสู่การจัดตั้งองค์กรการต่อสู้ของกลุ่มขบวนการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มมากขึ้น

## 1.2 ความไม่เท่าเทียมกันเชิงนโยบาย

ในแง่ที่สะท้อนผลการสำรวจความต้องการของประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วยผู้นำศาสนา ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำสตรี ผู้นำเยาวชน พุทธศาสนิกชน กลุ่มอาชีพ นักการเมือง และนักศึกษา ซึ่งหนึ่งในความต้องการหลักจาก 4 ความต้องการใหญ่คือ ความต้องการความยุติธรรมและความเท่าเทียมกันภายใต้อัตลักษณ์พิเศษของคนในพื้นที่ (อิบราเฮ็ม ณรงค์รักษาเขต และคณะ, 2548) ได้แก่ ประเด็นเชิงนโยบายด้านเศรษฐกิจ ที่นำไปสู่การสร้างปัญหาความยากจนและปัญหาสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรทางธรรมชาติของคนในพื้นที่ที่ไม่เท่าเทียมกัน ประกอบกับประเด็นทางด้านการศึกษา โดยเฉพาะการที่ภาครัฐพยายามเข้าไปควบคุมสถาบันปอเนาะ และมีมติกระบวนการยุติธรรมที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิของความเป็นมนุษย์ขั้นพื้นฐานได้กลายเป็นชนวนสำคัญที่เป็นเงื่อนไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ทิวากร แยมจังหวัด, 2559) ดังพรรณนะที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกของกลุ่มผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา ประชาชนดั้งเดิมในพื้นที่ข้าราชการ และพ่อค้าแม่ค้าที่มองว่า ประเด็นเชิงนโยบายภายใต้การบริหารจัดการของรัฐบาลนั้นยังไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากนโยบายยังคงมีความไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดนโยบายของรัฐบาล และขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในระดับท้องถิ่น (ประสงค์ โตนด, 2556) ประกอบกับแนวทางเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่มองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ซึ่งไม่สามารถวัดผลและชี้ชัดได้ว่าประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อนโยบายที่ถูกกำหนดโดยส่วนกลาง ไม่มีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและสอดคล้องกับความเป็นจริงในท้องถิ่น (ชัชวาล มั่นสุข, 2550) อันนำไปสู่การสร้างขอบเขตของปัญหาการศึกษา ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาภูมิศาสตร์ และความยากจนในยังคงเกิดขึ้นในพื้นที่ต่อไป (ปิยะนุช โหมดเทศ, 2550)

ลักษณะดังกล่าวกลับแตกต่างจากผลลัพธ์ที่ได้จากการประเมินผลเชิงนโยบายด้วยสายตามุมมองของภาครัฐ ซึ่งมองว่า ปัจจุบันการนำนโยบายแห่งรัฐไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นโดยรวมอยู่ในระดับดีมาก โดยเฉพาะความเห็นที่อยู่ในระดับมากคือ ด้านการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคือ ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง ด้านสังคมวัฒนธรรม และด้านต่างประเทศตามลำดับ (รัชพล วงศ์สวัสดิ์, 2555)

### 1.3 ความหมายเชิงสัญญาะด้านลบในเนื้อหาที่ถูกผลิตโดยสื่อสารมวลชน

การประกอบสร้างความหมายเชิงสัญญาะด้านลบผ่านสื่อสารมวลชนถือเป็นอีกองค์ประกอบสำคัญในการได้มาซึ่งสาเหตุของความขัดแย้งเชิงพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะการใช้ถ้อยคำที่เป็นทางการได้นำไปสู่การลดทอนความชอบธรรมของฝ่ายตรงข้าม และเสริมน้ำหนักของเหตุผลรองรับการบังคับใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่ความขัดแย้ง แต่อำนาจในการควบคุมความหมายของรัฐก็มีได้มีอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพราะมักจะถูกทำทนาย ช่างชิง และต่อรองจากตัวแสดงอื่นๆ เสมอ (รวมภูอน ปันจอร์, 2558) โดยเฉพาะการเลือกใช้ภาษานำเสนอผ่านสื่อประเภทหนังสือพิมพ์ระดับท้องถิ่นภาคใต้และระดับชาติที่มีการเลือกใช้คำศัพท์ การใช้คำกริยา การใช้คำบอกปริมาณ การใช้คำเรียกผู้ก่อการร้าย การใช้คำอุปลักษณ์เชิงเปรียบเทียบความรุนแรง ดังพบว่า หนังสือพิมพ์แห่งชาติมีคำแสดงภาพลักษณ์ด้านลบให้กับภูมิภาคทางใต้มากกว่าหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น และเลือกใช้กลวิธีทางภาษาที่สะท้อนความรุนแรงมากกว่าหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น วาทกรรมสื่อที่ส่งผ่านหนังสือพิมพ์ไทย และข่าวความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงส่งผลให้อุดมการณ์ทางความคิดที่มีต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะรุนแรง และความรุนแรงเหล่านั้นล้วนมีความสัมพันธ์กับความเป็นคนมุสลิม (ชนกพร อังศุวิริยะ, 2557) ดังสะท้อนผ่านกรณีหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ที่พบว่าส่วนใหญ่มีลักษณะภาษาที่ใช้เขียนหัวข่าวด้วย “การใช้ภาษารุนแรง” มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 28.92 (พิสิฐ ประเสริฐศรี, 2554) โดยหนังสือพิมพ์จะใช้กรอบในบทบาทหน้าที่เพื่อนิยามเหตุการณ์และวางกรอบไปในทิศทางเรื่องราวทางการเมืองระหว่างรัฐกับกลุ่มต่อต้านเป็นหลัก ซึ่งช่วงแรกนิยามเป็นกลุ่มก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นกรอบการก่อความไม่สงบตามนโยบายทางการเมือง ซึ่งพบกรอบผ่านการใช้คำสำคัญในพาดหัวข่าว และการทำซ้ำ (ดวงกมล เทวพิทักษ์, 2555) ประกอบกับความตั้งใจในการสร้างประเด็นเนื้อหาที่ปราศจากความจริง ได้นำมาสู่การสร้างความรุนแรงของเหตุการณ์ความขัดแย้งในพื้นที่มากขึ้น ทั้งเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นจากฝ่ายต่อต้านอำนาจรัฐ และหน่วยงานราชการ ซึ่งอยู่ภายใต้สถานะทางแพรงแห่งความมั่นคง (security dilemma) ที่นำไปสู่ปฏิบัติการข่าวสารมาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ อันนำไปสู่รูปแบบการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นอย่างซ้ำๆ และสร้างความเข้มข้นให้กับความรุนแรง ดังสะท้อนผ่านพฤติกรรมฝูงชนทำลายล้างรุนแรง และใช้การปฏิบัติการข่าวสารเพื่อหวังผลในทางปฏิบัติฉบับล้นทันที (กิ่งอ้อ เล่าฮง, 2549) ด้วยเหตุนี้ การใช้คำสื่อความหมายเชิงสัญญาะที่

ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่รู้ ขาดความเข้าใจ ตั้งใจที่จะสร้างประเด็นเนื้อหาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ และการขาดจริยธรรมการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน นับเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่การตอกย้ำมุมมองด้านลบต่อพื้นที่

## 2. ผลกระทบของความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2547-2563 สิ่งที่แตกต่างกันจากงานวิจัยภายใต้กระบวนการทศวรรษก่อนนั้น คือ การที่ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับการศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งที่รุนแรงและเห็นผลเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ของเหตุการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นการศึกษาหลักที่พบจากผลงานวิจัยที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทกระบวนการทศวรรษใหม่ ดังนี้

### 2.1 ผู้สูญเสียเครือญาติและผู้รอดชีวิตจากเหตุการณ์ความรุนแรง

งานวิจัยภายหลังความรุนแรงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ผู้วิจัยต่างให้ความสนใจศึกษาผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากเหตุการณ์ความรุนแรง ดังเช่นการศึกษาจิตใจของหญิงม่ายผู้ประสบความสูญเสียจากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลกระทบโดยตรงต่อจิตใจ ผลการศึกษาครั้งนี้ ทำให้เข้าใจประสบการณ์ทางจิตใจของหญิงม่ายจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และนำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้เป็นแนวทางการฟื้นฟูและช่วยเหลือทางด้านจิตใจให้แก่ผู้ที่สูญเสียคนรักอย่างกะทันหันได้ (หริรักษ์ แก้วกับทอง, 2554) ประกอบกับมีงานวิจัยที่มุ่งแสวงหาแนวทางการเยียวยาหรือฟื้นฟูสภาวะร่างกายและจิตใจให้ดีขึ้นมา โดยเฉพาะการประกอบสร้างกิจกรรมต่างๆที่ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบในฐานะผู้สูญเสียมองเห็นคุณค่าในตัวเองมากขึ้น ดังสะท้อนกรณีการผันแปรของกลุ่มผู้หญิงที่สูญเสียสามีไปสู่การเป็นนักกิจกรรมทางสังคมเพื่อใช้กลไกดังกล่าวเยียวยาทั้งในระดับทัศนคติ พฤติกรรม และวิถีชีวิต (ซารีฮาน สุหลง, 2560) อันสอดคล้องกับข้อค้นพบของงานวิจัยในลักษณะเดียวกันที่มองว่า ประสบการณ์การเติบโตภายหลังเผชิญเหตุการณ์สะเทือนขวัญต้องมีแหล่งเกื้อหนุนการเติบโต ได้แก่ การมีวิถีคิดเพื่อสร้างความเข้มแข็งทั้งกายและจิตใจ การมีครอบครัวและบุคคลรอบข้าง การนำหลักศาสนามาใช้ในการดำเนินชีวิต งานวิจัยพบว่าผู้รอดชีวิตจากการประสบเหตุการณ์สะเทือนขวัญสามารถพัฒนาความเข้มแข็งภายในจิตใจ และเติบโตอย่างมีวุฒิภาวะได้หากพวกเขามีแหล่งเกื้อหนุนที่เพียงพอ (กัญญาณาด สุวรรณชาติ, 2554) ซึ่งทำให้เห็นว่าอย่างน้อยบทบาทของเครือข่ายกิจกรรมทางสังคมเป็นกลไกหนึ่งในการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการสูญเสียบุคคลใกล้ชิดไปจากเหตุการณ์ความรุนแรง โดยงานวิจัยที่เกิดขึ้นภายใต้การศึกษาผลกระทบจากความรุนแรงที่มีต่อสภาวะจิตใจของผู้ที่สูญเสีย ล้วนเป็นงานวิจัยที่มาจากสาขาจิตวิทยา

## 2.2 ความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงระหว่างกลุ่มไทยพุทธและไทยมุสลิม

งานวิจัยในช่วงหลังเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เริ่มให้ความสนใจในการศึกษาความสัมพันธ์ของคนของความสัมพันธ์ระหว่างชาวไทยพุทธและชาวไทยมุสลิมที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทสถานการณ์ดังกล่าว ดังสะท้อนให้เห็นว่า แม้ชาวไทยพุทธและชาวไทยมุสลิมจะยังคงทำงานร่วมกันอยู่เป็นประจำ ดังเช่น การประชุมร่วมกันที่ยังคงเกิดขึ้นค่อนข้างมาก และมีการไปมาหาสู่กันบ้าง แต่ในส่วนของการทำงานร่วมกันที่ต่าง ๆ การทำกิจกรรมในพื้นที่ และการพบปะหรือปรึกษาหารือกับผู้นำชุมชนต่างศาสนา การแก้ปัญหาหรือดำเนินนโยบายต่างๆ และการทำงานร่วมกันกับกลุ่มต่างๆ ที่อยู่ในชุมชนเดียวกัน การมีส่วนร่วมของชาวไทยพุทธจะอยู่ในระดับต่ำกว่าชาวไทยมุสลิม เนื่องจากเงื่อนไขของความไม่เข้าใจภาษาและวัฒนธรรม และความรู้สึกไม่ดีจากการที่เพื่อนต่างศาสนากระทำการที่ขัดต่อวัฒนธรรมของตน และทั้งสองฝ่ายมักจับกลุ่มร่วมกับคนศาสนาเดียวกันมากกว่าคนต่างศาสนา ในแง่นี้สะท้อนให้เห็นว่าชาวไทยพุทธรับรู้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนสองศาสนาในช่วงระหว่างวิกฤตการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่อยู่ในสถานะที่แย่ง และเห็นว่าควรปรับปรุงหรือสร้างความสัมพันธ์ในระดับชาวบ้านระหว่างชาวบ้านไทยพุทธกับชาวบ้านไทยมุสลิมมากที่สุด ในขณะที่ชาวไทยมุสลิมรับรู้ว่าการณ์อยู่ในสถานะปกติ และเห็นว่าควรพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในชุมชนให้ได้มากที่สุด ทั้งนี้ผู้นำชุมชนทั้งชาวไทยพุทธและชาวไทยมุสลิม เห็นว่าแม้คนต่างศาสนายังสามารถพูดคุยกันตามปกติแต่เป็นปฏิสัมพันธ์ในทางกายภาพ แต่ในส่วนของความสัมพันธ์เชิงจิตภาพเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและต้องอาศัยความคุ้นเคยและไว้วางใจร่วมกันพอสมควร (อาทิตยา เทียงวงษ์, 2548) ฉะนั้น ในแง่นี้จึงทำให้เห็นว่าการกระทบที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเฉพาะเพียงแค่อุณหภูมิสูญเสียชีวิตโดยตรงเท่านั้น หากแต่ส่งผลกระทบต่อสายสัมพันธ์ระหว่าง 2 กลุ่มทางศาสนาที่มีอัตลักษณ์แตกต่างกันในพื้นที่

## 2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อพิจารณาจากข้อค้นพบที่ได้จากการสำรวจวรรณกรรมภายหลังปี พ.ศ. 2547 พบว่างานวิจัยต่างให้ความสำคัญในการค้นหาวิธีการหรือแนวทางที่นำไปสู่การสร้างข้อยุติของเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความยืดหยุ่นมาเกือบสองทศวรรษ สะท้อนผ่านการเสนอแนวทางที่ได้จากข้อค้นพบจากงานวิจัยด้วยวิธีการและแนวทางที่หลากหลายแง่มุม ซึ่งเป็นจุดร่วมของทุกงานวิจัยภายใต้กระบวนการค้นพบที่ใหม่ที่ต้องการแสวงหาทางออกของปัญหาความรุนแรง ดังนี้

### 1. การขับเคลื่อนเชิงนโยบาย

จากสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องพิจารณาความล้มเหลวในการขับเคลื่อนนโยบายในอดีตที่ยังคงประสบปัญหาและมีอุปสรรคที่ไม่สามารถขับเคลื่อนไปสู่ความสำเร็จได้

เนื่องจากที่ผ่านมาแผนผังเหตุและผลของเหตุการณ์ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกบูรณาการเข้าด้วยกันโดยไม่ได้แยกส่วนกัน ทำให้การพิจารณาประเด็นต่างๆยังอยู่ในภาพรวม หรือมีความเป็นองค์รวมอยู่ ทำให้เวลาการตัดสินใจต่างๆ ผู้ออกแบบยุทธศาสตร์และมาตรการต่างๆสามารถประเมินผลลัพธ์และผลกระทบที่ตามมาได้อย่างถูกต้อง รวมทั้งผลกระทบต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆด้วย (วิทยา สุหฤทธำรง, 2553) ประกอบกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดประเด็นเชิงนโยบายต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องปรับแนวคิดของผู้กำหนดนโยบายระดับชาติ ระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และระดับปฏิบัติการที่บริหารพื้นที่ และสร้างความร่วมมือในรูปของเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การใช้ยุทธศาสตร์พัฒนาคุณภาพชีวิตด้านสังคมวิทยามาเป็นยุทธศาสตร์หลักนำการเมืองและทหาร โดยมี ศอ.บต. เป็นหน่วยงานหลัก และปรับบทบาท กอ.รมน.ภาค 4 สน. ให้สนับสนุนคุณภาพชีวิตมากขึ้น และกรมแพทย์ทหารบกต้องทำงานร่วมกับหน่วยสาธารณสุขในพื้นที่ (สายันท์ สวัสดิ์ศรี, 2554) รวมทั้งการแก้ปัญหาภายในรัฐต้องทำความเข้าใจกับประชาชนให้ประชาชนหันมาร่วมมือกับรัฐให้ได้มากที่สุด ด้วยการทำให้คนส่วนใหญ่อยู่กับรัฐไทยภายใต้กรอบของ “ความเป็นพลเมืองไทยภายใต้วิถีมลายูมุสลิม” ด้วยการยอมรับในสิ่งที่แตกต่างและสิ่งที่ต้องเหมือนกันโดยใช้กรอบกฎหมายเดียวกัน ส่วนในระดับยุทธวิธี ต้องเอาชนะที่ระดับหมู่บ้านให้ได้ ด้วยปฏิบัติการทางการเมืองในระดับหน่วยทางยุทธวิธีควบคู่กับการทหารอย่างต่อเนื่อง เพื่อสลายการจัดตั้งโครงสร้างของขบวนการ BRN-Coordinate ในระดับหมู่บ้านให้ได้ (สำเร็จ ศรีหะราย, 2550)

การพัฒนามุมมองเชิงนโยบายของรัฐต้องสัมพันธ์กับโลกทัศน์ที่ส่งเสริมให้เกิดสันติภาพระดับบุคคลและสังคมในพื้นที่ ได้แก่ โลกทัศน์ด้านความเชื่อ ศาสนา และวัฒนธรรม โลกทัศน์ทางการเมืองการปกครอง โลกทัศน์ทางด้านสังคม โลกทัศน์ทางการศึกษา โลกทัศน์ทางด้านเศรษฐกิจ โลกทัศน์ทางด้านธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โลกทัศน์ของชาวไทยมุสลิมซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ในพื้นที่ที่มีส่วนในการหล่อหลอมตัวตน และสามารถกำหนดระบบคิดในการดำรงชีวิตในทุกๆด้าน (สายสวาท ปัจวิทย์, 2549) โดยการขับเคลื่อนประเด็นเชิงนโยบายดังกล่าวจึงสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย ความต้องการการมีส่วนร่วม ความต้องการยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม ความต้องการความยุติธรรมและความเท่าเทียมกัน และความต้องการให้อยอมรับในความเป็นอัตลักษณ์พิเศษของคนในพื้นที่ (อิบราฮีม ณรงค์รักษาเขต และคณะ, 2548) อย่างไรก็ตาม เมื่อติดตามผลนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2555-2557 พบว่าเงื่อนไขเชิงนโยบายยังคงขาดความสมดุลระหว่างด้านความมั่นคงและการพัฒนา การบูรณาการร่วมกันยังไม่สมบูรณ์ จึงส่งผลให้ขบวนการได้เปลี่ยนมาต่อสู้ทางความคิดด้วยเงื่อนไขข้างต้นอย่างเปิดเผยมากขึ้น ซึ่งทำให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายอาจจะยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ทั้งๆที่รัฐได้ทุ่มงบประมาณลงไปซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้น (ทนาย เพิ่มพูล, 2561)

## 2. การเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้แก่คนในพื้นที่ และกลุ่มคนผู้เห็นต่างจากรัฐ

จากบริบทของความรุนแรงได้นำไปสู่ข้อสรุปและข้อเสนอของงานวิจัยคือ รัฐไทยควรเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้คนในพื้นที่และกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐเกิดการถกเถียงอย่างเปิดเผย และกว้างขวางเกี่ยวกับอนาคตของพื้นที่ว่าจะเดินตามเส้นทางอย่างไรด้วยตนเอง และรัฐไทยควรดำเนินการนี้อย่างมีวุฒิภาวะพอที่จะส่งเสริมการคุยกันครั้งนี้อย่างจริงจังระหว่างคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ (มารค ตามไท, 2561) หรืออย่างน้อยคือเปิดพื้นที่ให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชน ดังเช่น แนวทางการส่งเสริมในการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการดำเนินโครงการหมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุขสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะผู้นำมุสลิมเป็นผู้ที่มีบทบาทหน้าที่หลักในการดูแลเยาวชนตามวิถีแห่งศาสนาอิสลาม มีวิธีการดูแลที่แตกต่างตามสภาพแวดล้อมและทักษะความสามารถของผู้นำมุสลิมในแต่ละชุมชน โดยใช้งบประมาณจาก 3 แหล่ง คือ เงินบริจาค กองทุนชะกาต และงบประมาณสนับสนุนจากองค์กรของรัฐที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมการดูแลเยาวชน (อับดุลลอฮ์มาลิก หมัดหะระ, 2556) ฉะนั้น ภาครัฐจึงควรสนับสนุนให้ผู้นำชุมชนมีบทบาทในการจัดฝึกอบรมหน่วยงานภาครัฐที่จะลงปฏิบัติงานในพื้นที่เกี่ยวกับภาษา ศาสนา วัฒนธรรม ประเพณีของคนในพื้นที่ การพัฒนาศักยภาพของผู้นำชุมชนด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม ส่งเสริมให้ผู้นำชุมชนใช้มัสยิดเป็นสถานที่ไว้สำหรับประชาสัมพันธ์ พัฒนาผู้นำชุมชนให้กล้าแสดงความคิดเห็น มีการจัดอบรมให้ความรู้ผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่ก่อนดำเนินโครงการ และควรให้หน่วยงานภาครัฐและผู้นำชุมชนติดตามประเมินผลโครงการทุกเดือน (กีเราะห์ อาลี, 2556) ซึ่งจะเป็นแนวทางสำคัญในการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้คนในพื้นที่ และกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐเกิดการมีส่วนร่วม อย่างน้อยเริ่มจากกลุ่มผู้นำชุมชนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่

## 3. การประยุกต์ใช้หลักการทางศาสนาอิสลาม

การแก้ไขปัญหาและการจัดการความขัดแย้งต้องคำนึงถึงหลักการทางศาสนาอิสลาม โดยอาจนำแนวคิดการปกครองที่เกิดในสมัยเคาะลีฟะฮ์อูษมาน อิบน์ อัฟฟาน มาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 3 รูปแบบ ประกอบด้วย (1) กระบวนการจัดการความขัดแย้งของเคาะลีฟะฮ์อูษมาน อิบน์ อัฟฟาน (Model Conflict Management of Uthman Ibn Affan) เป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ โดยปฏิเสธการใช้ความรุนแรง เนื่องจากมีความตระหนักดีว่าแนวทางสันติวิธีจะเป็นทางออกของการแก้ปัญหาความขัดแย้งได้ดีที่สุด (2) การสานเสวนาเชิงอิสลาม (Model of Islamic Dialogue) รูปแบบการจัดการความขัดแย้งอีกรูปแบบที่พบในยุคสมัยของเคาะลีฟะฮ์อูษมานคือ การใช้กระบวนการที่ให้ผู้มีความเกี่ยวข้องได้มีการปฏิสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้งทำให้เกิดการพูดคุยสนทนาระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องในสถานการณ์ความขัดแย้งหนึ่งๆ โดยการพูดคุยจะมุ่งเน้นให้เกิดความเข้าใจอันดีแก่ทุกฝ่าย และ (3) การเจรจาสันติภาพเชิงอิสลาม (Model of Islamic Peace Talks) ในสมัยท่านเคาะลีฟะฮ์อูษมาน พบว่าท่านมีการแสดงเจตจำนง

อย่างชัดเจนที่จะเปิดโต๊ะเจรจาสันติภาพเพื่อปรับลดระดับปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ซึ่งแสดงถึงว่า ท่านต้องการแก้ปัญหาด้วยสันติวิธี และพยายามหลีกเลี่ยงความสูญเสียอันจะเกิดขึ้นกับพี่น้องมุสลิม ด้วยกันเอง ดังกรณีตัวอย่างการประยุกต์ใช้กลไกของสถาบันการศึกษาที่เชื่อมโยงกับหลักการของ ศาสนาอิสลามที่ต้องการสร้างสันติภาพในระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน ประเทศชาติ และสังคมโลก (รวมทั้งโลกหน้า) โดยให้สังคมมีความรู้เรื่องศาสนา ก่อน ผ่านสโลแกน อุมมะฮฺ วาหิดะฮฺ (ประชาชาติ เดียวกัน) และอุมมะฮฺ วะสะฎอ (ประชาชาติ สายกลาง) และมหาวิทยาลัยได้ปลูกฝังบัณฑิตรักและ สร้างสรรค์สันติภาพในสังคมพหุวัฒนธรรมตามหลักการอิสลาม ซึ่งกระทำผ่านกลไกเชิงนโยบาย เช่น การเปิดหลักสูตรและรายวิชาที่สนับสนุนสันติภาพเพื่อต้องการให้นักศึกษามีพื้นฐานและแนวคิดใน เรื่องสันติภาพและเป็นบุคคลที่รักสันติภาพ และการสร้างกิจกรรมต่างๆ เช่น กิจกรรมกีฬามูลลีย์ล กลุ่มศึกษาอัลกรุอ่านและอบรม ผู้นำต่างๆ เพื่อให้นักศึกษาเป็นแบบอย่างในการสร้างสันติภาพระดับ ชุมชน ชาติ และนานาชาติ (ยูไซยะ บุงา, 2558) นอกจากนี้อาจนำแนวทางการศึกษาแบบไตรวิถีโดย การบูรณาการด้วยหลักสูตรพื้นฐานศาสนา สามัญ และอาชีพที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความเชื่อของ ชาวมุสลิมมาปรับประยุกต์ใช้ กล่าวคือ การจัดการศึกษาต้องเป็นไปตามหลักการของศาสนาอิสลาม ครอบคลุมทั้งชีวิต เพราะอิสลามคือวิถีชีวิตที่ครอบคลุมการศึกษาเพื่อชีวิตในโลกนี้และโลกหน้า ซึ่งใน หลักศาสนานั้นได้บัญญัติให้มีการเรียนศาสนา การเรียนวิชาสามัญและวิชาชีพทั้งหมดเอาไว้แล้ว ทั้งนี้ รูปแบบการจัดการศึกษาแบบไตรวิถีเป็นรูปแบบที่บูรณาการระหว่างวิชาศาสนา วิชาสามัญ และ วิชาชีพ เป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับบริบทความเชื่อและวิถีชีวิตของชุมชนในพื้นที่จังหวัดชายแดน ภาคใต้ ซึ่งรัฐควรสนับสนุนการจัดการศึกษาแบบไตรวิถี เพราะการศึกษาในรูปแบบนี้สามารถ เสริมสร้างผู้เรียนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยไม่ขัดกับหลักศาสนาอิสลาม จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา ชุมชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และพัฒนาชาติต่อไป (มุฮัมมัดอัสมิ อาบูบากา, 2553)

#### 4. องค์กรภาครัฐต้องมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง

โครงสร้างและองค์ประกอบในการดำเนินงานของภาครัฐต้องเอื้อต่อการสร้างความสำเร็จในการ แก้ไขปัญหาความขัดแย้ง โดยมีเครื่องมือและเทคโนโลยีที่เพียงพอในการปฏิบัติงาน ด้านการบริหาร จัดการที่ต้องมีความเข้าใจในภารกิจการบริหารความขัดแย้ง การสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา การ ประเมินผล ทั้งนี้ที่ผ่านมาพบว่าปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและไม่เกื้อหนุนในการแก้ปัญหาคือ โครงสร้าง การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล ประกอบด้วย การบรรจุ การคัดเลือก การพัฒนาบุคลากร ค่าตอบแทน การบริหารจัดการ ที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งมอบพื้นที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน แนว ทางการใช้กำลัง การควบคุมพื้นที่และประชาชน และการจัดการสารสนเทศ ยังมีปัญหาเรื่อง โครงสร้าง คน เครื่องมือ เทคโนโลยี การบริหารจัดการในการจัดระบบฐานข้อมูลซึ่งต้องหาแนวทางใน การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง (พีรพล วิริยากุล, 2551) ดังสะท้อนผ่านกรณีตัวอย่างบทบาทการ



ดำเนินงานด้านการทูตสาธารณะ (public diplomacy) ที่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมองว่ายังคงประสบปัญหา เนื่องจากการทูตสาธารณะปัจจุบันมี “message” เพียงแค่ในลักษณะตั้งรับ เพื่อแก้ต่างในสิ่งที่เกิดขึ้น แต่ยังไม่สามารถที่จะ project ทำที่ ปรัชญา ความถูกต้อง และความชอบธรรมของฝ่ายทางการไทยไปสู่การรับรู้ของนานาชาติได้ การดำเนินงานยังไม่มีกำหนดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน การให้ข้อมูลและการปฏิบัติการทางการทูตยังไม่ต่อเนื่องและไม่เป็นระบบ ดังนั้น การดำเนินงานทางการทูตสาธารณะโดยรวมต้องให้มีความเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดผลต่อการรับรู้สภาพข้อเท็จจริงมากขึ้น (จันทร์ทอง อุณาภูล, 2551)

##### 5. สื่อสารมวลชนต้องเป็นตัวกลางในการสร้างภาพลักษณ์ต่อพื้นที่ในเชิงบวก

ศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานสื่อในการนำเสนอประเด็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันยังคงต้องมีการหนุนเสริมในเชิงองค์ความรู้ด้านการสื่อสารเพื่อสันติภาพ และสถานการณ์ความขัดแย้งในพื้นที่ให้มากขึ้น เนื่องจากบทบาทการทำหน้าที่สื่อในพื้นที่ยุคปัจจุบันยังคงแสดงบทบาทหลักในการเป็นพื้นที่กลางทางการสื่อสารของกลุ่มผู้รับสารเฉพาะเพียงบางกลุ่ม ยังไม่สามารถสร้างบทบาทของการเป็นพื้นที่กลางของสาธารณชนในภาพรวมได้ ประกอบกับการผลิตเนื้อหาในสื่อมวลชนภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงเป็นการผลิตซ้ำในประเด็นการแบ่งพรมแดนด้านวัฒนธรรมของชุมชนพุทธกับมุสลิมในพื้นที่ โดยยังคงขาดแคลนการผลิตเนื้อหาระหว่างวัฒนธรรมที่จะเชื่อมโยงชุมชนพุทธศาสนาและชุมชนมุสลิม (สำนักงาน กสทช., 2555) ฉะนั้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ และนำเสนอประเด็นเนื้อหาผ่านสื่อโดยให้ความสำคัญกับทุกกลุ่มวัฒนธรรมและศาสนาภายใต้บริบทเชิงพื้นที่ที่มีความหลากหลาย ร่วมกับกลุ่มคนภายนอกที่มีส่วนช่วยประกอบสร้างความเป็นสื่อสันติภาพที่สมบูรณ์ โดยสะท้อนผ่านการผลิตสร้างเนื้อหาที่ครอบคลุมทุกมิติทั้งในเชิงของการสร้างวาทกรรม การเขียนหัวข้อด้วยแง่มุมเชิงเนื้อหาที่วางอยู่บนหลักข้อเท็จจริง และมีหลักฐานเชิงประจักษ์รองรับ (พิสิฐประเสริฐศรี, 2554) พร้อมทั้งใช้สื่อเพื่อแสวงหาทางออกร่วมกันของกลุ่มคนทุกฝ่ายทั้งกลุ่มคนภายในและภายนอก ด้วยการรวบรวมและนำเสนอข่าวที่เกิดขึ้นประจำวัน และนำเสนอบทวิเคราะห์ต่างๆที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทั้งในเชิงสาเหตุและแนวทางการแก้ไขปัญหาผ่านการมุ่งเน้นสื่อสารแบบปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มเป้าหมายเพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างกัน (ฐิติมา เทพญา & ดุษฎี เพ็ชรมงคล, 2554) เจื่อนใจดังกล่าวจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้กระบวนการสื่อสารเพื่อสันติภาพของสื่อเหล่านี้ประสบความสำเร็จ (วลักษณ์กมล จ่างกมล & อมรรัตน์ ชนะการณ, 2557) โดยที่สื่อต้องทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการสร้างสันติภาพด้วยการสร้างพื้นที่ข่าวที่ไม่เน้นความรุนแรง และนำเสนอเรื่องราวในจังหวัดชายแดนภาคใต้ทุกแง่มุม เพื่อลดอคติ สร้างความเข้าใจของคนในสังคม และช่วยคลี่คลายปัญหาเชิงพื้นที่ที่สอดคล้องกับแนวทางสื่อเพื่อสันติภาพ (วิญญาณี ชูบุญ, 2552)

## 6. แนวคิดสันติภาพและความสมานฉันท์ต้องถูกนำมาใช้บูรณาการในทุกกระบวนการ

แนวคิดสันติภาพและความสมานฉันท์ นับเป็นทางออกร่วมกันที่ทุกฝ่ายต้องการขับเคลื่อนให้บรรลุผลสำเร็จ นับตั้งแต่มีการเสนอแนวทางการแก้ปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแนวทางสมานฉันท์ของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติที่มองว่าเป็นแนวทางไปสู่ความสำเร็จในการแก้ปัญหาในเชิงปฏิบัติได้ แต่ต้องใช้เวลาในการแก้ปัญหาในระยะยาว ซึ่งต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่างๆ และประชาชนในพื้นที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของคนในพื้นที่ กำหนดนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ (รชฎ จันทรทอง, 2550) หรือแม้แต่บทบาทสื่อไม่ว่าจะเป็นสื่อกระแสหลัก และสื่อกระแสรอง ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการสนับสนุนแนวทางของสื่อเพื่อสันติภาพ โดยพยายามนำเสนอข่าวที่สามารถช่วยลดความขัดแย้ง ประกอบกับเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมในการสื่อสารเพื่อแสดงออกความคิดเห็น ทั้งในมุมของภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐได้มาสื่อสารบางอย่างภายใต้พื้นที่กลางเพื่อเป็นกลไกในกระบวนการสันติภาพ และเป็นบทบาทใหม่เพื่อเตรียมการเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งในอนาคต (สมัชชา นิลปัทม์ & รุ่งรวี เฉลิมศรีภิญโญรัช, 2556) ฉะนั้นงานวิจัยในช่วงหลังปี 2547 เป็นต้นมา จึงตั้งอยู่บนแนวทางผลักดันไปสู่สันติภาพและความสมานฉันท์หรือการหาทางออกที่ทุกฝ่ายต่างยอมรับได้

## 2. การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากการทบทวนวรรณกรรมในภาพรวมที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งรายละเอียดในหัวข้อข้างต้น มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อทบทวนองค์ความรู้ที่ขาดหายไปจากการศึกษาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งทำให้ผู้วิจัยค้นพบช่องว่างทางการศึกษาที่สำคัญคืองานวิจัยส่วนใหญ่มักมองปัญหาในพื้นที่ความรุนแรงดังกล่าวผูกโยงกับมิติเรื่องชาติ หรือความเป็นชาติ (National) เป็นหลัก และแม้ต่อมาภายหลังจะมีข้อเสนอในมิติเรื่องการบริหารจัดการตนเอง (Self-Local Government) ในหลากหลายรูปแบบ แต่สิ่งสำคัญคือ แม้จะมีการผลักดันเรื่องการบริหารจัดการตนเองในพื้นที่ หากแต่ยังคงมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ดังกล่าวอยู่ดี ซึ่งกลับพบว่าที่ผ่านมาประเด็นดังกล่าวกลับไม่ได้รับการเน้นย้ำหรือให้ความสำคัญในการศึกษาต่อยอดเพื่ออภิปรายประเด็นการปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภายใต้การวิเคราะห์ผ่านมุมมองเชิงสถาบันการเมืองมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะบทบาทเชิงสถาบันระดับท้องถิ่น ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแสดงในท้องถิ่นที่มีความหลากหลาย ได้แก่ ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน ผู้นำจิตวิญญาณ ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำเคลื่อนไหวทางสังคม ประชาชนทั้งไทยพุทธและมุสลิม รวมถึงกลุ่มคนที่เชื่อมโยงกับชาติพันธุ์มลายูในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมผ่านบทบาทที่มีความหลากหลาย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ

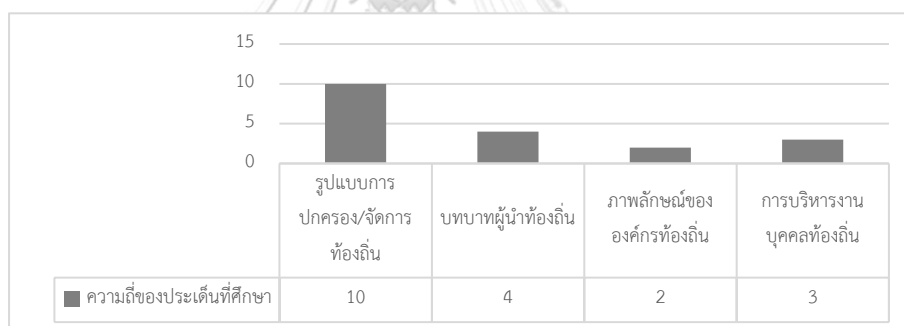
ความขัดแย้งโดยเริ่มต้นจากระดับฐานรากที่อยู่ภายในระดับท้องถิ่นตนเอง ซึ่งส่วนนี้จะมีความสำคัญมากกว่าการบริหารจัดการความขัดแย้งจากคนภายนอกที่ไม่เข้าใจความเป็นไปในพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และอัตลักษณ์ดีไปกว่าคนในพื้นที่

จากการทบทวนวรรณกรรมประเภทงานวิจัยที่เกี่ยวกับท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2562 พบว่ามีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 20 เรื่อง สามารถแบ่งจำแนกได้ 2 องค์ประกอบหลัก กล่าวคือ

## 2.1 ประเด็นที่ศึกษา (issues)

จากการศึกษาวิจัยประเด็นการปกครอง และการบริหารจัดการท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2563 นั้น พบว่า ประเด็นการศึกษาที่ผู้ศึกษาให้ความสนใจในการศึกษาประกอบด้วย 4 ประเด็น ดังภาพแผนภูมิแสดงความถี่ของประเด็นการศึกษา

รูปภาพที่ 13 แผนภูมิแสดงความถี่ของประเด็นการศึกษาด้านการปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้



ที่มา : ผู้วิจัย, 2563

### 2.1.1 รูปแบบการปกครองและการบริหารจัดการท้องถิ่น

จากผลการทบทวนวรรณกรรมในการศึกษาประเด็นการปกครอง และการบริหารจัดการท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2563 พบว่า ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษาประเด็นรูปแบบการปกครองและการบริหารจัดการท้องถิ่นมากที่สุด โดยมีงานวิจัยรวม 10 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 55 (จากทั้งหมด 18 เรื่อง) แสดงให้เห็นว่า การศึกษามิติท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้วิจัยให้ความสนใจในการศึกษาประเด็นการค้นหารูปแบบการปกครองและการบริหารจัดการท้องถิ่นที่สามารถตอบสนองพื้นที่ภายใต้บริบทความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้มากที่สุด ประกอบด้วยประเด็นย่อยดังนี้

1. วรรณกรรมที่เสนอรูปแบบการปกครองแบบพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีทั้งหมด 2 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 11 (จากทั้งหมด 18 เรื่อง) ดังตารางแจกแจง

ตารางที่ 7 แสดงวรรณกรรมที่เสนอรูปแบบการปกครองแบบพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

ปี พ.ศ.	นักวิจัย	ชื่องานวิจัย	ประเด็นที่ศึกษา
2554	เครือข่ายประชาชน เพื่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคณะ	ปัตตานีมหานครภายใต้รัฐธรรมนูญไทย : ความพยายามในการแสวงหาแนวทางการอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	ความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจ ทหาร พลเรือน ผู้นำศาสนา นักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น นักการศึกษา ครูในโรงเรียนรัฐและโรงเรียนเอกชน แกนนำสตรีนักวิชาการ นักเรียนนักศึกษา และอดีตแนวร่วมกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐ (ทั้งนับถือศาสนาพุทธ และอิสลาม)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ที่มา : ผู้วิจัย, 2563

2. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่นภายใต้บริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีทั้งหมด 7 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 38 (จากทั้งหมด 18 เรื่อง) ดังตารางแจกแจง

ตารางที่ 8 แสดงวรรณกรรมด้านการบริหารจัดการท้องถิ่นภายใต้บริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

ปี พ.ศ.	นักวิจัย	ชื่องานวิจัย	ประเด็นที่ศึกษา
2548	ณัฐพงศ์ จิตรนิรัตน์ และคณะ	การพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงของชุมชนในสถานการณ์ความขัดแย้ง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส)	แนวทางการพัฒนาชุมชนของผู้นำชุมชน เครือข่ายชุมชน ภาคประชาสังคม และนักพัฒนาเอกชนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ปี พ.ศ.	นักวิจัย	ชื่องานวิจัย	ประเด็นที่ศึกษา
2558	จักรพงษ์ นวลใย	การบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองท่ามกลางสถานการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้	การบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของหมู่บ้านชื่อเลาะ หมู่ที่ 4 ตำบลเรียง อำเภอหรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส
2558	ธวัชชัย ตั้งพิทักษ์กุล	กระบวนการสร้างสันติสุขในพื้นที่ขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีศึกษา หมู่บ้านชื่อเลาะห์ ตำบลเรียง อำเภอหรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส	กระบวนการสร้างสันติสุขในพื้นที่หมู่บ้านชื่อเลาะห์ ตำบลเรียง อำเภอหรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส
2558	สิทธิชัย ไวยพุดม	แนวทางการบริหารจัดการความมั่นคงปลอดภัยทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย	การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนในท้องถิ่น
2560	เฉลิมศักดิ์ บุญนำ	รูปแบบความร่วมมือกับภาครัฐขององค์กรชุมชนในการลดความรุนแรงสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้	ความร่วมมือของกลุ่มองค์กรชุมชนที่มีสถานภาพเป็นองค์กรจดทะเบียน ทั้งในเขตเมืองและชนบทประกอบด้วย ผู้นำกรรมการ หรือสมาชิกกลุ่มผู้ได้รับมอบหมาย
2560	รุจน์จาลักษณ์รายา คณานุรักษ์	การพัฒนารูปแบบการบริหารชุมชนเสริมสร้างสันติสุข ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างยั่งยืน	ความคิดเห็นกลุ่มผู้บริหารที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือ ผู้ที่มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบาย จาก กอ.รมน.ภาค 4 สน. และ ศอ.บต. และประชาชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการเสริมสร้างสันติสุข

ปี พ.ศ.	นักวิจัย	ชื่องานวิจัย	ประเด็นที่ศึกษา
2561	คอรื การริจ	การจัดการปกครองแบบ ร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ในโครงการ อุตสาหกรรมเพื่อการสร้าง งานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัด ชายแดนภาคใต้	การบริหารจัดการปกครองแบบ ร่วมมือกัน (Collaborative Governance)

### ที่มา : ผู้วิจัย, 2563

#### 2.1.2 บทบาทผู้นำท้องถิ่น

จากผลการทบทวนวรรณกรรมในการศึกษาประเด็นการปกครอง การบริหารจัดการ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2563 พบว่า ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษาประเด็นบทบาทผู้นำท้องถิ่นเป็นอันดับรองลงมา โดยมีงานวิจัยรวม 4 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 22 (จากทั้งหมด 18 เรื่อง) แสดงให้เห็นว่า ผู้วิจัยให้ความสนใจในการศึกษาประเด็นตัวแสดงระดับบุคคลผ่านผู้นำท้องถิ่นหรือผู้นำชุมชน ซึ่งเป็นตัวแสดงหลักที่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นภายใต้บริบทความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วยงานวิจัย ดังนี้

ตารางที่ 9 แสดงวรรณกรรมด้านบทบาทผู้นำท้องถิ่นภายใต้บริบทสถานการณ์สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

ปี พ.ศ.	นักวิจัย	ชื่องานวิจัย	ประเด็นที่ศึกษา
2556	สะสือรี วาลี และ คณะ	บทบาทของผู้นำมุสลิมต่อการ เสริมสร้างการกระจายอำนาจ และการปกครองตนเองของ ท้องถิ่นด้วยกระบวนการชูรอใน มิติการคัดเลือกผู้นำของจังหวัด นราธิวาส	การดำเนินงานของผู้นำ มุสลิมของจังหวัดนราธิวาส ที่ถูกคัดเลือกด้วย กระบวนการชูรอ

ปี พ.ศ.	นักวิจัย	ชื่องานวิจัย	ประเด็นที่ศึกษา
2556	กีไร๊ะ อาลี	แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในโครงการหมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุขสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีศึกษาจังหวัดนราธิวาส	แนวทางการดำเนินงานของตัวแทนผู้นำชุมชนและตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการหมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดนราธิวาส
2562	เอกรินทร์ ต่วนศิริ	บทบาทนักการเมืองระดับท้องถิ่นในเขตพื้นที่ความรุนแรงของจังหวัดชายแดนภาคใต้	การดำเนินงานของนักการเมืองท้องถิ่นทุกระดับ (ฝ่ายบริหารและสภา) ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
2562	นิชาวดี ตานีเห็ง	การพัฒนาสมรรถนะการสื่อสารของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้	การสื่อสารในการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง 1 แห่ง ในปัตตานี และเล็ก 5 แห่ง คือ ในยะลา 2 แห่ง ปัตตานี 2 แห่ง และนราธิวาส 1 แห่ง

ที่มา : ผู้วิจัย, 2563

### 2.1.3 สมรรถนะและภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการทบทวนวรรณกรรมในการศึกษาประเด็นการปกครอง การบริหารจัดการ และเรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2563 พบว่า ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษาประเด็นสมรรถนะและภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นลำดับที่ 3 โดยมีงานวิจัย 5 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 25 (จากทั้งหมด 18 เรื่อง) แบ่งเป็นประเด็นการสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองท้องถิ่น 2 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 11 (จากทั้งหมด 18 เรื่อง) และภาพลักษณ์ของบุคลากรที่พึงมีในองค์กรปกครองท้องถิ่น 3 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 16 (จากทั้งหมด 18 เรื่อง) แสดงให้เห็นว่า ผู้วิจัย

ให้ความสนใจในการศึกษาประเด็นประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับองค์การ และระดับบุคคลที่มีต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นภายใต้บริบทความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วยงานวิจัยดังนี้

ตารางที่ 10 แสดงวรรณกรรมด้านสมรรถนะและภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้บริบทสถานการณ์สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

ปี พ.ศ.	นักวิจัย	ชื่องานวิจัย	ประเด็นที่ศึกษา
ระดับองค์การ			
2556	อาคม ใจแก้ว	การเสริมสร้างสมรรถนะองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพัฒนา รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับสถาบันทางสังคม และวัฒนธรรมในจังหวัด ชายแดนภาคใต้	ความคิดเห็นของตัวแทน ขององค์การบริหารส่วน ตำบล และสถาบันทาง สังคมคือ สถาบัน ครอบครัว สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา ธุรกิจ ชุมชนที่มีต่อการกำหนด รูปแบบการปกครอง ท้องถิ่น
2561	ณชพงศ จันจุฬา และอัลญาน์ สมุห์ เสนิต	สถานการณ์การคลังท้องถิ่นของ องค์การบริหารส่วนตำบลใน พื้นที่สามจังหวัดชายแดน ภาคใต้ ภายใต้สถานการณ์ ความไม่สงบในพื้นที่	การคลังท้องถิ่นของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่สามจังหวัด ชายแดนภาคใต้
ระดับบุคคล			
2556	พงศ์ภัทร สิริันทวิ เนติ	คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของ ข้าราชการฝ่ายปกครองในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้	คุณลักษณะของข้าราชการ ฝ่ายปกครองในทรศนะ ของเจ้าพนักงานปกครอง ในพื้นที่จังหวัดชายแดน ภาคใต้



ปี พ.ศ.	นักวิจัย	ชื่องานวิจัย	ประเด็นที่ศึกษา
2550	สุรสิทธิ์ วชิรขจร, จักรกฤษณ์ นรนิติ ผดุงการ, ภาณุ ธรรมสุวรรณ	การประเมินประสิทธิภาพการ มอบอำนาจด้านการบริหารงาน บุคคลให้เหมาะสมกับพื้นที่ : ศึกษากรณี 3 จังหวัดชายแดน ภาคใต้	การบริหารงานบุคคลของ ผู้บริหารของจังหวัด (ผู้ว่า ราชการจังหวัด และ/หรือ รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ ได้รับมอบหมาย หัวหน้า สวนราชการในจังหวัด
2560	อัปเดตคอเถิด เจมแต	มุมมองของประชาชนที่มีต่อการ ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐใน พื้นที่สามจังหวัดชายแดน ภาคใต้	ความคิดเห็นของ ประชาชนในพื้นที่สาม จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มี ต่อการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่

ที่มา : ผู้วิจัย, 2563

## 2.2 ข้อค้นพบ (Finding)

จากการทบทวนวรรณกรรมประเด็นการปกครอง การบริหารจัดการ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2563 ผู้วิจัยค้นพบจุดร่วมทางการศึกษาท้องถิ่น 1 ประเด็นหลักใหญ่ คือ แนวทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยสามารถแบ่งจุดร่วมดังกล่าวออกเป็น 3 ประเด็น และแต่ละประเด็นจะประกอบด้วยประเด็นย่อยดังต่อไปนี้

### 2.2.1 รูปแบบการปกครองและการบริหารจัดการท้องถิ่น

1. ข้อเสนอที่เป็นทางออกให้กับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ข้อเสนอจัดตั้งปัตตานีมหานครภายใต้รัฐธรรมนูญไทย

2. การบริหารจัดการท้องถิ่นในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

2.1 การบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อสร้างความมั่นคงและสันติสุข

2.2 การบริหารจัดการท้องถิ่นในรูปแบบการสร้างความร่วมมือระหว่างกัน

2.2.2 การเสริมสร้างบทบาทของผู้นำท้องถิ่นต่อการบริหารจัดการด้านต่างๆ เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

1. บทบาทของผู้นำท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง

2. บทบาทของผู้นำท้องถิ่นกับการแก้ปัญหาและสร้างสันติภาพในพื้นที่
3. การพัฒนาศักยภาพของผู้นำท้องถิ่นเพื่อรับมือกับสถานการณ์ในพื้นที่

2.2.3 การเสริมสร้างสมรรถนะและภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหา พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

1. การเสริมสร้างสมรรถนะและภาพลักษณ์ในระดับองค์การ
2. การเสริมสร้างสมรรถนะและภาพลักษณ์ในระดับบุคคล

### 2.2.1 รูปแบบการปกครองและการบริหารจัดการท้องถิ่น

1. ข้อเสนอที่เป็นทางออกให้กับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่ที่ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ข้อเสนอจัดตั้งปัตตานีมหานครภายใต้รัฐธรรมนูญไทย

งานวิจัยเรื่อง “ปัตตานีมหานครภายใต้รัฐธรรมนูญไทย : ความพยายามในการแสวงหาแนวทางการอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” เป็นงานวิจัยที่ดำเนินการร่วมกันของเครือข่ายประชาชนเพื่อการพัฒนาโลกการมีส่วนร่วมทางการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (เครือข่ายประชาชนเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคณะ, 2554) โดยเป็นกลไกที่ให้ความสำคัญกับการออกแบบการปกครองท้องถิ่นภายใต้การบริหารจัดการตนเองที่จัดให้มีเขตเศรษฐกิจและการปกครองตนเองของปัตตานีมหานครขึ้น แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ เศรษฐกิจการเมือง ความมั่นคง และสังคมวัฒนธรรม ซึ่งต้องบูรณาการในการแก้ปัญหาร่วมกัน ทั้งนี้ เขตเศรษฐกิจและการปกครองตนเองในรูปแบบปัตตานีมหานครได้รับการเสนอให้เป็นกรอบนโยบายที่ได้รับอิทธิพลจาก “แนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice)” ในการเรียนรู้ประสบการณ์ของจีนในฮ่องกง และมาเก๊า และการให้ความสำคัญต่อมิติทางสังคมวัฒนธรรม

งานวิจัยเรื่อง ปัตตานีมหานครภายใต้รัฐธรรมนูญไทยขึ้นนี้พบว่ามิ่วัตถุประสงค์สำคัญที่ต้องการศึกษาสภาพปัญหาซึ่งมีความเชื่อมโยงการบริหารปกครองในปัจจุบัน ซึ่งทำให้ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่รู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม พร้อมทั้งนำเสนอรูปแบบการบริหารปกครองท้องถิ่นให้เป็นที่ยอมรับของคนทุกกลุ่มมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมวัฒนธรรม และเป็นกลไกทางการเมืองในการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในพื้นที่เพื่อใช้มิติทางการเมืองในการลดเงื่อนไขของความรุนแรง โดยคุณูปการ (Contribution) ที่เกิดขึ้นจากงานวิจัยเรื่องนี้คือ การได้ข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งเป็นการส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยที่สำคัญ

งานวิจัยชิ้นนี้พบว่า ปัญหาความขัดแย้งในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงสร้างทางการบริหารปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ใน 2 มิติ คือ มิติด้านการบริหารจัดการท้องถิ่น และมิติด้านการแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์ท้องถิ่น คือ (1) ด้านการบริหารจัดการท้องถิ่นจะเป็นกลุ่มของ

ปัญหาที่ส่งผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงตามที่ได้รับคาดการณ์จากประชาชน ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และงบประมาณของท้องถิ่นที่ยังคงมีอยู่จำกัด อันเนื่องมาจากข้อติดขัดในส่วนของโครงสร้าง ตัวบุคคล และกฎระเบียบต่างๆที่ทำให้ท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการกิจการท้องถิ่นของตนเองอย่างเต็มที่ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ความเป็นข้าราชการจากส่วนกลางที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความต้องการของท้องถิ่น ระบบการคัดเลือกผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่เอื้อให้ผู้มีคุณธรรมสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง และที่สำคัญคือ การขาดกลไกที่เอื้อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2) ด้านการแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์ท้องถิ่นจะเป็นกลุ่มของปัญหาที่คนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ที่มีความรู้สึกว่าอัตลักษณ์วัฒนธรรมของตนเองที่แตกต่างไปจากคนส่วนใหญ่ของประเทศนั้นได้ถูกกดทับ หรือไม่อาจแสดงความเป็นตัวของตัวเองในแง่ที่ถูกต้องชอบธรรมออกมาได้อย่างเต็มที่ภายใต้โครงสร้างการบริหารปกครองของสังคมไทย อันนำมาซึ่งความรู้สึกว่าตนเป็น “เหมือนพลเมืองชั้นสอง แต่กลับจ่ายภาษีเท่าคนกรุงเทพฯ”

อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบจากงานวิจัยชิ้นนี้ได้นำไปสู่การสร้างข้อเสนอการบริหารจัดการท้องถิ่น ได้แก่ (1) ควรจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่สำคัญว่าจะต้องเป็นคนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูหรือไทยพุทธ แต่ขอให้เป็นคนในพื้นที่ ซึ่งจะช่วยให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้มากกว่า (2) ควรเปิดโอกาสให้คนในพื้นที่สามารถเข้าไปปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งระดับผู้บริหารหน่วยงาน (3) ควรเปิดโอกาสให้ผู้สำเร็จการศึกษาจากประเทศในตะวันออกกลางได้มีโอกาสเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในระบบราชการ แทนที่จะถูกขึ้นบัญชีดำ ซึ่งได้กลายเป็นแรงผลักดันให้บางส่วนของกลุ่มคนเหล่านี้เกิดความรู้สึกร่วมกับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบไปในที่สุด (4) ควรเปิดโอกาสให้หมู่บ้านที่มีความพร้อมและมีความสมัครใจ ดูแลรักษาความปลอดภัยโดยสมาชิกในหมู่บ้านกันเองด้วยงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ (5) ควรนำระบบชูรอหรือการปรึกษาหารือเพื่อหาข้อตกลงร่วมเข้ามาประยุกต์ใช้ในระบบการเลือกตั้งผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองของท้องถิ่น (6) ควรมีเกณฑ์ในการคัดเลือกตัวแทนที่จะเข้าสู่ระบบการเมืองโดยดูจากผลงานที่ผ่านมาว่ามีคุณสมบัติเพียงพอที่จะเข้ามาทำหน้าที่ตัวแทนของคนในพื้นที่ได้หรือไม่ (7) ควรมีสภาประชาชนในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นที่สามารถมีส่วนร่วมในการบริหารได้โดยตรง (8) ควรตั้งองค์กรอิสระที่มีกฎหมายรองรับ และไม่สังกัดหน่วยงานใดทั้งสิ้น เพื่อตรวจสอบการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีที่มาจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้และพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไปในตัว (9) ควรตั้งให้ผู้ที่ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นในลำดับที่สองมาทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบการทำงาน of ฝ่ายบริหาร (10) ควรให้ประชาคมหมู่บ้านมีอำนาจในการกำหนดและพิจารณาแผนชุมชน โครงการ หรือกิจกรรมของหมู่บ้าน โดยนโยบายและงบประมาณที่อบต.จัดทำจะต้องมาจากแผน

ชุมชน ซึ่งจะสะท้อนความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง มิใช่ของผู้บริหาร อดต.เท่านั้น (11) ควรเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ต่างๆของประชาชน เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองและมีส่วนร่วมในการดูแลจัดการท้องถิ่นของตนเองได้ ทั้งนี้ยังได้เสนอรูปแบบการปกครองที่ต้องอยู่บนพื้นฐานการแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์ท้องถิ่น ได้แก่ เปิดพื้นที่ให้ข้าราชการในพื้นที่พูดภาษามลายูได้ เนื่องจากเป็นภาษาท้องถิ่นของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ที่ใช้ในชีวิตประจำวันควบคู่ไปกับภาษาไทย ส่งเสริมให้ใช้ภาษามลายูกำกับตามป้ายชื่อหมู่บ้าน ถนน สถานที่ หรืองาน กิจกรรมต่างๆควบคู่กับภาษาไทยโดยปราศจากความหวาดระแวง การสนับสนุนให้โรงเรียนรัฐในพื้นที่ใช้หลักสูตรที่มีการบูรณาการสายสามัญและสายศาสนาอย่างแท้จริง และควรบรรจุวิชาภาษามลายูไว้ในหลักสูตรการศึกษาและมีการเรียนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง รวมถึงการบังคับใช้ระบบกฎหมายอิสลามกับผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามอย่างเต็มรูปแบบ เป็นต้น

งานวิจัยนี้จึงมีคุณูปการ (Contribution) ต่อการศึกษาของผู้วิจัยเช่นเดียวกับงานวิจัยก่อนหน้านี้ ในแง่มุมมองของการสนับสนุนการพัฒนาทฤษฎี และการพัฒนาองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้วิเคราะห์ปัญหาการปกครองท้องถิ่นในบริบทพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน เพื่อให้เข้าใจสถานะและบทบาทพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ดังกล่าวมากขึ้น พร้อมทั้งการนำมาใช้บูรณาการและพัฒนาเป็นข้อเสนอของงานวิจัยในการออกแบบกลไกเชิงโครงสร้าง หรือพัฒนารูปแบบที่ช่วยสนับสนุนเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่มในพื้นที่ไม่ว่าเชื้อชาติหรือศาสนาใดให้เข้ามาเป็นกลไกหนึ่งของการพัฒนาและแก้ไขท้องถิ่นตนเองร่วมกับกลไกของเครือข่ายระดับองค์กรที่เกี่ยวข้องภายใต้ความเชื่อมั่นหรือความไว้วางใจของตัวแสดงทุกระดับมากขึ้น

## 2. การบริหารจัดการท้องถิ่นภายใต้บริบทสถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้

### 2.1 การบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อสร้างความมั่นคงและสันติสุข

#### 2.1.1 การบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อสร้างความมั่นคง

ในด้านการบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีความมั่นคง เริ่มมีการศึกษานับตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี 2547 ดังปรากฏจากงานวิจัยเรื่อง “การพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงของชุมชนในสถานการณ์ความขัดแย้ง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส” ของณัฐพงศ์ จิตรนิรัตน์ และคณะ (ณัฐพงศ์ จิตรนิรัตน์ และคณะ, 2548) โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อวิเคราะห์แนวคิดและทิศทางการพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงของชุมชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ งานชิ้นนี้ถือว่าเป็นงานที่เริ่มต้นให้ความสนใจในการศึกษาสภาพปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชุมชนท่ามกลางสถานการณ์ความรุนแรงที่เพิ่งก่อตัวขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยมองว่าปัญหาการพัฒนาท้องถิ่นที่สำคัญเกิดจากความ

ผิดพลาดในการนิยาม ให้ความหมาย และการวิเคราะห์ปัญหาผ่านแนวคิดความมั่นคงในความหมาย แคบ ซึ่งทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นนี้ได้ให้ข้อเสนอที่สำคัญในการบริหารจัดการท้องถิ่นในพื้นที่ด้วยการสร้างเครือข่าย ชุมชนศรัทธา หรือกัมปงตักวา ภายใต้กระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมด้วยการนำแนวคิดที่เน้นการใช้หลักศาสนาและศรัทธาเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาท้องถิ่น การสร้างรูปแบบการพัฒนาสี่เสาหลัก การพัฒนาที่ชุมชนเป็นศูนย์กลาง และการสร้างการเปลี่ยนแปลงระดับชุมชนเพื่อสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติสุขในพื้นที่ โดยมีแนวทางการขับเคลื่อนทั้งในระดับชุมชนและระดับเครือข่ายที่สามารถสร้างความมั่นคงของชุมชนให้เกิดขึ้นได้ภายใต้รูปแบบ “ความเป็นชุมชนศรัทธา” ที่ครอบคลุมมิติด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม สิ่งแวดล้อม และจิตวิญญาณ งานวิจัยชิ้นนี้จึงให้ข้อเสนอหลักๆคือ การพัฒนาชุมชนต้องอยู่บนพื้นฐานความสอดคล้องกับพหุสภาพที่เป็นจริงของพื้นที่ด้วยการสร้างความไว้วางใจและความศรัทธาให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน อันจะช่วยผลักดันให้เกิดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สามารถผลักดันการแก้ไขปัญหาในระดับชุมชน นโยบาย และโครงสร้าง ซึ่งเป็นทางเลือกสำคัญในการใช้ท้องถิ่นเป็นฐานเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้

ฉะนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงมีคุณูปการ (Contribution) สำคัญต่อการพัฒนาทฤษฎีที่สามารถนำไปบูรณาการประยุกต์ใช้ในการสร้างรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่ที่สอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่ที่มีความเฉพาะในมิติทางสังคมวัฒนธรรมที่เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการสร้างเครือข่ายการพัฒนาชุมชนร่วมกันของประชาชนทุกกลุ่มให้เข้ามามีส่วนร่วมต่อการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้ เพราะปฏิเสธไม่ได้ว่าที่ผ่านมา สาเหตุปัญหาสำคัญในการบริหารจัดการท้องถิ่นเกิดขึ้นมาจากการไม่ได้รับความร่วมมือหรือประชาชนไม่ให้ความสนใจในการเข้ามามีบทบาทเพื่อแก้ปัญหาต่างๆที่เกี่ยวข้องกับพวกเขา แนวคิดเครือข่ายชุมชนศรัทธาจึงเป็นความพยายามในการสร้างกลไกการบริหารจัดการที่เชื่อมโยงกับอัตลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรมของคนในพื้นที่ที่สามารถสร้างความเชื่อมั่นหรือไว้วางใจเป็นเงื่อนไขลำดับแรกของการพัฒนาไปสู่การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นได้

### 2.1.2 การบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อสร้างสันติสุข

จากการทบทวนวรรณกรรมในมิติการสร้างสันติสุขด้วยกลไกการบริหารจัดการท้องถิ่นนั้น พบว่ามีงานวิจัย 3 ชิ้นที่เกี่ยวข้องกับมติดังกล่าว ประกอบด้วยงานวิจัยเรื่อง “กระบวนการสร้างสันติสุขในพื้นที่ขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีศึกษา หมู่บ้านชื่อเลาะห์ ตำบลเรียง อำเภอรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส” ของรัชชชัย ตั้งพิทักษ์กุล (รัชชชัย ตั้งพิทักษ์กุล, 2558) โดยเสนอเพียงสาเหตุของความรุนแรงในพื้นที่ซึ่งไม่ได้ขยายความในการอภิปรายตัวแปรหลักของงานวิจัยที่ต้องการศึกษากระบวนการสร้างสันติสุข เพราะจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่างานวิจัยชิ้นนี้ได้ข้อค้นพบเพียง

การศึกษาปรากฏการณ์ความรุนแรงที่เกิดจากขบวนการ BRN-Coordinate อาศัยเงื่อนไขวงจรความรุนแรงทางสังคม อันเนื่องมาจากชาติพันธุ์ ประวัติศาสตร์ และอัตลักษณ์ท้องถิ่น ผนวกกับการเบียดเบียนหลักศาสนาอิสลาม เพื่อเชื่อมโยงการต่อสู้ไปสู่หนทางของศาสนา โดยมีเป้าหมายสูงสุด คือเอกราช และการรื้อฟื้นรัฐปัตตานีดารุสซาลาม นอกจากนี้ ยังมีการขับเคลื่อนความรุนแรง โดยโครงสร้างองค์กรลับที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างกองกำลังติดอาวุธ (MAY) ทำหน้าที่ก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่ ด้วยยุทธวิธีการรบแบบกองโจร และการก่อวินาศกรรมในชุมชน และโครงสร้างมวลชนจัดตั้ง (MASA) ที่จัดตั้งหมู่บ้าน “อาเยาะห์” ทำหน้าที่เป็นฐานที่มั่น และให้การสนับสนุนกองกำลังติดอาวุธ โดยมีองค์กรจัดตั้งที่เรียกว่า “เปอร์กาเคส” (PERKADES) ทำหน้าที่บ่มเพาะ และจัดหาสมาชิกใหม่ให้กับขบวนการ เพื่อให้สามารถดำรงการต่อสู้ได้อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้งานวิจัยเรื่อง “แนวทางการบริหารจัดการความมั่นคงปลอดภัยทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย” (สิทธิชัย ไวยพุด, 2558) เป็นงานวิจัยอีกชิ้นที่ตอบโจทย์เพียงการค้นหาสาเหตุของความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านมิติเชิงนโยบายที่ค้นพบว่า นโยบายและการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ขาดความชัดเจนต่อเนื่อง ไม่มีเอกภาพในการดำเนินงาน และไม่มีแนวทางการแก้ปัญหาแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามมีความหวาดระแวง และไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการในการพัฒนา และการแก้ไขปัญหา โดยงานวิจัยดังกล่าวมีความสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่อง “การพัฒนา รูปแบบการบริหารชุมชนเสริมสร้างสันติสุขในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างยั่งยืน” (รุจน์จาลักษณ์รายา คณานุรักษ์, 2560) ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญในการศึกษารูปแบบการบริหารชุมชนเสริมสร้างสันติสุขในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ดำเนินการโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน. ภาค 4 สน.) และ ศูนย์อำนวยการบริหารราชการ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และ (2) พัฒนา รูปแบบการบริหารชุมชนเสริมสร้างสันติสุขในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ดำเนินการโดย กอ.รมน. ภาค 4 สน. และ ศอ.บต. โดยทำการศึกษาผ่านโครงการเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ตามกรอบยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง และด้านการพัฒนา ตามแนวทางการเมืองนำการทหาร ซึ่งได้ให้ข้อเสนอแนะถึงรูปแบบที่ควรนำมาใช้ในการแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าต้องให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ อาทิ ด้านการเมือง อิทธิพล และผลประโยชน์ ด้านงบประมาณให้เกิดความคุ้มค่า โปร่งใส ตรวจสอบได้ ด้านบุคลากร ปรับเปลี่ยนทัศนคติ ตลอดจนวิธีคิดในการทำงาน เห็นคุณค่าของของประชาชนในพื้นที่ ให้เกียรติ และการยอมรับ โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน ในการเสริมสร้างสันติสุข ทั้งนี้งานวิจัยดังกล่าวได้เสนอว่า กอ.รมน.ภาค 4 สน. และศอ.บต ควรบูรณาการงานแก้ปัญหาการก่อความไม่สงบ และลงไปดำเนินการโครงการพัฒนาในหมู่บ้านอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จะทำให้เกิดความสงบสุขในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้

อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมทั้ง 3 เรื่องดังกล่าว กลับพบปัญหาที่เป็นจุดร่วมเดียวกันคือ การศึกษาวิจัยยังไม่ได้ตอบโจทย์การศึกษาในมิติ “กระบวนการ หรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อสร้างสันติสุขในพื้นที่” ดังปรากฏจากผลการศึกษากระบวนการสร้างสันติสุขโดยใช้หมู่บ้านชือเลาะห์เป็นพื้นที่ศึกษา ซึ่งผู้วิจัยนำเสนอเพียงจุดผกผันของมวลชนในพื้นที่ จากเดิมที่เคยสนับสนุนขบวนการก่อเหตุรุนแรงให้หันกลับมาร่วมมือกับรัฐในการยุติความรุนแรง โดยที่ยังไม่ได้ตอบโจทย์คำถามการวิจัยในการอธิบายถึงกระบวนการสร้างสันติสุขของชุมชนหรือพื้นที่ที่มีความชัดเจน คุณูปการที่ได้จึงเป็นเพียงการเสริมสร้างความเข้าใจในมิติรากเหง้าของปัญหาความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ระดับพื้นฐานเท่านั้น ในขณะที่งานวิจัยอีกชิ้นได้อธิบายสาเหตุของความรุนแรงบนพื้นฐานการวิเคราะห์เชิงนโยบายสาธารณะเท่านั้น โดยไม่ได้ศึกษาหรือขยายความเพื่ออภิปรายแนวทางหรือกระบวนการที่สามารถสร้างความมั่นคงปลอดภัยทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นชื่อเรื่องของงานวิจัย และงานวิจัยสุดท้ายนำเสนอรูปแบบการแก้ไขที่ปรากฏทั่วไปในนโยบาย หรือแผนยุทธศาสตร์ที่มีเป้าหมายในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยที่ไม่เห็นมิติการพัฒนา รูปแบบกระบวนการบริหารชุมชนที่สามารถพัฒนาไกลในการแก้ปัญหาเชิงพื้นที่ตามโจทย์หรือชื่อเรื่องของงานวิจัย ข้อค้นพบทั้ง 3 ชิ้นดังกล่าวจึงทำให้เห็นช่องโหว่ทางการศึกษาที่ยังไม่มีการศึกษากระบวนการในการบริหารจัดการภายในชุมชนท้องถิ่นในรายละเอียดเชิงลึกเพื่อออกแบบแนวทางการแก้ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้

## 2.2 การบริหารจัดการท้องถิ่นภายใต้รูปแบบการสร้างความร่วมมือในภารกิจที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความร่วมมือผ่านกิจกรรมการปกครองหรือบริหารจัดการเรื่องต่างๆภายในท้องถิ่นนั้น จากการสำรวจทบทวนวรรณกรรมพบว่าม้งานวิจัย 3 ชิ้นที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าว ดังงานวิจัยชิ้นแรกเรื่อง “รูปแบบความร่วมมือกับภาครัฐขององค์กรชุมชนในการลดความรุนแรงสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้” ของเฉลิมศักดิ์ บุญนำ (เฉลิมศักดิ์ บุญนำ, 2560) งานวิจัยนี้อาจจัดอยู่ได้หลายกลุ่มเนื่องจากมีความสัมพันธ์กับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของท้องถิ่นกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ที่ผู้วิจัยนำมาจัดอยู่ในกลุ่มนี้ เพราะต้องการศึกษาลักษณะร่วมของกลไกในการสร้างความร่วมมือด้วยรูปแบบต่างๆที่มีความสอดคล้องกับงานวิจัยอื่น ที่มีคุณูปการในการพัฒนาทฤษฎีการสร้างความร่วมมือที่สามารถนำไปใช้ต่อยอดในการสร้างรูปแบบความร่วมมือที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้น งานวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบความร่วมมือที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติกับภาครัฐขององค์กรชุมชนในการลดความรุนแรง และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความร่วมมือกับภาครัฐขององค์กรชุมชนต่อการลดความรุนแรงภายใต้บริบทสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ผลการศึกษาของงานวิจัยดังกล่าวพบว่า รูปแบบความร่วมมือที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติกับภาครัฐขององค์กรชุมชนในการลดความรุนแรงจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ต้องเกิดขึ้นมาจากความตระหนักถึงปัญหาร่วมกันระหว่างองค์กรชุมชนกับภาครัฐ โดยการเข้ามารวมกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาผ่านเครือข่ายขององค์กรชุมชน ซึ่งพบว่ามีรูปแบบที่สำคัญ คือ รูปแบบความร่วมมือแบบหุ้นส่วน และรูปแบบความร่วมมือแบบพันธมิตร ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ได้ และเมื่อประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับท้องถิ่น จะทำให้เกิดพลังประชาชนที่มากพอต่อการเป็นตาสืบปรอดในการสอดส่องความผิดปกติให้กับพื้นที่ เหตุนี้จึงต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาเงื่อนไขที่ส่งผลให้เกิดความร่วมมือของประชาชนที่สามารถดึงมาเป็นตัวแสดงในกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมเพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา ดังข้อเสนอที่มองว่าท้องถิ่นและหน่วยงานทุกภาคส่วนต้องให้ความสำคัญกับมิติการแสดงออกในเชิงอัตลักษณ์ ความเหมาะสมของนโยบาย และสภาพโครงสร้างสังคมของประชาชนในพื้นที่ที่มีความแตกต่างจากพื้นที่อื่นทั่วไป

ในขณะทำงานวิจัยเรื่อง “การจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ในโครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” ของคออริ การริจี้ (การริจี้, 2561) แม้จะไม่ได้ศึกษาตัวแปรตามในมิติของการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง แต่รูปแบบการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน ซึ่งเป็นประเด็นหลักทางการศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้พบว่า มีคุณูปการต่อการพัฒนารูปแบบที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อศึกษาปัจจัยหรือเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน และกระบวนการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน โดยผลการศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้พบว่า ปัจจัยหรือเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันนั้น ประกอบด้วย มิติปัจจัยของกรอบแนวคิดของกฎหมายและนโยบาย ลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และประเด็นความมั่นคงในพื้นที่ และมีมิติตัวขับเคลื่อนความร่วมมือเกิดจากสิ่งจูงใจที่ตามมา และผู้นำที่ริเริ่มความร่วมมือ ในขณะที่กระบวนการของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันมีอยู่สามมิติคือ (1) หลักการทำงานร่วมกัน มีองค์ประกอบของการปรึกษาหารือและการกำหนดแนวทางการปฏิบัติร่วมกัน (2) ความเชื่อมั่นซึ่งกันและกัน มีองค์ประกอบของการสร้างความเชื่อมั่นระหว่างกันและการสร้างข้อผูกมัดร่วมกัน และ (3) ความสามารถในการดำเนินการร่วมกัน มีองค์ประกอบของการจัดกระบวนการและสถาบัน และภาวะผู้นำ

แนวทางการบริหารจัดการดังกล่าวส่วนหนึ่งมีความสอดคล้องกับข้อค้นพบจากงานวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองท่ามกลางสถานการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้” ของจักรพงษ์ นวลใย (จักรพงษ์ นวลใย, 2558) ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อศึกษาการบริหารจัดการและผลการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองภายใต้บริบทพื้นที่ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยทำการศึกษาหมู่บ้านชื่อเกาะ หมู่ที่ 4 ตำบลเรียง อำเภอเรือเสาะ



จังหวัดนราธิวาส โดยผลการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านให้ดำรงอยู่รอดได้ท่ามกลางสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ขึ้นอยู่กับผู้นำ การวางระเบียบกฎเกณฑ์ มีหลักในการบริหารจัดการจนเกิดกิจกรรมที่สอดคล้องกับชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหลัก มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนได้อย่างแท้จริง มีกระบวนการดำเนินงานที่มีความโปร่งใส ยึดหลักธรรมาภิบาล สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งความสำเร็จในการบริหารจัดการที่ดึงเงินมาซึ่งการปันผลและการจัดสวัสดิการกองทุนด้วยการจัดซื้อรถกัญญ์ฉุเงินเพื่อนำมาใช้บริการรับส่งผู้ป่วยฉุกเฉิน ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบ ผลจากการบริหารจัดการที่เกิดขึ้นต่อชุมชนกับการมีกองทุนหมู่บ้านได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในมิติด้านสังคมและวัฒนธรรม ด้านเศรษฐกิจ และด้านสิ่งแวดล้อมที่สามารถสร้างความภูมิใจ ความไว้วางใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับท้องถิ่นผ่านกิจกรรมต่างๆที่เป็นส่วนประกอบสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งได้

ฉะนั้น จากข้อค้นพบจากงานวิจัยทั้ง 3 ชิ้น แม้ประเด็นการศึกษาจะมีความแตกต่างกัน แต่มีจุดร่วมที่สำคัญคือ การศึกษากลไกของความร่วมมือ ซึ่งมีคุณูปการ (Contribution) ในแง่ของการพัฒนาทฤษฎีการสร้างความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการจัดการกับภารกิจ หรือแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน หรือท้องถิ่นโดยตรงร่วมกัน การออกแบบแนวทางการสร้างเครือข่ายความร่วมมือให้เข้มแข็งขึ้นได้ในระดับชุมชนจะเป็นส่วนสำคัญต่อการพัฒนาแนวคิดการกระจายอำนาจที่สามารถบูรณาการลงสู่ระดับท้องถิ่นได้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งอย่างน้อยแนวทางดังกล่าวจะช่วยลดทอนความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับท้องถิ่นได้

## 2.2.2 การเสริมสร้างบทบาทของผู้นำท้องถิ่นต่อการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

### 1. บทบาทของผู้นำท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง

เมื่อพิจารณารวบรวมกรณีที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้นำท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางการปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่ามีการศึกษาวิจัยผู้นำท้องถิ่นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังปรากฏจากงานศึกษาเรื่อง “บทบาทของผู้นำมุสลิมต่อการเสริมสร้างการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วยกระบวนการชูรอในมิติการคัดเลือกผู้นำของจังหวัดนราธิวาส” ของสะฮีรี วาลี และคณะ (สะฮีรี วาลี และคณะ, 2556) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของผู้นำมุสลิมต่อการเสริมสร้างการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วยกระบวนการชูรอตามวิถีแห่งอิสลาม การศึกษาตามแนวทางดังกล่าวจะช่วยค้นหาแนวทางในการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับโครงสร้างและความ

ต้องการของชุมชน ศาสนา และประเทศชาติภายใต้ผู้นำมุสลิมที่เข้ามาเป็นองค์ประกอบหลักในการสนับสนุนการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองบนพื้นฐานหลักการชูรอที่สอดคล้องกับวิถีแห่งศาสนาอิสลาม ทั้งนี้งานศึกษาดังกล่าวใช้จังหวัดนราธิวาสเป็นพื้นที่ตัวอย่างในการศึกษา

งานศึกษาชิ้นนี้ค้นพบว่า บทบาทของผู้นำมุสลิมที่มีต่อการเสริมสร้างการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วยกระบวนการชูรอในมิติการคัดเลือกผู้นำที่ดีตามวิถีแห่งอิสลามของจังหวัดนราธิวาสนั้นส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.1834 และเมื่อศึกษารายละเอียดพบว่าสามอันดับแรกที่มีต่อตัวผู้นำคือ ผู้นำในชุมชนบางส่วนเป็นที่ชื่นชอบของประชาชนโดยส่วนใหญ่ เฉลี่ย 3.2982 มีการรณรงค์ให้เลือกคนดีมีคุณธรรมเป็นผู้นำ ค่าเฉลี่ย 3.2587 และบางส่วนที่ได้รับการเลือกตั้งมีคุณสมบัติตามหลักการของอิสลาม เช่น การมีความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรม เป็นต้น ค่าเฉลี่ย 3.2265 และสามอันดับสุดท้ายที่ผู้นำมุสลิมมีบทบาทน้อยที่สุด คือ การประชุมปรึกษาหารือกับประชาชนเพื่อสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่ไม่ให้เกิดความแตกแยก มีค่าเฉลี่ย 3.0300 การคุฏบะฮ์ (บรรยายธรรมวันศุกร์) เกี่ยวกับการขายสิทธิ์ ชื่อเสียง พร้อมทั้งเกี่ยวกับการคอร์ปชั่น มีค่าเฉลี่ย 3.0526 และผู้นำมีการประชุมปรึกษาหารือกับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อวางกฎเกณฑ์ในการหาเสียงในชุมชนเพื่อไม่ให้เกิดความแตกแยก โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.0531 ซึ่งผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าระดับปานกลางที่ได้อาจอยู่ในระดับน้อย อันเป็นเพราะข้อจำกัดของผู้นำหรือประชาชนในพื้นที่ที่ตอบแบบสอบถาม เหตุที่ทำให้บทบาทของผู้นำมุสลิมมีข้อจำกัดต่อการส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองนั้นเกิดขึ้นมาจากการที่ผู้นำมุสลิมมักจะมีจัดประชุมในระดับแกนนำชุมชนเป็นหลัก ในขณะที่ประชาชนในพื้นที่กลับใช้ชีวิตส่วนใหญ่ในการทำมาหากิน และไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นตนเอง ซึ่งการมีส่วนร่วมมากที่สุดก็เป็นเพียงการเข้าไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งเท่านั้น ประกอบกับข้อมูลการศึกษาของผู้นำมุสลิมและประชาชนในพื้นที่ที่มีสัดส่วนการสำเร็จการศึกษาด้านศาสนาระดับตาดึกาคิดเป็นร้อยละ 25.3 และระดับสามัญในระดับประถมศึกษามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 28.2 เท่านั้น ซึ่งถือว่าต่ำมาก ประกอบกับการที่ประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองในรูปแบบอิสลาม ค่าเฉลี่ยร้อยละ 3.5023 และผู้นำมุสลิมแต่ละประเภทต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตนเอง โดยมีโอกาสในการปรึกษาหารือน้อยมาก ค่าเฉลี่ย 3.4828 ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้สำคัญที่ส่งผลให้เกิดการไร้ประสิทธิภาพในการปกครองท้องถิ่นตามแนวทางการปกครองตนเองภายใต้หลักการกระจายอำนาจตามที่ควรจะเป็น ผลการศึกษานี้จึงทำให้ผู้วิจัยมองเห็นถึงความสำคัญของศักยภาพของตัวแสดงในพื้นที่ ทั้งในระดับผู้นำมุสลิมและประชาชนในพื้นที่ว่ามีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการขับเคลื่อนแนวคิดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ให้ประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลว

คุณูปการของงานวิจัยชิ้นนี้ ช่วยขยายมุมมองขององค์ความรู้ผ่านการพิจารณามุมมองของปัญหาท้องถิ่นว่า อีกด้านหนึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับปัญหาเชิงโครงสร้างทางการปกครองที่หลายฝ่ายต่าง

พยายามหาแนวทางปฏิรูปเพื่อให้ตอบโจทย์ความต้องการของคนในพื้นที่ หากแต่ปัญหาที่นำไปสู่ความล้มเหลวในการนำแนวคิดการปกครองตนเองตามแนวทางการกระจายอำนาจที่สอดคล้องกับมิติทางศาสนาอิสลามไปใช้คือ ตัวแสดงในระดับบุคคลที่อยู่ในพื้นที่ ประกอบด้วยผู้นำมุสลิม และประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมีคุณภาพทางการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ ทั้งการศึกษาตามแนวทางศาสนาอิสลาม และการศึกษาระดับสามัญ เป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความไม่รู้หลักการองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการบริหารจัดการท้องถิ่นตนเอง ประกอบกับขาดสิ่งกระตุ้นทางจิตวิทยาที่ทำให้เกิดความนิ่งเฉยหรือไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองหรือบริหารจัดการท้องถิ่นตนเองตามแนวคิดที่หลายฝ่ายต่างพยายามหาทางออกเพื่อจัดการกับความขัดแย้ง ข้อค้นพบดังกล่าวจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำมาใช้พัฒนาต้นเหตุที่เป็นรากของปัญหาที่นำไปสู่ความล้มเหลวในการบริหารจัดการท้องถิ่น เพื่อที่จะให้งานศึกษาเชิงพื้นที่ได้เติมเต็มในการปิดช่องว่างของปัญหาดังกล่าวต่อไป ด้วยการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ด้านแนวคิดการเมืองการปกครองหรือการออกแบบกลไกใหม่ที่สามารถดึงกลุ่มผู้นำมุสลิมและประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับท้องถิ่นให้มากขึ้นกว่าเดิม

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยล่าสุดที่ให้ความสนใจในการศึกษาบทบาทผู้นำท้องถิ่นท่ามกลางบริบทพื้นที่ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกหนึ่งชิ้นคือ งานศึกษาเรื่อง “บทบาทนักรบการเมืองระดับท้องถิ่นในเขตพื้นที่ความรุนแรงของจังหวัดชายแดนภาคใต้” ของเอกรินทร์ ต่วนศิริ (เอกรินทร์ ต่วนศิริ, 2562) ซึ่งให้ความสนใจในการศึกษานักการเมืองท้องถิ่นในทุกระดับทั้งฝ่ายบริหาร และสภารวมทั้งนักรบการเมืองฝ่ายท้องที่ ซึ่งประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของนักรบการเมืองท้องถิ่น พฤติกรรมและลักษณะการหาเสียง และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่กับบทบาทของนักรบการเมืองท้องถิ่นท่ามกลางบริบทความรุนแรง งานชิ้นนี้จึงมีประโยชน์สำคัญที่ผู้วิจัยสามารถนำมาใช้ต่อยอดทางการศึกษาในเชิงลึกได้ โดยเอกรินทร์ใช้ 4 แนวคิดที่สำคัญในการศึกษา หนึ่งในสี่แนวคิดดังกล่าวที่สามารถนำมาใช้กับงานวิจัยชิ้นนี้ได้คือ แนวคิดระบบอุปถัมภ์ของ James C. Scott ที่ได้เสนอว่าความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนระหว่างบุคคลที่มีบทบาทและมีฐานะแตกต่างกัน โดยผู้อุปถัมภ์มักมีสถานะทางเศรษฐกิจหรืออำนาจที่สูงกว่า และใช้อิทธิพลหรือสิ่งของที่ตนมีคุ้มครองหรือให้ประโยชน์แก่ผู้รับอุปถัมภ์ที่มีสถานะด้อยกว่า ซึ่งผู้รับอุปถัมภ์จะตอบแทนด้วยการจงรักภักดี ให้ความช่วยเหลือ หรืออุทิศตัวรับใช้ผู้อุปถัมภ์ แนวคิดนี้สามารถนำมาใช้บูรณาการในการวิเคราะห์ประเด็นการศึกษาของผู้วิจัยเพื่อตอบคำถามของโจทย์วิจัยในมิติความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีความทับซ้อนของผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ ผลการวิจัยของงานชิ้นนี้พบว่า พฤติกรรมทางการเมืองของนักรบการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่มีรูปแบบเดียวกับนักรบการเมืองท้องถิ่นทั่วไปในประเทศไทย คือ มีการผูกโยงกับการซื้อเสียงและ

เครือข่ายอุปถัมภ์ของนักการเมืองระดับชาติที่ลงสู่การเมืองระดับท้องถิ่นอย่างเหนียวแน่น อย่างไรก็ตาม การเมืองในพื้นที่ส่วนใหญ่มีลักษณะเฉพาะที่อิงอยู่กับกลุ่มศาสนา และพบว่ารูปแบบการหาเสียง และพฤติกรรมกาเลือกตั้งของนักการเมืองและชาวบ้านในหลายพื้นที่ก็มีพื้นที่ที่ต่อรองทางด้านความเชื่อทางศาสนา นอกจากนี้ลักษณะเฉพาะในพื้นที่ พฤติกรรมกาเลือกตั้งยังคงยึดติดกับตัวบุคคลเป็นหลัก โดยที่ไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถผูกขาดการเมืองในพื้นที่ได้ และแม้ว่าความรุนแรงในช่วงการเลือกตั้งจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ไม่ได้มีการสอบสวนสืบสวน เพราะบริบทดังกล่าวถูกอธิบายเหมารวมกับสถานการณ์ความรุนแรงระหว่างรัฐกับกลุ่มขบวนการติดอาวุธที่ถูกมองว่าเป็นเรื่องหรือคดีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง

แม้มุดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าเหตุการณ์ความรุนแรงยังไม่เคยถูกนำมาใช้อธิบายโดยพิจารณาในระดับนักการเมืองท้องถิ่น หรือการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเหตุการณ์ความรุนแรง และบทบาทของผู้นำหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงลึกแต่อย่างใด ประกอบกับข้อเสนอของงานวิจัยชิ้นนี้ น่าสนใจและมีความสามารถต่อยอดจากงานวิจัยของเอกรินทร์ได้คือ มองว่าควรมีการศึกษาวิจัยแต่ละพื้นที่เฉพาะเจาะจง โดยเฉพาะการศึกษาบทบาทของนักการเมืองท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่สีแดงที่มีความรุนแรงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และควรศึกษาประเด็นความสัมพันธ์ของนักการเมืองท้องถิ่นกับพรรคการเมืองในระดับประเทศเพื่อให้เห็นพลวัตทางการเมืองในท้องถิ่น เพราะในระยะหลังมีพรรคการเมืองใหญ่ๆต่างภูมิภาคได้เข้ามามีบทบาทสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น ฉะนั้น คุญูปการ (Contribution) จากงานวิจัยชิ้นนี้จึงมีประโยชน์ทั้งในระดับการต่อยอดทางทฤษฎี โดยเฉพาะทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาตัวแสดงทางการเมืองท้องถิ่น และการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ที่ลงลึกถึงความสัมพันธ์ระหว่างบริบทการเมืองท้องถิ่น และการแก้ปัญหาความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่สามารถขยายพรมแดนความรู้ด้วยการเพิ่มเติมการมองปรากฏการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ที่ไปไกลกว่าการมองเพียงบริบทการต่อสู้ระหว่างกลุ่มขบวนการติดอาวุธและรัฐไทย ซึ่งเป็นข้อเสนอของงานวิจัยชิ้นนี้ให้มีความชัดเจนในระดับพื้นที่เฉพาะมากขึ้น

## 2. บทบาทของผู้นำท้องถิ่นกับการแก้ปัญหาและสร้างสันติภาพในพื้นที่

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า มีงานวิจัย 1 ชิ้นที่น่าสนใจ ซึ่งให้ความสำคัญในการศึกษาบทบาทของผู้นำท้องถิ่นในการเสริมสร้างกระบวนการสันติภาพในพื้นที่ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้คือ งานวิจัยเรื่อง “แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในโครงการหมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุขสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีศึกษาจังหวัดนราธิวาส” ของกิเรื้อะ อาลี (กิเรื้อะ อาลี, 2556) งานวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วม และแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการดำเนินโครงการหมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุขสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยใช้จังหวัดนราธิวาสเป็นพื้นที่ในการศึกษา ผลการศึกษาพบว่าระดับการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในโครงการดังกล่าวในภาพรวมการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็น

รายด้านพบว่า ด้านการมีส่วนร่วมวางแผน และด้านการมีส่วนร่วมดำเนินงานของผู้นำชุมชนอยู่ในระดับการมีส่วนร่วมมาก ผลการวิจัยเป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะหน่วยงานภาครัฐเล็งเห็นความสำคัญของผู้นำชุมชนว่าการจัดกิจกรรมต่างๆตามโครงการฯ ผู้นำชุมชนควรมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ประสานงานเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชน เพื่อให้การจัดกิจกรรมต่างๆ ตามโครงการบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ในขณะที่ด้านการมีส่วนร่วมค้นหาปัญหา และสาเหตุ และด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผลอยู่ในระดับการมีส่วนร่วมปานกลาง ทั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐเนื่องจากสาเหตุอาจเกิดจากความระแวงเจ้าหน้าที่ภาครัฐ คิดว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่จริงใจ

งานวิจัยเรื่องนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชน ซึ่งสามารถนำมาใช้ออกแบบแนวทางการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมในโครงการต่างๆทุกโครงการที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้แก่ ข้อเสนอควรให้ผู้นำชุมชนมีบทบาทในการจัดอบรมหน่วยงานภาครัฐที่จะลงปฏิบัติงานในพื้นที่เกี่ยวกับภาษา ศาสนา วัฒนธรรม ประเพณีของคนในพื้นที่ การพัฒนาศักยภาพของผู้นำชุมชนด้านกระบวนการมีส่วนร่วม การส่งเสริมให้ผู้นำชุมชนใช้มัสยิดเป็นสถานที่ไว้สำหรับประชาสัมพันธ์ และควรพัฒนาศักยภาพของผู้นำชุมชนให้เป็นผู้กล้าแสดงความคิดเห็น อย่างไรก็ตามงานชิ้นนี้กลับมุ่งเน้นแต่การวัดระดับการมีส่วนร่วม และไม่ได้ประเมินผลการดำเนินงานโครงการหมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุขสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายหลังการเข้าไปมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนว่ามีบทบาทมากน้อยประการใดต่อการสร้างสันติภาพในพื้นที่ เพราะเพียงแต่การเข้าร่วมโครงการของผู้นำชุมชนไม่สามารถวัดผลสำเร็จของโครงการที่ต้องการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในพื้นที่ได้

### 3. การพัฒนาศักยภาพของผู้นำท้องถิ่นเพื่อรับมือกับสถานการณ์ในพื้นที่

จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการพัฒนาผู้นำท้องถิ่นนั้นพบว่า มีงานวิจัย 1 ชิ้นที่น่าสนใจซึ่งให้ความสำคัญกับการศึกษาการพัฒนาการสื่อสารของผู้นำท้องถิ่นที่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นมากขึ้นได้ คือ งานวิจัยเรื่อง “การพัฒนาสมรรถนะการสื่อสารของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้” ของนิชาวดี ตานีเห็ง (นิชาวดี ตานีเห็ง, 2562) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาสมรรถนะการสื่อสารในการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหารฝ่ายการเมือง พนักงานส่วนตำบล ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชนในจังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส โดยงานวิจัยค้นพบว่า องค์ประกอบสมรรถนะการสื่อสาร ได้แก่ สมรรถนะหลักด้านการพูดและนำเสนอ การฟัง บุคลิกภาพ การสร้างความสัมพันธ์ การสร้างภาพลักษณ์ การสร้างช่องทางการสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยีสื่อสารใหม่ และสมรรถนะเฉพาะเชิงพื้นที่ที่ปฏิบัติงาน ด้านการเป็นแบบอย่างผู้นำในวิถีอิสลาม และการสื่อสารในสังคมพหุวัฒนธรรมและแนวทางการพัฒนาสามารถดึงดูดใจให้ประชาชน

เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินพันธกิจร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งจะช่วยขยายขอบเขตการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นที่ประสานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และประชาชนให้เข้ามา มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นร่วมกัน ฉะนั้น ผลการวิจัยเรื่องนี้จึงมีคุณูปการสำคัญในแง่ของการนำมาใช้ศึกษาสาเหตุของความล้มเหลวในการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ เพราะบางพื้นที่กลับไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามา มีบทบาทในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น ทั้งนี้ ประเด็นดังกล่าวจึงควรนำไปใช้พิจารณาเพื่อตั้งประเด็นคำถามในการสอบถามและสัมภาษณ์ผ่านกระบวนการที่ออกแบบในระเบียบวิธีวิจัย ซึ่งเป็นการต่อยอดจากงานวิจัยชิ้นนี้

### 2.2.3 การเสริมสร้างสมรรถนะและภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

#### 1. การเสริมสร้างสมรรถนะและภาพลักษณ์ในระดับองค์การ

เมื่อทบทวนวรรณกรรมด้านสมรรถนะและภาพลักษณ์ในระดับองค์การพบว่า มีงานวิจัยเรื่อง “การเสริมสร้างสมรรถนะองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพัฒนารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับสถาบันทางสังคมและวัฒนธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ของอาคม ใจแก้ว (อาคม ใจแก้ว, 2555) เป็นงานวิจัยเชิงสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มบุคลากรท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มสำคัญต่อการนำไปใช้ปฏิรูปองค์การท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสมรรถนะองค์การบริหารส่วนตำบลในการทำหน้าที่ปัจจุบันและการเสริมสร้างสมรรถนะในกระบวนการพัฒนาสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และที่สำคัญมีเป้าหมายเพื่อกำหนดรูปแบบสมรรถนะของ อบต. ที่สอดคล้องกับสถาบันทางสังคม และวัฒนธรรมระดับพื้นที่เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ งานวิจัยในเชิงการสำรวจความคิดเห็นชิ้นนี้ได้กระทำผ่านตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบล และสถาบันทางสังคมคือ สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา ธุรกิจ ชุมชน โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บตัวอย่าง 1,583 คน โดยผลการศึกษาพบว่า สมรรถนะการทำหน้าที่ในปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ในขณะที่สมรรถนะด้านการทำหน้าที่ที่ต้องพัฒนาอยู่ในระดับสูง โดยสมรรถนะด้านการทำหน้าที่ที่อันดับแรกที่ต้องให้ความสำคัญในการดำเนินการ ประกอบด้วย การทำหน้าที่ป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อย การทำหน้าที่ส่งเสริมวัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่น การทำหน้าที่ทางสาธารณสุขและสันติภาพ และการทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจโครงสร้างพื้นฐาน

งานวิจัยชิ้นนี้ นับเป็นตัวอย่างที่มีคุณูปการต่อการศึกษาวิจัยในแง่ของการนำระเบียบวิธีการศึกษามาใช้เป็นกรณีตัวอย่างในการสำรวจความคิดเห็นของบุคลากร หรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อที่จะประเมินภาพรวมที่ผ่านมา

เกี่ยวกับบทบาท สถานะ และพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการแก้ปัญหาความขัดแย้ง จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลพื้นฐานที่มาจากการสำรวจภายใต้บริบทปัจจุบัน อันเป็นประโยชน์สำคัญต่อการนำมาใช้วิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลเชิงคุณภาพ เพื่อยกระดับสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มเพื่อร่วมกันผลักดัน พัฒนา และแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นของตนเอง

นอกจากนี้งานวิจัยที่ให้ความสนใจในการศึกษาสมรรถนะและภาพลักษณ์ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อสำรวจวรรณกรรมที่ผ่านมาพบว่าประเด็นการคลังท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกนำไปใช้ศึกษาเช่นเดียวกัน ดังปรากฏจากงานวิจัยเรื่อง “สถานการณ์การคลังท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่” ของณชพงศ จันจุฬา และอัลญาน์ สมุห์เสนีโต (ณชพงศ จันจุฬา & อัลญาน์ สมุห์เสนีโต, 2561) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการศึกษาผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อการคลังท้องถิ่นและการปรับตัวขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลจากตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 207 แห่ง ผ่านการวิเคราะห์ด้วยสถิติไคสแควร์ ผลการศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้พบว่า สถานการณ์ความไม่สงบขั้นรุนแรง (โซนสีแดง) ทำให้กลุ่มตัวอย่างกว่าร้อยละ 67 เชื่อว่าสถานการณ์จะสงบลงได้ต้องใช้เวลามากกว่า 10 ปี ส่งผลกระทบต่อ การคลังท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเชื่อว่า สามารถจัดเก็บภาษีได้น้อยลง เพราะชาวบ้านขาดรายได้ อีกทั้งธุรกิจในพื้นที่ก็ปิดกิจการลงเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติไคสแควร์ กลับพบว่าการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลก่อนและหลังเกิดเหตุการณ์ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่กระนั้นก็ไม่อาจสรุปได้ว่าเหตุการณ์ความไม่สงบไม่ได้ส่งผลกระทบต่อ อบต. ทั้งนี้เพราะจากการประมวลข้อมูลกลับพบข้อเท็จจริงว่าสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อ การคลังท้องถิ่นของ อบต. อย่างยิ่ง แต่เนื่องจาก อบต. ในพื้นที่มีการปรับตัวโดยการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์และแนวทางการบริหารจัดการการคลังท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดเก็บรายได้จนทำให้ผลการจัดเก็บรายได้ก่อนและหลังเหตุการณ์ไม่มีความสัมพันธ์กัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในขณะที่สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่กับการจัดเก็บรายได้ของรัฐมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถและกลไกของรัฐที่ไม่อาจจัดการกับปัญหาหรือปรับตัวเพื่อสอดคล้องกับสถานการณ์ได้ดีเท่ากับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม แม้รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองจะไม่มี ความแตกต่างกันระหว่างก่อนเกิดเหตุการณ์และหลังเกิดเหตุการณ์ก็ตาม แต่สิ่งที่ค้นพบจากการวิจัยคือ พบว่า กว่าครึ่งหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามเป้าหมาย ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ของชาวบ้านที่ยังมีรายได้ต่ำมาก ฉะนั้น ในแง่นี้รัฐจึงควรตระหนักและให้ความสำคัญในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอาศัยกลไกการคลังท้องถิ่นด้วยการสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่สามารถบริหาร

จัดการการคลังท้องถิ่นของตนให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ทำให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการตนเองได้

## 2. การเสริมสร้างสมรรถนะและภาพลักษณ์ในระดับบุคคล

จากการสำรวจวรรณกรรมด้านการเสริมสร้างสมรรถนะในระดับบุคคลพบว่า มีงานวิจัยที่น่าสนใจเรื่อง “คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการฝ่ายปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้” ของพงศ์ภัทร สิริันทวีเนติ (พงศ์ภัทร สิริันทวีเนติ, 2558) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับสมรรถนะข้าราชการฝ่ายปกครอง (ปลัดอำเภอ) ด้วยการศึกษาคูณลักษณะที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส รวมทั้ง 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา (จะนะ นาทวี เทพา และสะบ้าย้อย) โดยผลการศึกษาพบว่า คุณลักษณะที่สำคัญในการปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้จะต้องมีคุณลักษณะคือ (1) คุณลักษณะที่เกี่ยวข้องกับความไว้วางใจ ได้แก่ การเข้าถึงผู้นำทางศาสนาและประชาชน ความตั้งใจและทุ่มเทในการปฏิบัติหน้าที่ ความเข้าใจในบริบทประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมท้องถิ่น และความเข้าใจในภาษาถิ่น (2) คุณลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวก ได้แก่ การอำนวยความสะดวกโดยยึดหลักความเป็นธรรม การอ้างอิงหลักตัวบทกฎหมายต่างๆ (3) คุณลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรองและการไกล่เกลี่ย ได้แก่ การเข้าถึงผู้นำศาสนาและผู้นำท้องถิ่น ความเป็นกลาง การเลือกใช้วิธีในการเจรจาต่อรองและไกล่เกลี่ย บุคลิกของนักเจรจาต่อรองและไกล่เกลี่ย (4) คุณลักษณะในทางทหาร ได้แก่ การนำหน่วยอาสารักษาดินแดนและการดำเนินการทางยุทธวิธี ความสามารถในการประสานงานกับหน่วยกำลังข้างเคียง (5) คุณลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสาร ได้แก่ การเลือกใช้ถ้อยคำและเนื้อหาที่ต้องการสื่อสาร การแสดงออกต่อผู้อื่น (6) คุณลักษณะอื่นๆ ได้แก่ ภาวะผู้นำ การเป็นนักประสานงาน และการมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี โดยคุณลักษณะเหล่านี้ถือเป็นคุณลักษณะของปลัดอำเภอที่มีความเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ฉะนั้น คุณูปการสำคัญของงานวิจัยชิ้นนี้นับว่าเป็นแนวทางต่อการนำมาใช้พิจารณาตัวแสดงที่อยู่ภายในการปกครองระดับท้องถิ่นได้ แม้งานศึกษาชิ้นนี้จะเน้นการวิเคราะห์เพียงตัวแสดงเดียวคือ ข้าราชการฝ่ายปกครอง (ปลัดอำเภอ) หากแต่ผลการศึกษาคูณลักษณะที่เหมาะสมของบุคคลที่ปฏิบัติงานดังกล่าวกลับสามารถนำมาใช้บูรณาการร่วมกับตำแหน่งอื่นๆที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังสามารถนำคุณลักษณะดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนการฝึกอบรมเพื่อสร้างเสริมคุณลักษณะของบุคลากรให้มีความเหมาะสมกับสภาวะการณ์ของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยเรื่อง “การประเมินประสิทธิภาพการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้เหมาะสมกับพื้นที่ : ศึกษากรณี 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” ของสุรสิทธิ์ วชิรขจร, จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ภาณุ ธรรมสุวรรณ (สุรสิทธิ์ วชิรขจร, จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, & ภาณุ ธรรม



สุวรรณ, 2550) มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินประสิทธิผลและประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลของ ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหลังจากได้รับมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล รวมทั้งความคิดเห็นของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีต่อระบบ วิธีการ และแนวโน้มด้านการบริหารงานบุคคล ของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งแม้จะเป็นการศึกษามิติการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ผล การศึกษานับว่ามีประโยชน์สำคัญที่สามารถนำมาใช้ปฏิรูปการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้ ดังปรากฏส่วนหนึ่งของผลการศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการที่มีต่อระบบ วิธีการ และแนวโน้มด้านการบริหารงานบุคคลของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่มี ความเห็นว่า อัตรากำลังของบุคลากรไม่เพียงพอ มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง และสวัสดิการที่ได้รับยังไม่เพียงพอ ประกอบกับการบริหารจัดการยังคงมีโครงสร้างที่เชื่อมโยงกับ ผู้บังคับบัญชาส่วนกลาง ทั้งนี้ทำให้เห็นว่า แม้จะมีความพยายามกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ ทั้งในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น แต่ที่ผ่านมารณศึกษาชี้ให้เห็นแล้วว่ามติดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาที่ ไม่สามารถขับเคลื่อนการกระจายอำนาจที่สอดคล้องกับหลักคุณธรรมในการบริหารจัดการจังหวัดหรือ ท้องถิ่นตนเองได้ ผลการวิจัยดังกล่าวจึงมีส่วนในการเสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการประเมินปัญหาและ อุปสรรคในการกระจายอำนาจสู่องค์กรระดับล่างในช่วงที่ผ่านมา อันจำเป็นต่อการนำข้อเสนอไป ปฏิรูปในการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในขณะที่ยังมีงานวิจัยสำคัญอีกชิ้นหนึ่งที่เมื่อทบทวนวรรณกรรมแล้วพบว่า มีประโยชน์ต่อการ นำไปใช้ในการปฏิรูปแก้ไขและพัฒนาทรัพยากรบุคคลในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ เป็นงานวิจัยที่แตกต่างจากงานวิจัยก่อนหน้านี้ที่ไม่ได้เก็บข้อมูลจากบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่ เกี่ยวข้องในองค์กร หากแต่เป็นงานที่เก็บข้อมูลจากตัวแสดงระดับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้ที่สามารถนำมาใช้เพื่อพัฒนาทรัพยากรบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ งาน ชิ้นนี้เป็นงานศึกษาเรื่อง “มุมมองของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่สาม จังหวัดชายแดนภาคใต้” ของอับดุลคอเล็ด เจะแด (อับดุลคอเล็ด เจะแด, 2560) มีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อศึกษามุมมองของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในพื้นที่สามจังหวัดชายแดน ภาคใต้ และศึกษาปัญหาที่ประชาชนได้รับจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในสามจังหวัดชายแดน ภาคใต้ โดยผลการศึกษาพบว่า ภาพรวมประชาชนมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐใน พื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในระดับปานกลาง และปัญหาหลักที่ส่งผลต่อมุมมองของ ประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ความเห็น ของประชาชนในพื้นที่ยังมีความคิดเห็นด้านลบต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร ได้แก่ ขาดความรู้ ความเข้าใจถึงลักษณะพิเศษของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนจนถึงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ บางส่วนขาดความเท่าเทียม และเลือกปฏิบัติต่อประชาชนที่นับถือศาสนาอื่นๆ ดังนั้นการที่หน่วยงาน ของรัฐจะเข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้นั้น จะต้องศึกษาทำความเข้าใจถึงความ

แตกต่างกันในมิติต่างๆ จึงจะทำให้การปฏิบัติงานนั้นบรรลุผลสำเร็จได้ และแง่มุมดังกล่าวเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลที่สามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ ฉะนั้น แม้จะศึกษาเจ้าหน้าที่ภาครัฐทั่วไป แต่ผลการศึกษานับว่ามีคุณูปการสำคัญต่อการนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการพัฒนาและปฏิรูปการบริหารทรัพยากรบุคคลในองค์การทุกระดับที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีอัตลักษณ์เฉพาะที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น การเก็บข้อมูลจากประชาชนในพื้นที่จึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการเสริมสร้างการพัฒนาบทบาททั้งในระดับองค์การและในระดับตัวบุคคลให้มีประสิทธิภาพและตอบเจต्योंต่อทั้งในระดับผู้ปฏิบัติงานและประชาชนทั่วไป



### บทที่ 3

#### ระเบียบวิธีวิจัย

##### วิธีการดำเนินการวิจัย

###### ประเภทของงานวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้มีระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mix Method Research) ระหว่างการวิจัยแบบเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ในการเก็บข้อมูล ผู้ให้ข้อมูลคือ ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้และสี่อำเภอของจังหวัดสงขลา และข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ระดับ ประกอบด้วย ระดับจังหวัดผ่านองค์การบริหารส่วนจังหวัด ระดับเมืองผ่านเทศบาล และระดับชนบทผ่านองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

###### พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา

ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกพื้นที่ตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) คือ พื้นที่ที่มีความถี่สะสมของเหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้สูงสุดในรอบ 17 ปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ โดยกระจายตามจังหวัดครอบคลุม 3 จังหวัดคือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ 4 อำเภอของสงขลา รายละเอียดแสดงในตารางด้านล่าง

ตารางที่ 11 พื้นที่ที่มีความถี่เหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้สะสมสูงสุด 17 ปี

จังหวัด	จำแนกตามการปกครองท้องถิ่น	
	อำเภอ	จำนวนเหตุการณ์
สงขลา	เทพา	303
ปัตตานี	ยะรัง	1,081
ยะลา	เมืองยะลา	1,842
นราธิวาส	ระแงะ	1,270

ที่มา : ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 2564

## 1. การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)

### 1.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

#### 1.1.1 ประชากร

ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี โดยใช้วิธีการอิงเกณฑ์คุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 หมวด 4 มาตรา 38 (ราชกิจจานุเบกษา, 2562)

ตารางที่ 12 จำนวนประชากรอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปอาศัยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัดชายแดนภาคใต้	เพศ		จำนวนประชากรอายุตั้งแต่ 18 ปีรวม (คน)
	ชาย	หญิง	
สงขลา (เฉพาะ 4 อำเภอ)	101,285	106,481	207,766
ปัตตานี	239,485	253,361	492,846
ยะลา	179,561	187,426	366,987
นราธิวาส	270,153	285,526	555,679
<b>รวม</b>	<b>790,484</b>	<b>832,794</b>	<b>1,623,278</b>

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2562

#### 1.1.2 กลุ่มตัวอย่าง และขนาดกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างของงานวิจัย คือ กลุ่มประชาชนอายุ 18 ปีขึ้นไปอาศัยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

##### 1. กลุ่มตัวอย่างประเภทประชาชนอายุ 18 ปีขึ้นไปอาศัยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ขั้นตอนที่ 1 คำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างด้วยการใช้สูตร Taro Yamane ด้วยความคลาดเคลื่อนไม่เกิน 5% ดังสูตรดังต่อไปนี้ (Taro Yamane, 1973) ซึ่งจะได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างของกลุ่มประชากรที่อายุ 18 ปีขึ้นไป โดยใช้วิธีในการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนของกลุ่มประชากรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้รวม 400 คน โดยใช้สูตร คือ

$$n = \frac{N}{1+Ne^2}$$

เมื่อ

n คือ ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

N คือ ขนาดของประชากร

e คือ ความคาดเคลื่อนของการเลือกตัวอย่าง

แทนค่าสูตร

ประชากรอายุตั้งแต่ 18 ปีในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (สงขลา [นาทวี  
จะนะ เทพา สะบ้าย้อย] ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส) รวม 1,623,278 คน

$$\text{แทนค่า} \quad n = \frac{1,623,278}{1 + 1,623,278 \times 0.0025} = 400 \text{ คน}$$

ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดในการเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชากรที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความผิดพลาดระหว่างเก็บข้อมูล หรือความคาดเคลื่อนในการแปลผลทางสถิติ ผู้วิจัยจึงขอเพิ่มจำนวนกลุ่มตัวอย่างเป็น 10% จากกลุ่มตัวอย่างที่คำนวณได้ตามสูตร Taro Yamane คือ จากจำนวน 400 คน เป็น 440 คน

ขั้นตอนที่ 2 การเลือกกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบโควตา (Quota Sampling) เป็นการเลือกตัวอย่างที่ไม่ได้ใช้ความน่าจะเป็น โดยใช้ประชากรที่ศึกษาใน 4 จังหวัดมาคิดตามสัดส่วนของประชากรที่ศึกษากับจำนวนแบบสอบถามที่เก็บจริง 440 ฉบับ จะได้จำนวนแบบสอบถามที่จะต้องเก็บในแต่ละพื้นที่ตามหลักการการสุ่มตัวอย่างแบบโควตา รายละเอียดดังตาราง

### ตารางที่ 13 จำนวนกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย

จำนวนประชากรอายุตั้งแต่ 18 ปีในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้			
จังหวัด	จำนวนประชากรที่ศึกษา	สัดส่วน	จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ต้องเก็บ
สงขลา (เฉพาะ 4 อำเภอ)	207,766	12.79%	57 คน
ปัตตานี	492,846	30.36%	133 คน
ยะลา	366,987	22.61%	100 คน
นราธิวาส	555,679	34.24%	150 คน
รวม	1,623,278	100%	440 คน

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2563.

ขั้นตอนที่ 3 จากตัวเลขจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ต้องเก็บในขั้นตอนที่ 2 ผู้วิจัยจะเลือกใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) พื้นที่ของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้เกณฑ์อำเภอ และตำบลที่มีสถิติความรุนแรงสะสมสูงสุดในรอบ 17 ปีที่ผ่านมาเป็นพื้นที่ในการศึกษารวม 4 พื้นที่ โดยกระจายครอบคลุม 4 จังหวัด คือ อ.เทพา จ.สงขลา อ.ยะรัง จ.ปัตตานี อ.เมืองยะลา จ.ยะลา และ อ.ระแงะ จ.นราธิวาส จากนั้นผู้วิจัยจะใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย (Simple Random Sampling) โดยการจับฉลากเลือกหมู่บ้านในตำบล และเลือกสมาชิกในหมู่บ้านที่ทำการสุ่มเพื่อป้องกันอคติในการเลือกกลุ่มตัวอย่าง รายละเอียดแสดงในตารางด้านล่าง

ตารางที่ 15 จำนวนกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยจำแนกตามการปกครองท้องถิ่น

จังหวัด	จำแนกตามการปกครองท้องถิ่น			
	อำเภอ	ตำบล	จำนวนเหตุการณ์	
			ระดับอำเภอ	ระดับตำบล
สงขลา	เทพา	ท่าม่วง	303	100
ปัตตานี	ยะรัง	เกาะมาวี	1,081	214
ยะลา	เมืองยะลา	สะเตง	1,842	655
นราธิวาส	ระแงะ	ตันหยงมัส	1,270	278

ที่มา : ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 2564

ขั้นตอนที่ 4 เกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างในการเก็บข้อมูล (Inclusion Criteria)

เมื่อได้พื้นที่ และจำนวนกลุ่มตัวอย่างเป็นที่เรียบร้อยแล้วนั้น ผู้วิจัยจะใช้เกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างในการสำรวจเพื่อให้สามารถตอบวัตถุประสงค์การวิจัยได้ คือ

1. กลุ่มตัวอย่างต้องเป็นประชาชนอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป โดยอยู่ในพื้นที่ (1) ตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา (2) ตำบลเกาะมาวี อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี (3) ตำบลสะเตง อำเภอเมือง จังหวัดยะลา และ (4) ตำบลตันหยงมัส อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส
2. กลุ่มตัวอย่างต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่ข้างต้นมาไม่ต่ำกว่า 10 ปี (พ.ศ. 2553-2563)
3. กลุ่มตัวอย่างต้องเป็นผู้ที่สามารถสื่อสารด้วยภาษาไทย หรือหากไม่สามารถพูดภาษาไทยได้ ผู้วิจัยจะใช้วิธีจ้างผู้ช่วยวิจัยที่มีความสามารถในการสื่อสารภาษามลายู (ภาษายาวี) ที่ใช้ในพื้นที่

ขั้นตอนที่ 5 เกณฑ์การคัดออกกลุ่มตัวอย่างในการเก็บข้อมูล (Exclusion Criteria)

1. กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี และกลุ่มตัวอย่างที่มีความบกพร่อง หรือผิดปกติทางร่างกายด้านใดด้านหนึ่งที่มีผลต่อการลดทอนความสามารถในการให้ข้อมูล หรือพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สามารถให้ข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือผ่านแบบสอบถามได้
2. กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามไม่ครบถ้วนหรือไม่ครอบคลุมทุกประเด็นในแบบสอบถาม
3. กลุ่มตัวอย่างที่ไม่ร่วมมือ หรือปฏิเสธการมีส่วนร่วมในการตอบแบบสอบถาม

## 1.2 เครื่องมือในการเก็บข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ แบบสอบถาม (Questionnaire) ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นมาจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีขั้นตอน ดังนี้

**1.2.1 ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมากำหนดโครงสร้างของข้อคำถาม** แบ่งออกเป็น 3 ตอน 48 ข้อ (Earl Babbie, 2016) โดยแบ่งแบบสอบถามเป็น 1 ชุด คือ แบบสอบถามประชาชน ดังนี้

### 1. แบบสอบถามประชาชนในพื้นที่ตัวอย่าง

**ตอนที่ 1** เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยลักษณะส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง (Personal Factors ตามแนวคิด Social Cognitive Theory ของ Albert Bandura) โดยนำมาปรับให้สอดคล้องกับระดับบุคคลและพื้นที่ศึกษา มีจำนวน 10 ข้อ (ตามแนวคิด Potter and Perry) (Potter and Perry, 1995) คือ (1) เพศ (2) อายุ (3) ศาสนา (4) มุมมองความเป็นตัวตน (5) ภูมิลำเนา (6) ภาษาที่ใช้ในครัวเรือน (7) ระดับการศึกษาสูงสุดสายสามัญ (8) ระดับการศึกษาสูงสุดสายศาสนา (9) รายได้ต่อเดือน และ (10) อาชีพหลัก ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check-List)

**ตอนที่ 2** เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับทัศนคติต่อปัญหาหรือสถานการณ์ในพื้นที่ตั้งแต่ปี พ.ศ.2547-2564 จำนวน 4 ข้อ

ประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับเหตุการณ์ความไม่สงบตลอดระยะเวลา 17 ปีที่ผ่านมา

ทิศทางการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในรอบ 1 ปี

ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนในช่วงเริ่มต้นของเหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้

ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนในบริบทปัจจุบันของเหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้

ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check-List)

**ตอนที่ 3** เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับทัศนคติต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ความรุนแรง จำนวน 34 ข้อ

### 3.1 ทัศนคติที่มีต่อการบริหารและการปกครองท้องถิ่น จำนวน 4 ข้อ

3.1.1 ความจำเป็นในการพูดคุยเรื่องรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับพื้นที่

3.1.2 ความคิดเห็นต่อแนวทางการปกครองพื้นที่ในรูปแบบต่างๆ

3.1.3 ข้อเสนอรูปแบบการปกครองแบบพิเศษ ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง ภายใต้ความสอดคล้องทางอัตลักษณ์และศาสนา

3.1.4 รูปแบบที่เป็นอิสระจากประเทศไทย

ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) และนำมาตรวัดของ Likert Scale ที่แบ่งออกเป็น 5 ระดับ (ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง ไปสู่ เหมาะสมอย่างยิ่ง)

### 3.2 ความไว้วางใจการทำงานของหน่วยงานหรือกลุ่มคน จำนวน 34 ข้อ

ทัศนคติที่มีต่อความไว้วางใจในการทำงานของหน่วยงานหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) นักการเมืองท้องถิ่นใน อ.บ.จ. (2) นักการเมืองท้องถิ่นในเทศบาล (3) นักการเมืองท้องถิ่นใน อ.บ.ต. (4) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) (5) สมาชิกวุฒิสภา (สว.) (6) ผู้ว่าราชการจังหวัด (7) นายอำเภอ (8) กำนันในชุมชนของตนเอง (9) ผู้ใหญ่บ้านในชุมชนของตนเอง (10) เจ้าหน้าที่ตำรวจ (11) เจ้าหน้าที่ทหาร (12) รัฐบาลปัจจุบัน (13) ผู้นำทางศาสนา (อิหม่าม โต๊ะครูหรือพระสงฆ์) (14) คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด (15) กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดี เอส ไอ) (16) ศูนย์อำนวยการบริหารชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) (17) สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ (18) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (19) ครู (20) กอ.รมน.ภาค 4 (21) ปปส. (22) หมอ พยาบาล เจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่อนามัย อสม. (23) พัฒนาการ เจ้าหน้าที่เกษตร ป่าไม้ ประมง (24) เอ็นจีโอ (องค์กรพัฒนาเอกชน) (25) เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม เช่น อัยการ ผู้พิพากษา (26) นักวิชาการและอาจารย์ในมหาวิทยาลัย (27) สื่อออนไลน์ (ให้ระบุ) (28) สื่อหนังสือพิมพ์ไทย (ให้ระบุ) (29) สื่อหนังสือพิมพ์มาเลเซีย (ให้ระบุ) (30) สื่อวิทยุไทย (ให้ระบุ) (31) สื่อวิทยุมาเลเซีย (ให้ระบุ) (32) สื่อโทรทัศน์ไทย (ให้ระบุ) (33) สื่อโทรทัศน์มาเลเซีย (ให้ระบุ) และ (34) อื่นๆ (ให้ระบุ)

ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) และนำมาตรวัดของ Likert Scale ที่แบ่งออกเป็น 5 ระดับ (โดยปรับชื่อระดับให้สอดคล้องกับประเด็นข้อคำถาม) คือ (1) ไม่ไว้วางใจที่สุด (2) ไม่ไว้วางใจ (3) ปานกลาง (4) ไว้วางใจ (5) ไว้วางใจที่สุด

### 3.3 ความเข้าใจที่มีต่อหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 15 ข้อ

3.3.1 การรับรู้ถึงการมีอยู่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

3.3.2 การรับรู้ถึงการมีอยู่ของเทศบาล

3.3.3 การรับรู้ถึงการมีอยู่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

3.3.4 การไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

3.3.5 การไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งนายกเทศมนตรี (เทศบาล)

3.3.6 การไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)



ข้อ 3.3.1-3.3.6 ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check-List)

3.3.7 ความสำคัญของการเลือกตั้งท้องถิ่น

3.3.8 ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัด : อบจ.)

3.3.9 ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเมือง (เทศบาล : เทศบาลเมือง/ตำบล)

3.3.10 ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชนบท (องค์การบริหารส่วนตำบล : อบต.)

3.3.11 บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่มีต่อการสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์เพื่อส่งเสริมการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

3.3.12 บทบาทของเทศบาลเมือง หรือเทศบาลตำบล ที่มีต่อการสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์เพื่อส่งเสริมการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

3.3.13 บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีต่อการสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์เพื่อส่งเสริมการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

3.3.14 การเพิ่มบทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

3.3.15 การยอมรับนับถือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหน่วยปกครองอื่นของชาวบ้าน

ข้อ 3.3.7-3.3.15 ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) และนำมาตราวัดของ Likert Scale โดยแบ่งเป็น 5 ระดับ จากน้อยที่สุดไปมากที่สุด

**3.4 สถานภาพที่เป็นอยู่ในด้านบริการสาธารณะจากเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 3 ข้อ**

3.4.1 สถานภาพที่สะท้อนผ่านภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

3.4.2 สถานภาพที่สะท้อนผ่านภารกิจของเทศบาล

3.4.3 สถานภาพที่สะท้อนผ่านองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ข้อ 3.4.1-3.4.3 ทศนคติเกี่ยวกับสถานภาพที่เป็นอยู่ในด้านบริการสาธารณะจากเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ความรุนแรง ประกอบด้วย (1) การจ้างงานและอาชีพ (2) การศึกษา (3) การพัฒนาการเกษตร หรือปศุสัตว์ เช่น ยาง ปาล์ม แพะ วัว (4) การสาธารณสุข (5) สาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ถนน สะพาน (6) การสร้างครอบครัวเข้มแข็ง (7) การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ทะเล ป่าไม้ (8) การสร้างชุมชนเข้มแข็ง (9) การเพิ่มรายได้ในครัวเรือนและรายได้เสริม (10) การแก้ปัญหายาเสพติด (11) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของท่าน (12) ความมั่นคงปลอดภัยในชุมชนจากปัญหาความไม่สงบ (13) อื่นๆ (ให้ระบุเพิ่มเติม) โดยลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check-List)

**3.5 การมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นในพื้นที่ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 8 ข้อ**

3.5.1 บุคคล (ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้นำชุมชน ฯลฯ) ที่ประชาชนเคยเข้าไปพูดคุยหรือติดต่อประสานงาน ประกอบด้วย (1) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด (2) นายกเทศมนตรี (3) นายกองค้การบริหารส่วนตำบล (4) เจ้าหน้าที่ของ อบจ. (5) เจ้าหน้าที่เทศบาล (6) เจ้าหน้าที่ของ อบต. (7) กำนัน (8) ผู้ใหญ่บ้าน (9) สมาชิกสภาเทศบาล (10) สมาชิกสภา อบต. (11) อาสาป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) (12) ชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) (13) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) (14) ผู้นำกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มต่างๆ (15) กรรมการหมู่บ้าน (16) ประธานชุมชน (17) กรรมการชุมชน และ (18) อื่นๆ (ให้ระบุเพิ่มเติม) และเชื่อมโยงคำถามปลายเปิดตอนท้ายเกี่ยวกับประเด็นในการพูดคุยแต่ละครั้ง โดยลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check-List)

3.5.2 ประสบการณ์ในการเป็นอาสาสมัครเพื่อดำเนินกิจการของชุมชน ประกอบด้วย (1) อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) (2) ชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) (3) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) (4) ประธานกลุ่ม/ชมรม (5) ผู้นำกลุ่มอาชีพ/กลุ่มสตรี (6) ผู้นำชุมชน/กรรมการชุมชน/กรรมการหมู่บ้าน และ (7) อื่นๆ (ให้ระบุเพิ่มเติม) โดยลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check-List)

3.5.3 ประสบการณ์การมีส่วนร่วมในการประชุมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) การเข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน/ตำบล/อำเภอ/จังหวัด (2) การเข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยเฉพาะเรื่อง/เฉพาะงาน/เฉพาะโครงการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การเข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆในการพัฒนาพื้นที่การแก้ปัญหาเฉพาะด้าน หรือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี (4) การเข้าร่วมประชุมกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อหารือเกี่ยวกับโครงการ การกำหนดทิศทางพัฒนาท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาของส่วนรวม ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) และนำมาตรวัดของ Likert Scale โดยแบ่งเป็น 4 ระดับ ประกอบด้วย ไม่เคย นานๆที เป็นครั้งคราว เป็นประจำ

3.5.4 ประสบการณ์การเข้าร่วมเป็นกรรมการในกิจการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) คณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนท้องถิ่น (2) คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง/ตรวจรับพัสดุ หรือจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา/ศูนย์เด็กเล็ก/โรงเรียนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) คณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) และนำมาตรวัดของ Likert Scale โดยแบ่งเป็น 4 ระดับ ประกอบด้วย ไม่เคย นานๆที เป็นครั้งคราว เป็นประจำ

3.5.5 ประสบการณ์การมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจที่สำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น หรือการตรวจสอบติดตามการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (1)

การมีส่วนร่วมเสนอร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติท้องถิ่นที่ริเริ่มโดยภาคประชาชน เช่น ข้อบัญญัติป่าชุมชน การจัดระเบียบชุมชน เป็นต้น (2) การมีส่วนร่วมทำประชาคมติ/ประชาพิจารณ์เพื่อกำหนดทิศทางหรือนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น การตัดสินใจในโครงการสำคัญๆ หรือมีผลกระทบต่อชุมชนโดยรวม (3) การมีส่วนร่วมในการออกแบบสำรวจความคิดเห็น/ความพึงพอใจที่มีต่อการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือร่วมออกแบบประเมินผลการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) การมีส่วนร่วมลงชื่อเพื่อยื่นเรื่องถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) และนำมาตรวัดของ Likert Scale โดยแบ่งเป็น 4 ระดับ ประกอบด้วย ไม่เคย นานๆที เป็นครั้งคราว เป็นประจำ

3.5.6 ความพึงพอใจในการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) ความพึงพอใจในการรับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสภาพปัญหาความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ หรือข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ความพึงพอใจในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและนำความคิดเห็นข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอแนะต่างๆของประชาชนไปปฏิบัติอย่างจริงจัง (3) ความพึงพอใจในการจัดสรรงบประมาณหรือทำโครงการได้ตรงกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนหรือตรงกับความคาดหวังของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ (4) ความพึงพอใจในการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่นมากขึ้น (5) ความรู้สึกถึงการไม่ย่อท้อมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะคิดว่าเสนอความคิดเห็นอะไรไปให้แก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สนใจรับฟัง หรือไม่มีอะไรดีขึ้น ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) และนำมาตรวัดของ Likert Scale โดยแบ่งเป็น 4 ระดับ ประกอบด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ไม่เห็นด้วย เห็นด้วย เห็นด้วยอย่างยิ่ง

3.5.7 หน่วยงานหรือองค์กรที่ประชาชนเคยเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมหรือเข้าร่วมโครงการในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา ประกอบด้วย (1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2) กรมการปกครอง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ (3) กระทรวงสาธารณสุข (4) ศอ.บต. (5) กระทรวงยุติธรรม (6) ทหาร (7) สำนักงาน ป.ป.ส. (8) ตำรวจ (9) คณะกรรมการอิสลามจังหวัด (10) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (11) กรมพัฒนาชุมชน พัฒนาการ (12) มหาวิทยาลัย เช่น มอ./ราชภัฏ และอื่นๆ (13) อ.บ.จ. (14) เทศบาล (15) อ.บ.ต. (16) อื่นๆ (ให้ระบุเพิ่มเติม) และ (17) ไม่เคยเข้าร่วมกิจกรรมใดๆของรัฐเลย โดยลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check-List)

3.5.8 ประสบการณ์การเข้าร่วมทำกิจกรรมในโครงการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา ประกอบด้วย (1) สภาสันติสุขตำบล (2) ญาลันนันนารู (3) ชุมชนศรัทธา (4) โครงการศูภูมิ پاکัด (5) ชุดพัฒนาสันติ (6) โครงการทำดีมีอาชีพ (7) โครงการบัณฑิตอาสา (8) โครงการบ้านมั่นคง (9) โครงการวิจัยของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษา (10) โครงการเยียวยาผู้ประสบเหตุจากความไม่สงบ (11) โครงการดับบ้านดับเมือง (12) โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์/โอท็อป (13) โครงการ

พัฒนาเกษตร หรือปศุสัตว์ (14) โครงการสาธารณสุขเกี่ยวกับโควิด19 (15) โครงการกระทรวงยุติธรรม ยุติธรรมชุมชน (16) โครงการพระราชดำริฯ (17) โครงการเศรษฐกิจพอเพียง (ปุ๋ย EM หรืออื่นๆ) (18) โครงการคุณภาพชีวิตระดับหมู่บ้าน (19) โครงการพัฒนาของเทศบาล หรือ อบต. ให้ระบุ (20) โครงการเศรษฐกิจมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ของ ศอ.บต. (21) โครงการอื่นๆ (ให้ระบุเพิ่มเติม) โดยลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check-List) ว่าเคย หรือไม่เคย

### 3.6 การเข้ามาพูดคุยและแก้ปัญหาของหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นในพื้นที่ความรุนแรง จำนวน 1 ข้อ

ในรอบ 1 ปีที่ผ่านมาหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภายนอกอื่นที่เข้ามาพูดคุย แก้ปัญหา หรือให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) ฝ่ายปกครอง จังหวัด อำเภอบาง (2) สาธารณสุข หมอ พยาบาล อนามัย และ อสม. (3) ทหารชุดมวลชนสัมพันธ์ / ทหารพราน (4) การศึกษา ครูในโรงเรียนรัฐ (5) ฝ่ายเกษตร ประมง ป่าไม้ (6) พัฒนาการ (7) เจ้าหน้าที่ยุติธรรมชุมชน (8) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (9) ตำรวจมวลชนสัมพันธ์ (10) อ.บ.จ. (11) เทศบาล (12) อ.บ.ต. (13) ศอ.บต. เช่น โครงการอบรม (14) มหาวิทยาลัย เช่น มอ. ปัตตานี/ราชภัฏยะลา (15) คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด (16) องค์กรพัฒนาเอกชน หรือ เอนจีโอ (17) เจ้าหน้าที่โครงการพระราชดำริ และ (18) อื่นๆ (ให้ระบุเพิ่มเติม)

ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) และนำมาตรวจวัดของ Likert Scale ที่แบ่งออกเป็น 5 ระดับ คือ (1) มากที่สุด (2) มาก (3) ปานกลาง (4) น้อย (5) น้อยที่สุด

### 3.7 เรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องทำเพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 1 ข้อ

สิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องทำเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการแก้ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย (1) การส่งเสริมอาชีพและรายได้ (2) การแก้ปัญหายาเสพติด (3) การพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับวิถีและวัฒนธรรมของคนในพื้นที่มากขึ้น (4) การส่งเสริมสนับสนุนอัตลักษณ์ ภาษา และวัฒนธรรม (5) การสนับสนุนการจัดสวัสดิการให้กับคนในชุมชน เช่น การเพิ่มค่าครองชีพผู้สูงอายุ การมีสวัสดิการเรื่องการเล่าเรียนของเยาวชน (6) การสนับสนุน และตรวจสอบให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม การตัดสินอย่างเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ (7) การแก้ปัญหากลุ่มผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ (8) การพัฒนารูปแบบหรือสร้างกลไกการปกครองท้องถิ่นที่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมมากขึ้น (9) การส่งเสริมให้มีความคุ้มครองและเคารพสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัด (10) การจัดระเบียบแหล่งบ่มเพาะที่ทำให้เยาวชนมีความคิดเห็นต่างจากรัฐ (11) การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (12) ส่งเสริมการยกระดับการปกครองท้องถิ่นให้มีฐานะเท่ากับรูปแบบการปกครองแบบ

พิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร เป็นต้น (13) การเข้าไปมีบทบาทโดยตรงในกระบวนการพูดคุยสันติสุขในพื้นที่เพื่อช่วยหาทางออกจากความขัดแย้ง และ (14) อื่นๆ (ให้ระบุเพิ่มเติม)

ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) และนำมาตรวจวัดของ Likert Scale ที่แบ่งออกเป็น 5 ระดับ คือ (1) มากที่สุด (2) มาก (3) ปานกลาง (4) น้อย (5) น้อยที่สุด

### 3.8 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 ข้อ

3.8.1 ความเชื่อมั่นหรือความคิดเห็นในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้

3.8.2 ผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.8.3 ข้อเสนอแนะอื่นๆ (หากมี ให้ระบุเพิ่มเติม)

ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบปลายเปิด (Open Ended Questions) ในตอนท้าย (ไม่เกิน 5 บรรทัดในแต่ละข้อ) ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และสรุปเป็นค่าความถี่ (Frequencies)

#### 1.2.2 การสร้างและหาคุณภาพของเครื่องมือ

การสร้างเครื่องมือวิจัย ประกอบด้วย แบบสอบถาม สำหรับใช้วิเคราะห์ในเชิงปริมาณจะสร้างขึ้นตามกรอบวัตถุประสงค์ในการศึกษา และแนวคิดทฤษฎีที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม จากนั้นจะให้อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์) และประธานสอบวิทยานิพนธ์ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี) ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับประเด็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ตรวจสอบหาความตรงเป็นลำดับแรก

นอกจากนี้เพื่อประสิทธิภาพของเครื่องมือวิจัย ผู้วิจัยได้ทดสอบความตรง (Validity) และความเที่ยง (Reliability) ดังนี้

1. การทดสอบความตรง (Validity) จะใช้ผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิจัยและหัวข้อวิจัย จำนวน 5 ท่าน ประกอบด้วย

1.1 ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1.2 รองศาสตราจารย์ ดร.บุษอริ ยีหมาะ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา

1.3 รองศาสตราจารย์ พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ มหาวิทยาลัยทักษิณ (สงขลา)

1.4 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุรวุฒน์ ช่อไม้ทอง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (ปัตตานี)

1.5 ผู้ช่วยศาสตราจารย์เอกรินทร์ ต่วนศิริ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (ปัตตานี)

โดยผู้เชี่ยวชาญทั้ง 5 ท่านมีส่วนสำคัญต่อการตรวจสอบหาความตรง ได้แก่ การตรวจความเหมาะสมด้านเนื้อหา ความถูกต้องด้านการใช้ภาษา ความครอบคลุมครบถ้วนตามกรอบแนวคิดในการศึกษา และตรงตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยหลังจากผู้ทรงคุณวุฒิได้ตรวจค่า IOC เรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยได้นำค่าคะแนนมาคำนวณหาค่า IOC แต่ละข้อเพื่อพิจารณานำข้อแบบสอบถามที่มีค่า IOC รวมไม่ต่ำกว่า 0.5 ไปใช้จริง โดยใช้สูตร ดังนี้

$$\text{สูตร IOC} = \frac{\sum R}{N}$$

เมื่อ IOC แทนดัชนีความสอดคล้อง (Index of Item Objective Congruence)

$\Sigma$	แทน	ผลรวมของคะแนนความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ
R	แทน	คะแนนความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่อคำถามแต่ละข้อ
N	แทน	จำนวนผู้เชี่ยวชาญ

สำหรับเกณฑ์การให้คะแนน มีดังนี้

+1	=	คำถามนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย
0	=	ไม่แน่ใจว่าคำถามนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย
-1	=	คำถามนั้นไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย

เกณฑ์การแปลความหมาย มีดังนี้

ค่า IOC $\geq$	.50	หมายความว่า คำถามนั้นตรงวัตถุประสงค์ของการวิจัย
ค่า IOC $<$	.50	หมายความว่า คำถามนั้นไม่ตรงวัตถุประสงค์ของการวิจัย

โดยผลการวิเคราะห์หาค่าความเที่ยงตรงของแบบสอบถาม มีค่าเฉลี่ยของดัชนีความสอดคล้อง (IOC)  $\geq$  .50 ทุกข้อ ทั้งนี้ ค่าความเที่ยงตรงของแบบสอบถามเมื่อพิจารณารายข้อพบว่า มีค่าต่ำสุดอยู่ที่ 0.80 และผู้วิจัยได้นำมาขอเสนอแนะที่ผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละท่านแนะนำมาปรับปรุงหรือแก้ไขก่อนนำไปใช้

2. การทดสอบความเที่ยง (Reliability) มีการนำแบบสอบถามไปทดลองใช้ (Try Out) โดยนำแบบสอบถามนั้นไปทดลองใช้กับกลุ่มทดลองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 30 ชุด หลังจากนั้นนำมาวิเคราะห์ด้วยค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบัก ผลการคำนวณพบว่าได้ค่าสัมประสิทธิ์ความเชื่อมั่นเท่ากับ .940

### 1.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ใช้แบบสอบถามเป็นกระดาชในการเก็บรวบรวมข้อมูลรายละเอียดจากกลุ่มตัวอย่างที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป

### 1.4 การประมวลผล

หลังจากการเก็บรวบรวมข้อมูลเรียบร้อยแล้ว จะมีการตรวจสอบความถูกต้องและความสอดคล้องของข้อมูลและนำไปประมวลผลเป็นรูปตาราง

### 1.5 หลักเกณฑ์การรวมคะแนน

การคำนวณคะแนนที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. ตัวแปรความคิดเห็น/ความพึงพอใจ/ความเชื่อมั่น มีคะแนนเต็ม 5 คะแนน โดยมีการแปลงคำตอบที่ได้จากแต่ละตัวแปรเป็นคะแนน มีหลักเกณฑ์ดังนี้

ระดับความคิดเห็น/ความพึงพอใจ/ความเชื่อมั่น	คะแนน
มากที่สุด	5
มาก	4
ปานกลาง	3
น้อย	2
น้อยที่สุด	1

2. แบบสอบถามประเภทตรวจสอบรายการ (Check List) และคำถามปลายเปิด ผู้วิจัยจะใช้วิธีการสรุปเป็นค่าความถี่ (Frequencies)

### 1.6 หลักเกณฑ์การแปลผล

ตัวแปรความคิดเห็น/ความพึงพอใจ/ความเชื่อมั่น (คะแนนเต็ม 5 คะแนน) มีหลักเกณฑ์การแปลผล ดังนี้

ระดับความคิดเห็น/ความพึงพอใจ/ความเชื่อมั่น	คะแนนเฉลี่ย
มากที่สุด	4.50 - 5.00
มาก	3.50 - 4.49
ปานกลาง	2.50 - 3.49
น้อย	1.50 - 2.49
น้อยที่สุด	1.00 - 1.49

### 1.7 การประมาณค่าสถิติ

การประมาณค่าสถิติ เป็นการคำนวณค่าร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามลักษณะของสิ่งที่ต้องการศึกษาในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล โดยการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้สถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

ค่าสถิติร้อยละ (Percentage) ใช้อธิบายข้อมูลปัจจัยลักษณะส่วนบุคคล (Personal Factors) ตามแนวคิด (Albert Bandura, 1986) ของกลุ่มตัวอย่าง (ตั้งรายละเอียดที่ปรากฏในแบบสอบถามตอนที่ 1) และในตอนต้นที่ 3 ของแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับ “ปัญหา และ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ” ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบปลายเปิด (Open Ended Questions) โดยจะนำมาแจกแจงค่าความถี่ และสรุปเป็นคำร้อยละ

## 2. ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

ค่าเฉลี่ย (Mean) คือ ผลรวมของค่าที่ได้จากข้อมูลทั้งหมด หารด้วยจำนวนของข้อมูลเพื่อวัดแนวโน้มเข้าสู่ศูนย์กลางของข้อมูล (Evan M. Berman and XiaoHu Wang, 2012) คำนวณได้จากสูตรต่อไปนี้

$$\bar{x} = \sum_i x_i / n$$

ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) คือ การวัดการกระจายของข้อมูล ซึ่งค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของข้อมูลที่กระจายตัวห่างจากค่าเฉลี่ยจะมีค่ามากกว่าค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของข้อมูลที่กระจายตัวเข้าใกล้ค่าเฉลี่ย (Evan M. Berman and XiaoHu Wang, 2012) คำนวณได้จากสูตรต่อไปนี้

$$s = \sqrt{\frac{\sum (x_i - \bar{x})^2}{n - 1}}$$

การวิจัยครั้งนี้จะใช้ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ในการอธิบายข้อมูล ประกอบด้วย 2 ประเด็น (เปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง) คือ

- (1) ประเด็นลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม ในภาพรวมและรายด้าน
- (2) ประเด็นความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานะ บทบาท และพลวัตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับ

การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งในภาพรวมและรายด้าน

### 1.8 การนำเสนอผลการสำรวจ

เสนอผลสำรวจในระดับจังหวัดในรูปของคำร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) เพื่อนำเสนอระดับความคิดเห็น/ความพึงพอใจ/ความเชื่อมั่น ฯลฯ ของประชาชน และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) เพื่อดูการกระจายของข้อมูล หากผลการวิจัยออกมาออกมาในเชิงลบต่อหน่วยงานและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ผู้วิจัยจะนำเสนอเป็นภาพรวม โดยไม่เจาะจงระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล เพื่อพิทักษ์สิทธิกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในพื้นที่



## 2. การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

### 2.1 ผู้ให้ข้อมูล (Informant)

1. ข้อมูลเชิงเอกสาร คือ ข้อมูลเอกสารที่ได้จากกรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด ห้องสมุดหรือแหล่งค้นคว้าทรัพยากร และหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย เป็นต้น

2. ข้อมูลจากบุคคล คือ ประชาชนในพื้นที่ที่สมัครใจให้ข้อมูล และกลุ่มบุคลากร ข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง เจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยทั้ง 2 กลุ่ม ครอบคลุมทั้ง 4 พื้นที่ ประกอบด้วย อ.เทพา จ.สงขลา อ.ยะรัง จ.ปัตตานี อ.เมืองยะลา จ.ยะลา และ อ.ระแงะ จ.นราธิวาส ซึ่งเป็นการใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ในระดับพื้นที่ และระดับบุคคล เพื่อให้สอดคล้องกับการวิเคราะห์องค์ความรู้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโจทย์วิจัย โดยคัดเลือกจากหน่วยปกครองที่มีความถี่สะสมของเหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้สะสมสูงสุดในรอบ 17 ปีที่ผ่านมา พิจารณาคัดเลือกจากประชาชนและบุคลากรที่อยู่ภายใต้ระดับโครงสร้าง (Level of Administration) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย เขตจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) เขตเมือง (เทศบาล) และเขตชนบท (องค์การบริหารส่วนตำบล) ที่สามารถเป็นตัวแทนครอบคลุมพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างหลากหลาย ประกอบด้วย 4 พื้นที่ คือ อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา และอำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 2564) เก็บข้อมูลจนกว่าข้อมูลจะอิ่มตัว ประมาณ 20 คน

### 2.2 เกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูล (Inclusion Criteria)

1. ข้อมูลเชิงเอกสาร จะคัดเลือกข้อมูลเอกสารเฉพาะที่สามารถนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อตอบคำถามการวิจัย และวัตถุประสงค์การศึกษา

2. ข้อมูลจากบุคคล

2.2.1 ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป จำนวนประมาณ 20 คน

1. ผู้ให้ข้อมูลประเภทประชาชนอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ต้องอยู่ในพื้นที่ (1) ตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา (2) ตำบลเกาะมาวี อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี (3) ตำบลสะเตง อำเภอเมือง จังหวัดยะลา และ (4) ตำบลตันหยงมัส อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส โดยจะคัดเลือกกลุ่มตัวแทนประชาชนที่เป็นคนละกลุ่มกับผู้ตอบแบบสอบถาม

2. ผู้ให้ข้อมูลต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่ข้างต้นมาไม่ต่ำกว่า 10 ปี (พ.ศ. 2553-2563)

3. ผู้ให้ข้อมูลต้องเป็นผู้ที่สามารถสื่อสารด้วยภาษาไทย หรือหากไม่สามารถพูดภาษาไทยได้ ผู้วิจัยจะใช้วิธีจ้างผู้ช่วยวิจัยที่มีความสามารถในการสื่อสารภาษามลายู (ภาษายาวี) ซึ่งเป็นภาษาที่ใช้สื่อสารในพื้นที่

4. ผู้ให้ข้อมูลส่วนหนึ่งต้องมาจากบทบาทการเป็นผู้นำเยาวชน

2.2.2 บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยราชการอื่น จำนวนประมาณ 20 คน

1. ข้าราชการการเมือง : ผู้ที่ได้รับ หรือเคยได้รับการเลือกตั้งระหว่างปี 2547-2564 ให้เป็นผู้นำ และผู้ปฏิบัติงานฝ่ายสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมทุกระดับ ประกอบด้วย ระดับจังหวัด : องค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายกหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และคณะกรรมการสภา) ระดับเมือง : เทศบาล (นายกหรือรองนายกเทศมนตรี และคณะกรรมการสภา) และระดับชนบท : องค์การบริหารส่วนตำบล (นายกหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการสภา) ในพื้นที่ที่ทำการศึกษา

2. ข้าราชการท้องถิ่น : ปลัดตำบลที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ศึกษาไม่ต่ำกว่า 5 ปีขึ้นไป

3. บุคลากรทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป นักวิเคราะห์นโยบายและแผน เป็นต้น ต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ทำงานในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ต่ำกว่า 5 ปี

4. บุคลากรหน่วยราชการอื่น ได้แก่ ทหาร ตำรวจ เจ้าหน้าที่ในศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 5 ปี และสามารถให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เพื่อเติมเต็มการศึกษาและตอบคำถามการวิจัยให้มีความสมบูรณ์ได้

### 2.3 เกณฑ์การคัดออกกลุ่มผู้ให้ข้อมูล (Exclusion Criteria)

1. ข้อมูลเชิงเอกสาร จะคัดเลือกข้อมูลเอกสารที่ไม่เกี่ยวข้อง หรือไม่มีประโยชน์ในการตอบคำถาม และวัตถุประสงค์การศึกษาออกไป

2. ข้อมูลจากบุคคล

2.1 กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี และกลุ่มตัวอย่างที่มีความบกพร่อง หรือผิดปกติทางร่างกายด้านใดด้านหนึ่งที่มีผลต่อการลดทอนความสามารถในการให้ข้อมูล หรือพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สามารถให้ข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือผ่านการสัมภาษณ์ได้

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ไม่ร่วมมือ หรือปฏิเสธการมีส่วนร่วมในการให้สัมภาษณ์

### 2.4 การเก็บข้อมูล (Data Collection)

#### 1. ข้อมูลเชิงเอกสาร (Documentary Information)

การเก็บข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ การเก็บข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (Document Research) และการเก็บข้อมูลภาคสนาม (Field Research) โดยที่ผู้วิจัยขออธิบายในรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 การเก็บข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (Document Research) โดยมีลักษณะของการวิจัยที่ข้อมูลหลักมาจากสิ่งตีพิมพ์ที่มีลักษณะเป็นเหมือนกับการขุดค้น (Excavations) แสวงหาหลักฐานหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งหลักฐาน (Evidence) โดยมีแหล่งข้อมูลที่หลากหลายกว้างขวาง (จุมพล นิมพานิช, 2551) แบ่งออกเป็น 2 ส่วนสำคัญ คือ

1.1.1 ข้อมูลขั้นต้นแบบปฐมภูมิ (Primary Data) ซึ่งประกอบด้วย การเก็บข้อมูลจากเอกสารทางประวัติศาสตร์ กฎหมาย ประกาศต่างๆ นโยบาย พระราชบัญญัติ กฎ ข้อบังคับต่างๆ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์ โครงการและกิจกรรม และเอกสารขั้นต้นอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.1.2 ข้อมูลขั้นรองแบบทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยใช้วิธีการนำเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องมาศึกษาค้นคว้าประกอบการอธิบาย อาทิ รายงานการประชุม รายงานประจำปี หนังสือพิมพ์รายวัน รายงานการวิจัย เอกสารการสัมมนา หนังสือวิชาการ และบทความจากวารสารต่างๆ ซึ่งเป็นข้อมูลหลักฐานที่มีผู้รวบรวมไว้แล้ว

## 2. ข้อมูลจากบุคคล (Personal Information)

### 2.1 การเก็บข้อมูลภาคสนาม (Field Research)

#### 2.1.1 การสัมภาษณ์ (Interview)

ผู้วิจัยจะใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นหลัก (จุมพล นิมพานิช, 2551) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth interview) จะใช้คำถามปลายเปิด (Open Question) โดยใช้แบบสัมภาษณ์ที่ระบุแนวทางการสัมภาษณ์ (Interview Guide) หรือบรรจุกำถามหลักๆ ซึ่งเป็นหัวข้อสำคัญที่ต้องการรู้ ผ่านการนำคำถามไปใช้ซักถามเองตามความเหมาะสม (สุภาวงศ์ จันทวานิช, 2552) ทั้งนี้ จะเน้นการซักถามติดตามรายละเอียดเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการโดยตรงมากที่สุด ซึ่งมีลักษณะเหมือนกับการสัมภาษณ์แบบ Focused Interview โดยที่เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่มีการชี้นำ (Non-Directive Interview) (A. Fontana and J. Frey, 1994) การสัมภาษณ์ประเภทนี้จะใช้กับตัวแสดงที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีขนาดเล็ก ประกอบด้วย ผู้นำทั้งในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยราชการอื่นที่มีความสัมพันธ์กับหัวข้อที่ศึกษา และตัวแทนประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปในพื้นที่

#### 2.1.2 การอภิปรายกลุ่ม (Focus Group Discussion)

ผู้วิจัยจะศึกษาโดยเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เจาะจงเลือกมาซึ่งจะเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นแต่ละระดับ ประกอบด้วย ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเจาะจงพื้นที่ที่ศึกษาประกอบด้วย 4 พื้นที่ คือ อำเภอเทพา จังหวัด

สงขลา อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา และอำเภอรอแจะ จังหวัดนราธิวาส (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 2564) เพื่อหาหรือปัญหา แนวทางการพัฒนา และการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแก้ปัญหาท้องถิ่น และหาทางออกให้กับปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยทัศนคติของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ครอบคลุมทุกกลุ่ม

**2.2 ประเด็นคำถามที่ใช้ในการเก็บข้อมูลภาคสนาม (Research Question)** ผู้วิจัยจะใช้ประเด็นคำถามปลายเปิด (Open-Question) จะใช้วิธีการคัดเลือกตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) จากกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ 2 กลุ่มหลัก ประกอบด้วย ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่ 4 อำเภอ คือ อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา และอำเภอรอแจะ จังหวัดนราธิวาส (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 2564) ลักษณะคำถามมีจุดประสงค์เพื่อสอบถามถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับภาพรวมการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในระบบรัฐไทย (ราชการ) ที่มีต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตัวแสดง และความสัมพันธ์ทางอำนาจในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ และรูปแบบกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วม

## 2.5 วิธีการติดต่อและวิธีการเข้าถึงผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย

หลังจากดำเนินการจัดทำโครงร่างวิทยานิพนธ์ ดำเนินการสอบโครงร่างวิทยานิพนธ์ และผ่านการพิจารณาอนุมัติหัวข้อวิทยานิพนธ์และแต่งตั้งคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์จากคณะกรรมการบริหารคณะรัฐศาสตร์ในการประชุมครั้งที่ 21/2563 เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2563 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยทำการติดต่อพื้นที่เพื่อทำการนัดหมายผู้นำชุมชนในการขอความอนุเคราะห์แจกแบบสอบถาม และเข้าพบสัมภาษณ์บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ โดยหลังจากได้วันและเวลาในการเข้าสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลแบบสอบถาม ผู้วิจัยจะดำเนินการจัดทำหนังสือขอเก็บข้อมูลจากคณะรัฐศาสตร์ตามวันและเวลาที่ได้มีการนัดหมาย และลงพื้นที่วิจัยตามวันและเวลาที่กำหนด

## 2.6 วิธีการพิทักษ์สิทธิ ป้องกันความเสี่ยง และรักษาความลับของกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย

งานวิจัยเรื่องนี้ได้ผ่านการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคนแบบเต็มขั้นตอน (Full Board Review) จากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบันชุดที่ 2 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2564 ตามเอกสารใบรับรองโครงการวิจัยเลขที่ COA No. 136/2564 ที่รับรองโครงการวิจัยที่ 049/64 เรื่องสถานะ บทบาท และพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัด

ชายแดนภาคใต้ การพิจารณาจริยธรรมการวิจัยครั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลักการของ Declaration of Helsinki, the Belmont report, CIOMS guidelines และ The international conference on harmonization- Good clinical practice (ICH-GCP)

ฉะนั้น งานวิจัยเรื่องนี้จะยึดหลักการพิทักษ์สิทธิ ป้องกันความเสี่ยง และรักษาความลับของกลุ่มตัวอย่าง หรือผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย ดังนี้

1. การเชิญชวนบุคคลในฐานะกลุ่มตัวอย่างเข้าร่วมการวิจัยจะดำเนินการโดยปราศจากการบีบบังคับ หรือกดดันข่มขู่ให้กลุ่มตัวอย่างเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย และปราศจากการให้สิ่งตอบแทนมูลค่าเกินเหมาะสมจนทำให้กลุ่มตัวอย่างละเลยความเสี่ยงอันอาจเกิดขึ้นเมื่อเข้าร่วมโครงการวิจัย

2. ในกระบวนการขอความยินยอม ผู้วิจัยจะไม่ปิดบังข้อมูลการวิจัยใดๆ หรือมีการหลอกลวงกลุ่มตัวอย่างเพื่อให้ได้มาซึ่งความร่วมมือในการให้ข้อมูล

3. ในการขอความยินยอมเข้าร่วมโครงการวิจัย กลุ่มตัวอย่างต้องเซ็นใบยินยอมไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีที่บุคคลคนนั้นเขียนไม่ได้ต้องประทับลายมือและมีบุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสียเซ็นเป็นพยาน

4. ผู้วิจัยจะไม่กระทำการยกเว้นการเซ็นยินยอม

5. ผู้วิจัยจะไม่ลู่กล้าความเป็นส่วนตัวในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลเชิงลึกโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้เป็นเจ้าของข้อมูล และจะไม่ปฏิบัติการสังเกตพฤติกรรมส่วนบุคคลในเรื่องที่บุคคลไม่ต้องการให้ผู้อื่นล่วงรู้ เช่น แอบบันทึกการสนทนาหรือสัมภาษณ์

6. ผู้วิจัยจะรักษาความลับด้วยการให้ความเคารพต่อกลุ่มตัวอย่างที่ให้ข้อมูลส่วนบุคคลมา เฉพาะโครงการวิจัยนี้ โดยการรักษาความลับไม่ให้อื่นที่ไม่มีสิทธิล่วงรู้

7. ผู้วิจัยจะมีการบันทึกข้อมูลแบบนิรนามในขั้นตอนการเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการอภิปรายผลข้อมูล เพื่อไม่ให้มีตัวบ่งชี้ตัวบุคคลหรือสืบตัวบุคคลได้ ซึ่งจะช่วยรักษาความลับได้ดี ทั้งนี้ หากผู้วิจัยมีความจำเป็นเพื่อความถูกต้องของผลการวิจัย ผู้วิจัยจะทำการบันทึกแบบเข้ารหัสและเชื่อมโยงไว้ และกลุ่มตัวอย่างที่ไม่จำเป็นจะทำลายตัวบ่งชี้ตั้งแต่แรกเริ่ม

8. ผู้วิจัยจะหลีกเลี่ยงการบันทึกภาพบุคคล หากมีความจำเป็นต้องบันทึกภาพ ผู้วิจัยจะถ่ายในลักษณะที่ไม่เห็นหน้าหรือที่ไม่สามารถระบุตัวตนบุคคลได้ หรือถ้าหากถ่ายภาพที่ทำให้ระบุตัวตนบุคคลได้ ผู้วิจัยจะไม่เผยแพร่หรือเผยแพร่โดยการปกปิดใบหน้าบุคคล

9. การตีพิมพ์เผยแพร่ผลการวิจัยจะดำเนินการในรูปแบบที่ผู้อ่านไม่สามารถบ่งชี้ตัวบุคคลที่เข้าร่วมโครงการวิจัย และไม่กระทบต่อความอ่อนไหวทางสังคมและวัฒนธรรมในพื้นที่การศึกษาคือ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีอัตลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรมที่มีลักษณะเฉพาะหรือแตกต่างจากพื้นที่อื่น

## 2.7 เครื่องมือในการเก็บข้อมูล (Research Instrument)

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลคือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก โดยแบ่งแบบสัมภาษณ์ออกเป็น 2 ประเภทคือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับตัวแทนประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป จำนวนประมาณ 20 คน และแบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับบุคลากรองค์กรปกครองท้องถิ่นและหน่วยราชการอื่น จำนวนประมาณ 20 คน โดยแบบสัมภาษณ์แต่ละกลุ่ม มีประมาณ 24 คำถาม/กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ ประกอบด้วย

**1. แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป** ประกอบด้วยประเด็นคำถามดังนี้

**ประเด็นคำถามภาพรวมทั่วไป :** ภาพรวมการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ท่านมีความเชื่อมั่นหรือคิดเห็นอย่างไรต่อการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีความรุนแรง

2. ท่านคิดว่าผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร

3. ผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงมีผลต่อรายได้และการเสียภาษีของท่านอย่างไร

4. ท่านคิดว่าในสถานการณ์ความรุนแรงในปัจจุบัน การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานประสบความสำเร็จหรือไม่สำเร็จอย่างไร

5. ท่านมีความเชื่อมั่นต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐ (กองทัพ/ทหาร) อย่างไร

6. ท่านคิดอย่างไรเกี่ยวกับสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น

**ประเด็นคำถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 :** เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในระบบรัฐไทย (ราชการ) ที่มีต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

7. ท่านคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน พึงพอใจหรือไม่ และอะไรที่คิดว่ายังเป็นปัญหาสำคัญ

8. ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ความรุนแรงควรมีรูปแบบอย่างไร และปัจจุบันเป็นแบบไหน

9. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ท่านอาศัยอยู่มีความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกอื่นอย่างไรบ้าง (ได้แก่ ศอ.บต. ทหาร ตำรวจ ภาคประชาสังคม เป็นต้น) และเข้าไปมีความสัมพันธ์เพื่อปฏิบัติการกิจในด้านไหน ผลลัพธ์เป็นอย่างไรบ้าง

10. ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้บ้างหรือไม่ และเข้าไปเกี่ยวข้องด้านไหน (ยกตัวอย่าง) ผลลัพธ์เป็นอย่างไร

11. ในอนาคตท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแผนปฏิบัติการเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างไรบ้าง

**ประเด็นคำถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 :** เพื่อศึกษาตัวแสดง และความสัมพันธ์ทางอำนาจในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

12. ท่านได้ไปเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งที่ผ่านมาหรือไม่ (ถ้าไป เพราะเหตุใด และถ้าไม่ไป เพราะเหตุใด)

13. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับผู้นำที่ชนะการเลือกตั้งท้องถิ่น

14. ถ้าผู้นำในท้องถิ่นของท่านชนะการเลือกตั้งหลายสมัย ท่านคิดว่าเป็นเพราะอะไร

15. ท่านคิดว่า นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล/ปลัด/ผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่นเป็นต้น มีบทบาทมากน้อยขนาดไหน เมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลภายนอกอื่น ได้แก่ ผู้นำศาสนา หรือผู้นำชุมชนศรัทธาอื่นๆ

16. ท่านเคยเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนา หรือผู้นำในท้องถิ่นอื่นๆ อย่างไรบ้าง

17. ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีวิธีการอย่างไรในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้นำศาสนา หรือผู้นำภายนอกอื่นๆในท้องถิ่น

18. ใครคือคนที่ท่านเชื่อมั่นให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และท่านคิดว่าควรเข้าไปมีส่วนร่วมในภารกิจด้านใดเป็นหลัก เพราะอะไร

**ประเด็นคำถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 :** เพื่อเสนอแนะรูปแบบกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับของการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

19. ท่านเคยเข้าไปมีส่วนร่วม หรือให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน ถ้าเคย ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านไหน และถ้าไม่เคยเป็นเพราะอะไร

20. เมื่อประเมินในภาพรวมปัจจุบัน ท่านคิดว่าผู้นำศาสนา และผู้นำศรัทธาอื่นๆได้ให้ความร่วมมือกับการทำงานในภารกิจต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ท่านทำงานมากน้อยแค่ไหน ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านไหน

21. ท่านคิดว่า ที่ผ่านมากการสร้างความร่วมมือในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน ภาคประชาสังคม และเครือข่ายอื่นๆ ประสบความสำเร็จหรือไม่ อย่างไร

22. เพราะเหตุใดที่ผ่านมากการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนในพื้นที่ และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงประสบความสำเร็จล้มเหลว เกิดจากปัญหาและอุปสรรคอะไร

23. ท่านคิดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีวิธีการอย่างไรในการแก้ไขปัญหา และกำจัดอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความร่วมมือดังกล่าว

24. ในทรรศนะของท่าน ท่านมีวิธีการอย่างไรที่ช่วยสร้างเครือข่ายความร่วมมือของทุกภาคส่วน ทั้งในระดับบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับผู้นำศาสนาหรือผู้นำศรัทธา ระดับภาคประชาสังคม และระดับภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน

**2. แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยราชการอื่น**  
ประกอบด้วยประเด็นคำถาม ดังนี้

**ประเด็นคำถามภาพรวมทั่วไป :** ภาพรวมการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ท่านคิดอย่างไรเกี่ยวกับการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่าน
2. ท่านคิดอย่างไรต่อการปฏิบัติงานในสถานการณ์ความรุนแรงในปัจจุบัน
3. ท่านคิดอย่างไรเกี่ยวกับตำแหน่งในการงานปัจจุบัน
4. ท่านคิดอย่างไรเกี่ยวกับอัตราบุคลากรในองค์กรที่ท่านทำงานในปัจจุบัน
5. ท่านคิดอย่างไรเกี่ยวกับความปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ที่มีความรุนแรง
6. ท่านคิดอย่างไรเกี่ยวกับความหวาดระแวงของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. ท่านคิดอย่างไรต่อความร่วมมือของประชาชนในการให้บริการงานสาธารณะในด้านต่างๆ
8. ท่านคิดอย่างไรเกี่ยวกับสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น

**ประเด็นคำถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 :** เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในระบบรัฐไทย (ราชการ) ที่มีต่อการแก้ปัญหาคความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

9. ท่านคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน พึงพอใจหรือไม่ และอะไรที่คิดว่ายังเป็นปัญหาสำคัญ

10. ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ความรุนแรงควรมีรูปแบบอย่างไร และปัจจุบันเป็นแบบไหน

11. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่านมีความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกอื่นอย่างไรบ้าง (ได้แก่ ศอ.บต. ทหาร ตำรวจ ภาคประชาสังคม เป็นต้น) และเข้าไปมีความสัมพันธ์เพื่อปฏิบัติการกิจในด้านไหน ผลลัพธ์เป็นอย่างไรบ้าง



12. ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้บ้างหรือไม่ และเข้าไปเกี่ยวข้องด้านไหน (ยกตัวอย่าง) ผลลัพธ์เป็นอย่างไร

13. ในอนาคตท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแผนปฏิบัติการเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างไรบ้าง

**ประเด็นคำถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 :** เพื่อศึกษาตัวแสดง และความสัมพันธ์ทางอำนาจในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

14. ท่านคิดว่าตัวท่าน (นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล/ปลัด/ผู้ปฏิบัติงาน ฯลฯ) มีบทบาทมากน้อยขนาดไหน เมื่อเปรียบเทียบกับตัวแสดงอื่นภายนอก ได้แก่ ผู้นำศาสนา หรือผู้นำชุมชนอื่นๆ ที่ประชาชนให้ความเคารพศรัทธา

15. ท่านเข้าไปมีส่วนร่วมกับผู้นำภายนอกอื่นๆ ได้แก่ ผู้นำศาสนา หรือผู้นำในท้องถิ่นอื่นอย่างไรบ้าง

16. ในพื้นที่ของท่านกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำศาสนามีบทบาทมากน้อยอย่างไร และส่วนใหญ่มิบทบาทด้านไหนในท้องถิ่น (ในความเป็นจริงใครมีอำนาจมากกว่าใคร)

17. ท่านมีวิธีการอย่างไรในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับตัวแสดงหรือผู้นำภายนอกอื่นๆในท้องถิ่น

18. ในท้องถิ่นของท่าน ท่านคิดว่าใคร/ผู้ใดที่ประชาชนเคารพศรัทธา ให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาด้านไหนเป็นหลัก

**ประเด็นคำถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 :** เพื่อเสนอแนะรูปแบบกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับของการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

19. เมื่อประเมินในภาพรวมปัจจุบัน ท่านคิดว่าประชาชนให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ท่านทำงานมากน้อยแค่ไหน ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านไหน

20. เมื่อประเมินในภาพรวมปัจจุบัน ท่านคิดว่าผู้นำศาสนา และผู้นำศรัทธาอื่นๆได้ให้ความร่วมมือกับการทำงานในภารกิจต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ท่านทำงานมากน้อยแค่ไหน ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านไหน

21. ที่ผ่านมา โครงการหรือกิจกรรมอะไรที่ท่านมองว่าประชาชนให้ความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด เพราะเหตุใด

22. ท่านคิดว่า ปัญหาและอุปสรรคในการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องคือปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับอะไร

23. ท่านมีวิธีการอย่างไรในการแก้ไขปัญหา และกำจัดอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความร่วมมือดังกล่าว

24. ในทฤษฎีของท่าน ท่านมีวิธีการอย่างไรที่ช่วยสร้างเครือข่ายความร่วมมือของทุกภาคส่วน ทั้งในระดับบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับผู้นำศาสนาหรือผู้นำศรัทธา ระดับภาคประชาสังคม และระดับภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน

## 2.8 การสร้างและหาคุณภาพของเครื่องมือ

การสร้างเครื่องมือวิจัย ประกอบด้วย แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับใช้วิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ จะสร้างขึ้นตามกรอบวัตถุประสงค์ในการศึกษา และแนวคิดทฤษฎีที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม จากนั้นจะให้อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์) และประธานสอบวิทยานิพนธ์ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี) ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับประเด็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ตรวจสอบหาความตรงเป็นลำดับแรก

นอกจากนี้เพื่อประสิทธิภาพของเครื่องมือวิจัย ผู้วิจัยได้ทดสอบความตรง (Validity) โดยใช้ผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิจัยและหัวข้อวิจัย จำนวน 5 ท่าน ประกอบด้วย

1. ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
2. รองศาสตราจารย์ ดร.บุญอริ ยีหมะ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา
3. รองศาสตราจารย์ พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ มหาวิทยาลัยทักษิณ (สงขลา)
4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุรุฒน์ ช่อไม้ทอง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (ปัตตานี)
5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์เอกรินทร์ ต่วนศิริ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (ปัตตานี)

โดยผู้เชี่ยวชาญทั้ง 5 ท่านมีส่วนสำคัญต่อการตรวจสอบหาความตรง ได้แก่ การตรวจความเหมาะสมด้านเนื้อหา ความถูกต้องด้านการใช้ภาษา ความครอบคลุมครบถ้วนตามกรอบแนวคิดในการศึกษา และตรงตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยหลังจากผู้ทรงคุณวุฒิได้ตรวจค่า IOC เรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยได้นำค่าคะแนนมาคำนวณหาค่า IOC แต่ละข้อเพื่อพิจารณานำข้อแบบสอบถามที่มีค่า IOC รวมไม่ต่ำกว่า 0.5 ไปใช้จริง โดยใช้สูตร ดังนี้

$$\text{สูตร IOC} = \frac{\sum R}{N}$$

เมื่อ IOC แทนดัชนีความสอดคล้อง (Index of Item Objective Congruence)

$\Sigma$	แทน	ผลรวมของคะแนนความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ
R	แทน	คะแนนความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่อคำถามแต่ละข้อ
N	แทน	จำนวนผู้เชี่ยวชาญ

สำหรับเกณฑ์การให้คะแนน มีดังนี้

+1	=	คำถามนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย
0	=	ไม่แน่ใจว่าคำถามนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย
-1	=	คำถามนั้นไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย

เกณฑ์การแปลความหมาย มีดังนี้

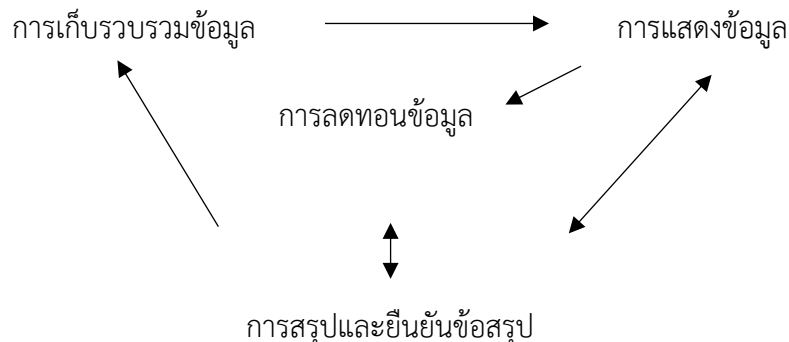
ค่า IOC $\geq$ .50	หมายความว่า	คำถามนั้นตรงวัตถุประสงค์ของการวิจัย
ค่า IOC $<$ .50	หมายความว่า	คำถามนั้นไม่ตรงวัตถุประสงค์ของการวิจัย

โดยผลการวิเคราะห์หาค่าความเที่ยงตรงของแบบสัมภาษณ์เชิงลึก มีค่าเฉลี่ยของดัชนีความสอดคล้อง (IOC)  $\geq$  .50 ทุกข้อ ทั้งนี้ ค่าความเที่ยงตรงของแบบสอบถามเมื่อพิจารณารายข้อพบว่า มีค่าต่ำสุดอยู่ที่ 0.80 และผู้วิจัยได้นำมาข้อเสนอแนะที่ผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละท่านแนะนำมาปรับปรุงหรือแก้ไขก่อนนำไปใช้

## 2.9 การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis)

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพนั้นจะเริ่มต้นด้วยการนำข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าวิจัยมาจัดทำให้เป็นระบบและหาความหมาย แยกแยะองค์ประกอบ จัดจำแนกประเภทของคำ และข้อความ โดยใช้วิธีการกำหนดรหัสและจัดหมวดหมู่ของข้อมูล (Coding and Categorizing Data) และสรุปข้อมูลที่กระจัดกระจายหรือเป็นส่วนๆ ให้มีชื่อสั้นๆ โดยผู้วิจัยจะกำหนดรหัสแบบกว้าง (Open Coding) ซึ่งเป็นการระบุแนวคิดและการค้นพบคุณสมบัติบางอย่างที่ได้จากการเก็บข้อมูล เช่น คำพูดของผู้เข้าร่วมการวิจัย ข้อความที่ได้จากหลักฐาน ฯลฯ โดยนำสิ่งที่ค้นพบหรือได้มากำหนดเป็นคุณสมบัติและจัดหมวดหมู่ (Category) การกระทำ ปฏิสัมพันธ์ และผลที่เกิดขึ้นผ่านการเชื่อมโยงกับปรากฏการณ์ที่ศึกษา ซึ่งทำให้เห็นความสัมพันธ์ของข้อมูล โดยใช้เครื่องมือทางทฤษฎี (Theoretical Tools) ร่วมกับการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ผ่านกระบวนการตีความมาช่วยในการอธิบายและวิเคราะห์ปรากฏการณ์หรือสภาวะการณ์ของปัญหาในบริบท (Context) ภายใต้คำสำคัญ (Key Word) ได้แก่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อ.บ.จ. เทศบาล อ.บ.ต.) ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนา โครงการและกิจกรรม เป็นต้น ที่ใช้แยกเนื้อหาที่สำคัญและไม่สำคัญออกจากกัน ซึ่งง่ายต่อการนำไปใช้วิเคราะห์และตีความหมาย และเรียบเรียงอธิบายผลการวิเคราะห์ด้วยการพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยการบรรยายแบบเล่าเรื่องเพื่อให้เห็นลักษณะและสภาพข้อเท็จจริงของปรากฏการณ์ที่ศึกษา (สุภางค์ จันทวานิช, 2552) อย่างไรก็ตาม กระบวนการนี้จะเป็นการกระทำซ้ำกลับไปกลับมา (Iterative) ระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูลกับการวิเคราะห์ ดังภาพแสดงองค์ประกอบของการวิเคราะห์ข้อมูลตามตัวแบบปฏิสัมพันธ์ของ M.B. Miles และ A.M. Huberman (Huberman & Miles, 1994, pp. 428-444) ต่อไปนี้

### รูปภาพที่ 14 องค์ประกอบของการวิเคราะห์ข้อมูลตามตัวแบบปฏิสัมพันธ์



ที่มา : สรุปโดยผู้วิจัย (Huberman & Miles, 1994)

#### 2.10 การตรวจสอบข้อมูล (Data Verification)

ผู้วิจัยจะใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Data Triangulation) (Denzin, 1970) ซึ่งเป็นการพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ได้มานั้นถูกต้องหรือไม่ วิธีการตรวจสอบคือ การตรวจสอบแหล่งของข้อมูล แหล่งที่มาที่จะพิจารณาในการตรวจสอบ ได้แก่ แหล่งเวลา แหล่งสถานที่ และแหล่งบุคคล เป็นต้น โดยการตรวจสอบแบบสามเส้านี้จะกระทำ 4 ส่วนหลัก ประกอบด้วย (1) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data triangulation) คือ การตรวจสอบว่าข้อมูลที่ได้มานั้นถูกต้องหรือไม่จะเน้นการตรวจสอบข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งต่าง ๆ มีความเหมือนกันหรือไม่ (2) การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้ให้ข้อมูล (Member Checking Triangulation) คือ การตรวจสอบข้อมูลโดยลงไปถามคนในพื้นที่ แล้วตรวจสอบว่าเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร (3) การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (Theory Triangulation) คือ การตรวจสอบว่า ถ้าผู้วิจัยใช้แนวคิดทฤษฎีต่างไปจากเดิมจะทำให้การตีความข้อมูลแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด และ (4) การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ กันเพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน

#### ขอบเขตการวิจัย

##### 1. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา ประกอบด้วย อำเภอนาทวี จันนะ เทพา สะบ้าย้อย โดยเลือกศึกษาเจาะจงเฉพาะพื้นที่ที่มีสถิติความรุนแรงสะสม 17 ปีสูงสุด ใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย 4 พื้นที่ คือ อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา และอำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 2564)

## 2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยเรื่องนี้มีข้อกำหนดประเด็นการนำเสนอสถานะ บทบาท และพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้ขอบเขตประเด็นเชิงเนื้อหาการวิจัยที่เป็นแนวทางเดียวกัน ประกอบด้วย

1. บริบทและข้อมูลทั่วไปของพื้นที่ที่ความรับผิดชอบในแต่ละหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับบทบาทภารกิจหน้าที่ โครงสร้างขององค์กร บุคลากร (ผู้บริหารและปฏิบัติงาน) งบประมาณ นโยบาย/ยุทธศาสตร์ตัวชี้วัดการพัฒนาศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันประกอบด้วย บริบททั่วไปของพื้นที่ การกำหนดนโยบาย กิจกรรม/โครงการ ขั้นตอนการดำเนินงาน ทรัพยากรที่ใช้ ผลความสำเร็จ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นภายในแผนยุทธศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทสถานการณ์ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้

2. โครงสร้างและความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรราชการภายนอกอื่น

3. ตัวแสดงและความสัมพันธ์ทางอำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

4. กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับของการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

## 3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

การกำหนดขอบเขตระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาประเด็นการวิจัยจะเริ่มศึกษาตั้งแต่รัชกาลที่ 5 ถึงปัจจุบัน (รัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา) โดยแบ่งออกเป็น 4 ช่วงเวลา ประกอบด้วย

1. การก่อร่างรัฐสมัยใหม่ และผนวกปาตานีเข้ากับรัฐสยามในสมัยรัชกาลที่ 5

2. การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กับการบริหารราชการตามแนวทางรัฐนิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

3. การยกระดับความขัดแย้งไปสู่ความรุนแรงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ภายใต้การบริหารราชการของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

4. การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างหลังการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ภายใต้การบริหารราชการของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

ทั้งนี้ กรอบระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาตั้งแต่รัชกาลที่ 5 ถึงปัจจุบันจะช่วยให้ผู้วิจัยเข้าใจถึงพัฒนาการและพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้









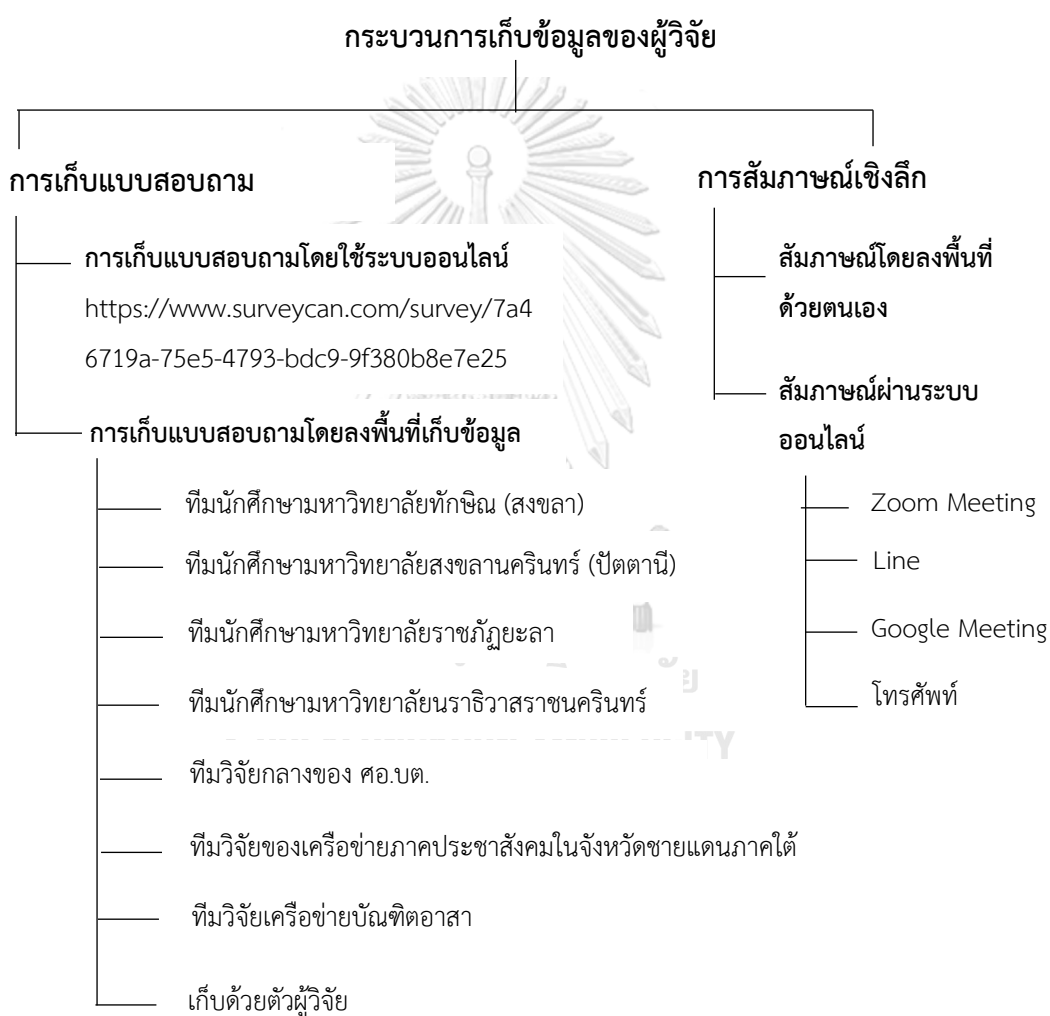
กิจกรรม/ขั้นตอนการดำเนินงาน		ระยะเวลา (เดือนที่)											
		ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ษ.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.
	ท้องถิ่นอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ก่อนเสนอแนะไปยังหน่วยงานปกครองท้องถิ่นในพื้นที่และส่วนกลาง												
13.	ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขบทเนื้อหา บทอภิปรายผล และบทสรุปวิทยานิพนธ์ ภายใต้อำนาจแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษา ก่อนส่งให้คณะกรรมการสอบอ่าน												
14.	สอบป้องกันวิทยานิพนธ์ (final dissertation defense)												
15.	ปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ตามคำแนะนำของคณะกรรมการ และค้นคว้าเพิ่มเติมในส่วนที่ขาดภายหลังการสอบปกป้องวิทยานิพนธ์												
16.	ดำเนินการอัปโหลดวิทยานิพนธ์ลงระบบ E-Thesis และส่งเล่มวิทยานิพนธ์ไปยังบัณฑิตวิทยาลัย												

ที่มา : ผู้วิจัย, 2563

## 2. มาตรการรับมือในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19

ภายใต้สถานการณ์ที่มีการแพร่ระบาดของโควิด 19 ผู้วิจัยมีมาตรการดำเนินการกับสถานการณ์ดังกล่าวโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงข้อมูลของผู้ตอบแบบสอบถามผ่านระบบ Google Form และการสัมภาษณ์บางส่วนผ่านการใช้ระบบ Zoom Meeting, Line, หรือ Google Meeting โทรศัพท์ เป็นต้น และจะแจ้งการขอความยินยอมผู้มีส่วนร่วมการวิจัยด้วยทุกครั้ง

รูปภาพที่ 15 กระบวนการเก็บข้อมูลภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19



ที่มา : โดยผู้วิจัย

## บทที่ 4

### องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ปัจจุบัน

#### 1. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานสำคัญ

##### 1.1 ความเป็นมา

จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันประกอบด้วย จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และสี่อำเภอของจังหวัดสงขลา (นาทวี จะนะ เทพา สะบ้าย้อย) ได้รับการพิจารณาจัดตั้งเป็นกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน อาศัยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (ราชกิจจานุเบกษา, 2551, 30 ธันวาคม) อย่างไรก็ตามปัจจุบันได้ตัดสี่อำเภอของจังหวัดสงขลาออกตามมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ครั้งที่ 3/2560 เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2560 (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2560) โดยมีจังหวัดยะลาเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน และผู้ว่าราชการจังหวัดยะลา ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน

##### 1.2 ลักษณะทางกายภาพ

จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีพื้นที่รวม 10,936.864 ตารางกิโลเมตร มีอาณาเขตติดกับพื้นที่ภายนอก ประกอบด้วย อ่าวไทยอยู่ทางทิศเหนือและทิศตะวันออกของจังหวัดปัตตานีและจังหวัดนราธิวาส รัฐเปรัก ประเทศมาเลเซียอยู่ทางทิศใต้และทิศตะวันออก และรัฐเคดาห์ทางทิศตะวันตกของจังหวัดยะลา ตลอดจนถึงติดกับรัฐกลันตันทางทิศใต้ และทิศตะวันออกของจังหวัดนราธิวาส ทั้งนี้ มีพื้นที่รอยต่อกับอำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อยของจังหวัดสงขลา ดังตารางสรุปลักษณะกายภาพทางภูมิศาสตร์ด้านล่าง

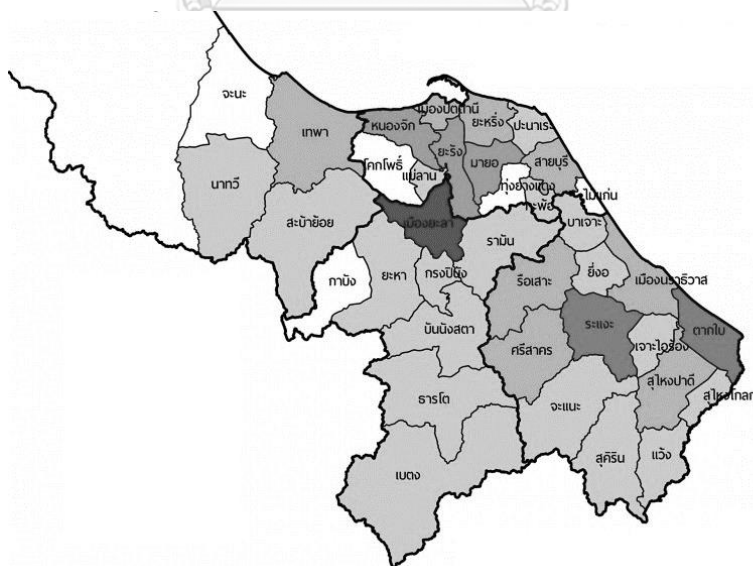
ตารางที่ 15 แสดงอาณาเขตทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัดชายแดนภาคใต้	ตารางกิโลเมตร	ทิศเหนือ	ทิศใต้	ทิศตะวันออก	ทิศตะวันตก
สงขลา	3,080.79	อ่าวไทย	อ.กาบัง จ.ยะลา	อ.หนองจิก และ	อ.สะเดา
นับเฉพาะ 4 อำเภอคือ นาทวี จะนะ เทพา และสะบ้าย้อย			และ รัฐเกอดะฮ์ ประเทศมาเลเซีย	อ.โคกโพธิ์ จ.ปัตตานี	อ.หาดใหญ่ อ.นาหม่อม จ.สงขลา

จังหวัดชายแดนภาคใต้	ตารางกิโลเมตร	ทิศเหนือ	ทิศใต้	ทิศตะวันออก	ทิศตะวันตก
ปัตตานี	1,940.356	อ่าวไทย	อ.เมือง อ.รามัน จ.ยะลา และ อ.บาเจาะ จ. นราธิวาส	อ่าวไทย	อ.เทพา และ อ.สะบ้าย้อย จ.สงขลา
ยะลา	4,521.078	อ.สะบ้าย้อย จ.สงขลา และ อ.โคกโพธิ์ จ.ปัตตานี	รัฐเปรัก ประเทศมาเลเซีย	อ.บาเจาะ อ.รีโอเสาะ จ.นราธิวาส และ รัฐเปรัก ประเทศ มาเลเซีย	จ.สงขลา และ รัฐเคดาห์ ประเทศ มาเลเซีย
นราธิวาส	4,475.430	อ.สายบุรี อ.ไม้แก่น จ.ปัตตานี และ อ่าวไทย	รัฐกลันตัน ประเทศมาเลเซีย	อ่าวไทยและ รัฐกลันตัน ประเทศมาเลเซีย	อ.บันนังสตา จ.ยะลา

ที่มา : ศูนย์สารสนเทศเพื่อการบริหารและงานปกครอง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2562

รูปภาพที่ 16 แสดงอาณาเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้



ที่มา : ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้, 2563

### 1.3 ลักษณะประชากร

พื้นที่ดังกล่าว เมื่อพิจารณาความหนาแน่นของประชากร พบว่า มีประชากรรวมทั้งสิ้น 2,069,454 คน แบ่งเป็นจังหวัดปัตตานี 725,104 คน จังหวัดยะลา 536,330 คน และจังหวัดนราธิวาส 808,020 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2562) โดยความเป็นพหุสังคมวัฒนธรรมที่มีความหลากหลายทางศาสนา เชื้อชาติ และวัฒนธรรมได้ทำให้พื้นที่ดังกล่าวมีเอกลักษณ์ที่โดดเด่นและแตกต่างจากพื้นที่อื่นๆในภาคใต้ ดังปรากฏให้เห็นสัดส่วนของประชากรกลุ่มใหญ่ที่พบว่าร้อยละ 85.58 ของประชากรในพื้นที่นับถือศาสนาอิสลาม และร้อยละ 14.09 นับถือศาสนาพุทธ ในขณะที่มีอีกร้อยละ 0.11 นับถือศาสนาอื่นๆ (คริสต์/ฮินดู) ที่อาศัยอยู่ร่วมกัน โดยภาษาที่ใช้ในการสื่อสารหลักในพื้นที่คือ ภาษาไทย ภาษามลายูอักษรยาวี และภาษามลายูอักษรโรมัน ส่งผลให้พื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีเอกลักษณ์ทางสังคมและวิถีประชาชนที่แตกต่างจากพื้นที่ส่วนอื่นๆของประเทศ (สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน, 2562) ดังสรุปให้เห็นภาพรวมกลุ่มประชากรที่อาศัยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยแยกตามระดับจังหวัด รายละเอียดดังตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนประชากร และการนับถือศาสนาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัดชายแดนภาคใต้	จำนวนประชากร		รวม (คน)	ศาสนา		
	เพศ			อิสลาม	พุทธ	อื่นๆ
	ชาย	หญิง				
สงขลา	168,219	166,029	334,248	35.11	61.70	3.19
นับเฉพาะ 4 อำเภอ คือ นาทวี จะนะ เทพา และสะบ้าย้อย						
ปัตตานี	358,661	366,443	725,104	86.25	13.70	0.05
ยะลา	266,860	269,470	536,330	81.46	18.45	0.09
นราธิวาส	400,017	408,003	808,020	89.05	10.14	0.20
<b>รวม</b>	<b>1,193,757</b>	<b>1,209,945</b>	<b>2,403,702</b>	<b>85.58</b>	<b>14.09</b>	<b>0.11</b>

ที่มา : สำนักการบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง และสำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2562

### 1.4 การปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการปกครองของกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า การปกครองส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย 33 อำเภอ 250 ตำบล 1,614 หมู่บ้าน และการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

1 เทศบาลนคร 7 เทศบาลเมือง 41 เทศบาลตำบล และ 215 องค์การบริหารส่วนตำบล โดยแยกตามระดับจังหวัด รายละเอียดดังตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 16 แสดงจำนวนเขตการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัด ชายแดน ภาคใต้	การปกครองส่วนภูมิภาค				การปกครองส่วนท้องถิ่น		
	อำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	เทศบาล นคร	เทศบาล เมือง	เทศบาล ตำบล	องค์การ บริหารส่วน ตำบล
สงขลา (นาทวี จะนะ เทพา สะบ้าย้อย)	4	41	360	-	-	9	35
ปัตตานี	12	115	642	-	2	15	97
ยะลา	8	58	380	1	2	13	47
นราธิวาส	13	77	592	-	3	13	72
<b>รวม</b>	<b>37</b>	<b>291</b>	<b>1,974</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>50</b>	<b>251</b>

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2563

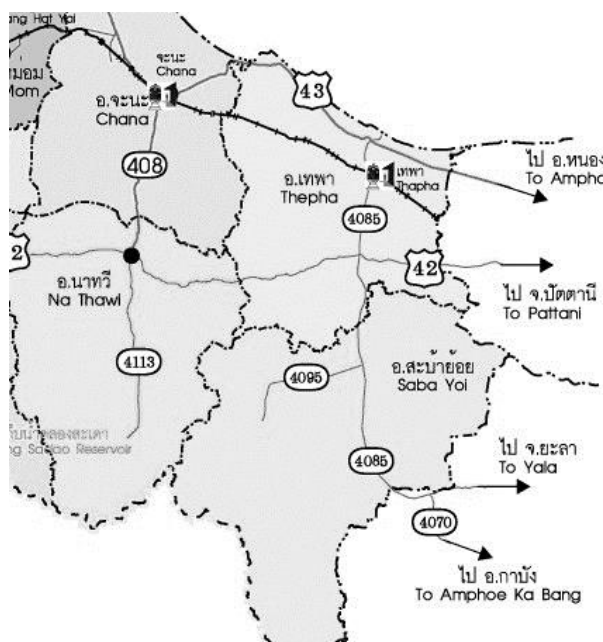
ในขณะที่เมื่อจำแนกตามเขตการปกครองและพื้นที่ โดยพิจารณาตามรายจังหวัด และอำเภอ พบว่าจังหวัดปัตตานีมี 12 อำเภอ 115 ตำบล 642 หมู่บ้าน 97 องค์การบริหารส่วนตำบล 17 เทศบาล ในขณะที่จังหวัดยะลามี 8 อำเภอ 380 หมู่บ้าน 47 องค์การบริหารส่วนตำบล 16 เทศบาล และจังหวัดนราธิวาสมี 7 ตำบล 592 หมู่บ้าน 72 องค์การบริหารส่วนตำบล 16 เทศบาล โดยแยกตามระดับจังหวัด และอำเภอ รายละเอียดดังตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 17 แสดงเขตการปกครองโดยแยกตาม 4 อำเภอในจังหวัดสงขลา

ลำดับ	อำเภอ	เขตการปกครอง				พื้นที่ (ตร.กม.)
		ตำบล	หมู่บ้าน	อบต.	เทศบาล	
<b>จังหวัดสงขลา</b>						
1	นาทวี	10	92	9	2	747
2	จะนะ	14	139	12	3	502.98
3	เทพา	7	67	6	2	978
4	สะบ้าย้อย	9	62	8	2	852.81
	<b>รวม</b>	<b>40</b>	<b>360</b>	<b>35</b>	<b>9</b>	<b>3,080.79</b>

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2563

รูปภาพที่ 17 แผนที่แสดงเขตการปกครองโดยแยก 4 อำเภอในจังหวัดสงขลา



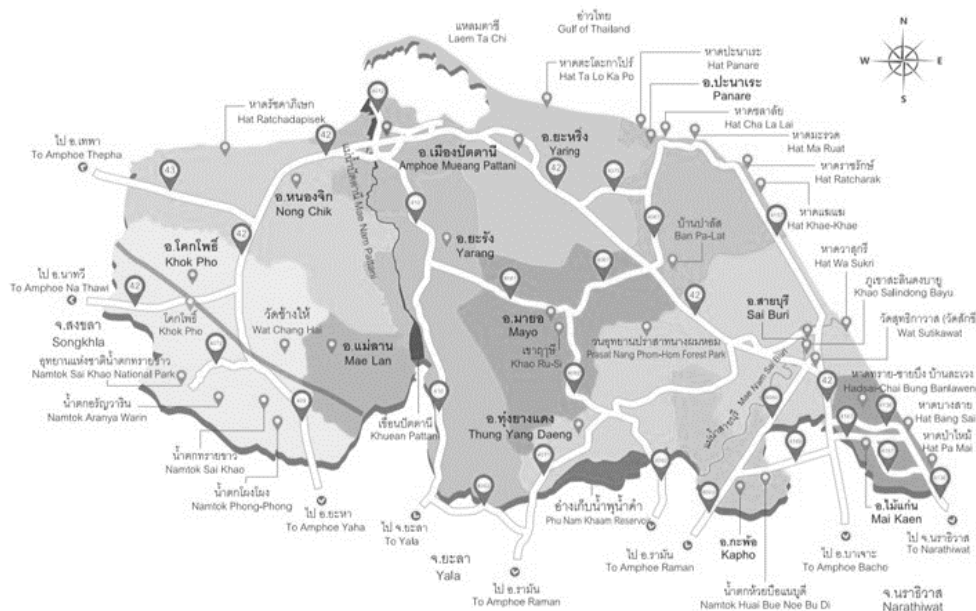
ที่มา : ศูนย์ข้อมูลศาลากลางจังหวัดสงขลา, 2563

ตารางที่ 18 แสดงเขตการปกครองโดยแยกตามอำเภอในจังหวัดปัตตานี

ลำดับ	อำเภอ	เขตการปกครอง				พื้นที่ (ตร.กม.)
		ตำบล	หมู่บ้าน	อบต.	เทศบาล	
<b>จังหวัดปัตตานี</b>						
1	เมืองปัตตานี	13	66	9	2	96.837
2	ยะรัง	12	72	12	1	183.952
3	หนองจิก	12	76	11	2	231.526
4	โคกโพธิ์	12	82	11	3	339.414
5	ยะหริ่ง	18	81	14	4	196.829
6	ปะนาเระ	10	53	8	2	144.058
7	มายอ	13	59	10	1	216.136
8	สายบุรี	11	64	8	2	178.424
9	ไม้แก่น	4	17	3	-	55.201
10	ทุ่งยางแดง	4	23	4	-	114.970
11	กะพ้อ	3	27	3	-	93.815
12	แม่ลาน	3	22	3	-	89.194
	<b>รวม</b>	<b>115</b>	<b>642</b>	<b>96</b>	<b>17</b>	<b>1,940.356</b>

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2563

รูปภาพที่ 18 แผนที่แสดงเขตการปกครองโดยแยกอำเภอในจังหวัดปัตตานี



ที่มา : ศูนย์ข้อมูลศาลากลางจังหวัดปัตตานี, 2563

ตารางที่ 19 แสดงเขตการปกครองโดยแยกตามอำเภอในจังหวัดยะลา

ลำดับ	อำเภอ	เขตการปกครอง				พื้นที่ (ตร.กม.)
		ตำบล	หมู่บ้าน	อบต.	เทศบาล	
<b>จังหวัดยะลา</b>						
1	เมืองยะลา	14	80	9	6	462.24
2	รามัน	16	90	14	3	516.031
3	บันนังสตา	6	50	5	2	715
4	กรงปินัง	4	23	4	-	185
5	ธารโต	4	37	4	1	675
6	เบตง	5	32	3	2	1,328
7	ยะหา	7	49	6	2	499.9
8	กาบัง	2	19	2	-	451
	<b>รวม</b>	<b>58</b>	<b>380</b>	<b>47</b>	<b>16</b>	<b>4,832.171</b>

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2563



รูปภาพที่ 19 แผนที่แสดงเขตการปกครองโดยแยกอำเภอในจังหวัดยะลา



ที่มา : ศูนย์ข้อมูลศาลากลางจังหวัดยะลา, 2563

ตารางที่ 20 แสดงเขตการปกครองโดยแยกตามอำเภอในจังหวัดนราธิวาส

ลำดับ	อำเภอ	เขตการปกครอง				พื้นที่ (ตร.กม.)
		ตำบล	หมู่บ้าน	อบต.	เทศบาล	
<b>จังหวัดนราธิวาส</b>						
1	เมืองนราธิวาส	7	63	5	2	305.115
2	ตากใบ	8	55	7	1	254.12
3	บาเจาะ	6	46	6	2	171.68
4	ยี่งอ	6	40	6	1	200.516
5	ระแงะ	7	61	7	2	435.6
6	รือเสาะ	9	71	9	1	468.324
7	ศรีสาคร	6	35	6	1	500.1
8	แว้ง	6	46	6	2	347.3
9	สุคีริน	5	41	5	1	513
10	สุโงโกะ-ลก	4	19	2	2	134.8

ลำดับ	อำเภอ	เขตการปกครอง				พื้นที่ (ตร.กม.)
		ตำบล	หมู่บ้าน	อบต.	เทศบาล	
11	สุโขทัย	6	50	6	1	386.68
12	จะนะ	4	32	4	-	607.2
13	เจาะไอร้อง	3	33	3	-	162.723
รวม		77	592	72	16	4,487.158

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2563

รูปภาพที่ 20 แผนที่แสดงเขตการปกครองโดยแยกอำเภอในจังหวัดนราธิวาส



ที่มา : ศูนย์ข้อมูลศาลากลางจังหวัดนราธิวาส, 2563

### 1.5 บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากการรวบรวมข้อมูลบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ 8 มีนาคม 2564 พบว่าสัดส่วนบุคลากรข้าราชการสามัญมี 3 ประเภท ประกอบด้วย ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง ทั้งนี้ จะไม่รวมสัดส่วนบุคลากรกลุ่มครูหรือบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากข้อมูลในภาพรวมพบว่า บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีจำนวนรวมทั้งหมด 13,317 คน ประกอบด้วยบุคลากรประเภทพนักงานจ้างมีจำนวนสัดส่วนสูงสุดคือ 7,609 คน คิดเป็นร้อยละ 57.13 ตามมาด้วยบุคลากรประเภทข้าราชการมีจำนวนสัดส่วนรองลงมาคือ 5,318 คน คิดเป็นร้อยละ 39.94 และบุคลากรประเภทลูกจ้างประจำมีจำนวนสัดส่วนน้อยที่สุด คือ 390 คน คิดเป็นร้อยละ 2.93 (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2564) รายละเอียดสรุปดังตารางและแผนภูมิด้านล่าง

ตารางที่ 21 บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

ข้อมูล ณ วันที่ 8 มีนาคม 2564

ที่	จังหวัด	กลุ่มข้าราชการสามัญ			รวม
		ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	พนักงานจ้าง	
1	4 อำเภอสงขลา	821	30	878	1,729
2	ปัตตานี	1,648	75	1,800	3,523
3	ยะลา	1,280	190	2,301	3,771
4	นราธิวาส	1,569	95	2,630	4,294
<b>รวม</b>		<b>5,318</b>	<b>390</b>	<b>7,609</b>	<b>13,317</b>

ที่มา : สรุปโดยผู้วิจัย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2564)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแยกเป็นรายจังหวัดพบว่า

1. สี่อำเภอของจังหวัดสงขลามีจำนวนบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 1,729 คน คิดเป็นร้อยละ 12.98 ของจำนวนรวมสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย พนักงานจ้างมีจำนวนมากที่สุด จำนวน 878 คน คิดเป็นร้อยละ 50.78 รองลงมาคือ ข้าราชการ จำนวน 821 คน คิดเป็นร้อยละ 47.48 และลูกจ้างประจำ จำนวน 30 คน คิดเป็นร้อยละ 1.74 รายละเอียดดังตารางและแผนภูมิด้านล่าง

ตารางที่ 22 บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสี่อำเภอในจังหวัดสงขลา (ข้อมูล ณ วันที่ 8 มีนาคม 2564)

ที่	จังหวัด	อำเภอ	กลุ่มข้าราชการสามัญ			รวม
			ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	พนักงานจ้าง	
1	สงขลา	อ.จะนะ	297	7	229	533
2	สงขลา	อ.นาทวี	211	11	219	441
3	สงขลา	อ.สะบ้าย้อย	143	4	240	387
4	สงขลา	อ.เทพา	170	8	190	368
รวม			821	30	948	1,799

ที่มา : สรุปรubyผู้วิจัย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2564)

2. จังหวัดปัตตานีมีจำนวนบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 3,523 คน คิดเป็นร้อยละ 26.45 ของจำนวนรวมทั้งสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย พนักงานจ้างมีจำนวนมากที่สุด จำนวน 1,800 คน คิดเป็นร้อยละ 51.09 รองลงมาคือ ข้าราชการ จำนวน 1,648 คน คิดเป็นร้อยละ 46.78 และลูกจ้างประจำ จำนวน 75 คน คิดเป็นร้อยละ 2.13 รายละเอียดดังตารางและแผนภูมิด้านล่าง

ตารางที่ 23 บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานี  
(ข้อมูล ณ วันที่ 8 มีนาคม 2564)

ที่	จังหวัด	อำเภอ	กลุ่มข้าราชการสามัญ			รวม
			ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	พนักงานจ้าง	
1	ปัตตานี	อ.กะพ้อ	30	1	25	56
2	ปัตตานี	อ.ทุ่งยางแดง	35	0	64	99
3	ปัตตานี	อ.ปะนาเระ	116	2	106	224
4	ปัตตานี	อ.มายอ	116	2	109	227
5	ปัตตานี	อ.ยะรัง	153	3	182	338
6	ปัตตานี	อ.ยะหริ่ง	218	11	242	471
7	ปัตตานี	อ.สายบุรี	122	12	193	327
8	ปัตตานี	อ.หนองจิก	189	6	188	383
9	ปัตตานี	อ.เมืองปัตตานี	402	32	517	951
10	ปัตตานี	อ.แม่ลาน	40	0	28	68

ที่	จังหวัด	อำเภอ	กลุ่มข้าราชการสามัญ			รวม
			ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	พนักงานจ้าง	
11	ปัตตานี	อ.โคกโพธิ์	194	6	125	325
12	ปัตตานี	อ.ไม้แก่น	33	0	21	54
<b>รวม</b>			<b>1,648</b>	<b>75</b>	<b>1,800</b>	<b>3,523</b>

ที่มา : สรุปโดยผู้วิจัย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2564)

3. จังหวัดยะลามีจำนวนบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 3,771 คน คิดเป็นร้อยละ 28.32 ของจำนวนรวมทั้งสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย พนักงานจ้างมีจำนวนมากที่สุด จำนวน 2,301 คน คิดเป็นร้อยละ 61.02 รองลงมาคือ ข้าราชการ จำนวน 1,280 คน คิดเป็นร้อยละ 33.94 และลูกจ้างประจำ จำนวน 190 คน คิดเป็นร้อยละ 5.04 รายละเอียดดังตารางและแผนภูมิด้านล่าง

ตารางที่ 24 บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดยะลา (ข้อมูล ณ วันที่ 8 มีนาคม 2564)

ที่	จังหวัด	อำเภอ	กลุ่มข้าราชการสามัญ			รวม
			ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	พนักงานจ้าง	
1	ยะลา	อ.กรงปินัง	49	3	50	102
2	ยะลา	อ.กาบัง	26	1	69	96
3	ยะลา	อ.ธารโต	49	4	70	123
4	ยะลา	อ.บันนังสตา	89	1	176	266
5	ยะลา	อ.ยะหา	103	9	140	252
6	ยะลา	อ.รามัน	215	10	246	471
7	ยะลา	อ.เบตง	148	25	604	777
8	ยะลา	อ.เมืองยะลา	601	137	946	1,684
<b>รวม</b>			<b>1,280</b>	<b>190</b>	<b>2,301</b>	<b>3,771</b>

ที่มา : สรุปโดยผู้วิจัย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2564)

4. จังหวัดนราธิวาสมีจำนวนบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 4,294 คน คิดเป็นร้อยละ 32.25 ของจำนวนรวมทั้งสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย พนักงานจ้างมีจำนวนมากที่สุด จำนวน 2,630 คน คิดเป็นร้อยละ 61.25 รองลงมาคือ ข้าราชการ จำนวน 1,569 คน คิดเป็นร้อยละ 36.54 และลูกจ้างประจำ จำนวน 95 คน คิดเป็นร้อยละ 2.21 รายละเอียดดังตารางและแผนภูมิด้านล่าง

ตารางที่ 25 บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนราธิวาส (ข้อมูล ณ วันที่ 8 มีนาคม 2564)

ที่	จังหวัด	อำเภอ	กลุ่มข้าราชการสามัญ			รวม
			ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	พนักงานจ้าง	
1	นราธิวาส	อ.จะแนะ	43	1	91	135
2	นราธิวาส	อ.ตากใบ	152	10	246	408
3	นราธิวาส	อ.บาเจาะ	122	2	163	287
4	นราธิวาส	อ.ยี่งอ	102	2	124	228
5	นราธิวาส	อ.ระแงะ	171	15	227	413
6	นราธิวาส	อ.รือเสาะ	107	3	200	310
7	นราธิวาส	อ.ศรีสาคร	78	0	129	207
8	นราธิวาส	อ.สุคีริน	72	1	121	194
9	นราธิวาส	อ.สุโหงปาตี	113	3	144	260
10	นราธิวาส	อ.สุโหงโก-ลก	146	12	407	565
11	นราธิวาส	อ.เจาะไอร้อง	41	0	57	98
12	นราธิวาส	อ.เมืองนราธิวาส	303	45	566	914
13	นราธิวาส	อ.แว้ง	119	1	155	275
<b>รวม</b>			<b>1,569</b>	<b>95</b>	<b>2,630</b>	<b>4,294</b>

ที่มา : สรุปรายชื่อผู้วิจัย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2564)

1.6 งบเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ปี พ.ศ.2563

งบเงินอุดหนุนที่รัฐได้จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แบ่งงบประมาณเป็น 2 ประเภท คือ งบประมาณประเภทงบเงินอุดหนุนทั่วไป และงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ทั้งนี้ ข้อมูลงบเงินอุดหนุนที่จะแสดงรายละเอียดเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการให้ความอนุเคราะห์ของผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่กองการงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

งบเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้รับงบเงินอุดหนุนโดยรวมทั้งสองประเภทรวม 14,808 ล้านบาท แบ่งเป็นงบเงินอุดหนุนทั่วไป รวม 11,465 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 77 ของงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับการจัดสรร และงบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ รวม 3,343 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 23 ของงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับการจัดสรร

เมื่อพิจารณาเชิงเปรียบเทียบรายจังหวัด และประเภทเงินอุดหนุนที่รัฐได้จัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 สามารถสรุปได้ดังนี้

1. หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลาได้รับงบสูงสุด 4,454 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 39 รองลงมา คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส 2,743 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 24 ตามด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปัตตานี 2,370 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 21 และสุดท้ายคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดยะลา 1,897 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16

2. หมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลาได้รับงบจัดสรรสูงสุด 1,325 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 40 รองลงมาคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปัตตานี 920 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 27 ตามด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส 641 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 19 และสุดท้ายคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดยะลา 455 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 14

อย่างไรก็ตาม จำนวนงบเงินอุดหนุนของจังหวัดสงขลาไม่สามารถนำมาใช้เปรียบเทียบได้ เนื่องจากเป็นการนับโดยภาพรวมทั้งจังหวัด มิได้หมายรวมเฉพาะสี่อำเภอที่ผู้วิจัยศึกษา เงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดของการวิจัยดังกล่าว จึงไม่สามารถอนุมานได้ว่าสี่อำเภอของจังหวัดสงขลาได้รับงบประมาณรวมเท่าไร แต่ที่สามารถอนุมานได้คือ สี่อำเภอสงขลา มีงบประมาณในสัดส่วนที่น้อยกว่าสามจังหวัดที่เหลือ ทั้งนี้ สามารถสรุปได้ตามตารางและแผนภูมิด้านล่าง

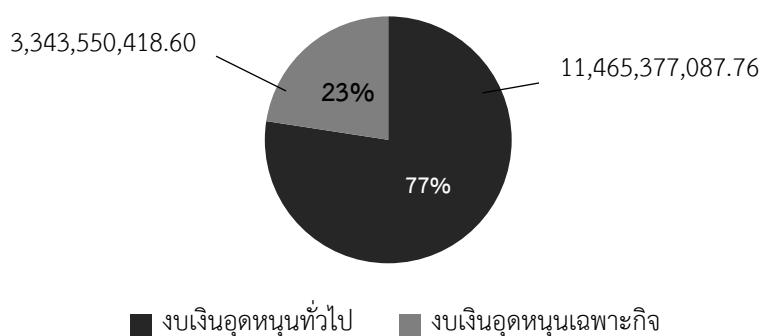
ตารางที่ 26 งบเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ใน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

ที่	จังหวัด	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	
		งบเงินอุดหนุนทั่วไป	งบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
1	สงขลา	4,454,510,583.16	1,325,490,216.08
2	ปัตตานี	2,370,549,809.88	920,648,815.00
3	ยะลา	1,897,034,295.51	455,923,630.52
4	นราธิวาส	2,743,282,399.21	641,487,757.00
	รวมทั้งสิ้น	11,465,377,087.76	3,343,550,418.60

ที่มา : สรุปโดยผู้วิจัย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2564)

รูปภาพที่ 21 แผนภูมิแสดงสัดส่วนงบเงินอุดหนุนในภาพรวมที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

สัดส่วนงบเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้  
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563



ที่มา : สรุปโดยผู้วิจัย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2564)

1. งบเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา

งบเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา ได้รับงบเงินอุดหนุนโดยรวมทั้งสองประเภทรวม 5,780 ล้านบาท แบ่งเป็นงบเงินอุดหนุนทั่วไป รวม 4,454 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 77 ของงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับการจัดสรร และงบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ รวม 1,325 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 23 ของงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับการจัดสรร

เมื่อพิจารณางบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลาโดยพิจารณาเชิงเปรียบเทียบประเภทเงินอุดหนุน และระดับหน่วยการปกครอง สามารถสรุปได้ดังนี้

1. หมวดเงินอุดหนุนทั่วไปพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นระดับหน่วยการปกครองที่ได้รับงบจัดสรรสูงที่สุด 1,563 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 35 รองลงมาคือ เทศบาลนคร ได้รับการจัดสรรงบ 961 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 22 ตามด้วยเทศบาลตำบล 909 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20 เทศบาลเมือง 728 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16 และสุดท้ายคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 291 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7

2. หมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นระดับหน่วยการปกครองที่ได้รับงบจัดสรรสูงที่สุด 868 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 65 รองลงมาคือ เทศบาลตำบล 340 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 26 ตามด้วยเทศบาลเมือง 95 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 19 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.5 และสุดท้ายคือ เทศบาลนคร 9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.5

รายละเอียดสรุปดังตารางและแผนภูมิด้านล่าง



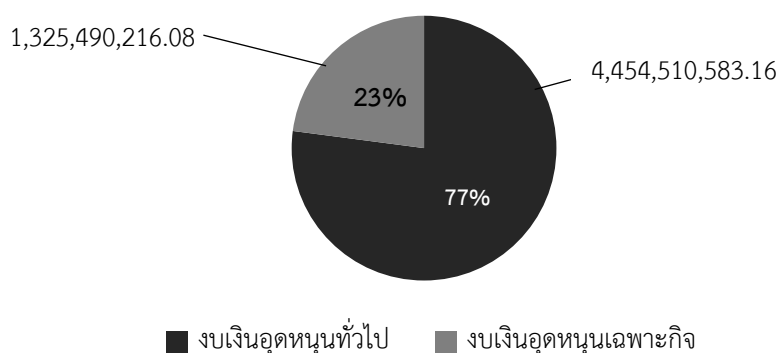
ตารางที่ 27 งบเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา  
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

ที่	จังหวัด	ประเภท อปท.	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	
			อุดหนุนทั่วไป	อุดหนุนเฉพาะกิจ
1	สงขลา	อบจ.	291,172,400.00	19,780,000.00
2	สงขลา	ทน.	961,939,569.34	90,100.00
3	สงขลา	ทม.	728,587,124.46	95,916,820.00
4	สงขลา	ทต.	909,004,564.74	340,078,315.30
5	สงขลา	อบต.	1,563,806,924.62	868,624,980.78
รวมทั้งสิ้น			4,454,510,583.16	1,325,490,216.08

ที่มา : สรุปโดยผู้วิจัย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2564)

รูปภาพที่ 22 แผนภูมิแสดงสัดส่วนงบเงินอุดหนุนในภาพรวมที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

สัดส่วนงบเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสงขลา  
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563



ที่มา : สรุปโดยผู้วิจัย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2564)

## 2. งบเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานี

งบเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานี ได้รับงบเงินอุดหนุนโดยรวมทั้งสอง

ประเภทรวม 3,291 ล้านบาท แบ่งเป็นงบเงินอุดหนุนทั่วไป รวม 2,370 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 72 ของงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับการจัดสรร และงบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ รวม 920 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 28 ของงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับการจัดสรร

เมื่อพิจารณาจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานีโดยพิจารณาเชิงเปรียบเทียบประเภทเงินอุดหนุน และระดับหน่วยการปกครอง สามารถสรุปได้ดังนี้

1. หมวดเงินอุดหนุนทั่วไปพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นระดับหน่วยการปกครองที่ได้รับงบจัดสรรสูงที่สุด 1,461 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 62 รองลงมาคือ เทศบาลเมือง ได้รับการจัดสรรงบ 393 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16 ตามด้วยเทศบาลตำบล 325 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 14 และสุดท้ายคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 189 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8

2. หมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นระดับหน่วยการปกครองที่ได้รับงบจัดสรรสูงที่สุด 776 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 84 รองลงมาคือ เทศบาลตำบล 85 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 38 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4 และสุดท้ายคือ เทศบาลเมือง 20 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2

รายละเอียดสรุปดังตารางและแผนภูมิด้านล่าง

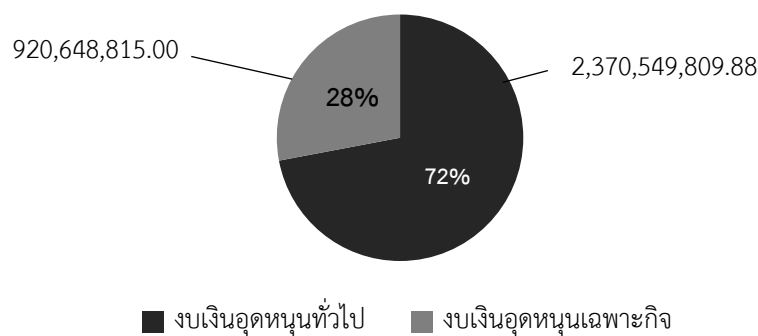
ตารางที่ 28 งบเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานีปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

ที่	จังหวัด	ประเภท อปท.	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	
			อุดหนุนทั่วไป	อุดหนุนเฉพาะกิจ
1	ปัตตานี	อบจ.	189,739,200.00	38,187,000.00
2	ปัตตานี	ทน.	-	-
3	ปัตตานี	ทม.	393,485,609.94	20,740,100.00
4	ปัตตานี	ทต.	325,424,243.96	85,246,900.00
5	ปัตตานี	อบต.	1,461,900,755.98	776,474,815.00
รวมทั้งสิ้น			2,370,549,809.88	920,648,815.00

ที่มา : สรุปโดยผู้วิจัย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2564)

รูปภาพที่ 23 แผนภูมิแสดงสัดส่วนงบเงินอุดหนุนในภาพรวมที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

สัดส่วนงบเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปัตตานี  
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563



ที่มา : สรุปโดยผู้วิจัย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2564)

### 3. งบเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดยะลา

งบเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดยะลา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดยะลา ได้รับงบเงินอุดหนุนโดยรวมทั้งสองประเภทรวม 2,352 ล้านบาท แบ่งเป็นงบเงินอุดหนุนทั่วไป รวม 1,897 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 81 ของงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับการจัดสรร และงบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ รวม 455 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 19 ของงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับการจัดสรร

เมื่อพิจารณางบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดยะลาโดยพิจารณาเชิงเปรียบเทียบประเภทเงินอุดหนุน และระดับหน่วยการปกครอง สามารถสรุปได้ดังนี้

1. หมวดเงินอุดหนุนทั่วไปพบว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นระดับหน่วยการปกครองที่ได้รับงบจัดสรรสูงที่สุด 907 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 48 รองลงมาคือ เทศบาลนคร 397 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 21 ตามด้วยเทศบาลตำบล 240 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 13 เทศบาลเมือง 218 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11 และสุดท้ายคือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด 132 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7

2. หมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจพบว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นระดับหน่วยการปกครองที่ได้รับงบจัดสรรสูงที่สุด 316 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 69 รองลงมาคือ เทศบาลตำบล 92 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20 ตามด้วยองค์กรบริหารส่วนจังหวัด 36 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8 เทศบาลนคร 10 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.5 และสุดท้ายคือ เทศบาลเมือง 1 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.5

รายละเอียดสรุปดังตารางและแผนภูมิด้านล่าง

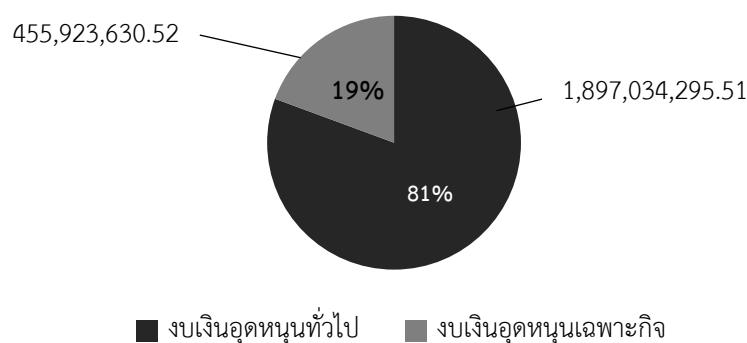
ตารางที่ 29 งบเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดยะลา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

ที่	จังหวัด	ประเภท อปท.	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	
			อุดหนุนทั่วไป	อุดหนุนเฉพาะกิจ
1	ยะลา	อบจ.	132,263,600.00	36,809,000.00
2	ยะลา	ทน.	397,939,488.92	10,040,000.00
3	ยะลา	ทม.	218,630,846.54	122,800.00
4	ยะลา	ทต.	240,413,159.56	92,442,600.00
5	ยะลา	อบต.	907,787,200.49	316,509,230.52
รวมทั้งสิ้น			1,897,034,295.51	455,923,630.52

ที่มา : สรุปโดยผู้วิจัย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2564)

รูปภาพที่ 24 แผนภูมิแสดงสัดส่วนงบเงินอุดหนุนในภาพรวมที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดยะลา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

สัดส่วนงบเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดยะลา  
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563



ที่มา : สรุปโดยผู้วิจัย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2564)

4. งบเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนราธิวาส

งบเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนราธิวาส ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนราธิวาส ได้รับงบเงินอุดหนุนโดยรวมทั้งสองประเภทรวม 3,384 ล้านบาท แบ่งเป็นงบเงินอุดหนุนทั่วไป รวม 2,743 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 81

ของงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับการจัดสรร และงบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ รวม 641 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 19 ของงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับการจัดสรร

เมื่อพิจารณางบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนราธิวาสโดยพิจารณาเชิงเปรียบเทียบประเภทเงินอุดหนุน และระดับหน่วยการปกครอง สามารถสรุปได้ดังนี้

1. หมวดเงินอุดหนุนทั่วไปพบว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นระดับหน่วยการปกครองที่ได้รับงบจัดสรรสูงที่สุด 1,662 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 61 รองลงมาคือ เทศบาลเมือง ได้รับการจัดสรรงบ 548 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20 ตามด้วยเทศบาลตำบล 357 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 13 และสุดท้ายคือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด 174 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6

2. หมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจพบว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นระดับหน่วยการปกครองที่ได้รับงบจัดสรรสูงที่สุด 509 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 79 รองลงมาคือ เทศบาลตำบล 104 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16 ตามด้วยองค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับการจัดสรร 27 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.5 และสุดท้ายคือ เทศบาลเมือง 1 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.5

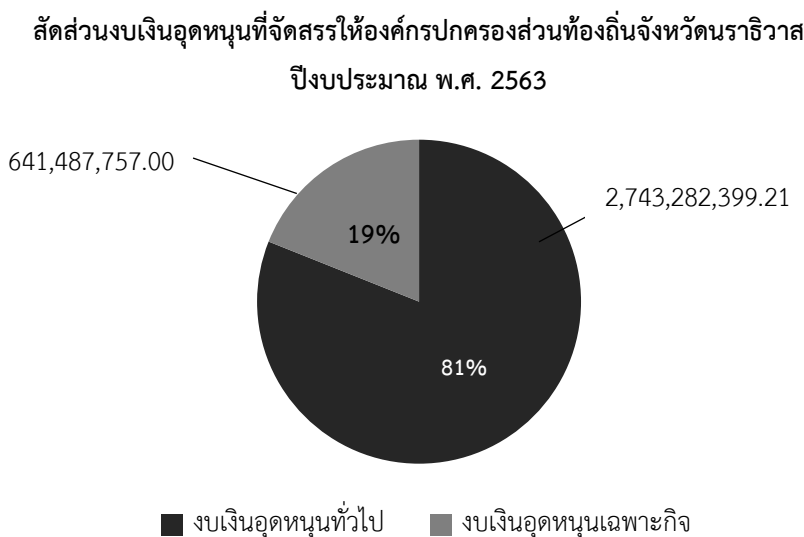
รายละเอียดสรุปดังตารางและแผนภูมิด้านล่าง

ตารางที่ 30 งบเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนราธิวาส  
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

ที่	จังหวัด	ประเภท อบท.	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	
			อุดหนุนทั่วไป	อุดหนุนเฉพาะกิจ
1	นราธิวาส	อบจ.	174,312,700.00	27,267,000.00
2	นราธิวาส	ทน.	-	-
3	นราธิวาส	ทม.	548,243,369.89	120,700.00
4	นราธิวาส	ทต.	357,959,071.58	104,413,000.00
5	นราธิวาส	อบต.	1,662,767,257.74	509,687,057.00
รวมทั้งสิ้น			2,743,282,399.21	641,487,757.00

ที่มา : สรุปโดยผู้วิจัย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2564)

รูปภาพที่ 25 แผนภูมิแสดงสัดส่วนงบเงินอุดหนุนในภาพรวมที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนราธิวาส ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563



ที่มา : สรุปรโดยผู้วิจัย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2564)

## 2. ทศนคติของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

ทศนคติของประชาชนเป็นผลที่ได้มาจากการเก็บแบบสอบถามจากประชาชนเพื่อสำรวจความคิดเห็นที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ดำเนินการเก็บข้อมูลในปี พ.ศ. 2564 ซึ่งในส่วนนี้สามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ และเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการในท้องถิ่นภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

ในส่วนนี้ผู้วิจัยแบ่งประเด็นการอธิบายเป็น 3 ตอน ตามโครงสร้างของแบบสอบถามที่ออกแบบมา ประกอบด้วย

2.1 ตอนที่หนึ่ง : ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งจะช่วยให้เห็นภาพรวมของประชาชนในพื้นที่ที่ผู้วิจัยศึกษา ประกอบด้วย เพศ อายุ ศาสนา อัตลักษณ์ ภาษา ระดับการศึกษาสายสามัญและสายศาสนา รายได้ต่อเดือน และอาชีพหลักในปัจจุบัน

2.2 ตอนที่สอง : ทศนคติต่อปัญหาและสถานการณ์ในพื้นที่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547-2564 ในส่วนนี้เป็นการประเมินทศนคติของประชาชนที่มีต่อสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ ประสพการณ์โดยตรงและโดยอ้อม ผ่านคนในครอบครัว หรือเครือญาติเกี่ยวกับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงใน

พื้นที่ ทศนคตที่มีต่อทิศทางการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ ปัญหาของชุมชนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทั้งในช่วงเวลา 3 ปีแรกของเหตุการณ์ (พ.ศ. 2547-2549) และช่วง 3 ปีหลังของเหตุการณ์ (พ.ศ. 2562-2564) เพื่อแสดงให้เห็นพลวัตการเปลี่ยนแปลงของปัญหาในระดับพื้นที่

2.3 ตอนที่สาม : ทศนคตต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย

1. ทศนคตต่อการบริหารและการปกครองท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย ความจำเป็นของการพูดถึงรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับพื้นที่ แนวทางการปกครองพื้นที่ในรูปแบบต่างๆ และความไว้วางใจที่มีต่อตัวแสดงกลุ่มต่างๆที่อยู่ในโครงสร้างท้องถิ่น

2. ความเข้าใจที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย ความเข้าใจที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับในพื้นที่ และบทบาทความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อชีวิตประจำวันและการสร้างสันติสุขหรือความสมานฉันท์ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

3. สถานภาพที่เป็นอยู่ในด้านการบริการสาธารณะจากเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการประเมินสถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับคือ การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

4. การมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย ประสพการณ์การเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงระดับบุคคลและกลุ่มที่อยู่ในท้องถิ่น การเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นอาสาสมัครในกิจการของชุมชน การมีส่วนร่วมในการประชุม การเข้าไปเป็นกรรมการในกิจการต่างๆ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น ความพึงพอใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม หน่วยงานที่เคยเข้าไปมีความสัมพันธ์ และกิจกรรมหรือโครงการที่เคยเข้าไปมีส่วนร่วม

5. การเข้ามาพูดคุยและแก้ปัญหาของหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการประเมินภาพรวมการเข้ามาพบปะพูดคุยและช่วยแก้ปัญหาด้านต่างๆในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการอื่นๆที่อยู่ในพื้นที่

6. เรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องทำเพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหาคความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการประเมินเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องทำทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

## 2.1 ตอนที่ 1 ผลการศึกษาข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้\*

เมื่อพิจารณาตามจำนวนและร้อยละของประชาชนผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งเป็นเป้าหมายของการศึกษาวิจัย สามารถสรุปได้ดังตารางด้านล่าง

### 1. ภาพรวมจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด

เมื่อพิจารณาภาพรวมของผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่สี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่ามีผู้ตอบแบบสอบถามรวม 824 คน มากกว่าเป้าหมายเดิม 384 คน คิดเป็นสัดส่วนคือ เก็บได้มากกว่าร้อยละ 46.60 กล่าวคือ ผู้วิจัยเก็บแบบสอบถามจากตัวแทนจังหวัดสงขลาได้ 162 คน คิดเป็นร้อยละ 19.66 ตัวแทนจังหวัดปัตตานี 214 คน คิดเป็นร้อยละ 25.97 ตัวแทนจังหวัดยะลา 192 คน คิดเป็นร้อยละ 23.30 และจังหวัดนราธิวาส 256 คน คิดเป็นร้อยละ 31.06

รายละเอียดดังตารางและแผนภูมิด้านล่าง

ตารางที่ 31 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกรายจังหวัด

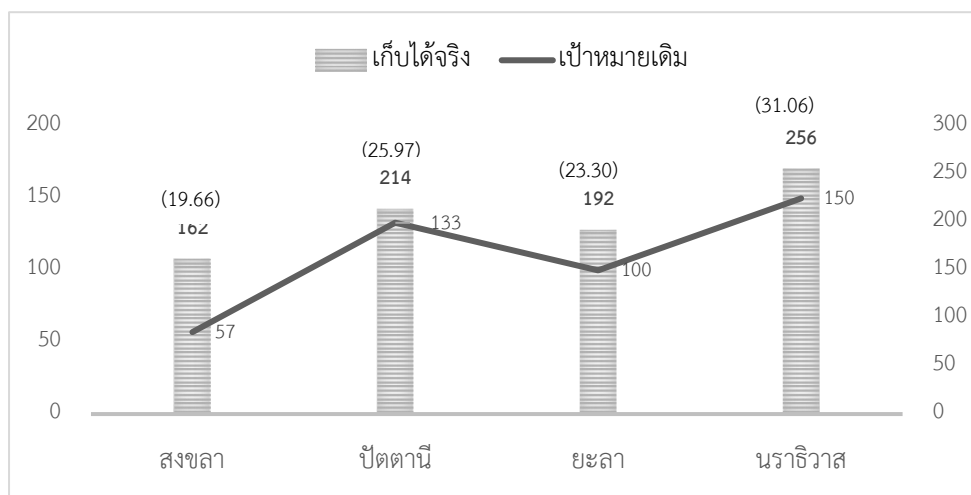
จังหวัด	เป้าหมายเดิม พิจารณาตามสัดส่วนประชากร (ร้อยละ)	จำนวนผู้ ตอบแบบสอบถามจริง (ร้อยละ)	เก็บได้มากกว่า เป้าหมายเดิม (ร้อยละ)
สงขลา	57 (12.79)	162 (19.66)	105 (12.74)
ปัตตานี	133 (30.36)	214 (25.97)	81 (9.83)
ยะลา	100 (22.61)	192 (23.30)	92 (11.17)
นราธิวาส	150 (34.24)	256 (31.06)	106 (12.86)
<b>รวม</b>	<b>440</b> (100.00)	<b>824</b> (100.00)	<b>384</b> (46.60)

ที่มา : โดยผู้วิจัย

\* ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี โดยใช้วิธีการอิงเกณฑ์คุณสมบัติผู้สิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 หมวด 4 มาตรา 38 ซึ่งอยู่ในพื้นที่เป้าหมายการศึกษา ประกอบด้วย 1. อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา 2. อำเภอระแงะ จังหวัดปัตตานี 3. อำเภอเมือง จังหวัดยะลา และ 4. อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส



รูปภาพที่ 26 แผนภูมิจำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกรายจังหวัด



ที่มา : โดยผู้วิจัย

## 2. ภาพรวมเพศผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด

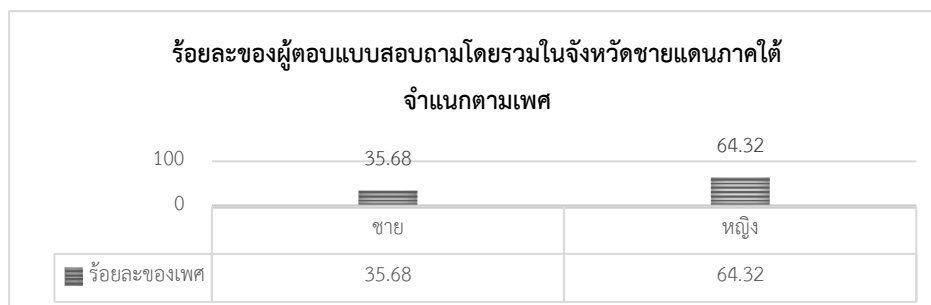
เมื่อพิจารณาเพศของผู้ตอบแบบสอบถามรายจังหวัดพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดสงขลา เพศชาย 52 คน คิดเป็นร้อยละ 32.09 และเพศหญิง 110 คน คิดเป็นร้อยละ 67.90 ผู้ตอบแบบสอบถามจังหวัดปัตตานี เพศชาย 76 คน คิดเป็นร้อยละ 35.51 และเพศหญิง 138 คน คิดเป็นร้อยละ 64.48 ผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดยะลา เพศชาย 76 คน คิดเป็นร้อยละ 39.58 และเพศหญิง 116 คน คิดเป็นร้อยละ 60.41 และผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดนราธิวาส เพศชาย 90 คน คิดเป็นร้อยละ 35.15 และเพศหญิง 166 คน คิดเป็นร้อยละ 64.84 รายละเอียดดังตารางและแผนภูมิด้านล่าง

ตารางที่ 32 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามเพศ

จังหวัด	เพศ		รวม (ร้อยละ)
	ชาย	หญิง	
สงขลา	52 (6.31)	110 (13.35)	162 (19.66)
ปัตตานี	76 (9.22)	138 (16.75)	214 (25.97)
ยะลา	76 (9.22)	116 (14.08)	192 (23.30)
นราธิวาส	90 (10.92)	166 (20.14)	256 (31.06)
รวม	294 (35.68)	530 (64.32)	824 (100.00)

ที่มา : โดยผู้วิจัย

รูปภาพที่ 27 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามเพศ



ที่มา : โดยผู้วิจัย

### 3. ภาพรวมเพศและอายุของผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด

ภาพรวมเพศและอายุของผู้ที่ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า เพศหญิงมีจำนวน 530 คน คิดเป็นร้อยละ 64.32 และเพศชายมีจำนวน 294 คน คิดเป็นร้อยละ 35.68 ดังนั้นเพศหญิงจึงมีจำนวนมากกว่าเพศชาย 236 คน คิดเป็นร้อยละ 28.64 ในขณะที่ช่วงอายุของผู้ตอบแบบสอบถามพบว่า ช่วงอายุ 20-29 ปี เป็นช่วงที่มีจำนวนเยอะสุด 301 คน คิดเป็นร้อยละ 36.53 รองลงมาคือช่วงอายุ 30-39 ปี 280 คน คิดเป็นร้อยละ 33.98 ตามด้วยช่วงอายุ 40-49 ปี 144 คน คิดเป็นร้อยละ 17.48 อายุ 51 ปีขึ้นไป 71 คน คิดเป็นร้อยละ 8.62 และสุดท้ายช่วงอายุที่มีจำนวนต่ำสุดคือ 18-19 ปี มีจำนวน 28 คน คิดเป็นร้อยละ 3.40 ดังตารางและแผนภูมิด้านล่าง

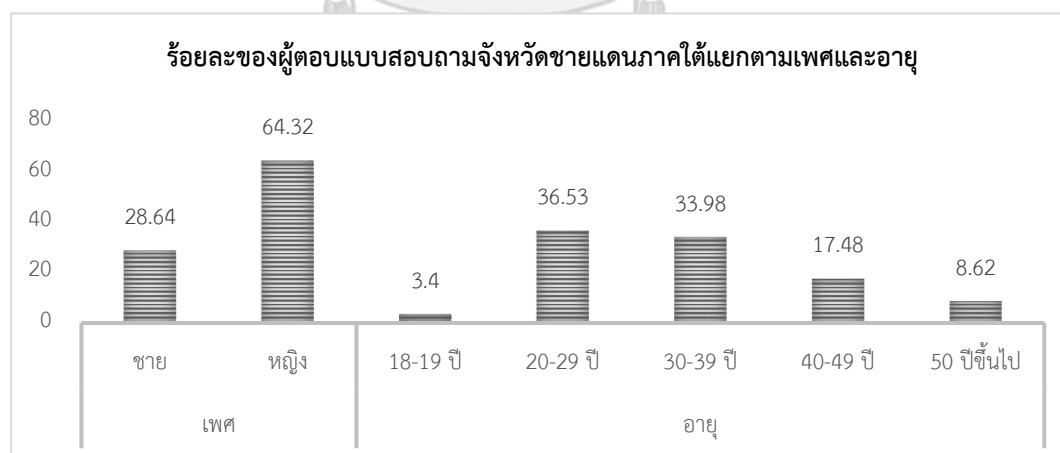
ตารางที่ 33 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามเพศและอายุ

จังหวัด	เพศ	อายุ					รวมทั้งหมด
		18-19 ปี (ร้อยละ)	20-29 ปี (ร้อยละ)	30-39 ปี (ร้อยละ)	40-49 ปี (ร้อยละ)	51 ปีขึ้นไป (ร้อยละ)	
สงขลา	ชาย	0 (0.00)	21 (2.55)	23 (2.79)	3 (0.36)	5 (0.61)	52 (6.31)
	หญิง	5 (0.61)	48 (5.83)	42 (5.10)	12 (1.46)	3 (0.36)	110 (13.35)
<b>รวม (แยกตามอายุ)</b>		<b>5 (0.61)</b>	<b>69 (8.37)</b>	<b>65 (7.89)</b>	<b>15 (1.82)</b>	<b>8 (0.97)</b>	<b>162 (19.66)</b>
ปัตตานี	ชาย	3 (0.36)	25 (3.03)	30 (3.64)	12 (1.46)	6 (0.73)	76 (9.22)
	หญิง	14 (1.70)	56 (6.80)	28 (3.40)	24 (2.91)	16 (1.94)	138 (16.75)
<b>รวม (แยกตามอายุ)</b>		<b>17 (2.06)</b>	<b>81 (9.83)</b>	<b>58 (7.04)</b>	<b>36 (4.37)</b>	<b>22 (2.67)</b>	<b>214 (25.97)</b>

จังหวัด	เพศ	อายุ					รวมทั้งหมด
		18-19 ปี (ร้อยละ)	20-29 ปี (ร้อยละ)	30-39 ปี (ร้อยละ)	40-49 ปี (ร้อยละ)	51 ปีขึ้นไป (ร้อยละ)	
ยะลา	ชาย	1 (0.12)	32 (3.88)	24 (2.91)	16 (1.94)	3 (0.36)	76 (9.22)
	หญิง	3 (0.36)	55 (6.67)	34 (4.13)	15 (1.82)	9 (1.09)	116 (14.08)
<b>รวม (แยกตามอายุ)</b>		<b>4 (0.49)</b>	<b>87 (10.56)</b>	<b>58 (7.04)</b>	<b>31 (3.76)</b>	<b>12 (1.46)</b>	<b>192 (23.30)</b>
นราธิวาส	ชาย	0 (0.00)	19 (2.31)	32 (3.88)	31 (3.76)	8 (0.97)	90 (11.16)
	หญิง	2 (0.24)	45 (5.46)	67 (8.13)	31 (3.76)	21 (2.55)	166 (20.15)
<b>รวม (แยกตามอายุ)</b>		<b>2 (0.24)</b>	<b>64 (7.77)</b>	<b>99 (12.01)</b>	<b>62 (7.52)</b>	<b>29 (3.52)</b>	<b>256 (31.07)</b>
<b>รวมทุกจังหวัด (แยกตามอายุ)</b>		<b>28 (3.40)</b>	<b>301 (36.53)</b>	<b>280 (33.98)</b>	<b>144 (17.48)</b>	<b>71 (8.62)</b>	<b>824 (100.00)</b>

ที่มา : โดยผู้วิจัย

รูปภาพที่ 28 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามเพศและอายุ



ที่มา : โดยผู้วิจัย

#### 4. ภาพรวมศาสนาของผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด

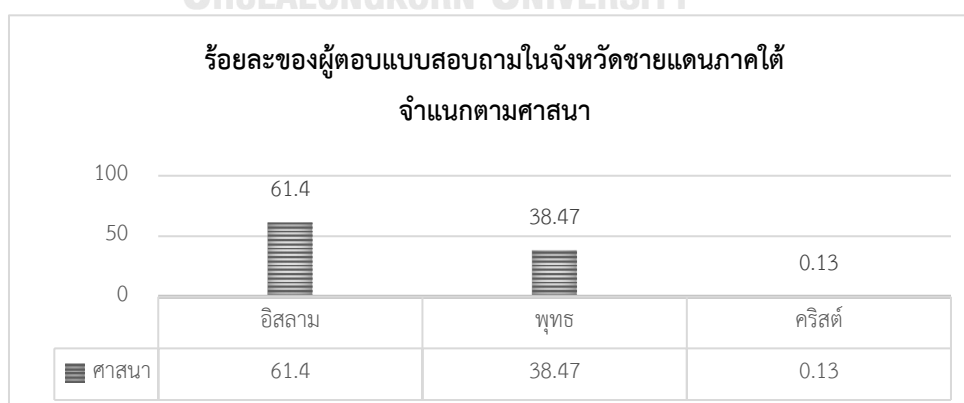
เมื่อพิจารณาภาพรวมศาสนาของผู้ตอบแบบสอบถามโดยจำแนกตามศาสนาพิจารณารายจังหวัด พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มี 3 ศาสนา โดยศาสนาอิสลามมีสัดส่วนสูงที่สุด 506 คน คิดเป็นร้อยละ 61.40 รองลงมาคือ ศาสนาพุทธ 317 คน คิดเป็นร้อยละ 38.47 และศาสนาคริสต์มีเพียง 1 คน คิดเป็นร้อยละ 0.13 ดังตารางและแผนภูมิถัดไป

ตารางที่ 34 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามศาสนา

จังหวัด	ศาสนาของผู้ตอบแบบสอบถาม			รวม (ร้อยละ)
	อิสลาม (ร้อยละ)	พุทธ (ร้อยละ)	คริสต์ (ร้อยละ)	
สงขลา	108 (13.10)	54 (6.55)	0 (0.00)	162 (19.66)
ปัตตานี	182 (22.08)	32 (3.88)	0 (0.00)	214 (25.97)
ยะลา	65 (7.89)	126 (15.30)	1 (0.13)	192 (23.30)
นราธิวาส	151 (18.33)	105 (12.74)	0 (0.00)	256 (31.06)
<b>รวม</b>	<b>506 (61.40)</b>	<b>317 (38.47)</b>	<b>1 (0.13)</b>	<b>824 (100.00)</b>

ที่มา : โดยผู้วิจัย

รูปภาพที่ 29 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามศาสนา



ที่มา : โดยผู้วิจัย

### 5. ภาพรวมอัตลักษณ์ของผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด

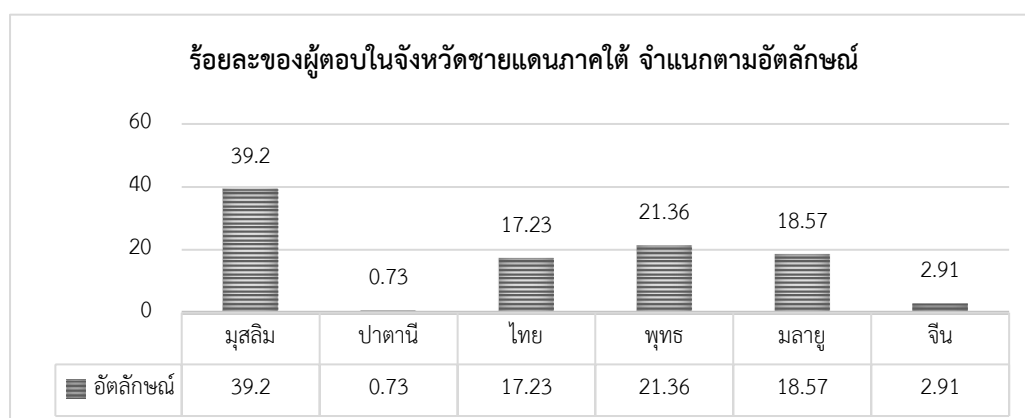
เมื่อพิจารณาภาพรวมอัตลักษณ์ของผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัดพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่ที่มีการนิยามอัตลักษณ์ของตนเองเป็น 6 กลุ่มอัตลักษณ์ ประกอบด้วย อัตลักษณ์มุสลิม 323 คน คิดเป็นร้อยละ 39.20 อัตลักษณ์ปาตานี 6 คน คิดเป็นร้อยละ 0.73 อัตลักษณ์ไทย 142 คน คิดเป็นร้อยละ 17.23 อัตลักษณ์พุทธ 176 คน คิดเป็นร้อยละ 21.36 อัตลักษณ์มลายู 153 คน คิดเป็นร้อยละ 18.57 และอัตลักษณ์จีน 24 คน คิดเป็นร้อยละ 2.91 ดังตารางและแผนภูมิด้านล่าง

ตารางที่ 35 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามอัตลักษณ์

จังหวัด	อัตลักษณ์						รวม (ร้อยละ)
	มุสลิม (ร้อยละ)	ปาตานี (ร้อยละ)	ไทย (ร้อยละ)	พุทธ (ร้อยละ)	มลายู (ร้อยละ)	จีน (ร้อยละ)	
สงขลา	88 (10.68)	0 (0.00)	39 (4.73)	18 (2.18)	12 (1.46)	5 (0.61)	162 (19.66)
ปัตตานี	82 (9.95)	5 (0.61)	18 (2.18)	17 (2.06)	87 (10.56)	5 (0.61)	214 (25.97)
ยะลา	55 (6.68)	1 (0.12)	52 (6.31)	67 (8.13)	7 (0.85)	10 (1.21)	192 (23.30)
นราธิวาส	98 (11.89)	0 (0.00)	33 (4.00)	74 (8.98)	47 (5.70)	4 (0.49)	256 (31.06)
<b>รวม</b>	<b>323</b> (39.20)	<b>6</b> (0.73)	<b>142</b> (17.23)	<b>176</b> (21.36)	<b>153</b> (18.57)	<b>24</b> (2.91)	<b>824</b> (100.00)

ที่มา : โดยผู้วิจัย

รูปภาพที่ 30 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามอัตลักษณ์



ที่มา : โดยผู้วิจัย

## 6. ภาพรวมภาษาที่พูดของผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด

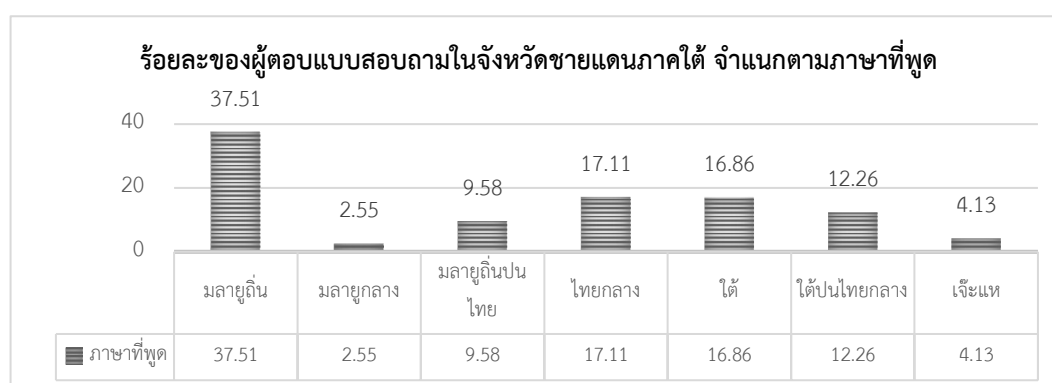
เมื่อพิจารณาภาพรวมภาษาของผู้ตอบแบบสอบถามพบว่า ภาษามลายูถิ่นเป็นภาษาสื่อสารหลักที่มีความถี่สูงสุด 309 คน คิดเป็นร้อยละ 37.5 รองลงมาคือ ภาษาไทยกลาง 141 คน คิดเป็นร้อยละ 17.11 ตามด้วยภาษาใต้ 139 คน คิดเป็นร้อยละ 16.86 ภาษาใต้ปนไทยกลาง 101 คน คิดเป็นร้อยละ 12.25 ภาษามลายูถิ่นปนไทย 79 คน คิดเป็นร้อยละ 9.58 ภาษาเงี้ยวเป็นภาษาที่พบในจังหวัดนราธิวาส 34 คน คิดเป็นร้อยละ 4.12 และสุดท้ายคือ ภาษามลายูกลาง 21 คน คิดเป็นร้อยละ 2.54

ตารางที่ 36 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดสงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส จำแนกตามภาษาที่พูด

จังหวัด	ภาษาที่พูด							รวม (ร้อยละ)
	มลายูถิ่น (ร้อยละ)	มลายูกลาง (ร้อยละ)	มลายูถิ่นปนไทย (ร้อยละ)	ไทยกลาง (ร้อยละ)	ใต้ (ร้อยละ)	ใต้ปนไทยกลาง (ร้อยละ)	เงี้ยว (ร้อยละ)	
สงขลา	26 (3.16)	1 (0.12)	13 (1.58)	9 (1.09)	90 (10.92)	23 (2.79)	0 (0.00)	162 (19.66)
ปัตตานี	130 (15.78)	12 (1.46)	32 (3.88)	17 (2.06)	10 (1.21)	13 (1.58)	0 (0.00)	214 (25.97)
ยะลา	40 (4.86)	2 (0.24)	11 (1.33)	53 (6.44)	35 (4.24)	50 (6.07)	1 (0.12)	192 (23.30)
นราธิวาส	113 (13.71)	6 (0.73)	23 (2.79)	62 (7.52)	4 (0.49)	15 (1.82)	33 (4.01)	256 (31.06)
รวม	309 (37.51)	21 (2.55)	79 (9.58)	141 (17.11)	139 (16.86)	101 (12.26)	34 (4.13)	824 (100.00)

ที่มา : โดยผู้วิจัย

รูปภาพที่ 31 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามภาษาที่พูด

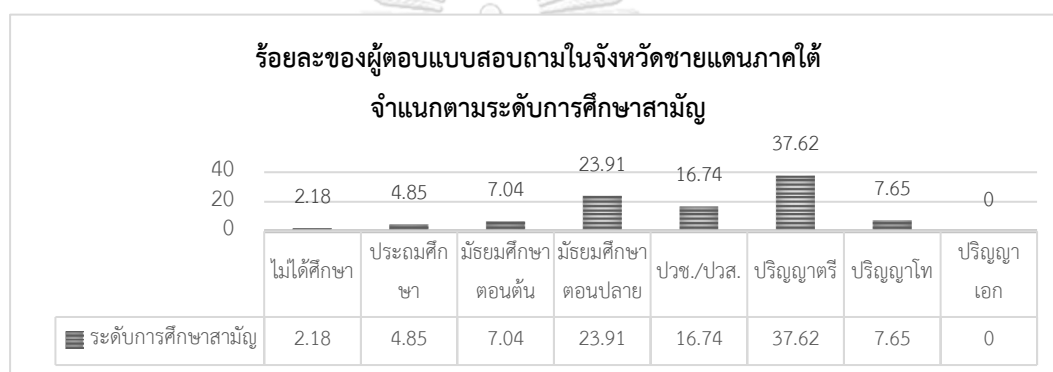


ที่มา : โดยผู้วิจัย

### 7. ภาพรวมระดับการศึกษาสายสามัญของผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด

เมื่อพิจารณาภาพรวมระดับการศึกษาสามัญของผู้ตอบแบบสอบถามพบว่า ระดับการศึกษาที่มีความถี่มากที่สุดโดยรวมทุกจังหวัดคือ ปริญญาตรี 310 คน คิดเป็นร้อยละ 37.62 รองลงมาคือ มัธยมศึกษาตอนปลาย 197 คน คิดเป็นร้อยละ 23.91 ตามด้วย ปวช./ปวส. 138 คน คิดเป็นร้อยละ 16.74 ปริญญาโท 63 คน คิดเป็นร้อยละ 7.65 มัธยมศึกษาตอนต้น 58 คน คิดเป็นร้อยละ 7.04 ประถมศึกษา 40 คน คิดเป็นร้อยละ 4.85 ไม่ได้ศึกษา 18 คน คิดเป็นร้อยละ 2.18 ในขณะที่ปริญญาเอก ไม่พบในข้อมูลจากการเก็บแบบสอบถาม ดังสรุปภาพรวมในแผนภูมิด้านล่าง

รูปภาพที่ 32 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามระดับการศึกษาสามัญ

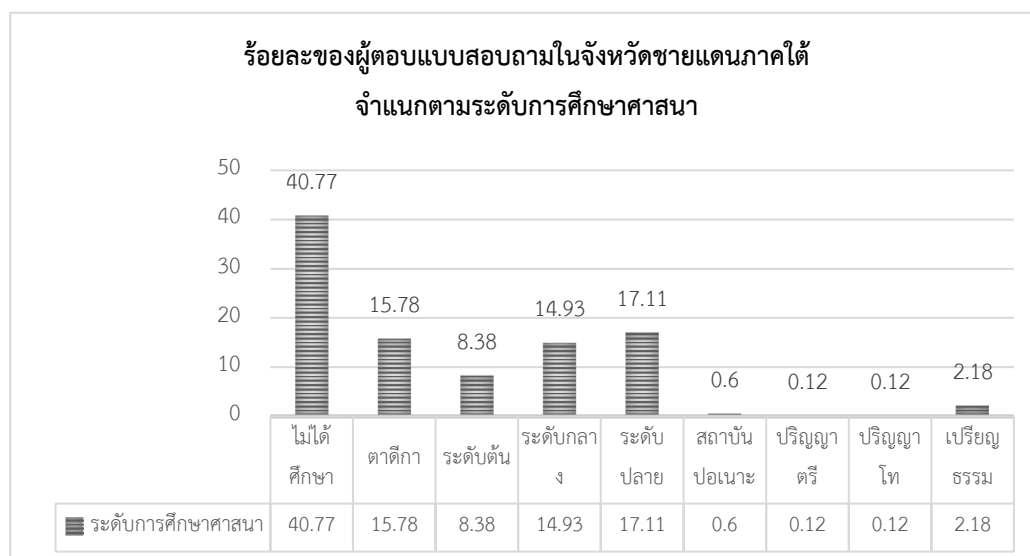


ที่มา : โดยผู้วิจัย

### 8. ภาพรวมระดับการศึกษาศาสนาของผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด

เมื่อพิจารณาภาพรวมระดับการศึกษาด้านศาสนาของผู้ตอบแบบสอบถามพบว่า ความถี่ที่มากที่สุดโดยรวมทุกจังหวัดคือ ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้ศึกษาด้านศาสนา 336 คน คิดเป็นร้อยละ 40.77 รองลงมาคือ ระดับการศึกษาด้านศาสนาในระดับปลาย 141 คน คิดเป็นร้อยละ 17.11 ตามด้วยตาติกา 130 คน คิดเป็นร้อยละ 15.78 ระดับกลาง 123 คน คิดเป็นร้อยละ 14.93 ระดับต้น 69 คน คิดเป็นร้อยละ 8.38 เปรียญธรรม 18 คน คิดเป็นร้อยละ 2.18 สถาบันปอเนาะ 5 คน คิดเป็นร้อยละ 0.60 ระดับปริญญาตรี 1 คน คิดเป็นร้อยละ 0.12 และปริญญาโท 1 คน คิดเป็นร้อยละ 0.12 ดังสรุปภาพรวมในแผนภูมิด้านล่าง และตารางร้อยละในหน้าถัดไป

รูปภาพที่ 33 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามระดับการศึกษาศาสนา



ที่มา : โดยผู้วิจัย



ตารางที่ 37 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดสงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส จำแนกตามระดับการศึกษา (สามัญ)

จังหวัด	ระดับการศึกษาสามัญ								รวม (ร้อยละ)
	ไม่ได้ศึกษา (ร้อยละ)	ประถมศึกษา (ร้อยละ)	มัธยมศึกษาตอนต้น (ร้อยละ)	มัธยมศึกษาตอนปลาย (ร้อยละ)	ปวช./ปวส. (ร้อยละ)	ปริญญาตรี (ร้อยละ)	ปริญญาโท (ร้อยละ)	ปริญญาเอก (ร้อยละ)	
สงขลา	0 (0.00)	2 (0.24)	12 (1.46)	54 (6.56)	19 (2.30)	60 (7.28)	15 (1.82)	0 (0.00)	162 (19.66)
ปัตตานี	15 (1.82)	20 (2.42)	24 (2.91)	78 (9.47)	26 (3.16)	39 (4.73)	12 (1.46)	0 (0.00)	214 (25.97)
ยะลา	0 (0.00)	5 (0.61)	6 (0.73)	24 (2.91)	60 (7.28)	82 (9.95)	15 (1.82)	0 (0.00)	192 (23.30)
นราธิวาส	3 (0.36)	13 (1.58)	16 (1.94)	41 (4.97)	33 (4.00)	129 (15.66)	21 (2.55)	0 (0.00)	256 (31.06)
รวม	18 (2.18)	40 (4.85)	58 (7.04)	197 (23.91)	138 (16.74)	310 (37.62)	63 (7.65)	0 (0.00)	824 (100.00)

ที่มา : โดยผู้วิจัย

ตารางที่ 38 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้  
จำแนกตามระดับการศึกษา (ศาสนา)

จังหวัด	ระดับการศึกษาสายศาสนา								รวม (ร้อยละ)	
	ไม่ได้ศึกษา (ร้อยละ)	ดึกดำบรรพ์ (ร้อยละ)	ระดับต้น (ร้อยละ)	ระดับกลาง (ร้อยละ)	ระดับปลาย (ร้อยละ)	สถาบันบอเนาะ (ร้อยละ)	ปริญญาตรี (ร้อยละ)	ปริญญาโท (ร้อยละ)		ปริญญาธรรม (ร้อยละ)
<b>สงขลา</b>	51 (6.19)	39 (4.73)	11 (1.34)	29 (3.52)	25 (3.03)	1 (0.12)	0 (0.00)	1 (0.12)	5 (0.61)	162 (19.66)
<b>ปัตตานี</b>	53 (6.43)	35 (4.25)	25 (3.03)	34 (4.13)	64 (7.77)	2 (0.24)	0 (0.00)	0 (0.00)	1 (0.12)	214 (25.97)
<b>ยะลา</b>	133 (16.14)	11 (1.34)	5 (0.61)	16 (1.94)	24 (2.91)	1 (0.12)	0 (0.00)	0 (0.00)	2 (0.24)	192 (23.30)
<b>นราธิวาส</b>	99 (12.01)	45 (5.46)	28 (3.40)	44 (5.34)	28 (3.40)	1 (0.12)	1 (0.12)	0 (0.00)	10 (1.21)	256 (31.06)
<b>รวม</b>	336 (40.77)	130 (15.78)	69 (8.38)	123 (14.93)	141 (17.11)	5 (0.60)	1 (0.12)	1 (0.12)	18 (2.18)	824 (100.00)

ที่มา : โดยผู้วิจัย

### 9. ภาพรวมระดับรายได้ของผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด

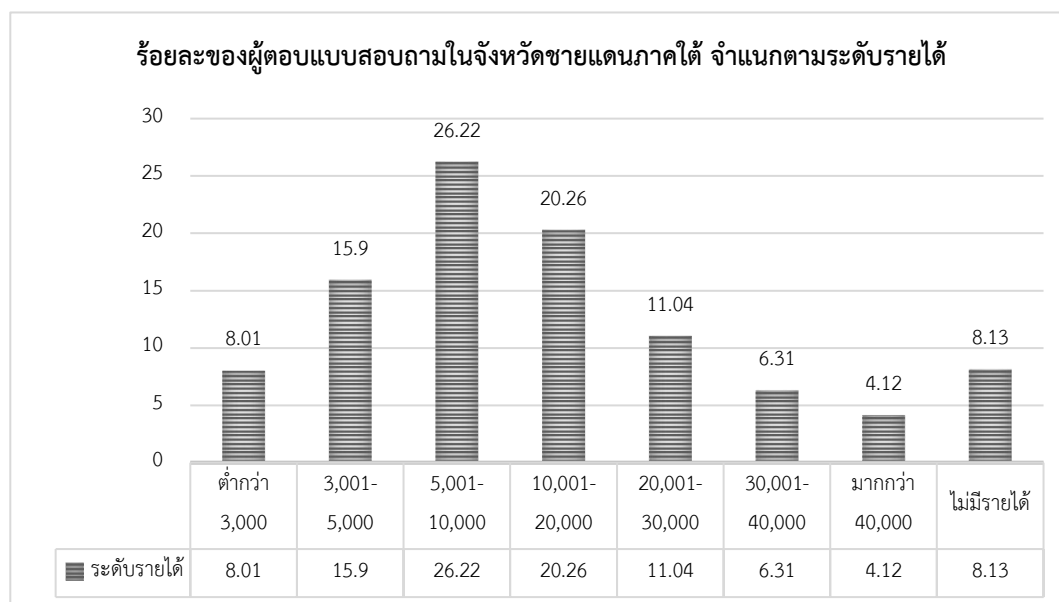
เมื่อพิจารณาภาพรวมระดับรายได้ของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า ระดับรายได้สูงสุดคือ 5,001-10,000 บาท 216 คน คิดเป็นร้อยละ 26.22 ระดับรายได้รองลงมาคือ 10,001-20,000 บาท 167 คน คิดเป็นร้อยละ 20.26 ตามด้วยระดับรายได้ 3,001-5,000 บาท 131 คน คิดเป็นร้อยละ 15.90 ถัดมาเป็นระดับรายได้ 20,001-30,000 บาท 91 คน คิดเป็นร้อยละ 11.04 และกลุ่มที่ไม่มีรายได้ 67 คน คิดเป็นร้อยละ 8.13 ตามด้วยรายได้ที่ต่ำกว่า 3,000 บาท 66 คน คิดเป็นร้อยละ 8.01 รายได้ระดับ 30,001-40,000 บาท 52 คน คิดเป็นร้อยละ 6.31 และรายได้มากกว่า 40,000 บาท เป็นลำดับสุดท้าย 34 คน คิดเป็นร้อยละ 4.12 ดังสรุปในตารางและแผนภูมิด้านล่าง

ตารางที่ 39 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามระดับรายได้

จังหวัด	ระดับรายได้								รวม (ร้อยละ)
	ต่ำกว่า 3,000 (ร้อยละ)	3,001- 5,000 (ร้อยละ)	5,001- 10,000 (ร้อยละ)	10,001- 20,000 (ร้อยละ)	20,001- 30,000 (ร้อยละ)	30,001- 40,000 (ร้อยละ)	มากกว่า 40,000 (ร้อยละ)	ไม่มี รายได้ (ร้อยละ)	
สงขลา	6 (0.73)	8 (0.97)	44 (5.34)	58 (7.04)	20 (2.43)	9 (1.09)	7 (0.85)	10 (1.21)	162 (19.66)
ปัตตานี	31 (3.76)	63 (7.65)	40 (4.86)	17 (2.06)	11 (1.33)	12 (1.46)	8 (0.97)	32 (3.88)	214 (25.97)
ยะลา	15 (1.82)	28 (3.40)	49 (5.95)	54 (6.55)	23 (2.79)	6 (0.73)	3 (0.36)	14 (1.70)	192 (23.30)
นราธิวาส	14 (1.70)	32 (3.88)	83 (10.07)	38 (4.61)	37 (4.49)	25 (3.04)	16 (1.94)	11 (1.33)	256 (31.06)
รวม	66 (8.01)	131 (15.90)	216 (26.22)	167 (20.26)	91 (11.04)	52 (6.31)	34 (4.12)	67 (8.13)	824 (100.00)

ที่มา : โดยผู้วิจัย

รูปภาพที่ 34 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามระดับรายได้



ที่มา : โดยผู้วิจัย

#### 10. ภาพรวมอาชีพของผู้ตอบแบบสอบถามพิจารณารายจังหวัด

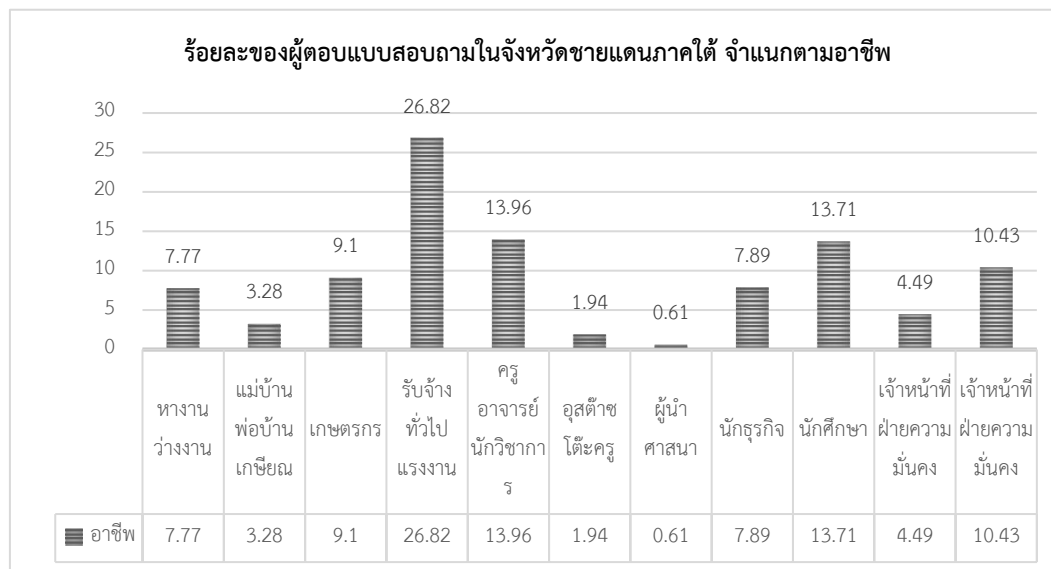
เมื่อพิจารณาภาพรวมอาชีพของผู้ตอบแบบสอบถามพบว่า มี 11 กลุ่มอาชีพ คือ อาชีพรับจ้างทั่วไปหรือแรงงานเป็นอาชีพที่มีความถี่สูงสุด 221 คน คิดเป็นร้อยละ 26.82 รองลงมาคือ ครู อาจารย์ และนักวิชาการ 115 คน คิดเป็นร้อยละ 13.96 ตามด้วยนักศึกษา 113 คน คิดเป็นร้อยละ 13.71 เจ้าหน้าที่พลเรือน 86 คน คิดเป็นร้อยละ 10.43 เกษตรกร 75 คน คิดเป็นร้อยละ 9.10 นักรูรกีจ 65 คน คิดเป็นร้อยละ 7.89 ขณะที่กลุ่มที่กำลังหางานหรือว่างงานมี 64 คน คิดเป็นร้อยละ 7.77 เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงมี 37 คน คิดเป็นร้อยละ 4.49 แม่บ้าน พ่อบ้าน หรือผู้เกษียณอายุ 27 คน คิดเป็นร้อยละ 3.28 ตามด้วยอุสตาซหรือโต๊ะครู 16 คน คิดเป็นร้อยละ 1.94 และผู้นำศาสนา 5 คน คิดเป็นร้อยละ 0.61 ดังสรุปในตาราง และแผนภูมิถัดไป

ตารางที่ 40 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามกลุ่มอาชีพ

จังหวัด	อาชีพ											รวม (ร้อยละ)
	หางาน ว่างงาน (ร้อยละ)	แม่บ้าน เกษียณ (ร้อยละ)	เกษตรกร (ร้อยละ)	รับจ้างทั่วไป แรงงาน (ร้อยละ)	ครู อาจารย์ นักวิชาการ (ร้อยละ)	อุสตาซ โต๊ะครู (ร้อยละ)	ผู้นำศาสนา (ร้อยละ)	นักธุรกิจ (ร้อยละ)	นักศึกษา (ร้อยละ)	เจ้าหน้าที่ฝ่าย ความมั่นคง (ร้อยละ)	เจ้าหน้าที่ พลเรือน (ร้อยละ)	
สงขลา	7 (0.85)	0 (0.00)	16 (1.94)	34 (4.12)	48 (5.83)	11 (1.34)	1 (0.12)	8 (0.97)	23 (2.79)	12 (1.46)	2 (0.24)	162 (19.66)
ปัตตานี	34 (4.13)	15 (1.82)	33 (4.00)	43 (5.22)	14 (1.70)	0 (0.00)	1 (0.12)	17 (2.06)	36 (4.37)	8 (0.97)	13 (1.58)	214 (25.97)
ยะลา	12 (1.46)	9 (1.09)	5 (0.61)	49 (5.95)	10 (1.21)	2 (0.24)	0 (0.00)	25 (3.03)	37 (4.49)	7 (0.85)	36 (4.37)	192 (23.30)
นราธิวาส	11 (1.34)	3 (0.36)	21 (2.55)	95 (11.53)	43 (5.22)	3 (0.36)	3 (0.36)	15 (1.82)	17 (2.06)	10 (1.21)	35 (4.25)	256 (31.06)
รวม	64 (7.77)	27 (3.28)	75 (9.10)	221 (26.82)	115 (13.96)	16 (1.94)	5 (0.61)	65 (7.89)	113 (13.71)	37 (4.49)	86 (10.43)	824 (100.00)

ที่มา : โดยผู้วิจัย

รูปภาพที่ 35 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามระดับอาชีพ



ที่มา : โดยผู้วิจัย

## 2.2 ตอนที่ 2 ทศนคติของประชาชนที่มีต่อสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2564

### 1. ประสบการณ์ตรงกับเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากการเก็บข้อมูลในภาพรวมทั้งสี่จังหวัดพบว่า ประชาชนไม่เคยมีประสบการณ์กับความรุนแรงในสัดส่วนสูงสุดที่สุด คือ มีทั้งหมด 688 คน คิดเป็นร้อยละ 83.49 ขณะที่รองลงมาคือเคยมีประสบการณ์ความรุนแรงกับเพื่อน ญาติ คนในครอบครัว 115 คน คิดเป็นร้อยละ 13.96 และสุดท้ายมีประสบการณ์ความรุนแรงกับตัวเองโดยตรงต่ำที่สุดคือ 21 คน คิดเป็นร้อยละ 2.55 ดังสรุปในตารางและแผนภูมิถัดไป

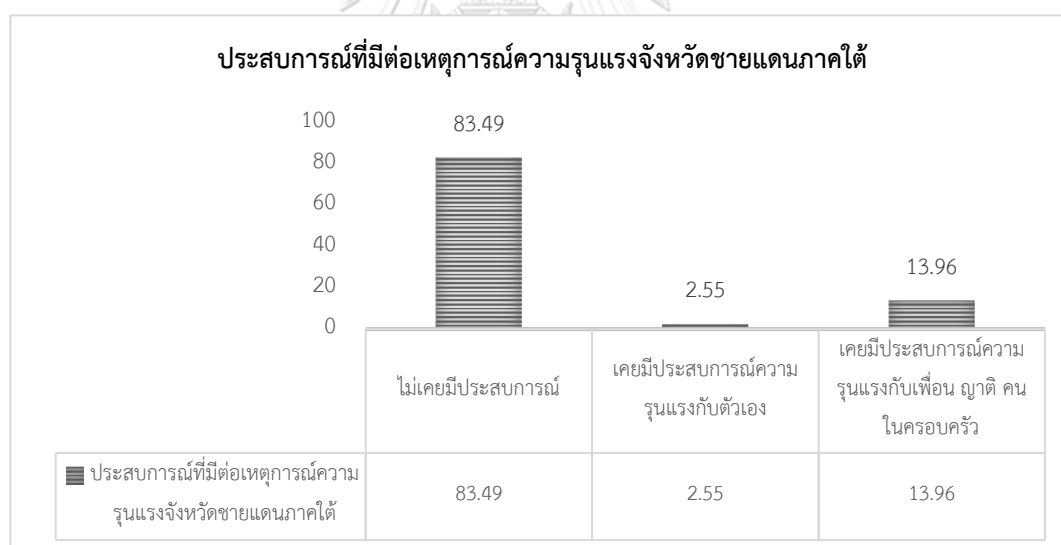
ตารางที่ 41 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดสงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส จำแนกตามประสบการณ์ที่มีต่อเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัด	ไม่เคย	เคยมีประสบการณ์ความรุนแรงกับตัวเอง	เคยมีประสบการณ์ความรุนแรงกับเพื่อน ญาติ คนในครอบครัว	รวม (ร้อยละ)
	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	
สงขลา	146 (17.72)	2 (0.24)	14 (1.70)	162 (19.66)

จังหวัด	ไม่เคย	เคยมีประสบการณ์ ความรุนแรงกับตัวเอง	เคยมีประสบการณ์ความรุนแรง กับเพื่อน ญาติ คนในครอบครัว	รวม (ร้อยละ)
	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	
ปัตตานี	173 (21.00)	7 (0.85)	34 (4.12)	214 (25.97)
ยะลา	158 (19.17)	5 (0.61)	29 (3.52)	192 (23.30)
นราธิวาส	211 (25.60)	7 (0.85)	38 (4.61)	256 (31.06)
<b>รวม</b>	<b>688</b> (83.49)	<b>21</b> (2.55)	<b>115</b> (13.96)	<b>824</b> (100.00)

ที่มา : โดยผู้วิจัย

รูปภาพที่ 36 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามประสบการณ์ที่มีต่อเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้



ที่มา : โดยผู้วิจัย

## 2. ทักษะคติของประชาชนที่มีต่อสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรอบ 1 ปี (พ.ศ. 2564) เมื่อพิจารณาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่น

จากการเก็บข้อมูลในภาพรวมพบว่า มุมมองของประชาชนที่มีต่อสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ 1 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2564) เมื่อพิจารณาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นพบว่า ประชาชนยังคงมีความรู้สึกว่าการณ์ที่เกิดขึ้นยังเป็นเหมือนเดิม 402 คน คิดเป็นร้อยละ 48.79

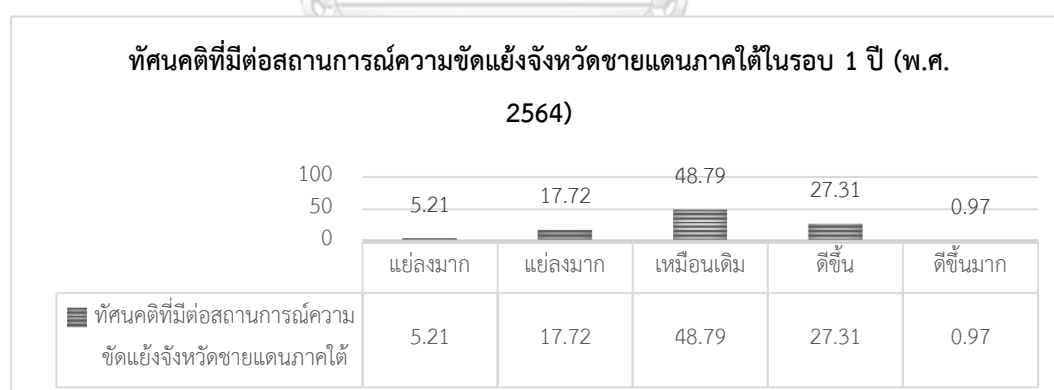
รองลงมามองว่าสถานการณ์ดีขึ้น 225 คน คิดเป็นร้อยละ 27.31 ตามด้วยมองว่าเหตุการณ์แย่ลง 146 คน คิดเป็นร้อยละ 17.72 เหตุการณ์แย่ลงมาก 43 คน คิดเป็นร้อยละ 5.21 และสุดท้ายยังคงมองว่าเหตุการณ์ดีขึ้นมีสัดส่วนต่ำสุด 8 คน คิดเป็นร้อยละ 0.97 ดังสรุปในตาราง และแผนภูมิด้านล่าง

ตารางที่ 42 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามทัศนคติที่มีต่อสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรอบ 1 ปี (พ.ศ. 2564)

จังหวัด	แย่ลงมาก (ร้อยละ)	แย่ลง (ร้อยละ)	เหมือนเดิม (ร้อยละ)	ดีขึ้น (ร้อยละ)	ดีขึ้นมาก (ร้อยละ)	รวม (ร้อยละ)
สงขลา	8 (0.97)	34 (4.13)	81 (9.83)	38 (4.61)	1 (0.12)	162 (19.66)
ปัตตานี	16 (1.94)	69 (8.37)	93 (11.29)	35 (4.25)	1 (0.12)	214 (25.97)
ยะลา	8 (0.97)	29 (3.51)	114 (13.84)	41 (4.98)	0 (0.00)	192 (23.30)
นราธิวาส	11 (1.33)	14 (1.70)	114 (13.84)	111 (13.47)	6 (0.73)	256 (31.06)
<b>รวม</b>	<b>43 (5.21)</b>	<b>146 (17.72)</b>	<b>402 (48.79)</b>	<b>225 (27.31)</b>	<b>8 (0.97)</b>	<b>824 (100.00)</b>

ที่มา : โดยผู้วิจัย

รูปภาพที่ 37 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามทัศนคติที่มีต่อสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรอบ 1 ปี (พ.ศ. 2564)



ที่มา : โดยผู้วิจัย

### 3. ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อปัญหาท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในช่วงสามปีแรกของเหตุการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2547-2549)

จากการเก็บข้อมูลแบบสอบถาม โดยให้ผู้ตอบเลือกตอบได้ 3 ข้อ/ปัญหาที่เป็นปัญหาหลักในช่วง 3 ปีแรก ผลพบว่า ปัญหาสำคัญ 3 อันดับแรกที่ผู้ตอบแบบสอบถามเลือกตอบสูงสุด คือ ปัญหายาเสพติด



ติด 653 คน คิดเป็นร้อยละ 26.41 รองลงมาคือ ปัญหาเหตุการณ์ความไม่สงบ 445 คน คิดเป็นร้อยละ 18 ตามด้วยปัญหาการว่างงาน 309 คน คิดเป็นร้อยละ 12.5

ในขณะที่ปัญหาอื่น ๆ รองลงมา ประกอบด้วย ปัญหาความยากจน 279 คน คิดเป็นร้อยละ 11.29 ปัญหาความไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ 217 คน คิดเป็นร้อยละ 8.78 ปัญหาความขัดแย้งในชุมชน 138 คน คิดเป็นร้อยละ 5.58 ปัญหาอำนาจมืดและการค้าของเถื่อน 136 คน คิดเป็นร้อยละ 5.50 ปัญหาผู้มีอิทธิพล 129 คน คิดเป็นร้อยละ 5.22 ปัญหาอาชญากรรม 65 คน คิดเป็นร้อยละ 2.64 ปัญหาการคอร์ปชั่นของผู้นำท้องถิ่น 55 คน คิดเป็นร้อยละ 2.21 ปัญหาไม่มีที่ดินทำกิน 34 คน คิดเป็นร้อยละ 1.37 ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ 11 คน คิดเป็นร้อยละ 0.44 และปัญหาสุดท้ายที่มีผู้เลือกตอบเพียง 1 คน คือ ปัญหาการติดเชื้อเอชไอวี ร้อยละ 0.04

#### 4. ทศนคติของประชาชนที่มีต่อปัญหาท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในช่วงสามปีหลังของเหตุการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2562-2564)

จากการเก็บข้อมูลแบบสอบถาม โดยให้ผู้ตอบเลือกตอบได้ 3 ข้อ/ปัญหาที่เป็นปัญหาหลักในช่วง 3 ปีหลัง (พ.ศ. 2562-2564) ผลพบว่า ปัญหาสำคัญ 3 อันดับแรกที่ผู้ตอบแบบสอบถามเลือกตอบสูงสุด คือ ปัญหายาเสพติด 619 คน คิดเป็นร้อยละ 25.04 รองลงมาคือ ปัญหาการว่างงาน 531 คน คิดเป็นร้อยละ 21.48 ตามด้วยปัญหาความยากจน 427 คน คิดเป็นร้อยละ 17.27

ในขณะที่ปัญหาอื่น ๆ รองลงมา ประกอบด้วย ปัญหาเหตุการณ์ความไม่สงบ 258 คน คิดเป็นร้อยละ 10.44 ปัญหาความไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ 147 คน คิดเป็นร้อยละ 5.94 ปัญหาความขัดแย้งในชุมชน 106 คน คิดเป็นร้อยละ 4.29 ปัญหากลุ่มอิทธิพล 94 คน คิดเป็นร้อยละ 3.80 ตามด้วยปัญหาที่มีสัดส่วนเท่ากันคือ ปัญหาอำนาจมืด การค้าของเถื่อน และปัญหาการคอร์ปชั่นของผู้นำท้องถิ่น ปัญหาละ 86 คน คิดเป็นร้อยละ 3.48 ของแต่ละปัญหา ปัญหาอาชญากรรม 67 คน คิดเป็นร้อยละ 2.71 ปัญหาไม่มีที่ดินทำกิน 40 คน คิดเป็นร้อยละ 1.62 ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ 8 คน คิดเป็นร้อยละ 0.32 และปัญหาการติดเชื้อเอชไอวี เป็นปัญหาที่มีสัดส่วนการเลือกตอบต่ำสุด 3 คน คิดเป็นร้อยละ 0.12

\*\*สองข้อดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยกำหนดให้ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามตอบ 3 ข้อที่คิดว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด (824 คน\*3 ข้อ = 2,472 ข้อ/ปัญหา) ดังสรุปในตาราง และแผนภูมิเปรียบเทียบถัดไป

ตารางที่ 43 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามทัศนคติที่มีต่อปัญหาท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในช่วงสามปีแรกของเหตุการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2547-2549)

จังหวัด	กลุ่มคนกลุ่มที่ 1	กลุ่มคนกลุ่มที่ 2	กลุ่มคนกลุ่มที่ 3	กลุ่มคนกลุ่มที่ 4	กลุ่มคนกลุ่มที่ 5	กลุ่มคนกลุ่มที่ 6	กลุ่มคนกลุ่มที่ 7	กลุ่มคนกลุ่มที่ 8	กลุ่มคนกลุ่มที่ 9	กลุ่มคนกลุ่มที่ 10	กลุ่มคนกลุ่มที่ 11	กลุ่มคนกลุ่มที่ 12	กลุ่มคนกลุ่มที่ 13	กลุ่มคนกลุ่มที่ 14	กลุ่มคนกลุ่มที่ 15	รวม (ร้อยละ)	
																	(ร้อยละ)
สงขลา	30	110	38	0	47	54	49	0	91	3	12	37	15	486			
	(1.21)	(4.45)	(1.54)	(0.00)	(1.90)	(2.18)	(1.98)	(0.00)	(3.68)	(0.12)	(0.49)	(1.50)	(0.61)	(19.66)			
ปัตตานี	29	179	101	0	15	57	60	5	128	5	24	23	16	642			
	(1.17)	(7.24)	(4.09)	(0.00)	(0.61)	(2.31)	(2.43)	(0.20)	(5.18)	(0.20)	(0.97)	(0.93)	(0.64)	(25.97)			
ยะลา	42	141	57	1	24	65	62	25	109	3	16	26	5	576			
	(1.70)	(5.70)	(2.31)	(0.04)	(0.97)	(2.63)	(2.51)	(1.01)	(4.41)	(0.12)	(0.65)	(1.05)	(0.20)	(23.30)			
นราธิวาส	37	223	113	0	43	41	108	4	117	0	13	50	19	768			
	(1.50)	(9.02)	(4.57)	(0.00)	(1.74)	(1.66)	(4.37)	(0.16)	(4.73)	(0.00)	(0.53)	(2.02)	(0.76)	(31.06)			
รวม	138	653	309	1	129	217	279	34	445	11	65	136	55	2,472			
	(5.58)	(26.41)	(12.51)	(0.04)	(5.22)	(8.78)	(11.29)	(1.37)	(18.00)	(0.44)	(2.64)	(5.50)	(2.21)	(100.00)			

ที่มา : โดยผู้วิจัย

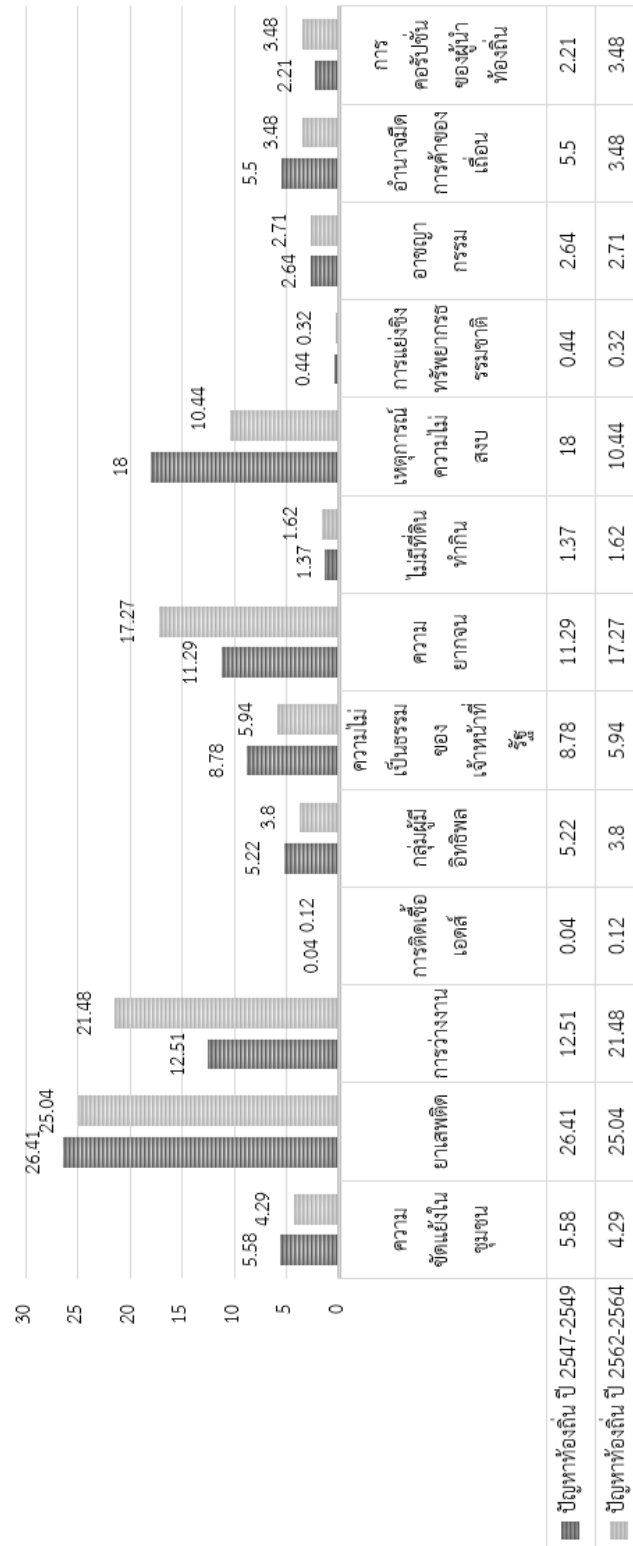
ตารางที่ 44 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดสงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส จำแนกตามทัศนคติที่มีต่อปัญหาท้องถิ่นในช่วงสามปีหลังของเหตุการณ์ความขัดแย้ง จังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2562-2564)

จังหวัด	ทัศนคติที่ไม่ดีต่อปัญหาท้องถิ่น		ทัศนคติที่พอๆกับปัญหาท้องถิ่น		ทัศนคติที่ดีต่อปัญหาท้องถิ่น		รวม (ร้อยละ) 824*3
	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	
สงขลา	33 (1.33)	74 (2.99)	0 (0.00)	20 (0.81)	40 (1.62)	79 (3.20)	486 (19.66)
ปัตตานี	29 (1.17)	172 (6.96)	1 (0.04)	11 (0.45)	36 (1.46)	103 (4.16)	642 (25.97)
ยะลา	20 (0.81)	125 (5.06)	1 (0.04)	29 (1.17)	48 (1.94)	95 (3.84)	576 (23.30)
นราธิวาส	24 (0.97)	218 (8.82)	1 (0.04)	34 (1.37)	23 (0.93)	150 (6.07)	768 (31.06)
<b>รวม</b>	<b>106 (4.29)</b>	<b>619 (25.04)</b>	<b>3 (0.12)</b>	<b>94 (3.80)</b>	<b>147 (5.94)</b>	<b>427 (17.27)</b>	<b>2,472 (100.00)</b>

ที่มา : โดยผู้วิจัย

รูปภาพที่ 38 แผนภูมิเปรียบเทียบร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามทัศนคติที่มีต่อปัญหาท้องถิ่นในช่วงสามปีแรก (พ.ศ.2547-2549) และช่วงสามปีหลัง (พ.ศ. 2562-2564) ของเหตุการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

เปรียบเทียบทัศนคติที่มีต่อปัญหาท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้บริบทระหว่างช่วงสามปีแรก (พ.ศ. 2547-2549) และช่วงสามปีหลัง (พ.ศ. 2562-2563) ของเหตุการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้



ที่มา : โดยผู้วิจัย

## 2.3 ตอนที่ 3 ทศนคติของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ปัจจุบัน

### 1. ทศนคติต่อการบริหารและการปกครองท้องถิ่น

#### 1.1 ทศนคติที่มีต่อรูปแบบการปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ภาพรวมทศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารและการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า ภาพรวมประชาชนในพื้นที่ที่มีความต้องการพื้นที่เพื่อพูดคุยเรื่องรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับพื้นที่มากที่สุดเป็นลำดับที่ 1 ( $\bar{X} = 3.70$ ,  $SD = .88$ ) รองลงมาคือ ข้อเสนอรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นลำดับที่ 2 ( $\bar{X} = 3.58$ ,  $SD = .95$ ) ตามด้วยรูปแบบที่มีการกระจายอำนาจมากขึ้นด้วยโครงสร้างที่เหมือนกับส่วนอื่นของประเทศเป็นลำดับที่ 3 ( $\bar{X} = 3.35$ ,  $SD = .78$ ) ในขณะที่รูปแบบที่เป็นอยู่โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นลำดับที่ 4 ( $\bar{X} = 3.26$ ,  $SD = .87$ ) และสุดท้ายคือรูปแบบที่เป็นอิสระจากประเทศไทยเป็นลำดับที่ 5 ( $\bar{X} = 2.87$ ,  $SD = 1.00$ ) รายละเอียดดังตารางสรุปด้านล่าง

ตารางที่ 45 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารและการปกครองท้องถิ่น

รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน (SD)	แปลผล	ลำดับ
<b>ด้านที่ 1 ความจำเป็นในการ พูดคุยเรื่องรูปแบบการปกครองที่ เหมาะสมกับพื้นที่</b>					
สงขลา	162	3.65	.86	มาก	3
ปัตตานี	214	3.74	.90	มาก	2
ยะลา	192	3.57	.81	มาก	4
นราธิวาส	256	3.79	.91	มาก	1
<b>ด้านที่ 2 แนวทางในการปกครอง พื้นที่ในรูปแบบต่างๆ</b>					
<b>1. รูปแบบที่เป็นอยู่โดยไม่ เปลี่ยนแปลง</b>					
สงขลา	162	3.35	.85	ปานกลาง	1

รายการ	จำนวน	ค่าเฉลี่ย	ค่าส่วน	แปลผล	ลำดับ
	(N)	( $\bar{X}$ )	เบี่ยงเบน (SD)		
ปัตตานี	214	3.11	.92	ปานกลาง	4
ยะลา	192	3.25	.83	ปานกลาง	3
นราธิวาส	256	3.34	.85	ปานกลาง	2
<b>2.รูปแบบที่มีการกระจาย</b>	<b>824</b>	<b>3.35</b>	<b>.78</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>3</b>
<b>อำนาจมากขึ้นด้วยโครงสร้างที่</b>					
<b>เหมือนกับส่วนอื่นของประเทศ</b>					
สงขลา	162	3.34	.69	ปานกลาง	3
ปัตตานี	214	3.29	.82	ปานกลาง	4
ยะลา	192	3.35	.81	ปานกลาง	2
นราธิวาส	256	3.41	.77	ปานกลาง	1
<b>3.ข้อเสนอรูปแบบการปกครอง</b>	<b>824</b>	<b>3.58</b>	<b>.95</b>	<b>มาก</b>	<b>2</b>
<b>ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ</b>					
สงขลา	162	3.70	.84	มาก	1
ปัตตานี	214	3.69	.97	มาก	2
ยะลา	192	3.39	.94	ปานกลาง	4
นราธิวาส	256	3.55	1.00	มาก	3
<b>4.รูปแบบที่เป็นอิสระจาก</b>	<b>824</b>	<b>2.87</b>	<b>1.00</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>5</b>
<b>ประเทศไทย</b>					
สงขลา	162	2.78	.95	ปานกลาง	3
ปัตตานี	214	3.16	1.08	ปานกลาง	1
ยะลา	192	2.65	.93	ปานกลาง	4
นราธิวาส	256	2.85	.96	ปานกลาง	2

ที่มา : โดยผู้วิจัย

## 1.2 ทักษะที่มีต่อการทำงานของบุคคล กลุ่ม หรือหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ภาพรวมทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการทำงานของบุคคล กลุ่ม หรือหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งในที่นี้จะรวมทั้งสถาบันและตัวแสดงที่อยู่ในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และส่วนกลางภายใต้บริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยผลการสำรวจพบว่า 3 ลำดับแรกที่ประชาชนให้ความสำคัญมากที่สุดคือ

1. หมอ พยาบาล เจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่อนามัย อสม. โดยผลที่ออกมาของทุกจังหวัดอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.97, SD = .68$ )

2. ครู โดยผลที่ออกมาของทุกจังหวัดอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.60, SD = .69$ )

3. ผู้นำศาสนา ประกอบด้วย อิหม่าม โต๊ะครู หรือพระสงฆ์ โดยผลที่ออกมาของทุกจังหวัดอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.53, SD = .84$ )

ในขณะที่ตัวแสดงเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่น พบว่า นักการเมืองท้องถิ่นในเทศบาล โดยผลที่ออกมาของทุกจังหวัดอยู่ในระดับปานกลางลำดับที่ 17 ( $\bar{X} = 3.00, SD = .73$ ) ซึ่งอยู่ในลำดับสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับตัวแสดงในระดับการปกครองท้องถิ่น รองลงมาคือ นักการเมืองท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยผลที่ออกมาของทุกจังหวัดอยู่ในระดับปานกลางลำดับที่ 19 ( $\bar{X} = 2.93, SD = .77$ ) และสุดท้ายคือ นักการเมืองท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โดยผลที่ออกมาของทุกจังหวัดอยู่ในระดับปานกลางลำดับที่ 21 ( $\bar{X} = 2.87, SD = .70$ ) รายละเอียดดังตารางด้านล่าง

ตารางที่ 46 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมความไว้วางใจการทำงานของหน่วยงานหรือกลุ่มคนภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

รายการ	จำนวน	ค่าเฉลี่ย		แปลผล	ลำดับ
		(N)	( $\bar{X}$ )		
<b>1.นักการเมืองท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนจังหวัด</b>	<b>824</b>	<b>2.87</b>	<b>.70</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>21</b>
สงขลา	162	2.89	.68	ปานกลาง	3
ปัตตานี	214	2.97	.70	ปานกลาง	1
ยะลา	192	2.90	.61	ปานกลาง	2
นราธิวาส	256	2.76	.78	ปานกลาง	4
<b>2.นักการเมืองท้องถิ่นในเทศบาล</b>	<b>824</b>	<b>3.00</b>	<b>.73</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>17</b>
สงขลา	162	2.99	.65	ปานกลาง	3
ปัตตานี	214	3.01	.73	ปานกลาง	2
ยะลา	192	3.19	.72	ปานกลาง	1

รายการ	จำนวน	ค่าเฉลี่ย	ค่าส่วน	แปลผล	ลำดับ
	(N)	( $\bar{X}$ )	เบี่ยงเบน (SD)		
นครราชสีมา	256	2.84	.75	ปานกลาง	4
<b>3.นักการเมืองท้องถิ่นในองค์กรบริหารส่วนตำบล</b>	<b>824</b>	<b>2.93</b>	<b>.77</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>19</b>
สงขลา	162	2.98	.74	ปานกลาง	2
ปัตตานี	214	3.02	.77	ปานกลาง	1
ยะลา	192	2.89	.70	ปานกลาง	3
นครราชสีมา	256	2.85	.82	ปานกลาง	4
<b>4.สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.)</b>	<b>824</b>	<b>2.79</b>	<b>.76</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>23</b>
สงขลา	162	2.79	.76	ปานกลาง	3
ปัตตานี	214	2.86	.72	ปานกลาง	1
ยะลา	192	2.72	.64	ปานกลาง	4
นครราชสีมา	256	2.80	.85	ปานกลาง	2
<b>5.สมาชิกวุฒิสภา (สว.)</b>	<b>824</b>	<b>2.73</b>	<b>.81</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>25</b>
สงขลา	162	2.69	.75	ปานกลาง	3
ปัตตานี	214	2.81	.79	ปานกลาง	1
ยะลา	192	2.64	.80	ปานกลาง	4
นครราชสีมา	256	2.76	.88	ปานกลาง	2
<b>6.ผู้ว่าราชการจังหวัด</b>	<b>824</b>	<b>3.27</b>	<b>.77</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>8</b>
สงขลา	162	3.21	.78	ปานกลาง	3
ปัตตานี	214	3.14	.80	ปานกลาง	4
ยะลา	192	3.35	.78	ปานกลาง	2
นครราชสีมา	256	3.36	.72	ปานกลาง	1
<b>7.นายอำเภอ</b>	<b>824</b>	<b>3.32</b>	<b>.74</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>6</b>
สงขลา	162	3.27	.77	ปานกลาง	3
ปัตตานี	214	3.16	.81	ปานกลาง	4
ยะลา	192	3.42	.67	ปานกลาง	1
นครราชสีมา	256	3.41	.69	ปานกลาง	2
<b>8.กำนันในชุมชนของตัวเอง</b>	<b>824</b>	<b>3.20</b>	<b>.76</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>12</b>
สงขลา	162	3.14	.70	ปานกลาง	4
ปัตตานี	214	3.15	.86	ปานกลาง	3
ยะลา	192	3.30	.67	ปานกลาง	1



รายการ	จำนวน	ค่าเฉลี่ย	ค่าส่วน	แปลผล	ลำดับ
	(N)	( $\bar{X}$ )	เบี่ยงเบน (SD)		
นราธิวาส	256	3.21	.76	ปานกลาง	2
<b>9.ผู้ใหญ่บ้านในชุมชนของตนเอง</b>	<b>824</b>	<b>3.24</b>	<b>.81</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>10</b>
สงขลา	162	3.16	.77	ปานกลาง	4
ปัตตานี	214	3.20	.88	ปานกลาง	3
ยะลา	192	3.29	.74	ปานกลาง	1
นราธิวาส	256	3.28	.82	ปานกลาง	2
<b>10.เจ้าหน้าที่ตำรวจ</b>	<b>824</b>	<b>2.86</b>	<b>.84</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>22</b>
สงขลา	162	3.01	.77	ปานกลาง	2
ปัตตานี	214	2.57	.86	ปานกลาง	4
ยะลา	192	2.85	.86	ปานกลาง	3
นราธิวาส	256	3.03	.79	ปานกลาง	1
<b>11.เจ้าหน้าที่ทหาร</b>	<b>824</b>	<b>2.75</b>	<b>.87</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>24</b>
สงขลา	162	2.98	.74	ปานกลาง	1
ปัตตานี	214	2.40	.90	น้อย	4
ยะลา	192	2.82	.90	ปานกลาง	3
นราธิวาส	256	2.84	.82	ปานกลาง	2
<b>12.รัฐบาลปัจจุบัน</b>	<b>824</b>	<b>2.25</b>	<b>.95</b>	<b>น้อย</b>	<b>26</b>
สงขลา	162	2.45	.87	น้อย	1
ปัตตานี	214	2.06	.98	น้อย	4
ยะลา	192	2.16	.98	น้อย	3
นราธิวาส	256	2.37	.91	น้อย	2
<b>13.ผู้นำศาสนา</b> (อิหม่าม โต๊ะครู หรือพระสงฆ์)	<b>824</b>	<b>3.53</b>	<b>.84</b>	<b>มาก</b>	<b>3</b>
สงขลา	162	3.40	.88	ปานกลาง	3
ปัตตานี	214	3.92	.77	มาก	1
ยะลา	192	3.38	.81	ปานกลาง	4
นราธิวาส	256	3.41	.80	ปานกลาง	2
<b>14.คณะกรรมการอิสลาม</b> <b>ประจำจังหวัด</b>	<b>824</b>	<b>3.41</b>	<b>.83</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>5</b>
สงขลา	162	3.39	.80	ปานกลาง	2

รายการ	จำนวน	ค่าเฉลี่ย	ค่าส่วน	แปลผล	ลำดับ
	(N)	( $\bar{X}$ )	เบี่ยงเบน (SD)		
ปัตตานี	214	3.72	.87	มาก	1
ยะลา	192	3.18	.76	ปานกลาง	4
นราธิวาส	256	3.32	.79	ปานกลาง	3
<b>15.กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ)</b>	<b>824</b>	<b>3.07</b>	<b>.74</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>15</b>
สงขลา	162	3.04	.71	ปานกลาง	3
ปัตตานี	214	3.00	.84	ปานกลาง	4
ยะลา	192	3.09	.62	ปานกลาง	2
นราธิวาส	256	3.15	.76	ปานกลาง	1
<b>16.ศูนย์อำนวยการบริหาร ชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)</b>	<b>824</b>	<b>3.17</b>	<b>.77</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>13</b>
สงขลา	162	3.00	.67	ปานกลาง	4
ปัตตานี	214	3.13	.78	ปานกลาง	3
ยะลา	192	3.16	.81	ปานกลาง	2
นราธิวาส	256	3.33	.75	ปานกลาง	1
<b>17.สถาบันนิติวิทยาศาสตร์</b>	<b>824</b>	<b>3.22</b>	<b>.70</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>11</b>
สงขลา	162	3.20	.66	ปานกลาง	3
ปัตตานี	214	3.14	.77	ปานกลาง	4
ยะลา	192	3.26	.60	ปานกลาง	2
นราธิวาส	256	3.26	.72	ปานกลาง	1
<b>18.คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ</b>	<b>824</b>	<b>3.14</b>	<b>.72</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>14</b>
สงขลา	162	3.16	.65	ปานกลาง	2
ปัตตานี	214	3.14	.74	ปานกลาง	3
ยะลา	192	3.09	.67	ปานกลาง	4
นราธิวาส	256	3.16	.77	ปานกลาง	1
<b>19.ครู</b>	<b>824</b>	<b>3.60</b>	<b>.69</b>	<b>มาก</b>	<b>2</b>
สงขลา	162	3.79	.69	มาก	1
ปัตตานี	214	3.53	.69	มาก	4
ยะลา	192	3.55	.72	มาก	3
นราธิวาส	256	3.59	.65	มาก	2

รายการ	จำนวน	ค่าเฉลี่ย	ค่าส่วน	แปลผล	ลำดับ
	(N)	( $\bar{X}$ )	เบี่ยงเบน (SD)		
<b>20. กอร.มน.ภาค 4</b>	<b>824</b>	<b>2.90</b>	<b>.81</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>20</b>
สงขลา	162	2.96	.73	ปานกลาง	2
ปัตตานี	214	2.73	.86	ปานกลาง	4
ยะลา	192	2.91	.79	ปานกลาง	3
นราธิวาส	256	3.00	.81	ปานกลาง	1
<b>21.ปปส.</b>	<b>824</b>	<b>2.93</b>	<b>.66</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>18</b>
สงขลา	162	2.98	.68	ปานกลาง	1
ปัตตานี	214	2.96	.61	ปานกลาง	2
ยะลา	192	2.89	.64	ปานกลาง	4
นราธิวาส	256	2.92	.70	ปานกลาง	3
<b>22.หมอ พยาบาล เจ้าหน้าที่ สาธารณสุข เจ้าหน้าที่อนามัย อสม.</b>	<b>824</b>	<b>3.97</b>	<b>.68</b>	<b>มาก</b>	<b>1</b>
สงขลา	162	3.92	.74	มาก	3
ปัตตานี	214	3.97	.69	มาก	2
ยะลา	192	3.91	.72	มาก	4
นราธิวาส	256	4.05	.59	มาก	1
<b>23.พัฒนากร เจ้าหน้าที่เกษตร ป่าไม้ ประมง</b>	<b>824</b>	<b>3.32</b>	<b>.64</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>7</b>
สงขลา	162	3.27	.65	ปานกลาง	4
ปัตตานี	214	3.35	.62	ปานกลาง	1
ยะลา	192	3.31	.59	ปานกลาง	3
นราธิวาส	256	3.34	.68	ปานกลาง	2
<b>24.เอ็นจีโอ (องค์กรพัฒนาเอกชน)</b>	<b>824</b>	<b>3.07</b>	<b>.66</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>16</b>
สงขลา	162	3.06	.66	ปานกลาง	3
ปัตตานี	214	3.14	.67	ปานกลาง	1
ยะลา	192	3.08	.59	ปานกลาง	2
นราธิวาส	256	3.02	.71	ปานกลาง	4

รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน (SD)	แปลผล	ลำดับ
25.เจ้าพนักงานในกระบวนการ ยุติธรรม (อัยการ ผู้พิพากษา)	824	3.25	.74	ปานกลาง	9
สงขลา	162	3.28	.75	ปานกลาง	2
ปัตตานี	214	3.15	.75	ปานกลาง	4
ยะลา	192	3.27	.64	ปานกลาง	3
นราธิวาส	256	3.28	.77	ปานกลาง	1
26.นักวิชาการและอาจารย์ใน มหาวิทยาลัย	824	3.45	.62	ปานกลาง	4
สงขลา	162	3.55	.64	มาก	1
ปัตตานี	214	3.38	.66	ปานกลาง	3
ยะลา	192	3.36	.58	ปานกลาง	4
นราธิวาส	256	3.52	.58	มาก	2

ที่มา : โดยผู้วิจัย

## 2. ความเข้าใจที่มีต่อสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

### 2.1 การมีตัวตนของสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นผ่านการรับรู้จากประชาชนในพื้นที่สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

สำหรับการพิจารณามิติการมีตัวตนของสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นผ่านการรับรู้จากประชาชนในพื้นที่สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น จะช่วยทำให้ผู้วิจัยสามารถประเมินถึงความเข้าใจในการมีอยู่ของสถาบันทางการเมืองท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

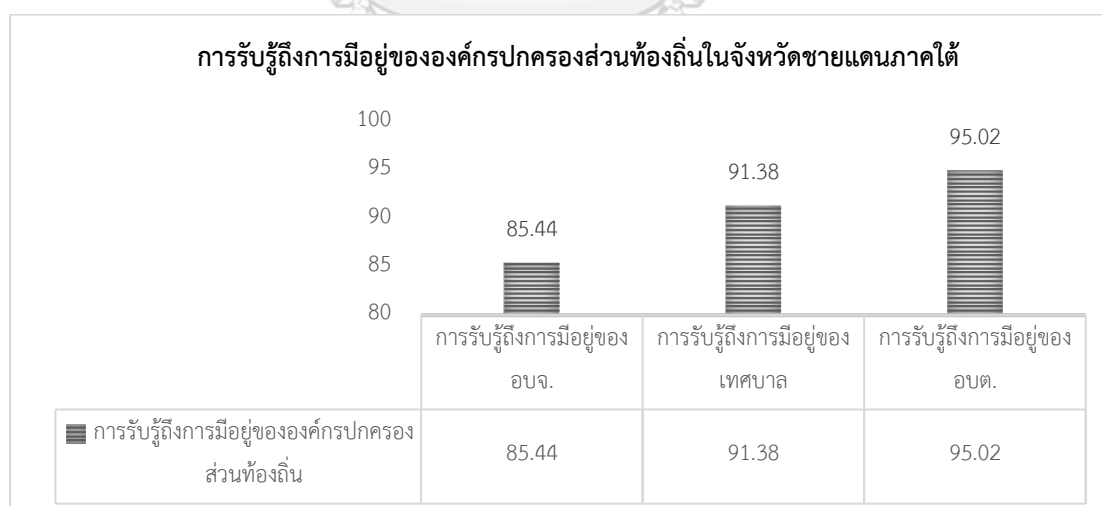
จากการเก็บข้อมูลผ่านแบบสอบถามพบว่า ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เฉลี่ย 746 คน คิดเป็นร้อยละ 90.53 รู้จักองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ กล่าวคือ ประชาชน 783 คน รู้จักองค์การบริหารส่วนตำบลมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 95.02 (ลำดับที่ 1) รองลงมาคือรู้จักเทศบาล 753 คน คิดเป็นร้อยละ 91.38 (ลำดับที่ 2) และสุดท้ายคือ รู้จักองค์การบริหารส่วนจังหวัด 704 คน คิดเป็นร้อยละ 85.44 (ลำดับที่ 3) ซึ่งกรณีนี้ทำให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในการรับรู้ถึงการมีตัวตนที่ต่ำที่สุดของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รายละเอียดดังตารางด้านล่าง

ตารางที่ 47 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามการรับรู้ถึงการมีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามระดับ

จังหวัด	การรับรู้ถึงการมีอยู่ของ อบจ.		การรับรู้ถึงการมีอยู่ของเทศบาล		การรับรู้ถึงการมีอยู่ของ อบต.	
	(ร้อยละ)	รวม (ร้อยละ)	(ร้อยละ)	รวม (ร้อยละ)	(ร้อยละ)	รวม (ร้อยละ)
สงขลา	120 (14.56)	162 (19.66)	141 (17.11)	162 (19.66)	160 (19.42)	162 (19.66)
ปัตตานี	177 (21.48)	214 (25.97)	187 (22.69)	214 (25.97)	203 (24.64)	214 (25.97)
ยะลา	170 (20.63)	192 (23.30)	182 (22.08)	192 (23.30)	174 (21.12)	192 (23.30)
นราธิวาส	237 (28.76)	256 (31.06)	243 (29.49)	256 (31.06)	246 (29.85)	256 (31.06)
<b>รวม</b>	<b>704</b> <b>(85.44)</b>	<b>824</b> <b>(100.00)</b>	<b>753</b> <b>(91.38)</b>	<b>824</b> <b>(100.00)</b>	<b>783</b> <b>(95.02)</b>	<b>824</b> <b>(100.00)</b>

ที่มา : โดยผู้วิจัย

รูปภาพที่ 39 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามการรับรู้ถึงการมีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่



ที่มา : โดยผู้วิจัย

## 2.2 การสร้างควมมีตัวตนของสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นผ่านการเข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่น

สำหรับการสร้างควมมีตัวตนของสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นผ่านการเข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่น จากการเก็บข้อมูลแบบสอบถามพบว่า ประชาชนเข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสูงสุด 742 คน คิดเป็นร้อยละ 90.05 เนื่องจากเป็นสิทธิที่ครอบคลุมประชาชนทั้งจังหวัด รองลงมาคือ การไปใช้สิทธิเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 581 คน คิดเป็นร้อยละ 70.51 ขณะที่การไปใช้สิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีกลับมีสัดส่วนต่ำที่สุดคือ 412 คน คิดเป็นร้อยละ 50 ทั้งนี้ ความแตกต่างเป็นเพราะพื้นที่ที่ประชาชนอยู่อาศัยในพื้นที่ชนบท หรือระดับตำบลมีสัดส่วนที่มากกว่า

อย่างไรก็ตาม สำหรับภาพรวมทัศนคติของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่นกลับพบว่ามีค่าเฉลี่ยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.70$ ,  $SD = .90$ ) ซึ่งนั่นหมายความว่าประชาชนมองว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นมีความสำคัญต่อชีวิตเป็นอย่างมาก ดังสรุปในตาราง และแผนภูมิด้านล่าง

ตารางที่ 48 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมบทบาทและความสำคัญของการเลือกตั้งท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน (SD)	แปลผล	ลำดับ
ความสำคัญของการเลือกตั้งท้องถิ่นที่มีต่อชีวิตประจำวัน	824	3.70	.90	มาก	-
สงขลา	162	3.73	.83	มาก	1
ปัตตานี	214	3.68	.98	มาก	3
ยะลา	192	3.72	.92	มาก	2
นราธิวาส	256	3.67	.87	มาก	4

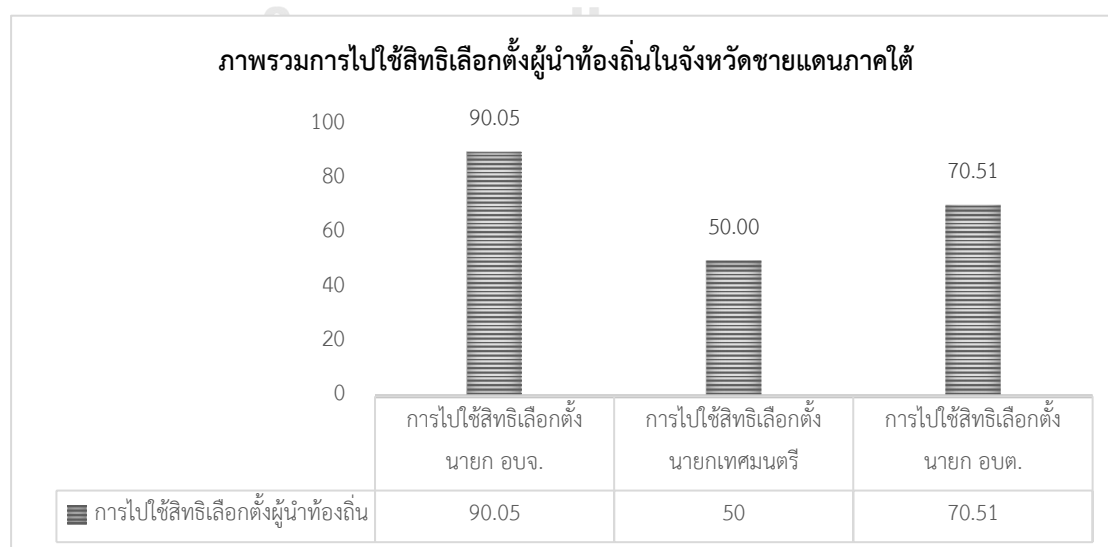
ที่มา : โดยผู้วิจัย

ตารางที่ 49 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามการเข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่น

จังหวัด	การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง		การใช้สิทธิเลือกตั้ง		การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง	
	นายก อบจ. (ร้อยละ)	รวม (ร้อยละ)	นายกเทศมนตรี (ร้อยละ)	รวม (ร้อยละ)	นายก อบต. (ร้อยละ)	รวม (ร้อยละ)
สงขลา	143 (17.35)	162 (19.66)	56 (6.80)	162 (19.66)	160 (19.42)	162 (19.66)
ปัตตานี	196 (23.79)	214 (25.97)	111 (13.47)	214 (25.97)	180 (21.84)	214 (25.97)
ยะลา	167 (20.27)	192 (23.30)	150 (18.20)	192 (23.30)	51 (6.19)	192 (23.30)
นราธิวาส	236 (28.64)	256 (31.06)	95 (11.53)	256 (31.06)	190 (23.06)	256 (31.06)
<b>รวม</b>	742 (90.05)	824 (100.00)	412 (50.00)	824 (100.00)	581 (70.51)	824 (100.00)

ที่มา : โดยผู้วิจัย

รูปภาพที่ 40 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามการเข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่น



ที่มา : โดยผู้วิจัย

### 3. บทบาทและความสำคัญของสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

ภาพรวมทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับบทบาทและความสำคัญของสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นในพื้นที่สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งในมิติที่ส่งผลต่อการใช้ชีวิตประจำวัน และการสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยผลการสำรวจพบว่า 3 ลำดับแรกที่ประชาชนให้ความสำคัญมากที่สุดคือ

1. บทบาทและความสำคัญของเทศบาลที่มีต่อชีวิตประจำวัน โดยผลที่ออกมาของทุกจังหวัดอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.60$ ,  $SD = .87$ )

2. บทบาทและความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อชีวิตประจำวัน โดยผลที่ออกมาของทุกจังหวัดอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.58$ ,  $SD = .86$ )

3. บทบาทและความสำคัญของเทศบาลที่มีต่อการสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ โดยผลที่ออกมาของทุกจังหวัดอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 3.49$ ,  $SD = .87$ ) รายละเอียดดังตารางด้านล่าง

ตารางที่ 50 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมบทบาทและความสำคัญของสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน (SD)	แปลผล	ลำดับ
บทบาทและความสำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีต่อชีวิตประจำวัน	824	3.43	.91	ปานกลาง	5
สงขลา	162	3.45	.81	ปานกลาง	2
ปัตตานี	214	3.51	.97	มาก	1
ยะลา	192	3.39	.92	ปานกลาง	4
นราธิวาส	256	3.40	.91	ปานกลาง	3
บทบาทและความสำคัญของเทศบาลที่มีต่อชีวิตประจำวัน	824	3.60	.87	มาก	1
สงขลา	162	3.59	.85	มาก	3
ปัตตานี	214	3.64	.93	มาก	2
ยะลา	192	3.67	.90	มาก	1
นราธิวาส	256	3.52	.82	มาก	4



รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน (SD)	แปลผล	ลำดับ
บทบาทและความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อชีวิตประจำวัน	824	3.58	.86	มาก	2
สงขลา	162	3.73	.80	มาก	1
ปัตตานี	214	3.58	.91	มาก	2
ยะลา	192	3.48	.87	ปานกลาง	4
นราธิวาส	256	3.57	.82	มาก	3
บทบาทและความสำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีต่อการสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่	824	3.38	.94	ปานกลาง	7
สงขลา	162	3.40	.83	ปานกลาง	2
ปัตตานี	214	3.38	1.04	ปานกลาง	3
ยะลา	192	3.43	.96	ปานกลาง	1
นราธิวาส	256	3.32	.92	ปานกลาง	4
บทบาทและความสำคัญของเทศบาลที่มีต่อการสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่	824	3.49	.87	ปานกลาง	3
สงขลา	162	3.51	.76	มาก	2
ปัตตานี	214	3.51	.95	มาก	3
ยะลา	192	3.54	.89	มาก	1
นราธิวาส	256	3.41	.85	ปานกลาง	4
บทบาทและความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่	824	3.47	.90	ปานกลาง	4
สงขลา	162	3.59	.86	มาก	1
ปัตตานี	214	3.46	.94	ปานกลาง	2
ยะลา	192	3.42	.87	ปานกลาง	4
นราธิวาส	256	3.46	.92	ปานกลาง	3

รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน (SD)	แปลผล	ลำดับ
การยอมรับนับถือองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจากประชาชนในพื้นที่	824	3.42	.87	ปานกลาง	6
สงขลา	162	3.50	.82	มาก	2
ปัตตานี	214	3.42	.94	ปานกลาง	3
ยะลา	192	3.53	.87	มาก	1
นราธิวาส	256	3.28	.82	ปานกลาง	4

ที่มา : โดยผู้วิจัย

4. สถานภาพที่เป็นอยู่ในด้านบริการสาธารณะจากเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน  
สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

4.1 การประเมินสถานภาพในการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วน  
จังหวัด (อบจ.) จากประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้

สถานภาพในการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ใน  
มุมมองของประชาชนพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า ด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานมีความถี่สูงสุด  
296 คน คิดเป็นร้อยละ 35.92 รองลงมาคือ ด้านการจ้างงานและอาชีพมีความถี่เป็นลำดับที่สอง 118  
คน คิดเป็นร้อยละ 14.32 ตามด้วยด้านความมั่นคงปลอดภัยจากเหตุการณ์ความไม่สงบเป็นลำดับที่  
สาม 71 คน คิดเป็นร้อยละ 8.62 ขณะที่ลำดับที่สี่ซึ่งมีความถี่ใกล้เคียงกับลำดับที่สามคือ ด้านการ  
สาธารณสุข 70 คน คิดเป็นร้อยละ 8.49 ด้านการศึกษา 62 คน คิดเป็นร้อยละ 7.53 ด้านการสร้าง  
ชุมชนที่เข้มแข็ง 50 คน คิดเป็นร้อยละ 6.07 ด้านการแก้ปัญหายาเสพติด 47 คน คิดเป็นร้อยละ  
5.70 ด้านการเพิ่มรายได้ครัวเรือน 39 คน คิดเป็นร้อยละ 4.73 ด้านการพัฒนาการเกษตร 27 คน คิด  
เป็นร้อยละ 3.28 ด้านความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 2.06 ด้านอนุรักษ์ฟื้นฟู  
ทรัพยากรธรรมชาติ 16 คน คิดเป็นร้อยละ 1.94 ขณะที่ด้านการสร้างครอบครัวเข้มแข็งเป็น  
สถานภาพที่อยู่ในลำดับสุดท้าย 11 คน คิดเป็นร้อยละ 1.33

4.2 การประเมินสถานภาพในการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะของเทศบาลจากประชาชน  
จังหวัดชายแดนภาคใต้

สถานภาพในการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะของเทศบาลในมุมมองของประชาชนพื้นที่  
จังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า ด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานมีความถี่สูงสุด 275 คน คิดเป็นร้อยละ

33.37 รองลงมาคือ ด้านการสาธารณสุข 154 คน คิดเป็นร้อยละ 18.69 ตามด้วยด้านการจ้างงาน และอาชีพ 91 คน คิดเป็นร้อยละ 11.05 ด้านการสร้างความมั่นคงปลอดภัยจากเหตุการณ์ความไม่สงบ 51 คน คิดเป็นร้อยละ 6.19 ด้านการสร้างชุมชนเข้มแข็ง 47 คน คิดเป็นร้อยละ 5.70 ด้านการศึกษา 45 คน คิดเป็นร้อยละ 5.46 ด้านพัฒนาการเกษตร 42 คน คิดเป็นร้อยละ 5.10 ด้านการเพิ่มรายได้ในครัวเรือน 33 คน คิดเป็นร้อยละ 4.01 ด้านการแก้ปัญหายาเสพติด 25 คน คิดเป็นร้อยละ 3.03 ด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ 23 คน คิดเป็นร้อยละ 2.79 ด้านการสร้างครอบครัวเข้มแข็ง 21 คน คิดเป็นร้อยละ 2.55 และด้านสุดท้ายที่มีความถี่ต่ำสุดคือด้านการสร้างความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 2.06

#### 4.3 การประเมินสภาพในการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จากประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้

สภาพในการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในมุมมองของประชาชนพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า ด้านสาธารณสุขปกคั้นพื้นฐานมีความถี่สูงสุด 260 คน คิดเป็นร้อยละ 31.55 รองลงมาคือ ด้านการจ้างงานและอาชีพ 117 คน คิดเป็นร้อยละ 14.20 ตามด้วยด้านการสาธารณสุข 87 คน คิดเป็นร้อยละ 10.56 ด้านสร้างชุมชนเข้มแข็ง 79 คน คิดเป็นร้อยละ 9.59 ด้านพัฒนาการเกษตร 61 คน คิดเป็นร้อยละ 7.40 ด้านการแก้ปัญหายาเสพติด 54 คน คิดเป็นร้อยละ 6.55 ด้านความมั่นคงปลอดภัยจากเหตุการณ์ความไม่สงบ 53 คน คิดเป็นร้อยละ 6.43 ด้านการเพิ่มรายได้ในครัวเรือน 34 คน คิดเป็นร้อยละ 4.13 ด้านการศึกษา 30 คน คิดเป็นร้อยละ 3.65 ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 18 คน คิดเป็นร้อยละ 2.18 ด้านการสร้างครอบครัวที่เข้มแข็ง 17 คน คิดเป็นร้อยละ 2.06 และด้านอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ 14 คน คิดเป็นร้อยละ 1.70 ดังสรุป 4.1-4.3 ในตาราง และแผนภูมิเปรียบเทียบถัดไป

ตารางที่ 51 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามทัศนคติที่มีต่อการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

จังหวัด	ทัศนคติที่มีต่อการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)										รวม (ร้อยละ)	
	ไม่สนใจเลย	สนใจเล็กน้อย	สนใจปานกลาง	สนใจมาก	สนใจมาก	สนใจมาก	สนใจมาก	สนใจมาก	สนใจมาก	สนใจมาก		(ร้อยละ)
สงขลา	21	8	4	15	49	0	16	10	8	2	28	162
	(2.55)	(0.97)	(0.49)	(1.82)	(5.95)	(0.00)	(1.94)	(1.21)	(0.97)	(0.24)	(3.40)	(19.66)
ปัตตานี	40	18	14	14	53	3	12	11	20	4	15	214
	(4.85)	(2.19)	(1.70)	(1.70)	(6.43)	(0.36)	(1.46)	(1.33)	(2.43)	(0.49)	(1.82)	(25.97)
ยะลา	30	25	5	15	59	1	7	6	11	8	22	192
	(3.64)	(3.03)	(0.61)	(1.82)	(7.16)	(0.12)	(0.85)	(0.73)	(1.33)	(0.97)	(2.67)	(23.30)
นราธิวาส	27	11	4	26	135	7	15	12	8	3	6	256
	(3.28)	(1.34)	(0.49)	(3.15)	(16.38)	(0.85)	(1.82)	(1.46)	(0.97)	(0.36)	(0.73)	(31.06)
รวม	118	62	27	70	296	11	50	39	47	17	71	824
	(14.32)	(7.53)	(3.28)	(8.49)	(35.92)	(1.33)	(6.07)	(4.73)	(5.70)	(2.06)	(8.62)	(100.00)

ที่มา : โดยผู้วิจัย

ตารางที่ 52 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามทัศนคติที่มีต่อการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะของเทศบาล

จังหวัด	ทัศนคติที่มีต่อการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะของเทศบาล										รวม (ร้อยละ)		
	ไม่สนใจเลย	สนใจเล็กน้อย	สนใจมาก	สนใจมาก จนเกินไป	ไม่สนใจเลย	สนใจเล็กน้อย	สนใจมาก	สนใจมาก จนเกินไป	ไม่สนใจเลย	สนใจเล็กน้อย		สนใจมาก	สนใจมาก จนเกินไป
สงขลา	22 (2.67)	9 (1.09)	10 (1.21)	25 (3.04)	43 (5.22)	1 (0.12)	2 (0.24)	9 (1.09)	11 (1.34)	5 (0.61)	1 (0.12)	24 (2.91)	162 (19.66)
ปัตตานี	33 (4.01)	9 (1.09)	18 (2.19)	28 (3.40)	51 (6.19)	10 (1.21)	14 (1.70)	12 (1.46)	8 (0.97)	11 (1.33)	8 (0.97)	12 (1.46)	214 (25.97)
ยะลา	21 (2.55)	15 (1.82)	6 (0.73)	51 (6.19)	59 (7.16)	3 (0.36)	3 (0.36)	11 (1.33)	4 (0.49)	6 (0.73)	6 (0.73)	7 (0.85)	192 (23.30)
นราธิวาส	15 (1.82)	12 (1.46)	8 (0.97)	50 (6.07)	122 (14.80)	7 (0.85)	4 (0.49)	15 (1.82)	10 (1.21)	3 (0.36)	2 (0.24)	8 (0.97)	256 (31.06)
รวม	91 (11.05)	45 (5.46)	42 (5.10)	154 (18.69)	275 (33.37)	21 (2.55)	23 (2.79)	47 (5.70)	33 (4.01)	25 (3.03)	17 (2.06)	51 (6.19)	824 (100.00)

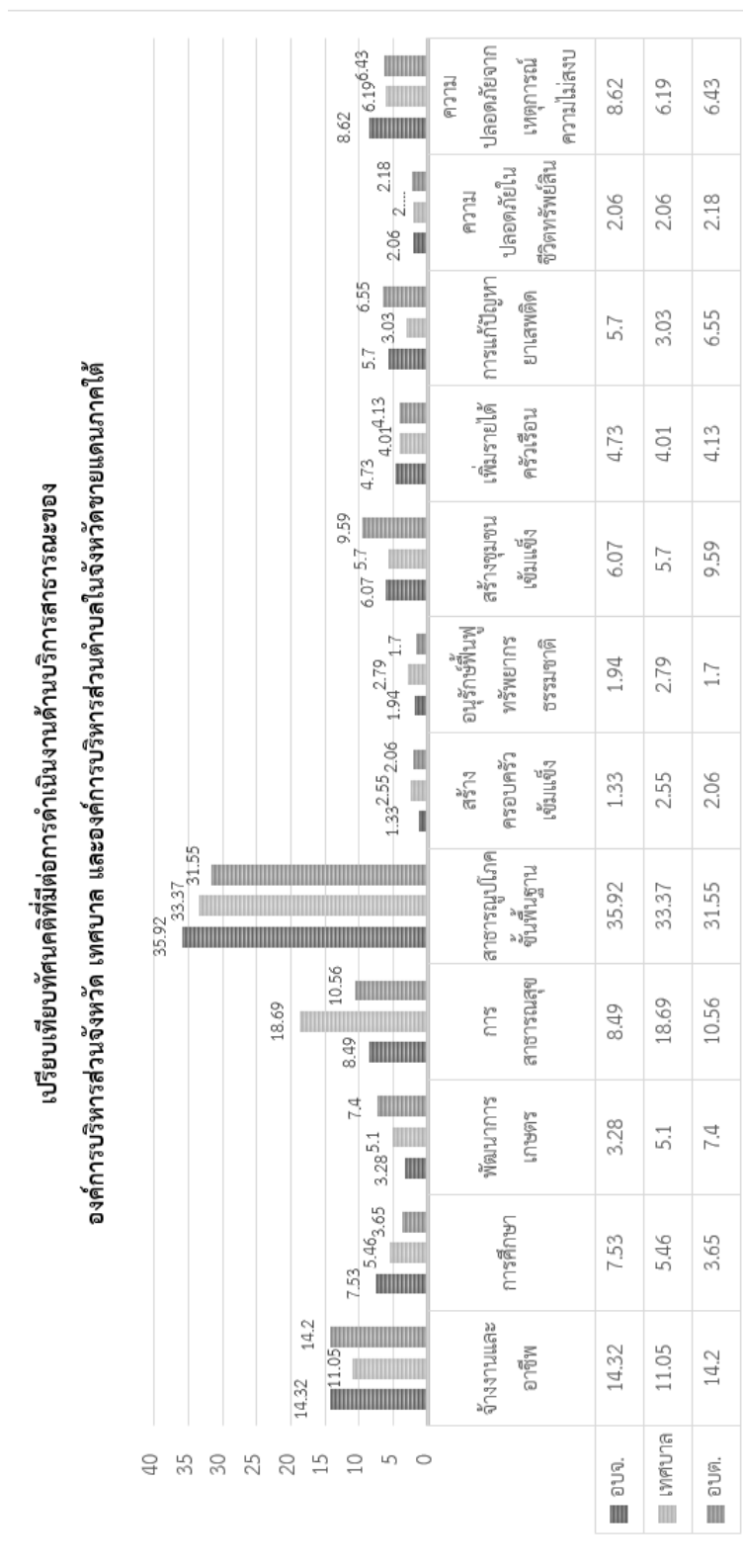
ที่มา : โดยผู้วิจัย

ตารางที่ 53 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามทัศนคติที่มีต่อการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

จังหวัด	ทัศนคติที่มีต่อการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)										รวม (ร้อยละ)		
	ไม่พอใจเลย	ไม่พอใจ	กลางๆ	พอ	ดี	ดีมาก	ดีเยี่ยม	ดีมาก	ดีเยี่ยม	ดีมาก		ดีเยี่ยม	
สงขลา	14 (1.70)	7 (0.85)	16 (1.94)	15 (1.82)	46 (5.58)	5 (0.61)	3 (0.37)	15 (1.82)	6 (0.73)	10 (1.21)	0 (0.00)	25 (3.03)	162 (19.66)
ปัตตานี	43 (5.22)	5 (0.61)	6 (0.73)	15 (1.82)	48 (5.82)	7 (0.85)	7 (0.85)	26 (3.15)	8 (0.97)	28 (3.40)	7 (0.85)	14 (1.70)	214 (25.97)
ยะลา	35 (4.25)	7 (0.85)	23 (2.79)	23 (2.79)	38 (4.61)	1 (0.12)	4 (0.48)	19 (2.31)	12 (1.46)	8 (0.97)	10 (1.21)	12 (1.46)	192 (23.30)
นราธิวาส	25 (3.03)	11 (1.34)	16 (1.94)	34 (4.13)	128 (15.53)	4 (0.48)	0 (0.00)	19 (2.31)	8 (0.97)	8 (0.97)	1 (0.12)	2 (0.24)	256 (31.06)
<b>รวม</b>	<b>117 (14.20)</b>	<b>30 (3.65)</b>	<b>61 (7.40)</b>	<b>87 (10.56)</b>	<b>260 (31.55)</b>	<b>17 (2.06)</b>	<b>14 (1.70)</b>	<b>79 (9.59)</b>	<b>34 (4.13)</b>	<b>54 (6.55)</b>	<b>18 (2.18)</b>	<b>53 (6.43)</b>	<b>824 (100.00)</b>

ที่มา : โดยผู้วิจัย

รูปภาพที่ 41 แผนภูมิเปรียบเทียบร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้  
 จำแนกตามทัศนคติที่มีต่อการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล



ที่มา : โดยผู้วิจัย

## 5. การมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นใน สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

### 5.1 การมีส่วนร่วมโดยเข้าไปเป็นอาสาสมัครในกิจการของชุมชน

แบบสอบถามข้อนี้ ผู้วิจัยได้เปิดให้ประชาชนสามารถเลือกได้หลายตัวเลือกตามประสบการณ์ที่ตัวเองหรือคนในครอบครัวเคยทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครในกิจการของชุมชน ซึ่งช่วยประเมินภาพรวมการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ โดยผลการเก็บข้อมูลพบว่า สัดส่วนของประชาชนและสมาชิกในครอบครัวไม่ได้เป็นอาสาสมัครสูงสุด 301 คน คิดเป็นร้อยละ 36.53 รองลงมาคือ การที่ตัวเองหรือสมาชิกในครอบครัวเป็นผู้นำชุมชน กรรมการชุมชน กรรมการหมู่บ้าน 175 คน คิดเป็นร้อยละ 21.24 ตามด้วยการเป็นชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) 158 คน คิดเป็นร้อยละ 19.17 อาสาสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) 149 คน คิดเป็นร้อยละ 18.08 ผู้นำกลุ่มอาชีพ กลุ่มสตรี 136 คน คิดเป็นร้อยละ 16.50 ขณะที่การเป็นอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) มีเพียง 80 คน คิดเป็นร้อยละ 9.71 และการเป็นประธานกลุ่มชมรมอยู่ในระดับต่ำสุด 42 คน คิดเป็นร้อยละ 5.10

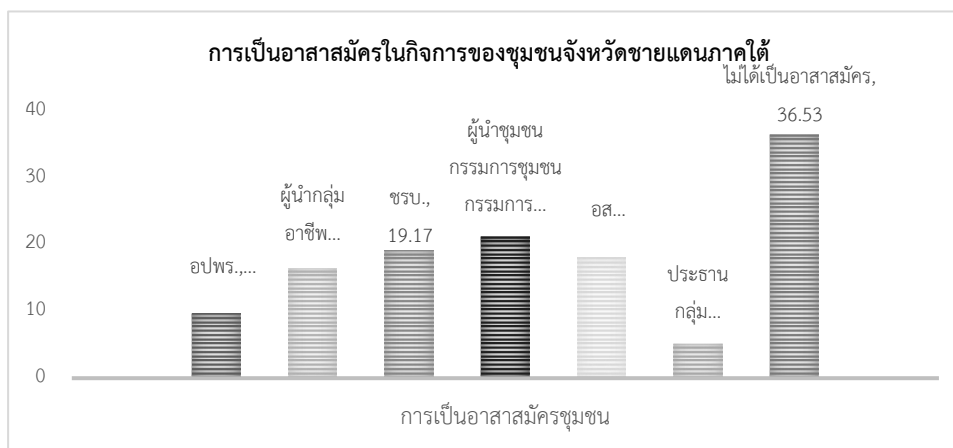
ตารางที่ 54 การมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการเข้าไปเป็นอาสาสมัครในกิจการของชุมชน

จังหวัด	อาสาสมัคร	ผู้นำกลุ่ม	ชุดรักษา	ผู้นำชุมชน	อาสา	ประธาน	ไม่ได้เป็น	รวม
	ป้องกันภัย	อาชีพ	ความปลอดภัย	กรรมการ	สาธารณสุข			
	(อปพร.)	กลุ่มสตรี	หมู่บ้าน	กรรมการ	หมู่บ้าน	กลุ่ม	อาสา	(ร้อยละ)
	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)
สงขลา	35 (4.25)	30 (3.64)	49 (5.95)	55 (6.67)	36 (4.37)	14 (1.70)	29 (3.52)	162 (19.66)
ปัตตานี	9 (1.09)	36 (4.37)	28 (3.40)	41 (4.98)	42 (5.10)	18 (2.18)	69 (8.37)	214 (25.97)
ยะลา	17 (2.06)	18 (2.18)	27 (3.28)	26 (3.15)	25 (3.03)	2 (0.24)	106 (12.86)	192 (23.30)
นราธิวาส	19 (2.30)	52 (6.31)	54 (6.55)	53 (6.43)	46 (5.58)	8 (0.97)	97 (11.77)	256 (31.06)
<b>รวม</b>	<b>80</b> (9.71)	<b>136</b> (16.50)	<b>158</b> (19.17)	<b>175</b> (21.24)	<b>149</b> (18.08)	<b>42</b> (5.10)	<b>301</b> (36.53)	<b>824</b> (100.00)

ที่มา : โดยผู้วิจัย



รูปภาพที่ 42 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามการเป็นอาสาสมัครในกิจการของชุมชน

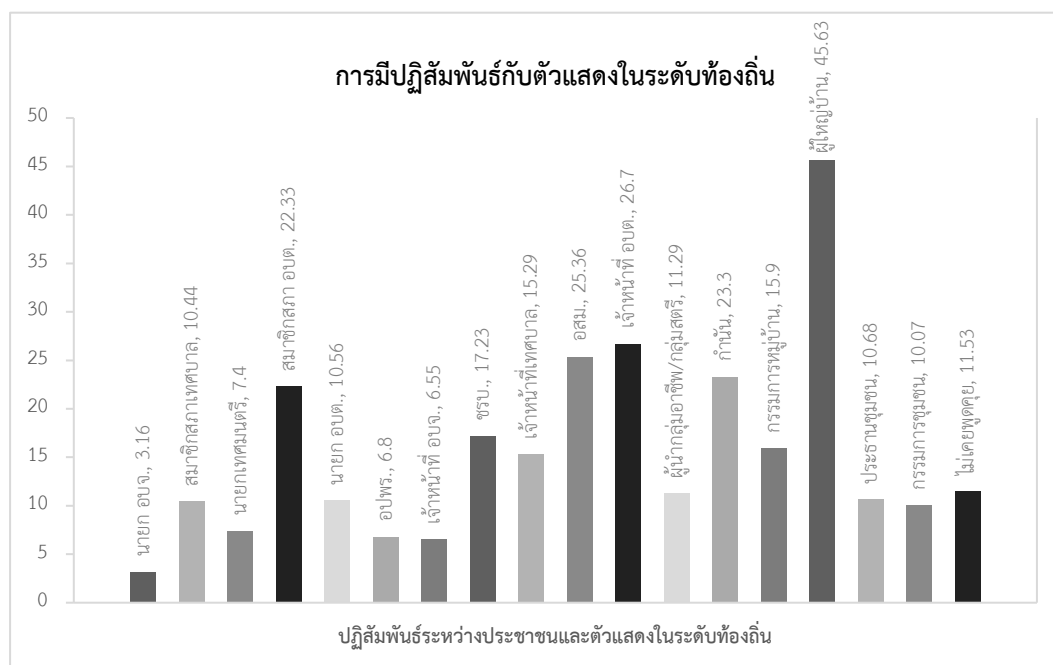


ที่มา : โดยผู้วิจัย

## 5.2 การมีส่วนร่วมโดยเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์พูดคุยหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเรื่องต่างๆที่เกี่ยวกับปัญหาในชุมชนกับตัวแสดงในระดับท้องถิ่น

แบบสอบถามข้อนี้ ผู้วิจัยได้เปิดให้ประชาชนสามารถเลือกได้หลายตัวเลือกตามประสบการณ์ที่แต่ละคนเคยร่วมพูดคุยหรือเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงทางการเมืองท้องถิ่น ประกอบด้วยผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่น ซึ่งเป็นข้อมูลที่ช่วยประเมินภาพรวมการมีส่วนร่วมของประชาชนกับสถาบันระดับท้องถิ่นในพื้นที่ ซึ่งผลจากการเก็บข้อมูลพบว่าประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีประสบการณ์การพูดคุยหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเรื่องต่างๆที่เกี่ยวกับปัญหาในชุมชนท้องถิ่นระหว่างประชาชน และตัวแสดงระดับท้องถิ่น โดยพบว่า ตัวแสดงระดับท้องถิ่นที่ประชาชนเข้าไปมีความสัมพันธ์สูงสุด คือ ผู้ใหญ่บ้าน 376 คน คิดเป็นร้อยละ 45.63 รองลงมาคือ เจ้าหน้าที่ของ อบต. 220 คน คิดเป็นร้อยละ 26.70 ตามด้วยอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) 209 คน คิดเป็นร้อยละ 25.36 กำนัน 192 คน คิดเป็นร้อยละ 23.30 สมาชิกสภา อบต. 184 คน คิดเป็นร้อยละ 22.33 ชุติรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) 142 คน คิดเป็นร้อยละ 17.23 กรรมการหมู่บ้าน 131 คน คิดเป็นร้อยละ 15.90 เจ้าหน้าที่เทศบาล 126 คน คิดเป็นร้อยละ 15.29 ขณะที่ไม่เคยพูดคุย 95 คน คิดเป็นร้อยละ 11.53 ผู้นำกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มต่างๆ 93 คน คิดเป็นร้อยละ 11.29 ประธานชุมชน 88 คน คิดเป็นร้อยละ 10.68 นายก อบต. 87 คน คิดเป็นร้อยละ 10.56 สมาชิกสภาเทศบาล 86 คน คิดเป็นร้อยละ 10.44 กรรมการชุมชน 83 คน คิดเป็นร้อยละ 10.07 นายกเทศมนตรี 61 คน คิดเป็นร้อยละ 7.40 อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน 56 คน คิดเป็นร้อยละ 6.80 เจ้าหน้าที่ อบจ. 54 คน คิดเป็นร้อยละ 6.55 และสุดท้ายที่มีความถี่ต่ำสุดคือ นายก อบจ. 26 คน คิดเป็นร้อยละ 3.16

รูปภาพที่ 43 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงในระดับท้องถิ่น



ที่มา : โดยผู้วิจัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ตารางที่ 55 ประสพการณ์การพุดคุยหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเรื่องต่างๆที่เกี่ยวกับปัญหา  
 ในชุมชนท้องถิ่นระหว่างประชาชนและตัวแสดงในระดับท้องถิ่น

จังหวัด	(จล.)	(จล.)		(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	รวม (ร้อยละ)	
		(จล.)	(จล.)																	
สงขลา	2	10	12	38	26	13	10	8	17	54	17	54	17	54	17	54	17	54	10	162
	(0.2	(1.21)	(1.46)	(4.61)	(3.15)	(1.58)	(1.21)	(0.97)	(6.55)	(6.55)	(2.06)	(6.55)	(2.06)	(6.55)	(2.06)	(6.55)	(2.06)	(6.55)	(1.21)	(19.66)
	4)																			
ปัตตานี	3	8	14	32	8	10	8	17	22	45	22	17	22	45	22	17	22	20	25	214
	(0.3	(0.97)	(1.70)	(3.88)	(0.97)	(1.21)	(0.97)	(2.06)	(2.67)	(5.46)	(2.67)	(2.06)	(2.67)	(5.46)	(2.67)	(2.06)	(2.67)	(3.03)	(1.82)	(25.97)
	6)																			
ยะลา	7	31	15	27	16	13	18	23	50	40	30	21	29	40	30	21	29	22	13	192
	(0.8	(3.76)	(1.82)	(3.28)	(1.94)	(1.58)	(2.18)	(2.79)	(6.07)	(4.85)	(3.64)	(2.55)	(3.52)	(4.85)	(3.64)	(2.55)	(3.52)	(2.67)	(1.58)	(23.30)
	5)																			
นราธิวาส	14	37	20	87	37	20	18	48	37	70	68	36	70	70	68	36	70	24	26	256
	(1.7	(4.49)	(2.43)	(10.56)	(4.49)	(2.43)	(2.18)	(5.83)	(4.49)	(8.49)	(8.25)	(4.37)	(8.74)	(8.49)	(8.25)	(4.37)	(8.74)	(2.91)	(3.16)	(31.06)
	0)																			
รวม	26	86	61	184	87	56	54	142	126	209	220	93	192	131	376	88	83	95	824	824
	(3.1	(10.44	(7.40)	(22.33)	(10.56)	(6.80)	(6.55)	(17.23)	(15.29)	(25.36)	(26.70)	(11.29)	(23.30)	(15.90)	(45.63)	(10.68)	(10.07)	(11.53)	(100.00)	(100.00)
	6)	)																		

ที่มา : โดยผู้วิจัย

### 5.3 การมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาพรวมการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้วิจัยขอแบ่งเป็น 4 ประเด็น ประกอบด้วย

#### 1. การมีส่วนร่วมในการประชุมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยส่วนใหญ่อยู่ระดับที่ต่ำ หรือไม่เคยมีส่วนร่วม โดยผลการสำรวจพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีเพียงมิติเดียวที่ประชาชนให้ความสำคัญมากที่สุดคือ การเข้าร่วมประชาคมหมู่บ้าน ชุมชน ตำบล อำเภอ จังหวัด ในขณะที่การมีส่วนร่วมอีก 3 มิติกลับอยู่ในระดับไม่เคยหรือระดับต่ำที่สุด ซึ่งเรียงลำดับจากมากสุดมาน้อยสุด ได้ดังนี้

1. การเข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน ชุมชน ตำบล อำเภอ จังหวัด เป็นกลไกการมีส่วนร่วมที่ประชาชนในพื้นที่ให้ความสำคัญมากที่สุดเป็นลำดับที่ 1 แต่ผลที่ออกมาของทุกจังหวัดยังอยู่ในระดับนานๆครั้ง ( $\bar{X} = 1.82, SD = .81$ )

2. การเข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยเฉพาะเรื่อง เฉพาะงาน เฉพาะโครงการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในลำดับที่ 2 แต่ผลออกมาของทุกจังหวัดกลับอยู่ในระดับไม่เคย ( $\bar{X} = 1.71, SD = .71$ )

3. การเข้าร่วมประชุมกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อหารือเกี่ยวกับโครงการ การกำหนดทิศทางพัฒนาท้องถิ่น การแก้ปัญหาของส่วนร่วมอยู่ในลำดับที่ 3 โดยผลที่ออกมาของทุกจังหวัดกลับอยู่ในระดับไม่เคย ( $\bar{X} = 1.57, SD = .78$ )

4. การเข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆในการพัฒนาพื้นที่การแก้ปัญหาเฉพาะด้าน หรือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีอยู่ในลำดับสุดท้ายลำดับที่ 4 แปลผลออกมาอยู่ในระดับไม่เคย ( $\bar{X} = 1.57, SD = .78$ )

รายละเอียดดังตารางด้านล่าง

ตารางที่ 56 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมการเคยเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน (SD)	แปลผล	ลำดับ
การเข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน ชุมชน ตำบล อำเภอ จังหวัด	824	1.82	.81	นานๆครั้ง	1
สงขลา	162	2.16	.82	นานๆครั้ง	1
ปัตตานี	214	1.70	.72	นานๆครั้ง	4

รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน (SD)	แปลผล	ลำดับ
ยะลา	192	1.71	.82	ไม่เคย	3
นราธิวาส	256	1.78	.80	นานๆครั้ง	2
<b>การเข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยเฉพาะเรื่อง เฉพาะงาน เฉพาะโครงการกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น</b>	<b>824</b>	<b>1.71</b>	<b>.82</b>	<b>ไม่เคย</b>	<b>2</b>
สงขลา	162	2.02	.89	นานๆครั้ง	1
ปัตตานี	214	1.68	.75	นานๆครั้ง	2
ยะลา	192	1.64	.83	ไม่เคย	3
นราธิวาส	256	1.58	.77	ไม่เคย	4
<b>การเข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา ประเด็นต่างๆในการพัฒนาพื้นที่การแก้ปัญหา เฉพาะด้าน หรือการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปี</b>	<b>824</b>	<b>1.54</b>	<b>.77</b>	<b>ไม่เคย</b>	<b>4</b>
สงขลา	162	1.67	.86	ไม่เคย	1
ปัตตานี	214	1.54	.73	ไม่เคย	3
ยะลา	192	1.55	.79	ไม่เคย	2
นราธิวาส	256	1.47	.73	ไม่เคย	4
<b>การเข้าร่วมประชุมกับผู้บริหารองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อหารือเกี่ยวกับโครงการ การ กำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น การแก้ปัญหาของ ส่วนรวม</b>	<b>824</b>	<b>1.57</b>	<b>.78</b>	<b>ไม่เคย</b>	<b>3</b>
สงขลา	162	1.75	.86	ไม่เคย	1
ปัตตานี	214	1.54	.72	ไม่เคย	3
ยะลา	192	1.56	.80	ไม่เคย	2
นราธิวาส	256	1.50	.74	ไม่เคย	4

ที่มา : โดยผู้วิจัย

## 2. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการในกิจการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าไปเป็นคณะกรรมการในกิจการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำที่สุดทั้งหมด ซึ่งนั่นหมายความว่าประชาชนไม่เคยมีส่วนร่วมในแง่ใด อย่างไรก็ตามเมื่อจัดเรียงตามลำดับสูงสุดมาน้อยสุดสามารถจัดเรียงได้ดังนี้

1. การเป็นคณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนท้องถิ่น แต่ผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับต่ำที่สุดคือ ระดับไม่เคย ( $\bar{X} = 1.31$ ,  $SD = .65$ )
2. การเป็นคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ศูนย์เด็กเล็กโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับต่ำที่สุดคือ ระดับไม่เคย ( $\bar{X} = 1.27$ ,  $SD = .61$ )
3. การเป็นคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับต่ำที่สุดคือ ระดับไม่เคย ( $\bar{X} = 1.25$ ,  $SD = .59$ )
4. การเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ตรวจรับพัสดุ หรือจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับต่ำที่สุดคือ ระดับไม่เคย ( $\bar{X} = 1.19$ ,  $SD = .52$ )

ตารางที่ 57 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมการเคยเข้าร่วมเป็นกรรมการในกิจการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน (SD)	แปลผล	ลำดับ
การเป็นคณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนท้องถิ่น	824	1.31	.65	ไม่เคย	1
สงขลา	162	1.43	.73	ไม่เคย	1
ปัตตานี	214	1.30	.61	ไม่เคย	3
ยะลา	192	1.36	.72	ไม่เคย	2
นราธิวาส	256	1.21	.54	ไม่เคย	4
คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ตรวจรับพัสดุ หรือจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	824	1.19	.52	ไม่เคย	4
สงขลา	162	1.27	.57	ไม่เคย	1
ปัตตานี	214	1.12	.41	ไม่เคย	4
ยะลา	192	1.27	.62	ไม่เคย	2
นราธิวาส	256	1.15	.48	ไม่เคย	3

รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน แปรผล (SD)	แปลผล	ลำดับ
คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ศูนย์เด็กเล็ก โรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	824	1.27	.61	ไม่เคย	2
สงขลา	162	1.47	.78	ไม่เคย	1
ปัตตานี	214	1.19	.49	ไม่เคย	4
ยะลา	192	1.23	.59	ไม่เคย	3
นราธิวาส	256	1.25	.58	ไม่เคย	2
คณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานตาม แผนพัฒนาท้องถิ่น	824	1.25	.59	ไม่เคย	3
สงขลา	162	1.34	.67	ไม่เคย	2
ปัตตานี	214	1.18	.48	ไม่เคย	3
ยะลา	192	1.36	.70	ไม่เคย	1
นราธิวาส	256	1.16	.50	ไม่เคย	4

ที่มา : โดยผู้วิจัย

### 3. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือตรวจสอบติดตามการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือตรวจสอบติดตามการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมอยู่ในระดับต่ำที่สุดทั้งหมด และเมื่อจัดเรียงตามลำดับจากสูงสูดมาน้อยสุดสามารถจัดเรียงได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมผ่านการตอบแบบสำรวจความคิดเห็น ความพึงพอใจที่มีต่อการจัดบริการหรือการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับต่ำที่สุดคือ ระดับไม่เคย ( $\bar{X} = 1.72$ ,  $SD = .78$ )

2. การมีส่วนร่วมผ่านการทำประชาคมติ ประชาพิจารณ์เพื่อกำหนดทิศทางหรือนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น การตัดสินใจในโครงการสำคัญที่มีผลกระทบต่อชุมชน โดยผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับต่ำที่สุดคือ ระดับไม่เคย ( $\bar{X} = 1.54$ ,  $SD = .76$ )

3. การมีส่วนร่วมเสนอร่างข้อบัญญัติ เทศบัญญัติท้องถิ่นที่ริเริ่มโดยประชาชน เช่น ข้อบัญญัติป่าชุมชน การจัดระเบียบชุมชน เป็นต้น โดยผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับต่ำที่สุดคือ ระดับไม่เคย ( $\bar{X} = 1.43$ ,  $SD = .71$ )

4. การมีส่วนร่วมลงชื่อเพื่อยื่นถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับต่ำที่สุดคือ ระดับไม่เคย ( $\bar{X} = 1.21$ ,  $SD = .53$ )

ตารางที่ 58 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมการเคยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือตรวจสอบติดตามการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน (SD)	แปลผล	ลำดับ
การร่วมเสนอร่างข้อบัญญัติ เทศบัญญัติท้องถิ่นที่ริเริ่มโดยประชาชน เช่น ข้อบัญญัติป่าชุมชน การจัดระเบียบชุมชน เป็นต้น	824	1.43	.71	ไม่เคย	3
สงขลา	162	1.67	.86	ไม่เคย	1
ปัตตานี	214	1.31	.62	ไม่เคย	4
ยะลา	192	1.41	.71	ไม่เคย	2
นราธิวาส	256	1.39	.66	ไม่เคย	3
การร่วมทำประชาคมติ ประชาพิจารณ์เพื่อกำหนดทิศทางหรือนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น การตัดสินใจในโครงการสำคัญที่มีผลกระทบต่อชุมชน	824	1.54	.76	ไม่เคย	2
สงขลา	162	1.83	.86	นานๆครั้ง	1
ปัตตานี	214	1.39	.68	ไม่เคย	4
ยะลา	192	1.52	.76	ไม่เคย	2
นราธิวาส	256	1.48	.71	ไม่เคย	3
การร่วมตอบแบบสำรวจความคิดเห็น ความพึงพอใจที่มีต่อการจัดบริการหรือการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	824	1.72	.78	ไม่เคย	1
สงขลา	162	2.01	.83	นานๆครั้ง	1
ปัตตานี	214	1.51	.71	ไม่เคย	4
ยะลา	192	1.79	.78	นานๆครั้ง	2
นราธิวาส	256	1.64	.73	ไม่เคย	3
การร่วมลงชื่อเพื่อยื่นถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น	824	1.21	.53	ไม่เคย	4



รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน แปรผล (SD)	ลำดับ
สงขลา	162	1.37	.68	1
ปัตตานี	214	1.21	.51	2
ยะลา	192	1.19	.49	3
นราธิวาส	256	1.13	.46	4

ที่มา : โดยผู้วิจัย

#### 4. ความพึงพอใจและข้อเสนอในการมีส่วนร่วมทำกิจกรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

ความพึงพอใจและข้อเสนอในการมีส่วนร่วมทำกิจกรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถตอบโจทย์ความพึงพอใจได้ โดยมีข้อเสนอที่ประชาชนเห็นด้วยคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการท้องถิ่นมากกว่าปัจจุบัน ในขณะที่ความพึงพอใจด้านอื่นๆประชาชนส่วนใหญ่มีทิศทางไม่เห็นด้วย และเมื่อจัดเรียงตามลำดับจากสูงสุดมาน้อยสุดสามารถจัดเรียงได้ดังนี้

1. ข้อเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการท้องถิ่นมากขึ้น โดยผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับเห็นด้วย ( $\bar{X} = 2.80$ ,  $SD = .60$ )

2. การได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ หรือข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับไม่เห็นด้วย ( $\bar{X} = 2.45$ ,  $SD = .72$ )

3. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และนำความคิดเห็นข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอแนะของประชาชนไปปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับไม่เห็นด้วย ( $\bar{X} = 2.27$ ,  $SD = .72$ )

4. การจัดสรรงบประมาณหรือทำโครงการได้ตรงกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนหรือตรงกับความคาดหวังของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ โดยผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับไม่เห็นด้วย ( $\bar{X} = 2.20$ ,  $SD = .67$ )

5. การปฏิเสธหรือไม่ต้องการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะคิดว่าเมื่อเสนอความคิดเห็นอะไรไปให้แก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สนใจรับฟัง หรือไม่มีอะไรดีขึ้น โดยผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับไม่เห็นด้วย ( $\bar{X} = 1.98$ ,  $SD = 1.07$ )

รายละเอียดดังตารางถัดไป

ตารางที่ 59 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมความพึงพอใจในการมีส่วนร่วมทำกิจกรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน แปรผล (SD)	ลำดับ
การได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ หรือข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	824	2.45	.72	ไม่เห็นด้วย 2
สงขลา	162	2.47	.67	ไม่เห็นด้วย 2
ปัตตานี	214	2.45	.73	ไม่เห็นด้วย 3
ยะลา	192	2.54	.72	เห็นด้วย 1
นราธิวาส	256	2.36	.72	ไม่เห็นด้วย 4
การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และนำความคิดเห็นข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอแนะของประชาชนไปปฏิบัติอย่างจริงจัง	824	2.27	.72	ไม่เห็นด้วย 3
สงขลา	162	2.26	.66	ไม่เห็นด้วย 3
ปัตตานี	214	2.06	.70	ไม่เห็นด้วย 4
ยะลา	192	2.42	.72	ไม่เห็นด้วย 1
นราธิวาส	256	2.33	.73	ไม่เห็นด้วย 2
การจัดสรรงบประมาณหรือทำโครงการได้ตรงกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนหรือตรงกับความคาดหวังของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่	824	2.20	.67	ไม่เห็นด้วย 4
สงขลา	162	2.21	.68	ไม่เห็นด้วย 2
ปัตตานี	214	2.09	.68	ไม่เห็นด้วย 4
ยะลา	192	2.33	.68	ไม่เห็นด้วย 1
นราธิวาส	256	2.17	.63	ไม่เห็นด้วย 3
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการท้องถิ่นมากกว่าปัจจุบัน	824	2.80	.60	เห็นด้วย 1
สงขลา	162	2.80	.56	เห็นด้วย 2
ปัตตานี	214	2.80	.61	เห็นด้วย 3
ยะลา	192	2.74	.66	เห็นด้วย 4
นราธิวาส	256	2.83	.58	เห็นด้วย 1

รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน (SD)	แปลผล	ลำดับ
ไม่ต้องการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะคิดว่าเมื่อเสนอความคิดเห็นอะไรไปให้แก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สนใจรับฟัง หรือไม่มีอะไรดีขึ้น	824	1.98	1.07	ไม่เห็นด้วย	5
สงขลา	162	2.27	.93	ไม่เห็นด้วย	1
ปัตตานี	214	2.10	1.17	ไม่เห็นด้วย	2
ยะลา	192	1.84	1.01	ไม่เห็นด้วย	3
นราธิวาส	256	1.81	1.07	ไม่เห็นด้วย	4

ที่มา : โดยผู้วิจัย

#### 5.4 หน่วยงานหรือสถาบันที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทำกิจกรรมในรอบ 1-2 ปี (พ.ศ. 2563-2564)

จากการเก็บข้อมูลแบบสอบถาม โดยให้ผู้ตอบเลือกตอบได้มากกว่า 1 ตัวเลือก (check list) ผลพบว่า หน่วยงานหรือสถาบันที่ประชาชนเคยเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ในรอบ 1-2 ปี (พ.ศ. 2563-2564) โดย 5 อันดับแรกของผู้ตอบแบบสอบถามเลือกตอบสูงที่สุดคือ องค์การบริหารส่วนตำบล 309 คน คิดเป็นร้อยละ 37.50 รองลงมาคือ สถาบันที่อยู่ในเครือของกระทรวงสาธารณสุข 270 คน คิดเป็นร้อยละ 32.76 ตามด้วยเทศบาล 185 คน คิดเป็นร้อยละ 22.45 ขณะที่อันดับ 4 พบว่าประชาชนบางส่วนกลับไม่เคยเข้าร่วมกิจกรรมใดๆของรัฐเลย 173 คน คิดเป็นร้อยละ 21 และอันดับที่ 5 ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) 162 คน คิดเป็นร้อยละ 19.66

นอกจากนั้นสถาบันอื่นๆที่ประชาชนเคยเข้าไปมีส่วนร่วมรองลงมา ประกอบด้วย กรมการปกครอง (ผู้ว่าฯ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ) 146 คน คิดเป็นร้อยละ 17.72 กรมพัฒนาชุมชน 124 คน คิดเป็นร้อยละ 15.05 มหาวิทยาลัย เช่น ม.สงขลานครินทร์ (มอ.) ราชภัฏ และอื่นๆ 119 คน คิดเป็นร้อยละ 14.44 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 107 คน คิดเป็นร้อยละ 12.99 ทหาร 82 คน คิดเป็นร้อยละ 9.95 ตำรวจ 52 คน คิดเป็นร้อยละ 6.31 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 34 คน คิดเป็นร้อยละ 4.12 คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด 28 คน คิดเป็นร้อยละ 3.39 กระทรวงยุติธรรม 17 คน คิดเป็นร้อยละ 2.06 ในขณะที่สองอันดับสุดท้ายคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และสำนักงาน ปปส. มีสัดส่วนที่เท่ากัน คือ สถาบันละ 15 คน คิดเป็นร้อยละ 1.82

### 5.5 กิจกรรมหรือโครงการที่ประชาชนเคยมีส่วนร่วมในรอบ 1-2 ปี (พ.ศ.2563-2564)

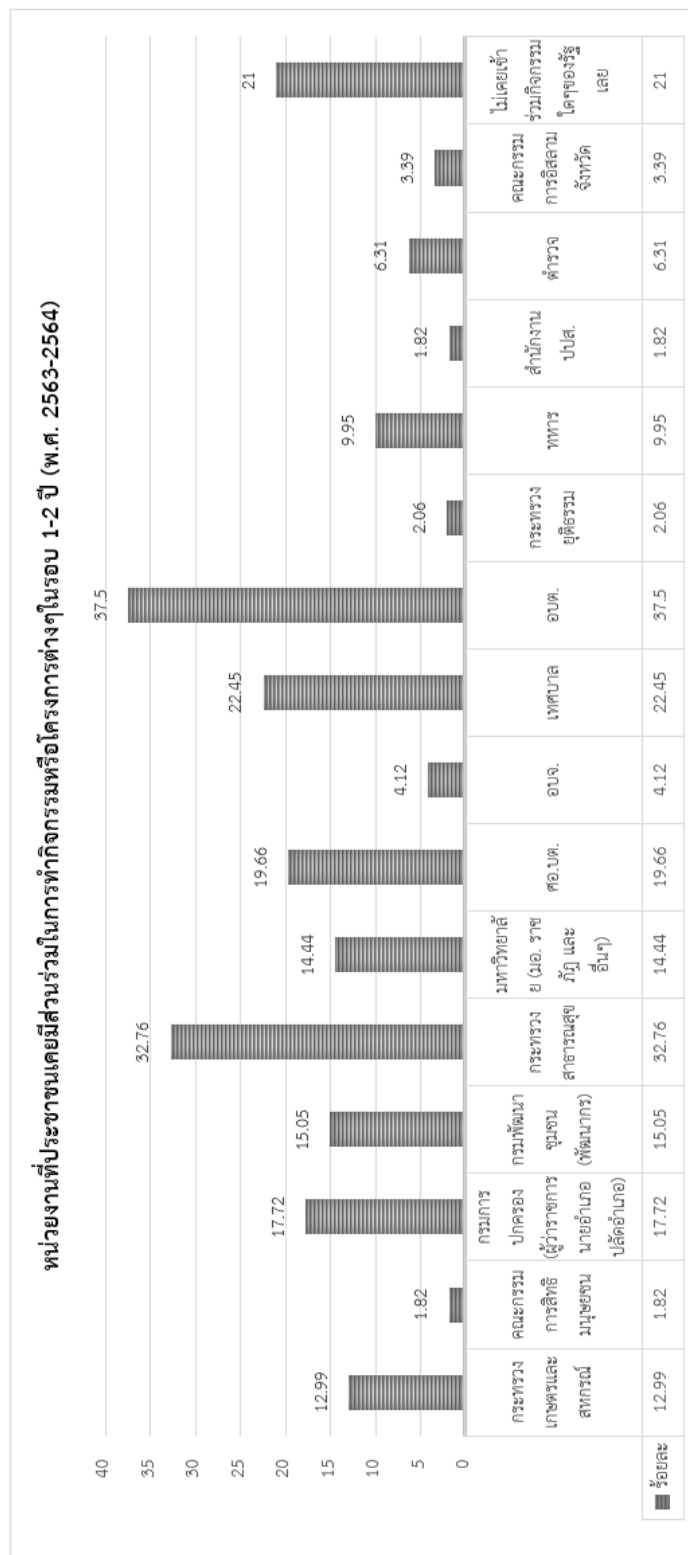
จากการเก็บข้อมูลแบบสอบถาม โดยให้ผู้ตอบเลือกตอบ (check list) ผลพบว่า กิจกรรมหรือโครงการที่ประชาชนเคยเข้าไปมีส่วนร่วมในรอบ 1-2 ปี (พ.ศ. 2563-2564) โดย 5 อันดับแรกที่ผู้ตอบแบบสอบถามเลือกตอบสูงที่สุดคือ โครงการสาธารณสุขเกี่ยวกับโควิด 19 มีผู้เลือกตอบ 397 คน คิดเป็นร้อยละ 48.18 รองลงมาคือ โครงการพัฒนาของเทศบาลหรือ อบต. 223 คน คิดเป็นร้อยละ 27.06 สภาสันติสุขตำบล 213 คน คิดเป็นร้อยละ 25.85 โครงการเศรษฐกิจพอเพียง เช่น ปุ๋ย EM หรืออื่นๆ 206 คน คิดเป็นร้อยละ 25 และโครงการทำดีมีอาชีพ 200 คน คิดเป็นร้อยละ 24.27

นอกจากนี้กิจกรรมหรือโครงการอื่นๆที่ประชาชนเคยเข้าไปมีส่วนร่วมรองลงมา ประกอบด้วย ญาลันนันบารู 193 คน คิดเป็นร้อยละ 23.42 โครงการบัณฑิตอาสา 177 คน คิดเป็นร้อยละ 21.48 โครงการพัฒนาเกษตร หรือปศุสัตว์ 165 คน คิดเป็นร้อยละ 20.02 โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (โอท็อป) 154 คน คิดเป็นร้อยละ 18.69 โครงการวิจัยของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษา 153 คน คิดเป็นร้อยละ 18.56 โครงการเศรษฐกิจมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ของ ศอ.บต. 130 คน คิดเป็นร้อยละ 15.78 โครงการคุณภาพชีวิตระดับหมู่บ้าน 127 คน คิดเป็นร้อยละ 15.41 ขณะที่โครงการชุกชุมปากัด และโครงการพระราชดำริมีส่วนเท่ากันคือ กิจกรรมหรือโครงการละ 113 คน คิดเป็นร้อยละ 13.71 โครงการบ้านมั่นคง 95 คน คิดเป็นร้อยละ 11.53 โครงการชุมชนศรัทธา 94 คน คิดเป็นร้อยละ 11.40 ชุมชนพัฒนาสันติ 88 คน คิดเป็นร้อยละ 10.68 โครงการกระทรวงยุติธรรม ยุติธรรมชุมชน 67 คน คิดเป็นร้อยละ 8.13 โครงการเยียวยาผู้ประสบเหตุจากความไม่สงบ 66 คน คิดเป็นร้อยละ 8.01 และลำดับสุดท้ายคือ โครงการดับบ้านดับเมือง 38 คน คิดเป็นร้อยละ 4.61

ดังสรุปข้อ 5.4 และ 5.5 ในตาราง และแผนภูมิหน้าถัดไป



รูปภาพที่ 44 แผนภูมิร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามหน่วยงานที่ประชาชนเคยมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมหรือโครงการต่างๆในรอบ 1-2 ปี (พ.ศ. 2563-2564)



ที่มา : โดยผู้วิจัย

ตารางที่ 61 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตาม  
กิจกรรมหรือโครงการที่ประชาชนเคยมีส่วนร่วมในรอบ 1-2 ปี (พ.ศ. 2563-2564)

จังหวัด	รวม (ร้อยละ)	จังหวัด		จังหวัด		จังหวัด		จังหวัด		จังหวัด		จังหวัด		จังหวัด						
		(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)	(จล.)				
สงขลา	50 (6.07)	39 (4.73)	25 (3.03)	28 (3.40)	30 (3.64)	30 (3.64)	31 (3.76)	45 (5.46)	13 (1.58)	17 (2.06)	51 (6.19)	44 (5.34)	87 (10.56)	19 (2.31)	30 (3.64)	55 (6.68)	39 (4.73)	46 (5.58)	37 (4.49)	162 (19.66)
ปัตตานี	71 (8.62)	72 (8.74)	42 (5.10)	29 (3.52)	30 (3.64)	30 (3.64)	17 (2.06)	40 (4.85)	19 (2.31)	7 (0.85)	31 (3.76)	27 (3.27)	53 (6.43)	10 (1.21)	21 (2.55)	51 (6.19)	24 (2.91)	28 (3.40)	34 (4.13)	214 (25.97)
ยะลา	19 (2.30)	17 (2.06)	10 (1.21)	13 (1.58)	6 (0.73)	4 (0.49)	17 (2.06)	33 (4.00)	17 (2.06)	4 (0.49)	23 (2.79)	22 (2.67)	106 (12.86)	17 (2.06)	27 (3.27)	39 (4.73)	21 (2.55)	67 (8.13)	25 (3.03)	192 (23.30)
นราธิวาส	73 (8.86)	65 (7.89)	17 (2.06)	43 (5.22)	22 (2.67)	35 (4.25)	30 (3.65)	35 (4.25)	17 (2.06)	10 (1.21)	49 (5.95)	72 (8.74)	151 (18.33)	21 (2.55)	35 (4.25)	61 (7.40)	43 (5.22)	82 (9.95)	34 (4.13)	256 (31.06)
รวม	213 (25.85)	193 (23.42)	94 (11.40)	113 (13.71)	88 (10.68)	66 (8.01)	95 (11.53)	153 (18.56)	66 (8.01)	38 (4.61)	154 (18.69)	165 (20.02)	397 (48.18)	67 (8.13)	113 (13.71)	206 (25.00)	127 (15.41)	223 (27.06)	130 (15.78)	824 (100.00)

ที่มา : โดยผู้วิจัย





## 5.6 การเข้ามาพูดคุยและแก้ปัญหาของหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

การเข้ามาพูดคุยและแก้ปัญหาของหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่น โดยส่วนใหญ่พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง ถึงระดับน้อยซึ่งเป็นระดับต่ำสุด โดยผลการสำรวจพบว่า 3 ลำดับแรกที่ประชาชนมองว่าเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่เข้ามาพูดคุยและแก้ปัญหาให้กับท้องถิ่นมากที่สุดคือ

1. องค์กรเครือข่ายสาธารณสุข หมอ พยาบาล ออนามัย และ อสม. โดยผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.51$ ,  $SD = .92$ )

2. องค์กรทางการศึกษา และครูในโรงเรียนรัฐ โดยผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.97$ ,  $SD = .91$ )

3. องค์กรบริหารส่วนตำบล โดยผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.88$ ,  $SD = .95$ )

รายละเอียดดังตารางด้านล่าง

ตารางที่ 62 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมการเข้ามาพูดคุยและแก้ปัญหาของหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน (SD)	แปลผล	ลำดับ
<b>ฝ่ายปกครอง จังหวัด อำเภอ</b>	<b>824</b>	<b>2.79</b>	<b>.99</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>4</b>
สงขลา	162	2.86	1.04	ปานกลาง	1
ปัตตานี	214	2.68	.96	ปานกลาง	4
ยะลา	192	2.79	.92	ปานกลาง	3
นราธิวาส	256	2.84	1.03	ปานกลาง	2
<b>สาธารณสุข หมอ พยาบาล ออนามัย และ อสม.</b>	<b>824</b>	<b>3.51</b>	<b>.92</b>	<b>มาก</b>	<b>1</b>
สงขลา	162	3.69	.83	มาก	1
ปัตตานี	214	3.31	.99	ปานกลาง	4
ยะลา	192	3.57	.91	มาก	2
นราธิวาส	256	3.52	.88	มาก	3
<b>ทหารชุดมวลชนสัมพันธ์ ทหารพราน</b>	<b>824</b>	<b>2.72</b>	<b>.94</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>5</b>
สงขลา	162	2.84	1.04	ปานกลาง	1
ปัตตานี	214	2.64	.90	ปานกลาง	4

รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน (SD)	แปลผล	ลำดับ
ยะลา	192	2.79	.86	ปานกลาง	2
นราธิวาส	256	2.65	.96	ปานกลาง	3
<b>การศึกษา ครูในโรงเรียนรัฐ</b>	<b>824</b>	<b>2.97</b>	<b>.91</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>2</b>
สงขลา	162	3.27	.97	ปานกลาง	1
ปัตตานี	214	2.81	.88	ปานกลาง	4
ยะลา	192	2.90	.89	ปานกลาง	3
นราธิวาส	256	2.98	.87	ปานกลาง	2
<b>ฝ่ายเกษตร ประมง ป่าไม้</b>	<b>824</b>	<b>2.59</b>	<b>.91</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>7</b>
สงขลา	162	2.67	.97	ปานกลาง	1
ปัตตานี	214	2.64	.93	ปานกลาง	2
ยะลา	192	2.58	.85	ปานกลาง	3
นราธิวาส	256	2.50	.89	ปานกลาง	4
<b>พัฒนากร</b>	<b>824</b>	<b>2.57</b>	<b>.93</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>8</b>
สงขลา	162	2.62	1.00	ปานกลาง	1
ปัตตานี	214	2.55	.92	ปานกลาง	3
ยะลา	192	2.61	.92	ปานกลาง	2
นราธิวาส	256	2.51	.88	ปานกลาง	4
<b>เจ้าหน้าที่ยุติธรรมชุมชน</b>	<b>824</b>	<b>2.42</b>	<b>.84</b>	<b>น้อย</b>	<b>12</b>
สงขลา	162	2.38	.87	น้อย	3
ปัตตานี	214	2.43	.82	น้อย	2
ยะลา	192	2.52	.80	ปานกลาง	1
นราธิวาส	256	2.36	.87	น้อย	4
<b>คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน</b>	<b>824</b>	<b>2.33</b>	<b>.85</b>	<b>น้อย</b>	<b>16</b>
สงขลา	162	2.34	.92	น้อย	3
ปัตตานี	214	2.40	.85	น้อย	2
ยะลา	192	2.41	.84	น้อย	1
นราธิวาส	256	2.21	.80	น้อย	4
<b>ตำรวจมวลชนสัมพันธ์</b>	<b>824</b>	<b>2.40</b>	<b>.88</b>	<b>น้อย</b>	<b>13</b>
สงขลา	162	2.42	.93	น้อย	2
ปัตตานี	214	2.39	.86	น้อย	3
ยะลา	192	2.52	.86	ปานกลาง	1

รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน (SD)	แปลผล	ลำดับ
นราธิวาส	256	2.30	.87	น้อย	4
<b>องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)</b>	<b>824</b>	<b>2.46</b>	<b>.91</b>	<b>น้อย</b>	<b>11</b>
สงขลา	162	2.45	.87	น้อย	3
ปัตตานี	214	2.51	.92	ปานกลาง	2
ยะลา	192	2.57	.87	ปานกลาง	1
นราธิวาส	256	2.34	.93	น้อย	4
<b>เทศบาล</b>	<b>824</b>	<b>2.71</b>	<b>.99</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>6</b>
สงขลา	162	2.56	.97	ปานกลาง	3
ปัตตานี	214	2.70	1.02	ปานกลาง	2
ยะลา	192	3.07	.94	ปานกลาง	1
นราธิวาส	256	2.55	.95	ปานกลาง	4
<b>องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)</b>	<b>824</b>	<b>2.88</b>	<b>.95</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>3</b>
สงขลา	162	3.03	.99	ปานกลาง	1
ปัตตานี	214	2.93	.95	ปานกลาง	2
ยะลา	192	2.76	.90	ปานกลาง	4
นราธิวาส	256	2.82	.96	ปานกลาง	3
<b>ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เช่น โครงการอบรม</b>	<b>824</b>	<b>2.55</b>	<b>.93</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>9</b>
สงขลา	162	2.67	.93	ปานกลาง	1
ปัตตานี	214	2.60	.96	ปานกลาง	3
ยะลา	192	2.61	.89	ปานกลาง	2
นราธิวาส	256	2.39	.93	น้อย	4
<b>มหาวิทยาลัย เช่น มอ.ปัตตานี ราชภัฏยะลา ม. นราธิวาสราชนครินทร์ เป็นต้น</b>	<b>824</b>	<b>2.50</b>	<b>.94</b>	<b>ปานกลาง</b>	<b>10</b>
สงขลา	162	2.56	.97	ปานกลาง	2
ปัตตานี	214	2.59	.96	ปานกลาง	1
ยะลา	192	2.54	.89	ปานกลาง	3
นราธิวาส	256	2.31	.92	น้อย	4
<b>คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด</b>	<b>824</b>	<b>2.39</b>	<b>.90</b>	<b>น้อย</b>	<b>14</b>
สงขลา	162	2.48	.89	น้อย	1
ปัตตานี	214	2.47	.86	น้อย	2

รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน (SD)	แปลผล	ลำดับ
ยะลา	192	2.34	.88	น้อย	3
นราธิวาส	256	2.30	.94	น้อย	4
<b>องค์กรพัฒนาเอกชน หรือ เอนจีโอ</b>	<b>824</b>	<b>2.26</b>	<b>.88</b>	<b>น้อย</b>	<b>17</b>
สงขลา	162	2.32	.88	น้อย	3
ปัตตานี	214	2.37	.86	น้อย	1
ยะลา	192	2.34	.92	น้อย	2
นราธิวาส	256	2.08	.85	น้อย	4
<b>เจ้าหน้าที่โครงการพระราชดำริ</b>	<b>824</b>	<b>2.38</b>	<b>.90</b>	<b>น้อย</b>	<b>15</b>
สงขลา	162	2.48	.92	น้อย	1
ปัตตานี	214	2.38	.89	น้อย	2
ยะลา	192	2.38	.91	น้อย	3
นราธิวาส	256	2.31	.90	น้อย	4

ที่มา : โดยผู้วิจัย

### 5.7 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องทำเพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องทำเพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลการสำรวจพบว่า 3 ลำดับแรกที่ประชาชนมองว่าเป็นภารกิจที่จำเป็นมากที่สุดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ

1. การแก้ปัญหาอาชญากรรม โดยผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 4.18$ ,  $SD = .97$ )
2. การส่งเสริมอาชีพและรายได้ โดยผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 4.12$ ,  $SD = .93$ )
3. การสนับสนุน และตรวจสอบให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม การตัดสินอย่างเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ โดยผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.94$ ,  $SD = .97$ )

รายละเอียดดังตารางด้านล่าง

ตารางที่ 63 ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหาค่าความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน (SD)	แปลผล	ลำดับ
<b>ส่งเสริมอาชีพและรายได้</b>	<b>824</b>	<b>4.12</b>	<b>.93</b>	<b>มาก</b>	<b>2</b>
สงขลา	162	3.84	.87	มาก	4
ปัตตานี	214	3.91	1.01	มาก	3
ยะลา	192	4.18	.84	มาก	2
นราธิวาส	256	4.44	.84	มาก	1
<b>แก้ปัญหาอาชญากรรม</b>	<b>824</b>	<b>4.18</b>	<b>.97</b>	<b>มาก</b>	<b>1</b>
สงขลา	162	4.04	.96	มาก	3
ปัตตานี	214	3.99	1.07	มาก	4
ยะลา	192	4.32	.93	มาก	1
นราธิวาส	256	4.31	.89	มาก	2
<b>พัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับวิถีและ วัฒนธรรมของคนในพื้นที่มากขึ้น</b>	<b>824</b>	<b>3.89</b>	<b>.85</b>	<b>มาก</b>	<b>6</b>
สงขลา	162	3.79	.81	มาก	3
ปัตตานี	214	3.78	.96	มาก	4
ยะลา	192	3.85	.77	มาก	2
นราธิวาส	256	4.08	.80	มาก	1
<b>ส่งเสริมหรือสนับสนุนอัตลักษณ์ ภาษา และ วัฒนธรรม</b>	<b>824</b>	<b>3.86</b>	<b>.85</b>	<b>มาก</b>	<b>7</b>
สงขลา	162	3.72	.84	มาก	3
ปัตตานี	214	3.68	.96	มาก	4
ยะลา	192	3.85	.76	มาก	2
นราธิวาส	256	4.10	.77	มาก	1
<b>สนับสนุนการจัดสวัสดิการให้กับคนในชุมชน</b> เช่น การเพิ่มค่าครองชีพผู้สูงอายุ การมีสวัสดิการเรื่อง การเล่าเรียนของเยาวชน	<b>824</b>	<b>3.90</b>	<b>.88</b>	<b>มาก</b>	<b>5</b>
สงขลา	162	3.72	.86	มาก	4
ปัตตานี	214	3.75	.99	มาก	3
ยะลา	192	3.96	.81	มาก	2

รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน (SD)	แปลผล	ลำดับ
นราธิวาส	256	4.10	.81	มาก	1
<b>สนับสนุน และตรวจสอบให้มีการบังคับใช้กฎหมาย อย่างเท่าเทียม การตัดสินอย่างเป็นธรรม ไม่เลือก ปฏิบัติ</b>	<b>824</b>	<b>3.94</b>	<b>.97</b>	<b>มาก</b>	<b>3</b>
สงขลา	162	3.85	.91	มาก	3
ปัตตานี	214	3.71	1.09	มาก	4
ยะลา	192	3.97	.89	มาก	2
นราธิวาส	256	4.16	.94	มาก	1
<b>แก้ปัญหากลุ่มผู้มีอิทธิพลในพื้นที่</b>	<b>824</b>	<b>3.76</b>	<b>1.06</b>	<b>มาก</b>	<b>8</b>
สงขลา	162	3.66	.95	มาก	3
ปัตตานี	214	3.55	1.16	มาก	4
ยะลา	192	3.94	.98	มาก	1
นราธิวาส	256	3.87	1.05	มาก	2
<b>พัฒนารูปแบบหรือสร้างกลไกการปกครองท้องถิ่นที่ สามารถสร้างการมีส่วนร่วมมากขึ้น</b>	<b>824</b>	<b>3.92</b>	<b>.94</b>	<b>มาก</b>	<b>4</b>
สงขลา	162	3.77	.87	มาก	3
ปัตตานี	214	3.71	1.08	มาก	4
ยะลา	192	3.95	.85	มาก	2
นราธิวาส	256	4.16	.86	มาก	1
<b>ส่งเสริมให้มีการคุ้มครองและเคารพสิทธิมนุษยชน อย่างเคร่งครัด</b>	<b>824</b>	<b>3.74</b>	<b>.93</b>	<b>มาก</b>	<b>9</b>
สงขลา	162	3.64	.83	มาก	3
ปัตตานี	214	3.46	1.09	ปานกลาง	4
ยะลา	192	3.78	.83	มาก	2
นราธิวาส	256	4.00	.86	มาก	1
<b>จัดระเบียบและควบคุมแหล่งบ่มเพาะที่ทำให้ เยาวชนมีความคิดเห็นต่างจากรัฐ</b>	<b>824</b>	<b>3.53</b>	<b>.99</b>	<b>มาก</b>	<b>12</b>
สงขลา	162	3.46	.89	ปานกลาง	3
ปัตตานี	214	3.28	1.11	ปานกลาง	4
ยะลา	192	3.60	.90	มาก	2
นราธิวาส	256	3.71	.98	มาก	1

รายการ	จำนวน (N)	ค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ )	ค่าส่วน เบี่ยงเบน (SD)	แปลผล	ลำดับ
สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีอำนาจใน การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	824	3.73	.95	มาก	10
สงขลา	162	3.67	.90	มาก	3
ปัตตานี	214	3.45	1.13	ปานกลาง	4
ยะลา	192	3.76	.82	มาก	2
นราธิวาส	256	3.96	.83	มาก	1
ส่งเสริมการยกระดับการปกครองท้องถิ่นให้มีฐานะ เท่ากับรูปแบบการปกครองแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร เป็นต้น	824	3.46	1.01	ปานกลาง	13
สงขลา	162	3.39	.90	ปานกลาง	3
ปัตตานี	214	3.18	1.11	ปานกลาง	4
ยะลา	192	3.48	.90	ปานกลาง	2
นราธิวาส	256	3.71	1.01	มาก	1
มีบทบาทโดยตรงในการสนับสนุนกระบวนการ พูดคุยสันติสุขในพื้นที่เพื่อช่วยหาทางออกจาก ความขัดแย้งในพื้นที่	824	3.65	.97	มาก	11
สงขลา	162	3.64	.83	มาก	3
ปัตตานี	214	3.39	1.14	ปานกลาง	4
ยะลา	192	3.67	.88	มาก	2
นราธิวาส	256	3.86	.92	มาก	1

ที่มา : โดยผู้วิจัย

## บทที่ 5

### พัฒนาการการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้

#### 1. การปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ยุคโบราณ (ก่อน พ.ศ. 2411)

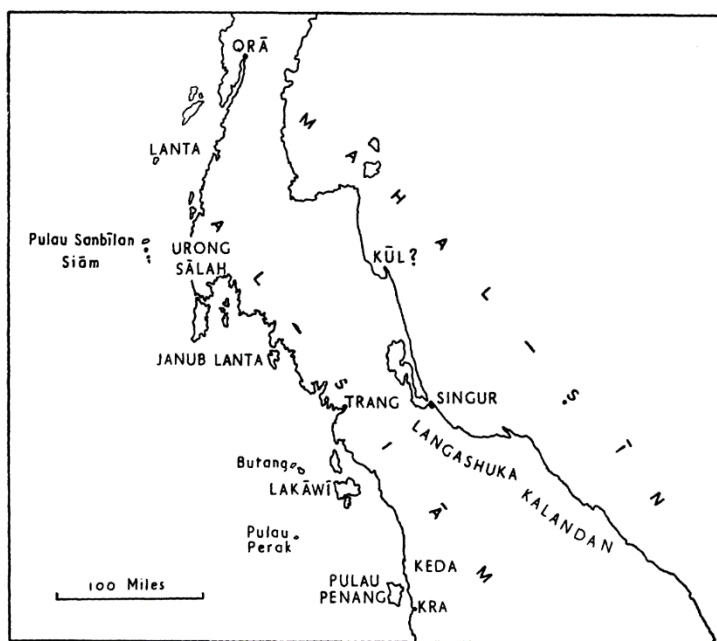
พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่เดิมเรียกว่า “ปาตานี” หรือ “ปัตตานี” เป็นพื้นที่ที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาหลายศตวรรษ โดยตั้งอยู่บริเวณคาบสมุทรมลายูที่มีความอุดมสมบูรณ์ ประกอบด้วยภูมิศาสตร์ที่มีพื้นที่ทั้งที่ลุ่มปากแม่น้ำและที่ดอน ซึ่งมีชุมชนขนาดเล็กกระจายตามปากแม่น้ำ โดยพัฒนาการของรัฐเกิดขึ้นมาด้วยเงื่อนไขจากการค้าชายชายฝั่งทะเลแบบมลายูที่กระจายไปทั่วคาบสมุทรมลายู และช่องแคบมะละกาที่มีส่วนในการก่อรูปความเป็นรัฐที่โอบล้อมไปด้วยชายฝั่งทะเลที่นำไปสู่การใช้เป็นเส้นทางการค้าทางทะเลของจีน ส่งผลให้เกิดการค้าชายฝั่งทะเลมีการขยายตัวตามเส้นทางการค้าทางทะเลและทำให้เกิดเมืองท่าขึ้นมารองรับกับบริบททางการค้าของจีนในทะเลจีนใต้ และอ่าวไทย (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, 2563, น. 46-47)

หนึ่งในเมืองท่าที่สำคัญตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์คือ “ลังกาสุกะ (Langkasuka)” ซึ่งเป็นเมืองท่าที่เก่าแก่และเจริญที่สุดในคาบสมุทรมลายู เนื่องจากตั้งอยู่ในตำแหน่งที่เหมาะสมบนเส้นทางคาบสมุทรระหว่างอ่าวสยาม (อ่าวไทย) กับมหาสมุทรอินเดีย มีศูนย์กลางตั้งอยู่บนฝั่งตะวันออกของคาบสมุทรในบริเวณจังหวัดปัตตานีในปัจจุบัน (อารีฟิน บินจิ, อับดุลลอฮ์ ลออแมน, & ชูฮัยมีย์ อิสมาแอล, 2556, น. 39) ซึ่งสันนิษฐานกันว่าลังกาสุกะมีศูนย์กลางอยู่ที่เมืองยะรังบนเส้นทางเดินบกข้ามคาบสมุทรระหว่างปัตตานีกับเกดะห์ ชุมชนนี้ตั้งอยู่บนเส้นทางขนถ่ายสินค้าระหว่างจีนกับอินเดียผ่านบริเวณคาบสมุทรมลายูได้คอคอดกระลงไป ซึ่งต่อมาในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 14-15 ศูนย์กลางของอาณาจักรลังกาสุกะเริ่มเคลื่อนย้ายมายังบริเวณชายฝั่งทะเลเพื่อรองรับเส้นทางการเดินเรือที่ใช้ทำการค้า (ญาณิสร ประสงค์, 2555, น. 60) อย่างไรก็ตาม ตามหลักฐานของจีนและของชาติอื่นๆ รวมทั้งหลักฐานของท้องถิ่น สามารถสรุปได้ว่า ดินแดนลังกาสุกะตั้งอยู่บริเวณฝั่งตะวันออกของคาบสมุทรมลายู โดยบางยุคบางสมัยจะมีขอบเขตกว้างขวางจนถึงฝั่งตะวันตกของคาบสมุทรมลายู ดั้งบันทึกของฟาเกีย อาลี ที่บันทึกว่าลังกาสุกะมีเมืองท่าสำคัญๆสองแห่งคือ บริเวณเมืองเกือตะห์ในปัจจุบันเป็นที่ทำการค้าขายกับเมืองต่างๆที่อยู่ทางทิศตะวันตก ประกอบด้วย อินเดีย อาหรับ เปอร์เซีย และอีกแห่งอยู่บริเวณปาตานี หรือจังหวัดปัตตานีในปัจจุบัน ซึ่งเป็นเมืองท่าสำหรับทำการค้าขายให้กับจีน เขมร ขวา และอื่นๆ และด้วยความที่ทำเลที่ตั้งมีทรายอกล้อมรอบปากน้ำกลายเป็นแหลมและอ่าวเหมาะสำหรับการหลบภัยหรือหลบพายุสำหรับเรือสินค้า ส่งผลให้ดินแดนลังกาสุกะจึงมีความสำคัญและมีพัฒนาการเจริญอย่างรวดเร็วกระทั่งได้กลายเป็นเมืองท่าที่สำคัญสำหรับเรือที่ผ่านไปมาระหว่างอินเดีย และจีน (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 45, 50)



ตั้งภาพสันนิษฐานตำแหน่งของอาณาจักรลังกาสุกะตามทิศทางการเดินเรือของ Sulaiman bin Ahmad al-Mahri

รูปภาพที่ 46 แผนที่แสดงตำแหน่งอาณาจักรลังกาสุกะ

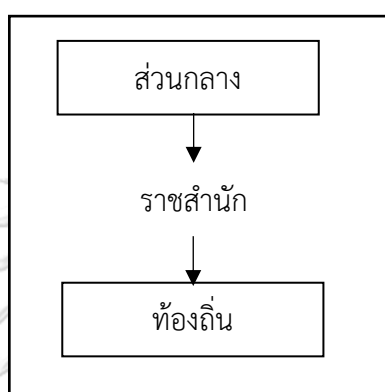


ที่มา : (Wheatley, 1956, p. 389)

ดินแดนลังกาสุกะ แต่เดิมประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาฮินดู-พราหมณ์ และต่อมาเป็นศาสนาพุทธ นิกายมหายาน ก่อนที่จะมาเปลี่ยนเป็นศาสนาอิสลามในเวลาต่อมา ซึ่งเป็นไปตามบริบทความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างทางอำนาจระหว่างราชสำนักและชุมชน กล่าวคือ จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 16-17 นับตั้งแต่ราชวงศ์กษัตริย์ ภายใต้ราชาศรีวิงสา ซึ่งปกครองเมืองโกตมาะฮ์กัย ตามด้วยราชาอินทิรา หรือสุลต่านอิสมาแอล ซาห์ ที่เข้ามาปกครองปัตตานี และรับศาสนาอิสลาม หลักจากนั้นก็มีการสืบทอดต่อเนื่องเรื่อยมา ซึ่งหากนับระหว่างปี พ.ศ.2178-2231 พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงกษัตริย์ที่สืบทอดราชวงศ์ศรีวิงสา รวมทั้งสิ้น 10 พระองค์ ประกอบด้วยราชา สุลต่าน และราชา ซึ่งในที่นี้มีรายาที่เป็นสตรี 4 พระองค์คือ ราชีนีฮีจา ราชีนีปัฐ ราชีนีอูง และราชีนีกูนิง ซึ่งการยกให้กษัตริย์เป็นสตรีเป็นแบบแผนพิเศษทางการเมืองของรัฐในหมู่เกาะ และรัฐชายฝั่ง (ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, 2563, น. 48-49) โดยในแต่ละช่วงเวลาได้แสดงให้เห็นอิทธิพลของสถาบันกษัตริย์ที่โปรดให้ราษฎรของพระองค์เข้านับถือศาสนาอิสลาม อันเป็นผลพวงมาจากอิทธิพลลัทธิซุฟีที่เข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และอิทธิพลทางความคิดของอิหร่านที่ทำให้สถาบันกษัตริย์ผ่านสุลต่านได้รับการยกย่องและเชิดชูด้วยความเคารพอย่างสูง ซึ่งมีส่วนในการส่งต่อให้แก่บรรดาผู้นำในหมู่เกาะในเวลาต่อมา (แอนโทนี มิลเนอร์, 2564, น. 53-54)

ฉะนั้น โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจของรัฐชายฝั่งทะเลหรือหมู่เกาะที่นำไปสู่การสร้างลักษณะเฉพาะทางการเมืองคือ การสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างท้องถิ่น และส่วนกลางผ่านกลไกราชสำนัก ดั่งบันทึกในตาริปปาตานีของท่านฟากิส อาลี ที่ระบุว่า พระราชาทรงปกครองประชาราษฎร์แบบพ่อปกครองลูก โดยที่ราษฎรที่อยู่ระดับล่างจะเป็นผู้ที่เชื่อฟังพระราชาเป็นอย่างมาก (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 49) เหตุนี้ ราชสำนักจึงเป็นสถาบันที่สำคัญของการสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นในดินแดนลังกาสุกะ ดังภาพสรุปความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง

รูปภาพที่ 47 ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นในรัฐปาตานี



ที่มา : ผู้วิจัย, 2564

ทั้งนี้ รัฐปาตานีมักจะไม่สามารถควบคุมขุนนางท้องถิ่นที่มีกำลังคนเป็นของตัวเองได้อย่างเด็ดขาด เพราะมีการแยกกันอยู่อย่างกระจัดกระจาย ประกอบกับผู้ปกครองจะให้ความสำคัญกับการค้ามากกว่าการควบคุมกำลังคน ส่งผลให้รัฐปาตานีประกอบด้วยเมืองศูนย์กลาง และตำบลหรือแคว้นที่อยู่รอบนอกเป็นจำนวนมากที่ให้การยอมรับอำนาจของศูนย์กลาง ขณะเดียวกันสามารถบริหารจัดการโดยมีลักษณะเป็นเอกเทศหรือมีความอิสระไม่ถูกควบคุมกำกับ (ศรีสมภาพ จิตรภิมมยศรี, 2563, น. 49) ซึ่งแง่นี้ทำให้เห็นว่าการยอมรับอำนาจของศูนย์กลางก็มีความสั่นไหวแตกต่างกันไป ส่งผลให้การรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลางในช่วงเวลาดังกล่าวมีลักษณะค่อนข้างหลวม

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 16-17 ดินแดนปาตานีถือเป็นเมืองท่าที่สำคัญตามแบบฉบับความเป็นรัฐมลายูมุสลิมเหมือนกับรัฐอื่นๆในคาบสมุทรมลายู โดยปัจจัยที่ทำให้ปาตานีเป็นเมืองท่าที่สำคัญคือการเป็นพื้นที่ที่อุดมไปด้วยทองคำ ดีบุก และผลิตภัณฑ์จากป่าซึ่งมีมูลค่า ได้แก่ ไม้ยาง ไม้สัก มะเกลือ และพริกไทย ซึ่งเป็นสินค้าที่มีมูลค่าอย่างมาก เป็นต้น ประกอบกับยังเป็นเมืองที่ตั้งอยู่ระหว่างกลางการสัญจรที่เชื่อมต่อระหว่าง 2 เมือง ประกอบด้วย ทางตะวันตกผ่านสะบ้าย้อยเชื่อมต่อเมืองเคดาห์ และอีกเส้นทางตามแม่น้ำปัตตานี ข้ามภูเขาและลงสู่แม่น้ำมูดาเมืองเปรัก และที่สำคัญปาตานียังมีภูมิศาสตร์ทางกายภาพเป็นอ่าวซึ่งมียุทธภูมิที่ดีเพราะมีแหลมปัตตานีเป็นกำบัง ส่งผลให้ปาตานี

กลายเป็นท่าเรือที่ดีที่สุดบริเวณชายฝั่งตะวันออกของคาบสมุทรมลายู (Welch & McNeill, 1989, p. 27) เหตุนี้จึงทำให้เกิดข้อสันนิษฐานที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนความขัดแย้ง และสงครามในคาบสมุทรมลายูในประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้น่าจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจ มิใช่เป็นเรื่องการเมือง โดยจุดสำคัญของความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องทางเศรษฐกิจนั้นเห็นได้จากการเข้ามามีบทบาทในการผูกขาดการค้าเครื่องเทศของดัตช์ที่กระทำผ่านเมืองท่าต่างที่มีความสัมพันธ์กับจีน ซึ่งหนึ่งในเมืองท่าที่สำคัญที่ดัตช์เข้ามามีความสัมพันธ์ด้วยคือปาตานี และอยุธยา โดยเฉพาะข้อตกลงกับอยุธยาที่ทำให้ดัตช์สามารถทำการค้าพิเศษกับนครศรีธรรมราช สงขลา และพัทลุงโดยที่ไม่มีการเก็บภาษีอากร เหตุนี้จึงทำให้ปาตานีเสียผลประโยชน์ และพยายามแยกตัวเป็นอิสระจากอยุธยา เพื่อที่จะสามารถใช้เงื่อนไขเหล่านั้นทำสงครามกับนครศรีธรรมราชและสงขลาที่กลายเป็นเมื่อคู่แข่งทางการค้า (ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, 2563, น. 50-51) ฉะนั้น จากลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นได้ว่าจุดตั้งต้นของเหตุการณ์ความขัดแย้งมิได้เกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมือง หากแต่เป็นเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก เหตุนี้จึงทำให้ช่วงปลายศตวรรษที่ 16-17 ปาตานีและรัฐในภูมิภาคโลกมลายูเต็มไปด้วยสงครามและความขัดแย้งที่ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างปาตานีกับสยามมีลักษณะขึ้นๆลงๆ เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่ตายตัว บางช่วงก็ขึ้นต่อกัน บางช่วงก็เป็นอิสระต่อกัน แต่ด้วยความที่มีสงครามเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้นได้กลายเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลให้ปาตานีเกิดความเสื่อมโทรมทั้งทางสังคมการเมือง และเศรษฐกิจที่นำไปสู่การแตกสลายภายในโดยเฉพาะความเสื่อมของสถาบันกษัตริย์ ทั้งนี้ทำให้เห็นว่าเมื่อผลประโยชน์ที่มาจากการค้าลดลง ย่อมส่งผลให้อำนาจของศูนย์กลางลดลงด้วย

ประกอบกับบริบททางสังคมปาตานีที่มีการกระจายระดมทุนย่อย หรือหน่วยท้องถิ่นหลายหน่วยอยู่ภายในชุมชน ส่งผลให้ปาตานีไม่สามารถเป็นรัฐที่เข้มแข็งได้เนื่องจากไม่มีศูนย์กลางทางอำนาจที่มั่นคง ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ระบบการควบคุมอำนาจทางการเมืองมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจโดยธรรมชาติ ซึ่งอำนาจจะผูกติดอยู่กับผู้นำที่เป็นหัวหน้าแคว้นหรือตำบลที่มีลักษณะกระจายและหลากหลาย บริบทดังกล่าวได้กลายเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่ทำให้กลางศตวรรษที่ 18 ภายหลังที่รัฐอยุธยาของสยามแตกสลาย และการฟื้นตัวขึ้นมาเป็นกรุงธนบุรี และรัตนโกสินทร์ จึงมีแนวคิดในการบูรณาการดินแดนในการสร้างรัฐให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น ประกอบกับเป็นช่วงเวลาในการเข้ามาขยายอาณานิคมของยุโรปในอินโดจีน ส่งผลให้รัฐศูนย์กลางนับตั้งแต่มีการจัดตั้งราชวงศ์ขึ้นมาใหม่ได้พยายามใช้กลไกทางอำนาจเพื่อสร้างความชอบธรรมในการหลอมรวมอำนาจที่รวมทุกส่วนเข้าศูนย์กลาง เหตุนี้ส่งผลให้เกิดการกระชับอำนาจของรัฐปาตานีมาอยู่ใต้รัฐสยาม (ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, 2563, น. 57-58) โดยได้แบ่งการปกครองของรัฐปาตานีออกเป็น 7 หัวเมือง ประกอบด้วย เมืองปัตตานี [เดิมชื่อปาตานี (Patani)] เมืองยะลา [เดิมชื่อยาลอ (Jala/Jalor)] เมืองยะหริ่ง [เดิมชื่อยือริงหรือญัมมู Jering/Jambu] เมืองระแงะ [เดิมชื่อลือเกาะฮ์ (Legeh)] เมืองรามัน [เดิมชื่อเราะห์มัน หรือรือมัน (Reman)] เมืองสายบุรี [เดิมชื่อสาหรือสาย

(Sa/Sai)] และเมืองหนองจิก [เดิมชื่อโต๊ะญอง หรือตุง (Tok Jong)] (อารีพิน บินจิ et al., 2556, น. 180) ในตอนปลายของรัชกาลที่ 1 และมีการแต่งตั้งผู้ครองหัวเมืองทั้งเจ็ดอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสงขลา (ญาณิสร ประสงค์, 2555, น. 60) อย่างไรก็ตาม กลไกดังกล่าวได้นำไปสู่การก่อสงครามถึง 2 ครั้ง ระหว่าง พ.ศ. 2374-2382 รัฐสยามจึงใช้วิธีการแต่งตั้งผู้ปกครองของกลุ่มตนเอง เข้าไปปกครองหลายเมืองมากขึ้น การกระทำดังกล่าวยิ่งนำไปสู่การก่อความรุนแรงที่มากขึ้น กระทั่งหลังปี พ.ศ. 2383 สงครามค่อยๆสงบลง อันเนื่องมาจากการปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบันใหม่ ดังเห็นได้จากการที่สยามได้ปรับเปลี่ยนนโยบายด้วยการตั้งเชื้อพระวงศ์มาอยู่ในพื้นที่ที่ประชาชนให้การยอมรับ และที่สำคัญต้องมีความภักดีต่อสยามให้เข้ามามีบทบาททำการปกครองหัวเมืองมลายู เพียงแต่ยังคงอยู่ภายใต้อำนาจของสยามผ่านสงขลาซึ่งเป็นตัวแทนรัฐแยกส่วนจากส่วนกลาง ส่งผลให้ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาได้เกิดความสัมพันธ์พิเศษระหว่างสงขลา กับหัวเมืองมลายูทั้งเจ็ด ที่กลายมาเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบใหม่ (ศรีสมภพ จิตรภักดิ์ศรี, 2563, น. 58-59) ซึ่งทำให้เห็นว่าลักษณะดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับโครงสร้างความสัมพันธ์แบบรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2547b, น. 11-12) ดังภาพสรุปความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างด้านล่าง

รูปภาพที่ 48 ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างสยาม สงขลา และหัวเมืองมลายู



ที่มา : ผู้วิจัย, 2564

การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามความต้องการของของสยามที่ ต้องการให้หัวเมืองทั้งเจ็ดเป็นหัวเมืองภายในราชอาณาจักรสยามผ่านตัวแทนเมืองสงขลา แต่ทว่า

ในทางปฏิบัติ การแต่งตั้งผู้ว่าราชการเมืองก็ยังคงเป็นการเลือกสรรคนมลายูในหัวเมืองเหล่านั้นเข้าไปเป็นผู้ว่าราชการเมือง ซึ่งมีพัฒนาการสืบทอดในลักษณะเครือข่ายวงศ์ตระกูลเรื่อยมา ดังเห็นได้จากตอนปลายรัชกาลที่ 3 ที่เจ้าเมืองแต่ละเมืองยังคงเป็นคนมลายู มิได้เป็นคนสยามตามที่รัฐสยามต้องการแต่อย่างใด ยกเว้นเมืองหนองจิกที่เป็นคนสยาม โดยที่เจ้าเมืองทั้งเจ็ดในฐานะตัวแสดงสำคัญทางการปกครองต่างมีอำนาจในการจัดการปกครอง และอำนาจตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่มีผลทางกฎหมาย (ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, 2563, น. 59) ดังตารางสรุปให้เห็นเจ้าเมือง

ตารางที่ 64 เจ้าเมืองของ 7 หัวเมืองมลายู (ตั้งแต่ปี 1842)

หัวเมืองมลายู	ชื่อเจ้าเมือง
เมืองปัตตานี	ตนกูบาชาร์จากกลันตัน
เมืองยะลา	ตนกูบาตูปูเต๊ะ
เมืองระแงะ	ตนกูบุงสุ
เมืองรามัน	ตนกูกุนโดร์
เมืองสายบุรี	ตนกูยาละลูตดิน
เมืองยะหริ่ง	หนิติมุง
หนองจิก	นายเกลี้ยง (ลูกชายนายเหมใส)

ที่มา : สรุปโดยผู้วิจัย (ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, 2563, น. 59)

## 2. การปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในสมัยรัชกาลที่ 5 ถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 2411-2475)

นับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 การปกครองเริ่มมีการกระชับอำนาจของส่วนกลางอย่างเห็นได้ชัดโดยมีความประสงค์ต้องการสร้างรัฐให้สอดคล้องกับสถานการณ์การคุกคามระหว่างประเทศ เห็นได้จากการเข้ามาล่าอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศส ส่งผลให้รัฐสยามต้องมีการบูรณาการเหนือดินแดน ฉะนั้น สมเด็จพระยาดำรงเดชนนุภาพ ซึ่งได้รับพระราชโองการโปรดเกล้าฯ เป็นรัฐมนตรีว่าการกรมมหาดไทยพระองค์แรกของอาณาจักรสยามตั้งแต่ปี พ.ศ. 2437 พระองค์ได้ปฏิรูประบบการปกครองใหม่ โดยเฉพาะการวางระเบียบการปกครอง การบริหาร การจัดระบบการเก็บภาษีในหัวเมืองมลายูให้มาอยู่ภายใต้อาณาจักรสยาม และในปี พ.ศ. 2439 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) มีกระแสรับสั่งให้สมเด็จพระยาดำรงเดชนนุภาพปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองหัวเมืองทั่วราชอาณาจักร ส่งผลให้สมเด็จพระยาดำรงเดชนนุภาพได้นำระบบเทศาภิบาลเข้ามาใช้ในการปกครองในส่วน

ภูมิภาค ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการรวมหัวเมืองที่กระจัดกระจายเข้าไว้ด้วยกันโดยรวมเป็นเขตหนึ่งเรียกว่า “มณฑล” ซึ่งเป็นกระบวนการโยกการปกครองของประเทศราชเดิม และหัวเมืองชั้นนอกเข้าสู่ส่วนกลาง ส่งผลให้การปกครองในหัวเมืองต่างๆ โดยเฉพาะหัวเมืองทั้งเจ็ดก็ถูกโยกเข้าสู่ส่วนกลาง โดยการเปลี่ยนแปลงหัวเมืองทั้งเจ็ดให้เป็น “มณฑลปัตตานี” ตามมาด้วยเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2440 รัฐมนตรีกรมมหาดไทยได้ออกกฎหมายใหม่ เรียกว่า “พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่” ช่วงเวลานั้น ดำเนินไปพร้อมกับการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2440 ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายที่เรียกว่า พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 (พ.ศ. 2440) (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548, น. 89)

กระทั่งเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2442 ได้ออกข้อบังคับการปกครองหัวเมืองมลายู โดยที่กษัตริย์สยามจะเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าเมือง และรัฐมนตรีกรมมหาดไทยมีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยเจ้าเมือง เรียกว่า ปลัดเมือง หรือยกกระบัตร์เมือง เงื่อนไขใหม่ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อประเทศราช โดยเฉพาะเมืองมลายูที่อยู่ภายใต้รัฐสยาม (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 219-220) ดังพระหัตถ์กราบบังคมทูลของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ความว่า

“...จะเป็นการดีกว่าหรือไม่ที่จะขยายการปฏิรูปจากหัวเมืองชั้นในไปสู่หัวเมืองชั้นนอก ซึ่งหมายถึงการเริ่มปฏิรูปที่สงขลา และขยายไปยังหัวเมืองทั้งเจ็ด หรือจะเริ่มต้นจากหัวเมืองชั้นนอก จากนั้นจึงเข้ามาสู่หัวเมืองชั้นในหรือจะเริ่มขึ้นในทุกๆ แห่งพร้อมกันทันที” (เตช บุนนาค, 2548; อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 220)

ขั้นตอนของรัฐไทยในการดำเนินต่อหัวเมืองมลายูเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2442 ที่ได้มีการยกเลิกเครื่องราชบรรณาการและเงินส่วย และปี พ.ศ. 2444 ชื่อของหัวเมืองมลายูทั้งเจ็ดเปลี่ยนชื่อเป็น “บริเวณเจ็ดหัวเมือง” ข้าหลวงประจำหัวเมืองได้รับเลื่อนขึ้นเป็นข้าหลวงใหญ่ โดยในแต่ละหัวเมืองจะมีกองบัญชาการเมืองตั้งอยู่ และรัฐบาลมีอำนาจเหนือองค์กรนี้ โดยสมเด็จพระยาดำรงเดชนานุภาพ ได้แต่งตั้งพระยาศักดิ์เสนา (หนา บุนนาค) เป็นข้าหลวงใหญ่คนแรกที่อยู่ในฐานะ “สมุหเทศาภิบาล” กระทั่งข้าหลวงดังกล่าวได้เข้าไปมีความขัดแย้งกับเติงกุสุโลมานเจ้าเมืองปัตตานีอย่างรุนแรงจึงถูกเรียกตัวกลับเพราะเกรงจะเกิดปัญหาลุกลาม ซึ่งช่วงเวลานั้นเป็นช่วงเวลาเดียวกับการลงนามในข้อตกลงระหว่างสยามและอังกฤษ โดยมีนัยยะสำคัญที่ต้องการไม่ให้อังกฤษเข้ามาแทรกแซงในปัตตานี และสยามจะไม่คืนดินแดนตอนใต้ของแหลมมลายูให้แก่ชาติใด (รัฐก็อตเต้ กลันตัน ตรังกานุ ปาตานี และเปอร์ลิส) เหตุนี้จึงทำให้สยามสามารถที่จะทำการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการปกครองในปัตตานีได้อย่างสะดวก โดยเฉพาะการออกระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคใหม่ ซึ่งได้นำไปสู่การลดทอนอำนาจของเจ้าเมืองมลายู ขณะที่ส่วนกลางกลับได้ประโยชน์ที่มากขึ้นจากการเก็บภาษี นอกจากนี้การปฏิบัติต่อชาวมลายูปัตตานีของข้าราชการสยามกลับก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน เนื่องจากความรู้ในวัฒนธรรม ประเพณี และศาสนาอิสลามของข้าราชการ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงการ

ปกครองในหัวเมืองมลายู นอกจากเป็นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางกรุงเทพฯ แล้วนั้น แง่หนึ่งยังเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานการปกครองตามรูปแบบอิสลามที่มีอยู่ดั้งเดิมของปัตตานี (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 221-228) เหตุนี้จึงทำให้การปฏิรูประบบบริหารราชการในหัวเมืองมลายูได้ดำเนินไปด้วยความระมัดระวังโดยกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้มอบหมายผู้แทนพระองค์คือ พระยาศักดิ์เสนีย์ลงไปเจรจาขอลายมือขื่อยินยอมเกี่ยวกับระบบการปกครองแบบใหม่จากเจ้าเมืองมลายู แต่กระนั้นกลับถูกคัดค้านเพราะระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ต้องการที่จะยกเลิกเจ้าเมืองมลายู และมีเป้าหมายเพื่อผนวกเมืองมลายูเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรสยาม ด้วยเหตุนี้เมื่อไม่สามารถเจรจาในการลงนามได้สำเร็จจึงนำไปสู่การจับกุมบรรดาเจ้าเมือง ปฏิบัติการดังกล่าวได้นำไปสู่การต่อต้านอย่างหนักของบรรดาเจ้าเมืองในคาบสมุทรมลายู ญาตีมิตร หรือผู้ใกล้ชิดเจ้าเมืองมลายู และต่อมามีการเรียกร้องให้อังกฤษเข้าไปแทรกแซง บริบทดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า การปฏิรูปการปกครองของสยามที่มีต่อหัวเมืองมลายูได้นำไปสู่ความขัดแย้งที่ปรากฏออกมาในลักษณะเป็นกบฏ และการลุกฮือต่อต้านอย่างแพร่หลายนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2446 โดยมีรายาแห่งเมืองปัตตานี ตนกู अबดุลกาเดร์ กามารุดดิน เป็นผู้ประสานงานการเคลื่อนไหวในการกระทำการต่อต้านรัฐสยามโดยมี 2 แนวทางหลัก ประกอบด้วยแนวทางแรก ทำการต่อต้านรัฐไทย เพื่อให้เกิดการปราบปรามจากฝ่ายรัฐไทยที่นำไปสู่การก่อเชื้อไฟให้เกิดการเกิดกบฏที่ลุกขึ้นสู้กับระบบในเวลาต่อมา และแนวทางที่สองคือ การพยายามแสวงหาการสนับสนุนจากต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศอังกฤษ (Pitsuwan, 1985, pp. 51-52) อย่างไรก็ตาม อังกฤษกลับปฏิเสธโดยไม่เข้ามาแทรกแซงเพราะกลัวจะเป็นปฏิปักษ์ระหว่างกันเนื่องจากยังมีแผนที่จะเข้ายึดเมืองเคดาห์ ตรังกานู กลันตัน และปะลิส จากไทย (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, 2563, น. 68) รวมทั้งข้อตกลงทำการค้าระหว่างกันที่ทำให้อังกฤษทำได้เพียงการจำกัดและระมัดระวังเมืองมลายูอื่นๆ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการสนับสนุนให้สยามสามารถสร้างความมั่นคงในปัตตานีได้ต่อไป และเมื่อไม่มีการแทรกแซง ส่งผลให้ในเวลาต่อมากองกำลังทหารตำรวจของสยามได้ถูกโยกย้ายเข้าไปในปัตตานีเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ชาวมลายูปัตตานีต่างหลบหนีไปยังเมืองมลายูใกล้เคียง ได้แก่ กือดะห์ เปรีค กลันตัน ปาหัง และเมืองอื่นๆ (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 249)

ฉะนั้น ตั้งแต่เริ่มมีการผนวกปัตตานีเข้ากับรัฐไทยของรัชกาลที่ 5 ได้นำไปสู่การก่อกบฏและลุกขึ้นสู้หลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการต่อสู้ที่มีสาเหตุมาจากเรื่องโครงสร้างอำนาจ และสัมพันธ์ทางอำนาจ หรือการต่อสู้เพื่ออัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ และศาสนาของชาวมลายูมุสลิม ซึ่งเรื่องนี้ได้ตกทอดมาถึงปัจจุบันเนื่องจากบริบทความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ศาสนา และชาติพันธุ์เป็นความสัมพันธ์แบบเก่าแก่ที่ฝังรากลึกในพื้นที่หัวเมืองมลายูที่เป็นไปตามลักษณะสังคมแบบดั้งเดิม (primordial attachment) (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, 2563, น. 70) ซึ่งถูกทับถมเป็นพันธนาการอยู่ในสถานะเส้นทางบังคับ (path dependent) โดยเงื่อนไขเหล่านี้ไม่สามารถยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนกันได้ง่ายๆ อันส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวสามารถรักษาความเหนียวแน่นของสถานะที่มีเงื่อนไขดังกล่าวเอาไว้ได้ผ่านการผลิต

ซ้ำ (reproduction) สืบต่อมาในแต่ละยุค (ภุรี พวงศ์เจริญ, 2558, น. 106-109) ทำให้เงื่อนไขดังกล่าว กลายเป็นต้นทุนเดิมของสังคมมาอยู่ที่เป็นแกนกลางของความสัมพันธ์ทางสังคม อำนาจ และความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ถูกนำมาใช้เสริมเพื่อต่อสู้กับภัยคุกคามต่างๆ

อย่างไรก็ตาม ช่วงเวลาดังกล่าวดำเนินไปพร้อมกับพัฒนาการการปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จังหวัดสมุทรสาคร ปี พ.ศ. 2448 ภายหลังจากที่รัชกาลที่ 5 ได้เคยเสด็จไปตลาดท่าฉลอม และพบว่า ตลาดสกปรกมาก และสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีมหาดไทยได้ดำหนิข้าราชการเมือง สมุทรสาคร ส่งผลให้ตลาดและเมืองท่าฉลอมได้รับการดูแลเป็นอย่างดีในเวลาต่อมา กระทั่งทรงจัดตั้ง สุขาภิบาลท่าฉลอมขึ้นเมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2448 และต่อมาเมื่อส่วนกลางมีการนำระบบการ ปกครองแบบใหม่ที่เรียกว่า “ระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค” เข้ามาใช้เป็นผลให้เกิดการ ปกครองแบบใหม่ในปี พ.ศ. 2450 ที่ทำให้เจ็ดหัวเมืองถูกยุบกลายเป็น 4 จังหวัด คือ หนองจิก และยะ หริ่งถูกผนวกเข้ากับปัตตานี รามันรวมเข้าไปในยะลา สายบุรียังคงเดิม และเมืองระแงะรวมอยู่ในเมือง สายบุรี ก่อนที่จะยุบระแงะเข้ากับเมืองบางนรา ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นนราธิวาส เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่ การปกครองแบบใหม่ทำให้เจ็ดหัวเมืองกลายเป็นสี่จังหวัด คือ บางนรา (นราธิวาส) ปัตตานี ยะลา และสายบุรี (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 251) และอังกฤษได้ให้การรับรองอย่างเป็นทางการต่อ การปกครองของไทยเหนือจังหวัดดังกล่าวซึ่งเดิมเป็นหัวเมืองมลายูในเวลาต่อมา (Man, 1983, p. 17; ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, 2563, น. 73)

หลังจากนั้นพัฒนาการการปกครองท้องถิ่นในส่วนกลางได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้ง สุขาภิบาล ร.ศ.127 (พ.ศ. 2451) ให้มีสุขาภิบาล แบ่งออกเป็นสุขาภิบาลเมือง และสุขาภิบาลตำบล ซึ่งเข้ามาทำหน้าที่ 4 อย่างคือ รักษาความสะอาดท้องที่ ป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ บำรุงรักษา ถนน และจัดการศึกษาขั้นต้นของประชาชน (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548, น. 89-90) แต่จากการศึกษา กลับพบว่าไม่ปรากฏสุขาภิบาลที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แต่อย่างใด (ประภัสสร อินธิแสน, 2523, น. 61-62) ในขณะที่สมัยรัชกาลที่ 6 มีการทดลองจัดตั้งสภาประชาธิปไตยเรียกว่า “ดุสิตธานี” โดยที่ไม่ได้มีการดำเนินการใดๆเพื่อปรับปรุงหรือจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ

กระทั่งปี พ.ศ. 2474 สมัยรัชกาลที่ 7 ได้มีการประกาศยุบรวมท้องที่บางมณฑลและบางจังหวัด ซึ่งมณฑลปัตตานี และจังหวัดสายบุรี กลายเป็นหนึ่งในนั้นที่ถูกยุบ โดยมณฑลปัตตานีให้รวมอยู่ภายใต้ การปกครองของมณฑลนครศรีธรรมราช และจังหวัดสายบุรีให้รวมกับจังหวัดปัตตานี (ภักคินี เปรม โยธิน, 2019, น. 68-69) และมีความคิดริเริ่มเตรียมจัดตั้งเทศบาล เพราะเห็นว่าประชาชนควรได้รับ การฝึกฝนควบคุมกิจการของท้องถิ่น ดังการให้สัมภาษณ์ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2474 ใจความว่า

“...ข้าพเจ้าเชื่อว่า ประชาชนควรจะมีสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น...ข้าพเจ้าเห็น ว่าเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองระบอบรัฐสภา ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาส



เรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”  
(ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548, น. 91; ประหยัด หงษ์ทองคำ & พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2529, น. 1)

### 3. การปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475-2540)

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2475 การปกครองท้องถิ่นอาจแบ่งพัฒนาการออกได้เป็น 4 ขั้นด้วยกัน (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548, น. 92-98) ประกอบด้วย

#### 1. ขั้นที่ 1 : ความพยายามในการจัดตั้งการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (พ.ศ. 2476)

ขั้นนี้เห็นได้ว่า ภายหลังจากมีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้ทำให้เกิดโครงสร้างการบริหารราชการ ประกอบด้วย ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นกระทรวงหรือทบวงการเมือง ราชการส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัดและอำเภอ และ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นเทศบาลเมือง นครบาล เทศบาลตำบล และสหเทศบาล ส่งผลให้จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล จึงมีฐานะเป็นจังหวัดในราชการส่วนภูมิภาค (ภักคินี เปรมโยธิน, 2019, น. 69) และทำให้เห็นว่รัฐบาลของคณะราษฎรในช่วงเวลาดังกล่าวมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดังเห็นได้จากการที่เทศบาลได้ผ่านพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล โดยให้มีเทศบาล 3 รูปแบบ ประกอบด้วย เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล เริ่มต้นจากการยกสถานะสุขาภิบาล 35 แห่งที่มีอยู่ขึ้นเป็นเทศบาล แล้วจัดตั้งเพิ่มเติม โดยที่รัฐบาลหวังที่จะยกสถานะตำบลทุกตำบลที่มีอยู่ ณ ขณะนั้นเป็นเทศบาลทั้งหมด (4,800 ตำบล) แบ่งเป็น 2 องค์กร คือ สภาเทศบาล (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ประกอบด้วยจำนวนสมาชิก หากเป็นเทศบาลนครสามารถมีสมาชิกได้ 24 คน เทศบาลเมือง 18 คน และเทศบาลตำบล 12 คน และคณะเทศมนตรี (ฝ่ายบริหาร) ประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยเทศบาลนครมีนายกเทศมนตรี 1 คน เทศมนตรี 4 คน ส่วนเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลมีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 2 คน โดยทั้ง 2 ส่วนอยู่ในสมัยคราวละ 5 ปี (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548, น. 92) โดยเทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ และมีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง โดยหน้าที่ของเทศบาล ได้แก่ รักษาความสงบเรียบร้อย จัดสร้างและบำรุงทางบกทางน้ำ รักษาความสะอาด กำจัดขยะ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ จัดการดับเพลิง จัดการศึกษาขั้นต้น จัดทำท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สุสาน บำรุงการหาเลี้ยงชีพของประชาชน จัดการไฟฟ้า จัดการประปา โรงฆ่าสัตว์ โรงพยาบาล ตลาด ดูแลการกีฬา บำรุงสวนสาธารณะ เป็นต้น (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548, น. 93; ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2513, น. 135-138) อย่างไรก็ตาม ช่วงเวลาดังกล่าวกลับพบว่ามีเทศบาลเกิดขึ้นเพียง 117 แห่ง เนื่องจากมีงบประมาณ และอำนาจที่จำกัด และด้วยบริบทที่พื้นที่ดังกล่าวมีเงื่อนไขทางจารีตแบบดั้งเดิมของความเป็นมลายูมุสลิมที่มีอัตลักษณ์แตกต่างจากพื้นที่อื่น ทางราชการจึงได้

จัดรูปแบบการปกครองแตกต่างจากพื้นที่อื่น เช่น การออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล พ.ศ. 2489 เกี่ยวกับครอบครัวและมรดก ที่นำมาใช้แทนประมวลกฎหมายหลัก การออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการศาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม พ.ศ. 2488 และพระราชบัญญัติมีสยิดอิสลาม พ.ศ. 2490 เป็นต้น (ภักคินี เปรมโยธิน, 2019, น. 70)

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อพิจารณานโยบายในการปกครองของรัฐบาลกลับพบว่า แม้จะมีกฎหมายที่สอดคล้องกับพื้นที่และสังคมดังกล่าวข้างต้น แต่นโยบายหลักๆของรัฐบาลกลับมุ่งให้เกิดการผสมกลมกลืนชาวไทยมุสลิมให้มีความสำนึกพลเมืองไทยเป็นหลัก เพียงแต่การออกกฎหมายย่อยอื่นๆให้มีความสอดคล้องกับพื้นที่ และการเปิดโอกาสให้ชาวไทยมุสลิมเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งเหล่านั้นเป็นเพียงการพิทักษ์ผลประโยชน์ให้แก่ชาวไทยมุสลิมซึ่งมีลักษณะเป็นการประนีประนอมระหว่างรัฐและพื้นที่เท่านั้น เพราะสุดท้ายเมื่อพื้นที่มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องใดๆก็ตาม รัฐส่วนกลางก็จะมึนโยบายปราบปรามและป้องปรามให้เหตุการณ์เข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็วด้วยข้ออ้างเรื่องความเป็นปึกแผ่นมั่นคงภายในและเอกภาพของประเทศ

## 2. ขั้นที่สอง : การสถาปนากการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ พ.ศ. 2495-2499

ในช่วงสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามภายหลังจากที่ได้เดินทางกลับมาจากประเทศตะวันตกซึ่งได้เห็นความก้าวหน้าของการปกครองท้องถิ่น จึงมีความคิดที่จะนำการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลมาใช้อีกครั้ง ด้วยหวังว่าจะยกระดับฐานะท้องถิ่นที่เจริญให้เป็นเทศบาลได้มากขึ้น จึงได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2495 แต่กลับไปซ้ำรอยกับการจัดตั้งสุขาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 เนื่องจากมีการแต่งตั้งข้าราชการประจำไปควบคุมสุขาภิบาล (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548, น. 93) และที่สำคัญพบว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยมีอยู่ในเขตเมืองและกิ่งเมืองเท่านั้น หากแต่พื้นที่ชนบทที่อยู่กันกระจัดกระจาย ทางราชการได้จัดให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่ประกอบด้วยโครงสร้างเช่นเดียวกับเทศบาลคือ มีสภาจังหวัดทำหน้าที่นิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารที่มารับผิดชอบท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งได้แต่งตั้งข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคไปควบคุมกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดด้วยเช่นกัน (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548, น. 94) โดยช่วงเวลาดังกล่าวยังคงมีการใช้นโยบายผสมกลมกลืนของประชาชนมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และนโยบายชาตินิยมโดยไม่ได้คำนึงถึงวัฒนธรรมและความแตกต่างของผู้คน ซึ่งเป็นผลพวงจากการดำเนินนโยบายของจอมพล ป. พิบูลสงครามที่ยังคงสร้างความไม่พอใจและความรู้สึกแปลกแยกให้กับประชาชนในพื้นที่ และที่สำคัญการดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นห้วงเวลารอยต่อเดียวกันกับที่ทาง “หะยีสุหลง บิน

อับดุลกาเดร์ มุฮัมมัดเอล ฟาโทนิ” หรือ “หะยีสุหลง โต๊ะมีนา” ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับศรัทธาจากพี่น้องมุสลิม ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล 7 ข้อ (เอกราช มุแกม, 2549, น. 17) ประกอบด้วย

1. ให้แต่งตั้งคนใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้มาปกครองกันเอง
2. ข้าราชการในพื้นที่ต้องเป็นมุสลิมเกินกว่า 80%
3. ให้ใช้ภาษามลายู และภาษาไทยเป็นภาษาราชการ
4. ให้ภาษามลายูเป็นภาษากลางในโรงเรียนระดับประถมศึกษา
5. ให้ใช้กฎหมายมุสลิม โดยมีผู้พิพากษามุสลิม (ดาโต๊ะยุติธรรม) นั่งพิจารณาร่วมด้วย
6. ภาษีทั้งปวงที่เก็บได้ในพื้นที่ต้องนำมาใช้จ่ายในพื้นที่เท่านั้น
7. ให้จัดตั้งคณะกรรมการมุสลิมมีอำนาจเต็มในการดำเนินการเกี่ยวกับคนมุสลิมทุกเรื่อง

การเรียกร้องดังกล่าวได้ส่งผลให้หะยีสุหลงถูกพิพากษาจำคุก 4 ปี 8 เดือน แต่ได้รับการปล่อยตัวก่อนกำหนดจากเรือนจำบางขวางเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2495 ด้วยการผลักดันของพลเรือโท หลวงสุนาวินวิวัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรโดยหวังผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมืองในจังหวัดภาคใต้ในเวลานั้น (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529, น. 144; เด่น โต๊ะมีนา, 2523, น. 30) ซึ่งรัฐบาลในช่วงเวลานั้นก็ยังคงติดตามพฤติกรรมของหะยีสุหลง และต่อมารายชื่อของหะยีสุหลงปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้ที่มีความคิดรุนแรงของจังหวัดปัตตานี และด้วยความที่พระยารัตนภักดีมีความหวาดระแวงต่อการสอนศาสนาอิสลามของหะยีสุหลงมากจึงได้มีคำสั่งให้หยุดสอนศาสนาในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2496 ก่อนที่จะหายตัวไปตั้งแต่วันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2497 (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529, น. 144, 146, 149) เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่าช่วงเวลาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงมิติทางการเมืองจังหวัดชายแดนภาคใต้หลักๆ อยู่ 2 รูปแบบ คือ การหล่อหลอมหรือยึดเหนี่ยวให้ฝ่ายเห็นต่างจากรัฐเข้ามาอยู่ในอาณาเขต และขณะเดียวกันฝ่ายเห็นต่างจากรัฐเองก็พยายามดิ้นรนให้พ้นจากอาณาเขตดังกล่าว (McCargo, 2008, p. 55; ดันแคน แม็กคาร์โก, 2557, น. 87)

อย่างไรก็ตามรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามก็ได้ยึดหยุ่นหรือปรับเปลี่ยนนโยบายที่แข็งกร้าวแต่อย่างใด มีหน้าซ้ำยังคงใช้กลไกกระชับอำนาจผ่านกลไกการบริหารราชการที่ขยายให้ครอบคลุมพื้นที่ต่างๆ ออกไปมากขึ้น ดังเห็นได้จากปี พ.ศ. 2499 ได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลเพิ่มขึ้นมา โดยมีโครงสร้างเหมือนกับการปกครองในระดับเทศบาลและจังหวัด นั่นคือมีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล การออกกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ขอบเขตการควบคุมอำนาจกว้างขวางมากขึ้น เพราะยังคงเป็นการใช้คนของรัฐ ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลส่วนกลางสามารถควบคุมกำกับได้ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548, น. 95) แต่ไม่ว่าจะมีความพยายามในการควบคุมกำกับที่เคร่งครัดเพียงใดของรัฐส่วนกลางที่กระทำผ่านกลไกเชิงโครงสร้าง ความรู้สึกแปลกแยกและความต้องการแบ่งแยกดินแดนของผู้นำไทยมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ยังคงมีอยู่

ต่อมา และปรากฏให้เห็นเชิงประจักษ์เป็นครั้งคราว โดยที่รัฐบาลจะใช้วิธีการระงับเหตุการณ์เฉพาะหน้าทุกครั้งไป ทั้งนี้รัฐบาลก็เริ่มเล็งเห็นปัญหาดังเห็นได้จากการเริ่มกำหนดนโยบายที่ส่งเสริมชาวไทยมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้านศาสนาและวัฒนธรรมมากขึ้น เห็นได้จากในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2500 พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เดินทางไปประกอบพิธีที่มีสยิดกลางจังหวัดปัตตานี และเปิดงานฮารีรายอฮัจยีซึ่งเป็นงานประจำปีของชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งพยายามประนีประนอมโดยทำความเข้าใจกับชาวบ้านว่ารัฐบาลมีความปรารถนาดีที่จะปรับปรุงการปกครอง และส่งเสริมศาสนาอิสลามให้ดีขึ้น (ปิยนาล บุนนาค, 2546, น. 136) แต่การปรับปรุงเหล่านั้นก็ยังมีได้ดำเนินการเพราะเกิดบาดแผลทางการเมืองที่มีการรัฐประหาร รัฐบาลเป็นเหตุให้จอมพล ป. พิบูลสงครามสิ้นสุดอำนาจ

### 3. ขั้นที่สาม : ภายหลังการรัฐประหาร และการริเริ่มเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ พ.ศ. 2500-2535

ภายหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้เป็นหัวหน้าทำการรัฐประหารรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยให้เหตุผลว่า รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามมีการบริหารราชการแผ่นดินที่ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจจากประชาชน และไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ดังปรากฏจากประกาศพระบรมราชโองการตั้งผู้รักษาพระนครฝ่ายหน้า (ปิยนาล บุนนาค, 2546, น. 138; รองศยามานนท์, 2520, น. 351) และทำให้นายพจน์ สารสิน เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีรักษาการชั่วคราว 90 วัน ก่อนที่พลเอกถนอม กิตติขจรจะถูกเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา และต่อมากลับถูกรัฐประหารอีกครั้งโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2501 นำไปสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญ และเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยตนเองในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 โดยผลงานหลักๆ คือการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อเร่งรัดที่จะพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ เป็นเหตุให้พัฒนาการการปกครองท้องถิ่นในช่วงเวลาดังกล่าวยังคงมีสภาพเดิมหรือถูกแช่แข็งเอาไว้คือ ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการประจำ ผ่านกลไกการบริหารส่วนภูมิภาคที่เข้ามามีบทบาทในการควบคุมทั้ง อบจ. สุขาภิบาล และเทศบาล ไม่ได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจตามความมุ่งหมายของรัฐบาลที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในขณะที่โครงสร้างทางการเมืองก็ยังคงขาดเสถียรภาพ เพราะยังคงมีการปกครองแบบเผด็จการทหารและระบบรัฐสภาที่สลับปรับเปลี่ยนกันเป็นระยะ (ธนศวร์ เจริญเมือง, 2548, น. 95) กระทั่งการเข้ามาอีกครั้งของจอมพลถนอม กิตติขจร ภายหลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ถึงแก่อสัญกรรม

ผลงานของจอมพลถนอม กิตติขจรหลักๆ ที่สำคัญต่อพัฒนาการการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2509 ซึ่งได้เข้ามาปรับปรุงองค์การบริหารส่วนตำบลเสียใหม่ โดยยกเลิกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล ผ่านการยุบสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล และจัดตั้งคณะกรรมการสภาตำบลขึ้นแทน ประกอบด้วย ข้าราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล

ครูที่นายอำเภอเป็นคนแต่งตั้ง และประชาชนหมู่บ้านละ 1 คน โดยปรับเปลี่ยนสถานะขององค์กรที่ไม่ได้อยู่ในฐานะนิติบุคคลอีกต่อไป แต่ทำงานภายใต้อำนาจที่ได้รับมอบหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาตำบลจากคณะกรรมการสภาตำบลแทน (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548, น. 96)

กระทั่งในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2515 จอมพลถนอม กิตติขจรได้อาศัยรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ในการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ โดยผลงานหลักๆของช่วงเวลาที่จอมพลถนอมเป็นนายกรัฐมนตรีนั้นคือ การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจทั้งหมด 3 ฉบับด้วยกันคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) แต่ตลอดช่วงระยะเวลาที่อยู่ในตำแหน่งก็ต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆโดยเฉพาะการจลาจลเพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นเหตุให้ต้องลาออก และทำให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี (ปิยนาค บุนนาค, 2546, น. 139-140)

ตลอดช่วงเวลาดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงบริบทความขัดแย้งของจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปพร้อมกับพัฒนาการทางการปกครองจะพบว่า รัฐบาลเริ่มมีการค้นพบกลุ่มขบวนการแบ่งแยกดินแดนที่มีตัวแทนกระจายครอบคลุมทุกพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นคู่ตรงข้ามที่ต่อต้านรัฐบาลโดยอาศัยความรู้สึกชาติพันธุ์มลายู มีการหล่อหลอมผ่านกลไกทางศาสนาอิสลาม ภาษามลายู และพัฒนาการความเป็นรัฐมุสลิมซึ่งมีรายापกครองที่มีความรุ่งเรือง ผ่านการหล่อหลอมในโรงเรียนสอนศาสนาอิสลามหรือโรงเรียนปอเนาะ ซึ่งกลุ่มแบ่งแยกดินแดนเหล่านี้แบ่งได้ 3 กลุ่มคือ กลุ่มที่หนึ่งต้องการจัดตั้งสาธารณรัฐปัตตานี กลุ่มที่สองต้องการเป็นรัฐอิสระมีรายापกครอง และกลุ่มที่สามต้องการแยกตัวเองเป็นอิสระ แต่ยังคงรวมอยู่กับประเทศไทย โดยสองกลุ่มแรกต้องการได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์โดยมียอมประนีประนอมกับไทยจึงเน้นการต่อสู้ด้วยอาวุธและการทำสงครามแบบกองโจร ซึ่งแตกต่างจากกลุ่มที่สามต้องการเพียงอำนาจและความอิสระที่มากขึ้นในการบริหารท้องถิ่นของตน (นันทวรรณ ภู่ว่าง, 2521, น. 47) ฉะนั้น เงื่อนไขความต้องการแบ่งแยกดินแดนดังกล่าวจึงกระตุ้นให้รัฐบาลในช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมาพยายามดำเนินการทุกวิถีทางที่สามารถทำให้การปกครองชาวไทยมุสลิมเป็นไปได้อย่างราบรื่น และมีความสำนึกความเป็นชาติไทยด้วยมุมมองศูนย์กลางมากขึ้น โดยเฉพาะการปฏิรูปการศึกษาที่เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511 บังคับโรงเรียนปอเนาะให้สอนภาษาไทยและปรับเปลี่ยนหลักสูตรภายใต้ชื่อใหม่ว่า “โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม” โดยที่หลักสูตรของศาสนาต้องลดลง และในปี พ.ศ. 2513 กำหนดให้โรงเรียนปอเนาะทั้งหมด 463 โรงเรียนต้องลงทะเบียนกับกระทรวงศึกษาธิการ มีการออกระเบียบกฎหมายต่างๆบังคับควบคุม (ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, 2551, น. 130-131) ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นไปตามโครงสร้างการบริหารราชการในท้องถิ่นที่กล่าวในตอนต้น ซึ่งเป็นโครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจที่มีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับรัฐบาล

กลางผ่านตัวแสดงที่เป็นข้าราชการในการขับเคลื่อนกลไกการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อสร้างความเป็นรัฐและชาติไทยให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น

บริบทดังกล่าวดำเนินเรื่อยมาถึงรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ที่ยังคงให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการศึกษาให้อยู่ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ และให้กระทรวงมหาดไทยเข้ามามีส่วนร่วมผ่านโครงการพัฒนาการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โครงการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชน โครงการทุนการศึกษาระดับฝึกหัดครูของนักเรียนไทยมุสลิมจังหวัดชายแดนภาคใต้ โครงการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โครงการจัดตั้งโทรทัศน์สาธารณะในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการอื่นๆ ได้แก่ โครงการธรรมจาริกอิสลาม โครงการอบรมวิชาภาษาขามลายู โครงการศึกษาภาษาและวัฒนธรรมท้องถิ่นของข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ โครงการส่งเสริมชาวไทยมุสลิมจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้ารับราชการ เป็นต้น ซึ่งทุกโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด (ปิยนดา บุนนาค, 2546, น. 154)

ฉะนั้น ลักษณะการบริหารการปกครองพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ถือว่าเป็นรอยต่อที่มีความสัมพันธ์กัน และแม้ว่าจอมพลถนอม กิตติขจรจะใช้โมเดลการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้วางไว้ แต่สิ่งที่แตกต่างกันคือ การทำให้นโยบายปรากฏออกมาเป็นรูปธรรมในลักษณะของปฏิบัติการผ่านโครงการและกิจกรรมเพื่อขับเคลื่อนนโยบายที่วางไว้ก่อนหน้านี้ให้บรรลุผล หรือเห็นผลจริงมากขึ้น โดยมีสถาบันการขับเคลื่อนหลักที่แตกต่างจากก่อนหน้านี้คือ กระทรวงมหาดไทยที่เข้ามา มีบทบาทหลัก

การขับเคลื่อนการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกส่งต่อและหยิบยกมาใช้เป็นประเด็นหลักในช่วงเวลาต่อมาภายใต้รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่ได้กำหนดให้มีนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2521 จัดทำโดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายดังกล่าวจึงเป็นนโยบายฉบับแรกที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาทุกเรื่องในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งแตกต่างจากนโยบายก่อนหน้านี้ที่มีลักษณะเป็นนโยบายที่มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะเรื่องมากกว่าที่จะครอบคลุมทุกมิติในลักษณะองค์รวม เช่น นโยบายเกี่ยวกับปอเนาะ นโยบายการแก้ไขปัญหาขบวนการโจรก่อการร้าย เป็นต้น (พิชญเดช โอสถานนท์, 2555, น. 51-52) เหตุนี้จึงทำให้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2521 เป็นนโยบายที่ครอบคลุมตั้งแต่การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การเพิ่มกองกำลังในกองทัพภาคที่ 4 โดยเน้นการใช้กำลังในพื้นที่ และการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการก่อการร้าย (พิชญเดช โอสถานนท์, 2555, น. 52; มารค ตามไท & สมเกียรติ บุญชู, 2551, น. 76) ซึ่งทำให้เห็นว่านโยบายดังกล่าวเป็นจุดตั้งต้นที่ให้ความสำคัญกับท้องถิ่นในการสนับสนุนให้เข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการ

ความขัดแย้งในพื้นที่ เพียงแต่ยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐผ่านสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ก่อนที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างมาเป็นหน่วยงานพิเศษในนามศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ในเวลาต่อมา ที่เป็นผลพวงมาจากการพัฒนาการของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ที่สะท้อนให้เห็นการนำแนวคิดการเมืองนำการทหารมาใช้ ซึ่งขณะนั้นนำมาใช้เพื่อที่จะยุติสถานการณ์สงครามปฏิวัติของคอมมิวนิสต์ และการมุ่งเน้นการขจัดความไม่เป็นธรรมในสังคมตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นมา โดยใช้วิธีการจัดตั้งชาวบ้านในพื้นที่ขึ้นมาเป็นกองกำลังอาสาสมัคร และการเสนอรูปแบบการจัดตั้งทหารพรานโดยฝึกให้ชาวนาในพื้นที่เป็นกองกำลังฝ่ายรัฐ (ประชาไท, 2560) แม้จะนำมาใช้กับกลุ่มคอมมิวนิสต์ขณะนั้น แต่แนวคิดการเมืองนำการทหารดังกล่าวได้ส่งผลต่อความคิดของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ที่จะนำมาใช้กับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในเวลาต่อมาดังได้มีมติเห็นชอบให้มีการปรับปรุงการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้วันที่ 16 ธันวาคม 2523 โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นศูนย์รวมการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อบูรณาการการทำงานทุกกระทรวง ทบวง กรมอยู่ในหน่วยงานนี้ ดังปรากฏเป็นรูปธรรมในวันที่ 20 มกราคม 2524 ที่มีการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 ให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจัดตั้งกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท.43) เป็นหน่วยป้องกันปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ โดยให้ ศอ.บต. มีผู้อำนวยการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 10 ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายกิจการพิเศษเป็น ผอ.ศอ.บต. และแม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชากลั่นกรองงานอีกระดับก่อนจะเสนอนายกรัฐมนตรี เป็นเหตุให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถดำเนินการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่รวดเร็วกว่าการดำเนินการตามสายปกติ ขณะที่ พตท.43 เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 (พิชญเดช โอสสถานนท์, 2555, น. 53; สุรสิทธิ์ วิชิรขจร, 2538, น. 6) ฉะนั้น ศอ.บต. จะเป็นหน่วยงานที่ทำงานด้านการเมืองผ่านโครงการพัฒนาต่างๆที่ต้องมีการประสานระหว่างหน่วยงานราชการต่างๆในพื้นที่ และ พตท. 43 จะทำหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามการก่อการร้าย ทั้งนี้ ข้อสังเกตอย่างหนึ่งพบว่าภายใต้โครงสร้างการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในทางปฏิบัติแม้จะมีการใช้แนวคิดการเมืองนำการทหารอันเป็นผลพวงมาจากการคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ที่สั่งการก่อนหน้านี้ กลับมิได้นำมาใช้โดยให้สถาบันระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาพื้นที่แต่อย่างใด เพราะเท่าที่เห็นก็ยังคงเป็นการผูกขาดอำนาจผ่านกระทรวงมหาดไทยและกองทัพเป็นหลัก

ต่อมามาคณะรัฐมนตรีได้มีความเห็นชอบนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2531 (พ.ศ. 2531-2535) ซึ่งเป็นความเชื่อมต่อของนโยบายก่อนหน้านี้ที่นำมาทบทวนและประเมินสถานการณ์ให้เหมาะสมใหม่อีกครั้ง นโยบายนี้มีจุดเด่นสำคัญคือต้องการลดความ

หวาดระแวงด้วยการสร้างการยอมรับในความแตกต่าง เน้นการเรียนภาษาไทยเพิ่มขึ้นจากภาษามลายู ท้องถิ่น และมีการเปิดพื้นที่ให้ผู้นำมาสลิมเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมโดยใช้หลักการประนีประนอม และมีการใช้นโยบายการเมืองนำการทหารเพื่อให้กลุ่มก่อการร้ายเข้ามาอบตัว (กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2546, น. 30-35) การเมืองนำการทหารในนโยบายดังกล่าวแม้จะเริ่มเห็นการใช้ตัวแสดงระดับผู้นำศาสนาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง หากแต่การมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ยังคงมีกรอบจำกัด เนื่องจากการมีส่วนร่วมต้องสัมพันธ์กับความต้องการของรัฐที่กำหนดในนโยบาย ดังเห็นได้จากเนื้อหาในนโยบายที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่าต้องนำมาซึ่งการสร้างศรัทธามวลชนให้กับประชาชนทุกกลุ่มอยู่ข้างเจ้าหน้าที่รัฐ (กฤตวิชัย ปีมไพบูลย์, 2560, น. 54) นั้นหมายความว่า จะเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อกระทำการวิพากษ์หรือถกแถลงปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นไม่ได้ถ้าการมีส่วนร่วมเหล่านั้นได้นำมาซึ่งการสร้าง ความแตกต่าง หรือการไม่เห็นด้วยกับรัฐ นโยบายจึงเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐในการจัดการกับกลุ่มผู้ก่อการร้าย และควบคุมมวลชนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันเท่านั้น

#### 4. ขั้นที่สี่ การปฏิรูปกลไกการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535-2540

ช่วงเวลานี้สังคมไทยเกิดการตื่นตัวและเรียกร้องให้มีการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น นั้นหมายความว่าแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจกลายเป็นแนวคิดสำคัญที่ถูกหยิบยกมาพิจารณาอันเป็นผลพวงมาจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมาจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 ดังเห็นได้จากการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นที่ทุกพรรคการเมืองได้ชูนโยบายดังกล่าวในช่วงการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกันยายน พ.ศ. 2535 แต่กระนั้นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในเวลาต่อมากลับมิได้ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ด้วยการให้เหตุผลต่างๆนานา ได้แก่ มองว่าเรื่องดังกล่าวต้องอาศัยเวลา ประเด็นดังกล่าวเป็นเพียงการหาเสียง การเลือกตั้งอาจนำไปสู่ปัญหาความมั่นคง เกิดความคิดในการจัดตั้งรัฐอิสระ หรือเหตุผลที่มองว่าผู้ว่าฯเป็นตำแหน่งของข้าราชการส่วนภูมิภาค ไม่ใช่การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2536, น. 96-97; 2548) ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่า แม้จะเริ่มมีแนวความคิดที่ดูเหมือนการริเริ่มการกระจายอำนาจ หากแต่ก็มิได้มีการขับเคลื่อนใดๆ จึงทำให้การกระจายอำนาจเป็นเพียงแนวคิดที่ถูกพูดถึงเท่านั้น ในขณะที่ทางปฏิบัติก็ยังคงมีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางต่อไป

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็พยายามลดกระแสการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเหล่านั้นด้วยการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเห็นได้จากการเข้าไปมีบทบาทของกระทรวงมหาดไทยร่วมกับรัฐบาลในการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารจังหวัด (อบจ.) ในระดับผู้บริหารด้วยการกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมาจากสมาชิกสภาจังหวัด



(สจ.) ไม่ให้ให้ผู้ว่าเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผ่านสภาฯในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2537 และมีผลใช้บังคับในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2538 โดย พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับปี 2537 มีสาระสำคัญ 2 เรื่อง คือ (1) สภาตำบลที่มีอยู่ในทุกตำบลต้องประกอบด้วยสมาชิกคือ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ในขณะที่เลขานุการจะต้องเป็นข้าราชการที่แต่งตั้งโดยนายอำเภอเพื่อเข้ามาทำงานในระดับตำบล และ (2) สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ถ้าเฉลี่ยพบว่าไม่ต่ำกว่าปีละ 1.5 แสนบาทติดต่อกัน 3 ปี สามารถที่จะจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้จะมีโครงสร้างเช่นเดียวกับ อบจ. ที่ประกอบด้วย 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติเรียกว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ในขณะที่ฝ่ายบริหาร เรียกว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การฯ 4 คน โดยมาจากการเลือกของสภาองค์การ และเมื่อ พ.ร.บ. ดังกล่าวประกาศใช้ได้ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม 2538 รวม 617 แห่ง และเพิ่มขึ้นอีก 2,143 แห่ง รวม 2,760 แห่งในเดือนเมษายน 2539 (ธนศวรร์ เจริญเมือง, 2548, น. 98-99)

ช่วงเวลาดังกล่าวยังเป็นรอยต่อของการขับเคลื่อนการปกครองพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2531-2535) ที่พยายามสร้างการยอมรับของทุกฝ่ายต่อความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรม และการให้ผู้นามุสลิมเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา เมื่อสิ้นสุดการดำเนินนโยบายในปี พ.ศ. 2535 ได้สรุปผลการดำเนินงานเชิงนโยบายซึ่งพบว่ารัฐบาลประสบความสำเร็จในการแก้ไขบางประการ นั่นคือ สามารถสร้างความเข้าใจและการลดความหวาดระแวงในหมู่คนไทยมุสลิมกับเจ้าหน้าที่รัฐได้ในระดับหนึ่ง และการเข้ามามีบทบาทของ คอ.บต. ได้ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและแก้ปัญหามากขึ้น เนื่องจากมีการแต่งตั้งที่ปรึกษา คอ.บต. เป็นภาคผู้นำศาสนา นักวิชาการ และบุคคลที่ประชาชนในพื้นที่ให้การเคารพนับถือ ขณะเดียวกันสามารถปราบปรามกลุ่มก่อการร้ายไม่ให้ใช้กำลังขนาดใหญ่ในการต่อต้านกับฝ่ายรัฐได้ ในขณะที่ความคิดของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่มีต่อพื้นที่ยังคงไม่เป็นไปตามเป้าหมายเชิงนโยบาย (ปิยนาด บุนนาค, 2556a, น. 4; มารค ตามไท & สมเกียรติ บุญชู, 2549, น. 42-43)

อย่างไรก็ตาม แม้จะนโยบายจะสิ้นสุดในปี พ.ศ. 2535 แต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 1 ได้ขยายนโยบายดังกล่าวต่อไปถึงปี พ.ศ. 2536 กระทั่งมีการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2537-2541) อีกครั้งอันมาจากการทบทวนนโยบายก่อนหน้านี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2537 นโยบายนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ การมุ่งเน้นพัฒนาเศรษฐกิจและด้านต่างๆอย่างสมดุลในการรักษาส่งเสริม

เอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างราชการกับประชาชน ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของตนเอง ให้ประชาชนมีความปลอดภัยจากขบวนการโจรก่อการร้าย และให้ประเทศมุสลิมเข้าใจและร่วมมือในการแก้ไขปัญหา (ปิยนาด บุนนาค, 2556a, น. 5) นโยบายฉบับนี้เริ่มเห็นการให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาในพื้นที่มากขึ้น ดังเห็นได้จากการกำหนดให้มีผู้ประสานงานอำเภอประจำหมู่บ้าน เพียงแต่ที่มาของผู้ประสานงานนั้นยังคงเป็นการแต่งตั้งข้าราชการประจำจากอำเภอเข้าไปดูแลในท้องถิ่น

กระทั่งถึงรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ในปี พ.ศ. 2539 ที่ยังคงอยู่ภายใต้การใช้นโยบายความมั่นคงฉบับนี้ บทบาทนายบรรหารคือ การยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 และออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 ซึ่งเป็นการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เสียใหม่ เนื่องจากมีการยกเลิกพระราชบัญญัติผู้อำนวยการรักษาความสงบภายในประเทศ พ.ศ. 2517 ทำให้อำนาจการสั่งการของแม่ทัพภาค 4 ในฐานะผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ลื่นสุดลง ฉะนั้น ในระดับนโยบายจึงให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอำนาจการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ และมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ ในระดับปฏิบัติ ยังคงให้ ศอ.บต. เป็นองค์กรหลักในการดำเนินงานด้านการพัฒนา โดยปรับฐานะให้อยู่ใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีโดยตรงผ่านกลไกคณะกรรมการอำนาจการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย และรองปลัดกระทรวงมหาดไทยที่เข้าไปนั่งในตำแหน่งผู้อำนวยการ ศอ.บต. และ พตท.43 ดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ ทำให้เห็นว่าช่วงเวลานี้มีการยกฐานะขององค์กร ศอ.บต. ให้อยู่ในระดับงานด้านการทหารที่กองทัพภาค 4 รับผิดชอบ เพียงแต่แยกบทบาทออกจากกัน (พิชญเดช โอสถานนท์, 2555, น. 54-55) ศอ.บต. จึงเป็นเสมือนรัฐบาลส่วนหน้าหรือเป็นรัฐแยกส่วนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง และที่สำคัญเป็นการทำงานแยกส่วนกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

#### 4. การปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้จากยุคเฟื่องฟูถึงยุคถดถอย (พ.ศ. 2540-2549)

การปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540 ได้วางหลักเกณฑ์การกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและมีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น ดังบทบัญญัติที่เป็นหลักสำคัญในการกระจายอำนาจคือ มาตรา 78 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ความว่า

“มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” (ราชกิจจานุเบกษา, 2540, น. 16)

บทบัญญัติดังกล่าวนับเป็นจุดตั้งต้นที่รัฐได้ดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองหรือดูแลท้องถิ่นตนเองได้มากขึ้น ภายใต้หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น ดังเห็นได้จากมาตรา 282 ที่กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยที่ความเป็นอิสระนั้นจะต้องไม่กระทบกับรูปแบบของประเทศที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 คือ ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ ฉะนั้น ความเป็นอิสระจึงมีได้ในหลายกรณี ประกอบด้วย ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของตนเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการดำเนินงาน ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองและบังคับบัญชาพนักงานได้ด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดตำแหน่ง สรรหา กำหนดเงื่อนไขในการทำงานได้เอง และความเป็นอิสระทางการเงินการคลังซึ่งสามารถบริหารจัดการเงินเพื่อใช้จ่ายและดำเนินการต่างๆ ได้อิสระพอสมควร (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549, น. 87-89)

ฉะนั้นจึงทำให้เห็นว่าภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจได้กลายเป็นแนวคิดหลักที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดลักษณะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย การกระจายอำนาจทางพื้นที่ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลางโดยที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางโดยตรง หากแต่ส่วนกลางมีบทบาทเพียงการกำกับดูแลเท่านั้น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำกิจกรรมได้อย่างอิสระ และมีงบประมาณของตนเองเพื่อใช้ในการทำกิจกรรมเหล่านั้น ในขณะที่อีกด้านหนึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางกิจการที่มีลักษณะเป็นการมอบบริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่ได้สังกัดส่วนกลาง โดยมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้ด้วยตัวเอง เช่น บริการสาธารณะด้านสังคม วัฒนธรรม กีฬานันทนาการต่างๆ เป็นต้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549, น. 21) ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้นำมาสู่การสร้างกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ฉบับ ประกอบด้วย

ฉบับที่ 1 : พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 กฎหมายฉบับนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 284 ที่ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อ

กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดทำแผนและกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549, น. 94)

ฉบับที่ 2 : พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 กฎหมายฉบับนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 284 เช่นเดียวกันที่ได้บัญญัติในวรรคแรกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ประกอบกับมาตรา 288 ที่บัญญัติให้มีการแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อนตามที่กฎหมายบัญญัติ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549, น. 116)

ฉบับที่ 3 : พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อขอบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2542 กฎหมายฉบับนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 287 ว่าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยคำร้องขอต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่าการที่ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549, น. 116)

ฉบับที่ 4 : พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2542 กฎหมายฉบับนี้เป็นไปตามมาตรา 286 ที่ให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขับสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งได้ โดยกำหนดว่าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549, น. 118) การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นจึงเป็นกลไกหนึ่งในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมและตรวจสอบทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 จึงถือเสมือนเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปหรือปรับปรุงกลไกการปกครองท้องถิ่นทั้งระบบ และทุกระดับซึ่งในที่นี้คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การ

บริหารส่วนตำบล ให้มีความเป็นประชาธิปไตยผ่านกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น โดยสามารถสรุปการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงเพียง 3 ระดับตามการศึกษาของผู้วิจัย ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด : องค์การบริหารส่วนจังหวัดกลายเป็นสถาบันที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 บังคับใช้วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 และได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ในปี พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวกับการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสภาฯ และการพ้นตำแหน่งของประธานสภาฯ รองประธานสภาฯ นายกฯ รองนายกฯ และการยุบสภา จากนั้นในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้อีกครั้งเพื่อกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549, น. 122)

2. การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นระดับเมือง : ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลที่เริ่มต้นจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของสุขาภิบาลให้มาอยู่ในรูปของเทศบาลผ่านการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ที่ทำให้ฐานะของสุขาภิบาลกลายเป็นเทศบาลตำบลนับตั้งแต่วันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 ทำให้การปกครองท้องถิ่นระดับเมือง ประกอบด้วย เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของเทศบาลในปี พ.ศ. 2543 โดยให้เพิ่มรูปแบบของผู้บริหารอีก 1 รูปแบบคือ นายกเทศมนตรี โดยมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในมาตรา 14 ว่าเทศบาลใดจะมีการบริหารรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์กำหนด กระทั่งต่อมามีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลอีกครั้งในปี พ.ศ. 2546 ที่ได้กำหนดให้มีฝ่ายบริหารคือ นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาลเท่านั้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549, น. 135)

3. การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นระดับชนบท : องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสถาบันที่เกิดขึ้นมาจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ได้พิจารณาตำบลที่มีความพร้อมในเรื่องการบริหารจัดการรายได้สามารถที่จะจัดตั้งได้ตามมาตรา 40 และเมื่อมีประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้มีการแก้ไขโครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้สอดคล้องกับมาตรา 285 ที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น จึงมีการแก้ไขมาตรา 45 ของกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ. 2542 กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หากมีเพียง 1 หมู่บ้านให้ประกอบด้วยสมาชิกสภาฯ 6 คน หากมีเพียง 2 หมู่บ้าน ก็ให้แบ่งสมาชิก

หมู่บ้านละ 3 คน นอกจากนี้มีการแก้ไขมาตรา 58 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร และกรรมการบริหารจำนวน 2 คน โดยเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทั่งในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการแก้ไขตำแหน่งฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเสียใหม่ เรียกว่า นายองค์การบริหารส่วนตำบล และให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549, น. 144)

ฉะนั้น โดยสรุปจากภาพรวมการปกครองท้องถิ่นนับตั้งแต่มีการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาได้ทำให้โครงสร้างเชิงสถาบันเปลี่ยนไปจากเดิม เนื่องจากได้นำแนวคิดการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการออกแบบกลไกการบริหารจัดการตั้งแต่การเลือกตั้งที่เข้ามาแทนผู้บริหารแบบแต่งตั้ง ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดในองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในองค์การบริหารส่วนตำบล หรือกำนันในสุขาภิบาล และนำกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้เป็นกลไกเพื่อกระทำการตัดสินใจเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนผ่านการเลือกตั้งแทน เหตุนี้จึงทำให้อำนาจการตัดสินใจเลือกผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่นขึ้นอยู่กับความเห็นพ้องของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับกลไกในองค์ประกอบของความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

แนวคิดการกระจายอำนาจภายใต้หลักการประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงกฎหมายและนโยบายอื่นๆในประเทศ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือกฎหมายและนโยบายในการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยเช่นเดียวกัน ดังปรากฏให้เห็นว่าเมื่อรัฐบาลชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 ได้เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2542 (พ.ศ. 2542-2546) ที่มีจุดเน้นอยู่ที่การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดนโยบาย (พิชญเดช โอสธานนท์, 2555, น. 55) กล่าวคือ ตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นที่มีการประเมินผลนโยบายเดิมโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการถอดบทเรียนหรือเสนอมุมมองผ่านการสัมมนาที่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นถึง 3 ครั้ง นโยบายนี้จึงเกิดขึ้นมาจากการระดมความคิดเห็นร่วมกันระหว่างประชาชนและภาครัฐ ซึ่งได้ค้นพบข้อเสนอหลักคือ นโยบายเพื่อบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องให้ความสำคัญกับคนในเชิงวัฒนธรรม โดยเฉพาะวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ให้สามารถอยู่อย่างมุสลิมในสังคม เห็นคุณค่าในความหลากหลายทางวัฒนธรรม ด้วยการดำเนินชีวิตตามหลักการทางศาสนาได้อย่างราบรื่น พร้อมกันนั้นท้องถิ่นสามารถใช้ภูมิปัญญาและกลไกที่สัมพันธ์กับวัฒนธรรมพื้นที่เข้ามาเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนา นอกจากนี้นโยบายฉบับนี้ยังริเริ่มหาทางแก้ไขปัญหาอาชญากรรมที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งในการสร้างความรุนแรงในพื้นที่ด้วยการหาทางป้องกันในเชิงรุกโดยใช้เอกลักษณ์ของท้องถิ่นและเครือข่ายทางสังคมเข้ามามีบทบาทในการหาทางออกของปัญหาอาชญากรรมร่วมกัน (ขจิตภัย บุรุษพัฒน์, 2542,

น. 5; ปิยนาค บุนนาค, 2556b) ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นที่มาในการกำหนดนโยบายที่สัมพันธ์กับ กลไกทางการเมืองที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดเรื่องการกระจายอำนาจในเวลานั้น ส่งผลให้ กระบวนการเสนอแนะนโยบาย การติดตาม และประเมินผลเริ่มอาศัยกระบวนการสร้างความร่วมมือ และเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่นำไปสู่ความเห็นพ้องกันมากขึ้น ดังปรากฏผ่านวิสัยทัศน์ของ นโยบายว่าการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องเป็นไปเพื่อให้ทุกฝ่ายมีความฝัน มีความมุ่งมั่น ร่วมกันในการสร้างความมั่นคงในพื้นที่ (มารค ตามไท & สมเกียรติ บุญชู, 2549, น. 45) ฉะนั้น มุมมองการมีส่วนร่วมที่เป็นใจกลางหลักในการนำมาใช้กำหนดนโยบายฉบับนี้จึงสร้างความโดดเด่นที่ แตกต่างไปจากนโยบายอื่นๆที่มีมาก่อนหน้านี้ กลไกดังกล่าวได้ช่วยผ่อนคลายความร้อนระอุของความ ขัดแย้งและความรุนแรงในช่วงเวลาก่อนหน้านี้ได้เป็นอย่างดี

แต่กระนั้นพัฒนาการของการกระจายอำนาจกลับสะดุดหยุดลงในช่วงเวลาต่อมา เมื่อรัฐบาล ทักษิณ ชินวัตรเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2544 ท่ามกลางวิกฤติเศรษฐกิจ ที่ส่งผลให้ประเด็น เรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น และการปฏิรูประบบประชาธิปไตยที่เป็นประเด็น หลักในการขับเคลื่อนทางการเมืองในช่วงหลังปี พ.ศ. 2535 ถูกกลบด้วยกระแสความคิดเรื่องการปฏิรูป ระบบราชการให้มีความทันสมัย ส่งผลให้นโยบายเรื่องการปฏิรูปภาครัฐกลายมาเป็นวาระสำคัญที่ถูก นำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาวิกฤติและฟื้นฟูความเข้มแข็งของรัฐบาล โดยเฉพาะการนำหลักการจัดการภาครัฐแนว ใหม่ (New Public Management : NPM) ที่คำนึงถึงความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ธรรมาภิ บาล และความโปร่งใสของระบบราชการมาใช้ โดยจัดตั้งสถาบันที่เข้ามาดูแลเรื่องนี้โดยตรงคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่เข้ามาเป็นหน่วยงานเพื่อกำกับและขับเคลื่อน การปฏิรูประบบราชการ ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 (Parin Pengsuwan & Sirirat Choonhaklai, 2017, p. 220; ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 147-149)

นอกจากนี้ รัฐบาลทักษิณ ชินวัตรได้นำแนวคิดซีอีโอ (CEO) มาใช้ในการปรับระบบการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค โดยมีการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในฐานะผู้ช่วยของนายกรัฐมนตรี ในการนำนโยบายของรัฐบาลไปขับเคลื่อนในพื้นที่ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 161) ฉะนั้น ผู้ว่า ราชการภายใต้แนวคิด CEO เป็นรูปแบบที่เอาหัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนมาเป็นคณะผู้บริหารจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการเป็นประธาน (ปราณ พิสิฐเศรษฐการ, 2547, น. 376) ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีฐานะ เป็นผู้แทนนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าส่วนราชการแต่ละกระทรวงเป็นตัวแทนรัฐมนตรี มีการประชุม สัปดาห์ละ 2 ครั้งเหมือนการประชุมคณะรัฐมนตรีย่อย เป็น ครม. จังหวัด (พิจิตรา, 2546, น. 68; ศุภ สวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 162) เหตุนี้จึงทำให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางและจังหวัดใน ลักษณะของการมอบอำนาจของกรมมาให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับนโยบายการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วน ภูมิภาคภายใต้แนวคิดผู้ว่าแบบซีอีโอ และการบริหารงานเพื่อการปฏิรูประบบราชการมากจนเกินไป

ได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลให้นโยบายการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นแนวคิดที่เฟื่องฟูเป็นอย่างมากของรัฐบาลก่อนหน้านี้ถูกลดทอนลงไป ขณะเดียวกันกลไกราชการส่วนภูมิภาคกลับมีความเข้มแข็งมากขึ้นในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2545-2549 (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 167; เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา & อรรธ ภูเจริญ, 2551)

นอกจากการปกครองท้องถิ่นและแนวทางการกระจายอำนาจที่เฟื่องฟูในยุคก่อนหน้านี้จะถูกลดทอนลงไปด้วยการบริหารราชการของรัฐบาลทักษิณที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจ และให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายหลังจากที่กลุ่มวาทะห์นำโดยนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา (วันนอร์) ได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง ส่งผลให้ทักษิณสามารถที่จะรวมจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้ากับเครือข่ายของเขาได้ และแม้ช่วงที่รัฐบาลทักษิณเข้ารับตำแหน่งได้ไม่นานก็เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้น โดยเฉพาะเหตุการณ์ลอบวางระเบิดที่สถานีรถไฟหาดใหญ่ ทำให้ทักษิณเริ่มปรับเปลี่ยนกลไกเชิงโครงสร้างสถาบันที่เข้ามารับมือเพื่อแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้ามาจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจรักษาความปลอดภัยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ฉ.ร.ภ.จชต.) และต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นศูนย์อำนวยการร่วมป้องกันและปราบปรามโจรก่อการร้าย ตำรวจภูธรภาค 9 ส่วนหน้า ขึ้นตรงต่อสำนักงานตำรวจภูธรภาค 9 ทำหน้าที่ปราบปรามโจรก่อการร้ายโดยตรง ก่อนที่จะมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 123/2545 ให้ยกเลิกหน่วยงาน ศอ.บต. และ พตท.43 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2545 เป็นต้นไป (พิชญเดช โอสถานนท์, 2555, น. 56-59) และใช้กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลทักษิณให้ความสำคัญอย่างมากเข้ามาแทนที่ในรูปแบบปกติ โดยประกอบด้วย การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) ให้สภามความมั่นคงแห่งชาติ การโอนหน้าที่ พตท.43 ให้กับกองทัพภาค 4 และ กอ.รมน. ภาค 4 และกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่ของ ศอ.บต. ดังปรากฏในคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 123/2545 ที่สะท้อนให้เห็นมุมมองความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความแตกต่างจากเหตุการณ์ก่อความไม่สงบเพื่อหวังผลทางการเมืองเหมือนในอดีต หากแต่เป็นการกระทำของกลุ่มโจรมิถาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ซึ่งต้องแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ คือ การกำจัดอบายมุข สิ่งผิดกฎหมาย อิทธิพลอำนาจมืดทุกรูปแบบ โดยใช้กระบวนการยุติธรรมตามปกติ ฉะนั้นแง่หนึ่งจึงทำให้เห็นมุมมองทางความคิดของรัฐบาลทักษิณที่มองความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเพียงอาชญากรรมปกติทั่วไป (พิชญเดช โอสถานนท์, 2555, น. 59) หลักการดังกล่าวจึงสอดคล้องกับการรวมศูนย์อำนาจที่รัฐบาลทักษิณพยายามควมรวมเพื่อลดขนาดของระบบราชการ และประหยัดงบประมาณ โดยพิจารณาประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าเป็นหลัก

ฉะนั้นการมองสถานการณ์ในพื้นที่ด้วยมุมมองใหม่ว่าเป็นเหตุการณ์อาชญากรรมปกติ และการมุ่งขับเคลื่อนนโยบายปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลทักษิณอย่างจริงจังในช่วงเวลาต่อมา ซึ่งถูกนำไปใช้



เป็นข้ออ้างในการกำจัดอดีตผู้แบ่งแยกคนสำคัญที่เคยเป็นสายให้กับหน่วยข่าวกรองของกองทัพมานาน (McCargo, 2008, p. 8; ดันแคน แม็กคาร์โก, 2557, น. 14-15) ประกอบกับนโยบายการปราบปรามยาเสพติด และผู้มีอิทธิพล ซึ่งรัฐบาลทักษิณถือว่าเป็นนโยบายเร่งด่วนได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การลดทอนบทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถดถอยลง โดยผลการดำเนินนโยบายนี้กลับมีนัยในทางการเมืองที่ส่งผลกระทบและสร้างความไม่พอใจต่อตัวบุคคลที่มีบทบาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ขณะเดียวกันกลับได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นนโยบายที่ส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงเพราะมีวิธีการที่เฉียบขาด เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ภาคีรัฐสามารถกระทำการตัดสินใจวิสามัญได้ อันเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก (นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์, เรวดี ขวัญทองยิ้ม, & อารยา สุขสม, 2559; ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, น. 175)

กระทั่งในเวลาต่อมาเมื่อมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 154/2546 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กปต.) ที่มีอำนาจในการแปลงนโยบายรัฐบาลและนโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ลงสู่การปฏิบัติ โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการ มอบให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางในการดำเนินงาน และตำรวจเป็นหน่วยงานหลักในการปราบปราม เป็นเหตุให้การบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้มีผู้เกี่ยวข้องไม่ถี่ฝ้าย และขาดเจ้าภาพหลักที่เป็นตัวกลางในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ทั้งทหาร ตำรวจ และหน่วยงานพลเรือน (พิชญเดช โอสถานนท์, 2555, น. 60; ศิริ ทิวะพันธุ์ และคณะ, 2548, น. 55) และต่อมาในปี พ.ศ. 2547 เมื่อเกิดเหตุการณ์ปล้นปืนที่ค่ายกองพันพัฒนาที่ 4 อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 การเข้ามาโจมตีค่ายทหารจึงเป็นสัญญาณบ่งบอกการปะทุในการต่อต้านอีกครั้ง และทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อมีการโจมตีจุดตรวจของหน่วยงานความมั่นคง 12 แห่งพร้อมกัน จนนำไปสู่การยิงถล่มมัสยิดกรือเซะ ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตเป็นกลุ่มนักรบขบวนการ 105 คน เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง 2 คน และพลเรือน 1 คน หลังจากนั้นในวันที่ 25 ตุลาคม ปีเดียวกันก็เกิดเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงใหญ่ที่อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาสซึ่งมีผู้ชุมนุมถูกยิงเสียชีวิต 7 คน และอีก 78 คนเสียชีวิตในเวลาต่อมาเพราะขาดอากาศหายใจระหว่างถูกลำเลียงในรถบรรทุกของทหาร (McCargo, 2008, น. 36-37; ดันแคน แม็กคาร์โก, 2557) เหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ช่วงปี พ.ศ. 2547 ได้ทำให้เห็นถึงแบบแผนของความรุนแรงที่แตกต่างจากก่อนหน้านี้ เพราะเป้าหมายมีแนวโน้มเป็นพลเมืองสูงขึ้น และความรุนแรงมีเป้าหมายเชิงสัญลักษณ์มากขึ้นที่นำไปสู่การสร้างความแตกแยกระหว่างคนต่างวัฒนธรรมออกจากกัน สถานการณ์ดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่ารัฐบาลทักษิณในเวลานั้นใช้มาตรการที่แข็งกร้าวในการตอบโต้ความรุนแรง (รอมฎอน ปันจอร์, 2558, น. 115-116) ขณะเดียวกันมีท่าทีอ่อนปรนเห็นได้จากการเปิดโอกาสให้จัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความรุนแรงด้วยข้อเสนอสมานฉันท์ โดยเสนอเป็นมาตรการแก้ไขแก้ไขปัญหาความรุนแรงตามแนวทางสมานฉันท์ทั้งมาตรการเฉพาะหน้าและมาตรการที่ยั่งยืน รวมทั้ง

ข้อเสนอพระราชบัญญัติสันติสมานฉันทน์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันทน์แห่งชาติ (กอส.), 2549, น. 59-99)

พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เดิมรัฐบาลทักษิณพยายามเปลี่ยนกลไกเชิงโครงสร้างให้มีลักษณะเป็นโครงสร้างราชการทั่วไปเหมือนกับที่อื่น ดังเห็นได้จากการยุบเลิกการจัดตั้งองค์กรพิเศษต่างๆ และใช้กลไกของราชการส่วนภูมิภาคเข้าแทนที่นั้น อย่างไรก็ตาม ช่วงเวลานี้กลับพบความเปลี่ยนแปลงอีกครั้งเมื่อมีรัฐบาลทักษิณมีแนวคิดในสร้างพื้นที่พิเศษอีกครั้งที่ใช้สำหรับการควบคุมตั้งปรากฏออกมาในลักษณะของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 3 ฉบับ (รวมฎอน ปันจอร์, 2558, น. 116) ประกอบด้วย

1. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 68/2547 เรื่องนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 24 มีนาคม 2547 สารสำคัญของคำสั่งนี้คือ การบูรณาการการปฏิบัติงานของทุกองค์กรในพื้นที่เพื่อป้องกันและต่อต้านการก่อความไม่สงบ การมุ่งเน้นการเข้าถึงประชาชนด้วยความเข้าใจ และการสร้างสันติสุข

2. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 260/2547 เรื่องนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2547 สารสำคัญคือ การปรับโครงสร้างของ กอ.สสส.จชต. ที่เน้นเรื่องการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานในพื้นที่เพื่อความเป็นเอกภาพในการทำงานที่มากขึ้น เน้นการบริหารโดยหน่วยปฏิบัติที่มีข้าราชการประจำสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

3. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 200/2548 เรื่องนโยบายและการพัฒนาระบบการบริหารเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 สารสำคัญของคำสั่งนี้คือ การเร่งแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยสันติวิธีโดยเร็ว ลดเงื่อนไขที่สร้างความแตกแยกในหมู่ประชาชน พัฒนาคุณภาพชีวิตเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่

ภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลได้สร้างกลไกเชิงสถาบันใหม่ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 69/2547 คือให้มีการจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ลงวันที่ 24 มีนาคม 2547 (ประชาไท, 2547) ซึ่งเป็นสถาบันที่ขึ้นมาใช้อำนาจในการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่โดยตรง ผ่านการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสชต.) ที่มีหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ และ กอ.สสส.จชต. มีบทบาทเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ ซึ่งเป็นไปตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 200/2548 อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งสถาบันดังกล่าวจึงมีสถานะคล้ายคลึงกับ ศอ.บต. ที่ประชาชนยังคงมีความไม่ไว้วางใจ และไม่สามารถเชื่อมโยงท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่มาเป็นแนวร่วมกับรัฐได้ (พิชญเดช โอสถานนท์, 2555, น. 62-63) อาจเป็นเพราะภาพลักษณ์ของผู้บริหารสถาบันที่ยังคงมีความสัมพันธ์กับกองทัพซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนยอมรับไม่ได้ในเวลานั้น เนื่องจากภาพลักษณ์ของกองทัพยังคงผูกติดอยู่กับการสลายการชุมนุมที่บ้านปลายเป็นความรุนแรงในเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะและตากใบ

กระทั่งต่อมาท่าทีของรัฐบาลทักษิณกลับพบว่า ยังมีความพยายามที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อกระชับอำนาจและควบคุมการบริหารจัดการพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรงมากขึ้น ดังเห็นได้จากการออกพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 บังคับใช้วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ซึ่งให้เหตุผลของการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ส่วนหนึ่งว่า เนื่องจากปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข และไม่อาจแก้ปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2548, 16 กรกฎาคม-a, น. 9) ทั้งนี้ การออกพระราชกำหนดดังกล่าวได้นำมาซึ่งการคุกคามสิทธิ เสรีภาพ และการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายประการ ดังปรากฏในมาตรา 12 การจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยที่สามารถกระทำได้มากที่สุด 30 วัน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัว จะต้องควบคุมตัวในสถานที่ที่ไม่ใช่สถานีตำรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ ซึ่งมองว่าการกระทำดังกล่าวมีความเสี่ยงอย่างมากต่อการกระทำความรุนแรงโดยเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะการซ้อมทรมาน หรือกระทำการอื่นๆที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน

##### 5. การปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ยุคมีต้นของความขัดแย้งและไร้เอกภาพทางการเมือง (พ.ศ. 2550-2557)

ความขัดแย้งและไร้เอกภาพทางการเมืองเกิดขึ้นมาจากผลพวงของการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) นำโดย พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ทั้งนี้ ภายหลังจากการรัฐประหารได้เชิญพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 1 ตุลาคม 2549 การบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มีการรื้อฟื้นศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร (พตท.) ขึ้นมาใหม่อีกครั้งโดยให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กอ.รมน. และให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อำนวยการ ศอ.บต. ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 207/2549 (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2549, น. 1-5) ทั้งนี้ แม้จะเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบันกลับมาเป็นเช่นเดิมหากแต่ก็ไม่สามารถสร้างความชอบธรรมในสายตาของคนในพื้นที่ได้ เนื่องจากผลพวงของเหตุการณ์ตากใบในสายตาชาวมลายูมุสลิมมองว่า การที่รัฐบาลไม่สามารถนำตัวผู้รับผิดชอบในกรณีตากใบเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้นั้นเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่จริงจังส่งผลให้สถาบันดังกล่าวกลับไม่สามารถสร้างความชอบธรรมให้แก่คนในพื้นที่ได้เหมือนเดิม (McCargo, 2008, p. 16; ดันแคน แม็กคาร์โก, 2557, น. 28) ส่งผลให้ความขัดแย้งยังคงดำเนินต่อไป และทวีความรุนแรงอย่างต่อเนื่องทั้งในมิติความรุนแรงที่เกิดขึ้นในส่วนกลาง และความรุนแรงในพื้นที่

จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังเห็นได้จากสถิติจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากปี พ.ศ. 2549 ที่จำนวนเหตุการณ์ 1,996 ครั้ง และเพิ่มสูงขึ้นในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นปีที่มีจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงมากที่สุด โดยมีจำนวนเหตุการณ์รวม 2,396 ครั้ง (ศรีสมภพ จิตรภิมศรี, 2565)

ภายใต้ความโกลาหลของเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองอันเนื่องมาจากความขัดแย้ง ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางที่มีการชุมนุมบนท้องถนนของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่ส่งผลให้รัฐบาลภายใต้การนำของนายสมัคร สุนทรเวชถูกกดดัน กระทั่งต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตามคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา เนื่องจากมีการกระทำที่ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 182 (7) และมาตรา 267 กระทั่งต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติด้วยเสียงข้างมากเลือกให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ซึ่งมีสถานะเป็นน้องเขยของทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี (คริส เบเคอร์ & ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2557, น. 398; ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 200-201) กระทั่งต่อมาได้มีการชุมนุมประท้วงทั้งกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ที่ได้เคลื่อนไหวยุทธศาสตร์ขัดแย้งในลักษณะคู่ขนาน กระทั่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยยุบพรรคพลังประชาชนอีกครั้งเนื่องจากข้อหาทุจริตการเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรค เป็นเหตุให้หัวหน้าพรรคถูกตัดสิทธิทางการเมืองไปด้วย (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 202-203)

ช่วงเวลาดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีการปรับเปลี่ยนต่อเนื่องถึง 3 รัฐบาล ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นถูกแซ่แข่งและมีสถานะไม่ได้แตกต่างไปจากเดิมในมิติเชิงโครงสร้างแม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เพียงแต่มีการเพิ่มเติมในส่วนของหลักการกระจายอำนาจด้วยการขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 78 โดยรัฐต้องปรับระบบการดำเนินงานและระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนในเชิงอำนาจหน้าที่มากขึ้น และเน้นย้ำหลักการกระจายอำนาจโดยเปิดโอกาสให้เกิดกลไกการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ (วุฒิสาร ตันไชย, 2551, น. 24) หลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2550 จึงเพิ่มเติมประเด็นการกระจายอำนาจซึ่งไม่ได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างไปจากช่วงเวลาก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ตาม อำนาจในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้กลับพบว่ายังคงอยู่ในมือของกองทัพบก ดังเห็นได้จากการจัดตั้งสถาบันใหม่คือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (ราชกิจจานุเบกษา, 2551b, น. 33-44)

ต่อมาเมื่อนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งได้รับเสียงข้างมากในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2551 เป็นต้นมาและแม้จะเป็น

ช่วงเวลารอยต่อของความขัดแย้งทางการเมืองที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ที่เข้ามาต่อต้านรัฐบาล แต่ในด้านการเมืองการปกครองที่มีต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลับพบว่าเริ่มมีการปรับตัวด้วยการจัดตั้งสถาบันของหน่วยงานราชการพลเรือนโดยใช้กลไกการบริหารของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) ที่มีองค์ประกอบทั้งเครือข่ายส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและประชาชนในพื้นที่เข้าไปเป็นตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการนี้ อาศัยพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 (ราชกิจจานุเบกษา, 2553) ทำให้กฎหมายฉบับดังกล่าวกลายมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจกับ กอ.รมน. ในฐานะเป็นส่วนราชการที่ถูกจัดตั้งก่อนหน้านี้นี้ (ปี 2551) แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นภาพรวมของการบริหารจัดการพื้นที่ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายความมั่นคงและกองทัพเป็นหลักทั้งในมิติการกำหนดทิศทาง และการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

แม้ว่าบทบาทหลักในการบริหารจัดการ และแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะอยู่ภายใต้กลไกการบริหารของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ที่ทำให้กองทัพมีบทบาทหลัก แต่ในช่วงที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรีกลับเริ่มมีกระแสความคิดรณรงค์ในเรื่องของการกระจายอำนาจและการปกครองรูปแบบพิเศษอันเป็นผลพวงจากข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน และคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป มี ศ.นพ. ประเวศ วะสี เป็นประธาน โดยคณะกรรมการทั้งสองชุดมีข้อเสนอแนะที่สำคัญคือการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจที่ต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการจากรัฐบาลสู่ท้องถิ่น และกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคม (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554, น. 39-40) ส่งผลให้ช่วงเวลาต่อมาเกิดการเรียกร้องของบรรดาเครือข่ายปฏิรูปที่แตกแขนงตามจังหวัดต่างๆในการผลักดันร่างกฎหมายเพื่อการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเอง และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ได้นำเอาข้อเรียกร้องดังกล่าวมาจัดทำเป็น “ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ....” เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางในการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 237-238) ความคิดในการจัดทำร่างดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความคิดในการออกแบบการปกครองตนเองของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีการรณรงค์อย่างแพร่หลายในพื้นที่ เพียงแต่ช่วงเวลาดังกล่าวอยู่ท่ามกลางสภาพความขัดแย้งทางการเมืองที่ยังคงดำเนินอย่างต่อเนื่องได้ส่งผลให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีต้องประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2564 (ราชกิจจานุเบกษา, 2554) กระทั่งต่อมาแนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในรูปของ “นครปัตตานี” ที่มีการร่างกฎหมายเอาไว้แล้ว เชื่อว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครปัตตานี ความ

ยาว 121 มาตรา เพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครอบคลุมปัตตานี ยะลา และ นราธิวาส โดยมีผู้ว่าราชการนครปัตตานีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีสภานครปัตตานีที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งอำเภอละ 1 คนทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของผู้ว่าราชการนครปัตตานี และให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ที่ผลักดันโดยพรรคประชาธิปัตย์ก่อนหน้านี้ โดยให้นครปัตตานีเข้ามาทำหน้าที่กำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนาแทน ได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่พรรคเพื่อไทยใช้เป็นกลยุทธ์ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (สำนักข่าวอิศรา, 2554)

อย่างไรก็ตาม แม้พรรคเพื่อไทยจะชูนโยบายการกระจายอำนาจผ่านการจัดโครงสร้างนครปัตตานี หากแต่ก็ไม่ได้รับฐานเสียงจากประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อาจเป็นเพราะความทรงจำการละเมิดความชอบธรรมจากกรณีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปี 2547 ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรที่ยังคงเป็นบาดแผลลึกมากกว่าที่จะเห็นความสำคัญในเรื่องโครงสร้างการกระจายอำนาจ และท่ามกลางการหาเสียงการเลือกตั้งกลับพบว่าสถานการณ์ในพื้นที่ยังคงเกิดขึ้นขึ้นอย่างต่อเนื่อง คนในพื้นที่จึงเกิดความกลัวต่อแนวคิดการกระจายอำนาจเป็นอย่างมาก กระทั่งการเลือกตั้งในปี 2554 ได้ส่งผลให้พรรคเพื่อไทยในพื้นที่กลับพ่ายแพ้ให้กับพรรคประชาธิปัตย์ที่ชูธงไม่เอา นครปัตตานี และไม่ยุบ ศอ.บต. (สำนักข่าวอิศรา, 2554)

ต่อมาภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 แม้ผลการเลือกตั้งได้ทำให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรได้รับชัยชนะและเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล การเข้ามาของรัฐบาลชั่วคราวข้ามกับรัฐบาลประชาธิปัตย์ก่อนหน้านี้ เป็นเหตุให้การขับเคลื่อนการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เริ่มดำเนินการในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะต้องหยุดชะงักไป และตลอดระยะเวลาการดำเนินงานของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์กลับพบว่าไม่ได้เห็นความพยายามที่เป็นรูปธรรมในการมุ่งมั่นที่จะขับเคลื่อนการกระจายอำนาจหรือการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น หากแต่สนใจในเรื่องอื่น ๆ มากกว่า เช่น การสร้างความปรองดองฉันทน์ของคนในชาติ ซึ่งเชื่อมโยงกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์เริ่มให้ความสำคัญกับการสร้างสันติสุขและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มากขึ้น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 239) และนอกเหนือจากนั้นคือ รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตรได้เริ่มเปิดพื้นที่พูดคุยสันติภาพอย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นการพูดคุยเปิดเผยบนโต๊ะ ผ่านการลงนามริเริ่มกระบวนการพูดคุยสันติภาพโดย พล.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร เลขาธิการสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติในขณะนั้นกับแกนนำ BRN อุดตาส ฮัสซัน ตอยิบ (สำนักข่าวอิศรา, 2565)

แม้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จะเริ่มต้นด้วยการชูนโยบายการหาเสียงเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครรัฐปัตตานี” ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการเข้ามามีบทบาทสำคัญในการสร้างกระบวนการสันติสุขดังเห็นได้จากการมีเวทีในการพูดคุยของคู่

ขัดแย้งสองฝ่าย ซึ่งนำไปสู่การยอมรับการมีตัวตนของขบวนการ BRN และกลุ่มแบ่งแยกดินแดน แต่ กระนั้นการดำเนินนโยบายดังกล่าวกลับประสบปัญหาเหมือนกับที่รัฐบาลก่อนหน้าเผชิญ เนื่องจาก ความขัดแย้งทางการเมืองภายใต้การขับเคลื่อนของคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลง ปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ส่งผลให้การดำเนินการที่เป็นการสานต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และการเดินทาง กระบวนการพูดคุยสันติภาพกลับหยุดชะงักลงอีกครั้ง ฉะนั้น ภายใต้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไม่ได้ทำให้การปกครองท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และไม่ได้เป็นการสานต่อนโยบายก่อน หน้านี้ โดยเฉพาะข้อเรียกร้องให้มีนโยบายจังหวัดจัดการตนเอง เหตุนี้จึงทำให้ไม่เห็นพัฒนาการการ ปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไปมากนักในช่วงเวลานี้

#### 6. การปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ยุคอำมาตยาธิปไตยภายใต้คณะรักษาความสงบ แห่งชาติ (คสช.) (พ.ศ. 2558-2562)

ภายหลังจากที่มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 เรื่องการควบคุมอำนาจ การปกครองประเทศ โดยใช้ข้ออ้างเรื่องสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เขต ปริมณฑล และพื้นที่ต่างๆ จึงทำให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย กองทัพบก กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้าควบคุมอำนาจ ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 (ราชกิจจานุเบกษา, 2557b) และต่อมาในวันเดียวกันมีประกาศคณะ รักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 2/2557 เรื่องการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร (ราชกิจจา นุเบกษา, 2557c) และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 สิ้นสุดลง

จุดพลิกผันดังกล่าวกลายเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการเมืองไทยอีกครั้งที่ส่งผลให้ระดับความ เป็นประชาธิปไตย และบทบาทของนักการเมืองในประเทศต้องสะดุดลง การรัฐประหารได้เปิดโอกาส ให้ข้าราชการประจำ หรืออดีตข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาททางการเมืองภายในสถาบันการเมือง หลัก ประกอบด้วย รัฐบาล สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสถาบันการเมืองอื่นที่เกิดขึ้นมาจาก บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 245) ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับสิ่งที่ Fred W. Riggs เรียกว่า รัฐราชการ หรืออำ มาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) (Riggs, 1966, p. 319) เพราะเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการ ปกครองจะพบว่าระบบราชการฝ่ายทหารมีอำนาจในการกำหนดกลไกทางการเมืองทั้งระบบผ่านการ ใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ที่สามารถกระทำการต่างๆภายในระบบราชการได้ทั้งระบบ เนื่องจาก มาตรา 44 ให้อำนาจกับหัวหน้า คสช. ในการออกคำสั่งที่มีผลในทางบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ดังปรากฏให้เห็นว่าภายหลังจากการรัฐประหารโดยเฉพาะในปี 2557 คสช. ได้ออกประกาศและคำสั่ง กว่า 200 ฉบับ โดยใช้อำนาจอ้างอิงตัวเองในฐานะรัฐธรรมนูญ ซึ่งพยายามกระทำการเพื่อกำหนด

ทิศทางการนำพาประเทศ ได้แก่ การเข้าไปแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม การปฏิรูปการศึกษา การควบคุมสื่อ การเข้ายึดองค์กรอิสระ การควบคุมการเลือกตั้ง เป็นต้น (โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน : iLaw, 2561) ในขณะที่การบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 96/2557 (ราชกิจจานุเบกษา, 2557a) โดยคณะกรรมการมาจากหลายภาคส่วนราชการ ที่อยู่ในชุดของคณะกรรมการ 20 คน ประกอบด้วย รองผู้บัญชาการทหารบก ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการพัฒนาระบบราชการ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 4 เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้อำนวยการศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 4 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ราชกิจจานุเบกษา, 2557a, น. 1-2)

แ่งนี้จึงเห็นถึงบทบาทความเป็นรัฐราชการหลายภาคส่วนที่นอกจากจะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับชาติแล้วนั้น หากแต่ยังเข้าไปควบคุมกำกับการบริหารในภาคส่วนระดับจังหวัดเช่นเดียวกัน ทำให้การบริหารจัดการมีแนวโน้มที่จะถูกครอบงำโดยพลังจากระบบราชการ ผ่านตัวแสดงระดับข้าราชการทหารและพลเรือนที่เข้ามามีบทบาทในเชิงโครงสร้างทางการเมืองของคณะรัฐบาล และสถานิติบัญญัติแห่งชาติ การรวมตัวกันของคณะรัฐมนตรีกลายเป็นพื้นที่ของการต่อรองและแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งสุดท้ายโครงสร้างดังกล่าวได้ส่งผลให้ชนชั้นระดับล่างที่ประกอบด้วยภาคประชาสังคม ภาคประชาชนที่อยู่ในระดับท้องถิ่นกลับได้รับการลดทอนสิทธิเสรีภาพและความสำคัญลงไป (ธนบรรณ อุ่ทองมาก, 2561, น. 230)

ลักษณะความเป็นรัฐราชการดังกล่าวสอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นในช่วงเวลาที่อยู่ภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นับตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นที่มีการปิดกั้นไม่ให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่นเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีข้าราชการการเมืองท้องถิ่นครบวาระ หรือมีจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ดังเห็นได้จากการขยายระยะเวลาการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกไปเรื่อยๆ ด้วยข้ออ้างจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 7 เรื่องห้ามชุมนุมทางการเมือง เพราะถ้ามีการจัดการเลือกตั้งอาจส่งผลกระทบต่อการศึกษา การลงคะแนน และนับคะแนนได้ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 255) และแม้ว่าต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะใช้วิธีจัดการกับปัญหาอัตราร่างอันเกิดขึ้นมาจากการที่ตำแหน่งผู้บริหารหรือสภาท้องถิ่นหมดวาระหรือสิ้นสภาพไปนั้นด้วยการประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น



เป็นการชั่วคราว ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 โดยให้ใช้วิธีการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถด้านการบริหารงานท้องถิ่น การคลังท้องถิ่น การศึกษาท้องถิ่น การอนามัยและสาธารณสุข กฎหมาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น โยธาธิการผังเมือง หรือโครงสร้างพื้นฐาน โดยกำหนดให้อย่างน้อยสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดต้องเป็นข้าราชการหรือเคยเป็นข้าราชการตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษ หรือระดับ 8 หรือเทียบเท่าขึ้นไป ทั้งนี้ จำนวนของสมาชิกสภาท้องถิ่นสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้มี 10 คน (จากเดิมหมู่บ้านละ 2 คน) เทศบาลกำหนดให้มี 12 คน (จากเดิมเทศบาลตำบล 12 คน เทศบาลเมือง 18 คน เทศบาลนคร 24 คน) และองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยต้องมีคุณสมบัติจบการศึกษาตั้งแต่ปริญญาตรีเป็นต้นไป รับราชการหรือเคยรับราชการในเขตจังหวัดในระดับตั้งแต่ชำนาญการพิเศษ หรือระดับ 8 เคยเป็นบุคคลในเขตจังหวัดนั้นและดำรงตำแหน่งประธานหรือหัวหน้าองค์กรภาคเอกชนหรือภาคประชาชนที่มีการจดทะเบียนไว้กับส่วนราชการหรือมีหนังสือรับรองจากส่วนราชการ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557e, น. 12-14)

สำหรับคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อัยการจังหวัดคนหนึ่งซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด (ฝ่ายทหาร) และประธานสภาหอการค้าจังหวัดหรือประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด หรือประธานสมาคมนายความประจำจังหวัดซึ่งคัดเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคนเป็นกรรมการ และให้ท้องถิ่นจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการสรรหา โดยให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการคัดเลือกให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่มีเหตุให้มีการเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น หลังจากนั้นเมื่อได้สมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการสรรหาประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นภายในสามวัน และให้ถือว่าผู้ที่ได้รับการประกาศแต่งตั้งนั้นเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับแต่วันประกาศแต่งตั้ง (ราชกิจจานุเบกษา, 2557e, น. 13) และที่สำคัญเมื่อใดก็ตามที่ผู้บริหารท้องถิ่นครบวาระหรือว่างลงได้กำหนดให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน (ราชกิจจานุเบกษา, 2557e, น. 14)

เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่า ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 ดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการลดทอนบทบาทความสำคัญของนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งบางส่วนมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองและพรรคการเมืองในระดับชาติ โดยนำเอาตัวแสดงที่เป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่หมดวาระหรือสิ้นสภาพซึ่งอยู่ในโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเดิมออกไปจากระบบการปกครองท้องถิ่น ด้วยการกดทับผ่านโครงสร้างรัฐราชการ โดยเฉพาะราชการส่วนภูมิภาค ดังเห็นได้จากการกำหนดให้ปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่

รับราชการแทนนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครบวาระไป ขณะที่การดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาท้องถิ่นในทุกกระดับตามกระบวนการและคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้น กลับสะท้อนให้เห็นถึงการเสริมอำนาจและความเข้มแข็งให้กับพลังจากระบบราชการที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ข้าราชการประจำกลับมีบทบาทอย่างมากต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่เป็นคนในพื้นที่กลับถูกลดทอนบทบาทลงซึ่งทำให้การปกครองท้องถิ่นเกิดความถดถอยมากขึ้น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 262-263) ตรงกันข้ามกับความเป็นรัฐราชการไทยที่มีการรวมศูนย์อำนาจอยู่กับชนชั้นนำของระบบราชการที่ฉายให้เห็นภาพชัดเจนมากขึ้นในช่วงเวลานี้

ในขณะที่การบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นผลพวงมาจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 กลับไม่พบกลไกความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด หากแต่ทำให้เห็นความชัดเจนมากขึ้นของกลไกการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านส่วนกลาง เห็นได้จากการที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีการประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีการออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 เพื่อปรับโครงสร้างหน่วยงานและการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) ที่ใช้เป็นกลไกการควบคุมกำกับ โดยมีผู้รับผิดชอบ 3 ฝ่าย ประกอบด้วย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติที่เข้ามามีบทบาทภายในโครงสร้างการทำงาน โดยแบ่งรูปแบบการบริหารจัดการเป็น 2 ด้าน คือ งานด้านความมั่นคงและงานด้านการพัฒนา และมีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้าเป็นผู้รับผิดชอบหลักเพียงหน่วยเดียว ขณะที่ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกลดบทบาทและให้เป็นเพียงส่วนงานหนึ่งที่อยู่ภายใต้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้าแทน (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560, น. 7-8)

นอกจากนี้คณะรักษาความสงบแห่งชาติยังได้กำหนดให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเร่งรัดการปฏิบัติงานตามนโยบายการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557 โดยจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนในการปฏิบัติงานตามแนวทาง 3 แนวทาง อ้างอิงจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 (ราชกิจจานุเบกษา, 2557d) ประกอบด้วย

แนวทางที่ 1 ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานด้านความมั่นคงเสริมสร้างศักยภาพขีดความสามารถ และรักษาความปลอดภัยในพื้นที่เป้าหมาย เร่งรัดการดำเนินการป้องกันและแก้ปัญหาภัยแทรกซ้อน ดำเนินการลดพื้นที่เขตอิทธิพลของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง เพื่าระวังความปลอดภัยของ

ประชาชนเพื่อลดความเสี่ยงการก่อเหตุรุนแรง โดยแนวทางนี้ยังได้กำหนดกลไกการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นที่ต้องเข้ามามีส่วนในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

แนวทางที่ 2 ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบในการประสานกับส่วนราชการและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำแผนขับเคลื่อนกระบวนการพูดคุยสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

แนวทางที่ 3 ให้กระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายทุกพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อสร้างความเชื่อมั่นเกี่ยวกับความชอบธรรมในการใช้กฎหมาย

แนวทางที่ 4 ให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนราชการ และหน่วยงานอื่นของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาชน และลักษณะพิเศษเฉพาะของแต่ละพื้นที่ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557d, น. 2)

อย่างไรก็ตาม แม้ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของตัวแสดงที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่มากขึ้นในการแก้ไขปัญหาพื้นที่ หากแต่การมีส่วนร่วมนั้นก็กลับพบว่าต้องเป็นไปในระดับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่ ขณะที่ประกาศดังกล่าวกลับไม่ได้พูดถึงกลไกเชิงสถาบันระดับท้องถิ่นเลย ซึ่งทำให้เห็นว่าเป็นการปิดโอกาสโดยไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมแต่อย่างใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จึงอยู่นอกศูนย์กลางหรืออยู่ชายขอบของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเวลานี้

ต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นมาตามประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 14/2559 ลงวันที่ 4 เมษายน 2559 (ราชกิจจานุเบกษา, 2559a) แทนสภาที่ปรึกษาการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เดิมที่ถูกจัดตั้งขึ้นในสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่เปิดโอกาสให้มีตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำศาสนาทั้งอิสลาม พุทธ และศาสนาอื่นเข้ามามีความสัมพันธ์เป็นคณะกรรมการด้วย แตกต่างกับองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ปรึกษาที่ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เปลี่ยนแปลงตัวแสดงภายในคณะกรรมการไป เพราะผู้ที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการได้ต้องมาจากการเสนอชื่อของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวนไม่เกิน 45 คน จากผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 5 จังหวัด ประกอบด้วย สตุล สงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส จังหวัดละไม่เกิน 2 คนและผู้ทรงคุณวุฒิอื่นไม่เกิน 5 คน (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560, น. 8) โครงสร้างคณะกรรมการจึงจำกัดขอบเขตของผู้มีส่วนร่วมที่เคร่งครัด ซึ่งแตกต่างจากรัฐบาลชุดเดิมก่อนหน้า

เพราะคณะกรรมการชุดใหม่กลับไม่มีการเชื่อมโยงหรือสร้างกลไกสัมพันธ์กับสถาบัน หรือตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเลย หากแต่ผูกขาดอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลางผ่านกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน. ภาค 4) ในฐานะเป็นตัวแทนของกองทัพ และราชการส่วนภูมิภาคเป็นหลัก เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่าช่วงเวลานี้เป็นการรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น

แม้ว่าโครงสร้างการบริหารที่ถูกควบคุมโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติในช่วงหลังเริ่มเปิดพื้นที่ให้ผู้ทรงคุณวุฒิ และเป็นผู้มีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้ามาเป็นผู้แทนพิเศษของรัฐบาล ดังคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 57/2559 เรื่องการปรับปรุงการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 14 กันยายน 2559 เรื่องการปรับปรุงการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2559b) ซึ่งดูเหมือนว่าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะเปิดพื้นที่ให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญเข้ามามีส่วนร่วมเป็นตัวแทนพิเศษในลักษณะ “क्रम.ส่วนหน้า” เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานระหว่างคณะรัฐมนตรี และราชการส่วนกลางกับหน่วยงานในพื้นที่ ดังปรากฏตามวัตถุประสงค์ในตอนต้นของคำสั่งที่ 57/2559 หากแต่เมื่อพิจารณารายชื่อคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งขึ้นเป็นผู้แทนพิเศษในเวลาต่อมากลับพบว่า ทั้ง 13 คนที่ถูกแต่งตั้งเข้าไปมีความสัมพันธ์ในสถาบันทางการเมืองล้วนเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอดีตเป็นข้าราชการประจำ ประกอบด้วย ข้าราชการทหาร ตำรวจ และหัวหน้าส่วนราชการด้านความมั่นคงทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นบริบททางการเมืองแบบรัฐราชการหรืออำมาตยาธิปไตยที่ชัดเจน ดังรายนามที่อยู่ในคณะกรรมการฯ คือ พล.อ.อุดมเดช สีตบุตร (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม) พล.อ.สุรเชษฐ์ ชัยวงศ์ (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ) พล.อ.จำลอง คุณสงค์ (อดีตรองแม่ทัพภาคที่ 4) พล.อ.ปราการ ชลยุทธ (อดีตแม่ทัพภาคที่ 4) พล.อ.มณี จันทร์ทิพย์ (อดีตรองแม่ทัพภาคที่ 4) พล.อ.สกล ชื่นตระกูล (อดีตแม่ทัพภาคที่ 4) พล.อ.อักษรา เกิดผล (อดีตเสนาธิการทหารบก) พล.อ.อุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์ (อดีตแม่ทัพภาคที่ 4) พล.ท.วิวรรธน์ ปฐมภาคย์ (อดีตแม่ทัพภาคที่ 4) พล.ต.ท.ไพฑูรย์ ชูชัยยะ (อดีตผู้บัญชาการศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้) นายพรชาต บุณนาค (อดีตรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ) นายจ่านัล เหมือนดำ (อดีตรองเลขาธิการ ศอ.บต.) และนายภาณุ อุทัยรัตน์ (อดีตเลขาธิการ ศอ.บต.) (มติชนออนไลน์, 2559) โดยคณะกรรมการฯดังกล่าวมีความรับผิดชอบใน 7 กลุ่มภารกิจ ประกอบด้วย ภารกิจด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ภารกิจด้านการสร้างความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชน ภารกิจด้านการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ภารกิจด้านการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่และคุณภาพชีวิตประชาชน ภารกิจด้านการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐและขับเคลื่อนนโยบาย และภารกิจด้านการหาทางออกของความขัดแย้งโดยสันติวิธี (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560, น. 9-10)

ฉะนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว นอกจากทำให้เห็นความเป็นรัฐราชการหรืออำมาตยาธิปไตยที่ชัดเจนแล้วนั้น อีกด้านหนึ่งยังทำให้เห็นถึงความถดถอยของแนวคิดด้านการกระจายอำนาจ เนื่องจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติในฐานะรัฐบาลกลางได้ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ในการกระทำการทุกอย่าง ซึ่งยิ่งทำให้กลไกการรวมศูนย์อำนาจมีความแข็งแกร่งมากกว่าเดิม ผ่านการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจของกลุ่มส่วนน้อยคือ เป็นเพียงความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการที่อยู่ในฐานะ ครม.ส่วนหน้า ซึ่งเข้ามาทำหน้าที่ผูกขาดการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง ขณะที่เครือข่ายสถาบัน และตัวแสดงในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่พบว่าเป็นองค์ประกอบของการแก้ไขปัญหาใดๆในพื้นที่ ทั้งๆที่คณะกรรมการที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความเป็นท้องถิ่นค่อนข้างมาก โดยเฉพาะงานด้านศาสนาและศิลปวัฒนธรรม

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 ซึ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในหมวดที่ 14 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 249-254 มีทั้งหมด 6 มาตรา ทั้งนี้ เมื่อพิจารณานัยยะสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับพบว่าไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดพัฒนาการที่ก้าวหน้าทางการกระจายอำนาจแต่อย่างใด เนื่องจากยังคงเป็นหลักการกว้างๆที่ปราศจากความชัดเจนในรายละเอียดต่างๆไป และไม่ใช่ว่าเป็นเรื่องใหม่ หากแต่เป็นสาระทั่วไปที่ถูกบรรจุไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ได้แก่ ด้านรูปแบบและโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีลักษณะทั่วไปที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับความหลากหลายอันเกี่ยวเนื่องกับมิติทางกายภาพของสังคมในแต่ละพื้นที่ ด้านบทบาทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นการกำหนดกว้างๆทั่วไป ซึ่งมีเพียงแค่ด้านการศึกษาเท่านั้นที่ถูกบัญญัติไว้ เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่าการจัดบริการสาธารณะด้านอื่นๆที่เป็นความรับผิดชอบของท้องถิ่นกลับไม่พบในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ยังเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆภายนอกสามารถเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 282-284)

แ่งนี้จึงทำให้เห็นว่าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560 ขึ้นมานั้น กลับไม่ได้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ขณะที่อีกด้านหนึ่งยังเป็นการตอกย้ำให้เห็นกลไกราชการที่มีความเข้มแข็งมากขึ้น ส่งผลให้ช่วงเวลานี้ยังคงเป็นรอยต่อของบรรยากาศทางการเมืองแบบรัฐราชการหรืออำมาตยาธิปไตยที่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงเวลาก่อนหน้านี้ที่อยู่ภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจจึงเกิดขึ้นไม่ได้เพราะถูกกดทับด้วยโครงสร้างการรวมศูนย์อำนาจผ่านเครือข่ายระบบราชการที่มีทิศทางกระทำการจากบนลงล่าง (Top-down) โดยที่ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นสถาบันระดับล่างที่อยู่ใกล้ชิดกับ

ประชาชนมากที่สุดอยู่ในองคพายพทางเครือข่ายการบริหารของรัฐส่วนกลางแต่อย่างใด ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นในช่วงเวลานี้กลับถูกแช่แข็งโดยที่ไม่ได้มีความแตกต่างไปจากช่วงก่อนหน้านี้

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ยังมีการกล่าวถึงการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ดังปรากฏในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งนำมาใช้เป็นยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาประเทศ และเป็นกรอบในการจัดทำแผนอื่นๆ ซึ่งต่อมารัฐบาลได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2560 (ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ) โดยสาระสำคัญที่ปรากฏในยุทธศาสตร์พบว่า เป็นแผนที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดยุทธศาสตร์และจัดทำแผนเพื่อบริหารจัดการภาครัฐในลักษณะกระทำจากบนลงล่าง (top-down) มากกว่าที่จะเป็นแบบ “จากล่างขึ้นบน (bottom-up)” ดังสะท้อนจากการกำหนดสถานะของยุทธศาสตร์ดังกล่าวที่อยู่ในเหนือแผนทุกแผน ส่งผลให้แผนที่อยู่ในระดับล่างหรือแผนย่อยต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาตินี้ ขณะที่กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรือสถาบันระดับท้องถิ่นอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกลับไม่พบว่าเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ หากแต่รัฐให้ความสำคัญกับกลไกหรือองค์กรระดับประเทศที่ส่วนกลางเป็นสำคัญ โดยที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับหน่วยงานหรือกลไกในระดับพื้นที่เลย ดังปรากฏจากองค์ประกอบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติที่กฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธาน โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วย ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ประธานกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประธานสมาคมธนาคารไทย และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆอีกไม่เกิน 17 คน (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, 31 กรกฎาคม, น. 5; ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 286-290) กระทั่งต่อมาได้ประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) อย่างเป็นทางการในวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2561 (ราชกิจจานุเบกษา, 2561, 8 ตุลาคม)

ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) มุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบประชารัฐ ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์คือ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ (ราชกิจจานุเบกษา, 2561, 8 ตุลาคม, น. 8-10) ทั้งนี้ ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์กลับพบว่า

รัฐส่วนกลางกลับให้ความสำคัญกับราชการส่วนภูมิภาคที่ประกอบด้วยจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ดังปรากฏให้เห็นผ่านการปรับโครงสร้างและแก้ไขระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานในระดับภาค และกลุ่มจังหวัด ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ 3) ซึ่งหนึ่งในนั้นในข้อ 3 ได้กำหนดให้มีกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน ประกอบด้วย จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา โดยให้จังหวัดยะลาเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, 17 พฤศจิกายน-a, น. 14-16) ส่งผลให้กลไกการปกครองท้องถิ่นกลับยิ่งถูกกดทับ เพราะรัฐไม่ได้รวบรวมปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่เพื่อนำมาใช้กำหนดยุทธศาสตร์ หากแต่อาศัยราชการส่วนภูมิภาคที่มีการกระทำการจากบนลงล่างในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจในการกระทำการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 291) ทั้งนี้ ในด้านการบริหารงานและการใช้จ่ายงบประมาณของกลุ่มจังหวัดและจังหวัด รัฐบาลเริ่มใช้วิธีการบูรณาการให้เห็นจากการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 โดยมุ่งจัดตั้ง “ภาค” เพื่อให้เกิดการบูรณาการงบประมาณและปฏิบัติการกิจที่เชื่อมโยงกันโดยครอบคลุมกลุ่มจังหวัดที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งการบูรณาการในครั้งนี้จะมีแผนพัฒนาภาคเป็นเครื่องมือในการบูรณาการระหว่างส่วนราชการต่างๆโดยมีทิศทางที่สอดคล้องกับแผนระดับชาติและนโยบายของรัฐบาลเพื่อให้การขับเคลื่อนระหว่างราชการส่วนภูมิภาคเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) ซึ่งประกอบด้วยเครือข่ายที่เป็นองคาพยพทางการบริหารของนายกรัฐมนตรีโดยตรง ขณะที่คณะอนุกรรมการล้วนเป็นข้าราชการประจำที่มาจากหน่วยงานต่างๆ เป็นผู้กำกับดูแลการบริหารงานพื้นที่แบบบูรณาการ (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, 17 พฤศจิกายน-b, น. 4-7) แง่นี้ทำให้เห็นว่ารัฐบาลภายใต้การนำของ คสช. พยายามรวมศูนย์อำนาจในการพัฒนาพื้นที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดโดยให้ความสำคัญกับภาคส่วนราชการเป็นอย่างมากทั้งในระดับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับถูกลดทอน

ฉะนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวการปกครองท้องถิ่นจึงถูกแซ่แข่งและไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาไปจากเดิม แตกต่างจากภาคส่วนราชการ โดยเฉพาะราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการแบบแยกส่วนจากส่วนกลางที่กลับมีความเฟื่องฟูอย่างมากในช่วงเวลานี้ แง่มุมดังกล่าวจึงทำให้เห็นความแตกต่าง 2 ขั้วกล่าวคือ ด้านหนึ่งได้แสดงให้เห็นถึงความเข้มข้นหรือโดดเด่นของการรวมศูนย์อำนาจและอีกด้านหนึ่งกลับแสดงให้เห็นความตกต่ำถึงขีดสุดของการกระจายอำนาจที่อยู่ในภาวะชายขอบของหลักการพัฒนา

## 7. การปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ยุคปัจจุบัน (พ.ศ. 2562-2564)

ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 และรัฐสภามีมติเลือกพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีวันที่ 9 มิถุนายน 2562 และแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีคณะรัฐมนตรีในวันที่ 10 กรกฎาคม 2562 กระทั่งต่อมาในวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 ได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาซึ่งมีทั้งหมด 12 ด้าน และแม้จะมีด้านที่ 3 คือ ด้านการทํานุบำรุงศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ข้อ 3.1 “ส่งเสริมวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของชาติ โดยอนุรักษ์ ฟื้นฟู และเผยแพร่ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ศิลปะ ประเพณี ภูมิปัญญา ภาษาไทย และภาษาถิ่นที่มีอัตลักษณ์ และความหลากหลายผ่านช่องทางต่างๆเพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ของชาติ...” และด้านที่ 7 คือ ด้านการพัฒนาสร้างความเข้มแข็งจากฐานราก ข้อที่ 7.2 สร้างความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการสร้างชุมชน ยกย่องปราชญ์ชาวบ้าน เพื่อเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง การสร้างพลังชุมชน ผ่านการสร้างภาคีเครือข่าย การรวมตัวของภาคส่วนต่างๆในชุมชนมาเป็นกำลังในการพัฒนาเพื่อส่วนรวม โดยให้ความสำคัญกับการสร้างพลังจิตอาสา สร้างเอกภาพกลุ่มอาสาสมัคร การสร้างชุมชนเข้มแข็งด้วยการสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายและมาตรการของภาครัฐ (ราชกิจจานุเบกษา, 2562, 25 กรกฎาคม, น. 5, 19-20)

แม้คำแถลงนโยบายดังกล่าวจะให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่น ทั้งในมิติของสังคมวัฒนธรรม หรือการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน หากแต่เป็นหลักการที่ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงการมีตัวตนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้นมีการกล่าวถึงตัวแสดงระดับปราชญ์ชาวบ้าน หรืออาสาสมัครว่าเป็นตัวแสดงสำคัญที่สามารถเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง แง่นี้ทำให้เห็นว่านอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะสถาบันท้องถิ่นที่ไม่ได้ถูกพูดถึงแล้ว ตัวแสดงที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นเดียวกันที่รัฐไม่ได้ให้ความสำคัญ โดยดึงสถาบันและตัวแสดงเหล่านั้นมาอยู่ในโครงสร้างของการพัฒนา ประกอบกับแนวคิดทางนโยบาย แม้จะมีการพูดถึงการส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบายและมาตรการของภาครัฐ แต่ก็ไม่ได้กล่าวถึงกลไกที่ทำให้กระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้น รวมถึงประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้กับสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นก็ไม่ได้ถูกพูดถึงเช่นเดียวกัน

เหตุนี้จึงเห็นได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงเวลาที่อยู่ภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่อย่างใด เนื่องจากการสืบทอดทางอำนาจจากรัฐบาลชุดเดิมที่ยังคงไม่มีความมุ่งมั่นที่จะขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือแม้แต่นโยบายการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งเพื่อที่จะดึงมาเป็นองค์ประกอบร่วมกับรัฐในการขับเคลื่อนการพัฒนายังคงไม่มีเช่นเดียวกัน ฉะนั้น รัฐบาลปัจจุบันจึงยังคงไม่มีผลงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทั้งในมิติของการนำเสนอการปฏิรูปประเทศ และมีมติการเสนอกฎหมาย



เกี่ยวกับการพัฒนาการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าสู่การประชุมสภาผู้แทนราษฎร (โกวิทย์ พวงงาม, 2565) รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาช่วงเวลานี้จึงยังคงใช้หลักการรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้นที่ไม่ได้แตกต่างอะไรไปจากช่วงเวลาที่เป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งให้ความสำคัญกับกลไกในการควบคุมกำกับจากราชการส่วนกลางที่มีโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคที่ประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอเป็นแขนขา หรือเป็นหุ่นส่วนทางอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแนบแน่นกับรัฐส่วนกลาง ขณะที่รัฐกลับละเลยหรือเพิกเฉยถึงการมีตัวตนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่นำเอามาเป็นส่วนหนึ่งของหุ่นส่วนทางอำนาจในการพัฒนาและแก้ปัญหาในระดับชุมชนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะยังคงรวมศูนย์อำนาจ แต่ก็มีทำที่ประนีประนอมหรือผ่อนปรนกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าช่วงเวลาที่อยู่ภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 252 ได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, 6 เมษายน, น. 75) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ที่ได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยกำหนดเงื่อนไขทั่วไปที่ครอบคลุมองค์ประกอบของการเลือกตั้งท้องถิ่นทั้งหมด ได้แก่ การกำหนดเขตเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้ง และที่เลือกตั้ง การดำเนินการเลือกตั้ง การกำหนดผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและวิธีการหาเสียงเลือกตั้ง การออกเสียงลงคะแนน การนับคะแนน และประกาศผลการเลือกตั้ง เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแล้ว เป็นเหตุให้ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่แต่เดิมมาจากการแต่งตั้งข้าราชการประจำสิ้นสุดผลบังคับ (ราชกิจจานุเบกษา, 2562, 16 เมษายน, น. 258-313)

ฉะนั้น ต่อมาเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศกำหนดให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่นประกอบด้วย ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกาศ ณ วันที่ 26 ตุลาคม 2563 (ราชกิจจานุเบกษา, 2563, 26 ตุลาคม-b, น. 1) ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ประกาศ ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564 (ราชกิจจานุเบกษา, 2564, 1 กุมภาพันธ์-b, น. 1) ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประกาศ ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2564 (ราชกิจจานุเบกษา, 2564, 1 ตุลาคม-a, น. 30) ประกาศทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวได้นำไปสู่การสิ้นสุดผลบังคับของประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหลักๆ 2 ฉบับ ประกอบด้วย

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2557 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2557 ที่เป็นการแต่งตั้งข้าราชการประจำที่มีคุณสมบัติตามที่ คสช. กำหนดเข้าไปทำหน้าที่ในตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น เหตุนี้ ในช่วงเวลานี้จึงนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านของตัวแสดงนำทางการเมืองท้องถิ่นจากข้าราชการประจำ มายังผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนอีกครั้ง

ในด้านการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลผ่าน กอ.รมน. ได้มีการจัดทำแผนบูรณาการ การขับเคลื่อนการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ที่ต้องการ สร้างพื้นที่ให้เกิดความสงบสุข ประชาชนในพื้นที่ที่มีความปลอดภัย การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขในสังคม พหุวัฒนธรรม แผนฯ นี้ รัฐบาลได้ใช้เพื่อเป็นกรอบในการป้องกันและการแก้ปัญหาที่มีผลกระทบต่อ ความมั่นคง ทั้งนี้แผนนี้มีขึ้นมากเพื่อควบคุมงบประมาณด้านความมั่นคง ดังเห็นได้จากตัวชี้วัดของแผนฯ ที่ ต้องการควบคุมงบประมาณในการแก้ปัญหาให้ลดลงจากเดิม 10% ฉะนั้น แผนดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือ ในการควบคุมทิศทางของงบประมาณในการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้

นอกจากนี้ รัฐบาลยังใช้กลไกของ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า และศูนย์อำนวยการบริหาร จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสถาบันหลักในการทำหน้าที่แทนรัฐบาลกลางโดยตรง โดยที่สถาบันเหล่านี้ เริ่มพยายามสร้างความเชื่อมโยงกับสถาบันและตัวแสดงในระดับพื้นที่ท้องถิ่นมากขึ้น เห็นได้จากการ ออกแบบโครงสร้าง “สภาสันติสุขตำบล” ที่ประกอบด้วย ผู้ปกครองท้องที่ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ผู้ปกครองท้องถิ่น (นายก อบต. ประธานสภา และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล) ผู้นำศาสนา (โต๊ะอิหม่าม) ส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำบล (ผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้อำนวยการศูนย์อนามัย ปลัดตำบล เกษตรตำบล) และเครือข่ายภาคประชาสังคม กลุ่มสตรี กลุ่มเด็กและเยาวชน เข้ามามีส่วนร่วม ในการเสนอปัญหาหรือร่วมกันหาทางออกในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การเข้ามามีส่วนร่วมของสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นก็ยังคงปราศจากความเป็นอิสระ เพราะสภาสันติสุขนี้ได้อาศัยกลไกการควบคุมกำกับผ่านเจ้าหน้าที่ปกครองและเจ้าหน้าที่ทหารในการ อำนวยการภายใต้โครงสร้างของสภาสันติสุขตำบล (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2563) จึงทำให้สภาดังกล่าวกลับไม่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินการบริหารจัดการจังหวัดชายแดน ภาคใต้ที่อาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายมากนัก เพราะการดำเนินการกลับไม่ได้นำไปสู่การแก้ไข ปัญหาจริงๆ การประชุมหรือการมีส่วนร่วมฯ จึงเป็นเพียงการสร้างภาพลักษณ์ทางการบริหารแบบมี ส่วนร่วมให้กับรัฐบาลกลางและหน่วยงานแยกส่วนเท่านั้น

ฉะนั้น การบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเวลานี้ แม้จะพยายามเชื่อมโยงกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อำนาจในการตัดสินใจและอำนาจในการบริหารจัดการทั้งในระดับ นโยบายและงบประมาณทั้งหมดกลับอยู่ภายใต้ กอ.รมน. ภาค 4 และยังคงใช้กลไกของข้าราชการ

ประจำของแต่ละส่วนราชการที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางเข้าไปทำหน้าที่บริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย ตัวแทนหัวหน้าหรือข้าราชการประจำจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมการพัฒนาชุมชน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงวัฒนธรรม กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงสาธารณสุข กรมบัญชีกลาง กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานประมง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กระทรวงพลังงาน กรมการปกครอง และกระทรวงแรงงานเข้ามาเป็นผู้ช่วยในการดำเนินการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ บริบทดังกล่าวทำให้เห็นว่ารัฐส่วนกลางยังคงดำเนินการโดยใช้ข้าราชการประจำเข้าไปมีบทบาทในการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้ในช่วงเวลานี้จะเป็นช่วงเวลาที่เพิ่งเปลี่ยนผ่านการปกครองท้องถิ่นด้วยกลไกการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นเข้าไปบริหารจัดการท้องถิ่นแทนข้าราชการประจำที่ถูกแต่งตั้งในยุค คสช. ก็ตาม แต่การบริหารจัดการเพื่อแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็มิได้ดึงภาคส่วนของผู้นำท้องถิ่น หรือตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเข้ามาเป็นคณะทำงานที่เป็นทางการเพื่อขับเคลื่อนนโยบายแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมกันแต่อย่างใด

## บทที่ 6

### องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างของการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้

การศึกษาโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีรูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระดับสถาบันเป็นเช่นไร และภายใต้โครงสร้างมีตัวแสดงใดบ้างที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องมีความสัมพันธ์ทางอำนาจเช่นไร และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะอย่างไร ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยจะแบ่งการอธิบายและวิเคราะห์พัฒนาการการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยใช้ขอบเขตระยะเวลาที่เป็นจุดเปลี่ยนผ่านสำคัญทางการเมืองการปกครอง แบ่งเป็น 4 ช่วงเวลา ประกอบด้วย

1. ช่วงแรก : การก่อร่างรัฐสมัยใหม่ และผนวกปัตตานีเข้ากับรัฐสยามสมัยรัชกาลที่ 5
2. ช่วงที่สอง : ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กับการบริหารราชการตามแนวทางรัฐนิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์
3. ช่วงที่สาม : การยกระดับความขัดแย้งไปสู่ความรุนแรงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ภายใต้อำนาจการบริหารราชการของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
4. ช่วงที่สี่ : การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างหลังการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ภายใต้อำนาจการบริหารราชการของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

ช่วงเวลาดังกล่าวแบ่งตามจุดเปลี่ยนผ่านทางการเมืองอันเป็นผลพวงจากการต่อสู้ทางการเมืองเรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะแบ่งการอธิบายในแต่ละช่วงเวลาเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย 3 ข้อ คือ

- (1) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น และองค์กรอื่นในรัฐไทยที่มีต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (2) ตัวแสดง และความสัมพันธ์ทางอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (3) การมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับของการปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

### (1) ช่วงแรก : การก่อร่างรัฐสมัยใหม่ และผนวกปาตานีเข้ากับรัฐสยามสมัยรัชกาลที่ 5

นับตั้งแต่การสูญเสียอำนาจของรัฐปาตานีให้แก่รัฐไทยในปี พ.ศ. 2329 อันเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นจากการพ่ายแพ้สงครามต่อสยามของสุลต่านมาห์มุด (Sultan Mahmud) และสยามได้ให้ปาตานีอยู่ในความควบคุมดูแลของเจ้าเมืองนครศรีธรรมราช (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 171) โดยช่วงเวลาดังกล่าวได้นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชนชั้นนำตามประเพณีคือ เจ้าและผู้ปกครองศาสนาเดิมถูกลดอำนาจ อันเป็นผลพวงที่มาจากจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์การล้มล้างอำนาจอธิปไตยของกษัตริย์มลายูปาตานี ที่ถูกแทนที่ด้วยกฎของการปกครองผ่านการใช้อำนาจของสยาม กระทั่งมีการกระชับอำนาจจากกรุงเทพฯเหนือปัตตานีในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) และมีการปฏิรูปเพื่อสร้างรัฐสมัยใหม่ให้มีความแข็งแกร่งในการเผชิญกับภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศสในช่วงเวลานั้น (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, 2563, น. 64-65) ซึ่งจุดเปลี่ยนดังกล่าวกลายมาเป็นรอยต่อสำคัญ (critical juncture) ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันที่มีอยู่เดิมอย่างขนานใหญ่ จุดบรรจบครั้งสำคัญของเหตุการณ์ (critical juncture) จึงเป็นจุดเปลี่ยนที่เข้ามาคั่นกลางความสัมพันธ์ของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ขับเคลื่อนจากเหตุการณ์หนึ่งไปสู่อีกเหตุการณ์หนึ่ง และที่สำคัญรอยต่อดังกล่าวได้เข้ามามีอิทธิพลในการจำกัดทางเลือกอื่นๆของตัวแสดง หรือการปฏิเสธสิ่งต่างๆที่เกิดขึ้นมาใหม่ซึ่งขัดกับสิ่งที่เคยมีอยู่ (Campbell, 2011a, p. 90) และที่สำคัญรอยต่อเหล่านั้นได้ส่งผลต่อการกำเนิดความขัดแย้งที่ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงเวลาต่อมา โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างพื้นที่ชายแดนใต้ และกรุงเทพฯในฐานะเมืองหลวงศูนย์กลางอำนาจ

ฉะนั้น การกระชับอำนาจ และการปฏิรูปของรัชกาลที่ 5 ได้กลายเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่นำมาซึ่งรากเหง้าของความขัดแย้งในมิติสถาบันทางการเมืองจากโครงสร้างแบบเดิมไปสู่โครงสร้างแบบใหม่ภายใต้ขอบเขตความเป็นรัฐนิยมแบบใหม่ (Neostatist) การเลือกช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงแรกของการศึกษาเนื่องจากเป็นจุดเปลี่ยนของความเป็นรัฐที่ทำให้รัฐได้รับความสนใจในฐานะเป็นศูนย์กลางทางการเมือง (bringing the state back in) ซึ่งตรงข้ามกับการศึกษาในยุคพหุวัฒนธรรมศาสตร์ก่อนหน้านี้ที่ไม่เน้นศึกษาความเป็นรัฐ หรือรัฐในฐานะตัวแสดงที่ควรให้การศึกษา (Skocpol, 1985, pp. 4-5) เหตุนี้จึงทำให้ผลกระทบสำคัญที่เกิดขึ้นในยุคการเปลี่ยนผ่านการเมืองการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 ได้นำมาสู่การเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (paradigm shift) ทางการศึกษาที่เน้นศึกษาความเป็นรัฐมากขึ้น อันเป็นที่มาที่ทำให้ผู้วิจัยเลือกช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงแรกของการศึกษาการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้

### 1.1) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น และองค์กรอื่นในประเทศไทยที่มีต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

#### 1) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ขณะนั้นยังไม่ปรากฏสถาบันท้องถิ่นที่เป็นทางการ กับโครงสร้างอำนาจของท้องถิ่นพบว่า มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจแบบเดิมที่มีอยู่ก่อนการปฏิรูปการปกครอง ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับอำนาจเชิงจารีตที่เชื่อมโยงราชสำนักและศาสนา ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับเจ้าเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับเครือข่ายกลุ่มพ่อค้าคนจีนโพ้นทะเล กล่าวคือ

**ประการแรก** ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจเดิมที่มาจากเส้นทางการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ความเป็นรัฐจารีตที่มีองค์ประกอบของราชสำนัก และศาสนา เป็นส่วนประกอบสร้างความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับอำนาจที่มีอยู่เดิมที่มีอยู่ก่อนการเข้ามาของรัชกาลที่ 5 แม้สถาบันกษัตริย์ที่เปลี่ยนมาเป็นสุลต่านจะถูกทำลายไปด้วยสงคราม และการสู้รบช่วงชิงดินแดน แต่รอยต่อความเป็นรัฐจารีตเหล่านั้นยังคงมีการผลิตซ้ำเรื่อยมาถึงยุครัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะรากฐานเชิงโครงสร้างทางศาสนาอิสลามที่ยังรากลึกและมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสถาบันท้องถิ่นอย่างแยกไม่ออก ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ได้ส่งต่อมายังสมัยรัชกาลที่ 5 ในการก่อรูปความเป็นสถาบันท้องถิ่นที่ผูกติดกับโครงสร้างอำนาจที่สัมพันธ์กับปัทสถานเชิงจารีตดั้งเดิม

**ประการที่สอง** ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับหัวเมืองพบว่า เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการส่งมอบผลประโยชน์บางอย่างให้แก่บรรดาเจ้าเมืองเพื่อเป็นการตอบแทนการที่เจ้าเมืองต้องทิ้งกิจกรรมของตนมาประจำทำการปกครองบ้านเมืองให้อยู่เย็นเป็นสุขปราศจากภัยอันตราย โดยเรียกกระบวนการความสัมพันธ์ที่ท้องถิ่นต้องตอบแทนบุญคุณเจ้าเมืองของแต่ละหัวเมืองว่า “ระบบกินเมือง” ซึ่งเป็นระบบที่ถือว่าท้องถิ่นต้องช่วยเหลือเจ้าเมืองโดยแบ่งผลประโยชน์ที่หามาได้ หรือออกแรงช่วยเหลือในกิจการงานต่างๆตามที่เจ้าเมืองต้องการ เช่น การตอบสนองเชิงสถาบันในลักษณะเป็นการเรียกเกณฑ์แรงงานให้สถาบันท้องถิ่นเข้ามาช่วยทำไร่ไถนา ส่งส่วย หรือเรียกภาษีอากรที่เป็นผลประโยชน์จากการทำมาหากินของผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ (สมเด็จพระยาดารงราชานุภาพ, 2495, น. 41-42) อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ต่อเจ้าเมืองที่เกิดขึ้นจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับการยอมรับจากท้องถิ่นหรือเมืองแต่ละเมือง โดยเฉพาะการยอมรับที่ผูกติดกับเงื่อนไขความสามารถทางการทหารและการค้าของเจ้าเมือง เช่น การยอมรับเจ้าเมืองนครศรีธรรมราชเนื่องจากมีความสามารถในการรบ และการยอมรับเจ้าเมืองสงขลา เนื่องจากมีความสามารถในการค้าขาย เป็นต้น ฉะนั้นความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันในระดับท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงสร้างอำนาจของท้องถิ่นจึงเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ในรูปของ “ระบบกินเมือง” ที่มีความลื่นไหลและไม่มีรูปแบบความสัมพันธ์ที่แน่นอน

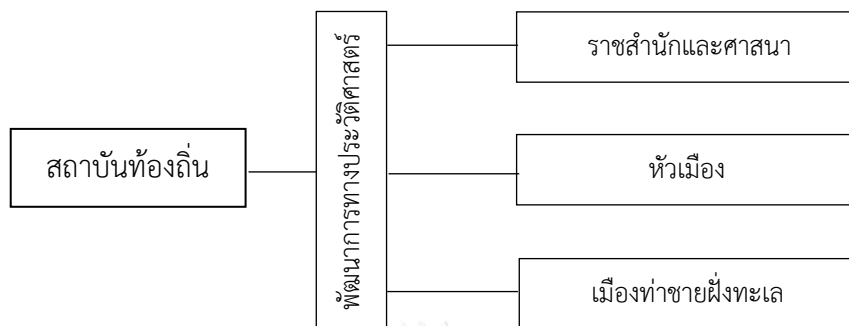
หากแต่เป็นไปตามอิสระของบรรดาเจ้าเมืองที่สามารถบริหารจัดการหรือเรียกเก็บผลประโยชน์จากท้องถิ่นได้ตามอำเภอใจ

**ประการที่สาม** ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันท้องถิ่นกับเมืองท่าการค้าชายฝั่งทะเล ที่มีเครือข่ายกลุ่มพ่อค้าเข้ามามีอิทธิพลในโครงสร้างอำนาจของท้องถิ่นเป็นอย่างมากในเวลานั้น คนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มคนจีนโพ้นทะเลที่เข้ามาเป็นกรรมกร แหล่งเงินทุน ทำการค้าขาย และเป็นเจ้าภาษีนายอากร และที่สำคัญคนกลุ่มนี้ยังเข้ามามีบทบาทเป็นชนชั้นนำในตำแหน่งราชการภายใต้โครงสร้างการปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ด เช่น กัปตันจีน ดาโต๊ะเหมืองแร่ และเจ้าภาษีนายอากร เป็นต้น ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเจ้าเมืองสงขลา (ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, 2563, น. 60) ฉะนั้น โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันในท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นจึงผูกติดอยู่กับผู้ที่มีอิทธิพลหรือผู้ที่ครอบครองผลประโยชน์ภายใต้ความเป็นรัฐการค้าชายชายฝั่งทะเลในช่วงเวลานั้น

ฉะนั้น ความสัมพันธ์เชิงสถาบันทั้ง 3 รูปแบบที่ปรากฏในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นในสมัยรัชกาลที่ 5 นัยยะหนึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่บนพื้นฐานพัฒนาการความเป็นรัฐจาริตที่ไม่สามารถกดทับและลดทอนได้ ขณะที่อีกด้านหนึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ในลักษณะโครงสร้างความสัมพันธ์แบบบังคับที่สถาบันท้องถิ่นต้องดำเนินการเพื่อส่งมอบผลประโยชน์ให้แก่สถาบันที่เหนือกว่า หรือมีอิทธิพลทางอำนาจการปกครอง อำนาจทางการทหาร และอำนาจทางเศรษฐกิจหรือการค้า ส่งผลให้สถาบันท้องถิ่นในช่วงเวลานี้มีสภาพโครงสร้างแบบหลวม และอยู่ในฐานะเป็นสถาบันที่ต้องตอบสนองต่อสถาบันหลักที่เข้ามามีอิทธิพลหรือสถานภาพเหนือกว่า

ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับโครงสร้างสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ (historical institution) ที่ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกในที่นี้คือ ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่น กับราชสำนัก สถาบันศาสนา เครือข่ายเจ้าเมือง และเครือข่ายกลุ่มพ่อค้าผู้มีอิทธิพลที่เข้ามาทำการค้าในเวลานั้น โดยกลุ่มดังกล่าวเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดความสัมพันธ์กับสถาบันท้องถิ่น ซึ่งทำให้เห็นว่าการก่อรูปความเป็นท้องถิ่นตามแนวทางสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์เกิดขึ้นมาจากผลพวงที่เป็นกิจวัตรประจำวันที่เกิดขึ้นในพื้นที่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งมีส่วนต่อการกำหนดบรรทัดฐานและแนวปฏิบัติที่เป็นความสัมพันธ์ภายในสถาบันท้องถิ่น โดยเชื่อมโยงฐานทรัพยากรและโครงสร้างหน้าที่ที่มีอยู่เดิม (Hatani, 2016, p. 925)

รูปภาพที่ 49 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจใน  
ท้องถิ่นสมัยรัชกาลที่ 5



ที่มา : โดยผู้วิจัย

## 2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ขณะนั้นยังไม่ปรากฏสถาบันท้องถิ่นที่เป็นทางการ กับองค์กรอื่นในประเทศไทยสมัยรัชกาลที่ 5 พบว่าเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับเชิงโครงสร้างที่มาจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทำในทิศทางจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่น หรือการบริหารจัดการจากบนลงล่าง (top-down management) ส่งผลให้ท้องถิ่นกลายเป็นคู่สัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากส่วนกลาง และมีหน้าที่ต้องดำเนินการปฏิบัติตามคำสั่งการบังคับบัญชาจากรัฐ ความสัมพันธ์จึงค่อนข้างจะชัดเจน มีระเบียบแบบแผน และไม่ได้มีความยืดหยุ่นเหมือนกับโครงสร้างภายในท้องถิ่น

ลักษณะดังกล่าวปรากฏจากการหลอมรวมการบริหารหัวเมืองทั้ง 7 หัวเมืองของกระทรวงมหาดไทยให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของมณฑลนครศรีธรรมราช และต่อมายกระดับหัวเมืองทั้งเจ็ดเข้าไว้ด้วยกัน เรียกว่า บริเวณเจ็ดหัวเมือง ให้อยู่ภายใต้การปกครองของข้าหลวงเรียกว่า ข้าหลวงบริเวณ ประจำการอยู่เมืองปัตตานี และมีการออกกฎหมายที่รัฐใช้ในการปกครองบริเวณดังกล่าว เรียกว่า กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง รศ. 120 (พ.ศ. 2444) ที่ตราขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางแบบแผนวิธีการปกครองและตำแหน่งหน้าที่ราชการของหัวเมืองทั้งเจ็ด (กองประสานราชการ กรมการปกครอง, 2512, น. 43; ปิยนารถ บุนนาค, 2546, น. 89) ซึ่งมีบทบัญญัติที่สำคัญคือ ข้อ 27 ข้อ 28 และข้อ 32 กำหนดให้ข้าราชการที่ไปทำงานบริเวณหัวเมืองทั้งเจ็ดต้องพูดภาษามลายูถิ่นในพื้นที่ได้ รวมทั้งรัฐได้กำหนดให้ใช้กฎหมายอิสลามตามจารีตประเพณีทางศาสนาในการพิจารณาพิพากษาคดีความเรื่องครอบครัวและมรดก (ปิยนารถ บุนนาค, 2546, น. 90) แ่งนี้ทำให้เห็นว่ารัฐไม่ได้ปฏิเสธโครงสร้างอำนาจเดิมที่อยู่ภายในท้องถิ่นซึ่งมีพัฒนาการมาจากจารีตดั้งเดิมของพื้นที่ เพียงแต่การเคารพเงื่อนไขจารีตประเพณีเหล่านั้นมาพร้อมกับการกระชับอำนาจความสัมพันธ์



เข้าสู่ส่วนกลาง ดังปรากฏชัดจากการส่งข้าราชการไปปกครองตามระบบเทศาภิบาล\* และแม้ต่อมา รัฐบาลจะยุบบริเวณเจ็ดหัวเมืองเหลือเพียงสามเมืองคือ ปัตตานี ยะลา และบางนา โดยรวมเป็นมณฑลปัตตานี และมีข้าหลวงเทศาภิบาลประจำมณฑลคนแรกคือ พระยาศักดิ์เสนีย์ ซึ่งเป็นอดีตข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเจ็ดหัวเมืองเดิม แต่เมื่อพิจารณาโครงสร้างความสัมพันธ์กับรัฐส่วนกลางกลับพบว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลง เพราะรัฐยังคงมีการกระชับอำนาจโดยอาศัยกลไกเทศาภิบาลเช่นเดิม เข้าไปมีความสัมพันธ์กับสถาบันในระดับท้องถิ่น

ฉะนั้น โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่นจึงเป็นไปตามรูปแบบเทศาภิบาลที่รัฐส่วนกลางได้มอบหมายให้กรมตำรวจราชานุภาพ เสนาธิการว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิรูปหัวเมืองเพื่อสร้างแบบแผนเดียวกันโดยดึงทุกภาคส่วนให้มาอยู่ภายใต้การบังคับของกระทรวงมหาดไทย และมีการแบ่งเป็นส่วนๆตามลำดับชั้นเพื่อจัดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น (พรหมงาม เถาธรรมสาร, 2519, น. 133) ทำให้เห็นว่ารัชกาลที่ 5 ต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบเดิมที่มีความแตกต่างตามพื้นที่หรือแตกต่างตามพัฒนาการประวัติศาสตร์แต่ละหัวเมืองมาใช้โครงสร้างแบบเดียวกัน (พรหมงาม เถาธรรมสาร, 2519, น. 134) และยังคงยอมรับเงื่อนไขความเป็นอัตลักษณ์จารีตของท้องถิ่นอยู่ โดยหลักการปฏิรูปเป็นไปตามแนวคิดใหญ่ 3 ประการ ประกอบด้วย

1. ความมุ่งหมายที่จะสร้างเอกภาพ (unity) ด้วยการยกเลิกการแบ่งแยกการปกครองตามเชื้อชาติที่ปรากฏในหัวเมืองต่างๆ
2. ความมุ่งหมายที่จะรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลางแบบรวมศูนย์อำนาจ (centralization) ให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยเพียงหน่วยงานเดียว และกำหนดความรับผิดชอบของงานที่เป็นไปตามเชิงโครงสร้างหน้าที่ (functional responsibilities) เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command)
3. ความมุ่งหมายให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นผ่านการกระจายระบบการบริหารไปยังท้องถิ่นตามระบบเทศาภิบาล (administrative decentralization) (พรหมงาม เถาธรรมสาร, 2519, น. 134)

ทั้ง 3 แนวคิดจึงเป็นองค์ประกอบในการกำหนดความสัมพันธ์เพื่อประกอบสร้างความเป็นรัฐ (state-building) โดยมีเป้าหมาย 2 ด้านคือ การควบคุมอาณาบริเวณชายขอบให้เรียบร้อยเพื่อแสดงให้เห็นถึงการมีอธิปไตยที่มีประสิทธิภาพเหนือดินแดน และการสร้างความแข็งแกร่งให้กับศูนย์อำนาจ

---

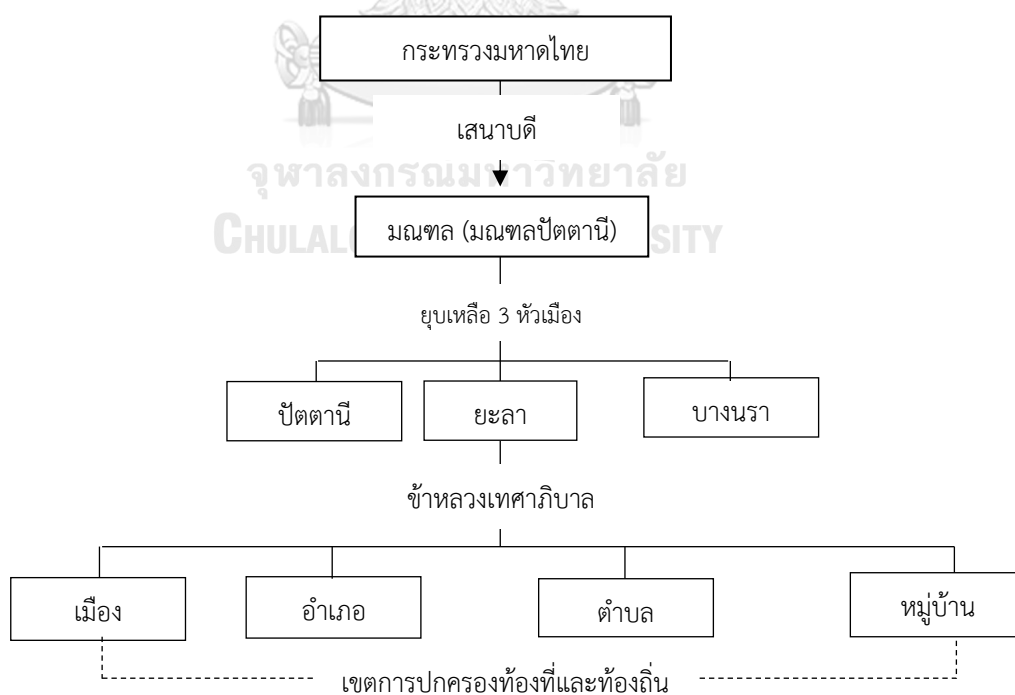
\* การกระทำดังกล่าวได้นำมาสู่ความไม่พอใจของผู้นำหัวเมืองทั้งเจ็ดที่มองว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการลดทอนอำนาจ โดยเฉพาะรายาเมืองปัตตานี สายบุรี และระแงะ โดยรัฐบาลได้กระทำการลงโทษผ่านการถอดยศและเนรเทศในเวลาต่อมา เป็นผลให้รายาเมืองอื่นๆต้องยอมปฏิบัติตามกฎข้อบังคับโดยดี (ปิยนาล บุนนาค, 2546, น. 90)

ทางการเมืองทั้งในแง่ของการควบคุมและความสามารถในการเก็บรายได้เข้ารัฐ ซึ่งเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นมาจากการมีกลไกของรัฐที่เข้มแข็งขึ้น (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2554, น. 59)

ฉะนั้น “โครงสร้างระบบเทศบาล” จึงกลายมาเป็นองค์ประกอบหลักในการจัดการความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลาง และท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีข้าหลวงเทศบาลดำรงตำแหน่งระหว่างเสนาบดีและเจ้าเมือง หรือเป็นตัวกลางระหว่างรัฐส่วนกลางผ่าน “กระทรวงมหาดไทย” และหัวเมืองที่เข้าไปมีบทบาทภายใน “มณฑล” ซึ่งในที่นี้คือมณฑลปัตตานีซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่เกิดจากการรวบรวม 7 หัวเมืองที่ยุบเหลือ 3 หัวเมืองในภายหลังเข้าไว้ด้วยกัน

การปฏิรูปเชิงโครงสร้างการปกครองโดยใช้หลักการปกครองแบบเทศบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงนำมาสู่รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง และท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากการแต่งตั้งตัวแทนจากส่วนกลางลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่เขตการปกครองที่เรียกว่า “มณฑล” ทำให้มณฑลมีสถานะเสมือนเป็นรัฐแยกส่วนที่ทำหน้าที่บริหารจัดการแทนส่วนกลางอีกชั้นหนึ่ง ภายในมณฑลจะประกอบด้วยเขตการปกครองเป็นเมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามลำดับ ดังภาพสรุปโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางและท้องถิ่นโดยใช้หลักการปกครองแบบเทศบาลในสมัยรัชกาลที่ 5

รูปภาพที่ 50 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางและท้องถิ่นสมัยรัชกาลที่ 5 โดยใช้หลักการปกครองแบบเทศบาลในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (มณฑลปัตตานี)



ที่มา : โดยผู้วิจัย

โครงสร้างดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการกระชับอำนาจมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้การบริหารจัดการภายในโครงสร้างสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากสถานะของมณฑลตั้งอยู่ระหว่างกลางที่เชื่อมสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยที่รัฐได้มอบอำนาจให้มณฑลมีหน้าที่แทนรัฐส่วนกลางที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่กรุงเทพฯ รูปแบบดังกล่าวเป็นวิธีการดึงอำนาจการปกครองในหัวเมืองซึ่งอยู่ในกำมือของเจ้าเมืองตามระบบกินเมืองเดิมมาสู่ศูนย์กลางการปกครองประเทศตามแบบเทศาภิบาล (พรหมงาม เเงาธรรมสาร, 2519, น. 138)

ฉะนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในรัฐไทยจึงเป็นความสัมพันธ์ที่มีโครงสร้างควบคุมกำกับจากกระทรวงมหาดไทยที่อยู่ในระดับบนลงล่างในระดับมณฑลและเขตปกครองท้องถิ่นที่และท้องถิ่นตามลำดับการบังคับบัญชา ลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงสถาบันที่มีลักษณะเป็นทางการ และไม่ได้สั่นไหวไปตามพลวัตโครงสร้างอำนาจที่มีในท้องถิ่น หากแต่เป็นความสัมพันธ์ที่ถูกกำหนดมาจากภายนอกพื้นที่คือ ส่วนกลาง และสถาบันที่แยกส่วนจากส่วนกลางที่เข้ามากระชับอำนาจหรือทำหน้าที่แทนส่วนกลางในการสร้างรัฐแบบสมัยใหม่ เหตุนี้จึงทำให้ความสัมพันธ์เชิงสถาบันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจรัฐซ้อนอำนาจรัฐ นั่นคือ กระทรวงมหาดไทยและมณฑลเป็นผู้ใช้อำนาจ ขณะที่เขตการปกครองท้องถิ่นและท้องถิ่นอยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกใช้อำนาจ ปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนกลาง และสถาบันที่แยกส่วนจากส่วนกลางจึงมีความสามารถในการควบคุมกลไกทางอำนาจรัฐ หรือใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับทางการเมืองเหนืออาณาบริเวณท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

## 1.2) ตัวแสดง และความสัมพันธ์ทางอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

### 1) ตัวแสดง

เมื่อพิจารณาถึงตัวแสดงทางสังคมในฐานะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่มีต่อโครงสร้างสถาบันทางการเมือง และการกำหนดทิศทางความเป็นไปของการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงตัวแสดงระดับกลุ่มในสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นมาจากการรวมตัวกันเป็นกลุ่มของปัจเจกบุคคลที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันภายในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 พบว่า มี 2 กลุ่มหลัก ดังนี้

### 1. กลุ่มชนชั้นนำเก่าตามประเพณี (ชนชั้นนำสายเจ้าและศาสนา)

กลุ่มชนชั้นนำเก่าตามประเพณี (Patani-Malay traditional aristocratic elites) เป็นกลุ่มที่สืบเชื้อสายมาจากชนชั้นสูง โดยเฉพาะการสืบเชื้อสายมาจากรายนหรือเจ้าเมืองที่เคยถูกแต่งตั้งจากทางการของรัฐบาลไทยให้เป็นผู้ว่าในสมัยเจ็ดหัวเมืองมลายูระหว่างปี พ.ศ. 2359-2449 โดยผู้นำที่เป็นรายนหรือเจ้าในเวลานั้นมีทั้งหมด 29 คน ประกอบด้วย เมืองปัตตานี 7 คน เมืองยะหริ่ง 5 คน

เมืองรามัน 4 คน เมืองระแงะ 4 คน เมืองยะลา 4 คน เมืองสายบุรี 3 คน และเมืองหนองจิก 2 คน โดยผู้นำกลุ่มนี้เป็นต้นตระกูลของชนชั้นสูงในปัตตานียุคร่วมสมัย (ศรีสมภพ จิตรภิมยศรี & สุกรี หลังปูเต๊ะ, 2551, น. 52) แง่นี้จึงทำให้เห็นลักษณะความเป็นกลุ่มชนชั้นนำเก่าตามประเพณีที่สืบเชื้อสายมาจากราชาหรือเจ้าในเวลานั้น ซึ่งเป็นอำนาจตามจารีตของการปกครอง (traditional authority) ที่ได้รับความชอบธรรมจากรัฐ ดังปรากฏให้เห็นว่าช่วงเวลานี้รัฐยังไม่ได้ลดทอนเงื่อนไขความเป็นรัฐจารีตที่มีอยู่เดิมในพื้นที่แต่อย่างใด โดยความเป็นจารีตของเครือข่ายกลุ่มเจ้านั้นสามารถที่จะเชื่อมสัมพันธ์กับความศักดิ์สิทธิ์ผ่านเงื่อนไขทางสายเลือด (heredity) และเงื่อนไขเหล่านี้กลายมาเป็นสิ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อแต่งตั้งตัวแสดงหรือผู้กระทำการหลักที่เข้ามามีบทบาทนำทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น โดยไม่ต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมแต่อย่างใด (Blau, 1963, p. 131) เพราะชนชั้นนำในลักษณะดังกล่าวผูกพันกับพื้นที่ผ่านความศักดิ์สิทธิ์ตามพัฒนาการของเส้นทางประวัติศาสตร์ที่เป็นมรดกตกทอดจากชนชั้นนำรุ่นเก่ามายังชนชั้นนำรุ่นใหม่ที่ยังมีชีวิตอยู่ในช่วงเวลานั้นให้เข้ามามีอำนาจนำทางการปกครองในพื้นที่แทน

ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งที่รัฐให้การยอมรับทางอำนาจคือ กลุ่มผู้นำศาสนาอิสลาม ที่ให้อำนาจในการเข้ามามีบทบาทนำในพื้นที่ เช่น การออกกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง รศ. 120 (พ.ศ.2444) ที่ใช้กำหนดระเบียบแบบแผนวิธีการปกครอง ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ บทบัญญัติในข้อ 32 ที่ได้กำหนดให้ใช้กฎหมายอิสลามตามจารีตประเพณีทางศาสนาที่กำหนดให้โต๊ะกาลิ ซึ่งเป็นผู้รู้และเป็นที่ยอมรับในศาสนาอิสลามเป็นผู้มีอำนาจในการพิพากษาตามกฎหมายอิสลาม (กองประสานราชการ กรมการปกครอง, 2512, น. 51-52; ปิยนารถ บุนนาค, 2546, น. 89-90) และที่สำคัญกลุ่มผู้นำศาสนายังสามารถใช้ความมีบารมีเข้าไปแทรกซึมเป็นตัวแสดงหลักในการขับเคลื่อนเพื่อชี้นำชุมชนท้องถิ่นในด้านต่างๆที่ทำให้ประชาชนเชื่อและดำเนินการตาม ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าผู้นำศาสนามีอำนาจตามบารมี (charismatic authority) ซึ่งเป็นผลพวงมาจากเงื่อนไขของความศักดิ์สิทธิ์ที่เป็นไปตามหลักศาสนา ซึ่งมีผู้ติดตามหรือสาวกที่ให้ความเชื่อมั่นศรัทธาโดยมอบอำนาจให้เพื่อเป็นการยกย่องหรือให้ความเคารพนับถือศรัทธาโดยใช้เงื่อนไขทางศาสนาเป็นกลไกกลางในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์

## 2. กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในทางโลก (แยกรัฐออกจากศาสนา)

กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในทางโลก (secular elite) เป็นกลุ่มที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับศาสนา หรือเป็นกลุ่มชนชั้นนำสมัยใหม่ ผู้นำกลุ่มนี้ในช่วงเวลานั้น ประกอบด้วย เครือข่ายกลุ่มพ่อค้าที่เป็นคนจีนโพ้นทะเลซึ่งเข้ามามีบทบาทสำคัญทางการเมืองในเวลาต่อมาเนื่องจากมีอำนาจทางด้านเศรษฐกิจในพื้นที่ ซึ่งคนกลุ่มนี้จะอยู่ในฐานะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่รัฐไทยในขณะนั้นให้ความสำคัญอย่างมากเนื่องจากเป็นการเอื้อผลประโยชน์ระหว่างกัน กระทั่งทางการไทยได้แต่งตั้งให้

คนจีนเข้ามามีบทบาทในเชิงโครงสร้างทางการเมืองในระดับท้องถิ่นหลายตำแหน่ง ดังปรากฏให้เห็นจากการที่ชาวจีนได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากับชนชั้นนำทางการเมืองปกครองไทย เช่น เจ้าเมืองจีน นายอำเภอจีน จางวางจีน ปลัดจีน และกงสุลจีนในบังคับสยาม และอีกด้านหนึ่งทางการได้แต่งตั้งคนกลุ่มนี้เข้ารับราชการในสังกัดกรมกองต่างๆ (เจษฎา นิลสงวนเดช, 2562, น. 202) อันทำให้ทางการไทยได้รับประโยชน์ในแง่ของการควบคุมคนจีน และทำให้คนจีนในพื้นที่มองรัฐไทยด้วยสายตาเชิงบวกโดยไม่ต่อต้านคุกคาม ประกอบกับยังมีกลุ่มชนชั้นนำอื่นๆ ที่ทางราชการแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะตัวแสดงที่เป็นคนไทย หรือคนที่ส่วนกลางไว้วางใจให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ ซึ่งทำให้บรรดาตัวแสดงเหล่านี้กลายเป็นผู้มีบทบาทนำในทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นในเวลานั้น ประกอบด้วย เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ข้าหลวงเทศาภิบาล ข้าราชการประจำตามโครงสร้างที่เชื่อมสัมพันธ์กับส่วนกลาง เช่น ผู้ว่าราชการเมือง ปลัดเมือง นายอำเภอ นายแขวง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และครู (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548, น. 90) โดยตัวแสดงดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบเชิงโครงสร้างที่เป็นทางการของรัฐไทย ซึ่งทำให้เห็นว่ากลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่ได้รับมอบอำนาจในลักษณะดังกล่าวสามารถจัดอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำที่ได้รับมอบอำนาจทางกฎหมาย (legal authority) ซึ่งเป็นตัวแทนที่อยู่ภายในโครงสร้างที่มีความเป็นระเบียบแบบแผนภายใต้ความเป็นทางการเชิงสถาบันที่มีกฎหมายเป็นอำนาจสูงสุดในการควบคุมกำกับ (Blau, 1963, p. 308) อันส่งผลต่อการหล่อหลอมความเป็นรัฐราชการที่เชื่อมสัมพันธ์ตามลำดับการบังคับบัญชาจากบนลงล่าง และมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างกันตามกฎกติกาที่อยู่ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงสถาบัน

## 2) ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดง

เมื่อพิจารณาถึงเรื่องความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงภายใต้โครงสร้างการเมืองการปกครองท้องถิ่นในสมัยรัชกาลที่ 5 ผู้วิจัยขอแบ่งการวิเคราะห์และอธิบายเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

### 1. ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น เมื่อพิจารณาตามแนวคิดของ Steven Lucks สามารถอธิบายความสัมพันธ์ทางอำนาจได้ 3 มุมมอง กล่าวคือ

#### 1.1 มุมมองพหุนิยมทางอำนาจ (Pluralists View of Power)

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันท้องถิ่นและโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นด้วยมุมมองนี้พบว่า ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้มีโครงสร้างอำนาจที่กระจุกกระจายอยู่ตามบริบท

สังคมของแต่ละหัวเมืองมลายู ซึ่งประกอบด้วยบรรดาเจ้าเมืองและชนชั้นนำทางศาสนาที่เป็นตัวแสดงหลักสำคัญที่มีบทบาทในการกระทำการตัดสินใจ (decision-making) โดยเฉพาะอำนาจในการกระทำการตัดสินใจเพื่อออกกฎระเบียบภายในหัวเมือง เช่น การออกระเบียบกฎหมายในการปกครองและการเก็บภาษีได้อย่างอิสระ การดำเนินนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นอิสระด้วยแนวทางต่างๆ โดยอำนาจในการตัดสินใจในลักษณะดังกล่าวกลายมาเป็นกระบวนการสร้างผลประโยชน์ให้บรรดาเจ้าเมืองและชนชั้นนำทางศาสนาในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามความเป็นอิสระในการกำหนดกฎหมาย หรือมีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายต่างๆต้องแลกมากับการที่บรรดาเจ้าเมืองต้องพร้อมให้การสนับสนุนกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเสบียงอาหารให้แก่รัฐไทย (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 81-82)

ในที่นี้แม้จะทำให้เห็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหนือกว่าของเจ้าเมืองและชนชั้นนำทางศาสนาที่มีอำนาจในกระบวนการตัดสินใจที่เหนือกว่าตัวแสดงอื่นๆที่มีอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจที่สอดคล้องกับแนวคิดพหุนิยมของ Steven Lucks ที่อ้างอิงจากงานของ Robert A. Dahl ในมิติการพิจารณาความสัมพันธ์อำนาจว่าคนกลุ่มใด หรือชนชั้นนำกลุ่มไหนจะมีอำนาจเหนือกว่าให้พิจารณาจากการครอบครองฐานทรัพยากรที่เหนือกว่า (S. R. Clegg, 1989, p. 110) ซึ่งในที่นี้คือ การครอบครองฐานทรัพยากรภายในท้องถิ่น โดยเฉพาะฐานทรัพยากรในรูปแบบส่วย ซึ่งเก็บในรูปของสิ่งของหรือผลผลิต ภาษีซึ่งเก็บในรูปของเงิน และแรงงาน

ฉะนั้นภาษีที่เก็บจึงมีหลายประเภท ได้แก่ ภาษีขาเข้าขาออก ซึ่งเก็บจากสินค้าเข้าและสินค้าออก การตั้งด่านเข้าและด่านออกจากเมืองตามพรมแดนของหัวเมือง ภาษีนาซึ่งเก็บจากผลผลิตของเจ้าของนาคือ ข้าวร้อยละ 10 จากที่ผลิตได้ ภาษีผลไม้เก็บจากเจ้าของสวนครึ่งหนึ่งของผลผลิต ภาษีฝิ่น เหล้า และบ่อนเบี้ยซึ่งเจ้าเมืองจะให้คนจีนประมูลและผูกขาด ค่าธรรมเนียมการศาลและส่วยรายหัว ซึ่งส่วยสมัยนั้นแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ ส่วยหวายที่เก็บจากราษฎรมลายูและส่วยกระดานเก็บจากราษฎรสยาม ส่วยประเภทต้นไม้เงินต้นไม้ทองจะเก็บเป็นเงิน เป็นส่วยที่เจ้าเมืองเรียกเก็บจากราษฎรมลายูเพื่อนำไปทำต้นไม้เงินต้นไม้ทองเป็นเครื่องบรรณาการส่งไปถวายกษัตริย์สยาม และยักรวมถึงการที่เจ้าเมืองยังมีฐานทรัพยากรประเภทแรงงานที่ได้จากราษฎรที่อยู่ในหัวเมือง ซึ่งเกิดจากการเกณฑ์แรงงานไปทำนาหรือจับช้างให้เจ้าเมืองเพราะไม่มีถนนและรถ ที่สำคัญเจ้าเมืองยังมีช้างไว้ให้เช่า และยังมีส่วนแบ่งจากกิจการเหมืองแร่ (ดีบุกและทอง) ที่ได้มาจากนักลงทุนต่างชาติ สิ่งเหล่านี้ถือเป็นรายได้พิเศษที่สำคัญของเจ้าเมือง (ปิยดา ชลวร, 2560, น. 48) ดังตารางเปรียบเทียบกรณีตัวอย่างส่วยและภาษีที่เจ้าเมืองเก็บได้จากราษฎรในเจ็ดหัวเมือง ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444)

ตารางที่ 65 เปรียบเทียบกรณีตัวอย่างส่วยและภาษีที่เจ้าเมืองเก็บได้จากราษฎรในเจ็ดหัวเมือง ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444)

เมือง	ส่วยต้นไม้เงิน ต้นไม้ทอง	ภาษีทางเข้า น้ำมันดิน (ที่นา)	รายได้อื่นๆ	รวม
ตานี	4,266	3,000	ภาษีขาเข้าขาออก 20,500 ภาษีเกลือ 13,000	40,766
หนองจิก	6,666	2,750	-	4,416
สายบุรี	6,666	2,750	-	4,416
ยะหริ่ง	9,333	2,500	-	11,833
รามัน	2,666	800	ผลประโยชน์จากเหมืองแร่ ดีบุก 6,000	9,466
ระแงะ	1,666	1,000	-	2,666
ยะลา	2,000	500	-	2,500

ที่มา : รายงานพระยาศรีสหเทพถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ 14 ธันวาคม ร.ศ.120 ใน หจข.ร.5ม.49/08 “ผลประโยชน์พระยาเมืองแขกทั้งเจ็ด” (ปิยดา ชลวร, 2560, น. 53)

นอกจากแหล่งรายได้ที่ทำให้เจ้าเมืองมีอำนาจฐานทรัพยากรที่เหนือกว่าตัวแสดงอื่นในโครงสร้างท้องถิ่นแล้วนั้น อีกด้านหนึ่ง ความเหนียวแน่นยังเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ทางอำนาจของเจ้าเมืองกับเกอราจาอัน (Kerajaan) หรือการมีราชาที่อยู่สภาวะเส้นทางบังคับทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความรุ่งเรืองของการมีราชาดำรงอยู่ในพื้นที่ดั้งเดิม และการมีคติความเชื่อเรื่องอำนาจอันศักดิ์สิทธิ์ของราชาที่มองว่าเป็นอำนาจที่คอยปกป้องรักษาบ้านเมืองของตัวเองให้อยู่รอดอย่างปลอดภัย (วันอิสซาน ตูแวลีเตะ, 2564, น. 198-199) ฉะนั้น การสืบทอดโครงสร้างความสัมพันธ์จึงทำให้ตัวแสดงระดับเจ้าเมืองที่ส่งต่อมาถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ยังคงเป็นตัวแสดงนำที่ยังได้รับการยอมรับ ดังปรากฏตัวอย่างจากคำนำหน้าชื่อของเจ้าเมืองที่แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกับชนชั้นเจ้าหรือราชสำนักที่เคยมีความรุ่งเรืองในอดีต เช่น คำนำหน้าชื่อ “กู ตวน ต่วน ตวนกู เติงกู (Ku/Tuan/Tengku/Tuanku)” ซึ่งเป็นคำที่ใช้เรียกกษัตริย์ มกุฎราชกุมาร พระมหากษัตริย์ เชื้อพระวงศ์ทั้งชายและหญิงในราชสำนัก (อัสหมัด สมบูรณ์ บัวหลวง, 2564)

ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงลักษณะตัวตนของเจ้าเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็จะได้พบได้ว่า คำดังกล่าวยังคงถูกนำมาใช้เพื่อแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงกับเจ้าในอดีต เช่น เติงกู อับดุลกาเดร์ ผู้เป็นเจ้าเมืองปัตตานีในสมัยรัชกาลที่ 5 และเป็นชนชั้นนำที่เข้าไปแสดงอำนาจต่อรองกับรัฐบาลสยามเพื่อขอให้ปัตตานีปกครองตนเองเหมือนเดิม และเป็นตัวแทนในการต่อสู้เพื่อความเป็น

อิสระของพื้นที่ปัตตานีมาโดยตลอด จึงยิ่งทำให้อำนาจและบารมีของเจ้าเมืองได้รับการยอมรับจากตัวแสดงที่อยู่ภายใต้โครงสร้างของท้องถิ่น

ฉะนั้น จากข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงที่มาของรายได้ และความสัมพันธ์ทางอำนาจกับเจ้าผู้ครองเมืองในอดีต ซึ่งเป็นกลุ่มชนชั้นนำเก่าตามประเพณี (Patani-Malay traditional aristocratic elites) ได้กลายเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลให้บรรดาเจ้าเมืองมีอำนาจทางด้านฐานทรัพยากรที่เหนือกว่าตัวแสดงอื่นที่อยู่ภายในท้องถิ่น กรณีนี้จึงไปยืนยันมุมมองทางอำนาจของ Steven Lukes ที่อ้างอิงแนวคิดของ Dahl ซึ่งได้เสนอว่า การที่ A (เจ้าเมือง) มีอำนาจเหนือ B (ตัวแสดงในท้องถิ่น) นั่นคือ การที่ A (เจ้าเมือง) ทำให้ B (ตัวแสดงในท้องถิ่น) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดในที่นี้คือ การเรียกเก็บส่วย ภาษี และการใช้แรงงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่ A (เจ้าเมือง) ต้องการได้ แม้ B (ตัวแสดงในท้องถิ่น) จะเต็มใจหรือไม่เต็มใจกระทำ (Bell et al., 1969, p. 80) ด้วยเหตุนี้ การที่ A (เจ้าเมือง) มีฐานทรัพยากรที่เกิดจากการสะสมทุนผ่านเงื่อนไขดังกล่าวเหนือกว่า B (ตัวแสดงระดับท้องถิ่น) จึงทำให้เจ้าเมืองมีความสามารถในการควบคุมกำกับ B (ตัวแสดงระดับท้องถิ่น) ได้ (S. R. Clegg, 1989, p. 110)

อย่างไรก็ตาม การยอมรับต่อชนชั้นนำจะมากหรือน้อยไม่ได้มีลักษณะตายตัว หรือเหมือนกันทุกหัวเมือง หากแต่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบทางอำนาจที่เกี่ยวข้องกับอัตวิสัยหรือการกระทำที่เป็นเป้าหมายของเจ้าเมืองแต่ละคน (subjective interest) โดยเฉพาะการกระทำหรือปฏิบัติการการต่อสู้เพื่อรักษาดินแดนความเป็นอาณาจักรดั้งเดิมของปาตานีที่มีความรุ่งเรืองทางราชสำนัก และความมั่นคงในมิติทางสังคมวัฒนธรรมที่สัมพันธ์กับหลักศาสนาซึ่งมีพัฒนาการการฝังตัวมายาวนานในทางประวัติศาสตร์พื้นที่ แม้ตัวแสดงชนชั้นนำสายเจ้าเมืองเหล่านี้จะถูกจัดตั้งโดยทางการสยามหรือรัฐไทย แต่การกระทำที่มีนัยยะเชิงขัดแย้งหรือขัดแย้งกับรัฐศูนย์กลางที่กรุงเทพฯ จึงยิ่งทำให้ตัวแสดงดังกล่าวได้รับการยอมรับในฐานะผู้ต่อสู้เพื่อดินแดน แม้การต่อสู้จะสร้างความขัดแย้งให้กับอีกฝ่ายก็ตาม

ฉะนั้น องค์ประกอบสร้างความเป็นเจ้าเมืองที่เชื่อมสัมพันธ์ระหว่างราชสำนัก และศาสนา ด้วยการคงรักษาหรือให้ความสำคัญกับมิติความเป็นจารีตดั้งเดิมที่ฝังรากลึกอยู่ในสถานะเส้นทางบังคับ (path dependence) เหนือดินแดนปาตานีซึ่งถูกกลไกผลิตซ้ำกระทั่งเกิดความมั่นคง ล้วนเป็นกลไกที่ทำให้ชนชั้นนำผู้นั้นมีความโดดเด่นทางอำนาจที่สอดคล้องกับหลักการผู้นำหรือคอสึฟะฮ์ ที่ให้ความสำคัญกับหลักความเป็นตัวแทนแห่งคุณธรรมและอำนาจของพระเจ้าในการทำหน้าที่สืบทอดหน้าที่แทนศาสดามูฮัมมัดในเรื่องที่เกี่ยวกับทางโลก และมีอำนาจในการดำเนินการเรื่องต่างๆ ที่อยู่ภายใต้ขอบเขตกฎหมายตามซารีอะห์ที่ระบุไว้ในคัมภีร์อัลกุรอาน (สามารถ ทองเฟือ, 2562, น. 67) องค์ประกอบดังกล่าวจึงเป็นอีกหนึ่งที่มาของการรักษาความมั่นคงหรือเสถียรภาพทางอำนาจของชนชั้นนำให้ยังคงมีอำนาจ อิทธิพล หรือความศักดิ์สิทธิ์เหนือตัวแสดงอื่น ดังนั้น ความสัมพันธ์ทางสายเลือดของราชสำนัก และศาสนาอิสลาม จึงกลายเป็นเงื่อนไขที่ตัวแสดงระดับปัจเจกบุคคลในท้องถิ่นต่างให้การยอมรับในอำนาจ โดยมอบอำนาจให้ชนชั้นนำดังกล่าวเป็นตัวแทนในการกระทำการ



ตัดสินใจ (decision-making) (Dahl, 2005, p. 336) หรือมีอำนาจในการสั่งการ หรือโน้มน้าวให้ปัจเจกบุคคลในท้องถิ่นกระทำการหรือไม่กระทำการอะไรบางอย่างได้

## 1.2 มุมมองวิพากษ์ทางอำนาจ (Critique View of Power)

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันท้องถิ่นและโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นที่พบว่า เจ้าเมืองมีโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหนือกว่าตัวแสดงอื่นๆ ในสถาบันท้องถิ่นดังปรากฏจากอำนาจในการจัดเก็บภาษี ส่วย และแรงงานจากราษฎรซึ่งเป็นตัวแสดงในระดับท้องถิ่น อันนำมาซึ่งผลประโยชน์มหาศาลแก่เจ้าเมือง โดยเฉพาะการได้ผลประโยชน์ที่ปรากฏเป็นรูปธรรมถึงความมั่งคั่งจากรายได้ที่ได้จากการจัดเก็บภาษี เรียกรับส่วย และมีแรงงานไว้สนองความต้องการของตนนั้น นัยยะหนึ่งการกระทำดังกล่าวได้นำไปสู่การกดขี่ขูดรีดประชาชน และการขาดความยุติธรรมที่นำไปสู่การสร้าง ความเดือดร้อนให้แก่สถาบันในระดับท้องถิ่น ดังปรากฏตัวอย่างจากข้อปัญหาของราษฎรในท้องถิ่นที่ไม่สามารถเรียกร้องให้เจ้าเมืองแก้ไขได้ โดยสามารถจัดกลุ่มปัญหาได้ 4 กลุ่ม (พรรณงาม เก่าธรรมสาร, 2519, น. 72-74) ดังนี้

**กลุ่มปัญหาแรก** การเก็บส่วยและภาษีต่างๆไม่เป็นธรรม และเป็นการกดขี่บังคับให้ตัวแสดงในท้องถิ่นต้องตอบสนองด้วยการจ่ายสิ่งเหล่านั้นด้วยความไม่เต็มใจ เพราะการเก็บส่วนในแต่ละครั้ง ราษฎรในท้องถิ่นจะถูกเรียกเก็บหลายครั้ง ซึ่งเกิดจากความไม่ต่อเนื่องในการส่งคนไปเก็บจึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อน และที่สำคัญไม่สามารถขัดขืนได้เพราะมีการลงโทษ เช่น การเอาโคกระบือไป การจับตอกข้อ เป็นต้น ซึ่งต้องจำยอมเสียให้ ความไม่เป็นธรรมยังรวมไปถึงการจัดเก็บภาษีที่ไม่มีมาตราซึ่งดวงวัดเป็นเกณฑ์ ซึ่งขึ้นอยู่กับแขวงในการกำหนดตามความพอใจ และมีการลงโทษถ้าผู้นั้นไปฟ้องร้อง

**กลุ่มปัญหาที่สอง** การเกณฑ์ราษฎรไปทำธุระให้กับเจ้าเมือง ซึ่งเป็นเหตุให้ราษฎรขาดเวลาทำมาหากิน เช่น การเกณฑ์ไปจับช้างเถื่อน 3-4 เดือน หรือเกณฑ์ไปทำนาของเจ้าเมืองจนพันธุการทำนาในพื้นที่ตนเอง

**กลุ่มปัญหาที่สาม** การกลั่นแกล้งราษฎรให้ได้รับความเดือดร้อนในการทำมาหากิน เช่น การดื้อนช้างซึ่งไม่ได้จับมาเข้าประจำการไว้ใกล้ไร่นาราษฎรและปล่อยให้บุกรุกทำลายเสียหายแก่พืชผล

**กลุ่มปัญหาที่สี่** การใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงราษฎร เช่น การฉูดหึงสาวที่พอใจมาให้แก่บุตรหรือเครือญาติของตนเอง การแย่งไร่นาของราษฎรโดยไม่ได้สนใจถึงการครอบครองความเป็นเจ้าของ ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงการข่มเหงราษฎร (พรรณงาม เก่าธรรมสาร, 2519, น. 72-74)

จากตัวอย่างปัญหาความไม่เป็นธรรมดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นปรากฏการณ์ความขัดแย้งในบริบทความสัมพันธ์ทางอำนาจอย่างเห็นได้ชัดระหว่างเจ้าเมืองที่มีเจตนากระทำการกดขี่ข่มเหงราษฎรในหลายด้าน กรณีนี้ทำให้เห็นอำนาจของเจ้าเมืองไปในทางที่จำกัดการมีส่วนร่วมของราษฎรในการแสดงความคิดเห็นหรือความขัดข้องใจต่อความไม่เป็นธรรม หรือเป็นสิ่งที่ Lukes มองว่าการกระทำ

ดังกล่าวเป็นการสร้างกำแพงกีดกันการมีส่วนร่วมในการแสดงออกหรือโต้แย้งของผู้ถูกระทำ (Lukes, 2005, pp. 22-23) โดยเฉพาะการถกเถียงและการฟ้องร้องถึงความคับข้องใจในวิธีการหรือรูปแบบการจัดเก็บภาษี และใช้แรงงานราษฎร ซึ่งถือเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากการถูกกีดกันของราษฎร (covert conflict) (S. R. Clegg, 1989, p. 90 ; Lukes, 2005, p. 29 ; เอก ตังทรัพย์วัฒนา, 2550, น. 282)

### 1.3 มุมมองการศึกษาอำนาจตามแนวทางวิพากษ์ที่เกิดจากการครอบงำ การควบคุมความคิด และการสร้างอุดมการณ์

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันท้องถิ่นและโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นที่ทำให้เจ้าเมืองมีอำนาจเหนือกว่าโดยใช้วิธีครอบงำทางความคิดหรือสร้างอุดมการณ์ให้สถาบันในท้องถิ่นหรือราษฎรดำเนินการตามนั้น แง่นี้เกิดขึ้นมาจากการกล่อมเกลாத่างการเมืองโดยใช้ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติทางการเมืองการปกครองที่ตั้งอยู่บนหลักการความรุ่งเรืองของราชสำนัก หลักการทางศาสนาอิสลามที่มองว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐเป็นของพระเจ้าแต่เพียงผู้เดียว และวาทกรรมผ่านการใช้ภาษาที่สามารถทำให้เกิดความเกลียดชังต่อรัฐสยามที่กำลังรุกรานในเวลานั้น โดยองค์ประกอบสร้างอุดมการณ์ดังกล่าวจะเป็นกลไกในการหล่อหลอมให้สถาบันและตัวแสดงในท้องถิ่นมีสำนึกในความเป็นรัฐและชาติของตนซึ่งเป็นสิ่งที่เจ้าเมืองต้องการหล่อหลอม อันจะส่งผลต่อการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางอำนาจที่มีอยู่ของเจ้าเมือง ซึ่งในกรณีของการใช้ความรุ่งเรืองของราชสำนักและองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลามที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนาน ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการหล่อหลอมความเป็นตัวตนที่พบเห็นได้ทั่วไปในบริเวณหัวเมืองหรือดินแดนปัตตานีดั้งเดิม เพราะสิ่งดังกล่าวสามารถที่จะสร้างอุดมการณ์ทางความเชื่อที่นำไปสู่การสร้างความเป็นท้องถิ่นนิยม หรือปัตตานีนิยมให้กับผู้คนได้มีจิตสำนึกผูกติดอยู่กับดินแดนหรือท้องถิ่นที่มีความอุดมสมบูรณ์ทั้งในมิติทางการเมืองและสังคมวัฒนธรรมได้เป็นอย่างดีอันเป็นผลดีต่อการรักษาความมั่นคงให้กับพื้นที่ ประกอบกับในช่วงหลังที่เริ่มมีการคุกคามของรัฐสยามโดยพยายามเข้ามาควบคุมดินแดนปัตตานี แม้ในช่วงแรกจะมีความยืดหยุ่น หรือควบคุมแบบหลวมๆ โดยยังคงให้อำนาจแก่ชนชั้นนำแบบเดิม และเห็นคุณค่าในปัทสนานทางสังคมที่มีอัตลักษณ์สัมพันธ์กับเงื่อนไขทางศาสนาและชาติพันธุ์อยู่เช่นเดิม หากแต่ต่อมาเมื่อรัฐส่วนกลางพยายามใช้อำนาจเหนือกว่าเข้ามาควบคุมกำกับผ่านกลไกเชิงกฎหมาย โดยเฉพาะกฎบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง รศ. 120 (พ.ศ. 2444) หรือนโยบายในการโยกอำนาจมาสู่ศูนย์กลาง หรือการกดทับด้วยโครงสร้างของระบบเทศาภิบาล สิ่งเหล่านี้ได้นำมาซึ่งความไม่พอใจของผู้นำหัวเมืองหรือชนชั้นนำเดิม เพราะมองว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการลดทอนอำนาจ ซึ่งลักษณะดังกล่าวถูกนำไปใช้เพื่อสร้างอุดมการณ์ในการหล่อหลอมทางความคิดของตัวแสดงในระดับท้องถิ่น เพื่อให้สถาบันและตัวแสดงที่มีอยู่ในท้องถิ่นเกิดภาพลบหรือเกิดความรู้สึกแค้นเคืองต่ออำนาจที่มาจากศูนย์กลางรัฐสยามมากขึ้น อันจะช่วยสร้างเกราะ

ป้องกันในการต่อสู้เพื่อรักษาความมั่นคงของพื้นที่ ความเป็นเอกภาพของสถาบันท้องถิ่น และ เสถียรภาพในโครงสร้างอำนาจเดิมของท้องถิ่นให้คงอยู่

## 2. ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กร อื่นในรัฐไทยที่มีต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อองค์กรอื่นในรัฐ ไทย เมื่อพิจารณาตามแนวคิดของ Steven Lucks สามารถอธิบายความสัมพันธ์ทางอำนาจได้ 3 มุมมอง กล่าวคือ

### 1.1 มุมมองพหุนิยมทางอำนาจ (Pluralists View of Power)

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในรัฐไทย ซึ่งในที่นี้ คือองค์กรรัฐในราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค พบว่า เป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่กำหนดไว้ ตายตัวอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการผ่านระบบเทศบาล ซึ่งเป็นโครงสร้างการปกครองที่ เกิดขึ้นมาจากการปฏิรูประบบราชการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ที่ ต้องการกระชับอำนาจทุกพื้นที่เข้าสู่ส่วนกลางโดยใช้โครงสร้างเดียวกันตามแนวทางการสร้างรัฐสมัย ใหม่ (Modern State Building) ซึ่งขณะนั้นได้มอบหมายให้สมเด็จพระยาเดชาดิศรราชานุภาพเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการรวมหัวเมืองต่างๆที่กระจัดกระจายให้รวมเป็นเขตหนึ่งเขตเดียวเรียกว่า “มณฑล” โดยแต่ละมณฑลมีการแต่งตั้งตำแหน่ง “ผู้ว่าราชการมณฑล” เป็นผู้รับผิดชอบบริหาร ราชการภายในมณฑล เรียกว่า “ข้าหลวงเทศาภิบาล” ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีกรมมหาดไทยที่ส่วนกลาง ทั้งนี้ รัฐส่วนกลางได้ออกแบบเครื่องมือในการบริหารการปกครองโดยใช้วิธีการสร้างกฎหมายใหม่เพื่อ เป็นกลไกกลางในการบริหารราชการภายในพื้นที่ของแต่ละมณฑล เรียกว่า “พระราชบัญญัติการ ปกครองท้องที่ และกฎข้อบังคับหัวเมืองมลายู” ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจพระมหากษัตริย์สยาม ในการแต่งตั้งเจ้าเมือง หรือผู้ว่าราชการเมือง ขณะที่ให้อำนาจรัฐมนตรีกรมมหาดไทยมีอำนาจในการ แต่งตั้งผู้ช่วยเจ้าเมือง เรียกว่า “ปลัดเมือง” หรือ “ยกกระบัตรเมือง” และให้อำนาจผู้ว่าราชการเมืองมี อำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับต่ำในจังหวัด และเสมียนในระดับล่าง ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้า เมืองจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ว่าราชการมณฑลหรือภาค (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 219-220)

รูปแบบเชิงโครงสร้างดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงที่อยู่ ภายในโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่มีประมุขหรือ พระมหากษัตริย์สยาม และรัฐมนตรีกรม มหาดไทยเป็นตัวแสดงชนชั้นนำหลักที่มีอำนาจอย่างชอบธรรมเหนือตัวแสดงอื่นที่มีอยู่ภายในระดับ ท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นตัวแสดงระดับท้องถิ่นที่เป็นทางการซึ่งถูกแต่งตั้งจากส่วนกลางคือ เจ้าเมือง ผู้ช่วย เจ้าเมือง และผู้ว่าราชการเมือง รวมทั้งตัวแสดงระดับท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเคยมีอำนาจในพื้นที่ กลายมาเป็นตัวแสดงลำดับรองที่ต้องอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจเชิงโครงสร้างที่มีส่วนกลาง

เป็นผู้ถือครองอำนาจหลักเหนือตัวแสดงระดับรองที่อยู่ภายในท้องถิ่น เป็นเหตุให้สถานะความเป็นชนชั้นนำหลักในระดับท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมกลับถูกลดทอนอำนาจลงไปด้วยเงื่อนไขเชิงโครงสร้างดังกล่าว

ฉะนั้น ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงระดับท้องถิ่นที่อยู่ภายในมณฑล จึงเป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่อยู่ภายใต้ตัวแสดงระดับบนที่มาจากศูนย์กลางซึ่งกระทำการปกครองในลักษณะจากบนลงล่าง (Top-Down Management) ผ่านสถาบันพระมหากษัตริย์สยามที่อยู่ในระดับสูงสุดและรัฐมนตรีกรมมหาดไทยเป็นตัวกลางหรือตัวแทนของรัฐไทยในฐานะผู้ใช้อำนาจแทน โดยมีเครื่องมือการบริหารปกครองอยู่ในรูปของกฎหมายคือ พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น และกฎข้อบังคับหัวเมืองมลายูที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อใช้เป็นกลไกในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจให้ส่วนกลางมีอำนาจเหนือสถาบันและตัวแสดงอื่นภายในรัฐ ส่งผลให้ตัวแสดงระดับท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเจ้าเมือง ผู้ว่าราชการเมือง หรือผู้นำอื่นที่เคยมีอิทธิพลในท้องถิ่นแต่เดิมกลับเป็นตัวแสดงที่ขาดความเป็นอิสระ หรือไม่มีอำนาจในลักษณะที่เป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐอยู่ในมือของตนเองเหมือนกับอดีตที่เคยมีเมื่อครั้งยังเป็นรัฐปัตตานีที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์ทางอำนาจกับรัฐสยาม และแม้ว่าตัวแสดงระดับท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับหัวเมืองมลายูโดยชัดเจน แต่ก็ไม่ได้ถือว่าอำนาจดังกล่าวของตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเป็นการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองตนเองได้อย่างเป็นอิสระเหมือนอดีตที่เคยมีมา เพราะอำนาจที่ถูกสร้างขึ้นใหม่ภายใต้กรอบโครงสร้างที่เกิดจากการปฏิรูปของรัชกาลที่ 5 เป็นเพียงอำนาจที่ได้รับการจัดสรรให้อยู่ภายใต้การตัดสินใจของโครงสร้างส่วนกลางหรือชนชั้นนำระดับบนเท่านั้น ส่งผลให้ตัวแสดงระดับท้องถิ่นกลายเป็นเพียงตัวแสดงที่มีอำนาจอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางการบริหารและกำกับดูแลจากรัฐส่วนกลาง (วสันต์ เหลืองประภัสร์ & ชัยไชยชิต, 2563, 2-20) ซึ่งกระทำผ่านระบบเทศบาลและมีกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นมาควบคุมกำกับความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างอย่างใกล้ชิด

ความสัมพันธ์ทางอำนาจในลักษณะดังกล่าวเมื่อพิจารณาตามมุมมองการศึกษาอำนาจในแนวพหุนิยม (Pluralism) ที่ถูกนำเสนอโดย Robert A. Dahl พบว่า เป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ตัวแสดงระดับบนของโครงสร้างการบริหารราชการคือ พระมหากษัตริย์สยาม เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ข้าหลวงเทศาภิบาล และเครือข่ายตัวแสดงของชนชั้นนำรัฐส่วนกลาง เป็นตัวแสดง A ที่มีอำนาจเหนือตัวแสดง B คือ เจ้าเมือง (ผู้ว่าราชการเมือง) ผู้ช่วยเจ้าเมือง (ปลัดเมือง/ยกกระบัตรเมือง) เจ้าหน้าที่และเสมียนในระดับล่าง ที่ถูกลดทอนอำนาจและผลักให้อยู่ภายใต้โครงสร้างที่รัฐออกแบบขึ้นมา และการที่ตัวแสดงระดับบนของโครงสร้าง (A) มีฐานทรัพยากรที่เหนือกว่าด้วยการสร้างความชอบธรรมผ่านระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคแบบใหม่ที่ให้อำนาจส่วนกลางสามารถเรียกเก็บภาษี โดยกำหนดห้ามมิให้เจ้าเมืองมลายูเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี กระบวนการปฏิรูปโครงสร้างดังกล่าวได้ส่งผลให้สยามหรือกรุงเทพฯกลายเป็นศูนย์กลางทางอำนาจจัดเก็บภาษีจากทุกเมือง โดยเฉพาะภาษียาสูบซึ่งเป็นรายได้หลักของบรรดาเจ้าเมืองในอดีตที่ต้องนำมารวมกันที่ส่วนกลาง (อารีฟิน บินจิ et al., 2556,

น. 222-223) การมีฐานทรัพยากรที่เหนือกว่าทางอำนาจของโครงสร้างราชการส่วนกลาง และความสามารถในการใช้อำนาจนั้นในการกระทำการตัดสินใจ (decision-making) ดังเห็นได้ชัดจากอำนาจในการออกกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น และกฎข้อบังคับหัวเมืองมลายู เป็นต้น ที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ ซึ่งส่งผลให้ตัวแสดงที่ถูกกระทำในระดับท้องถิ่นเกิดความไม่พึงพอใจ เพราะถูกลดทอนอำนาจลงมาจากเดิม ปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวจึงสร้างความขัดแย้งระหว่างคู่สัมพันธ์คือ ตัวแสดงระดับรัฐ และท้องถิ่นมีความขัดแย้งกัน ดังเช่น การถูกลดทอนทางฐานทรัพยากรที่เกิดจากการเก็บภาษีในหัวเมืองมลายูได้ส่งผลให้เต็งกูสุไลมาน (เจ้าเมืองปัตตานี) และเต็งกู ชัมชูดิน หรือตวน เฆาะห์ (เจ้าเมืองระแงะ) ร้องเรียนไปยังส่วนกลางเนื่องจากไม่ได้รับส่วนแบ่งทางภาษีเพราะถูกเบียดบังโดยข้าราชการบางคน แต่กระนั้นการร้องเรียนดังกล่าวกลับไม่ได้รับการตอบสนองใดๆจากรัฐส่วนกลาง (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 223) ความขัดแย้งดังกล่าวจึงเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ระหว่างตัวแสดงที่เป็นชนชั้นนำในระดับท้องถิ่น และชนชั้นในระดับรัฐส่วนกลาง โดยที่ตัวแสดงระดับรัฐมีความสามารถในการเข้าถึงผลประโยชน์ที่มากกว่าด้วยกลไกทางอำนาจ และการกระทำอื่นๆที่สามารถสร้างความชอบธรรมให้การกระทำภายในโครงสร้างของระบบราชการที่ออกแบบขึ้นมาได้ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นจึงเป็นความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งกันในมิติทางอำนาจที่ทำให้ตัวแสดงระดับรัฐส่วนกลาง (A) มีอำนาจในการควบคุมกำกับเหนือท้องถิ่นตามหัวเมืองมลายูเดิม (B) ได้ (S. R. Clegg, 1989, p. 110)

## 1.2 มุมมองการศึกษาอำนาจตามแนววิพากษ์ (Critique View of Power)

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในรัฐไทย ซึ่งในที่นี้คือองค์กรรัฐในราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคตามแนวทางการศึกษาอำนาจเชิงวิพากษ์ในช่วงเวลานี้พบว่า เป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่รัฐศูนย์กลางซึ่งกระทำภายในโครงสร้างระบบการบริหารราชการที่กระทำจากส่วนกลางลงสู่ระดับส่วนภูมิภาคผ่านมณฑล โครงสร้างดังกล่าวเป็นการเชื่อมโยงความสัมพันธ์จากบนลงล่างที่สร้างความได้เปรียบทางอำนาจให้แก่รัฐส่วนกลางมีอำนาจเหนือกว่าสถาบันในระดับท้องถิ่น ดังปรากฏจากการควบคุมกลไกทางการเมืองผ่านนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐนิยมที่พยายามดึงทุกภาคส่วนที่อยู่ห่างไกลตามภูมิภาคและท้องถิ่นกลับเข้าสู่ศูนย์กลางทางอำนาจที่มีการควบคุมอย่างเข้มงวดของรัฐไทย เหตุนี้จึงทำให้กฎหมายและนโยบายกลายมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจของรัฐส่วนกลางเหนือท้องถิ่นหรือเป็นการสร้างกำแพงทางอำนาจให้กับรัฐศูนย์กลางไทย (Lukes, 2005, p. 20-21) สามารถสรุปได้ดังนี้

1. รัฐส่วนกลางมีการกระชับอำนาจหัวเมืองทั้ง 7 ด้วยนโยบายการปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือแบบแผนขนบธรรมเนียมประเพณีในหัวเมืองเหล่านี้ให้เหมือนกับหัวเมืองชั้นใน และพยายามสร้างความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้นกับผู้ว่าราชการเมืองและข้าราชการในเมืองผ่านการ

เข้าไปพบปะปฏิสังสรรค์ หรือสร้างแรงจูงใจให้ชนชั้นนำในท้องถิ่นเรียนภาษา เรียนหนังสือ และศึกษาขนบธรรมเนียมต่างๆของไทยเพื่อที่จะหล่อหลอมให้ชนกลุ่มนี้มีความเป็นไทยแบบค่อยเป็นค่อยไปมากขึ้น ซึ่งสุดท้ายกระบวนการดังกล่าวได้ทำให้กลุ่มชนชั้นนำเดิมในท้องถิ่นมีขอบเขตทางอำนาจที่ลดลง (พรพนงาม เก้าธรรมสาร, 2519, น. 166-167)

2. รัฐส่วนกลางมีการออกแบบโครงสร้างที่เป็นทางการผ่านกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ซึ่งประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2440 โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการกระทำการรวมอำนาจการปกครองหัวเมืองทั้งหมดเข้าสู่ส่วนกลาง โดยมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ และที่มาของตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง กรมการเมือง และเจ้าหน้าที่ชั้นต่างๆตามระดับเขตการปกครองที่แบ่งออกเป็นเมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน กฎหมายฉบับนี้ได้นำไปสู่การลดทอนทางอำนาจชนชั้นนำจารีตดั้งเดิมด้วยการกำหนดที่มาของผู้ว่าราชการเมืองใหม่โดยไม่จำเป็นต้องสืบสายโลหิตเหมือนระบบการปกครองแบบจารีตที่มีอยู่ในรัฐปาดานีก่อนหน้านี้ หากแต่ชนชั้นนำใหม่ที่จะเข้าไปมีบทบาทรับผิดชอบในราชการของเมืองจะขึ้นอยู่กับความประสงค์ของพระมหากษัตริย์ที่จะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งได้ตามพระราชอัธยาศัยผ่านเสนาบดีมหาดไทย (พรพนงาม เก้าธรรมสาร, 2519, น. 192-193) โครงสร้างการบริหารราชการจึงนำไปสู่การลดทอนอำนาจทางการบริหารของบรรดาเจ้าเมืองเดิมออกไป และแทนที่ด้วยตัวแสดงชนชั้นนำใหม่คือ ข้าหลวง ที่เข้ามามีอำนาจสิทธิขาดในการกระทำการต่างๆเหนือท้องถิ่นทั้งหมด

3. รัฐส่วนกลางได้ออกกฎข้อบังคับเพิ่มเติมสำหรับการปกครองหัวเมืองมลายูทั้ง 7 เพื่อควบคุมกำกับท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด โดยมีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเป็นตัวแสดงหลักที่ทำหน้าที่เป็นจุดกึ่งกลางประสานการบริหารการปกครองระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานในระดับเมือง กฎดังกล่าวได้นำมาสู่การจำกัดอำนาจของบรรดาเจ้าเมืองเดิมให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารการปกครองเหมือนแต่ก่อน เพราะการกระทำการปกครองของเจ้าเมืองเดิมต้องผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมกรมการเมืองซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลาง 3 คน ประกอบด้วย ปลัดเมือง ยกกระบัตร และผู้ช่วยราชการเมือง ทั้งนี้ ไม่มีอำนาจกระทำการตัดสินใจเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ (พรพนงาม เก้าธรรมสาร, 2519, น. 214) เหตุนี้จึงทำให้กฎข้อบังคับบริเวณ 7 หัวเมืองกลายมาเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่การลดทอนทางอำนาจของบรรดาเจ้าเมืองในด้านการเมืองและการปกครอง

ฉะนั้น การพยายามสร้างความกลมกลืน และการดึงอำนาจของชนชั้นนำใหม่ซึ่งตัดขาดความสัมพันธ์ทางสายโลหิตเข้าสู่ส่วนกลางจึงสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐไทยในการควบคุมทิศทางของตัวแสดงระดับท้องถิ่นที่มีบทบาทกำหนดวาระประเด็นทางการเมือง (agenda of politics) ออกไปเพื่อที่จะลดเงื่อนไขในการสร้างแรงปะทะและความขัดแย้งกับชนชั้นนำในพื้นที่ ขณะเดียวกันก็พยายามสอดแทรกวิธีการปกครองแบบใหม่ลงไปในพื้นที่ด้วยโครงสร้างการปกครอง

ท้องที่เพื่อค่อยๆ กระทั่งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง และพยายามตัดรากความเป็นจารีตดั้งเดิมของตัวแสดงทางอำนาจที่เป็นชนชั้นนำเดิมในท้องถิ่นที่เคยมีบทบาทออกไป

การกระทำดังกล่าวนี้ยะหนึ่งจึงเป็นการกีดกันการคงอยู่ทางอำนาจของชนชั้นนำในท้องถิ่นซึ่งเคยมีบทบาทนำในพื้นที่ให้ออกนอกชายขอบของกระบวนการทางการเมืองที่มีรัฐไทยเป็นศูนย์กลางทางอำนาจใหม่ (Lukes, 2005, pp. 22-23) กระบวนการทางการเมืองดังกล่าวได้ส่งผลให้รัฐไทยมีความพยายามในการสถาปนาตัวตนเป็นใหญ่ในฐานะศูนย์กลางทางอำนาจที่ชนชั้นนำเดิมในพื้นที่ต้องจำยอมอยู่ภายใต้อาณัติการควบคุมกำกับแม้จะไม่เห็นด้วยหรือมีความคับข้องใจก็ตาม

### มุมมองที่ 3 การศึกษาอำนาจตามแนววิพากษ์ที่เน้นการครอบงำ การควบคุมความคิด การอัตนิจ และการสร้างอุดมการณ์

ความสัมพันธ์ทางอำนาจในมุมมองนี้เกิดขึ้นมาบนพื้นฐานของกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ของรัชกาลที่ 5 ซึ่งต้องอาศัยกลไกในการประกอบสร้างความเป็นรัฐชาติให้กับตัวแสดงที่อยู่ภายในระดับท้องถิ่น แม้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือหัวเมืองมลายูเดิมจะมีสถานะเส้นทางบังคับที่สัมพันธ์กับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ความเป็นรัฐและชาติที่ผูกติดกับรัฐปัตตานี แต่เมื่อรัชกาลที่ 5 มีแนวทางที่จะปฏิรูปโครงสร้างโดยดึงทุกส่วนมาเป็นหนึ่งเดียวกันโดยไม่ได้พิจารณาถึงเส้นทางที่เป็นพัฒนาการในอดีต กระบวนการดังกล่าวจึงต้องอาศัยการก่อร่างสร้างรัฐขึ้นมาใหม่ด้วยการนำวาทกรรมความเป็นรัฐชาติสยามหรือชาติไทยที่เชื่อมโยงกับศูนย์กลางมาใช้เป็นองค์ประกอบหลักในการสร้างอุดมการณ์ทางความคิดให้แก่ผู้คนที่ตัดขาดจากความสัมพันธ์กับส่วนกลางให้หันมามีจิตสำนึกร่วมกันผ่านวาทกรรมความเป็นชาตินิยมไทยเพิ่มมากขึ้น โดยสามารถอธิบายความสัมพันธ์ทางอำนาจของรัฐศูนย์กลางที่เหนือกว่าท้องถิ่นในมุมมองนี้ได้ดังนี้

#### 1. การครอบงำ และควบคุมความคิดด้วยการอัตนิจและสร้างอุดมการณ์ผ่านชุดความรู้ทางประวัติศาสตร์แห่งชาติแบบใหม่

การสร้างหรือเชื่อมโยงความสัมพันธ์เชิงพื้นที่ด้วยองค์ความรู้ประวัติศาสตร์แห่งชาติแบบใหม่ทำให้ความเป็นปัตตานีในฐานะเป็นคนอื่นและมีความเป็นอื่นของความเป็นไทยได้ถูกรื้อสร้างและให้นิยามใหม่โดยอาศัยบริบทความเป็นภูมิรัฐศาสตร์หรือภูมิกายาที่แบ่งแยกขาดจากความเป็นรัฐชาติไทยไม่ได้อีกต่อไป เหตุนี้จึงทำให้รัชกาลที่ 5 พยายามสร้างประวัติศาสตร์แห่งชาติใหม่ที่อยู่ภายใต้ตรรกะทางภูมิศาสตร์ของประวัติศาสตร์ไทย (The Geographical Logic of Thai National History) (ธงชัย วินิจจะกุล, 2560, น. 100-101) ที่ถือเอาเจ้ากรุงเพทฯ เป็นศูนย์กลางทางประวัติศาสตร์ ทำให้ชุดความคิดดังกล่าวเมื่อถ่ายทอดออกมาเป็นอุดมการณ์อย่างเป็นทางการและเป็นเหตุเป็นผลจะช่วยหล่อหลอมให้ตัวแสดงระดับท้องถิ่นซึ่งมีที่มาทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างสามารถยอมรับกับตรรกะชุดใหม่ที่ถูกล่อหลอมกลายเป็นสามัญสำนึกแบบใหม่ที่ช่วยในการจินตนาการทางประวัติศาสตร์พื้นที่ได้ง่ายขึ้น

การครอบงำผ่านชุดความรู้ทางประวัติศาสตร์แบบใหม่อยู่ภายใต้ตรรกะในเรื่องเขตแดนปัจจุบันของประเทศไทยที่ถือเป็นพรมแดนของประวัติศาสตร์ของชาติไทย ความเป็นรัฐสมัยใหม่ที่มีเอกภาพ ความต่อเนื่องของศูนย์กลางรัฐ และการสร้างลำดับชั้นทางภูมิศาสตร์การปกครองสมัยใหม่ให้อยู่ภายใต้ลำดับชั้นของประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองในอดีตที่มีความรุ่งเรือง (ธงชัย วินิจจะกุล, 2560, น. 101-102) กล่าวคือ บริบทความเป็นเขตแดนของประเทศไทยมีส่วนประกอบเชิงโครงสร้างระดับพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันทางประวัติศาสตร์ แต่รัฐได้ดึงเอาส่วนประกอบของดินแดนเหล่านั้นมาเป็นพรมแดนที่ขอบธรรมของความรู้ทางประวัติศาสตร์บนฐานเหตุผลแบบชาตินิยม เพื่อสร้างรัฐสมัยใหม่ที่มีตัวตนตามแบบภูมิศาสตร์แบบใหม่ที่ดึงหลายพื้นที่มาเป็นส่วนประกอบหนึ่งเดียวกัน (Geo-body) ภายใต้ประวัติศาสตร์แห่งชาติที่ถือเอาโครงสร้างความเป็นราชธานีของสุโขทัย อโยธยา และกรุงเทพฯ มาเป็นเค้าโครงทางประวัติศาสตร์ชาติไทยโดยไม่เน้นศูนย์กลางทางอำนาจที่มีความหลากหลายที่เน้นการแก่งแย่งชิงอำนาจเพื่อสถาปนาความเป็นใหญ่ระหว่างกัน ทั้งนี้ ประวัติศาสตร์แบบใหม่จะเน้นการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีหรือเมืองแม้จะเป็นศูนย์กลางขนาดเล็ก แต่ก็อยู่ภายใต้ส่วนหนึ่งของสยามมายาวนานทั้งที่ในความเป็นจริงปัตตานีเพิ่งกลายเป็นส่วนหนึ่งของสยามในปลายศตวรรษที่ 19 ฉะนั้น ตรรกะทางภูมิศาสตร์แบบใหม่ก็นำไปสู่การสร้างประวัติศาสตร์แห่งชาติผ่านการครอบงำ หรือสร้างอุดมการณ์ทางความคิดจึงนำไปสู่การสร้างความเข้าใจที่ผิดพลาดต่อระบบการเมืองของรัฐก่อนสมัยใหม่ที่มีลักษณะความสัมพันธ์ตามลำดับชั้น (hierarchy) ระหว่างเจ้าที่มีอำนาจศักดิ์สิทธิ์ในระดับที่แตกต่างกัน (ธงชัย วินิจจะกุล, 2560, น. 102-103) เหตุนี้จึงทำให้ประวัติศาสตร์ที่ถูกสร้างขึ้นมา กลายเป็นประวัติศาสตร์ที่มีสิ่งแปลกปลอม และมีสถานะเป็นเครื่องมือที่ถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างรัฐสมัยใหม่ในฐานะเป็นรัฐที่มีอำนาจศูนย์กลางเหนือกว่าสถาบันท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกล

## 2. การครอบงำ และควบคุมความคิดด้วยการสร้างกลไกในการประนีประนอมต่อชนชั้นนำจารีตในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

การประนีประนอมกับกลุ่มชนชั้นนำดั้งเดิมของปัตตานีถือเป็นกลไกในการสร้างอุดมการณ์ของรัฐไทยให้ยอมรับในอำนาจที่เหนือกว่าอย่างค่อยเป็นค่อยไป เช่น การดึงกลุ่มชนชั้นนำเดิมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งอยู่ในโครงสร้างอำนาจของรัฐและทำให้พวกเขา รู้สึกถึงการเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทย ดังแสดงออกจากการที่สยามยินยอมให้ชนชั้นนำกลับต้นเป็นเจ้าเมืองหรือรายาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2399 และต่อมาก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐไทยยังคงดำเนินนโยบายในลักษณะของการเพิกเฉยด้วยเจตนาอันดีของราชาธิราช (Benign neglect) (Pitsuwan, 1985, p. 102; ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี & สุกรี หลั่งปุเต๊ะ, 2551, น. 27) นอกจากนี้ยังปรากฏให้เห็นผ่านประวัติศาสตร์นิพนธ์และงานประพันธ์ของพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 5 ที่มีการกล่าวถึงศาสนาอิสลามเป็นจำนวนมาก การดำเนินตามแนวทางดังกล่าวทั้งในระดับนโยบาย และประวัติศาสตร์นิพนธ์จึงเป็นการประนีประนอมระหว่างกันด้วยการ



ยอมรับว่าศาสนาอิสลามเป็นศาสนาของมลายูทางตอนใต้ อันจะช่วยลดทอนเงื่อนไขในการต่อต้านการรวมศูนย์อำนาจของรัฐไทยอย่างรุนแรง

อย่างไรก็ตาม การกระทำดังกล่าวของรัชกาลที่ 5 แม้จะนำไปสู่การสร้างภาพจำแบบใหม่ให้กับสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยในฐานะเป็นผู้อุปถัมภ์ศาสนาอิสลาม ซึ่งเป็นศาสนาสำคัญที่อยู่ในสถานะเส้นทางบังคับที่มีพันธนาการประวัติศาสตร์เป็นตัวกำหนดความเป็นตัวตนของผู้คนภายในรัฐจารีตปาดานี้ดั้งเดิม แต่นัยยะหนึ่งของการประนีประนอมกลับเป็นการสร้างกลไกให้ตัวแสดงระดับท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือหัวเมืองมลายูดั้งเดิมให้การยอมรับในความสำคัญของราชาชาตินิยมไปด้วยในตัว ฉะนั้น กระบวนการสร้างราชาชาตินิยมจึงเป็นขั้นตอนสำคัญของการปะทะช่วงชิงเพื่อสถาปนาอำนาจนำทางความคิดของคนในสังคม (ธงชัย วินิจจะกุล, 2559, 101-104) เหตุนี้การประนีประนอมต่อชนชั้นนำเดิมที่ผูกติดกับศาสนาอิสลามด้วยการยอมรับเงื่อนไขความเป็นจารีตดั้งเดิมบางส่วน จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการประกอบสร้างกลไกหล่อหลอมให้ท้องถิ่นเกิดความยินยอมอยู่ภายใต้โครงสร้างทางอำนาจที่มีรัฐชาติไทยและพระมหากษัตริย์เป็นตัวแสดงนำทางอำนาจได้โดยไม่รู้ตัว

การสร้างอุดมการณ์ผ่านการยอมรับในอัตลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรมที่เป็นจารีตดั้งเดิมของพื้นที่หนึ่ง จึงนำมาสู่การยอมรับที่มากขึ้นจากตัวแสดงของพื้นที่นั้นๆ ต่อชนชั้นนำทางอำนาจที่เหนือกว่า เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่าการสร้างอุดมการณ์ที่ส่งผลต่อจิตสำนึกของผู้คนได้จำเป็นต้องผนวกเงื่อนไขเชิงโครงสร้างความเป็นจารีตวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมเพื่อให้ง่ายต่อการหล่อหลอมตัวแสดงหรือกลุ่มเป้าหมายที่รัฐต้องการให้อยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจ และที่สำคัญสามารถใช้เงื่อนไขดังกล่าวในการอ้างความชอบธรรมให้กับการรวมศูนย์อำนาจของรัฐไทยได้มากขึ้น

### 1.3) รูปแบบการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงการปฏิรูปการปกครองของรัชกาลที่ 5 พบว่า การมีส่วนร่วม หรือจิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วมยังไม่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ด้วยเหตุผล กล่าวคือ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะสถาบันระดับท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นจากอิทธิพลการก่อสร้างรัฐสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ต้องการเชื่อมความสัมพันธ์ทางอำนาจทุกระดับเข้าสู่ส่วนกลาง โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2440 และกฎข้อบังคับการปกครองหัวเมืองมลายู พ.ศ. 2442 กระทั่งสามารถระงับอำนาจในพื้นที่ได้สำเร็จนับตั้งแต่ พ.ศ.2445 (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี & สุกรี หลังบุเต๊ะ, 2551, น. 23) โดยโครงสร้างการปกครองแบบใหม่ที่มุ่งสร้างรัฐโดยรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางจะกระทำผ่านโครงสร้างกระทรวง ทบวง

กรม และเชื่อมต่อโครงสร้างระดับล่างผ่านระบบเทศบาลเพื่อบริหารราชการในส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตามแม้ว่าช่วงเวลาดังกล่าวจะเริ่มมีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นผ่านระบบสุขาภิบาล แต่โครงสร้างดังกล่าวอยู่ภายใต้การดำเนินการทดลองในบางพื้นที่ ดังปรากฏจากการทดลองการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ และสุขาภิบาลท่าฉลอม ซึ่งรูปแบบดังกล่าวยังไม่ถูกนำมาใช้กับพื้นที่ห่างไกลทางตอนใต้ในช่วงเวลานั้น เหตุนี้จึงมีเพียงรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่ดำเนินการผ่านโครงสร้างระบบเทศบาลเท่านั้นที่ถือได้ว่าเป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่นแม้จะไม่สามารถเรียกว่าการปกครองท้องถิ่นตามนิยามในปัจจุบัน ประกอบด้วย 3 ระดับ คือ หมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ โดยเริ่มเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในพื้นที่ของตนเอง แม้การมีส่วนร่วมของราษฎรจะยังคงจำกัดเพียงการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และยังประสบปัญหาและอุปสรรคที่ยังไม่สามารถกระทำได้อย่างทั่วถึง แต่อย่างน้อยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองระดับพื้นที่ตนเอง ดังปรากฏตัวอย่างจากการกำหนดที่มาของผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 9 ความว่า

“มาตรา 9 ในหมู่บ้าน 1 ให้ราษฎรชายหญิง ซึ่งตั้งบ้านเรือนหรือจอดเรือแพประจำอยู่ในหมู่บ้านนั้นประชุมกันเลือกเจ้าบ้านผู้เป็นที่นับถือของตนเป็นผู้ใหญ่บ้านคน 1 แลการที่เลือกผู้ใหญ่บ้านนี้คือนายอำเภอเป็นประธานในการเลือก

ข้อ 1 ให้นายอำเภอ ซึ่งได้กล่าวทวงที่นั้นนั่งเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นให้เลือกเป็นการเปิดเผย หรือ การลับก็ได้

ข้อ 2 การเลือกนี้ เจ้าพนักงานซึ่งได้รับอำนาจ อำนาจการจะไต่ถามความเห็นราษฎรให้พร้อมกันเลือกโดยเปิดเผยก็ได้ และเมื่อเห็นว่าที่เลือกโดยเปิดเผยจะไม่คล่องใจราษฎรผู้เลือก จะให้มาบอกโดยเจีบบๆแต่ที่ละคนมิให้เพื่อนบ้านรู้ว่าเลือกผู้ใดก็ได้

ผู้ได้รับเลือกมากได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ข้อ 3 ถ้าราษฎร ไม่พร้อมใจกันเลือกผู้หนึ่งผู้ใดไซ้ ให้เจ้าบ้านคนที่ราษฎรมากด้วยกันเลือกได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านไปรับหมายทั้งที่เมือง

ข้อ 4 เมื่อราษฎรให้เลือกผู้ใดให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ก็ให้นายอำเภอพาตัวผู้นั้นไปยังเมือง เพื่อได้รับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง

ข้อ 5 เมื่อราษฎร ได้เลือกผู้ใดให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ก็ให้นายอำเภอพาตัวผู้นั้นเข้าไปยังที่ว่าการเมือง เพื่อได้รับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง..” (ราชกิจจานุเบกษา, 2440, น. 107)

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นที่ดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้ตัวแสดงระดับราษฎรหรือประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วม แต่สำหรับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลับไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคนที่ปราศจากความยินยอมของตัวแสดง

ระดับท้องถิ่นทุกกลุ่มในพื้นที่ เพราะการผนวกดินแดนเข้ากับอาณาจักรสยามและใช้กลไกเชิงโครงสร้างแบบใหม่ทำให้อำนาจอธิปไตยที่เคยมีในพื้นที่ หรือความเป็นจารีตดั้งเดิมของท้องถิ่นหายไป โดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นนำทางอำนาจเดิมที่ถูกลดทอนทางอำนาจลงไป สิ่งเหล่านี้กลายเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่การปฏิเสศการมีส่วนร่วมใดๆกับรัฐสยาม/รัฐไทยในเวลานั้น แม้การเลือกผู้ใหญ่บ้านที่รัฐศูนย์กลางเริ่มเปิดโอกาสให้ตัวแสดงระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมตามมาตรา 9 ข้างต้น แต่สำหรับพื้นที่หัวเมืองมลายูกลับยังคงต้องใช้กระบวนการแต่งตั้งตามคำสั่งบังคับบัญชาที่ศูนย์กลางควบคุม ฉะนั้น ผู้ว่าราชการเมืองซึ่งถูกแต่งตั้งโดยอาศัยพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์สยามจึงยังคงมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ภายในจังหวัดที่อยู่ในระดับต่ำกว่า โดยการแต่งตั้งนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้สำเร็จราชการด้วย (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 219-220) ส่งผลให้ตัวแสดงระดับท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น เป็นกลุ่มที่เข้ามาโดยการแต่งตั้งจากศูนย์กลางภายใต้โครงสร้างระบบเทศบาล โดยที่ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ใดๆเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแสดงดังกล่าว ฉะนั้น ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นที่ไม่ลงรอยกันในช่วงเวลานั้นจึงทำให้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะตัวแสดงระดับท้องถิ่น กับสถาบันท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาจากความประสงค์ของรัฐส่วนกลางยังคงไม่เกิดขึ้นในพื้นที่นี้

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงที่สุดแล้ว แม้การมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น แต่นัยยะหนึ่งยังคงมีหน้าที่ต้องเสียภาษีที่ให้ผลประโยชน์กับรัฐผ่านชนชั้นนำใหม่คือ ผู้สำเร็จราชการที่ถูกแต่งตั้งจากศูนย์กลางซึ่งเข้ามาแทนที่ชนชั้นนำเดิมอย่างเจ้าเมือง การมีส่วนร่วมของราษฎร นัยยะนี้จึงมีสถานะเป็นผู้ถูกกระทำเชิงบังคับโดยชนชั้นนำ (ทั้งชนชั้นนำเดิม และชนชั้นนำใหม่ที่เข้ามาแทนที่) ที่ต้องมีหน้าที่ส่งมอบผลประโยชน์ให้กับชนชั้นนำ โดยเฉพาะการจ่ายภาษี การส่งส่วย การใช้แรงงาน เป็นต้น (ปิยดา ชลวร, 2560, น. 48-49) เป็นเหตุให้ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นยังคงถูกกดขี่หรือขูดรีดจากชนชั้นนำที่มีอำนาจเหนือกว่าอยู่ตลอดเวลาแม้จะเปลี่ยนโครงสร้างรัฐแล้วก็ตาม

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมในมิติของกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถเลือกผู้ปกครองท้องถิ่นยังไม่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ การมีส่วนร่วมจึงเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่อยู่ในระดับต่ำที่สุดคือ ระดับที่ 1 ตามการจัดแบ่งลำดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน นั่นคือ การมีส่วนร่วมยังคงมีลักษณะเป็นการครอบงำและบังคับความคิด (manipulation) โดยมีการครอบงำความคิดที่ทำให้ประชาชนหรือตัวแสดงภายในท้องถิ่นต้องอยู่ในฐานะของการเป็นผู้ถูกกระทำ ซึ่งในที่นี้คือ เป็นผู้ถูกให้เสียภาษี ส่งส่วย และใช้แรงงาน ซึ่งยังคงถูกควบคุมกำกับโดยชนชั้นนำที่มีอำนาจในช่วงเวลาดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นอำนาจเดิมของเจ้าเมือง หรือข้าราชการสยามที่เป็นตัวแสดงทางอำนาจใหม่ที่เข้ามาแทนที่อำนาจเดิม การเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะดังกล่าวจึงไม่ได้มีความสอดคล้องกับความต้องการของตัวแสดงระดับท้องถิ่นที่จะเข้าไปมีความสัมพันธ์ใดๆกับการปกครอง หรือการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Arnstein, 1969, pp. 216-224;

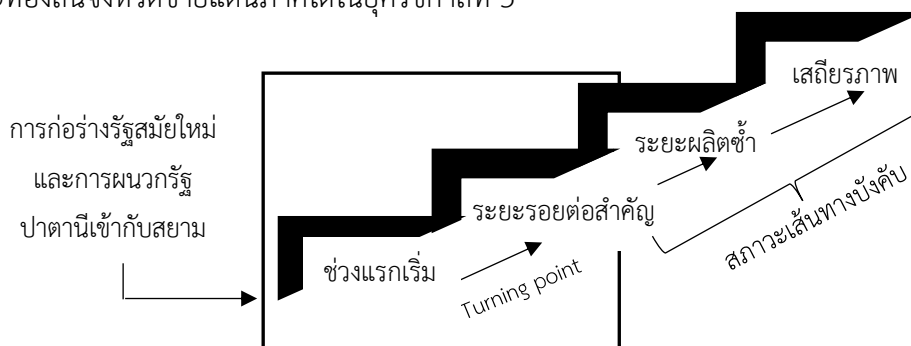
สติตธ ธนานิธิโชติ, 2562, น. 3-30 - 3-32) แต่สำหรับผู้วิจัยยังคงมองว่าการมีส่วนร่วม หรือจิตสำนึก เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงเวลานี้ยังคงไม่เกิดขึ้น หรืออาจจะจัดอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า ระดับที่ 1 ข้างต้น เพราะตัวแสดงยังคงไม่รู้จักหรือเข้าใจในเรื่องความเป็นพลเมือง หากแต่ยังใช้ชีวิตที่ ดำเนินไปบนพื้นฐานความเป็นจารีตทางสังคมวัฒนธรรมดั้งเดิม ซึ่งเป็นรูปแบบที่สัมพันธ์กับสถานะ เส้นทางบังคับ (path dependence) ของสถาบันเมื่อครั้งอยู่ภายใต้ นครรัฐปัตตานี ที่แตกต่างจาก สถาบันซึ่งถูกจัดตั้งบนพื้นฐานทางความคิดว่าด้วยเรื่อง รัฐชาติ (Nation State) การสร้างรัฐ (State Building) หรือรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ที่นำไปสู่การตัดขาดจากความเป็นท้องถิ่นเชิงจารีตแบบ ดั้งเดิม และเกิดความรู้สึกแปลกแยกจากรัฐไทย หรือมองรัฐไทยในลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน เหตุนี้ ตัวแสดงที่อยู่ภายใต้โครงสร้างสถาบันดั้งเดิมจึงเกิดความไม่พอใจ และปฏิเสธหรือต่อต้านการมีส่วนร่วม กับรัฐส่วนกลางที่กรุงเทพฯ ในเวลาต่อมา

#### 1.4) ผลลัพธ์ของเครือข่ายเชิงสถาบันในโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์ของเครือข่ายเชิงสถาบันในโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดน ภาคใต้ในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 พบว่าเครือข่ายเชิงสถาบันอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่าง “สถาบันรัฐ” ที่กำลังเผชิญกับการคุกคามเพื่อล่าอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศสในขณะนั้นจึงกลัวจะเสียดินแดน บริเวณชายขอบทางตอนใต้ และ “สถาบันท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่มีโครงสร้างสถาบัน เชื่อมโยงกับรากเหง้าทางประวัติศาสตร์พื้นที่เป็นตัวกำหนด กล่าวคือ เป็นสถาบันที่มีรากฐานมาจาก ประวัติศาสตร์ความเป็นนครรัฐปัตตานีซึ่งมีราชา สุลต่าน และมุขมนตรีผู้ครองปัตตานีที่ยิ่งใหญ่และดำเนิน มาเป็นระยะเวลายาวนานตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 16-17 (ธงชัย วินิจจะกุล, 2560, น. 98) อย่างไรก็ตาม ความรุ่งเรืองทางประวัติศาสตร์ดังกล่าวกลับถูกทำลายผ่านการทำสงครามและยึดครองของอาณาจักร สยามที่ทำให้สุลต่านในฐานะผู้ครองปัตตานีต้องสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2329 (อารีพิน บินจิ et al., 2556, น. 171) และต่อมาเมื่อรัชกาลที่ 5 มีการก่อร่างรัฐสมัยใหม่ผ่านการผนวกรัฐปัตตานีเข้ากับสยามด้วยการนำ กองทัพเข้าบูรณาการเหนือดินแดนมลายูปัตตานี และการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างการปกครองโดยนำ ระบบเทศาภิบาลที่เชื่อมโยงกับกระทรวงมหาดไทยเข้ามาใช้บริหารราชการเหนือหัวเมืองที่เรียกว่า “บริเวณเจ็ดหัวเมือง” รวมทั้งมีการออกกฎข้อบังคับสำหรับปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ด รศ.120 (พ.ศ. 2444) มาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อจัดระเบียบแบบแผนวิธีการปกครองในพื้นที่ (ปิยนถ บุนนาค, 2546, น. 88-89)

โครงสร้างสถาบันดังกล่าวซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากการสร้างรัฐสมัยใหม่กลายเป็นรากเหง้าที่ นำไปสู่ปมความขัดแย้ง (Critical Juncture) ระหว่างรัฐสยามในขณะนั้น และสถาบันระดับท้องถิ่น จังหวัดชายแดนภาคใต้นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ดังภาพสรุปจุดเริ่มต้นของรอยต่อของความขัดแย้งภายใต้ กรอบเส้นทางบังคับที่ส่งผลต่อการผลิตซ้ำ และคงอยู่ซึ่งปฏิสัมพันธ์ที่ขัดแย้งกับรัฐมาจนถึงปัจจุบัน

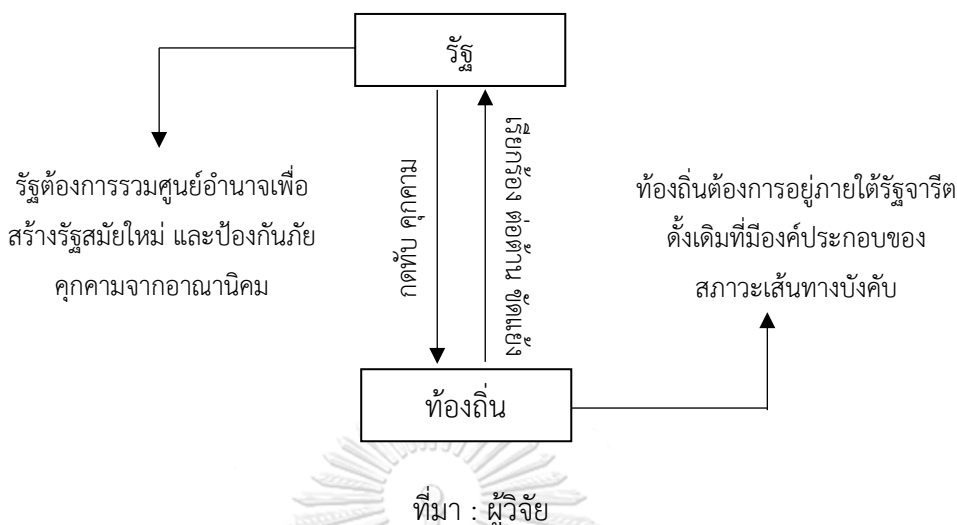
รูปภาพที่ 51 ระยะเวลาต่อสำคัญ (Critical Juncture) ที่เป็นจุดกำเนิดความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในยุครัชกาลที่ 5



ที่มา : สรุป์ (Mahoney, 2000; ภูริ พวงศ์เจริญ, 2558, น. 109; มัณฑนา นกเสวก, 2562, น. 41)

จากผลพวงของการเปลี่ยนแปลงผ่านการก่อร่างรัฐสมัยใหม่และผนวกปาดานีเข้ากับสยามโดยใช้กลไกการรวมศูนย์อำนาจดังกล่าวได้นำไปสู่การกำเนิดจุดแตกหักของความสัมพันธ์ที่ให้ผลในรูปของความขัดแย้ง ดังปรากฏจากปรากฏการณ์การต่อสู้เพื่อดินแดน และเรียกร้องการปกครองตนเองตามแนวทางรัฐจารีตดั้งเดิมหลายเหตุการณ์ในช่วงเวลาต่อมาหลังจากนี้ (McCargo, 2008, pp. 2-3, 60-61) และแม้รัฐจะเป็นสถาบันที่มีความสามารถในการปรับตัวตามแนวทางความเป็นพลาสติกเชิงสถาบัน (Institutional Plasticity) เช่น การหลอมรวมเชิงโครงสร้างของรัฐส่วนกลางที่ยังคงยอมรับจารีตดั้งเดิมของท้องถิ่นด้วยการกำหนดบทบัญญัติในกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง รศ.120 (พ.ศ.2444) ข้อ 27 และ 28 ที่ได้กำหนดให้ข้าราชการที่จะไปทำงานในบริเวณหัวเมืองทั้งเจ็ดต้องมีความสามารถในการพูดหรือสื่อสารภาษามลายูท้องถิ่นเพื่อเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ได้ และข้อ 32 กำหนดให้ใช้กฎหมายอิสลามตามจารีตทางศาสนาในการพิจารณาพิพากษาคดีความเรื่องครอบครัวและมรดกผ่านการพิพากษาโดยโต๊ะกาสิ (ปิยนาล บุนนาค, 2546, น. 89-90) ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวแม้ว่าจะสะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวเชิงสถาบันของรัฐส่วนกลางที่มีต่อท้องถิ่น แต่การปรับตัวดังกล่าวนั้นไม่ได้ทำให้ผู้นำหัวเมืองทั้งเจ็ดเกิดความพอใจเพราะสุดท้ายยังคงถูกอิทธิพลอำนาจผ่านโครงสร้างระบบเทศาภิบาลอยู่ดี ฉะนั้น ผลพวงจากการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองที่นำไปสู่การต่อสู้เรียกร้อง และเกิดผลลัพธ์ที่เป็นความสูญเสียของตัวแสดงในระดับท้องถิ่นจึงเป็นองค์ประกอบของการสร้างรอยต่อความขัดแย้งให้เกิดขึ้นในพื้นที่นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา และแม้รัฐจะพยายามปรับตัวโดยผสมกลมกลืนเงื่อนไขความเป็นจารีตดั้งเดิมของท้องถิ่นมาใช้ในการบริหารราชการ แต่ก็เพียงองค์ประกอบสร้างเครื่องมือเพื่อหล่อเลี้ยงอำนาจที่เหนือกว่าของรัฐส่วนกลาง เพราะสุดท้ายสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นยังคงถูกกดทับ คุกคามและจำกัดอำนาจจากรัฐส่วนกลางอยู่ดี ดังภาพสรุปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น

รูปภาพที่ 52 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในสมัยรัชกาลที่ 5



จากลักษณะข้างต้นจึงแสดงให้เห็นถึงความไม่ลงรอยกันที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่น โดยมีปัจจัยทางประวัติศาสตร์เป็นตัวกำหนดโครงสร้างเชิงสถาบันที่แตกต่างกัน ฉะนั้นเมื่อรัฐไทยได้อ้างสิทธิทางอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนทางตอนใต้ อำนาจดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันแบบถอนรากถอนโคน แม้ในช่วงแรกจะค่อยๆลดทอนโครงสร้างอำนาจเก่าและสวมทับด้วยโครงสร้างอำนาจใหม่ที่มีรัฐไทยเป็นศูนย์กลางก็ตาม แต่สุดท้ายกระบวนการดังกล่าวได้นำมาสู่ความไม่มีตัวตนทางอำนาจในโครงสร้างสถาบันแบบเดิม ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถูกนิยามว่าเป็นการคุกคามและลดทอนเชิงปทัสสถานจารีตดั้งเดิมที่ท้องถิ่นให้คุณค่า

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐได้สวมทับโครงสร้างเชิงสถาบันแบบใหม่โดยดึงองค์ประกอบของท้องถิ่นที่อยู่บริเวณชายขอบโดยนำมาเชื่อมโยงกับศูนย์กลางทางอำนาจที่คุมกำกับโดยรัฐศูนย์กลางไทย จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณากลไกในการจัดสถาบันใหม่ผ่านการกำหนดกรอบกฎกติกาเชิงสถาบันที่ถูกออกแบบโดยรัฐไทยซึ่งอยู่ในสถานะศูนย์กลางทางอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการพิจารณากฎเกณฑ์หรือกติกาในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น ผู้วิจัยจะนำกรอบการศึกษาของ Elinor Ostrom มาวิเคราะห์ในมิติของความร่วมมือเชิงสถาบันในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย 8 หลักเกณฑ์ ดังนี้

### 1. การกำหนดขอบเขตการบริหารจัดการ และกำหนดตัวแสดงระดับสมาชิก (Boundaries)

หลักเกณฑ์ข้อนี้เป็นการกำหนดขอบเขตสิทธิของตัวแสดง ซึ่งในที่นี้เป็นการกำหนดให้ตัวแสดงที่มีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างกับรัฐส่วนกลางเป็นตัวแสดงนำหลักที่มีบทบาทเข้าไปมีส่วนร่วม ดังเห็นได้ชัดว่า การปฏิรูประบบราชการของรัชกาลที่ 5 ได้ใช้โครงสร้างระบบเทศบาลผ่านพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่มาใช้ในการบริหารการปกครองในพื้นที่ทางตอนใต้โดยมีการรวมหัวเมืองที่

กระจัดกระจายรวมเป็นมณฑล และกำหนดให้ตัวแสดงผู้ว่าราชการมณฑล หรือข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบหรือเป็นตัวแสดงนำในการบริหารจัดการปกครองภายในระดับท้องถิ่น ผ่านข้าราชการระดับล่างที่ถูกแต่งตั้งภายใต้ความเห็นชอบจากผู้สำเร็จราชการ ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เสมียนระดับล่าง และตัวแสดงข้าราชการระดับล่างอื่นๆ เป็นต้น นอกจากนี้รัฐไทยยังมีการออกกฎหมายควบคุมที่อยู่ในรูปของ “กฎข้อบังคับการปกครองหัวเมืองมลายู” ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้นำมาสู่การตัดขาดจากโครงสร้างอำนาจของเจ้าเมืองที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 219) ฉะนั้นช่วงเวลานี้การบริหารจัดการท้องถิ่นจึงมีลักษณะเป็นการกระทำโดยตัวแสดงจากภายนอกที่ได้รับการมอบหมายผ่านการแต่งตั้งเป็นหลัก ส่งผลให้การบริหารจัดการเป็นการกระทำความร่วมมือ (Collective Action) เพียงฝ่ายเดียวคือ ตัวแสดงที่อยู่ภายใต้โครงสร้างระบบเทศาภิบาลซึ่งถูกแต่งตั้งลงมาบริหารจัดการภายในระดับท้องถิ่น โดยที่ตัวแสดงซึ่งเคยมีอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่นเมื่อครั้งยังเป็นรัฐจารีตดั้งเดิมกลับเป็นตัวแสดงที่ไม่มีสิทธิในการบริหารจัดการท้องถิ่นตนเอง

## 2. กติกาหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับเงื่อนไขของท้องถิ่น (Congruence)

หลักเกณฑ์ข้อนี้พบว่าการบริหารจัดการท้องถิ่นผ่านโครงสร้างระบบเทศาภิบาลยังคงไม่มีความสอดคล้องกับปทัสถานเชิงจารีตประเพณี (Norms) หรือสภาพแวดล้อมทางสังคมที่ตัวแสดงระดับท้องถิ่นให้คุณค่า เพราะรัฐพยายามลดทอนเงื่อนไขเชิงปทัสถานดังกล่าว โดยยึดยึดปทัสถานแบบใหม่ที่มาจากศูนย์กลางลงไป อันทำให้เกิดความไม่ลงรอยทางสังคมวัฒนธรรมระหว่างชาวมลายูปัตตานี และข้าราชการสยาม เพราะตัวแสดงในระดับข้าราชการสยามที่ถูกแต่งตั้งและถูกส่งเข้าไปในหัวเมืองของปัตตานีกลับเป็นตัวแสดงที่ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับโครงสร้างทางสังคมวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมในพื้นที่ได้ ดังปรากฏให้เห็นจากความไม่รู้ภาษามลายู วัฒนธรรมประเพณี และศาสนาอิสลาม เป็นเหตุให้การปฏิบัติต่อชาวมลายูปัตตานีของข้าราชการสยามก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 226) และไม่สามารถที่จะบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกันภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในระดับท้องถิ่น และข้าราชการที่ถูกแต่งตั้ง เพราะไม่สามารถสร้างความเข้าใจร่วมกันได้

## 3. กติกา/กฎเกณฑ์ในการตัดสินใจเพื่อบริหารจัดการท้องถิ่น (Collective Choice Arrangements)

หลักเกณฑ์ข้อนี้พบว่าการบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจไว้ที่โครงสร้างระดับบนผ่านการรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการออกกฎหมายคำสั่ง หรือการจัดเก็บภาษีต้องอยู่ภายใต้การตัดสินใจจากตัวแสดงชนชั้นนาระดับบนที่อยู่ในโครงสร้างการบริหารราชการในระบบเทศาภิบาล ดังเช่น การกำหนดหลักการจัดเก็บภาษีไว้ในระเบียบการปกครองส่วน

ภูมิภาคในลักษณะสั่งห้ามไม่ให้เจ้าเมืองมลายูเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี การผูกขาดการค้าตัดสินใจดังกล่าวจึงนำไปสู่การลดทอนอำนาจของกลุ่มเจ้าเมืองเดิมที่ไม่สามารถจัดเก็บภาษีให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของตัวเองเหมือนอดีต (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 222-223) หากแต่ผลประโยชน์กลับอยู่ในมือของตัวแสดงระดับชนชั้นนำและข้าราชการสยามที่อยู่ภายใต้โครงสร้างระบบเทศบาลดังกล่าว แง่นี้จึงทำให้เห็นชัดถึงการผูกขาดอำนาจการค้าตัดสินใจในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่กระทำผ่านฝ่ายรัฐเพียงฝ่ายเดียวผ่านการสร้างกฎกติกาที่มารองรับกับความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ส่งผลให้ท้องถิ่นกลับมีท่าทีเป็นปฏิปักษ์มากขึ้นกับการกระทำของรัฐส่วนกลาง

#### 4. การติดตามและควบคุมดูแล (Monitoring)

การบริหารจัดการท้องถิ่นในช่วงเวลานี้ยังเป็นการบริหารจัดการที่ปราศจากการติดตามหรือควบคุมดูแลจากหลากหลายสถาบัน เพราะรัฐศูนย์กลางผ่านกระทรวงมหาดไทยเพียงสถาบันเดียวที่สามารถใช้อำนาจเข้าควบคุมกำกับการบริหารจัดการท้องถิ่นผ่านพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2440 และกฎข้อบังคับหัวเมืองมลายูที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการปกครองในการควบคุมกำกับความเป็นไปของท้องถิ่น ส่งผลให้ภาคชนบทในระดับท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ที่ถูกควบคุมและเพ่งเล็งมากเป็นพิเศษ เพราะมีปมรอยต่อของความขัดแย้ง (Critical Juncture) ที่สามารถกระทำการต่อต้านในลักษณะเป็นปฏิปักษ์กับรัฐไทยได้ตลอดเวลา กลุ่มดังกล่าวจึงถูกควบคุมอย่างเคร่งครัดและนำไปสู่การกดทับความเป็นจารีตดั้งเดิมที่อยู่ภายในท้องถิ่น กระทั่งไม่สามารถแสดงควมมีตัวตนที่เป็นไปตามปทัสถานเชิงจารีตได้อย่างเป็นอิสระ

#### 5. การกำหนดบทลงโทษ (Sanction)

การลงโทษกับตัวแสดงที่เกี่ยวข้องการบริหารจัดการท้องถิ่นในช่วงเวลานี้ ซึ่งมีการกำหนดโทษตัวแสดงระดับท้องถิ่นที่เป็นข้าราชการในฐานะผู้กระทำการ และชาวบ้านในฐานะผู้ถูกกระทำ ดังตัวอย่างบทบัญญัติในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2440

ตัวอย่างการกำหนดบทลงโทษผู้ใหญ่บ้าน

“มาตรา 15 ถ้าผู้ใหญ่บ้านละเมิดหน้าที่เหล่านี้ประการใด โทษใหม่ตามละเมิดตามบรรดาศักดิ์ศักดินา 300 ไร่ ไหมลาหนึ่งเป็นเงินไม่เกินกว่า 33 บาท ตามความผิดและเหตุผลยกไว้เป็นพิไนยหลวง แต่ถ้าความผิดที่กระทำนั้นต้องระวางโทษตามพระราชกำหนดกฎหมายเกินตามละเมิดขึ้นไป ต้องรับพระราชอาญาตามโทษานุโทษในกระหนงที่หนักนั้น” (ราชกิจจานุเบกษา, 2440, น. 109)

ตัวอย่างการกำหนดบทลงโทษชาวบ้าน

“มาตรา 13 ความว่า “เมื่อผู้ใหญ่บ้านตีสัญญาเรียกลูกบ้าน ลูกบ้านคนใดขัดขืนไม่มาช่วยตามสัญญา มีความผิด ต้องระวางโทษสถาน 1 ให้จำไว้ ไม่เกินกว่าเดือน 1 สถาน 1 ปรับเป็น



เงินไม่เกิน 160 บาท สถาน 1 ให้จำแลปรับด้วย ให้ผู้ใหญ่บ้านเอาตัวลูกบ้านคนนั้นมอบกำนันพาไปส่งนายอำเภอไต่สวน ถ้าได้หลักฐานให้นายอำเภอขอต่อศาล ให้ปรับใหม่ลงโทษลูกบ้านผู้กระทำผิดตามโทษานุโทษ” (ราชกิจจานุเบกษา, 2440, น. 108)

ตัวอย่างบทบัญญัติการกำหนดบทลงโทษดังกล่าวระหว่างตัวแสดงระดับรัฐ และตัวแสดงระดับท้องถิ่น ถือเป็น การลงโทษในรูปแบบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่น ซึ่งมีการกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจนหากตัวแสดงระดับท้องถิ่นไม่ให้ความร่วมมือ หรือตัวแสดงข้าราชการระดับรัฐละเมิดในหน้าที่ เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่ากฎหมายถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือกำกับพฤติกรรมของตัวแสดงเชิงบังคับ แม้ตัวแสดงเหล่านั้นจะมีความแปลกแยกหรือเป็นปฏิปักษ์กับรัฐก็ตาม

## 6. กลไกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanisms)

เมื่อพิจารณาความขัดแย้งเชิงสถาบันในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 พบว่า มีความขัดแย้ง 3 ระดับ คือ

**1. ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำท้องถิ่น และชาวบ้านที่อยู่ในท้องถิ่น** กล่าวคือ เป็นความขัดแย้งในลักษณะการกดขี่ขูดรีดจากการจัดเก็บภาษี การเก็บส่วย และการใช้แรงงานซึ่งเป็นไปตามธรรมเนียมการปกครองภายในหัวเมืองทั้ง 7 ตามโครงสร้างการปกครองแบบเดิม โดยที่เจ้าเมืองสามารถแสวงหาผลประโยชน์ได้โดยตรงและมีความเป็นอิสระตามความพึงพอใจ โดยที่ไม่ได้มีแบบแผนหรือกฎหมายใดเป็นหลัก เป็นเหตุให้สถานะความเป็นราษฎรหรือชาวบ้านในขณะนั้นที่ต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเจ้าเมืองเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์เป็นหลัก ซึ่งเป็นการกดขี่ขูดรีดที่ปราศจากความเป็นธรรมเนื่องจากไร้กลไกในการควบคุมกำกับ ดังตัวอย่าง

1.1 ความเดือดร้อนของราษฎร/ชาวบ้านที่เกิดขึ้นมาจากความไม่เป็นธรรมในการเรียกเก็บส่วยและภาษีจากเจ้าเมืองที่มักถูกเรียกเก็บซ้ำ 2-3 ครั้ง เพราะความไม่ต่อเนื่องของผู้ที่ถูกแต่งตั้งเป็นแม่กองหรือผู้เก็บภาษีที่บางครั้งยังเก็บส่วยหรือภาษียังไม่เสร็จ แต่กลับถูกเรียกกลับไปใช้งานอื่น ส่งผลให้คนใหม่ที่มาเก็บกลับเรียกเก็บซ้ำจากราษฎรที่อยู่ในท้องถิ่น หากฝ่าฝืนก็จะถูกลงโทษ

1.2 ความเดือดร้อนจากการกดขี่ด้วยการเกณฑ์ราษฎร/ชาวบ้านไปใช้แรงงานตามอำเภอใจของเจ้าเมือง และการทำงานแต่ละครั้งมักมีขอบเขตระยะเวลายาวนานกระทั่งราษฎรผู้นั้นไม่สามารถดำเนินชีวิต หรือประกอบอาชีพที่เป็นปกติได้

1.3 ความเดือดร้อนที่เกิดจากการใช้อำนาจกลั่นแกล้งของชนชั้นนำท้องถิ่นเพื่อให้ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนในการทำมาหากิน และบ่อยครั้งมีการใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงทุกด้านเมื่อราษฎรผู้นั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการหรือสร้างความพึงพอใจให้แก่เจ้าเมืองได้ (พรรณงาม เง่าธรรมสาร, 2519, น. 73-74)

ตัวอย่างปัญหาความขัดแย้งระหว่างราษฎรหรือชาวบ้านกับเจ้าเมือง ได้สะท้อนให้เห็นความขัดแย้งในโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหนือกว่า โดยเข้าไปกระทำการหรือสร้างวาทกรรมเพื่อ

กตทัพบ กตชี หรือชุดรีดตัวแสดงระดับล่างในท้องถิ่นที่ไร้อำนาจให้อยู่ในฐานะผู้ถูกกระทำ โดยที่ไม่มีกฎกติกาใดๆที่ถูกสร้างขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการควบคุมความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างชนชั้นนำท้องถิ่นและชาวบ้านให้ได้รับความเป็นธรรมในการดำรงชีวิตได้

ฉะนั้น การบริหารจัดการท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งที่ทำให้ตัวแสดงระดับล่างในท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการต่อรอง เรียกร้อง หรือตัดสินใจในกระบวนการมีส่วนร่วมต่างๆภายในท้องถิ่นได้ อันนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมเชิงอำนาจที่นำไปสู่การกตชีหรือกตทัพบให้ชนชั้นระดับล่างอยู่ภายใต้สถานะของการไม่มีตัวตนทางอำนาจและต้องยอมที่จะถูกกตชีหรือถูกกตทัพบด้วยตัวแสดงที่อยู่ภายในสถาบันท้องถิ่นด้วยตนเอง

**2. ความขัดแย้งระหว่างท้องถิ่น และรัฐ** กล่าวคือ เป็นความขัดแย้งระหว่างตัวแสดงระดับท้องถิ่น และตัวแสดงที่อยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐ โดยเฉพาะช่วงเวลาการปฏิรูปการปกครองของรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การรวบรวมดินแดนบริเวณชายขอบทางอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง และเปลี่ยนรูปโครงสร้างการควบคุมกำกับดูแลโดยใช้วิธีการรวมศูนย์อำนาจภายใต้โครงสร้างระบบเทศบาล และปรับเปลี่ยนกลไกเชิงนโยบายที่สร้างการเปลี่ยนแปลงให้แก่ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างมาก โดยแบ่งออกเป็น 2 องค์ประกอบของความขัดแย้งหลัก ประกอบด้วย

2.1 การลดทอนทางอำนาจของชนชั้นนำเดิม โดยการแต่งตั้งชนชั้นนำใหม่จากศูนย์กลางผ่านการกระทำของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัชกาลที่ 5 และผู้สำเร็จราชการ ส่งผลให้ตัวแสดงใหม่ดังกล่าวเป็นตัวแสดงที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์ใดๆกับพื้นที่ โดยเฉพาะมิติความสัมพันธ์เชิงสังคมและวัฒนธรรมที่มีความแตกต่างจากศูนย์กลางเนื่องจากมีเส้นทางบังคับทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ชนชั้นนำใหม่ที่ถูกแต่งตั้งเข้าไปปฏิบัติงานตามคำสั่งและโครงสร้างการบังคับบัญชาในพื้นที่มีลักษณะย้อนแย้งโดยที่ไม่สามารถสื่อสารหรือสร้างปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงในระดับท้องถิ่นได้ เป็นเหตุให้การบริหารราชการมีความแปลกแยกจากปทัสถานเดิมที่ท้องถิ่นให้คุณค่า กระบวนการดังกล่าวจึงเป็นการทำลายความเป็นชนชั้นนำจารีตแบบดั้งเดิม

2.2 การลดทอนปทัสถานจารีตประเพณีของท้องถิ่นแบบดั้งเดิม โดยใช้กลไกเชิงกฎหมาย และนโยบายดังปรากฏจากการออกกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ และกฎข้อบังคับหัวเมืองมลายูที่ได้เข้าไปควบคุมกำกับกับการกระทำ และกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดงในระดับท้องถิ่นให้มีคุณลักษณะตามที่รัฐส่วนกลางพึงประสงค์ แม้ในช่วงแรกรัฐจะค่อยๆผสมผสานกับรากฐานทางวัฒนธรรมเดิม แต่โครงสร้างที่รัฐที่สร้างขึ้นใหม่กลับเป็นโครงสร้างที่เกิดขึ้นจากภายนอก ซึ่งไม่สัมพันธ์กับโครงสร้างจารีตที่ผูกติดอยู่กับสังคมวัฒนธรรมแบบดั้งเดิม กลไกดังกล่าวจึงไปกตทัพบความมีตัวตนเชิงจารีตด้วยการครอบทับปทัสถานทางสังคมแบบใหม่ที่แปลกแยกและสร้างความเป็นอื่นให้กับตัวแสดงระดับท้องถิ่น

ฉะนั้น การบริหารจัดการท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่า ท้องถิ่นไม่มีอำนาจใดที่จะบริหารจัดการตนเอง หรือแม้แต่ความเป็นอิสระในการดำรงชีวิตภายใต้ความเป็นจารีตทางสังคมวัฒนธรรมดั้งเดิม และการขาดกลไกการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการกระทำการตัดสินใจเรื่องต่างๆภายในโครงสร้างรัฐสมัยใหม่ ได้กลายเป็นเงื่อนไขที่สร้างความขัดแย้งในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น

### 7. การรับรู้และให้สิทธิพื้นฐานในการกำหนดกฎกติกา (Minimal Recognition of Rights to Organize)

การออกแบบโครงสร้างที่กล่าวไปในข้อ 2 และข้อ 3 ซึ่งแสดงให้เห็นความเป็นปฏิปักษ์กันเชิงอำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่น เนื่องจากการออกกฎกติกาในการบังคับใช้ภายในท้องถิ่นทั้งหมดในช่วงของรัชกาลที่ 5 ได้สะท้อนให้เห็นชัดถึงการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่กระทำจากบนลงล่าง ส่งผลให้กรอบกฎกติกาที่เป็นที่มาของอำนาจเชิงสถาบันถูกกำหนดโดยโครงสร้างส่วนราชการกลางที่ใช้เครื่องมือดังกล่าวในการสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจเหนือท้องถิ่น กระบวนการเชิงสถาบันผ่านโครงสร้างระบบราชการที่มีกระทรวงมหาดไทยเป็นเสาหลักในเวลานั้นกลายเป็นระบบที่ปลอดจากแรงบีบคั้นกดดันจากอำนาจใดภายในรัฐ แม้จะมีความขัดแย้งหรือการช่วงชิงอำนาจกันระหว่างรัฐและท้องถิ่น แต่โครงสร้างของระบบราชการยังคงสามารถกำหนดบทบาทหน้าที่ได้เป็นส่วนใหญ่ และทำให้โครงสร้างเชิงสถาบันดังกล่าวกลายมาเป็นสถาบันที่ชี้นำทางสังคม แม้จะมีช่องว่างหรือข้อจำกัดระหว่างรัฐและประชาชนหรือตัวแสดงระดับท้องถิ่นก็ตาม (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2554, น. 25-26)

ฉะนั้น รัฐจึงเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดกฎกติกาในการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยปราศจากการมีส่วนร่วม หรือกีดกันตัวแสดงระดับท้องถิ่นทุกกลุ่มออกจากโครงสร้างการบริหารจัดการผ่านระบบราชการ และแต่งตั้งคนนอก ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อมั่นจากโครงสร้างระดับบนผ่านรัชกาลที่ 5 หรือและผู้สำเร็จราชการเข้าไปทำหน้าที่ใช้อำนาจเหนือสถาบันท้องถิ่นแทน ผ่านการนำเครื่องมือที่อยู่ในรูปของกฎหมาย หรือกติกาที่ถูกออกแบบจากโครงสร้างระดับบนเข้าไปควบคุมกำกับทิศทางเชิงสถาบันและพฤติกรรมของตัวแสดงระดับท้องถิ่นให้เอื้อต่อการก่อร่างรัฐสมัยใหม่ที่เป็นความประสงค์ของรัชกาลที่ 5 ในเวลานั้น

### 8. ความเชื่อมโยงระหว่างกติกา/กฎเกณฑ์ และเครือข่ายเชิงโครงสร้างที่ใหญ่กว่า (Nested Enterprises)

ความเชื่อมโยงระหว่างกติกา กับเครือข่ายเชิงโครงสร้างมีลักษณะเป็นความเชื่อมโยงเพียงด้านเดียวกับภาครัฐเท่านั้น โดยที่กรอบของกติกาหรือกฎเกณฑ์ที่รัฐสร้างขึ้นมาก็คือ พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ และกฎข้อบังคับหัวเมืองมลายู เป็นเพียงกติกาที่ถูกสร้างขึ้นโดยไม่ได้มีความสัมพันธ์กับเครือข่ายเชิงโครงสร้างในระดับท้องถิ่นแต่อย่างใด เพราะฉะนั้นแม้รูปแบบของกฎ

กติกากลางนั้นจะมีกระบวนการ หรือการดำเนินงานที่เป็นไปภายใต้ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างสถาบันที่ลดหลั่นกัน แต่ก็ยังเป็นโครงสร้างที่ผูกขาดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเพียงด้านเดียว คือ ตัวแสดงที่เป็นองคคพยของรัฐศูนย์กลาง ซึ่งเป็นกลไกของการรวมศูนย์อำนาจภายในรัฐที่กระทำในลักษณะผูกขาดผ่านรัฐบาลกลางซึ่งในที่นี้คือ กระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น กลายเป็นสถาบันที่มีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยใช้อำนาจในการเข้าไปควบคุมกำกับกลไกระบบราชการต่างๆที่เกี่ยวข้อง นั่นคือ จากส่วนกลางไปสู่ส่วนกลางโดยมีเป้าหมายเพื่อให้การบริหารการปกครองมีเอกภาพในลักษณะแบบเดียวกันทั้งประเทศ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, น. 12-13) ฉะนั้น ความเชื่อมโยงของกฎกติกาจึงเป็นความเชื่อมโยงผ่านเครือข่ายเชิงโครงสร้างของรัฐเพียงโครงสร้างเดียว

## (2) ช่วงที่สอง : ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กับการบริหารราชการตามแนวทางรัฐนิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ภายหลังการปฏิวัติและเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 คณะราษฎรเริ่มประกาศใช้ พ.ร.บ.ว่าด้วยระเบียบราชการบริหารราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ที่นำไปสู่การยกเลิกมณฑลและตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลที่มีมาก่อนหน้านี้ โดยแบ่งการปกครองออกเป็นจังหวัด และแต่ละจังหวัดจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทยเข้าไปทำหน้าที่บริหารราชการประกอบด้วย จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส (อำนาจ ศรีพูนสุข, 2552, น. 3-4) โดยคณะราษฎรเริ่มมีการบูรณาการทางการเมืองการปกครองทางภาคใต้ด้วยการวางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลคณะราษฎรผ่านการออกกฎหมาย 2 ฉบับ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ที่ถูกนำมาใช้เพื่อออกแบบโครงสร้างการบริหารราชการให้มีความสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญมากขึ้น กล่าวคือ มีการกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย การบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, น. 26-27) โดยเฉพาะระดับท้องถิ่นที่เริ่มเห็นโครงสร้างเป็นรูปเป็นร่างที่ชัดเจนมากขึ้นผ่านการจัดตั้งเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองที่เชื่อมความสัมพันธ์กับประชาชนผ่านกลไกการมีส่วนร่วมในพื้นที่

การบูรณาการดังกล่าวได้ส่งผลให้ชนชั้นนำในจังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในกระบวนการประชาธิปไตยเพื่อที่จะลองทดสอบกับระบบโครงสร้างแบบใหม่ว่าเอื้อให้กับการใช้ชีวิตทางการเมืองของตนที่มีอยู่เดิมหรือไม่ (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, 2551, น. 81) ดังปรากฏจากการเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก ซึ่งกลไกดังกล่าวได้ทำให้ชาวเมืองมลายูที่เคยอยู่ในรัฐปัตตานีได้มีสิทธิในการเลือกตั้งเช่นเดียวกับคนทั่วไปเป็นครั้งแรก

การมีส่วนร่วมดังกล่าวจึงทำให้เกิดความคาดหวังว่ากลไกดังกล่าวจะนำมาซึ่งความเท่าเทียมกันของชาวมลายูมากขึ้น (อารีพิน บินจิ et al., 2556, น. 261) ดังเห็นได้จากการประนีประนอมกับความ เป็นจารีตเดิมในช่วงระยะหลังด้วยการสร้างการยอมรับในความเป็นมุสลิมดังปรากฏจากการยินยอมให้มีการจัดตั้งสำนักจุฬาราชมนตรีซึ่งเป็นไปตามพระราชกำหนดศาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม พ.ศ.2488 (Pitsuwan, 1985, p. 106) แต่กระบวนการดังกล่าวกลับเป็นการประนีประนอมที่ดึงอำนาจเข้าสู่ ศูนย์กลางเพราะตัวแสดงที่อยู่ภายใต้สถาบันทางศาสนาเหล่านั้นต้องถูกแต่งตั้งหรือควบคุมกำกับจาก กระทรวงมหาดไทย (ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, 2563, น. 82) ฉะนั้น การบริหารราชการจึงยังคงมี ลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นรอยต่อจากช่วงเวลาก่อนหน้านี้ที่ต้องการสร้าง รัฐให้มีความเข้มแข็ง และยกระดับความเป็นเอกภาพที่สอดคล้องตามมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรในการรวบรวมพื้นที่เข้าไว้ด้วยกันดังระบุว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอัน เดียวจะแบ่งแยกไม่ได้” เครื่องมือทางกฎหมายดังกล่าวจึงถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นภายใน ที่ทำให้รัฐมีเอกภาพ โดยที่ไม่สามารถกระทำการเพื่อแบ่งแยกดินแดนออกจากศูนย์กลางไปได้ (ปิย นาด บุนนาค, 2546, น. 95-96) ฉะนั้น การสร้างรัฐในช่วงเวลานี้จึงเป็นการสืบทอดจากพัฒนาการเชิง สถาบันในยุคก่อนหน้านี้ที่มุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐด้วยการใช้อุดมการณ์หรือแนวคิดความเป็นรัฐ นิยมในการตั้งพื้นที่กระจัดกระจายหรือมีความแตกต่างในมิติที่หลากหลายเข้าไว้ด้วยกัน โดยเฉพาะ การที่รัฐเริ่มดำเนินการกำหนดกรอบกฎกติกาบังคับประชาชนให้ยึดถือปฏิบัติตามรูปแบบที่รัฐเป็นผู้ กำหนด ซึ่งเป็นสิ่งที่ขัดกับจารีตท้องถิ่นที่สัมพันธ์กับความเป็นมลายูมุสลิมซึ่งมีอยู่เดิมในพื้นที่ เช่น การ กำหนดเงื่อนไขความเป็นบุคคลไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดชื่อบุคคล ภาษา และการแต่งกาย เป็นต้น และ สวมทับหรือยึดยึดความเป็นไทย หรือวัฒนธรรมกระแสหลักที่มาจากส่วนกลางลงไปในพื้นที่ เช่น การนำพระพุทธรูปไปประดิษฐานในโรงเรียน หรือการยกเลิกการใช้กฎหมายอิสลามที่ว่าด้วย ครอบครวและมรดก โดยให้เปลี่ยนไปใช้กฎหมาย และศาลไทยแทน เป็นต้น (อำนาจ ศรีพูนสุข, 2552, น. 4)

ฉะนั้น ช่วงที่สองของพัฒนาการทางการเมืองการปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึง เริ่มทำให้เห็นถึงความเข้มข้นของการกระชับอำนาจโดยรัฐผ่านโครงสร้างและเครื่องมือทางการ ปกครองที่ออกแบบมาจากส่วนกลาง โดยเฉพาะโครงสร้างเชิงนโยบายที่มุ่งสร้างความกลมกลืนทาง วัฒนธรรมของรัฐไทย และขับหรือปฏิเสธความเป็นอื่นออกนอกศูนย์กลาง โดยเฉพาะการกระทำผ่าน โครงสร้างระบบทางการศึกษาที่กลายมาเป็นเส้นทางพัฒนาการในการทับถมรอยต่อของความขัดแย้ง ที่มีอยู่เดิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีความเข้มข้นมากขึ้น

## 2.1) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น และองค์กรอื่นในประเทศไทยที่มีต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

### 1) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งขณะนั้นมีสถาบันระดับท้องถิ่นคือ เทศบาลเกิดขึ้นเป็นรูปแบบแรก ก่อนที่จะมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลในเวลาต่อมาในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับโครงสร้างอำนาจของท้องถิ่นพบว่า มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจแบบเดิม หรือมีความคล้ายคลึงกับช่วงปฏิรูปการปกครองของรัชกาลที่ 5 ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจเชิงจารีตที่เชื่อมโยงศาสนา ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับตระกูลสายเจ้าเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับเครือข่ายกลุ่มตระกูลคนจีนที่อพยพหรือเข้ามาทำการค้าขายในช่วงก่อนหน้านี้ กล่าวคือ

**ประการแรก** ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจเชิงจารีตที่เชื่อมโยงศาสนาผ่าน “นิกการศาสนา” ซึ่งเป็นผู้มืบทบาทในสังคมเป็นอย่างมากในฐานะผู้นำจิตวิญญาณของผู้คนในพื้นที่ เนื่องจากศาสนาอิสลามไม่สามารถแยกขาดออกจากกันกับการเมืองการปกครองในพื้นที่ได้เลย เพราะเงื่อนไขดังกล่าวถือเป็นสภาวะบังคับที่ฝังรากอยู่ในพื้นที่ และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ.2475 นิกการศาสนาเหล่านี้ก็ยังคงมีบทบาทในสังคมมุสลิมในพื้นที่ไม่แตกต่างไปจากในอดีต โดยเฉพาะเมื่อมีการใช้นโยบายชาตินิยมและรัฐนิยมแบบสุดโต่งในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม และดำเนินรอยต่อในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นโยบายต่างๆที่ถูกสร้างขึ้นซึ่งเกี่ยวเนื่องกับอุดมการณ์ดังกล่าวกลับส่งผลกระทบต่อความเชื่อทางศาสนา และจารีตประเพณีดั้งเดิมของผู้คนที่อยู่ในพื้นที่ เนื่องจากรัฐบาลมีความพยายามในการสร้างสำนึกใหม่ด้วยการยึดเยียด “ความเป็นไทยที่เชื่อมโยงกับความเชื่อในหลักการพุทธศาสนา” ดังคำกล่าวของจอมพล ป. พิบูลสงครามที่ได้กล่าวในปี 2484 ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 24/2484 ความว่า “เมืองไทยเป็นของคนไทย ไม่ควรให้คนศาสนาอื่นอยู่” (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 263) ซึ่งความคิดความเชื่อดังกล่าวได้ส่งผลให้คนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีรากฐานทางประวัติศาสตร์ในการหล่อหลอมความเป็นอัตลักษณ์ที่ไม่เหมือนกับศูนย์กลาง (บุฆอรี ยีหมะ, 2549, น. 22) และการกดทับเหล่านี้ได้นำมาสู่การสร้ารอยต่อของความขัดแย้งที่มีอยู่เดิมอันมาจากจุดแตกหักที่เป็นผลพวงมาจากการก่อร่างสร้างรัฐในสมัยรัชกาลที่ 5 ให้กลายเป็นความขัดแย้งที่มีความเข้มข้นมากขึ้น

ความขัดแย้งที่ดำเนินต่อมาเหล่านั้นได้กลายเป็นเงื่อนไขในการเสริมสร้างบารมีโดยการให้ความหมายเชิงคุณค่าแก่นิกการศาสนาในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ในฐานะเป็นตัวแสดงนำที่เข้ามาเป็นตัวแทนของท้องถิ่นในการเคลื่อนไหวต่อสู้เรียกร้องความมีตัวตนทางศาสนาในพื้นที่ ดังเห็นได้จากตัวอย่างการ

เคลื่อนไหวเรียกร้องของหะยีสุหลง ซึ่งเป็นครูสอนศาสนาและผันตัวมาเป็นผู้นำมุสลิมท้องถิ่นโดยรับตำแหน่งประธานคณะกรรมการอิสลามและแกนนำสมาคมอิสลามสมาjitปาตานีในขณะนั้นได้เข้ามาเป็นผู้เจรจาต่อรองกับรัฐบาลไทยเรื่อยมา โดยเฉพาะประเด็นแรกที่หะยีสุหลงเข้าไปมีบทบาทคือ การเรียกร้องเรื่องค่าใต้ยุคธรรมที่ถูกละทิ้งไปในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม อันเป็นผลพวงมาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติมรดกและครอบครัว บรรพ 5 และบรรพ 6 ของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งขัดแย้งกับหลักการของศาสนาอิสลาม ส่งผลให้ชาวมุสลิมเกิดความเดือดร้อนและไม่ยอมขึ้นศาลไทย ซึ่งนำไปสู่การขอให้อิหม่ามเป็นผู้ตัดสินคดีแทน (ศิริวุฒิ วรรณทอง, 2546, น. 58-59) กระทั่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่นำไปสู่การก่อตัวในการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ต้องการแบ่งแยกดินแดนอันเป็นผลพวงมาจากความพยายามของประเทศไทยที่ต้องการกลืนชาติมลายูให้เป็นไทย ส่งผลให้หะยีสุหลงในฐานะผู้นำชุมชนมุสลิมในท้องถิ่นเข้าไปยื่นข้อเสนอมติ 7 ข้อ ซึ่งมาจากการระดมความคิดของผู้นำมุสลิมประมาณ 100 คนที่ปัตตานี ประกอบด้วย

1. ขอให้รัฐบาลไทยจัดให้มีบุคคลคนหนึ่งที่มีอำนาจเต็มในการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ และบุคคลดังกล่าวต้องได้รับการคัดเลือกจากประชาชนในพื้นที่
2. การเสียภาษีและรายได้ต่างๆที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องนำมาใช้จ่ายภายในพื้นที่เท่านั้น
3. รัฐบาลจะต้องจัดให้มีวิชาภาษามลายูในโรงเรียนประชาบาลจนถึงประถมศึกษาปีที่ 4
4. ข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องเป็นชาวมุสลิม 80%
5. รัฐบาลต้องกำหนดให้ใช้ภาษามลายูในสถานที่ราชการภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
6. รัฐบาลต้องอนุมัติให้สำนักคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดออกกฎหมายเกี่ยวกับศาสนาอิสลามและขนบประเพณีด้วยความเห็นชอบของผู้นำที่ถูกเลือกภายในพื้นที่
7. รัฐบาลต้องแยกศาลศาสนา (มะหะกะมะฮ์ ชัรอียะฮ์) ออกจากศาลจังหวัด โดยให้ศาลศาสนามีอำนาจเต็มในการพิจารณาคดี (ศิริวุฒิ วรรณทอง, 2546, น. 59-60)

โดย 7 ข้อเรียกร้องดังกล่าวเกิดขึ้นมาจากสภาพปัญหาที่ท้องถิ่นหรือพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กำลังเผชิญกับการคุกคามจากรัฐส่วนกลางที่นำมาซึ่งการกดขี่ข่มเหงราชฎอย่างหนักไม่ว่าจะเป็นการถูกใส่ร้ายว่าเป็นผู้กระทำความผิดทางกฎหมายที่นำไปสู่การจับกุมหรือกระทำความรุนแรงต่อคนในพื้นที่ รวมทั้งมีการฉ้อโกงกดขี่ขูดรีดเอาเงินจากราชฎโดยใส่ร้ายป้ายสีเพื่อเรียกเงิน ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นให้เห็นโดยทั่วไปในพื้นที่ (ศิริวุฒิ วรรณทอง, 2546, น. 60-61) ด้วยเหตุนี้การเข้ามามีบทบาทหน้าที่ของนักการศาสนาอย่างกรณีตัวอย่างของหะยีสุหลงที่เข้ามาเคลื่อนไหวด้วยการเป็นกระบอกเสียงให้กับประชาชนภายในท้องถิ่นหรือชุมชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงยิ่งส่งเสริมบารมีหรือความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อนักการศาสนามากขึ้น ส่งผลให้ความสัมพันธ์มีลักษณะใกล้ชิดหรือเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ในระดับระนาบเดียวกันกับประชาชนในพื้นที่ที่ทำให้พวกเขาารู้สึกว่าสามารถ

เข้าถึงได้ง่าย ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวจึงส่งผลให้นักการศาสนา หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลามกลายมาเป็นตัวแสดงนำที่ได้รับการยอมรับผ่านความเชื่อมั่นและศรัทธาจากประชาชนมากขึ้น ซึ่งแตกต่างจากความสัมพันธ์กับรัฐที่ยังคงถูกมองในด้านลบ หรือเป็นภัยคุกคามต่อความอยู่รอดในการแสดงความเป็นอัตลักษณ์ที่เป็นแบบฉบับของตนเอง

อย่างไรก็ตาม บทบาทโดดเด่นของหะยีสุหลงจึงนำมาซึ่งการยอมรับ หรือความเชื่อมั่นศรัทธาในตระกูลของนักการศาสนาในเวลาต่อมาว่าเป็นตระกูลหรือตัวแสดงชนชั้นนำของพื้นที่ที่สำคัญที่เข้าไปมีบทบาทในการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อเปลี่ยนแปลง เรียกร้อง หรือเป็นกระบอกเสียงให้กับประชาชนภายในพื้นที่เรื่อยมา และการเป็นตัวแทนชนชั้นนำของท้องถิ่นเหล่านั้นยังคงได้รับการยอมรับในปัจจุบัน ซึ่งในที่นี้คือตัวอย่าง ตระกูลโต๊ะมีนา ไม่ว่าจะเป็นการมีบทบาทนำของนายอาหมีน โต๊ะมีนา หรือนายเด่น โต๊ะมีนา ในฐานะเป็นบุตรของหะยีสุหลงล้วนเป็นตัวแสดงนำ หรือเป็นชนชั้นนำที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งความสัมพันธ์ทางสายโลหิตดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่าความสัมพันธ์กับนักการศาสนาสามารถนำมาใช้ หรือยกขึ้นมาเป็นเหตุผลหนึ่งในการขับเคลื่อนหรือสร้างความสัมพันธ์ให้เป็นที่ยอมรับจากประชาชนในฐานะตัวแสดงระดับท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะการนำเงื่อนไขดังกล่าวมาใช้เป็นวิธีการบรรลุเป้าหมายในการขับเคลื่อนทางการเมืองที่สืบทอดจากรุ่นสู่รุ่น (McCargo, 2008, p. 63; ดันแคน แม็กคาร์โก, 2557, น. 99) ซึ่งทำให้คนกลุ่มนี้กลายเป็นชนชั้นนำในระดับท้องถิ่นที่ได้เข้าไปมีบทบาทนำทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น หรือในระดับชาติบ่อยครั้ง

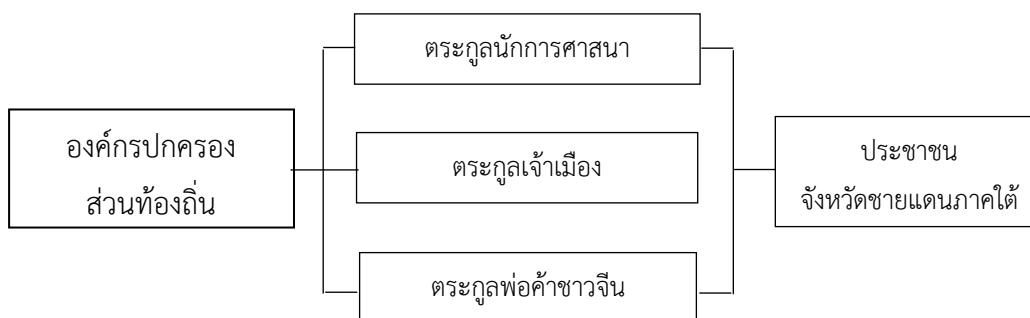
**ประการที่สอง** ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับตระกูลอดีตสายเจ้าเมืองซึ่งสืบทอดมาสู่รุ่นลูกหลาน โดยเฉพาะตระกูลอับดุลบุตร หรือพิพิธภักดี ซึ่งเป็นตระกูลอดีตเจ้าเมืองยะหริ่งคนที่ 3 เหตุนี้จึงทำให้ตระกูลดังกล่าวกลายเป็นตระกูลสำคัญที่เข้าไปเกี่ยวพันกับการเมืองการปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ทั้งนี้ ยังมีตระกูลอื่นหรือบุคคลอื่นที่เข้าไปมีบทบาทเป็นชนชั้นนำภายในท้องถิ่น หรือมีความใกล้ชิดในความสัมพันธ์กับประชาชน เพียงแต่บุคคลอื่นเหล่านั้นล้วนมีความสัมพันธ์ไม่ทางตรงก็ทางอ้อมกับตระกูลนี้ด้วยเสมอ (บุษอริ ยีหะมะ, 2549, น. 32) ดังนั้น ลูกหลานหรือเครือญาติของตระกูลเหล่านี้สามารถใช้ความสัมพันธ์ทางสายโลหิต หรือเครือญาติที่สามารถอ้างความใกล้ชิดสนิทสนมในการเข้าไปมีความสัมพันธ์ทางการเมืองภายในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้สำเร็จ เช่น บทบาทของนายบันเทิง อับดุลบุตร (ตนกูบราเฮม) ในฐานะเป็นน้องชายของพระพิพิธภักดี (ตนกูมุกดา อับดุลบุตร) ที่ได้เข้าไปมีความสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ช่วงสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเข้าไปแทนที่ชายที่ไม่สามารถเล่นการเมืองได้อีกต่อไปเนื่องจากป่วยเป็นอัมพาต หรือการรับช่วงต่อของนายทวีศักดิ์ อับดุลบุตร ผู้เป็นบุตรของนายบันเทิง อับดุลบุตร เมื่อเสียชีวิตจึงได้ใช้บารมีของผู้เป็นพ่อและบารมีที่สั่งสมมาอย่างยาวนานของพระยาพิพิธภักดี ผู้เป็นปูในการเข้าถึงสถานะความเป็นชนชั้นนำทางการเมือง



ท้องถิ่นในพื้นที่ กรณีตัวอย่างดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่า การสืบทอดผ่านโครงสร้างความสัมพันธ์ของของตัวแสดงนำทางการเมืองท้องถิ่นในอดีต ซึ่งในที่นี้คือ “เจ้าเมือง” กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญในการนำมาใช้เพื่อสร้างบารมีในการเข้าสู่วงการทางการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้

**ประการที่สาม** ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับเครือข่ายกลุ่มตระกูลคนจีนที่อพยพหรือเข้ามาทำการค้าขายในช่วงก่อนหน้านี้นี้ โดยกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มสำคัญที่เข้ามาเป็นผู้กุมอำนาจและกลไกทางเศรษฐกิจของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะเป็นเจ้าของบริษัท หรือห้างร้าน เช่น บริษัท พิธานพาณิชย์ จำกัด ซึ่งได้เข้ามามีความสัมพันธ์ในการเมืองท้องถิ่นผ่านการเข้าไปมีความสัมพันธ์ในเชิงของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกับตระกูลโต๊ะมีนาด้วยการเข้าไปมีความสัมพันธ์ในเชิงของการสัมปทานเดินรถยนต์โดยสารสายปัตตานี ยะรัง และยะลา ผ่านผู้รับสัมปทานคือบริษัท พิธานพาณิชย์ จำกัด และสายปัตตานี โคกโพธิ์ ยะลา นราธิวาส ผ่านผู้รับสัมปทานคือ บริษัท ปัตตานีขนส่ง จำกัด ในขณะที่กลุ่มบริษัทปัตตานีเจริญเทรดดิ้ง ซึ่งนำโดยนายเจริญ สุวรรณมงคล ที่ได้เข้าไปมีความสัมพันธ์กับพรรคประชาธิปัตย์ในการเป็นนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ ซึ่งเบื้องหลังของเขายังมีธุรกิจหลายอย่าง เช่น เป็นตัวแทนจำหน่ายรถยนต์ไอซูซุในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และยังเป็นเจ้าของโรงแรมซีเอส ปัตตานี เป็นต้น (บุฆอริ ยีหมะ, 2549, น. 30) โดยกลุ่มพ่อค้าชาวจีนเหล่านี้ล้วนเข้าไปมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับข้าราชการระดับสูงในแต่ละจังหวัด และบางส่วนยังเข้าไปมีส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่นโดยการสมัครเป็นสมาชิกสภาจังหวัด และสภาเทศบาล เช่น การเข้ามามีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นของนายดิเรก คณานุกรักษ์ ซึ่งเป็นอดีตนายเทศมนตรีเมืองปัตตานี 5 สมัย (ตั้งแต่ 1 พฤษภาคม 2492-20 มกราคม 2515) โดยท่านเป็นบุตรคนที่ 5 ของขุนพิทักษ์ราชา กับนางเซ่งซิม ซึ่งเป็นตระกูลกลุ่มพ่อค้าคนจีนที่เข้ามาทำการค้าในกิจการเหมืองแร่เป็นกลุ่มแรกๆในเมืองปัตตานี เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่ากลุ่มเครือข่ายพ่อค้าชาวจีนที่อพยพเข้ามาตั้งรกรากเพื่อทำการค้าในพื้นที่แห่งนี้ในอดีตกลายมาเป็นกลุ่มสำคัญอีกกลุ่มหนึ่งที่สามารถเข้าสู่วงการทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ ซึ่งนัยยะหนึ่งก็มีเป้าหมายเพื่อใช้บทบาทของการเป็นนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในการดำเนินการทางธุรกิจที่ตนเองมี หรือเป็นการปกป้องธุรกิจจากฝ่ายตรงข้ามที่เป็นคู่แข่งทางธุรกิจ เหตุนี้จึงทำให้กลุ่มพ่อค้าคนจีนจึงเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการเข้ามามีบทบาทเป็นชนชั้นนำในระดับท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เข้าไปมีความสัมพันธ์กับตัวแสดงต่างๆที่อยู่ภายในโครงสร้างท้องถิ่น

รูปภาพที่ 53 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์



ที่มา : โดยผู้วิจัย

## 2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับองค์กรอื่นในประเทศไทยภายใต้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พบว่า เป็นความสัมพันธ์ที่เริ่มปรากฏให้เห็น 2 รูปแบบ ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นทางการ และความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ดังจะอธิบายต่อไปนี้

### 2.1 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจสถาบันที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ

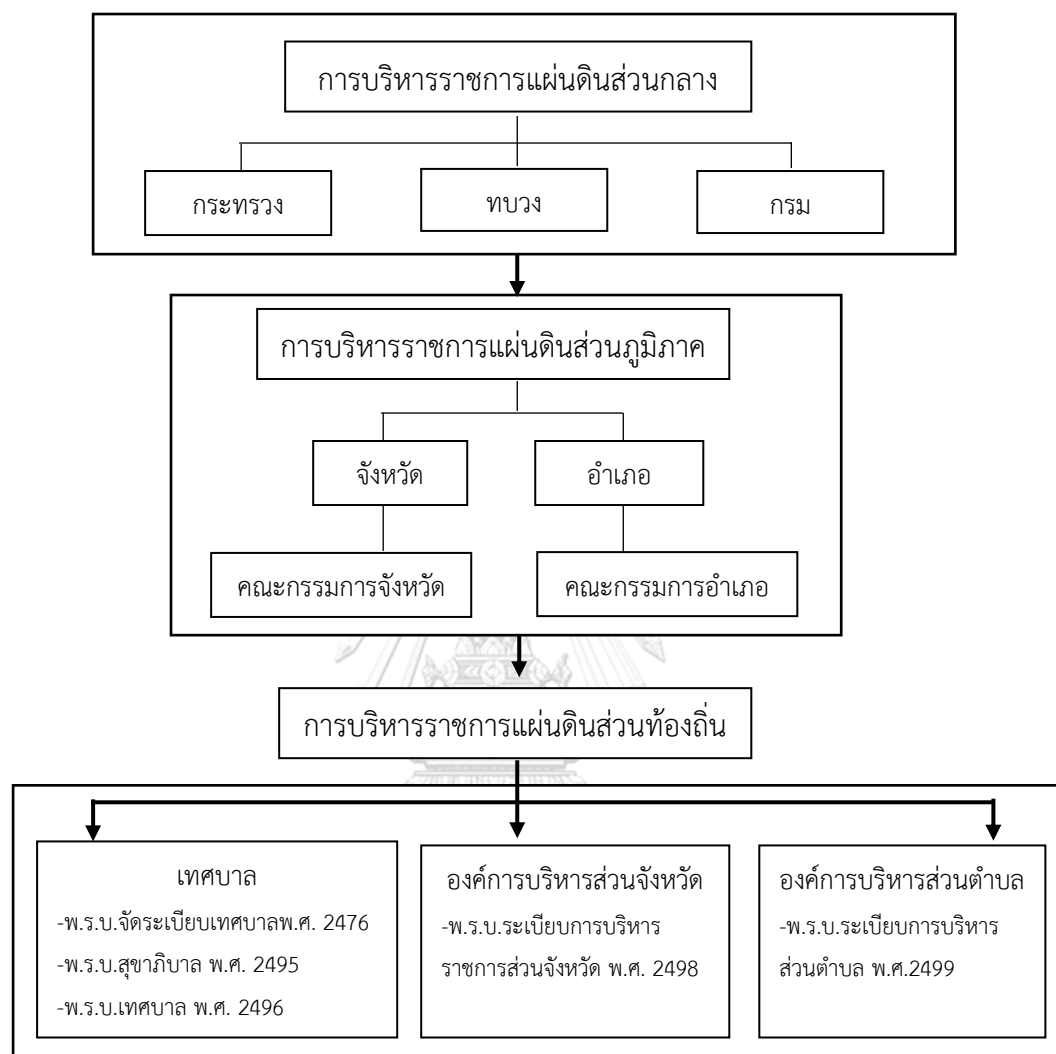
เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับองค์กรอื่นในประเทศไทยสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พบว่าเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารแบบรัฐรวมศูนย์อำนาจที่ถูกควบคุมกำกับผ่านโครงสร้างราชการส่วนกลางเหมือนกับยุคก่อนหน้านี้ เพียงแต่ในช่วงที่ 2 มีการออกแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่ครอบคลุมทั้ง 3 ระดับ ประกอบด้วย ระดับเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรก ตามด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) อันเป็นไปตาม พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือสร้างระดับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นในเวลาต่อมาผ่านการตราพระราชบัญญัติสุภาพบาล พ.ศ.2495 เพื่อขยายการปกครองท้องถิ่นให้ครอบคลุมทั่วประเทศ การจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 การตราพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งทำให้เกิดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2499 ทำให้เกิดองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) ขึ้นมา (ไททัศน์ มาลา, 2560, น. 348) ส่งผลให้ช่วงเวลาดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นที่ครอบคลุมทุกระดับ แม้ว่าโครงสร้างเหล่านั้นจะถูกควบคุมกำกับภายใต้

กลไกการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลางที่ไม่ได้แตกต่างไปจากช่วงเวลาก่อนหน้านี้ก็ตาม ฉะนั้น การบริหารราชการแผ่นดินจึงยังคงเป็นการบริหารราชการในลักษณะจากบนลงล่าง (top-down management) ที่ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากรัฐส่วนกลาง และเป็นสถาบันที่ต้องดำเนินการปฏิบัติตามคำสั่งการบังคับบัญชาจากรัฐอย่างเคร่งครัด ผ่านการผูกขาดการกระทำโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทางอำนาจในการควบคุมกำกับให้ท้องถิ่นดำเนินการปฏิบัติตาม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นคุณลักษณะสำคัญของระบบราชการที่มีการแบ่งแยกขอบเขตทางอำนาจผ่านการกำหนดตำแหน่งหน้าที่ราชการอย่างชัดเจนโดยใช้กฎหมายรับรองอำนาจราชการ (Bureaucratic Authority) ขณะที่โครงสร้างภายในยังใช้หลักการในการจัดตำแหน่งหน้าที่ตามลำดับชั้น (Hierarchical Office) ที่ลดหลั่นจากหัวหน้าผู้ปฏิบัติงาน (พิทยา บวรวัฒนา, 2556, น. 39)

อย่างไรก็ตาม ภายใต้โครงสร้างความเป็นรัฐราชการที่ดำเนินการผ่านนโยบายซึ่งขณะนั้นอยู่ภายใต้อุดมการณ์ความเป็นชาตินิยม และรัฐนิยมอย่างสุดขีดภายใต้ปฏิบัติการของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้กลายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำมาซึ่งจุดเปลี่ยนของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นที่จากเดิมก็แตกหักอยู่แล้วอันเป็นผลพวงมาจากการก่อสร้างรัฐในสมัยรัชกาลที่ 5 ให้เกิดการแตกหักที่เพิ่มมากขึ้นด้วยกลไกการผูกขาดอำนาจผ่านนโยบายชาตินิยม/รัฐนิยม เงื่อนไขดังกล่าวได้ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับโครงสร้างอำนาจของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่ได้รับการยอมรับ หรือไม่สามารถเข้าถึงความสัมพันธ์ของโครงสร้างท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมได้ แม้ว่ารัฐจะพยายามขยายปริมาณผลทางอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่น ดังปรากฏจากการเปิดโอกาสให้ชนชั้นนำเดิมในจังหวัดชายแดนภาคได้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อที่จะดูว่าระบอบหรือโครงสร้างแบบใหม่ได้เอื้ออำนวยให้ตัวแสดงระดับชนชั้นนำที่มีอยู่เดิมเข้ามามีบทบาทตอบสนองความเป็นอัตลักษณ์ของพื้นที่มากขึ้นขนาดไหน (ศรีสมภาพ จิตรภิมย์ศรี, 2563, น. 81) แต่กระนั้นการกระทำดังกล่าวกลับไม่ได้ส่งผลให้โครงสร้างภายในท้องถิ่นเกิดการยอมรับในกลไกการปกครองที่อยู่ในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นกลไกที่ถูกกำหนดชะตากรรมโดยรัฐที่ทำให้ท้องถิ่นกลายเป็นสถาบันที่ติดกับดักอยู่ในโครงสร้างของฝ่ายการเมืองระดับชาติหรือจากศูนย์กลางมากกว่าที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นเข้าถึงผ่านการมีส่วนร่วม

ด้วยเหตุนี้ แม้ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในโครงสร้างระบบราชการไทยจะมีความสัมพันธ์กันผ่านเครือข่ายความสัมพันธ์ที่อยู่ภายในโครงสร้างประกอบด้วย สถาบันที่เป็นราชการส่วนกลางซึ่งแบ่งออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม และลดหลั่นลงมาสู่การบริหารราชการในระดับภูมิภาคที่แบ่งออกเป็นจังหวัดและอำเภอ กระทั่งเชื่อมโยงลงสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐราชการ หรือการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจที่ยังคงเป็นการแยกขาดออกจากโครงสร้างอำนาจที่แท้จริงภายในท้องถิ่น

รูปภาพที่ 54 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางและท้องถิ่นสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์



ที่มา : ผู้วิจัย

จากภาพความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างรัฐและท้องถิ่นดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงระบบความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายการบริหารราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง (Network of Deconcentrated Administrations) ผ่านกระทรวง ทบวง กรม (Departments) ซึ่งภาคส่วนดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทในการมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนของตนเพื่อให้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ทั้งในรูปแบบของการบริหารราชการที่เป็นทางการ คือ การปฏิบัติงานโดยใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดงที่อยู่ภายในสถาบัน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546, น. 149) โดยระบบดังกล่าวเป็นระบบที่มีความซับซ้อน (Complexity) และก่อให้เกิดหน้าที่ที่หลากหลาย (Functional Fragmentation) ซึ่งอยู่ภายในโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ประกอบเป็น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น (Hogwood & Keating, 1982, pp. 12-15) โดย Fred Riggs ได้เรียกโครงสร้างของระบบราชการดังกล่าวว่าเป็นระบบปริซึม (prismatic model) ที่มีความเชื่อมโยงผ่านโครงสร้างที่หลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวกัน (Riggs, 1964, p. 27) เหตุนี้จึงทำให้สังคมการเมืองที่ตั้งอยู่บนฐานปริซึม จึงเป็นโครงสร้างที่ถูกกีดกันอยู่ตรงกลางระหว่างจารีตธรรมเนียมประเพณีของตัวเองแบบดั้งเดิม กับแนวคิดเชิงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ อันส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลในเชิงโครงสร้าง เพราะเป็นการเผชิญหน้าของแรงกระตุ้น 2 ขั้ว/ฝ่ายที่ไม่ได้นำไปสู่การรวมข้อมหรือมีความเป็นหนึ่งเดียวกัน เป็นเหตุให้ความแตกต่างของ 2 ขั้ว กลายเป็นกบฏกที่มี ความขัดแย้งในตัวเอง (เกษียร เตชะพีระ, 2550) ซึ่งในที่นี้คือ ความแปลกแยกของโครงสร้างที่แม้จะเป็นสถาบันในระดับท้องถิ่นซึ่งเข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบในภารกิจด้านการเมืองการปกครองท้องถิ่นโดยตรง แต่ก็พบว่ายังไม่สามารถเข้าถึง หรือตอบสนองความต้องการของคนที่อยู่ในท้องถิ่นได้

## 2.2 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสถาบันที่เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการเกิดขึ้นมาจากเงื่อนไขภายในท้องถิ่นที่มีองค์ประกอบทางจารีตที่อยู่ในรูปของบรรทัดฐานทางสังคมภายในพื้นที่เป็นตัวกำหนด ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์ทางอำนาจกับเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการด้วยเสมอ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจเหล่านั้นจะเกี่ยวข้องกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง หรือเป็นความรับผิดชอบทางสังคมที่อยู่นอกเหนือภารกิจหน้าที่ของตนเองด้วยบริบทความเป็นสถาบันที่จัดตั้งอยู่ในพื้นที่ และมีตัวแสดงภายในท้องถิ่นเข้ามาเป็นองค์ประกอบภายในสถาบัน ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลีกเลี่ยงไม่พื้นที่จะต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการเข้าไปมีความสัมพันธ์เพื่อส่งเสริม พัฒนา สนับสนุนศักยภาพของท้องถิ่น หรือเข้าไปมีความสัมพันธ์เพื่อกระชับความสัมพันธ์กับคนในท้องถิ่นซึ่งช่วยสร้างภาพลักษณ์ ความสนิทสนม และความไว้วางใจในฐานะเพื่อนบ้านใกล้เคียง และที่สำคัญคือการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายจัดตั้งที่ไม่เป็นทางการซึ่งอยู่ในรูปของเครือข่ายภาคประชาสังคมหรือองค์การพัฒนาเอกชนที่เริ่มเกิดขึ้นในยุคนี้ โดยเป็นสถาบันที่เข้ามาเพื่อขับเคลื่อนประเด็นทางสังคมต่างๆที่มีนัยยะเป็นการเรียกร้องสิทธิ หรือการพัฒนาให้กับพื้นที่ท้องถิ่นตนเอง โดยที่รูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสถาบันจะไม่ได้มีโครงสร้างที่แน่นอนตายตัว หรือมีลักษณะเป็นโครงสร้างแบบลำดับชั้นการบังคับบัญชาตามรูปแบบโครงสร้างที่เป็นทางการ หากแต่เป็นโครงสร้างที่อยู่ในระดับระนาบ มีความลื่นไหลยืดหยุ่น และไม่สามารถบ่งบอกระบุรูปแบบเชิงโครงสร้างได้ชัด ซึ่งในที่นี้ขอแบ่งการอธิบายความสัมพันธ์เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ

## 1. ความสัมพันธ์ทางอำนาจกับสถาบันเชิงจารีต

ความสัมพันธ์ทางอำนาจกับสถาบันเชิงจารีตนั้นเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่มีรูปแบบกำหนดในลักษณะที่ตายตัว มีความลื่นไหลไปตามเงื่อนไขความสัมพันธ์ส่วนตัว และไม่ได้มีลักษณะเหมือนกันทุกพื้นที่ แม้จะมีลักษณะร่วมในมิติความเป็นจารีตที่สอดคล้องกันก็ตาม เช่น การเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายภายในสถาบันทางศาสนาผ่านองค์ประกอบของตัวแสดงต่างๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในพื้นที่ดังกล่าว อันเป็นปฏิสัมพันธ์ที่ฝังอยู่ในโครงสร้างท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นสภาวะบังคับของพื้นที่ หรือแม้จะเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายภายในสถาบันที่เป็นทางการอื่นซึ่งอยู่ในพื้นที่ แต่การเข้าไปมีความสัมพันธ์เหล่านั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัว ลื่นไหลตามความสนิทสนม หรือเงื่อนไขอื่นที่ทำให้ความสัมพันธ์เหล่านั้นไม่ได้มีความเป็นทางการ เช่น ความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ความสัมพันธ์กับผู้อำนวยการหรือครูในโรงเรียน ความสัมพันธ์กับปราชญ์ชาวบ้าน หรือผู้ที่ท้องถิ่นให้ความเคารพศรัทธา เป็นต้น ซึ่งความสัมพันธ์เหล่านั้นไม่ได้มีลักษณะเหมือนกันทุกที่ หากแต่ขึ้นอยู่กับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันและตัวแสดงที่มีอยู่เดิม ซึ่งมีความลื่นไหล หรือไม่ได้มีลักษณะตายตัวเช่นเดียวกัน

## 2. ความสัมพันธ์ทางอำนาจกับเครือข่ายภาคประชาสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้

ความสัมพันธ์ทางอำนาจกับเครือข่ายภาคประชาสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า ช่วงเวลานี้เป็นช่วงระยะแรกของการก่อกำเนิดเครือข่ายภาคประชาสังคมในฐานะเป็นสถาบันที่ทำงานเพื่อขับเคลื่อนทางสังคมในเรื่องต่างๆ โดยไม่ได้มุ่งแสวงหาผลกำไรใดๆ โดยเงื่อนไขการเกิดขึ้นมาของเครือข่ายสถาบันดังกล่าวพบว่าเป็นผลพวงจากสถานการณ์แวดล้อมทางสังคมภายในพื้นที่อันเกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ที่นำไปสู่การหายตัวไปของหะยีสุหลง การปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับชาวบ้านคูขุดอู จังหวัดนราธิวาส พ.ศ. 2491 การต่อสู้ของเครือข่ายกองกำลังติดอาวุธและใช้ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การเคลื่อนไหวของกลุ่มขบวนการแบ่งแยกดินแดน (ขบต.) หรือจากโจรจีนคอมมิวนิสต์ (จคม.) หรือผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (ผกค.) ปราบปรามที่ชาวบ้านในพื้นที่ภูทิวสามัญฆาตกรรมที่นำไปสู่การสร้างบรรยากาศของความหวาดระแวงหรือไม่ไว้ใจระหว่างรัฐและท้องถิ่นมากขึ้น (สัมพันธ์ วารี, 2561, น. 91-92) ประกอบกับนโยบายที่รัฐใช้บังคับเหนือพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะนโยบายด้านการศึกษาที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงภายในโครงสร้างชนชั้นและกลุ่มทางสังคมที่กระทบต่อความเป็นมลายูมุสลิมที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ และการปฏิรูปดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดกระบวนการผสมกลมกลืนทางเชื้อชาติและภาษาผ่านโครงสร้างระบบการศึกษาของประเทศไทยผ่านการบังคับใช้ระบบการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2464 การเน้นนโยบายชาตินิยมทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2482 และโครงการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2504 จากการศึกษาศาสนาในโรงเรียนปอเนาะ ไปสู่การเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม หรือโรงเรียน

ราชภัฏรสอนศาสนาในปี พ.ศ. 2508 ซึ่งได้ขับเคลื่อนกระทั่งเป็นผลสำเร็จในปี พ.ศ. 2514 ที่ทำให้โรงเรียนสอนศาสนาแต่เดิมเปลี่ยนมาเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ในปี พ.ศ. 2526 การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้เกิดคนรุ่นใหม่ที่มีการศึกษาสายสามัญเข้ามาแทนที่ระบบการศึกษาที่เน้นทางศาสนาแบบดั้งเดิมตามแนวทางจารีต

การศึกษาแบบใหม่ตามแนวทางการปฏิรูปของรัฐบาลได้นำไปสู่การรวมตัวเพื่อเคลื่อนไหวทางสังคมของนักศึกษาในพื้นที่อย่างแพร่หลาย เช่น การจัดตั้งกลุ่มค่ายอาสาพัฒนาชนบทในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การจัดตั้งกลุ่มสลัดตัน การเข้าไปเคลื่อนไหวร่วมกับกลุ่มนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (ศ.น.ท.) เพื่อขับเคลื่อนประเด็นประชาธิปไตย และการจัดตั้งเป็นกลุ่มพีเอ็นวายเอส (PNYS) ของนักศึกษาและศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยรามคำแหงที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยกลุ่มนี้ย่อมาจากชื่อขึ้นต้นของแต่ละจังหวัด ประกอบด้วย P = Pattani N = Narathiwat Y = Yala และ S = Satun ซึ่งเป็นกลุ่มสำคัญที่เกิดขึ้นมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 และจัดตั้งสำเร็จในปี พ.ศ. 2526 (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, 2563, น. 125-127)

การรวมตัวกันของกลุ่มเครือข่ายภาคประชาสังคมที่มีนักศึกษาปัญญาชนเป็นผู้ขับเคลื่อนสำคัญในพื้นที่ดังกล่าว นับว่ามีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการสร้างกลุ่มชนชั้นนำใหม่ที่เข้าไปมีบทบาทในการขับเคลื่อนทางสังคมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และด้วยคุณลักษณะของกลุ่มดังกล่าวที่เป็นคนในพื้นที่ซึ่งมีอัตลักษณ์ท้องถิ่นที่สัมพันธ์กับจุดร่วมทางประวัติศาสตร์และศาสนาของพื้นที่เป็นตัวกำหนด และเป็นกลุ่มที่รับรู้และเข้าใจปัญหาของพื้นที่เป็นอย่างดี โดยเฉพาะปัญหาความไม่เป็นธรรมด้านต่างๆที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญในการก่อกำเนิดเครือข่ายภาคประชาสังคมขึ้นมาในพื้นที่เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนประเด็นทางสังคมและเรียกร้องความเป็นธรรมจากรัฐให้กับท้องถิ่น ดังปรากฏจากบทบาทในการเข้าไปประท้วงที่มีสียดกลางปัตตานี พ.ศ. 2518 การประท้วงในเรื่องการแต่งกายตามวิถีแบบมุสลิมของนักศึกษาวิทยาลัยครูยะลา พ.ศ. 2531 และการขับเคลื่อนประท้วงที่มีสียดหรือเซะ พ.ศ. 2533 เป็นต้น (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, 2563, น. 127)

ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นบทบาทเริ่มต้นที่สำคัญของเครือข่ายภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ริเริ่มโดยกลุ่มนิสิตนักศึกษาซึ่งเป็นปัญญาชนผู้รู้หนังสือที่ได้เข้าไปมีส่วนในการเคลื่อนไหวเรียกร้องประเด็นต่างๆทางสังคมให้กับพื้นที่ โดยการเข้าไปมีบทบาทของเครือข่ายภาคประชาสังคมของพื้นที่ด้วยการเข้าไปคั่นกลางในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น จึงทำให้เครือข่ายภาคประชาสังคมเหล่านั้นสามารถทำหน้าที่เพื่อขับเคลื่อนประเด็น หรือเป็นกระบอกเสียงให้กับโครงสร้างสถาบันภายในท้องถิ่นได้ ไม่ว่าจะเป็นบทบาทการเข้าไปตรวจสอบการทำงานของรัฐ หรือวิพากษ์ตรวจสอบความไม่เป็นธรรมด้านต่างๆที่เกิดขึ้นในพื้นที่ซึ่งทำให้เห็นบทบาทเชิงปฏิปักษ์กับรัฐ ขณะเดียวกันอีกด้านหนึ่งกลับเป็นการสนับสนุนการทำงานของรัฐด้วยการเข้าไปมีบทบาท

ขับเคลื่อนประเด็นทางนโยบายของรัฐ หรือเข้าไปมีส่วนในการออกแบบหรือกำหนดนโยบายให้มีความสอดคล้องหรือเป็นธรรมกับบริบทหรือความต้องการของท้องถิ่น

## 2.2) ตัวแสดง และความสัมพันธ์ทางอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

### 1) ตัวแสดง

เมื่อพิจารณาถึงตัวแสดงทางสังคมในฐานะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่มีต่อโครงสร้างสถาบันทางการเมือง และการกำหนดทิศทางความเป็นไปของการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในช่วงสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์พบว่า มี 2 กลุ่มหลัก ดังนี้

#### 1. กลุ่มชนชั้นนำเก่าตามประเพณี (ชนชั้นนำสายเจ้าเมือง และนักการศาสนา)

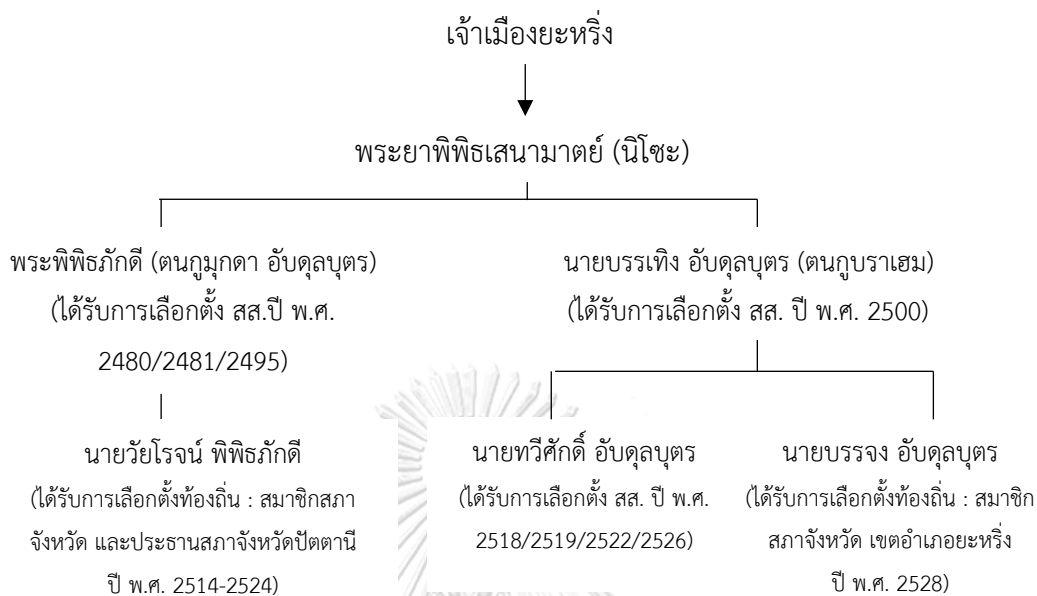
กลุ่มชนชั้นนำเก่าตามประเพณี (Patani-Malay traditional aristocratic elites) ซึ่งประกอบด้วยชนชั้นนำสายเจ้าเมือง และชนชั้นนำสายศาสนา ที่เข้ามามีบทบาทนำทางการเมืองทั้งในบริบทการเมืองระดับชาติ และการเมืองท้องถิ่น ประกอบด้วย

##### 1.1 กลุ่มชนชั้นนำสายเจ้าเมือง

จากการพิจารณากลุ่มตระกูลชนชั้นนำสายเจ้าเมืองซึ่งเป็นมรดกทางการเมืองในช่วงสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ตกทอดผ่านความสัมพันธ์เชิงเครือญาติสายโลหิตมายังลูกหลานและเครือญาติ ในช่วงที่สองภายใต้การบริหารราชการของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์นั้น พบว่ามีตระกูลหลักคือ “ตระกูล अबดุลบุตร” ซึ่งเป็นตระกูลนักการเมืองท้องถิ่นที่มีเชื้อสายมาจากเจ้าเมืองยะหริ่ง เนื่องจากพระยาพิพิธเสนา มาศ บิดาของพระพิพิธภักดี และนายบันเทิง अबดุลบุตรเคยเป็นเจ้าเมืองยะหริ่ง ซึ่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ตระกูล अबดุลบุตรเริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองระดับชาติ ดังปรากฏจากการที่พระพิพิธภักดี (มุกดา अबดุลบุตร) ได้ลงสมัครและได้รับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามา และที่สำคัญได้รับการเลือกตั้งต่อเนื่องมาหลายสมัย ซึ่งเริ่มจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2481 พ.ศ. 2495 พ.ศ. 2500 พ.ศ. 2518 พ.ศ. 2519 และ พ.ศ. 2522 (ธวัชชัย กฤติยาภิชาติกุล, 2541, น. 165) ดังภาพสรุปโครงสร้างความสัมพันธ์ของตระกูล अबดุลบุตร (พิพิธภักดี)



รูปภาพที่ 55 โครงสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองในสายตระกูลเจ้าเมือง (พิพิธภักดี/อับดุลบุตร)



ที่มา : ผู้วิจัย

จากที่กล่าวข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของตระกูลอับดุลบุตร ซึ่งสืบทอดตระกูลผ่านสายโลหิตมาจากเจ้าผู้ปกครองเมือง ซึ่งในที่นี้คือเจ้าเมืองยะหริ่ง (พระยาพิพิธเสนามาตย์ หรือ นิโษะ) ที่สืบทอดอำนาจ หรือสั่งสมบารมีผ่านบุตรทั้ง 2 คน คือ พระพิพิธภักดี (ตนกูมุกดา อับดุลบุตร) ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นนักการเมืองระดับชาติคือ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 3 ครั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 2481 2495 และนายบรรเทิง อับดุลบุตร (ตนกูบราเฮม) ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นนักการเมืองระดับชาติโดยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับพี่ชายในปี พ.ศ. 2500 อย่างไรก็ตามสายสัมพันธ์ของตระกูลเจ้าเมืองยังสืบทอดต่อมายังบุตรในหลานเหลนของเจ้าเมืองเดิม กล่าวคือนายวัยโรจน์ พิพิธภักดี ผู้เป็นบุตรของพระพิพิธภักดีที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานี ซึ่งในที่นี้คือการเป็นสมาชิกสภาจังหวัด และประธานสภาจังหวัดปัตตานีระหว่างปี พ.ศ. 2514-2524 ในขณะที่นายทวีศักดิ์ อับดุลบุตร ผู้เป็นบุตรชายของนายบรรเทิง อับดุลบุตร และมีศักดิ์เป็นหลานของพระยาพิพิธเสนามาตย์ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2518 2519 2522 และ 2526 ขณะเดียวกันบุตรชายคนที่สองของนายบรรเทิง ผู้เป็นน้องชายของนายทวีศักดิ์ และมีศักดิ์เป็นหลานเจ้าเมืองคือ พระยาพิพิธเสนามาตย์เช่นเดียวกันนั้นได้เข้าสู่ถนนสายการเมืองท้องถิ่นโดยเป็นสมาชิกสภาจังหวัดเขตอำเภอยะหริ่งในปี พ.ศ. 2528

ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าการสืบทอดทายาทหรือตระกูลทางการเมืองที่ดำเนินมาตลอด 3 ช่วงอายุคนตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่อยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือ

ก่อนที่จะก่อตั้งรัฐในสมัยรัชกาลที่ 5 มาสู่ช่วงการสร้างรัฐสมัยใหม่ภายหลังการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้แสดงให้เห็นว่าอำนาจของตัวบุคคลที่ถูกสร้างขึ้นมาเป็นผู้นำ หรือชนชั้นนำในสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นมาจากการกล่าวอ้างความชอบธรรมที่เป็นไปตามจารีตทางการปกครอง (traditional authority) ซึ่งในที่นี้คือการกำหนดอำนาจของตัวแสดงทางการเมืองระดับท้องถิ่นผ่านเงื่อนไขทางสายเลือดหรือกรรมพันธุ์ (heredity) ที่ได้รับการยอมรับจากท้องถิ่นที่มีภูมิหลังจารีตประเพณีสอดคล้องกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่โดยผูกติดอยู่ที่ตัวผู้ปกครองในอดีต (Blau, 1963, p. 131) โดยอำนาจที่เกิดจากจารีตประเพณีดังกล่าวยังหนุนเสริมให้ผู้นำที่แม้จะสืบทอดผ่านรุ่นสู่รุ่นก็ตาม ยังคงได้รับการยอมรับในการสืบทอดอำนาจซึ่งเป็นมรดกของความเป็นผู้มีอำนาจเชิงบารมี (charismatic authority) ที่มีความศักดิ์สิทธิ์ของตัวแสดงชนชั้นนำในอดีตซึ่งตกทอดมายังรุ่นลูกหลานผ่านโครงข่ายสายสัมพันธ์ทางโลหิตโดยตรง อันเป็นปัจจัยที่ทำให้ตระกูลเหล่านั้นยังคงได้รับการยอมรับนับถือทั้งในมิติความเป็นอำนาจในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ และอำนาจที่เป็นทางการผ่านข้อกำหนดของกฎหมาย (legal authority) (Blau, 1963, p. 308) ฉะนั้น เงื่อนไขดังกล่าวได้กลายเป็นองค์ประกอบในการสร้าง รักษา และสืบทอดความเป็นชนชั้นนำของตระกูลที่มีพัฒนาการในเชิงการให้การยอมรับในอดีตเอาไว้ได้ถึงรุ่นลูกหลานที่เป็นทายาทที่ทำให้ได้รับการยอมรับไปด้วยในตัว

## 1.2 กลุ่มชนชั้นนำสายศาสนา

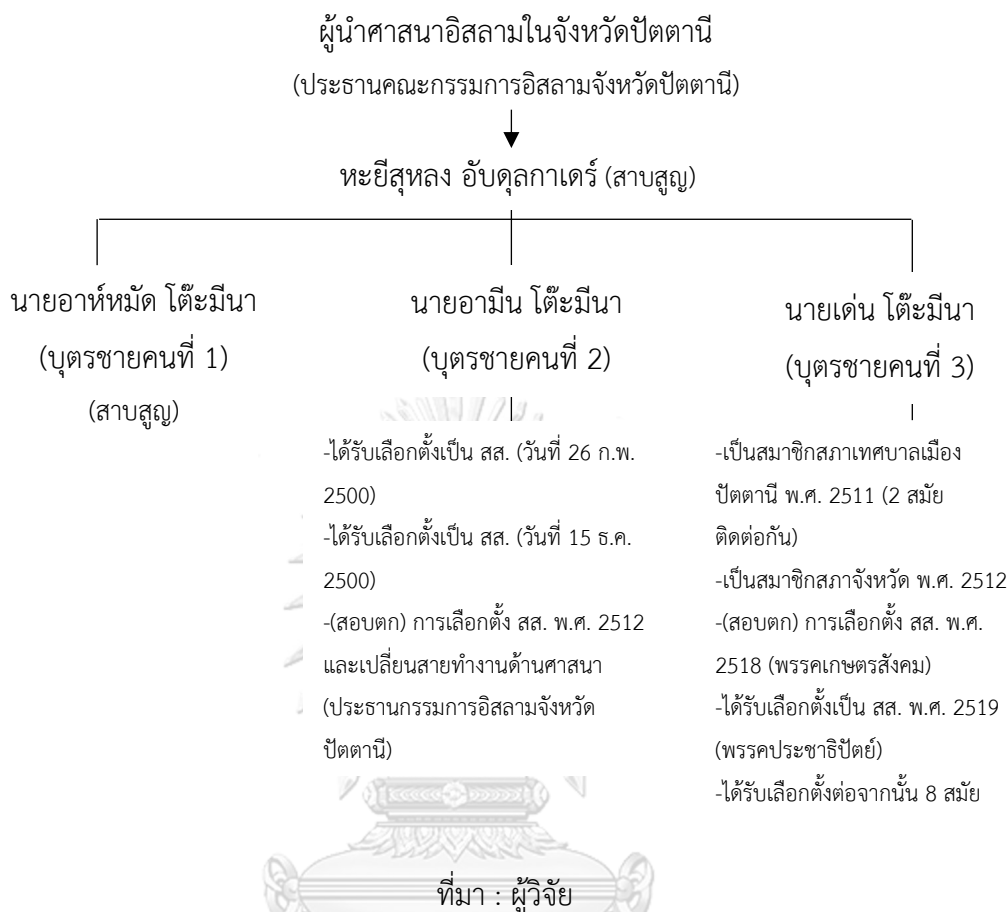
จากการพิจารณากลุ่มตระกูลชนชั้นนำสายศาสนาภายใต้นโยบายรัฐนิยมในช่วงสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พบว่ากลุ่มนี้เป็นกลุ่มหลักที่มีบทบาทในการเคลื่อนไหวเรียกร้องความเป็นธรรมให้แก่ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะผลกระทบที่เกิดขึ้นมาจากนโยบายที่มุ่งผสมกลมกลืนทางสังคมวัฒนธรรมเข้าสู่ศูนย์กลางของรัฐ ที่ส่งผลให้บรรดาตัวแสดงระดับท้องถิ่นไม่สามารถแสดงศักยภาพหรือใช้ชีวิตที่สอดคล้องกับจารีตท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสถานะเส้นทางบังคับของตนเองได้ เงื่อนไขดังกล่าวได้นำมาซึ่งการถือกำเนิดของตัวแสดงระดับท้องถิ่นที่ไม่พอใจกับการกระทำของรัฐ หนึ่งในนั้นคือ ตัวแสดงที่เชื่อมโยงกับความเป็นจารีตท้องถิ่นอย่างนักการศาสนาที่เริ่มเข้ามามีบทบาททางค้ำประกันความเป็นธรรมเชิงจารีตท้องถิ่นจากรัฐไทย เหตุนี้จึงทำให้การเข้ามามีบทบาทของนักการศาสนาจึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้ตัวแสดงดังกล่าวมีอิทธิพลทางอำนาจ และสามารถสร้างบารมีความเป็นชนชั้นนำให้แก่ตนเองได้ เพราะนักการศาสนาเหล่านั้นได้อาศัยความเชื่อมโยงกับศาสนาอิสลามซึ่งเป็นจารีตดั้งเดิมที่กำหนดสถานะบังคับของท้องถิ่นในการสร้างการยอมรับจากประชาชน ด้วยการสร้างอุดมการณ์ ดังข้อเสนอที่หะยีสุหลง อับดุลกอเดร์ได้เสนอไป 7 ข้อ เพื่อที่จะทวงคืนความชอบธรรมเชิงจารีตท้องถิ่นที่กำลังถูกคุกคามหรือละเมิดจากรัฐไทยอันเป็นสิ่งที่ไม่สามารถยินยอมได้ ฉะนั้น การเคลื่อนไหวของนักการศาสนาอย่าง “หะยีสุหลง อับดุลกอเดร์” ได้

กลายเป็นเงื่อนไขในการสร้างความพึงพอใจให้แก่ตัวแสดงระดับท้องถิ่น และที่สำคัญการกระทำเพื่อต่อสู้อย่างจริงจังกล่าวได้สร้างภาพจำและตอกย้ำให้คนรุ่นหลังได้ให้การยอมรับนับถือตาม และแม้ว่าจะเปลี่ยนผ่านไปก็ช่วงอายุคน แต่สิ่งที่บรรพบุรุษอย่างหะยีสุหลงได้กระทำไว้กลับไม่ได้สูญสิ้นไปตามกาลเวลา หากแต่ส่งต่อเป็นมรดกมายังสายตระกูลที่เป็นรุ่นลูกหลาน ดังปรากฏจากบทบาทต่อเนื่องทางการเมืองของตัวแสดงที่อยู่ในเครือข่ายตระกูลนี้ซึ่งยังคงได้รับการยอมรับด้วยการมอบอำนาจอย่างเต็มใจให้เข้ามาเป็นตัวแทนทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

ฉะนั้น บทบาทของตัวแสดงตระกูล “โต๊ะมีนา” ที่สืบตระกูลมาจากตระกูล “อับดุลกอเดร์” ซึ่งเป็นตระกูลที่มีพื้นฐานมาจากการเป็นผู้นำทางศาสนาอิสลามในจังหวัดปัตตานี และเป็นตระกูลที่ถูกรัฐบาลทหารภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม สั่งจับในข้อหากบฏในราชอาณาจักร และหายสาบสูญไปพร้อมกับบุตรชายคนโตคือ นายอาห์หมัด โต๊ะมีนา (ธวัชชัย กฤติยาภิชาติกุล, 2541, น. 151) ปรากฏการณ์ดังกล่าวแม้จะแสดงให้เห็นถึงการคุกคามความเป็นชนชั้นนำทางศาสนาโดยรัฐที่ไม่สามารถยอมรับได้ แต่อีกด้านหนึ่งการถูกคุกคามกระทำ ความรุนแรงจากรัฐกลับยิ่งได้รับการยอมรับจากตัวแสดงระดับท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะอำนาจเชิงบารมีที่ตัวแสดงระดับท้องถิ่นได้ให้การยอมรับในตระกูลดังกล่าว และเป็นที่ยอมรับที่ตกทอดมาถึงรุ่นหลัง ดังปรากฏหลักฐานจากการที่บุตรชายคนที่ 2 ของหะยีสุหลงคือ นายอาหมิน โต๊ะมีนา ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และได้รับการเลือกตั้งครั้งแรกในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 และครั้งที่สองในวันที่ 15 ธันวาคม 2500 ก่อนที่จะถูกจับกุมในข้อหาเป็นกบฏแบ่งแยกในราชอาณาจักรและถูกปล่อยตัวในเวลาต่อมา (ธวัชชัย กฤติยาภิชาติกุล, 2541, น. 151-152)

อย่างไรก็ตาม ความต่อเนื่องในการมีบทบาททางการเมืองของตระกูลดังกล่าวหาได้จบเพียงเท่านั้นไม่ เพราะหลังจากนั้นทั้งนายเด่น โต๊ะมีนา ผู้เป็นบุตรชายคนที่สามของหะยีสุหลง อับดุลการเดร์ และน้องชายนายอาหมิน ต่างได้เดินเข้าสู่ทางการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น ดังเห็นได้จากปี พ.ศ. 2511 ด้วยการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองปัตตานี 2 สมัยติดต่อกัน และหลังจากนั้น ปี พ.ศ. 2512 ได้เป็นสมาชิกสภาจังหวัด (ธวัชชัย กฤติยาภิชาติกุล, 2541, น. 152) บริบทดังกล่าวทำให้เห็นว่า การยอมรับในตระกูลของตัวแสดงชนชั้นนำทางศาสนาในอดีตมีผลต่อการตัดสินใจจากประชาชนท้องถิ่นที่จะสร้างอำนาจบารมีให้แก่รุ่นลูกหลานผู้ที่อยู่ในวงตระกูลดังกล่าว เช่นเดียวกับการยอมรับในผลงานและการกระทำของผู้ที่เป็นต้นตระกูล ดังเห็นได้จากการที่บุตรชายทั้งสองต่างได้รับการยอมรับให้เดินเข้าสู่เส้นทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติในช่วงเวลาของการปกครองภายใต้รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ดังที่กล่าวข้างต้น ดังภาพสรุปโครงสร้างความสัมพันธ์ของตระกูลโต๊ะมีนา

รูปภาพที่ 56 โครงสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองในสายตระกูลโต๊ะมีนา



จากที่กล่าวข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของตัวแสดงในตระกูล “โต๊ะมีนา” ที่สืบวงศ์ตระกูลมาจากหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ ซึ่งเป็นผู้นำศาสนาในตำแหน่งประธานคณะกรรมการอิสลามจังหวัดปัตตานีที่มีผลงานและการกระทำเชิงประจักษ์จำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการเข้าไปมีบทบาทในฐานะตัวแทน หรือเป็นกระบอกเสียงให้กับตัวแสดงมุสลิมที่อยู่ในพื้นที่ด้วยการเรียกร้องความเป็นธรรมในการใช้ชีวิต โดยเฉพาะรูปแบบการดำเนินชีวิตที่สอดคล้องกับหลักจารีตท้องถิ่นซึ่งเป็นสถานะบังคับที่รัฐไม่สามารถลบเลือนหรือลดทอนด้วยการกระทำใดๆ ได้ ฉะนั้น การบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป.พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่มุ่งสลายความรู้สึกแปลกแยก (alienated) จากความเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยด้วยการปลูกสร้างอุดมการณ์ หรือการปลูกฝังจิตสำนึกทางการเมืองแบบใหม่ให้แก่ประชาชนผ่านนโยบายในการหล่อหลอมความเป็น “รัฐชาติไทย” ซึ่งอยู่บนฐานคิดความเป็นรัฐนิยมหรือชาตินิยม ดังปรากฏเป็นข้อกำหนดในรัฐนิยมที่ส่งผลกระทบต่อตัวแสดงมุสลิมในพื้นที่ ประกอบด้วย 3 ฉบับ คือ รัฐนิยมฉบับที่ 3 รัฐนิยมฉบับที่ 9 และรัฐนิยมฉบับที่ 10 (ปิยนาก บุนนาค, 2546, น. 100-102) ซึ่งเมื่อประมวล

แนวคิดที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับพบว่า เป็นแนวทางที่รัฐต้องการหล่อหลอมความเป็นรัฐชาติไทยให้แก่คนมุสลิมที่ไม่ได้มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งกับรัฐไทยด้วยเหตุผลจากที่มาทางประวัติศาสตร์ เช่น เงื่อนไขทางภาษา การศึกษา เครื่องแต่งกาย เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดรูปแบบในการดำเนินชีวิตหรือพฤติกรรมของประชาชนในพื้นที่ให้สอดคล้องกับความเป็นรัฐชาติไทย ขณะเดียวกันกลับมีข้อห้ามเพื่อกำหนดการกระทำโดยสั่ง “ไม่ให้กระทำ” เพราะมองว่าการกระทำเหล่านั้นทำให้เกิดความแปลกแยก แนวคิดดังกล่าวเมื่อถูกกำหนดเป็นนโยบายบังคับใช้กับประชาชนทุกคนที่อยู่ภายในรัฐ การกระทำดังกล่าวได้กลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่กลับมีความรู้สึกแปลกแยกมากขึ้น เพราะนโยบายที่รัฐสร้างขึ้นมากลับไปลดทอนหรือกระทบต่อบทบัญญัติทางศาสนาอิสลาม ซึ่งเป็นสภาวะบังคับที่รัฐไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ อีกทั้งไปลดทอนอำนาจในการบริหารจัดการปกครองตนเองซึ่งเป็นสิ่งที่เคยเป็นมาในอดีต ปัจจัยดังกล่าวได้นำมาสู่ที่มาหรือจุดเริ่มต้นของการต่อสู้เรียกร้องของ “หะยีสุหลง” ในฐานะเป็นประธานผู้นำศาสนา และเป็นตัวแทนของมุสลิมในพื้นที่ ซึ่งได้ใช้บทบาทความเป็นผู้นำศาสนาของตนเองในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนเพื่อยื่นคำร้อง 7 ข้อต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยทุกข้อล้วนมีนัยยะที่ต้องการเรียกร้องความเป็นตัวตนเชิงอัตลักษณ์ในการใช้ชีวิตรูปแบบเดิมที่สอดคล้องกับจารีตท้องถิ่นตามสภาวะเส้นทางบังคับ ซึ่งสิ่งที่หะยีสุหลงเสนอมานั้นเป็นเพียงการจัดตั้งดินแดนที่มีความเป็นตัวตนของตนเองในทางวัฒนธรรมซึ่งประกอบด้วย ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมความเป็นตัวตนเอาไว้เท่านั้น ซึ่งไม่ใช่เป็นการแบ่งแยกทางการเมืองอย่างเด็ดขาด (ปิยนาด บุนนาค, 2546, น. 121; สุรินทร์ พิศสุวรรณ, 2525, น. 18)

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์การหายตัวไปของหะยีสุหลงภายหลังการเข้าพบหัวหน้าตำรวจสันติบาล คือ พ.ต.ท.บุญเลิศ เลิศปริษาในขณะนั้น กระทั่งหายตัวไปจากการสังหารของตำรวจนายดังกล่าวที่ถูกสั่งการโดยผู้มีอำนาจ ดังปรากฏจากคำรับสารภาพของ พ.ต.อ.พุ่ม บุรณสมภพ ที่ถูกสั่งการจาก พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 299) เหตุนี้จึงทำให้การเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมเชิงจารีต และการถูกกระทำโดยรัฐไทยของหะยีสุหลงจึงกลายเป็นบาดแผลสำคัญที่สร้างความรู้สึกด้านลบของประชาชนในพื้นที่ที่มีต่อรัฐไทย ขณะเดียวกันกลับสร้างพลังบวกให้กับตัวแสดงภายในท้องถิ่นด้วยการให้ความเคารพศรัทธาในตระกูลโต๊ะมีนาเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะตระกูลดังกล่าวจะเปลี่ยนผ่านมาสู่รุ่นลูกหลานก็ตาม ดังที่ผู้วิจัยได้อธิบายในตอนต้นไม่ว่าจะเป็นบทบาททางการเมืองของอามีน โต๊ะมีนา และนายเคน โต๊ะมีนาที่ได้ใช้เงื่อนไขความสัมพันธ์ในตระกูลดังกล่าวสืบทอดอำนาจทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าอำนาจทางการเมืองของบุตรชายหะยีสุหลงในฐานะผู้สืบทอดมรดกทางการเมืองของบิดาเป็นอำนาจที่ถูกต้องตามหลักความชอบธรรมตามจารีตของการปกครอง (traditional authority) ที่อยู่ในรูปของอำนาจที่มีความศักดิ์สิทธิ์ และประชาชนต่างยอมรับโดยที่ไม่ได้ขัดขืน ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่สืบทอดผ่านเงื่อนไขทางสายเลือดของบรรพบุรุษ (heredity) ที่ถูกสังคมท้องถิ่นกำหนดโดยให้

คุณค่าว่าตระกูลดังกล่าวได้รับแต่งตั้งล่วงหน้าให้สามารถเข้ามามีบทบาททางการปกครองได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ทำให้เห็นว่าอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่เกิดจากการยอมรับนับถือตามจารีตที่ผูกติดกับความเชื่อหรือความศักดิ์สิทธิ์ของตัวแสดงชนชั้นนำที่อยู่ในรูปของการเป็นผู้นำทางศาสนา และผลงานที่เกิดจากการกระทำในลักษณะที่เป็นการอุทิศตนของบรรพบุรุษเพื่อเคลื่อนไหวทางสังคม การต่อสู้ทางการเมือง หรือเป็นกระบอกเสียงเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมให้แก่ตัวแสดงในท้องถิ่น ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวได้ช่วยทำให้ชนชั้นนำที่เข้ามาแทนที่แม่จะอยู่ในฐานะเป็นบุตรก็ตามกลับได้รับอำนาจบารมี (charismatic authority) ของผู้เป็นบิดาไปด้วยในตัว (Blau, 1963, p. 131) สิ่งเหล่านี้ได้ตกทอดถึงบุตรที่เข้ามาสืบสานทางการเมืองแทนบิดาทั้งในการเมืองระดับชาติและท้องถิ่น และที่สำคัญเป็นอำนาจทางการเมืองที่มีความชอบธรรมทางกฎหมาย (legal authority) เพราะกระบวนการได้มาซึ่งอำนาจและกระบวนการใช้อำนาจของบุตรชายหะยีสุหลงผู้ได้รับเลือกตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นสภาท้องถิ่นทั้งในระดับเทศบาล หรือจังหวัดปัตตานีต่างเป็นไปตามบทบัญญัติทางกฎหมายของประเทศไทย

## 2. กลุ่มชนชั้นทางการเมืองในทางโลก (แยกรัฐออกจากศาสนา)

### 2.1 กลุ่มพ่อค้าคนจีน

กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในทางโลก (secular elite) เป็นกลุ่มที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับชนชั้นนำเชิงจารีตที่สัมพันธ์กับเจ้าเมืองในอดีต หรือสัมพันธ์กับศาสนา หากแต่เป็นกลุ่มที่สืบตระกูลมาจากเครือข่ายกลุ่มพ่อค้าคนจีนที่อพยพเดินทางเข้ามาตั้งรกรากในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ในช่วงก่อนรัชกาลที่ 5 และสืบตระกูลตั้งรกรากเรื่อยมา ทำให้กลุ่มดังกล่าวกลายมาเป็นกลุ่มที่เข้ามากุมอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการเข้ามาเป็นเจ้าของบริษัท หรือห้างร้านเพื่อประกอบกิจการธุรกิจทางการค้า เช่น กลุ่มคนจีนที่เข้ามาประกอบกิจการเป็นเจ้าของบริษัท พิธานพาณิชย์ จำกัด ซึ่งเข้ามามีความสัมพันธ์ในเชิงของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับนายเด่น โต๊ะมีนา นักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานีด้วยการเข้าไปสัมปทานรถยนต์โดยสารสายปัตตานี ยะรัง ยะลา (บุญอริ ยีหมะ, 2549, น. 30) หรือกลุ่มปัตตานีเจริญเทรดดิ้ง นำโดยนายเจริญ สุวรรณมงคล ผู้ซึ่งมีความสัมพันธ์ทั้งเครือข่ายทางการเมืองกับพรรคประชาธิปัตย์ และเครือข่ายนักธุรกิจกับบริษัทตรีเพชรอีซูซุเซลส์ จำกัด เพื่อเป็นตัวแทนขายรถยนต์อีซูซุในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 (ทีมงานโพกัสภาคใต้, 2549) และยังเป็นเจ้าของกิจการโรงแรมซีเอสปัตตานี ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าการสร้างอำนาจของตัวแสดงอีกด้านหนึ่งเกิดขึ้นมาจากจากการใช้บทบาททางธุรกิจในการสร้างอำนาจ ความเป็นชนชั้นนำให้แก่ตระกูลตนเอง ซึ่งที่มาของอำนาจในลักษณะดังกล่าวก็มีลักษณะเช่นเดียวกับที่มาของอำนาจซึ่งเกี่ยวข้องกับจารีตท้องถิ่น เนื่องจากการสร้างความชอบธรรมทางอำนาจมักใช้เงื่อนไขความสัมพันธ์ทางสายเลือดหรือกรรมพันธุ์ (heredity) ในการสืบทอดและรักษา

อำนาจให้คงอยู่ในท้องถิ่นด้วยเงื่อนไขของความเหนือกว่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าวช่วยให้ตัวแสดงมีอำนาจบารมี (charismatic authority) หรือได้รับการยอมรับจากท้องถิ่นไปด้วยในตัว การมีอำนาจในลักษณะดังกล่าวย่อมนำพาให้บรรดาตัวแสดงเหล่านี้เข้าสู่โครงสร้างของระบบการเมืองที่เป็นทางการ ซึ่งเป็นระบบที่ทำให้ตัวแสดงมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจทางกฎหมาย (legal authority) ได้ง่าย ดังปรากฏจากตัวอย่างการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นของนายดิเรก คณานุกรักษ์ ผู้ซึ่งสืบตระกูลจากกลุ่มพ่อค้าเหมืองแร่ในปัตตานีที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นนายกเทศมนตรีเมืองปัตตานีระหว่างปี พ.ศ. 2492-2515 (5 สมัย) ฉะนั้น จึงทำให้เห็นว่าเงื่อนไขของวงศ์ตระกูลที่สืบทอดจากการประกอบธุรกิจกระทั่งสามารถสร้างความสัมพันธ์กับท้องถิ่นผ่านบริบทความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายได้แก่วั้นั้น อีกด้านหนึ่งเงื่อนไขเหล่านี้ช่วยเสริมสร้างอำนาจบารมีให้กับผู้สืบสกุลที่จะใช้อำนาจบารมีที่สั่งสมมาเพื่อเข้าสู่ถนนทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นการเมืองระดับชาติ หรือท้องถิ่นก็ตามได้สำเร็จ

## 2.2 กลุ่มข้าราชการ

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของข้าราชการที่มีต่อท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และอยู่ภายใต้การบริหารราชการของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ตามลำดับในเวลาต่อมา นั้น พบว่า กลุ่มข้าราชการที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อท้องถิ่นในเวลานี้คือ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นตัวแสดงที่อยู่ภายในโครงสร้างการบังคับบัญชาจากรัฐส่วนกลาง และเป็นตัวกลางของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเหตุปัจจัยที่ทำให้กลุ่มข้าราชการดังกล่าวมีอิทธิพลในท้องถิ่นช่วงเวลานี้เนื่องจากการผลักดันให้มีการจัดตั้งเทศบาลทั่วทุกพื้นที่นั้นกลับพบว่าไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากยังขาดประสิทธิภาพและยังไม่สามารถขยายตัวให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ได้แม้ว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลก็ตาม แต่กลับปรากฏว่ามีเทศบาลเกิดขึ้นเพียง 117 แห่งเท่านั้น โดยไม่ได้มีการขยายเพิ่มอีก เป็นเหตุให้การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล และหมู่บ้านยังคงเป็นรูปแบบหลักในการปกครองท้องถิ่นในเวลานั้น ประกอบกับการบังคับใช้นโยบายรัฐนิยมที่กระทำผ่านข้าราชการภายในโครงสร้างเพื่อเป็นตัวกลางนำความคิดไปใช้ในการปกครองท้องถิ่น กระบวนการดังกล่าวเป็นเหตุทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านกลายมาเป็นตัวแสดงที่ได้รับความสำคัญมากขึ้น (ณ น่าน สงวนพงษ์, อัครภรณ์ วงปรีดี, อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, & วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2559, น. 213) และความสำคัญของตัวแสดงดังกล่าวอยู่ภายใต้การรองรับทางกฎหมายที่กำหนดโดยตรงมาจากรัฐบาลภายใต้แนวความคิดแบบรัฐนิยมในเวลานั้น ดังปรากฏจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2486 เป็นเครื่องมือในการสร้างอำนาจให้กับตัวแสดง อย่างไรก็ตาม ตัวแสดงประเภทนี้กลับมีความแตกต่างจากตัวแสดงก่อนหน้าเพราะเป็นตัวแสดงที่ไม่ได้ผูกติดอยู่กับเงื่อนไขความชอบธรรมตามจารีตทางการปกครอง (traditional authority)

หรือเป็นตัวแสดงที่มีอำนาจบารมี (charismatic authority) ซึ่งได้รับการยอมรับจากท้องถิ่นแต่อย่างใด เพราะตัวแสดงระดับข้าราชการท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลาง และผูกขาดเงื่อนไขคุณลักษณะความเป็นบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแสดงของรัฐในท้องถิ่น เช่น ในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 กลับกำหนดคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้านว่าต้องเป็นชายสัญชาติไทย และต้องเคยเป็นหรือเป็นตำรวจหรือทหาร มีความรู้ภาษาไทยอ่านออกเขียนได้เป็นอย่างดี และมีการตัดกระบวนการคัดเลือกจากประชาชน หากแต่ให้ใช้วิธีการสรรหาโดยกรมการอำเภอแทน แง่นี้ยยะหนึ่งจึงทำให้เห็นว่าเป็นการตัดทอนการเข้ามามีบทบาทของตัวแสดงในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะเป็นตัวแสดงที่มีอัตลักษณ์หรือรูปแบบการดำเนินชีวิตแตกต่างไปจากเงื่อนไขของแนวคิดรัฐนิยมซึ่งเป็นเป้าประสงค์ของรัฐที่ต้องการสร้างความเป็นไทย ฉะนั้น แม้ตัวแสดงดังกล่าวจะมีอำนาจทางกฎหมาย (legal authority) ในการเข้ามามีความสัมพันธ์กับท้องถิ่น แต่การเข้ามามีความสัมพันธ์เหล่านั้นกลับยังคงปราศจากอำนาจบารมี (charismatic authority) ที่ยังไม่สามารถได้รับความชอบธรรมตามจารีตของการปกครอง (traditional authority) หรือได้รับการยอมรับเหมือนตัวแสดงอื่นๆที่กล่าวข้างต้น

## 2) ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดง

เมื่อพิจารณาถึงเรื่องความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงภายใต้โครงสร้างการเมืองการปกครองท้องถิ่นในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และอยู่ภายใต้การบริหารราชการของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้วิจัยขอแบ่งการวิเคราะห์และอธิบายเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

### 1. ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในช่วงที่ 2 ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และอยู่ภายใต้การบริหารราชการของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้นสามารถอธิบายความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงตามแนวคิดเรื่องอำนาจของ Steven Lucks ได้ 3 มุมมอง กล่าวคือ

#### 1.1 มุมมองพหุนิยมทางอำนาจ (Pluralists View of Power)

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันท้องถิ่นและโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นด้วยมุมมองนี้พบว่า ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้มีโครงสร้างอำนาจที่สัมพันธ์กับเงื่อนไขความเป็นจารีตของท้องถิ่นซึ่งถูกกำหนดผ่านเส้นทางบังคับทางประวัติศาสตร์ ดังปรากฏจากความสัมพันธ์ทางอำนาจที่สืบทอดมาจากตระกูลเจ้าเมือง นักการศาสนา และกลุ่มพ่อค้าคนจีนที่อพยพเข้ามาตั้งรกราก



ในอดีต ซึ่ง 3 กลุ่มหลักดังกล่าวกลายเป็นตัวแสดงนำที่เข้าไปมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างภายในท้องถิ่นด้วยการเชื่อมโยงหลักการเชิงจารีตที่ตนเองมีเพื่อสร้างอำนาจและความชอบธรรมในการใช้อำนาจให้กับตนเอง

ฉะนั้น การพิจารณาว่าตัวแสดงใดมีอำนาจเหนือตัวแสดงใดจำเป็นต้องพิจารณาถึงบทบาทในเชิงการกระทำหรือเงื่อนไขที่มีความหลากหลายของตัวแสดงแต่ละตัวว่ามีสถานภาพทางอำนาจเหนือตัวแสดงอื่นด้วยเงื่อนไขอะไร เช่น ตัวแสดงตระกูลผู้นำศาสนาอย่างตระกูลโตะะมีมีเงื่อนไขทางศาสนาและอุดมการณ์ความเป็นชาตินิยมมลายูที่สืบทอดมาจากหะยีสุหลงนักต่อสู้เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม ตระกูลผู้นำสายเจ้าเมืองได้ใช้เงื่อนไขความเชื่อมโยงกับราชสำนักที่รุ่งเรืองในอดีตเพื่อสร้างความศรัทธาให้กับความเป็นชนชั้นนำ ชนชั้นนำในตระกูลเครือข่ายกลุ่มพ่อค้าคนจีนได้ใช้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจผ่านธุรกิจหรือการค้าเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์กับท้องถิ่น และชนชั้นนำในกลุ่มข้าราชการที่เข้าไปมีความสัมพันธ์กับประชาชนด้วยเงื่อนไขของกฎหมายที่มีสภาพบังคับ เหตุนี้จึงแสดงให้เห็นว่าการมีอำนาจที่เหนือกว่าของตัวแสดงชนชั้นนำในท้องถิ่นเกิดขึ้นมาจากการเลือกใช้เงื่อนไขที่ตนเองมีเป็นองค์ประกอบสร้างความสัมพันธ์ที่เหนือกว่าคู่ความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่ปราศจากเงื่อนไขเหล่านั้น ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวส่งผลให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างผู้นำท้องถิ่น (A) ที่มีอำนาจเหนือกว่าผู้ปฏิบัติตามหรือผู้ที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับภายในท้องถิ่น (B) โดยที่ตัวแสดงภายในท้องถิ่น (B) เป็นตัวแสดงที่ต้องดำเนินการปฏิบัติตามในสิ่งที่ชนชั้นนำในท้องถิ่น (A) ต้องการได้เป็นผลสำเร็จ จึงทำให้เห็นว่าทุกเงื่อนไขที่ชนชั้นนำในท้องถิ่นเลือกนำมาใช้สร้างความสัมพันธ์ล้วนมีส่วนสำคัญในการกำหนดการตัดสินใจ (decision-making) ของตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่จะเลือกเข้ามาอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ด้วยความเต็มใจ หรือไม่ก็ตามซึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ชนชั้นนำท้องถิ่นเลือกใช้

## 1.2 มุมมองวิพากษ์ทางอำนาจ (Critique View of Power)

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นดังปรากฏให้เห็นว่าในช่วงเวลานี้บทบาทของตัวแสดงที่เข้าไปมีความเกี่ยวข้องกับสถาบันท้องถิ่นที่อยู่ในรูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเชื่อมโยงกับ 4 กลุ่มที่สำคัญคือ กลุ่มตระกูลสายเจ้าเมือง กลุ่มตระกูลนักการศาสนา กลุ่มตระกูลพ่อค้าคนจีน และกลุ่มข้าราชการ ซึ่งทั้งสี่กลุ่มนี้กลับพบว่ามีผลสำคัญอย่างมากต่อการสร้างปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงต่างๆ ที่อยู่ภายในท้องถิ่น ทั้งนี้ การสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหนือกว่าของตัวแสดงนำดังกล่าวเมื่อพิจารณาผ่านมุมมองเชิงวิพากษ์ทางอำนาจ (Critique View of Power) ตามการศึกษาของ Steven Lukes ที่อ้างอิงจากงาน Peter Bachrach และ Morton S. Baratz (Bachrach & Baratz, 1970) พบว่า ทั้ง 4 กลุ่มชนชั้นนำหลักที่เข้ามามีบทบาทนำในโครงสร้างเชิงสถาบันท้องถิ่นต่างใช้เงื่อนไขทั้งที่ติดตัวมาจากความสัมพันธ์ทางสายเลือดที่ช่วยสร้างอำนาจเชิงบารมี และเงื่อนไขที่ถูกสร้างขึ้นมาจากกฎหมาย ซึ่ง

ช่วยให้เกิดความชอบธรรมและได้รับการยอมรับจากการใช้อำนาจ ประกอบด้วย อำนาจที่เกิดจากบารมีความเป็นชนชั้นนำดั้งเดิม คือ เจ้าเมือง นักการศาสนา ทั้งในบทบาทของการถ่ายทอดคำสอน การสร้างอุดมการณ์ทางศาสนา และการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องต่อสู้ทางศาสนาแทนมวลชน พ่อค่านักธุรกิจหรือผู้ประกอบการซึ่งใช้อำนาจทางเศรษฐกิจผูกขาดการค้าการลงทุน และบรรดาข้าราชการซึ่งใช้กฎหมายเป็นกลไกสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจ

อย่างไรก็ตาม ปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวกลับทำให้ตัวแสดงที่อยู่ภายในโครงสร้างระดับล่างของท้องถิ่นถูกจำกัด โดยไม่อาจล่วงรู้ถึงความประสงค์ที่แท้จริงของตัวแสดงชนชั้นนำเหล่านั้นว่ามีความต้องการแอบแฝงหรือมีผลประโยชน์เช่นไร เช่น ความประสงค์ที่จะขับเคลื่อนเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมให้กับตระกูลตนเองที่เคยถูกกดขี่ข่มเหง ความประสงค์ที่จะแบ่งแยกดินแดนออกจากประเทศไทย ความประสงค์แสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้นจากการใช้อำนาจที่ตนเองมี ความประสงค์เพื่อสร้างความก้าวหน้าทางอาชีพราชการให้แก่ตนเอง เป็นต้น ประกอบกับในช่วงเวลาหลังการเปลี่ยนผ่านการปกครอง พ.ศ.2475 กลับพบว่าเมืองครปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นเพียงไม่กี่แห่งหรือไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ และภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมีสัดส่วนของข้าราชการประจำที่สัมพันธ์กับโครงสร้างของรัฐส่วนกลางมากกว่าตัวแสดงที่มาจากตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548, น. 92-96) โครงสร้างดังกล่าวที่จำกัดเฉพาะบางพื้นที่ และจำกัดตัวแสดงจึงเป็นโครงสร้างที่ส่งผลให้เกิดความห่างเหินในความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ มีหน้าซ้ำประชาชนในช่วงเวลานั้นยังคงขาดความรู้และความสนใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่น เหตุนี้การเข้ามามีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นผ่านโครงสร้างเชิงสถาบันที่เป็นทางการจึงจำกัดด้วยตัวแสดงนำเพียงบางกลุ่มที่สามารถใช้อำนาจเชิงบารมีที่ผูกขาดความสัมพันธ์เชิงบรรทัดฐาน (norms) กับประชาชนเพื่อเข้าถึงอำนาจที่เป็นทางการทางกฎหมาย ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวจึงส่งผลให้ประชาชนถูกกีดกันการเข้าถึง หรือถูกปิดกั้นการรับรู้ในประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน และการจำกัดหรือผูกขาดอำนาจของตัวแสดงชนชั้นนำเพียงไม่กี่กลุ่มที่ใช้อำนาจทางวัฒนธรรมเป็นหลัก ส่งผลให้ประชาชนไม่อาจล่วงรู้ถึงความจริงบางอย่างที่แอบแฝงจากการกระทำของชนชั้นนำท้องถิ่นเพียงไม่กี่กลุ่มเหล่านั้นเพื่อสร้างฐานความนิยม ซึ่งโดยส่วนใหญ่ประเด็นที่ถูกปกปิด หรือเป็นสิ่งที่ประชาชนไม่อาจล่วงรู้ล้วนมีความเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ของชนชั้นนำเหล่านั้นแทบจะทั้งสิ้น

ฉะนั้น จึงทำให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้ง 4 กลุ่มกับบรรดาตัวแสดงต่างๆระดับล่างของท้องถิ่นนั้นเกิดขึ้นมาจากกำแพงที่ถูกสร้างขึ้นมาหลายกำแพงทั้งในมิติที่เกิดขึ้นมาจากการสร้างของรัฐผ่านการกำหนดระเบียบกฎหมาย และการสร้างจากชนชั้นนำในท้องถิ่นเอง เป็นเหตุให้ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่เป็นประชาชนในพื้นที่กลับถูกกีดกัน หรือถูกปิดกั้นการรับรู้ถึงความต้องการที่แท้จริงของชนชั้นนำท้องถิ่น และตัวแสดงอื่นที่อยู่ภายในโครงสร้างของท้องถิ่น ประกอบด้วย ความต้องการที่อยู่เบื้องหลังการเสนอชื่อเรียกร้อง การกำหนด

นโยบาย การดำเนินการทางราชการอื่นๆ เป็นต้น กระบวนการดังกล่าวจึงเป็นการปิดกั้นการรับรู้หรือ การเข้าถึงความจริงของสาธารณะหรือประชาชน ดังเห็นได้จากการไม่มีกระบวนการประชาพิจารณ์ หรือการสร้างความตระหนักให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับตัวแสดงชนชั้นนำหรือตัวแสดงอื่นที่อยู่ใน โครงสร้างสถาบันท้องถิ่นได้อย่างครอบคลุม เหตุนี้จึงส่งผลให้การขับเคลื่อนเชิงนโยบายที่แสดงออก ผ่านการกระทำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของชนชั้นนำ และตัวแสดงอื่นภายในโครงสร้าง เชิงสถาบันท้องถิ่น (A) เป็นรูปแบบการดำเนินการที่จำกัดการรับรู้ของประชาชน อันเกิดจากผลของ การสร้างกำแพงกีดกันการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน (B) ที่ทำให้เกิดโครงสร้างของการ ไม่ตัดสินใจ (nondecision) (Lukes, 2005, p. 22) โดยเฉพาะการไม่สามารถเสนอ หรือร่วมตัดสินใจ ในประเด็นใดๆที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนภายในท้องถิ่นด้วยตัวประชาชนเอง การไม่มีอำนาจใน การตัดสินใจเหล่านั้นจึงเป็นการตัดสินใจรูปแบบหนึ่ง (nondecision-making is a form of decision-making) (Lukes, 2005, p. 25) นั่นคือ การที่ชนชั้นนำท้องถิ่น และตัวแสดงภายใน โครงสร้างที่เป็นทางการกีดกันประเด็นทางการเมืองที่หลากหลายของตัวแสดงในท้องถิ่นโดยจำกัด ไม่ให้เข้าสู่กระบวนการทางการเมือง หรือให้ความสำคัญเพียงเล็กน้อยเพื่อให้ฐานความนิยมของชนชั้น นำท้องถิ่นยังคงมีอยู่

### 1.3 มุมมองการศึกษาอำนาจตามแนวทางวิพากษ์ที่เกิดจากการครอบงำ การควบคุม ความคิด และการสร้างอุดมการณ์

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโครงสร้าง อำนาจในท้องถิ่นที่ทำให้ตัวแสดงชนชั้นนำทั้ง 4 กลุ่ม ประกอบด้วย ชนชั้นนำสายตระกูลเจ้าเมืองเดิม ชนชั้นนำสายตระกูลนักการศาสนา ชนชั้นนำสายตระกูลพ่อค้าคนจีน และชนชั้นนำสายข้าราชการ ประจำ เป็นกลุ่มตัวแสดงชนชั้นนำที่มีอำนาจเหนือกว่าตัวแสดงอื่นภายในท้องถิ่น ในแง่หนึ่งเป็นการใช้อำนาจทางวัฒนธรรมที่ตนเองมี หรือได้มาจากสายตระกูลในการนำมาใช้ประกอบสร้างอุดมการณ์เพื่อ ครอบงำความคิด โดยเฉพาะการใช้เงื่อนไขที่เป็นสภาพบังคับเชิงจารีตของท้องถิ่นในการสร้าง ความชอบธรรมให้กับสถานภาพความเป็นชนชั้นนำของตัวเอง เช่น เงื่อนไขที่เชื่อมโยงกับราชสำนักที่ รุ่งเรืองในอดีต เงื่อนไขทางศาสนาอิสลาม เงื่อนไขทางการค้าที่สร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจในพื้นที่ เป็นต้น โดยเงื่อนไขดังกล่าวล้วนมีความสัมพันธ์กับความเป็นจารีตดั้งเดิมของท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจาก สถานภาพของกลุ่มชนชั้นนำประเภทข้าราชการที่มีอำนาจในท้องถิ่น เพราะไม่ได้กำหนดขึ้นมาจาก เงื่อนไขอำนาจทางวัฒนธรรม หากแต่เป็นอำนาจที่ถูกสร้างขึ้นมาจากกรอบกติกาเชิงสถาบันที่อยู่ในรูป ของกฎหมายซึ่งส่งมอบอำนาจมาจากส่วนกลาง ฉะนั้น ลักษณะการครอบงำ การควบคุมความคิด และการสร้างอุดมการณ์จึงมีความแตกต่างกันตามเงื่อนไขที่มาของตัวแสดงชนชั้นนำแต่ละกลุ่ม หรือ

แต่ละปัจเจกบุคคลที่จะเลือกใช้เอกลักษณ์เด่นของตนเองในการประกอบสร้างความเป็นชนชั้นนำให้มีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้ว่าการสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างตัวแสดงชนชั้นนำและประชาชนในท้องถิ่นที่สามารถลงลึกถึงระดับจิตใจของตัวแสดงภายในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงนั้น จำเป็นต้องใช้อำนาจทางวัฒนธรรมที่มีองค์ประกอบของความเป็นจารีตในการสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจกับท้องถิ่นให้มีความใกล้ชิดมากขึ้น เหตุนี้จึงทำให้ตัวแสดงชนชั้นนำภายในท้องถิ่นเลือกใช้เงื่อนไขทางวัฒนธรรมที่เป็นสภาพบังคับของท้องถิ่นมาใช้เป็นเครื่องมือในการประกอบสร้างอุดมการณ์เพื่อกล่อมเกลาหรือหล่อหลอมให้ตัวแสดงอื่นภายในท้องถิ่นยินยอมที่จะอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจของชนชั้นนำดังกล่าวด้วยความเต็มใจ ซึ่งตรงกันข้ามกับตัวแสดงทางอำนาจของรัฐประเภทข้าราชการประจำที่ถูกกำหนดความสัมพันธ์ผ่านเครื่องมือทางกฎหมายซึ่งมีสภาพบังคับ และมีบทลงโทษหากฝ่าฝืน

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาถึงปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงชนชั้นนำระดับท้องถิ่นที่มีต่อตัวแสดงอื่นภายในท้องถิ่นโดยใช้เงื่อนไขอำนาจทางวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือในการประกอบสร้างอุดมการณ์นั้นพบว่า แต่ละตัวแสดงต่างเลือกใช้เงื่อนไขที่มาจากเส้นทางประวัติศาสตร์ที่โดดเด่นของตระกูลตนเองเพื่อช่วงชิงความได้เปรียบทางอำนาจ โดยเฉพาะองค์ประกอบที่มาจากบทบาทการกระทำ หรือเหตุการณ์สำคัญในอดีตของตระกูลหรือตัวแสดงที่มีคุณูปการต่อท้องถิ่นที่ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างประวัติศาสตร์ความทรงจำในการต่อสู้ทางอุดมการณ์ทางการเมืองกับตัวแสดงอื่นเพื่อช่วงชิงทางอำนาจและเรียกคะแนนนิยมในหมู่ประชาชนซึ่งเป็นตัวแสดงหลักในระดับท้องถิ่น ดังตัวอย่าง

(1) การประกอบสร้างความทรงจำ และความชอบธรรมให้กับชนชั้นนำในตระกูลอับดุลบุตรที่สืบเชื้อสายมาจากตระกูลเจ้าเมืองยะหริ่ง (พระยาพิพิธเสนามาตย์ หรือนิโษะ) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งในการสร้างแนวคิดราชาชาตินิยม ซึ่งราชาในที่นี้เชื่อมโยงกับสถานะความเป็นเจ้าเมืองหรือผู้ปกครองในอดีตของดินแดนปัตตานีที่เคยเป็นเอกราชและมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองมาก่อน ก่อนที่จะยอมเป็นเมืองขึ้นภายใต้รัฐไทยเนื่องจากมีกำลังที่ด้อยกว่าในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม การสร้างความทรงจำด้วยการนำเจ้าเมืองซึ่งมีสถานภาพเป็นชนชั้นนำในท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งเป็นท้องถิ่นที่มีอำนาจอธิปไตยและการปกครองเป็นอิสระจากรัฐไทยจึงเป็นส่วนประกอบสร้างสำคัญในการหล่อหลอมความคิดของตัวแสดงในท้องถิ่นให้มีความเชื่อมโยงกับประวัติศาสตร์ของพื้นที่หรือดินแดนภายใต้รัฐปัตตานีที่มีความรุ่งเรืองในอดีตผ่านการประกอบสร้างและตอกย้ำด้วยผลงานหรือคุณูปการของเจ้าเมืองที่เชื่อมสัมพันธ์กับแนวคิดวีรบุรุษผู้สร้างรัฐหรือดินแดนที่อยู่ในเส้นทางพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ โดยองค์ประกอบดังกล่าวจะช่วยหล่อหลอมกระบวนการสร้างจิตสำนึกผ่านความทรงจำที่ผูกโยงเงื่อนไขความเป็นชนชั้นนำเดิมกับเรื่องดินแดนภายใต้ความเป็นรัฐจารีตแบบเดิมให้กับตัวแสดงระดับท้องถิ่นรุ่นหลัง เพื่อที่จะสร้างการยอมรับในสถานะความเป็นชนชั้นนำที่สืบทอดผ่านตระกูลสายเจ้าเมืองให้ยังคงมีอำนาจเหนือตัวแสดงอื่นในท้องถิ่น

(2) การประกอบสร้างความทรงจำ และความชอบธรรมให้กับชนชั้นนำในตระกูลโต๊ะมีนาด้วยการสร้างความเป็นวีรบุรุษของหะยีสุหลงผู้ซึ่งเป็นนักการศาสนาด้วยการประกอบสร้างความทรงจำผ่านเหตุการณ์ที่เป็นการกระทำในอดีตของหะยีสุหลงที่ถูกมองว่าเป็นกบฏด้วยการสร้างความคิดใหม่ที่ว่าตัวแสดงดังกล่าวเป็นวีรบุรุษคนเชื้อชาติมลายูที่เป็นตัวแทนหรือเป็นปากเป็นเสียงในการเรียกร้องสิทธิอันพึงมีภายใต้ดินแดนของชาวมลายูดั้งเดิมซึ่งเคยมีเอกราชมาก่อน แม้ว่าตัวเองจะต้องถูกฆ่าตายอย่างไร้มนุษยธรรมพร้อมกับลูกชายคนโตและเพื่อนอีก 2 คนจากฝีมือของรัฐไทยก็ตาม (สายชล สัตยานุรักษ์, 2554, น. 89) และนอกเหนือจากเหตุการณ์ที่เกิดจากการกระทำของตัวแสดงดังกล่าวแล้วนั้น ความทรงจำยังต่อยอดด้วยเงื่อนไขทางศาสนา เนื่องจากตระกูลดังกล่าวสืบเชื้อสายมาจากชนชั้นนำทางศาสนาที่ผูกโยงความเป็นจารีตดั้งเดิมของพื้นที่ ด้วยเหตุนี้แนวคิดความเป็นอิสลามนิยม หรืออิสลามานุวัตร (Islamization) และความเป็นมลายู (Malayness) จึงถูกดึงนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการประกอบสร้างอุดมการณ์ทางการเมือง (Politicization of Islam) ของผู้สืบตระกูลที่เข้ามาสานต่อทางการเมือง การสร้างความทรงจำดังกล่าวจึงเป็นการสร้างความเป็นวีรบุรุษที่เชื่อมสัมพันธ์ระหว่างผลงานและศาสนาให้กับตระกูลโต๊ะมีนาที่สืบทอดมายังรุ่นหลังผ่านโครงสร้างของตัวแสดงที่มีความสัมพันธ์ทางสายเลือด

(3) การประกอบสร้างความทรงจำ และความชอบธรรมให้กับชนชั้นนำในตระกูลกลุ่มพ่อค้าที่เข้ามาประกอบการทำธุรกิจ หรือแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจในพื้นที่อย่างกรณีตัวอย่างตระกูลสุวรรณมงคลที่ได้ใช้เงื่อนไขความเป็นนายทุนในพื้นที่เพื่อสร้างอำนาจที่เหนือกว่าตัวแสดงในท้องถิ่น ซึ่งที่สำคัญทำให้ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเกิดการยอมรับในอำนาจเหล่านั้น กรณีนี้เห็นได้จากการใช้บทบาทที่มีต่อสังคมเป็นสถานการณ์ประกอบสร้างความทรงจำที่ดีต่อตัวแสดงชนชั้นนำดังกล่าว โดยเฉพาะผลงานที่สะท้อนผ่านการกระทำที่ไม่ได้มุ่งแสวงหาผลกำไร ที่อยู่ในรูปของการตอบแทนดินแดนซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยแม้จะเป็นกลุ่มคนเชื้อสายจีนที่อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในอดีตด้วยการมอบโอกาส หรือสร้างผลงานเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อสังคมที่เข้าถึงระดับท้องถิ่นเรื่อยมา เช่น การบริจาคเงินเพื่อสาธารณประโยชน์ในการสร้างอาคารเรียน การสนับสนุนช่วยเหลือสถานศึกษาในพื้นที่ การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ และการบริจาคเงินเพื่อการกุศลอื่นๆในพื้นที่เรื่อยมา ดังปรากฏประวัติผลงานที่มีต่อสังคมในหนังสืองานศพนายเจริญ สุวรรณมงคล (รวีวรรณ ขำพล, 2551, น. 67-69; อนุศาสน์ สุวรรณมงคล, 2550) ซึ่งการต่อยอดถึงผลงานที่สร้างประโยชน์ต่อพื้นที่ของชนชั้นนำทางเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าวได้มีส่วนหล่อหลอมทางความคิดของตัวแสดงในท้องถิ่นให้มีความศรัทธาและเคารพนับถือถึงคุณงามความดีที่ชนชั้นนำเหล่านี้ได้มีคุณูปการต่อพื้นที่

อย่างไรก็ตามการสร้างอุดมการณ์ด้วยเงื่อนไขเชิงประวัติศาสตร์ความทรงจำที่เป็นผลพวงมาจากการกระทำของตัวแสดงในอดีตกลับตรงกันข้ามกับตัวแสดงประเภทข้าราชการประจำที่ถูกมอบอำนาจ

ให้มาเป็นชนชั้นนำเหนือตัวแสดงอื่นในระดับท้องถิ่น เพราะไม่สามารถใช้เงื่อนไขที่เป็นอำนาจทางวัฒนธรรม หรืออำนาจที่เกิดจากการสร้างผลงานเชิงประจักษ์ให้กับท้องถิ่นด้วยทรัพย์สินส่วนตัวได้ เหมือนกับตัวแสดงชนชั้นนำท้องถิ่นข้างต้น เพราะตัวแสดงประเภทข้าราชการประจำกลับถูกควบคุมกำกับโดยเงื่อนไขของกฎหมายที่ถูกออกแบบมาจากโครงสร้างรัฐส่วนกลางที่ต้องกระทำและเข้าไปมีความสัมพันธ์ทางอำนาจเหนือท้องถิ่นตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้เป็นสารบัญญัติในข้อกำหนดได้เพียงเท่านั้น ทั้งนี้ เงื่อนไขของกฎหมายจะมีสภาพบังคับ และบทลงโทษ ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยในการกำหนดพฤติกรรมและความสัมพันธ์ทางอำนาจกับท้องถิ่นที่มีความห่างเหิน และมีความแปลกแยกมากกว่าตัวแสดงชนชั้นนำประเภทอื่น ไม่ว่าจะข้าราชการประจำเหล่านั้นจะเป็นคนในหรือนอกพื้นที่ก็ตาม

เพราะฉะนั้นจากที่กล่าวมาข้างต้น การประกอบสร้างอุดมการณ์เพื่อครอบงำทางความคิดของประชาชนในฐานะตัวแสดงระดับท้องถิ่นให้เกิดการยอมรับในอำนาจความเป็นชนชั้นนำเหนือตัวแสดงอื่นจึงมักมีองค์ประกอบมาจากการเลือกใช้เงื่อนไขที่เป็นอำนาจทางวัฒนธรรม ทั้งที่อยู่ในรูปของจารีตประเพณีที่เป็นบรรทัดฐานของท้องถิ่น สถานการณ์หรือการกระทำ และผลงานเชิงประจักษ์ของตัวแสดงเป็นองค์ประกอบสร้างอุดมการณ์เพื่อครอบงำให้ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเกิดการยอมรับในอำนาจของชนชั้นนำเหล่านี้ อันสอดคล้องกับมุมมองที่ 3 ของ Steven Lukes ที่ได้ให้ข้อเสนอว่า การที่ชนชั้นนำท้องถิ่น (A) จะมีอำนาจเหนือตัวแสดงระดับท้องถิ่น (B) ต้องเกิดขึ้นมาจากองค์ประกอบ การสร้างความมีอิทธิพลโดยใช้เงื่อนไขที่ตนมีเพื่อสร้างความได้เปรียบ ซึ่งทำให้ตัวแสดงในท้องถิ่น (B) เกิดการยอมรับ หรือยินยอมที่จะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงชนชั้นนำท้องถิ่น (A) เหล่านั้น (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2550, น. 283) ซึ่งจะสำเร็จได้ต้องเกิดขึ้นมาจากการที่ตัวแสดงในท้องถิ่นเกิดจิตสำนึกที่เป็นจินตนาการของความทรงจำร่วมกันผ่านเงื่อนไขที่เป็นอำนาจทางวัฒนธรรมที่ชนชั้นนำท้องถิ่นเลือกนำมาใช้ในการหล่อหลอมความสัมพันธ์ทางอำนาจ เหตุนี้มุมมองการใช้อำนาจในรูปแบบที่ 3 จึงเป็นลักษณะของการที่ชนชั้นนำท้องถิ่น (A) สามารถสร้างอุดมการณ์ความเชื่อ และควบคุมให้ตัวแสดงภายในท้องถิ่น (B) มีความคิดความเชื่อคล้อยตาม และเมื่อตัวแสดงภายในท้องถิ่น (B) เชื่อหรือคล้อยตามแล้วนั้นก็ปฏิบัติตามความต้องการหรือยินยอมที่จะอยู่ภายใต้อำนาจของตัวแสดงชนชั้นนำ (A) ในที่สุด (Lukes, 2005, p. 27)

## 2. ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในรัฐไทยที่มีต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในรัฐไทยช่วงที่ 2 ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และอยู่ภายใต้การบริหารราชการของ

จอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้นสามารถอธิบายความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงตามแนวคิดเรื่องอำนาจของ Steven Lucks ได้ 3 มุมมอง กล่าวคือ

### 1.1 มุมมองพหุนิยมทางอำนาจ (Pluralists View of Power)

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในรัฐไทยด้วยมุมมองนี้พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้มีโครงสร้างอำนาจที่สัมพันธ์กับองค์กรอื่นในรัฐไทยด้วยอำนาจทางกฎหมายที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจ โดยกฎหมายที่สร้างขึ้นมากควบคุมกำกับความสัมพันธ์ทางอำนาจนั้นล้วนถูกกำหนดขึ้นมาจากผู้มีอำนาจภายในโครงสร้างรัฐส่วนกลาง ดังปรากฏจากภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาที่คณะราษฎรได้เริ่มจัดวางรูปแบบและระเบียบการบริหารราชการของประเทศด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 โดยแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้มีการตรากฎหมายการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาใช้บังคับหรือกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น ดังปรากฏจากการเริ่มต้นตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกกับโครงสร้างรัฐส่วนกลางของไทย กระทั่งต่อมาได้มีการตรากฎหมายจัดตั้งและปรับปรุงท้องถิ่นหลายฉบับ ประกอบด้วย การตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 การจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 (ไททัศน์ มาลา, 2560, น. 347-348) ฉะนั้น จึงทำให้เห็นว่ากฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดสถาบันระดับการปกครองท้องถิ่นที่ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ และที่สำคัญเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นด้วยกลไกการบริหารราชการแบบรวมศูนย์กลางอำนาจ ซึ่งรูปแบบการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจในลักษณะดังกล่าวได้นำไปสู่การสร้างความชอบธรรมให้กับการใช้อำนาจของรัฐไทยเพื่อกระทำการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะในช่วงของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ที่เริ่มใช้อำนาจที่ตนเองมีในการออกแบบเชิงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นโดยใช้นโยบายเป็นเครื่องมือทางการปกครอง ประกอบด้วย นโยบายรัฐนิยม หรือชาตินิยมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อผสานกลมกลืนความแตกต่างของทุกภาคส่วนภายในรัฐให้เป็นเนื้อเดียวกัน โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายในการปกครองประเทศตามหลัก 6 ประการของคณะราษฎรที่มุ่งรักษาความเป็นเอกราชด้วยการดึงกลุ่มชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของความเป็นราษฎรในรัฐไทย ไม่ว่าจะเป็นการกระทำผ่านนโยบายทางด้านการศึกษาที่กำหนดให้ทุกหลักสูตรการเรียนการสอนต้องใช้ภาษาไทยโดย

ไม่มีข้อยกเว้นว่าเป็นกลุ่มเชื้อชาติพันธุ์ใด หรือนับถือศาสนาใด (ปิยนาค บุนนาค, 2546, น. 97-98) การตัดสินใจเชิงนโยบายดังกล่าวได้นำไปสู่การรื้อล้าสถาบันการศึกษาดั้งเดิมของพื้นที่ โดยเฉพาะการเข้าไปลดทอนการดำเนินงานของโรงเรียนปอเนาะ หรือโรงเรียนสอนศาสนา ด้วยการยึดเยียดนโยบายของรัฐที่มุ่งผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมในปี พ.ศ.2482 การตราพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนปี พ.ศ. 2492 โดยบังคับให้โรงเรียนเอกชนทุกแห่งในพื้นที่ดำเนินการจดทะเบียนกับกระทรวงศึกษาธิการ และต่อมาได้มีการปรับปรุงระบบการศึกษาปอเนาะปี พ.ศ.2504 ให้อยู่ภายใต้กรอบการพัฒนาของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทั้งนี้ รัฐบาลได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ ผ่านเขตการศึกษาที่ 2 ซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดยะลา เป็นสถาบันที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ดังปรากฏจากการกำหนดให้สถาบันดังกล่าวมีหน้าที่มอบหมายให้โรงเรียนปอเนาะในพื้นที่ทั้งหมดต้องดำเนินการจัดการเรียนการสอนผ่านหลักสูตรสามัญเท่านั้นเพื่อที่จะได้รับการรับรองที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Pitsuwan, 1985, น. 97-98; ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, 2563, น. 96-97) หรือแม้แต่การคุกคามอำนาจเชิงจารีตในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะวิถีชีวิตที่ผูกโยงกับเงื่อนไขทางศาสนา เช่น การตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ให้ประชาชนภายในรัฐนับถือศาสนาพุทธ การบังคับให้ชาวมลายูเปลี่ยนชื่อใหม่ให้เหมือนกับชาวไทยพุทธ การกีดกันในกิจการทางศาสนา เป็นต้น (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 263) ฉะนั้น กระบวนการเชิงนโยบายดังกล่าวที่กล่าวข้างต้นจึงแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างการบริหารรัฐราชการที่อยู่ในรูปแบบรัฐรวมศูนย์อำนาจซึ่งกระทำผ่านสถาบันของรัฐส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงศึกษาธิการ/เขตการศึกษาที่ 2 กระทรวง/กรมศาสนา และสถาบันของรัฐอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลทางอำนาจในการกำหนดประเด็นเชิงนโยบายเหนือโครงสร้างระดับท้องถิ่น เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่ารัฐส่วนกลางถือเป็นสถาบันทางอำนาจหลักที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์ กติกา ข้อบังคับ และอื่นๆเหนือท้องถิ่นที่ถูกกดทับหรือควบคุมกำกับให้อยู่ภายใต้ข้อบัญญัติต่างๆเหล่านี้

จากปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจเชิงสถาบันระหว่างรัฐและท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นบทบาทนำของรัฐส่วนกลางในมิติทางอำนาจที่มีต่อการกระทำการตัดสินใจ (decision-making) เหนือสถาบันระดับท้องถิ่น ดังปรากฏจากการใช้อำนาจของรัฐบาลภายใต้จอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในการสร้างความมั่นคงให้กับรัฐด้วยการกำหนดนโยบายรัฐนิยม หรือชาตินิยมที่มุ่งผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมให้กลายมาามีความเป็นไทยโดยไม่มีการแบ่งแยกความแตกต่างทางชาติพันธุ์และศาสนาเพื่อง่ายต่อการควบคุมกำกับและสร้างความเป็นเอกภาพทางการปกครองภายในรัฐที่เป็นไปตามรูปแบบการรวมศูนย์อำนาจ

นอกจากนี้ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะสถาบันที่เป็นทางการซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นมาในท้องถิ่นช่วงเวลานี้นั้นเป็นความสัมพันธ์ที่รัฐมีอำนาจเหนือท้องถิ่นผ่านเครื่องมือทางกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อใช้ควบคุมกำกับ และติดตามการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามบทบัญญัติทางกฎหมาย ประกอบด้วย พระราชบัญญัติสุขาภิบาล



พ.ศ. 2495 การจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ทั้งนี้ กฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นมามีความสัมพันธ์กับนโยบายแห่งชาติในช่วงเวลานั้นตามแนวทางการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ ฉะนั้นปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่ากฎหมายกลายมาเป็นเครื่องมือหรือองค์ประกอบหลักที่รัฐนำมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจเหนือท้องถิ่น ดังปรากฏจากการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินปฏิบัติตามสิ่งที่รัฐกำหนดหรือจัดวางมาให้ โดยเฉพาะการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำตามความประสงค์ของรัฐ นัยยะนี้จึงแสดงให้เห็นว่ากฎหมายถือเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐที่มีสภาพบังคับ และมีพลังโทษหากกระทำฝ่าฝืน โดยเครื่องมือดังกล่าวจะถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมกำกับการดำเนินงานของสถาบันท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการปกครองของรัฐที่มุ่งรวมศูนย์อำนาจอย่างเคร่งครัด

ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหนือกว่าของผู้มีอำนาจที่อยู่ภายใต้สถาบันของรัฐจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง หรือกรมที่เข้ามามีบทบาทหรือความสัมพันธ์กับท้องถิ่นไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นกระบวนการดำเนินงานภายใต้โครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจที่กระทำการบังคับบัญชาจากบนลงสู่ระดับล่าง ปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวจึงส่งผลให้สถาบันรัฐส่วนกลางกลายเป็นสถาบันหลักที่มีอำนาจการตัดสินใจ และมีฐานทรัพยากรซึ่งเป็นองค์ประกอบสร้างเครื่องมือทางการปกครอง ได้แก่ กฎหมาย รายได้จากการเก็บภาษีที่อยู่ในรูปของงบประมาณ เป็นต้น องค์ประกอบดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่ทำให้รัฐส่วนกลางมีอำนาจที่เหนือกว่า เพราะเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นหรือถูกกำหนดการจัดสรรกระทั่งตัดสินใจโดยรัฐ เหตุนี้จึงทำให้รัฐส่วนกลางกลายมาเป็นสถาบันหลักที่เข้ามาควบคุมกำกับทั้งในมิติของการกำหนดหรือออกแบบทางนโยบาย การตัดสินใจ และการกำกับการดำเนินงานหรือบริหารฐานทรัพยากรที่มีโดยใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นเครื่องมือทางการปกครอง ฉะนั้น อำนาจดังกล่าวจึงสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจของ Steven Lukes ที่อ้างจากทฤษฎีของ Robert A. Dahl ซึ่งเน้นการพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจว่าคนกลุ่มใดจะมีอำนาจเหนือกว่าสถาบันหรือตัวแสดงใดจำเป็นต้องพิจารณาจากเงื่อนไขเชิงอำนาจในมิติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ และการครอบครองฐานทรัพยากรทุกรูปแบบซึ่งเป็นองค์ประกอบสร้างให้สถาบันที่มีองค์ประกอบเหล่านั้นมีความเหนือกว่าสถาบันอื่น

## 1.2 มุมมองวิพากษ์ทางอำนาจ (Critique View of Power)

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นในรัฐไทยตามมุมมองวิพากษ์ทางอำนาจที่ถูกนำเสนอโดย Peter Bachrach และ Morton S. Baratz (Bachrach & Baratz, 1970) ซึ่งได้เน้นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจบนพื้นฐานของผู้กุม

บทบาทในการสร้างกำแพงที่ไม่ให้สถาบันหรือตัวแสดงอีกกลุ่มหนึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือปิดกั้นการรับรู้กระบวนการทางนโยบาย เหตุนี้เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นที่อยู่ในระบบโครงสร้างรัฐราชการไทยด้วยมุมมองเชิงวิพากษ์ อาจกล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกทำให้กลายเป็นสถาบันระดับล่างที่อยู่นอกเขตปริณทลทางการตัดสินใจในทุกเรื่อง แม้ในช่วงเวลานี้จะเริ่มเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงออกทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งผู้สมัครเข้าไปทำหน้าที่เป็นตัวแสดงทางการเมืองแทนประชาชนในสถาบันระดับท้องถิ่นก็ตาม แต่จากการพิจารณาบทบาทของตัวแสดงท้องถิ่นที่เข้าไปมีบทบาททางการเมืองกลับพบว่า เป็นตัวแสดงที่เป็นเสมือนส่วนประกอบที่อยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐซึ่งไม่มีอำนาจกระทำการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระ เนื่องจากความสัมพันธ์กับรัฐ และองค์กรอื่นในรัฐไทยกลับเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่บนพื้นฐานการรับรองทางกฎหมาย หรือกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์เชิงสถาบันระดับท้องถิ่นซึ่งปราศจากความเป็นอิสระที่จะเข้าไปมีความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นได้ตามอำเภอใจหรือตามความต้องการของผู้นำสถาบันท้องถิ่น ขณะเดียวกันกลับตรงกันข้ามกับรัฐส่วนกลางที่สามารถกำหนดเงื่อนไขหรือองค์ประกอบของความสัมพันธ์ให้กับสถาบันระดับท้องถิ่นได้ทุกอย่างผ่านการสร้างและใช้กฎหมายในการบีบบังคับ หรือกำหนดพฤติกรรมเชิงสถาบันที่ต้องดำเนินการตามการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ หรือเป็นฝ่ายที่ต้องถูกกระทำเพียงฝ่ายเดียวจากการบริหารของรัฐบาลผ่านผู้มีอำนาจระดับบน ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจในกระทรวง กรม หรือกองก็ตามที่มีอำนาจในการกำหนดวาระประเด็นทางการเมือง (agenda of politics) ที่เกี่ยวเนื่องหรือส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่ไม่สามารถคัดค้านหรือโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ใดๆ ได้ ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นถึงกลไกการแทรกแซงทางการเมืองของผู้นำที่เป็นข้าราชการทางการเมืองโดยใช้กฎหมายที่นอกเหนือจากกฎหมายท้องถิ่น หรือเอกสารทางราชการเป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับสถาบันและตัวแสดงอื่นที่อยู่ในลำดับรอง ดังเช่น การออกหนังสือเวียนของกรมสารบรรณ คณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง เลขที่ นว. 54/2499 ลงวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ.2499 ไปยังหน่วยงานราชการต่างๆ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดไม่ให้สถาบันหน่วยงานราชการผ่านข้าราชการประจำเข้ามาเกี่ยวข้องทางการเมือง และห้ามวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลให้ปรากฏแก่ประชาชน (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2558, น. 76) การประกาศใช้นโยบายรัฐนิยมเพื่อสร้างชาติโดยไม่จำกัดความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มศาสนา หากแต่ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการสร้างสำนึกความเป็นไทยผ่านการกำหนดรูปแบบการประพฤติปฏิบัติให้มีลักษณะแบบเดียวกันทั้งประเทศ ซึ่งนโยบายดังกล่าวถูกนำมาใช้อย่างเป็นทางการตั้งแต่ พ.ศ. 2482-2485 รวม 12 ฉบับ แต่ที่ส่งผลต่อตัวแสดงระดับท้องถิ่นที่เป็นมุสลิมมี 3 ฉบับ ประกอบด้วย รัฐนิยมฉบับที่ 3 โดยกำหนดให้ใช้คำว่า “ไทย” กับตัวแสดงทุกกลุ่มโดยไม่แบ่งแยก รัฐนิยมฉบับที่ 9 กำหนดให้ตัวแสดงทุกกลุ่มเป็นพลเมืองไทยที่มีหน้าที่ต้องใช้ภาษาไทยในการเข้าถึง

การศึกษาจนอ่านออกเขียนภาษาไทยได้ และรัฐนิยามฉบับที่ 10 การกำหนดให้คนไทยไม่จำกัดกลุ่ม ต้องแต่งกายตามที่รัฐบาลกำหนด (ปิยนาค บุณนาค, 2546, น. 101-102) อย่างไรก็ตามผลพวงของรัฐนิยามฉบับที่ 9 ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการศึกษาถือว่าการสร้างจุดเปลี่ยนทางอำนาจของท้องถิ่นที่สำคัญภายหลังการตราพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนปี พ.ศ. 2492 และการปรับปรุงระบบการศึกษาพอเนาะในปี พ.ศ. 2504 ที่นำไปสู่การบังคับให้มีการจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาไทย ภายใต้นิยามเชิงสถาบันแบบใหม่ที่ว่าโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม กระทั่งปี พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา กระทรวงมหาดไทยได้ใช้วิธีการกำหนดโควตาให้นักเรียนมลายูมุสลิมเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยโดยไม่ต้องผ่านการสอบคัดเลือกปกติ และจะถูกบรรจุในโครงสร้างระบบราชการไทยภายหลังจากสำเร็จการศึกษา หรือเข้ามาเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งภายใต้โครงสร้างความเป็นรัฐราชการไทยในที่สุด (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี & สุกรี หลังปูเต๊ะ, 2551, น. 40)

นอกจากการเข้ามาควบคุมกำกับทางการศึกษาดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น รัฐส่วนกลางยังเข้าไปจัดการเรื่องวัฒนธรรมด้วยการสร้าง “กฎวัฒนธรรม” แบบใหม่ขึ้นมาใช้เป็นเครื่องมือในการบีบบังคับให้สถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมโดยต้องปฏิบัติตามวัฒนธรรมแห่งชาติ ซึ่งแตกต่างจากวัฒนธรรมดั้งเดิมที่มาจากสถานะเส้นทางบังคับทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเป็นตัวกำหนด ได้แก่ ภาษา การแต่งกาย ประเพณี และรูปแบบการดำเนินชีวิตในหลายด้าน ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐต้องการยกระดับความเป็นศิวิไลซ์ให้รัฐไทยมีความเป็นสมัยใหม่และทัดเทียมกับบรรทัดฐานที่ได้รับการยอมรับจากตะวันตก (Winichakul, 2000, pp. 528-549) ด้วยเหตุนี้รัฐบาลภายใต้การบริหารราชการของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในฐานะชนชั้นนำผู้กุมอำนาจรัฐได้ริเริ่มการเปลี่ยนแปลงทางองค์ประกอบทางวัฒนธรรมในระดับปัจเจกบุคคล ด้วยการบ่มเพาะศีลธรรมทางจิตใจของประชาชนให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมแห่งชาติที่อยู่ภายใต้นโยบายรัฐนิยม ขณะเดียวกันให้ลบล้างด้วยการกำจัดวัฒนธรรมเชิงจารีตที่ถูกมองว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดความล่าช้า หรือสร้างความแตกต่างจากวัฒนธรรมกระแสหลัก เช่น การใช้ภาษามลายู การแบกของด้วยศีรษะ การแต่งกายตามจารีตท้องถิ่น การบ้วนน้ำหมากลงบนถนน การไม่เคารพธงชาติ เป็นต้น (พุทธพล มงคลวรรณ, 2558, น. 174) เงื่อนไขเหล่านี้ได้นำไปสู่การสร้างเครื่องมือของรัฐด้วยการตราเป็นกฎหมายเรียกว่า “พระราชบัญญัติบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติ” ที่ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมบังคับพฤติกรรมเชิงสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นให้ยึดถือปฏิบัติตามวัฒนธรรมแห่งชาติ ขณะเดียวกันต้องยกเลิกการดำเนินชีวิตตามเงื่อนไขทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น ซึ่งหนึ่งในนั้นคือวัฒนธรรมมลายูอิสลามปาตานีที่ถูกมองว่าไร้อารยะหรือล่าช้า ซึ่งหากฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษรองรับ

ปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจด้วยเงื่อนไขที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้กำหนด หรือออกแบบที่ถ่ายทอดมายังโครงสร้างระดับล่างผ่านราชการส่วนภูมิภาคที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทยเป็นชนชั้นนำ ก่อนลงสู่ระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นโครงสร้างระดับล่างที่ต้องน่านโยบาย

ไปปฏิบัติ จึงทำให้เห็นการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจที่นำไปสู่การกีดกันการมีส่วนร่วมในการแสดงออกทางความคิดเห็น หรือสร้างกำแพงไม่ให้มีการโต้แย้งคัดค้านจากภาคส่วนของท้องถิ่น ซึ่งนั่นเป็นการแสดงให้เห็นถึงกลไกการบังคับที่ทำให้ตัวแสดงและสถาบันท้องถิ่นต้องยอมรับที่จะอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจที่เหนือกว่าของรัฐไทย ขณะเดียวกันปฏิสัมพันธ์ทางนโยบายดังกล่าวกลับเป็นการกดทับและลดทอนโครงสร้างทางอำนาจเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับชนชั้นนำทางการศึกษาแบบเก่า หรือชนชั้นนำตามประเพณีที่ผูกติดอยู่กับตระกูลสายเจ้าหรือสายศาสนาตามขนบจารีตที่อยู่ในสภาวะเส้นทางบังคับ

ตัวอย่างดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงการสร้างกำแพงกีดกันของรัฐไทยโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบีบบังคับเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งทางนโยบายหรือกีดกันการดำเนินการปกครองของรัฐ กลไกการปกครองในรูปแบบดังกล่าวจึงส่งผลให้รัฐส่วนกลางผ่านชนชั้นนำกลายเป็นสถาบันทางการเมืองหลักที่มีอำนาจเหนือสถาบันระดับอื่นซึ่งถูกขับให้อยู่ในลำดับรองทางการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์กลางอำนาจ ซึ่งเป็นฝ่ายที่ต้องดำเนินการตามคำสั่งที่ถูกกำหนดผ่านกฎระเบียบทางกฎหมายหรือนโยบายของรัฐส่วนกลาง กระบวนการดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดการกดทับ กีดกัน และลดทอนศักยภาพที่เป็นความสามารถของสถาบันในระดับท้องถิ่นที่ไม่มีอำนาจเชิงสถาบันในการบริหารจัดการปกครอง หรือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เป็นอิสระ ส่งผลให้สถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลายเป็นเพียงองค์ประกอบส่วนเล็กๆระดับล่างที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งการบังคับบัญชา หรือถูกกำหนดทิศทางการบริหารปกครองโดยผู้มีอำนาจระดับบน ซึ่งนั่นเป็นรากฐานในการสร้างเงื่อนไขของความขัดแย้งที่มีอยู่เดิมตั้งแต่การก่อสร้างรัฐในสมัยรัชกาลที่ 5 ให้ปะทุเป็นความรุนแรงที่มีความเข้มข้นมากขึ้น ดังปรากฏให้เห็นว่าช่วงเวลานี้สถาบันท้องถิ่นที่มีตัวแสดงเป็นชนชั้นจารีตแบบเดิมโดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นนำทางศาสนาบางส่วนกลับตกอยู่ใต้ดินที่ค่อยๆถูกฝังกลบโดยรัฐ เป็นเหตุให้เงื่อนไขดังกล่าวได้ผลักให้กลุ่มสถาบันท้องถิ่นบางส่วนกลับพลิกบทบาทตนเองโดยเข้าไปมีส่วนร่วมกับเครือข่ายกลุ่มขบวนการที่ฝึกฝนความรุนแรงเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐส่วนกลาง

### 1.3 มุมมองการศึกษาอำนาจตามแนวทางวิพากษ์ที่เกิดจากการครอบงำ การควบคุมความคิด และการสร้างอุดมการณ์

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นในระบบรัฐราชการไทยพบว่า เป็นความสัมพันธ์ที่รัฐส่วนกลางมีอำนาจเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเงื่อนไขที่เกิดขึ้นมาจากการสร้างอุดมการณ์เพื่อครอบงำ และควบคุมความคิดด้วยวิธีการอัดฉีดผ่านเครื่องมือต่างๆของรัฐที่สามารถกล่อมเกล้าหรือหล่อหลอมให้โครงสร้างเชิงสถาบันระดับล่างยอมรับในการใช้อำนาจของรัฐส่วนกลาง ดังปรากฏชัดจากการใช้อำนาจของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูล

สงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่มีนโยบายทางการบริหารราชการแผ่นดินใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ การบริหารราชการที่มีลักษณะเป็นการบังคับสั่งการที่กระทำจากบนลงล่างโดยใช้กฎหมายดังที่กล่าวไปในหัวข้อก่อนหน้านี้ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศ คำสั่งต่างๆของรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อรองรับการใช้อำนาจภายในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามเป้าประสงค์ของนโยบายซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐต้องการโดยตรง

ขณะที่อีกด้านหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อควบคุมกำกับปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจเกิดขึ้นมาจากการใช้อำนาจที่แอบแฝง ซ่อนเร้น หรือเป็นผลพลอยได้ที่เกิดขึ้นมาจากการสร้างเครื่องมือ หรือองค์ประกอบเชิงโครงสร้างภายในรัฐเพื่อหล่อหลอมหรือสร้างอุดมการณ์ทางความคิดให้เกิดขึ้นแก่สถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่น ดังตัวอย่างเครื่องมือที่รัฐเลือกนำมาใช้ ประกอบด้วย

### 1. การครอบงำ และควบคุมความคิดด้วยการอัดฉีดและสร้างอุดมการณ์ผ่านระบบการศึกษา และหลักสูตรการเรียนการสอน

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐส่วนกลางเริ่มใช้นโยบายทางการศึกษาในการปลูกฝังกล่อมเกล้าให้ผู้เรียนทั้งเด็กและเยาวชนโดยไม่ได้จำกัดความแตกต่างทางชาติพันธุ์และศาสนาในจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดความรู้ความเข้าใจและยอมรับในองค์ประกอบความเป็นรัฐชาติไทยที่มีความสอดคล้องกับอุดมการณ์รัฐนิยมตามที่รัฐบาลต้องการขับเคลื่อนเพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นในช่วงเวลานี้ผ่านโครงสร้างระบบการศึกษาที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ประกอบด้วย โรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษา โรงเรียนอาชีวศึกษาขั้นต้น วิทยาลัยครู มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่เปลี่ยนรูปมาจากโรงเรียนปอเนาะ (ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี & สุกรี หลังปูเต๊ะ, 2551, น. 41) นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังได้สร้างนโยบายให้ครูสอนตามโรงเรียนปอเนาะได้ออกไปทัศนศึกษาในกรุงเทพมหานครเพื่อที่จะได้เห็นระบบการศึกษาของไทย เพื่อที่จะค่อยๆกระตุ้นผ่านการหล่อหลอมให้ครูโรงเรียนปอเนาะเหล่านั้นเป็นตัวขับเคลื่อนในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างเพื่อยกระดับสภาพให้โรงเรียนปอเนาะมีรูปแบบและองค์ประกอบเหมือนกับระบบการศึกษาไทย รวมทั้งยังมีการสร้างแรงดึงดูดใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในการจัดการเรียนการสอนด้วยการให้รางวัลแก่โรงเรียนปอเนาะที่มีการจัดการเรียนการสอนภาษาไทยดีเด่น ซึ่งจะได้รับรางวัลพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยรางวัลชนะเลิศจะได้รับเงินสนับสนุน 7,000 บาท รางวัลที่หนึ่ง 5,000 บาท รางวัลที่สอง 3,000 บาท รางวัลที่สาม 1,000 บาท และรางวัลชมเชย (อารีพิน บินจิ et al., 2556, น. 327) ซึ่งนั่นทำให้เห็นว่านอกจากการพยายามกล่อมเกล้าหรือหล่อหลอมผ่านสิ่งจูงใจต่างๆให้มีการเปลี่ยนแปลงเชิง

โครงสร้างทางการศึกษาแล้วนั้น อีกด้านหนึ่งยังมีเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันท้องถิ่นกับสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อให้เกิดความแน่นแฟ้นหรือได้รับการยอมรับมากขึ้น

เหตุนี้จึงทำให้สถาบันการศึกษา แม้กระทั่งโรงเรียนสอนศาสนาที่เปลี่ยนมาจากโรงเรียนปอเนาะเดิมเริ่มที่จะให้ความสนใจหรือยอมรับในรูปแบบการจัดการเรียนการสอนภาษาไทยมากขึ้น กระทั่งทำให้วิชาทางศาสนาอิสลามและภาษาอุกอลตทอนให้ตกต่ำลง (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 327) ฉะนั้นจึงทำให้เห็นว่าสถาบันทางการศึกษากลายเป็นแหล่งบ่มเพาะอุดมการณ์ที่สำคัญของประเทศไทย ซึ่งถูกนำมาใช้เป็นกลไกในการอัดฉีดผ่านการปลูกฝังความคิดความเชื่อที่เชื่อมโยงกับสถาบันหลัก ประกอบด้วยชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ที่เป็นส่วนประกอบสร้างความเป็นรัฐชาติไทย โดยเฉพาะการศึกษาภาคบังคับในระดับประถมศึกษา และมีธยมศึกษาถือว่าเป็นสถาบันหรือช่องทางการศึกษาหลักที่มีส่วนสำคัญในการปลูกฝังอุดมการณ์ทางการเมืองให้แก่ผู้เรียนเนื่องจากมีสัดส่วนของตัวแสดงที่ต้องอยู่ภายใต้ระบบดังกล่าวมากกว่าการศึกษาในระดับอื่นเนื่องจากมีสภาพบังคับ และที่สำคัญช่วงวัยดังกล่าวถือเป็นวัยที่ง่ายต่อการหล่อหลอมกลมเกลียวจิตสำนึกทางความคิดความเชื่อให้เกิดการยอมรับในคุณค่าตามความประสงค์ของรัฐ เหตุนี้จึงทำให้รัฐเริ่มมีการวางแผนด้วยการออกแบบหลักสูตร และสร้างตำราเรียนขึ้นมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับทิศทางการศึกษาเพื่อส่งต่อทางความคิดที่สนับสนุนอุดมการณ์ชาตินิยมและนโยบายอื่นๆของรัฐ เช่น การสอดแทรกความรู้เรื่องสถาบันหลักแห่งชาติ ความรู้เรื่องเมืองไทย ประวัติศาสตร์ชาติไทย วิบุรุษวีรสตรีผู้กล้าหาญไทย ขนบธรรมเนียมประเพณีไทย และค่านิยมเชิงบรรทัดฐานอื่นที่เป็นองค์ประกอบสร้างความเป็นไทย เป็นต้น (ปวีณา วังมี, 2543, น. 116-117) โดยองค์ความรู้ดังกล่าวมุ่งสร้างให้ผู้เรียนในฐานะผู้ถูกกระทำผ่านเครื่องมือเหล่านี้เกิดการซึมซับแนวความคิดและยอมรับในความสัมพันธ์ทางอำนาจกับรัฐส่วนกลางในที่สุด แม้ในขณะที่เรียนในสถาบันการศึกษาของรัฐอาจจะยังไม่ได้มีบทบาทหรือเป็นตัวแสดงที่มีอำนาจในสถาบันท้องถิ่น แต่การกระทำดังกล่าวนอกจากจะเปลี่ยนแปลงความคิดขั้นเริ่มต้นที่ไม่ถูกคุกคามด้วยแนวความคิดอื่นที่อาจได้มาในท้องถิ่นแล้วนั้น ด้านหนึ่งถือเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อการสร้างการยอมรับในความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่นเมื่อเติบโตขึ้นมาเป็นพลเมืองของรัฐที่มีอำนาจหรือบทบาททางสังคมในอนาคต อันจะช่วยลดเงื่อนไขแรงเสียดทานในการต่อต้าน โจมตี หรือสร้างความขัดแย้งที่เป็นภัยต่อความมั่นคง หรืออาจสร้างความสั่นคลอนในความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับท้องถิ่นได้

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดโครงสร้างของหลักสูตรและการสร้างตำราเรียนจึงเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการถ่ายทอดทางความคิดผ่านการอัดฉีดอุดมการณ์ให้แก่ผู้เรียนทุกกลุ่มที่เข้าสู่โครงสร้างการศึกษาภาคบังคับ หรือแม้การศึกษาทางเลือกอื่นที่รัฐไทยเข้าไปกำกับดูแลเกิดการซึมซับและยอมรับในค่านิยมความเป็นไทยเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการยอมรับในความยิ่งใหญ่ของ 3 สถาบันหลัก ประกอบด้วย ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ที่ผูกโยงกับความเป็นรัฐไทยด้วยการกลมเกลียวผ่านผลงานที่เป็นการกระทำของตัวแสดงชนชั้นนำซึ่งถูกนิยามว่าเป็นวีรบุรุษหรือวีรสตรีผู้กล้าหาญที่

เสียดสีเพื่อรัฐชาติไทย หรือการกล่อมเกลாத่างสังคมวัฒนธรรมผ่านการอัดฉีดเรื่องรูปแบบเครื่องแต่งกาย มารยาททางสังคม ขนบประเพณีที่ติงามของไทย วัฒนธรรมที่ผูกโยงกับหลักศาสนาพุทธ และองค์ประกอบอื่นๆ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ถือเป็นกลไกสำคัญที่มีผลอย่างมากต่อการหล่อหลอมทางความคิดความเชื่อให้เกิดขึ้นแก่ผู้ที่ถูกกระทำผ่านเครื่องมือต่างๆของรัฐที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการหล่อหลอมให้เกิดการยอมรับในเงื่อนไขความเป็นรัฐ ความเป็นชาติ เอกลักษณ์ทางสังคม วัฒนธรรม และองค์ประกอบอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้อุดมการณ์ชาตินิยมไทยเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันค่อยๆ กัดกร่อนหรือลดทอนด้วยการกัดทับความคิดความเชื่อและวิถีปฏิบัติเชิงจารีตดั้งเดิมของท้องถิ่นให้อยู่ นอกกรอบของความเป็นไทยที่ถูกมองด้วยสายตาของความเป็นอื่น ฉะนั้นปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจ ดังกล่าวจึงทำให้เห็นความสามารถของรัฐส่วนกลางผ่านกระทรวง กรม กองที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา (A) ที่มีบทบาทในการสร้างอุดมการณ์ความคิดความเชื่อที่สอดคล้องกับคุณค่าของความเป็นไทยที่รัฐได้สร้างขึ้น มาเพื่อควบคุมกำกับ หล่อหลอม และอัดฉีดให้กับผู้ที่เข้าสู่ระบบการศึกษาภาคบังคับ หรือ การศึกษาในระดับอื่น (B) เกิดความคิดความเชื่อคล้ายตามอุดมการณ์ชาตินิยมตามที่รัฐต้องการได้ในที่สุด ปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจในลักษณะดังกล่าวจึงนำไปสู่การสร้างความเป็นผู้มีอิทธิพลให้กับชนชั้นนำ ภายใต้รัฐส่วนกลาง (A) ให้กลายเป็นผู้มีอำนาจเหนือสถาบันและชนชั้นนำระดับท้องถิ่น (B) (Lukes, 2005, p. 27) โดยที่ไม่สร้างความขัดแย้ง หรือความคิดต่อต้านที่ส่งผลกระทบต่อ การปกครอง หรือ สร้างความสั่นคลอนในทางการบริหารราชการแผ่นดินให้กับรัฐบาล

## 2. การครอบงำ และควบคุมความคิดด้วยการสร้างกลไกในการประนีประนอมกับชนชั้นนำ จารีตในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

สำหรับการประนีประนอมระหว่างรัฐไทยกับชนชั้นนำจารีตดั้งเดิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า มีข้อจำกัด เพราะนโยบายส่วนใหญ่สร้างขึ้นเพื่อผูกขาดอำนาจการตัดสินใจโดยบีบบังคับให้โครงสร้างเชิงสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่มีความแตกต่างจากศูนย์กลางให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องหรือเป็นเนื้อเดียวกันกับองค์ประกอบของรัฐศูนย์กลาง กระบวนการดังกล่าว จึงเป็นการตัดขาดทางเงื่อนไขเชิงจารีตดั้งเดิมแบบถอนรากถอนโคน ด้วยการบังคับให้นำเงื่อนไขเชิงบรรทัดฐานทางสังคมวัฒนธรรมแบบใหม่เข้ามาสวมทับองค์ประกอบความมีตัวตนแบบดั้งเดิมของตนซึ่ง มาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ทางสังคม ศาสนา และวัฒนธรรมของพื้นที่ เหตุนี้จึงทำให้นโยบายที่รัฐไทยนำมาใช้ในการบริหารจัดการปกครองเหนือพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงมีลักษณะ เป็นการบีบบังคับที่เข้มงวดโดยใช้กลไกของกฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อเร่งรัดให้ชาวมุสลิมในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงบรรทัดฐาน และยอมรับองค์ประกอบเชิงโครงสร้าง ของรัฐไทยแบบไม่เต็มใจ (ปิยนาค บุนนาค, 2546, น. 105) เพราะฉะนั้นจึงทำให้เห็นว่านโยบายของ

รัฐบาลในช่วงเวลานี้จึงมุ่งบีบบังคับเพื่อผสมกลมกลืนความแตกต่างทางเชื้อชาติและศาสนาซึ่งเป็นองค์ประกอบเชิงบรรทัดฐานทางสังคมให้กลายมาเป็นหนึ่งเดียวกันกับองค์ประกอบของรัฐไทย

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากจอมพล ป.พิบูลสงครามลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี กลับพบว่ารัฐไทยภายใต้รัฐบาลพลเรือนในระหว่างปี พ.ศ. 2487-2491 กลับเริ่มมีท่าทีที่จะประนีประนอมกับโครงสร้างเชิงสถาบันระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น\* ดังปรากฏเด่นชัดในช่วงที่นายปรีดี พนมยงค์เข้ามาบริหารปกครองประเทศซึ่งได้เปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีการผ่อนปรนมากขึ้น เห็นได้จากความพยายามในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของกลุ่มมลายูมุสลิมที่อยู่ในพื้นที่เป็นการเบื้องต้นลำดับแรก ด้วยมุ่งหวังที่จะลดเงื่อนไขของความรุนแรงที่เกิดขึ้นมาจากการเรียกร้องการแบ่งแยกดินแดนในช่วงของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ด้วยการที่รัฐเริ่มให้ความสำคัญในการรณรงค์เพื่อเอกราชของปัตตานีของกลุ่มชาตินิยมมลายูที่กำลังเคลื่อนไหวอยู่ในช่วงเวลานั้นมากขึ้น โดยที่รัฐไม่ได้เข้าไปกีดกัน ชัดขึ้นหรือมีความขัดแย้งกับโครงสร้างเชิงสถาบันท้องถิ่นแต่อย่างใด เพียงแต่ข้อจำกัดที่ทำให้การรณรงค์ผ่านอุดมการณ์ชาตินิยมมลายูต้องหยุดชะงักเนื่องจากขัดกับนโยบายในการปกครองท่ามกลางการเผชิญหน้ากับสงครามโลกครั้งที่ 2 ในขณะนั้น แต่ไม่ว่าจะมีข้อจำกัดเป็นเช่นไรช่วงเวลารอยต่อที่ไม่ได้อยู่ภายใต้รัฐบาลทหารกลับพบว่าเป็นช่วงเวลาที่มีท่าทีในการผ่อนปรนกับท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัด ดังเห็นได้จากการสร้างกฎหมายขึ้นมาเพื่อคุ้มครองการมีตัวตนเชิงจารีตที่สัมพันธ์กับสถาบันทางศาสนาอิสลามซึ่งเป็นสถาบันหลักของคนในพื้นที่ ประกอบด้วย การสร้างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการศาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม พ.ศ. 2488 เพื่อจัดตั้งสถาบันศาสนาในการทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างประชาคมมุสลิมกับรัฐบาล พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. 2489 และพระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ. 2490 เป็นต้น (ปิยนาค บุนนาค, 2546, น. 114-119) เพราะฉะนั้นเครื่องมือทางกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นมาโดยรัฐจึงมีนัยยะเป็นการประนีประนอมกับโครงสร้างสถาบันระดับท้องถิ่นด้วยการหล่อหลอมให้ท้องถิ่นปรับเปลี่ยนมุมมองที่มีต่อรัฐในทิศทางเชิงบวกมากขึ้น เหตุนี้จึงทำให้กฎหมายดังกล่าวกลายมาเป็นเครื่องมือในการประสานความสัมพันธ์กับโครงสร้างเชิงสถาบันท้องถิ่นที่ผูกติดกับสถาบันทางศาสนาซึ่งเป็นจารีตดั้งเดิมของท้องถิ่นอีกครั้ง ได้แก่ การมีตำแหน่งจุฬาราชมนตรี การมีสถาบันการศึกษาที่เป็นของมุสลิมซึ่งบริหารจัดการโดยชาวมุสลิมเองคือ อิสลามวิทยาลัยแห่งประเทศไทย การให้โอกาสผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันอิสลามวิทยาลัยไปทำพิธีฮัจย์และศึกษาเพิ่มเติมที่เมืองเมกกะ การมีข้าหลวงพิเศษด้านกิจการศาสนา การมีคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย และกรรมการอิสลามประจำจังหวัด การให้สิทธิในเรื่องกฎหมายที่ถูกละเมิด การให้มีกระบวนการบำรุงรักษาสถาบันทางศาสนา เป็นต้น

\* รัฐบาลพลเรือนที่เข้ามาบริหารประเทศระหว่าง พ.ศ. 2487-พ.ศ.2491 ประกอบด้วย รัฐบาล 11 ชุด นายกรัฐมนตรี 5 คน คือ นายควง อภัยวงศ์ นายทวี บุญยเกตุ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช นายปรีดี พนมยงค์ และหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ (ปิยนาค บุนนาค, 2546, น. 112)



นอกจากนี้ การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงครามในครั้งที่ 2 นี้กลับพบว่า มีท่าทีที่เปลี่ยนไปมากกว่าช่วงแรกที่มีความเข้มงวดกับพื้นที่เป็นอย่างมาก เนื่องจากได้เรียนรู้จากผลร้ายที่เกิดจากการบังคับใช้นโยบายเร่งรัดให้ชาวมุสลิมในพื้นที่กลายเป็นไทยอย่างรวดเร็ว เหตุนี้การเข้ามามีบทบาทเป็นชนชั้นนำของรัฐบาลในครั้งที่ 2 จึงให้ความสำคัญกับนโยบายที่มีท่าทีผ่อนปรนมากขึ้น ดังเห็นได้จากกรณีการแต่งตั้งนายอับดุลลา หวังปุเต๊ะ ซึ่งมีศักดิ์เป็นหลานของรายาแห่งเมืองสตูลที่ได้ตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยมอบตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้และทำให้นายอับดุลลากลายเป็นชนชั้นนำท้องถิ่นที่อยู่ในฐานะผู้ปกครองระดับรัฐมนตรีคนแรก ขณะเดียวกันในช่วงเวลาดังกล่าวกลับพบว่าเป็นช่วงเวลาสำคัญที่รัฐกำลังเผชิญปัญหาเรื่องการแบ่งแยกดินแดนที่มาจากตัวแสดงทั้งภายในและภายนอกประเทศที่เข้ามาคุกคามทางอำนาจของรัฐส่วนกลาง เป็นเหตุให้รัฐจึงต้องรีบเข้าไปแสดงท่าทีประนีประนอมมากขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดการแทรกแซงของปัจจัยภายนอกจนเป็นภัยต่อความมั่นคง ดังเช่น การเข้าไปประกันสิทธิและเสรีภาพให้กับตัวแสดงและสถาบันในท้องถิ่นด้วยการรับรองเสรีภาพของมุสลิมว่าเท่าเทียมกับคนไทยพุทธ โดยเฉพาะเสรีภาพในการปฏิบัติศาสนกิจโดยกำหนดให้จุฬาราชมนตรี มีหน้าที่ให้คำแนะนำรัฐบาลในเรื่องศาสนาอิสลามและขนบธรรมเนียมประเพณีที่เกี่ยวข้องกัน ทั้งนี้ รัฐบาลให้หลักประกันว่าจะยังคงให้การยอมรับกฎหมายอิสลามในเรื่องการแต่งงานและการสืบมรดก การยอมรับการแต่งกายตามประเพณีอิสลามในสถานที่ราชการ การให้ความช่วยเหลือในการสร้างสุเหร่า การเปลี่ยนแปลงวันหยุดสัปดาห์ให้เป็นแบบมุสลิม การตั้งสถาบันศูนย์อิสลามเพื่อการศึกษาในระดับกลางและระดับสูงโดยรัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับกลุ่มมุสลิมที่มาศึกษาต่อ การสร้างหลักสูตรพิเศษภาษามลายูในโรงเรียนประถม การให้โอกาสกลุ่มมุสลิมเข้าศึกษาต่อโรงเรียนทหารทั้งกองทัพบก กองทัพเรือ และโรงเรียนนายร้อยตำรวจ การกำหนดให้ข้าราชการที่จะเข้าไปทำงานในพื้นที่ต้องเรียนรู้เรื่องขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวมุสลิม เป็นต้น (ปิยนาด บุนนาค, 2546, น. 133-134)

ขณะที่การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในช่วงต่อมากลับมุ่งเน้นในเรื่องการศึกษา เพื่อที่จะหล่อหลอมให้โครงสร้างเชิงสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นมีชุดอุดมการณ์ทางความคิดว่าด้วยชาตินิยมที่เป็นชุดเดียวกับรัฐศูนย์กลาง หรือกล่าวอีกนัยยะหนึ่งได้ว่าจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ใช้องค์ประกอบของระบบการศึกษาผ่านการออกแบบหลักสูตร ตำรา รูปแบบการเรียนการสอน และการสนับสนุนโครงการพัฒนาการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการรวม 11 โครงการ คือ โครงการสอนภาษาไทยแก่เด็กไทยมุสลิมที่พูดภาษาไทยไม่ได้ โครงการปรับปรุงปอเนาะให้แปรสภาพเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม โครงการปรับปรุงส่งเสริมการศึกษาผู้ใหญ่ โครงการให้ทุนอุดหนุนการศึกษานักเรียนไทยมุสลิม โครงการประชุมสัมมนาโต๊ะครูปอเนาะเพื่อรับพระราชทานเงินรางวัล โครงการวิจัยด้านการจัดการศึกษาทุกระดับ โครงการทดลองการสอนเป็นทีม โครงการวิทยุโรงเรียน โครงการนิเทศการศึกษา และโครงการตั้งศูนย์วิชาการ

และโครงการประชุมอบรมสัมมนาครู รวมทั้งยังมีการริเริ่มจัดตั้งนิคมสร้างตนเองพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศูนย์พัฒนาการชุมชน โรงเรียนการช่างซีโต้ และวิทยาลัยครูยะลา เพื่อใช้เป็นสถาบันที่สนับสนุนการพัฒนาด้านการศึกษาและอาชีพในระดับท้องถิ่น ขณะที่ด้านศาสนายังคงให้มีวันหยุดราชการประจำสัปดาห์ในวันพฤหัสบดีและวันศุกร์แบบเดิมทั้ง 2 วัน และมีนโยบายให้สร้างมัสยิดกลางประจำจังหวัดต่างๆในพื้นที่เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติศาสนกิจได้อย่างทั่วถึง (ปิยนารถ บุนนาค, 2546, น. 144-145)

อย่างไรก็ตาม แม้นโยบายที่เกิดขึ้นในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม กระทั่งถึงจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ บางส่วนจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าไม่ได้จริงจังต่อสถาบันและตัวแสดงในท้องถิ่นจริงๆ ดังสังเกตได้จากหลักการที่เป็นสาระสำคัญทางกฎหมายซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐกลับไม่ได้ให้การสนับสนุนความมีตัวตนที่เป็นอิสระทางอำนาจในการปกครองตนเองของท้องถิ่นแต่อย่างใด เพราะอำนาจที่มีในท้องถิ่นยังคงผูกติดอยู่กับอำนาจที่เหนือกว่าของรัฐส่วนกลางอยู่ดี เช่น กรณีการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการอิสลามประจำจังหวัดที่ยังคงต้องอยู่ภายใต้คำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือการตัดสินใจที่จะกระทำการใดๆในท้องถิ่นยังคงต้องผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากรัฐส่วนกลางก่อนเสมอ เป็นต้น เหตุนี้จึงทำให้กระบวนการหล่อหลอมกล่อมเกลามาผ่านกลไกเชิงอุดมการณ์และการสร้างภาพลักษณ์แบบใหม่ของรัฐที่กระทำการผ่านการทำนุบำรุงนโยบายหรือกฎหมาย ระบบการศึกษา นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความสำคัญกับศาสนาหรือบรรทัดฐานของท้องถิ่น และหมายรวมถึงการแสดงออกของรัฐที่มีต่อพื้นที่ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในช่วงที่ 2 และรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงมีส่วนสำคัญอย่างมากในการสนับสนุนให้เกิดการยอมรับในสถาบันหลักของรัฐส่วนกลางมากขึ้น อันเป็นปัจจัยที่ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางอำนาจที่เหนือกว่าโครงสร้างสถาบันอื่นภายในรัฐ ฉะนั้นกลไกการหล่อหลอมผ่านการอัดฉีดด้วยเครื่องมือต่างๆจึงเป็นแนวทางสำคัญที่ช่วยลดเงื่อนไขของความขัดแย้ง หรือปรับเปลี่ยนทัศนคติของสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นให้มีท่าทีที่จะประนีประนอมหรือปรับตัวให้เข้ามาอยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐไทยที่เป็นศูนย์กลางทางอำนาจได้ง่ายขึ้น

### 2.3) รูปแบบการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นต้นมากระทั่งถึงรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พบว่า การมีส่วนร่วม หรือจิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเริ่มเกิดขึ้น แต่ยังคงมีค่อนข้างจำกัด และการมีส่วนร่วมที่มีกลับอยู่ในระดับผิวเผิน หรือเป็นระดับที่หยาบที่สุดเท่านั้น

นั่นคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกลไกการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปเป็นสภาท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย ท้องถิ่นระดับเมืองภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ท้องถิ่นระดับจังหวัด ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 และท้องถิ่นระดับชนบท ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งกรณีตำบล นอกจากตัวแทนสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนแล้วนั้น รัฐยังกำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งสังกัดข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งอีกตำแหน่งหนึ่ง (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548, น. 92-94) ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมเป็นเพียงกลไกขั้นต้นทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น โดยที่ไม่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรงแต่อย่างใด ดังรายละเอียดสังเขปตามบทบัญญัติของกฎหมายท้องถิ่นด้านล่าง

#### พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

“มาตรา 6 สภาตำบลประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งพลเมืองในหมู่บ้านเป็นผู้เลือกตั้งขึ้นหมู่บ้านละหนึ่งนาย ถ้าหมู่บ้านใดมีราษฎรมากกว่า 200 คน ให้หมู่บ้านนั้นเลือกสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 นายทุกๆ 200 คน เศษของ 200 ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็น 200 ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ”

“มาตรา 9 สมาชิกสภาตำบลย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนในตำบล มิใช่แทนแต่เฉพาะผู้ที่เลือกตั้งตนขึ้นมา ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ”

“มาตรา 44 ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสภาตำบลมาใช้บังคับในเรื่องสภาเมืองโดยอนุโลม”

“มาตรา 50 สภานคร ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพลเมืองในตำบลภายในนครนั้นเลือกตั้งตำบลละ 1 นาย ถ้าตำบลใดมีราษฎรมากกว่า 2,000 คน ให้ตำบลนั้นเลือกตั้งสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 นาย ทุกๆ 2,000 เศษของ 2,000 ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็น 2,000 ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ”

“มาตรา 54 สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย 10 นาย ซึ่งพลเมืองในอำเภอเลือกตั้งขึ้นอำเภอละ 1 นาย แต่ถ้าอำเภอใดมีราษฎรมากกว่า 10,000 คน ให้อำเภอนั้นมีผู้แทน 1 นาย ทุก 10,000 เศษของ 10,000 ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็น 10,000 ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ”

(ราชกิจจานุเบกษา, 2477, น. 82-107)

#### พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

“มาตรา 7 สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท

(1) สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด มีจำนวนอย่างน้อยสิบสองคน ซึ่งราษฎรในอำเภอเลือกตั้งขึ้นอำเภอละหนึ่งคน ถ้าอำเภอใดมีราษฎรเกินกว่าสามหมื่นคน ให้อำเภอนั้นมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนทุกสามหมื่นเศษของสามหมื่นถ้าถึงครึ่งให้นับเป็นสามหมื่น...”

“มาตรา 11 สมาชิกสภาจังหวัดย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตจังหวัดนั้น และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ”

(ราชกิจจานุเบกษา, 2498, น. 179-181)

## พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

“มาตรา 9 สถาปตำบลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นหมู่บ้านละหนึ่งคนและให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้นเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง”

“มาตรา 17 การเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลนั้นให้นายอำเภอหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายประชุมราษฎรแต่ละหมู่บ้านซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 11 และไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 12 แล้วดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละหนึ่งคน...”

(ราชกิจจานุเบกษา, 2500, น. 324-327)

ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่ากฎหมายท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และส่งต่อมายังสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงถือเป็นจุดเปลี่ยนและจุดตั้งต้นที่สำคัญของการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้ามามีความสัมพันธ์กับรัฐในแง่ของการเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทในการตัดสินใจเลือกตัวแทนเข้าไปนั่งในสภาท้องถิ่นของตนเอง แต่กับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลับไม่ได้ประสบความสำเร็จมากนักในแง่ของการเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับโครงสร้างสถาบันของรัฐ เพราะด้วยความแปลกแยกจากระบบโครงสร้างท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมตั้งแต่การก่อร่างสร้างรัฐในสมัยรัชกาลที่ 5 และผลิตซ้ำความขัดแย้งด้วยเงื่อนไขใหม่ที่เกิดจากนโยบายรัฐนิยมของรัฐบาลในช่วงเวลานี้ จึงยิ่งทำให้ประชาชนมองสถาบันของรัฐเป็นชั่วตรงข้าม หรือเป็นสถาบันที่เข้ามาคุกคามลดทอนคุณภาพชีวิตเชิงจารีตที่มีอยู่เดิมอันเป็นสาเหตุที่หลักให้ท้องถิ่นต้องจำยอมอยู่ภายใต้โครงสร้างการควบคุมกำกับจากรัฐโดยตรง ปรากฏการณ์ช่วงเวลานี้จึงถือเป็นช่วงเวลาสำคัญที่ทำให้เกิดตัวแสดงที่หลากหลายซึ่งเข้ามามีบทบาทในการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องความชอบธรรมให้กับความเป็นจารีตท้องถิ่นดั้งเดิมที่กำลังถูกลดทอนอย่างหนักด้วยนโยบายรัฐนิยมที่เชื่อมโยงกับอุดมการณ์ชาตินิยมของประเทศไทย เหตุนี้จึงทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนกับสถาบันของรัฐในพื้นที่ที่กลับไม่ประสบความสำเร็จมากนัก แม้รัฐจะเริ่มเปิดโอกาสให้ประชาชนไม่เฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองท้องถิ่นแม้จะอยู่ในระดับพื้นฐานแล้วก็ตาม

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมผ่านปฏิบัติการต่างๆที่เป็นไปในลักษณะของการเป็นคู่ขัดแย้งกับรัฐกลับปรากฏให้เห็นเด่นชัด และถือเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากตัวแสดงอื่นในระดับท้องถิ่นอย่างมากผ่านการสร้างความรู้สึกร่วมด้วยอุดมการณ์ชาตินิยมมลายู\* ซึ่งเป็นอุดมการณ์ท้องถิ่นที่อยู่ตรงข้ามกับรัฐไทย ดังปรากฏจากการจัดตั้งกลุ่มเยาวชนมลายู (Kesatuan Melayu Muda : KMM) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวมลายูมุสลิม

\* อุดมการณ์ชาตินิยมมลายูพัฒนาขึ้นภายใต้หลักการของศาสนาอิสลามที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากตะวันออกกลางของอิหม่ามมุฮัมหมัด อับดุล คี ที่เมืองเมกกะฮ์ ชาอูดีอาระเบีย ส่งผลให้บรรดาผู้นำศาสนา เช่น ชัยควันอฮ์หมัด บินมุฮัมหมัดเซ็น อัล-ฟาฏอนี, ชัยด์อับดุลเราะห์มาน บินมุฮัมหมัดอาลี อัลฟาฏอนี และตัวแสดงอื่นๆอีกมาก จึงใช้แนวคิดดังกล่าวในการสร้างจุดร่วมเพื่อเคลื่อนไหวเรียกร้องที่ทำให้เกิดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในดินแดนมลายู (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 172)

ด้วยการปลุกจิตสำนึกความเป็นชนชาติมลายูที่ต้องการปลดปล่อยจากรัฐไทย อย่างไรก็ตาม ขบวนการดังกล่าวร่วมกับเครือข่ายขบวนการทางสังคมอื่นในพื้นที่กลับเด่นชัดมากขึ้นภายหลังจากการจับกุมหะยีสุหลง ผู้นำศาสนาในฐานะเป็นนักเคลื่อนไหวเพื่อท้องถิ่นคนสำคัญและตัวแสดงอื่นที่เข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ เติงกู ญาลาล์ นายอาหมิน โต๊ะมีนา นายแวนและ บินลาบาส หรือชื่อไทยว่าวิไล เบญจลักษณ์ ซึ่งเป็นนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ และนักเคลื่อนไหวคนอื่นๆอีกหลายคนที่ถูกจับกุมในฐานะกบฏ (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 272-281)

จากลักษณะตัวอย่างดังกล่าวทำให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นจะได้ผลหรือได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีเมื่อได้เข้าไปมีความสัมพันธ์กับตัวแสดงชนชั้นนำจารีตที่อยู่ในท้องถิ่น ผ่านการสร้างอุดมการณ์ชาตินิยมมลายูเป็นเครื่องมือเพื่อหล่อหลอมจิตสำนึกของมวลชน และแม้ต่อมาท่าทีของรัฐจะมีลักษณะผ่อนปรนด้วยการสนับสนุนให้ชาวมุสลิมมีสิทธิต่างๆที่เชื่อมโยงกับจารีตของตนเองเพิ่มมากขึ้น เช่น การจัดให้มีจุฬาราชมนตรี การจัดตั้งคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด การให้โรงเรียนสามารถสอนศาสนาควบคู่ไปได้ เป็นต้น รวมทั้งยังเปิดโอกาสให้ตัวแสดงระดับท้องถิ่นเข้ามาใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนไปทำหน้าที่ในสภาท้องถิ่น ซึ่งดูเหมือนจะผ่อนปรนหรือคลี่คลายไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่สิ่งเหล่านั้นที่รัฐกระทำผ่านนโยบายต่างๆกลับยังคงไม่สามารถสร้างความเชื่อมโยงในการยอมรับจากฐานมวลชนในระดับท้องถิ่นได้เป็นผลสำเร็จ เนื่องจากประชาชนยังคงมีความรู้สึกแปลกแยกจากเครือข่ายสถาบันท้องถิ่นแบบใหม่ที่ถูกจัดตั้งโดยรัฐ ซึ่งเป็นสถาบันที่ยังไม่สามารถบูรณาการเข้ากับเงื่อนไขที่มีลักษณะเฉพาะภายในท้องถิ่นได้ มิหนำซ้ำยังไม่รวมถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณที่เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถกระจายให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ได้ในเวลานี้ อีกทั้งตัวแสดงส่วนใหญ่ที่เข้าไปมีบทบาทขับเคลื่อนองค์กรปกครองท้องถิ่นกลับผูกขาดอยู่ที่ข้าราชการประจำระดับสูงในสังกัดราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นตัวแสดงภายนอกที่ถูกแต่งตั้งเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้นำฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ประกอบกับความไม่รู้ ความไม่เข้าใจ และความไม่สนใจในด้านการปกครองท้องถิ่นของประชาชนในพื้นที่จึงกลายเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงไม่ประสบผลสำเร็จท่ามกลางบรรยากาศในการต่อต้านรัฐไทยในเวลานั้น

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาลำดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงเวลานี้กลับพบว่า สถาบันและตัวแสดงจารีตของท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในพื้นที่มากกว่าที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งโดยรัฐไทย แม้ว่ารัฐจะเริ่มเปิดพื้นที่ให้ประชาชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมผ่านการเลือกตั้งตัวแสดงเข้าไปนั่งในสภาท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในเวลานั้นแล้วก็ตาม ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมที่ถูกสร้างขึ้นมาจึงมีลำดับขั้นที่คาบเกี่ยวกันระหว่างระดับที่ 1 คือ การครอบงำและบังคับความคิด (manupulation) และระดับที่ 2 คือ การบำบัดรักษา (therapy) กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากการ

กรอบำทางความคิดโดยใช้โครงสร้างของระบบการศึกษาที่รัฐให้ความสำคัญอย่างมากในช่วงเวลานี้ เป็นตัวกลางในการหล่อหลอมให้ประชาชนเกิดสำนึกตระหนักในหน้าที่ความเป็นพลเมืองด้วยการเข้ามา มีบทบาทตัดสินใจเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในสภาท้องถิ่น ซึ่งทำให้การมีส่วนร่วมดังกล่าวกลับ ถูกชี้นำโดยผู้มีอำนาจผ่านการใช้กฎหมายท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นในเวลานี้เป็นเครื่องมือในการกำหนด กรอบพฤติกรรมของประชาชนในฐานะตัวแสดงระดับท้องถิ่น ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มี ต่อรัฐจึงมีความสัมพันธ์ในลักษณะระดับเปลือกผิวเผิน นั่นคือ การเข้าไปเลือกตัวแทนเพื่อทำหน้าที่ใน สภาท้องถิ่นตามองค์ประกอบของกฎหมายที่ถูกจัดตั้งโดยรัฐในเวลานั้น ขณะที่การรับมือกับปัญหา ท้องถิ่น ซึ่งเรียกร้อง ต่อต้าน และคุกคามรัฐในเวลานั้นด้วยการผ่อนปรน ปรับเปลี่ยน หรือ ประนีประนอมระหว่างรัฐกับท้องถิ่นด้วยการนำเงื่อนไขเชิงจารีตที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ โดยเฉพาะเงื่อนไข ที่เชื่อมโยงกับหลักศาสนาอิสลาม และวิถีความเป็นมาของพื้นที่มาใช้เป็นองค์ประกอบหลัก ในการแก้ปัญหา โดยเฉพาะการยอมให้ตัวแสดงในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบศาสนกิจ หรือกิจกรรมต่างๆที่ผูกติดกับเงื่อนไขจารีตซึ่งสัมพันธ์กับสถาบันทางศาสนา การแก้ไขผ่อนปรนในบาง ช่วงเวลาดังกล่าวจึงเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมในลักษณะที่ไม่จริงจัง เนื่องจากรัฐยังคงมองว่า ประชาชนในฐานะตัวแสดงระดับท้องถิ่นที่ถูกกระทำว่ามีลักษณะเจ็บป่วยทางจิต หรือมีความแปลก ประหลาดไม่สมประกอบ เหตุนี้จึงมองว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมใน การกิจทางศาสนา หรือเข้าไปมีความสัมพันธ์กับสถาบันใดๆของรัฐโดยใช้จุดเชื่อมโยงทางศาสนาใน การสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันนั้น ถือเป็นกระบวนการในแง่ที่ช่วยบำบัดรักษาปัญหาของกลุ่มคน เหล่านี้ได้ ขณะที่นโยบายหรือกฎหมายพิเศษต่างๆที่ถูกสร้างขึ้นมาให้เอื้อกับจารีตท้องถิ่น และทำให้ ภาพลักษณ์ของรัฐได้รับการยอมรับหรือถูกมองด้วยสายตาของท้องถิ่นในทิศทางที่ดีขึ้น จึงเป็นเพียง องค์ประกอบสร้างวาทกรรมเพื่อใช้ปลอบประโลมสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นให้ยังคงอยู่ภายใต้ การควบคุมกำกับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่นเท่านั้น (Arnstein, 1969, pp. 216-224; สติธร ธนานิธิโชติ, 2562, น. 3-30 - 3-32)

จากที่กล่าวข้างต้นจึงแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการภายใต้การรับรองทางกฎหมายท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้ง ขึ้นมาในช่วงเวลานี้ แม้ปริมาณของการมีส่วนร่วมจะจำกัดเพียงการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ แทนในสภาท้องถิ่นก็ตาม แต่เงื่อนไขดังกล่าวถือเป็นจุดตั้งต้นที่สำคัญในการสร้างกลไกทางการเมืองที่ เป็นประชาธิปไตย ซึ่งยังคงเป็นปัญหาและมีอุปสรรคอย่างมากในช่วงเวลานี้ โดยเฉพาะท้องถิ่นจังหวัด ชายแดนภาคใต้ที่ยังคงเผชิญกับการต่อต้าน หรือการเพิกเฉยจากสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่น อันมาจากปมรอยร้าวทางประวัติศาสตร์การยึดครองเพื่อจัดตั้งรัฐสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 และการ กดทับหรือลดทอนท้องถิ่นด้วยเงื่อนไขเชิงโครงสร้างแบบใหม่ที่นำไปครอบทับสถาบันและตัวแสดงใน พื้นที่ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการแตกหักและขยายความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นให้มี

ขอบเขตที่มากขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉะนั้น ด้วยรากฐานที่เกิดขึ้นจากทัศนคติด้านลบของท้องถิ่นที่มีต่อรัฐ และผลลัพธ์จากการดำเนินนโยบายช่วงเวลานี้จึงถือเป็นปัจจัยในการขยายความขัดแย้งให้มีความเข้มข้นและรุนแรงมากขึ้น ซึ่งแม้ว่ารัฐจะพยายามปรับตัวในระยะหลังด้วยการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับเงื่อนไขความเป็นจารีตที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ก็ตาม หากแต่กลับไม่สามารถต้านทานแรงต่อต้านอันเกิดขึ้นมาจากผลลัพธ์ที่เกิดจากการกระทำของรัฐในอดีตถึงปัจจุบันในลักษณะเป็นการกดทับหรือลดทอนสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นได้ ดังปรากฏจากเหตุการณ์หลายเหตุการณ์ในช่วงเวลานี้ซึ่งรัฐมองว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของกบฏ หรือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง เพราะฉะนั้นแม้รัฐจะเริ่มให้ออกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่การมีส่วนร่วมที่รัฐให้กลับยังคงไม่ได้รับการยอมรับ หรือเต็มไปด้วยความไม่เชื่อใจที่ต่างฝ่ายต่างหวาดระแวงต่อกัน

#### 2.4) ผลลัพธ์ของเครือข่ายเชิงสถาบันในโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์ของเครือข่ายเชิงสถาบันในโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พบว่าเครือข่ายเชิงสถาบันทั้งในระดับราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเริ่มมีความสัมพันธ์ผ่านกลไกเชิงโครงสร้าง และกฎหมายที่เป็นทางการของรัฐ ซึ่งเป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจตามแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลจากตะวันตก เหตุนี้เมื่อนำโครงสร้างดังกล่าวมาปรับใช้กับทุกพื้นที่ในประเทศไทยจึงส่งผลกระทบต่อโครงสร้างระดับล่างเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางจารีตท้องถิ่นที่สัมพันธ์กับชาติพันธุ์ มลายูและศาสนาอิสลามอันเป็นผลพวงมาจากเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์พื้นที่ กลับได้รับผลกระทบอย่างหนักจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่มีอยู่เดิมของท้องถิ่นด้วยการครอบทับโครงสร้างใหม่ที่ผลักให้ท้องถิ่นไม่ว่าจะมีที่มาเป็นเช่นไรจำต้องผูกพันภายใต้เงื่อนไขความเป็นรัฐและชาติไทย อันเป็นองค์ประกอบสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจให้ทุกภาคส่วนต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐศูนย์กลางซึ่งมีอำนาจในการควบคุมกำกับ หรือบังคับบัญชาเหนือสถาบันอื่นที่อยู่ภายในรัฐได้อย่างเบ็ดเสร็จ กระบวนการดังกล่าวจึงเป็นกลยุทธ์สำคัญที่ถูกนำมาใช้ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการก่อร่างสร้างรัฐสมัยใหม่ให้มีความเป็นปึกแผ่นท่ามกลางความสับสนวุ่นวายของความขัดแย้งเชิงสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เข้ามาต่อต้านโครงสร้างรัฐไทยในช่วงเวลานั้น อันเนื่องมาจากการกระทำต่างๆของรัฐที่นำมาสู่การลดทอน กดขี่ คุกคาม และการละเมิดต่อการดำเนินชีวิตภายใต้เงื่อนไขความเป็นจารีตดั้งเดิมของสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่น เช่น การยุบเลิกคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด การยกเลิกกฎหมายอิสลามที่เกี่ยวข้องเนื่องกับครอบครัวและมรดก ไม่ว่าจะเป็นการแต่งงาน การหย่าร้าง และการจัดการทรัพย์สินมรดก เป็นต้น (อารีพิน บินจิ et al., 2556, น. 278) และครอบทับด้วยองค์ประกอบความเป็นรัฐไทยไม่ว่าจะเป็น

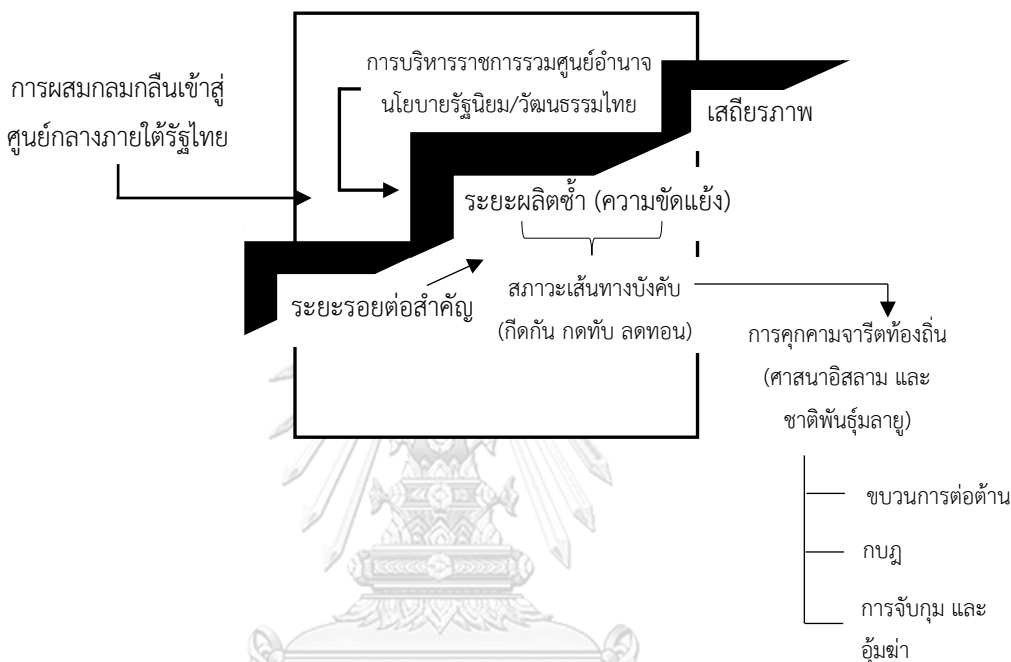
กฎหมาย หรือโครงสร้างการบริหารราชการไทยแบบรวมศูนย์อำนาจ และการใช้วิธีการผสมผสาน กลมกลืนทางสังคมวัฒนธรรมผ่านเครื่องมือทางการปกครองของรัฐที่หลากหลาย โดยเฉพาะนโยบาย และกฎหมายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์รัฐนิยม เช่น การกำหนดองค์ประกอบของนโยบายทางการศึกษาผ่านการจัดโครงสร้างหลักสูตรให้เอื้อและสอดคล้องกับความเป็นรัฐนิยมไทยตามที่รัฐบาล ศูนย์กลางมุ่งหวัง การส่งเสริมพุทธศาสนา โดยกำหนดให้มีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 การกำหนดรูปแบบพฤติกรรมทางสังคมด้วยการใช้นโยบายวัฒนธรรมไทย ประกอบด้วย การกำหนดให้ใช้เครื่องแต่งกายแบบตะวันตก การกำหนดให้มุสลิมต้องเปลี่ยนชื่อใหม่มาใช้ชื่อภาษาไทย การบังคับให้ชาวมุสลิมต้องกราบไหว้รูปบูชาเพื่อให้เปลี่ยนแปลงความเชื่อและลัทธิศาสนา การควบคุมวิถีชีวิตด้วยการสั่งห้ามหรือไม่ให้กระทำบางอย่างที่ฝืนค่านิยมทางวัฒนธรรมของรัฐ เป็นต้น (อารีฟิน บินจิ et al., 2556, น. 263-264)

ปฏิสัมพันธ์ภายในโครงสร้างสถาบันระหว่างรัฐและท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงผลพวงจากการรวมศูนย์อำนาจที่ส่งผลให้รัฐสามารถใช้อำนาจที่เหนือกว่าในการกระทำกับตัวแสดง และสถาบันในระดับท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาให้ต้องดำเนินการตามสิ่งที่รัฐมุ่งหวัง การกระทำดังกล่าวจึงได้นำไปสู่การทับถมรากเหง้าของความขัดแย้งที่มีอยู่เดิมจากการสร้างรัฐสมัยใหม่ตั้งแต่รัชกาลที่ 5 ในฐานะเป็นปมความขัดแย้งครั้งสำคัญ (Critical Juncture) ให้ขยายเป็นความขัดแย้งที่มีขอบเขตเพิ่มมากขึ้น ซึ่งถือเป็นระยะรอยต่อของการผลิตซ้ำความขัดแย้งให้ยังคงอยู่ภายใต้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น กระทั่งขยายเป็นความรุนแรงให้ปรากฏเห็นได้ในเชิงประจักษ์ ดังปรากฏให้เห็นจากการกำเนิดของเครือข่ายกลุ่มขบวนการต่อต้านรัฐ หรือขบวนการใต้ดินที่ประกอบด้วยตัวแสดงเชิงจารีตที่เข้ามารวมตัวเพื่อเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐเพิ่มมากขึ้นในช่วงเวลานี้ ฉะนั้น ในช่วงการปกครองของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงเป็นช่วงเวลาสำคัญที่อยู่ในระยะรอยต่อของความขัดแย้งอันเป็นผลพวงที่สืบทอดมาจากช่วงเวลาก่อนหน้านี้ด้วยการผลิตซ้ำหรือเพิ่มเติมเงื่อนไขของความขัดแย้งใหม่ ๆ ที่นำไปสู่การละเมิด คุกคาม และกดทับเงื่อนไขเชิงจารีตที่พันนาการความมีตัวตนอยู่ในสถานะเส้นทางบังคับของสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นไม่ให้เปิดเผยหรือแสดงออกซึ่งพฤติกรรม การกระทำ หรือรูปแบบการดำเนินชีวิตตามจารีตของตนเองได้ ในทางตรงกันข้ามรัฐกลับครอบทับความเป็นตัวตนเชิงจารีตเหล่านั้นด้วยการยึดเยียดเงื่อนไขความเป็นรัฐนิยมที่ผูกพันกับอุดมการณ์ชาตินิยมไทยให้กับสถาบันและตัวแสดงท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีอุดมการณ์ และวิถีการดำเนินชีวิตคนละชุดต้องน้อมรับไปปฏิบัติตามภายใต้เครื่องมือที่รัฐนำมาใช้ ประกอบด้วย กฎหมาย และนโยบายที่กระทำผ่านกลไกราชการแบบรวมศูนย์อำนาจเพื่อจะเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเชิงโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นให้ตัวแสดงภายในมีพฤติกรรมหรือรูปแบบการดำเนินชีวิตที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานทางสังคมซึ่งถูกกำหนดโดยรัฐศูนย์กลาง ซึ่งเงื่อนไขและกระบวนการดังกล่าวได้นำไปสู่การกัดกัน กดทับ และลดทอนศักยภาพความเป็นสถาบัน



ท้องถิ่นลงไปจนกระทั่งกลายเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การเคลื่อนไหวของกลุ่มขบวนการที่รัฐให้นิยามว่าเป็น กบฏที่ผลิตผลลัพธ์ออกมาในรูปของความรุนแรงในหลายเหตุการณ์ ดังภาพระยะผลิตซ้ำของความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเวลานี้

รูปภาพที่ 57 ระยะผลิตซ้ำของความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์



ที่มา : โดยผู้วิจัย (Mahoney, 2000; ฐริ พวงค์เจริญ, 2558, น. 109; มัณฑนา นกเสวก, 2562, น. 41)

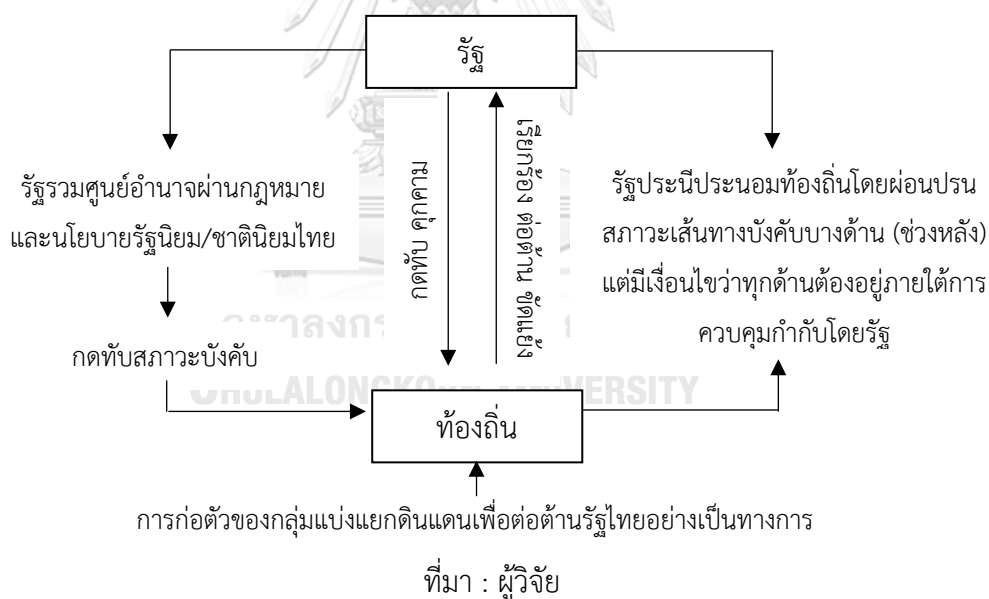
ระยะการผลิตซ้ำความขัดแย้งเนื่องจากถูกกดทับในสถานะเส้นทางบังคับดังกล่าวจึงส่งผลให้สถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นมองรัฐเป็นคู่ขัดแย้งมาโดยตลอด ซึ่งประจักษ์ชัดจากการพยายามเหยียดในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือลดทอนความเป็นตัวตนเชิงจารีตที่มีอยู่เดิมของท้องถิ่น อันส่งผลกระทบต่อทำให้สถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินชีวิตให้สอดคล้องกับอัตลักษณ์ที่ตนเองเคยมีหรือเคยเป็นได้ สิ่งเหล่านี้กลายเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้เกิดกลุ่มเคลื่อนไหวในการต่อต้านการกระทำของรัฐ และเกิดความรุนแรงในบางช่วงเวลา โดยปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลให้รัฐต้องมีการปรับตัวเข้าหาท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการด้วยหวังว่าจะช่วยลดแรงปะทะจากการคุกคามความมั่นคงในบางช่วงเวลาเสมอ ดังปรากฏชัดจากการปรับตัวเชิงสถาบันของรัฐด้วยการปรับเปลี่ยน หรือยอมรับเงื่อนไขจารีตท้องถิ่นบางอย่างที่เชื่อมโยงกับองค์ประกอบทางหลักศาสนา และความเป็นชาติพันธุ์มลายู ซึ่งเป็นสถานะเส้นทางบังคับของสถาบันและตัวแสดงท้องถิ่นที่รัฐเลือกนำมาใช้เพื่อประนีประนอมกับคู่ขัดแย้งในระดับท้องถิ่น ดังปรากฏตัวอย่างจากหลักฐานที่เกิดขึ้นในช่วงระยะรอยต่อระหว่างรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามช่วงแรก และช่วงที่สองที่ถูกคั่นด้วยการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของ

รัฐบาลพลเรือน ซึ่งผลงานหลักๆที่เกิดขึ้นจากปฏิบัติการการปรับตัวเชิงนโยบายของชนชั้นนำภายใต้รัฐบาลพลเรือนในช่วงเวลานี้ ได้แก่ การจัดให้มีตำแหน่งจุฬาราชมนตรี การจัดตั้งคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด เป็นต้น การกระทำดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่ารัฐมีความสามารถในการปรับตัวเพื่อผ่อนปรนให้สถาบันท้องถิ่นสามารถดำเนินชีวิตให้มีความสอดคล้องกับสถานะเส้นทางบังคับของตนเองได้ แม้เส้นทางบังคับเหล่านั้นจะอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐบาลอยู่ดีก็ตาม ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงผ่านการปรับตัวของรัฐในลักษณะดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่า รัฐไม่ได้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีลักษณะหยุดนิ่งอยู่กับที่ หรือมีสภาพแข็งทื่อไม่เปลี่ยนแปลง หากแต่เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีพลวัตที่ลื่นไหลในตัวเองด้วยการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบภายในสถาบันรัฐ หรือยินยอมให้สถาบันท้องถิ่นสามารถใช้เงื่อนไขบางอย่างที่มีความสอดคล้องกับจารีตที่เป็นบรรทัดฐานของตนเองได้ ซึ่งดำเนินควบคู่ไปกับอีกด้านหนึ่งที่รัฐพยายามสร้างเงื่อนไขของแรงจูงใจให้สถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อรัฐให้เป็นไปในทิศทางที่ดีมากขึ้น ดังกรณีตัวอย่างการออกนโยบายรับคนมุสลิมที่จบการศึกษาในระบบไทยเข้าสู่ระบบราชการ (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, 2563, น. 100) ที่ทำให้ตัวแสดงบางส่วน ซึ่งอาจมีผลประโยชน์จากเงื่อนไขเหล่านั้นเกิดการปรับเปลี่ยนมุมมองที่มีต่อรัฐให้เป็นไปในทิศทางเชิงบวกมากขึ้น แม้ตัวแสดงอีกส่วนหนึ่งยังคงมองว่า การกระทำของรัฐผ่านเงื่อนไขเชิงนโยบายดังกล่าวยังคงเป็นการสร้างความต่อเนื่องให้กับความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นก็ตาม เพราะยังคงเป็นการกระทำที่หวังผลประโยชน์ด้านความมั่นคงและการควบคุมภายใน จึงค่อยๆใช้วิธีผสมกลมกลืน หรือสร้างความจงรักภักดีหรือความมีบารมีให้กับรัฐผ่านเงื่อนไขต่างๆ แม้อีกด้านหนึ่งของการกระทำดังกล่าวจะสร้างความแตกแยกหรือรอยร้าวในความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งแยกความเป็นกลุ่มก้อนมุสลิมในพื้นที่ ที่ประกอบด้วยกลุ่มมุสลิมหัวเก่าที่มีวิถีสอดคล้องกับชาตินิยมมลายู ซึ่งมองรัฐด้วยความเป็นอื่นหรือคนละพวก และอีกกลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มมุสลิมสายใหม่ที่เริ่มเอนเอียงหรือแปรสภาพเข้าไปอยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐไทย อันเป็นผลพวงมาจากการประนีประนอมและหวังผลประโยชน์จากการทำงานภายใต้โครงสร้างดังกล่าว กลุ่มนี้จะไม่ได้อุตสาหน์รัฐแบบสุดโต่งเหมือนกลุ่มแรก หากแต่สามารถทำงาน หรือปรับตัวในการใช้ชีวิตทางสังคมร่วมกับกลุ่มหลักที่มีวัฒนธรรมหรือสถานะเส้นทางบังคับที่แตกต่างจากตัวเองได้

ฉะนั้น แม้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นยังคงถูกต่อต้านหรือยังคงไม่ได้รับการยอมรับจากสถาบันและตัวแสดงส่วนใหญ่ในระดับท้องถิ่นก็ตาม แต่อย่างน้อยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเชิงสถาบันบางอย่างในลักษณะของการผ่อนปรนบางเรื่อง หรือประนีประนอมหาจุดร่วมที่พอจะรับได้ในบางประเด็น ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการปรับตัวเชิงสถาบัน หรืออาจทำให้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันเปลี่ยนแปลงไปตามพลวัตของสภาพแวดล้อมรอบข้าง อันเกี่ยวข้องกับสถานที่ เวลา และตัวบุคคล แง่นี้จึงทำให้เห็นความสามารถในการปรับตัวของสถาบันทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นสถาบันระดับรัฐ หรือท้องถิ่นที่ต่างฝ่ายต่างมีความสามารถในการปรับตัวให้สอดคล้องกับเงื่อนไขใหม่ๆได้

เสมอ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของคุณลักษณะความเป็นสถาบันพลาสติก (Plasticity Institution) ที่มีความสามารถในการสร้างความยืดหยุ่น หรือความลื่นไหลในการดำรงอยู่ของสถาบัน ให้มีความสอดคล้องกับปัจจัยสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ดังปรากฏจากตัวอย่างผลลัพธ์ที่ได้จากปฏิบัติการตอบโต้ข้อเรียกร้องของเครือข่ายกลุ่มต่อต้านโครงสร้างการบริหารราชการของรัฐ ด้วยการประนีประนอมผ่านการสร้างเงื่อนไขที่ยืดหยุ่นมากขึ้นเพื่อทำให้ความเป็นสถาบันทั้งสองยังคงดำเนินต่อไปได้แม้อาจจะไม่ได้เปลี่ยนแปลงทั้งหมดตามข้อเรียกร้องก็ตาม แต่อย่างน้อยการยอมรับเงื่อนไขบางอย่างของความเป็นจารีตดั้งเดิมที่เป็นสภาวะเส้นทางบังคับของท้องถิ่นด้วยการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายหรือเงื่อนไขใหม่ๆ ให้เอื้อต่อความเป็นจารีตดั้งเดิมของสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นที่ยังคงมีความผูกพันกับเส้นทางบังคับซึ่งสัมพันธ์กับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์พื้นที่ได้ไม่ว่าเงื่อนไขเหล่านั้นจะต้องผูกพันอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาจากรัฐไทยผ่านโครงสร้างแบบรัฐรวมศูนย์อำนาจก็ตาม ดังภาพสรุปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น

รูปภาพที่ 58 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์



จากลักษณะข้างต้นจึงแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่นที่มีความขัดแย้งระหว่างกันอันเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นมาจากการใช้ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหนือกว่าของรัฐในการออกแบบเครื่องมือ หรือกำหนดเงื่อนไขการปกครองที่มีลักษณะเป็นการครอบงำองค์ประกอบภายในโครงสร้างสถาบันระดับท้องถิ่นลงไป กระทั่งทำให้สถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินชีวิตให้เป็นไปได้ตามแนวทางจารีตที่ตนเคยมี ซึ่งไม่ได้แตกต่างอะไรไปจากช่วงก่อนหน้า เพียงแต่ระยะนี้กลับปรากฏให้เห็นชัดถึงปฏิบัติการของรัฐที่เข้าไปควบคุมกำกับด้วยการ

กตทัพบและลดทอนความมีตัวตนตามจารีตของสถาบันและตัวแสดงท้องถิ่นอย่างเป็นทางการผ่านการออกแบบอย่างเป็นระบบด้วยเครื่องมือการปกครองประกอบด้วย กฎหมายและนโยบายที่ผูกขาดทุกเงื่อนไขให้อยู่ภายใต้อำนาจตัดสินใจของรัฐบาลไทย

ฉะนั้น การกระทำของรัฐศูนย์กลางด้วยการออกแบบกฎหมายและนโยบายเพื่อควบคุมกำกับสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นจึงเป็นการกระทำที่สร้างการผูกขาดความสัมพันธ์ทางอำนาจให้สถาบันและตัวแสดงท้องถิ่นจำต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างสถาบันแห่งชาติที่มีอำนาจกระทำต่าง ๆ ต่อสถาบันที่อยู่ภายใต้โครงสร้างได้อย่างชอบธรรม เหตุนี้จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพิจารณากลไกในการจัดวางสถาบันด้วยการพิจารณากรอบกติกากฎที่รัฐศูนย์กลางเลือกนำมาใช้กับโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นชายแดนภาคใต้เพื่อกระชับความสัมพันธ์ทางอำนาจ และควบคุมกำกับพื้นที่ไม่ให้กระทำการอื่นใดที่เป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงแห่งรัฐ โดยเฉพาะช่วงเวลานี้ที่รัฐศูนย์กลางกำลังเผชิญกับแรงต่อต้านอย่างหนักจากสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่น อันเป็นผลพวงมาจากกฎหมายและนโยบายที่รัฐตัดสินใจนำมาใช้ เหตุนี้ การพิจารณากฎเกณฑ์หรือกติกากฎที่รัฐเลือกนำมาใช้ควบคุมกำกับสถาบันท้องถิ่นระดับล่างจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ต้องนำมาใช้เพื่ออธิบายลักษณะสถาบันท้องถิ่น ที่นำไปสู่การก่อตัวของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงนำกรอบการศึกษาของ Elinor Ostrom มาวิเคราะห์ในมิติของความร่วมมือเชิงสถาบันในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย 8 หลักเกณฑ์ ดังนี้

### 1. การกำหนดขอบเขตการบริหารจัดการ และกำหนดตัวแสดงระดับสมาชิก (Boundaries)

หลักเกณฑ์ข้อนี้เป็นการกำหนดขอบเขตการบริหารจัดการที่ปรากฏในรูปแบบของอำนาจหน้าที่และขอบเขตที่เป็นคุณลักษณะของตัวแสดงแต่ละตัวซึ่งเข้าไปมีบทบาทในสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นทั้งในส่วนของฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา ทั้งนี้ องค์ประกอบที่ระบุถึงขอบเขตภายในสถาบันท้องถิ่นภายใต้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในช่วงเวลานี้ถือว่าได้ระบุชัดเจนอย่างเป็นทางการผ่านกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นในแต่ละระดับซึ่งถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของรัฐด้วยหวังว่าเครื่องมือดังกล่าวจะสามารถสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น โดยที่ท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาโดยรัฐ และมีหน้าที่ต้องบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่เพื่อสนองต่อการขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์ที่เป็นเป้าหมายหลักของรัฐบาล โครงสร้างดังกล่าวจะช่วยแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลกลาง โดยที่ยังคงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อไม่ให้เกิดการกระทำอื่นใดที่กระทบกระเทือนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งรัฐ เพราะฉะนั้นกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นในแต่ละระดับที่รัฐสร้างขึ้นมาจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระชับอำนาจของภาคส่วนต่างๆ ที่เป็นองคาพยพให้เข้ามาอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของศูนย์กลางตามแนวทางการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครอง

ฉะนั้น ขอบเขตการบริหารจัดการและคุณลักษณะของตัวแสดงระดับสมาชิกที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ภายในสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นจึงถูกกำหนดโดยเครื่องมือของรัฐที่อยู่ในรูปของกฎหมายจัดตั้งสถาบันการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้นมาในช่วงเวลานี้ ประกอบด้วยพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 (ไททัศน์ มาลา, 2560, น. 347-348) ทั้งนี้ กฎหมายที่ถูกจัดตั้งจะถูกนำมาใช้เป็นกลไกกลางในการจัดองค์ประกอบภายในสถาบันระดับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและเป็นทางการ ดังปรากฏจากตัวอย่างการกำหนดขอบเขตที่เป็นอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนครว่ามีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ การจัดการสาธารณสุข การจัดการให้ราษฎรได้มีน้ำจืดบริโภค การจัดให้มีและบำรุงถนนและทางกับทางระบายน้ำในเขตเทศบาล การจัดให้ราษฎรได้มีความสะดวกในการสื่อสารการจัดการแก้ไขและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎรให้ดีขึ้นตามสมควร การจัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมชั้นประถม จัดให้มีและบำรุงตลาด คอกสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ ที่อาบน้ำและซักฟอก ทำเทียบเรือ ทำข้าม สุสาน จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนมัธยมขึ้นไปหรือโรงเรียนวิชาชีพ จัดให้มีและบำรุงการประปา การไฟฟ้า การกีฬาและพลศึกษา สวนสำหรับเดินเล่น มหรสพ โรงพยาบาล การสงเคราะห์มารดาและทารก เป็นต้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2477, น. 82-107) การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดว่ามีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย การประถมศึกษา การอาชีวศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา การสังคมสงเคราะห์ การป้องกันโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำทางบก การรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน และที่สาธารณะ การจัดให้มีตลาดและทำเทียบเรือ การคุ้มครองดูแลและแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด เป็นต้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2498, น. 189-191) การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ การรักษาความสะอาดของถนนและทางเดิน การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การป้องกันและระงับสาธารณภัย การส่งเสริมการศึกษา การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือประปา การพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การไฟฟ้าและแสงสว่าง การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม ศิลธรรม และสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2500, น. 337-338)

นอกจากนี้กฎหมายจัดตั้งสถาบันท้องถิ่นยังครอบคลุมถึงการกำหนดที่มาและคุณลักษณะของตัวแสดงระดับสมาชิกที่เข้าไปมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายในสถาบันท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ดังเห็นได้จากการกำหนดขอบเขตสมาชิกภายในเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครว่าต้องประกอบด้วยตัวแสดง 2 ประเภทคือ ตัวแสดงที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ในสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งในระดับหมู่บ้าน และตัวแสดงที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ด้านการบริหารโดยเป็นคณะมนตรีและด้านการปฏิบัติงานโดยเป็น

พนักงานของเทศบาล ซึ่งทั้งสองจะมาจากการแต่งตั้งและต้องได้รับการรับรองจากกระทรวงมหาดไทย (ราชกิจจานุเบกษา, 2477, น. 84-89) ในขณะที่ขอบเขตตัวแสดงที่จะเข้าไปเป็นสมาชิกภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ในสภาจังหวัดจะประกอบด้วยสมาชิก 2 กลุ่มคือ กลุ่มแรกคือสมาชิกสภาจังหวัด 12 คน จะเป็นกลุ่มที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และกลุ่มที่สองคือ นายกเทศมนตรี ประธานกรรมการสุขาภิบาล และผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกสรรโดยรัฐมนตรี (ราชกิจจานุเบกษา, 2498, น. 179-180) และสุดท้ายในส่วนของขอบเขตสมาชิกสภาตำบลที่เข้าไปทำหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้าน เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ หมายรวมถึงกำนันผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ถูกกำหนดให้เป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง (ราชกิจจานุเบกษา, 2500, น. 324) ฉะนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้นแม้ว่าจะไม่ครอบคลุมทุกรายละเอียดขององค์ประกอบที่ปรากฏในสถาบันท้องถิ่นแต่ละระดับ แต่อย่างน้อยสิ่งสำคัญได้สะท้อนให้เห็นแล้วว่า ขอบเขตอำนาจการบริหารจัดการ และองค์ประกอบของตัวแสดงภายในสถาบันท้องถิ่น ซึ่งมีที่มาจาก การผสมผสานระหว่างการแต่งตั้งในระดับฝ่ายบริหาร และการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นสิ่งใหม่ที่เกิดขึ้นมาอันทำให้เกิดรูปแบบการกระทำความร่วมมือ (Collective Action) ที่มีลักษณะเป็นการกระทำสองฝ่ายมากขึ้น แต่เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างกลับพบว่าไม่ได้แตกต่างไปจากก่อนหน้านี้แต่อย่างใด เนื่องจากรัฐส่วนกลางได้สร้างกฎหมายเหล่านั้นขึ้นมาเพื่อใช้ควบคุมกำกับสถาบันให้มีพฤติกรรมหรือการกระทำตามที่รัฐส่วนกลางต้องการ อันเป็นรูปแบบหนึ่งในการหลอเลี้ยงกลไกการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

## 2. กติกาหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับเงื่อนไขของท้องถิ่น (Congruence)

เมื่อพิจารณากติกาหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขต่างๆที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นพบว่า การให้ความสำคัญกับเงื่อนไขของท้องถิ่นนั้นได้เกิดขึ้นในช่วงคั่นกลางที่เป็นรอยต่อระหว่างรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงแรก ถึงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงที่สอง ซึ่งช่วงเวลานั้นเป็นช่วงที่อยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือน (พ.ศ. 2487-2491) ซึ่งเป็นช่วงที่มีนายกรัฐมนตรีถึง 5 คน แต่บทบาทเด่นของชนชั้นนำที่ให้ความสนใจกับเงื่อนไขดังกล่าว กลับพบเห็นได้กระจ่างชัดในยุครัฐบาลภายใต้การนำของนายปรีดี พนมยงค์ที่ได้เข้าไปมีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินในพื้นที่ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยการสร้างจุดเปลี่ยนที่สำคัญผ่านการผ่อนปรนหรือยอมรับเงื่อนไขเชิงจารีตท้องถิ่นที่ผูกติดกับเงื่อนไขทางศาสนาและความเป็นชาติพันธุ์มลายูแบบดั้งเดิมในพื้นที่ ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐภายใต้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในช่วงที่ 1 เข้ามาควบคุมกำกับอย่างเข้มงวดด้วยการออกกฎกติกาแบบใหม่ตามแนวทางนโยบายรัฐนิยมที่ชูความเป็นชาตินิยมไทยในฐานะเป็นกระบวนการก่อสร้างรัฐให้มีความมั่นคง การกระทำดังกล่าวเป็นเหตุทำให้

องค์ประกอบจารีตที่มีอยู่เดิมภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลับกลายเป็นสิ่งต้องห้าม หรือถูกควบคุมกำกับด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องมือของรัฐที่นำมาใช้เพื่อควบคุมพฤติกรรมของสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นให้เปลี่ยนแปลงโดยยินยอมใช้วัฒนธรรมแห่งชาติที่มีศูนย์กลางอำนาจเป็นต้นกำเนิด การควบคุมผ่านกฎหมายและนโยบายของรัฐจึงนำไปสู่การคุกคามและลดทอนความเป็นดั้งเดิมของท้องถิ่นที่ผูกติดกับจารีต

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากสิ้นสุดอำนาจของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในช่วงที่ 1 และถูกแทนที่ด้วยการเข้ามามีบทบาทนำของรัฐบาลพลเรือนในช่วงต่อมา แม้อาจจะเป็นช่วงรอยต่อระยะเวลาสั้นๆ ก่อนเข้าสู่รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามในช่วงที่ 2 แต่สิ่งสำคัญที่พบได้คือ บทบาทของรัฐบาลพลเรือน โดยเฉพาะรัฐบาลภายใต้การนำของนายปรีดี พนมยงค์ ที่ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่มีอยู่ภายในโครงสร้างเชิงสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นมากขึ้น ดังเห็นได้จากท่าทีของรัฐบาลที่เริ่มผ่อนคลายการผูกขาดวัฒนธรรมแห่งชาติที่เป็นผลพวงจากรัฐบาลก่อนหน้าด้วยการยอมรับเงื่อนไขจารีตที่มีอยู่เดิมของพื้นที่ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้มากขึ้น การกระทำดังกล่าวจึงทำให้เห็นถึงท่าทีที่สำคัญของชนชั้นนำที่มีความยืดหยุ่นและพยายามประนีประนอมกับเงื่อนไขของความขัดแย้งที่มีอยู่ภายในสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นเพื่อลดแรงปะทะ หรือการต่อต้านที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายภายหลังจากการประกาศใช้นโยบายรัฐนิยมของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในช่วงก่อนหน้านี้

ฉะนั้น การประนีประนอมกับโครงสร้างเชิงสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นของรัฐบาลพลเรือนภายใต้การนำของนายปรีดี พนมยงค์ จึงเห็นได้ชัดจากการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการเข้าไปไกล่เกลี่ยกับความขัดแย้งที่มีอยู่เดิมภายในท้องถิ่นให้บรรเทามากขึ้น ดังปรากฏจากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการศาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม พ.ศ. 2488 ตามด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. 2489 และการประกาศใช้พระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ. 2490 กฎหมายดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่ารัฐบาลพลเรือนได้ให้ความสำคัญกับเงื่อนไขที่มีอยู่เดิมภายในท้องถิ่นมากขึ้นเพื่อที่จะใช้องค์ประกอบต่างๆ เหล่านั้นในการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างประชาคมมุสลิมกับรัฐบาลให้สามารถขับเคลื่อนไปด้วยกันได้ ซึ่งเห็นได้ชัดว่ากฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นใหม่เหล่านั้นพยายามที่จะเข้าไปคุ้มครองและอุปถัมภ์กิจการทางศาสนาของชาวไทยมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มากขึ้น แม้จะถูกวิพากษ์ว่าเป็นการตั้งโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นเข้าสู่ศูนย์กลางก็ตาม ดังเห็นได้จากการกำหนดให้มีสถาบันต่างๆ ที่เชื่อมโยงกับศาสนาเกิดขึ้นมาในพื้นที่ ประกอบด้วย ตำแหน่งจุฬาราชมนตรี คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการอิสลามประจำจังหวัด และสถาบันการศึกษาที่เป็นของมุสลิม ซึ่งต่อมารัฐบาลได้ตั้งชื่อสถาบันดังกล่าวใหม่ว่าอิสลามวิทยาลัยแห่งประเทศไทย โดยกำหนดให้สถาบันดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การบริหารของชาวมุสลิม (ปิยนาด บุนนาค, 2546, น. 112-114) การกระทำดังกล่าวจึงถือเป็นการ

อุปถัมภ์ความมีตัวตนทางศาสนาของสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นเอาไว้ ด้วยการให้สิทธิในเรื่องกฎหมายที่ถูกรื้อถอนไปจากพื้นที่ในช่วงก่อนหน้านี้ อีกทั้งในช่วงเวลานี้ยังมีการกำหนดขอบเขตอำนาจที่เป็นทางการผ่านกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับด้วยการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมาใหม่ได้เข้าไปมีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนเงื่อนไขทางสังคมวัฒนธรรมที่มีอยู่ในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการทํานุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรมซึ่งช่วยยกระดับศักยภาพหรือความมีตัวตนให้กับสถาบันและตัวแสดงภายในท้องถิ่นที่นอกเหนือไปจากการให้บริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจหน้าที่หลักของสถาบัน

จากที่กล่าวข้างต้นจึงทำให้เห็นว่า ในช่วงที่สองนี้เป็นช่วงที่รัฐเริ่มให้ความสำคัญกับการออกกฎกติกาหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขของท้องถิ่นมากขึ้น เพียงแต่ปฏิบัติการดังกล่าวกลับพบได้เพียงช่วงเวลานั้นๆที่เกิดขึ้นในบางช่วงเวลาของการบริหาร โดยเฉพาะการเข้ามามีบทบาททางอำนาจของรัฐบาลพลเรือนที่คั่นกลางระหว่างรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม 1 และรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม 2 ซึ่งเป็นช่วงสั้นๆที่ทำให้เกิดความไม่สม่ำเสมอในการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อผ่อนปรนและประนีประนอมกับสถาบันหรือตัวแสดงระดับท้องถิ่น ขณะที่รัฐบาลทหารภายใต้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม หรือแม้แต่รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์กลับกินระยะเวลาที่ยาวนานกว่า อันส่งผลให้รัฐบาลทหารกลับกลายเป็นสถาบันที่สามารถผูกขาดอำนาจเหนือโครงสร้างท้องถิ่นโดยใช้เงื่อนไขทางวัฒนธรรมแห่งชาติในการครอบทับยึดเยียด และผสมกลมกลืนทางสังคมวัฒนธรรมของท้องถิ่นเข้ากับวัฒนธรรมแห่งชาติ โดยเฉพาะเห็นได้ชัดว่ารัฐบาลทุกยุคกลับให้ความสำคัญกับสถาบันทางการศึกษาเป็นสถาบันหลักที่เข้าไปทำหน้าที่เพื่อปลูกฝังหรือหล่อหลอมสถาบันและตัวแสดงท้องถิ่นให้ยอมรับวัฒนธรรมแห่งชาติตามอุดมการณ์ความคิดแบบชาตินิยมไทย หรือยินยอมที่จะอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจรัฐส่วนกลาง การกระทำดังกล่าวของรัฐบาลทหาร หรือรัฐบาลพลเรือนในช่วงสั้นๆจึงแสดงให้เห็นถึงการจำกัดการผูกขาดความมีตัวตนของสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับบังคับบัญชาที่มีรัฐศูนย์กลางเป็นสถาบันทางอำนาจหลักเหนือท้องถิ่นอย่างเข้มงวด และไม่มีทางเลือกอื่น ส่งผลให้สิ่งเหล่านี้กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญในการขยายขอบเขตปริมณฑลของความขัดแย้งและหล่อเลี้ยงความรุนแรงให้ยังคงปรากฏอยู่ในรูปของกบฏที่เข้ามาปะทะกับรัฐเรื่อยมาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

### 3. กติกา/กฎเกณฑ์ในการตัดสินใจเพื่อบริหารจัดการท้องถิ่น (Collective Choice Arrangements)

หลักเกณฑ์ข้อนี้พบว่าการบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจไว้ที่โครงสร้างระดับบนผ่านการรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้นเช่นเดียวกับช่วงแรก ดังปรากฏให้เห็นจาก



อำนาจในการบังคับบัญชาของรัฐส่วนกลางที่มีต่อสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นปฏิบัติการทางอำนาจที่อยู่ในรูปของการควบคุมกำกับจากโครงสร้างระดับบนลงสู่ระดับล่าง ซึ่งในที่นี่คือการที่รัฐส่วนกลางได้ใช้อำนาจที่ตนเองมีในการออกแบบเครื่องมือทางการบริหารปกครองที่ปรากฏในรูปของกฎหมายและนโยบายต่างๆ โดยเครื่องมือเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการควบคุมกำกับทิศทางของโครงสร้างท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐส่วนกลางที่กระทำผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างใกล้ชิด ดังปรากฏให้เห็นจากบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งสถาบันท้องถิ่นที่แม้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนเพื่อทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติในสภาท้องถิ่นได้ก็ตาม แต่ยังคงต้องผ่านการรับรองจากตัวแสดงของรัฐอยู่ดี ดังเห็นได้จากการกำหนดให้ข้าหลวงประจำจังหวัด หรือข้าราชการจังหวัดเป็นผู้รับรองการแต่งตั้งสมาชิกสภาตามมติของสภาอีกครั้งหนึ่ง และยังมีอำนาจในการสั่งยุบสภาเพื่อให้พลเมืองเลือกตั้งสมาชิกใหม่ ขณะที่ด้านการบริหารในตำแหน่งนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นไปด้วยระบบการแต่งตั้งผ่านข้าหลวงประจำจังหวัดหรือข้าราชการจังหวัดที่มีอำนาจในการตัดสินใจเลือกตัวแสดงเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ทางด้านการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับพบว่าถูกกำหนดบทบาทมาให้ตั้งแต่แรกด้วยการใช้อำนาจของรัฐในการกำหนดหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ดังเห็นได้จากตัวอย่างการกำหนดบทบาทว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีหน้าที่ ได้แก่ การจัดการสาธารณสุข การจัดการเรื่องน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค การส่งเสริมการทำมาหากินของประชาชน การสนับสนุนด้านการศึกษา การรักษาความปลอดภัยความสงบเรียบร้อยของชุมชน และรวมถึงอำนาจอื่นๆ ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามบทบัญญัติที่วางไว้

ฉะนั้น จึงทำให้เห็นว่าแม้รัฐจะเปิดพื้นที่ให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ แต่เมื่อพิจารณาโครงสร้างการดำเนินงานภายในสถาบันท้องถิ่นกลับพบว่ายังคงถูกแทรกแซงโดยรัฐส่วนกลางทุกระบวนการผ่านการสร้างความชอบธรรมด้วยเครื่องมือทางกฎหมายที่รัฐเป็นผู้สร้างขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นการรับรองผลการเลือกตั้งที่ประชาชนเป็นผู้เลือก การยุบเลิกตำแหน่งที่ประชาชนเลือก การเข้าไปกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้สถาบันท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด และองค์ประกอบอื่นๆภายในสถาบันที่ทำให้เห็นว่ารัฐส่วนกลางยังคงมีการแทรกแซงด้วยการผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจทุกการดำเนินงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนี่จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ประชาชนเพิกเฉยหรือไม่ให้ความสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมภายในโครงสร้างสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยรัฐส่วนกลาง

#### 4. การติดตามและควบคุมดูแล (Monitoring)

การบริหารจัดการท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ช่วงเวลานี้พบว่าเป็นการดำเนินการที่รัฐส่วนกลางได้ใช้อำนาจที่เหนือกว่าเข้าไปควบคุมกำกับกับการดำเนินงานภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่น

อย่างใกล้ชิดด้วยกฎหมายที่มีความเข้มงวดสูงผ่านการกำหนดองค์ประกอบเชิงบังคับให้กับสถาบัน และตัวแสดงระดับท้องถิ่นที่ต้องปฏิบัติตาม โดยที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เพราะองค์ประกอบที่สร้างขึ้นมามีสภาพบังคับจนทำให้องค์ประกอบเชิงสถาบันที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขาดความเป็นอิสระ หรือไม่สามารถดำรงตนได้เต็มศักยภาพตามเงื่อนไขที่ตนมี ซึ่งนั่นคือการถูกลดทอนความเป็นตัวตนลง ไป ฉะนั้น กลไกการติดตามและควบคุมดูแลที่แนบแน่นและมีความเข้มงวดมากขึ้นในช่วงที่สองนี้จึงเกิดขึ้นมาจากการที่รัฐได้เข้าไปปลุกปล้ำความเป็นตัวตนเชิงสถาบันระดับท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยการลดทอนบรรทัดฐานแบบเดิมของท้องถิ่นที่ถูกมองว่ามีสภาพบริบทที่แตกต่างจากบรรทัดฐานกระแสหลัก ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวส่งผลให้รัฐมีการออกแบบเครื่องมือทางการปกครองเหนือท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการผสมกลมกลืนทางสังคมวัฒนธรรมด้วยเงื่อนไขในการสร้างองค์ประกอบความเป็นรัฐชาติไทยเหนือสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่น โดยที่ไม่ได้ให้ความสนใจกับความ เป็นจารีตของท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมตามเส้นทางพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ ดังเห็นได้จากการกำหนดนโยบายของรัฐที่มีความสัมพันธ์กับอุดมการณ์รัฐนิยมหรือชาตินิยมที่สร้างขึ้นมาเพื่อใช้ขับเคลื่อนการสร้างชาติของรัฐ ซึ่งอยู่ในรูปของ “กฎวัฒนธรรม” ที่นำมาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณลักษณะแห่งชาติให้กับสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งหนึ่งในนั้นที่เห็นได้ชัดคือ การครอบทับผ่านโครงสร้างระบบการศึกษาที่มีผลอย่างมากต่อการหล่อหลอมความคิด และทำให้พฤติกรรมหรือบรรทัดฐานทางสังคมของท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไป

อย่างไรก็ตาม แม้ต่อมารัฐบาลพลเรือนจะมีการผ่อนปรนด้วยการยินยอมให้สถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นสามารถดำเนินชีวิตตามแนวทางบรรทัดฐานของท้องถิ่นแบบจารีตดั้งเดิมด้วย มุ่งหวังว่าจะช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดที่เกิดขึ้นมาจากผลพวงของการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด ดังเห็นได้จากการประกาศใช้กฎหมายและนโยบายที่มุ่งให้การสนับสนุนอุปถัมภ์ศาสนาอิสลาม ในฐานะสถาบันหลักที่ประชาชนในพื้นที่ให้การเคารพศรัทธา ซึ่งดูเหมือนจะสามารถสร้างการ ประนีประนอมกับสถาบันท้องถิ่นได้ แต่กระนั้นกลไกดังกล่าวกลับทำให้รัฐยังสามารถเข้าถึงโครงสร้าง สถาบันระดับท้องถิ่นได้มากขึ้น หรือทำให้กลไกการติดตามและควบคุมกำกับของรัฐต่อท้องถิ่น สามารถขับเคลื่อนไปได้ง่ายขึ้น อันส่งผลทำให้องค์ประกอบที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นจำต้องอยู่ภายใต้ โครงสร้างทางอำนาจและการควบคุมกำกับจากรัฐส่วนกลางโดยตรง เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่าสถาบันและ ตัวแสดงระดับท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเวลานี้กลายเป็นสถาบันที่ต้องอยู่ภายใต้โครงสร้าง การบริหาร การติดตาม และการควบคุมกำกับ (Monitoring) ด้วยกลไกต่างๆจากรัฐส่วนกลางโดยตรง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือเป็นองค์ประกอบของการสร้างความมั่นคงให้กับการรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลาง ได้มากขึ้น

## 5. การกำหนดบทลงโทษ (Sanction)

การกำหนดบทลงโทษโดยรัฐส่วนกลางต่อสถาบันและตัวแสดงที่อยู่ภายในโครงสร้างสถาบัน ท้องถิ่นช่วงเวลานี้พบว่า เป็นการกำหนดบทลงโทษที่มีนัยยะเป็นการควบคุมพฤติกรรมทางสังคมของตัวแสดงระดับท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางวัฒนธรรมแห่งชาติที่ถูกกำหนดผ่านพระราชบัญญัติบำรุงวัฒนธรรมด้วยมุ่งหวังจะควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติในกิจวัตรประจำวันของผู้คนในสังคมผ่านตัวอย่างกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่ถูกสร้างขึ้นมาใช้ควบคุมพฤติกรรมในเรื่องการแต่งกาย การแสดงความเคารพธงชาติและเพลงชาติ การกำหนดมารยาทในการทำงาน และองค์ประกอบทางวัฒนธรรมที่สนับสนุนนโยบายรัฐนิยมอื่นๆ เป็นต้น ทั้งนี้ กฎเกณฑ์ที่ถูกสร้างขึ้นมาก็ถือว่าเป็นกติกามีสภาพบังคับดังปรากฏจากหลักฐานในหนังสือกระทรวงมหาดไทยเลขที่ 444/2484 เรื่องการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติจากหลวงอดุลเดชจรัส รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยถึงคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัดและอธิบดีกรมตำรวจ ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2484 ซึ่งมีนัยยะเป็นการกำหนดวิธีการตักเตือน และรูปแบบการลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามวัฒนธรรมแห่งชาติที่รัฐกำหนด โดยมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เชื่อมโยงกับโครงสร้างรัฐส่วนกลางผ่านกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว โดยเฉพาะการมอบอำนาจให้กับตำรวจทำหน้าที่ในการสอดส่อง กวดขัน และควบคุมความประพฤติหรือวิถีปฏิบัติในชีวิตประจำวันของพลเมือง ดังปรากฏในหนังสือด่วนสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ม.2105/2485 เรื่องกวดขันให้แต่งกายให้เรียบร้อยและให้รักษาความสะอาดของบ้านเรือน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2485 และหากสถาบันหรือตัวแสดงระดับท้องถิ่นฝ่าฝืนเงื่อนไขทางวัฒนธรรมแห่งชาติดังกล่าวย่อมมีบทลงโทษตามกฎหมายดังเห็นได้จากการที่รัฐได้กำหนดโทษปรับไม่เกิน 100 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2485 เป็นต้นมา (พุทธพล มงคลวรรณ, 2558, น. 188-190)

นอกจากการกำหนดบทลงโทษผ่านกฎหมายวัฒนธรรมแห่งชาติแล้วนั้น รัฐส่วนกลางผ่านกระทรวงมหาดไทยยังมีการกำหนดบทลงโทษแก่สถาบันและตัวแสดงที่อยู่ภายในโครงสร้างสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเวลานี้เช่นเดียวกัน ดังที่ได้ระบุนรายละเอียดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ในกรณีที่สถาบันหรือตัวแสดงซึ่งอยู่ภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นกระทำการละเมิด หรือฝ่าฝืนการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐจะต้องถูกลงโทษ ดังปรากฏรายละเอียดในกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นทุกฉบับที่มีนัยยะซึ่งสรุปได้ว่ากฎหมายที่รัฐใช้บังคับเหนือสถาบันท้องถิ่นนั้น หากตัวแสดงภายในโครงสร้างสถาบันดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือกระทำการอื่นใดที่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย รัฐบาลมีอำนาจที่จะกระทำการถอดถอนหรือสั่งการให้ตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งสัมพันธ์กับโครงสร้างรัฐส่วนกลางลงไปดำเนินการแทนในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ โดยเฉพาะการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิ

ใช้อำนาจในการกระทำการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือถูกระเบียบข้อบังคับทางราชการ ซึ่งบทลงโทษจะมีความหลากหลาย ได้แก่ การยุบเลิกหรือการเพิกถอนสถาบัน การสั่งการให้ตัวแสดงพ้นจากอำนาจหน้าที่ทางราชการ การสั่งปรับผู้กระทำละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น และการสั่งยึดทรัพย์สินผู้กระทำความผิด เป็นต้น ฉะนั้น จากตัวอย่างบทบัญญัติการกำหนดบทลงโทษต่อองค์ประกอบที่อยู่ในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่น ซึ่งได้แสดงให้เห็นว่ารัฐได้ผูกขาดทางอำนาจด้วยการสร้างกฎหมายขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับกระทำการ หรือกำหนดพฤติกรรมของสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่น เพราะหากไม่ปฏิบัติตามจะมีบทลงโทษทางกฎหมาย เหตุนี้จึงทำให้บทลงโทษกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญที่รัฐใช้ควบคุมกำกับสถาบันหรือกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดงท้องถิ่นให้ดำเนินการตามกรอบแนวทางที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้ออกแบบ แม้ข้อบัญญัติเหล่านั้นจะสวนทางกับกรอบดำเนินชีวิตตามวิถีจารีตท้องถิ่นแบบดั้งเดิมของพื้นที่ก็ตาม ซึ่งถือเป็นการสั่งสมความขัดแย้งรูปแบบหนึ่งที่ทำให้รัฐและท้องถิ่นเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน

## 6. กลไกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanisms)

เมื่อพิจารณาความขัดแย้งเชิงสถาบันภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลทหารภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งในระหว่างนั้นแม้จะมีรัฐบาลพลเรือนเข้ามามีอำนาจในการบริหารประเทศคั่นกลางการเปลี่ยนผ่านของรัฐบาลในช่วงสั้นๆก็ตาม อย่างไรก็ตาม ช่วงเวลานี้กลับพบว่ามีความขัดแย้งอยู่ 2 ระดับ คือ

1. ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำท้องถิ่น และชาวบ้านที่อยู่ในท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมาจากการเปลี่ยนแปลงสถานะของชนชั้นนำท้องถิ่นแบบดั้งเดิม ไปสู่โครงสร้างสถาบันแบบใหม่ที่มีชนชั้นนำ และองค์ประกอบเชิงสถาบันซึ่งถูกออกแบบขึ้นมาภายใต้แนวคิดการสร้างรัฐสมัยใหม่ ส่งผลให้ชนชั้นนำท้องถิ่นแบบใหม่ที่เกิดขึ้นมาแม้จะมีบางส่วนที่เชื่อมโยงกับโครงสร้างสถาบันดั้งเดิม หรือสถาบันจารีตที่ผูกติดอยู่กับสถาบันศาสนา กลับกลายเป็นตัวแสดงที่ไม่ได้รับการยอมรับจากโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นแบบดั้งเดิม เพราะองค์ประกอบภายในสถาบันแบบใหม่ และปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจภายในโครงสร้างที่ถูกจัดวางโดยรัฐศูนย์กลางกลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ตัวแสดงระดับท้องถิ่นเกิดความรู้สึกแปลกแยก ไม่พอใจ และไม่ยินยอมที่จะอยู่ภายใต้โครงสร้างเงื่อนไขดังกล่าว เนื่องจากการกระทำเหล่านั้นกลับเป็นการคุกคาม กดขี่ หรือลดทอนสถานะความเป็นสถาบันและชนชั้นนำท้องถิ่นแบบดั้งเดิมที่มีองค์ประกอบของเส้นทางการทางประวัติศาสตร์เป็นตัวกำหนด ฉะนั้น การเกิดขึ้นมาของชนชั้นนำที่อยู่ภายใต้โครงสร้างสถาบันท้องถิ่นที่เป็นทางการรูปแบบใหม่ภายใต้ชื่อวาทกรรมปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลานี้จึงกลายเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การสร้างและผลิตซ้ำความขัดแย้งให้กับสถาบันและตัวแสดงท้องถิ่นเกิดความรู้สึกบาดหมางมากขึ้น อันเป็นเพราะองค์ประกอบภายในสถาบันซึ่งประกอบด้วย ชนชั้นนำท้องถิ่นที่มีการกำหนดคุณสมบัติแบบใหม่ หรือการใช้กฎหมาย

ท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับทิศทางของสถาบันด้วยกลไกการรวมศูนย์อำนาจแบบเด็ดขาด กลายเป็นเงื่อนไขที่บีบบังคับให้ท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิมด้วยการเป็นสถาบันที่มุ่งรับใช้ โครงสร้างอำนาจของรัฐส่วนกลางภายใต้อุดมการณ์ชาตินิยมไทยตามนโยบายรัฐนิยมที่มุ่งปรับเปลี่ยน โครงสร้างจารีตไปสู่สถาบันที่มีองค์ประกอบทางวัฒนธรรมเป็นแบบเดียวกันกับศูนย์กลางอำนาจ ซึ่งเป็นกลยุทธ์ของรัฐที่นำมาใช้บูรณาการเหนือดินแดนในการประกอบสร้างรัฐสมัยใหม่ที่มีองค์ประกอบ ความเป็นรัฐชาติและมีจิตสำนึกความเป็นชาติในแบบเดียวกัน การกระทำดังกล่าวจึงเป็นรูปแบบหนึ่งในการ ควบคุมพฤติกรรมเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นให้มีคุณลักษณะที่เอื้อต่อการบริหารปกครองโดยรัฐ ส่วนกลางผ่านตัวแสดงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายในโครงสร้างที่รัฐสามารถบังคับบัญชาได้ ซึ่งเงื่อนไข เหล่านี้ต่างเป็นชนวนสาเหตุสำคัญที่ทำให้สถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นแบบดั้งเดิมเกิดการต่อต้าน หรือไม่ให้ความสนใจที่จะเข้าไปมีความสัมพันธ์ภายในโครงสร้างสถาบันแบบใหม่ของท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้ง ขึ้นมา สิ่งเหล่านี้จึงถือเป็นการผลิตซ้ำความขัดแย้งภายในสถาบันท้องถิ่นให้มีขอบเขตที่ขยายกว้างมากขึ้น

**2. ความขัดแย้งระหว่างท้องถิ่น และรัฐ** พบว่าเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงระดับ ท้องถิ่นดั้งเดิม โดยเฉพาะชนชั้นนำทางศาสนาซึ่งเป็นชนชั้นนำจารีตที่ประชาชนในพื้นที่ให้ความเคารพ ศรัทธา และตัวแสดงระดับข้าราชการที่อยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่พบว่าแม้จะมีการเปิดพื้นที่ให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมผ่านการเลือกตั้งนับตั้งแต่ปี 2481 เป็นต้นมา หากแต่พบว่าตัวแสดงทั้งในระดับชนชั้นนำ และผู้ปฏิบัติงานในสถาบันของรัฐส่วนใหญ่ล้วนเป็น คนไทยพุทธที่ผ่านการเลือก หรือถูกแต่งตั้งให้เข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ กลไก ดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมในการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองให้ ครอบคลุมตัวแสดงอื่นๆที่อยู่ภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นซึ่งมีเงื่อนไขทางศาสนาและชาติพันธุ์ที่ แตกต่างเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดรูปแบบบรรทัดฐานทางสังคม เพราะฉะนั้นเมื่อโครงสร้าง สถาบันแบบใหม่ที่เข้ามาครอบทับโครงสร้างสถาบันแบบเดิม ไม่ว่าจะเป็นตัวแสดง และนโยบายที่อยู่ ภายในโครงสร้างกลับกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างความขัดแย้งระหว่างสถาบันเกิดขึ้น เนื่องจาก องค์ประกอบของสถาบันที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาในช่วงเวลานี้กลับมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองนโยบายแห่งรัฐที่ มุ่งสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันของสถาบันและตัวแสดงภายในรัฐโดยไม่ได้พิจารณาหรือให้ความสนใจ ในองค์ประกอบความแตกต่างอื่นๆที่มีอยู่ หากแต่มุ่งขับเคลือนสถาบันทุกภาคส่วนและทุกระดับให้มีทิศ ทางการดำเนินงานในลักษณะเดียวกันบนพื้นฐานอุดมการณ์รัฐนิยมหรือชาตินิยมที่ถูกนำมาใช้ออกแบบ เครื่องมือทางการเมืองการปกครอง ซึ่งประกอบด้วยกฎหมาย หรือนโยบายต่างๆที่ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างรัฐให้มี ความมั่นคงเป็นปึกแผ่น

การกระทำดังกล่าวจึงนำไปสู่การจัดความแตกต่างทางเชื้อชาติและศาสนาที่เป็นส่วนประกอบ ของสถาบันจารีตในระดับท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้ต้องยอมรับเงื่อนไขวัฒนธรรมแห่งชาติที่

สอดคล้องกับกฎทางวัฒนธรรมที่รัฐสร้างขึ้นมา ได้แก่ การควบคุมองค์ประกอบทางสังคม เครื่องแต่งกาย รูปแบบพฤติกรรม การดำเนินชีวิต เป็นต้น ที่แม้สิ่งเหล่านี้จะเป็นกฎเกณฑ์ทางวัฒนธรรมที่สำคัญในการเสริมสร้างคุณลักษณะแห่งชาติให้แก่สถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นเกิดความเป็นหนึ่งเดียวกัน หรือความรู้สึกร่วมกันกับองค์ประกอบอื่นๆภายในรัฐ แต่การกระทำด้วยการใช้อำนาจเพื่อผูกขาดความชอบธรรมของรัฐผ่านเงื่อนไขต่างๆเหล่านี้ล้วนนำมาซึ่งการคุกคามความเป็นตัวตนทางสังคมและตัวแสดงจารีตในท้องถิ่นของพื้นที่เป็นอย่างมาก เพราะถือว่าการเข้ามาควบคุมกำกับของรัฐเป็นปฏิบัติการที่สร้างการกดขี่บังคับ หรือลดทอนศักยภาพความเป็นมนุษย์ที่ตนเคยมีออกไป ซึ่งสิ่งเหล่านี้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างรอยต่อของความขัดแย้งที่มีอยู่เดิมให้มีความหนักแน่นมากขึ้น อันถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญของสถาบันท้องถิ่นในการกระทำการต่างๆที่มีนัยยะเป็นการต่อต้านรัฐทั้งที่ปรากฏโดยตรง และโดยอ้อม ฉะนั้น โดยสรุปพบว่าความขัดแย้งระหว่างรัฐ และท้องถิ่นเกิดขึ้นมาด้วยเงื่อนไข 2 ประการที่สำคัญเหมือนกับช่วงเวลาในยุคก่อนหน้านี้นี้ ประกอบด้วย

2.1 การลดทอนทางอำนาจของชนชั้นนำเดิม โดยใช้กลไกของการเลือกตั้งตัวแทนท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่ในสภาท้องถิ่น และอีกส่วนเป็นการแต่งตั้งตัวแทนที่อยู่ภายในระบบราชการเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ฉะนั้น ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งตัวแทนเข้าไปเป็นชนชั้นนำใหม่ภายใต้สถาบันท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งเป็นทางการทั้งสามระดับ ประกอบด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ล้วนเป็นโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นแบบใหม่ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยรัฐส่วนกลางที่มีอำนาจทางการเหนือสถาบันระดับล่างเหล่านี้ เพราะฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงนำไปสู่การสร้างชนชั้นนำใหม่ให้เข้าไปทำหน้าที่แทนชนชั้นนำเดิมที่ผูกติดกับเงื่อนไขเชิงจารีต อันเป็นกลไกทางการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจที่ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมกำกับทิศทางโครงสร้างเชิงสถาบันระดับท้องถิ่นที่อยู่ภายในรัฐให้ดำเนินไปตามกรอบทิศทางที่รัฐได้จัดวางผ่านเครื่องมือทางการปกครองต่างๆที่ถูกสร้างขึ้นมานั้น ปฏิบัติการของรัฐในการลดทอนอำนาจและการเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจของชนชั้นนำเดิม โดยเฉพาะชนชั้นนำที่ผูกติดกับเงื่อนไขทางศาสนา และชนชั้นนำคริธาเชิงจารีตที่ได้รับการยอมรับจากท้องถิ่นจึงกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การต่อต้านและสร้างความขัดแย้งระหว่างรัฐกับท้องถิ่น

2.2 การลดทอนปทัสถานจารีตประเพณีของท้องถิ่นแบบดั้งเดิม โดยใช้กลไกเชิงกฎหมาย และนโยบายที่สนับสนุนอุดมการณ์รัฐนิยมหรือชาตินิยมไทย โดยเฉพาะการใช้กฎหมายวัฒนธรรม และกฎหมายท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการสร้างพฤติกรรมเชิงสถาบันหรือพฤติกรรมของตัวแสดงให้มีแนวโน้มสนับสนุนอุดมการณ์แห่งชาติดังกล่าว โดยเฉพาะการนำอุดมการณ์ดังกล่าวมาใช้ควบคุมกำกับความคิดด้วยการอัดฉีดและครอบงำผ่านโครงสร้างทางการศึกษาซึ่งโดดเด่นอย่างมากในช่วงเวลานี้ ด้วยมุ่งหวังว่าเครื่องมือที่มีสภาพบังคับเหล่านี้จะช่วยทำให้องค์ประกอบภายในสถาบันท้องถิ่นเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันกับสถาบันอื่นๆที่อยู่ภายในรัฐ อันจะช่วยทำให้การบริหารราชการแผ่นดินแบบรวม

ศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางสามารถขับเคลื่อนไปได้ง่ายมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การบังคับโดยใช้กฎหมาย และนโยบายของรัฐในลักษณะดังกล่าวกลับเป็นการสร้างเงื่อนไขของความขัดแย้งที่สำคัญ เนื่องจากองค์ประกอบเหล่านั้นกลับมีลักษณะย้อนแย้งไปจากวัฒนธรรมที่เป็นบรรทัดฐานของท้องถิ่นแบบดั้งเดิม ด้วยเหตุนี้ การกระทำดังกล่าวของรัฐจึงเป็นการยับยั้ง คูกคาม ลดทอน กดทับ และกีดกันศักยภาพ หรือความสามารถของสถาบันท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยการใช้เครื่องมือทางการปกครองแบบใหม่ที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อสนับสนุนความชอบธรรมในการใช้อำนาจให้กับรัฐจึงกลายเป็นชนวนกระตุ้นที่สำคัญต่อการสร้างความขัดแย้งระหว่างสถาบันท้องถิ่นกับรัฐส่วนกลาง ซึ่งเข้าไปเติมเต็มความขัดแย้งที่มีอยู่เดิมให้มีขอบเขตกว้างมากขึ้น

### 7. การรับรู้และให้สิทธิพื้นฐานในการกำหนดกฎกติกา (Minimal Recognition of Rights to Organize)

การออกแบบเครื่องมือทางการปกครองเพื่อใช้บริหารราชการแผ่นดินและจัดการกับความสัมพันธ์ทางอำนาจเหนือสถาบันต่างๆภายในรัฐอันประกอบด้วย สถาบันของรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นช่วงที่สองภายหลังการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง การปกครอง พบว่า การกำหนดกฎกติกาทางสังคมผ่านเครื่องมือต่างๆ ได้แก่ กฎหมาย นโยบาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ เป็นต้น ล้วนถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองของรัฐส่วนกลางต่อสถาบันต่างๆภายในรัฐ ด้วยหวังว่าเครื่องมือดังกล่าวจะช่วยควบคุมกำกับทิศทางการดำเนินงานของสถาบันภายในรัฐให้ขับเคลื่อนการดำเนินงานไปตามนโยบายที่ถูกกำหนดและออกแบบโดยรัฐส่วนกลาง ฉะนั้น เงื่อนไขเหล่านี้จึงทำให้สถาบันต่างๆภายในรัฐ ซึ่งในที่นี้คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นสถาบันระดับล่างจำต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและองค์ประกอบต่างๆที่อยู่ในรูปของกฎเกณฑ์ที่มีสภาพบังคับซึ่งกระทำโดยรัฐส่วนกลางในลักษณะจากบนลงสู่ล่าง ตามแนวทางการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันของ Max Weber ที่เน้นการจัดสถาบันโดยอาศัยโครงสร้างทางกฎหมาย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2554, น. 27) ซึ่งอยู่ในรูปของนโยบาย ประกาศ คำสั่ง ระเบียบข้อบังคับ ที่ถูกสร้างขึ้นมากำหนดขอบเขตอำนาจให้แก่ละสถาบันภายในรัฐต้องกระทำ หรือห้ามกระทำ ซึ่งเป็นลักษณะของการกำหนดพฤติกรรมให้กับสถาบันภายในรัฐต้องขับเคลื่อนตามเจตจำนงค์ของรัฐส่วนกลางในฐานะผู้ถือครองอำนาจหลักเหนือสถาบันอื่นๆภายในรัฐ

เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และสถาบันต่างๆโดยเฉพาะสถาบันระดับท้องถิ่นที่อยู่ในรูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นล้วนเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์กันเชิงอำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่น เพราะสถาบันต่างๆที่อยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐกลับกลายเป็นสถาบันที่ไม่มีอำนาจหรือขาดความเป็นอิสระในการกระทำการตัดสินใจในเรื่องต่างๆที่กระทบต่อสถาบันได้โดยตรง

หากแต่มีหน้าที่เพียงรับนโยบาย หรือคำสั่งทางราชการมาปรับใช้กับสถาบันเพื่อสนองต่อการบริหารราชการของรัฐอีกทอดหนึ่ง ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการรวมศูนย์อำนาจที่รัฐส่วนกลางได้ใช้อำนาจที่ตนเองมีกระทำการต่างๆเหนือสถาบันอื่นๆที่ถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชา หรือมีกระทำการในลักษณะจากบนลงสู่ล่าง ซึ่งเป็นการบริหารราชการในทิศทางด้านเดียว ฉะนั้น รัฐจึงเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดกฎกติกาในการบริหารจัดการภายในสถาบันท้องถิ่นผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ในช่วงนี้รัฐจะเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในสภาท้องถิ่น หากแต่ยังคงเข้าไม่ถึงกระบวนการกำหนดกฎกติกาที่ใช้ภายในสถาบันด้วยตัวของสถาบันท้องถิ่นเอง กฎเกณฑ์ที่ท้องถิ่นต้องกระทำจึงมีลักษณะตายตัวซึ่งก่อให้เกิดสภาพความไม่ยืดหยุ่น หรือไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันภายในท้องถิ่นได้ อันทำให้เกิดข้อจำกัดในการดำเนินงานภายในสถาบันท้องถิ่นที่ปราศจากความเป็นอิสระในการดำเนินการในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องกับบรรทัดฐานเชิงจารีตดั้งที่ท้องถิ่นเคยมีมาตามเส้นทางสภาวะบังคับซึ่งถูกกำหนดโดยพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ ปฏิบัติการทางอำนาจเชิงสถาบันที่มีการผูกขาดไว้ที่รัฐส่วนกลางดังกล่าวจึงทำให้เกิดความขัดแย้งหรือเป็นปฏิปักษ์เชิงโครงสร้างที่ไม่สามารถประสานการทำงานหรือร่วมมือกันได้ระหว่างรัฐและท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

#### 8. ความเชื่อมโยงระหว่างกติกา/กฎเกณฑ์ และเครือข่ายเชิงโครงสร้างที่ใหญ่กว่า (Nested Enterprises)

ในช่วงเวลานี้พบว่ากฎเกณฑ์หรือกติกาที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการปกครองภายในสถาบันของรัฐนั้น พบว่ามี 2 รูปแบบตามเงื่อนไขของรัฐบาลที่เข้ามามีอำนาจ กล่าวคือ

1. กรณีรัฐบาลทหารภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พบว่าไม่ปรากฏถึงที่มาของการกำหนดกฎกติกาเชิงสถาบันที่เชื่อมโยงกันระหว่างกติกา/กฎเกณฑ์ภายในท้องถิ่น และกฎกติกา/กฎเกณฑ์จากรัฐส่วนกลางแต่อย่างใด เป็นเหตุให้กฎกติกาที่ถูกกำหนดขึ้นมาในช่วงของการปกครองภายใต้รัฐบาลทหารจึงมีลักษณะเป็นการผูกขาดทางอำนาจในกระบวนการตัดสินใจไว้ที่รัฐศูนย์กลางเพียงอย่างเดียว ซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำจากโครงสร้างระดับบนลงสู่ระดับล่างที่ทำให้ขาดความยืดหยุ่น หรือทำให้สถาบันที่อยู่ภายใต้การกำกับภายในโครงสร้างขาดความเป็นอิสระในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือกติกาที่สอดคล้องกับเงื่อนไขเชิงจารีตของท้องถิ่นตนเองตามเส้นทางบังคับที่เป็นตัวกำหนด ดังเห็นได้จากการผูกขาดการกำหนดกฎกติกาหรือกฎเกณฑ์ที่ใช้ภายในสถาบันระดับท้องถิ่นเอาไว้ที่รัฐศูนย์กลางผ่านกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 (ไททัศน์ มาลา, 2560, น. 347-348) ฉะนั้น กฎกติกา



หรือกฎเกณฑ์ที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐในช่วงเวลานี้จึงปราศจากความเชื่อมโยงเงื่อนไขต่างๆภายในท้องถิ่นที่ผูกติดกับสภาวะบังคับซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการก่อรูปเป็นกฎกติกาหรือบรรทัดฐานเชิงสถาบันภายในท้องถิ่นขึ้นมา เหตุนี้จึงทำให้กฎกติกาต่างๆที่รัฐสร้างขึ้นถูกนำมาใช้เพื่อครอบทับสถาบันอื่นที่อยู่ภายในรัฐ อันเป็นการผูกขาดทางอำนาจในการกำหนดกฎกติกาเชิงสถาบันเอาไว้ที่รัฐส่วนกลางเพียงสถาบันเดียวตามแนวทางการบริหารราชการแบบรวมศูนย์กลางทางอำนาจ

2. กรณีรัฐบาลพลเรือนที่เข้ามาคั่นกลางระหว่างรอยต่อของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในระหว่างปี พ.ศ.2487-2491 ซึ่งประกอบด้วยรัฐบาล 11 ชุด นายกรัฐมนตรี 5 คน ประกอบด้วย นายควง อภัยวงศ์ นายทวี บุณยเกตุ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช นายปรีดี พนมยงค์ และหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งในช่วงเวลานี้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ดังเห็นได้จากปฏิบัติการของรัฐบาลในช่วงเวลานี้แม้จะเป็นผู้กุมอำนาจเชิงสถาบันเหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่น แต่การมีอำนาจเหนือสถาบันเหล่านี้กลับพบว่าไม่ได้มีลักษณะเป็นการลดทอนคุณค่าเชิงบรรทัดฐานของท้องถิ่นเหมือนกับการกระทำของรัฐบาลทหาร ดังเห็นได้จากการให้ความสำคัญในการกำหนดกรอบกฎกติกาหรือกฎเกณฑ์เชิงสถาบันต่อโครงสร้างภายในท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับเงื่อนไขเชิงบรรทัดฐานภายในที่ผูกพันนาการอยู่กับสภาวะเส้นทางบังคับซึ่งเป็นคุณลักษณะที่มีความเฉพาะ หรือแตกต่างจากสถาบันอื่นภายในรัฐ ซึ่งบริบทดังกล่าวเห็นได้จากการกำหนดนโยบาย และการดำเนินนโยบายของรัฐบาลพลเรือนในการปกครองชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเริ่มจากการแก้ไขนโยบายที่เกี่ยวข้องกับชาวไทยมุสลิม ซึ่งโดดเด่นเป็นที่ประจักษ์ในรัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ที่ได้เปลี่ยนแปลงมาใช้นโยบายที่มีลักษณะผ่อนปรนด้วยการมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งถูกกระทำโดยรัฐบาลก่อนหน้านี้ ฉะนั้นในช่วงเวลานี้รัฐบาลจึงมีความตระหนักในความสำคัญที่มีต่อชาวมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างมากจึงเริ่มมีการกำหนดกติกาเชิงสถาบันของรัฐต่อท้องถิ่นด้วยการสร้างความเชื่อมโยงกับเงื่อนไขที่มีอยู่ภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นซึ่งถูกนำมาใช้เพื่อกำหนดเป็นคุณลักษณะเชิงสถาบันภายในท้องถิ่นประกอบด้วย พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการศาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม พ.ศ. 2488 พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ. 2490 เป็นต้น (ปิยนาล บุนนาค, 2546, น. 112-119)

ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นพลวัตที่ปรากฏในช่วงรอยต่อของรัฐบาลพลเรือน แม้ว่าผู้มีอำนาจหลักในการกำหนดกติกาหรือกฎเกณฑ์เชิงสถาบันจะยังคงผูกขาดทางอำนาจอยู่ที่สถาบันและตัวแสดงในโครงสร้างรัฐตามแนวทางการรวมศูนย์อำนาจที่ไม่ได้มีความแตกต่างไปจากรัฐบาลทหารก็ตาม แต่อย่างน้อยการให้ความสำคัญกับเงื่อนไขเฉพาะตามสภาวะเส้นทางบังคับที่มีอยู่ภายในสถาบันท้องถิ่นถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น เนื่องจากกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในฐานะเป็นกฎกติกาเชิงสถาบันหลักนั้นกลับมีความเชื่อมโยงกับเงื่อนไขบรรทัดฐานภายใน

ท้องถิ่นที่ถูกหล่อหลอมเป็นกฎเกณฑ์เชิงสถาบันขึ้นมา โดยเฉพาะเงื่อนไขทางศาสนาอิสลามและความเป็นชาติพันธุ์มลายูที่ถือเป็นคุณลักษณะพิเศษของสถาบันในพื้นที่แห่งนี้ ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ทางอำนาจด้วยการนำองค์ประกอบภายในสถาบันท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้มาใช้กำหนดเป็นกฎกติกาเชิงสถาบัน จึงแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่มีความยืดหยุ่นหรือประนีประนอมมากขึ้นของรัฐต่อสถาบันภายในท้องถิ่น แม้ว่าสิ่งเหล่านั้นจะเป็นไปเพื่อสร้างความมั่นคงในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นปึกแผ่นก็ตาม

### (3) ช่วงที่สาม : การยกระดับความขัดแย้งไปสู่ความรุนแรงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ภายใต้การบริหารราชการของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

ก่อนการเข้ามามีบทบาทของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงที่สามนี้ ผู้วิจัยจะขอกล่าวเบื้องต้นถึงยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเป็นอีกช่วงที่สำคัญของการเปลี่ยนผ่านทางการปกครองที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์มีการประกาศคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 66/23 เรื่อง “นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์” ที่ส่วนหนึ่งได้ถูกนำมาใช้เพื่อรับมือกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยเช่นเดียวกัน ดังปรากฏจากการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/24 เรื่องการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ประชาไท, 2548) ซึ่งได้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษในการเข้ามาดูแลแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้คือ การจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ขึ้นตรงกับกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ดำเนินงานด้านการเมือง และสังคมจิตวิทยา และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท.43)\* ขึ้นตรงต่อกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน และมีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ ซึ่งทั้งสองสถาบันอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของแม่ทัพภาคที่ 4 ทั้งนี้ สถาบันดังกล่าวได้เข้าไปมีบทบาทเชิงอำนาจในการปราบปรามเจ้าหน้าที่สมาชิก BRN และ PULO ซึ่งเกิดขึ้นมาในช่วงก่อนหน้านี้ ส่งผลให้กลุ่มขบวนการดังกล่าวถูกปราบปราม ถูกจับกุม และเริ่มเข้ามอบตัวในเวลาต่อมา

\* นโยบายแรกๆที่มุ่งแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นทางการเกิดขึ้นก่อนยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวคือเกิดขึ้นในรัฐบาลพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่ได้มีมติให้มียุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2521 (วันที่ 24 มกราคม 2521) โดยกำหนดให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำนโยบายดังกล่าว โดยสาระของนโยบายดังกล่าวพบว่า ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาทุกเรื่องของจังหวัดชายแดนภาคใต้ มุ่งเน้นให้เกิดการประสานงานของส่วนราชการให้มีการแก้ไขปัญหาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ การปรับสภาพทุกด้านให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ การสร้างความเข้าใจในมิติของความเป็นมุสลิม อย่างไรก็ตาม นโยบายฉบับนี้พบว่าด้านหนึ่งมุ่งเน้นการปราบปรามการก่อการร้ายและการรักษาความสงบโดยการเพิ่มกองกำลังในกองทัพภาคที่ 4 เน้นการใช้กำลังในพื้นที่ และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการก่อการร้าย (พิชญเดช โอสถานนท์, 2555, น. 51-52; มารค ตามไท & สมเกียรติ บุญชู, 2551, น. 76)

เพื่อเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย (ผลปรากฏว่ามีผู้เข้ามอบตัวไม่ต่ำกว่า 1,200 คน) (ประชาไท, 2548) กระทั่งต่อมารัฐบาลได้มีการปรับปรุงนโยบาย และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2531 (พ.ศ.2531-2535) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงนโยบายก่อนหน้านี้ โดยมุ่งสร้างความเข้าใจ ลดความหวาดระแวง ยอมรับความแตกต่าง และเน้นการมีส่วนร่วมของกลุ่มมุสลิมให้เข้ามามีส่วนในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมเพิ่มมากขึ้น ดังปรากฏจากการแต่งตั้งผู้นำศาสนา นักวิชาการ และบุคคลในพื้นที่ที่ได้รับความเคารพนับถือให้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น (พิชญเดช โอสถานนท์, 2555, น. 54) ตามด้วยการปรับปรุงนโยบาย ซึ่งเกิดขึ้นมาจากการทบทวนผลการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมา ประกอบด้วย นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2537 (พ.ศ.2537-2542) ภายใต้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย การออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 ภายใต้รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ที่นำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) ให้เข้าไปมีบทบาทในศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เพื่อมุ่งเน้นงานด้านการพัฒนามากขึ้น การออกนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2542 (พ.ศ.2542-2546) ภายใต้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (พิชญเดช โอสถานนท์, 2555, น. 55-56) ที่มุ่งเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม และส่งเสริมการมีตัวตนของชาวมุสลิม ซึ่งการกำหนดผ่านการปรับปรุงนโยบายเหล่านี้ล้วนเป็นผลดีต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่เพื่อสร้างการยอมรับและลดเงื่อนไขความขัดแย้งได้เป็นอย่างดีในช่วงเวลานั้น

อย่างไรก็ตาม ต่อมาเมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามามีบทบาททางการเมืองกลับพบว่าเป็นช่วงสำคัญหรือเป็นจุดเปลี่ยนทางการเมืองครั้งใหญ่ที่ส่งผลให้เกิดการขยายขอบเขตของความขัดแย้งที่สำคัญในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเนื่องมาจากการบริหารราชการแผ่นดินที่มีการใช้เครื่องมือทางการปกครองในลักษณะที่สวนทางกับหลักการกระจายอำนาจ ดังปรากฏจากรูปแบบการบริหารและแนวนโยบายของรัฐบาลที่ทำให้เกิดการต่อต้านจากสถาบันในระดับท้องถิ่น เช่น การใช้นโยบายปราบปรามยาเสพติดและกำจัดผู้มีอิทธิพลที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 198) หรือการปรับปรุงโครงสร้างสถาบันด้วยการยกเลิกรูปแบบการบริหารจัดการแบบพิเศษผ่านศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ออกไป และแทนที่ด้วยโครงสร้างสถาบันตำรวจที่เข้ามารับผิดชอบในการบริหารราชการเหนือพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง (McCargo, 2008, p. 3) การกระทำเชิงนโยบายดังกล่าวของรัฐได้ทำให้เกิดความไม่พอใจให้แก่สถาบันและตัวแสดงท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างมาก เนื่องจากมองว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการลดทอนศักยภาพการมีตัวตนของท้องถิ่นลงไป และกลายเป็นเงื่อนไขของความขัดแย้งที่สำคัญซึ่งนำไปสู่การก่อรูปเป็นความรุนแรงที่ประจักษ์ชัด

ระหว่างรัฐและท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมาถือได้ว่าเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของความขัดแย้งที่สำคัญในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากมีเหตุการณ์ใหญ่ๆเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากที่แสดงให้เห็นกลไกการต่อต้านอย่างเป็นทางการเป็นระบบผ่านองค์กรจัดตั้งที่เป็นทางการเพื่อต่อสู้กับรัฐ นับตั้งแต่เหตุการณ์โจมตีค่ายทหารในอำเภอเจาะไอร้องของจังหวัดนราธิวาสในเดือนมกราคม พ.ศ.2547 ตามด้วยเหตุการณ์โจมตีจุดตรวจของหน่วยงานความมั่นคง 12 แห่งพร้อมๆกันที่นำไปสู่การยิงถล่มมัสยิดกรือเซะ ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตเป็นกลุ่มนักรบ 105 คน เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง 2 คน และพลเรือน 1 คน และส่งท้ายในเดือนตุลาคมของปีเดียวกันด้วยเหตุการณ์การชุมนุมประท้วงใหญ่ที่อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาสที่ส่งผลให้มีผู้ชุมนุมเสียชีวิต 7 คน และอีก 78 คนเสียชีวิต เนื่องจากการขาดอากาศหายใจในระหว่างถูกถ้ำเลี้ยงในรถบรรทุกของทหาร (ดินแดน แม็กคาร์โก, 2557, น. 36-37) ฉะนั้น ด้วยความถี่ของเหตุการณ์และความสูญเสียที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในปี พ.ศ. 2547 และตามมาในช่วงหลังจากนั้นที่มีความถี่และเหตุการณ์หลายรูปแบบเกิดขึ้นมา ส่งผลให้ช่วงเวลาดังกล่าวจึงมักถูกนำมาใช้เป็นจุดตั้งต้นในการทำความเข้าใจเพื่อศึกษาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นทางการอีกครั้ง แม้ว่าความขัดแย้งเหล่านั้นจะมีรอยต่อที่เป็นผลพวงมาจากพัฒนาการในยุคก่อนหน้าก็ตาม

ความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมาจึงทำให้เกิดการตั้งคำถามที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมืองที่มีต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มากขึ้น โดยท่าทีของรัฐบาลที่อยู่ภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณในเวลานั้นก็ได้มีการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างและออกแบบเครื่องมือทางการปกครองมาใช้ภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีทั้งความแข็งแกร่งเพื่อโต้ตอบกับปฏิบัติการความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และการประนีประนอมด้วยการผ่อนปรนผ่านการออกแบบโครงสร้างการบริหารที่เอื้อต่อการสร้างความปรองดองสมานฉันท์กับสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นซึ่งถูกนิยามว่าเป็นพื้นที่พิเศษที่รัฐจำเป็นต้องใช้เครื่องมือทางการปกครองผ่านนโยบายหรือกลไกการบริหารจัดการที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ซึ่งนอกจากจะมีกฎหมายท้องถิ่น อันประกอบด้วยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ผ่านการปรับปรุงแก้ไขหลายฉบับตามการเปลี่ยนผ่านของแต่ละช่วงเวลาแล้วนั้น รัฐยังได้สร้างเครื่องมือทางการปกครองรูปแบบอื่นขึ้นมาใช้ประกอบการบริหารปกครองเหนือสถาบันระดับท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ถูกนิยามว่าเป็นพื้นที่พิเศษที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงร่วมด้วย ดังปรากฏจากแนวนโยบายในรูปของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 3 ฉบับ ประกอบด้วย คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 68/2547 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 24 มีนาคม 2547 คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 260/2547 เรื่องนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2547 และคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 200/2548 เรื่องนโยบายและการพัฒนาระบบการบริหาร

เพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 โดยใช้กองอำนาจการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) เป็นสถาบันกลางเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าวโดยตรง (รวมฎอน ปันจอร์, 2558, น. 116) ฉะนั้น เครื่องมือทางการปกครองที่อยู่ในรูปของประกาศหรือคำสั่งที่รัฐสร้างขึ้นมาในลักษณะดังกล่าวจึงถูกนำมาใช้เป็นกลไกในการบริหารกิจการด้านความมั่นคงอันเป็นผลพวงมาจากความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่าภายใต้เงื่อนไขของความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายและมีความต่อเนื่องได้ส่งผลให้รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ในขณะนั้นมีการปรับตัวเพื่อรับมือกับสถานการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตามการปรับตัวเหล่านั้นกลับยังคงยึดหลักการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจที่เข้มงวดต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยผูกขาดการบริหารจัดการไว้ที่ราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและอำเภอเป็นสำคัญ เป็นเหตุให้โครงสร้างสถาบันระดับท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้กลไกการกระจายอำนาจกลับถูกลดทอนบทบาทลงไป

ฉะนั้น ช่วงที่สามของพัฒนาการทางการเมืองการปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเริ่มทำให้เห็นถึงความเข้มข้นของการรวมศูนย์อำนาจโดยรัฐที่กระทำผ่านโครงสร้างและเครื่องมือทางการปกครองซึ่งถูกออกแบบมาจากรัฐส่วนกลางที่กระทำผ่านโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคด้วยมุ่งหวังว่าโครงสร้างดังกล่าวจะช่วยกระชับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางและพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ถูกละเลยว่าเป็นพื้นที่พิเศษได้งายขึ้น โครงสร้างดังกล่าวจึงกลายเป็นกลไกในการสนับสนุนการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่เป็นสาเหตุทำให้ความขัดแย้งและความรุนแรงได้ปะทุขึ้นอย่างเข้มข้นและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตในยุคที่สามนี้ ไม่ว่าจะด้วยเงื่อนไขที่มาจาก การเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล หรือผู้นำรัฐ และสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นตัวกำหนดความเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่น ซึ่งเป็นเหตุทำให้รัฐต้องเข้าไปคุมเข้มโดยใช้กลไกของกฎหมายเป็นเครื่องมือทางอำนาจในการกำหนดความเป็นไปของท้องถิ่นด้วยการเน้นโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคที่เข้าไปครอบทับท้องถิ่นจนขาดความเป็นอิสระ หรือทำให้ท้องถิ่นถูกจำกัดบทบาทในกระบวนการทางการเมือง

### 3.1) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น และองค์กรอื่นในรัฐไทยที่มีต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

#### 1) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล กับโครงสร้างอำนาจที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นนั้นพบว่า ยังคงเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่ได้แตกต่างไปจากช่วงเวลาก่อนหน้านี้ที่สถาบันท้องถิ่นแม้จะถูกยึดโยงอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจรัฐ แต่เมื่อต้องเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับสถาบันและตัวแสดงที่มีอยู่ภายใน

โครงสร้างท้องถิ่นแบบดั้งเดิมด้วยเงื่อนไขผูกมัดตามบทบาทหน้าที่ซึ่งถูกกำหนดโดยกฎหมายจัดตั้งสถาบันท้องถิ่น จึงกลายเป็นสาเหตุที่ทำให้ทุกสถาบันที่มีอยู่ในท้องถิ่นเหล่านั้นจำต้องเข้าไปผูกพันหรือบูรณาการให้เข้ากับโครงสร้างอำนาจเดิมที่มีอยู่ในพื้นที่ ซึ่งบางครั้งความสัมพันธ์เหล่านั้นอาจจะเกิดขึ้นมาจากความยินยอมพร้อมใจ หรือถูกบีบบังคับด้วยองค์ประกอบของกฎหมายที่รัฐสร้างขึ้นมาก็ตาม ฉะนั้น ไม่ว่าจะด้วยองค์ประกอบของเงื่อนไขอะไรก็ตาม สถาบันท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาอย่างเป็นทางการให้เข้าไปทำหน้าที่ด้านการให้บริการสาธารณะในพื้นที่จึงจำต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจที่มีอยู่เดิมในท้องถิ่นไม่โดยทางตรงก็ทางอ้อมอย่างที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ เพราะฉะนั้นหากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงสร้างอำนาจที่มีอยู่เดิมภายในท้องถิ่นในช่วงที่สามจึงสามารถสรุปความสัมพันธ์หลักๆ ได้ดังนี้

**ประการแรก** ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจเชิงจารีตเดิมที่เชื่อมโยงกับสถาบันศาสนาผ่าน “นักการศึกษา” ผู้ซึ่งเป็นตัวแสดงที่ยังคงได้รับความเชื่อมั่นศรัทธาจากบรรดาประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่แม้บริบทกาลเวลาจะเปลี่ยนผ่านไปหลายยุคสมัยก็ตาม ซึ่งนั่นทำให้เห็นว่าเงื่อนไขของสถาบันทางศาสนาถือเป็นสภาวะบังคับหลักของพื้นที่ซึ่งฝังติดอยู่ภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นเดิมมาตั้งแต่อดีตตามเส้นทางพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ยังคงผลิตซ้ำการสืบทอดจิตวิญญาณของสถาบันดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้เงื่อนไขทางศาสนากลายเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ไม่สามารถแยกขาดออกจากสถาบันทางการเมืองการปกครองภายในพื้นที่ได้เลย แม้ว่าสถาบันเหล่านั้นจะอยู่ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่รัฐเข้ามาควบคุมกำกับทิศทางการเคลื่อนไหวทางการเมืองการปกครองที่หลากหลายในภายหลังก็ตาม ฉะนั้น แม้กาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงจะทำให้เกิดสถาบันแบบใหม่ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบของตัวแสดงภายนอกที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการท้องถิ่นภายในพื้นที่ โครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงไปเหล่านั้นยังคงจำเป็นต้องเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับสถาบันและตัวแสดงทางจารีตของท้องถิ่นที่เป็นโครงสร้างอำนาจเดิมในพื้นที่นี้ด้วยเสมอ หรืออีกนัยยะหนึ่งคือ แม้กลุ่มสายตระกูลนักการศึกษาบางส่วนจะได้ผันตัวเองจากการมีอำนาจแบบเดิมที่เคยมีในพื้นที่มาสู่การมีตัวตนทางอำนาจภายใต้การรับรองของทางภาครัฐไทยด้วยกลไกของแข่งขันกับคู่แข่งที่หลากหลายอื่นๆ มากขึ้น ดังปรากฏตัวอย่างตระกูลเด่นๆ ที่สัมพันธ์กับสถาบันศาสนา ซึ่งเข้าไปมีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ ได้แก่ ตระกูลเจ๊ะโต ตระกูลเบญจลักษณ์ ตระกูลโตะมีนา และตระกูลสุไลมาน (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, น. 99-101) ซึ่งตระกูลเหล่านี้ก็ยังคงใช้เงื่อนไขทางศาสนาในการเข้าถึงโครงสร้างอำนาจแบบใหม่ภายในท้องถิ่น

ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ทางอำนาจของสถาบันท้องถิ่นในรูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แม้จะถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐส่วนกลาง และมีองค์ประกอบของตัวแสดงที่หลากหลายมากขึ้นภายในสถาบันแบบใหม่ดังกล่าว โดยเฉพาะตัวแสดงภายนอกที่เข้าไปมีบทบาทภายในพื้นที่ หรือ

แม้แต่ตัวแสดงภายในพื้นที่เองที่เข้ามาอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจของรัฐผ่านกระบวนการของระบบราชการที่กระทำผ่านการสอบแข่งขัน หรือการแต่งตั้งให้เข้าไปทำงานด้านใดด้านหนึ่งภายในพื้นที่ด้วยการปฏิบัติงานในภารกิจที่ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่น ฉะนั้น ด้วยภารกิจหน้าที่ของตัวแสดงภายในสถาบันท้องถิ่นที่ทำงานเพื่อท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะที่ทำให้ต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างทางอำนาจหรือโครงสร้างสถาบันจารีตที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ด้วยเสมอ แม้จะมีความแปลกแยก หรือต้องอาศัยการปรับตัวให้เข้ากับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจ และเงื่อนไขต่างๆที่มีอยู่เดิมของพื้นที่ก็ตาม

**ประการที่สอง** ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับตระกูลดีตสายเจ้าเมืองซึ่งสืบทอดมาสู่รุ่นลูกหลาน โดยเฉพาะตระกูลอับดุลบุตร หรือพิพิธภักดี ซึ่งเป็นตระกูลดีตเจ้าเมืองยะหริ่งคนที่ 3 ที่ส่งต่อมาทุกยุคสมัย ซึ่งแม้จะเปลี่ยนผ่านมาถึงยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ความเป็นโครงสร้างอำนาจดั้งเดิมก็ยังคงได้รับการสืบทอดไม่ขาดสาย ดังเห็นได้จากเส้นทางการเมืองท้องถิ่นของนายวิโรจน์พิพิธภักดี ซึ่งเป็นบุตรของพระพิพิธภักดี (ตนกูมุกดา อับดุลบุตร) ที่ได้เข้าไปมีความสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ด้วยการเป็นประธานสภาจังหวัดปัตตานี 4 สมัย ก่อนจะไต่เต้าไปสูบทบาททางการเมืองระดับชาติด้วยการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดปัตตานีในเวลาต่อมา โดยเริ่มต้นจากการสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ก่อนโยกย้ายไปสังกัดพรรคไทยรักไทยในนามของ “กลุ่มปัตตานีดารุสซาลาม” (บุษอริ ยีหมะ, 2549, น. 13-14) ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอำนาจเดิมของท้องถิ่น ซึ่งเป็นโครงสร้างอำนาจที่ผูกติดอยู่กับบารมีอันตกทอดจากสายตระกูล กับโครงสร้างอำนาจใหม่ที่เปลี่ยนมาอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจของรัฐไทยอย่างเป็นทางการผ่านสถาบันจัดตั้งในรูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีตัวอย่างดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่า การสืบทอดบทบาททางการเมืองท้องถิ่นผ่านโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงนำทางการเมืองท้องถิ่นในอดีต ซึ่งในที่นี้คือ “เจ้าเมือง” ยังคงเป็นโครงสร้างอำนาจจารีตท้องถิ่นที่มีองค์ประกอบของบารมีในการใช้เป็นเงื่อนไขเพื่อเติบโตเข้าไปมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นในการเมืองท้องถิ่นผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติด้วยการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้ในช่วงต่อมาบทบาททางการเมืองของกลุ่มดังกล่าวจะลดลง หรือไม่ได้รับการยอมรับมากขึ้น อันเนื่องมาจากผลพวงที่เกิดขึ้นมาจากปัญหาความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา ที่ทำให้ตัวแสดงซึ่งอยู่ภายใต้พรรคร่วมรัฐบาลในขณะนั้นกลับถูกคว่ำบาตรหรือความศรัทธาจากตัวแสดงภายในท้องถิ่นลดลง นั่นคือ โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่ในตระกูลเจ้าเมืองกลับถูกทำลาย หรือได้รับความนิยมนลดลงจากตัวแสดงภายในท้องถิ่น ด้วยเหตุผลที่ตัวแสดงในตระกูลเหล่านั้นกลับเข้าไปมีความสัมพันธ์กับพรรคร่วมรัฐบาลหรือการเมืองระดับชาติที่ถูกต่อต้านอย่างหนัก เนื่องจากการกระทำของรัฐบาลทั้งทางตรงและทางอ้อมได้

สร้างความไม่เป็นธรรม หรือละเมิดความชอบธรรมในหลายมิติต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเป็นเงื่อนไขที่สร้างบาดแผลและความไม่พอใจอย่างมากในหมู่ประชาชนภายในท้องถิ่น ส่งผลให้โครงสร้างอำนาจเดิมของท้องถิ่นกลับถูกทำลาย หรือความเชื่อมั่นศรัทธาลดลง ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนทางการเมืองท้องถิ่นที่สำคัญในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ช่วยเปิดทางให้ตัวแสดงหน้าใหม่ที่ไม่ได้ผูกติดกับโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นดั้งเดิมกลับเข้ามามีบทบาททางการเมืองภายในท้องถิ่นแทน

**ประการที่สาม** ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับเครือข่ายกลุ่มตระกูลคนจีน ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองท้องถิ่นที่สำคัญที่เข้ามาสู่เส้นทางอำนาจในการเมืองท้องถิ่น ได้แก่ ตระกูลของพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญในจังหวัดยะลา ที่ถือได้ว่าเป็นตัวอย่างกลุ่มคนจีนที่เริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นนับตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมาด้วยการเริ่มต้นเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ก่อนที่จะก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ซึ่งเมื่อพิจารณาภูมิหลังของสายตระกูลพบว่า เป็นกลุ่มตระกูลพ่อค้าคนจีนที่มีพื้นฐานจากการประกอบกิจการค้ายาเส้น วัสดุก่อสร้าง สุขภัณฑ์ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ หมู่บ้านเมืองทองซึ่งเป็นหมู่บ้านจัดสรรแห่งแรกในเมืองยะลา เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าอำนาจของทุนทางเศรษฐกิจมีความสำคัญอย่างมากในการก้าวเข้ามามีอำนาจเป็นชนชั้นนำเพื่อทำงานภายในสถาบันท้องถิ่น ฉะนั้น เงื่อนไขทางการเมืองค้าและธุรกิจจึงเป็นเงื่อนไขหนึ่งเช่นเดียวกับช่วงที่ผ่านมาที่ช่วยปูทางในการเปลี่ยนสถานภาพเป็นชนชั้นนำภายในสถาบันท้องถิ่นทั้งที่เป็นทางการด้วยบทบาทการทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นทางการ ด้วยบทบาทการเป็นตัวแทน หรือเป็นตัวแสดงที่ประชาชนให้ความเคารพเชื่อมั่นเป็นรายบุคคล

อย่างไรก็ตาม ลักษณะของชนชั้นนำที่กล่าวข้างต้นล้วนเปลี่ยนสภาพของตนเอง โดยอาศัยทุนทางวัฒนธรรมที่อิงจารีตดั้งเดิมของท้องถิ่นที่อยู่ในสถานะเส้นทางบังคับ แต่ในอีกด้านหนึ่งโครงสร้างอำนาจเดิมของท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม และไม่ได้เปลี่ยนแปลงเข้าไปอยู่ในโครงสร้างสถาบันของรัฐไทยก็ยังมีอยู่ในพื้นที่ โดยเฉพาะชนชั้นนำจารีตประเพณีที่เกิดขึ้นมาจากการนำตัวเองเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับสถาบันทางศาสนาอิสลาม ซึ่งเป็นเงื่อนไขสถานะบังคับหลักที่ได้รับการยอมรับและนับถือจากท้องถิ่นหรืออีกบางส่วนเป็นชนชั้นนำที่อยู่ในฐานะปราชญ์ชาวบ้าน ผู้มีความรู้ นักวิชาการ ครู หรือใครก็ตามที่ถูกสังคมหรือท้องถิ่นในพื้นที่ให้คุณค่าหรือให้การยอมรับในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความสามารถด้านใดด้านหนึ่งก็มีส่วนสำคัญอย่างมากที่ทำให้กลุ่มเหล่านี้กลายเป็นชนชั้นนำที่อยู่ในกรอบอำนาจของท้องถิ่นในช่วงเวลานี้ ฉะนั้น สถาบันท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์กับบรรดาตัวแสดงชนชั้นนำที่เกิดจากการสร้างคุณค่าหรือได้รับการยอมรับจากตัวแสดงในท้องถิ่น ซึ่งบรรดาของตัวแสดงที่มีอำนาจด้วยเงื่อนไขบางอย่างที่มีลักษณะเฉพาะตัวด้านใดด้านหนึ่งเหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นโครงสร้างอำนาจของท้องถิ่นที่สำคัญที่สถาบันท้องถิ่นซึ่งจัดตั้งจำต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการประกอบกิจการสาธารณะ



เพื่อขับเคลื่อนสถาบันในพื้นที่ด้วยเสมอทั้งทางตรงและทางอ้อม หรืออีกด้านอาจใช้โครงสร้างทางอำนาจที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นเหล่านี้เป็นตัวกลางในการเข้าถึงชุมชนและชาวบ้านในพื้นที่ ซึ่งเป็นการทำงานในกิจการสาธารณะร่วมกันระหว่างตัวแสดงทั้งหลายที่มีอยู่ภายในท้องถิ่น เหตุนี้ โครงสร้างทางอำนาจเชิงจารีต หรือโครงสร้างอำนาจทางวัฒนธรรมที่มีความสัมพันธ์กับท้องถิ่นอย่างลึกซึ้งเหล่านี้ถือเป็นโครงสร้างที่มีความสำคัญอย่างมากในการบริหารปกครองภายในท้องถิ่น

## 2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับองค์กรอื่นในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ภายใต้การบริหารราชการของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พบว่า เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น 2 รูปแบบ ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นทางการ และความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ดังจะอธิบายต่อไปนี้

### 2.1 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจสถาบันที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจสถาบันที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการที่ถูกกำหนดผ่านเงื่อนไขของกฎหมาย จัดตั้งขึ้นมาใช้เป็นเครื่องมือภายในโครงสร้างระบบราชการเป็นหลัก และที่สำคัญเงื่อนไขเหล่านั้นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนการบริหารราชการแบบรัฐรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลางมากขึ้น ประกอบกับสภาพแวดล้อมทางสังคมการเมืองของจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเวลานี้ที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งและความรุนแรงอันเกิดขึ้นมาจากสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือผลพวงที่เกิดจากการบังคับใช้นโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะนโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติด และนโยบายอื่นๆที่ทำให้รัฐต้องตัดสินใจกำหนด หรือออกแบบเครื่องมือต่างๆมาใช้ เพื่อควบคุมสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคง ฉะนั้น องค์ประกอบต่างๆที่รัฐสร้างขึ้นมาก็มีส่วนสำคัญอย่างมากที่ทำให้รัฐยังมีการรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น

ปัญหาและสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นที่มาที่ทำให้รัฐเลือกใช้โครงสร้างการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่สนับสนุนให้รัฐสามารถบริหารจัดการความขัดแย้งที่มีอยู่ภายในประเทศได้ง่าย รวดเร็ว และมีเอกภาพ เหตุนี้จึงทำให้รัฐต้องคุมเข้มด้วยการกระชับความสัมพันธ์ทางอำนาจผ่านโครงสร้างของการบริหารราชการให้มีขอบเขตที่แคบลง หรือเป็นโครงสร้างที่เอื้อต่อการใช้อำนาจของรัฐส่วนกลางได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังเห็นได้ชัดจากการนำรูปแบบการบริหารจัดการภายในองค์การภาคเอกชนมาปรับใช้กับองค์การภาครัฐหรือระบบราชการที่อยู่ในรูปของการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการผ่านผู้ว่าฯ CEO หรือเป็นผู้ว่าฯที่อยู่ในฐานะประธานคณะผู้บริหารที่ทำหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรีอีกทอดหนึ่ง ทั้งนี้ โครงสร้างการบริหารภายในระดับจังหวัดและอำเภอนั้น รัฐส่วนกลางจะอาศัยวิธีการส่งบุคลากรที่สังกัดอยู่ในระดับกรมต่างๆจากส่วนกลางลงไปปฏิบัติงานตามภาคส่วนต่างๆในระดับภูมิภาค โครงสร้างดังกล่าวจึงยิ่งทำให้ราชการ

ส่วนภูมิภาคที่มีโครงสร้างระดับจังหวัดและอำเภอกลายมาเป็นภาคส่วนสำคัญของกลไกรัฐที่ทำให้การบริหารจัดการพื้นที่ด้วยองค์ประกอบของตัวแสดงหรือเงื่อนไขที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นกลับขาดความเป็นอิสระ หรือถูกควบคุมกำกับจากส่วนกลางอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ภายในสถาบันที่ถูกกำหนดหรือสั่งการจากโครงสร้างระดับบนลงสู่ระดับล่างผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่ในฐานะเป็นตัวแสดงที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีโดยทำหน้าที่นำนโยบายจากส่วนกลางลงไปขับเคลื่อนในพื้นที่ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 160-161) หลักการบริหารราชการแผ่นดินผ่านผู้ว่าซีไอโอในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นหลักการที่ตรงข้ามกับหลักการกระจายอำนาจ เพราะตัวแสดง หรือสถาบันผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในพื้นที่กลับกลายเป็นโครงสร้างที่ขาดสิทธิและเสรีภาพในการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการตนเอง ขณะเดียวกันการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ซึ่งยังคงต้องขับเคลื่อนต่อไปควบคู่ไปกับโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคกลับกลายเป็นสถาบันที่ต้องทำงานซ้อนทับกัน ดังตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ สถานะขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่ต้องทำงานซ้อนทับอยู่ภายในพื้นที่เดียวกับพื้นที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าซีไอโอ หรือสถานะขององค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาลที่ถูกควบคุมกำกับผ่านผู้ว่าซีไอโอเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในเรื่องการอนุมัติการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติจากผู้ว่าซีไอโอเสียก่อน (ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, 2549, น. 95-96) เพราะฉะนั้นไม่ว่าการดำเนินงานภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเช่นไร หรือมีทิศทางเป็นแบบไหน ล้วนเกิดขึ้นมาจากองค์ประกอบทางอำนาจในการตัดสินใจจากโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคที่กระทำผ่านอำนาจของผู้ว่าซีไอโอเป็นสำคัญ เหตุนี้ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในระบบรัฐไทยจึงเป็นความสัมพันธ์ผ่านองค์ประกอบของกฎหมาย หรือกล่าวได้อีกนัยยะหนึ่งได้ว่า กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐส่วนกลางที่ถูกนำมาใช้เพื่อจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันต่างๆภายในรัฐ โดยที่ความสัมพันธ์เหล่านั้นต้องเอื้อให้สถาบันที่อยู่ภายในโครงสร้างรัฐส่วนกลางเป็นสถาบันทางอำนาจนำเหนือสถาบันอื่นทั้งในระดับส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นตามลำดับ

ฉะนั้น ความสัมพันธ์ทางอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นจะมีมากน้อยขนาดไหนจำเป็นต้องพิจารณาจากเงื่อนไขที่ปรากฏอยู่ภายในบทบัญญัติทางกฎหมายท้องถิ่น ประกอบด้วย กฎหมายรัฐธรรมนูญหมวดการปกครองท้องถิ่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานหลักที่ถูกนำมาบังคับใช้ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่ยังมีกฎหมายอื่นที่อาจจะเกี่ยวข้อง ซึ่งรัฐสามารถที่จะสร้างขึ้นมากเพื่อบังคับให้สถาบันท้องถิ่นต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์ทางอำนาจเป็นรายกรณี หรือเฉพาะกิจด้านใดด้านหนึ่งได้ ดังปรากฏตัวอย่างอำนาจที่รัฐมอบให้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 45 ประกอบด้วย อำนาจในการตรา ข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น คຸ້ມครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น จัดทำกิจการใดๆที่เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น” (ราชกิจจานุเบกษา, 2540, 12 ตุลาคม-ค, น. 16)

“อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามมาตรา 50 เทศบาลตำบลมีหน้าที่ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน จัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร รักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา และการฝึกอบรม ดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก ส่งเสริมการพัฒนาศตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น / มาตรา 53 เทศบาลเมืองมีหน้าที่ตามมาตรา 50 และมีหน้าที่อื่น ได้แก่ จัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา โรงฆ่าสัตว์ พิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ จัดให้มีทางระบายน้ำ ส้วมสาธารณะ การไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โรงรับจำนำ จัดระเบียบการจราจร / มาตรา 56 เทศบาลนครมีหน้าที่นอกจากมาตรา 53 แล้ว ยังมีหน้าที่อื่นอีก ได้แก่ การสงเคราะห์มารดาและเด็ก การสาธารณสุข ควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น จัดการที่อยู่อาศัยและแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง ส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว เป็นต้น” (ราชกิจจานุเบกษา, 2496, 17 กุมภาพันธ์, น. 17-20)

“อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมาตรา 67 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำ ได้แก่ จัดให้มีและบำรุงทางน้ำทางบก รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ กำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดการ ส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และการฝึกอบรมให้แก่ประชาชน การดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก ส่งเสริมการพัฒนาศตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และหน้าที่อื่นตามที่ราชการมอบหมาย” (ราชกิจจานุเบกษา, 2537, 26 พฤศจิกายน, น. 25-26)

อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ไม่ได้เป็นเพียงเครื่องมือในการสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจเพียงอย่างเดียว หากแต่อีกด้านหนึ่งสามารถที่จะนำมาใช้เพื่อตัดขาดความสัมพันธ์ทางอำนาจบางสถาบัน ออกจากการบริหารราชการหรือไม่ให้เข้ามาเกี่ยวข้องในบางภารกิจ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือภารกิจการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งและรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงที่รัฐได้สร้างกฎหมายใหม่ขึ้นมาเพื่อกำหนดขอบเขตผู้เกี่ยวข้อง หรือจำกัดบทบาทเชิงสถาบันให้

อยู่ในขอบเขตที่รัฐยอมรับได้ ดังปรากฏชัดจากการดำเนินงานของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรในช่วงแรกต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยการเข้าไปปรับเปลี่ยนโครงสร้างสถาบันหลักในการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมอบอำนาจให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้ามาจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจรักษาความปลอดภัยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ฉก.รปภ.จชต.) และต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นศูนย์อำนวยการร่วมป้องกันและปราบปรามโจรก่อการร้ายตำรวจภูธรภาค 9 ส่วนหน้า ขึ้นตรงต่อสำนักงานตำรวจภูธรภาค 9 ทำหน้าที่ปราบปรามโจรก่อการร้ายโดยตรง ก่อนที่จะมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 123/2545 ให้ยกเลิกลูกข่ายงาน ศอ.บต. และ พตท.43 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2545 เป็นต้นไป (พิชญเดช โอสสถานนท์, 2555, น. 56-59) และใช้กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลทักษิณให้ความสำคัญอย่างมากเข้ามาแทนที่ในรูปแบบปกติ เช่น การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) ให้สภาความมั่นคงแห่งชาติ การโอนหน้าที่ พตท.43 ให้กับกองทัพภาค 4 และ กอ.รมน. ภาค 4 และกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่ของ ศอ.บต. ดังปรากฏในคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 123/2545 ที่กำหนดให้ใช้กลไกการบริหารงานยุติธรรมตามแนวทางปกติ เพราะมองว่าสถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้นเป็นความขัดแย้งทั่วไปที่มาจากการทำงานของกลุ่มโจร มิจฉาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มธุรกิจผิดกฎหมาย เหตุนี้จึงมองว่ากระบวนการยุติธรรมตามแนวทางปกติสามารถที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ (พิชญเดช โอสสถานนท์, 2555, น. 59) ฉะนั้น ด้วยความที่มองว่าเป็นความขัดแย้งแบบปกติที่รัฐสามารถใช้กระบวนการยุติธรรมตามปกติในการแก้ไขปัญหาได้นั้นจึงทำให้รัฐบาลทักษิณกลับเล็งมองเน้นโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจใกล้ชิดกับส่วนกลางในการเข้าไปบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในท้องถิ่น ซึ่งนั่นยิ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมองราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดิน

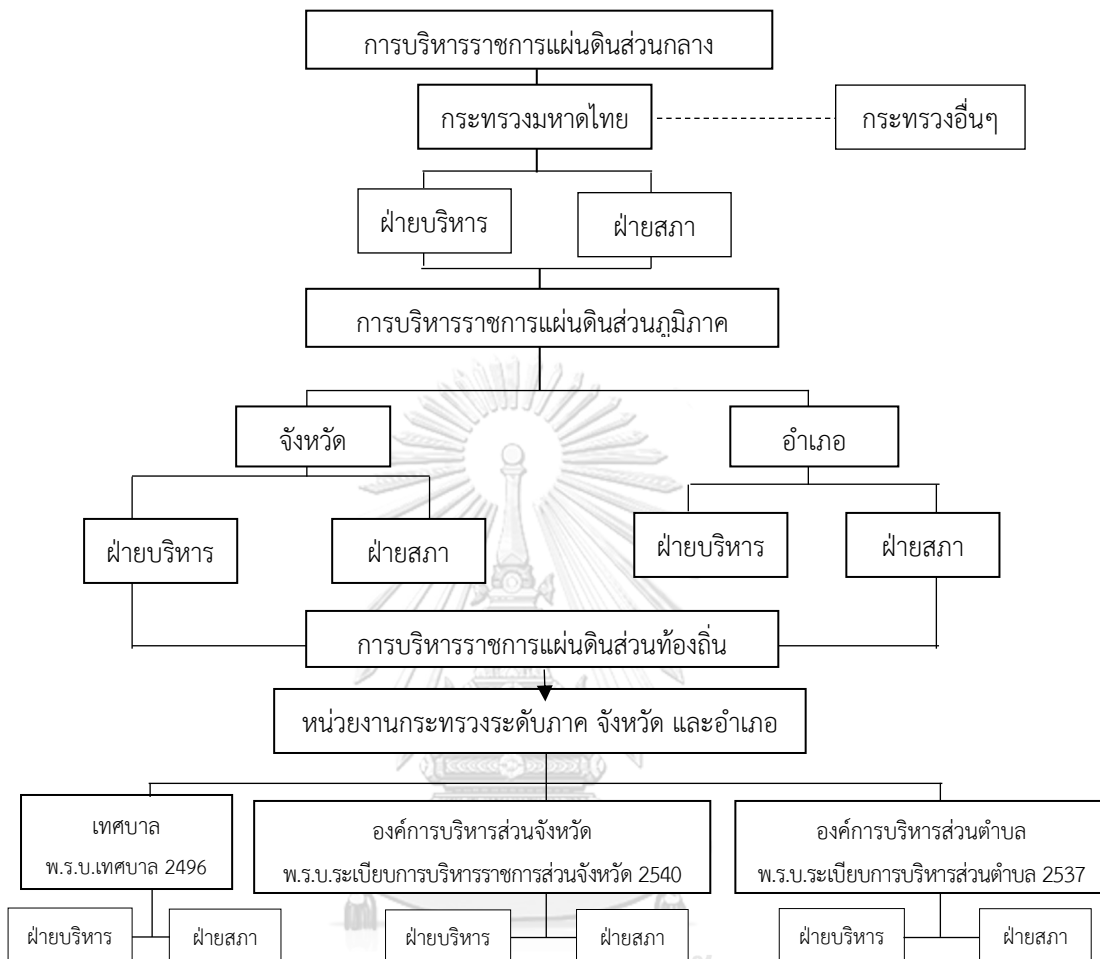
กลไกการรวมศูนย์อำนาจที่เบ็ดเสร็จมากขึ้นได้นำมาซึ่งการต่อต้านรัฐไทยด้วยความรุนแรงในเวลาต่อมา นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2547 ที่เริ่มปรากฏให้เห็นเหตุการณ์ต่อต้านรัฐด้วยความรุนแรงและมีความถี่มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่เหตุการณ์ปล้นปืนในค่ายทหารที่นราธิวาส เหตุการณ์ปะทะกันที่มีสียดกรือเซะ เหตุการณ์สลายการชุมนุมและควบคุมตัวที่ตากใบซึ่งนำไปสู่การเสียชีวิตของตัวแสดงระดับท้องถิ่นหลายราย เป็นต้น เหตุการณ์ความรุนแรงเหล่านี้ได้ส่งผลให้รัฐยิ่งใช้อำนาจในการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจผ่านองค์กรประกอบของเครื่องมือทางการปกครองที่มีหลายรูปแบบในการนำมาใช้เพื่อรับมือกับสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้ ดังปรากฏจากหลักฐานการใช้อำนาจในการสร้างพื้นที่ควบคุมพิเศษผ่านการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งในช่วงแรกมี 3 ฉบับ คือ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 68/2547 260/2547 และ 200/2548 โดยจัดให้มีกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ตาม

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 69/2547 เป็นสถาบันตัวแทนของรัฐส่วนกลางที่เข้าไปมีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่โดยตรงทั้งในด้านการกำหนดยุทธศาสตร์และการปฏิบัติเพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา (รวมถวน ปันจอร์, 2558, น. 116) อีกทั้งยังมีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ราชกิจจานุเบกษา, 2548, 16 กรกฎาคม-b, น. 1-9) ซึ่งเป็นมรดกตกทอดมาจากประวัติศาสตร์นับตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่เคยมีการใช้เครื่องมือดังกล่าวในช่วงสถานการณ์การต่อต้านรุนแรงในปี พ.ศ. 2495 ในการรับมือกับสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ฉะนั้น จากตัวอย่างจึงแสดงให้เห็นว่าโครงสร้างสถาบันของรัฐมักเลือกใช้เครื่องมือทางกฎหมายเป็นเครื่องมือหลักในการนำมาบังคับใช้เหนือดินแดน หรือจัดการกับภัยคุกคามใหม่ๆที่เข้ามาท้าทายความมั่นคงของรัฐอยู่เสมอ และผลก็ให้ผู้ที่อยู่ในสถาบันระดับท้องถิ่นหรือโครงสร้างทางการเมืองระดับกลางกลายเป็นผู้ถูกกระทำจากนโยบายที่รัฐสร้างขึ้นมากำกับอย่างเข้มงวดแทน (Steinmo, 2008, pp. 123-129)

จากลักษณะข้างต้นจึงทำให้เห็นแล้วว่า การสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจ หรือการตัดขาดจากความสัมพันธ์ทางอำนาจด้านใดด้านหนึ่งสามารถกระทำผ่านเครื่องมือทางกฎหมาย ซึ่งในที่นี้คือการใช้กฎหมายพิเศษดังกล่าวข้างต้นเป็นเครื่องมือในการตัดขาดความสัมพันธ์ทางอำนาจของสถาบันท้องถิ่น ซึ่งรัฐมองว่าไม่มีความสำคัญหรือไม่มีความสามารถมากพอต่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ ส่งผลให้สถาบันในราชการส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีอำนาจในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ แม้ว่าบางเรื่องจะเกี่ยวข้อง หรือท้องถิ่นจะสามารถกระทำได้โดยตรงก็ตาม หรือแม้แต่กฎหมายพิเศษที่รัฐสร้างขึ้นจะเริ่มมีการบูรณาการการทำงานร่วมกับสถาบันอื่น แต่กลับไม่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกนำมาบูรณาการการทำงานร่วมกับสถาบันอื่นแต่อย่างใด ซึ่งตรงกันข้ามกับสถาบันในโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคที่รัฐกลับเลือกหรือตัดสินใจให้เข้าไปมีความสัมพันธ์ทางอำนาจเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันภายใต้โครงสร้างระบบราชการไทยล้วนเกิดขึ้นมาด้วยองค์ประกอบของเงื่อนไขทางกฎหมายเป็นหลักสำคัญว่าภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ใดจะกำหนดให้สถาบันใดเข้าไปมีความสัมพันธ์ หรือไม่ให้เข้ามีความสัมพันธ์ ซึ่งในที่นี้คือข้อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีความสัมพันธ์ทางอำนาจกับสถาบันหรือองค์กรอื่นภายในโครงสร้างระบบราชการไทยเพียงเท่าที่ภารกิจเหล่านั้นเกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายท้องถิ่น หรืออาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับบางภารกิจเป็นกรณีเฉพาะ และการเข้าไปมีความสัมพันธ์เหล่านั้นบ่อยครั้งมักทำให้สถาบันท้องถิ่นต้องตกอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจในลำดับรองมากกว่าที่จะเป็นสถาบันทางอำนาจหลักในการดำเนินงานหรือการขับเคลื่อนภารกิจเหล่านั้น โดยเฉพาะเหตุผลที่มองว่าตัวแสดงที่อยู่ภายในโครงสร้างสถาบันราชการส่วนท้องถิ่นทั้งฝ่ายสภา และฝ่ายบริหารยังคงขาดความรู้ความเข้าใจในการทำหน้าที่เพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น ส่งผลให้การผลักดันการตรากฎหมายท้องถิ่นเพื่อบังคับใช้ในการปฏิบัติงานตามอำนาจ

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นไม่มากนัก หรือมักเป็นภารกิจทั่วไปที่มีความซ้ำซ้อนกับสถาบันในโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคที่มีกฎหมายแม่บทเป็นเครื่องมือกำหนดการขับเคลื่อนสถาบันที่แตกต่างกันไป ซึ่งเมื่อนำมาบังคับใช้กับราชการส่วนท้องถิ่น หรือให้สถาบันท้องถิ่นเข้าไปดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการที่สถาบันต้องเผชิญกับปัญหาบนพื้นฐานของความไม่รู้หรือความไม่เข้าใจ ดังตัวอย่างกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ได้แก่ กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายการสาธารณสุข กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายโรงงาน และกฎหมายรักษาความสะอาด อันทำให้สถาบันในราชการส่วนท้องถิ่นต้องทำงานซ้ำซ้อน หรือต้องทำงานเพื่อตอบสนองสถาบันแม่ที่อยู่ในโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคอีกทอดหนึ่ง เพราะฉะนั้นเมื่อมอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการจึงทำให้การดำเนินงานปราศจากความเข้มข้น หรือมีลักษณะเป็นการทำงานในเชิงตั้งรับ (passive) มากกว่าที่จะขับเคลื่อนภารกิจในเชิงรุก (วิระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558, น. 90) จากตัวอย่างดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าแม้ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันจะถูกกำหนดโดยองค์ประกอบของกฎหมายเพื่อให้ท้องถิ่นเข้าไปมีความสัมพันธ์กับสถาบันอื่นร่วมด้วย แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าความสัมพันธ์ทางอำนาจเหล่านั้นกลับทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้กลายเป็นสถาบันหลักในการทำงานเชิงรุกภายในท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยยะหนึ่งคือสถาบันในส่วนราชการท้องถิ่นเป็นเพียงโครงสร้างที่อยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกใช้อำนาจผ่านกลไกต่างๆที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้กำหนดและตัดสินใจ

รูปภาพที่ 59 โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร



ที่มา : ผู้วิจัย

จากภาพความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างรัฐและท้องถิ่นดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงระบบความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายการบริหารราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง (Network of Deconcentrated Administrations) ผ่านกระทรวง ทบวง กรม (Departments) ซึ่งภาคส่วนดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทในการมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนของตนในการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ทั้งในรูปแบบของการบริหารราชการที่เป็นทางการ คือ การปฏิบัติงานโดยใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดงที่อยู่ภายในสถาบัน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546, น. 149) โดยระบบดังกล่าวเป็นระบบที่มีความซับซ้อน (Complexity) และก่อให้เกิดหน้าที่ที่แตกกระจายหรือมีหน้าที่ที่หลากหลาย (Functional Fragmentation) ซึ่งอยู่ภายในโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ประกอบเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น (Hogwood & Keating, 1982, pp. 12-15) โดย Fred Riggs ได้เรียกโครงสร้างของระบบราชการดังกล่าวว่าเป็นระบบปริซึม

(prismatic model) ที่มีความเชื่อมโยงผ่านโครงสร้างที่หลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวกัน (Riggs, 1964, p. 27) เหตุนี้จึงทำให้สังคมการเมืองที่ตั้งอยู่บนฐานปริซึม จึงเป็นโครงสร้างที่ถูกกดดันอยู่ตรงกลางระหว่างจารีตธรรมเนียมประเพณีของตัวเองแบบดั้งเดิม กับแนวคิดเชิงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ อันส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลในเชิงโครงสร้าง เพราะเป็นการเผชิญหน้าของแรงกระตุ้น 2 ขั้ว/ฝ่ายที่ไม่ได้นำไปสู่การรวมข้อมหรือมีความเป็นหนึ่งเดียวกัน เป็นเหตุให้ความแตกต่างของ 2 ขั้ว กลายเป็นกับดักที่มีความขัดแย้งในตัวเอง (เกษียร เตชะพีระ, 2550) ซึ่งในที่นี้คือ ความแปลกแยกของโครงสร้างที่แม้จะเป็นสถาบันในระดับท้องถิ่นซึ่งเข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบในการกิจการเมืองการปกครองท้องถิ่นโดยตรง แต่ก็พบว่ายังไม่สามารถเข้าถึง หรือตอบสนองความต้องการของคนที่อยู่ในท้องถิ่นได้

## 2.2 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสถาบันที่เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการเกิดขึ้นมาจากเงื่อนไขภายในท้องถิ่นที่มีองค์ประกอบทางสังคมวัฒนธรรมในพื้นที่เป็นตัวกำหนด ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์ทางอำนาจในการดำเนินงานกิจการด้านใดด้านหนึ่งที่เป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นความรับผิดชอบทางสังคมในฐานะเป็นสถาบันที่จัดตั้งอยู่ในท้องถิ่น และมีตัวแสดงจากท้องถิ่นเข้ามาเป็นองค์ประกอบภายในสถาบัน ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์กับองคาพยพที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นด้วยเสมอไม่ว่าจะเป็นการเข้าไปมีความสัมพันธ์เพื่อส่งเสริม พัฒนา สนับสนุนศักยภาพของท้องถิ่น หรือเข้าไปมีความสัมพันธ์เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมให้กับองค์ประกอบเชิงสถาบันที่มีอยู่เดิมภายในโครงสร้างท้องถิ่นตามแนวทางจารีต ได้แก่ การเข้าไปมีความสัมพันธ์กับสถาบันเชิงจารีตในพื้นที่ และเครือข่ายภาคประชาสังคมที่ตั้งอยู่พื้นที่ ในฐานะเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่อนุรักษ์ สืบสาน ต่อยอดเงื่อนไขความเป็นท้องถิ่นนิยม หรืออีกด้านคือการทำหน้าที่เพื่อตรวจสอบและเรียกร้องความเป็นธรรมให้กับองคาพยพที่เกี่ยวข้องกับความเป็นท้องถิ่น โดยที่รูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสถาบันจะไม่ได้มีโครงสร้างแน่นอนตายตัว หรือมีลักษณะเป็นโครงสร้างแบบลำดับการบังคับบัญชา หากแต่เป็นโครงสร้างที่อยู่ในระดับระนาบ มีความสลับไหล และไร้องค์ประกอบความเป็นทางการภายในโครงสร้างเป็นตัวกำหนด ซึ่งในที่นี้ขอแบ่งการอธิบายความสัมพันธ์เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ

### 1. ความสัมพันธ์ทางอำนาจกับสถาบันเชิงจารีต

ความสัมพันธ์ทางอำนาจกับสถาบันเชิงจารีตนั้นเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่มีรูปแบบกำหนดในลักษณะที่ตายตัว และไม่ได้เหมือนกันทุกพื้นที่แม้จะมีเงื่อนไขความเป็นจารีตที่สอดคล้องกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นหนึ่งๆซึ่งแตกต่างและไม่ได้มีความเป็นเนื้อเดียวกันเป็น



ตัวกำหนดรูปลักษณะปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบัน เช่น การเข้าไปมีความสัมพันธ์กับสถาบันทางศาสนา โรงเรียนสอนศาสนาด้วยเงื่อนไขบรรทัดฐานทางสังคมหรือจารีตท้องถิ่นที่ถือปฏิบัติกันมา กระทั่งมีลักษณะเป็นสภาวะบังคับฝังแน่นอยู่ในพื้นที่ หรือสถาบันที่เป็นทางการอื่นซึ่งอยู่ในพื้นที่ด้วยเงื่อนไขความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัว หรือเงื่อนไขอื่นที่ทำให้ความสัมพันธ์ไม่ได้มีความเป็นทางการ เช่น ความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นผ่านกำนันผู้ใหญ่บ้าน ความสัมพันธ์กับผู้อำนวยการหรือครูในโรงเรียน ความสัมพันธ์กับปราชญ์ชาวบ้าน หรือผู้ที่ท้องถิ่นให้ความเคารพศรัทธา เป็นต้น ซึ่งความสัมพันธ์เหล่านี้ไม่ได้มีลักษณะเหมือนกันทุกที่ หากแต่ขึ้นอยู่กับบริบทที่เป็นลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น และตัวแสดงที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นนั้นๆ ด้วยเสมอ อันทำให้ความสัมพันธ์ทางอำนาจมีลักษณะลื่นไหล หรือไม่ได้มีลักษณะตายตัว

## 2. ความสัมพันธ์ทางอำนาจกับเครือข่ายภาคประชาสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้

ความสัมพันธ์ทางอำนาจกับเครือข่ายภาคประชาสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่าเกิดขึ้นให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ และมีหลายเครือข่ายมากขึ้นนับตั้งแต่การเข้ามามีบทบาททางการเมืองภายใต้รัฐบาลทักษิณ ชินวัตรที่มีการยกระดับความขัดแย้งไปสู่ความรุนแรงที่แพร่หลายมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ซึ่งทำให้บทบาทของภาคประชาสังคมที่เดิมมุ่งเน้นการขับเคลื่อนประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรทางธรรมชาติของชุมชนท้องถิ่นไปสู่การขับเคลื่อนประเด็นใหม่ที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยเฉพาะเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ วันที่ 28 เมษายน 2547 ที่นำมาซึ่งจำนวนผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นกลุ่มนักรบ 105 คน เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง 2 คน และพลเรือน 1 คน (ตันแคน แม็กคาร์โกล, 2557, น. 36) โดยผลจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้นำมาซึ่งการปรากฏตัวของกลุ่มเหยื่อผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงที่เป็นประชาชนผู้บริสุทธิ์ ฉะนั้นภายหลังจากเหตุการณ์ความไม่สงบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา บทบาทของเครือข่ายภาคประชาสังคมจึงเริ่มเคลื่อนไหวโดยมีการเปลี่ยนประเด็นมาเน้นที่มิติการเข้าไปช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว ซึ่งทำให้เครือข่ายภาคประชาสังคมกลายเป็นตัวกลางในการขับเคลื่อนเรียกร้องความเป็นธรรมด้วยมุ่งหวังให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการยุติธรรมที่สามารถเข้าถึงการปกป้องกลุ่มผู้บริสุทธิ์จากเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ได้ และเป็นตัวกลางในการขับเคลื่อนกระบวนการสร้างสันติภาพในฐานะเป็นทางออกของการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ขณะเดียวกันเครือข่ายภาคประชาสังคมได้เริ่มเข้ามาเป็นตัวกลางในการประสานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นในพื้นที่เพื่อสนับสนุนการฟื้นฟูภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ ดังปรากฏจากการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับโครงการพัฒนา และขับเคลื่อนโครงการต่างๆ ในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระยะเร่งด่วน ปี พ.ศ. 2547-2548 โดยเฉพาะการขับเคลื่อนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดเวทีประชาคม และการออกแบบโครงการเยียวยาให้กับกลุ่ม

ต่างๆที่ได้รับผลกระทบ ได้แก่ การเยียวยาากลุ่มผู้ได้รับผลกระทบในเครือโรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม (ปอเนาะ) การจัดโครงการดับบ้านดับเมือง ชุมชนเป็นสุขภาคใต้ การจัดตั้งมูลนิธิอาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัยมุสลิม (มูลนิธิฮาลาลอะห์มัร) เพื่อระดมทุนสนับสนุนจากท้องถิ่นทั้งที่เป็นไทยพุทธและมุสลิมเพื่อใช้เยียวยาากลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรง การเข้าไปมีบทบาทการทำงานร่วมกับคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) และเครือข่ายตัวแทนอื่น ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้นำศาสนา ผู้นำท้องถิ่น และชาวบ้านในท้องถิ่นเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา เป็นต้น (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, 2563, น. 128-129)

### 3.2) ตัวแสดง และความสัมพันธ์ทางอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

#### 1) ตัวแสดง

เมื่อพิจารณาถึงตัวแสดงทางสังคมในฐานะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่มีต่อโครงสร้างสถาบันทางการเมือง และการกำหนดทิศทางความเป็นไปของการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรพบว่า มี 2 กลุ่มหลัก ดังนี้

#### 1. กลุ่มชนชั้นนำเก่าตามประเพณี (ชนชั้นนำสายเจ้าเมือง และสายนักการศึกษา)

กลุ่มชนชั้นนำเก่าตามประเพณี (Patani-Malay traditional aristocratic elites) ซึ่งประกอบด้วยชนชั้นนำสายเจ้าเมือง และชนชั้นนำสายศาสนา ที่เข้ามามีบทบาทนำทางการเมืองทั้งในบริบทการเมืองระดับชาติ และการเมืองท้องถิ่น ซึ่งไม่ได้แตกต่างไปจากยุคก่อนหน้านี้ เพียงแต่ช่วงเวลานี้กลุ่มชนชั้นนำเก่าจารีตเดิมกำลังเผชิญหน้ากับการท้าทายของเครือข่ายกลุ่มชนชั้นนำใหม่ที่เริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองท้องถิ่น ประกอบด้วย

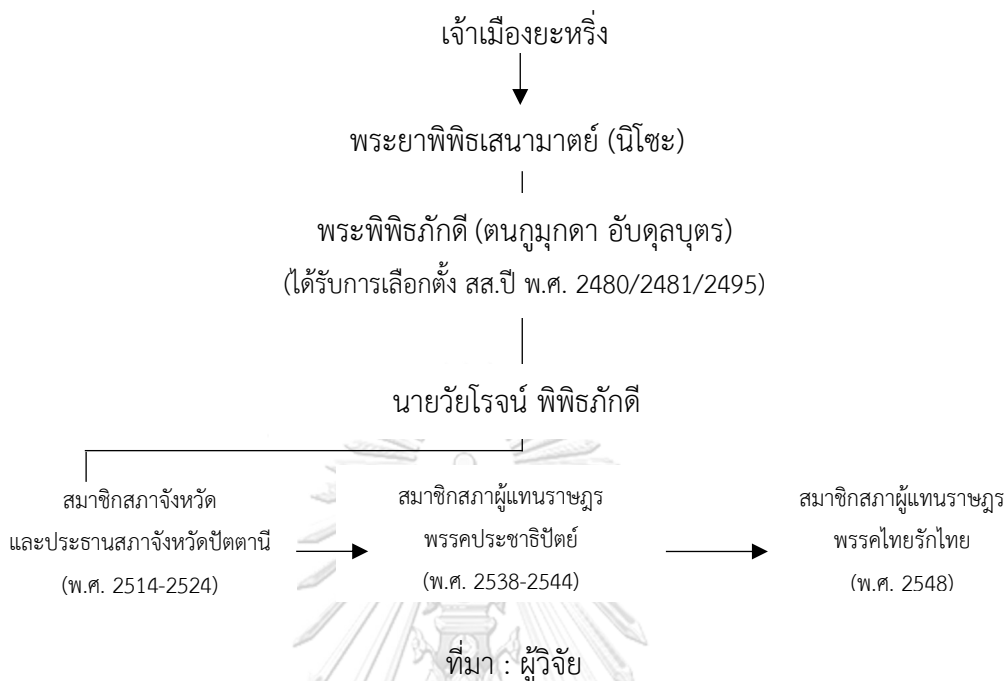
##### 1.1 กลุ่มชนชั้นนำสายเจ้าเมือง

จากการพิจารณากลุ่มตระกูลชนชั้นนำสายเจ้าเมืองซึ่งเป็นมรดกทางการเมืองในช่วงสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ตกทอดผ่านความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายสายโลหิตมายังลูกหลานและเครือญาติในช่วงที่สามท่ามกลางสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นเป็นบริเวณกว้างครอบคลุมเหนือพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ภายใต้รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร พบว่ายังคงมีตระกูลหลักที่มีการสืบทอดอำนาจมาถึงยุคนี้คือ “ตระกูลอับดุลบุตร” ซึ่งเป็นตระกูลนักการเมืองท้องถิ่นที่มีเชื้อสายมาจากเจ้าเมืองยะหริ่งดังที่เคยกล่าวไปในช่วงที่ผ่านมา เพียงแต่ยุคนี้ได้ตกทอดมาถึงรุ่นลูกในฐานะผู้สืบทอดมรดกทางการเมืองท้องถิ่น กล่าวคือ ตัวแสดงนำทางการเมืองท้องถิ่นที่สัมพันธ์กับการเมืองระดับชาติคือ นายวัยโรจน์ พิพิธภักดี ผู้ซึ่งเป็นบุตรของพระพิพิธภักดี ขณะที่คนอื่นๆที่อยู่ในสายตระกูลดังกล่าวกลับเริ่มยุติทางการเมือง

นายวัยโรจน์ พิพิธภักดี จึงเป็นตัวแทนที่สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ของสายตระกูลทางการเมืองที่สัมพันธ์กับชนชั้นนำจาริต หรือเจ้าเมืองยะหริ่ง ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ตัวแทนความเป็นมลายูในพื้นที่ทั้งในแง่ของการศึกษา และชีวิตครอบครัวที่อยู่ในกรอบของความเป็นมลายู และแม้การเติบโตในเส้นทางการเมืองจะเริ่มต้นจากการเป็นชนชั้นนำทางการเมืองในระดับท้องถิ่นด้วยการเข้าไปเป็นประธานสภาจังหวัดปัตตานี แต่ในช่วงเวลานี้ก็กลับพบว่าได้เปลี่ยนผ่านเส้นทางการเมืองจากระดับท้องถิ่นไปสู่ระดับชาติด้วยการเข้าไปสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 และได้รับการเลือกตั้งเรื่อยมาถึงปี พ.ศ. 2544 ก่อนจะย้ายมาสังกัดพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2548 และกลับประสบความพ่ายแพ้การเลือกตั้งให้กับผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์ก่อนที่จะถูกตัดสิทธิ์ทางการเมืองในเวลาต่อมา (ธวัชชัย กฤติยาภิชาติกุล, 2541, น. 165)

ฉะนั้น แม้เส้นทางการเมืองของนายวัยโรจน์ พิพิธภักดีจะเติบโตมาจากสายตระกูลเจ้าเมืองซึ่งเป็นมรดกทุนทางวัฒนธรรมในการใช้เป็นเงื่อนไขเชิงจาริตในการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่นของจังหวัดปัตตานี ก่อนที่จะผันตัวสลับไปสลับมาระหว่างการเมืองระดับชาติและการเมืองท้องถิ่นในเวลาต่อมา กระทั่งยุติบทบาททางการเมืองด้วยการพ่ายแพ้จากคู่แข่งนั้น ได้แสดงให้เห็นแล้วว่าในช่วงเวลานี้สายตระกูลทางการเมืองดั้งเดิมที่ผูกโยงกับเงื่อนไขเชิงจาริตกลับไม่ได้รับความนิยมเหมือนอดีต และกำลังถูกแทนที่ด้วยนักการเมืองท้องถิ่นหน้าใหม่ที่ปราศจากองค์ประกอบสายสัมพันธ์ที่ผูกติดกับเงื่อนไขจาริตเข้ามามีบทบาทนำทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ดังตัวอย่างนายอันวาร์ สาและ ที่เข้ามาแทนที่บทบาททางการเมืองของนายวัยโรจน์ พิพิธภักดี แม้จะอาศัยองค์ประกอบเชิงจาริตทางศาสนาซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของพื้นที่ แต่เมื่อพิจารณาสายตระกูลกลับพบว่า เป็นชนชั้นนำหน้าใหม่ที่เติบโตจากสายตระกูลนักธุรกิจก่อสร้างในพื้นที่ ซึ่งไม่ได้รับมรดกตกทอดทางการเมืองใดๆ จากสายการสั่งสมบารมีของครอบครัว มิฉะนั้นจึงทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของสายตระกูลที่ผูกโยงกับเงื่อนไขเชิงจาริตแบบเดิมกำลังถูกลดทอนคุณค่า หรือไม่ได้รับความนิยมเหมือนเดิม ดังภาพสรุปโครงสร้างความสัมพันธ์ของตระกูลอุปคบุต (พิพิธภักดี)

รูปภาพที่ 60 โครงสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองในสายตระกูลเจ้าเมือง (พิพิธภักดี/อับดุลบุตร)



จากที่กล่าวข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงเส้นทางสายการเมืองของนายวัยโรจน์ พิพิธภักดี ที่ได้เข้าไปมีความสัมพันธ์ทั้งในการเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ กระทั่งถูกตัดสิทธิทางการเมืองและลดสถานะบทบาททางการเมืองเหลือเพียงการเป็นสมาชิกสังกัดพรรคการเมืองเท่านั้น ฉะนั้น แม้ นายวัยโรจน์ พิพิธภักดี จะอาศัยมรดกความสัมพันธ์ทางสายตระกูลของเจ้าเมืองยะหริ่งในการเติบโตเข้าสู่เส้นทางทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติของตนเอง แต่เมื่อเปลี่ยนผ่านมาถึงในยุคที่สามนี้ก็กลับพบว่าเงื่อนไขที่เป็นมรดกของสายสัมพันธ์ในตระกูลดังกล่าวกลับไม่ได้รับความนิยมนเหมือนช่วงเวลาก่อนหน้านั้นทั้งในยุคที่ 1 และยุคที่ 2 ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนทางการเมืองครั้งสำคัญอันเป็นผลพวงมาจากการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายสังกัดพรรคการเมืองที่ทำให้ผู้สมัครหน้าใหม่ทั้งในการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับชาติในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์สามารถเอาชนะอดีตนักการเมืองกลุ่มวะตะห์ ซึ่งเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ที่ย้ายไปสังกัดพรรคไทยรักไทยได้สำเร็จ โดยสาเหตุหนึ่งเกิดขึ้นมาจากสถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งคนในท้องถิ่นมองว่าเกิดขึ้นมาจากผลของนโยบายและการขับเคลื่อนนโยบายต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้รัฐบาลของพรรคไทยรักไทย (บุญอริ ยีหมะ, 2549, น. 90) ปราบกฏการณ์ดังกล่าวทำให้เห็นว่าตัวแสดงภายในท้องถิ่นพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลับไม่ได้มุ่งพิจารณาที่ตัวบุคคล หรือสายสัมพันธ์ของตระกูลเหมือนอดีตที่ผ่านมา หากแต่กลับพิจารณาบนพื้นฐานการสังกัดพรรคการเมือง และผลงานเชิงประจักษ์ของพรรคการเมืองที่ได้กระทำต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นหลัก เหตุนี้ เมื่อผลงานของ

พรรคไทยรักไทยที่ได้กระทำต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะเป็นการกระทำที่เข้าข่ายการกระทำละเมิด หรือการลดทอนความชอบธรรมด้านต่างๆต่อสถาบันและตัวแสดงที่มีอยู่ในพื้นที่จึงนำมาซึ่งความนิยมที่ลดลงของตัวแสดงชนชั้นนำทางการเมืองที่เข้าไปสังกัดพรรคดังกล่าว ซึ่งในที่นี้คือตระกูลพิพิธภักดีผ่านนายวิโรจน์ พิพิธภักดีที่เข้าไปสังกัดพรรคไทยรักไทยในช่วงเวลานี้

ฉะนั้น อำนาจของตัวบุคคล แม้จะถูกสร้างขึ้นมาจากพื้นฐานที่มีความสัมพันธ์กับจารีตดั้งเดิม (traditional authority) ซึ่งเคยเป็นองค์ประกอบที่ได้รับการยอมรับจากโครงสร้างสถาบันของท้องถิ่น แต่เมื่อเวลาผ่านไปประกอบกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปในทิศทางที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการดำเนินนโยบายของพรรครัฐบาลได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ถูกนำมาใช้ในการพิจารณาประกอบการตัดสินใจเลือกชนชั้นนำทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติมากกว่าที่จะพิจารณาที่ตัวบุคคลที่มีโครงสร้างสายสัมพันธ์ทางตระกูลผ่านเงื่อนไขทางสายเลือดหรือกรรมพันธุ์ (heredity) เหมือนในอดีต ซึ่งนั่นได้สะท้อนให้เห็นแล้วว่ายุคนี้ความนิยมต่อชนชั้นนำทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติขึ้นอยู่กับผลงานทางนโยบายที่มีอยู่ในปัจจุบันซึ่งได้กระทำต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นหลักมากกว่าที่จะพิจารณาจากผลงานที่สายตระกูลในอดีตเคยทำได้

## 1.2 กลุ่มชนชั้นนำสายศาสนา

จากการพิจารณาบทบาททางการเมืองท้องถิ่นของกลุ่มตระกูลชนชั้นนำสายศาสนาในช่วงสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ภายใต้สถานการณ์ของพื้นที่ที่เต็มไปด้วยความรุนแรงซึ่งเกิดขึ้นครอบคลุมทั่วจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่าไม่ได้แตกต่างไปจากกลุ่มชนชั้นนำสายเจ้าเมืองที่เผชิญกับวิกฤติศรัทธา หรือการยอมรับที่ต่ำลงจากโครงสร้างสถาบันและตัวแสดงที่มีอยู่ในระดับท้องถิ่นด้วยเงื่อนไขเช่นเดียวกันคือ การให้ความสำคัญในการพิจารณาที่ผลงานของพรรคมากกว่าที่จะพิจารณาจากตัวบุคคลเหมือนในอดีต ซึ่งในยุคนี้แม้ตระกูลสายนักศาสนาจะยังคงสืบต่อมาที่ทายาท ดังตัวอย่างตระกูลโต๊ะมีนาที่ส่งต่อมาถึงแพทย์หญิงเพชรดาว โต๊ะมีนา ผู้ซึ่งมีศักดิ์เป็นบุตรสาวของนายเด่น โต๊ะมีนา และเป็นหลานของหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ นักการศาสนาผู้เคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมให้กับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในอดีต ซึ่งเมื่อเปลี่ยนผ่านมาถึงยุคนี้ภายใต้การขับเคลื่อนของแพทย์หญิงเพชรดาว โต๊ะมีนา กลับพบว่าไม่ได้มีบทบาทโดดเด่นทางการเมืองท้องถิ่นด้วยการเข้าไปมีความสัมพันธ์ภายในสถาบันท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาแต่อย่างใด และแม้ว่าจะใช้สายตระกูลในการสร้างการเติบโตทางการเมือง หรือสร้างเส้นทางทางการเมืองในระดับชาติให้แก่ตนเองด้วยการเข้าไปสังกัดพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลภายใต้การนำของทักษิณ ชินวัตร จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้สายตระกูลดังกล่าวกลับไม่ได้รับการยอมรับ หรือตกอยู่ในภาวะวิกฤติศรัทธาอันเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายของพรรคไทยรักไทยต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเวลานั้นที่สร้างความรุนแรงและความไม่เป็นธรรมด้านต่างๆซึ่งเป็นผลที่เกิดขึ้นมาจากการปรับปรุงเชิงโครงสร้างของรัฐบาล หรือ

การใช้มาตรการเด็ดขาดจัดการกับสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ กระทั่งปฏิบัติการเหล่านั้นได้ส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เหตุนี้ เมื่อสายตระกูลโต๊ะมีนาได้ส่งต่ออำนาจทางการเมืองมาถึงบุตรของนายเด่น โต๊ะมีนา ผู้เป็นหลานสาวของอดีตนักการศาสนาที่มีบทบาทและได้รับการยอมรับนับถืออย่างกว้างขวางจากท้องถิ่นกลับต้องเผชิญกับวิกฤติศรัทธา หรือไม่ได้รับการยอมรับเหมือนเดิมที่เคยเป็นมาในอดีต เนื่องจากการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองที่เป็นต้นเหตุของการสร้างความบาดหมางและความรุนแรงต่อโครงสร้างความเป็นอยู่ของท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมด้วยการดำเนินการที่เด็ดขาดผ่านการบังคับใช้นโยบายและกฎหมายต่อโครงสร้างท้องถิ่นตามแนวทางการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่เข้มงวด จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้เกิดวิกฤติศรัทธาแก่ชนชั้นนำทางการเมืองที่เคยยอมรับในตระกูลดังกล่าว และหันมาให้ความสำคัญในการพิจารณาบริบทความเป็นพรรคการเมือง และผลงานที่พรรคดำเนินงานต่อสถาบันท้องถิ่นมากกว่าที่จะพิจารณาที่ตัวบุคคลเหมือนในอดีต เพราะฉะนั้นเมื่อแพทย์หญิงเพชรดาว โต๊ะมีนา แม้จะสังกัดพรรคความหวังใหม่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 2544 ซึ่งมีความสัมพันธ์กับพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคที่สถาบันภายในท้องถิ่นไม่ยอมรับด้วยผลงานดังที่กล่าวไปข้างต้น จึงเป็นเหตุทำให้ไม่ได้รับความนิยมและไม่ได้รับการเลือกตั้งในที่สุด ก่อนที่จะผันตัวไปเป็นผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการสาธารณสุขวุฒิสภาในเวลาต่อมาระหว่างปี พ.ศ. 2545-2549 ฉะนั้น จากลักษณะดังกล่าวจึงทำให้ตระกูลนักการศาสนาที่แต่เดิมเคยได้รับความนิยมหรือได้รับการยอมรับกลับต้องเผชิญกับวิกฤติศรัทธาจากเครือข่ายเชิงโครงสร้างภายในสถาบันท้องถิ่น และเปิดทางให้นักการเมืองท้องถิ่นหน้าใหม่ที่ปราศจากเงื่อนไขจากสายตระกูลที่เคยมีคุณูปการต่อพื้นที่เข้ามามีบทบาทนำทางการเมืองแทน

อย่างไรก็ตาม ชนชั้นนำใหม่ทางการเมืองท้องถิ่นเหล่านี้ยังคงมีจุดร่วม หรือสามารถใช้อองค์ประกอบเงื่อนไขทางศาสนาในการสร้างภาพลักษณ์ทางการเมืองให้กับตนเองได้ เพียงแต่การสร้างภาพลักษณ์เหล่านี้ไม่ได้มาจากการอาศัยผลงานซึ่งเป็นการกระทำของสายตระกูลในอดีตที่ตกทอดมาถึงตัวแทนในปัจจุบัน หรือมีเรื่องราวทางประวัติศาสตร์เป็นเครื่องผูกมัดในการสร้างความนิยมเหมือนที่เคยทำมาก่อนหน้านี้ ฉะนั้น ช่วงเวลานั้นนอกจากจะเห็นบทบาททางการเมืองของกลุ่มสายตระกูลเดิมที่ยังคงมีอยู่ และบางส่วนเป็นความสัมพันธ์ทางอ้อมผ่านการสมรสหรือเครือญาติซึ่งเป็นเงื่อนไขใหม่ที่เข้ามาเป็นตัวกำหนดหน้าตาของชนชั้นนำทางการเมืองท้องถิ่น ขณะที่บางส่วนเป็นชนชั้นนำหน้าใหม่ที่ไม่ได้มีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ใดๆกำหนด เพียงแต่เป็นชนชั้นนำที่เกิดจากการได้รับการยอมรับจากเครือข่ายทางสังคมภายในชุมชนท้องถิ่น

เหตุนี้จึงทำให้ช่วงเวลาดังกล่าวไม่สามารถระบุถึงคุณลักษณะที่มีจุดร่วม หรือลักษณะที่มีความโดดเด่นได้โดยตรงเหมือนช่วงที่ผ่านมาก่อนหน้านี้ดังกรณีตัวอย่างผู้สมัครหน้าใหม่ที่ได้รับการเลือกตั้งในท้องถิ่น ซึ่งนัยยะหนึ่งเป็นชนชั้นนำหน้าใหม่ แต่อีกนัยยะหนึ่งกลับพบว่ามีความสัมพันธ์กับ

เครือข่ายของตัวแสดงทางการเมืองดั้งเดิมผ่านเงื่อนไขการสมรส ดังตัวอย่างการสมรสของนายอิสมาแอล ยีตอโรแม กับบุตรสาวของนายอาหมิน โต๊ะมีนา ซึ่งทำให้เขาเข้าไปมีความเกี่ยวข้องกับสายตระกูลโต๊ะมีนา ซึ่งเป็นสายตระกูลนักรบการเมืองท้องถิ่นดั้งเดิมในทางอ้อม ประกอบกับยังมีปัจจัยที่ส่งเสริมให้เขามีอำนาจบารมีหรือสามารถสร้างความนิยมได้มากขึ้นผ่านความสัมพันธ์ทางตรงกับสายตระกูลของโต๊ะครูผู้เป็นเจ้าของโรงเรียนสอนศาสนาอิสลามที่มีชื่อเสียงในท้องถิ่นของจังหวัดปัตตานีคือ โรงเรียนแสงประทีปวิทยา ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ของเขากลับเกี่ยวข้องกับนักรบศาสนาในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ฝ่ายสนับสนุนที่เป็นฐานเสียงของนายอิสมาแอล ยีตอโรแม จึงมาจากการสนับสนุนของกลุ่มนักรบศาสนา และเครือข่ายโรงเรียนสอนศาสนาหรือโรงเรียนปอเนาะที่เปิดมาอย่างยาวนานของครอบครัวตนเอง อีกทั้งการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับสายตระกูลโต๊ะมีนาด้วยเงื่อนไขการสมรส รวมทั้งประวัติทางการศึกษาที่ร่ำเรียนมาทางสายศาสนาที่ประเทศซาอุดีอาระเบียกลายเป็นองค์ประกอบรวมในการสร้างภาพลักษณ์ที่สนับสนุนให้เกิดการยอมรับจากสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น และด้วยทัศนคติทางการเมืองที่เขาเข้าไปสังกัดพรรคประชาธิปไตยซึ่งยืนอยู่คู่ตรงข้ามกับพรรคไทยรักไทยที่ได้รับความนิยมถดถอยในเวลานั้นอันเป็นผลพวงจากความล้มเหลวทางนโยบายที่มีต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงทำให้เงื่อนไขเหล่านั้นกลายมาเป็นสิ่งที่ช่วยสร้างความนิยมให้กับเขาได้มากขึ้น (บุฆอรี ยีหมะ, 2549, น. 92) ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านั้นได้แสดงให้เห็นถึงทัศนคติทางการเมืองของตัวแสดงในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยการให้ความนิยมในการตัดสินใจเลือกพรรคมากกว่าที่จะเลือกบุคคลในช่วงเวลานั้น

นอกจากนี้อย่างที่กล่าวไปในตอนต้นว่าเป็นช่วงระยะเปลี่ยนผ่านที่มึนการการเมืองท้องถิ่นหน้าใหม่อื่นๆผู้ซึ่งไม่ได้มีเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ภูมิหลังซึ่งเป็นจุดขายเป็นตัวกำหนดในการสร้างฐานการสนับสนุน แต่ความนิยมเกิดขึ้นมาจากบทบาทที่นักรบการเมืองผู้นั้นได้เข้าไปมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับเครือข่ายทางสังคมในพื้นที่ เหตุนี้จึงทำให้เครือข่ายความใกล้ชิดเหล่านั้นกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างฐานการสนับสนุนจนได้รับการยอมรับจากเครือข่ายในท้องถิ่น เช่น ซาตา อาแวก็อจี ซึ่งได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาของจังหวัดปัตตานี ผู้มีพื้นฐานจากครอบครัวที่ยากจน และเคยมีประสบการณ์เป็นผู้ถูกกระทำจากการของรัฐไทยในคดีความมั่นคงที่ทำให้ภาพลักษณ์ของเขากลายเป็นตัวแทนผู้ที่มีบทบาทในการเรียกร้องความเป็นธรรม หรือสิทธิต่างๆที่ท้องถิ่นควรจะมีให้กับพื้นที่ตนเองกระทั่งการกระทำเหล่านั้นได้สร้างภาพลักษณ์ให้เขากลายเป็นผู้มีคุณูปการต่อท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ (บุฆอรี ยีหมะ, 2549, น. 92-93)

ฉะนั้น องค์ประกอบในการสร้างภาพลักษณ์ของผู้นำท้องถิ่นช่วงเวลานี้จึงมีทั้งที่เป็นองค์ประกอบดั้งเดิม และองค์ประกอบใหม่ที่เข้ามาผสมผสานจนทำให้คุณลักษณะของความเป็นชนชั้นนำทางการเมืองท้องถิ่นไม่ได้มีลักษณะตายตัว หรือมีความสั่นไหวในองค์ประกอบของความหลากหลายมากขึ้นซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการประกอบสร้างฐานการสนับสนุนให้แก่ตนเองกระทั่ง

บรรดาสถาบันและตัวแสดงที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นเหล่านั้นเกิดความไว้วางใจ และมองเห็นคุณค่าในตัวบุคคลผู้นั้นจึงได้กระทำการตัดสินใจเลือกบุคคลเหล่านั้นเป็นตัวแทนเข้าไปมีบทบาทเป็นนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ไม่ว่าจะด้วยเงื่อนไขอะไรที่เข้ามาประกอบการตัดสินใจของประชาชนในท้องถิ่นล้วนมีส่วนในการกำหนดคุณลักษณะความมีบารมี (charismatic authority) (Blau, 1963, p. 131) ให้กับบุคคลเหล่านั้นทั้งสิ้น และมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้เขาผู้นั้นกลายเป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจบนฐานความถูกต้องและชอบธรรมตามหลักกฎหมายที่ถูกจัดตั้งโดยรัฐไทย (legal authority)

## 2. กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในทางโลก (แยกรัฐออกจากศาสนา)

### 2.1 กลุ่มตระกูลคนจีน

กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในทางโลก (secular elite) ประเภทกลุ่มตระกูลคนจีนพบว่าเป็นกลุ่มที่ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับชนชั้นนำเชิงจารีตเดิมที่สัมพันธ์กับเจ้าเมืองในอดีต หรือสัมพันธ์กับนักการศาสนาผู้มีบทบาททางจิตวิญญาณบนฐานของความศรัทธา หากแต่เป็นกลุ่มที่ใช้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจการค้าที่ผูกติดกับเงื่อนไขทางเชื้อชาติหรือสัญชาติจีนในการผลักดันตนเองเข้าสู่เส้นทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งในยุคนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มที่สำคัญ โดยใช้จุดแบ่งของความแตกต่างคือการสืบสายตระกูลและไม่สืบสายตระกูล ทั้งนี้เป็นกลุ่มที่มีจุดร่วมเดียวกันคือ ความเป็นคนจีน หรือมีเชื้อชาติจีน ซึ่งกลุ่มนี้เป็นกลุ่มสำคัญที่เข้ามามีบทบาทนำทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้ด้วยเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นกลไกกลางในการประสานความสัมพันธ์ระหว่างตนเองและท้องถิ่น ประกอบด้วย

(1) กลุ่มที่สืบทอดจากสายตระกูลกลุ่มพ่อค้าคนจีนซึ่งอพยพเข้ามาตั้งหลักแหล่งในพื้นที่ตามเส้นทางการพัฒนาการประวัติศาสตร์

กลุ่มนี้เป็นกลุ่มนักธุรกิจ หรือผู้ประกอบการที่ใช้ความสัมพันธ์ทางอำนาจซึ่งถูกส่งสมมาจากสายตระกูลที่มีสถานะเป็นกลุ่มพ่อค้าคนจีนและกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นเดิมในการสืบต่อบทบาทนำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ดังเห็นได้จากความสัมพันธ์ของสายตระกูลคณาภิรักษ์ ซึ่งเป็นตระกูลที่สืบต่อจากต้นตระกูลคือ จางวางโท หลวงสำเร็จกิจการจางวาง (ปุ๋ย แซ่ตัน) ซึ่งเป็นกลุ่มคนจีนฮกเกี้ยนที่อพยพเข้ามาทางเรือเพื่อตั้งหลักถิ่นฐานทำการค้าเหมืองแร่ในจังหวัดปัตตานี และต่อมาได้แตกหน่อเป็นโครงข่ายความสัมพันธ์ทางสายเลือดด้วยเงื่อนไขทางการสมรส หรือการอยู่กินในลักษณะฉันสามีภรรยากระทั่งได้สร้างตระกูลใหม่ที่ยังคงอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์กับตระกูลเดิม ได้แก่ ตระกูลแซ่ตัน ตระกูลโกวิทยา ตระกูล ณ สงขลา ตระกูลนาคพันธุ์ ตระกูลกาญจนบุษย์ ตระกูลวัฒนายากร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงตัวแสดงทางการเมืองในระดับท้องถิ่นช่วงเวลานี้กลับพบว่า มีสายตระกูลโกวิทยาที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ทางอำนาจด้วยการเป็นชนชั้นนำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ระดับเทศบาล คือ นางสาวสายไหม โกวิทยา ที่ได้รับการเลือกตั้งให้เข้าไปเป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองปัตตานีถึง 3 สมัย ซึ่งเป็นรอยต่อที่อยู่ในช่วงเวลานี้

(2) กลุ่มคนเชื้อสายจีนหน้าใหม่ที่มิได้สืบทอดมาจากสายตระกูลนักการเมืองท้องถิ่น แต่ใช้บทบาททางธุรกิจการค้าในการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่

กลุ่มนี้เป็นกลุ่มนักธุรกิจหรือผู้ประกอบการหน้าใหม่ที่เติบโตขึ้นมาในสายตระกูลทางการค้า และได้ใช้อำนาจทางเศรษฐกิจที่ตนเองมีเป็นองค์ประกอบหลักในการสร้างความสัมพันธ์กับท้องถิ่น ก่อนที่จะใช้โอกาสเหล่านั้นในการเปลี่ยนแปลงสถานะของตนเองเป็นชนชั้นนำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เช่น ตระกูลของนายไพโรจน์ พิณิชกุล นายกเทศมนตรีเมืองปัตตานี 2 สมัย ผู้เป็นเจ้าของโรงงานผลิตน้ำแข็งจังหวัดปัตตานี หรือตระกูลของพิทักษ์ ก่อเกียรติพิทักษ์ นายกเทศมนตรีเมืองปัตตานี 4 สมัย ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของธุรกิจหลายอย่างในพื้นที่จังหวัดปัตตานีเช่นเดียวกัน ได้แก่ โรงงานปลากระป๋องส่งออก ประมง ธุรกิจอาหาร โรงแรม เป็นต้น ทั้งนี้ คนกลุ่มนี้แม้จะเป็นกลุ่มคนเชื้อสายจีน แต่เป็นกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นหน้าใหม่ที่มิได้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับเส้นทางการเมืองท้องถิ่นที่เชื่อมสัมพันธ์กับสายบรรพบุรุษแต่อย่างใด เพราะฉะนั้นยุคนี้จึงเป็นยุคของการเปลี่ยนแปลงภาพลักษณ์ของชนชั้นนำทางธุรกิจหรือการค้าที่เป็นคนเชื้อสายจีนหน้าใหม่ที่ใช้อำนาจทางธุรกิจการค้าเหล่านั้นในการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองท้องถิ่น แต่การเข้าไปมีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นของกลุ่มคนจีนเหล่านั้นกลับพบว่า เป็นบทบาทที่อยู่ในพื้นที่ระดับเมือง หรือเป็นการปกครองท้องถิ่นในระดับเทศบาลเป็นหลัก ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้เงื่อนไขทางธุรกิจที่ตนเองหรือครอบครัวมีการสร้างบารมีบนพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างตนเองและตัวแสดงภายในท้องถิ่น เพียงแต่การสืบทอดทางอำนาจมีความแตกต่างจากช่วงก่อนหน้านี้ที่มุ่งเน้นอาศัยความสัมพันธ์ทางสายเลือดหรือกรรมพันธุ์ (heredity) ในการสร้างความชอบธรรมทางอำนาจให้กับตนเอง ฉะนั้นในยุคนี้แม้จะเป็นเครือข่ายกลุ่มคนจีนจริง แต่กลับพบว่าไม่มีความสัมพันธ์ในลักษณะของสายตระกูลทางการเมืองแต่อย่างใด ฉะนั้น อำนาจของกลุ่มนายทุนนักธุรกิจคนจีนแม้จะเป็นคนหน้าใหม่ในทางการเมืองท้องถิ่น แต่ด้วยบทบาทการเป็นนักธุรกิจการค้าที่สั่งสมยาวนานในพื้นที่นั้นบ่งชี้ว่ามีส่วนสำคัญอย่างมากที่ทำให้บุคคลเหล่านั้นเป็นที่รู้จักในหมู่บรรดาตัวแสดงในระดับท้องถิ่นด้วยเงื่อนไขความสัมพันธ์ก่อนหน้านี้ที่อยู่ในรูปของผู้ค้าและผู้ซื้อหรือผู้รับบริการก็ตาม เหตุนี้จึงทำให้มิติทางอำนาจที่อาศัยกลไกทางธุรกิจในการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่จึงเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้บุคคลผู้นั้นเป็นกลุ่มที่ได้รับมอบคุณค่าทางอำนาจ และสั่งสมกระทั่งมีบารมี (charismatic authority) ขึ้นมาในท้องถิ่นนั้นๆได้ แม้จะมิได้ผูกพันด้วยเงื่อนไขของสายเลือด (heredity) ในการเติบโตบนเส้นทางการเมืองท้องถิ่นก็ตาม

## 2.2 กลุ่มข้าราชการ

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของข้าราชการที่มีต่อท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในยุคของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พบว่า เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญเหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเงื่อนไขที่เกิดขึ้นมาจากการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินที่เน้นการรวมศูนย์กลางทางอำนาจผ่านโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคด้วยการนำแนวคิดซีอีโอ (CEO)\* มาปรับใช้กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเปรียบเสมือนเป็นซีอีโอที่มีอำนาจในการบริหารงานและแก้ไขปัญหาต่างๆของจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จ และที่สำคัญโครงสร้างดังกล่าวช่วยกระชับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคให้มีความใกล้ชิดได้มากขึ้น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 161) ซึ่งตรงกันข้ามกับราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในสภาวะถดถอยหรือไม่ได้ก้าวหน้าเหมือนโครงสร้างในราชการส่วนภูมิภาคที่มีข้าราชการในหน่วยงานของรัฐต่างๆเป็นส่วนประกอบสำคัญในการสร้างพลังให้กับระบบราชการ ฉะนั้น ตัวแสดงที่อยู่ภายใต้โครงสร้างราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาพิเศษในระดับจังหวัด และอำเภอ จึงกลายเป็นตัวแสดงหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาเหนือโครงสร้างสถาบันที่อยู่ในระดับท้องถิ่น ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐบาลที่อยู่ในรูปของข้าราชการ หรือลูกจ้างของรัฐในระดับจังหวัดและอำเภอ ประกอบด้วย ครูในโรงเรียน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผู้นำสายปกครองท้องถิ่น กลุ่มข้าราชการระดับล่างที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการในท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มมุสลิม มีเชื้อสายมลายู และผ่านระบบการศึกษาแบบไทยที่ใช้ภาษาไทยเป็นภาษาหลักในการสื่อสารได้กลายเป็นชนชั้นนำที่ท้องถิ่นให้คุณค่าด้วยหวังว่าจะใช้กลุ่มชนชั้นนำเหล่านี้ที่สามารถพูดสื่อสารภาษาไทยได้เป็นตัวกลางในการประสานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนมลายูมุสลิมในท้องถิ่นที่ไม่สามารถสื่อสารเป็นภาษาไทยได้ (ศรีสมภพ จิตรภิญโญศรี, 2563, น. 117) เหตุนี้จึงทำให้บรรดาข้าราชการในสังกัดหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค หรือแม้แต่ข้าราชการในสังกัดราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางกฎหมาย (legal authority) ที่มีบทบาทซึ่งสัมพันธ์กับท้องถิ่นด้านใดด้านหนึ่งกลายเป็นตัวแสดงหลักที่ถูกให้คุณค่าหรือถูกยกสถานะให้กลายเป็นกลุ่มชนชั้นนำของท้องถิ่นไปโดยปริยาย และที่สำคัญบางตัวแสดงกลับเป็นตัวแสดงที่มีอำนาจบารมี (charismatic authority) ด้วยเงื่อนไขส่วนตัวที่มาจากบุคลิก นิสัย พฤติกรรม และผลงานการกระทำทางสังคมที่มีต่อท้องถิ่นนั้นๆโดยตรง ซึ่งเงื่อนไขประกอบในลักษณะดังกล่าวกลับยิ่งทำให้ตัวแสดงชนชั้นนำเหล่านั้นกลายเป็นตัวแสดงหลักที่สามารถสร้างความใกล้ชิดสนิทสนมหรือได้รับความไว้วางใจจากบรรดาตัวแสดงที่มีอยู่ในท้องถิ่นมากขึ้น แม้จะมีความสัมพันธ์กับ

\* แนวคิด CEO (Chief Executive Officer) คือ การยกระดับความสัมพันธ์ทางอำนาจของโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่ในฐานะประธานคณะผู้บริหาร โดยมีองค์ประกอบของผู้บริหารซึ่งมาจากหัวหน้าส่วนราชการอีกหลายคนเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธาน เหตุนี้จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีสถานะเป็นผู้แทนนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าส่วนราชการแต่ละกระทรวงเป็นตัวแทนของรัฐมนตรี (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 162)

โครงสร้างราชการส่วนกลางและภูมิภาคก็ตาม ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือข้าราชการในสังกัดหน่วยงานต่างๆ (บางคน/บางพื้นที่) ที่สามารถใช้คุณลักษณะส่วนตัวในการเข้าถึงหรือเข้าไปมีความสัมพันธ์กับท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิด อันส่งผลทำให้คุณลักษณะส่วนตัวเหล่านั้นกลายเป็นองค์ประกอบหลักที่ช่วยยกระดับสถานะจากการเป็นข้าราชการทั่วไปสู่การเป็นชนชั้นนำที่ได้รับควมไว้วางใจจากท้องถิ่น

### 2.3 กลุ่มพลเมือง กลุ่มปัญญาชน และกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมอื่นๆ

กลุ่มนี้พบว่า เป็นกลุ่มสำคัญกลุ่มใหม่ที่เข้ามาท้าทายอำนาจของตัวแสดงชนชั้นนำเดิมที่มีบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่น กลุ่มนี้จะอาศัยอุดมการณ์ ความคิด และเรื่องราวที่เคยเผชิญมาเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนทางการเมืองท้องถิ่นเพื่อให้ตนได้รับอำนาจผ่านการยอมรับจากโครงสร้างภายในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะต้องอาศัยเงื่อนไขประกอบสร้างอุดมการณ์ ความคิด และเรื่องราวใดๆก็ตามเพื่อสนับสนุนให้ตัวเองได้รับอำนาจเป็นชนชั้นนำหน้าใหม่ แต่เงื่อนไขที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปและยังคงถูกนำมาใช้สร้างภาพลักษณ์ความเป็นชนชั้นนำคือ “เงื่อนไขทางศาสนา” ฉะนั้น จึงทำให้เห็นว่าชนชั้นนำท้องถิ่นซึ่งเป็นกลุ่มพลเมืองหรือปัญญาชนหน้าใหม่ในยุคนี้อย่างคงมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือเลือกใช้อุปกรณ์ประกอบทางศาสนา ในฐานะเป็นสภาวะบังคับของพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนสร้างฐานนิยม และการยอมรับจากโครงสร้างเดิมของท้องถิ่น เช่น โต๊ะครู โต๊ะอิหม่าม ลูกหลานของเครือข่ายโต๊ะครู โต๊ะอิหม่าม เจ้าของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ผู้ที่ได้รับการศึกษาในสถาบันการศึกษาระดับสูงของรัฐ หรือสถาบันการศึกษาทางศาสนาจากต่างประเทศ เป็นต้น คนกลุ่มนี้จึงเป็นกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองท้องถิ่นที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการท้าทาย หรือเปลี่ยนแปลงภาพลักษณ์ทางการเมืองที่อิงสายตระกูล หรืออิงอยู่กับตัวแสดงที่อยู่ในโครงสร้างของระบบราชการแบบเดิม มาสู่ตัวแสดงหน้าใหม่ที่แข่งขันกันด้วยเงื่อนไขทางการศึกษา ความรู้ความสามารถ และบทบาทการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเด็นใหม่ๆ แต่เงื่อนไขเหล่านั้นยังคงมีความสัมพันธ์ด้านใดด้านหนึ่งกับสถาบันทางศาสนาซึ่งเป็นสถาบันที่อยู่ในสภาวะเส้นทางบังคับซึ่งไม่สามารถหรือถอนออกจากความคิดความเชื่อจากพื้นที่ได้

### 2) ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดง

เมื่อพิจารณาถึงเรื่องความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงภายใต้โครงสร้างการเมืองการปกครองท้องถิ่นในช่วงการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ผู้วิจัยขอแบ่งการวิเคราะห์และอธิบายเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

## 1. ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ โครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรนั้นสามารถอธิบายความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงตามแนวคิดเรื่องอำนาจของ Steven Lukes ได้ 3 มุมมอง กล่าวคือ

### 1.1 มุมมองพหุนิยมทางอำนาจ (Pluralists View of Power)

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันท้องถิ่นและโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นด้วยมุมมองนี้พบว่า สถาบันท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงมีโครงสร้างอำนาจที่สัมพันธ์กับเงื่อนไขความเป็นจารีตดั้งเดิมของท้องถิ่นซึ่งถูกกำหนดผ่านเส้นทางบังคับทางประวัติศาสตร์ที่ถูกทับถมตั้งแต่เป็นอาณาจักรดั้งเดิมและผลิตซ้ำเรื่อยมาตั้งแต่รัชกาลที่ 5 ฉะนั้นมุมมองความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงในช่วงเวลานี้จึงมีทั้งลักษณะที่เหมือนกัน และมีลักษณะบางประการที่แตกต่างกันด้วยเงื่อนไขพลวัตทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ทางอำนาจยังคงเป็นความสัมพันธ์ที่สืบทอดผ่านสายตระกูลเจ้าเมือง นักการศาสนา และกลุ่มพ่อค้าคนจีน ซึ่งเป็นตัวแสดงจารีตดั้งเดิมที่ยังคงใช้เงื่อนไขของสายตระกูลในการสืบทอดความสัมพันธ์ทางอำนาจเอาไว้ได้ แม้อาจจะไม่ได้เข้มข้นเหมือนยุคก่อนหน้า หรืออยู่ในช่วงเวลาที่กำลังถูกโครงสร้างทางอำนาจอื่นเข้ามาท้าทายหรือแทนที่ โดยเฉพาะกลุ่มปัญญาชนผู้มีการศึกษา หรือกลุ่มทางสังคมใหม่ๆ

สำหรับการพิจารณาด้วยมุมมองพหุนิยมทางอำนาจจึงจำเป็นต้องพิจารณาจากคุณลักษณะเชิงการกระทำของตัวแสดงในพื้นที่ว่า การกระทำหรือเงื่อนไขที่มีความหลากหลายของตัวแสดงใดที่สามารถสร้างสถานภาพทางอำนาจให้มีความเหนือกว่าตัวแสดงอื่นในพื้นที่ได้ เช่น ตัวแสดงตระกูลผู้นำศาสนาอย่างตระกูลโต๊ะมีนา หรือตระกูลอื่น เช่น ตระกูลยิดอโรแมซึ่งเป็นตระกูลหน้าใหม่ที่ใช้อำนาจประกอบที่เกี่ยวข้องกับมิติทางศาสนาจากการเป็นบุตรของโต๊ะครู ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามในการสร้างความนิยมแทน เป็นต้น ตระกูลผู้นำสายเจ้าเมืองได้ใช้เงื่อนไขความเชื่อมโยงกับราชสำนักในการสร้างความศรัทธาให้กับสถานะความเป็นชนชั้นนำ ชนชั้นนำในตระกูลเครือข่ายกลุ่มพ่อค้าคนจีน หรือกลุ่มนักการเมืองเชื้อสายจีนที่ได้ใช้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจผ่านธุรกิจหรือการค้าเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์กับท้องถิ่น ชนชั้นนำในกลุ่มข้าราชการที่เข้าไปมีความสัมพันธ์กับประชาชนด้วยเงื่อนไขของกฎหมายที่มีสภาพบังคับ หรือเงื่อนไขส่วนตัวที่ช่วยเสริมสร้างความใกล้ชิดสนิทสนม หรือความไว้วางใจในความสัมพันธ์ระหว่างกัน และกลุ่มปัญญาชนหน้าใหม่ที่มีการศึกษาหรือกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมอื่นๆจะใช้เงื่อนไขทางความรู้ความสามารถและบทบาททางสังคมที่ตนเองมีในการใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหนือกว่าตัวแสดงอื่น ด้วยเหตุนี้ เงื่อนไขที่เป็นข้อได้เปรียบของตัวแสดงทางการเมืองในระดับท้องถิ่นจึงถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความสัมพันธ์ทาง

อำนาจที่เหนือกว่าอยู่เสมอ ซึ่งเป็นไปตามวงจรของความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างผู้นำท้องถิ่น (A) ที่นำข้อได้เปรียบด้านใดด้านหนึ่งของตนเองมาใช้เป็นองค์ประกอบสร้างอำนาจให้มีความเหนือกว่าตัวแสดงอื่น และความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้เครือข่ายโครงสร้างระดับล่าง ซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่ (B) ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของชนชั้นนำ (A) เหล่านั้น โดยที่เครือข่ายทางสังคมท้องถิ่นระดับล่างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎกติกา หรือเข้าไปตอบสนองนโยบายที่ชนชั้นนำท้องถิ่น (A) เหล่านั้นสร้างขึ้นมาเพื่อขับเคลื่อนความต้องการได้เป็นผลสำเร็จ

## 1.2 มุมมองวิพากษ์ทางอำนาจ (Critique View of Power)

ในช่วงเวลานี้พบว่า บทบาทของตัวแสดงที่เข้าไปมีความเกี่ยวข้องกับสถาบันท้องถิ่นที่อยู่ในรูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเชื่อมโยงกับ 5 กลุ่มที่สำคัญคือ กลุ่มตระกูลสายเจ้าเมือง กลุ่มตระกูลนักการศาสนา กลุ่มตระกูลพ่อค้าคนจีน กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มที่มีองค์ประกอบเงื่อนไขที่แตกต่างอื่น ๆ ซึ่งเป็นกลุ่มหน้าใหม่ที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองภายในท้องถิ่น ซึ่งทั้ง 5 กลุ่มนี้กลับพบว่ามีผลสำคัญอย่างมากต่อการสร้างปฏิสัมพันธ์กับบรรดาตัวแสดงต่างๆ ที่อยู่ในท้องถิ่น ทั้งนี้การสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหนือกว่าของตัวแสดงนำดังกล่าวเมื่อพิจารณาผ่านมุมมองเชิงวิพากษ์ทางอำนาจ (Critique View of Power) ตามการศึกษาของ Steven Lukes ที่อ้างอิงจากงาน Peter Bachrach และ Morton S. Baratz (Bachrach & Baratz, 1970) พบว่า ทั้ง 5 กลุ่มชนชั้นนำหลักที่เข้ามามีความสัมพันธ์กับเครือข่ายภายในสถาบันท้องถิ่นจะมีองค์ประกอบ 2 รูปแบบที่ถูกนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจ กล่าวคือ

1. เงื่อนไขที่ติดตัวมาจากความสัมพันธ์ทางสายเลือดที่ช่วยสร้างอำนาจเชิงบารมี และอำนาจทางกฎหมายตามมา
2. เงื่อนไขที่ได้มาเพราะความสามารถของตัวแสดง เช่น เงื่อนไขทางการศึกษา เงื่อนไขเชิงการกระทำต่อสังคมท้องถิ่น และเงื่อนไขความสามารถหรือความเชี่ยวชาญอื่นๆ

เงื่อนไขทั้ง 2 ประการดังกล่าวที่อยู่ในรูปของความสัมพันธ์กับสายตระกูลที่มีผลงานซึ่งเป็นคุณูปการต่อท้องถิ่น หรือเงื่อนไขใหม่ที่เกิดจากการกระทำหรือความสามารถเฉพาะตัวของผู้นั้นที่สามารถสร้างการยอมรับจากเครือข่ายภายในท้องถิ่นได้ ฉะนั้นไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบที่ติดตัวมาหรือองค์ประกอบใหม่ที่สร้างขึ้นมาด้วยความสามารถของตนเอง ล้วนเป็นองค์ประกอบที่ถูกนำมาใช้สร้างทางเลือกให้เครือข่ายสถาบันภายในท้องถิ่นเกิดการยอมรับ หรือทำให้อำนาจเหล่านั้นมีความชอบธรรมมากขึ้น แต่กระนั้นจุดอ่อนของปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจในลักษณะดังกล่าวคือ การรับรู้ได้เพียงในระดับผิวเผิน หรือเห็นแค่เปลือกนอก เช่น รับรู้ได้เพียงว่าเขาเหล่านั้นมีความสัมพันธ์กับสายตระกูลใด มีการศึกษาระดับไหน หรือมีความสามารถที่แสดงผ่านผลงานเชิงประจักษ์เป็นเช่นไรได้เท่านั้น โดยที่ไม่สามารถล้วงลึกได้ถึงจิตสำนึกหรือความคิดของกลุ่มชนชั้นนำนั้นๆ ว่ามีความคิดที่

แท้จริง หรือความต้องการอะไรแอบแฝงที่จะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือภาพลักษณ์ภายนอกที่สามารถเห็นหรือสัมผัสได้ เหตุนี้จึงทำให้ตัวแสดงที่อยู่ภายในโครงสร้างระดับล่างของท้องถิ่นถูกจำกัด เช่น ความประสงค์ที่จะขับเคลื่อนเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมให้กับเครือข่ายตระกูลตนเองและเครือข่ายที่เคยถูกกระทำด้านใดด้านหนึ่งซึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรม ความประสงค์ที่จะแบ่งแยกดินแดนออกจากประเทศไทย ความประสงค์แสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือการแสวงหาผลกำไรในรูปแบบอื่นๆที่เพิ่มมากขึ้นจากการใช้อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นที่ตนเองได้มา ความประสงค์เพื่อสร้างความก้าวหน้าทางอาชีพราชการให้แก่ตนเอง ความประสงค์ที่จะใช้อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นที่ตนเองมาเพื่อสั่งสมบารมี และเป็นใบเบิกทางเพื่อสร้างการเติบโตทางการเมืองในระดับชาติ และความประสงค์ส่วนตัวในด้านอื่นๆที่อยู่เบื้องหลังซึ่งเครือข่ายภายในท้องถิ่นไม่อาจล่วงรู้ถึงเจตนาที่แท้จริงได้ เป็นต้น

คุณลักษณะเชิงการกระทำที่แอบแฝงดังกล่าวจึงเป็นกับดักสำคัญที่ทำให้ตัวแสดงอื่นที่อยู่ภายในเครือข่ายเชิงสถาบันท้องถิ่น หรือแม้แต่ตัวแสดงเชิงอำนาจนำอื่นๆซึ่งเป็นคู่แข่งทางการเมืองท้องถิ่นไม่อาจล่วงรู้ถึงเจตนาที่แท้จริงเหล่านั้นได้ เพราะฉะนั้นการเข้ามามีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นผ่านโครงสร้างเชิงสถาบันที่เป็นทางการจึงจำกัดด้วยตัวแสดงนำเพียงบางกลุ่มที่สามารถใช้อำนาจเชิงบารมีที่ผูกขาดความสัมพันธ์เชิงบรรทัดฐาน (norms) หรืออำนาจที่สังคมยอมรับโดยให้คุณค่า (value) ผ่านเงื่อนไขต่างๆที่สามารถทำให้ประชาชนตัดสินใจเลือกให้ผู้นั้นสามารถเข้าถึงอำนาจที่เป็นทางการในทางกฎหมายได้ เหตุนี้จึงทำให้ปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจในลักษณะดังกล่าวกลายเป็นกับดักที่กีดกันไม่ให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถล่วงรู้ถึงเจตนาหรือความต้องการที่แท้จริงจากสิ่งที่เห็นในเชิงประจักษ์ ประชาชนจึงอยู่ในสถานะของการเป็นผู้ถูกกีดกันการเข้าถึง หรือถูกปิดกั้นการรับรู้ในประเด็นที่อาจส่งผลกระทบต่อตนเอง และการจำกัดหรือผูกขาดอำนาจของตัวแสดงชนชั้นนำเพียงไม่กี่กลุ่มที่ใช้อำนาจทางวัฒนธรรม หรืออำนาจทางการศึกษาที่สังคมให้การยอมรับเป็นหลัก ย่อมส่งผลให้ประชาชนไม่อาจล่วงรู้ถึงความจริงบางอย่างที่แอบแฝงจากการกระทำที่มีชั้นเชิงหรือมีอุบายของชนชั้นนำท้องถิ่นเหล่านั้นได้ โดยเฉพาะการใช้เงื่อนไขที่เป็นความได้เปรียบของตนเองในการเข้าถึงอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ด้านใดด้านหนึ่งที่อยู่นอกขอบเขตอุดมการณ์ หรือผลงานเชิงประจักษ์ที่ประชาชนสัมผัสและรับรู้ได้

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างตัวแสดงชนชั้นนำท้องถิ่น และตัวแสดงอื่นที่มีอยู่ในเครือข่ายท้องถิ่น ทั้งที่อยู่ในรูปของคู่แข่งทางการเมือง หรือประชาชนพลเมืองที่อยู่ในท้องถิ่นมีกำแพงบางอย่างที่เข้ามาคั่นกลางในความสัมพันธ์ด้วยเสมอ ไม่ว่าจะที่มาของกำแพงที่ถูกสร้างขึ้นมากันกลางในความสัมพันธ์จะมาจากการกระทำโดยรัฐผ่านเงื่อนไขของกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆที่มีสภาพบังคับเพื่อกำหนดการกระทำ หรืออีกด้านเป็นการสร้างกำแพงขึ้นมาโดยกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในท้องถิ่นเอง ฉะนั้น ไม่ว่าจะกำแพงจะถูกสร้างขึ้นมาจากฝ่ายใดก็ตามล้วนมี

ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางอำนาจที่อยู่ในฐานะผู้ถูกใช้อำนาจเสมอ นั่นคือ เครือข่ายตัวแสดงภายในท้องถิ่นที่กลับถูกกีดกัน ปิดกั้น หรือถูกกดทับไม่ให้อำนาจล่วงรู้ได้ถึงความเป็นจริงของตัวแสดงที่เป็นชนชั้นนำทางการเมืองท้องถิ่นนั้นๆ ได้ เช่น ความต้องการที่อยู่เบื้องหลังนโยบายการหาเสียง หรือนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการปกครองท้องถิ่น ความต้องการที่อยู่เบื้องหลังจากการใช้ตำแหน่งและหน้าที่ที่ตนเองมี และความต้องการเชิงโครงสร้างอื่นๆ ที่สัมพันธ์กับรัฐส่วนกลาง เป็นต้น กระบวนการดังกล่าวจึงเป็นการปิดกั้นการรับรู้หรือการเข้าถึงความจริงของสาธารณะหรือประชาชน ด้วยการปิดโอกาสไม่ให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น หรือเสนอข้อเรียกร้องต่างๆ ได้ในพื้นที่สาธารณะได้ หรือแม้แต่ในช่วงเวลานี้จะเริ่มเปิดพื้นที่ให้เกิดประชาคมท้องถิ่นเพื่อสะท้อนปัญหา แต่กระบวนการดังกล่าวกลับยังคงขาดการมีส่วนร่วม หรือแม้การมีส่วนร่วมของประชาชนในบางพื้นที่จะเกิดขึ้น แต่ยังคงพบว่าเป็นเพียงรูปแบบเปลือกนอกที่ไม่ได้ผลักดันหรือทำให้ข้อเสนอของประชาชนได้รับการตอบสนอง กระบวนการจึงเป็นเพียงแค่การทำให้มี โดยที่ผลลัพธ์ของกระบวนการยังไม่ได้ตอบสนองให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้ อาจด้วยเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดของงบประมาณ หรือเงื่อนไขอื่นที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่อาจล่วงรู้

เหตุนี้จึงส่งผลให้การขับเคลื่อนเชิงนโยบายที่แสดงออกผ่านการกระทำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของชนชั้นนำ และตัวแสดงอื่นภายในโครงสร้างเชิงสถาบันท้องถิ่น (A) จึงกลายเป็นเพียงรูปแบบการดำเนินการที่จำกัดการรับรู้ของประชาชน อันเกิดจากผลของการสร้างกำแพงกีดกันการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน (B) ที่ทำให้เกิดโครงสร้างของการไม่ตัดสินใจ (nondecision) ขึ้นมา (Lukes, 2005, p. 22) โดยเฉพาะการไม่สามารถเสนอ หรือร่วมตัดสินใจ หรือผลักดันประเด็นเชิงนโยบายใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนภายในท้องถิ่นได้ด้วยตัวประชาชนเอง ซึ่งทำให้สภาวะของการไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเหล่านั้นกลายเป็นเงื่อนไขของการตัดสินใจรูปแบบหนึ่ง (nondecision-making is a form of decision-making) (Lukes, 2005, p. 25) นั่นคือ การทำให้ประเด็นทางการเมืองที่หลากหลายของตัวแสดงในท้องถิ่นถูกจำกัดหรือถูกกีดกันไม่ให้เข้าสู่กระบวนการทางการเมือง หรือมีบางประเด็นที่อาจเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง แต่กลับไม่สามารถผลักดันให้เป็นผลสำเร็จ รวมทั้งการสร้างภาพลวงตาด้วยการกระทำผิวเผินที่ทำให้ดูเหมือนว่าได้กระทำตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่นเพื่อทำให้คะแนนนิยมของตนเองยังคงมีอยู่ หรือยังไม่ถูกต่อต้าน

### 1.3 มุมมองการศึกษาอำนาจตามแนวทางวิพากษ์ที่เกิดจากการครอบงำ การควบคุมความคิด และการสร้างอุดมการณ์

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นที่ทำให้ตัวแสดงชนชั้นนำทั้ง 5 กลุ่ม ประกอบด้วย ชนชั้นนำสายตระกูลเจ้าเมืองเดิม ชนชั้นนำสายตระกูลนักการศาสนา ชนชั้นนำสายตระกูลพ่อค้าคนจีน ชนชั้นนำสายข้าราชการประจำ

และชนชั้นนำใหม่ซึ่งเป็นกลุ่มพลเมือง ปัญญาชน หรือตัวแทนเครือข่ายทางสังคม เป็นกลุ่มตัวแสดงชนชั้นนำที่มีอำนาจเหนือกว่าตัวแสดงอื่นภายในท้องถิ่น โดยบรรดากลุ่มเหล่านี้มักอาศัยข้อได้เปรียบที่ตนเองมีในการสร้างความนิยม หรือทำให้เกิดความไว้วางใจต่อสถานะความเป็นผู้นำท้องถิ่นที่มีความชอบธรรม ได้แก่ การใช้อำนาจทางวัฒนธรรมหรือทุนทางสังคมที่ตนเองมี โดยเฉพาะองค์ประกอบที่สัมพันธ์กับเงื่อนไขความเป็นจารีตท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม หรือความสัมพันธ์ผ่านสายตระกูลของเจ้าเมืองซึ่งเป็นชนชั้นนำเดิม เงื่อนไขทางเศรษฐกิจการค้า หรือเงื่อนไขอื่นๆที่แสดงให้เห็นว่าตนเป็นปัญญาชน เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือบทบาทเชิงการกระทำต่อสังคมที่สามารถนำมาใช้เพื่อประกอบสร้างความคิดต่อเครือข่ายท้องถิ่นผ่านการหล่อหลอมกล่อมเกลาด้วยเครื่องมือประกอบสร้างอุดมการณ์ที่สามารถเข้าถึงการครอบงำทางความคิดของบรรดาเครือข่ายทางสังคมระดับล่างที่มีอยู่ในท้องถิ่นได้ กระทั่งกลุ่มผู้ถูกหล่อหลอมเหล่านั้นยินยอมที่จะมีความคิดความเชื่อ และยึดถือหลักปฏิบัติหรือคำสั่งต่างๆตามที่ชนชั้นนำต้องการ

เหตุนี้การเข้ามามีบทบาทของชนชั้นนำ ในฐานะตัวแสดงที่มีอำนาจในระดับท้องถิ่นจึงต้องอาศัยองค์ประกอบที่ตนเองมีในการนำมาใช้สร้างฐานนิยมเพื่อให้เครือข่ายในท้องถิ่นระดับล่างยินยอมที่จะอยู่ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจเหล่านั้น ซึ่งมีความแตกต่างจากความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงประเภทข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจบนพื้นฐานกฎหมายที่มีสภาพบังคับซึ่งถูกจัดตั้งโดยรัฐ เหตุนี้ ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างชนชั้นนำ และเครือข่ายท้องถิ่นระดับล่างจะเป็นความสัมพันธ์ที่ได้รับการยอมรับ หรือมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจที่เหนือกว่าได้นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ชนชั้นนำท้องถิ่นเหล่านั้นต้องมีองค์ประกอบซึ่งเป็นเงื่อนไขในการสร้างภาพลักษณ์ให้กับตนเอง โดยต้องนำมาใช้เป็นเครื่องมือในกระบวนการหล่อหลอมหรือกล่อมเกล่าเพื่อโน้มน้าวให้โครงสร้างท้องถิ่นระดับล่างซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่เกิดความรู้สึกร่วม หรือยินยอมที่จะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ชนชั้นนำท้องถิ่นเหล่านั้นมีศักยภาพเหนือกว่าได้ในที่สุด

ฉะนั้นจากลักษณะข้างต้นจึงจำเป็นต้องพิจารณากระบวนการหล่อหลอมผ่านเครื่องมือต่างๆที่สามารถครอบงำทางความคิด หรือทำให้กลุ่มชนชั้นระดับล่างซึ่งเป็นคู่ความสัมพันธ์ทางอำนาจกับเครือข่ายทางสังคมในระดับท้องถิ่นเกิดความคิดและความเชื่อทางอุดมการณ์ที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของชนชั้นนำ และพร้อมที่จะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ในฐานะผู้ถูกปฏิบัติทางอำนาจได้สำเร็จนั้น จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการสถาปนาทางอำนาจเพื่อสร้างความเหนือกว่าดังตัวอย่างต่อไปนี้

(1) การประกอบสร้างความทรงจำ และความชอบธรรมให้กับชนชั้นนำในตระกูลอับดุลบุตร ซึ่งในยุคนี้ได้ส่งผ่านทางอำนาจมาสู่รุ่นลูกคือ นายวิชัยโรจน์ พิพิธภักดี ผู้ซึ่งเป็นบุตรของพระพิพิธภักดี อดีตเจ้าเมืองยะหริ่ง (นามเดิมว่าพระยาพิพิธเสนา มาตย์ หรือนิโษะ) เหตุนี้จึงทำให้แนวคิดราชาชาตินิยมที่ถูกประกอบสร้างผ่านการเชื่อมโยงโครงข่ายความสัมพันธ์ในตระกูลเจ้าเมืองเดิมของดินแดนปัตตานีที่เคยเป็นเอกราชและมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองมาก่อน จึงกลายเป็นอุดมการณ์



หนึ่งที่ถูกนำมาใช้เป็นแนวคิดหลักในการประกอบสร้างความทรงจำเหนือสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเกิดความรู้สึกร่วมในประวัติศาสตร์ความเป็นจารีตดั้งเดิมที่มีความรุ่งเรือง และให้การยอมรับหรือยินยอมที่จะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ชอบธรรมเหล่านั้น เหตุนี้จึงทำให้การสร้างอุดมการณ์โดยการเชื่อมโยงความทรงจำทางประวัติศาสตร์ราชสำนักที่มีความรุ่งเรืองในอดีตของอาณาจักรปัตตานีจึงถือเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่สามารถนำมาใช้สร้างจุดร่วมทางความคิดเพื่อให้เกิดการยอมรับในความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหนือกว่าของเครือข่ายตระกูลดังกล่าวได้ ฉะนั้น การนำองค์ประกอบของความรุ่งเรืองในอดีตของอาณาจักรปัตตานีซึ่งมีราชสำนักเป็นเครือข่ายชนชั้นนำหลักจึงเป็นแนวทางที่สำคัญในการประกอบสร้างความทรงจำที่สามารถทำให้สถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นซึ่งผูกพันอยู่กับดินแดนดังกล่าวเกิดการยอมรับหรือให้ความเคารพศรัทธาต่อเครือข่ายราชสำนักดั้งเดิมที่แม้ว่าปัจจุบันจะสิ้นสุดอำนาจนั้นไปแล้ว แต่การสืบทอดทางอำนาจทางการเมืองผ่านรุ่นลูกหรือแม้แต่เครือญาติซึ่งมีสายสัมพันธ์กับตระกูลราชสำนักเดิมก็ยังคงถือว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สามารถสร้างความนิยม หรือเรียกความเชื่อมั่นศรัทธาได้จากบรรดาตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่มีสำนึกทางความคิดบนพื้นฐานจุดร่วมทางประวัติศาสตร์เดียวกัน

ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าองค์ประกอบของแนวคิดวีรบุรุษผู้สร้างรัฐหรือดินแดนจึงถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือประกอบสร้างความทรงจำ ซึ่งเป็นอุดมการณ์ของชนชั้นนำที่สามารถนำมาใช้เพื่อครอบงำและตอกย้ำทางความคิดให้กับโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นระดับล่างซึ่งมีประชาชนเป็นตัวแสดงหลักในพื้นที่เกิดการยอมรับในการมีอยู่ซึ่งอำนาจที่เหนือกว่าของชนชั้นนำผู้ซึ่งมีสายสัมพันธ์กับวีรบุรุษหรือเจ้าเมืองผู้สร้างรัฐหรือทำให้ดินแดนปัตตานีมีความรุ่งเรืองในอดีตเหล่านั้นได้ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวไม่ได้แตกต่างไปจากยุคก่อนหน้านี

(2) การประกอบสร้างความทรงจำ และความชอบธรรมให้กับชนชั้นนำในตระกูลที่เชื่อมสัมพันธ์กับศาสนา เช่น ตระกูลโต๊ะมีนา ตระกูลยี่ดอโรอแม เป็นต้น ด้วยการเชื่อมโยงความทรงจำผ่านวีรบุรุษ หรือผู้มีคุณูปการต่อวงการทางศาสนา ซึ่งในที่นี้คือความเชื่อมโยงกับหะยีสุหลงผู้ซึ่งเป็นนักการศาสนาที่เป็นตัวแทนในการเรียกร้องสิทธิต่างๆให้กับกลุ่มมลายูในพื้นที่ แม้จะถูกกระทำจากรัฐจนสิ้นสภาพบุคคลอย่างไร้มนุษยธรรม (สายชล สัตยานุรักษ์, 2554, น. 89) หรือความเชื่อมโยงกับนักการศาสนาผ่านบทบาทของโต๊ะครู หรือครูสอนศาสนาในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ซึ่งมีบทบาททางสังคมที่สะท้อนผ่านคุณูปการต่างๆที่สำคัญต่อพื้นที่ที่กระทำทำให้ภาพลักษณ์ของผู้นำทางศาสนา หรือครูสอนศาสนาเหล่านั้นกลายเป็นภาพจำที่ถูกให้คุณค่าทางสังคมด้วยการยกย่องเป็นวีรบุรุษ หรือชนชั้นนำของสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่น ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าเงื่อนไขทางศาสนาซึ่งเป็นองค์ประกอบทางจารีตท้องถิ่นที่อยู่ในสถานะเส้นทางบังคับทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ เป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ประกอบสร้างอุดมการณ์ทางความคิดเหนือสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการยอมรับศรัทธาต่อการเข้ามามีบทบาทนำ

ทางการเมืองท้องถิ่นมากกว่าตัวแสดงอื่นที่ปราศจากเงื่อนไขเหล่านี้ ฉะนั้น การประกอบสร้างอุดมการณ์เพื่อสถาปนาทางอำนาจให้ใครหรือกลุ่มใดขึ้นมามีบทบาททางอำนาจเหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้นั้น ปฏิเสธไม่ได้ว่าเงื่อนไขทางศาสนาคือเงื่อนไขสำคัญที่สุดที่อยู่เหนือกาลเวลา และไม่ว่าจะเปลี่ยนผ่านมาที่ยุคสมัย เงื่อนไขทางศาสนาก็ยังคงเป็นเงื่อนไขที่ผูกติดอยู่กับท้องถิ่นดังกล่าวซึ่งไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เหตุนี้การปลูกสร้างอุดมการณ์เพื่อหล่อหลอมกลุ่มเกล้าให้โครงสร้างระดับกลางเกิดการยอมรับในการมีอยู่ทางอำนาจจึงไม่สามารถปฏิเสธอุดมการณ์ทางศาสนาที่อยู่บนพื้นฐานแนวคิดอิสลามนิยม (Islamization) และความเป็นมลายู (Malayness) ซึ่งเป็นสภาวะบังคับของพื้นที่ได้ ส่งผลให้เงื่อนไขดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญในการประกอบสร้างอุดมการณ์ทางการเมืองบนพื้นฐานความสัมพันธ์กับศาสนาเพื่อที่จะทำให้อำนาจเหล่านั้นได้รับการยอมรับจากเครือข่ายทางสังคมในระดับท้องถิ่น

(3) การประกอบสร้างความทรงจำ และความชอบธรรมให้กับชนชั้นนำในตระกูลกลุ่มพ่อค้าที่เข้ามาประกอบการทำธุรกิจ หรือแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจในพื้นที่อย่างกรณีตัวอย่างตระกูลโกวิทยาซึ่งมีสายสัมพันธ์กับตระกูลคณาภิรักษ์ หรือตระกูลก่อเกียรติพิทักษ์ ซึ่งเป็นตระกูลตัวอย่างที่ได้ใช้เงื่อนไขความเป็นนายทุนในพื้นที่เข้าไปเป็นองค์ประกอบสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหนือกว่าตัวแสดงอื่นในท้องถิ่น ซึ่งที่สำคัญทำให้ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเกิดการยอมรับในอำนาจเหล่านั้น กรณีนี้เห็นได้จากการนำทรัพยากรทางเศรษฐกิจมาใช้ในกิจการทางสังคม หรือสร้างคุณูปการที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น เช่น การเข้าไปให้การช่วยเหลือโดยใช้ทรัพย์สินส่วนตัวแก่ครอบครัวที่มีฐานะยากลำบาก การส่งเสริมความรู้ความสามารถที่มีอยู่ภายในท้องถิ่น การสร้างงานสร้างอาชีพด้วยการมอบโอกาส และให้ทรัพย์สินส่วนตัวไปลงทุน การบริจาคทรัพย์สินส่วนตัวเพื่อพัฒนาสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ เป็นต้น (จุฑารัตน์ วีระนันท์ระนันท์, สัมภาษณ์, 2564) คุณลักษณะดังกล่าวจึงถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สามารถนำมาใช้ประกอบสร้างอุดมการณ์ทางความคิดที่มีนัยยะเป็นการเชิดชูผู้ที่มีคุณูปการต่อสังคมท้องถิ่น หรือเป็นผู้ที่ทำความประโยชน์ต่อท้องถิ่นโดยใช้ทรัพย์สินส่วนตัว ซึ่งทำให้เห็นว่าบุคคลผู้นั้นถือเป็นบุคคลสำคัญที่ไม่ได้แตกต่างไปจากวีรบุรุษผู้ซึ่งมีเงื่อนไขพิเศษเชิงจารีตดั้งเดิมเป็นตัวกำหนด เหตุนี้ผลงานที่มีนัยยะเป็นการกระทำทางสังคมจึงถือเป็นอีกมิติหนึ่งที่สามารถนำมาใช้สร้างอุดมการณ์เพื่อครอบงำทางความคิดเหนือโครงสร้างสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเกิดการยอมรับในการมีอยู่ของอำนาจบุคคลเหล่านั้นได้ และยินยอมด้วยความเต็มใจที่จะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าว

(4) การประกอบสร้างความทรงจำ และความชอบธรรมให้กับชนชั้นนำใหม่ด้วยเงื่อนไขทางการศึกษาที่อยู่ในสถานะของปัญญาชนผู้มีความรู้ความสามารถ หรือมีความเชี่ยวชาญที่สามารถใช้ศักยภาพทางการศึกษาที่เหนือกว่าเหล่านั้นในการเข้าไปพัฒนาและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น ฉะนั้นจึงทำให้เห็นว่าในยุคนี้สังคมท้องถิ่นให้ความสำคัญอย่างมากต่อศักยภาพบุคคลด้วยการพิจารณาจากประวัติ

ทางการศึกษาของผู้ที่จะมาเป็นชนชั้นนำที่มาอำนาจภายในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็ประวัติทางการศึกษาที่อยู่ภายใต้โครงสร้างทางการศึกษาของประเทศไทย หรือประวัติทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับมิติทางศาสนาที่ได้มาจากการศึกษาในต่างประเทศ และรวมถึงประวัติส่วนตัวที่เกี่ยวข้องกับความรู้ความสามารถผ่านผลงานเชิงประจักษ์ที่เคยเข้าไปมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาทางสังคม หรือการเข้าไปเป็นตัวแทนเพื่อเคลื่อนไหวเรียกร้องเรื่องต่างๆแทนประชาชนในท้องถิ่น ฉะนั้น องค์ประกอบในการสร้างอุดมการณ์เพื่อหล่อหลอมให้โครงสร้างสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเกิดการยอมรับในตัวตนของตัวแสดงทางอำนาจซึ่งเป็นบุคคลหน้าใหม่เหล่านั้นได้จำเป็นต้องอาศัยการใช้เงื่อนไขที่สามารถสร้างความได้เปรียบของบุคคลนั้นๆได้ซึ่งในยุคนี้มีหลากหลายเงื่อนไขเป็นส่วนประกอบสร้างการตัดสินใจหรือการยอมรับจากท้องถิ่น โดยเฉพาะความรู้ความสามารถ หรือความเชี่ยวชาญที่สามารถพิจารณาได้จากประวัติส่วนตัว ได้แก่ ประวัติทางการศึกษา หรือประวัติการทำงานเพื่อสังคมที่ทำให้เห็นผลในเชิงประจักษ์ สิ่งเหล่านี้จึงถูกนำมาใช้เป็นองค์ประกอบของการสร้างอุดมการณ์เพื่อเรียกฐานนิยม หรือทำให้สถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นมองเห็นคุณค่าในตัวบุคคลนั้นๆกระทั่งยินยอมที่จะเข้ามาอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจของกลุ่มคนเหล่านี้

(5) การประกอบสร้างความทรงจำ และความชอบธรรมทางอำนาจด้วยภาพลักษณ์ที่เป็นคุณสมบัติเฉพาะส่วนบุคคล หรือเป็นผลงานที่มีต่อท้องถิ่นของข้าราชการประจำ

แม้ข้าราชการประจำที่ถูกมอบอำนาจให้มาเป็นชนชั้นนำเหนือตัวแสดงอื่นในระดับท้องถิ่น จะไม่สามารถใช้เงื่อนไขที่เป็นอำนาจทางวัฒนธรรมในการสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจที่ตนเองมีในระบบราชการได้ เนื่องจากเป็นตัวแสดงที่ถูกควบคุมกำกับภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายที่ถูกออกแบบมาจากโครงสร้างรัฐส่วนกลางให้ต้องกระทำโดยเข้าไปมีความสัมพันธ์ทางอำนาจเหนือท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัตินั้นจึงถือได้ว่าองค์ประกอบเหล่านั้นไม่สามารถนำมาประกอบสร้างเป็นอุดมการณ์เพื่อหล่อหลอมให้สถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเกิดการยอมรับในการใช้อำนาจของชนชั้นนำเหล่านั้นได้ เพราะเป็นอำนาจตามภารกิจที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายซึ่งมีสภาพบังคับและมีบทลงโทษรองรับ เป็นเหตุให้ผลงานที่เกิดขึ้นเป็นเพียงผลงานที่เป็นไปตามภารกิจซึ่งไม่สามารถสร้างจุดเด่นหรือจุดขายในการนำมาใช้เป็นกลไกเพื่อสร้างความมีบารมีหรือการยอมรับในฐานะเป็นชนชั้นนำที่มีอำนาจภายในท้องถิ่นได้ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ทางอำนาจของชนชั้นนำประเภทข้าราชการประจำกับสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นจึงมีความห่างเหิน หรือไม่ได้มีความใกล้ชิดสัมพันธ์กับท้องถิ่นจนได้รับการยอมรับ หรือมีความนิยมในตัวบุคคลได้

อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าในยุคนี้ถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่สถาบันและตัวแสดงภายในท้องถิ่นกลับไม่ได้มองข้าราชการในลักษณะที่มีความห่างเหินเพียงด้านเดียว หากแต่ในยุคนี้ข้าราชการบางคนกลับมีบทบาท หรือมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับเครือข่ายสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นด้วยคุณสมบัติส่วนตัวไม่ว่าจะด้วยเงื่อนไขที่เป็นบุคลิกส่วนตัว หรือประสบการณ์ในการทำงานเพื่อ

สังคม หรือการเข้าไปคลุกคลีสัมพันธ์กับท้องถิ่นจนกระทั่งทำให้ตัวแสดงท้องถิ่นเกิดความไว้วางใจ เชื่อใจในตัวข้าราชการเฉพาะรายบุคคลนั้นๆ ได้ เหตุนี้จึงทำให้ภาพลักษณ์ของความเป็นชนชั้นนำที่ได้รับการยอมรับจึงถูกพิจารณาผ่านเงื่อนไขบุคคลิก ลักษณะนิสัย ผลงาน การกระทำ และเงื่อนไขอื่นๆ ที่เป็นคุณสมบัติเฉพาะตัว หรือแม้แต่เงื่อนไขของข้าราชการบางคนที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบความเป็นจารีตท้องถิ่นด้านใดด้านหนึ่งที่ถูกบอกเล่าผ่านปากต่อปาก หรือผ่านการรับรู้ด้วยวิธีการอื่นๆ ในท้องถิ่นซึ่งมองว่ากระบวนการเหล่านั้นสามารถตอกย้ำให้เห็นภาพลักษณ์ที่เป็นจุดขายหรือเป็นกลไกที่สามารถหล่อหลอมให้สถาบันและตัวแสดงอื่นที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นเกิดการยอมรับในอำนาจที่มีอยู่ของชนชั้นนำของข้าราชการ (บางคน) ที่มีคุณสมบัติเหล่านั้นได้

ฉะนั้นโดยสรุปจากที่กล่าวมาข้างต้นจึงทำให้เห็นว่าการประกอบสร้างอุดมการณ์เพื่อครอบงำทางความคิดของประชาชนในฐานะตัวแสดงระดับท้องถิ่นให้เกิดการยอมรับในการมีอยู่ซึ่งอำนาจของชนชั้นนำหรือตัวแสดงบางกลุ่มจำเป็นต้องอาศัยเงื่อนไขที่หลากหลายในการสร้างความเหนือกว่าตัวแสดงอื่น ประกอบด้วย เงื่อนไขทางวัฒนธรรมที่ผูกติดอยู่กับความเป็นจารีต บรรทัดฐานท้องถิ่น สถานการณ์หรือการกระทำ ผลงานเชิงประจักษ์ ประวัติการศึกษา บุคลิก หรือลักษณะนิสัยของตัวแสดงเป็นองค์ประกอบสร้างอุดมการณ์เพื่อครอบงำความคิดด้วยการหล่อหลอมผ่านวิธีการต่างๆ ที่ทำให้ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเกิดการยอมรับในการมีอยู่ซึ่งอำนาจของชนชั้นนำเหล่านั้น อันสอดคล้องกับมุมมองที่ 3 ของ Steven Lukes ที่ได้ให้ข้อเสนอว่า การที่ชนชั้นนำท้องถิ่น (A) จะมีอำนาจเหนือตัวแสดงระดับท้องถิ่น (B) ต้องเกิดขึ้นมาจากองค์ประกอบการสร้างควมมีอิทธิพลโดยใช้เงื่อนไขที่ตนมีเพื่อสร้างความได้เปรียบ ซึ่งทำให้ตัวแสดงในท้องถิ่น (B) เกิดการยอมรับ หรือยินยอมที่จะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงชนชั้นนำท้องถิ่น (A) เหล่านั้น (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2550, น. 283) โดยที่ความสำเร็จของการสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างชนชั้นนำ และตัวแสดงอื่นในท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้เมื่อบรรดาชนชั้นนำเหล่านั้นสามารถใช้เงื่อนไขที่ตนเองมี หรือเงื่อนไขที่ทำให้ตนเองมีความได้เปรียบเหนือตัวแสดงอื่นมาใช้เป็นกลไกในการสร้างจินตนาการผ่านองค์ประกอบของความทรงจำ ภาพลักษณ์ หรือการกระทำใดๆก็ตามที่ช่วยทำให้ชนชั้นนำที่มีเงื่อนไขเหล่านั้นเกิดความน่าสนใจ หรือได้รับความนิยม ซึ่งนั่นคือกลไกในการสร้างปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจโดยอาศัยองค์ประกอบส่วนบุคคลในการประกอบสร้างความดึงดูดใจกระทั่งทำให้สถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเกิดการยอมรับในการมีอยู่ซึ่งอำนาจนั้นๆ ของชนชั้นนำ และยินยอมที่จะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจในระดับที่ต่ำกว่า หรือเป็นผู้ถูกปฏิบัติทางอำนาจ อันสอดคล้องกับมุมมองการใช้อำนาจในรูปแบบที่ 3 ซึ่งเป็นปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจที่เกิดขึ้นมาจากการกระทำของชนชั้นนำท้องถิ่น (A) ที่สามารถสร้างอุดมการณ์ความเชื่อ และควบคุมให้ตัวแสดงภายในท้องถิ่น (B) มีความคิดความเชื่อคล้อยตาม และเมื่อตัวแสดงภายในท้องถิ่น (B) เชื่อหรือคล้อยตามแล้วนั้นก็ปฏิบัติตามความต้องการหรือยินยอมที่จะอยู่ภายใต้อำนาจของตัวแสดงชนชั้นนำ (A) ในที่สุด (Lukes, 2005, p. 27)

## 2. ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในรัฐไทยที่มีต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในรัฐไทยที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรนั้นสามารถอธิบายความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงตามแนวคิดเรื่องอำนาจของ Steven Lucks ได้ 3 มุมมองกล่าวคือ

### 1.1 มุมมองพหุนิยมทางอำนาจ (Pluralists View of Power)

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในรัฐไทยด้วยมุมมองนี้พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้มีโครงสร้างอำนาจที่สัมพันธ์กับองค์กรอื่นในรัฐไทยผ่านเครื่องมือทางกฎหมายที่กำหนดโดยรัฐส่วนกลางและกระทำลงมาสู่โครงสร้างระดับล่างซึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่รัฐส่วนกลางกำหนด ฉะนั้น ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันจึงถูกกำหนดผ่านเงื่อนไขของกฎหมายเป็นหลัก ดังปรากฏจากกฎหมายพื้นฐานที่ถูกนำมาใช้กำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจเชิงสถาบันคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ได้กำหนดขอบเขตอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าไปกระทำหรือเข้าไปมีความสัมพันธ์กับสถาบันอื่นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดผลสำเร็จ หรือมีประสิทธิผลมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทที่มีการยกระดับความรุนแรงอย่างกว้างขวางภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเวลานี้นั้นได้กลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้รัฐส่วนกลางยังคงเลือกใช้อำนาจของตนซึ่งมีเหนือกว่าสถาบันอื่นในการกำหนดความสัมพันธ์เชิงสถาบันระดับท้องถิ่นผ่านกลไกทางกฎหมายที่อยู่ในรูปของกฎหมายพิเศษ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ถูกนำมาใช้เพิ่มเติมในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเพื่อให้ง่ายต่อการจัดระเบียบความสัมพันธ์เชิงสถาบันให้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจากรัฐส่วนกลางอย่างใกล้ชิด ดังปรากฏจากกฎหมายหรือคำสั่งที่ถูกกำหนดเพิ่มเติม ประกอบด้วย คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 123/2545 ให้ยกเลิกหน่วยงาน สอ.บต. และ พตท.43 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2545 เป็นต้นไป (พิชญเดช โอสถานนท์, 2555, น. 56-59) และใช้กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาแทนที่เพื่อแก้ไขปัญหาตามแนวทางปกติ ดังปรากฏจากคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 123/2545 การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) ให้สภาความมั่นคง

แห่งชาติ การโอนหน้าที่ พตท.43 ให้กับกองทัพภาค 4 และ กอ.รมน. ภาค 4 และกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบในอำนาจหน้าที่ของ ศอ.บต. การออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 68/2547 69/2547 260/2547 และ 200/2548 เพื่อกำหนดให้มีการจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) เป็นสถาบันที่เข้ามามีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่โดยตรงทั้งในด้านการกำหนดยุทธศาสตร์และการปฏิบัติ (รวมภูอน ปันจอร์, 2558, น. 116)

นอกจากนี้ รัฐยังมีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ราชกิจจานุเบกษา, 2548, 16 กรกฎาคม-a, น. 1-9) ซึ่งมีนัยยะเป็นการรวมศูนย์อำนาจการบริหารราชการที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าสู่ศูนย์กลาง ด้วยหวังว่าเครื่องมือดังกล่าวจะช่วยแก้ไขปัญหาสถานการณ์ต่างๆได้อย่างรวดเร็ว ดังปรากฏจากการกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันในราชการส่วนกลางให้เข้ามามีบทบาททางอำนาจเหนือสถาบันอื่นๆภายในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย การให้อำนาจกับกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการปกครอง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ ได้มอบอำนาจให้อธิบดี ผู้บัญชาการตำรวจ แม่ทัพเป็นหัวหน้าในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ (ราชกิจจานุเบกษา, 2548, 16 กรกฎาคม-a, น. 3) การให้อำนาจทางกฎหมายจึงทำให้สถาบันดังกล่าวกลายเป็นสถาบันหลักที่มีอำนาจในการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับบัญชา ป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งสถานการณ์ฉุกเฉิน พื้นฟู และช่วยเหลือประชาชน แทนสถาบันอื่นซึ่งหนึ่งในนั้นคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกกีดกันออกจากโครงสร้างการบริหารจัดการในภารกิจดังกล่าว

ฉะนั้น ความสัมพันธ์ทางอำนาจเชิงสถาบันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กับองค์กรอื่นในระบบราชการไทยจึงเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้กฎหมายจัดตั้งหรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ขณะที่กฎหมายพิเศษอื่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาใหม่เพิ่มเติมในช่วงเวลานี้ ถือได้ว่าเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจอีกรูปแบบหนึ่งที่กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ต้องไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบหลัก หรืออาจจะเกิดขึ้นได้ในบางภารกิจที่สถาบันภายใต้ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมองว่าต้องขอความช่วยเหลือจากสถาบันในส่วนราชการท้องถิ่นด้วยการออกประกาศ คำสั่ง หรือหนังสือราชการเฉพาะกรณีเพื่อให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับบางภารกิจได้เป็นครั้งคราว เมื่อนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะสามารถเข้ามามีความสัมพันธ์กับเครือข่ายเชิงสถาบันอื่นในระบบราชการไทยได้

ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่ากฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นมาทั้งที่เป็นกฎหมายที่มีอยู่เดิม หรือกฎหมายใหม่ที่กำหนดขึ้นมาในยุคสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร โดยเฉพาะบรรดากฎหมายพิเศษต่างๆที่ถูกนำมาใช้บังคับเหนือโครงสร้างสถาบันระดับท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงถือเป็นเครื่องมือทางการบริหารปกครองของรัฐที่นำมาใช้เพื่อจัดความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความเชื่อมโยงกับโครงสร้างการบริหารราชการแบบรวมศูนย์กลางอำนาจที่มีรัฐส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจหลัก โคนเฉพาะมิติทางอำนาจที่มีต่อการกระทำการตัดสินใจ (decision-making) เหนือสถาบันระดับท้องถิ่น ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันที่อยู่ในรูปความสัมพันธ์ผ่านกฎหมายของรัฐ ที่ช่วยทำให้สถาบันต่างๆภายในรัฐเข้าไปมีความสัมพันธ์กันอย่างถูกต้องตามหลักกฎหมายในมิติด้านใดด้านหนึ่ง เหตุนี้จึงทำให้อำนาจในลักษณะดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจของ Steven Lukes ที่อ้างจากทฤษฎีของ Robert A. Dahl ที่มุ่งเน้นการพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจว่าคนกลุ่มใดจะมีอำนาจเหนือกว่าหรือมากกว่าสถาบันหรือตัวแสดงใดจำเป็นต้องพิจารณาจากเงื่อนไขเชิงอำนาจในกระบวนการตัดสินใจ และการครอบครองฐานทรัพยากรภายในรัฐที่ทำให้สถาบันเหล่านั้นมีอำนาจเหนือกว่าสถาบันอื่น โดยที่สามารถกำหนดทิศทางความสัมพันธ์ทางอำนาจได้

## 1.2 มุมมองวิพากษ์ทางอำนาจ (Critique View of Power)

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นในรัฐไทยตามมุมมองวิพากษ์ทางอำนาจที่ถูกนำเสนอโดย Peter Bachrach และ Morton S. Baratz (Bachrach & Baratz, 1970) ซึ่งเน้นการพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจบนพื้นฐานของผู้กุมบทบาทในการสร้างกำแพงที่ไม่ให้สถาบันหรือตัวแสดงอีกกลุ่มหนึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือปกปิดการรับรู้กระบวนการทางนโยบาย ด้วยเหตุนี้เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นที่อยู่ในระบบโครงสร้างรัฐราชการไทยด้วยมุมมองเชิงวิพากษ์ในยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตรอาจกล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกทำให้กลายเป็นสถาบันระดับล่างที่อยู่นอกเขตปริณิณชลทางการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในทุกเรื่อง อันเป็นผลพวงมาจากการปฏิรูประบบราชการที่มีความพยายามที่จะลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และความเร็วในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งขณะนั้นมองว่าความล่าช้าของระบบราชการคือปัญหาที่เป็นกับดักสำคัญของการขับเคลื่อนการพัฒนา (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 141) ส่งผลให้รัฐมีการปรับปรุงระบบการบริหารราชการที่เน้นโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาค และนำแนวคิดการบริหารองค์กรเอกชนแบบซีอีโอมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพให้กับระบบราชการไทยผ่านนโยบายการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ หรือนโยบายผู้ว่าซีอีโอ ซึ่งเน้นบทบาทของตัวแสดงระดับชนชั้นนำในราชการส่วนภูมิภาคที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีความสัมพันธ์กับ

ส่วนกลางโดยตรง และสามารถใช้อำนาจเหล่านั้นได้อย่างเบ็ดเสร็จ อย่างไรก็ตาม บริบทดังกล่าวกลับมีลักษณะตรงกันข้ามกับการขับเคลื่อนเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นด้วยกลไกการกระจายอำนาจที่กลับถูกลดทอนความสำคัญลงไป ดังเห็นได้จากผลการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับแรกนั้นไม่สามารถถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ครบตามเป้าประสงค์ หากแต่ยังเหลืออีก 63 ภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอน ขณะที่งบประมาณที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขับเคลื่อนภารกิจกลับพบว่ามีจำกัด และไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นมาจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ได้ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจที่แท้จริง ดังปรากฏชัดจากผลที่เกิดจากการใช้นโยบายการปฏิรูประบบงบประมาณและการใช้จ่ายเงินงบกลางของประเทศที่มีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น แทนที่จะจัดสรรไปยังส่วนราชการต่างๆในระดับท้องถิ่นผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 186-189) ประกอบกับปรากฏการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้นด้วยความถี่อย่างต่อเนื่องในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ผลักดันให้รัฐบาลไปจำกัดนิยามว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่สีแดง หรือพื้นที่ความมั่นคงที่ต้องใช้มาตรการพิเศษในการควบคุมกำกับสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงอย่างใกล้ชิด เป็นเหตุทำให้รัฐบาลผ่านตัวแสดงระดับสูงในโครงสร้างรัฐส่วนกลางจำเป็นต้องสร้างเครื่องมือทางกฎหมายและนโยบายเพิ่มเติมมาใช้บังคับหรือครอบทับเหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นในพื้นที่ เป็นเหตุทำให้โครงสร้างการดำเนินงานของสถาบันท้องถิ่นกลับถูกจำกัดหรือกีดกันบทบาทเชิงสถาบันด้วยการไม่ให้เข้ามายุ่งเกี่ยวกับกระบวนการทางนโยบาย และการจัดทำกฎหมายใดๆที่เกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง

เหตุนี้ จึงทำให้เห็นว่าบทบาทของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรในช่วงเวลานี้จึงเป็นจุดที่สร้างความถดถอยให้กับโครงสร้างความเป็นสถาบันในราชการส่วนท้องถิ่นดังสะท้อนจากการที่รัฐไม่ได้ให้ความสำคัญหรือดึงโครงสร้างเชิงสถาบันเหล่านั้นมาบูรณาการร่วมกับสถาบันอื่นในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแตกต่างจากสถาบันในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่รัฐกลับให้ความสำคัญมากกว่า ดังปรากฏจากการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการตามแนวความคิดภาคเอกชนมาใช้ ประกอบกับการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจที่พบว่ากลับตกอยู่ในสภาวะหยุดชะงัก หรือไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ และแม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจในบางภารกิจ แต่การกระจายอำนาจดังกล่าวกลับเต็มไปด้วยปัญหาเนื่องจากข้อจำกัดของงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นซึ่งไม่ได้มีการถ่ายโอนมาให้พร้อมกับภารกิจ ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าวจึงทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นกลับต้องเผชิญกับสภาวะถดถอยหรือถูกกดทับศักยภาพด้วยองค์ประกอบทางกฎหมายและนโยบายที่รัฐสร้างขึ้นมาเพื่อควบคุมกำกับทิศทางเชิงสถาบันให้ตกอยู่ในสภาวะอ่อนแอ หรืออยู่นอกขอบปริมาณชลของการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเป็นจุดเน้นอย่างมากของรัฐบาลในช่วงเวลานี้



ฉะนั้น จึงทำให้เห็นว่าองค์ประกอบของเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งประกอบด้วย กฎหมาย และนโยบาย หรือเครื่องมืออื่นๆ ถือเป็นเครื่องมือทางการปกครองที่รัฐ (A) สร้างขึ้นมาเพื่อใช้สถาปนาการเมืองอำนาจเหนือโครงสร้างสถาบันและตัวแสดงอื่นที่มีอยู่ภายในรัฐ หรือภายใต้การบริหารของรัฐส่วนกลาง ปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจในรูปแบบดังกล่าวยอมทำให้รัฐส่วนกลาง หรือแม้แต่ราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นโครงสร้างสถาบันที่รัฐให้ความสำคัญกลายเป็นสถาบันที่มีความสำคัญและมีอำนาจเหนือกว่าสถาบันอื่นในราชการส่วนท้องถิ่นผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (B) ซึ่งเป็นสถาบันที่รัฐได้ใช้อำนาจผ่านเครื่องมือทางการปกครองในรูปแบบต่างๆ เพื่อสกัดกันไม่ให้เครือข่ายเชิงสถาบันเหล่านั้นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค (A) กลายเป็นสถาบันที่มีอำนาจด้วยเหตุผลที่เกิดขึ้นมาจากการกระทำของรัฐผ่านนโยบายและกฎหมาย เพื่อสร้างกำแพงกีดกันการมีส่วนร่วมเชิงสถาบันในราชการส่วนท้องถิ่น (B) โดยที่ไม่เปิดทางให้เครือข่ายเชิงสถาบันในราชการส่วนท้องถิ่นผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (B) เหล่านั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำการตัดสินใจ อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดโครงสร้างของการไม่ตัดสินใจขึ้นมา (nondecision) ดังปรากฏจากการไร้อำนาจ ขาดความเป็นอิสระ ปราศจากทรัพยากรที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนเชิงสถาบัน กระทั่งทำให้สถาบันในราชการส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นกลับกลายเป็นสถาบันที่ไม่มีความมั่นคง และไร้ศักยภาพในการขับเคลื่อนภารกิจบางอย่างตามที่ควรจะเป็นหรือควรจะมีในพื้นที่ได้

### 1.3 มุมมองการศึกษาอำนาจตามแนวทางวิพากษ์ที่เกิดจากการครอบงำ การควบคุมความคิด และการสร้างอุดมการณ์

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นในระบบรัฐราชการไทยพบว่า เป็นความสัมพันธ์ที่รัฐส่วนกลางมีอำนาจเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเงื่อนไขที่เกิดขึ้นมาจากการสร้างอุดมการณ์เพื่อครอบงำ และควบคุมกำกับความคิดด้วยวิธีการอัดฉีดผ่านเครื่องมือต่างๆ ของรัฐที่ใช้เป็นกลไกในการกล่อมเกลารื้อหรือหล่อหลอมให้โครงสร้างเชิงสถาบันระดับล่างจำต้องยอมรับการใช้อำนาจของรัฐส่วนกลาง ดังปรากฏชัดจากการใช้อำนาจของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรที่อาศัยเครื่องมือทางกฎหมายเป็นเครื่องมือหลักในควบคุมกำกับการขับเคลื่อนเชิงสถาบันโดยตรงทั้งในระดับราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศ คำสั่งต่างๆ ของรัฐบาลโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายความมั่นคง เป็นต้น ที่ถูกนำมาใช้เพื่ออ้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจของรัฐบาลกลาง ขณะที่ด้านหนึ่งยังมีเครื่องมือ หรือกลไกในการบริหารปกครองที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อควบคุมกำกับทิศทางการขับเคลื่อนเชิงสถาบันในทางอ้อม ซึ่งเป็นกลไกที่มีส่วนสำคัญต่อการหล่อหลอมความคิด หรือกล่อมเกลารื้อหรือหล่อหลอมให้เครือข่ายที่อยู่ภายใต้โครงสร้างเกิดการกระทำบางอย่างใน

ทางอ้อม หรือเป็นสิ่งที่แอบแฝงอยู่เบื้องหลังจากการนำเครื่องมือทางการปกครองดังกล่าวมาบังคับใช้ และผู้ที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้เครื่องมือกลับมีปฏิสัมพันธ์ หรือแสดงผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับเป้าหมายที่รัฐต้องการโดยไม่รู้ตัว โดยเฉพาะการสร้างอุดมการณ์ แนวความคิด หรือหล่อหลอมพฤติกรรมทางการเมืองบางอย่างให้กับเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นเกิดความยินยอมที่จะยึดถือ หรือปฏิบัติตามเจตนารมณ์แห่งรัฐดังตัวอย่างเครื่องมือที่รัฐเลือกนำมาใช้ ประกอบด้วย

### 1. การครอบงำ และควบคุมความคิดด้วยการอัดฉีดและสร้างอุดมการณ์ผ่านสื่อสารมวลชนตามแนวทางการสื่อสารทางการเมือง

การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรพบว่า สื่อสารมวลชนเป็นองค์ประกอบหลักที่รัฐเลือกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการโฆษณาชวนเชื่อผลงาน การกระทำของรัฐบาล และการสร้างวาทกรรมเพื่อเปลี่ยนแปลงทางความคิด หรือสร้างการรับรู้ของตัวแสดงในระดับท้องถิ่นพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ กระทั่งเกิดการยอมรับทางความคิดตามที่รัฐสื่อสารออกมา และยินยอมที่จะให้ความร่วมมือทั้งในมิติการยึดถือแนวความคิด หรือปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐ ดังปรากฏจากตัวอย่างการสื่อสารทางการเมืองของนายรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตรต่อสถานการณ์ความรุนแรงในภาคใต้ผ่านรายการวิทยุนายกทักษิณฯคุยกับประชาชน ซึ่งเป็นสื่อที่รัฐบาลทักษิณนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการประกอบสร้างความชอบธรรมทางอำนาจเหนือโครงสร้างสถาบันในระดับท้องถิ่น ดังปรากฏจากการใช้อำนาจที่ตนเองมีเหนือกว่าด้วยการเข้าไปครอบครองสถานีวิทยุกรมประชาสัมพันธ์เพื่อสื่อสาร ผลิตสาร หรือส่งสารมายังประชาชน กรณีนี้ทำให้เห็นว่านายกฯทักษิณได้ใช้อำนาจในการกำหนดประเด็นและคัดกรองข่าวสารเพื่อส่งไปยังสาธารณชน ประกอบด้วย การรายงานความเป็นไปทางสังคม การบอกเล่า ชี้แจงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และการชักจูง หรือจูงใจให้ผู้รับสารเห็นถึงความตั้งใจในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะการสร้างความรู้สึกร่วมให้เกิดการคล้อยตามนโยบายของรัฐบาลต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังประจักษ์ชัดจากผลศึกษาของจิราภรณ์ เจริญเดช (จิราภรณ์ เจริญเดช, 2548, น. 175-211) ที่ชี้ให้เห็นว่า นายกฯทักษิณ ชินวัตร ได้ใช้อำนาจที่ตนเองมีเหล่านั้นด้วยการเข้าไปครอบงำ อุดมการณ์ หรือสร้างความชอบธรรมในปฏิบัติการต่างๆของรัฐต่อพื้นที่ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบ ประกอบด้วย

(1) การใช้อำนาจผ่านสื่อมวลชนเพื่อบอก สั่ง ให้ทำ ทบทวน มอบหมาย เร่งรัด ให้ติดตามสถานการณ์ความเป็นไปในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น คำพูด “อันนี้เป็นจุดที่ถือว่าต้องทบทวน และต้องมียุทธศาสตร์การทำงานของภาคใต้เชิงรุกและเชิงลึก” “ขณะนี้กำลังพยายามให้ผู้เกี่ยวข้องไปทำหน้าที่ของเขาอย่างเต็มที่” “สำหรับการแก้ปัญหาได้เร่งรัดให้คณะรัฐมนตรีสร้างงานสร้างอาชีพใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้” เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นถึงการกล่อมเกล่าให้ผู้รับสารมองเห็นการกระทำที่มีคุณประโยชน์ของรัฐบาลต่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่

(2) การใช้อำนาจผ่านสื่อเพื่อตำหนิ กล่าวโทษ ประณามเพื่อแสดงให้เห็นปัญหาการบริหารจัดการภายในท้องถิ่นว่ามีอุปสรรคเกิดจากองค์ประกอบที่อยู่ภายในโครงสร้างท้องถิ่น ซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นมาจากการกระทำของรัฐบาล เช่น “พี่น้องชาวไทยมุสลิมภาคใต้ที่อยู่ใน 3 จังหวัดไม่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ในการสืบสวนบางคนที่กระทำความผิด” “ผมขอเรียนว่าขอให้พี่น้องชาวไทยมุสลิมภาคใต้ทุกคนสบายใจว่าทุกฝ่ายเข้าใจปัญหา ส่วนคนที่ประสังครายหรือข้าราชการที่เลวๆที่ไปทำอะไรไม่ได้ต้องถูกกลงโทษแน่นอน” “ผู้ก่อการไม่สงบเหี้ยมโหดทารุณ และพยายามที่จะหาเรื่อง” เป็นต้น คำพูดดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงการใช้สื่อเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับปฏิบัติการของรัฐบาลว่าไม่ได้นิ่งดูคยต่อปัญหาที่เกิดขึ้น

(3) การใช้อำนาจผ่านสื่อเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้รับสารเห็นว่ารัฐบาลมีความมุ่งหมาย มีนโยบาย มาตรการจริงจัง และมั่นใจว่าจะสามารถใช้แก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ เช่น “รัฐบาลจะจัดการขั้นเด็ดขาดกับผู้กระทำผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง” “ขณะนี้กำลังพยายามให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไปทำหน้าที่ของเขาให้เต็มที่ และมาสรุปให้ผมฟัง” “คนกระทำความผิดไม่มีปล่อยให้ลอยนวล อายุความ 20 ปี” “ผมจะให้บรรดาข้าราชการของกระทรวงต่างๆทุกกระทรวงได้ไปเอาข้อมูลทั้งหลายมาบูรณาการ” “รัฐบาลมีความมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาดด้วยวิธีที่สันติที่สุดด้วยการให้โอกาสทุกคนกลับมาทำมาหากิน แต่ว่าคงหลีกเลี่ยงไม่ได้ว่าจะมีคนบางคนที่ยังคิดไม่ได้อยู่ก็ต้องว่ากันไป ตามกฎหมายบ้านเมือง”

(4) การใช้อำนาจผ่านสื่อเพื่อร้องขอ ขอร้อง โน้มน้าวจูงใจต่อสถาบันในระดับท้องถิ่นให้เห็นความสำคัญของปัญหา และประนีประนอมเพื่อที่จะอยู่ด้วยกันให้ได้ เช่น “ผมขอให้ทุกคนตระหนักว่าทุกคนเป็นคนไทย จะนับถือศาสนาใดไม่เป็นไร เพราะถือว่าการนับถือต่างศาสนานั้นเป็นเรื่องที่ดี” “ผมขอวิงวอนให้พี่น้องชาวไทยมุสลิมที่อยู่ในภาคใต้ที่ถูกล่ามโซ่ให้เรียกกลุ่มกลับมา มารายงานตัวเสีย เราจะช่วยให้เขากลับไปสู่สังคมที่ดีได้” เป็นต้น ซึ่งทำให้เห็นว่ารัฐบาลพยายามใช้สื่อเพื่อกล่อมเกล่าให้สถาบันและตัวแสดงภายในท้องถิ่นเห็นความสำคัญของปัญหา มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยการโน้มน้าวให้ผู้เห็นผิดหรือเห็นต่างหันมาให้ความร่วมมือกับรัฐในการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่มากขึ้น ซึ่งนัยยะหนึ่งเป็นการใช้สื่อเพื่อหล่อหลอมทางความคิดต่อโครงสร้างระดับล่างให้ยินยอมที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อสร้างความเป็นกลุ่มก้อนเดียวกัน (จิราภรณ์ เจริญเดช, 2548, น. 175-211)

ลักษณะดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลภายใต้การนำของนายทักษิณ ชินวัตรพยายามใช้อำนาจเข้าแทรกแซง หรือเข้าถึงสื่อเพื่อหล่อหลอมกล่อมเกล่าให้สถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นเกิดอุดมการณ์ทางความคิดที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐ หรือการใช้สื่อเพื่อสร้างความชอบธรรมทางอำนาจของรัฐบาลที่มีต่อสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่น ด้วยการทำให้ผู้รับสารมองเจตคติ ผลงาน และการกระทำในทิศทางที่เป็นด้านบวกเพิ่มมากขึ้น ซึ่งนั่นคือการแสดงให้เห็นกลไกการใช้อำนาจความ

เป็นชนชั้นนำที่มีความเหนือกว่าเพื่อครอบงำ และควบคุมความคิดสถาบันและตัวแสดงระดับล่างด้วยการอัดฉีดและสร้างอุดมการณ์ผ่านสื่อสารมวลชนที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการประกอบสร้างกระบวนการหล่อหลอมเหล่านั้น

## 2. การครอบงำ และควบคุมความคิดด้วยการสร้างกลไกในการประนีประนอมกับชนชั้นนำจารีตในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

สำหรับการประนีประนอมระหว่างรัฐไทยกับชนชั้นนำจารีตดั้งเดิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่ามีประนีประนอมกับเครือข่ายชนชั้นนำจารีตดั้งเดิมโดยใช้สื่อ ซึ่งเป็นเครื่องมือหลักที่รัฐบาลทักษิณให้ความสำคัญในการนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อประกอบสร้างอุดมการณ์ให้สถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเกิดการยอมรับในการกระทำของรัฐส่วนกลางที่มีความพยายามสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับเครือข่ายชนชั้นนำจารีตมากขึ้น ดังตัวอย่างปฏิบัติการทางอำนาจผ่านสื่อเช่นเดียวกับหัวข้อที่ผ่านมาที่นายกฯทักษิณ ชินวัตรได้ใช้ช่องทางผ่านสื่อ โดยเฉพาะรายการนายกฯทักษิณคุยกับประชาชน เป็นสื่อกลางในการกล่อมเกล่าให้ผู้ฟังซึ่งอยู่ในฐานะผู้รับสารเข้าถึงวาทกรรม หรือเห็นการกระทำของรัฐที่มีต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งในที่นี้คือ การใช้สื่อดังกล่าวนี้ในการประนีประนอมผ่านคำพูดซึ่งเป็นอำนาจทางวาทภาษาที่มีส่วนในการสร้างสำนึกร่วม และทำให้ชนชั้นนำจารีตเหล่านั้นมีการเปลี่ยนแปลงทางความคิด หรือคลายความคิดด้านลบที่แข็งกร้าวให้มีความยืดหยุ่นและมองรัฐในทิศทางเชิงบวกมากขึ้นแม้จะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปหรือไม่ได้เห็นผลทันทีก็ตามเนื่องจากยังมีปมความขัดแย้งฝังอยู่ภายใน ดังตัวอย่างคำพูดหรือการสื่อสารที่นายกฯส่งสารผ่านสื่อ เช่น การประนีประนอมว่าการศึกษาทางศาสนาต้องดำเนินควบคู่ไปกับหลักสูตรสายสามัญตามแนวทางการศึกษาปกติของประเทศไทย ความว่า “ทั้งหมดคือว่าต้องมีการสอนทั้งศาสนาและสามัญ เพราะไม่เช่นนั้นเด็กโตขึ้นจะไม่มีอาชีพ ไม่มีวิชาชีพต่างๆ จะไม่มีงานทำ ซึ่งศาสนาเป็นเรื่องที่ดี แต่ว่าสอนศาสนาอย่างเดียวไม่ได้ ต้องสอนทั้งสองอย่าง” หรือการแสดงให้เห็นถึงความไม่มีอคติทางศาสนา และให้ความสำคัญกับศาสนาอิสลามเช่นเดียวกับศาสนาอื่น ความว่า “ผมอยากจะขอให้ทุกฝ่ายเข้าใจว่ารัฐบาลนี้ไม่มีอคติต่อการนับถือศาสนาใดๆทั้งสิ้น และตรงข้ามกลับเคารพ เพราะผมมีความเชื่อมั่นว่าทุกศาสนาสอนให้คนเป็นคนดี...ผมพยายามเข้าใจในหลักศาสนาทุกศาสนา เพราะเราอยากจะให้ทุกคนได้มีจิตใจที่เบิกบาน ได้ทำในสิ่งที่ตนศรัทธา” “รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลที่เข้าใจพี่น้องมุสลิม ได้ดูแลทุกข์สุขของพี่น้อง และส่งเสริมในการทำศาสนกิจอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการไปประกอบพิธีฮัจญ์ เรื่องของธนาकारอิสลาม เรื่องการเรียนรู้ทุกอย่าง” หรือแม้แต่คำพูดที่มีนัยยะเป็นการเปิดโอกาสให้ตัวแสดงทางศาสนาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองกับรัฐผ่านราชการส่วนภูมิภาคเพื่อแก้ไขปัญหาในชุมชนท้องถิ่น ก็เป็นอีกมิติหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่ารัฐยังคงตระหนักถึงการมีตัวตนของตัวแสดงในสถาบันทางศาสนาด้วยการเปิดพื้นที่ให้เกิดการมีส่วนร่วม ความว่า “ผมขอให้ผู้นำศาสนาตั้งคนขึ้นมา 5 คนในทุกตำบล และทางเราจะมีส่วนราชการซึ่งมี

ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบลเข้าไปร่วมกับทางด้านส่วนราชการอื่นๆ มีตำรวจ ทหาร 5 คน เป็นกรรมการร่วมกันทุกตำบล แล้วประชุมร่วมกัน ส่วนเรื่องโรงเรียนปอเนาะ ผมอยากให้ออเนาะที่เหลือได้ปรับปรุงให้เป็นไปตามปอเนาะตัวอย่าง โดยเป็นการประสานความร่วมมือกันระหว่างผู้นำทางศาสนากับทางราชการ” (จิราภรณ์ เจริญเดช, 2548, น. 206, 224, 226, 250) ฉะนั้น จึงทำให้เห็นว่ารัฐบาลทักษิณ ชินวัตร แม้จะถูกโจมตีว่าได้ใช้อำนาจเข้าไปลดทอนศักยภาพและความสามารถหรือคุกคามอัตลักษณ์ตัวตนของสถาบันและตัวแสดงทางศาสนา แต่การปฏิสัมพันธ์ทางการสื่อสารผ่านรายการฯ ในสื่อต่างๆ ได้แสดงให้เห็นว่ารัฐก็มีความพยายามที่จะใช้สื่อเพื่อเปลี่ยนแปลงความคิดของผู้คน และสร้างความชอบธรรมให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ รวมถึงการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มากขึ้นเพื่อสะท้อนให้เห็นว่ารัฐไม่ใช่ตัวร้าย หรือเป็นต้นเหตุของปัญหาที่นำไปสู่การคุกคามองคาพยพเชิงจารีตในท้องถิ่นตามที่ถูกกล่าวอ้าง หากแต่ยังคงให้เคารพศรัทธาที่จะอยู่ร่วมกันกับเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงท้องถิ่นที่ผูกติดกับบรรทัดฐานเชิงจารีตเหล่านั้นด้วยการให้คุณค่าและยกย่อง หรือสร้างการมีตัวตนของบรรดาตัวแสดงเหล่านั้น ฉะนั้น จึงทำให้เห็นว่าสื่อถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่สามารถใช้เพื่อหล่อหลอมกลมเกลียวให้เครือข่ายโครงสร้างระดับล่างหรือผู้รับสารผ่านสื่อที่อยู่ในระดับท้องถิ่นเกิดการยอมรับในปฏิบัติการของรัฐมากขึ้นได้ แม้อาจจะยากหรือไม่ประสบความสำเร็จตามความคาดหวัง แต่อย่างน้อยคำพูดหรือวาทกรรมที่ชนชั้นนำของรัฐได้สร้างขึ้นมาก็ถือได้ว่ามีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางความคิดของผู้รับสารเป็นอย่างมาก และทำให้ผู้รับสารในระดับท้องถิ่นบางส่วนอาจเปลี่ยนแปลงความคิดบางอย่างไปในลักษณะที่ไม่ได้แข่งกร้าวกับรัฐ หรือไม่ได้มองรัฐในแง่ลบเพียงด้านเดียว

ประกอบกับในช่วงเวลาต่อมาซึ่งเป็นรอยต่อของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ที่กลับพบความแตกต่างในมิติของความพยายามเข้าหาท้องถิ่นมากขึ้นด้วยการที่รัฐเริ่มสร้างกฎหมายและนโยบายที่แสดงให้เห็นว่ารัฐยอมรับองค์ประกอบเชิงจารีตที่มีอยู่เดิมภายในท้องถิ่น ซึ่งการครอบงำและควบคุมกำกับความคิดเหล่านั้นต่อสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นได้ส่งผลให้เกิดความยินยอมต่อรัฐมากขึ้น แม้ช่วงเวลาที่ผ่านมาจะใช้อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มาสู่รัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์อันเป็นผลพวงมาจากการรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน 2549 ก็ตาม เหตุนี้เมื่อพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) กลับเริ่มเห็นชัดถึงการปรับตัวเข้าหาสถาบันและตัวแสดงเชิงจารีตในท้องถิ่นมากขึ้น ดังปรากฏจากการฟื้นฟูวิถีความเป็นจารีตท้องถิ่นเพื่อยกระดับกระบวนการสร้างความสมานฉันท์กับบรรดาเครือข่ายสถาบันและตัวแสดงจารีตที่มีอยู่ภายในจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกครั้ง หลังจากต้องเผชิญกับการถูกคุกคาม หรือการกระทำของรัฐที่นำไปสู่การยกระดับความรุนแรง และการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนที่นำไปสู่การลดทอนความชอบธรรมในช่วงที่ผ่านมา ฉะนั้น รัฐจึงอาศัยอำนาจที่มีในการกำหนดกฎหมายและนโยบายที่อิงกับวิถี

ความเป็นจารีตท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อบังคับใช้กับสถาบันท้องถิ่นด้วยหวังว่าเครื่องมือเหล่านั้นจะช่วยประนีประนอมกับเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงจารีตในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะชนชั้นนำทางศาสนาที่เป็นคู่ขัดแย้งหรือเป็นตัวแสดงที่รัฐไม่ได้ให้ความไว้วางใจมากนักในช่วงก่อนหน้านี้นี้ได้ เหตุนี้จึงทำให้นโยบายที่เกิดขึ้นมาจากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่รัฐนำมาใช้เพื่อประนีประนอมกับเครือข่ายเชิงสถาบัน และตัวแสดงระดับท้องถิ่นด้วยการกำหนดให้มีกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ดังเห็นได้จากตัวอย่างแนวทางปฏิบัติของนโยบายที่มีการกำหนดให้มีพื้นที่กลางเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันระหว่างภาครัฐ กับกลุ่มผู้นำและผู้สอนทางศาสนา ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และองค์กรภาคเอกชนเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันระหว่างสถาบันต่างๆภายในรัฐ รวมถึงการกำหนดให้มีการพัฒนากฎหมายที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของคนในพื้นที่ หรือการนำแนวคิดยุทธธรรมชุมชนที่ดึงเครือข่ายตัวแสดงที่ท้องถิ่นให้ความเคารพศรัทธาเป็นตัวแทนแสดงสำคัญในการไกล่เกลี่ย หรือแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ซึ่งนโยบายนี้มีความหวังว่าเครื่องมือที่ถูกนำมาใช้ในปฏิบัติการของรัฐเหล่านั้นจะช่วยเรียกความเชื่อมั่นและสร้างความศรัทธาให้กับกระบวนการยุติธรรมที่มาจากรัฐมากขึ้น รวมถึงทำให้เห็นว่ารัฐยังคงให้ความเคารพในความเป็นตัวตนต่อสถาบันหรือตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตด้วยการสนับสนุนให้มีกลไกการส่งเสริมศาสนสัมพันธ์ขึ้นมาเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตามหลักศาสนา เปิดโอกาสให้ผู้นำศาสนาเข้ามามีส่วนร่วมเสนอแนะในประเด็นด้านการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกคุกคาม หรือไม่ได้รับความสำคัญจากรัฐมากนักในช่วงที่ผ่านมา (ราชกิจจานุเบกษา, 2549, 31 ตุลาคม, น. 1-5) ฉะนั้นกลไกการหล่อหลอมผ่านการอัดฉีดด้วยเครื่องมือต่างๆจึงเป็นแนวทางสำคัญที่ช่วยลดเงื่อนไขของความขัดแย้ง หรือปรับเปลี่ยนทัศนคติของสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นให้มีท่าทีที่จะประนีประนอมหรือปรับตัวให้เข้ามาอยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐไทยที่เป็นศูนย์กลางทางอำนาจได้ง่ายขึ้น ซึ่งไม่ได้มีความแตกต่างไปจากช่วงที่ผ่านมา

### 3.3) รูปแบบการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้การบริหารราชการของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นช่วงที่มีการยกระดับของความขัดแย้งและความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่อันเป็นผลพวงมาจากการดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆของรัฐที่กระทำต่อสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นชนวนทำให้เกิดรูปแบบการมีส่วนร่วมอีกรูปแบบหนึ่งที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นการมีส่วนร่วมแบบทางการ

แต่เป็นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการซึ่งเกิดขึ้นมาจากการรวมตัวกันของเครือข่ายทางสังคมที่นำไปสู่การเรียกร้อง และการต่อต้านทางการเมืองโดยดำเนินในลักษณะที่เป็นคู่ปรปักษ์กับรัฐไทย ฉะนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในยุคนี้ ผู้วิจัยจะขอจำแนกการอธิบายเป็น 2 มิติ ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นทางการ และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่เป็นทางการ

#### (1) การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นทางการ

การมีส่วนร่วมของประชาชนกับเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่เป็นทางการนั้นเกิดขึ้นมาจากกลไกทางกฎหมายที่รัฐได้สร้างขึ้นมาเพื่อใช้ควบคุมกำกับทิศทางการขับเคลื่อนเชิงสถาบันและการบริหารปกครองต่อสถาบันที่อยู่ภายใต้โครงสร้าง เหตุนี้ เมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นทางการในยุคของรัฐบาลทักษิณ ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นั้น พบว่า มิติการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กำหนดผ่านกลไกทางกฎหมายมีขอบเขตกว้างมากขึ้น ซึ่งไม่ได้จำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ที่การเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 285 ที่ว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ทั้งนี้ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีการลงคะแนนโดยตรงและลับ” (ราชกิจจานุเบกษา, 2540, 11 ตุลาคม, น. 74)

ฉะนั้น นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ที่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีโครงสร้างทั้งในฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นที่ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมจากประชาชน เป็นเหตุให้รัฐไทยได้นำกลไกการเลือกตั้งมาใช้นับตั้งแต่เปิดให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่นทุกรูปแบบนับตั้งแต่ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา การเลือกตั้งท้องถิ่นของประชาชนได้ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายบริหารมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น อันเป็นเพราะฝ่ายบริหารต้องอาศัยอำนาจบาบริในการแก้ปัญหา และเป็นที่พึ่งของประชาชนเพื่อยังคงให้ได้รับความนิยมาจากกลุ่มฐานคะแนนเสียงที่มีอยู่เดิม และกลุ่มใหม่ที่อาจพิจารณาจากผลงานที่เกิดขึ้น เหตุนี้จึงทำให้การเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นกลไกที่ประชาชนสามารถใช้อำนาจเพื่อเลือกตัวแทนให้เข้าไปมีบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่นด้วยตัวของเขาเอง และเมื่อชนชั้นนําได้รับการเลือกตั้งก็ต้องพยายามตอบสนองเชิงนโยบายตามการหาเสียง และการทำคุณประโยชน์ต่างๆเพื่อให้ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเกิดความพึงพอใจ หรือยังคงให้ความเชื่อมั่นศรัทธาต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำคนนั้นๆอยู่

นอกจากนี้ ผลพวงจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่นอกจากจะทำให้ประชาชนสามารถเลือกผู้นำท้องถิ่นผ่านกระบวนการเลือกตั้งได้แล้วนั้น อีกด้านหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดให้ประชาชนมีอำนาจเพิ่มเติมที่ไปไกลมากกว่าแค่การเลือกตั้งท้องถิ่น กล่าวคือ ประชาชนสามารถเข้าไปทำการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบภายในเครือข่ายเชิงสถาบันท้องถิ่นได้อีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นการถอดถอนผู้นำท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต่างๆ ดังปรากฏในมาตรา 286 และมาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2555, น. 17-18)

1.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อตรวจสอบการทำงาน โดยสามารถเข้าชื่อถอดถอนเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงชนชั้นนำในโครงสร้างของราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ดังปรากฏตามกฎหมายประกอบด้วย

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 286 ความว่า

“มาตรา 286 ที่กำหนดว่าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ซึ่งมีจำนวนไม่ น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” (ราชกิจจานุเบกษา, 2540, 11 ตุลาคม, น. 74)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5 ความว่า

“มาตรา 5 การเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใด หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนี้

- 1.ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- 2.ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- 3.ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- 4.ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น...” (ราชกิจจานุเบกษา, 2542, 26 ตุลาคม, น. 12-21)

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5 จะให้อำนาจประชาชน



สามารถถอดถอนผู้นำท้องถิ่นได้ แต่เมื่อพิจารณาตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้นกลับพบว่า กระบวนการและหลักเกณฑ์ในการถอดถอนตามกฎหมายท้องถิ่นได้สร้างความยุ่งยาก และเพิ่มต้นทุนที่สูงให้กับประชาชนในท้องถิ่นต่อการถอดถอนในแต่ละครั้ง เช่น การกำหนดว่าการถอดถอนผู้นำท้องถิ่นจะต้องใช้จำนวนผู้ถอดถอนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ เป็นต้น (วุฒิสสาร ตันไชย, 2557, น. 65) ซึ่งในความเป็นจริงเป็นเรื่องที่ยากมากที่เครือข่ายภายในโครงสร้างระดับท้องถิ่นจะสามารถรวมตัวหรือเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อถอดถอนผู้นำท้องถิ่นให้ไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในกรณีนี้คือ การที่ตัวแสดงในพื้นที่ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมองรัฐในทิศทางที่ไม่ดีเป็นทุนเดิมอยู่แล้วต้องเข้ามาเกี่ยวพันหรือมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐผ่านกลไกของระบบราชการที่ยากจะเข้าใจในเงื่อนไขซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการถอดถอนผู้นำท้องถิ่น จึงมองว่าเงื่อนไขกลับยิ่งทำให้กระบวนการถอดถอนกลายเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยากมากในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ สิ่งเหล่านี้จึงกลายเป็นกับดักในการมีส่วนร่วมอีกรูปแบบหนึ่งที่อาศัยความยุ่งยากของระบบราชการเป็นกลไกในการลดทอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.2 การมีส่วนร่วมเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งกรณีนี้ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิที่จะกำหนดเงื่อนไขต่างๆที่สามารถตอบสนองตามความต้องการของตนเองได้ ดังปรากฏตาม

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 287 ความว่า

“มาตรา 287 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้” (ราชกิจจานุเบกษา, 2540, 11 ตุลาคม, น. 75)

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 52 ความว่า

“มาตรา 52 ร่างข้อบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น...”

(ราชกิจจานุเบกษา, 2540, 12 ตุลาคม-a, น. 17)

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 61 ทวิ ความว่า

“มาตรา 61 ทวิ ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) นายกเทศมนตรี

(2) สมาชิกสภาเทศบาล หรือ

(3) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น...” (ราชกิจจานุเบกษา, 2498, น. 22)

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 ความว่า

“มาตรา 71 ...ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น...” (ราชกิจจานุเบกษา, 2537, 26 พฤศจิกายน, น. 27)

จากบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 287 ประกอบด้วยกฎหมายท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 52 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 61 ทวิ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 ได้แสดงให้เห็นว่าช่วงเวลานี้ได้เปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อสภาท้องถิ่นได้ ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน แต่ก็มีปัญหาเช่นเดียวกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้นำท้องถิ่นเหมือนที่กล่าวไป เพราะการนำเสนอข้อบัญญัติได้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดเป็นหลักเกณฑ์ซึ่งสร้างความยุ่งยากให้กับประชาชน ดังปรากฏจากเอกสารคำร้องที่ต้องระบุร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ชื่อ ที่อยู่ และลายมือของผู้เข้าชื่อในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พร้อมรายชื่อของผู้เข้าชื่อ และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนเพื่อเสนอต่อสภาท้องถิ่น ซึ่งในส่วนนี้ต้องอาศัยจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอตามขนาดจำนวนประชากรที่มีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบางพื้นที่ต้องใช้จำนวนคนเข้าชื่อที่มากกว่าการเสนอกฎหมายในระดับประเทศ (วุฒิสาร ตันไชย, 2557, น. 65-66) ลักษณะดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงความยุ่งยากในกระบวนการเข้าไปมีส่วนร่วม และที่สำคัญด้วยจำนวนของผู้เสนอข้อบัญญัติตามหลักเกณฑ์ที่ต้องการในสัดส่วนค่อนข้างมากจึงต้องอาศัยต้นทุนงบประมาณที่สูงเพื่อที่จะสร้างกลไกดังกล่าวให้สอดคล้องกับรูปแบบที่ถูกกำหนดโดยรัฐ สิ่งเหล่านี้จึงกลายเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนกลับติดกับดักอยู่กับกระบวนการเชิงโครงสร้างของระบบราชการที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน และยากที่จะเข้าใจในกลุ่มเครือข่ายตัวแสดงในระดับท้องถิ่น หรือยากที่จะโน้มน้าวดึงดูดใจให้ตัวแสดงในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมตามที่รัฐต้องการได้ ปัญหาดังกล่าวจึงส่งผลให้การขับเคลื่อนกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงยังไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาถึงลำดับขั้นการมีส่วนร่วมที่ถูกสร้างขึ้นมาโดยรัฐในช่วงเวลานี้ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมผ่านการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมผ่านการถอดถอนผู้นำท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมเพื่อเสนอขอบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดเป็นกลไกที่ถูกจัดตั้งโดยรัฐที่ส่งผลทำให้รูปแบบการมีส่วนร่วมสามารถจัดอยู่ในลำดับขั้นที่คาบเกี่ยวกันระหว่างระดับที่ 1 คือ การครอบงำและบังคับความคิด (manupulation) และระดับที่ 2 คือ การบำบัดรักษา (therapy) เท่านั้น เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านหนึ่งยังคงเกิดจากการครอบงำทางความคิดโดยใช้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

ส่วนกลางที่มีต่อราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดกลไกหรือสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน เพียงด้านเดียวในลักษณะที่กระทำจากบนลงล่าง ส่งผลให้การมีส่วนร่วมเหล่านั้นกลับถูกชี้แจงโดยผู้มีอำนาจผ่านการใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการกำหนดกรอบพฤติกรรมของประชาชนในฐานะตัวแสดงระดับท้องถิ่นให้ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งทำให้รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อรัฐจึงกลายเป็น ความสัมพันธ์ที่อยู่ในระดับเปลือกผิวเผินเท่านั้น (Arnstein, 1969, pp. 216-224; สติธร ธนานิธิโชติ, 2562, น. 3-30 - 3-32) มิหนำซ้ำกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่รัฐกำหนดกลับสร้างความยุ่งยาก และความซับซ้อนกระทั่งทำให้กลไกการมีส่วนร่วมในรายละเอียดปลีกย่อยยากที่จะเกิดขึ้นได้จริง ในทางปฏิบัติภายในสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม แม้ผลลัพธ์จากกระบวนการสร้าง การมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หรือ ประสบความสำเร็จเพียงระดับขั้นต่ำคือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่น แต่ อย่างน้อยการเปลี่ยนแปลงนัยยะสำคัญทางกฎหมายด้วยการเพิ่มเติมรายละเอียดเงื่อนไขในการสร้าง กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่มากขึ้นกว่ายุคที่ผ่านมา มากก็ถือว่าเป็นพัฒนาการที่ดีในการพัฒนาเครือข่ายความสัมพันธ์ หรือสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและ ประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น แม้การสร้างปฏิสัมพันธ์ผ่านกลไกการมีส่วนร่วมที่คิดค้นหรือสร้างขึ้น มาใหม่เหล่านั้นจะยังไม่ประสบผลสำเร็จตามที่ควรจะเป็นก็ตาม

## (2) การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่เป็นทางการ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของสถานการณ์ความขัดแย้งและ ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังปรากฏจำนวนความถี่ของเหตุการณ์สะสมในช่วงของรัฐบาล นายทักษิณ ชินวัตรที่เกิดขึ้น ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2549 ที่พบว่ามีจำนวนเหตุการณ์รวม 5,552 เหตุการณ์ (ปี พ.ศ. 2547 จำนวน 1,472 เหตุการณ์ ; ปี พ.ศ. 2548 จำนวน 2,084 เหตุการณ์ ; ปี พ.ศ. 2549 จำนวน 1,996 เหตุการณ์) (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 2565) โดยเฉพาะเหตุการณ์ครั้ง สำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2547 คือ เหตุการณ์ปล้นปืนที่ค่ายกองพันพัฒนาที่ 4 อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส วันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2547 เหตุการณ์ปะทะที่มีสยิดกรือเซะ วันที่ 28 เมษายน 2547 และเหตุการณ์สลายการชุมนุมที่ตากใบ วันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2547 และตามด้วยอีกหลายเหตุการณ์ที่ เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เหตุนี้ด้วยบริบทสถานการณ์ความรุนแรงที่เพิ่มมากขึ้นได้ส่งผลให้เกิด ความพยายามของหลายภาคส่วนที่ได้เข้ามามีบทบาทผ่านการรวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหรือ ตั้งรับกับเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ รวมทั้งการร่วมกันวิเคราะห์หาสาเหตุ และทางออกของปัญหา ด้วยหวังว่าจะช่วยลดเงื่อนไขของความรุนแรงในพื้นที่ลงได้ ฉะนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อ

ปฏิบัติการกิจการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในพื้นที่ จึงกลายเป็นภารกิจใหม่ที่เพิ่มเติมจากภารกิจด้านอื่นๆที่มีอยู่เดิมก่อนหน้านี้ ได้แก่ ภารกิจด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ การแก้ไขปัญหาทางสังคม การพัฒนาอาชีพ และการพัฒนาท้องถิ่นด้านอื่นๆ เป็นต้น ส่งผลให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความหลากหลายที่ไม่ได้มีภารกิจด้านใดด้านหนึ่งโดยตรง และมีความไม่เป็นทางการเพิ่มมากขึ้น ดังปรากฏจากการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปของการรวมกลุ่ม และเครือข่ายด้วยการปฏิบัติการกิจการที่หลากหลาย ได้แก่ การเข้าไปทำงานร่วมกับเครือข่ายคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์ (กอส.) การเข้าไปมีส่วนร่วมในเวทีสาธารณะ การมีส่วนร่วมในการออกแถลงการณ์ การยื่นหนังสือข้อเรียกร้องและข้อเสนอต่างๆ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมาย และการเคลื่อนไหวทางสังคมในรูปแบบอื่นๆด้วยมุ่งหวังว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าวจะสามารถเป็นกระบอกเสียงเพื่อส่งผ่านไปยังผู้มีอำนาจของรัฐให้ช่วยผลักดันการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงที่มีในพื้นที่ได้ (สัมพันธ์ วารี, 2561, น. 235)

ด้วยเหตุนี้ นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงขึ้นมาอย่างต่อเนื่องในพื้นที่จึงทำให้บทบาทของเครือข่ายภาคประชาชน และภาคประชาสังคมจึงมีการรวมตัวกันขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีความหลากหลายในภารกิจ แต่ทุกเครือข่ายการมีส่วนร่วมเหล่านั้นมีแนวทางที่เป็นจุดร่วมในลักษณะเดียวกัน คือ การแก้ไขปัญหาเพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่เผชิญกับสถานการณ์ หรือเป็นกลุ่มที่ได้รับความสูญเสีย ได้แก่ การเข้าไปมีส่วนร่วมกับเครือข่ายกลุ่มลูกเหริยหรือสมาคมเด็กและเยาวชนเพื่อสันติภาพชายแดนใต้ ซึ่งเป็นกลุ่มที่เกิดจากการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายภาคประชาชนที่ประกอบด้วยกลุ่มเด็กและเยาวชนในจังหวัดยะลาเพื่อร่วมกันทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยา และการรณรงค์ยุติปัญหาความรุนแรงในพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมภายใต้โครงการพัฒนาชุมชนเป็นสุขภาคใต้ หรือโครงการดับบ้านดับเมือง: เรียนรู้อยู่ที่ปากใต้ (สัมพันธ์ วารี, 2561, น. 241)

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเกิดขึ้นมาจากการให้การส่งเสริมสนับสนุนจากเครือข่ายสถาบันท้องถิ่นผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มองปัญหาว่าการแก้ไขปัญหาต้องใช้องค์ประกอบในการส่งเสริมเงื่อนไขทางสังคมวัฒนธรรมที่ผูกติดอยู่กับศาสนาและความเชื่อร่วมด้วย ส่งผลให้บรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงใช้อำนาจตามภารกิจจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มอบอำนาจในเรื่องการส่งเสริมสนับสนุนมิติทางสังคมและวัฒนธรรมของท้องถิ่นเป็นแนวทางในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนนับตั้งแต่ช่วงเกิดเหตุการณ์ระลอกใหม่ในปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ดังปรากฏตัวอย่างบทบาทด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีร่วมกันกับสถาบันทางศาสนาในพื้นที่

“สำหรับผมผมเล่นเรื่องสังคมมากกว่า ผมว่าความขัดแย้งมันเป็นเรื่องทัศนคติความเชื่อ ซึ่งเราไม่สามารถไปเปลี่ยนเขาได้ง่ายๆ แต่ผมว่าในเมื่อส่วนราชการอื่นๆ มันไม่สามารถตอบโจทย์ใน

เรื่องความเชื่อเหล่านี้ได้ แต่ อบต. มันมีหน้าที่ในการสนับสนุนวัฒนธรรมประเพณี ผมก็พยายามส่งเสริมตัวนี้ในทุกโครงการด้วยมุ่งหวังว่า หนึ่ง คือ ทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ในการปฏิบัติศาสนกิจ เราได้ส่งเสริมในเรื่องความเชื่อให้แก่เขา สอง คือ เรื่องวัฒนธรรมประเพณี ผมให้เงินอุดหนุนกับมัสยิดกับตาตึกา ให้มัสยิดออกแบบจัดกิจกรรมหนึ่งกิจกรรม เช่น เดือนบวช ถือศีลอด เราก็พยายามทำกิจกรรมเอาสิ่งของอุปโภคบริโภค เช่น อินทผาลัม เพราะว่าในทางศาสนาถือว่าควรส่งเสริมการละศีลอดให้ใช้ลูกอินทผาลัม พอกิจกรรมกลางคืนเขาจะไปทำกิจกรรมที่มัสยิดร่วมกันไปละหมาด ได้มีเวลาทานกัน ได้กินน้ำหวาน ชา กาแฟ คือ เราก็ให้เงินอุดหนุนพวกนี้ให้เขาไปทำกิจกรรมกันในมัสยิด สามคือ ปฏิทินอิสลามของเดือนที่สาม เขามีวัฒนธรรม 3 จังหวัด เขาจะจัดงานที่ระลึกศาสนาฮัมหมัด ซึ่งเป็นเดือนเกิดของท่าน สิ่งเหล่านี้ถือว่าสำคัญในสามจังหวัด ซึ่งหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ได้ทำ เราก็พยายามส่งเสริมในเรื่องพวกนี้ ให้เงินอุดหนุน แก่มัสยิด ซึ่งตรงนี้มีอยู่ 11 มัสยิด ปีละหมื่นบาท” (แวอับดุลรอแม มะยิเต ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะมาวี อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

นอกจากการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจะเกี่ยวข้องกับสถาบันทางศาสนาที่เชื่อมโยงกับศาสนาอิสลามซึ่งเป็นศาสนาหลักของพื้นที่แล้วนั้น อีกด้านหนึ่งการมีส่วนร่วมยังเกิดขึ้นมาจากการสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมนันทนาการ หรือพื้นที่กลางที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมได้อย่างกว้างขวางอีกด้วย ได้แก่ กีฬาสามัคคีสัมพันธ์ กิจกรรมนันทนาการ สภากาแฟ และกิจกรรมอื่นๆตามเทศกาลต่างๆ เป็นต้น ที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นอย่างมาก

“ที่ท่าม่วงเรามีกิจกรรมร่วมกันที่โรงเรียนบ้านกระอานที่นี่นี้แหละมีมานานแล้วตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ใหม่ๆ ไม่ว่าจะป็นกิจกรรมกีฬาวันหยุด เราก็ยกข้าวหม้อแกงหม้อมากินร่วมกันไม่ว่าจะเป็นศาสนาไหน ซึ่งชาวบ้านมาร่วมกันเยอะมาก มากันทั้งหมู่บ้านเลย ทั้ง 7 หมู่บ้าน คือ 6 หมู่บ้านจะเป็นมุสลิม และอีก 1 หมู่บ้านจะเป็นไทยพุทธ นอกจากนั้นเรามีพื้นที่คือ ร้านน้ำชา เป็นกองกลางที่ศูนย์สาธิตฯที่คนทั้งไทยพุทธและมุสลิมมาพูดคุยระหว่างกัน เป็นที่ศูนย์รวมของทุกคน เรื่องที่คุยก็ทุกเรื่อง ได้เพ่ไม่ว่าจะคุยเรื่องไร ทั้งเรื่องที่มีสาระและไม่มีสาระ เป็นพื้นที่ในการปฏิสัมพันธ์” (สามารถ หวังสา ประธานสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564)

ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริบทของความไม่เป็นทางการเกิดขึ้นในหลายรูปแบบ แตกต่างกันไปแต่ละพื้นที่ และมีภารกิจที่มีความหลากหลายที่ประชาชนสามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมได้ตามอิสระและเป็นไปตามความพึงพอใจของตนเอง อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนก็ไม่ได้จะประสบความสำเร็จทุกพื้นที่ โดยเฉพาะปัญหาการมีส่วนร่วมที่มักเกิดขึ้นในท้องถิ่นที่มีความเป็นเมือง หรืออยู่ในเขตเทศบาลที่พบว่าการมีส่วนร่วมจะค่อนข้างจำกัดมากกว่าประชาชนที่อยู่ในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชนบท เพราะคนกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มชนชั้นกลางที่มี

ภารกิจหน้าที่อื่นที่ต้องทำเป็นประจำทุกวัน ส่งผลให้ไม่มีเวลา หรือไม่ได้สนใจมากนักที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับเครือข่ายทางสังคมอื่นๆภายในท้องถิ่น ดังปรากฏในเขตเทศบาลตัวอย่าง

“ปัญหาในเรื่องการมีส่วนร่วมที่พบของเทศบาล อาจจะมาจากสาเหตุคือ คนในพื้นที่เทศบาลละรัง ถ้าอยู่ในชุมชนเมืองส่วนใหญ่จะรับราชการ ในเรื่องของการทำงานร่วมมือ เราจะต้องเจียดเวลา ต้องเป็นวันเสาร์อาทิตย์ เพราะว่าจันทร์ถึงศุกร์เขาไม่สะดวกอยู่แล้ว” (นริศรา แดสามัญ ปลัดเทศบาลตำบลละรัง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 กรกฎาคม 2564)

“ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนมีบ้าง ถ้าเป็นเรื่องที่เขาไม่สนใจเขาก็ไม่มาเลย แต่ถ้าเรื่องไหนที่กระทบกับความเป็นอยู่เขา หรือเขาได้รับความเดือดร้อน เขาก็จะมา” (ณัฐภัทร จิตนวมงคล ปลัดเทศบาลตำบลต้นหมิงมัส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2564)

โดยสรุปจากที่กล่าวมาข้างต้นได้ทำให้เห็นว่า บริบทการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีการยกระดับไปสู่ขั้นวิกฤติ และต้องยอมรับว่าสถาบันแรกที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น รวมทั้งได้รับผลกระทบทางตรงและทางอ้อมที่อยู่ในรูปของความเสียหาย บาดเจ็บสาหัส หรือเสียชีวิตจากเหตุการณ์ดังกล่าว เงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ตัวแปรที่มาจากประชาชนกลายเป็นกลไกหนึ่งที่เขาเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ ส่งผลให้เกิดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่อยู่นอกเหนือ หรือไปไกลกว่าการมีส่วนร่วมตามแนวทางรูปแบบเดิมที่ถูกกำหนดผ่านเงื่อนไขของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมผ่านการเลือกตั้งท้องถิ่น การถอดถอนผู้นำท้องถิ่น และการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งล้วนเป็นองค์ประกอบของการสร้างการมีส่วนร่วมโดยรัฐที่ไม่ได้แตกต่างอะไรไปจากพื้นที่อื่นที่อยู่ในปริมณฑลแห่งรัฐไทย เช่นเดียวกัน ซึ่งถ้าพิจารณาเพียงการมีส่วนร่วมโดยตรงก็จะทำให้ลำดับการมีส่วนร่วมถูกจำกัดเพียงระดับที่ 1 คือ การครอบงำและบังคับความคิด (manupulation) และระดับที่ 2 คือ การบำบัดรักษา (therapy) เท่านั้นอย่างที่กล่าวไป เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นมาจากการบังคับผ่านเงื่อนไขเชิงโครงสร้างของรัฐเป็นตัวกำหนด อันส่งผลให้การมีส่วนร่วมเหล่านั้นไม่ได้เกิดขึ้นมาจากเจตนาธรรมณ์ของตนเอง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกด้านหนึ่งที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นทางการ และแม้จะมีปัญหาในเรื่องการมีส่วนร่วมอยู่บ้างในเขตการปกครองท้องถิ่นระดับเมือง แต่ในภาพรวมการมีส่วนร่วมของประชาชนกลับพบว่ามีความกว้างและมีความหลากหลายมากกว่ายุคก่อนหน้าที่ไม่ได้มีสถานการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงที่เข้มข้น ส่งผลให้บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงเวลานี้จึงไปไกลกว่าการมีส่วนร่วมตามที่กฎหมายกำหนด นั้นหมายความว่าประชาชนมีบทบาทสำคัญมากกว่าที่รัฐมอง และกำหนดให้กระทำ หากแต่พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสิ้นไหลและไม่ได้อาศัยลักษณะตายตัวเหมือนกับการระบุในบทบัญญัติทางกฎหมาย

เพราะฉะนั้นบทบาทของภาคประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมทั้งที่อยู่ในรูปกลุ่ม เครือข่าย หรือได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นที่มีทั้งให้ความร่วมมือ และไม่ให้ความร่วมมือ ซึ่งเกิดขึ้นในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น นัยยะหนึ่งได้แสดงให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนได้มีการยกระดับขึ้นจากลำดับขั้นที่ 1 การครอบงำและบังคับความคิด (manipulation) และขั้นที่ 2 การบำบัดรักษา (therapy) ที่มีอยู่เดิมอันเป็นผลพวงมาจากโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐเป็นตัวกำหนดซึ่งเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เป็นทางการ ไปสู่ลำดับขั้นที่ 4 คือ การปรึกษาหารือ (consultation) ซึ่งจะพบว่าในยุคนี้ประชาชนเริ่มมีการรวมตัวเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นผ่านกระบวนการปรึกษาหารือมากขึ้น ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในรูปแบบการรวมตัวกันของเครือข่ายทางสังคม เครือข่ายภาคประชาสังคม เครือข่ายภาคประชาชน หรือแม้แต่ในชุมชนที่มีการส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการพบปะผ่านกิจกรรมที่เป็นไปตามเทศกาล หรือเงื่อนไขทางศาสนา รวมทั้งการก่อตัวของสภาประชาสุขขึ้นมาในชุมชนท้องถิ่น ล้วนเป็นองค์ประกอบเกื้อหนุนในการส่งเสริมให้เกิดกลไกในการปรึกษาหารือเกี่ยวกับประเด็นที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นทั้งสิ้น แม้การเข้ามามีส่วนร่วมเหล่านั้นจะมีองค์ประกอบของการสนทนาแลกเปลี่ยนในเรื่องอื่นแทรกอยู่ด้วยเสมอก็ตาม ซึ่งเป็นเหตุปัจจัยที่ส่งผลให้การปรึกษาหารือเหล่านั้นยังไม่ได้มีองค์ประกอบที่ครบถ้วนและอาจจะทำให้การมีส่วนร่วมเหล่านั้นกลายเป็นเรื่องสูญเปล่าหรือไม่ได้มีผลอะไรเกิดขึ้นมากมายจากการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันภายในชุมชนท้องถิ่น เป็นเหตุให้ขาดหลักประกันว่าความคิดเห็น หรือข้อเสนอของพวกเขาที่ได้เสนอขึ้นมา เช่น ข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ความขัดแย้ง หรือแนวทางการสร้างสันติภาพของเครือข่ายภาคประชาชน และภาคประชาสังคมยังไม่สามารถยืนยันได้ว่าจะสามารถผลักดันแนวทางเหล่านั้นไปสู่กระบวนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในรัฐได้ (Arnstein, 1969, pp. 216-224; สติธร ธนานิธิโชติ, 2562, น. 3-30 - 3-32) เพราะในช่วงเวลานี้รัฐยังคงใช้กลไกการรวมศูนย์อำนาจที่เข้มข้นเพื่อรับมือกับสถานการณ์ภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังเห็นได้จากเครื่องมือทางกฎหมายที่รัฐสร้างขึ้นมาบังคับใช้เหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นในพื้นที่ที่จำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมากดังเห็นได้ชัดจากบทบัญญัติในพระราชกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ตัวอย่างในมาตรา 9 ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสามารถออกข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการสั่งห้ามกระทำ หรือห้ามให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ความว่า

“มาตรา 9 ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็วหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

(1) ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับยกเว้น

(2) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

(3) ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร

(4) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ

(5) ห้ามการใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ

(6) ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชนดังกล่าว หรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด” (ราชกิจจานุเบกษา, 2548, 16 กรกฎาคม-a, น. 4-5)

ลักษณะดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงตัวอย่างการใช้อำนาจผ่านเครื่องมือทางกฎหมายของรัฐที่นำไปสู่การจำกัดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยอ้างว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเหล่านั้นอาจนำมาซึ่งการสร้างความไม่มั่นคงให้กับสถาบันทางการเมืองภายในรัฐได้ เพราะฉะนั้นข้อจำกัดดังกล่าวจึงเป็นกับดักทางการเมืองที่สำคัญที่กระทบต่อการขับเคลื่อนกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แม้จะเกิดขึ้น หรือมีพัฒนาการที่ก้าวหน้ากว่ายุคที่ผ่านมา แต่ด้วยข้อจำกัดที่เป็นผลพวงมาจากการกระทำของรัฐจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จหรือสอดคล้องตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของเครือข่ายทางสังคมที่มีอยู่ในโครงสร้างท้องถิ่น และแม้ต่อมาในช่วงท้ายของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่มีรอยต่อไปยังรัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ที่เริ่มมีท่าทีประนีประนอมกับเครือข่ายโครงสร้างเชิงสถาบันท้องถิ่นมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยการผลักดันกลไกการมีส่วนร่วมผ่านพื้นที่กลางเพื่อใช้สำหรับแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างภาครัฐกับเครือข่ายกลุ่มผู้นำและผู้สอนทางศาสนา ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และองค์กรภาคเอกชน ด้วยหวังว่าจะช่วยสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาได้ รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดศาสนสัมพันธ์เพื่อสร้างพื้นที่ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ หรือสร้างความเข้าใจระหว่างกันมากขึ้นระหว่างบุคคลในท้องถิ่น (ราชกิจจานุเบกษา, 2549, 31 ตุลาคม, น. 1-5) ซึ่งนัยยะหนึ่งดูเหมือนว่าการกระทำของรัฐที่ได้ผลักดันนโยบายดังกล่าวจะช่วยคลี่คลายหรือสร้างการยอมรับจากเครือข่ายภายในสถาบันท้องถิ่นมากขึ้น แต่อีกนัยยะหนึ่งกระบวนการทางการเมืองเหล่านั้นกลับผลักดันให้เครือข่ายเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นต้องตกอยู่ในสถานะของการเป็นผู้ถูกบำบัดรักษาผ่านเครื่องมือทางการปกครองจากรัฐตลอดเวลา โดยที่รัฐต้องออกแบบเครื่องมือมาใช้ประนีประนอมเพื่อปลอบประโลมให้สถาบันและตัวแสดงภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นยังคงจำนนอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจากรัฐศูนย์กลางตามแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจอย่างใกล้ชิด



### 3.4) ผลลัพธ์ของเครือข่ายเชิงสถาบันในโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์ของเครือข่ายเชิงสถาบันในโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการยกระดับความขัดแย้งไปสู่ความรุนแรงครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่ ส่งผลให้เครือข่ายเชิงสถาบันที่กระทำผ่านโครงสร้างรัฐส่วนกลางสู่ราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องอยู่ภายใต้การถูกควบคุมกำกับอย่างใกล้ชิดด้วยการที่รัฐมีการออกระเบียบกฎเกณฑ์ที่อยู่ในรูปของกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้เป็นเครื่องมือทางการปกครองเพื่อบีบบังคับให้สถาบันภายใต้โครงสร้างต้องดำเนินการตามที่รัฐกำหนด ดังปรากฏจากการประกาศพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 การดำเนินนโยบายด้านการปราบปรามยาเสพติด การปรับปรุงนโยบายทางการศึกษาด้วยการลดความสำคัญของโรงเรียนปอเนาะสอนศาสนาที่ถูกตั้งข้อสงสัยในช่วงเวลานั้นว่ากำลังเคลื่อนไหวบวมสั่งสอนให้เยาวชนมุสลิมเป็นปรปักษ์กับรัฐ การปรับปรุงโครงสร้างเชิงสถาบันโดยเฉพาะการถ่ายโอนภารกิจที่เคยอยู่ในอำนาจของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) มาให้ศูนย์ประสานงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศปต.) ซึ่งสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในขณะที่ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่จากเดิมที่เคยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท. 43) มาให้ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจแห่งชาติส่วนหน้า (ศปก. ตร.สน.) ซึ่งตั้งอยู่ในโรงเรียนตำรวจภูธรภาค 9 จังหวัดยะลา โดยมีกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนและมีนายตำรวจระดับผู้ช่วยบัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้บัญชาการศูนย์ปฏิบัติการดังกล่าว และด้านกรปราบปรามโจรก่อการร้าย (ขจก.) ได้ถูกโอนย้ายมาอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยตรง ส่งผลให้อำนาจเดิมที่อยู่ภายใต้กองทัพภาคที่ 4 และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ถูกลดทอนบทบาทลงไป (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2548, น. 130-131, 135) กรณีนี้จึงทำให้เห็นถึงการใช้อำนาจนำของนายกฯทักษิณ ผู้ซึ่งเป็นนายตำรวจในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้ามาเป็นเงื่อนไขในการผลักดันบทบาทนำของตำรวจให้มีอำนาจด้านการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เหนือตัวแสดงอื่น โดยเฉพาะการเข้ามาแทนที่บทบาทของทหารที่เคยมีอยู่เดิม เงื่อนไขดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นอีกมุมหนึ่งของการใช้อำนาจเชิงสถาบันผ่านผู้นำในลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการรวมศูนย์อำนาจเอาไว้ภายใต้การควบคุมกำกับของนายกรัฐมนตรี และพันธมิตรเครือข่ายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีความสัมพันธ์ร่วม ด้วยมุ่งหวังว่ารูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจในลักษณะดังกล่าวจะช่วยควบคุมกำกับและจัดระเบียบความสัมพันธ์เชิงสถาบันให้อยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจของรัฐส่วนกลางที่นายกฯทักษิณเป็นผู้ควบคุมเอาไว้ได้อย่างเบ็ดเสร็จ อันจะช่วยลดเงื่อนไขที่อาจนำไปสู่สภาวะการแตกกระจายของกลไกรัฐและการขยายบทบาทของภาคส่วนอื่นๆที่ทำให้เกิดตัวแสดงใหม่ๆ ฉะนั้น รูปแบบการบริหาร

การปกครองตามแนวทางดังกล่าวจึงเกิดขึ้นมาเพื่อรองรับการจัดการกับสัมพันธภาพระหว่างตัวแสดงที่หลากหลายทางสังคมให้รัฐบาลยังสามารถควบคุมกำกับต่อไปได้ หรือทำให้สัมพันธภาพเหล่านี้เป็นปัจจัยเกื้อหนุนในการดำเนินภารกิจของรัฐมากกว่าที่จะเป็นภัยในการสร้างความสับสนต่อความมั่นคงแห่งรัฐ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2559, น. 55)

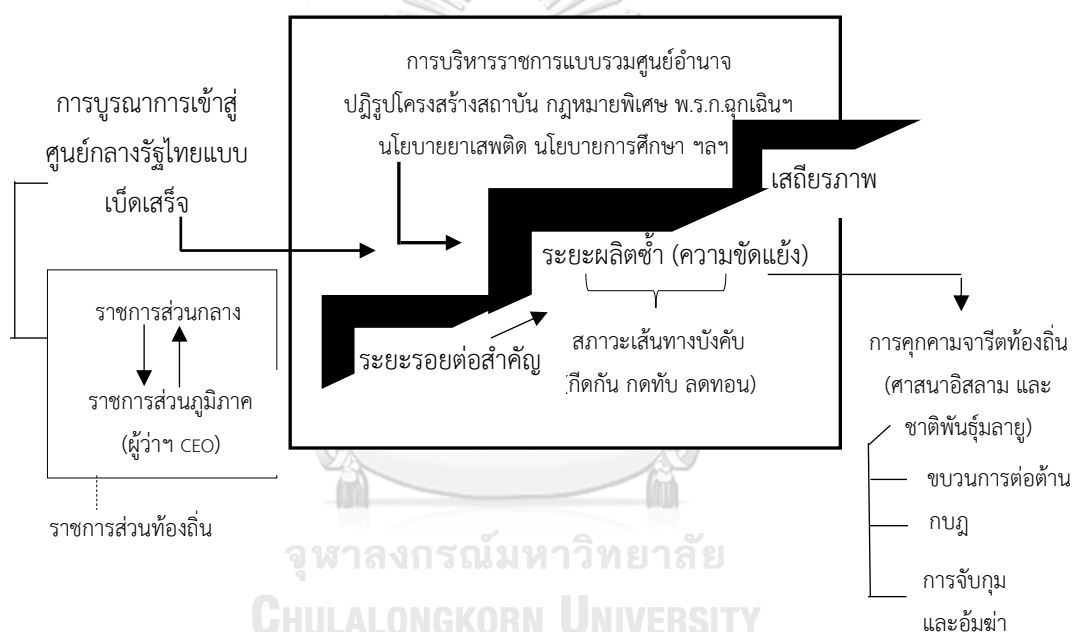
การรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลางที่กระทำผ่านเครื่องมือทางการปกครอง และรูปแบบการบริหารราชการตามแนวทางที่นายภททชัชฌิมเป็นผู้ออกแบบนั้น แม้ในด้านหนึ่งจะช่วยสร้างความมั่นคงหรือความเป็นเอกภาพแห่งรัฐผ่านการควบคุมกำกับพฤติกรรมเชิงสถาบันให้มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐได้อย่างแนบแน่นได้แล้วนั้น แต่อีกด้านหนึ่งการกระทำดังกล่าวนอกจากจะสร้างความขัดแย้งกันเองระหว่างสถาบันทหารและตำรวจแล้วนั้น ยังส่งผลกระทบต่อเครือข่ายกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโครงสร้างที่มีองค์ประกอบของเครื่องมือต่างๆ ที่รัฐสร้างขึ้นมา กระทั่งเป็นการบีบบังคับเชิงพฤติกรรม และรูปแบบการดำเนินชีวิตจากเดิมที่เคยมีอิสระ หรือมีความยืดหยุ่นไปสู่ภาวะของการปราศจากเงื่อนไขเหล่านั้น กระทั่งทำให้เกิดภาวะการไร้ตัวตนหรือขาดความเป็นอิสระทั้งในมิติทางความคิดและการกระทำที่ไม่สามารถใช้หลักเกณฑ์ตามแนวทางดั้งเดิมที่ผูกติดกับวัฒนธรรมจารีตที่ตนเคยมีมาได้ และบริบทเหล่านี้ที่มีนัยยะเป็นการกดทับหรือลดทอนศักยภาพในการดำเนินชีวิตของตัวแสดงในระดับท้องถิ่น ได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสร้างอคติ และหล่อหลอมเป็นความขัดแย้ง หรือปะทุออกมาเป็นความรุนแรงในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ฉะนั้น ในช่วงการปกครองภายใต้รัฐบาลนายภททชัชฌิม ชินวัตร จึงเป็นช่วงเวลาสำคัญที่มีการยกระดับความขัดแย้งไปสู่ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีความครอบคลุมทุกพื้นที่ ดังปรากฏหลักฐานเชิงประจักษ์ที่อยู่ในรูปของจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรง จำนวนผู้บาดเจ็บ จำนวนผู้เสียชีวิต และความเสียหายอื่นๆ ที่เกิดขึ้น อันเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นมาจากการบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงโครงสร้างเชิงสถาบัน การสร้างเครื่องมือทางการปกครองที่อยู่ในรูปของนโยบายและกฎหมายทั้งที่มีลักษณะทั่วไปซึ่งบังคับใช้ทุกพื้นที่ และลักษณะพิเศษที่สร้างขึ้นเฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ถูกนิยามว่าเป็นพื้นที่สีแดงหรือพื้นที่ความมั่นคงที่รัฐต้องเข้าไปควบคุมกำกับเข้มงวด เหตุนี้จึงทำให้องค์ประกอบที่รัฐสร้างขึ้นมาในช่วงเวลานี้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดความเข้มแข็ง หรือความเข้มงวดของการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจที่สามารถกระทำได้อย่างเบ็ดเสร็จภายใต้การควบคุมกำกับที่ใกล้ชิดจากรัฐส่วนกลาง

ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นรอยต่อของพัฒนาการความขัดแย้งที่สำคัญซึ่งส่งต่อมายังรัฐบาลภททชัชฌิม ชินวัตรในช่วงเวลานี้ที่มีการผลิตซ้ำเงื่อนไขของความขัดแย้งที่มีอยู่เดิม และสร้างความขัดแย้งใหม่ที่อยู่ในรูปของปฏิบัติการต่างๆ ของรัฐที่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และสร้างวิกฤติของความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในหลากหลายเหตุการณ์ในช่วงเวลานี้ จึงเป็นส่วนสนับสนุนที่ช่วยเพิ่มเติมให้กับความเข้มข้นของความขัดแย้งที่มีอยู่เดิมให้กลายเป็นความขัดแย้งใหญ่ที่ลงลึกมากขึ้นในโครงสร้างสถาบัน และ

จิตสำนึกของตัวแสดงที่มีอยู่ภายในท้องถิ่น ซึ่งนั่นคือการทำให้เห็นว่าระยะเวลาดังกล่าวเป็นรอยต่อของความขัดแย้งที่ถูกกระทำการผ่านการผลิตซ้ำด้วยการละเมิด คุกคาม กดทับองค์ประกอบเชิงสถาบัน และตัวแสดงที่ผูกติดอยู่กับความเป็นจารีตดั้งเดิมของท้องถิ่นตามเส้นทางบังคับ และเติมเต็มด้วยเงื่อนไขของความขัดแย้งในรูปแบบใหม่ที่ทำให้ความขัดแย้งมีหลายปัจจัยหรือหลายสาเหตุเป็นองค์ประกอบมากขึ้น ซึ่งเอื้อต่อการยกระดับไปสู่การผลิตซ้ำความขัดแย้งและบานปลายกลายเป็นความรุนแรงที่เข้าสู่ขั้นวิกฤติ ดังปรากฏจากความถี่สะสมของจำนวนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ โดยมีระยะผลิตซ้ำของความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังภาพด้านล่าง

รูปภาพที่ 61 ระยะผลิตซ้ำของความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร

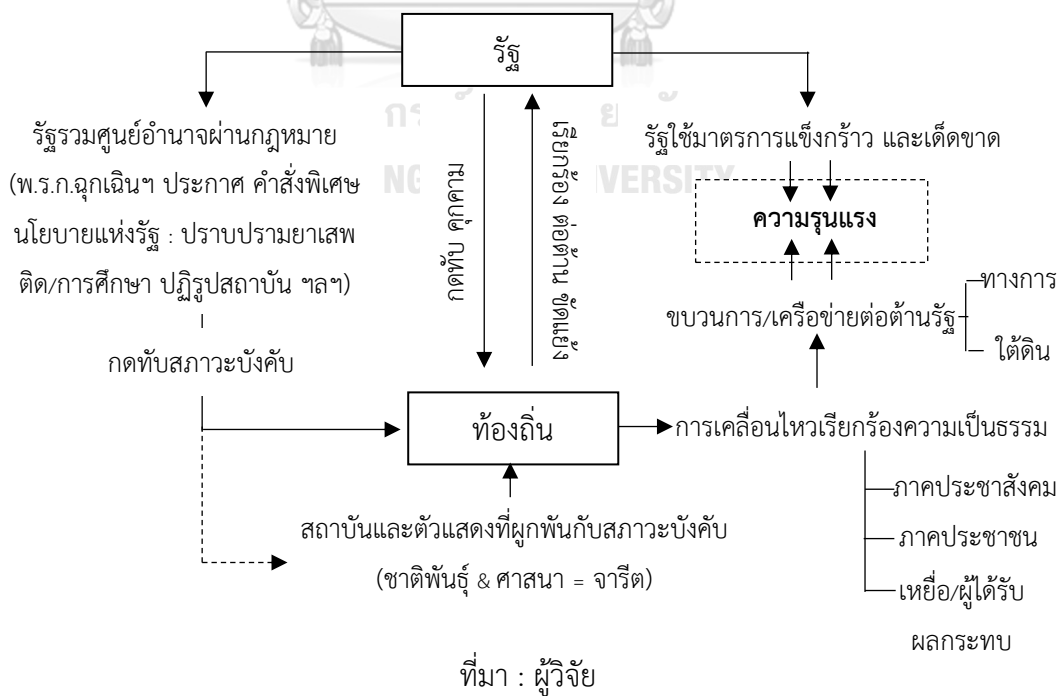


ที่มา : โดยผู้วิจัย (Mahoney, 2000; ฐิริ พวงศ์เจริญ, 2558, น. 109; มัณฑนา นกเสวก, 2562, น. 41)

จากภาพข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงระยะการผลิตซ้ำของความขัดแย้งที่อาจจะไม่ได้แตกต่างไปจากการปกครองสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์มากนัก เพราะการกระทำของรัฐที่มีนัยยะเป็นการลดทอน หรือกดทับสถานะความเป็นสถาบัน และตัวแสดงในระดับท้องถิ่นยังคงมีอยู่ เพียงแต่เมื่อเปลี่ยนผ่านมาถึงยุคสมัยนี้กลับพบว่ามียุคสมัยอื่นที่อยู่ในรูปของเครื่องมือทางการปกครองรูปแบบใหม่ๆ ที่เข้ามาเพิ่มเติมความขัดแย้งจากที่มีอยู่เดิมให้ขยายปริมาณของความขัดแย้งไปสู่ขอบเขตที่กว้างและลึกมากขึ้น แต่ทั้งนี้ยังคงมีจุดร่วมเดียวกันคือเครื่องมือเหล่านั้นล้วนมีส่วนสนับสนุนความเป็นรัฐรวมศูนย์อำนาจให้กับรัฐบาลกลางเหมือนเดิม อันส่งผลทำให้ความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างรัฐและท้องถิ่นจึงยังคงอยู่ภายใต้ร่มของความขัดแย้งที่รัฐเป็นคู่ปรปักษ์กับท้องถิ่นมาโดยตลอด

การตอกย้ำและผลิตซ้ำความขัดแย้งซ้ำแล้วซ้ำเล่าเหล่านั้นจึงยิ่งผลักดันให้เกิดการต่อต้านที่แสดงออกผ่านความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งถูกทำให้กลายเป็นเงื่อนไขปกติที่ดำเนินควบคู่ไปกับการขับเคลื่อนเชิงสถาบันที่รัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุมอำนาจ ขณะที่มีการปรับตัวเชิงสถาบันของรัฐในยุคนี้กลับพบว่าการปรับตัวเชิงสถาบันเข้าหาท้องถิ่นที่น้อยมาก อาจเป็นเพราะองค์ประกอบภายในรัฐที่มีลักษณะผูกขาดอำนาจที่มากเกินไป บทบาทความเป็นชนชั้นนำที่มีความมั่นใจ และเด็ดขาดในการดำเนินการบริหารการปกครองจึงยิ่งทำให้เกิดความถอยห่างออกจากกลไกการปรับตัวเข้าหาสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นมากขึ้น อย่างไรก็ตามการปรับตัวเข้าหาสถาบันท้องถิ่นกลับเริ่มจริงจังอีกครั้งภายหลังการสิ้นสุดอำนาจของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และเป็นช่วงรอยต่อของรัฐบาลสุรนันทน์ จุลาพันธ์ ที่เริ่มมีมาตรการออกเครื่องมือในการปรับตัวเข้าเครือข่ายเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นมากขึ้นไม่ว่าจะด้วยองค์ประกอบของนโยบายการสร้างสันติสุข หรือแนวคิดที่จะผลักดันการพูดคุยสันติภาพในเวลาต่อมา ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นถึงกลไกการปรับตัวของรัฐด้วยการผ่อนปรนเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์เชิงสถาบันกลับคืนมา ซึ่งกรณีนี้ก็เช่นเดียวกันที่ทำให้เห็นว่ารัฐไม่ได้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีลักษณะหยุดนิ่งอยู่กับที่ หรือมีสภาพแข็งทื่อไม่เปลี่ยนแปลง แต่รัฐเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีพลวัตที่มีคุณสมบัติหรือความสามารถในการปรับตัวตามแนวทางความเป็นสถาบันพลาสติก (Plasticity Institution) ซึ่งสิ้นไหลและผูกพันอยู่กับการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล และผู้นำ ดังภาพสรุปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น

รูปภาพที่ 62 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้สมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร



จากลักษณะข้างต้นจึงแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่นที่มีความขัดแย้งระหว่างกันอันเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นมาจากการใช้อำนาจในการออกแบบเครื่องมือทางการปกครองที่แข็งแกร่งเพื่อบีบบังคับ หรือกดทับพฤติกรรมเชิงสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจากรัฐศูนย์กลางอย่างแนบแน่น จนกระทั่งทำให้สถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นเหล่านั้นกลับไม่มีตัวตนที่เป็นอิสระ หรือมีศักยภาพในการดำเนินชีวิตตามที่ควรจะมี เพราะมีเครื่องมือของรัฐเป็นกับดักที่เข้าไปจำกัดการกระทำ หรือควบคุมพฤติกรรมภายใต้องค์ประกอบของกฎหมายที่มีสภาพบังคับและมีบทลงโทษรองรับ รวมถึงการดำเนินการบริหารของผู้ผ่านนายกฯ ทักษิณ ชินวัตรที่มีการบริหารจัดการ การสั่งการ หรือการสั่งลงโทษที่เป็นไปในลักษณะเฉียบขาด ยิ่งกลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ผลพวงของการบริหารมักปรากฏในรูปของการละเมิดความชอบธรรม การกระทำทารุณ หรือสร้างความรุนแรงโดยรัฐ จนกระทั่งทำให้สถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นจำต้องจำนนอยู่ภายใต้โครงสร้างและเครื่องมือทางการปกครองเหล่านั้นโดยที่ไม่สามารถดำเนินชีวิตให้เป็นที่ไปตามแนวทางปกติที่เคยเป็นได้

ฉะนั้น การใช้อำนาจผ่านเครื่องมือการบริหารและปกครองของรัฐที่อยู่ในรูปของกฎหมาย ประกาศ คำสั่ง นโยบาย และเครื่องมืออื่น ๆ มาบังคับใช้เหนือโครงสร้างสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นผ่านตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายนั้นได้แสดงให้เห็นแล้วว่า รัฐได้ใช้ความได้เปรียบทางอำนาจที่มีเหล่านั้นในการสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำทั้งหลายที่รัฐสร้างขึ้น มา โดยเฉพาะการกระทำต่อสถาบันท้องถิ่นที่แม้ว่าจะเข้าข่ายการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ได้รับความชอบธรรมตามหลักกฎหมาย เหตุนี้จึงทำให้การกระทำของรัฐที่ใช้อำนาจในการเข้ามาควบคุมกำกับสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นจึงเป็นการกระทำที่สร้างการผูกขาดความสัมพันธ์ทางอำนาจให้สถาบันและตัวแสดงท้องถิ่นจำต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างสถาบันแห่งชาติ โดยที่รัฐสามารถใช้อำนาจกระทำการใดๆผ่านเครื่องมือทางการปกครองต่างๆได้อย่างชอบธรรมเสมอ เพราะฉะนั้นการพิจารณาไกลเชิงสถาบันด้วยแนวทางการวิเคราะห์กรอบกฎกติกาหรือเครื่องมือที่รัฐศูนย์กลางเลือกนำมาใช้กับโครงสร้างสถาบันระดับท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้กรอบการศึกษาของ Elinor Ostrom ที่มีองค์ประกอบ 8 หลักเกณฑ์มาใช้พิจารณามิติความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างรัฐและท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้เหมือนกับช่วงที่ผ่านมา ดังนี้

### 1. การกำหนดขอบเขตการบริหารจัดการ และกำหนดตัวแสดงระดับสมาชิก (Boundaries)

หลักเกณฑ์ข้อนี้เป็นการกำหนดขอบเขตการบริหารจัดการที่ปรากฏในรูปแบบของอำนาจหน้าที่ และขอบเขตที่เป็นคุณลักษณะของตัวแสดงแต่ละตัวซึ่งเข้าไปมีบทบาทในสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นทั้งในส่วนของฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา ที่เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นในแต่ละระดับซึ่งรัฐ

นำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อควบคุมกำกับบังคับบัญชาเหนือโครงสร้างสถาบันระดับล่างให้ดำเนินการขับเคลื่อนภารกิจตามที่กำหนด อันเป็นไปเพื่อตอบสนองการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวทางยุทธศาสตร์ที่ถูกกำหนดโดยรัฐส่วนกลาง เหตุนี้จึงทำให้การส่งมอบภารกิจจากบนลงล่างจึงเป็นไปเพื่อให้การขับเคลื่อนการบริหารราชการองค์รวมอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับที่ไม่ให้มีกระทำการอื่นใดที่กระทบกระเทือนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งรัฐ มิหนำซ้ำในเวลานี้มิได้มีเพียงกฎหมายท้องถิ่นหากแต่ยังมีกฎหมายพิเศษอื่นๆที่บังคับใช้เหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นที่ถูกนิยามว่าเป็นพื้นที่สีแดงที่รัฐต้องเข้าไปคุมเข้มอย่างใกล้ชิด ฉะนั้นไม่ว่ากฎหมายจะอยู่ในรูปแบบเช่นไร หากแต่เมื่อนำมาใช้กับโครงสร้างสถาบันที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ ล้วนเป็นปัจจัยที่สนับสนุนให้การขับเคลื่อนเป็นไปได้อย่างราบรื่นภายใต้ความมั่นคงทางอำนาจที่ตนเองยังมีอยู่ภายในโครงสร้างการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครอง

ฉะนั้น ขอบเขตการบริหารจัดการและคุณลักษณะของตัวแสดงระดับสมาชิกที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ภายในสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นจึงถูกกำหนดโดยเครื่องมือของรัฐที่อยู่ในรูปของกฎหมายจัดตั้งสถาบันการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้นมาในช่วงเวลานี้ ประกอบด้วยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ ยังมีกฎหมายพิเศษอื่นๆที่เข้ามาควบคุมกำกับโครงสร้างสถาบันในระดับท้องถิ่นในพื้นที่ซึ่งถูกนิยามว่าเป็นพื้นที่ความมั่นคงที่ต้องมีนโยบายเจาะจงเป็นพิเศษ ประกอบด้วย (1) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 68/2547 เรื่องนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 24 มีนาคม 2547 (2) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 260/2547 เรื่องนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2547 และ (3) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 200/2548 เรื่องนโยบายและการพัฒนาระบบการบริหารเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 (รวมภูอน ปันจอร์, 2558, น. 116) และกฎหมายอื่นๆที่เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกฎหมายที่เกิดขึ้นมาภายใต้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ เครื่องมือทางกฎหมายที่รัฐนำมาใช้เพื่อควบคุมกำกับสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นจึงมีลักษณะเป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่เชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าภารกิจใดที่ท้องถิ่นสามารถกระทำได้ ภารกิจใดที่ท้องถิ่นต้องรับผิดชอบเพิ่มเติม และภารกิจใดที่ห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามายุ่งเกี่ยว บริบทดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญทางการเมืองการปกครองของรัฐส่วนกลางที่ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมกำกับเหนือโครงสร้างสถาบันอื่นที่อยู่ภายใต้อำนาจให้จำต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือกฎเกณฑ์ที่รัฐเป็นผู้กำหนด ปฏิบัติการดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถคิดหรือริเริ่มดำเนินการใดๆได้อย่างเป็นเอกเทศ หรือมีความเป็นอิสระในการบริหารกิจการต่างๆได้ด้วยตัวเอง ดังปรากฏให้เห็นจากการกำหนดขอบเขตอำนาจที่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำผ่านกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นที่มีวิวัฒนาการมาจากยุคก่อนหน้านี้นี้ และผ่านการปรับปรุงบทบัญญัติบางมาตราในบางช่วงเวลา ประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น แบ่งสรรเงินให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น คຸ້ມຄອງ ດູແລ ແລະ ບຳຮຸ່ງຮັກສາທຳຢາກຣຣມຊາຕີແລະສິ່ງແວດລ້ອມ ບຳຮຸ່ງຮັກສາສິລປະ ຈາຣິຕປຣະເພຣີ ກູມິປຣູຣູຮາທ້ອງຄືນ ແລະ ວັດຊນຣຣມອັນດີຂອງທ້ອງຄືນ ເປັນຕົ້ນ (ราชกิจจานุเบกษา, 2540, 12 ตุลาคม-b) อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล ได้แก่ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน จัดให้มีทางบกและทางน้ำ รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร และส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานอื่น รักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ จัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง จัดการ ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บຳຮຸ່ງສິລປະ ຈາຣິຕປຣະເພຣີ ກູມິປຣູຣູຮາທ້ອງຄືນ ເປັນຕົ້ນ อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง ได้แก่ จัดให้มีน้ำสะอาดและน้ำประปา จัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ จัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ จัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ จัดให้มีและบำรุงส่วนสาธารณสุข จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง จัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร ได้แก่ จัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง การส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2496, 17 กุมภาพันธ์) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการ ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และฝึกอบรมให้แก่ประชาชน การส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ การคຸ້ມຄອງ ດູແລ ແລະ ບຳຮຸ່ງຮັກສາທຳຢາກຣຣມຊາຕີແລະສິ່ງແວດລ້ອມ ການບຳຮຸ່ງສິລປະ ຈາຣິຕປຣະເພຣີ ກູມິປຣູຣູຮາທ້ອງຄືນ ເປັນຕົ້ນ (ราชกิจจานุเบกษา, 2537, 26 พฤศจิกายน) ขณะที่คุณสมบัติของตัวแสดงภายในสถาบันก็ถูกกำหนดผ่านกฎหมายดังกล่าว เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นคุณสมบัติของผู้บริหาร หรือคณะกรรมการในสภาท้องถิ่น ขนาด จำนวน หรือกระบวนการได้มาซึ่งไม่ได้แตกต่างกันไปจากช่วงที่ผ่านมา กล่าวคือ การกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ในสภาจังหวัดจะต้องประกอบด้วยสมาชิก 2 กลุ่มคือ กลุ่มแรกคือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ จำนวนให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรของแต่ละจังหวัด และกลุ่มที่สองคือ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งทั้งสองกลุ่มมาจากการเลือกตั้งของ

ประชาชน (ราชกิจจานุเบกษา, 2540, 12 ตุลาคม-b) ขณะที่เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลก็  
ไม่แตกต่างกัน เพราะเป็นสถาบันที่ประกอบด้วยสมาชิก 2 กลุ่ม คือ ฝ่ายบริหาร และสภาที่มาจากการ  
เลือกตั้งจากประชาชนเช่นเดียวกัน (ราชกิจจานุเบกษา, 2496, 17 กุมภาพันธ์, 2537, 26 พฤศจิกายน)

อย่างไรก็ตาม จุดที่แตกต่างจากยุคที่ผ่านมาคือ ท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลับถูก  
จำกัดด้วยขอบเขตอำนาจเพิ่มเติมที่กระทำผ่านกฎหมาย และนโยบายด้านความมั่นคง ซึ่งเป็นกฎหมาย  
เพิ่มเติมที่รัฐนำมาใช้เพื่อควบคุมกำกับสถาบันท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง ส่งผลให้สถาบันท้องถิ่นกลายเป็น  
สถาบันที่ยังถูกควบคุมกำกับทิศทาง การขับเคลื่อนภารกิจอันทำให้ขาดความเป็นอิสระในการดำเนิน  
กิจการที่เกี่ยวข้องหรือขับเคลื่อนในสิ่งที่ควรจะเป็นภายใต้ศักยภาพที่ตนเองมี ได้แก่ ข้อกำหนดในพระ  
ราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่ให้อำนาจตัวแสดงจาก  
โครงสร้างรัฐส่วนกลางในการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการป้องกัน แก้ไข  
ปราบปราม ระวังภัย ในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือฟื้นฟู หรือช่วยเหลือประชาชน ดังปรากฏในมาตรา  
7 ของพระราชกำหนดดังกล่าว (ราชกิจจานุเบกษา, 2548, 16 กรกฎาคม-a, น. 3) หรือแม้แต่การ  
ผูกขาดอำนาจไว้ที่นายกรัฐมนตรีสามารถกระทำการหรือสั่งการใดๆต่อสถาบันท้องถิ่นได้เด็ดขาดผู้เดียว  
ดังปรากฏในมาตรา 9 ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี หรือให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่ได้รับความเห็นชอบจาก  
นายกรัฐมนตรีในการกระทำการต่างๆเหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นที่ถูกนิยามว่าเป็นพื้นที่ความมั่นคง  
ได้แก่ สามารถสั่งการไม่ให้บุคคลออกนอกเคหสถาน การสั่งห้ามไม่ให้มีการชุมนุม หรือมั่วสุมกัน การสั่ง  
ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่ทำให้ประชาชน  
เกิดความหวาดกลัว หรือบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร การสั่งห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้  
ยานพาหนะ การสั่งห้ามการใช้อาคารหรือเข้าไปอยู่ในสถานที่ใดๆ เป็นต้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2548,  
16 กรกฎาคม-a, น. 5) ประกอบกับการมีกฎหมายหรือนโยบายพิเศษอีก 3 ฉบับ ดังที่กล่าวไปข้างต้น  
ซึ่งให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการจัดตั้งกองอำนาจการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ผอ.  
สสส.จชต.) ในฐานะเป็นส่วนราชการที่แยกส่วนจากรัฐส่วนกลาง (รัฐแยกส่วน) ให้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่  
ตามคำสั่งและนโยบายของนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งนั่น  
คือการเข้าไปกดทับอำนาจของท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมอีกชั้นหนึ่ง จนทำให้สถาบันในส่วนราชการท้องถิ่น  
ขาดความเป็นอิสระในการขับเคลื่อนภารกิจด้านการพัฒนาที่อยู่ในสภาวะทับซ้อนกับอำนาจของกอง  
อำนาจการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้

เหตุนี้จึงทำให้สถาบันท้องถิ่นกลายเป็นเพียงสถาบันที่รองรับการใช้อำนาจถึง 3 ระดับ/ชั้น คือ  
(1) ระดับพื้นฐานที่ได้รับมอบอำนาจผ่านบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง  
สามระดับ (2) ระดับพิเศษที่ได้รับมอบอำนาจผ่านนายกรัฐมนตรีโดยตรงตามอำนาจในพระราช  
กำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ (3) ระดับพิเศษที่ได้รับมอบ  
อำนาจเพิ่มเติมผ่านกองอำนาจการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งถูกจัดตั้งตามกฎหมาย



พิเศษที่นายกรัฐมนตรีสร้างขึ้นมาใช้ควบคุมกำกับสถาบันในพื้นที่ ซึ่งลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่า ท้องถิ่นพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลายเป็นสถาบันที่รองรับการใช้อำนาจทุกรูปแบบที่มาจาก การกำหนดทิศทางการขับเคลื่อนสถาบันโดยรัฐศูนย์กลางตามแนวทางการรวมศูนย์อำนาจ

## 2. กติกาหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับเงื่อนไขของท้องถิ่น (Congruence)

เมื่อพิจารณาจากกติกาหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขต่างๆ ที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นในช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรนั้น พบว่า จะมีตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการท้องถิ่น ประกอบด้วย รัฐ (รวมทั้งเครือข่ายรัฐแยกส่วน) ที่กระทำผ่านนายกรัฐมนตรี หน่วยงานความมั่นคงที่ได้รับมอบหมาย กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ผอ.สสส.จชต.) เป็นต้น และประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยแต่ละตัวแสดงจะมีบทบาทที่แตกต่างกันไป แต่มีเป้าหมายใจกลางร่วมกันในมิติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาภายในท้องถิ่นทั้งในมิติที่เป็นปัญหาพื้นฐาน และปัญหาอื่นที่เกิดขึ้นมาจากผลพวงของเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้เวลานี้ ดังปรากฏจากบทบาทของภาครัฐที่ได้เข้าไปกำหนดนโยบายผ่านคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 68/2547 เรื่องนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 24 มีนาคม 2547\* คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 260/2547 เรื่องนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2547† คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 200/2548 เรื่อง นโยบายและการพัฒนาระบบการบริหารเพื่อเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548‡ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 260/2549 นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2549§

\* คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 68/2547 มีวัตถุประสงค์เพื่อยุติสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ให้เป็นผลโดยเร็ว ปรับปรุงสภาพแวดล้อมและสร้างบรรยากาศให้เกิดความมั่นคงภายใน ทั้งนี้ การขับเคลื่อนการแก้ปัญหาต้องดำเนินการส่งเสริมการดำเนินชีวิตให้เป็นไปตามวัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา ภาษาที่เป็นเอกลักษณ์และการศึกษาของประชาชนในพื้นที่ เคารพในวัฒนธรรม ประเพณี และความเชื่อทางศาสนาของประชาชนในท้องถิ่น และให้แลกเปลี่ยนวัฒนธรรมประเพณีซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มชนที่มีความหลากหลาย เป็นต้น

† คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 260/2547 มีวัตถุประสงค์เพื่อแต่งตั้งให้กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) เข้าไปทำหน้าที่สั่งการ วางแผน อำนวยการ ประสานงาน เร่งรัด กำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตาม ผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ รวบรวมจัดทำแผนโครงการ และตั้งงบประมาณให้กับส่วนราชการต่างๆ เพื่อนำไปแก้ไขปัญหา รวมทั้งเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

‡ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 200/2548 มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสชต.) ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยเข้าไปเกี่ยวข้องในการดูแลเรื่องการบริหารบุคคล หรือกำลังคนเพื่อให้พร้อมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ตามแผนยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้

§ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 260/2549 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งองค์การบริหารจัดการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการเฉพาะเพื่อให้เกิดเอกภาพตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างภาคส่วน

ลักษณะของนโยบายในการเสริมสร้างสันติสุขของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรและรอยต่อของรัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ดังกล่าวข้างต้นได้ทำให้เห็นว่า แม้รัฐจะพยายามเชื่อมโยงเงื่อนไขต่างๆ ที่มีลักษณะเฉพาะภายในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะมิติทางสังคมวัฒนธรรมหรือศาสนา เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ แต่กระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าว ยังมีลักษณะเป็นการกำหนดเงื่อนไขของท้องถิ่นเพียงด้านเดียวซึ่งยังไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่มีความหลากหลายของแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างไปตามเงื่อนไขภายในของแต่ละจังหวัด ซึ่งส่งผลให้บางมิติที่มิกลับไม่ใช่มิติที่เป็นจุดร่วมเดียวกัน ได้แก่ ความเชื่อ รูปแบบการสื่อสาร ภาษาที่ใช้ อัตลักษณ์ความเป็นตัวตน เป็นต้น

การออกแบบและนำเครื่องมือดังกล่าวมาใช้จึงแสดงให้เห็นถึงกลไกการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่เข้าไปสร้างเงื่อนไขเชิงนโยบายเพื่อครอบทับโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นโดยเหมารวมว่ามีจุดร่วม หรือมีเงื่อนไขภายในที่เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมดซึ่งเป็นการพยายามสร้างกฎกติกาแบบเดียวกันมาบังคับใช้ทุกพื้นที่ ส่งผลให้กฎกติกาที่สร้างขึ้นมายังคงมีความคลุมเครือและยังไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขปลีกย่อยที่มีอยู่ภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่น อันเป็นเพราะการกำหนดนโยบายเกิดขึ้นมาจากโครงสร้างระดับบนที่เข้าไปใช้อำนาจในการกำหนดประเด็นนโยบายเพื่อครอบทับโครงสร้างระดับล่างโดยที่ยังขาดกลไกในการมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดนโยบายให้มีความสอดคล้องร่วมกันระหว่างรัฐและเครือข่ายทางสังคมในระดับท้องถิ่น

มิหนำซ้ำการบังคับใช้นโยบายดังกล่าวกลับดำเนินไปควบคู่กับการใช้กฎหมายของรัฐที่เข้มข้นซึ่งในยุคนี้พบว่า มีการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 2 ระดับ ประกอบด้วย กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นทั่วไปที่เป็นกฎหมายกลาง และกฎหมายพิเศษอื่นที่นำมาใช้แก้ปัญหาความมั่นคงในพื้นที่ โดยเฉพาะกฎอัยการศึกที่เริ่มใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 และพระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งทำให้การเชื่อมโยงระหว่างกฎกติกากับเงื่อนไขของท้องถิ่นเป็นไปได้ยากมากขึ้น เพราะเครื่องมือดังกล่าวกลับยังเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับกองทัพผ่าน กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้าให้มีอำนาจมากขึ้น ขณะที่เงื่อนไขของท้องถิ่นกลับถูกลดทอน หรือไม่ได้มุ่งเน้นในการเชื่อมโยงเงื่อนไขดังกล่าวอย่างแท้จริง เพราะการพยายามเชื่อมโยงกับเงื่อนไขของท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกในการสร้างความชอบธรรมให้กับการใช้อำนาจของรัฐผ่านการเสริมกำลังของกองทัพที่มีทหารเป็นตัวแสดงทางอำนาจนำเท่านั้น

จากที่กล่าวข้างต้นจึงทำให้เห็นว่า ในช่วงที่สามนี้เป็นช่วงที่รัฐเริ่มเห็นปัญหาของท้องถิ่นดังปรากฏจากความถี่ของสถานการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในพื้นที่ โดย

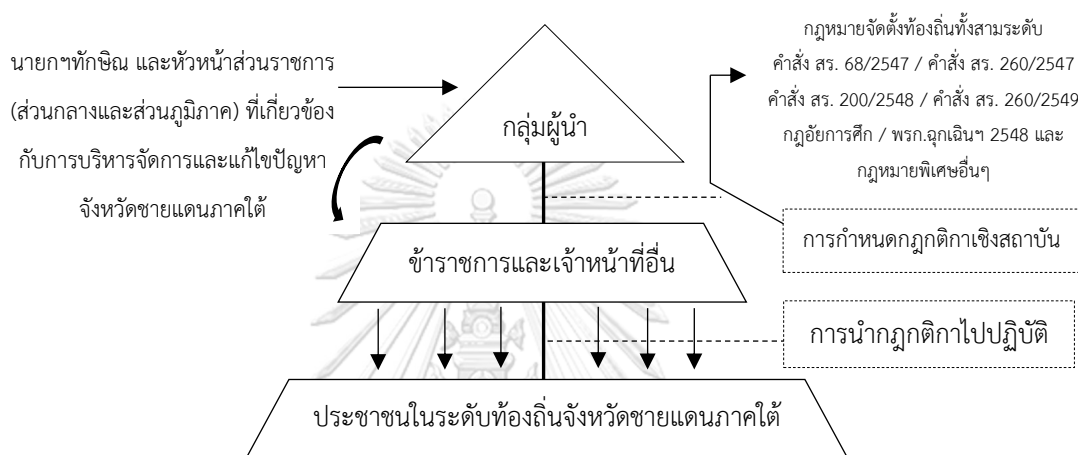
เหตุการณ์เหล่านั้นได้นำมาซึ่งภัยคุกคามที่มีต่อการรักษาเอกภาพและความมั่นคงภายในรัฐ อันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐส่วนกลางให้เป็นไปได้อย่างราบรื่น และแม้รัฐจะให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขของท้องถิ่นบนหลักการสันติภาพมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าหลักการที่สร้างขึ้นมามีลักษณะเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับรัฐที่มีต่อท้องถิ่นด้วยการผูกขาดอำนาจทางความคิดเพียงด้านเดียว และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายที่แท้จริง ตรงกันข้ามกับโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคที่รัฐส่วนกลางกลับให้ความสำคัญกับบรรดาตัวแสดงที่อยู่ในเครือข่ายเชิงสถาบันเหล่านี้มากกว่าที่จะเปิดช่องทางให้กับท้องถิ่นเข้ามาแสดงบทบาทที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในช่วงเวลานี้ถือเป็นสถาบันหลักที่เข้าไปผูกขาดอำนาจในการกระทำการตัดสินใจหรือปฏิบัติการด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา หรือการสร้างสันติภาพเหนือโครงสร้างสร้างสถาบันท้องถิ่น ขณะที่เครือข่ายเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นที่แม้จะถูกระบุเอาไว้ในนโยบายหรือคำสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วม แต่ในทางปฏิบัติกลุ่มเครือข่ายเหล่านี้กลับไม่มีอำนาจใดๆที่จะกระทำการตัดสินใจในเรื่องที่กระทบต่อตัวเองได้ ฉะนั้นภาพลักษณ์เชิงนโยบายที่ดูเหมือนจะให้ความสำคัญกับเครือข่ายประชาชนในระดับท้องถิ่นจึงมีลักษณะเป็นเพียงวาทกรรมเชิงนโยบายของรัฐที่กระทำขึ้นมาเพื่อกระชับความสัมพันธ์ทางอำนาจให้รัฐสามารถเข้าไปควบคุมกำกับทิศทางความเป็นไปของท้องถิ่นได้อย่างแนบแน่นมากยิ่งขึ้นภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินตามแนวทางการรวมศูนย์อำนาจที่ทุกอย่างถูกกำหนดโดยรัฐศูนย์กลาง

### 3. กติกา/กฎเกณฑ์ในการตัดสินใจเพื่อบริหารจัดการท้องถิ่น (Collective Choice Arrangements)

หลักเกณฑ์ข้อนี้พบว่าการบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจไว้ที่โครงสร้างระดับบนผ่านการรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้นเช่นเดียวกับสองช่วงที่ผ่านมา ดังปรากฏให้เห็นจากอำนาจในการบังคับบัญชาของรัฐส่วนกลางที่มีต่อสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกระทำจากโครงสร้างระดับบนลงสู่โครงสร้างระดับล่าง (Top-Down Management) หรือเป็นไปตามโครงสร้างอำนาจการตัดสินใจโดยยึดผู้นำเป็นหลัก (Elite Model) ซึ่งเกิดขึ้นมาจากหลักการพื้นฐานที่ว่านโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือทางการปกครองที่เกิดขึ้นมาจากการพิจารณาตัดสินใจโดยผู้นำ ซึ่งไม่ได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน หรือตัวแสดงที่อยู่ในโครงสร้างระดับท้องถิ่น (Dye, 2002; สุปราณี ธรรมพิทักษ์, 2561, น. 56) ดังจะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาของการบริหารปกครองภายใต้รัฐบาลนายกระทึกษิณ ชินวัตร ที่มีบทบาทสำคัญในการกระทำการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจทั้งในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และการกำหนดกฎหมายหรือนโยบายที่กระทบต่อโครงสร้างสถาบัน

ท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง กระบวนการดังกล่าวทำให้เห็นว่าการกระทำการตัดสินใจเพื่อบริหารจัดการท้องถิ่นมีลักษณะเป็นไปตามแนวทางตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model: Policy as elite preferences) ที่มักจะใช้ความพึงพอใจ (preferences) และค่านิยม (values) ของตนเองซึ่งเป็นชนชั้นนำในการเข้าไปกระทำการต่างๆผ่านเครื่องมือทางการปกครองเหนือสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่ทำให้ความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางแนวตั้ง (vertical) (ชนิดา จิตตรุทธะ, 2561, น. 69-70) ดังภาพ

รูปภาพที่ 63 กระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดกฎกติกาในการบริหารจัดการท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้



ที่มา : ปรับโดยผู้วิจัย (ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2554, น. 8)

ฉะนั้น ไม่ว่าจะเป็เครื่องมือใดๆก็ตามที่รัฐเลือกนำมาใช้ล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สามารถนำไปใช้เพื่อจัดการ รับมือ หรือควบคุมกำกับทิศทางพฤติกรรมเชิงสถาบันหรือตัวแสดงที่อยู่ภายใต้อำนาจให้ประพฤติปฏิบัติตามแนวทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐ โดยใช้เครื่องมือที่มีสภาพบังคับหรือมีบทลงโทษรองรับในลักษณะดังกล่าวเข้าไปควบคุมกำกับทิศทางการขับเคลื่อนเชิงสถาบันหรือพฤติกรรมของตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่อยู่ท่ามกลางบริบทของความขัดแย้งและความรุนแรง ซึ่งเป็นปัจจัยที่อาจสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้ (พิชญ์ เสงี่ยมพงษ์, 2565, น. 87) เหตุนี้จึงทำให้รัฐผ่านชนชั้นนำทางการปกครอง ตั้งแต่ระดับนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้นำองค์กร หรือหัวหน้าส่วนราชการที่อยู่ในโครงข่ายความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกับส่วนกลางผ่านกระทรวง ทบวง กรม หรือแม้แต่ชนชั้นนำในระดับภูมิภาคกลายเป็นตัวแสดงผู้เล่นหลักที่เข้าไปมีอิทธิพลทางอำนาจในการกระทำการตัดสินใจ หรือกำหนดความเป็นไปของสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่น และแม้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งสถาบันท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนเพื่อทำหน้าที่ด้านบริหารและนิติบัญญัติในสภาท้องถิ่นได้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาโครงสร้างการดำเนินงานภายในสถาบันท้องถิ่นกลับพบว่าศักยภาพของตัวแสดงระดับประชาชนยังคงมีขีดจำกัด ทั้งในเรื่องของการถอดถอนผู้นำท้องถิ่น และการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ยังคงมีระเบียบของทางราชการ

ซึ่งกำหนดโดยรัฐส่วนกลางที่ยากและซับซ้อนเป็นเครื่องมือหรือกลไกกำกับการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกระดับชั้นหนึ่ง ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นกับดักเชิงโครงสร้างของกระบวนการในทางราชการที่รัฐสร้างขึ้นมาเพื่อเข้าไปจำกัดสิทธิหรืออำนาจของประชาชนในฐานะตัวแสดงในระดับท้องถิ่นให้ต้องจำนนภายใต้อำนาจที่รัฐที่มีเหนือกว่า

#### 4. การติดตามและควบคุมดูแล (Monitoring)

การบริหารจัดการท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ช่วงเวลานี้พบว่าเป็นการดำเนินการที่รัฐส่วนกลางได้ใช้อำนาจที่เหนือกว่าเข้าไปควบคุมกำกับการดำเนินงานภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่น โดยเน้นบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคร่วมกับเครือข่ายสถาบันที่แยกส่วนมาจากรัฐส่วนกลาง หรือเป็นรัฐแยกส่วนในการเข้าไปทำหน้าที่แก้ไขปัญหาคือ พื้นที่ฟู และพัฒนาทั้งเหยื่อและกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความขัดแย้งในพื้นที่อย่างใกล้ชิด ขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นกลับพบเพียงการเข้าไปติดตามและการควบคุมดูแลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจด้านการพัฒนาที่ได้รับมอบหมายจากกฎหมายจัดตั้ง โดยใช้กลไกของระบบราชการเพื่อเข้าไปติดตามและประเมินผลตามแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละพื้นที่ ซึ่งเป็นกลไกการติดตามและประเมินผลที่มีลักษณะทั่วไปที่ถูกนำมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ได้มีความแตกต่างไปจากพื้นที่อื่นๆ นั่นคือ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ที่นำมาใช้เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับแผนการพัฒนา ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับภารกิจหรือโครงการเอาไว้ ทั้งนี้ ตามระเบียบฯได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยใช้ตัวแสดงที่มาจากหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกให้เข้ามาดำเนินการหรือร่วมดำเนินการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการพิจารณาจากกรอบ และแนวทางในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา ได้แก่ ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ความพอเพียงของทรัพยากร ความก้าวหน้าของกิจกรรมตามที่กำหนด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ได้รับจากผลผลิต ผลกระทบที่เกิดขึ้น เป็นต้น (สุริยะ หินเมืองเก่า, 2556, น. 129, 195-197) ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นองค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์ท้องถิ่นที่ถูกกำหนดโดยโครงสร้างรัฐส่วนกลางผ่านกระทรวงมหาดไทยที่บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการเพื่อให้การขับเคลื่อนเชิงสถาบันเป็นไปตามกรอบหรือกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในแผนการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตนเอง

ขณะที่อีกด้านหนึ่งรัฐยังเพิ่มเติมกฎหมายหรือกรอบกติกาผ่านกฎหมายและนโยบายความมั่นคงที่เกิดขึ้นหลายฉบับในช่วงของรัฐบาลทักษิณ ได้แก่ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 68/2547 เรื่อง

นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 24 มีนาคม 2547 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 260/2547 เรื่องนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2547 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 200/2548 เรื่องนโยบายและการพัฒนาระบบการบริหารเพื่อเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 พระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ประกาศใช้วันที่ 16 กรกฎาคม 2548 และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 260/2549 นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2549 ซึ่งบังคับใช้ในช่วงรอยต่อของรัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นต้น โดยองค์ประกอบของกฎหมายหรือกติกาที่รัฐเพิ่มเติมเข้ามา กลายเป็นองค์ประกอบอีกระดับที่ทำให้กลไกการติดตามและควบคุมกำกับสถาบันนอกจากจะเป็นการติดตามผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นที่ถูกกำหนดผ่านกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้น สถาบันในโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ยังถูกควบคุมติดตามเพิ่มเติมจากเครือข่ายสถาบันที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านความมั่นคง ได้แก่ ตำรวจ ทหาร ฝ่ายปกครอง และเครือข่ายข้าราชการส่วนภูมิภาคที่รัฐให้อำนาจ เป็นต้น โดยนำกฎหมายหรือนโยบายพิเศษเหล่านั้นมาบังคับใช้เหนือโครงสร้างสถาบันหรือตัวแสดงในระดับพื้นที่ที่ถูกนิยามว่าเป็นพื้นที่สีแดง หรือพื้นที่ความมั่นคงที่รัฐต้องเฝ้าระวัง กระบวนการดังกล่าวจึงส่งผลให้ระบบการติดตามและควบคุมดูแลโดยรัฐที่เกี่ยวข้องกับสถาบันในระดับท้องถิ่นนอกจากจะเข้าไปติดตามการดำเนินงานตามภารกิจพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้น รัฐยังเข้าไปติดตามหรือควบคุมดูแลลงลึกถึงระดับพฤติกรรมทั้งในระดับสถาบันและตัวแสดงท้องถิ่นอีกระดับชั้นหนึ่งเพื่อป้องกันเหตุแห่งความรุนแรง หรือองค์ประกอบสร้างต่างๆที่อาจทำให้สถานการณ์ยากที่จะควบคุม

เหตุนี้โดยสรุปจึงทำให้เห็นว่ากลไกการป้องกัน และการติดตามควบคุมของรัฐต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเกี่ยวข้องทั้งในภารกิจพื้นฐาน และภารกิจเพิ่มเติมที่ถูกกำหนดผ่านเงื่อนไขกฎหมายและบริบทความเป็นพื้นที่พิเศษซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้สถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเวลานี้กลายเป็นสถาบันที่ต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหาร การติดตาม และการควบคุมกำกับ (Monitoring) ด้วยกลไกต่างๆที่ถูกกำหนดโดยรัฐส่วนกลาง รัฐแยกส่วนจากส่วนกลาง หรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบอำนาจซึ่งส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินเหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้จำต้องตกอยู่ภายใต้สภาวะการถูกควบคุมกำกับผ่านกระบวนการรวมศูนย์อำนาจจากรัฐส่วนกลางที่เข้มงวด และมีลักษณะเด็ดขาด

## 5. การกำหนดบทลงโทษ (Sanction)

การกำหนดบทลงโทษโดยรัฐส่วนกลางต่อสถาบันและตัวแสดงที่อยู่ภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นช่วงเวลานี้พบว่า เป็นการกำหนดบทลงโทษผ่านเครื่องมือทางกฎหมายของรัฐที่ถูกนำมาใช้เพื่อ

ควบคุมกำกับพฤติกรรมทางสังคมของตัวแสดงในระดับท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้กรอบกฎเกณฑ์ของนโยบายแห่งชาติ หรือการควบคุมความมั่นคงภายในราชอาณาจักรซึ่งถูกกำหนดโดยสถาบันราชการส่วนกลาง ดังปรากฏตัวอย่างสภาพบังคับที่ระบุไว้ในกฎหมาย ประกอบด้วย

1. การกำหนดบทลงโทษตัวแสดงที่อยู่ในโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ

การกำหนดบทลงโทษในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

“มาตรา 79 ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤตินฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการสอบสวนก็ได้

ถ้าหากผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีพฤติการณ์เช่นนั้นจริง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้รัฐมนตรีใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ้นจากตำแหน่ง คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด”

(ราชกิจจานุเบกษา, 2540, 12 ตุลาคม-๑, น. 25)

การกำหนดบทลงโทษในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476

“มาตรา 73 เมื่อความปรากฏโดยมีหลักฐานตามสมควรต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา 71 วรรคสอง ว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลผู้ใด จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤตินฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอที่สั่งการตามมาตรา 72 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยพลันและให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภออาจขยายเวลาการสอบสวนออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน...”

“มาตรา 73/1 เมื่อผลการสอบสวนตามมาตรา 73 ปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกละเลย ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของนายอำเภอ ให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกละเลยพ้นจากตำแหน่ง ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกละเลยพ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตาย

หรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี โดยในคำสั่งดังกล่าวให้ระบุเหตุที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งไว้ และให้มีผลตั้งแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่ง แต่ไม่กระทบต่อการดำเนินงานและการรับค่าตอบแทนที่ได้กระทำไปก่อนวันที่มีคำสั่งนั้นถ้าในขณะที่มีคำสั่งดังกล่าวผู้นั้นกำลังดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอันเป็นผลจากการเลือกตั้งต่างวาระหรือต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกัน ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งที่กำลังดำรงอยู่ด้วย และให้ถือว่าวันที่สั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาต้องห้ามการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน...”

(ราชกิจจานุเบกษา, 2496, 17 กุมภาพันธ์, น. 27-28)

การกำหนดบทลงโทษในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

“มาตรา 90/1 เมื่อความปรากฏโดยมีหลักฐานตามสมควรต่อนายอำเภอว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใด จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติกรไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือประพฤติดินฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือฝ่าฝืนคำสั่งของนายอำเภอที่สั่งการตามมาตรา 90 วรรคสาม ให้นายอำเภอดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยพลัน และให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง...”

“มาตรา 92 เมื่อผลการสอบสวนตามมาตรา 90/1 ปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกสอบสวน ให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ไม่ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตาย หรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี โดยในคำสั่งดังกล่าวให้ระบุเหตุที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งไว้ และให้มีผลตั้งแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่ง แต่ไม่กระทบต่อการดำเนินงานและการรับค่าตอบแทนที่ได้กระทำไปก่อนวันที่มีคำสั่งนั้น”

(ราชกิจจานุเบกษา, 2537, 26 พฤศจิกายน, น. 34-36)

2. การกำหนดบทลงโทษตัวแสดงที่อยู่ภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นตามกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการกิจด้านความมั่นคง

การกำหนดบทลงโทษในพระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

“มาตรา 18 ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 หรือมาตรา 13 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

(ราชกิจจานุเบกษา, 2548, 16 กรกฎาคม-a, น. 8)

ลักษณะดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นสภาพบังคับของกฎหมายที่ด้านหนึ่งนำมาบังคับใช้เหนือตัวแสดงที่อยู่ภายใต้โครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่น และอีกด้านหนึ่งนำมาบังคับใช้เหนือตัวแสดงที่อยู่



ภายในสถาบันท้องถิ่น ซึ่งถูกควบคุมกำกับพฤติกรรม หรือการกระทำทางสังคมเพื่อให้มีความสอดคล้องตามเป้าประสงค์ของรัฐ หรือแสดงพฤติกรรมตามที่รัฐต้องการ ซึ่งหากกระทำการฝ่าฝืนด้วยการละเมิดไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย หรือตามสารบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดให้ปฏิบัติตามแล้วนั้นย่อมมีบทลงโทษรองรับ เช่น การสั่งให้ตัวแสดงพ้นจากอำนาจหน้าที่ หรือออกจากราชการ การระวางโทษจำคุก หรือปรับ เป็นต้น เหตุนี้จึงเห็นได้ว่า ปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ สถาบันในราชการส่วนท้องถิ่น และองค์ประกอบที่อยู่ภายในสถาบันท้องถิ่นล้วนถูกกำหนดรูปแบบการกระทำหรือพฤติกรรมทางสังคมผ่านองค์ประกอบทางกฎหมายที่รัฐนำมาใช้เป็นเครื่องมือ โดยที่องค์ประกอบเหล่านั้นต่างเป็นเครื่องมือที่มีสภาพบังคับหรือมีบทลงโทษรองรับหากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ฉะนั้น กลไกการกำหนดบทลงโทษของรัฐจึงกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญที่รัฐนำมาใช้จัดระเบียบสถาบัน ซึ่งสร้างความได้เปรียบให้กับรัฐส่วนกลางสามารถใช้เครื่องมือที่มีสภาพบังคับเหล่านั้นในการกำหนดพฤติกรรมให้มีความสอดคล้องตามเจตนารมณ์ที่รัฐต้องการภายใต้กลไกการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจซึ่งมีลักษณะเป็นการบริหารราชการแบบเบ็ดเสร็จและเข้มข้นในยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร

## 6. กลไกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanisms)

เมื่อพิจารณาความขัดแย้งเชิงสถาบันภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนายฯ ทักษิณ ชินวัตร พบว่ามีความขัดแย้งอยู่ 2 ระดับ คือ

1. ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำท้องถิ่น และชาวบ้านที่อยู่ในท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมาจากการดำรงตนในสถานะชนชั้นนำท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้สถาบันการกำกับของรัฐซึ่งทำให้เกิดความยากต่อการวางตัวหรือประสานความสัมพันธ์ใน 2 ลักษณะ คือ (1) ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำท้องถิ่นกับรัฐ และ (2) ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ที่ต้องไม่ให้มีลักษณะเอนเอียงไปในทิศทางใดด้านหนึ่งเกินไปจนกระทั่งทำให้เกิดความบาดหมางหรือความไม่ไว้วางใจระหว่างกัน เพราะในช่วงของรัฐบาลนายฯ ทักษิณ ชินวัตรถือเป็นช่วงที่มีการยกระดับความขัดแย้งระหว่างรัฐ และท้องถิ่นให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้การครองตนในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นจึงตกอยู่ในสภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออก และมีความยากลำบากในการปฏิบัติหน้าที่ตามสถานะของการเป็นนักการเมืองท้องถิ่น เพราะพวกเขาเหล่านั้นส่วนหนึ่งแทบไม่รู้เลยว่าในบรรดาลูกบ้านที่พวกเขาปกครอง หรือเป็นตัวแทน หรือบุคคลในบริเวณข้างเคียงมีใครบ้างที่เข้าไปอยู่ในเครือข่ายแนวร่วม ส่งผลให้การขับเคลื่อนการให้บริการสาธารณะ หรือโครงการ/กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาซึ่งเป็นขอบข่ายภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น หรือการดำเนินโครงการ/กิจกรรมในแต่ละครั้งต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วนเพื่อไม่ให้กระทบกระทั่งกับเครือข่ายกลุ่มขบวนการที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านที่นักการเมืองท้องถิ่นผู้นั้นรับผิดชอบ เพราะหากกระทำอะไรที่สุ่มเสี่ยงหรือวางตัวไม่เหมาะสมนอกจากจะไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากตัวแสดงในท้องถิ่นอีกกลุ่มแล้ว อาจตกอยู่

ในสถานะเสี่ยงอันตรายถึงชีวิต (เอกรินทร์ ต่วนศิริ, 2562, น. 95) ดังสะท้อนผ่านวิธีการปฏิบัติ โดยใช้ใบปลิว หรือองค์ประกอบสร้างสัญญาณบางอย่างของเครือข่ายกลุ่มขบวนการที่นำมาใช้เตือนภัยให้กับตัวแสดงบางรายที่อยู่ในท้องถิ่นว่าอาจตกเป็นเป้าสังหารได้ทุกเมื่อหากเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือเอนเอียงให้ความร่วมมือกับฝั่งรัฐมากเกินไป ดังเช่นข้อความ/ถ้อยคำที่ระบุในใบปลิวซึ่งพบที่ตำบลคีรีเขต อำเภอธารโต จังหวัดยะลา วันที่ 16 พฤษภาคม 2548 ซึ่งเป็นเครื่องมือเพื่อสื่อความหมายให้กับชนชั้นนำท้องถิ่นเฝ้าระวังความว่า

“ถ้ามีรักชีวิตเมียและลูกของมีง จงหยุดทำตัวเป็นสายลับและปล่อยให้ข่าวรั่วไปถึงพวกตำรวจ และทหารหน้าโง่เสีย คิดให้ดี! มีงต้องการมีชีวิตที่ปกติหรือเป็นสุข หรือจะอยู่อย่างคนมูนาฟิกและตายอย่างหมา? หยุดเสียก่อนที่เลือดของมีงจะกลายเป็นสิ่งที่ไหลาล (ฆ่าโดยไม่บาป) ลองดีกับกูแล้วมีงจะเห็นผล! ก็จะทำตามแบบของกู เหมือนกับที่กูทำกับคนมากมายในที่ต่างๆ ใช้สมองมีงบ้าง เมินเพียงน้อยนิดคุ้มกับชีวิตมีงหรือเปล่า? ฮ่า ฮ่า ฮ่า อย่าคิดนะว่าไม่มีใครรู้! กูกำลังจับตามองมีงอยู่!”

(McCargo, 2008, p. 157; ดันแคน แม็กคาร์โก, 2557, น. 248)

หรือแม้แต่การประกอบสร้างเชิงสัญลักษณ์บางอย่างคือ การวางเครื่องหมายงานศพ ประกอบด้วย ไข่ ข้าว หรือผ้าขาวไว้หน้าบ้านของคนที่เป็นเตือนให้เฝ้าระวังตัว (McCargo, 2008, p. 157; ดันแคน แม็กคาร์โก, 2557, น. 248) ลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดความหวาดระแวงในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบอำนาจผ่านกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้การวางตัวในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำท้องถิ่นกับชาวบ้าน (ที่ผสมผสานกันระหว่างชาวบ้านปกติกับชาวบ้านที่มีความเอนเอียงหรือเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายขบวนการฯ) ความเปราะบางดังกล่าวจึงกลายเป็นสถานะบังคับที่ทำให้หนักการเมืองท้องถิ่นวางตัวในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างลำบาก และง่ายต่อการสร้างความขัดแย้งกับเครือข่ายสถาบันหรือตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่ถูกโน้มนำด้วยการชักจูง หรือถูกหลอหลอมจากเครือข่ายรอบข้างให้ปฏิเสธต่อต้านองคาพยพอยู่ในโครงสร้างรัฐไทย

ขณะที่อีกด้านหนึ่งแม้ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นจะไม่ได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่าย หรือให้ความร่วมมือกับกลุ่มขบวนการฯ แต่การวางตัวเพื่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างตัวแสดงระดับท้องถิ่นด้วยกันเอง และตัวแสดงที่อยู่ในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นก็เป็นอีกมิติที่สำคัญที่เป็นการป้องกันตนเองเพื่อไม่ให้ตกอยู่ในภาวะเสี่ยงอันตรายต่อชีวิต ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในระดับท้องถิ่นและชนชั้นนำในโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถประสานความร่วมมือได้อย่างแนบแน่น หรือบางครั้งจำต้องเพิกเฉยด้วยการปิดกั้นตนเองไม่ให้เข้าไปมีความสัมพันธ์ใดๆกับเครือข่ายเชิงสถาบันของรัฐ ดังใจความการให้สัมภาษณ์ของประธานสภาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งของอำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส

“...ชาวบ้านเขากลัวในเรื่องความปลอดภัย เลยไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับนักการเมืองท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะถ้าชาวบ้านเขาเข้าไปยุ่งใกล้ๆ หรือเข้าไปพูดคุย คนอื่นเห็นเขาจะคิดว่า คนนี้เป็น

สายลับ หรืออะไรบางอย่างให้กับรัฐ เขาเลยอยากอยู่กับแบบสบายๆ ไม่ต้องขัดแย้งกับใคร เพราะชาวบ้านจำนวนมากในช่วงนั้นจะมองรัฐชั่วตรงข้ามเลย ในหมู่บ้านผมเองก็มีการปลุกระดม บังคับให้ชาวบ้านเข้าไป ฟังในเวทีประชุม ซึ่งไม่รู้ว่าเขาทำกันยังไงบ้างนะครับ แต่การประชุมในหมู่บ้านแต่ละครั้ง คนในหมู่บ้านเขารู้กัน มันช่วยเหลือหลอมความคิดให้คนต่อต้านรัฐมากขึ้น หรือเป็นคู่ตรงข้ามไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐ...”

(ประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง อ.ระแงะ จ.นราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2564)

ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าการวางตัวเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งของตัวแสดงชนชั้นนำในสถาบันท้องถิ่นกับชาวบ้านในพื้นที่แล้วนั้น อีกด้านหนึ่งการวางตัวของประชาชนหรือชาวบ้านท้องถิ่นก็ปฏิบัติในลักษณะเช่นเดียวกัน เพราะเมื่อใดก็ตามที่ตัวแสดงท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องกับเครือข่ายชนชั้นนำ แม้ชนชั้นนำเหล่านั้นจะไม่ได้เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ในภารกิจด้านความมั่นคงก็ตาม แต่ความสัมพันธ์กับภาครัฐยังคงมีอยู่ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่อาจยอมรับได้จากบรรดาเครือข่ายตัวแสดงภายในท้องถิ่นในเวลานั้น เป็นเหตุให้รูปแบบการวางตัวในการใช้ชีวิตจึงเป็นไปด้วยความยากลำบากไม่ว่าจะเป็นการวางตัวในฝั่งของเจ้าหน้าที่รัฐที่อยู่ในรูปนักรบการเมืองท้องถิ่น หรือฝั่งประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ โดยมีเครือข่ายขบวนการนักรบฯที่ไม่ยอมรับการใช้อำนาจนำของรัฐเป็นตัวกลางของการสร้างความขัดแย้งในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นที่ไม่สามารถประสานรวมกันได้ ส่งผลให้การดำเนินงานที่ต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำของรัฐกับตัวแสดงในท้องถิ่นจึงเป็นความสัมพันธ์ที่เปราะบาง และส่อเสี่ยงอย่างมากต่อการสร้างความขัดแย้งที่บ้านปลายกลายเป็นความรุนแรงได้ทุกเมื่อ แม้ชนชั้นนำบางส่วนเหล่านั้นจะมีความเชื่อมโยงหรือสนิทสนมเป็นการส่วนตัวกับเครือข่ายภายในท้องถิ่นก็ตามก็พบว่ายังคงเป็นสิ่งที่ยากต่อการยอมรับจากมวลชนกลุ่มใหญ่ของพื้นที่ที่มีความรู้สึกแปลกแยก ไม่พอใจ และไม่ยินยอมที่จะเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์โดยให้ความร่วมมือใดๆกับองคาพยพที่อยู่ภายใต้โครงสร้างสถาบันเหล่านั้น ดังการให้สัมภาษณ์ของนักรบการเมืองท้องถิ่นท่านหนึ่งในงานศึกษาของเอกรินทร์ ต่วนศิริ ซึ่งสอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของประธานสภาท้องถิ่นที่กล่าวข้างต้น ความว่า

“เวลาลงพื้นที่ ถ้าเราพูดอะไรที่เป็นทางการเกินไป ชาวบ้านก็ไม่เข้าใจและถ้าไปพูดในเรื่องที่เข้าข้างฝ่ายรัฐมากเกินไป ชาวบ้านก็จะไม่โอเคกับเรา...ไม่จั้นอาจโดนเก็บเพราะเราไม่รู้ว่ามีใครบ้างเป็นขบวนการ บางทีนั่งคุยกันก็ไม่รู้ว่าใครเป็นใคร” (เอกรินทร์ ต่วนศิริ, 2562, น. 97)

ฉะนั้น ความบาดหมางและความขัดแย้งของเครือข่ายตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่มีต่อตัวแสดงในระดับชนชั้นนำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นความขัดแย้งเชิงโครงสร้างที่ตัวแสดงระดับล่างในท้องถิ่นไม่ยินยอมที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับโดยรัฐ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ถูกทับถมมาตั้งแต่อดีตจากยุคก่อนหน้าและมีการผลิตซ้ำเรื่อยมา กระทั่งสำแดงฤทธิ์ด้วยการยกระดับเป็นความรุนแรงที่เห็นเป็นรูปธรรมในยุคนี้ ส่งผลให้การหลีกเลี่ยงหรือการเพิกเฉยต่อความขัดแย้งจึงจำต้องนำตัวออกห่างจากตัวแสดงที่อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์กับรัฐเพื่อการดำเนินชีวิตที่เป็นปกติในท้องถิ่นยังคงดำเนินต่อไปได้

## 2. ความขัดแย้งระหว่างท้องถิ่น และรัฐ

ความขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นและรัฐในช่วงของรัฐบาลนายกาตักซิณ ชินวัตรเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมาจากผลพวงของการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินใน 2 ลักษณะ ประกอบด้วย

1. การขับเคลื่อนนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินที่มีลักษณะเข้มงวด จริงจัง และเด็ดขาดผ่านเครื่องมือทางการปกครองทั้งที่อยู่ในรูปของกฎหมายพื้นฐาน กฎหมายพิเศษ และคำสั่งการอื่นๆของนายกาตักซิณ ชินวัตร ซึ่งมีสภาพบังคับและมีบทลงโทษรองรับหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐ ดังปรากฏชัดจากการนำพระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาบังคับใช้เหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นนัยยะของการควบคุมกำกับสถาบันท้องถิ่นให้มีรูปแบบพฤติกรรมเชิงสถาบันที่สอดคล้องกับความประสงค์ของรัฐอย่างเคร่งครัดกระทั่งบทบัญญัติเหล่านั้นได้ล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และมีบางมิติที่เข้าข่ายการละเมิดสิทธิมนุษยชนผ่านเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงที่รัฐให้อำนาจในการเข้าไปกระทำการต่างๆภายในสถาบันท้องถิ่นกระทั่งเกินขอบเขตและบานปลายกลายเป็นการสร้างความรุนแรงโดยรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกักตัวบุคคล จับกุม คุมขัง ซ้อมทรมาน กระทำวิสามัญ หรือลงโทษด้วยวิธีการต่างๆที่เกินเลยความเป็นมนุษย์ทั้งเปิดเผยและซ่อนเร้น หรือแม้แต่การละเมิดความเป็นตัวตนในการใช้ชีวิตประจำวันของผู้คนก็ถือเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เห็นว่าสถาบันและตัวแสดงที่ถูกให้อำนาจผ่านเครื่องมือดังกล่าวต้องกลายเป็นกลุ่มที่ต้องถูกกดขี่ กดทับ และลดทอนศักยภาพความเป็นตัวตนของตัวเองไป ดังปรากฏในมาตรา 11 ของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่รัฐในการกระทำการใดๆที่เอื้อต่อการละเมิดสิทธิ เช่น ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลผู้ต้องสงสัย ให้อำนาจออกคำสั่งเรียกบุคคลมารายงานตัว ให้อำนาจในการตรวจค้น รั้ว ถอน และทำลาย เป็นต้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2548, 16 กรกฎาคม-b, น. 6-7)

ลักษณะดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นองค์ประกอบของเครื่องมือทางการปกครองประเภทกฎหมายพิเศษที่รัฐสร้างและนำมาบังคับใช้เหนือโครงสร้างสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นช่วงรัฐบาลกาตักซิณ ชินวัตร จึงเป็นกลไกในการดึงกระชับความสัมพันธ์ของท้องถิ่นด้วยวิธีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมกำกับ ปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการบีบบังคับให้สถาบันท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมกำกับแบบเบ็ดเสร็จผ่านนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยผลพวงที่เกิดขึ้นตามแนวทางการบริหารในลักษณะดังกล่าวได้นำมาซึ่งการจำกัดสิทธิเสรีภาพของตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่จะคิด หรือแสดงออกภายใต้บรรทัดฐานทางสังคมที่เป็นวิถีชีวิตของตนเอง กระทั่งการกระทำเหล่านั้นได้ก้าวล่วงดินแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลหรือตัวแสดงในระดับท้องถิ่นอย่างไร้ขอบเขต และเกินความจำเป็น (สรารัฐ ทับทอง, 2557, น. 236-237)

2. การขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการสร้างกลไกทางวาทกรรมเพื่อแยกความแตกต่างระหว่างพื้นที่พิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และพื้นที่ทั่วไปในจังหวัดอื่น กล่าวคือ รัฐบาลทักษิณได้ใช้กลไกของการสร้างความแตกต่างระหว่าง 2 พื้นที่ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าพื้นที่ไหนเป็นพื้นที่เปราะบาง หรือมีความอ่อนแอมากกว่าพื้นที่อื่นซึ่งรัฐต้องเข้าไปควบคุมดูแลกำกับอย่างใกล้ชิดผ่านมาตรการที่นำมาใช้กับพื้นที่ซึ่งรัฐนิยามว่าเป็นพื้นที่สีแดงหรือพื้นที่ความมั่นคง และพื้นที่ไหนที่รัฐสามารถใช้กลไกการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะทั่วไปโดยไม่ต้องคุมเข้มมากนักได้ ซึ่งนั่นคือการแบ่งแยกให้เห็นความแตกต่างระหว่างพื้นที่อย่างชัดเจน มีหน้าซำรัฐบาลทักษิณยังใช้วิธีประกอบสร้างวาทกรรม หรืออุดมการณ์ที่มีลักษณะเป็นการนิยามพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยทิศทางด้านลบ หรือการไม่ยอมรับการมีตัวตนของคู่ขัดแย้ง และยังคงมีความมั่นใจว่าตนและรัฐบาลสามารถรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างเด็ดขาดด้วยมุมมองที่มีต่อเหตุการณ์ความขัดแย้งว่ามีลักษณะทั่วไป ดังปรากฏผ่านวาทกรรมที่ว่า “โจรกระจะจอก” “ไม่มีการแบ่งแยกดินแดน ไม่มีผู้ก่อการร้าย อุดมการณ์ มีแต่โจรกระจะจอก” หรือการเหมารวมว่าความรุนแรงที่เกิดขึ้นมาจากความขัดแย้งในขบวนการค้ายาเสพติดไม่เกี่ยวข้องกับกลุ่มที่ถืออุดมการณ์แบ่งแยกดินแดน (ประทีปจิต นีละไพจิตร, 2555, น. 173) ซึ่งสะท้อนให้เห็นทัศนคติของรัฐที่มีต่อกลุ่มขบวนการในท้องถิ่นที่สามารถใช้กลวิธีตามแนวทางกระบวนการยุติธรรมปกติในการรับมือได้

ฉะนั้น กลไกประกอบสร้างวาทกรรมความจริง หรือวาทกรรมต่างๆที่มีต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยรัฐที่ไม่ใช่ความจริงทั้งหมดเกี่ยวกับความรุนแรงได้กลายเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งซึ่งเข้าไปกดทับสถาบันท้องถิ่นด้วยการสื่อสารสร้างภาพลักษณ์ใหม่ให้ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกมองว่าเป็นกลุ่มที่อ่อนแอ ไร้ศักยภาพ ไร้อารยะ ป่าเถื่อน หรือเป็นพื้นที่เสี่ยงที่รัฐต้องเข้าไปควบคุมดูแลอย่างเคร่งครัดผ่านมาตรการต่างๆที่เข้มงวด (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2551, น. 305) ซึ่งนั่นคือองค์ประกอบของการสร้างความจริงเกี่ยวกับความชอบธรรมในการใช้ความรุนแรงของรัฐต่อท้องถิ่นที่ส่งผลให้ท้องถิ่นต้องตกอยู่ในสถานะถูกกดบังคับ (forced integration) ด้วยมาตรการต่างๆของรัฐโดยปราศจากคามยินยอม อันนำมาซึ่งความรู้สึกเกลียดชัง แยกแยะ ไม่พอใจ และมีความขัดแย้งกับเครือข่ายโครงสร้างของรัฐมากขึ้น เพราะฉะนั้น การที่รัฐพยายามเข้าไปกระทำการต่างๆ หรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่นด้านใดด้านหนึ่งโดยใช้เครื่องมือการปกครองเพื่อสร้างความได้เปรียบเหนือสถาบันอื่นผ่านการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจในการบริหารราชการเหนือสถาบันต่างๆด้วยรูปแบบการรวมศูนย์อำนาจ เงื่อนไขเหล่านี้จะส่งผลต่อการสร้างและผลิตซ้ำความขัดแย้ง หรือมายาคติทางความคิดระหว่างรัฐ และท้องถิ่นให้ยังคงผลิตซ้ำต่อไป โดยที่ไม่สามารถส่งเสริมกลไกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ถูกวิธีในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้

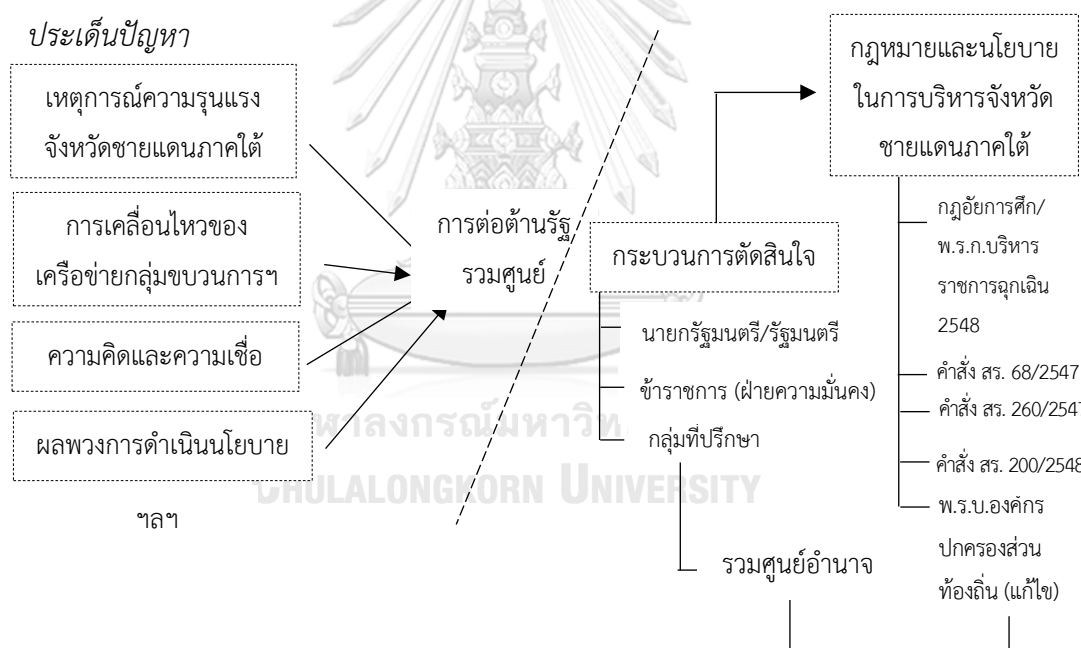
## 7. การรับรู้และให้สิทธิพื้นฐานในการกำหนดกฎกติกา (Minimal Recognition of Rights to Organize)

การออกแบบเครื่องมือทางการปกครองเพื่อใช้บริหารราชการแผ่นดินและจัดการกับความสัมพันธ์ทางอำนาจเหนือสถาบันต่างๆภายในรัฐอันประกอบด้วย สถาบันของรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นช่วงที่มีการยกระดับความรุนแรง พบว่า การกำหนดกฎกติกาเชิงสถาบันผ่านเครื่องมือต่างๆ ได้แก่ กฎหมาย นโยบาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ เป็นต้น ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ถูกกำหนดขึ้นมาตามโครงสร้างแนวคิดที่กระทำจากโครงสร้างระดับบนลงสู่ระดับล่างไม่ว่าเครื่องมือของรัฐเหล่านั้นจะนำมาใช้ในมิติเป็นการทั่วไปที่บังคับใช้กับทุกภาคส่วนภายในรัฐ และมีโดยเฉพาะเจาะจงที่ใช้บังคับเฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งถูกนิยามด้วยคำจำกัดความว่าเป็นพื้นที่พิเศษด้านความมั่นคงอันเป็นองค์ประกอบสร้างกลไกการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่มีการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจเอาไว้ที่ศูนย์กลางผ่านนายกรัฐมนตรี (prime minister) กลุ่มข้าราชการระดับบน (bureaucrats) และกลุ่มคณะที่ปรึกษา (think tanks) ที่นายกรัฐมนตรีให้ความไว้วางใจและดึงมามีส่วนในการกำหนดการตัดสินใจ (สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2549, น. 41-43)

ลักษณะดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นกระบวนการกำหนดกฎกติกาเชิงสถาบันที่ใช้โครงสร้างตัวแบบชนชั้นนำ ซึ่งเป็นโครงสร้างที่เน้นความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และความต้องการของชนชั้นนำของรัฐเป็นหลักมากกว่าที่จะเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นๆภายในรัฐโดยเฉพาะสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐ และเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากเครื่องมือดังกล่าวเข้ามามีบทบาทร่วมในการกำหนดกฎกติกาเพื่อใช้ในสังคมตนเอง (มยุรี อนุমানราชชน, 2547, น. 48-49) ส่งผลให้กระบวนการกำหนดกฎกติกาเชิงสถาบันจึงกลายเป็นกระบวนการที่ถูกครอบงำโดยกลไกเชิงโครงสร้างที่ให้อำนาจกับชนชั้นนำในระดับผู้ปกครองเป็นกลุ่มที่มีอำนาจหลักทางนโยบาย (policy actor) เหนือสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นซึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกใช้อำนาจ หรือรองรับผลพวงจากการใช้อำนาจของชนชั้นนำผู้ปกครองผ่านเครื่องมือทางการปกครองของรัฐที่มีสภาพบังคับให้ท้องถิ่นยึดและปฏิบัติตามปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง และกระบวนการกำหนดกฎกติกาเชิงสถาบันที่สะท้อนให้เห็นว่าใครเป็นผู้มีอำนาจในสังคมที่สามารถใช้อำนาจเหล่านั้นเข้าไปกระทำการระบุงปัญหา นิยามปัญหาทางสังคมที่เกิดขึ้น การนำปัญหาเข้าสู่กระบวนการกำหนดกฎกติกาเพื่อบังคับใช้จนกระทั่งเกิดเป็นกฎหมายหรือนโยบายขึ้นมาบังคับใช้ ซึ่งกรณีนี้ทำให้เห็นว่าการกำหนดกติกาเชิงสถาบันเป็นเรื่องทางการเมืองที่ต้องอาศัยความสัมพันธ์กับตัวแสดงชนชั้นนำทางการเมืองในการเข้าไปกำหนดหรือผลักดันกฎกติกาบางอย่างขึ้นมาครอบงำโครงสร้างที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล เช่น การมองปัญหาในช่วงแรกของเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าเป็นปัญหาทั่วไปที่สามารถใช้โครงสร้างการบริหารราชการปกติเพื่อแก้ไขปัญหาได้ หรือต่อมาเมื่อเกิดเหตุการณ์ความ

รุนแรงบานปลายขยายเป็นบริเวณกว้างซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของรัฐมากขึ้นได้นำไปสู่การตัดสินใจของนายกฯที่จะนำกฎหมายว่าด้วยพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินมาใช้บังคับกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี 2548 ซึ่งตัวอย่างดังกล่าวได้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง กับกฎกติกาเชิงสถาบันที่มีความสัมพันธ์กันเสมอ หรืออาจกล่าวได้อีกนัยยะว่ากฎกติกาเชิงสถาบันที่อยู่ในรูปของกฎหมายและนโยบายที่บังคับใช้กับจังหวัดชายแดนภาคใต้ล้วนถูกกำหนดและสร้างขึ้นมาเพื่อรองรับกับการใช้อำนาจที่ชอบธรรมของรัฐบาลผ่านตัวผู้นำอย่างนายกฯทักษิณที่สามารถใช้เครื่องมือเหล่านั้นในการเข้าไปควบคุมกำกับสถาบันในระดับท้องถิ่นที่มองว่าเป็นภัยหรืออาจคุกคามอำนาจที่ตนมีให้ยังคงสามารถควบคุมกำกับเอาไว้ได้ ดังภาพเชื่อมโยงให้เห็นกระบวนการกำหนดกฎกติกาเชิงสถาบันของรัฐบาลทักษิณ

รูปภาพที่ 64 กระบวนการกำหนดกฎกติกาเพื่อบังคับใช้เหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร



ที่มา : โดยผู้วิจัย

ผลพวงของการรวมศูนย์อำนาจที่เข้มข้นได้ผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายสถาบันในระดับท้องถิ่นกลายเป็นสถาบันที่รองรับการใช้อำนาจซึ่งถูกกำหนดมาจากรัฐส่วนกลางที่มีลักษณะเป็นกระบวนการกำหนดจากโครงสร้างระดับบนลงสู่โครงสร้างระดับล่าง ตามแนวทางการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันของ Max Weber ที่เน้นการจัดสถาบันโดยอาศัยโครงสร้างทางกฎหมายที่มีสภาพบังคับ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2554, น. 27) ซึ่งอยู่ในรูปกฎหมาย พระราชกำหนด นโยบาย ประกาศ

คำสั่ง ระเบียบข้อบังคับ ซึ่งรัฐได้กำหนดขอบเขตอำนาจเชิงสถาบันให้โครงสร้างสถาบันระดับท้องถิ่นต้องกระทำ หรือห้ามกระทำ อันมีนัยยะเป็นการกำหนดพฤติกรรมให้กับสถาบันภายในรัฐต้องขับเคลื่อนตามเจตจำนงของรัฐส่วนกลางในฐานะผู้ถือครองอำนาจหลักเหนือสถาบันอื่นๆภายในรัฐ ขณะเดียวกันเครื่องมือเหล่านั้นถูกนำมาใช้เพื่อป้องกันภัยอันตรายที่อาจกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ แม้นัยยะของกฎหมายจะมีลักษณะเป็นการละเมิดและก้าวล่วงความเป็นตัวตนเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นก็ตาม

กฎหมายที่สร้างความเป็นอิสระให้กับรัฐ จึงกลายเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ยังคงเป็นความสัมพันธ์ที่เป็นปฏิปักษ์ระหว่างกัน เนื่องจากท้องถิ่นยังคงเป็นสถาบันที่ไม่มีอำนาจหรือขาดความเป็นอิสระในการกระทำการตัดสินใจในเรื่องต่างๆที่กระทบต่อสถาบันได้โดยตรง ดังแสดงให้เห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของสถาบันท้องถิ่นมีลักษณะเป็นเพียงผู้รับนโยบาย หรือคำสั่งทางราชการจากส่วนกลางหรือภูมิภาคมาปรับประยุกต์ใช้กับสถาบันเพื่อสนองต่อการบริหารราชการของรัฐอีกทอดหนึ่ง โดยที่ไม่สามารถกำหนดกฎกติกาเหล่านั้นได้ด้วยตนเอง และแม้ว่ากฎหมายท้องถิ่นในยุคนี้ รัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือกำหนดเงื่อนไขต่างๆที่สามารถตอบสนองตามความต้องการของท้องถิ่นได้ ดังปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 287 ประกอบด้วยกฎหมายท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 52 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 61 ทวิ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 ดังที่กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ แต่การเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎกติกาเชิงสถาบันยังถูกครอบงำโดยกลไกทางการเมืองผ่านโครงสร้างระบบราชการที่สร้างความยุ่งยากและซับซ้อนให้กับประชาชนในการเข้าไปร่วมเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ส่งผลให้กฎกติกาที่ถูกกำหนดโดยประชาชนในระดับท้องถิ่นจึงยิ่งเป็นไปได้ยากมากขึ้น หรืออาจจะเป็นไปได้เลยเพราะติดกับดักโครงสร้างเชิงสถาบัน (วุฒิสาร ตันไชย, 2557, น. 65-66) อย่างไรก็ตามมองว่ากฎกติกาเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นแม้จะเป็นไปได้ยากที่ประชาชนในระดับท้องถิ่นจะเข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดเป็นผลสำเร็จ แต่การให้อำนาจประชาชนมากขึ้นกว่ายุคก่อนหน้านี้ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น อย่างน้อยก็ถือว่ารัฐเริ่มให้สิทธิพื้นฐานกับสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่สามารถเข้าไปกำหนดกฎกติกาเชิงสถาบันเพื่อใช้บังคับภายในโครงสร้างท้องถิ่นผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจขับเคลื่อนด้านการพัฒนาเป็นหลัก ซึ่งยังไม่ครอบคลุมทุกมิติที่ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้กำลังเผชิญโดยเฉพาะมิติด้านความมั่นคงหรือการแก้ไขสถานการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่รัฐยังคงปิดกั้นโดยไม่ให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกฎกติกาใดๆที่กระทบต่อท้องถิ่นตนเองซึ่งเป็นไปตามกระบวนการบริหารราชการตามแนวทางการรวมศูนย์อำนาจที่ยังคงสร้างความเป็นปฏิปักษ์ในความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่น



## 8. ความเชื่อมโยงระหว่างกติกากฎเกณฑ์ และเครือข่ายเชิงโครงสร้างที่ใหญ่กว่า (Nested Enterprises)

สำหรับความเชื่อมโยงระหว่างกติกากฎเกณฑ์เชิงสถาบัน กับเครือข่ายทางสังคมที่มีองค์ประกอบของตัวแสดงต่างๆ ในยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร สามารถแบ่งการอธิบายได้เป็น 2 มิติ กล่าวคือ

1. มิติด้านการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นสถาบันที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ และการพัฒนา

เมื่อพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างกติกากฎเกณฑ์ และเครือข่ายทางสังคมท้องถิ่นภายใต้การขับเคลื่อนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร พบว่า ในแง่ของกฎหมายถือว่าได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของเครือข่ายประชาชน หรือการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นมากขึ้น อันเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังปรากฏในบทบัญญัติหมวดที่ 3 ของรัฐธรรมนูญที่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในหลายด้าน ประกอบด้วย สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น รวมทั้งมีบทบัญญัติที่เน้นย้ำในการให้ความสำคัญคุ้มครองเรื่องสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นด้วย โดยเฉพาะมาตรา 26 ที่ได้กำหนดให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพ (กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ, 2547, น. 91) รวมถึงการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารและการเมืองมากขึ้น ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติราชการทางการปกครอง หรือการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นต้น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, น. 196)

อย่างไรก็ตามแม้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าประชาชนยังคงไม่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารและควบคุมกำกับการบริหารงานของท้องถิ่นได้มากนัก ดังปรากฏจากงานศึกษาของศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ที่ชี้ให้เห็นผลจากการเก็บข้อมูลว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถผลักดันให้เกิดกลไกการดำเนินงานที่เป็นไปตามแนวทางของข้อบัญญัติของท้องถิ่นที่มีการริเริ่มโดยประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นผลสำเร็จได้ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, น. 205) อันเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นมาจากการกำหนดเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความซับซ้อน และต้องอาศัยหลายองค์ประกอบซึ่งเป็นสิ่งที่ยากที่จะทำให้กลไกการมีส่วนร่วมของเครือข่ายประชาชนจะสามารถดำเนินไปได้โดยง่าย หรือสำเร็จผลตามที่กำหนดในบทบัญญัติทางกฎหมาย ไม่ว่าจะ

กระบวนการเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตท้องถิ่นนั้น และบางมิติเป็นสิ่งที่ยากที่ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมโดยปราศจากความช่วยเหลือจากผู้มีความรู้ความสามารถภายนอกท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญของผู้มีความรู้ความสามารถในการเข้ามามีส่วนเพื่อผลักดันให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดผลสำเร็จ

ฉะนั้น ในกรณีนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าโดยเนื้อหาของกฎหมายทั้งที่อยู่ในรูปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และที่อยู่ในรูปของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีการกำหนดกฎกติกาเชิงสถาบันที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเปิดโอกาสหรือสร้างพื้นที่ให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติที่จะสามารถผลักดันให้เครือข่ายเชิงโครงสร้างทางสังคมหรือประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดกฎกติกา หรือเข้ามามีส่วนร่วมได้เป็นผลสำเร็จนั้นกลับพบว่าต้องอาศัยองค์ประกอบหรือเงื่อนไขหลายประการที่สร้างความเป็นไปได้ยากที่ประชาชนในฐานะเครือข่ายทางสังคมจะเข้ามาตอบสนองตามบทบัญญัติที่ถูกกำหนดเอาไว้ในกฎกติกาเชิงสถาบันที่รัฐเป็นผู้กำหนดได้สำเร็จ ส่งผลให้ความเชื่อมโยงระหว่างกฎกติกากับเครือข่ายทางสังคมผ่านประชาชนจึงเป็นความเชื่อมโยงที่อยู่ในรูปของกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมมากกว่าที่จะผลักดันให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

## 2. มิติด้านการบริหารราชการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

มิตินี้พบว่าความเชื่อมโยงระหว่างกติกาหรือกฎเกณฑ์ และเครือข่ายเชิงโครงสร้างภายในสังคมมีลักษณะจำกัดเฉพาะกลุ่มที่รัฐผูกขาดอำนาจการตัดสินใจให้เข้ามามีความสัมพันธ์ร่วมด้วย ดังปรากฏจากการมอบหมายอำนาจให้สถาบันต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งผู้กมัดการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้เอาไว้เฉพาะเครือข่ายเชิงสถาบันบางสถาบันที่รัฐส่วนกลางเห็นว่ามีความสัมพันธ์เป็นเครือข่ายที่มีขอบเขตที่แคบ หรือจำกัดเฉพาะสถาบันที่เกี่ยวข้องทางตรงโดยเฉพาะสถาบันที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านความมั่นคงที่รัฐกลับเลือกให้เข้ามามีความสัมพันธ์ ขณะที่เครือข่ายเชิงโครงสร้างที่ใหญ่กว่านั้นกลับกลายเป็นเพียงผู้รองรับการบังคับใช้กฎเกณฑ์หรือกติกาที่เครือข่ายเชิงสถาบันผู้มีอำนาจเป็นผู้กำหนด โดยเฉพาะเครือข่ายภาคประชาชน หรือสถาบันในระดับท้องถิ่นที่ไม่มีอำนาจในการเข้าไปมีความสัมพันธ์ในกระบวนการเสนอ กำหนด ผลักดัน หรือขับเคลื่อนกฎกติกาหรือกฎเกณฑ์เหล่านั้นได้ด้วยตนเอง ดังปรากฏจากการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกฎกติกากับเครือข่ายทางสังคมที่ได้รับมอบอำนาจ ประกอบด้วย

2.1 กฎอัยการศึก (ที่ตราขึ้นในปี พ.ศ. 2457) มีทั้งหมด 17 มาตรา ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐตราขึ้นมาเพื่อใช้รองรับกับเหตุความจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของรัฐ ซึ่งการนำกฎอัยการศึกมาใช้ในยุคนี้นั้นพบว่าเป็นการใช้ครั้งที่ 11 และ 12 กล่าวคือ ครั้งที่ 11 เป็นการประกาศที่มาจากกองทัพภาคที่ 4 ที่ได้ออกประกาศเรื่อง การใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่ของจังหวัดนราธิวาส เฉพาะอำเภอบาเจาะ อำเภอรือเสาะ อำเภอดากใบ อำเภอสุไหงปาดี อำเภอเย็งอ และอำเภอสุไหงโก-ลก จังหวัดปัตตานี เฉพาะอำเภอกะพ้อ และจังหวัดยะลา เฉพาะอำเภอรามัน เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2547 และครั้งที่ 12 เป็นการประกาศของกองทัพภาคที่ 4 เช่นเดียวกันด้วยการใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่อำเภอเมืองจังหวัดนราธิวาส อำเภอเมือง อำเภอควนโดน อำเภอละงู อำเภอท่าแพ จังหวัดสตูล อำเภอเมือง อำเภอหนองจิก อำเภอยะหริ่ง อำเภอมายอ อำเภอยะรัง อำเภอแม่ลาน อำเภอสายบุรี อำเภอทุ่งยางแดง อำเภอโคกโพธิ์ อำเภอไม้แก่น และอำเภอปะนาแระ จังหวัดปัตตานี อำเภอเมือง และกิ่งอำเภอกงปิ้ง จังหวัดยะลา เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2547 ซึ่งทั้งสองครั้งเป็นการให้อำนาจกองทัพ (กองทัพภาคที่ 4) ในการเข้าไปควบคุมกำกับสถาบันท้องถิ่น

2.2 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 68/2547 เรื่องนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 24 มีนาคม 2547 ที่ได้ระบุชัดว่ากฎกติกาที่สร้างขึ้นให้อำนาจเฉพาะบางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ประกอบด้วย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.)

2.3 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 260/2547 เรื่องนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2547 ที่ให้อำนาจสถาบันที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

2.4 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 200/2548 เรื่อง นโยบายและการพัฒนาระบบการบริหารเพื่อเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 ที่ให้อำนาจสถาบันที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

2.5 พระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2548 ที่ให้อำนาจแก่สถาบันบางสถาบัน ประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานอัยการ กองทัพบก กองทัพเรือ

กองทัพอากาศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการปกครอง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งเป็นสถาบันที่ตั้งอยู่ในราชการส่วนกลางที่กรุงเทพมหานคร

การกำหนดกฎกติกาที่นำมาใช้เป็นกลไกในการบริหารราชการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงผูกติดอยู่กับเครือข่ายเชิงโครงสร้างสถาบันที่มีความจำกัด และเป็นสถาบันที่นายกรัฐมนตรีสามารถเข้าไปควบคุมกำกับได้โดยตรง ส่งผลให้สถาบันที่รับมอบอำนาจผ่านกฎกติกาเหล่านั้นจึงอยู่ในขอบเขตโครงสร้างของรัฐส่วนกลางเป็นหลัก โดยปราศจากเครือข่ายทางสังคมขนาดใหญ่ในระดับส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาททางอำนาจในการผลักดันหรือการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งร่วมกัน กระบวนการดังกล่าวจึงส่งผลให้ความเชื่อมโยงระหว่างกติกาหรือกฎหมาย และเครือข่ายเชิงโครงสร้างที่ไม่ได้ครอบคลุมถึงปริมณฑลสถาบันในระดับกว้าง หรือมีขอบเขตเชิงโครงสร้างที่ลงลึกไปถึงระดับสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่น หากแต่มีขอบเขตที่จำกัดในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างกติกาและเครือข่ายเชิงโครงสร้าง

อย่างไรก็ตามสุดท้ายแล้วการบริหารราชการไม่ว่าจะเป็นในส่วนที่รัฐส่วนกลางมีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐส่วนกลางมีต่อสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง การบริหารราชการยังคงมีจุดร่วมเดียวกันคือ การใช้แนวคิดการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจมาใช้ครอบทับเครือข่ายเชิงสถาบันที่มีอยู่ภายในรัฐด้วยองค์ประกอบของกฎหมายในฐานะเป็นเครื่องมือที่นำมาใช้จัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน หรือการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจที่แม้จะเปิดโอกาสให้ภาคส่วนในระดับเครือข่ายท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกติกามากขึ้นดังปรากฏจากการให้อำนาจผ่านกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติกลับตกอยู่ภายใต้ติดกับดักเชิงโครงสร้างที่ทำให้การมีส่วนร่วมของเครือข่ายสถาบันท้องถิ่นขนาดใหญ่เป็นไปได้ยาก เพราะไม่สามารถขับเคลื่อนให้เป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายบัญญัติหรือรับรองได้ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ของเครือข่ายเชิงสถาบันอาจจะไม่ได้มีความแตกต่างไปจากก่อนหน้านี้ ประกอบกับสภาวะการณ์แวดล้อมในระดับท้องถิ่นที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งและความรุนแรงที่มีการยกระดับกว้างขวางและครอบคลุมทุกพื้นที่ยิ่งผลักดันให้รัฐส่วนกลางกลับใช้สภาพแวดล้อมดังกล่าวเป็นเงื่อนไขในการลดทอน หรือกดทับศักยภาพของท้องถิ่นด้วยการปิดช่องโอกาส หรือสร้างข้อจำกัดที่สถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นจะสามารถใช้หรือแสดงออกซึ่งองค์ประกอบที่เป็นเงื่อนไขภายใต้สภาวะบังคับของตนเองไม่ว่าจะเป็นมิติทางชาติพันธุ์ หรือศาสนาที่ไม่สามารถแสดงออกได้ตามปกติ เพราะติดกับดักเชิงโครงสร้างภายใต้กฎหมายความมั่นคงต่างๆที่รัฐเข้ามาควบคุมสอดส่อง หรือดูแลกำกับอย่างเข้มงวด หรืออีกกรณีหากจะยังคงดำเนินตามวิถีดั้งเดิมเชิงจารีตของตนเองก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่รัฐรับรองเท่านั้น นั่นคือต้องปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายที่รัฐสร้างขอบเขตให้แสดงออกได้บ้างมิติเท่านั้น ส่งผลให้เครือข่ายทางสังคมในระดับท้องถิ่นช่วงเวลานี้จึงถูกควบคุมกำกับ

อย่างเข้มงวดด้วยเหตุผลหลักที่เป็นเรื่องของความมั่นคงของรัฐที่จำเป็นต้องใช้ระบบการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

#### (4) ช่วงที่สี่ : การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างหลังการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

##### พ.ศ. 2557 ภายใต้การบริหารราชการของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

นับตั้งแต่การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา อันเป็นผลพวงมาจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ถือว่าเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านทางการปกครองครั้งสำคัญที่ส่งผลให้บทบาทของตัวแสดงทางการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นต้องสะดุดหยุดลง ขณะที่บทบาทของข้าราชการประจำที่อยู่ในโครงสร้างระบบราชการกลับกลายเป็นกลุ่มที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองแทน ดังปรากฏจากการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของบรรดาข้าราชการประจำทั้งทหารและพลเรือนระดับสูงที่เข้าไปมีบทบาทขับเคลื่อนภารกิจภายในโครงสร้างสถาบันทางการเมือง ส่งผลให้ระบบการเมืองไทยในช่วงหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 เป็นต้นมากลายเป็นระบบการเมืองที่มีลักษณะเป็นอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity) (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 245) ซึ่งหมายถึงระบบการเมืองที่มีระบบราชการทั้งทหารและพลเรือนเข้ามามีส่วนสำคัญในการครอบงำระบบการเมืองผ่านกระบวนการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของหน่วยงานและกลไกของระบบราชการที่เข้ามาครอบคลุมทุกพื้นที่ที่กระทบต่อชีวิตประชาชนมากขึ้น (จุมพล นิมมานิช, 2548, น. 159, 165) ดังปรากฏให้เห็นจากกระบวนการกำหนดนโยบายในเรื่องต่างๆ ที่มีแนวโน้มว่าจะถูกครอบงำโดยพลังจากระบบราชการ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ กระบวนการขับเคลื่อนการปกครองท้องถิ่นที่พบว่าได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่มาจากพลังภายในระบบราชการเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้ตัวแสดงระดับข้าราชการประจำเข้าไปทำหน้าที่บริหารงานของท้องถิ่น หรือเข้าไปแทนที่ตำแหน่งผู้บริหารและสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนที่ตัวแทนซึ่งเดิมต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน แต่ต้องถูกจำกัดเนื่องจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 7 เรื่องห้ามชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 254-255) ส่งผลให้กระบวนการเลือกตั้งท้องถิ่นในช่วงเวลาดังกล่าวจำต้องหยุดชะงักลงด้วยเหตุผลทางกฎหมายที่อยู่ในรูปของกฎอัยการศึกซึ่งเป็นเครื่องมือที่รัฐภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่สร้างขึ้นมากีดกันกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในเวลานั้น ขณะเดียวกันรัฐบาลกลับใช้วิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อคัดสรรสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนตำแหน่งที่ว่างหรือหมดวาระ ดังปรากฏให้เห็นต่อมาว่ารัฐบาลได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ประกาศ ณ วันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ซึ่งรัฐภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ให้เหตุผลของการมีประกาศฉบับนี้ว่า

“เนื่องจากในปัจจุบันมีสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นหลายแห่งที่ครบวาระหรือว่างลง หรือมีกรณีสิ้นสุดสมาชิกภาพ ซึ่งมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่บริหารงานและดูแลจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่โดยที่สถานการณ์ในปัจจุบันยังไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยเรียบบร้อย...จึงให้แจ้งการ จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น....

ข้อ 2 เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้และความสามารถในการบริหารงานท้องถิ่น การคลังท้องถิ่น การศึกษาท้องถิ่น การอนามัยและสาธารณสุข กฎหมาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น โยธาธิการ ผังเมือง หรือโครงสร้างพื้นฐาน หรือด้านอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยอย่างน้อยสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดต้องเป็นข้าราชการ หรือเคยเป็นข้าราชการตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษ หรือระดับ 8 หรือเทียบเท่าขึ้นไป...”(ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 21 กรกฎาคม-a, น. 12-14)

จากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 85/2557 ดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นปฏิบัติการของรัฐที่ต้องการลดทอนบทบาททางอำนาจและความสำคัญของนักรการเมืองท้องถิ่นลงไป ขณะเดียวกันก็นำโครงสร้างของระบบราชการที่มีองค์ประกอบของตัวแสดงประเภทข้าราชการประจำเข้ามาทำงานแทนที่ตัวแสดงประเภทข้าราชการทางการเมือง ประกอบด้วย กำหนดให้ข้าราชการประจำในตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่แทนนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีการสรรหาสมาชิกสภาท้องถิ่นในทุกระดับผ่านกระบวนการและคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในประกาศซึ่งล้วนมาจากข้าราชการประจำที่มีอยู่ในโครงสร้างระบบราชการทั้งสิ้น ฉะนั้นจึงทำให้เห็นว่านับตั้งแต่การเข้ามามีบทบาททางอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติกลับทำให้กลไกทางการเมืองในระดับท้องถิ่นต้องสะดุดหยุดลง และเปิดทางให้ตัวแสดงในโครงสร้างระบบราชการเข้ามาแทนที่ เป็นเหตุให้พลังของระบบราชการจึงกลายเป็นพลังทางอำนาจหลักที่อยู่เหนือพลังท้องถิ่นซึ่งถูกกดทับ ปิดกั้น และลดทอนผ่านกลไกของรัฐที่ได้สร้างเครื่องมือขึ้นมาจำกัดอำนาจและดึงส่วนราชการทุกภาคส่วนกลับเข้าสู่ส่วนกลางด้วยกลไกการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ

อย่างไรก็ตาม ต่อมากลับพบว่า รัฐบาลภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของประกาศว่าด้วยที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเสียใหม่ ดังปรากฏจากการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ประกาศ ณ วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2557 โดยมีสาระของคำสั่งคือ การกำหนดให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ครบวาระและพ้นจากตำแหน่งสามารถกลับเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ได้ตามเดิม หรือกรณีหากใกล้หมดวาระก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อได้เลยจนกว่าจะมี

การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 266-267) พร้อมทั้งแสดงเหตุผลถึงที่มาของกลไกดังกล่าวที่ให้ตัวแสดงท้องถิ่นเดิมกลับเข้ามามีบทบาทในสถาบันท้องถิ่นความว่า

“คณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นว่าปัจจุบันประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการแก้ปัญหาของประเทศ สถานการณ์จึงได้คลี่คลาย ดังนั้น เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิรูป การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติให้มาก ยิ่งขึ้น จึงสมควรให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนแต่เดิมมีส่วนรับผิดชอบในฐานะตัวตัวแทนของประชาชนในการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นอันจะเป็นการ ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในสถานการณ์ที่ยังไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งได้ ทั้งยังเป็นการสร้างสภาพแวดล้อมอันจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด” (ราชกิจจานุเบกษา, 2558, 5 มกราคม, น. 48)

จากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2557 ดังกล่าวข้างต้นได้ส่งผลทำให้บรรดาผู้บริหารท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัดผ่านองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ระดับเมืองผ่านเทศบาล และระดับตำบลผ่านองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สามารถดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารและสภาท้องถิ่นต่อไปได้อีก จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2563-2564 ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเริ่มมีประกาศออกมาให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับภายใน 60 วัน เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของผู้บริหารและสภาท้องถิ่นในแต่ละระดับต้องสิ้นสุดลงนับตั้งแต่มีประกาศดังกล่าวออกมา ประกอบด้วย

1. ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกาศ ณ วันที่ 26 ตุลาคม 2563 (ราชกิจจานุเบกษา, 2563, 26 ตุลาคม-a) และได้มีการเลือกตั้งในวันที่ 20 ธันวาคม 2563
2. ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ประกาศ ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564 (ราชกิจจานุเบกษา, 2564, 1 กุมภาพันธ์-a) และได้มีการเลือกตั้งในวันที่ 28 ธันวาคม 2564
3. ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประกาศ ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2564 (ราชกิจจานุเบกษา, 2564, 1 ตุลาคม-b) และได้มีการเลือกตั้งในวันที่ 28 พฤศจิกายน 2564

ฉะนั้น นับตั้งแต่การเข้ามามีบทบาททางอำนาจการเมืองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ถือได้ว่าการแข่งขันทางการเมืองท้องถิ่น หรือการคงสภาพตัวแสดงเดิมของสถาบันการเมืองในส่วนราชการท้องถิ่นเอาไว้จากช่วงแรกที่มีการเปลี่ยนถ่ายอำนาจมายังตัวแสดงระดับข้าราชการประจำก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงคืนอำนาจเดิมให้กับตัวแสดงข้าราชการทางการเมืองเดิมที่

ดำรงตำแหน่งก่อนหน้า กระทั่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนผ่านทางการปกครองเข้าสู่รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งซึ่งยังคงมีเค้าโครงการบริหารรูปแบบเดิม และได้เปิดให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่นเพื่อเปลี่ยนผ่าน ทางการเมืองระดับท้องถิ่นจากตัวแสดงหน้าเดิมที่อยู่ในตำแหน่งมาอย่างยาวนานไปสู่ตัวแสดงหน้าใหม่ หรืออาจเป็นหน้าเดิมในบางพื้นที่ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่ได้จากการเลือกตั้ง ดังปรากฏนัยยะผ่านประกาศ คณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้น และภายใต้การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจากคณะรักษา ความสงบแห่งชาติ มาสู่รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งแม้จะยังคงมีองค์ประกอบเช่นเดิม แต่การเปิดให้ มี การเลือกตั้งผู้บริหารและสภาท้องถิ่นถือว่าเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่สำคัญ ที่จะสามารถทำให้เห็นพลวัตของความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน ตัวแสดง และการมีส่วนร่วมของ ประชาชนซึ่งจะนำเสนอผ่านการวิเคราะห์ในลำดับถัดไป

#### 4.1) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น และองค์กรอื่นในรัฐไทยที่มีต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

##### 1) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วย องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล กับโครงสร้างอำนาจที่มีอยู่เดิมภายในท้องถิ่นใน ช่วงเวลานับตั้งแต่การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชาถึงปัจจุบันพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจที่มีอยู่ภายในท้องถิ่น โดยผู้วิจัยขอแบ่ง ออกเป็นความสัมพันธ์ใน 3 ลักษณะ ประกอบด้วย

##### 1.1 ความสัมพันธ์ทางกฎหมาย

ความสัมพันธ์ทางกฎหมาย ถือเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ อันเกิดขึ้นมาจาก บทบัญญัติทางกฎหมายท้องถิ่นในแต่ละระดับที่รัฐได้แบ่งแยกอำนาจด้วยการกำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปดำเนินการเพื่อส่งมอบการให้บริการสาธารณะแก่บรรดาตัวแสดงต่างๆที่มีอยู่ ภายในท้องถิ่นโดยไม่จำแนกกลุ่ม เช่น ในเขตชนบท รัฐได้กำหนดให้เครือข่ายภายในองค์การบริหาร ส่วนตำบล (อบต.) เข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายในระดับท้องถิ่นด้วยการเข้าไปให้บริการสาธารณะ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การสนับสนุนให้มีน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค การเกษตร ไฟฟ้าหรือแสงสว่าง จัด ทางระบายน้ำ จัดให้มีที่ประชุม การกีฬา สวนสาธารณะ การส่งเสริมอาชีพ ตลาด ท่าเทียบเรือ การ ท่องเที่ยวภายในท้องถิ่น เป็นต้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2537, 26 พฤศจิกายน, น. 26) ซึ่งทำให้เห็นว่ ภารกิจที่รัฐกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปดำเนินการผ่านการส่งมอบการให้บริการ สาธารณะตามอำนาจทางกฎหมายนั้น ถือเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการในการสร้าง ปฏิสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างเครือข่ายตัวแสดงภายในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ส่งมอบบริการ สาธารณะ และเครือข่ายตัวแสดงอื่นๆทุกตัวแสดงที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นในฐานะผู้รับบริการสาธารณะ



ด้วยเสมอ ทั้งนี้ ขอบเขตความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนพบว่ามีขอบเขตภารกิจที่จำกัดตราบเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นบนฐานหลักความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำการทางปกครองที่ได้กำหนดให้ตัวแสดงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับข้าราชการการเมือง (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสภาท้องถิ่น) และข้าราชการประจำ (ข้าราชการที่อยู่ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ) ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นตัวแสดงที่มีอำนาจที่สามารถเข้าไปใช้อำนาจได้ตามขอบเขตที่กำหนดผ่านกฎหมาย (วนิดา แสงสารพันธ์, 2565, น. 44-45)

ด้วยเหตุนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายเชิงสถาบันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตัวแสดงอื่นที่อยู่ในโครงสร้างภายในท้องถิ่นด้านหนึ่งจึงเป็นการกระทำที่ถูกกำหนดด้วยองค์ประกอบทางกฎหมายว่าสถาบันท้องถิ่นผ่านข้าราชการการเมืองและข้าราชการฝ่ายปกครองสามารถเข้าไปปฏิบัติภารกิจอะไรได้บ้าง และภารกิจอะไรที่ไม่สามารถกระทำได้เพราะอยู่นอกเหนือขอบเขตทางกฎหมาย เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่ากฎหมายคือเครื่องมือในการกำหนดขอบเขตความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายเชิงสถาบันที่ทำให้ความสัมพันธ์เหล่านั้นเป็นความสัมพันธ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์

“ผมมอยู่ที่นี่ก็ต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับวิถีของคนในตำบล แต่ทั้งนี้ก็ไม่ล้ำขอบเขตอำนาจ เพราะว่าพอกฎหมายมันกำหนดให้ท้องถิ่นทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ คืออย่างนี้ อบต. มันมี หน้าที่ตามที่กฎหมายจัดตั้ง ซึ่งมันเป็นสิ่งที่เราทำได้ แต่ก็พยายามปรับให้เข้าสู่บริบทพื้นที่ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของเขาในพื้นที่ ซึ่งกฎหมายก็เปิดโอกาสนะ เพราะเขียนกว้างๆว่า อบต. มีอำนาจในการปรับให้สอดคล้องกับพื้นที่ ซึ่งมีการกำหนดค้อยๆอีกให้ทำนู่นทำนี่ โดยตัวหลักๆที่ผมเข้าใจคือ ในเรื่องสังคมและเศรษฐกิจเป็นตัวหลัก...” (แว็บดุลรอแม มะยียัตตะ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเมาะมาวี อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

“หน้าที่ของเทศบาล มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายท้องถิ่นที่เขากำหนดให้เราทำ เขาจะให้เรารับผิดชอบ มันเหมือนนิติบุคคล มีพื้นที่เป็นของตัวเอง มีงบประมาณเป็นของตัวเอง มีคนเป็นของตัวเอง มีการจัดการเป็นของตัวเอง อำนาจในการจัดการของผู้บริหาร ผ่านข้อบัญญัติของท้องถิ่นในเทศบัญญัติ มันทำให้เรามีหน้าที่เป็นของตัวเอง...” (วรรณลดา อร่ามศรีธรรม รักษาการแทนนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564)

ตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นสถานะและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้ตัวแสดงภายในสถาบันต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายอื่นที่มีอยู่ในท้องถิ่นด้วยอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติทางกฎหมาย ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำการปกครองที่ไม่ว่าจะกระทำการใดๆที่กระทบต่อปัจเจกชนต้องมีกฎหมายให้อำนาจซึ่งเป็นไปตามหลักนิติรัฐ (มานิตย์ จุมปา, 2548, น. 70-71) ซึ่งนั่นคือการที่รัฐให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายภายในโครงสร้างท้องถิ่นด้วยการส่งมอบหรือ

ให้บริการสาธารณะตามหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้ในบทบัญญัติทางกฎหมายอันจะส่งผลให้ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นความสัมพันธ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย

## 1.2 ความสัมพันธ์นอกเหนือขอบเขตกฎหมายกำหนด

แม้ความสัมพันธ์เชิงสถาบันจะถูกจำกัดด้วยองค์ประกอบของกฎหมายจัดตั้งสถาบันท้องถิ่นที่อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติต้องครุปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ แต่จากการเก็บข้อมูลกลับพบว่าองค์ครุปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เข้าไปมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นอื่นด้วยภารกิจที่หลากหลายและมีหลายภารกิจที่อยู่นอกเหนือขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดเอาไว้ในบทบัญญัติทางกฎหมายหลายประการ โดยเฉพาะภารกิจที่รองรับสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ต้องอย่าลืมว่าสถาบันท้องถิ่นคือ สถาบันด่านแรกที่เผชิญกับปัญหาที่เป็นสถานการณ์ของความขัดแย้งและความรุนแรงภายในพื้นที่ ซึ่งแม้ว่าสถาบันท้องถิ่นเองจะไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามบทบัญญัติทางกฎหมาย แต่โดยสภาพแวดล้อมที่ตั้งของสถาบันกลับผลักดันให้สถาบันท้องถิ่นเหล่านี้ต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์ด้านใดด้านหนึ่งด้วยเสมอ ได้แก่ ภารกิจด้านการดูแลความปลอดภัยในชุมชน การแก้ไขปัญหาเสพติด การควบคุมวางแผนการจราจรเพื่อสกัดกั้นกลุ่มผู้ก่อเหตุ การป้องปรามสอดส่องร่วมกับเครือข่ายความมั่นคง และอื่นๆอีกหลายภารกิจที่ทำให้เครือข่ายเชิงสถาบันในองค์ครุปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์ร่วมกับบรรดาตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่นอกเหนือจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ถูกกำหนดโดยรัฐผ่านบทบัญญัติทางกฎหมาย ดังการให้สัมภาษณ์ของตัวแสดงในองค์ครุปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

“ในแง่ของท้องถิ่น ผมเข้าใจว่าในช่วงแรก เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงอาจจะไม่เข้าใจว่าภาระหน้าที่ของท้องถิ่นมีอะไร และพยายามที่จะ Force เราทางอ้อมให้เราเข้าไปทำในเรื่องของความมั่นคง เช่น ไปให้เราจัดตั้งกองกำลังอะไรลักษณะแบบนี้ เหมือนกับว่าทำไมท้องถิ่นเราไม่ไปยุ่งในเรื่องเหล่านี้ ซึ่งเราไม่ได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ก็จะเป็นลักษณะแบบนี้มากกว่า แต่จริงๆ ในทางปฏิบัติในเรื่องมวลชน พลังมวลชน ผมเชื่อว่าไม่มีใครสั่งครุปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรอกครับ เพราะเรามันเก่งเรื่องคน มันก็เลยต้องไปเกี่ยวข้องเสมอเวลาที่มีความรุนแรงอะไรเกิดขึ้นในพื้นที่...” (พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ นายกเทศมนตรีเทศบาลนครยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564)

“ในส่วนอำนาจหน้าที่ที่เห็นด้วยนะที่ควรให้ท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง ในเรื่องของการให้ความปลอดภัยอะไรอย่างนี้อะค่ะ ซึ่งกำลังของหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้านก็มีชุดกำลังรักษาความปลอดภัยประจำหมู่บ้านอยู่แต่ละหมู่บ้าน ก็คือ พี่ว่าท้องถิ่นควรเข้าไปเป็นหนึ่งในพื้นที่ตรงนั้นด้วยค่ะ เพราะว่าท้องถิ่นก็อยู่ในพื้นที่อยู่แล้วไงคะ เพราะว่าเวลาของบประมาณสนับสนุนส่วนใหญ่ เขาก็จะของบประมาณมาที่ อบต. ทุกที่...” (สุมาลี ชาญแก้ว

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบันนังสาเรง อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2564)

“เราเป็นฝ่าย support ข้อมูลพื้นฐานของชุมชน แล้วเวลามีอะไร เขาก็เชิญเราไป เช่น เวลาลง ชุมชน เขาไม่รู้ เขาไปบางที ชาวบ้านไม่ไว้วางใจเขา เราลงไป เขาก็โอเค เราเป็นคนในพื้นที่และทำงานอยู่ กับเขา เราเคยช่วยเหลือเขา แต่ว่าอยู่ๆทหาร ตำรวจเข้าไป เขาไม่มั่นใจ และกลัวว่าจะมายึดอะไรให้เขามาก แต่ถ้าเป็นท้องถิ่นลงไป เขารู้ เพราะส่วนท้องถิ่นอยู่กับประชาชน ฝ่ายความมั่นคงเขาจะรู้นโยบายหลักที่ เขารับมา แต่เขาไม่รู้ว่าจะถ่ายทอดให้ชาวบ้านยังไง บางทีไปถ่ายทอดให้ชาวบ้าน ชาวบ้านไม่ Happy...” (มาริสสา เกียรติศักดิ์โสภณ ผู้อำนวยการกองสาธารณสุข องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 3 กุมภาพันธ์ 2565)

“ปัญหาใหญ่ๆตอนนี้คือ ปัญหายาเสพติดที่มันเชื่อมกันกับเหตุการณ์ความรุนแรง ซึ่งท้องถิ่นก็ไปร่วมมือกับทางมัลลียดก็ได้ตั้งกฎระเบียบไว้ ใครถูกจับเรื่องยาเสพติด ถ้าพันคดีหลบจากศาลหรือหลังจากพันถูกจับมาแล้วต้องมามีลยิด 40 ระตู คือ 8 วัน มาละหมาดที่มีลยิดวันละ 5 เวลา อันนี้คือผู้เสพ แต่ถ้าเป็นผู้ค้า คือ 16 วัน อันนี้เรียกว่า ฮุกมปากัด อันนี้ไม่ใช่เป็นการปราบปราม แต่เป็นการป้องปรามที่ท้องถิ่นเข้าไปประสานความร่วมมือกับชาวบ้าน โดยใช้เงื่อนไขทางศาสนาเป็นตัวกำหนด” (สามารถ หวังสา ประธานสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564)

จากตัวอย่างบทสัมภาษณ์ดังกล่าวข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับเครือข่ายเชิงโครงสร้างภายในท้องถิ่นไม่ได้ถูกจำกัดขอบเขตอำนาจเพียงแค่งำหนดผ่านบทบัญญัติทางกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่สถาบันที่อยู่ในรูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับพบว่ามีวาทะสนทนาในการปฏิบัติการอื่นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่ขอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ใชหน้าที่โดยตรง ได้แก่ การรักษาความปลอดภัยประจำหมู่บ้าน การแก้ไขปัญหาเสพติดตามวิถีท้องถิ่นในรูปแบบฮุกมปากัด การลงพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนหน่วยงานอื่น เป็นต้น เหตุนี้จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นสถาบันทางการเมืองด่านหน้าหรือด่านแรกที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ด้านใดด้านหนึ่งกับเครือข่ายภายในท้องถิ่นด้วยเสมอ ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นถึงข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายปกครองที่อยู่ในรูปของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งด้านหนึ่งเครื่องมือดังกล่าวกลับกลายเป็นอุปสรรคในการขับเคลื่อนการทำงานของสถาบันท้องถิ่นที่มีศักยภาพ หรือความสามารถที่ไปไกลกว่าข้อบัญญัติที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมาย ซึ่งกับดักเหล่านั้นเป็นตัวการสำคัญที่เข้ามากระทำการลดทอนศักยภาพการทำงานของท้องถิ่นให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัด อันทำให้ท้องถิ่นกลายเป็นสถาบันที่มีความอ่อนแอและต้องรอรับความช่วยเหลือหรือรอคำสั่งจากรัฐส่วนกลางตลอดเวลา ทั้งๆที่ความเป็นจริงนั้นสถาบันท้องถิ่นมีศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ที่หลากหลาย และทำทุกอย่างที่ตัวแสดงภายในท้องถิ่นขอความช่วยเหลือ ซึ่งอาจเป็นไปได้ด้วยเงื่อนไขของการเป็นสถาบันกลางที่รองรับทุกปัญหาและทุกภารกิจที่เกิด

ขึ้นกับประชาชนในเขตชุมชนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ หรือบางครั้งกลับต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานงานเรื่องต่างๆที่ไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจตนเองให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นที่รับผิดชอบ และยังหมายรวมถึงภารกิจอื่น ๆ ที่มีความไม่เป็นทางการ ซึ่งไม่สามารถระบุหรือรับรู้ได้ล่วงหน้าที่ทำให้เครือข่ายภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับเครือข่ายภายในโครงสร้างท้องถิ่นด้วยเสมอ

### 1.3 ความสัมพันธ์ด้วยเงื่อนไขทางสังคมวัฒนธรรมที่ผูกติดกับศาสนาและชาติพันธุ์

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจเดิมในท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์ที่ผูกติดกับสถานะเส้นทางบังคับที่มีองค์ประกอบทางศาสนาและชาติพันธุ์เป็นตัวกำหนดรูปร่างอัตลักษณ์ ประกอบด้วย อัตลักษณ์กลุ่มคนมลายูมุสลิม อัตลักษณ์กลุ่มคนไทยพุทธ อัตลักษณ์กลุ่มคนเชื้อสายจีน เป็นต้น ที่มีองค์ประกอบทางสังคมวัฒนธรรมแตกต่างกันไป และไม่ว่าจะเปลี่ยนผ่านทางการปกครองมาที่ยุคสมัย สถานะบังคับดังกล่าวที่เชื่อมโยงกับเงื่อนไขทางชาติพันธุ์และศาสนา กลับยังคงได้รับการต่อยอดผ่านกระบวนการผลิตซ้ำจากตัวแสดงภายในท้องถิ่นเสมอ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นสถาบันที่จัดตั้งอยู่ในพื้นที่ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการส่งเสริมอัตลักษณ์เหล่านั้นด้วยเสมอ ผ่านการสนับสนุนส่งเสริมมิติด้านสังคมวัฒนธรรม ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่อีกด้านหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เหตุนี้เงื่อนไขทางสังคมวัฒนธรรมผ่านประเพณี พิธีกรรม หรือรูปแบบการแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรมที่หลากหลายจึงกลายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายภายในโครงสร้างชุมชนด้วยการสนับสนุนการแสดงออกซึ่งคุณค่าดังกล่าว โดยเฉพาะปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตัวแสดงเชิงจารีตเดิม ได้แก่ ผู้นำศาสนา ครูสอนศาสนา ประชาชนชาวบ้าน ผู้นำชุมชน เป็นต้น ซึ่งเป็นตัวกลางในการประสานความสัมพันธ์กับประชาชนในท้องถิ่นอีกระดับชั้นหนึ่ง ดังการให้ข้อมูลสัมภาษณ์

“ทางเทศบาลเรามีการเน้นอย่างมากกับเรื่องวิถีชีวิต และอัตลักษณ์ ซึ่งเราก็พยายามสร้างความสมดุลกันในเรื่องวิถีชีวิตด้วยการประสาน 3 วัฒนธรรม ที่จะสะท้อนให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันทั้ง 3 วัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นเทศกาลรายอกก็มีการติดไฟแสงประดับในลักษณะของทางมุสลิม มีการจัดมหรหรรรมไก่ก้อระภาคใต้ ตรุษจีนก็มีโคมไฟ ซึ่งกิจกรรมเหล่านั้นมันเป็นการส่งเสริมให้คนที่อยู่ในเมืองอย่างในตัวอำเภอเมืองปัตตานีเข้ามามีส่วนร่วมสร้างความสัมพันธ์กับเทศบาลได้...”(วรรณัลดา อร่ามศรีธรรม รักษาการแทนนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564)

“ในส่วนของกิจกรรมทางศาสนา ศิลปวัฒนธรรมกิจกรรมในเรื่องของงานเมาลิด เราก็จะเชิญผู้นำศาสนาเข้ามามีส่วนร่วม และเป็นคณะทำงานในกิจกรรมโครงการเหล่านี้ โครงการ

กีฬาสัมพันธ์ตาดีกา จะเชิญผู้นำศาสนามาเป็นคณะกรรมการร่วม...นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมในการให้ความรู้ในเดือนรอมฎอน เกี่ยวกับการใช้ชีวิตในเดือนรอมฎอน นอกจากนี้ อบต.ยะรังก็มีกิจกรรมที่ทำทุกปีเลยนะครับคือ โครงการส่งเสริมการเรียนการสอนอัลกุรอาน (ระบบกีรออาตี) ซึ่งในอำเภอยะรังยังไม่มีใครทำในลักษณะนี้ โดยมี อบต.ยะรังเป็นที่แรกด้วยมุ่งหวังว่าจะช่วยขัดเกลาจิตใจของเด็ก โดยเป็นการเรียนอ่านอัลกุรอาน เพื่อเข้าใจความหมาย และนำอัลกุรอานมาปฏิบัติใช้ชีวิตประจำวันได้” (มุฮัมมัดอัคบัล นัท พาลีเซตต์ และรุสลัน หะยีเต๊ะ หัวหน้าสำนักปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลยะรัง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเครือข่ายเชิงโครงสร้างภายในท้องถิ่นด้านหนึ่งจึงเป็นความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงผ่านเงื่อนไขทางสังคมวัฒนธรรมที่ทำให้เกิดเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ขึ้นมา โดยเฉพาะความสัมพันธ์ที่ผูกติดกับเงื่อนไขทางศาสนาถือได้ว่าเงื่อนไขดังกล่าวสามารถใช้เป็นองค์ประกอบในการเชื่อมสัมพันธ์กับเครือข่ายที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นได้มาก เพราะเกี่ยวข้องกับคุณค่าทางจิตวิญญาณที่คนในพื้นที่ให้ความสำคัญสูงสุดเหนือเงื่อนไขอื่น ดังปรากฏจากผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่พบว่ามีความไว้วางใจต่อการปฏิบัติหน้าที่และการวางตัวของเครือข่ายผู้นำศาสนามากกว่าตัวแสดงอื่น ซึ่งมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.53$ ,  $SD = .84$ )

เพราะฉะนั้นจุดร่วมทางสังคมวัฒนธรรมที่ผูกติดกับเงื่อนไขทางศาสนาและชาติพันธุ์จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาใช้เป็นองค์ประกอบของกระบวนการสร้างความสัมพันธ์เชิงสถาบันที่เข้าถึงเครือข่ายทางสังคมในระดับท้องถิ่นได้ง่ายและรวดเร็ว โดยที่ความสัมพันธ์เหล่านั้นเป็นความสัมพันธ์ที่ต่างฝ่ายต่างให้การยอมรับ เพราะคุณลักษณะดังกล่าวคือองค์ประกอบของสถานะเส้นทางบังคับที่มีการผลิตซ้ำให้เกิดการยอมรับในพื้นที่ท้องถิ่นเรื่อยมาจนกระทั่งเงื่อนไขเหล่านั้นกลายมาเป็นบรรทัดฐานทางสังคมที่ผูกติดกับอัตลักษณ์ความเป็นจารีตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญ

## 2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับองค์กรอื่นในประเทศไทยหลังการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พ.ศ. 2557 กระทั่งถึงปัจจุบันภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชานั้นพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในประเทศไทยช่วงเวลานี้เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นใน 2 รูปแบบ ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นทางการ และความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ดังจะอธิบายต่อไปนี้

## 2.1 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจสถาบันที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจสถาบันที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเกิดขึ้นมาจากองค์ประกอบของเงื่อนไขทางกฎหมายที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือทางการบริหารปกครอง และจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองภายในรัฐ โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ความสัมพันธ์เชิงสถาบันในบริบทการแก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะของจังหวัดชายแดนภาคใต้ และความสัมพันธ์เชิงสถาบันในบริบทการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

### 1. ความสัมพันธ์เชิงสถาบันในบริบทการแก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะของจังหวัดชายแดนภาคใต้

ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะของจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกกำหนดผ่านบทบัญญัติทางกฎหมาย ประกอบด้วย

1.1 คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 98/2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะของจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) ที่กำหนดให้รองผู้บัญชาการทหารบกเป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าว ที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ร่วมกับตัวแสดงในระดับผู้บริหารระดับสูงจากเครือข่ายเชิงสถาบันอื่น ประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 30 กรกฎาคม-a)

1.2 คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 98/2557 เรื่อง การแก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะของจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 30 กรกฎาคม-b) ที่ได้กำหนดกลไกการแก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะของจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยแบ่งการบริหารงานที่ทำให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสถาบันใน 3 มิติ ประกอบด้วย

1.2.1 ความสัมพันธ์เชิงสถาบันในกระบวนการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะของจังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า รัฐส่วนกลางไม่ได้มีความสัมพันธ์ร่วมกับสถาบันอื่นนอกจากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติที่อยู่ในฐานะเพียงผู้ให้คำปรึกษา เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่ากระบวนการดังกล่าวเป็นการผูกขาดอำนาจผ่านหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติและที่ปรึกษาในสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเท่านั้น ส่งผลให้ความสัมพันธ์เชิงสถาบันในมิติกระบวนการกำหนดนโยบายจึงไม่ได้มีความสัมพันธ์ร่วมกับเครือข่ายสถาบันในส่วนราชการอื่น

1.2.2 ความสัมพันธ์เชิงสถาบันในกระบวนการแปลงนโยบายการแก้ไขปัญหายังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติพบว่า เป็นความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างรัฐส่วนกลางและรัฐส่วนกลางแบบแยกส่วน กล่าวคือ คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้กำหนดความสัมพันธ์เชิงสถาบันที่อยู่ในรูปของ “คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหายังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.)” ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างรัฐส่วนกลางผ่านคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กักกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและศูนย์อำนาจการบริหารยังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ได้รับมอบอำนาจให้ทำหน้าที่บูรณาการแผนปฏิบัติการ แผนงาน และโครงการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในด้านความมั่นคงและการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหายังหวัดชายแดนภาคใต้

1.2.3 ความสัมพันธ์เชิงสถาบันในกระบวนการปฏิบัติพบว่า เป็นความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างรัฐส่วนกลางและรัฐส่วนกลางแบบแยกส่วน กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางผ่านกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า และศูนย์อำนาจการบริหารยังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนหน้า โดยมีหน้าที่ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหายังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งปวงในพื้นที่

1.3 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 14/2559 เรื่อง คณะกรรมการที่ปรึกษาและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองอำนาจการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร (ราชกิจจานุเบกษา, 2559, 4 เมษายน, น. 35-37) ซึ่งเป็นความพยายามเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยการกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แทนสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการทำงานร่วมกับกองอำนาจรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ประกอบด้วย ผู้ที่ได้รับเสนอชื่อจากกองอำนาจรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักรและศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ไม่เกิน 45 คน) ผู้ที่ได้รับเสนอชื่อจากผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาส ปัตตานี ยะลา สตูล และสงขลา (ไม่เกินจังหวัดละ 2 คน) และผู้ทรงคุณวุฒิ (ไม่เกิน 5 คน) โดยการดำเนินการทุกอย่างต้องได้รับความเห็นชอบจากกองอำนาจรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร ซึ่งนั่นหมายความว่ารัฐพยายามเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของสถาบันทหารที่เข้มงวดและมีลักษณะเบ็ดเสร็จมากขึ้น

จากที่กล่าวข้างต้นจึงทำให้เห็นความสัมพันธ์เชิงสถาบันที่เป็นทางการในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหายังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรงนั้นล้วนเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นมาจากเครือข่ายเชิงสถาบันในราชการส่วนกลาง ราชการที่แยกส่วนจากส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นสถาบันหลักที่ได้รับมอบอำนาจให้เข้าไปมีความสัมพันธ์ในภารกิจการแก้ไขปัญหายังหวัดชายแดนภาคใต้

โดยตรง ขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นแม้จะเป็นสถาบันที่อยู่ในพื้นที่ที่กลับกลายเป็นสถาบันที่ถูกจำกัดขอบเขตอำนาจไม่ให้เข้ามามีความสัมพันธ์ร่วมกับเครือข่ายเชิงสถาบันอื่นในลักษณะที่เป็นทางการเหล่านี้ และมอบอำนาจหน้าที่ให้รับผิดชอบเพียงขอบเขตที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายท้องถิ่นซึ่งไม่ได้มีความแตกต่างไปจากพื้นที่อื่น ฉะนั้น ความสัมพันธ์เชิงสถาบันในบริบทการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงไม่ใช่เป็นความสัมพันธ์เชิงสถาบันที่ผนวกเอาองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นเข้าไปเป็นหนึ่งในกระบวนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ หากแต่รัฐกลับมอบภารกิจดังกล่าวให้เป็นความรับผิดชอบโดยตรงของสถาบันทหารผ่านบทบาทของกองทัพ กองอำนาจการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักรภาค 4 ส่วนหน้า ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเครือข่ายเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านความมั่นคงเป็นหลัก ซึ่งกฎหมายที่อยู่ในรูปประกาศหรือคำสั่งเหล่านี้ได้ผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่นอกปริมณฑลที่รัฐให้ความสำคัญ เพราะการบริหารราชการ การขับเคลื่อนนโยบาย และงบประมาณกลับอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของสถาบันทหาร ซึ่งนั่นเป็นความพยายามรวมศูนย์อำนาจโดยใช้กลไกของกองทัพที่ได้เพิ่มโซ่ตรวนและสร้างข้อจำกัดให้การขับเคลื่อนการบริหารราชการท้องถิ่น

## 2. ความสัมพันธ์เชิงสถาบันในบริบทการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในระบบรัฐราชการไทยพบว่าเป็นความสัมพันธ์เชิงสถาบันที่เกิดขึ้นมาจากองค์ประกอบเงื่อนไข 2 มิติ คือ เงื่อนไข “การให้บริการสาธารณะและการพัฒนา” ซึ่งเป็นภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่ถูกกำหนดโดยองค์ประกอบทางกฎหมาย และเงื่อนไข “การสนับสนุนทางอ้อม” ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังจะอธิบายต่อไปนี้

### 2.1 ความสัมพันธ์เชิงสถาบันภายใต้เงื่อนไขการให้บริการสาธารณะและการพัฒนา

ความสัมพันธ์เชิงสถาบันภายใต้ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะและการพัฒนาพบว่า เป็นความสัมพันธ์เชิงสถาบันที่ถูกกำหนดผ่านบทบัญญัติทางกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย กฎหมายรัฐธรรมนูญหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานหลักที่ถูกนำมาบังคับใช้ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเนื้อความในการมอบอำนาจที่ไม่ได้มีความแตกต่างอะไรไปจากช่วงเวลาก่อนหน้านี้ ดังปรากฏจากบทบัญญัติทางกฎหมายของรัฐที่ได้มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งเป็นเหตุทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์ร่วมกับเครือข่ายเชิงสถาบันอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะและการพัฒนาให้บรรลุผลสำเร็จ ดังปรากฏตัวอย่างในบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้



“ความสัมพันธ์เชิงสถาบันตามมาตรา 250 วรรคสาม ในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วม ดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของ รัฐดำเนินการนั้นก็ได้อ...” (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, 6 เมษายน, น. 74-75)

“อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 45 ประกอบด้วย ประสาน การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนา ท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น อื่น คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น จัดทำกิจการใดๆที่เป็นอำนาจ หน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น” (ราชกิจจา นุเบกษา, 2540, 12 ตุลาคม-a, น. 16)

“อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามมาตรา 50 เทศบาลตำบลมีหน้าที่ รักษาความสงบ เรียบร้อย ของประชาชน จัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การ ดูแลการจราจร รักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ ป้องกันและระงับ โรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา และการ ฝึกอบรม ดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ บำรุง ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น / มาตรา 53 เทศบาลเมืองมีหน้าที่ตามมาตรา 50 และ มีหน้าที่อื่น ได้แก่ จัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา โรงฆ่าสัตว์ พืชผักและรักษาคนเจ็บไข้ จัดให้ มีทางระบายน้ำ ล้วมสาธารณะ การไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โรงรับจำนำ จัดระเบียบการจราจร / มาตรา 56 เทศบาลนครมีหน้าที่นอกจากมาตรา 53 แล้ว ยังมีหน้าที่อื่นอีก ได้แก่ การสงเคราะห์ มารดาและเด็ก การสาธารณสุข ควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านอาหาร โรงมหรสพ และ สถานบริการอื่น จัดการที่อยู่อาศัยและแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่ จอดรถ การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง ส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว เป็นต้น” (ราชกิจจา นุเบกษา, 2496, 17 กุมภาพันธ์, น. 17-20)

“อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมี อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมาตรา 67 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำ ได้แก่ จัดให้มีและบำรุงทางน้ำทางบก รักษาความเป็น ระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่ สาธารณะ กำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณ ภัย จัดการ ส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และการฝึกอบรมให้แก่ ประชาชน การดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น

และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และหน้าที่อื่นตามที่ราชการมอบหมาย” (ราชกิจจานุเบกษา, 2537, 26 พฤศจิกายน, น. 25-26)

ดังนั้น จากที่กล่าวข้างต้นจึงทำให้เห็นว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกกำหนดจัดวางโดยรัฐส่วนกลางนั้นกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์ร่วมกับเครือข่ายเชิงสถาบันอื่นด้วยเสมอ ซึ่งสามารถอธิบายความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเครือข่ายเชิงสถาบันอื่นในพื้นที่ได้ดังนี้

#### (1) ความสัมพันธ์กับสถานศึกษาหรือโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถานศึกษาหรือโรงเรียนในพื้นที่ถือว่าเป็นรูปแบบเครือข่ายความสัมพันธ์รูปแบบหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือให้บริการสาธารณะใน 2 กลุ่มเป้าหมาย คือ นักเรียน และประชาชนในท้องถิ่น โดยมีผู้อำนวยการโรงเรียนที่เป็นตัวกลางหรือผู้กระทำการหลักในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

##### 1.1) ความสัมพันธ์กับโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา

ความสัมพันธ์กับโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาพบว่าจะเกี่ยวเนื่องกับการจัดสวัสดิการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงได้จัดสวัสดิการให้แก่นักเรียน โดยเฉพาะการสนับสนุนงบประมาณเรื่องอาหารกลางวันและนม การจัดแข่งขันกีฬา และการจัดอบรมให้แก่นักเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา หรือโรงเรียนตาดีกา ซึ่งเป็นการศึกษารูปแบบหนึ่งที่ปรากฏในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีบทบาทสำคัญอย่างมากในแง่ของการปลูกฝังความคิดที่สอดคล้องกับหลักปฏิบัติตามหลักศาสนาอิสลาม โดยการศึกษาเรื่องศาสนาดังกล่าวจะทำการเรียนการสอนในวันเสาร์และวันอาทิตย์ของทุกสัปดาห์ซึ่งเป็นวันหยุดราชการ และเป็นรูปแบบการศึกษาที่ภาครัฐยังไม่ถึงในการดูแลสวัสดิการเรื่องดังกล่าว แตกต่างจากโรงเรียนของรัฐที่ให้การสนับสนุนงบประมาณทำให้ไม่มีปัญหาเหล่านี้ ฉะนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงได้ถูกนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้เรียนที่สอดคล้องกับวิถีของคนในท้องถิ่นที่มุ่งเน้นการเรียนเรื่องศาสนา ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 67 (5) จัดการ ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และการฝึกอบรมให้แก่เยาวชน รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็กตามแนวทางที่เสนอแนะจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (ราชกิจจานุเบกษา, 2537, 26 พฤศจิกายน, น. 25-26) ดังตัวอย่างการริเริ่มจัดสวัสดิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อสถานศึกษาในพื้นที่

“พอมมอยู่ที่นี้ กับท่านนายกเองก็ต้องกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับวิถีของคนในตำบล แต่ทั้งนี้ก็ไม่ล้ำขอบเขตอำนาจ เพราะว่าพอกฎหมายมันกำหนดให้ท้องถิ่นทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะเขียนในกฎหมายจัดตั้งในเรื่องของการส่งเสริมศาสนาวัฒนธรรม ประเพณี การศึกษาจึงไปสัมพันธ์ในแง่ของการเป็นพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ไม่เหมือนที่ไหน อย่าง เสาร์อาทิตย์ก็มีโรงเรียนสอนเด็ก ตั้งแต่เด็กเล็กประมาณ 5 ขวบ จนกระทั่งถึง 11-12 ปี โดยการเรียนเสาร์อาทิตย์เรียกว่า เรียนตาดีกา ซึ่งจันทร์ถึงศุกร์ต้องเรียนของรัฐ และเสาร์อาทิตย์ก็เรียนของศาสนา คราวนี้ อบต. ก็เข้าไปมีส่วนเพราะว่าพอเป็นโรงเรียนตาดีกา เขาสังกัดโรงเรียนเอกชน เพราะเขาอยู่ภายใต้มัสยิด ตาดีกามันไม่มีรายได้อื่นต้องอาศัยจากการหาเงินบริจาค พอมาตอนหลังเพิ่งมา 10 ปี รัฐมีการสนับสนุนค่าตอบแทนให้กับผู้สอน ส่วนกิจกรรมอื่นผมมองแล้วว่าไม่มี เพราะว่ามันไม่ใช่โรงเรียนของรัฐ ท่านนายกก็สังเกตเห็นว่าศูนย์เหล่านี้สอดคล้องกับวิถี และไม่เกินขอบเขตอำนาจของกฎหมายว่าเราต้องส่งเสริมการศึกษา ผมเองก็เลยไปดูกฎหมาย ทุระเบียบมหาดไทยว่าด้วยเรื่องนี้ มันมีช่องให้เบี่ยงประมาณในส่วนนี้ได้ ก็บงกชกรที่ไม่แสวงหาผลกำไร เพราะโรงเรียนนี้ไม่ได้แสวงหากำไร ผมก็เลยให้ทำโครงการสนับสนุนเพื่ออาหารกลางวัน แต่โรงเรียนรัฐก็ไม่ได้สนับสนุนอะไร เพราะเขามีงบประมาณของโรงเรียนเขาอยู่แล้ว จาก สพฐ.” (แวอับดุลรอแม มะยี้แต ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเมาะมาวี อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

“โครงการ อบต. ส่วนใหญ่ก็ทำในลักษณะเป็นการอบรม การแข่งขันกีฬาให้กับนักเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา เพราะที่นี้มีตาดีกาอยู่ 18 แห่ง โรงเรียนตาดีกา หมายถึงโรงเรียนศาสนาที่อยู่ประจำมัสยิด เพราะมัสยิดเรามี 20 แห่งที่นี่ แต่ตาดีกามี 18 แห่ง เราเรียกมาฝึกอบรมรวมกันปีละครั้ง โดยเฉพาะอบรมเกี่ยวกับเรื่องยาเสพติด และมีการจัดการแข่งขันกีฬาภายในระหว่างตาดีกาปีละครั้ง เราก็เป็นฝ่ายสนับสนุนอุปกรณ์วัสดุ” (สมชาย หนูคล้าย ปลัดตำบลท่าม่วง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 17 มิถุนายน 2564)

## 1.2) ความสัมพันธ์กับโรงเรียนของรัฐ

ความสัมพันธ์กับโรงเรียนของรัฐพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการสร้างสภาพแวดล้อมที่ถูกละเลยลักษณะภายในโรงเรียน และการใช้เป็นพื้นที่เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านชมรมหรือสมาคมที่อยู่ในท้องถิ่น ทั้งนี้ ยังเป็นภารกิจที่กำหนดเป็นบทบัญญัติทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเป็นความสัมพันธ์ใน 3 ลักษณะ ประกอบด้วย

### 1.2.1) ความสัมพันธ์ด้วยภารกิจปรับภูมิทัศน์และสภาพแวดล้อมให้ถูกละเลยลักษณะ

ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีความสัมพันธ์ร่วมกับโรงเรียนของรัฐ ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน โดยเฉพาะภารกิจในเรื่องของการสร้างความสะอาดผ่านการวางมาตรการเชิงนโยบายการบริหารจัดการขยะร่วมกับโรงเรียน ซึ่งเป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

มาตรา 67 (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล (ราชกิจจานุเบกษา, 2537, 26 พฤศจิกายน, น. 25-26) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็งเห็นความสำคัญในส่วนนี้

“สำหรับโรงเรียนรัฐ เรามีโครงการที่ผูกกับนโยบายของท่านนายก เรื่องความสะอาด ซึ่งในเรื่องอื่นๆ เราจะไปเปลี่ยนระเบียบวินัยเป็นเรื่องที่ยากมาก การจัดการขยะ ที่เข้าไปส่งเสริมให้กับโรงเรียนตั้งแต่เล็กๆ ยกตัวอย่าง 5-6 ปีหลัง การจัดการขยะมีปัญหา อบต. ก็เข้าไปทำส่งเสริมกิจกรรมการคัดแยก ขยะ การทำปุ๋ยหมัก ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกับโรงเรียน โดยสิ่งเหล่านี้เกี่ยวข้องกับ (1) นโยบายของรัฐ (2) เรื่องความสะอาดของโรงเรียน” (แวอับดุลรอแม มะยียัตต์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเมาะมาวี อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

1.2.2) ความสัมพันธ์ด้วยการกิจส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการสร้างอาชีพให้แก่ประชาชน การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีความสัมพันธ์กับโรงเรียนของรัฐอีกลักษณะหนึ่งคือ การใช้สถานที่โรงเรียนเป็นกิจกรรมสร้างความสัมพันธ์หรือความร่วมมือกับประชาชนในพื้นที่ เพื่อสร้างความรักความสามัคคีและความใกล้ชิดระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนโดยใช้กิจกรรมเป็นกลไกในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ เช่น เวลามีเทศกาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการเข้ามาพูดคุยกับประชาชนในเรื่องต่างๆ จะใช้โรงเรียนเป็นพื้นที่ในการพบปะสังสรรค์ระหว่างกันผ่านการรับประทานอาหารร่วมกันในโรงเรียนปีละ 1-2 ครั้ง โดยได้รับความอนุเคราะห์จากผู้อำนวยการโรงเรียน ดังการให้สัมภาษณ์ของผู้นำชุมชนในพื้นที่ ความว่า

“เราจะเอาโรงเรียนเป็นหลัก ปีละครั้งที่เราจะทำกิจกรรมข้าวหม้อแกงหม้อ โดยใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางเพราะว่ามันมีไทยพุทธอยู่ด้วย เราก็ยกข้าวหม้อแกงหม้อมาทำกินที่นี้ ไทยพุทธจะได้มากินเราเลี้ยงหมด ปีละครั้งสองครั้ง” (สันติ ล่ากูด ผู้ใหญ่บ้านกระอาน ตำบลท่าม่วง อำเภอกงหรา จังหวัดสงขลา, 17 มิถุนายน 2564)

“บ้านกระอานเวลามีประชุมหรือทำกิจกรรมร่วมกันก็ใช้พื้นที่ในโรงเรียน คนจะเข้าร่วมประมาณ 90% คนที่นี้เขาเคยลำบากมาก่อน มาก่อน รวมถึง ผอ.โรงเรียน ซึ่งถ้าเรามองก็จะมองว่าไม่ได้เกี่ยวข้องอะไรโดยตรง แต่พอเข้าไปถึง เขาสามารถดึงได้หมดทุกกลุ่มในการสร้างการมีส่วนร่วมกับชาวบ้านโดยใช้โรงเรียนเป็นพื้นที่กลาง” (สมชาย หนูคล้าย ปลัดตำบลท่าม่วง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 17 มิถุนายน 2564)

นอกจากนี้ โรงเรียนยังเป็นพื้นที่สาธารณะที่ช่วยส่งเสริมการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างกลุ่มเกษตรกร และเครือข่ายภายในชุมชนด้วยการใช้โรงเรียนเป็นพื้นที่กลางในการจัดกิจกรรมร่วมกัน โดยเฉพาะกิจกรรมการทำนาซึ่งเป็นอาชีพหลักในเขตชนบทจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ถูกนำมาจัดเป็นกิจกรรมประเพณีเพื่อประสานความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายภายในชุมชนท้องถิ่น โดยใช้

โรงเรียนในชุมชนเป็นศูนย์กลางในการทำกิจกรรมร่วมกัน ทั้งที่อยู่ในรูปของการลงแขกดำนาที่ถูกทำให้กลายเป็นประเพณีของท้องถิ่น หรือการซื้อขายแลกเปลี่ยนผลผลิตของกลุ่มชาวนาเกษตรกรเหล่านี้ที่ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายเชิงสถาบันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเครือข่ายเชิงสถาบันหรือตัวแสดงอื่นภายในชุมชนท้องถิ่น

“อีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มส่งเสริมความสามัคคี และอัตลักษณ์ของคนที่นี่ คือ เขาทำนาอยู่แล้วที่นี่ แต่เขาไม่เน้นทำนาขาย เขาเพียงทำนาเพื่อกินเอง เราก็เลยจัดทำกลุ่มคือ กลุ่มข้าวช่อชิงขึ้นมา ข้าวช่อชิงคืออะไร คือข้าวพันธุ์ดั้งเดิมพื้นเมืองของคนที่นี่ แต่มันหายไปนานแล้ว เราจะพลิกฟื้นกลับมา โดยการลงแขก พิธีกรรมต่างๆมันก็จะหายไปหมดแล้วตอนนี้ เพราะเศรษฐกิจยุคนี้ต่างคนต่างเห็นแก่ตัว การลงแขกไรพรรนี้มันก็จะไม่มี มันก็จะหายไปแล้ว เก็บกับแกละ มันก็จะไม่มีแล้ว เราพยายามอนุรักษ์ตรงนั้น ตั้งเป็นกลุ่ม คือ กลุ่มข้าวช่อชิง เรามาทำนากลุ่มมาร่วมทำนาที่โรงเรียนในพื้นที่โรงเรียนเลย แล้วเขาก็เข้ากลุ่ม แล้วเอาไปขายโรงเรียน โรงเรียนก็ไม่ต้องไปซื้อข้าวข้างนอก โรงเรียนก็เข้ามาร่วมกับเราเหมือนกันตอนนี้” (สามารถ หวังสา ประธานสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564)

### 1.2.3) ความสัมพันธ์ด้วยเงื่อนไขการป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ

ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโรงเรียนยังเกี่ยวข้องกับการใช้พื้นที่ที่กักกันหรือตรวจเฝ้าระวังโรคติดต่อ โดยเฉพาะสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19 ที่ผ่านมา สถานศึกษาหรือโรงเรียนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับเทศบาลและตำบล ด้วยการใช้นพื้นที่ดังกล่าวตั้งเป็นสถานกักกันของรัฐในท้องถิ่น (Local Quarantine) เช่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปขอความอนุเคราะห์ใช้พื้นที่หอพัก 7 ของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี และโรงเรียนเครือข่ายเทศบาลเป็นพื้นที่กักกันของรัฐ

“อบต. เขาจะรับผิดชอบร่วมกับเทศบาลในการสร้างพื้นที่กักกันของกลุ่มเสี่ยงที่อาจติดเชื้อโควิด 19 เช่น บริเวณพื้นที่ปากน้ำได้สร้าง LQ เพิ่มเข้ามานอกเหนือจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์คือ โรงเรียนเทศบาล 3 บ้านปากน้ำเป็นศูนย์กักกันของกลุ่มเสี่ยง” (จุฑารัตน์ วีระนันท์ ประธานกองทุนบาทาสตรีตำบลสะบารัง อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับสถานศึกษาหรือโรงเรียนเพื่อใช้เป็นสถานที่เฝ้าระวังการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ ซึ่งถือเป็นอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งตามมาตรา 67 (4) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องเข้าไปให้ความร่วมมือกับชุมชน

อย่างไรก็ตาม แม้ผลการสัมภาษณ์ด้านหนึ่งจะแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายสถาบันการศึกษาในหลายภารกิจ แต่กลับมีลักษณะตรงกันข้ามเมื่อเปรียบเทียบกับผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ยังไม่ได้เข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายสถาบันดังกล่าวมากเท่าที่ควร ดังปรากฏจากผลการสำรวจที่พบว่า ความสัมพันธ์กับเครือข่ายสถาบันการศึกษา หรือการมุ่งเน้นในการส่งเสริมการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ร้อยละ 7.53 เทศบาล ร้อยละ 5.46 และองค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 3.65 ซึ่งผลการสำรวจได้สะท้อนให้เห็นว่าความสัมพันธ์กับสถาบันดังกล่าวยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเมื่อพิจารณาจากมุมมองที่มาจากสายตาของประชาชนในพื้นที่

## (2) ความสัมพันธ์กับองค์กรเครือข่ายสาธารณสุขในพื้นที่

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรเครือข่ายสาธารณสุขในพื้นที่พบว่า เป็นความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกับการบริหารจัดการด้านงบประมาณผ่านกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น ภายใต้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ที่มีการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลดำเนินงานและบริหารจัดการกองทุนภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุน โดยมีวัตถุประสงค์สนับสนุนการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ สถานบริการ หน่วยงานสาธารณสุข หรือหน่วยงานอื่น โดยสนับสนุนและส่งเสริมให้กลุ่มหรือองค์กรประชาชนดำเนินกิจกรรมด้านสาธารณสุขในพื้นที่ เพื่อให้กลุ่มแม่และเด็ก กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มคนพิการ กลุ่มผู้ประกอบอาชีพที่มีความเสี่ยง และกลุ่มผู้ป่วยโรคเรื้อรังที่อยู่ในพื้นที่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายองค์กรสาธารณสุขสามารถดำเนินการร่วมกันภายใต้ประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น การดำเนินงานภายใต้เครือข่ายความร่วมมือดังกล่าวได้นำมาสู่การสนับสนุนหรือประสานให้หน่วยบริการ หน่วยงาน องค์กร หรือกลุ่มประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการหรือกิจกรรม เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึง หรือการเปิดรับการสนับสนุนงบประมาณในโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานเครือข่าย (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.), 2562, น. 1-4)

เงื่อนไขดังกล่าวได้นำมาสู่การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรเครือข่ายสาธารณสุขในพื้นที่ ได้แก่ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) สาธารณสุขอำเภอ (สสอ.) สาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เป็นต้น ซึ่งเป็นการทำงานในมิติการดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ในแง่นี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเข้าไปมีความสัมพันธ์เพื่อสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

โดยเฉพาะการสนับสนุนงบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ทางการแพทย์ หรือเครื่องมือต่างๆที่มีความสำคัญต่อการส่งเสริมสุขภาพในท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปดำเนินการเอง ด้วยตามแผนงานหรือโครงการที่กำหนดขึ้นมา เช่น การที่ สปสช. ได้สนับสนุนเงินค่าบริการสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนในการสนับสนุนศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ได้รับบาดเจ็บ หรือผู้ป่วยอื่นๆในชุมชน ดังการให้สัมภาษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี ความว่า

“เราทำตั้งแต่ผู้สูงอายุติดบ้านติดเตียง ที่นี้มีการให้แพมเพิร์ชใช้ฟรีสำหรับผู้ป่วยติดเตียง และไม่มีเงินซื้อ ที่นี้ใช้ฟรีหมด มีเครื่องผลิตออกซิเจน เคยมีเคสที่ 5 ถึงออกซิเจนหมด โทรหารองนายก วิ่งไปเอาที่โรงพยาบาลมาเปลี่ยนให้ ถ้าเราเอาไม่ทัน ผู้สูงอายุเราตาย เราก็กู้ซื้อเครื่องผลิตออกซิเจนเหมือนในโรงพยาบาลเลย แคนเดียวปลีก ไปเสียบและใช้ที่บ้าน แม้กระทั่งพ่อแม่กำนันก็ง้อเอาไปใช้ คือใครก็ได้ในตำบลนาเกตุที่ต้องการใช้ตรงนี้อาไปใช้ได้เลย พอเขาใช้เสร็จ หรือว่าเขาเสียชีวิต หรือเขาหายแล้ว เขาก็ส่งคืนมา ส่วนเตียงก็หมุนเวียนไปเรื่อยๆ เตียงปรับหัวได้ ปรับท้ายได้ ถามว่าเพียงพอไหม พอนะ แต่บางที่ต้องเข้าคิว ที่ต้องเข้าคิวคือมีบางช่วงมีเคสเข้ามาใหม่ๆ อย่างมีเคสตาโอะ คือไม่ใช่ผู้สูงอายุ แต่ป่วยเป็นสตรีกร เราก็กองดูแลเขาเหมือนกัน พอเราดูแลปุ๊บ เราก็กองหาเตียงไปให้เขาใช้ เตียงอย่างเดียวไม่ได้กลัวผลกดทับเพราะเขาเป็นวัยรุ่นไง เราก็กองเบาละไปให้อีก ใช้เครื่องผลิตออกซิเจนเสียบ นี่คือสิ่งที่เราเข้าไปสนับสนุนนอกเหนือจากความร่วมมือที่ได้รับจาก รพ.สต. หรือสาธารณสุขอำเภอ” (มาหะมะ สอดดี มะเต็ง นายกององค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ และประภัสสร ขวัญกะโหมะ ปลัดตำบลนาเกตุ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2564)

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเข้าไปสนับสนุนการทำงานของสาธารณสุขเพื่อเฝ้าระวัง ป้องกัน และรักษาจากกรณีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19

“อบต. จะประสานการทำงานกับ รพ.สต. แล้วก็กระจายเชิงรุกกับ อสม. เจ้าหน้าที่ลงประกบกับชาวบ้าน แล้วก็เคาะประตูบ้านเลยคะ คือจะมีการ SWOP ให้โดยตรง ไปถึงที่เลยจริงๆแล้วทุกพื้นที่นั่นแหละที่ อบต. เข้าไปมีความร่วมมือกับ รพ.สต. แล้ว รพ.สต. ก็เป็นเครือข่ายโยงกันหมด ร่วมกับ สสอ.(สาธารณสุขอำเภอ) สสจ. (สาธารณสุขจังหวัด) เขาทำงานกันหนักมาก เขาประชุมกันถึงตึกอะ แล้วก็อีกเคส คือ ชาวบ้านที่มีตามไลน์กลุ่มเสี่ยง ซึ่งเจ้าหน้าที่สาธารณสุข อสม. ไปเชิญมากักตัว แต่เขาไม่มา เขาก็เลยประสานงานกับปลัดตำบลให้ช่วยเหลือ” (จุฑารัตน์ วีระนันท์ ประธานกองทุนบทบาทสตรีตำบลละบารัง อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

แ่งนี้จึงแสดงให้เห็นเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรแบบฉุกเฉิน หรือมีลักษณะเฉพาะกิจ อันเกิดขึ้นมาจากสถานการณ์แวดล้อมทางสังคม แม้จะไม่ใช่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง แต่ก็เป็นการกิจสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีความสัมพันธ์เป็นกรณี

เฉพาะกิจเพื่อป้องกันโรคและระงับโรคติดต่ออันเป็นขอบเขตอำนาจหน้าที่ซึ่งบัญญัติเป็นข้อกำหนด และที่สำคัญความสัมพันธ์กับสถาบันสาธารณสุขดังกล่าวพบว่ามีคุณสมบัติที่สอดคล้องกับทัศนคติของ ประชาชนในพื้นที่ที่มองว่าที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีความสัมพันธ์กับสถาบัน ดังกล่าวเพื่อสนับสนุนกิจการด้านสาธารณสุขร่วมด้วยเสมอ ดังปรากฏผลการสำรวจการมุ่งเน้นกิจการ สาธารณสุขที่พบว่า องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดมีร้อยละ 8.49 เทศบาล ร้อยละ 18.69 และองค์กร บริหารส่วนตำบล ร้อยละ 10.56 และที่สำคัญการมุ่งเน้นด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นได้ส่งผลให้ความไว้วางใจที่มีต่อตัวแสดงทางสาธารณสุข ประกอบด้วย หมอ พยาบาล เจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่อนามัย อสม. พบว่ามีความไว้วางใจอยู่ในระดับมาก ซึ่งมากกว่าตัว แสดงอื่น ( $\bar{X} = 3.57, SD = .68$ )

2.2 ความสัมพันธ์เชิงสถาบันภายใต้เงื่อนไข “การสนับสนุนทางอ้อม” ในการแก้ไขปัญหา ความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ความสัมพันธ์เชิงสถาบันภายใต้ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางอ้อมในการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่าเป็นความสัมพันธ์เชิงสถาบันที่มี ทั้งที่สัมพันธ์กับบทบัญญัติทางกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติที่ให้อำนาจแก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการที่เกี่ยวกับ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือ แม้แต่มิติการส่งเสริมด้านสังคมวัฒนธรรม เป็นต้น ล้วนเป็นองค์ประกอบภารกิจสำคัญที่ช่วยสนับสนุน การขับเคลื่อนกระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ส่วน หนึ่ง แม้รัฐจะไม่ได้ให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปดำเนินการในภารกิจดังกล่าว โดยตรง แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งตั้งอยู่ภายในพื้นที่ที่กลับกลายเป็น สถาบันหลักหรือสถาบันแรกที่รองรับปัญหาด้วยการเผชิญหน้ากับสถานการณ์ความขัดแย้งหรือความ รุนแรงในพื้นที่ที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงในการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายเชิงสถาบันอื่นเพื่อช่วย แก้ไขปัญหาทั้งในมิติที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้า หรือระยะยาวในแง่ของการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้ ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว การส่งเสริมสนับสนุนกระบวนการสร้างความมีตัวตนที่ สอดคล้องกับองค์ประกอบทางสังคมวัฒนธรรมซึ่งเป็นสถานะเส้นทางบังคับที่มีความแตกต่างจากพื้นที่ อื่นด้วยเสมอ ฉะนั้น ในกรณีนี้ทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสถาบันหนึ่งที่ไม่เข้าไปมี ความสัมพันธ์กับเครือข่ายเชิงสถาบันอื่นที่ช่วยสนับสนุนภารกิจด้านการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและ ความรุนแรงแม้จะกระทำได้ในลักษณะทางอ้อมก็ตาม ดังปรากฏจากตัวอย่างความสัมพันธ์เชิงสถาบัน ดังต่อไปนี้



(1) ความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเครือข่ายหน่วยความมั่นคง 3 ฝ่าย ประกอบด้วย ฝ่ายปกครอง ฝ่ายทหาร และฝ่ายตำรวจ

ในแง่ี้จะเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการเป็นคณะกรรมการทำงานร่วมกัน ได้แก่ ความสัมพันธ์ในการรักษาความปลอดภัยในพื้นที่โดยสร้างความร่วมมือผ่าน “ศูนย์ปฏิบัติการพิทักษ์ ตานี” ซึ่งเป็นการสร้างคณะกรรมการทำงานดูแลศูนย์กล้อง CCTV โดยมีเทศบาลเมืองปัตตานีเป็น ศูนย์บัญชาการสั่งการหลักในการติดตามความเคลื่อนไหว ควบคุม เผื่อระวังภัยจากเหตุการณ์ต่างๆ ใน จังหวัดปัตตานี โดยวางกระจายอยู่ในทุกซอกทุกมุมในเทศบาลเมืองปัตตานี รวม 444 ตัว ด้วย งบประมาณท้องถิ่น 30 ล้านบาท โดยประโยชน์จากเครือข่ายความร่วมมือในทางอ้อมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในที่นี้คือ การอำนวยความสะดวกให้แก่ฝ่ายความมั่นคงในการตรวจจับภาพ เหตุการณ์ผู้ต้องสงสัยคดีอาญากรรม และคดีความมั่นคง ส่งผลให้เจ้าหน้าที่สามารถป้องกันและรู้ตัวผู้ ก่อเหตุ นำไปสู่การออกหมายจับและติดตามจับกุมคนร้ายได้หลายคดี (มติชนสุดสัปดาห์, 2564, 11 มิถุนายน) นอกจากนี้ยังมีกล้อง CCTV อีก 185 ตัว ที่เชื่อมโยงกับกองทัพภาคที่ 4 (ค่ายสิรินธร) ซึ่ง ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในปัจจุบันได้นำไปสู่นวัตกรรมใหม่ซึ่งเป็นการติดตั้งควบคุมดูแลจากศูนย์ ปฏิบัติการพิทักษ์ตานี ประกอบด้วย กล้องชนิดหมุน/สาย/ซูม ได้ 360 องศา ระยะซูม 200 และชนิด ติดอยู่กับที่เพื่อใช้ในการควบคุมดูแลรักษาความปลอดภัย โดยกำหนดจุดติดตั้งกล้องตามจุดต่างๆตาม แหล่งชุมชนกลุ่มเสี่ยง ย่านธุรกิจการค้า ธนาคาร ร้านทอง ตลาด สถานที่ราชการ จุดแยกสำคัญต่างๆ ทางเข้าออกเมือง โดยมีการประชุมวางแผนกำหนดจุดติดตั้งร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหาร และเทศบาล เพื่อให้ได้จุดติดตั้งกล้อง CCTV ที่มีความเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้งาน (เทศบาลเมืองปัตตานี, 2563, น. 1-6) ซึ่งในปัจจุบันเครือข่ายความร่วมมือของศูนย์พิทักษ์ตานีสามารถ เข้าถึงการใช้บริการกล้อง CCTV ได้ครอบคลุม โดยที่ไม่จำเป็นต้องมาขอดูกล้องที่เทศบาล เนื่องจาก นวัตกรรมใหม่นี้ได้สร้างความเชื่อมโยงของเครือข่าย CCTV ร่วมกับหน่วยงานอื่นผ่านระบบสัญญาณ ข้ามพื้นที่ (วรรณลดา อร่ามศรีธรรม รักษาการแทนนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองปัตตานี, ผู้ให้ สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564) นั้นหมายความว่าหน่วยงานความมั่นคงทั้ง 3 ฝ่ายสามารถใช้ประโยชน์ ผ่านกล้อง CCTV เพื่อเข้าถึงข้อมูลบางอย่างได้ทุกพื้นที่และทุกเวลา โดยที่เทศบาลเมืองปัตตานีใน ฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงพื้นที่กลางในการอำนวยความสะดวกหรือสนับสนุนภารกิจ ด้านความมั่นคงในทางอ้อมเท่านั้น หรือในกรณีของจังหวัดยะลาที่เข้าไปมีความสัมพันธ์กับฝ่ายความ มั่นคงโดยการติดตั้งกล้อง CCTV ในย่านชุมชนต่างๆเพื่อที่จะสร้างความกระจ่างโดยให้ภาพต่างๆแก่ ประชาชนได้ (พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ นายกเทศมนตรีเทศบาลนครยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564) ซึ่งนอกจากกล้อง CCTV ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปอำนวยความสะดวกกับเครือข่าย ความมั่นคงแล้วนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นสถาบันแรกที่ยอมรับกับสถานการณ์เฉพาะ

หน้าที่เกิดขึ้นในพื้นที่ด้วยการเข้าไปสนับสนุนการคลี่คลายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นร่วมกับเครือข่ายความมั่นคง โดยเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการระงับเหตุหรือภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่จากสถานการณ์ไฟไหม้คาร์บอน ระเบิด เป็นต้น ซึ่งเป็นภารกิจภายหลังเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง

“เมื่อไรที่มีเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้น เช่น มีคาร์บอน ไฟไหม้ หรือมีระเบิดพร้อมๆกันหลายลูก ตรงนี้บทบาทก็จะมาอยู่ที่เทศบาลเป็นหลัก เหตุผลที่ทำให้มาอยู่ที่เทศบาลเป็นหลักก็เพราะเหตุผลที่หนึ่งคือ พอร์เบิด ไฟไหม้มันก็จบเรื่องความมั่นคง เรื่องระเบิดไปแล้วมันเป็นเรื่องของดับไฟซึ่งมันเป็นหน้าที่ของเรา กับการฟื้นฟูที่เราทำร่วมกันกับฝ่ายความมั่นคง” (พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ นายกเทศมนตรีเทศบาลนครยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564)

ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปมีความสัมพันธ์ร่วมกับเครือข่ายเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านความมั่นคงได้ แม้การเข้าไปมีความสัมพันธ์เหล่านั้นจะอยู่ในสถานะของการคลี่คลายเหตุการณ์ หรือเป็นสถาบันที่คอยให้การสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ด้านความมั่นคงก็ตาม แต่ภารกิจเหล่านี้ทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญและเป็นส่วนหนึ่งในภารกิจที่เกี่ยวข้องด้านความมั่นคง ซึ่งสอดคล้องกับผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนที่มองว่าองค์กรส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีความสัมพันธ์กับสถาบันดังกล่าวด้วยเงื่อนไขภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง โดยเฉพาะภารกิจด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากเหตุการณ์ความไม่สงบ ซึ่งผลการสำรวจในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดพบว่า มีร้อยละ 8.62 ระดับเทศบาล ร้อยละ 6.19 และระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ 6.43 ทั้งนี้ ผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนยังพบอีกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทในภารกิจที่สนับสนุนการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมด้วย ได้แก่ ภารกิจการแก้ปัญหายาเสพติด อยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 4.18$ ,  $SD = .97$ ) การสนับสนุนและตรวจสอบให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม การตัดสินใจอย่างเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.94$ ,  $SD = .97$ ) การแก้ปัญหากลุ่มผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ อยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.76$ ,  $SD = 1.06$ ) การจัดระเบียบและควบคุมแหล่งบ่มเพาะที่ทำให้เยาวชนมีความคิดเห็นต่างจากรัฐ อยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.53$ ,  $SD = .99$ ) เป็นต้น ทัศนคติดังกล่าวได้ทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเข้าไปมีความสัมพันธ์กับสถาบันในกิจการด้านความมั่นคงมากขึ้น อันจะสามารถสร้างความไว้วางใจได้มากกว่าตัวแสดงที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงโดยตรงดังปรากฏจากผลการสำรวจที่พบว่า ประชาชนในพื้นที่ที่มีความไว้วางใจต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.86$ ,  $SD = .84$ ) เจ้าหน้าที่ทหาร อยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.75$ ,  $SD = .87$ ) ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) อยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 3.17$ ,  $SD = .77$ ) ฉะนั้น การสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีบทบาทในภารกิจด้านความมั่นคงร่วมกับสถาบันดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น อย่างน้อยจะเป็นแนวทางที่ช่วย

เพิ่มความไว้วางใจของประชาชนต่อเครือข่ายสถาบันดังกล่าว เพราะปัจจุบันยังคงติดกับดักเรื่องกฎหมายที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปมีความสัมพันธ์เพื่อขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าวได้เต็มศักยภาพ หรือเห็นผลเป็นรูปธรรม

(2) ความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับทหาร

สำหรับความสัมพันธ์กับทหารพบว่าเป็นความสัมพันธ์ด้วยเงื่อนไขการอำนวยความสะดวกในการเข้าไปช่วยรักษาความปลอดภัยในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างลงพื้นที่ชุมชนหรือจัดกิจกรรมโครงการต่างๆภายในท้องถิ่น

“ทหารพราน กองร้อยทหารพรานที่ 4303 หน่วยเฉพาะกิจกรมทหารพรานที่ 43 มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเรามาก ทำคู่กับเราเลย มาดูแลเรื่องความปลอดภัยคนในชุมชนเวลาเราจัดงานหรือกิจกรรม หน่วยงานของทหารพรานจะมาช่วยกิจกรรม มาทำกิจกรรมกับเรา มาร่วมพัฒนากับเรา เวลาเราพัฒนา ทหารพรานก็จะมาร่วมในการพัฒนากับเราด้วย มาร่วมตัดหญ้า ปลุกต้นไม้กับเรา มันเป็นส่วนหนึ่งของ อบต.นาเกตูไปแล้วอะ เพราะพวกเขาพักอยู่ข้างในนี่เลย” (มาหะมะฮะดี มะเด็ง นายกองกำกับการบริหารส่วนตำบลนาเกตู และประภัสสร ขวัญกะโตะ ปลัดตำบลนาเกตู อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2564)

“เราไม่ได้ทำงานลำพัง เราทำงานร่วมกันกับทหาร เวลาจะลงพื้นที่เข้าไปชุมชน ไปเยี่ยมชาวบ้าน หรือจัดเวทีประชาคมในหมู่บ้าน ทหารก็จะไปกับเราด้วยเสมอ แทบจะทุกโครงการ ทหารจะลงร่วมกับเราด้วย ไม่ว่าจะเป็นการตรวจโควิดในชุมชน ทั้งทหาร และเราก็ไปด้วยกัน โดยใช้วิธีการประสานงานทางโทรศัพท์ทุกวันนี่จะมีตรงนี้ๆ เขาก็จะส่งคนมา บางทีเขาก็จะถามมาตลอดว่าเดือนนี้มีโครงการบริการสาธารณะอะไรบ้าง พี่พอจะไปได้ไหม จะได้วางแผนประจำเดือน เราก็ต้องรับบอกมาได้เลย ทำหนังสือเชิญด้วย อย่างน้อยๆเมื่อเขาต้องการที่จะส่งอะไรไปยังชาวบ้าน พี่จะใช้เวทีนี้ให้เขามีส่วนร่วมได้ด้วย” (นริศรา แดสามัญ ปลัดเทศบาลตำบลยะรัง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 กรกฎาคม 2564)

“สำหรับทหารมีความสัมพันธ์กันครับ คือ เราจะประสานกันบ่อย ไม่ว่าจะกิจกรรมอะไรก็แล้วแต่ เราก็ประสานหน่วย ตชด. หรือหน่วยที่แค่นี้ที่สุด (ใกล้ที่สุด) ให้เข้าไปร่วมกิจกรรมกับชาวบ้าน ส่วนใหญ่กิจกรรมหมู่บ้านจะกำหนดมาเอง หลังจากนั้นเราก็เชิญหน่วยงานทหาร และหน่วยอื่นๆที่เป็นผู้ดูแลเข้ามา เข้าไปอยู่ เข้าไปร่วมสนทนากัน นอกจากนั้นก็กิจกรรมกีฬาที่เชิญเขาไปกิจกรรมของโรงเรียนก็เชิญเขาไป กิจกรรมเก็บข้าวใน “โครงการเก็บข้าวเกี่ยวรัก” ซึ่งเราจัดใหญ่มาก คือ เราคิดว่า ทำยังไงก็ได้ให้ชาวบ้านอย่ามองเจ้าหน้าที่ว่า “เป็นศัตรู” อย่านำชาวบ้านเห็นเจ้าหน้าที่ว่าเป็นคนแปลกหน้า” (สามารถ หวังสา ประธานสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564)

ฉะนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับทหารจึงเป็นความสัมพันธ์ในด้านการอำนวยความสะดวกป้องกันภัยในระหว่างการทำงาน การจัดบริการสาธารณะ และการจัด

กิจกรรมหรือโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการหลัก ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่ได้เข้าไปมีความสัมพันธ์กับทหารโดยตรงมากเท่าไร และที่สำคัญในสายตาของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ยังมองทหารบนพื้นฐานของความไม่ไว้วางใจ หรือมีความไว้วางใจอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น ( $\bar{X} = 2.75$ ,  $SD = .87$ ) และหมายรวมถึงความไว้วางใจที่มีต่อกอ.รมน.ภาค 4 ที่พบว่าอยู่ในระดับปานกลางเช่นเดียวกัน ( $\bar{X} = 2.90$ ,  $SD = .81$ )

### (3) ความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตำรวจ

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตำรวจเป็นความสัมพันธ์ทางอ้อม โดยจะมีภารกิจคล้ายคลึงกับทหารในด้านการให้ความรู้ การป้องกันหรือสร้างมาตรการรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ชุมชน การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นตำรวจชุมชน เช่น การเข้ามาเป็นวิทยากรอบรมโครงการต่างๆ การวางมาตรการดูแลเรื่องจราจรในชุมชน การสอดส่องดูแลรักษาความปลอดภัยในชุมชน เป็นต้น ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่สามารถกระทำความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

“สำหรับตำรวจ มีความสัมพันธ์แบบที่เราเชิญเขามาเป็นวิทยากรในการอบรมให้กับคนในท้องถิ่นของเรา เช่น อบรมเรื่องยาเสพติด วินัยการจราจร เป็นเรื่องเล็กๆน้อยๆ แต่ถ้าความสัมพันธ์โดยตรงกับเขาจะ “ไม่มี” เพราะเนื่องด้วย อบต. ไม่ได้มีอำนาจเรื่องความมั่นคง แต่เพิ่งจะมีตอนหลังนี้แหละที่เขาแก้กฎหมายให้ อบต. เข้ามามีบทบาทในการจัดระเบียบวินัยการจราจรในตำบล โดยเปิดโอกาสให้ตำรวจขอเงินอุดหนุนมาทำกิจกรรมเรื่องเหล่านี้ในตำบลได้ แต่ ณ ตอนนี้อย่างไรก็ตามก็ไม่ได้มีสถานีตำรวจที่ใดขอมา ซึ่งโดยส่วนใหญ่เราจะ moU กับตำรวจเรื่องการจราจรเสียมากกว่า” (แวอับดุลรอแม มะยี้แต ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะมาวี อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

“ความสัมพันธ์กับตำรวจ ของเทศบาลตำบลยะรังเรามีความร่วมมือ (MOU) กับสถานีตำรวจภูธรยะรัง ใน โครงการรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชน ซึ่งเป็นแผนการบูรณาการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีนโยบายให้ สถานีตำรวจภูธรทุกสถานีร่วมบูรณาการการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลที่ได้ส่วนหนึ่งเป็นการสร้างความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่ ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่ตำรวจในพื้นที่ มากขึ้น สามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจให้แก่ประชาชนได้นะ” (นริศรา แดสามัญ ปลัดเทศบาลตำบลยะรัง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 กรกฎาคม 2564)

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตำรวจ แม้ฝ่ายท้องถิ่นจะไม่ได้มีภารกิจเกี่ยวข้องกับงานด้านความมั่นคงแต่อย่างใด แต่จากการสัมภาษณ์ก็พบว่า ภารกิจดังกล่าวก็หนีไม่พ้นที่จะให้ความร่วมมือในทางอ้อม โดยเป็นฝ่ายอำนวยความสะดวกด้านข้อมูลแก่ตำรวจเป็นหลักเมื่อทางตำรวจเข้ามาขอข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนที่ท้องถิ่นดูแล และหมายรวมถึงการเข้า

ไปมีส่วนร่วมโดยเป็นคณะกรรมการกำหนดมาตรการรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ที่ท้องถิ่นดูแลร่วมกับตำรวจเพื่อตั้งจุดสกัดหรืออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ

“ความสัมพันธ์กับตำรวจ เช่น เขาจะมาขอข้อมูลจากเราเกี่ยวกับเส้นทาง ข้อมูลเกี่ยวกับระบบวงจรปิด ข้อมูลเกี่ยวกับผู้นำ หรือบุคคลที่เขาสงสัย ข้อมูลประชากร โดยข้อมูลผู้ต้องสงสัย เราก็จะให้เท่าที่เรามี เช่น ใครเป็นใคร อยู่ตรงไหน อะไรแบบนี้ ถ้าเราไม่รู้ เราก็ให้เขาประสานหน่วยงานอื่นต่อ หรือประสานอำเภอต่อ ถามว่าเสี่ยงไหม เวลาให้ข้อมูล มันก็ไม่ได้เสี่ยงนะ คือ เราไม่ได้รู้ว่า คนนี้ใจ หรือคนกระทำความผิดอะไรแบบนี้ มันไม่ใช่ เราก็ไม่รู้เหมือนกัน เพียงแต่ว่าเอาหมู่บ้านนี้ ตรงไหนที่เสี่ยงมาก ตรงไหนที่เป็นชุมชนที่เสี่ยง คือ บอกแบบกว้างๆ แต่เราก็ไม่ได้ระบุ เพราะเราไม่สามารถระบุได้ เพราะว่าข้อมูลจริงๆมันอยู่ที่เขาเสียเยอะ” (สามารถ หวังสา ประธานสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564)

“เทศบาลนครยะลาของเรา เวลาเกิดเหตุการณ์ใดๆก็ตาม เขาจะดึงเราเข้าไปเป็นหนึ่งในกรรมการพิจารณา เช่น ในการปิดกั้นเส้นทาง ถนนต่างๆในเขตเทศบาลว่าจะปิดเส้นทางไหน เราจะมากำหนดร่วมกัน โดยเฉพาะเรื่องการจราจรต่างๆเราก็ทำงานร่วมกัน วางแผนร่วมกันว่า ถนนตรงไหนจะกำหนดเป็นเส้นทางวันเวย์ หรือตรงไหนห้ามจอด หรือตรงไหนให้จอดรถยนต์ หรือตรงไหนไม่ให้จอด” (สมหมาย ลูกอินทร์ รองปลัดเทศบาลนครยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2564)

ความสัมพันธ์กับตำรวจจึงเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับทหาร หรือบางภารกิจก็เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างทหารและตำรวจในพื้นที่ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในแง่ของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างมาตรการความปลอดภัยให้แก่ประชาชนเป็นหลัก และบทบาทหลักที่เห็นได้ชัดคือภารกิจด้านการจราจรในพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ปาดานี ทั้งในเชิงการเป็นฝ่ายผู้ให้ความรู้ในเรื่องกฎระเบียบหรือวินัยการจราจร และเป็นฝ่ายปฏิบัติการดูแลการจราจรภายในพื้นที่ชุมชนซึ่งเป็นภารกิจที่เข้าไปมีส่วนร่วมสัมพันธ์ร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม แม้ภารกิจความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานด้านความมั่นคง แต่ก็หลีกเลี่ยงการสนับสนุนบทบาทการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ไม่ได้ หากทางราชการต้องการข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนเพื่อประกอบการทำคดี หรือปฏิบัติการในเรื่องอื่นๆที่ตำรวจรับผิดชอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเพียงตัวแสดงที่เข้าไปอำนวยความสะดวกในการสนับสนุนข้อมูล โดยให้เท่าที่จะให้ได้แก่ทางการเท่านั้น เหตุนี้จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับตำรวจโดยตรงเช่นเดียวกับทหาร และที่สำคัญในสายตาของประชาชนยังมองตำรวจบนพื้นฐานที่คล้ายคลึงกับทหารคือ ยังคงมีความไม่ไว้วางใจ หรือมีความไว้วางใจอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น ( $\bar{X} = 2.86$ ,  $SD = .84$ )

## (4) ความสัมพันธ์กับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

ความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นความสัมพันธ์ที่มีระยะห่างแบบหลวมๆ เนื่องจากเป็นความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการพัฒนาในด้านต่างๆเป็นหลัก ประกอบด้วย การสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดกิจกรรมที่สอดคล้องกับมิติทางสังคมวัฒนธรรมในระดับจังหวัด และการสนับสนุนงบประมาณเพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการทำงานระดับตัวแทน

4.1) การสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดกิจกรรมที่สอดคล้องกับมิติทางสังคมวัฒนธรรมในระดับจังหวัด ในแง่นี้จะเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ซึ่งที่ผ่านมางบประมาณได้ถูกจัดสรรมาให้เพื่อจัดกิจกรรมงานประเพณีที่สอดคล้องกับสังคมพหุวัฒนธรรมในพื้นที่ซึ่งมีทั้งประชาชนมุสลิม ประชาชนไทยพุทธ และประชาชนที่มีเชื้อสายจีน เช่น การสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดกิจกรรมเมาลิด การทดสอบกอรี กิจกรรมการทดสอบแข่งขันอัลกุรอานระดับภาคใต้ กิจกรรมประเพณีสงกรานต์ กิจกรรมวันตรุษจีน โครงการสิงโตเชิดดอกเหมย เป็นต้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นฝ่ายให้การสนับสนุนงบประมาณเพื่อการสร้างภาพลักษณ์ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างทางพหุสังคมวัฒนธรรมในพื้นที่ เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขหนึ่งในการตอบโจทย์การสร้างภาพลักษณ์ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อการสร้างสันติสุขชายแดนใต้

“ความสัมพันธ์กับ ศอ.บต. ก็จะเป็นพวกกิจกรรมประเพณี ไม่ว่าจะเป็นงานตรุษจีน กิจกรรมเมาลิด การทดสอบกอรี การทดสอบแข่งขันอัลกุรอานระดับภาคใต้ นอกจากนี้ยังมี สงกรานต์คู่มือคน้ำพุและแอลกอฮอล์ โครงการสิงโตเชิดดอกเหมย ซึ่งโครงการเหล่านี้ดำเนินภายใต้หลักการพหุวัฒนธรรมนำสันติสุข” (วรรณัลดา อร่ามศรีธรรม รักษาการแทนนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564)

4.2) การสนับสนุนงบประมาณเพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการทำงานระดับตัวแทน แ่งนี้เป็นการเข้ามามีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดที่สุดในระดับตำบลผ่านรูปแบบเครือข่ายคณะกรรมการทำงานร่วมกันภายใต้ “สภาสันติสุขตำบล” ที่สร้างขึ้นมาเพื่อเสริมสร้างทัศนคติเชิงบวก ลดเงื่อนไขความขัดแย้ง และสร้างความเข้มแข็งให้กับความหลากหลายทางพหุวัฒนธรรมที่มีในพื้นที่ โดยเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันระหว่างผู้อำนวยการกองส่งเสริมและสนับสนุนงานพัฒนาเพื่อความมั่นคง ผู้อำนวยการศูนย์สันติวิธี กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า เลขาธิการและผู้ช่วยเลขาธิการ และเจ้าหน้าที่ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งได้สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับคณะทำงานเสริมสร้างความเข้มแข็งสภาสันติสุขในระดับตำบล ประกอบด้วย 5 ภาคส่วน คือ (1) ผู้ปกครองท้องที่ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) (2) ผู้ปกครองท้องถิ่น (นายก

องค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภา และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล) (3) ผู้นำศาสนา (โต๊ะอิหม่าม) (4) ส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำบลนั้นๆ ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้อำนวยการศูนย์อนามัย ปลัดตำบล เกษตรตำบล และ (5) เครือข่ายภาคประชาสังคม กลุ่มสตรี กลุ่มเด็ก และเยาวชน โดยเครือข่ายการทำงานในแต่ละพื้นที่จะมีเจ้าหน้าที่ปกครองและเจ้าหน้าที่ทหารที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำบลเข้ามามีบทบาทในการประสานงานขับเคลื่อน การลงพื้นที่ติดตามรับฟังข้อเสนอแนะ ปัญหาความเดือดร้อนต่างๆของประชาชนเพื่อหาทางแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตาม สภาสันติสุขในบางตำบลกลับพบว่าปัญหาอันเนื่องมาจากการขัดผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณที่ถูกจัดสรร และความไม่โปร่งใสในการเลือกตัวแทนเพื่อทำงานภายใต้โครงการต่างๆที่สภาสันติสุขตำบลให้การสนับสนุน รวมทั้งมองว่าสภาสันติสุขเป็นเพียงโครงสร้างที่เกิดขึ้นมาเพื่อขับเคลื่อนตามนโยบายของรัฐที่ไม่สามารถผลักดันให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือจากสถาบันต่างๆในการหาทางออกให้กับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ให้เห็นผลเป็นรูปธรรม อีกทั้งมองว่าสภาดังกล่าวเป็นเพียงกลไกในการสร้างภาพลักษณ์ให้กับหน่วยงานความมั่นคงหรือสถาบันที่รับผิดชอบมากกว่าที่จะใช้เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ดึงใจความสัมภาษณ์จากผู้เกี่ยวข้อง

“พี่เคยเข้าร่วมอยู่ 2 ปีในสภาสันติสุข แต่ที่ออกมาแล้ว เพราะมันไม่สวยเรื่องผลประโยชน์อะคะ เงินเล็ก เงินน้อย งบประมาณนี้ มีเคลมึง เขาให้งบตำบลละ 200,000 บาท ให้เขียนโครงการ มีการเก็งกัน เขากลัวว่าพี่จะมายุ่งเรื่องเงินของเขามากที่ทำให้เขาไม่สะดวกในการเอาเงินเข้ากระเป๋า แม้กระทั่งเงินดาอี เงินประจำตำแหน่งผู้ทรงความรู้ทางศาสนาที่เขาเข้าบัญชีตัวเองเดือน 4,000 เงินแค่นี้เขายังโกงกัน เขาไปฮั้วกับเจ้าหน้าที่ทหารอีกท่านหนึ่งให้ใส่ชื่อเขาเองเป็นตำแหน่งดาอี กินเงินเดือน 4,000 อยู่ 2 ปี โดยไม่ต้องทำอะไร จุดนี้พี่ไม่โอเค พี่เลยออกมา” (จุฑารัตน์ วีระนันท์ ประธานกองทุนบทบาทสตรีตำบลสะบารัง อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

“สภาสันติสุขก็ตั้งขึ้นมาตามนโยบายเท่านั้น เพื่อให้มีภาพ ภาพการมีส่วนร่วมอะครับ ต้องการภาพเท่านั้น แต่การขับเคลื่อนจริงๆมันไม่ได้ผลเท่าไรหรอกครับ เพราะผู้มีอำนาจที่แท้จริงคือคนที่ตั้งนั่นแหละครับคือ ทหารก็ยังควบคุมกำกับอยู่ เป็นรูปแบบพิธีเท่านั้นแหละที่เชิญเข้าไปมีส่วนร่วม อาจจะมีบ้างข้อเสนอแนะ แต่เอาเข้าจริงการตัดสินใจก็ยังอยู่ที่ระดับบนอะครับ” (มะหะมะรอฮีตี อูชะมิ ปลัดเทศบาลเมืองสะเตงนอก อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 7 ตุลาคม 2564)

“สภาสันติสุขเท่าที่เข้าไปประชุมคิดว่าเป็นเครือข่ายเพียงแคร์ู้ปัญหา หรือแม้แต่ว่าหน่วยกำลังทหารที่เป็นหน่วยรับนโยบายตรงมาจาก กอ.รมน. ก็ยังเข้าใจผิดในเรื่องบทบาทของสภาสันติสุข คือตามนโยบายจริงๆแล้วเนี่ย เขาอยากจะทำให้สภาสันติสุขเข้าไปทำงานให้เกิดผลเป็นรูปธรรม แต่เอาเข้าจริงมันไม่สามารถขับเคลื่อนลงไปสู่การลงมือปฏิบัติให้เห็นผลเป็นรูปธรรมได้ คือสภาสันติสุขมีเพียงแค่การประชุมประจำเดือน มารับฟังคนโน้นคนนี้แล้วก็จบไม่ใช่ว่าเขาอยากให้มีกรแก้ไขปัญหาอะไร หรือหาทางออกให้กับการแก้ปัญหาว่าจะแก้ยังไงไร

สุดท้ายก็ไม่มีผลอะไรเกิดขึ้น” (นวรรตน์ เพ็ชรเรือนทอง ปลัดเทศบาลตำบลยุโป อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 4 กันยายน 2564)

ในขณะที่อีกบางตำบลกลับประสบผลสำเร็จ ได้แก่ สภาสันติสุขตำบลอาเนาะรู ตำบลจะบังติกอ ซึ่งพบว่ามีประสิทธิภาพ เพราะการบริหารจัดการเงินสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในพื้นที่ เนื่องจากตัวแสดงนำของสภาสันติสุขในพื้นที่นั้นเป็นผู้มีการศึกษา มีความรู้ความสามารถ และมีความคุณธรรม อันเป็นผลพวงมาจากประสบการณ์การทำงานเป็นข้าราชการในพื้นที่ก่อนเกษียณอายุ ดังใจความตอนหนึ่งจากการสัมภาษณ์ว่า

“สภาสันติสุขตำบลอาเนาะรู ตำบลจะบังติกอ เวิร์คค่ะ เงินทุกบาททุกสตางค์ได้ใช้ประโยชน์ เพราะว่าจะบังติกอ เขามีชาวบ้านที่มีความรู้เยอะค่ะ พวกข้าราชการเกษียณอะไรแบบนั้นที่ทำให้เกิดประโยชน์ชุมชน แล้วที่อาเนาะรู ประธานเวิร์ค แล้วร่วมด้วยช่วยกัน” (จุฑารัตน์ วีระนันท์ ประธานกองทุนบทบาทสตรีตำบลละบารัง อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าเครือข่ายการทำงานภายใต้สภาสันติสุขตำบลที่มีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นตัวแสดงหลักในการขับเคลื่อน กลับพบว่าบางพื้นที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการ และบางพื้นที่ยังคงประสบความล้มเหลว อันเนื่องมาจากบริบทภายในแต่ละตำบลที่มีเงื่อนไขที่แตกต่างกันโดยเฉพาะความสามารถ และหลักคุณธรรมของผู้นำ และผู้ปฏิบัติงานที่ทำให้เกิดความแตกต่างกันระหว่างพื้นที่

อย่างไรก็ตาม แม้ภาพรวมจะได้สะท้อนให้เห็นเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่ามีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ในเชิงของการเป็นหน่วยสนับสนุนงบประมาณ และเป็นตัวกลางในการประสานความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายเชิงสถาบันที่มีความแตกต่างหลากหลายในพื้นที่ด้วยการสร้างกลไกของคณะกรรมการปฏิบัติงานตามแนวทางของระบบราชการเพื่อตอบสนองมาตรการที่เป็นไปตามแผนและนโยบายของรัฐแล้วนั้น อีกด้านหนึ่งเงื่อนไขความสัมพันธ์เชิงดังกล่าวกลับไม่ได้มีเสถียรภาพอันเป็นผลพวงมาจากการเปลี่ยนแปลงของชนชั้นนำของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ไม่ได้มีความเสมอต้นเสมอปลายที่จะเข้าไปมีความสัมพันธ์ร่วมกับเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ ดังการให้สัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีเทศบาลนครยะลาว่า

“ความสัมพันธ์ระหว่าง คอ.บต. กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมากหรือน้อยมันขึ้นอยู่กับ ผอ. หรือเลขาธิการ ถ้าเป็นเลขาธิการที่มีความเชิงราชการก็จะดึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปประชุมต่างๆทั่วไป หรือคณะกรรมการปฏิบัติงานร่วมที่มีลักษณะเป็น Routine หรือมี agenda ต่างๆ แต่ถ้าเป็นเลขาธิการที่เปิดกว้าง และก็มีวัฒนธรรมประชาธิปไตย คอ.บต. ก็จะเป็นพื้นที่ของการแสดงความคิดเห็น หรือเป็นพื้นที่ที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้



เพราะฉะนั้นฉันนี่ผมคิดว่าขึ้นอยู่กับผู้บริหารในแต่ละช่วงเวลามากกว่า และด้วยความที่เราเป็นเทศบาลใหญ่ก็จะได้รับโอกาสให้เข้าไปแสดงความคิดเห็นบ้าง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆอาจมีความห่างเหินหรือไม่ได้มีความสัมพันธ์กับ คอ.บต.สักเท่าไร” (พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ นายกเทศมนตรีเทศบาลนครยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564)

ฉะนั้น ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ได้มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ที่ตายตัว หากแต่ขึ้นอยู่กับหลายเงื่อนไขที่ทำให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสถาบันขึ้นมา แต่โดยภาพรวมเมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์จะพบว่ายังคงมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างจำกัด และมีความห่างเหินกับท้องถิ่นพอสมควร หรือไม่ได้เป็นความสัมพันธ์โดยตรงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์ร่วมกัน ประกอบกับปัจจุบันศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างเคร่งครัดของหน่วยงานความมั่นคงอย่างกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภาค 4 ส่วนหน้าที่รับผิดชอบภารกิจด้านความมั่นคงในพื้นที่ ซึ่งเป็นภารกิจตรงข้ามกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะ บริบทดังกล่าวส่งผลให้ความสัมพันธ์ผูกติดอยู่กับการสนับสนุนงบประมาณเป็นหลัก และเป็นการสนับสนุนที่มีขอบเขตจำกัด เช่น สนับสนุนในระดับจังหวัด หรือสนับสนุนเฉพาะองค์การที่มีผลงานเชิงประจักษ์ หรือองค์การที่สามารถตอบสนองการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เท่านั้น เงื่อนไขดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงความเข้มงวดหรือความตึงที่นำไปสู่ความห่างเหินในบริบทความสัมพันธ์ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังคงไม่สามารถเข้าถึงหรือสร้างความสัมพันธ์กับเครือข่ายอื่นๆในระดับรากหญ้าได้ มีหน้าที่ชี้แจงว่าศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสถาบันที่มีความซ้ำซ้อนกับสถาบันอื่นหรือทำให้เกิดกลไกรัฐซ้อนรัฐขึ้นมา ดังทรรศนะที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

“คอ.บต. มีความห่างกันสักนิดนึง จะมีลักษณะแบบว่า เขาสนับสนุนเราเสียมากกว่า” (สมชาย หนูคล้าย ปลัดตำบลท่าม่วง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 17 มิถุนายน 2564)

“ปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้กลับเป็นความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างห่างไกล หรือไม่ก็เคยมีความสัมพันธ์เหมือนในอดีต เนื่องจากเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่ปัจจุบันอยู่ภายใต้การควบคุมของ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า” (แวอับดุลรอแม มะยีแต ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเมาะมาวี อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

“คอ.บต. เป็นความสัมพันธ์ทางอ้อม แทบจะไม่มีความสัมพันธ์เลยในระดับพื้นที่หรือระดับตำบล ยังไม่เห็นบทบาทอะไรมากมายของ คอ.บต. เลย บางอย่างก็ คอ.บต.ให้มาก็ไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น มันเป็นการให้แกมบังคับ ซึ่งมันไม่ตรงกับความต้องการ อย่างล่าสุด มันมี

โครงการนี้ที่ทำมา แล้วเหมือนกับว่า อบต.ผมไม่พร้อม ด้วยเหตุผลบุคลากรที่ไม่เพียงพอ และเงื่อนไขของระยะเวลาที่มันสั้นเกินไปอะไรแบบนี้ ทางเราก็ต้องปฏิเสธไป เพราะจริงๆเขาต้องดูบริบทของพื้นที่ว่าเป็นอย่างไร พอที่นี้พอเขารู้ มันก็ไม่ต่างอะไรจากการสั่งการลงมาจากกรุงเทพฯ นั้นแหละครับ ไม่ได้ดูว่าพื้นที่มันเป็นอย่างไร จากบริบทของ อบต. แต่ละ อบต. ว่าเป็นอย่างไง มาให้แกมบังคับขนาดนี้ พอสุดท้ายเราก็ต้องตอบปฏิเสธและไม่เข้าร่วมโครงการนั้นไป ผมเลยมองว่า คอ.บต.เป็นหน่วยงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่มีอยู่ และผมมองว่า คอ.บต. เป็นหน่วยงานที่ไม่มีประโยชน์ เพราะมองว่ามันก็ได้ต่างจากการนำส่วนราชการต่างๆไปรวมไว้ที่ คอ.บต. ซึ่งมันก็ได้แตกต่างจากหน่วยงานที่มีอยู่เดิมแล้ว เพราะว่าอำนาจหน้าที่มันคล้ายกับผู้ว่าฯ แล้วที่นี้ คอ.บต.ก็ไม่ได้คอยมีความสัมพันธ์กับท้องถิ่นเท่าไรคือ แทบไม่มีเลยอะครับ” (เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลเฉลิม อำเภอร่องแสง จังหวัดนครราชสีมา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 5 พฤศจิกายน 2564)

จากการให้ข้อมูลสัมภาษณ์ดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบจะไม่ได้มีความสัมพันธ์ระหว่างกันโดยตรงในปัจจุบัน และที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ก็เป็นเพียงความสัมพันธ์ที่ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ได้ประโยชน์จากการเลือกที่จะเข้าไปมีความสัมพันธ์ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางองค์กรหรือบางพื้นที่เท่านั้น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถให้คุณประโยชน์หรือตอบสนองในการดำเนินงานทางนโยบายของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ เหตุนี้จึงสามารถอนุมานได้ว่าศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ได้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด หากแต่เป็นความสัมพันธ์เชิงสถาบันทางอ้อม โดยเกิดขึ้นเป็นบางครั้งคราวเท่านั้น และที่สำคัญในสายตาของประชาชนยังมองเครือข่ายที่มีอยู่ในศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) บนพื้นฐานที่คล้ายคลึงกับหน่วยงานความมั่นคงอื่นคือ ยังคงมีความไม่ไว้วางใจ หรือมีความไว้วางใจอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น ( $\bar{X} = 3.17, SD = .77$ )

จากที่กล่าวข้างต้นจึงเป็นการแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ทางอำนาจหรือความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นว่าความสัมพันธ์เหล่านั้นจะมีมากน้อยขนาดไหนขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ปรากฏอยู่ภายในบทบัญญัติทางกฎหมายท้องถิ่น ประกอบด้วย กฎหมายรัฐธรรมนูญหมวดการปกครองท้องถิ่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานที่นำมาใช้ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายพิเศษอื่นๆที่อยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่งนโยบาย หรือเอกสารทางราชการที่นอกเหนือจากกฎกติกาพื้นฐานล้วนเป็นเครื่องมือในการประกอบสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับเครือข่ายเชิงสถาบันอื่นเสมอ ขณะเดียวกันเครื่องมือเหล่านั้นก็ยังสามารถนำมาใช้เพื่อตัดขาดความสัมพันธ์ทางอำนาจบางสถาบันออกจากการบริหารราชการหรือไม่ให้เข้ามาเกี่ยวข้องในบางภารกิจ โดยเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข

ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่รัฐมองว่าอยู่นอกเหนือขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแม้ว่าช่วงเวลานี้รัฐจะเริ่มขยายขอบเขตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีความสัมพันธ์ร่วมกับเครือข่ายเชิงสถาบันอื่น แต่การเข้าไปมีความสัมพันธ์เป็นเพียงลักษณะของการเข้าไปเป็นคณะกรรมการร่วมในการประชุมเพื่อปรึกษาหารือที่ไม่ได้มีบทบาททางอำนาจใดๆ อันเป็นการจำกัดบทบาทเชิงสถาบันให้อยู่ในขอบเขตที่รัฐยอมรับได้เท่านั้น ซึ่งนั่นคือการจำกัดขอบเขตการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับโดยตรงจากกองทัพผ่านกองอำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักรภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน. ภาค 4 สน.) ที่ใช้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งเป็นสถาบันที่แยกส่วนออกมาจากรัฐส่วนกลางในการทำหน้าที่ควบคุมกำกับทิศทางการดำเนินงานในภารกิจด้านความมั่นคงภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้จะอยู่ในพื้นที่ความขัดแย้งกลับเป็นสถาบันที่ถูกกีดกันออกจากการดำเนินงานในภารกิจดังกล่าว

ขณะที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกลับพบว่ารัฐบาลกลับมุ่งเน้นบทบาทเชิงสถาบันในราชการส่วนภูมิภาคเป็นหลักโดยมอบอำนาจให้เข้าไปทำหน้าที่เพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานเชิงสถาบันภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่าช่วงเวลานี้บริบทความเป็นสถาบันท้องถิ่นกลับถูกรอบทับด้วยพลังของระบบราชการที่เข้าไปครอบทับหรือแสดงแสนยานุภาพเหนือสถาบันท้องถิ่นที่เดิมเคยถูกกำกับโดยกลไกที่มาจากโครงสร้างระดับล่างหรือตัวแสดงทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ฉะนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวจึงทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นกลับถูกลดทอนด้วยการกดทับและควบคุมกำกับอย่างเข้มงวดจากโครงสร้างเชิงสถาบันที่มาจากระบบราชการส่วนกลางที่กระทำต่อราชการส่วนท้องถิ่นโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจในการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง หรือหัวหน้าส่วนราชการที่อยู่ในฐานะข้าราชการประจำในการทำหน้าที่แทนตำแหน่งข้าราชการทางการเมืองที่เดิมมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นด้วยข้ออ้างจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 7 เรื่องห้ามชุมนุมทางการเมือง เพราะถ้ามีการจัดการเลือกตั้งอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพ การลงคะแนน และนับคะแนนได้ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 255) อันเปิดโอกาสให้โครงสร้างรัฐราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปมีบทบาทแทนที่ ดังเห็นได้จากการกำหนดให้ปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่รับราชการแทนนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครบวาระไป และดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากข้าราชการส่วนภูมิภาคผ่านกระบวนการและคุณสมบัติที่กำหนด กระบวนการดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงการเสริมอำนาจและความเข้มแข็งให้กับพลังจากระบบราชการ ส่งผลให้ข้าราชการประจำกลับมีบทบาทอย่างมากต่อการบริหารงานในสถาบันท้องถิ่น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 262-263) ซึ่งสุดท้ายโครงสร้างดังกล่าวได้ส่งผลให้สถาบันหรือตัวแสดงระดับท้องถิ่นที่เป็นโครงสร้างระดับล่างกลายเป็นสถาบันที่ถูกลดทอนสิทธิเสรีภาพและความสำคัญลงไป (ธนบรรณ อุ่ทองมาก, 2560, น. 230) จากลักษณะข้างต้นจึงทำให้

เห็นแล้วว่า การสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจ หรือการตัดขาดจากความสัมพันธ์ทางอำนาจเชิงสถาบันด้านใดด้านหนึ่งจึงเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นมาภายใต้การสร้างเครื่องมือทางกฎหมายมาบังคับใช้กับสถาบันที่อยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐส่วนกลางให้ยังคงกลายเป็นสถาบันที่รัฐสามารถเข้าไปควบคุมกำกับได้โดยตรง

## 2.2 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจสถาบันที่เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการเกิดขึ้นมาจากองค์ประกอบภายในท้องถิ่นที่มีเงื่อนไขทางสังคมวัฒนธรรมตามเส้นทางบังคับของท้องถิ่นเป็นตัวกำหนดบรรทัดฐานหรือจารีตความเป็นท้องถิ่นขึ้นมา อันทำให้ท้องถิ่นปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อนั้นจะมีความสัมพันธ์กับรัฐ แต่ด้วยบทบาทเชิงสถาบันที่ทำหน้าที่ตอบสนองต่อองค์ประกอบภายในท้องถิ่นโดยตรงจึงปฏิเสธไม่ได้ที่ต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์ทางอำนาจกับเครือข่ายเชิงสถาบันเหล่านี้เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนการดำเนินงานตามภารกิจ หรือเป็นตัวกลางประสานความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเครือข่ายประชาชนภายในท้องถิ่นให้เป็นผลสำเร็จ ส่งผลให้ท้องถิ่นจำเป็นต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายเชิงสถาบันที่ไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายสถาบันทางศาสนาที่อยู่ภายในท้องถิ่นเพื่อส่งเสริม พัฒนา สนับสนุนศักยภาพของท้องถิ่นตามโครงสร้างหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังปรากฏจากผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนในพื้นที่ที่พบว่า ตลอดเวลาที่ผ่านมาในพื้นที่ เครือข่ายผู้นำศาสนาหลายเป็นตัวแทนที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน และประชาชนยินดีที่จะเข้าไปมีความสัมพันธ์อย่างเต็มใจซึ่งอยู่ในสัดส่วนระดับมาก ( $\bar{X} = 3.53$ ,  $SD = .84$ ) และที่ผ่านมาไม่ใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการดำเนินการจัดกิจกรรมหรือโครงการอะไรก็ตาม หากมีการเชื่อมโยงกับด้านใดด้านหนึ่งกับศาสนาหรือชาติพันธุ์ก็มักจะได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากกว่าโครงการอื่นๆ เช่น โครงการญาลันนันบารู (ร้อยละ 23.42) โครงการฮุกมปากัต (ร้อยละ 13.71) โครงการชุมชนศรัทธา (ร้อยละ 11.40) ทั้งนี้ มีความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมุ่งเน้นการส่งเสริมหรือสนับสนุนอัตลักษณ์ ภาษา และวัฒนธรรมซึ่งอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.86$ ,  $SD = .85$ ) ซึ่งผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนดังกล่าวพบที่มีความสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ที่ยืนยันให้เห็นว่าสถาบันศาสนาที่เชื่อมโยงอัตลักษณ์ความเป็นตัวตนเป็นสถาบันหลักที่มีความสำคัญต่อประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างมาก ดังปรากฏจากการให้สัมภาษณ์ต่อไปนี้

“ความสัมพันธ์กับเครือข่ายภายในท้องถิ่น ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการประสานการดำเนินงานร่วมกันเสมอกับคนในชุมชน และผู้นำที่โดดเด่นทางด้านจิตวิญญาณ ตรงนี้จะละเอียดไม่ได้เลย เพราะว่ากลุ่มผู้นำศาสนา ผู้นำธรรมชาติถือเป็นผู้นำในเรื่องจิตวิญญาณที่เขาให้ความน่าเชื่อถือ เราเลยมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายกลุ่มจิตวิญญาณเหล่านี้ ไม่ว่าจะจะเป็น

การจัดกิจกรรมพบปะยามเช้า เราก็จะเชิญเครือข่ายผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชนในพื้นที่มาพบปะกัน หรือแม้แต่วេลากลางค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปดำเนินงานอะไรก็ตามต้องใช้เครือข่ายกลุ่มนี้ ในการสร้างจุดร่วม หรือโน้มน้าวให้เขาเข้ามามีความสัมพันธ์ในการดำเนินงานของท้องถิ่นได้ เครือข่ายจิตวิญญาณเหล่านี้จะเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ให้การดำเนินงานบริการสาธารณะของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการไปได้” (นริศรา แดสสามัญ ปลัดเทศบาลตำบลยะ รัง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 กรกฎาคม 2564)

“เครือข่ายของกลุ่มผู้นำที่มีความไม่เป็นทางการ ไม่ว่าจะ ผู้นำชุมชน ผู้นำฝ่าย ปกครองท้องถิ่นที่เคยเป็น หรือเป็นอยู่ ประชาชนชาวบ้าน ผู้นำศาสนาเป็นกลุ่มสำคัญเลยที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์ร่วมกัน เพราะเครือข่ายกลุ่มเหล่านี้ถือว่าเป็น ตัวแทนผู้นำจิตวิญญาณเลยก็ว่าได้ในการที่จะดึงมวลชนคนในพื้นที่มาให้ความร่วมมือกันทั้ง ในส่วนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจอื่นๆในชุมชน บางครั้งเราก็ ขอใช้มัสยิดเป็นพื้นที่กลางเพื่อต้องการมีส่วนร่วมจากชาวบ้านในพื้นที่ให้เข้ามาให้ความร่วมมือ” (อานัน สิริโก ปลัดเทศบาลตำบลมะรุือโอบตก อำเภอรยะแงะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 10 สิงหาคม 2564)

“ผู้นำศาสนามีความสำคัญมากเลย อย่างในส่วนของ อบท. ที่นี้เนี่ย ไม่ว่าจะ เป็นเรื่อง อะไรก็แล้วแต่ เราจะลงพื้นที่ เราก็ต้องประสานงานกับโต๊ะอิหม่าม เพราะว่าโต๊ะอิหม่ามนั่นถือ เป็นการประชาสัมพันธ์ที่ดีที่สุด เพราะว่าเราสามารถให้โต๊ะอิหม่ามประชาสัมพันธ์มัสยิดทุกวัน ศุกร์ได้ ถ้าเกิดว่าเรามีโครงการอะไรที่จะลงไปในพื้นที่ เราก็สามารถประชาสัมพันธ์ผ่าน โต๊ะอิหม่ามได้เลย เขาก็จะประชาสัมพันธ์มัสยิด มัสยิดจะเป็นพื้นที่กลางในการทำงานของ อบท. เรา ไม่ว่าจะ มีอะไรที่เป็นภารกิจของเรา เราก็มักจะใช้มัสยิดเป็นพื้นที่กลางในการเข้าถึง ชาวบ้านอะคะ เห็นได้ชัดในช่วงโควิด เราใช้มัสยิดเป็นศูนย์กลางในการประสานงาน การใช้เป็น พื้นที่ฉีดวัคซีน การใช้เป็นพื้นที่ประชุมร่วมกับเครือข่าย อสม. และเครือข่ายสาธารณสุขอำเภอ อะไรอย่างนี้” (ลำละห์ กะละหะ ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสาะออก อำเภอรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2564)

ฉะนั้นจึงทำให้เห็นแล้วว่า ความสัมพันธ์เชิงสถาบันกับเครือข่ายทางสังคมที่ไม่เป็นทางการ เหล่านี้ถือว่าเป็นอีกหนึ่งความสัมพันธ์ที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการสร้างหรือขยายความสัมพันธ์ให้ สามารถเข้าถึงเครือข่ายกลุ่มตัวแสดงหลากหลายกลุ่ม หรือให้ครอบคลุมทุกกลุ่มที่มีอยู่ภายใน โครงสร้างสถาบันท้องถิ่น โดยเฉพาะบทบาทของเครือข่ายผู้นำจิตวิญญาณที่อยู่ในรูปของผู้นำศาสนา หรือผู้นำชุมชนอื่นๆที่สามารถถึงการมีส่วนร่วมของเครือข่ายประชาชนให้เข้ามามีความสัมพันธ์ร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หรือในมิติของบทบาทภาคประชาสังคมในฐานะที่เป็นสถาบันที่จัดตั้ง อย่างไม่เป็นทางการ หรือไม่มีรูปแบบตายตัวนั้นก็พบว่ามีความสำคัญเช่นเดียวกันที่มีส่วนสนับสนุนใน การขับเคลื่อนภารกิจเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถขับเคลื่อนไปได้ตาม เป้าหมายภายใต้ขอบเขตอำนาจของภารกิจที่ถูกจัดตั้งด้วยบทบัญญัติทางกฎหมาย ฉะนั้นเครือข่าย

สถาบันที่ไม่เป็นทางการจึงเป็นสถาบันประเภทหนึ่ง que เข้ามาเติมเต็มด้วยการสนับสนุนการขับเคลื่อน การดำเนินงานตามพันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถขับเคลื่อนไปได้ตามเป้าหมายที่ ถูกกำหนดโดยรัฐผ่านเครื่องมือทางกฎหมายได้เป็นผลสำเร็จ

ขณะที่อีกด้านหนึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันภายใต้บริบทเงื่อนไขความสัมพันธ์เป็น การส่วนตัวที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพิงหรือพึ่งพาอาศัยกันภายใน ท้องถิ่นและพบเห็นได้ชัดในพื้นที่ท้องถิ่นเขตชนบทเป็นสำคัญ เช่น ความสัมพันธ์กับผู้นำชุมชนที่มี คุณสมบัติที่หลากหลาย อันเป็นสถานะที่ได้มาเพราะการให้คุณค่าจากภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่น ที่มีต่อตัวบุคคลเฉพาะตัวหรือรายกรณี หรือความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นด้วยความใกล้ชิดกับท้องถิ่น โดยเฉพาะโครงสร้างสถาบันในส่วนการปกครองท้องที่ หรือผู้มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับจาก ภายในชุมชนซึ่งสามารถดึงฐานพลังมวลชนในท้องถิ่นให้เข้ามามีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นได้ ประกอบด้วย กำนัน ( $\bar{X} = 3.20$ ,  $SD = .76$  และมีประสบการณ์การเข้าไปปฏิสัมพันธ์ ร้อย ละ 23.30) ผู้ใหญ่บ้าน ( $\bar{X} = 3.24$ ,  $SD = .81$  และมีประสบการณ์การเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ ร้อยละ 45.63) หรือข้าราชการบางราย ความสัมพันธ์กับเครือข่ายเชิงสถาบันที่มีอยู่ในสถานศึกษาหรือ โรงเรียนในชุมชน โดยเฉพาะความสัมพันธ์กับผู้อำนวยการและครูในโรงเรียน ( $\bar{X} = 3.60$ ,  $SD = .69$ ) ที่พบว่ามีความแนบแน่นกับเครือข่ายทางสังคมที่มีอยู่ในท้องถิ่น ความสัมพันธ์กับเครือข่ายกลุ่ม ประชาชนชาวบ้าน หรือใครก็ตามที่ท้องถิ่นได้มอบคุณค่าให้เป็นตัวแทนของชุมชนหรือท้องถิ่นด้วย เงื่อนไขของความรู้ความสามารถด้านใดด้านหนึ่ง (เช่น ประสบการณ์การเข้าไปปฏิสัมพันธ์กับ กรรมการหมู่บ้าน ร้อยละ 15.90 ผู้นำกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มต่างๆ ร้อยละ 11.29 ประธานชุมชน ร้อยละ 10.68 กรรมการชุมชน ร้อยละ 10.07) เป็นต้น โดยเงื่อนไขดังกล่าวจะมีความแตกต่างกันไปตาม บริบทชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งมีความแตกต่างและไม่ได้เป็นเนื้อเดียวกัน แม้จะรวมหรือ ลักษณะเฉพาะความเป็นตัวตนจะมีองค์ประกอบของเส้นทางหรือสถานะบังคับที่เหมือนกันก็ตาม ดัง ปรากฏจากการให้ข้อมูลสัมภาษณ์ที่สะท้อนให้เห็นบริบทเฉพาะในลักษณะดังกล่าว

“ความสัมพันธ์กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็มีอิทธิพลกับเรานะ กำนันผู้ใหญ่บ้านอะคือ ทุก งานอะเดินคู่กัน”(มาหะมะสอดดี มะเต็ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตู และประภัสสร ขวัญ กะโผะ ปลัดตำบลนาเกตู อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2564)

“กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะมีความสำคัญในเรื่องของมวลชนอะไรแบบนี้แหละครับ ซึ่ง สามารถเป็นมวลชนที่สนับสนุนการทำงานหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มาก เพราะโดยพื้นฐาน อปท. หรือท้องถิ่นจะสู้เรื่องมวลชนสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองท้องถิ่นอย่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ครับ แต่ความสำคัญใครมากกว่าหรือน้อยกว่าขึ้นอยู่กับผู้นำชุมชนมากกว่าว่าใคร สามารถเข้าถึงท้องถิ่นหรือประชาชนได้มากกว่ากัน และมันมีความเฉพาะที่แตกต่างกันในแต่ละ ชุมชน แต่ในชุมชนนี้ ระดับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างนายกฯ กับ

ฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่ผ่านกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นผมคิดว่าอยู่ในระดับเดียวกันที่เข้ามามีความสัมพันธ์ส่งเสริมการทำงานในท้องถิ่นร่วมกัน” (อานัน สีระโก ปลัดเทศบาลตำบลมะรุือโบตก อำเภอรະแงะ จังหวัดนครราชสีมา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 10 สิงหาคม 2564)

อย่างไรก็ตามอีกด้านหนึ่งที่ทำให้เครือข่ายเชิงสถาบันเหล่านี้ต้องเข้ามามีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับเรื่องงบประมาณ เพราะโดยลำพังการขับเคลื่อนสถาบันทางศาสนา ฝ่ายปกครองท้องถิ่น หรือแม้แต่สถานศึกษาโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ คือตัวอย่างสถาบันที่ไม่ได้มีงบประมาณในการดำเนินกิจการต่างๆภายในท้องถิ่นเป็นของตนเอง ฉะนั้น เมื่อต้องขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านใดด้านหนึ่งภายในท้องถิ่นจึงต้องเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ หรือสร้างความสัมพันธ์กับเครือข่ายเชิงสถาบันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขอความอนุเคราะห์เรื่องงบประมาณ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนปัจจัยต่างๆที่สามารถผลักดันให้การดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมต่างๆในท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นแหล่งงบประมาณที่สำคัญที่สามารถนำมาใช้กำหนดนโยบายแล้วนำไปสู่การปฏิบัติให้เป็นที่ยึดเหนี่ยว ให้เกิดประโยชน์ต่อชาวบ้านเป็นที่ประจักษ์ เพราะโดยลำพังอย่างศาสนา ผู้นำศาสนาเขาก็ไม่ได้มีงบประมาณ ลำพังมีแต่ค่านโยบายจะผลักดันไปสู่การปฏิบัติไม่ได้ หรือในส่วนของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็เช่นเดียวกัน มีเพียงแต่การกำหนดนโยบายแต่ไม่สามารถขับเคลื่อนลงสู่ระดับการปฏิบัติได้ ฉะนั้น การเข้ามามีความสัมพันธ์กับท้องถิ่นจะทำให้มีนโยบายต่างๆที่กำหนดมาสามารถผลักดันสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปเป็นร่างได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งตรงนี้ผมมองว่าก็ต้องพึ่งพิงบทบาทของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นแหละที่จะช่วยผลักดันสนับสนุน” (มาหะมะ ซาริมะแซ ปลัดตำบลบาโงสะโต อำเภอรະแงะ จังหวัดนครราชสีมา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 20 กรกฎาคม 2564)

“โรงเรียนในเขตพื้นที่ตำบลมะรุือมาวีในพื้นที่รับผิดชอบของผมเนี่ย ปัญหาสำคัญเลยคือเขาไม่มีงบประมาณ ทีนี้เราก็เลยต้องใช้ช่องของกฎหมายที่กำหนดให้ อปท.ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะในประเด็นเรื่องการส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี ทำให้เราใช้อำนาจตรงนี้เข้าไปให้ความช่วยเหลือสถานศึกษาภายในพื้นที่ โดยเฉพาะโรงเรียนสอนศาสนา โรงเรียนตาดีกาที่มีการจัดการเรียนศาสนา ศิลปวัฒนธรรม เรื่องการปฏิบัติศาสนกิจต่างๆในวันเสาร์ อาทิตย์ พอเป็นโรงเรียนตาดีกา ซึ่งเขาสังกัดโรงเรียนเอกชน เพราะเขาอยู่ภายใต้มัสยิด ตาดีกามันไม่มีรายได้อื่น กิจกรรมต่างๆผมมองแล้วว่ามันไม่มีงบ ผมก็เลยให้การสนับสนุนงบแก่โรงเรียนคือ มัสยิด มีโต๊ะอิหม่าม มีกรรมการต่างๆเป็นคนดูแล เพราะมองว่ามีช่องให้เบิกงบประมาณส่วนนี้ได้ก็องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร ผมก็เลยจัดทำโครงการสนับสนุนอาหารกลางวัน แต่ก็ไม่มีงบมาก...” (แวอับดุลรอแม มะยียะเต ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมะรุือมาวี อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

ฉะนั้น จากที่กล่าวข้างต้นจึงทำให้เห็นว่าปัจจัยด้านงบประมาณก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายสถาบันอื่นที่มีอยู่ในท้องถิ่นด้วยช่องทางหรือเรื่องงบประมาณที่ทำให้สถาบันเหล่านั้นไม่อาจขับเคลื่อนภารกิจของตนเองไปได้ การเข้าไปมีความสัมพันธ์โดยการทำงานร่วมกันระหว่างเครือข่ายเชิงสถาบันต่างๆจึงเป็นแนวทางที่สามารถช่วยสร้างกลไกในการทำงานร่วมกันเพื่อที่จะให้การจัดบริการสาธารณะสามารถเข้าถึงและตอบสนองต่อเครือข่ายภายในท้องถิ่นได้

## 2. ความสัมพันธ์ทางอำนาจกับเครือข่ายภาคประชาสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้

ความสัมพันธ์ทางอำนาจกับเครือข่ายภาคประชาสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้ในมุมมองของประชาชนที่มีต่อการทำงานของเครือข่ายภาคประชาสังคม (NGOs) ในพื้นที่จะอยู่ในระดับปานกลางก็ตาม ( $\bar{X} = 3.07$ ,  $SD = .66$ ) แต่ความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับพบว่ามี ความสัมพันธ์อย่างมาก ดังปรากฏให้เห็นเป็นที่ประจักษ์นับตั้งแต่ยุคที่สองก่อนหน้าี้และเรื่อยมาถึงปัจจุบันที่ภาคประชาสังคมกลายเป็นสถาบันที่มีองค์ประกอบของเครือข่ายกลุ่มปัญญาชนเพื่อขับเคลื่อนประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องสิทธิบนพื้นฐานของสถานะเส้นทางบังคับที่มีอยู่เดิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การผลักดันการขับเคลื่อนประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรทางธรรมชาติของชุมชนท้องถิ่น การขับเคลื่อนประเด็นใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการหาทางออกให้กับเหตุการณ์ความรุนแรง หรือการขับเคลื่อนประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสร้างสันติภาพร่วมกันระหว่างเครือข่ายความสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆที่เป็นคู่ขัดแย้ง แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าบทบาทอีกด้านหนึ่งที่ทำให้เครือข่ายภาคประชาสังคมเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ร่วมกับสถาบันภายในท้องถิ่นอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การขับเคลื่อนการให้บริการสาธารณะร่วมกันภายใต้ขอบเขตพันธกิจหรือหน้าที่พื้นฐานที่เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น จึงทำให้เห็นว่าการเติบโตของเครือข่ายภาคประชาสังคมในพื้นที่ที่มีพัฒนาการมาตั้งแต่อดีต และมีพลวัตหรือประเด็นการขับเคลื่อนที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย แต่สิ่งหนึ่งที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลงคือ การเป็นสถาบันที่เข้าไปมีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาท้องถิ่นในมิติต่างๆร่วมกัน หรือเป็นสถาบันกลางที่เข้ามาประสานความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเครือข่ายภาคประชาชนหรือองคาพยพที่มีอยู่ภายในท้องถิ่น

“นอกจากผู้นำศาสนาแล้ว ทางเราก็เข้าไปมีความสัมพันธ์กับกลุ่มประชาสังคม กลุ่ม NGOs ด้วยนะ เพราะกลุ่มเหล่านี้จะเป็นตัวเชื่อมที่สำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างที่พูดไปเวลาเราจะทำกิจกรรมกับเครือข่ายเยาวชนเราก็จะขอความช่วยเหลือหรือดึงเครือข่ายกลุ่ม NGOs ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนเรื่องเยาวชน โดยเฉพาะกลุ่มลูกเหรียง เราก็จะประสานกลุ่มเหล่านี้มาเป็นวิทยากร หรือกลุ่มชมรมครูคืนถิ่นที่



เข้ามาเป็นเครือข่ายอาสาทำงานกับท้องถิ่นเรา พี่มองว่าเครือข่ายภาคประชาสังคมสำคัญมากเลย ซึ่งนอกเหนือจากนั้นก็จะมีสภาสุขภาพ สภาเกษตร สภาสังคมชายแดนใต้ กลุ่มผู้หญิงชายแดนใต้ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้จะเป็นตัวกลางในการขับเคลื่อนการให้บริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่ของเราให้ขับเคลื่อนไปได้ หรือแม้แต่เรื่องปัญหาในท้องถิ่น กลุ่มเหล่านี้ถือเป็นกระบอกเสียงสำคัญเลยที่ทำให้ที่เข้าใจปัญหาในท้องถิ่นได้มากขึ้น และทำให้เราสามารถเอาปัญหาที่เป็นเสียงสะท้อนจากเครือข่ายเหล่านี้ที่ไปทำงานร่วมมาใช้กำหนดแผนในปีถัดไป พี่ว่าเครือข่าย NGOs เหล่านี้ในพื้นที่มันช่วยทำให้เราเข้าใจปัญหาภายในท้องถิ่นได้มากขึ้นนะคะ” (นวรรตน์ เพ็ชรเรือนทอง ปลัดเทศบาลตำบลยุโป อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 4 กันยายน 2564)

“ส่วนตัวของพี่ พี่อยู่ในเครือข่ายภาคประชาสังคมของจังหวัดนราธิวาส พี่ก็เข้าไปมีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ่อยมาก ไม่เฉพาะแต่จังหวัดนราธิวาส แต่ครอบคลุมทั้งสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เข้าไปมีบทบาทในการขับเคลื่อนการจัดอบรมเยาวชน กิจกรรมอาสาสมัครก็จะเชื่อมการทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสมอ คือภาคประชาสังคมมันมีหลายแบบ บางทีมันก็ได้ทุนมาหลายที่ มันมีกรอบการทำงานที่ต่างกัน แต่ไม่ว่าจะมีขอบเขตการทำงานเป็นเช่นไร เมื่อคุณเป็นตัวกลางต้องเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับพื้นที่ คุณก็ต้องเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสมอ เพื่อให้เจ้าของพื้นที่ทราบ หรือบางทีก็เข้าไปทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการจัดอบรม จัดค่ายก็เป็นการให้บริการสาธารณะตามพันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว เขาก็จะเข้ามาสนับสนุนงบประมาณ หรืออำนวยความสะดวกในการลงพื้นที่ทำงานร่วมกันภายในท้องถิ่น” (ซุมศักดิ์ นรารัตน์วงศ์ ตัวแทนภาคประชาสังคมกลุ่มหัวใจเดียวกัน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 14 กรกฎาคม 2564)

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายภาคประชาสังคมก็ไม่ได้หมายความว่า จะเข้ามา มีความสัมพันธ์บนพื้นฐานของการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกันแต่เพียงอย่างเดียว เพราะจากการเก็บข้อมูลพบว่า เครือข่ายภาคประชาสังคมบางส่วนในพื้นที่ก็เป็นคู่แข่งกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกันด้วยการรวมตัวเพื่อต่อต้านโครงการต่างๆที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปคิดริเริ่ม หรือเกี่ยวข้องด้านใดด้านหนึ่งที่ท้องถิ่นมองว่าเป็นปัจจัยคุกคามต่อฐานทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีอยู่เดิมในท้องถิ่นได้ โดยความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายภาคประชาสังคมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขัดแย้งกันมักจะเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดผ่านองค์การบริหารจังหวัดในฐานะผู้ควบคุมกำกับการณ์งานในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจังหวัด ดังกรณีองค์การบริหารจังหวัดสงขลาที่เผชิญกับแรงต่อต้านของเครือข่ายภาคประชาสังคมในพื้นที่สี่อำเภอของสงขลาซึ่งเป็นรอยต่อกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

“สงขลามี NGOs เยอะแยะ เยอะก็ประท้วง อบจ. เราก็เลยทำอะไรไม่ค่อยได้ อันนี้คือตัวแปรหลักที่ทำอะไรไม่ได้เลย ไม่ว่าถูกหรือผิด ดีหรือไม่ดี ต่างคนต่างมีแนวคิดเป็นของตัวเอง โครงการมันก็เลยตันไปหมด อย่างเช่น โครงการของกองผังเมือง ก็มีการเชิญตัวแทน NGOs เข้ามานะ แต่คือมันไม่ครอบคลุม พอเราจะดำเนินการก็จะมีเสียงประท้วง มีข้ออ้างเกิดขึ้น ออกมา

กลางถนน มันก็เลยทำอะไรไม่ค่อยได้ ล่าสุดเชิญเขาเข้ามาประชุม มันก็หาจุดจบไม่ได้ เพราะว่าสิ่งที่เขาต้องการ กับสิ่งที่เราคิดว่าดี มันก็ไม่ได้ดีตามที่เขาต้องการไง มันเลยหาจุดจบกันไม่ได้ ไม่มีใครยอมใคร ตอนแรกเหมือนจะไปได้ดี แต่พอคนนี้บอกว่าไม่เอา คนนั้นบอกว่าไม่เอา ก็ต้องถอยกลับมาใหม่มันก็เลยอยู่ในวงไปๆมาๆอยู่อย่างนี้...” (ปรินดา ปาลาเร่ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2565)

ฉะนั้น ความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับสถาบันเครือข่ายภาคประชาสังคมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ใน 2 รูปแบบ คือ ความสัมพันธ์เชิงสถาบันบนพื้นฐานของความร่วมมือกัน และความสัมพันธ์บนพื้นฐานของความขัดแย้งกันดังที่กล่าวข้างต้น แต่ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบไหน ปฏิสัมพันธ์เหล่านั้นได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างเครือข่ายสองสถาบันดังกล่าวที่มีอยู่เสมอ และเป็นความสัมพันธ์ที่เข้ามาสนับสนุนให้สถาบันท้องถิ่นขับเคลื่อนการทำงานบนพื้นฐานที่มีความชอบธรรมมากขึ้นเพื่อปิดช่องโหว่ของการกระทำที่อาจเข้าข่ายการละเมิดสิทธิหรือความเป็นท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม

#### 4.2) ตัวแสดง และความสัมพันธ์ทางอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

##### 1) ตัวแสดง

เมื่อพิจารณาถึงตัวแสดงทางสังคมในฐานะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่มีต่อโครงสร้างสถาบันทางการเมือง และการกำหนดทิศทางการเมืองไปของการเมืองท้องถิ่นผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ช่วงรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา พบว่า มีเพียง 2 กลุ่มหลัก ดังนี้

##### 1. กลุ่มชนชั้นนำเก่าตามประเพณี (ชนชั้นนำสายนักการศาสนา)

กลุ่มชนชั้นนำเก่าตามประเพณี (Patani-Malay traditional aristocratic elites) ซึ่งในยุคนี้พบว่ามีเพียงชนชั้นนำสายศาสนาเท่านั้นที่ยังคงมีบทบาททางการเมืองท้องถิ่น ขณะที่ชนชั้นนำสายเจ้าเมืองซึ่งเดิมที่เคยเป็นกลุ่มที่มีบทบาททางการเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ กลับกลายเป็นกลุ่มที่ไม่ได้มีบทบาทอีกต่อไป ซึ่งนัยยะหนึ่งได้แสดงให้เห็นถึงยุคสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของสายตระกูลเจ้าเมืองเดิมภายหลังการสิ้นสุดอำนาจของนายวัยโรจน์ พิพิธภักดีที่ไม่ได้มีผู้สืบทอดอำนาจทางการเมืองต่อจากเครือข่ายกลุ่มเจ้าเมืองเดิม หากแต่สายตระกูลดังกล่าวกลับเปลี่ยนสายอาชีพโดยเลือกที่จะเข้าไปมีบทบาททางธุรกิจการค้าที่ก่อตั้งโดยนายทวีศักดิ์ อับดุลบุตร (พิพิธภักดี) อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดปัตตานีแทน โดยที่ธุรกิจดังกล่าวอยู่ในเครือบริษัทเด็กชิน ประเทศไทย จำกัด ซึ่งเป็นธุรกิจเกี่ยวกับกลุ่มผลิตภัณฑ์เพื่อสุขภาพ กลุ่มผลิตภัณฑ์เครื่องดื่มเพื่อสุขภาพ กลุ่มผลิตภัณฑ์ของใช้ในชีวิตประจำวัน กลุ่มผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร กลุ่มผลิตภัณฑ์บำรุงผิว และกลุ่มผลิตภัณฑ์เพื่อการเกษตร (บริษัท เด็กชิน (ประเทศไทย) จำกัด, 2565) ฉะนั้น ตัวแสดงที่เป็นกลุ่มชนชั้นนำเก่าตามประเพณีเมื่อ

เปลี่ยนผ่านมาถึงยุคนี้กลับพบเพียงชนชั้นนำสายนักการศาสนา หรือตัวแสดงที่อยู่ในเครือข่ายสถาบันทางศาสนาเท่านั้นที่ยังคงเป็นกลุ่มสำคัญที่สามารถใช้องค์ประกอบความเป็นจารีตดังกล่าวในการสร้างความยินยอมเพื่อเข้าไปมีบทบาททางการเมืองท้องถิ่น และได้เข้าสู่การเมืองระดับชาติ โดยเฉพาะตระกูล โต๊ะมีนา ที่พบว่ายังคงสืบทอดมาถึงรุ่นหลานคือ นางสาวเพชรดาว โต๊ะมีนา ผู้ซึ่งมีศักดิ์เป็นบุตรสาวของนายเด่น โต๊ะมีนา อดีตรัฐมนตรีและแกนนำกลุ่มวาดะห์ และเป็นทายาทรุ่นที่สามของหะยีสุหลงนักการศาสนาผู้เคลื่อนไหวเรียกร้องความเป็นธรรมให้กับความเป็นมลายูมุสลิมในพื้นที่ อย่างไรก็ตามบทบาททางการเมืองของสายตระกูลดังกล่าวผ่านนางสาวเพชรดาว โต๊ะมีนาก็จำกัดเฉพาะบริบทการเมืองระดับชาติด้วยการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ สังกัดพรรคภูมิใจไทย ซึ่งก็ไม่ได้หมายความว่าชนชั้นนำในการเมืองท้องถิ่นจะไม่ได้มีความสัมพันธ์กับเครือข่ายสถาบันทางศาสนา หากแต่เป็นความสัมพันธ์ผ่านตัวแสดงหน้าใหม่ในพื้นที่ที่ยังคงใช้เงื่อนไขความสัมพันธ์ทางศาสนาในด้านหนึ่งในการโต้เถียงเข้าไปมีบทบาททางการเมืองท้องถิ่น เพราะศาสนาคือสภาวะบังคับที่แยกออกจากกันไม่ได้จากพื้นที่นี้ ดังการให้สัมภาษณ์ของผู้นำศาสนาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

“โต๊ะอิหม่ามเป็นญาติพี่น้องกัน เป็นทีมเดียวกันกับนายก อบต. ท่าม่วง แต่ก่อนก็ไปเป็นสภาท้องถิ่นใน อบต. และเคยเป็นประธานสภาท้องถิ่นที่นี่ คือ เราตั้งทีมมาด้วยกันกับนายก พอคนก่อนหมดวาระเราก็เลยย้ายจากนั้นมานี้ คือ อย่างนี้ความไว้วางใจเกี่ยวกับศาสนา มันสามารถดึงมวลชนคนที่อยู่ในพื้นที่นี้เอาไว้ได้ ชาวบ้านก็เห็นว่าเรามีความเหมาะสม ก็เลยโอเค มันก็เลยไม่เกิดการแตกแยกกัน” (เจ๊ะหลี ล่ากูต ผู้นำศาสนาประจำมัสยิดบ้านกระอาณ ตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564)

“ผู้นำศาสนา หรือแม้แต่ผู้นำทางความเชื่ออย่างโต๊ะครู ซึ่งเป็นเจ้าของสถาบันปอเนาะ ตรงนี้มีความสำคัญเท่าๆกัน หรือบางแห่งอาจสำคัญกว่าผู้นำศาสนาอิหม่ามด้วยซ้ำ เพราะบางทีเขามีชื่อเสียง เปิดสอนมานาน เขาจะเป็นผู้นำทางความคิด เหมือนที่มีอยู่ 4 โรงก็จริง แต่ถามว่าที่มีผลต่อความเชื่อและความน่าเชื่อถืออยู่ที่เกาะบาว อยู่ที่หมู่ 3 มีโต๊ะครูคนนึงชื่อ มะ กูโต๊ะ เขาเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดด้วย ซึ่งตรงนี้ด้วยเงื่อนไขทางความเชื่อและศาสนาจนเป็นที่ยอมรับ จึงมีส่วนสำคัญอย่างมากที่ทำให้เขาได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้เข้าไปมีบทบาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (แวอับดุลรอแม มะยีเต ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะมาวี อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าเงื่อนไขทางศาสนาคือเงื่อนไขประการสำคัญอย่างหนึ่งที่สามารถหลอมรวมจิตวิญญาณให้เครือข่ายตัวแสดงอื่นที่มีอยู่ภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นยินยอมที่จะอยู่ภายใต้อำนาจของเครือข่ายกลุ่มบุคคลดังกล่าวอย่างเต็มใจ แม้ตัวแสดงทางศาสนาเหล่านั้นจะเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นนักการเมืองท้องถิ่น หรือสภาท้องถิ่นก็ตาม เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่าเงื่อนไขทางศาสนาเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญในพื้นที่ต่อการเลือกและตัดสินใจของประชาชนโดยมอบอำนาจให้ตัว

แสดงเหล่านี้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือเคยเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับสถาบันทางศาสนาเป็นตัวแทนของประชาชนในการทำหน้าที่บริหารปกครองท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของตัวแสดงดังกล่าวภายใต้โครงสร้างสถาบันท้องถิ่นซึ่งมีความสัมพันธ์กับรัฐเหล่านั้นอาจมีอุปสรรคหรือทำให้การผลักดันเชิงนโยบายไม่ได้เป็นไปด้วยความราบรื่นในบางพื้นที่ เพราะจากการสัมภาษณ์พบว่าแม้ตนเองจะเคยหรือมีส่วนเกี่ยวข้องด้านใดด้านหนึ่งในภายในโครงสร้างสถาบันทางศาสนา แต่เมื่อสถานภาพของตนเองเปลี่ยนแปลงไป ปัญหาที่ตามมาคือการวางตัวที่จะทำอย่างไรให้ความสัมพันธ์ระหว่างตนเองกับสถาบันของรัฐไม่เป็นที่ถูกจับตามองด้วยการเพ่งเล็ง หรือเป็นสาเหตุของความขัดแย้งภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่น ส่งผลให้ตัวแสดงชนชั้นนำทางการเมืองท้องถิ่นจึงต้องวางตนในลักษณะแบบครึ่งๆกลางๆเพื่อที่จะรักษาความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายหรือความไว้วางใจของท้องถิ่น (Local Trust Network) ทั้งนี้ก็เพื่อความปลอดภัยของตนเองที่จะสามารถใช้ชีวิตในการปฏิบัติงาน และชีวิตส่วนตัวที่จะไม่สร้างรอยร้าวให้เกิดขึ้นในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายเชิงสถาบันทั้งสองระดับ เพราะปฏิเสธไม่ได้ว่าบางครั้งการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในการขับเคลื่อนเชิงนโยบายบางอย่างของรัฐได้นำมาซึ่งการคุกคามต่อชีวิต หรือทำให้เกิดรอยแตกร้าวของความไม่พอใจจากเครือข่ายภายในท้องถิ่นได้ (เอกรินทร์ ต่วนศิริ, 2562, น. 23) กระทั่งทำให้ตัวแสดงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความหวาดระแวงที่จะคิดริเริ่มและดำเนินโครงการภายในชุมชนท้องถิ่นตามแผนและนโยบายที่ถูกกำหนดโดยรัฐ ดังการให้สัมภาษณ์ของตัวแสดงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้จะเป็นคนในพื้นที่เองก็ลำบากใจในการคิด ริเริ่ม และตัดสินใจเลือกโครงการหรือกิจกรรมเพื่อขับเคลื่อนประเด็นเชิงนโยบายของรัฐ

“เวลาเราจะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆของรัฐตามแผนและนโยบาย เราก็มีความหวาดระแวงอยู่ตลอดเวลา กลัวว่าจะมีความเสี่ยงกับ อบต. ใด บางทีเราก็ไม่รู้ว่าคุณที่เราเชิญมาเป็นยังไง เวลาเราจัดโครงการในลักษณะนี้ ชาวบ้านเขาจะกลัวว่าเราเข้าไปมีส่วนร่วมกับแนวร่วมหรือเปล่า หรืออีกด้านคือ เราก็กลัวว่ารัฐจะมองเราว่าเป็นเครือข่ายแนวร่วมหรือเปล่า คือทางเราก็ไม่กล้าจัดเลยในโครงการบางโครงการที่ต้องใช้ผู้นำศาสนา ครูสอนศาสนา แต่จริงๆมันเป็นสิ่งจำเป็นที่เขาต้องเข้ามาส่วนในการจัดโครงการ ถ่ายทอดความรู้ต่างๆเกี่ยวกับศาสนา แต่นั่นแหละมันลำบากใจตรงที่เราไม่รู้ว่าจะเบื้องหลังเขาเป็นไง รัฐจะมองเราอย่างไร คนในพื้นที่ก็จะมองเราอย่างไร มันก็แอบสุมเสี่ยงอยู่นะ” (ลำละห์ กะละหะ ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสาะออกอำเภอรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2564)

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะตัวแสดงชนชั้นนำหรือตัวแสดงภายในโครงสร้างสถาบันทางศาสนาจะเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นผู้นำท้องถิ่นที่นัยยะหนึ่งเข้ามามีความสัมพันธ์กับรัฐตามโครงสร้างรัฐรวมศูนย์ แต่ความพิเศษของตัวแสดงดังกล่าวยังคงเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญที่ท้องถิ่นให้คุณค่าทางอำนาจเหนือตัวแสดงอื่นทั่วไปที่อาจจะไม่ได้มีสิ่งผูกมัดพันธนาการด้วยองค์ประกอบทางศาสนาซึ่งเป็นสถานะ

บังคับของพื้นที่ ฉะนั้นกระบวนการผลิตซ้ำองค์ประกอบของสถานะบังคับที่เป็นส่วนประกอบสร้างจิตวิญญาณของคนในพื้นที่จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้กลุ่มชนชั้นนำทางศาสนาไม่ว่าจะอยู่ในสถานภาพทางสังคมแบบใด ทั้งที่อยู่ในสถานภาพที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ยังคงเป็นตัวแสดงที่ได้รับการยอมรับจากองค์ประกอบที่อยู่ในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่น ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าการยอมรับจากองค์ประกอบของความสัมพันธ์กับเครือข่ายสถาบันทางศาสนาที่เป็นสิ่งยึดเหนี่ยวสูงสุดของคนในพื้นที่ถือเป็นองค์ประกอบหลักในการประกอบสร้างคุณลักษณะให้ตัวแสดงเหล่านั้นมีอำนาจบารมี หรือมีความน่าเชื่อถือเคารพศรัทธา (charismatic authority) ที่สามารถสร้างการยอมรับจากคนในพื้นที่ได้ โดยปริยาย (Blau, 1963, p. 131) ดังปรากฏชัดจากผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับความไว้วางใจที่มีต่อสถาบันศาสนาอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.53$ ,  $SD = .84$ ) แม้ตัวแสดงเหล่านั้นจะเปลี่ยนสถานภาพจากการเป็นชนชั้นนำทางศาสนามาเป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจบนฐานความถูกต้องและชอบธรรมตามหลักกฎหมายที่ถูกจัดตั้งโดยรัฐไทย (legal authority) ก็ตาม

## 2. กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในทางโลก (แยกรัฐออกจากศาสนา)

### 2.1 กลุ่มตระกูลคนจีน

กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในทางโลก (secular elite) ประเภทกลุ่มตระกูลคนจีนพบว่าเป็นกลุ่มที่ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับนักการศาสนาในฐานะตัวแสดงจารีตที่มีบทบาททางจิตวิญญาณที่ได้รับความเคารพศรัทธา เพราะกลุ่มตัวแสดงเหล่านี้ได้ใช้อำนาจองค์ประกอบของความเป็นตระกูลคนจีนที่เข้ามาตั้งรกรากและสร้างอิทธิพลในพื้นที่เหนือโครงสร้างสถาบันและตัวแสดงอื่นด้วยองค์ประกอบของเงื่อนไขทางเศรษฐกิจการค้า โดยเฉพาะธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง หรือธุรกิจขนาดใหญ่อื่นๆในพื้นที่ที่มีการสั่งสมทุนมาในแต่ละยุคสมัย เหตุนี้จึงทำให้การประกอบกิจการทางธุรกิจขนาดใหญ่ที่ทำการมาอย่างต่อเนื่องในพื้นที่จากสายตระกูลรุ่นหนึ่งมาสู่อีกรุ่นหนึ่งจึงเป็นกระบวนการหนึ่งของการสร้างสะสมทุนทางสังคมที่สำคัญ โดยเฉพาะการเข้าไปมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับบรรดาตัวแสดงที่หลากหลายในพื้นที่ โดยเฉพาะคนคุมพื้นที่ทั้งที่เป็นผู้นำชุมชน ผู้นำดั้งเดิมในพื้นที่ นักเลงในพื้นที่ และแกนนำเครือข่ายกลุ่มต่างๆที่กลุ่มพ่อค้าผู้ประกอบการได้เข้าไปดำเนินการก่อสร้างหรือส่งมอบสินค้าและบริการในพื้นที่นั้นๆ (อสมมา มังกรชัย, 2564, น. 89) ส่งผลให้ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวที่สั่งสมมาในอดีตและต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผลักดันทำให้ตัวแสดงชนชั้นนำทางเศรษฐกิจเหล่านั้นกลายมาเป็นตัวแสดงที่มีอำนาจเหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่น และสามารถใช้อำนาจองค์ประกอบเงื่อนไขดังกล่าวในการได้เข้าสู่อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นซึ่งเป็นสถานภาพทางสังคมที่เป็นทางการบนฐานของความถูกต้องและชอบธรรมตามหลักกฎหมายที่ถูกจัดตั้งโดยรัฐไทย (legal authority) ดังเห็นได้จากบทบาทของสายตระกูลยิ่งชนม์เจริญในจังหวัดยะลา ซึ่งเป็นตระกูลนักธุรกิจประกอบกิจการค้ายาเส้น วัสดุก่อสร้าง สุขภัณฑ์ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และหมู่บ้านเมืองทองซึ่งเป็นหมู่บ้านจัดสรรแห่งแรกของ

จังหวัดยะลา (สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, 2564, 8 มิถุนายน) ที่สามารถใช้บาร์มีของสายตระกูล อันเกิดขึ้นมาจากผลลัพธ์ที่ตระกูลเคยมีปฏิสัมพันธ์ต่อสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นด้วยเงื่อนไขทางการค้าและประกอบการในการได้เข้าสู่อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นได้ โดยที่สามารถรักษาฐานอำนาจที่เชื่อมต่อกับยุคก่อนหน้านี้มาถึงยุคปัจจุบัน ซึ่งสิ่งนี้ทำให้เห็นว่าอำนาจบาร์มีผูกติดกับเงื่อนไขทางการค้าและธุรกิจที่มีส่วนในการสร้างการยอมรับจากท้องถิ่นให้อยู่ในตำแหน่งได้หลายสมัย

“ส่วนใหญ่ผมก็สนิทกับเครือข่ายผู้นำในชุมชน ผู้นำท้องถิ่นเดิม ผู้นำศาสนา โต๊ะอิหม่ามทุกคนที่อยู่ใกล้เคียงในเขตเทศบาลยะลา เราจะรู้จักกันหมด เพราะทุกคนเราก็ดูแล ทั้งที่อยู่ในฐานะลูกน้องลูกจ้างในธุรกิจของครอบครัวที่มีมายาวนาน หรือบุคคลอื่นๆที่อยู่ในพื้นที่ผมให้ความรู้สึกที่เท่าเทียมเหมือนกัน เพราะด้วยความซื่อสัตย์ที่ต้นทุนของครอบครัวของผมช่วยผมได้เยอะมาก เพราะพ่อ แม่ พี่ชายผมที่ทำมาตลอดในพื้นที่ เราก็เลยถูกหล่อหลอมมาจากพ่อแม่ เพราะพ่อแม่ผมบังคับบัญชาคนที่ทำงานอยู่ที่บ้านหลายร้อยคน ซึ่งร้อยเปอร์เซ็นต์เป็นมุสลิมหมด ทุกคนอยู่ที่บ้านผมจน 60-70 ปี อยู่จนกระทั่งเป็น Life Long Employment คือเลี้ยงกันจนตายแล้วก็ส่งลูกเข้าเรียน เพราะฉะนั้นในแวดวงมุสลิม คนครัทธาที่มีต่อพ่อแม่ผมก็สูง แล้วมันก็ส่งต่อมาให้พี่ชายผม ผมก็ยึดถือมา สิ่งเหล่านี้อาจเป็นต้นทุนเฉพาะตัวที่ทำให้ผมบริหารงานต่างๆในพื้นที่ได้ ด้วยความที่ผมอยู่กับมุสลิมมาเยอะ เพราะฉะนั้นการเข้าถึงของผมจึงง่ายกว่าคนอื่น ความกลมกลืนต่างๆเวลาเดินเข้าไปในหมู่มุสลิม ความรู้สึกถึงความเป็นพวกเดียวกันก็อาจจะมากกว่าคนอื่น โครงการของมุสลิมผมก็เข้าถึงเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ กลุ่มขบวนการต่างๆผมก็เข้าถึง เขาก็ค่อนข้างดีกับผม ให้การยอมรับแนวคิดต่างๆ ซึ่งส่วนนี้ทำให้เรารู้สึกว่าเราก็ได้รับการยอมรับจากเครือข่ายภายในท้องถิ่น และทำให้เราเป็นนักการเมืองท้องถิ่นได้ยาวนาน” (พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ นายกเทศมนตรีเทศบาลนครยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564)

ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่า องค์ประกอบที่เกิดขึ้นมาจากปฏิสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างผู้ประกอบการ และผู้ซื้อหรือรับมอบบริการที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นเป็นระยะเวลายาวนานดังกรณีสายตระกูลยิ่งชนม์เจริญที่มีคุณูปการต่อท้องถิ่นในจังหวัดยะลาได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลทำให้การได้มา และการอยู่ในอำนาจตามสถานะการเป็นนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดยะลาจึงมีความมั่นคงและได้รับการยอมรับจากเครือข่ายเชิงโครงสร้างภายในสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นอันนำมาซึ่งการอยู่รอดในอำนาจของความเป็นนักการเมืองท้องถิ่นมาหลายสมัย (สมัยที่ 4 ในปี 2564) ฉะนั้น เงื่อนไขทางธุรกิจที่ตนเองหรือครอบครัวมีผ่านการสั่งสมทุนมาอย่างยาวนานในพื้นที่จึงกลายเป็นเงื่อนไขที่มีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการสร้างอำนาจบาร์มีบนพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างตนเองและตัวแสดงอื่นภายในท้องถิ่นซึ่งทำให้เห็นว่ามิติทางอำนาจที่ตัวแสดงชนชั้นนำท้องถิ่นได้อาศัยกลไกทางธุรกิจในการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ หรือเงื่อนไขความสัมพันธ์ระหว่างการเป็นนายจ้างและลูกจ้างที่ผูกพันอยู่กับเครือข่ายธุรกิจของตนมาอย่างยาวนานจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้บุคคลผู้นั้นเป็นกลุ่มที่ได้รับการมอบคุณค่าทางอำนาจ และสั่งสม

ถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่นคือ จากรุ่นพ่อรุ่นแม่มาสู่รุ่นลูกที่ยังคงได้รับอำนาจบารมี (charismatic authority) ดังกล่าวเหล่านั้นอยู่ภายในท้องถิ่น

## 2.2 กลุ่มข้าราชการ

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของข้าราชการที่มีต่อท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในยุคของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พบว่า เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญและมีความโดดเด่นเหนือตัวแสดงอื่นในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นอันด้วยเหตุผลของการยึดอำนาจการปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 มาตรา 44<sup>\*</sup> และหมายรวมถึงการประกาศกฎอัยการศึกที่มีใจความเป็นการให้อำนาจเบ็ดเสร็จที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพียงผู้เดียวในการควบคุมกำกับทิศทางเชิงสถาบันซึ่งในที่นี้คือโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจของราชการส่วนกลางที่เข้มงวดกระทั่งทำให้เกิดภาวะชะงักงันและการถดถอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการนำโครงสร้างและตัวแสดงที่มีอยู่ในโครงสร้างระบบราชการประจำเข้าไปครอบทับแทนโครงสร้างเดิมในราชการส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งนั่นคือการปิดกั้นอำนาจของตัวแสดงทางการเมืองหรือท้องถิ่นที่ถูกกดทับด้วยการลดทอนไม่ให้มีอำนาจ ฉะนั้นนับตั้งแต่รัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชาเข้ามามีบทบาททางอำนาจเริ่มต้นในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้นได้แสดงให้เห็นถึงพลังของระบบราชการที่มีต่อราชการส่วนท้องถิ่นมากขึ้น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 256-259) ประกอบด้วย

1. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 7 เรื่องห้ามชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ส่งผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติสั่งขยายระยะเวลาการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้กำหนดให้ใช้วิธีการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ด้านการบริหารงานท้องถิ่น การคลังท้องถิ่น การศึกษาท้องถิ่น การอนามัยและการสาธารณสุข กฎหมาย ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น โยธาธิการ ผังเมือง หรือโครงสร้างพื้นฐาน หรือด้านอื่นตามที่คณะกรรมการสรรหาเห็นสมควร และอย่างน้อย 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมีคุณสมบัติเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษหรือระดับ 8 ขึ้นไป โดยกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งตามประกาศนี้ดำรงตำแหน่งจนกว่าจะมีการจัดเลือกตั้งสภาท้องถิ่นตามกฎหมายและกรณีที่มีผู้บริหารท้องถิ่นครบวาระ

<sup>\*</sup> มาตรา 44 ความว่า “ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการ ระงับยับยั้ง หรือกระทำการใดๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย และรัฐธรรมนูญนี้”

หรือว่างลงนั้นให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน (ราชกิจจานุเบกษา, 2557e)

ปฏิบัติการทางการปกครองในช่วงระยะแรกของคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ส่งผลให้เกิด การลดทอนทางอำนาจของเครือข่ายตัวแสดงทางการเมืองในโครงสร้างสถาบันการปกครองท้องถิ่นลง ไปผ่านการครอบทับด้วยตัวแสดงที่เป็นข้าราชการประจำในการทำหน้าที่แทน อันเป็นคุณลักษณะของ การสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบราชการไทยมากขึ้น และแม้ต่อมามีการออกคำสั่งหัวหน้าคณะ รักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการ ชั่วคราว ซึ่งได้กำหนดให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ครบวาระและพ้นจากตำแหน่งไปแล้วให้ กลับมารายงานตัวและทำหน้าที่ได้ตามเดิมจนกว่าจะมีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 266-267) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็ยังคงแสดงให้เห็นถึงพลังอำนาจของระบบ ราชการที่มีข้าราชการประจำมีอำนาจเหนือตัวแสดงทางการเมืองอยู่ดีโดยเฉพาะการใช้อำนาจในการ เข้ามาควบคุมกำกับทิศทางการดำเนินงานเชิงสถาบันดังปรากฏจากประกาศคณะรักษาความสงบ แห่งชาติที่ 104/2557 เรื่องการกำกับดูแลค่าใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเข้าไปทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ติดตามตรวจสอบการ ใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงการไม่ ไว้วางใจต่อตัวแสดงทางการเมืองในราชการส่วนท้องถิ่น และเลือกที่จะมอบอำนาจให้ข้าราชการ ประจำเข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจและกำกับการเบิกจ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแทน (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 270-271) ฉะนั้น จึงทำให้เห็นว่าบทบาทของข้าราชการ ประจำที่มีอำนาจมากกว่าข้าราชการทางการเมือง ประกอบกับท่ามกลางการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส โควิด 19 ก็เป็นสาเหตุที่ทำให้ตัวแสดงประเภทข้าราชการทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในบางพื้นที่ได้เสียชีวิตไปจากเชื้อไวรัสดังกล่าวเช่นเดียวกัน เป็นเหตุทำให้บุคลากรในตำแหน่ง อื่นต้องมาทำหน้าที่แทน อันก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือซ้อนทับในการทำงานที่ทำให้ขอบเขตความ รับผิดชอบขยายวงกว้างมากขึ้น ดังปรากฏตัวอย่างที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด นราธิวาสที่ผู้อำนวยการกองคลังซึ่งเป็นข้าราชการประจำต้องรักษาการแทนทั้งในตำแหน่งนายก องค์กรการบริหารส่วนตำบล และตำแหน่งปลัดตำบลที่ติดเชื้อไวรัสโควิด 19 และเสียชีวิตในเวลาต่อมา

“ตอนนี้ของ อบต. ที่คือ ไม่มีนายกฯ กับปลัดด้วยนะ นายกฯเสียชีวิตจากโควิด 19 ไป เมื่อเดือนก่อน ก็เลยตกทั้งคณะไง ตอนนี้ที่เลยต้องรักษาการในหลายตำแหน่งมาก” (ลำละห์ กะ ละหะ ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลเรือเสาะออก อำเภอเรือเสาะ จังหวัด นราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2564)

ฉะนั้น ไม่ว่าจะถูกกดทับด้วยโครงสร้างของระบบราชการ หรือสถานการณ์การแพร่ระบาดของ เชื้อไวรัสโควิด 19 บทบาทและสถานะของข้าราชการประจำก็ยังมีบทบาทสำคัญเหนือตัวแสดงอื่น



ที่มีอยู่ภายในโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐกลับให้ความไว้วางใจมากกว่าตัวแสดงอื่น ทั้งนี้ สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการประจำเป็นตัวแสดงที่ถูกละเลยว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเหนือข้าราชการทางการเมืองท้องถิ่นอาจเนื่องมาจากเงื่อนไขที่มาจากประวัติทางการศึกษา และการสื่อสารด้วยการใช้ภาษาไทยซึ่งเป็นภาษาราชการในบริบททางการที่พบว่าเป็นปัญหาสำคัญ ซึ่งจากการสัมภาษณ์บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็จะพบว่าปัญหาทางการศึกษาของผู้มาท้องถิ่น หรือข้าราชการทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญอย่างมากในการขับเคลื่อนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการทำงานร่วมกับข้าราชการประจำที่มีระดับการศึกษาขั้นต่ำด้วยวุฒิปริญญาตรี เป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหาและทำงานร่วมกันไม่ได้

“ระดับการศึกษาของผู้มาท้องถิ่นมีผลอย่างมากกับการทำงานร่วมกับข้าราชการประจำคนอื่นๆ คือพี่อยากให้ผู้มาท้องถิ่นอย่างน้อยจบปริญญาตรีไว้ อย่างน้อยเวลาเราพูดถึงเรื่องกฎระเบียบหรือหนังสือ เขาก็จะเข้าใจบ้าง อ่านหนังสือออก ตีความได้ว่าอันนี้ไม่ได้ อันนี้ต้องทำแบบนี้ ไม่ใช่มางั้นนับหนึ่งใหม่ คือ อย่างน้อยเวลาเขาดูหนังสือ เขาก็สามารถตีความได้ กฎหมายมันกำหนดแบบนี้ มันก็ต้องทำแบบนี้แหละแบบนี้ เลยอยากให้รัฐบาลระบุไปเลยว่า คุณสมบัติของคนที่จะมาเป็นนายก อ.บ.ต.ต้องระดับปริญญาตรีขึ้นไป อย่างที่พี่เนี่ย นายก อ.บ.ต. จบแค่ ป.6 ค่ะ แต่ผู้ใต้บังคับบัญชากลับมีระดับการศึกษาที่สูงกว่า และอีกเรื่องคือภาษานายกใช้ภาษาไทยได้ไม่ดี ทีนี้เวลาอ่านเอกสารราชการหรือจะตีความเอกสารทางการอะไรก็ไม่ได้ อ่านไม่ได้ ไม่เข้าใจ เพราะเค้าใช้ภาษามลายู ภาษายาวีกันไงซึ่งเป็นภาษาถิ่นที่ใช้ทั้งในทางการและไม่ทางการ” (ลำละห์ กะละหะ ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลรีอเสาะออก อำเภอรีอเสาะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2564)

“ศักยภาพการบริหารงานยังไม่โอเค การจะมาเป็นผู้บริหารเหนือจากเรา เขาน่าจะมีความรู้ ความสามารถ ศักยภาพที่มันมากกว่านี้ บางครั้งเราเป็นคนถือระเบียบ แต่บางครั้งนายกเขาไม่รู้ ไม่ได้ศึกษาด้านตรงนี้ ก็ไม่ได้มีความรู้ที่สูงกว่านี้อะค่ะ ซึ่งบางครั้งมันก็กระทบกับเรา ซึ่งบางทีนายกาก็จะเอาแต่ชาวบ้าน และบางทีเราจะเอาตามชาวบ้านมากไม่ได้ เราต้องยึดถือระเบียบตามกฎหมาย ซึ่งก็ต้องอธิบายนายกว่ามันไม่ได้ อย่างนั้น อย่างนี้ ให้ทำอย่างอื่นได้ไหม ที่มันถูกต้องตามระเบียบ ให้แก้หาวิธีการอย่างอื่นอะค่ะ คือที่ว่าการศึกษาของนายกก็สำคัญค่ะ ในการที่จะทำงานร่วมกัน” (สุมาลี ชาญแก้ว ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบันนังสาเรง อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2564)

“ปัญหาสำคัญก็เป็นเรื่องความรู้ที่มันแหละครับ อย่างที่รู้จักกันว่า สำหรับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วเนี่ย ก็ไม่ได้มีความรู้อะไรมากมาย ผมมองว่าการกำหนดคุณสมบัติของตำแหน่งในการเข้าสู่การเป็นนายกควรกำหนดคุณสมบัติใหม่ ผมมองว่าควรจะมีรู้ระดับหนึ่ง อย่างน้อยคือการกำหนดคุณสมบัติของตำแหน่งนายกฯ ถ้าจะให้บริหารงบประมาณ 10 ล้าน-

100 ล้านขึ้นไป ผมมองว่าควรเป็นคนที่มีคุณสมบัติสูงกว่านั้น...” (เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลเฉลิม อำเภอรະแงะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 5 พฤศจิกายน 2564)

ฉะนั้น จากตัวอย่างข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่าไม่ว่าจะเป็นกับดักเชิงโครงสร้างที่มาจากราชการส่วนกลาง หรือกับดักที่เกิดขึ้นจากตัวแสดงทางการเมืองที่อยู่ในโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะประเด็นทางการศึกษา และการสื่อสารโดยใช้ภาษาไทยของผู้นำท้องถิ่นถือว่าเป็นเงื่อนไขหรือเหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐกลับเลือกให้คุณค่า ให้ความสำคัญ และให้ความไว้วางใจต่อตัวแสดงประเภทข้าราชการประจำมากกว่าตัวแสดงข้าราชการทางการเมืองที่อยู่ภายในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบกับการมุ่งเน้นการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางจึงยิ่งทำให้รัฐกลับเลือกให้ความสำคัญกับตัวแสดงประเภทข้าราชการประจำที่อยู่ในโครงสร้างการควบคุมบังคับบัญชามากกว่าตัวแสดงอื่นที่อยู่นอกโครงสร้างเพราะนั่นคือองค์ประกอบที่รัฐไม่สามารถควบคุมกำกับกับการดำเนินงานได้ ซึ่งบางครั้งเงื่อนไขของตัวแสดงที่กระจัดกระจายอยู่นั้นอาจกลายเป็นเงื่อนไขที่เข้ามาคุกคามหรือลดทอนการดำเนินงานของระบบรัฐราชการไทยที่มีรัฐส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมกำกับทิศทางการขับเคลื่อนเชิงสถาบันภายในรัฐสูงสุดตามแนวทางการรวมศูนย์อำนาจได้

การให้ความสำคัญกับข้าราชการประจำของรัฐส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำที่อยู่ในโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่น หรือโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคล้วนเป็นองค์ประกอบของตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาททางอำนาจภายในสถาบันราชการส่วนท้องถิ่น หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกับเครือข่ายตัวแสดงดังกล่าวด้วยเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหรือหน้าที่ที่เป็นไปตามบทบัญญัติทางกฎหมาย หรือแม้แต่ความสัมพันธ์กับข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นๆในพื้นที่ซึ่งอาจจะเข้ามามีบทบาทกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเงื่อนไขที่ไม่เป็นทางการหรือเป็นความสัมพันธ์เฉพาะตัวหรือเฉพาะพื้นที่ ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐบาลที่อยู่ในรูปของข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐในระดับจังหวัดและอำเภอ ประกอบด้วย ครูในโรงเรียน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผู้นำสายปกครองท้องถิ่น กลุ่มข้าราชการระดับล่างที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการพลเรือนที่เป็นกลุ่มมุสลิม มีเชื้อสายมลายู และผ่านระบบการศึกษาแบบไทยที่ใช้ภาษาไทยเป็นภาษาหลักในการสื่อสารได้กลายเป็นกลุ่มตัวแสดงหลักที่ท้องถิ่นและรัฐส่วนกลางได้เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ ด้วยหวังว่ากลุ่มตัวแสดงดังกล่าวจะเป็นตัวกลางในการประสานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนมลายูมุสลิมในท้องถิ่นที่ไม่สามารถสื่อสารด้วยภาษาไทยได้ (ศรีสมภพ จิตรภิมมัยศรี, 2563, น. 117) กลุ่มนี้ถือว่าเป็นกลุ่มสำคัญที่ได้รับมอบอำนาจทางกฎหมาย (legal authority) ให้อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์กับรัฐส่วนกลาง และจะเป็นตัวแสดงที่มีอำนาจบารมี (charismatic authority) มากขึ้นหากมีเงื่อนไขบางอย่างที่สัมพันธ์กับบรรทัดฐานทางสังคมท้องถิ่นของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

## 2.3 กลุ่มพลเมือง กลุ่มปัญญาชน และกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมอื่นๆ

คนกลุ่มนี้จะเป็นตัวแสดงหน้าใหม่ที่เข้ามามีบทบาทภายในท้องถิ่น หรือเข้ามามีบทบาทด้านใดด้านหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนภารกิจที่เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การเข้าไปร่วมดำเนินการในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ การฝึกอบรม และปฏิบัติการอื่นๆที่ทำให้กลุ่มดังกล่าวได้เข้าไปมีความสัมพันธ์ในรูปของเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยมองว่ากลุ่มดังกล่าวจะเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพและความสามารถอันมาจากองค์ประกอบของเงื่อนไขทางการศึกษา ศาสนา ความรู้ความสามารถ และศักยภาพความเป็นนักกิจกรรมที่ทำให้ตัวแสดงเหล่านั้นมีความใกล้ชิดกับเครือข่ายภายในชุมชน ขณะที่ยีกด้านหนึ่งกลับพบว่ากลุ่มดังกล่าวได้เข้ามาปฏิบัติสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยมิติที่เป็นปฏิปักษ์ในลักษณะของการทำลาย ตรวจสอบการทำงาน เป็นกระบอกเสียงในการวิพากษ์วิจารณ์ประเด็นทางสังคม หรือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผลพวงมาจากการดำเนินนโยบาย หรือกิจการด้านใดด้านหนึ่งของรัฐที่กระทบหรือลดทอนศักยภาพความเป็นท้องถิ่น เงื่อนไขดังกล่าวได้ส่งผลให้เครือข่ายภายในกลุ่มนี้กลายเป็นกลุ่มสำคัญที่เข้ามามีบทบาทเป็นตัวกลางในการประสานความสัมพันธ์ หรือเป็นตัวแทนในการต่อรอง เรียกร้องบางสิ่งบางอย่างโดยเฉพาะการเรียกร้องสิทธิชุมชนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบนฐานที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับ หรือประนีประนอมร่วมกันได้

1. กลุ่มพลเมือง กลุ่มปัญญาชน และกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมที่เข้ามามีความสัมพันธ์ในมิติของความร่วมมือ

ตัวแสดงกลุ่มนี้พบว่าเป็นกลุ่มตัวแสดงท้องถิ่นที่เข้ามามีบทบาทในมิติที่เป็นการส่งเสริมการกระทำหรือการขับเคลื่อนดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประเด็นที่พลเมือง กลุ่มปัญญาชน และกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมให้ความสนใจที่จะเข้ามามีความสัมพันธ์กับเครือข่ายเชิงสถาบันท้องถิ่นด้วยการสะท้อนประเด็นปัญหาหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาในชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กลุ่มที่ขับเคลื่อนประเด็นเยาวชน ประเด็นสตรี ประเด็นเหยื่อผู้ได้รับผลกระทบ ประเด็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ประเด็นสันติภาพ และประเด็นอื่นๆที่อยู่ในขอบข่ายภารกิจการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้เมื่อเข้ามามีความสัมพันธ์กับเครือข่ายสถาบันท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่องได้ส่งผลให้ตัวแสดงดังกล่าวกลายมาเป็นตัวแสดงหลักที่อยู่ในรูปของเครือข่ายความร่วมมือซึ่งมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“พี่เคยได้เข้าไปทำงานร่วมกับ อ.บ.ต.อัยเยอร์เวง ที่จังหวัดยะลา เนื่องจากปลัดเขาเป็นคนรุ่นใหม่ อายุใกล้เคียงกับพี่ แล้วที่นี้แนวคิดเรื่องการพัฒนาท้องถิ่นเขาก็ดีมาก มองชุมชนเป็นศูนย์กลาง รับฟังชุมชน เราก็เข้าไปทำโครงการร่วมกับท้องถิ่นต่อเนื่อง แล้วของพี่เอง พอ

เริ่มทำ พี่ก็ตั้งกลุ่ม ชื่อว่า กลุ่มหัวใจเดียวกัน คือ ตั้งเพื่อนจากนักเขียน นักข่าวส่วนกลาง มาตั้งกลุ่มเพื่อสอนเยาวชน แล้วพอเราทำเอง บางทีเราก็ระดมเงิน ทำหนังสือขาย พอ อปท.เริ่มเห็นสิ่งที่เราทำ ก็เลยชวนเราไปทำโครงการร่วมกัน เขามึงบ เราเอาวิธิตัด เอาทรัพยากรบุคคลเราไปช่วย ส่วนใหญ่ก็ทำร่วมกัน ทำหลายแบบ คือเข้าไปช่วยเขาในเรื่องการอบรมเยาวชนอะไรแบบนี้ สำหรับพี่ก็ไปผลักดันเรื่องฮาลาบาลาให้เป็นเมืองมรดกโลก ในส่วนของหน่วยงานเทศบาล หรือท้องถิ่นหลายที่พี่ก็ไปทำค่ายเยาวชนให้ พี่ก็ประชุมการทำงานร่วมกับวง ITP คือ เขาจะเอาคนที่ เป็นแกนนำภาคประชาสังคมในพื้นที่ไปคุยร่วมกันในวงปิด ห้ามเปิดเผยว่ามีใครบ้าง เพราะฉะนั้นในพื้นที่ คนที่เข้าไปทำกิจกรรมร่วมกันทั้งหมดก็จะรู้จักกันหมด สามารถพูดเปิดใจกันได้ ความเห็นต่างกันได้ เราสามารถถกเถียงกันได้...” (ชุมศักดิ์ นรารัตน์วงศ์ ตัวแทนภาคประชาสังคมกลุ่มหัวใจเดียวกัน, ผู้ให้สัมภาษณ์, 14 กรกฎาคม 2564)

“สำหรับสภาประชาสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่พี่ที่เป็นประธานสภานั้น เราเข้ามาเพื่อเป็นตัวกลางประสานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนเพื่อนำสิ่งที่ประชาชนต้องการเรียกร้องมาให้รัฐได้รับรู้ ซึ่งตรงนี้เป็นความร่วมมือที่เราทำให้กับรัฐด้วยการเสนอปัญหาหรือสิ่งที่ประชาชนต้องการ เพราะด้วยสภาพพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ประชาชนพลเมืองในพื้นที่เองก็ไม่สามารถแสดงบทบาทได้อย่างเต็มที่เพราะมันอาจจะถูกคุกคาม เราจึงต้องนำสิ่งที่ประชาชนเรียกร้องมาสื่อสารให้ภาครัฐ หรือสถาบันท้องถิ่นเข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้ได้ อันนี้คือบทบาทและความสำเร็จของเราที่เราทำได้...” (ดุลการิม อัสมะแอ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 5 เมษายน 2565)

“อปท.ของเราเข้าไปมีความสัมพันธ์กับหลายเครือข่ายเลย โดยเฉพาะกลุ่มเด็กและเยาวชนในพื้นที่ ซึ่งกลุ่มนี้เป็นกลุ่มสำคัญเพราะเป็นกลุ่มที่มีการศึกษา อย่างที่นี้เราก็มียุทธศาสตร์ตามสัปดาห์ ซึ่งเป็นโครงการของกลุ่มสภาเด็กและเยาวชน เราเน้นสร้างเครือข่ายกับเด็กและเยาวชน เราส่งเสริมในเรื่องกิจกรรมและพัฒนาศักยภาพของเขาให้ความรู้เรื่องวิชาการ ไปแลกเปลี่ยนเรียนรู้ บางครั้งให้เขาเป็นหูเป็นตาในการสอดส่องดูแลรายงานปัญหาที่พบในพื้นที่...” (ชุลกีฟลี เฮ็งปิยา นายกองค้การบริหารส่วนตำบลยะรัง อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

“เรามีหลายกลุ่มเลยมาทำงานร่วมกันกับเรา เพราะการทำงานท้องถิ่นเราไม่สามารถทำลำพังได้ ต้องมีตัวแสดงหลายฝ่ายมาช่วยเหลือนับสนุน อย่างของพี่เองเวลาทำประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนในพื้นที่ พี่ก็เข้าไปขอความร่วมมือจากกลุ่มลูกเหรียงเข้ามาเป็นตัวนำหลัก โดยเฉพาะน้องชมพู่ที่พี่ไปขอความร่วมมือมาช่วยในเรื่อง 5ส. เวลาที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับเด็กก็จะประสานกลุ่มลูกเหรียงนี้ละเข้ามาเป็นวิทยากร นอกจากนั้นก็ยังมีกลุ่มบัณฑิตอาสา กลุ่มครูคืนถิ่นซึ่งเป็นกลุ่มที่จบครูใหม่ๆมาช่วยให้ความรู้ ช่วยให้คำแนะนำผู้ปกครอง นอกจากนั้นยังมีอีกหลายกลุ่มที่เข้ามาทำงานร่วมกัน เช่น กลุ่มสุขภาพ กลุ่มเกษตร กลุ่มผู้หญิงชายแดนใต้ เป็นต้น...” (นวรรตน์ เพ็ชรเรื่อนทอง ปลัดเทศบาลตำบลโย อำเภอมือ จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 4 กันยายน 2564)

ลักษณะดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่าเครือข่ายที่เป็นมิติของความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันนั้นพบว่ามีความหลากหลายฝ่าย หรือหลากหลายตัวแสดงที่เข้ามา มีความสัมพันธ์ และเป็นตัวแสดงที่อยู่ในรูปของบุคคล ได้แก่ แกนนำเยาวชน แกนนำกลุ่มสตรี ประชาชน ชาวบ้าน หรือผู้มีความรู้ความสามารถด้านใดด้านหนึ่ง หรือนิติบุคคล ได้แก่ สภาประชาสังคมจังหวัด ชายแดนภาคใต้ ที่พบว่าเป็นตัวอย่างภาคประชาสังคมที่มุ่งเป็นตัวกลางประสานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชน ซึ่งเป็นการดำเนินงานเพื่อมุ่งสนับสนุน ผลักดัน และตอบสนองการขับเคลื่อนเชิงสถาบันที่อยู่ภายใต้โครงสร้างให้ดำเนินงานเป็นไปตามประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการตาม

2. กลุ่มพลเมือง กลุ่มปัญญาชน และกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมที่เข้ามามีความสัมพันธ์ในมิติของการเป็นปฏิปักษ์

ตัวแสดงกลุ่มนี้พบว่าเป็นตัวแสดงท้องถิ่นที่เข้ามามีบทบาทในมิติที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการกระทำหรือดำเนินนโยบายของรัฐผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้เกิดผลพวงตามมาในลักษณะของการเข้าไปลดทอนหรือกดทับศักยภาพความเป็นตัวตนของเครือข่ายสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่ทำให้องค์การที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินชีวิตได้ตามที่ควรจะเป็นภายใต้ครรลองของบรรทัดฐานทางสังคม หรือรูปแบบชีวิตแบบดั้งเดิมที่ผูกติดกับเงื่อนไขบางอย่างภายในพื้นที่ได้ เช่น การเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องฐานทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดการลุกฮือ หรือกระทำการบางอย่างที่เข้าข่ายในลักษณะคุกคาม หรือทำให้ทรัพยากรเสื่อมสภาพ ดังปรากฏจากการเคลื่อนไหวของเครือข่ายตัวแสดงที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกรเคลื่อนไหวทางสังคมในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตโรงงานอุตสาหกรรม หรือโครงการขนาดใหญ่ที่ทำให้เกิดการรุกรานฐานทรัพยากรทางธรรมชาติเดิม อันนำมาซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่น

“ในเขตสี่อำเภอของสงขลาเกิดการเรียกร้องของกลุ่มประชาชนในพื้นที่ กลุ่มประชาสังคม กลุ่มอื่นๆที่เข้ามาเคลื่อนไหวประเด็นต่างๆบ่อยมากเลยคะ เป็นตัวขัดขวางการทำงานของอบจ.มาก เออะอะอะอะก็ประท้วง อย่างโครงการขนาดใหญ่ที่เราคิดว่าดี แต่พอเอาไปลงหรือได้รับการอนุมัติกลับถูกต่อต้านจากกลุ่มเหล่านี้อย่างมาก ประชาชนในพื้นที่เขาไม่ยอม ก็เลยเข้ามาประท้วงกันเยอะมาก มันก็เลยทำให้เราทำอะไรไม่ได้เลย ไม่ว่าจะถูกหรือผิด ดีหรือไม่ดี ต่างคนต่างมีแนวคิดเป็นของตัวเอง โครงการมันก็เลยดันไปหมด” (ปรินดา ปาลาเร่ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2565)

“ถ้าดูเรื่องกลุ่มประชาสังคมที่มีบทบาท และรัฐมองว่าเป็นกลุ่มอีกฝั่งหนึ่งที่ Negative กับรัฐนั้น ก็จะพบว่ามันมีสภาประชาสังคมเพื่อสันติภาพ (CAP) อันนี้เป็นอีกกลุ่ม หรือเป็นอีกฝั่งที่รัฐมองว่า Negative กับรัฐ (ตรงข้ามกับสภาประชาสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็น Positive กับรัฐ) กลุ่มนี้ก็จะมีความใกล้ชิดอิสลาม ประชาชนในท้องถิ่น กลุ่มนี้จะเข้ามามีบทบาทอย่างมาก

แทนที่น้องมลายูมุสลิมในพื้นที่เพื่อโจมตีกระทำต่างๆที่เป็นการคุกคามจากฝั่งรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐหรือฝ่ายความมั่นคงมักมองคนที่อยู่ในเครือข่ายประชาสังคมกลุ่มนี้ว่าเป็นแกนนำปลุกระดมให้มีความคิดเห็นต่างจากรัฐ หรือการสร้าง ความแตกแยกให้เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับรัฐ...” (อับดุลเราะมัน มอลอ นักวิชาการและนักกิจกรรมเคลื่อนไหวทางสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ผู้ให้สัมภาษณ์, 14 พฤษภาคม 2565)

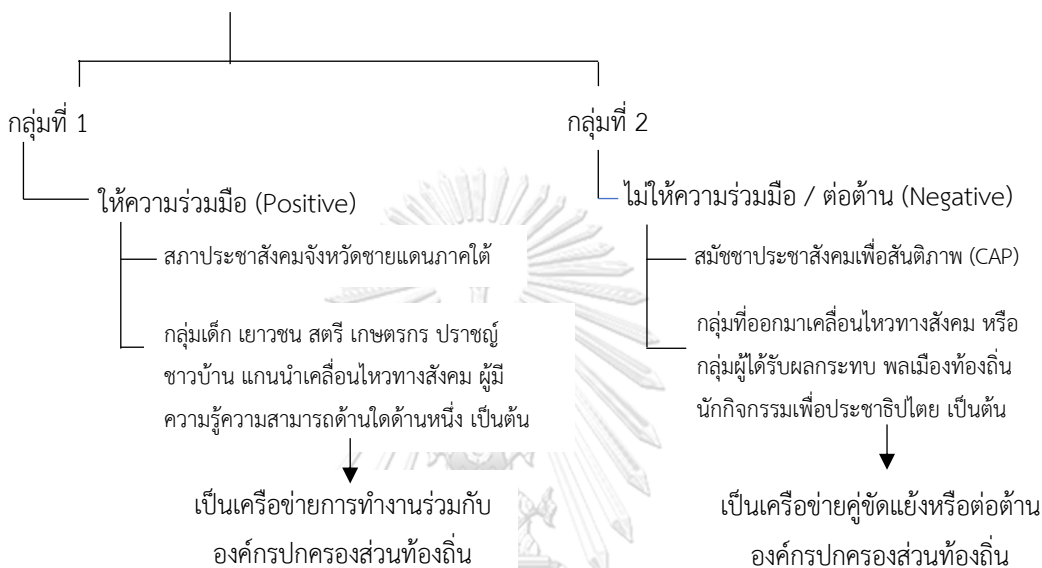
การให้สัมภาษณ์ของรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา และเครือข่ายกลุ่มนักวิชาการหรือนักกิจกรรมทางสังคมดังกล่าวได้แสดงให้เห็นองค์ประกอบของตัวแสดงที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแสดงที่ถูกมองจากรัฐในอีกด้านหนึ่งที่เป็นคู่ตรงข้ามหรือเป็นคู่ขัดแย้งในบริบทความสัมพันธ์กับรัฐ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ากลุ่มดังกล่าวก็เป็นกลุ่มสำคัญที่เข้ามามีบทบาทเคลื่อนไหวด้วยการเป็นกระบอกเสียง หรือเป็นตัวแทนประชาชนมุสลิมในพื้นที่เพื่อเรียกร้อง หรือต่อต้านการกระทำบางอย่างของรัฐที่อาจเข้าข่ายการกระทำละเมิดสิทธิ หรือก้าวท้าวความเป็นตัวตนจนกระทั่งเข้ามาคุกคามการดำเนินชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น การแสดงวิสัยทัศน์ด้วยการออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องความเป็นธรรมจากกรณีการคุกคามของเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ามากระทำการอนุมัติโครงการหรือขับเคลื่อนโครงการต่างๆที่ถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามวิถีชุมชนที่คนในท้องถิ่นเคยมีมา โดยเฉพาะกรณีโครงการขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในพื้นที่สี่อำเภอของจังหวัดสงขลา ที่พบว่ารัฐกำหนดให้เป็นเขตอุตสาหกรรม หรือพื้นที่ก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่หลายโครงการ อันนำมาซึ่งความไม่พอใจจากเครือข่ายภายในโครงสร้างท้องถิ่นที่มองว่าการดำเนินการดังกล่าวได้สร้างผลกระทบที่ทำให้วิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนต้องเปลี่ยนแปลงไป หรือทำให้แหล่งทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ซึ่งมีอยู่เดิมในพื้นที่กลับถูกทำลายด้วยกลไกการกระทำของรัฐที่ใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันกลางในการขับเคลื่อนโครงการ การออกมาเคลื่อนไหวของเครือข่ายตัวแสดงดังกล่าวได้แสดงให้เห็นมิติความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งกันระหว่างเครือข่ายตัวแสดงภายในท้องถิ่นที่ออกมาเคลื่อนไหวกับตัวแสดงทางอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการกระทำการตัดสินใจบางอย่างที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อตัวแสดงเหล่านี้เข้ามามีบทบาทกระทำการบางอย่างในการเคลื่อนไหวเรียกร้องประเด็นเรื่องต่างๆที่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชนท้องถิ่นจึงส่งผลให้ตัวแสดงเหล่านี้มักถูกมองว่าเป็นขั้วตรงข้ามที่มีความขัดแย้ง หรือเป็นศัตรูกับรัฐ

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะตัวแสดงในกลุ่มพลเมือง กลุ่มปัญญาชน และกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมจะเข้ามามีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทิศทางเชิงบวกที่มีลักษณะเป็นความร่วมมือกับรัฐ หรือเป็นความสัมพันธ์ในทิศทางเชิงลบที่มีลักษณะเป็นการเข้ามาคุกคามหรือต่อต้านการกระทำบางอย่างของรัฐ ล้วนปฏิเสธไม่ได้ว่าตัวแสดงดังกล่าวมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับความเป็นธรรม หรือสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นมากขึ้นภายใต้บริบทความเป็นประชาธิปไตยที่ทุกคนในท้องถิ่นพึงมีสิทธิที่จะเข้ามามีบทบาทหรือ

อำนาจในการกระทำการ หรือตัดสินใจบางอย่างที่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตตามแนวทางวิถีดั้งเดิมของท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งของการบริหารจัดการท้องถิ่นตนเองตามหลักประชาธิปไตย

รูปภาพที่ 65 กลุ่มพลเมือง กลุ่มปัญญาชน และกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมอื่นๆในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้การบริหารราชการของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

กลุ่มพลเมือง กลุ่มปัญญาชน และกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม



ที่มา : โดยผู้วิจัย

## 2) ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดง

เมื่อพิจารณาถึงเรื่องความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงภายใต้โครงสร้างการเมืองการปกครองท้องถิ่นในช่วงการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ผู้วิจัยขอแบ่งการวิเคราะห์และอธิบายเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

### 1. ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในช่วงรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชานั้นสามารถอธิบายความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงตามแนวคิดเรื่องอำนาจของ Steven Lucks ได้ 3 มุมมอง กล่าวคือ

#### 1.1 มุมมองพหุนิยมทางอำนาจ (Pluralists View of Power)

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันท้องถิ่นและโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นด้วยมุมมองนี้พบว่า เป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจภายใต้โครงสร้างบรรทัดฐานทางสังคมที่อิงความเป็น

จารีตท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในยุคนี้พบว่าความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ ความสัมพันธ์ทางอำนาจกับเครือข่ายสถาบันทางศาสนา และความสัมพันธ์ทางอำนาจกับเครือข่ายกลุ่มคนจีนที่เข้ามาประกอบการทำธุรกิจการค้าในพื้นที่ ขณะที่ความสัมพันธ์ทางอำนาจกับเครือข่ายโครงสร้างสายสัมพันธ์กับตระกูลเจ้าเมืองเดิมกลับไม่ได้มีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นอีกต่อไป เนื่องจากสายตระกูลดังกล่าวกลับเปลี่ยนแปลงไปประกอบอาชีพทำธุรกิจของครอบครัวโดยไม่ได้เลือกอาชีพนักการเมืองท้องถิ่นอีกต่อไป ซึ่งเป็นความเปลี่ยนแปลงทางอำนาจที่เกิดขึ้นภายในเครือข่ายโครงสร้างอำนาจเดิมของท้องถิ่น

ฉะนั้น เครือข่ายความสัมพันธ์ทางอำนาจเดิมของท้องถิ่นที่ยังคงมีการผลิตซ้ำและได้รับการยอมรับจากเครือข่ายเชิงสถาบันท้องถิ่นคือ โครงสร้างอำนาจที่มาจากองค์ประกอบของสถาบันทางศาสนา ที่เข้ามามีความสัมพันธ์ทางอำนาจร่วมกันกับเครือข่ายโครงสร้างอำนาจใหม่ที่มีองค์ประกอบเงื่อนไขมาจากปัจจัยทางการศึกษา เศรษฐกิจ และการเข้าไปมีบทบาททางสังคมในรูปแบบใหม่ๆ กระทั่งเกิดการยอมรับในสถานะและความมีตัวตนทางอำนาจ ได้แก่ อำนาจที่มาจากสถาบันทางศาสนาของสายตระกูลโต๊ะมีนาที่สืบทอดมาถึงนางสาวเพชรดาว โต๊ะมีนา ผู้เป็นบุตรของนายเด่น โต๊ะมีนา และทายาทรุ่นที่สามของหะยีสุหลงนักการศาสนาผู้มีบทบาทเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมให้กับเครือข่ายมลายุมุสลิมในพื้นที่ ซึ่งบทบาทของตระกูลโต๊ะมีนาในปัจจุบันที่ตกทอดมาถึงนางสาวเพชรดาว โต๊ะมีนาพบว่าเป็นตัวอย่างโครงสร้างอำนาจเดิมที่อยู่ในกรอบความสัมพันธ์กับการเมืองระดับชาติ ขณะที่อีกด้านหนึ่งของการเมืองท้องถิ่นก็พบว่าเป็นโครงสร้างอำนาจที่ผูกติดกับเงื่อนไขความเป็นจารีตดั้งเดิมของท้องถิ่นเช่นเดียวกัน เช่น ตระกูลล่ากูต ซึ่งเป็นตระกูลเครือข่ายผู้นำศาสนาในตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลาที่พบว่าเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงเครือญาติกับนักการเมือง และฝ่ายสภาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าม่วง รวมไปถึงความสัมพันธ์กับเครือข่ายกลุ่มผู้นำฝ่ายปกครองท้องถิ่นอย่างกำนันและผู้ใหญ่ที่พบว่าเป็นเครือญาติที่มีความสัมพันธ์ด้านใดด้านหนึ่งกับตระกูลดังกล่าวซึ่งเป็นตระกูลที่มีความสัมพันธ์กับสถาบันทางศาสนา

“การสร้างทีมทำงานระหว่างฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นกับท้องที่ ที่นี้เป็นญาติพี่น้องกันกับฝั่งตระกูลโต๊ะอิหม่าม ชื่อว่า เจ๊ะหลี ล่ากูต นามสกุลเดียวกันซึ่งประจำอยู่มีลยิดบ้านกระฮาน (กุฮาน) เป็นญาติพี่น้องกัน เป็นทีมเดียวกันกับ นายก อ.บ.ต.ท่าม่วง แต่ก่อนอย่างผู้ใหญ่บ้านสันติ ล่ากูตก็เคยเป็นทีมบริหารท้องถิ่นร่วมกับนายๆของ อ.บ.ต.ท่าม่วง แล้วทีนี้พอผู้ใหญ่บ้านคนก่อนเกษียณก็เลยย้ายจากนั่นมานี่ ส่วนประธานสภาท้องถิ่น อ.บ.ต.ท่าม่วงตอนนี้ ก็เป็นเครือญาติกับโต๊ะอิหม่าม ซึ่งแต่ก่อนก็เคยเป็นผู้ใหญ่บ้านมาก่อน ก่อนจะมาเป็นประธานสภาท้องถิ่นที่นี่ ทีมเราที่มีความสัมพันธ์กับเครือข่ายศาสนาเราก็เลยเป็นมาหลายสมัยแล้ว คือ ความสัมพันธ์กับผู้นำศาสนากับประชาชนแบบใกล้ชิดเป็นกันเอง เข้าถึงทำให้เราเป็นไปได้หลายสมัย เราฟอร์มทีมขึ้นมาแล้วก็ไปถามชาวบ้านว่าเห็นเหมาะสมหรือไม่ ชาวบ้านบอกว่าเหมาะสมก็เลยโอเค...” (เจ๊ะหลี ล่ากูต ผู้นำศาสนาประจำมีลยิดบ้านกระฮาน ตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19



มิถุนายน 2564; ลันติ ล่ากูด ผู้ใหญ่บ้านกระแวน ตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา, 17 มิถุนายน 2564; สามารถ หวังสา ประธานสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564)

ตัวอย่างตระกูลล่ากูดในพื้นที่ตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา จึงเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นได้ว่า ตัวแสดงที่จะมีความสำคัญและถูกให้คุณค่าจากเครือข่ายภายในท้องถิ่นได้นั้นด้านหนึ่งจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับเงื่อนไขความเป็นจารีตดั้งเดิมของท้องถิ่นที่ผูกติดกับสถาบันทางศาสนา ไม่ว่าจะเป็นลักษณะเป็นความสัมพันธ์โดยตรง หรือโดยอ้อม จะเป็นเครือข่ายตระกูลที่มีชื่อเสียงหรือไม่มีชื่อเสียง และมีระยะเวลาในการสืบทอดมาถึงทายาทหลายรุ่นเหมือนตระกูลโต๊ะมีนาหรือไม่มีก็ตาม แต่สิ่งที่ทำให้เห็นองค์ประกอบในการก่อรูปความเป็นตัวแสดงชนชั้นนำในท้องถิ่นได้นั้น เงื่อนไขสำคัญคือความสัมพันธ์ทางศาสนาด้านใดด้านหนึ่งของตัวแสดงนั้นๆ ที่ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการประกอบสร้างภาพลักษณ์ความเป็นชนชั้นนำหรือเป็นตัวแสดงท้องถิ่นที่ประชาชนในพื้นที่ให้การยอมรับ ซึ่งสอดคล้องกับผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนที่มองว่าผู้นำศาสนา หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับศาสนาเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญที่สามารถสร้างความเชื่อมั่นหรือสร้างความเคารพนับถือได้จากประชาชนในพื้นที่ ( $\bar{X} = 3.53$ ,  $SD = .84$ ) ซึ่งความสัมพันธ์กับเงื่อนไขดังกล่าวจะมีส่วนสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กลายเป็นสถาบันที่มุ่งส่งเสริมหรือสนับสนุนอัตลักษณ์ ภาษา และวัฒนธรรมอันเป็นความคาดหวังที่มาจากสายตาประชาชนในพื้นที่ ( $\bar{X} = 3.86$ ,  $SD = .85$ )

นอกจากสายสัมพันธ์ทางอำนาจที่เชื่อมโยงกับสถาบันทางศาสนาแล้วนั้น อีกมิติหนึ่งของความสัมพันธ์ทางอำนาจยังเกิดขึ้นมาจากเครือข่ายความสัมพันธ์กับตระกูลกลุ่มคนจีนที่เข้ามาตั้งรกรากและมีบทบาททางเศรษฐกิจในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นบทบาททางธุรกิจ การค้า การประกอบกิจการ หรืออื่นๆที่เกี่ยวข้องในพื้นที่อันก่อให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจที่หลากหลาย ประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อหรือผู้รับบริการ และผู้ขายหรือผู้ส่งมอบบริการ หรือแม้แต่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง และลูกจ้างในหลากหลายธุรกิจของตระกูลคนจีน ซึ่งพบว่าความสัมพันธ์เหล่านั้นมีผลต่อการประกอบสร้างความเป็นชนชั้นนำท้องถิ่นในพื้นที่ด้วยเงื่อนไขทางเศรษฐกิจการค้า กระทั่งสั่งสมจนมีอำนาจบารมีที่ผูกติดอยู่กับความพึงพอใจ ความไว้วางใจ และการได้รับการยอมรับจากเครือข่ายสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่น ดังตัวอย่างในสายตระกูลของนายกเทศมนตรีเทศบาลนครยะลา คือ “ตระกูลยิ่งชนม์เจริญ” ดังที่เคยกล่าวไปที่อาศัยความเป็นตระกูลคนจีนซึ่งประกอบธุรกิจการค้าในหลากหลายธุรกิจในพื้นที่เป็นส่วนนำทางให้เป็นที่รู้จักในท้องถิ่น ซึ่งมาจากความใกล้ชิด และความไว้วางใจในเครือข่ายตระกูลดังกล่าวที่มีการสั่งสมบารมีมาตั้งแต่บรรพบุรุษ รุ่นพ่อแม่ และตกทอดมาถึงรุ่นตัวเองในปัจจุบัน ซึ่งมรดกของบารมีที่เกิดจากการประกอบธุรกิจการค้าที่ถ่ายทอดมาจากรุ่นหนึ่งสู่อีกรุ่นหนึ่งได้กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างพลังทางอำนาจของตระกูลดังกล่าวที่ตกทอด

มาถึงรุ่นลูกมากขึ้น ประกอบกับเงื่อนไขประวัติทางการศึกษาและผลงานที่มีต่อชุมชนท้องถิ่นของผู้สืบทอดมรดกบารมีของสายตระกูลในรุ่นลูกพบว่ามีส่วนสำคัญที่ช่วยเพิ่มความหนักแน่นให้กับการประกอบสร้างตัวตนทางอำนาจเพื่อให้เกิดการยอมรับจากเครือข่ายทางสังคมภายในท้องถิ่นได้มากขึ้น ฉะนั้นมรดกความสัมพันธ์ที่บิดามารดาของตนเคยมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายทางสังคมภายในท้องถิ่นเรื่อยมาในอดีตถึงปัจจุบันได้กลายเป็นมรดกตกทอดที่ช่วยสนับสนุนให้ตัวแทนสายตระกูลดังกล่าวสามารถใช้โอกาสความเป็นที่รู้จักในชุมชนในการได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองท้องถิ่น และเป็นบทบาทที่ได้รับ การยอมรับให้เข้ามามีอำนาจที่เป็นทางการในการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อได้เข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวด้วยการมุ่งเน้นการพัฒนา และการสร้างความใกล้ชิดที่มากขึ้นกับชุมชน จึงส่งผลให้ผู้นำดังกล่าวได้รับการยอมรับให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนแสดงชนชั้นนำทางการเมืองท้องถิ่นหลายสมัย ซึ่งนั่นเป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่มาจากความมีบารมี กระทั่งสามารถสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจที่ตนเองมีผ่านเงื่อนไขทางกฎหมาย

*“ผมจบคณะเภสัชศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จบบริหารธุรกิจจากมหาวิทยาลัยควีนแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย จบบริหารภาครัฐที่นิด้า ต้นทุนในชีวิตผมมาจากครอบครัวผม ช่วยผมไวยะยะ ไม่ว่าจะ เป็นพ่อแม่ พี่ชายผมที่ทำมาตลอด พ่อแม่ผมบังคับบัญชาคนที่ทำงานอยู่ที่บ้านหลายร้อยคน ทุกคนอยู่ที่บ้านผมจน 60-70 ปี อยู่จนกระทั่งเป็น Life Long Employment คือเลี้ยงจนตาย เลี้ยงทั้งตัวเขาและลูก คนศรัทธาที่มีต่อพ่อแม่ผมก็สูงมาก แล้วมันก็ส่งต่อมาให้พี่ชายผม ผมก็ยึดถือมา อาจจะเป็นต้นทุนเฉพาะตัวที่ทำให้ผมได้มาทำหน้าที่ตรงนี้” (พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ นายกเทศมนตรีเทศบาลนครยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564)*

ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงอำนาจที่มาจากประวัติทางการศึกษา ผลงาน และมรดกบารมีที่ครอบครัวเคยสั่งสมมาในพื้นที่เป็นระยะเวลายาวนานได้เสริมสร้างพลังทางอำนาจให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจขึ้นมา โดยมีกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจภายใต้ส่วนประกอบสร้างจากเงื่อนไขข้างต้น และอีกกลุ่มกลายเป็นกลุ่มที่อยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจดังกล่าวด้วยความยินยอมหรือพร้อมใจที่จะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ยังมีเครือข่ายกลุ่มตัวแทนที่เป็นชนชั้นนำอื่นๆ ประกอบด้วย กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มปัญญาชนหน้าใหม่ ที่พบว่าเป็นตัวแทนสำคัญที่เข้ามามีบทบาทด้านใดด้านหนึ่งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ

1. ตัวแสดงประเภทข้าราชการที่เป็นชนชั้นนำโดยตำแหน่ง และเป็นชนชั้นนำที่เกิดขึ้นมาจากการมอบคุณค่าโดยเครือข่ายท้องถิ่น ตัวแสดงประเภทนี้จะเข้ามามีความสัมพันธ์ทางอำนาจใน 2 ลักษณะ ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ทางอำนาจภายใต้เงื่อนไขทางกฎหมายซึ่งมีสภาพบังคับ และความสัมพันธ์ทางอำนาจภายใต้เงื่อนไขส่วนตัวที่มีความสลับไหลเฉพาะตัวบุคคลหรือเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เช่น บทบาทของผู้อำนวยการโรงเรียนที่นอกจากจะมีบทบาทเป็นหัวหน้าส่วนราชการใน

การกำกับดูแลเครือข่ายครูและนักเรียนที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งเป็นอำนาจตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว นั้น ผู้อำนวยการโรงเรียนยังมีอำนาจเหนือเครือข่ายตัวแสดงในท้องถิ่นด้วยองค์ประกอบของการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับเครือข่ายท้องถิ่นกระทั่งกลายเป็นบรรทัดฐานทางสังคมที่ผูกติดกับเงื่อนไขเชิงจารีตหรือเข้าไปให้ความช่วยเหลือหรือมอบบริการด้านใดด้านหนึ่งในกิจการท้องถิ่นร่วมกับเครือข่ายอื่น รวมถึงบุคลิกความเป็นตัวตนของการเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีได้กลายเป็นองค์ประกอบในการเสริมสร้างอำนาจจนเป็นที่ยอมรับหรือถูกให้คุณค่าที่มาจากความเคารพศรัทธาต่อเครือข่ายกลุ่มผู้มีเงื่อนไขทางการศึกษาหรือเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ เป็นต้น ดังปรากฏชัดจากผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนที่ให้คุณค่าต่อตัวแสดงประเภทผู้อำนวยการโรงเรียน หรือครูในสถาบันการศึกษาที่ตั้งในพื้นที่ซึ่งผลการสำรวจพบว่าอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.60$ ,  $SD = .69$ )

2. ตัวแสดงประเภทปัญญาชน เยาวชน หรือแกนนำกลุ่มเครือข่ายทางสังคมกลุ่มต่างๆ ซึ่งกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่มีองค์ประกอบมาจากเงื่อนไขทางการศึกษา เงื่อนไขความเชี่ยวชาญหรือความรู้ความสามารถเฉพาะทางด้านใดด้านหนึ่งมาใช้เป็นเงื่อนไขในการสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจกับเครือข่ายภายในท้องถิ่น เช่น ตัวแสดงที่อยู่ในกลุ่มสภาเด็กและเยาวชน กลุ่มพัฒนาหรือสร้างอาชีพ กลุ่มปราชญ์ชาวบ้าน กลุ่มประมง กลุ่มที่มีความรู้ความสามารถด้านใดด้านหนึ่งโดยตรง เป็นต้น ซึ่งที่ผ่านมาประชาชนที่อยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่นก็ล้วนมีประสบการณ์ในการพูดคุยกับกลุ่มคนเหล่านี้เช่นเดียวกัน อันทำให้ตัวแสดงดังกล่าวกลายมาเป็นตัวกลางในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ ดังปรากฏจากตัวอย่างประสบการณ์ที่ประชาชนเคยเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับผู้นำกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มต่างๆ ร้อยละ 11.29 กรรมการหมู่บ้าน ร้อยละ 15.90 ประธานชุมชน ร้อยละ 10.68 กรรมการชุมชน ร้อยละ 10.07 เป็นต้น

ฉะนั้น ไม่ว่าจะด้วยเงื่อนไขใดที่ถูกนำมาใช้เป็นองค์ประกอบสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจล้วนเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดคู่ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงหนึ่งที่มีอำนาจเหนืออีกตัวแสดงหนึ่งเสมอ ซึ่งเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เป็นไปตามวงโคจรของความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างผู้นำท้องถิ่น (A) ที่นำเงื่อนไขประกอบสร้างความสัมพันธ์ของตนเอง ประกอบด้วย กฎหมาย ความรู้ ความสามารถ บรรทัดฐานทางสังคม เป็นต้น มาใช้เพื่อสร้างข้อได้เปรียบของตนเองที่ทำให้กลุ่มตัวแสดงเหล่านั้นกลายเป็นกลุ่มที่มีอำนาจที่เหนือกว่าตัวแสดงอื่น และความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้เครือข่ายโครงสร้างระดับล่าง ซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่ (B) ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของชนชั้นนำ (A) เหล่านั้น โดยที่เครือข่ายทางสังคมท้องถิ่นระดับล่างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎกติกา หรือเข้าไปตอบสนองนโยบายหรือปฏิบัติการต่างๆ ของกลุ่มเครือข่ายชนชั้นนำท้องถิ่น (A) ที่อยู่ในรูปแบบที่หลากหลายเหล่านั้น และเมื่อมีการตอบสนองต่อปฏิบัติการด้านใดด้านหนึ่งของตัวแสดงอีกกลุ่มหนึ่งได้เป็นผลสำเร็จ หรือบรรลุเป้าหมายย่อมหมายความว่ารูปแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่าง A และ B ได้เกิดขึ้นเป็นผลสำเร็จแล้ว

## 1.2 มุมมองวิพากษ์ทางอำนาจ (Critique View of Power)

เมื่อพิจารณาบทบาทของตัวแสดงที่เข้าไปมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจพบว่า มีเพียง 4 กลุ่มเป็นอย่างน้อยที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ ประกอบด้วย กลุ่มตระกูลที่เกี่ยวข้องกับนักการศาสนา หรือผู้ที่มีความเชื่อมกับสถาบันทางศาสนา กลุ่มคนจีนที่เข้ามาประกอบธุรกิจ กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มอื่นๆ ที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ภายในสถาบันท้องถิ่น ขณะที่กลุ่มตระกูลเจ้าเมืองเดิมกลับไม่ได้มีบทบาทภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกต่อไป ซึ่งแตกต่างจากยุคก่อนหน้านี้ และเมื่อพิจารณากลไกการสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหนือกว่าของตัวแสดงด้วยมุมมองเชิงวิพากษ์ทางอำนาจ (Critique View of Power) ตามการศึกษาของ Steven Lukes ที่อ้างอิงจากงาน Peter Bachrach และ Morton S. Baratz (Bachrach & Baratz, 1970) พบว่า ทั้ง 4 กลุ่มชนชั้นนำหลักที่เข้ามามีความสัมพันธ์กับเครือข่ายภายในสถาบันท้องถิ่นจะมีองค์ประกอบ 2 รูปแบบที่ถูกนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจ กล่าวคือ

1. เงื่อนไขที่ติดตัวมาจากความสัมพันธ์ทางสายเลือดที่ผูกสัมพันธ์ผ่านสายตระกูลที่ส่งต่อมาถึงทายาทซึ่งช่วยเสริมสร้างอำนาจเชิงบารมี และอำนาจทางกฎหมายตามมา
2. เงื่อนไขที่ได้มาเพราะความสามารถของตัวแสดง เช่น เงื่อนไขทางการศึกษา เงื่อนไขเชิงการกระทำต่อสังคมท้องถิ่น การเคลื่อนไหวทางสังคมแทนประชาชนในท้องถิ่น และเงื่อนไขความสามารถหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอื่นๆ

จากเงื่อนไขทั้ง 2 ประการดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงรูปแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของสายตระกูลที่มีผลงานหรือสร้างประโยชน์ด้านใดด้านหนึ่งต่อองค์การภายในท้องถิ่น ซึ่งเป็นคุณูปการสำคัญที่ช่วยให้เกิดการยอมรับในอำนาจ หรือเงื่อนไขใหม่ที่เกิดจากการเข้าไปกระทำการบางอย่างภายในสังคมที่มีลักษณะเป็นการมอบบริการหรือให้ความช่วยเหลือ หรือเป็นตัวแทนกระบอกเสียงสะท้อนประเด็นปัญหาต่างๆ ทางสังคม และหมายรวมถึงความสามารถเฉพาะตัวของผู้นั้นที่มีความรู้ความสามารถหรือความเชี่ยวชาญด้านใดด้านหนึ่งที่ช่วยในการสร้างการยอมรับจากเครือข่ายภายในท้องถิ่นได้ ฉะนั้นไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบที่ติดตัวมา หรือองค์ประกอบใหม่ที่สร้างขึ้นมาด้วยการกระทำที่เป็นความสามารถของตนเอง ล้วนเป็นองค์ประกอบที่ถูกนำมาใช้สร้างทางเลือกให้เครือข่ายสถาบันภายในท้องถิ่นเกิดการยอมรับ หรือทำให้อำนาจเหล่านั้นมีความชอบธรรมและได้รับการยอมรับมากขึ้น

ฉะนั้น อำนาจที่เกิดขึ้นมาจึงมีลักษณะเป็นอำนาจที่มาจากเงื่อนไขเชิงกายภาพที่อยู่ในรูปของการกระทำ ซึ่งสามารถสัมผัสและรับรู้ได้ด้วยประสาทสัมผัสทั้งห้าจากเครือข่ายภายในท้องถิ่นได้ ซึ่งด้านหนึ่งแสดงให้เห็นว่าผลของการกระทำทั้งที่กระทำด้วยตนเอง หรือเป็นมรดกการกระทำของสายตระกูลที่มีต่อพื้นที่พบว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยประกอบสร้างกลไกทางอำนาจให้กับผู้กระทำ

หรือผู้สืบทอดจากผู้ที่เคยกระทำนั้นได้ แต่ข้อเสียหรือจุดอ่อนในมิติทางอำนาจดังกล่าวคือ เราไม่สามารถรับรู้ได้เลยถึงเจตนาที่แท้จริงของผู้กระทำนั้นๆ ซึ่งเป็นโครงสร้างภายในที่อยู่ในรูปของจิตสำนึกและความคิดของผู้กระทำที่ไม่เผยออกมาให้เห็นหรือหยั่งรู้ได้ถึงความจริงแท้ ซึ่งตรงนี้ถือเป็นกับดักสำคัญของโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจในลักษณะดังกล่าวที่เราไม่สามารถล่วงลึกได้ถึงสิ่งที่ซ่อนเร้นหรือปิดบังอยู่ภายใน หากแต่เรารู้ได้เพียงแค่ระดับเปลือกนอก หรือระดับที่ผู้นั้นต้องการแสดงหรือนำเสนอให้เราเห็นเพื่อให้เกิดการรับรู้ได้เพียงเท่าที่เขาคือต้องการเสนอให้เห็นได้เท่านั้น เช่นรับรู้ได้เพียงการกระทำด้านบวกที่เขา หรือครอบครัวของเขาเคยกระทำต่อชุมชนท้องถิ่นในลักษณะที่มีคุณูปการ รับรู้ได้เพียงองค์ประกอบสร้างความเป็นตัวตนที่ช่วยเสริมสร้างบารมีทางอำนาจประกอบด้วย เงื่อนไขประวัติทางการศึกษา ประวัติการทำงาน และผลงานเชิงประจักษ์ซึ่งเป็นผลของการกระทำต่อท้องถิ่นที่ช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับตนหรือสายตระกูลนั้นๆ ได้มากขึ้น ด้วยเหตุนี้การรับรู้ของเครือข่ายที่อยู่ภายในโครงสร้างในท้องถิ่นจึงเป็นการรับรู้ที่มีข้อจำกัดเพียงเท่าที่เขาต้องการให้เราได้รับรู้ ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่ายังมีอีกด้านหนึ่งที่เขาอาจปิดบัง ซ่อนเร้น แอบแฝง หรือปิดกั้นไม่ให้เราเข้าถึงการรับรู้ต่างๆ เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงทำให้กระบวนการรับรู้ของเรามีลักษณะเป็น 2 ชั้น ที่เรียกว่า “ภาวะทางแพรงแห่งการรับรู้ (Perception Dilemma)”

ดังนั้น การมีอำนาจของคนกลุ่มหนึ่งจึงเกิดขึ้นมาจากการใช้เงื่อนไขที่เป็นข้อได้เปรียบของตนเองมาประกอบสร้างภาพลักษณ์ให้กับคนอีกกลุ่มหนึ่งที่อยู่ภายในโครงสร้างท้องถิ่นให้เกิดการยอมรับหรือมองเห็นคุณค่าจากศักยภาพที่คนอีกกลุ่มหนึ่งต้องการนำเสนอออกมาให้เห็นได้เท่านั้น อันแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดที่สำคัญในการเข้าถึงเจตนาหรือความจริงแท้จากข้างในว่าเขา หรือตระกูลของเขาต้องการ หรือมุ่งหวังผลประโยชน์สิ่งใดจากการใช้ข้อได้เปรียบดังกล่าวในการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจภายในท้องถิ่นนั้นๆ ประกอบด้วย

1. เงื่อนไขการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การก่อสร้างซึ่งเป็นองค์ประกอบที่อยู่ในกรอบโครงสร้างพื้นฐานตามพันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีนี้จะพบว่าเป็นปัจจัยสำคัญในหลายพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่บางครั้งประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถล่วงรู้หรือเข้าถึงข้อมูลความจริงได้

“การเข้ามามีบทบาททางอำนาจภายในชุมชนท้องถิ่น มันเป็นกลไกของการสร้างเครือข่ายผลประโยชน์เสียมากกว่า เขาก็จะมีกลุ่มทุนสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง หรือเอื้อประโยชน์ผ่านโครงการต่างๆ แล้วก็จะมีผลตอบแทนระหว่างผู้บริหารกับนายทุน เขาจะสนับสนุนกันแบบนั้นอยู่เบื้องหลังครับ กลุ่มทุนก็อย่างที่รู้ว่าเขาต้องการผลประโยชน์ บางครั้งก็มีการฮั้วกันว่า เฮ้ย ถ้าได้เป็นนายกฯ แล้ว เขาก็จะมีอนินิกัน นายกฯบางท่านจะมีอนินิกัน หุ่นแทน ถือหุ่นบริษัทแทน แล้วมันก็จะเป็นเรื่องที่ถูกจับตามอง ถ้าไปประมวลชนะในเขตตำบลของตนเอง เขาจะแลกกันประมาณว่า บริษัทของผมนะจะไปประมวลที่ตำบล ก. บริษัท ข. จะมาประมวลที่ตำบล ก. แล้วก็จะ

ชนะการประมูลนั้นๆ ฉะนั้น ตัวนายทุนก็จะมีผลต่อการสร้างพฤติกรรมของตัวนายทุนบางอย่าง หรือบางครั้งตัวนายทุนเองนั้นแหละที่ใช้ธุรกิจของตัวเองมาใช้เพื่อแสวงหาประโยชน์กำไรจากการบริหารพัฒนาภายในท้องถิ่นที่เป็นเขตอำนาจของตนเอง ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้จะได้จากรูปแบบของเงินผ่านโครงการต่างๆ สิ่งเหล่านี้ประชาชนภายนอกจะไม่น่าจะ ถึงรู้ก็ไม่มีใครกล้าครับ เพราะมันเป็นความสัมพันธ์กับอำนาจนอกระบบ...” (เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลเฉลิม อำเภอรณางะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 5 พฤศจิกายน 2564)

2. เจื่อนใจที่เป็นความต้องการในการเรียกร้องความเป็นธรรมด้วยการใช้ตำแหน่งหรือหน้าที่ในการขับเคลื่อนประเด็นความไม่ชอบธรรม หรือไม่ได้รับการเยียวยาที่ควรจะเป็นให้กับตระกูลหรือเครือญาติของตนเอง

“พี่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากความรุนแรง สามปีพี่โดนยิงเสียชีวิตในพื้นที่ แล้วพื้นที่ก็ไปร้องเรียนขอความช่วยเหลือจากภาครัฐในส่วนของอำเภอ และจังหวัด แต่ก็ไม่เป็นผล ตำรวจเขาสรุปคดีของแพนพี่ว่าเป็นเรื่องส่วนตัว ก็เลยไม่ได้รับการช่วยเหลือตรงนั้นเลย แต่พี่พอได้เข้ามาสืบบทบาททางการเมืองท้องถิ่น พี่ก็พยายามไปเดิน ใช้อำนาจของตัวเองมีไปเดินเรื่องพี่ คอ.บต. ซึ่งคอ.บต.ก็ให้ความช่วยเหลือตรงนั้นเฉพาะราย ซึ่งก่อนหน้าขั้นตอนพี่ยังไม่ได้เป็นข้าราชการ เป็นแค่ประชาชนคนนึง การไปยื่นเรื่องอะไรก็ตามยากมากที่เขาจะให้ความช่วยเหลือ พี่นี่พอเข้ามาเป็นข้าราชการท้องถิ่น อย่างน้อยมันก็ทำให้เรื่องของแพนพี่เดินไปต่อได้ จนสุดท้ายกว่าจะได้เงินเยียวยาจาก คอ.บต.ก็นานมาก บางทีการเข้ามาใช้อำนาจตรงนี้ก็ทำให้ช่วยเรียกร้องอะไรที่เราไม่เคยได้ได้มากขึ้นนะ...” (ข้าราชการคนหนึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งของอำเภอรณางะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 23 พฤศจิกายน 2564)

3. เจื่อนใจที่เป็นความต้องการเรียกร้องให้เกิดกระแสแนวความคิดว่าด้วยเรื่องการกระจายอำนาจที่ทำให้เกิดกลไกการปกครองตนเอง

“สำหรับส่วนตัวผม ผมเข้ามามีอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขับเคลื่อนประเด็นการกระจายอำนาจ ผมเห็นด้วยนะกับแนวคิดเรื่องการปกครองตนเอง เพราะว่ามันสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดในระดับหนึ่ง ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ทุกอย่าง การปกครองรูปแบบพิเศษมันอยู่ตรงกลาง คือรัฐคงไม่ปล่อยให้มันเป็นอิสระแม้คนในพื้นที่จะต้องการก็ตาม เพราะฉะนั้นการปกครองรูปแบบพิเศษ ถ้ามัน Design ให้มันตอบโจทย์ได้บางส่วน ส่วนหนึ่งมันอาจจะทำให้สิ่งที่เขาอัดอั้นอะไรก็ตามมันมีทางออก คือ design ให้ครบ ให้เขาสามารถมีบทบาทตามสิ่งที่เขาต้องการ มันจะเปิดโอกาสให้การแก้ปัญหามันดีกว่าเดิม...” (แนวับตุลอรอม มะยิเต ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเมาะมาวี อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

“ในส่วนรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ผมมองว่ามันเป็นอะไรที่ดีในความคิดผมนะ เองง่ายๆเลย วัฒนธรรมไทยพุทธ คนพุทธในมาเลย์โดนล่าอาณานิคมในสมัยโบราณ ทั้งตรังกานู ทั้งไทรบุรี และก๊กกันตัน ทำไมคนพุทธถึงสามารถรวมตัวกันได้ และอยู่ได้โดยปกติสุข เพราะเขาขึ้นกับรัฐบาลมาเลเซีย เหมือนของไทย ถ้าปกครองพิเศษอย่างเมืองพัทยา

เอง เขาก็มีผู้ว่าราชการจังหวัด กรุงเทพมหานคร เขาก็มีผู้ว่าราชการจังหวัด ผมว่ามันเป็นอะไรที่ดี เหมือนฮ่องกง แต่ว่าด้วยความที่มันติดนิสัยว่าไม่ยอมปล่อย เหมือนกับว่าเขากลัวจะแบ่งแยกดินแดนแล้วตั้งเป็นประเทศใหม่ เหมือนกับเขากลัวว่าถูกหัวกลุ่มรุนแรง หรือกลุ่มบางกลุ่มที่เขาประสงค์จะแบ่งแยกดินแดน ทั้งที่ความเป็นจริงเราไม่รู้ว่ากลุ่มนี้ใครเป็นคนตั้งขึ้นมา เราก็ไม่อาจรู้ได้ กลุ่มข้างในหรือกลุ่มข้างนอก ผมเลยเข้ามาบริหารท้องถิ่นเพื่อหวังว่าสักวันเราจะเรียกร้องให้เกิดการกระจายอำนาจ เกิดรูปแบบการปกครองแบบพิเศษ ปกครองตนเองให้ได้...” (บังเลาะ เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตันหยงลิมอ อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 15 พฤศจิกายน 2564)

4. เงื่อนไขที่เป็นความประสงค์ในการสร้างความก้าวหน้าในอาชีพของตนเองทั้งที่อยู่ในฐานะของการเป็นข้าราชการประจำ และข้าราชการทางการเมือง

“พี่เข้ามาทำหน้าที่ตรงนี้คือ อายากที่จะขยายตำแหน่งให้มันสูงขึ้น คือ เดิมมันตันอยู่ เหมือนกับว่าพี่ ตอนนี่พี่เป็น ผอ.7 พี่จะไปขึ้นเป็น ผอ.8 ไม่ได้ ต้องไปเลือก ต้องไปสอบ ต้องไปเลือก อบท.ที่ใหญ่กว่านี้ เช่น เทศบาล จึงทำให้เราสามารถขยายตำแหน่งให้ใหญ่กว่านี้ได้ เราจึงต้องไปโตที่อื่น ความก้าวหน้าในอาชีพก็เป็นสิ่งสำคัญ...” (ลำละห์ กะละหะ ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสาะออก อำเภอหรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2564)

“อ.บ.ต.ของพี่ก้าวหน้ามากเลยนะ และความก้าวหน้ามันส่งผลต่อตัว อ.บ.ต. ต่อตัวพี่ และต่อตัวนายกฯ ด้วย มันทำให้เรามีผลงานและก็ทำให้ได้รับการยอมรับในสิ่งที่เราทำ อย่างนายกฯ ก็ได้รับความไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งต่อ ไม่มีคนต่อต้าน เราทำผลงานสร้างอาคาร ดูแลสุขภาพของคน จนเราได้รับรางวัลเยอะมาก ตัวพี่เองก็ได้เป็นข้าราชการดีเด่นตัวอย่างทั้งในปี 2555 และปี 2562 ได้รับรางวัลจาก คอ.บต. ความก้าวหน้าตรงนี้พอเราได้รางวัลแรก รางวัลอื่นๆก็ตามมาอีก อย่างที่ อ.บ.ต.ไปประกวดโครงการองค์กรใสสะอาด ในปี 2558 ซึ่งเป็นการประกวดกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เราได้ที่ 1 เราได้มา 1 ล้าน ให้มาทำอะไรก็ได้ในพื้นที่ ซึ่งตรงนี้นั้นเป็นผลพลอยได้ที่เราเอาไปต่อยอดได้อีก ตรงนั้นนอกจากจะทำให้ อ.บ.ต.ก้าวหน้า มีชื่อเสียง เป็นที่รู้จักแล้วนั้น ยังทำให้ตัวพี่เองได้รับรางวัล ได้ขึ้น มีผลงาน เป็นที่รู้จักด้วย...” (มาหะมะสอดดี มะเด็ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ และประภัสสร ขวัญกะโผะ ปลัดตำบลนาเกตุ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2564)

“นายกฯที่นี่แกไม่เคยมีคู่แข่งเลย สมัยแรกๆ สภา อบต. ก็เลือกกันเองให้แกเป็นนายกฯ เหตุผลอย่างหนึ่งที่ทำให้นายกฯยังอยู่ในตำแหน่งได้ต่อไปเรื่อยๆไม่กล้ามีใครลงแข่ง ก็เพราะแกใช้แนวทางการเอาใจชาวบ้าน ซึ่งสิ่งนี้เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ยังเป็นนายกฯต่อไปได้...” (บังเลาะ เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตันหยงลิมอ อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 15 พฤศจิกายน 2564)

เงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นตัวอย่างสำคัญที่แอบแฝง ช่อนเร้น หรือประชาชนภายในท้องถิ่นทั่วไป ไม่ได้ล่วงรู้ว่าเป็นเบื้องหลังถึงการเข้ามามีบทบาททางอำนาจทั้งที่อยู่ในรูปของข้าราชการประจำ และ

ข้าราชการทางการเมืองนั้น ด้านหนึ่งเป็นผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถสัมผัสรับรู้ได้ในเชิงกายภาพ แต่เบื้องหลังที่อยู่ภายในเป็นอีกด้านหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงเจตนาภายในที่อยู่ในรูปของความสำเร็จบางอย่างที่ทำให้ต้องเข้ามา หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวในการได้มาซึ่งผลประโยชน์ด้านใดด้านหนึ่งแก่ตัวเอง หรือเครือข่ายอันเป็นผลพวงมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ การเข้ามาจับบทบาททางการเมืองท้องถิ่น หรือบทบาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านโครงสร้างเชิงสถาบันที่เป็นทางการจึงจำกัดด้วยตัวแสดงนำทั้งที่อยู่ในรูปของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองเพียงบางกลุ่มที่สามารถใช้อำนาจเชิงบารมีในการผูกขาดความสัมพันธ์เชิงบรรทัดฐาน (norms) หรืออำนาจที่สังคมให้การยอมรับโดยการให้คุณค่า (value) ภายใต้เงื่อนไขต่างๆที่สามารถทำให้ประชาชนกระทำการตัดสินใจเลือกให้ผู้นั้นเข้าไปเป็นข้าราชการทางการเมืองที่เป็นทางการและมีความชอบธรรมทางกฎหมายได้ หรือทำให้ข้าราชการประจำที่อยู่ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆเป็นที่ไว้วางใจจากเครือข่ายเชิงโครงสร้างภายในสถาบันท้องถิ่นมากขึ้น แม้ความสัมพันธ์เหล่านั้นยังคงอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์กับรัฐส่วนกลางซึ่งเป็นคู่ขัดแย้งสำคัญกับเครือข่ายทางสังคมบางกลุ่มในพื้นที่ที่ต้องการต่อต้าน ฉะนั้น ปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างผู้มีอำนาจและผู้อยู่ใต้อำนาจจึงมีลักษณะเป็น 2 ขั้ว ซึ่งเป็น “ภาวะทางแพร่แห่งการรับรู้ (Perception Dilemma)” เสมอ หรือด้านหนึ่งเป็นด้านบวกที่เราสามารถรับรู้ได้ผ่านการประชาสัมพันธ์ตัวตน หรือบารมีในความเป็นตัวตน และอีกด้านหนึ่งคือสิ่งที่อยู่ภายในจิตใจที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่อาจล่วงรู้ได้ถึงเจตนาและความต้องการที่แท้จริงจากสิ่งที่เห็นได้ในเชิงประจักษ์ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนกลายเป็นกลุ่มตัวแสดงที่อยู่ในสถานะของการเป็นผู้ถูกกีดกันการเข้าถึง หรือถูกปิดกั้นการรับรู้ในประเด็นที่อาจส่งผลกระทบต่อตรงต่อตนเอง และอีกด้านหนึ่งเป็นการผูกขาดอำนาจของตัวแสดงชนชั้นนำทั้งที่อยู่ในรูปของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองเพียงไม่กี่กลุ่มที่สามารถใช้อำนาจทางวัฒนธรรม อำนาจทางการศึกษา หรืออำนาจที่เกิดจากการให้องค์ประกอบของการประชาสัมพันธ์ให้เครือข่ายทางสังคมเกิดการยอมรับ ประชาชนในท้องถิ่นจึงไม่อาจเข้าถึงความจริงที่แอบแฝงจากการกระทำที่มีชั้นเชิงหรือมีอุบายของชนชั้นนำท้องถิ่นเหล่านั้นได้ โดยเฉพาะการใช้เงื่อนไขที่เป็นความได้เปรียบของตนเองในการเข้าถึงอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ด้านใดด้านหนึ่งที่อยู่นอกขอบเขตอุดมการณ์ หรือผลงานเชิงประจักษ์ที่ประชาชนสัมผัสและรับรู้ได้โดยทั่วไป

ปฏิสัมพันธ์หรือความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างตัวแสดงชนชั้นนำท้องถิ่น และตัวแสดงอื่นที่มีอยู่ในเครือข่ายท้องถิ่น ทั้งที่อยู่ในรูปของคู่แข่งทางการเมือง หรือประชาชนพลเมืองทั่วไปที่อยู่ในท้องถิ่นจึงเป็นความสัมพันธ์ที่มีกำแพงบางอย่างเข้ามาคั่นกลางเสมอ ไม่ว่าจะที่มาของกำแพงจะถูกสร้างขึ้นมาจากพื้นฐานของเงื่อนไขทางกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆที่มีสภาพบังคับ หรืออีกด้านหนึ่งเป็นการสร้างกำแพงขึ้นมาโดยกลุ่มตัวแสดงชนชั้นนำในท้องถิ่นเอง และไม่ว่ากำแพงจะถูกสร้าง



ขึ้นมาจากฝ่ายใดก็ตามล้วนมีผลกระทบต่อคู่สัมพันธ์ทางอำนาจที่อยู่ในฐานะผู้ถูกใช้อำนาจเสมอ โดยกำแพงในที่นี้ ได้แก่ ความต้องการที่อยู่เบื้องหลังนโยบายการหาเสียง หรือนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการปกครองท้องถิ่น ความต้องการที่อยู่เบื้องหลังจากการใช้ตำแหน่งและหน้าที่ที่ตนเองมีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ฉะนั้น การถูกปิดกั้นการรับรู้หรือการเข้าถึงความจริงบางอย่างด้วยตัวประชาชน หรือประชาชนไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็น หรือเสนอข้อเรียกร้องต่างๆได้ในพื้นที่ แม้จะมีรูปแบบให้เกิดกลไกที่ประชาชนสามารถสะท้อนปัญหาได้ในปัจจุบันผ่านการทำประชาคมในรูปแบบต่างๆ ได้ก็ตาม แต่กระบวนการเหล่านี้ยังคงมีลักษณะเป็นการผูกขาดการตัดสินใจที่ไม่สามารถนำกลไกในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ประโยชน์ได้ หรือแม้การมีส่วนร่วมของประชาชนในบางพื้นที่จะเกิดขึ้น แต่ยังคงพบว่าเป็นเพียงรูปแบบเปลือกนอกที่ไม่ได้ผลักดันหรือทำให้ข้อเสนอของประชาชนได้รับการตอบสนอง ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ เงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดของงบประมาณ หรือเงื่อนไขที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่อาจล่วงรู้ ดังการให้สัมภาษณ์ที่แสดงให้เห็นตัวอย่างข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ทำให้เครือข่ายตัวแสดงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจในการผูกขาดการตัดสินใจ

*“การผูกขาดการตัดสินใจ มันถูกจำกัดด้วยเงิน พี่มองว่าบางที เวลาลงไปทำประชาคม เขาจะเสนอมาเยอะเลย เราไม่สามารถเอาสิ่งที่ประชาชนขอมาทำได้ทุกอย่าง บางคนเขาก็เล่า เขาบอกว่า ปีที่แล้วเขาก็เสนอ เขามองว่าโครงการนี้เขาขอแล้วขออีก...” (นริศรา แดสามัญ ปลัดเทศบาลตำบลยะรัง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 กรกฎาคม 2564)*

เหตุนี้จึงส่งผลให้การขับเคลื่อนเชิงนโยบายที่แสดงออกผ่านการกระทำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของชนชั้นนำ และตัวแสดงอื่นภายในโครงสร้างเชิงสถาบันท้องถิ่น (A) จึงกลายเป็นเพียงรูปแบบการดำเนินการที่จำกัดการรับรู้ของประชาชน อันเกิดจากผลของการสร้างกำแพงกีดกันการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน (B) ที่ทำให้เกิดโครงสร้างของการไม่ตัดสินใจ (nondecision) ขึ้นมา (Lukes, 2005, p. 22) โดยเฉพาะการไม่สามารถเสนอ หรือร่วมตัดสินใจ หรือผลักดันประเด็นเชิงนโยบายใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนภายในท้องถิ่นได้ด้วยตัวประชาชนเอง ซึ่งทำให้สถานะของการไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเหล่านั้นกลายเป็นเงื่อนไขของการตัดสินใจรูปแบบหนึ่ง (nondecision-making is a form of decision-making) (Lukes, 2005, p. 25) นั่นคือ การทำให้ประเด็นทางการเมืองที่หลากหลายของตัวแสดงในท้องถิ่นถูกจำกัดหรือถูกกีดกันไม่ให้เข้าสู่กระบวนการทางการเมือง หรือมีบางประเด็นที่อาจเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง แต่กลับไม่สามารถผลักดันให้เป็นผลสำเร็จ รวมทั้งการสร้างภาพลวงตาด้วยการกระทำผิวเผินที่ทำให้ดูเหมือนว่าได้กระทำตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่นเพื่อทำให้คะแนนนิยมของตนเองยังคงมีอยู่ หรือยังไม่ถูกต่อต้าน ซึ่งนั่นคือการทำให้กลุ่มดังกล่าวยังคงได้รับการยอมรับให้ทำหน้าที่ภายใต้โครงสร้างอำนาจที่มีความเหนือกว่าต่อไปได้

### 1.3 มุมมองการศึกษาอำนาจตามแนวทางวิพากษ์ที่เกิดจากการครอบงำ การควบคุมความคิด และการสร้างอุดมการณ์

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นที่ทำให้ตัวแสดงชนชั้นนำทั้ง 4 กลุ่ม ประกอบด้วย ชนชั้นนำสายตระกูลนักการศาสนา หรือชนชั้นนำที่มีความเกี่ยวข้องกับด้านใดด้านหนึ่งกับเครือข่ายสถาบันทางศาสนา ชนชั้นนำคนจีนที่ประกอบกิจการธุรกิจในพื้นที่ ชนชั้นนำสายข้าราชการทั้งประเภทข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง และชนชั้นนำหน้าใหม่ซึ่งเป็นกลุ่มพลเมือง ปัญญาชน หรือตัวแทนเครือข่ายทางสังคม เป็นกลุ่มตัวแสดงชนชั้นนำที่มีอำนาจเหนือกว่าตัวแสดงอื่นภายในท้องถิ่น และเมื่อพิจารณาว่าทำไมคนกลุ่มนี้จึงเป็นกลุ่มที่สามารถได้รับมอบอำนาจที่เหนือกว่าในบริบทความสัมพันธ์ได้นั้นพบว่าเกิดขึ้นมาจากองค์ประกอบ ได้แก่ องค์ประกอบของอำนาจทางวัฒนธรรมหรือทุนทางสังคมที่ตนเองมี ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับบรรทัดฐานทางสังคมด้านใดด้านหนึ่ง ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ในมิติทางศาสนา การค้า การทำงาน การเคลื่อนไหวทางสังคมในประเด็นข้อเรียกร้องและเรื่องอื่นๆ และหมายรวมถึงองค์ประกอบสร้างความเป็นตัวตนอื่นๆ ได้แก่ ประวัติการศึกษา ผลงานต่างๆ ที่แสดงให้เห็นถึงความ เป็นปัญญาชนผู้มีการศึกษา หรือมีความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญด้านใดด้านหนึ่ง เป็นต้น

องค์ประกอบดังกล่าวจึงเป็นทุนทางสังคมที่ถูกนำมาใช้สร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ทำให้เกิดคู่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจ และผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจในเวลาต่อมา แต่ความสัมพันธ์ทางอำนาจจะเกิดขึ้นเป็นผลสำเร็จได้ต้องอาศัยกระบวนการบางอย่างในการถ่ายทอดหรือสื่อสารไปยังคู่สัมพันธ์เพื่อใช้เป็นกลไกให้เกิดความยินยอมที่จะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าว เหตุนี้กระบวนการครอบงำ ควบคุมความคิดโดยใช้กลไกประกอบสร้างอุดมการณ์จึงเป็นแนวทางสำคัญที่สามารถทำให้กลุ่มผู้ถูกกระทำ หรือผู้ถูกถ่ายทอดผ่านกระบวนการสื่อสารเหล่านั้นเกิดความยินยอมที่จะอยู่ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าว โดยแสดงออกผ่านความเห็นพ้องทางความคิดความเชื่อ และยึดถือหลักปฏิบัติหรือคำสั่งต่างๆตามที่ชนชั้นนำต้องการถ่ายทอดหรือส่งสารลงมา อันเป็นกระบวนการครอบงำของกลุ่มที่ใช้อำนาจได้เปรียบเหล่านั้นเป็นผลสำเร็จ

กระบวนการสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ทำให้เกิดคู่สัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจ และผู้ถูกกระทำทางอำนาจหรือต้องอยู่ภายใต้อำนาจเป็นกระบวนการที่ต้องนำเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบเชิงจารีต หรือเงื่อนไขอื่นที่สามารถสร้างข้อได้เปรียบที่เหนือกว่าเพื่อให้เกิดฐานนิยมที่ทำให้คู่ความสัมพันธ์อีกฝ่ายหนึ่งเกิดความยินยอมและพึงพอใจที่จะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าว ฉะนั้น ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างชนชั้นนำ และเครือข่ายตัวแสดงในท้องถิ่นระดับล่างจะเป็นความสัมพันธ์ที่ได้รับการยอมรับในมิติทางอำนาจที่ชอบธรรมได้นั้น ชนชั้นนำท้องถิ่นในฐานะตัวแสดงหลักที่เกิดขึ้นมาจากเงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งจำต้องมีองค์ประกอบบางอย่างที่สามารถประกอบสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับตนเองได้ โดยตัวแสดงทางอำนาจต้องนำองค์ประกอบเสริมสร้างภาพลักษณ์

เหล่านั้นมาใช้เป็นเงื่อนไขในการปลูกสร้าง หล่อหลอม หรือกลมเกลียวให้เครือข่ายท้องถิ่นซึ่งเป็นพลเมืองในท้องถิ่นเกิดความรู้สึกร่วมกับองค์ประกอบของเงื่อนไขที่ตัวแสดงชนชั้นนำเหล่านั้นสื่อสารออกมา กระทั่งเกิดความยินยอมที่จะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ชนชั้นนำท้องถิ่นเหล่านั้นมีศักยภาพหรือมีความได้เปรียบด้านใดด้านหนึ่ง

ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาองค์ประกอบสร้างทางอำนาจของเครือข่ายตัวแสดงชนชั้นนำว่ามีกระบวนการหล่อหลอมอุดมการณ์เพื่อสร้างตัวตนให้มีภาพลักษณ์ที่ดี และเป็นภาพลักษณ์ที่อยู่ในรูปของอุดมการณ์ที่ได้รับการยอมรับจากเครือข่ายภายในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างไร ซึ่งนั่นคือการศึกษากลไกและเครื่องมือของกลุ่มชนชั้นนำที่นำมาใช้เพื่อครอบงำทางความคิดจนกระทั่งทำให้กลุ่มชนชั้นระดับล่างซึ่งเป็นคู่ความสัมพันธ์เกิดความคิดและความเชื่อทางอุดมการณ์ที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของชนชั้นนำในฐานะกระทำการ และทำให้ผู้ถูกกระทำพร้อมที่จะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจนั้นๆ ทั้งนี้ องค์ประกอบที่ถูกนำมาใช้ในกระบวนการสถาปนาอำนาจนำให้กับตนเองมีศักยภาพทางอำนาจนำที่เหนือกว่าตัวแสดงอื่นในโครงสร้างท้องถิ่นได้นั้นจำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบต่างๆดังตัวอย่างต่อไปนี้

(1) การประกอบสร้างความทรงจำ และความชอบธรรมให้กับชนชั้นนำในตระกูลที่เชื่อมสัมพันธ์กับศาสนา ดังกรณีตัวอย่างตระกูลล่ำกุดในพื้นที่ตำบลท่าม่วง อำเภอสองคา จังหวัดสงขลา ที่ใช้เงื่อนไขที่เป็นองค์ประกอบความสัมพันธ์กับนักการศาสนาหรือโต๊ะอิหม่ามประจำมัสยิดบ้านกระอาาน (กูรอาน) ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความสำคัญและได้รับการยอมรับจากเครือข่ายเชิงสถาบันในพื้นที่มาเป็นเวลายาวนานด้วยบทบาทในการถ่ายทอดด้านศาสนาที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกสัปดาห์ อันส่งผลให้ความสัมพันธ์ปราศจากระยะห่างที่ช่วยสร้างความใกล้ชิดสนิทสนมได้มากขึ้น ฉะนั้น ปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันทางศาสนากับประชาชนในพื้นที่จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สามารถสร้างภาพลักษณ์ที่ดี และเป็นภาพลักษณ์ที่ผูกโยงกับเรื่องจิตวิญญาณของประชาชน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สามารถสร้างการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมาก ไม่ว่าจะความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเป็นความสัมพันธ์โดยตรง หรือโดยอ้อมกับตัวแสดงทางศาสนา แต่เมื่อนำภาพลักษณ์ความสัมพันธ์ดังกล่าวมาใช้ย่อมมีผลที่ทำให้ผู้นั้นมีบารมี และได้รับการยอมรับหรือยินยอมที่จะมอบอำนาจบางอย่างให้กับบุคคลนั้นเป็นชนชั้นนำในระดับท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการหรือปกครองท้องถิ่นแทนประชาชน

“โต๊ะอิหม่ามประจำมัสยิดบ้านกระอาาน (กูรอาน) ความสัมพันธ์ก็จะใกล้ชิดสนิทสนมกับประชาชนอย่างมาก ประชาชนในพื้นที่จะเข้ามาหาโต๊ะอิหม่ามทุกสัปดาห์ เพราะว่าแต่ละสัปดาห์จะมีการเรียนการสอนเกี่ยวกับศาสนาทุกคืนวันพฤหัสบดี มาสอนอบรมบรรยายธรรม นอกจากการสอนศาสนา ยังเข้าไปสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่ด้วยเงื่อนไขของการแก้ไขปัญหาครอบครัว ปัญหาการแบ่งมรดกสมบัติ ปัญหาการทะเลาะวิวาทของฟัวเมียก็เข้าหาโต๊ะอิหม่ามให้

ช่วยแก้ไขเจรจาได้ แล้วที่นี้ความสัมพันธ์ของเราเราทำงานร่วมกันได้ระหว่างผู้ใหญ่บ้าน นายกา อ.บ.ต. ประธานสภาท้องถิ่น เพราะว่าตรงนี้เราเป็นเครือญาติกัน มันเลยง่ายที่เราจะทำงานไปด้วยกัน ตรงนี้ก็เป็นที่ที่ดีที่ทำให้เราได้รับการยอมรับนับถือจากคนท้องถิ่น เพราะเมื่อใดที่เราไปสัมพันธ์กับเครือข่ายทางศาสนา ซึ่งมันเกี่ยวกับเรื่องจิตวิญญาณก็จะช่วยให้เราเป็นผู้นำท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทำงานในท้องถิ่นนี้โดยตรงมีความน่าเชื่อถือ ไปไหนลูกบ้านก็ให้ความไว้วางใจ” (เจ๊ะหลี ล่ากูด ผู้นำศาสนาประจำมัสยิดบ้านกระอาณ ตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564)

จากลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าเงื่อนไขความสัมพันธ์กับสถาบันทางศาสนาสำหรับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ถือเป็นเงื่อนไขหลักที่สามารถดึงหรือเชื่อมโยงเครือข่ายความสัมพันธ์ของตัวแสดงอื่นที่มีความหลากหลายในพื้นที่ให้เข้ามามีความสัมพันธ์ด้วยการมอบอำนาจให้ตัวแสดงคนกลุ่มหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับศาสนาเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้นำในท้องถิ่นแทน หรืออีกด้านคือการทำให้เครือข่ายโครงสร้างระดับล่างที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นเกิดความยินยอมที่จะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่มีตัวแสดงนำซึ่งมีความสัมพันธ์ทางศาสนาเหล่านั้นด้วยความเต็มใจ ฉะนั้น ความสัมพันธ์กับเครือข่ายสถาบันทางศาสนาซึ่งเป็นองค์ประกอบจารีตหลักที่ถือว่าเป็นสภาวะบังคับของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นั่นคือ องค์ประกอบสร้างภาพลักษณ์ความเป็นตัวตนที่สามารถใช้เป็นกลไกในการประกอบสร้างอุดมการณ์ทางความคิดเพื่อให้เกิดความยินยอมที่จะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจของผู้ประกอบสร้างอุดมการณ์ที่เป็นภาพลักษณ์เหล่านั้นได้

ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นกลไกการประกอบสร้างอุดมการณ์เพื่อสถาปนาอำนาจให้ใครหรือกลุ่มใดขึ้นมามีบทบาททางอำนาจเหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้นั้น จำเป็นต้องใช้เงื่อนไขทางศาสนาเข้ามาเป็นเงื่อนไขหลักในการสร้างความยินยอมหรือความเห็นพ้องที่จะยินยอมอยู่ภายใต้อำนาจหรือเชื้อฟังกผู้นำที่มีองค์ประกอบเชิงจารีตทางศาสนาซึ่งเป็นสภาวะบังคับของพื้นที่ที่ไม่สามารถแยกขาดออกจากกันได้แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาหรือยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป แต่องค์ประกอบทางศาสนากลับพบว่ามีการผลิตซ้ำและตอกย้ำเรื่อยมาจนทำให้เงื่อนไขดังกล่าวกลายเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถแยกออกจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ ฉะนั้น การปลูกสร้างอุดมการณ์ผ่านเครื่องมือต่างๆที่มีลักษณะเป็นการสร้างภาพลักษณ์หรือประชาสัมพันธ์ตัวเองบนพื้นฐานเงื่อนไขทางศาสนา จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยในการหล่อหลอมกลมเกลียวให้โครงสร้างระดับล่างเกิดการยอมรับในการมีอยู่ทางอำนาจที่ผูกติดอยู่กับแนวคิดอิสลามนิยม (Islamization) และความเป็นมลายู (Malayness) ซึ่งเป็นสภาวะบังคับของพื้นที่ได้

(2) การประกอบสร้างความทรงจำ และความชอบธรรมให้กับชนชั้นนำในตระกูลกลุ่มคนจีนที่เข้ามาประกอบการทำธุรกิจ หรือแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจในพื้นที่ให้เข้าไปมีบทบาทขับเคลื่อนการพัฒนาสังคมท้องถิ่น อย่างกรณีตัวอย่างตระกูลยิ่งชนม์เจริญผ่านนายกาพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ ซึ่ง

เป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลนครยะลา ที่ถือว่าเป็นตระกูลตัวอย่างที่ได้ใช้องค์ประกอบเงื่อนไขความเป็นนายทุนในพื้นที่ที่ส่งเสริมความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างเครือข่ายทางสังคมในพื้นที่มาตั้งแต่ยุครุ่นพ่อแม่ ซึ่งเมื่อตกทอดมาถึงยุคของนายกฯ พงษ์ศักดิ์ก็จะเห็นได้ว่า เงื่อนไขเชิงอำนาจที่เกิดขึ้นมาจากการบริบทความเป็นนายทุนทางเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์กับเครือข่ายทางสังคมที่หลากหลาย การจ้างงานในหลากหลายธุรกิจที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่ให้การสนับสนุนเลี้ยงดูตลอดชีวิต และการทำคุณประโยชน์หลายอย่างต่อจังหวัดและชุมชนท้องถิ่น เช่น การเข้าไปให้ความช่วยเหลือบรรเทาเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ด้วยทรัพย์สินส่วนตัว ตั้งแต่เมื่อครั้งที่ยังไม่ได้มีอำนาจเป็นชนชั้นนำที่เป็นทางการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์ประกอบเหล่านี้จะยิ่งช่วยเสริมสร้างอำนาจบารมีที่ตกทอดมาถึงรุ่นของนายกฯ พงษ์ศักดิ์ที่ช่วยเสริมสร้างกลไกให้เกิดการยอมรับในอำนาจ และพร้อมที่จะเป็นส่วนหนึ่งสนับสนุนในการทำงานร่วมกันกับผู้นำที่มีคุณลักษณะดังกล่าว

“สำหรับส่วนตัวของผม ผมถือว่าผมมีต้นทุนภายในท้องถิ่นดี ทั้งในส่วนของต้นทุนครอบครัวผมก็ช่วยผมได้เยอะ เป็นผลงานของพ่อ แม่ พี่ชายผมที่ทำมาตลอดในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการดูแลคนที่ทำงานที่เป็นมุสลิมทั้งหมดซึ่งอยู่ที่บ้านหลายร้อยคน เราเลี้ยงดูกันถึงอายุ 60-70 ปี แบบ life long Employment เราเลี้ยงดูไปถึงลูกเขาด้วย ในพื้นที่คนที่เป็มุสลิมเลยให้ความเคารพศรัทธาต่อครอบครัวตระกูลผมมาก เป็นแบบนี้มาตั้งนานแล้ว ตั้งแต่ผมยังเรียนอยู่ตรงนั้นเลยทำให้เรามีต้นทุนท้องถิ่น มีมวลชนอยู่ในมือ คือคนยอมรับเรา ผมสนิทหมดผู้นำโต๊ะอิหม่ามทุกคนที่อยู่ในเขตเทศบาล...” (พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนมเจริญ นายกเทศมนตรีเทศบาลนครยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564)

นอกจากนั้น อำนาจยังเกิดขึ้นมาจากบุคลิกและการทำงานในสมัยแรกเข้ามามีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นซึ่งอยู่ในยุคก่อนหน้าที่ช่วยเพิ่มอำนาจบารมี หรือสร้างการยอมรับจากเครือข่ายทางสังคมได้มากขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งในการปลูกสร้างอุดมการณ์ที่ถ่ายทอดออกมาผ่านคำบอกเล่าปากต่อปาก หรือการนำเสนอข่าวผ่านช่องทางต่างๆ ที่ช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับนายกฯ พงษ์ศักดิ์ได้มากขึ้น ซึ่งทำให้เห็นว่าไม่อาจจะด้วยองค์ประกอบของเครื่องมือทางการสื่อสารแบบใดที่มีนัยยะเป็นการสะท้อนให้เห็นพฤติกรรมและผลงานที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานทางสังคม หรือเป็นพฤติกรรมเชิงบวกล้วนเป็นองค์ประกอบสร้างความเป็นตัวตนทางอำนาจให้เกิดการยอมรับได้มากขึ้น

“นายกฯ พงษ์ศักดิ์ ท่านเต็มที่มานานแล้ว เต็มที่มาตั้งแต่ก่อนที่จะเป็นนายกฯ เต็มที่ตั้งแต่สมัยแรกที่เป็นนายกฯ ใหม่ๆ จนได้รับการเลือกตั้งเรื่อยมาถึงสมัยนี้ แล้วที่สำคัญหนังสือพิมพ์ข่าว หรือช่องทางสื่อสารต่างๆ มันช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ให้กับท่านได้มากเลยนะ จนคนพอได้ฟัง ได้เห็นจากสื่อ หรือจากการบอกเล่าก็ต่างยกย่องท่าน ให้ความเคารพนับถือท่านอย่างเช่น เมื่อเกิดระเบิดช่วงแรกๆ ที่รุนแรงในยะลา ผมอยู่ในเหตุการณ์ด้วย ระเบิดในตลาดสดยะลา เป็นการระเบิดเชิงหมู ท่านนายกฯ ก็หมดไปหลายตั้งค์ เช่น หมูที่โดนระเบิดหมด ผงหมู

ทั้งโซนเลย ซึ่งส่วนใหญ่วันนั้นก็ขายได้ไม่ถึง 10 เปอร์เซ็นของหมูแต่ละเจ้า โดนระเบิดหมดเลย ท่านนายกาก็ควักเงินตัวเองจ่ายเลยแต่ละเจ้าโดยใช้เงินส่วนตัวเพื่อให้เขามีกำลังใจสู้ต่อ แก่ก็ควักเงินทุนส่วนตัวจ่ายให้หมดเลย แล้วมันก็จะมีส่วนที่ใช้ได้ ท่านก็เอามันมาใช้เลี้ยงสุนัขในเขตเทศบาล 200 กว่าตัว ทำเป็นอาหารสุนัขทั้งหมด พอข่าวนำเสนอ หรือสื่อเผยแพร่ยังทำให้ท่านได้รับการยกย่องและชื่นชมจากหลายฝ่าย...” (สมหมาย ลูกอินทร์ รองปลัดเทศบาลนครยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2564)

ตัวอย่างคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมดังกล่าวที่ได้รับการบอกเล่า ถ่ายทอด หรือผลิตซ้ำสู่สาธารณะผ่านช่องทางการสื่อสารในรูปแบบที่หลากหลาย จึงกลายมาเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์หรือความเป็นตัวตนที่ดีที่คู่ควรกับการเป็นผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับทางอำนาจได้มากขึ้น ไม่ว่าจะด้วยเงื่อนไขที่ตระกูลหรือผู้นั้นเคยมีคุณูปการสำคัญต่อชุมชนท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ หรือพฤติกรรมของตนเองที่ทำให้กับท้องถิ่นเรื่อยมา ซึ่งมีการสื่อสารไปยังเครือข่ายสาธารณะให้ได้รับรู้ นั่นล้วนเป็นปัจจัยหรือเงื่อนไขในการประกอบสร้างอุดมการณ์ที่ช่วยเรียกฐานนิยมให้กับความเป็นตัวตนของบุคคลผู้นั้นได้ หรือทำให้บุคคลผู้นั้นมีคุณลักษณะแบบวีรบุรุษที่เกิดจากการให้คุณค่า หรือยอมรับศรัทธา กระทั่งทำให้เกิดการยอมรับในการมีอยู่ทางอำนาจของบุคคลเหล่านั้น และยินยอมที่จะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวด้วยความเต็มใจ

(3) การประกอบสร้างความทรงจำ และความชอบธรรมให้กับชนชั้นนำหน้าใหม่ด้วยเงื่อนไขความเป็นผู้มีรู้ความสามารถด้านใดด้านหนึ่ง ประกอบด้วย ความรู้ความสามารถตามแนวทางสามัญที่เกิดจากกลไกทางการศึกษาที่ทำให้บุคคลผู้นั้นเป็นปัญญาชนที่มีรู้ความสามารถเฉพาะทาง หรือความรู้ความสามารถทางอาชีพที่มีภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบทำให้ผู้นั้นมีความเชี่ยวชาญด้านใดด้านหนึ่งโดยตรง อันจะนำความรู้ความสามารถเหล่านั้นมาใช้ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ หรือให้ความรู้ด้านใดด้านหนึ่งให้กับเครือข่ายภายในสังคมท้องถิ่นได้ ฉะนั้น เงื่อนไขเฉพาะที่มีลักษณะพิเศษของตัวเอง ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ให้บุคคลผู้นั้นเป็นผู้มีคุณลักษณะพิเศษบางอย่างที่มาจากเงื่อนไขทางการศึกษา ความรู้ความสามารถ หรือพฤติกรรมความเป็นผู้นำบางอย่างที่ทำให้บุคคลผู้นั้นอยู่ในสถานภาพทางสังคมที่เหนือกว่า โดยเครือข่ายทางสังคมของกลุ่มที่มีสถานภาพเป็นรองหรือเป็นบุคคลทั่วไปจำเป็นต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์หรือพึ่งพิงตัวแสดงเหล่านั้น ฉะนั้น เงื่อนไขดังกล่าวซึ่งประกอบด้วย ประวัติการศึกษาทั้งในสายสามัญ หรือสายศาสนาที่ได้รับการศึกษามาจากในประเทศ หรือต่างประเทศ ความรู้ความสามารถที่แสดงให้เห็นได้ในเชิงประจักษ์ผ่านผลงาน หรือพฤติกรรมทางสังคมที่มีคุณูปการต่อชุมชนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเข้าไปเพื่อพัฒนาสังคม หรือเข้าไปเป็นตัวแทนประชาชน ด้วยการเป็นกระบอกเสียงหรือเคลื่อนไหวเรียกร้องในเรื่องต่างๆแทนเครือข่ายทางสังคมภายในท้องถิ่น จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญในการประกอบสร้างคุณลักษณะของบุคคลที่ช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับบุคคลผู้นั้นได้ กระทั่งทำให้สถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นมองเห็นคุณค่าในตัวบุคคลนั้นๆ

ด้วยการเข้ามาฟังหรือเข้ามามีความสัมพันธ์ร่วมด้วย ซึ่งเป็นกระบวนการให้ความยินยอมผ่านพฤติกรรมที่จะเข้ามาอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจของกลุ่มดังกล่าวด้วยความเต็มใจ

“ในพื้นที่มีคนที่เป็นผู้นำชุมชนที่มาจากความเป็นปราชญ์ชาวบ้าน ซึ่งที่โคกโพธิ์มีปราชญ์ชาวบ้านที่ได้รับการยอมรับจากชาวบ้าน เวลาเมื่อไรก็ไปขอความรู้ความช่วยเหลือ มีหลายคน เช่น ลุงเอ๋ม ณ สงคราม คนนี้อายุ 67 ปีแล้ว แกเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น แกมีองค์ความรู้เกี่ยวกับพืชสมุนไพรเยอะมาก มีความสามารถเป็นหมอนวดแผนไทย รวมถึงการนำพืชท้องถิ่นมาทำน้ำหมักชีวภาพ ตั้งศูนย์ถ่ายทอดความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านสุขภาพให้กับประชาชนในพื้นที่ แล้วที่นี้ยังมีความสำคัญในทางด้านวัฒนธรรมด้วยการทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมจิตใจของคนในชุมชนที่นี่ ตรงนี้แหละที่ทำให้แกได้รับการยอมรับ เลยทำให้แกเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นผู้นำ เป็นวิทยากรในการให้ความรู้ทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่มาตลอด รวมถึงสร้างงานสร้างอาชีพให้กับคนในชุมชนได้ทำกินอยู่ได้...” (มาหะมะฮะดี มะเต็ง นายกองค้การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ และประภัสสร ขวัญกะโผะ ปลัดตำบลนาเกตุ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2564)

“ผู้นำในท้องถิ่นอื่นที่ได้รับการยอมรับจากชุมชนนอกเหนือจากผู้นำที่เป็นทางการหรือผู้นำศาสนาแล้วนั้น ยังเป็นผู้มีบารมี ผู้ที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือในการแก้ปัญหาหรือวิกฤติต่างๆในสังคมเวลาเมื่อไรเกิดขึ้น คนเหล่านี้สามารถเข้ามาเสนอแนะ ชี้แนะ หรือให้ข้อเสนอที่สามารถคลี่คลายปัญหาได้ เพราะว่าพื้นที่ยังเป็นชนบทอยู่ค่อนข้างสูง เพราะฉะนั้นบุคคลเหล่านี้ก็ยังมีบทบาทอยู่บ้าง เช่น คนที่เคยเป็นผู้นำ เป็นกำนันมาก่อน หรือคนที่มีความรู้ความสามารถที่เกษียณอายุแล้ว คนเหล่านี้จะมีความรู้ความสามารถ ภาพลักษณ์เขาดีอยู่แล้วในสังคม...” (มาหะมะฮะดี มะโรฮ์ดี อูชะมิ ปลัดเทศบาลเมืองสะเตงนอก อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 7 ตุลาคม 2564)

คุณลักษณะเฉพาะส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความรู้ความสามารถ และพฤติกรรมทางสังคมในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการประกอบสร้างความเป็นชนชั้นนำภายในชุมชนท้องถิ่นได้ผ่านภาพลักษณ์ที่ถูกถ่ายทอดโดยอาศัยกลไกการบอกเล่าปากต่อปาก การบอกเล่าหรือถ่ายทอดผ่านช่องทางสื่อต่างๆ การประกาศเชิดชูเกียรติกระทั่งทำให้บุคคลดังกล่าวเป็นที่รู้จัก บทบาทการเข้าไปช่วยเหลือทางสังคมจนทำให้ประชาชนมองเห็นคุณค่าในตัวบุคคลนั้นๆ ซึ่งไม่ว่าด้วยเงื่อนไขใดก็ตาม องค์ประกอบเหล่านี้ล้วนมีความสำคัญต่อการประกอบสร้างภาพลักษณ์ให้บุคคลผู้นั้นมีอำนาจภายในชุมชนท้องถิ่นได้

(4) การประกอบสร้างความทรงจำ และความชอบธรรมทางอำนาจด้วยภาพลักษณ์ของข้าราชการประจำบางคนที่มีคุณสมบัติเฉพาะส่วนบุคคล มีผลงานเชิงประจักษ์ต่อท้องถิ่น และมีพฤติกรรมที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับเครือข่ายทางสังคมภายในท้องถิ่น

การมีอำนาจของคนกลุ่มนี้คือผลพวงที่เกิดขึ้นมาจากการเข้าไปปฏิบัติงานในลักษณะเป็นการส่งมอบคุณค่าบางอย่างในสังคมจนทำให้เครือข่ายภายในท้องถิ่นเกิดความพึงพอใจในผลงานหรือการกระทำดังกล่าว และการเป็นผู้มีบุคลิกเชิงพฤติกรรมส่วนบุคคลที่มีลักษณะใกล้ชิด เป็นกันเอง สนับสนุนจนเป็นที่พึ่งพาและได้รับความไว้วางใจจากตัวแสดงอื่นในท้องถิ่น แม้ว่าข้าราชการประจำจะเป็นตัวแสดงที่ไม่สามารถใช้เงื่อนไขที่เป็นอำนาจทางวัฒนธรรมในการสร้างความชอบธรรมให้กับตนเองได้ เพราะทุกการกระทำเกิดขึ้นมาจากองค์ประกอบของกฎหมายที่เข้ามาควบคุมกำกับพฤติกรรม หรือเป็นอำนาจตามภารกิจที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายซึ่งมีสภาพบังคับและมีบทลงโทษรองรับความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวโดยพื้นฐานจึงไม่สามารถสร้างจุดเด่นหรือจุดขายในการนำมาใช้เป็นกลไกเพื่อสร้างความมีบารมีหรือการยอมรับในฐานะเป็นชนชั้นนำที่มีอำนาจภายในท้องถิ่นได้

อย่างไรก็ตาม แม้ตัวแสดงดังกล่าวจะเป็นตัวแสดงที่อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจตามระบบที่มีความห่างเหินและมืองค์ประกอบของกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบังคับพฤติกรรม หากแต่ปฏิเสธไม่ได้ว่ามีข้าราชการประจำบางคนและบางกลุ่มที่สามารถสร้างอำนาจบารมีจนได้รับการยอมรับนับถือและได้รับความไว้วางใจจากเครือข่ายทางสังคมภายในท้องถิ่นได้อย่างแนบแน่นด้วยผลงาน การกระทำ พฤติกรรมที่แสดงออกผ่านบุคลิก และลักษณะนิสัยส่วนตัวที่ทำให้ความสัมพันธ์ทางอำนาจมีความใกล้ชิดกับเครือข่ายทางสังคมในท้องถิ่นได้มากขึ้น และเมื่อเงื่อนไขดังกล่าวได้แสดงออกให้เห็น หรือรับรู้ได้ในเชิงประจักษ์ รวมถึงการบอกเล่า หรือการสื่อสารผ่านช่องทางที่อยู่ในรูปสื่อและเครื่องมือต่างๆล้วนเป็นกลไกที่ช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับตัวแสดงนั้นๆมีคุณค่าและมีความสำคัญมากกว่าการเป็นตัวแสดงทางอำนาจที่อยู่ในระบบราชการ

“ปลัดเทศบาลปัตตานี ร่วมกับนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองปัตตานีเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญมากๆเลย โดยปลัดจะเป็นตัวเชื่อมหน่วยงานเข้าสู่ชาวบ้านรากหญ้า คือผลงานทั้งในส่วนของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองท้องถิ่นของเทศบาลเมืองปัตตานี พี่ว่าผลงานเป็นที่ประจักษ์ชัดเจน แล้วก็พัฒนาพื้นที่ไปเยอะเลย มีการพัฒนาก้าวกระโดดไปเยอะในเกือบทุกด้าน อย่างเช่น ที่ส้มผีลมา เราจะเน้นเรื่องการศึกษา การสร้าง TK Park การสร้างศูนย์นำร่อง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก คือ จริงๆมีหลายอย่างเลยที่ท่านได้ทำไปในพื้นที่เขตเทศบาล งานท้องถิ่น งานแต่ง งานศพไปพร้อมหมด เวลาเกิดเหตุอะไรก็ใช้เงินตัวเองช่วยเหลือ.....” (จุฑารัตน์ วีระนันท์ ประธานกองทุนบทบาทสตรีตำบลสะบารัง อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

“ทีมบริหารของ อ.บ.จ.ปัตตานีเนี่ย ไม่ว่าจะป็นนายกฯ อ.บ.จ. รองนายกฯ อ.บ.จ. หรือแม้แต่ปลัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่เนี่ยมีบุคลิกนิสัยแบบชอบช่วยเหลือคนอย่างมาก มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ อย่างเช่น เวลาที่มีผู้ป่วยหรือคนได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ความไม่สงบเนี่ย ซึ่งท้องถิ่นเบิกไม่ได้ มันไม่มีช่องให้ท้องถิ่นเบิกงบได้ เช่น มีรายงานว่ามีนายกฯตรงนี้เกิดเหตุไฟไหม้ตรงนี้เกิดเหตุระเบิด หรือรถชน แกกั้ควักเงินตัวเองนะ หรือรวมกันทั้งในส่วนของนายกฯ ปลัด ไป



ซื้อถุงยังชีพ หรือออกค่าใช้จ่ายค่ารักษาบางส่วนให้ ตรงนี้มันก็เลยได้ใจจากคนในพื้นที่นะ ตรงนี้ที่  
ไม่ได้เห็นโดยตรง แต่คนในพื้นที่เขาบอกกันมา...” (มาริสสา เกียรติศักดิ์โสภณ ผู้อำนวยการกอง  
สาธารณสุข องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 3 กุมภาพันธ์ 2565)

“ปลัด อ.บ.ต.อัยเยอร์เวงมีส่วนสำคัญมากๆเลยนะ แก่ใกล้ชิดกับชุมชน เราจะสังเกต  
เมื่อก่อนพื้นที่อัยเยอร์เวงที่เป็นทะเลหมอกตอนนี้อะ แต่ก่อนจะเป็นพื้นที่ค่อนข้างจะสีแดงเข้ม  
นิดนึง มีความรุนแรงเกิดขึ้นบ่อย ทีนี้พอหลังจากที่ปลัดตำบล ร่วมกับทีมนายกฯได้ขับเคลื่อน  
สกายวอล์ค คนพื้นที่ได้ทำมาหากิน เขาก็ช่วยปกป้องสังคมของเขาไม่ให้เกิดเหตุ เพราะฉะนั้น  
ชุมชนของเขาเนี่ยแหละที่จะเป็นคนปกป้องสังคมเขาเอง แล้วมันค่อนข้างจะได้ผล เพราะตัวเขารู้  
งี้คือใครเป็นใครในพื้นที่งี้ ตรงนี้จึงเป็นกระบวนการให้ชุมชนปกป้องชุมชนเอง แต่มันไม่ใช่มา  
ปกป้องแบบรัฐเข้าไปยุ่งย่ำมันนะ คือเขาจะรู้สภาพเลยว่าเกิดเหตุเมื่อไหร่เขาค้าขายไม่ได้คนไม่มา  
เที่ยว เขาจะมองสภาพของเขาเองเลยใจ คืออย่างที่หน่วยงาน เช่น กอ.รมน. หรืออะไรเข้าไปยุ่ง  
เนี่ย ยุ่งเมื่อไหร่ทั้งเมื่อนั้นเลยทุกอย่างเลย ไอตรงนี้เราจะทำยังไงให้เขามีพื้นที่ทำมาหากิน แล้วก็  
ให้เขาปกป้องชุมชนของเขาเอง ไอเดียของปลัดแกตินะ แล้วแกก็ได้รับการยกย่องชื่นชม ให้ความ  
เคารพนับถือจากคนในพื้นที่มากด้วยนะ...” (ที่หมู ประชาชนในตำบลอัยเยอร์เวง อำเภอเบตง  
จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2564)

ลักษณะดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่าข้าราชการประจำที่แม้จะอยู่ในโครงสร้างที่เป็นทางการของ  
รัฐ และมีความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหนือกว่าด้วยเงื่อนไขทางกฎหมายก็ตาม แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่า  
ข้าราชการประจำเหล่านั้นบางคนและบางพื้นที่กลับมีบารมีทางอำนาจที่มากกว่าที่รัฐกำหนด อัน  
เป็นผลพวงเชิงการกระทำและพฤติกรรมของข้าราชการประจำผู้นั้นโดยตรงที่มีส่วนประกอบสร้าง  
ภาพลักษณ์เชิงบวกต่อสายตาประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ซึ่งเป็นผู้ที่เห็น และสัมผัสได้ถึงผลงานที่ตัว  
แสดงเหล่านั้นได้กระทำในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นตนเอง อันช่วยเสริมสร้างให้ตัวแสดงทางอำนาจเหล่านั้น  
กลับมีอำนาจภายใต้โครงสร้างที่มีความไม่เป็นทางการในท้องถิ่นร่วมด้วย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เกิดขึ้นมาจากการ  
ประกอบสร้างอุดมการณ์ทางความคิดเพื่อครอบงำหรือโน้มนำให้เครือข่ายตัวแสดงที่มีอยู่ภายใน  
เครือข่ายท้องถิ่นที่มีความหลากหลายเกิดการยอมรับในการมีอยู่ซึ่งอำนาจของชนชั้นนำ หรือตัวแสดง  
ที่มีบทบาทเชิงอำนาจนำ ซึ่งต้องอาศัยองค์ประกอบสร้างคุณลักษณะบางประการที่ทำให้เครือข่ายเชิง  
โครงสร้างภายในท้องถิ่นเกิดความยินยอม หรือเห็นพ้องต้องกันที่จะมอบคุณค่าทางอำนาจเหล่านั้น  
ให้กับบรรดาตัวแสดงบางคนหรือบางกลุ่มในการทำหน้าที่เป็นผู้นำชุมชน หรือขับเคลื่อนด้านใดด้าน  
หนึ่งภายในท้องถิ่น ประกอบด้วยเงื่อนไขเชิงจารีตทางสังคมวัฒนธรรม บรรทัดฐานท้องถิ่น  
สถานการณ์หรือการกระทำ ผลงานเชิงประจักษ์ ประวัติการศึกษา บุคลิก หรือลักษณะนิสัยของตัวที่  
เป็นองค์ประกอบเฉพาะของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งที่สามารถนำมาใช้สร้างอุดมการณ์เพื่อหล่อ  
หลอมและครอบงำผ่านวิธีการต่างๆที่ทำให้ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเกิดการยอมรับในการมีอยู่ซึ่ง

อำนาจของชนชั้นนำเหล่านั้น ซึ่งส่วนตรงนี้จะมีความสอดคล้องกับมุมมองที่ 3 ของ Steven Lukes ที่ได้ให้ข้อเสนอว่า การที่ชนชั้นนำท้องถิ่น (A) จะมีอำนาจเหนือตัวแสดงระดับท้องถิ่น (B) ได้นั้นต้องเกิดขึ้นมาจากองค์ประกอบสร้างควมมีอิทธิพลโดยใช้เงื่อนไขที่ตนมีเพื่อสร้างความได้เปรียบ อันจะทำให้ตัวแสดงในท้องถิ่น (B) เกิดการยอมรับ หรือยินยอมที่จะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงชนชั้นนำท้องถิ่น (A) เหล่านั้น (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2550, น. 283) และเมื่อใดก็ตามที่บรรดาชนชั้นนำเหล่านั้นสามารถใช้อำนาจประกอบเงื่อนไขที่ตนเองมี หรือเงื่อนไขที่มีความได้เปรียบเหนือตัวแสดงอื่น ซึ่งเป็นองค์ประกอบสร้างความเป็นตัวตนที่นำมาใช้ในการจินตนาการผ่านองค์ประกอบของความทรงจำ ภาพลักษณ์ หรือการกระทำใดๆก็ตามที่ช่วยทำให้ชนชั้นนำผู้นั้นมีบารมี มีความน่าสนใจ หรือได้รับความนิยม อันสอดคล้องกับมุมมองการใช้อำนาจในรูปแบบที่ 3 ดังที่กล่าวข้างต้นซึ่งเป็นปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจที่เกิดขึ้นมาจากการกระทำของชนชั้นนำท้องถิ่น (A) ด้วยการสร้างอุดมการณ์ ภาพลักษณ์บางอย่างที่สามารถทำให้ตัวแสดงภายในท้องถิ่น (B) เกิดความคิดความเชื่อคล้อยตาม และพร้อมที่จะปฏิบัติตามความต้องการหรือยินยอมที่จะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงชนชั้นนำ (A) เหล่านั้น (Lukes, 2005, p. 27) และเมื่อครอบงำองค์ประกอบดังกล่าวยอมทำให้รูปแบบปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจที่เกิดขึ้นประสบผลสำเร็จ

## 2. ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในรัฐไทยในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในรัฐไทยที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชานั้นสามารถอธิบายความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงตามแนวคิดเรื่องอำนาจของ Steven Lukes ได้ 3 มุมมอง กล่าวคือ

### 1.1 มุมมองพหุนิยมทางอำนาจ (Pluralists View of Power)

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในรัฐไทยด้วยมุมมองนี้พบว่าไม่ได้มีความแตกต่างไปจากช่วงก่อนหน้านี้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสถาบันที่มีโครงสร้างอำนาจที่สัมพันธ์กับองค์กรอื่นในรัฐไทยผ่านองค์ประกอบทางกฎหมายที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยรัฐส่วนกลางที่กระทำจากโครงสร้างระดับบนลงสู่โครงสร้างระดับล่าง หรือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันที่มีอำนาจเหนือกว่าลงสู่สถาบันที่มีอำนาจต่ำกว่าที่มีหน้าที่สนองนโยบายและต้องปฏิบัติตามกฎกติกาและคำสั่งของสถาบันระดับบนหรือรัฐส่วนกลาง ส่งผลให้ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันจึงถูกกำหนดผ่านเงื่อนไขของกฎหมายเป็นหลัก ดังปรากฏจากกฎหมายพื้นฐานที่ถูกนำมาใช้กำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจเชิงสถาบันคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ ประกอบด้วย

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ได้กำหนดขอบเขตอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าไปกระทำหรือเข้าไปมีความสัมพันธ์กับสถาบันอื่นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิผลได้มากขึ้น

นอกจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับทิศทางเชิงสถาบันในลักษณะทั่วไปที่ครอบคลุมทุกพื้นที่แล้วนั้น แต่สำหรับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลับพบว่ามีเครื่องมือทางกฎหมายอื่นที่ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมกำกับโครงสร้างและทิศทางการขับเคลื่อนเชิงสถาบันในระดับล่างที่อยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นที่นอกเหนือไปจากกฎหมายทั่วไป แม้ว่าบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงในช่วงเวลานี้จะมีความถี่สะสมลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาก่อนหน้านี้อีกตาม ดังปรากฏจากสถิติตัวเลขจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงตั้งแต่ปี 2557-2564 นับตั้งแต่การรัฐประหารเป็นต้นมาที่พบว่าจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงสะสมรวม 5,463 เหตุการณ์ จากจำนวนเหตุการณ์รวมทั้งหมด 21,328 เหตุการณ์ อย่างไรก็ตามแม้จำนวนเหตุการณ์จะลดลง แต่เหตุการณ์ก็ยังคงเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2564 ที่มีจำนวนเหตุการณ์รวม 481 เหตุการณ์ ซึ่งมากกว่าปี 2563 อยู่ 146 เหตุการณ์ (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้, 2564b) ซึ่งนั่นแสดงให้เห็นว่าเหตุการณ์ความรุนแรงก็ยังคงขึ้นๆลงๆ และยังคงเป็นปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลให้รัฐยังคงเลือกเครื่องมือทางการปกครองที่นอกเหนือไปจากเครื่องมือทั่วไปมาบังคับใช้ภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแนวทางการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ

ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับสถาบันในระดับท้องถิ่นยังคงเป็นความสัมพันธ์ด้วยกรอบกฎหมายที่รัฐนำมาใช้ควบคุมกำกับกับการขับเคลื่อนเชิงสถาบันที่อยู่ภายใต้ให้ดำเนินการสอดคล้องตามเจตจำนงค์ที่รัฐส่วนกลางต้องการทั้งที่อยู่ในรูปของกฎหมายปกติทั่วไปที่บังคับใช้กับสถาบันที่อยู่ในรัฐหรืออยู่ในพื้นที่อื่น และกฎหมายพิเศษที่นำมาบังคับใช้เป็นกรณีเฉพาะในพื้นที่ที่รัฐนิยามว่าเป็นพื้นที่สีแดงหรือพื้นที่ความมั่นคงที่ต้องอาศัยกฎกติกาอีกระดับชั้นหนึ่งในการควบคุมกำกับกับการขับเคลื่อนสถาบัน ประกอบด้วย การยังคงความต่อเนื่องในการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สืบเนื่องมาจากช่วงเวลาก่อนหน้านี้ ซึ่งให้อำนาจนายกรัฐมนตรีโดยตรงในการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้เครือข่ายเชิงสถาบันในระบบราชการที่มาจากส่วนกลาง หรือส่วนกลางแบบแยกส่วน\* เข้าไปมีบทบาท

\* คณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการทหาร

ในการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ถูกนิยามว่าเป็นพื้นที่สถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับพฤติกรรมของเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่เข้มงวดเพื่อสนองต่อการแก้ปัญหาโดยกลไกของรัฐโดยตรง (ราชกิจจานุเบกษา, 2548, 16 กรกฎาคม-a, น. 1-9) การประกาศใช้กฎอัยการศึก การออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) มีผู้รับผิดชอบหลัก 3 ฝ่าย คือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 30 กรกฎาคม-b, น. 1-4) ซึ่งสอดคล้องกับการออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 19/2564 การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ไม่ได้มีความแตกต่างไปจากประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 ที่ยังคงให้อำนาจนายกรัฐมนตรีเป็นประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบการกำหนดนโยบายและการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เข้ามามีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมกับเครือข่ายเชิงสถาบันอื่น ประกอบด้วย สภาความมั่นคงแห่งชาติ คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภาค 4 ส่วนหน้า และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนหน้า (ราชกิจจานุเบกษา, 2564, 29 กันยายน)

ประกาศฯ และคำสั่งฯ ทั้งที่อยู่ในช่วงของคณะรักษาความสงบแห่งชาติและช่วงรัฐบาลปัจจุบันที่กล่าวข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่ารัฐยังคงให้ความสำคัญกับบทบาทของกองทัพผ่านกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภาค 4 ส่วนหน้าเป็นผู้รับผิดชอบหลักร่วมกับเครือข่ายสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการด้านความมั่นคงประกอบด้วย ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสำนักงานสภาความมั่นคง ซึ่งเป็นสถาบันที่มีอำนาจหลักในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และแม้จะมีการปรับโครงสร้างเชิงสถาบันโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ให้มืองค์ประกอบของคณะกรรมการมาจากหลายภาคส่วน ราชการนอกเหนือจากบทบาทกองทัพที่เป็นเจ้าภาพผู้รับผิดชอบหลักแล้วนั้น แต่จากการพิจารณา คณะกรรมการกลับพบว่าเป็นการให้อำนาจกับข้าราชการระดับสูงในราชการส่วนกลางเท่านั้นที่สามารถเข้าไปมีความสัมพันธ์ในกิจการด้านความมั่นคงได้ เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่ากฎหมายที่ถูกจัดตั้งขึ้นมานั้นนอกจากจะถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความสัมพันธ์เชิงสถาบันแล้วนั้น อีกด้านหนึ่งกฎหมายยังถูกนำมาใช้เพื่อกีดกันความสัมพันธ์เชิงสถาบันด้วยเช่นเดียวกัน นั่นคือ การให้ความสำคัญกับราชการส่วนกลาง และราชการส่วนกลางแบบแยกส่วน ประกอบด้วย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน

ราชอาณาจักรภาค 4 ส่วนหน้า และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนหน้าในการเข้าไปเป็นสถาบันที่มีอำนาจหลักในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง ในขณะที่ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงสถาบันที่รองรับการใช้อำนาจด้านความมั่นคงของราชการส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงหรือกฎหมายพิเศษดังกล่าวได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญและสร้างผลกระทบอย่างมากต่อการขับเคลื่อนเชิงสถาบันที่มีอำนาจในกิจการด้านการให้บริการสาธารณะของราชการส่วนท้องถิ่น เพราะบริบทของความขัดแย้งและความรุนแรงที่รัฐเข้าไปควบคุมกำกับผ่านกฎหมายความมั่นคงที่มีความเข้มงวดนั้นได้ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์

“ด้วยความที่พื้นที่นี้เป็นพื้นที่ที่มีความรุนแรงยืดเยื้อ และมีการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงในรูปแบบต่างๆอย่างเข้มงวด มีการคุมเข้ม สิ่งเหล่านี้มีผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนะคะ เราอยู่ตำแหน่งตรงนี้ มันเกี่ยวข้องกับหลายอย่าง อันดับแรกคือ ในเรื่องของการจัดเก็บภาษี เพราะว่าการจัดเก็บภาษีเป็นรายได้หลักของท้องถิ่นเลย เพราะถ้าเรานั่งรออยู่ที่ท้องถิ่น ไม่ได้ออกนอกพื้นที่ไปเก็บภาษี มันก็จะไม่มีเงินเข้ามาเลย แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ถ้าเรานอกพื้นที่ มันจะมีความเสี่ยงมากค่ะ ยิ่ง พ.ร.บ. ปี 2563 คือจะมีการยกเลิกภาษีท้องถิ่น และภาษีโรงเรือน จะออกมาเป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง แล้วทางท้องถิ่นก็ต้องออกไปสำรวจพื้นที่ว่าท้องถิ่นเรามีที่ดินทำเพาะปลูกเกษตรกรรม เป็นเชิงพาณิชย์ หรือว่าเป็นที่ดินว่าง เราต้องไปลงสำรวจ เรามีความเสี่ยงที่จะออกไป บางทีออกไปแล้ว ชาวบ้านเขาไม่ได้ให้ความร่วมมือ คือ ณ ตอนนี้ ที่นี้เรามีปัญหาเรื่องการจัดเก็บ เราไม่สามารถจัดทำตามที่เขารณรงค์ตอนนี้ในเรื่องการจัดเก็บภาษี ถึงพอจะทำแผนการจัดเก็บภาษี เราก็ต้องลงพื้นที่เพื่อทำการสำรวจในการจัดเก็บภาษี 100% แต่เราทำไม่ได้ เราทำได้แค่ 30%...” (ลำละห์ กะละหะ ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสาะออก อำเภอหรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2564)

“การปฏิบัติหน้าที่เวลาลงชุมชนก็จะเป็นเรื่องความกังวลใจในความปลอดภัยในการออกไปปฏิบัติหน้าที่ เพราะถ้าเราแสดงตัวว่าเป็นเจ้าหน้าที่ มันจะเกิดความรู้สึกหวาดระแวงไปเอง เพราะเหมือนกับที่เราถูกจับจ้อง จ้องมองจากบุคคลผู้ไม่หวังดี เป็นความรู้สึกหวาดระแวงตรงนั้นมากกว่าครับ และอีกอย่างเวลาลงพื้นที่ ก็ต้องรีบๆลงให้อยู่ในเวลาที่ไม่เสี่ยงเกินไป หรือรีบๆลงให้เสร็จ จะชักช้าไม่ได้ บางทีก็ไม่ได้ตามสิ่งที่เราอยากได้หรือครับ...” (เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลเฉลิม อำเภอรณะงะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 5 พฤศจิกายน 2564)

“สถานการณ์ไม่สงบ หรือการมีกฎหมายเข้ามาควบคุมเข้มงวด มันเป็นช่องทางหนึ่งหรือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติงานเกิดความเสื่อม เสื่อมด้านความขยัน เสื่อมด้านความกระตือรือร้น เพราะว่าเวลาป่วย 3 โมง ก็จะมีข้ออ้างเดียวเวลานั้น กลัวนี่ ต้องกลับบ้าน บางทีแม้เราอยู่ปัตตานี เวลาเกิดเหตุการณ์ที่ไหน เช่น มีเหตุการณ์ที่นราธิวาส ก็มีคุยกันว่าเมื่อไหร่จะมีการยิงที่นู่น เออๆรีบกลับบ้านดีกว่า ก็เลยไม่ค่อยได้ทำงานกัน มันเลยทำให้ระบบการทำงานมีความ

*ยึดหยุ่นสูงเกินไปครับ ไม่มีความกำชับ ตรงนี้เป็นปัญหามาก...” (อันว่า ดุมิแตะ รักษาราชการ  
แทน ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลปทุมดี อำเภอยะรัง  
จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2564)*

ลักษณะดังกล่าวเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าสถานการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงของจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงที่เข้มงวดของรัฐนั้น กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อลดทอนศักยภาพของเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามอำนาจที่ถูกกำหนดเอาไว้ในกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมือนกับพื้นที่อื่นที่ไม่มีสถานการณ์ความรุนแรง และไม่มีการบังคับใช้กฎหมายพิเศษอื่นเพิ่มเติมที่ทำให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ฉะนั้น ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่น แม้จะเป็นความสัมพันธ์ที่ถูกกำหนดโดยกฎหมาย แต่ความพิเศษของพื้นที่นี้คือกฎหมายที่รัฐสร้างขึ้นมาเพิ่มเติมเพื่อจัดระเบียบความสัมพันธ์และควบคุมกำกับทิศทางเชิงสถาบันที่เข้มงวดนั้นได้ส่งผลกระทบโดยตรง และโดยอ้อมต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เป็นไปได้ตามศักยภาพ หรือมีประสิทธิภาพตามที่ควรจะเป็น หรืออาจกล่าวได้อีกนัยยะหนึ่งว่า นอกจากสภาพพื้นที่ที่มีความรุนแรงภายในจะทำให้การปฏิบัติงานมีความยุ่งยาก หรือเป็นอุปสรรคในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้น การที่รัฐเข้ามามีความสัมพันธ์โดยตรงผ่านเงื่อนไขทางกฎหมายที่ทำให้พื้นที่ดังกล่าวถูกซ้อนทับด้วยกฎหมาย 2 รูปแบบ คือ กฎหมายทั่วไป และกฎหมายพิเศษนั้นได้กลายเป็นเงื่อนไขที่ยังเพิ่มอุปสรรคในการขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความยากมากกว่าเดิม

ลักษณะดังกล่าวนอกจากจะแสดงให้เห็นถึงการกดทับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นผลพวงทางอ้อมมาจากการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงแล้วนั้น รัฐยังกดทับโครงสร้างสถาบันในราชการส่วนท้องถิ่นทางตรงนับตั้งแต่การใช้อำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นต้นมาที่ส่งผลให้กระบวนการทางการเมืองท้องถิ่นและการบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตกอยู่ในสภาวะหยุดชะงัก ดังปรากฏจากการปิดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นไม่ให้มีการเลือกตั้งภายในท้องถิ่นเกิดขึ้น แม้จะมีตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่หมดวาระ หรือจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งก็ตาม เห็นได้จากการขยายระยะเวลาการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกไปเรื่อยๆ ด้วยข้ออ้างจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 7 เรื่องห้ามชุมนุมทางการเมือง เพราะถ้ามีการจัดการเลือกตั้งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงาน การลงคะแนน และนับคะแนนได้ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 255) และแม้ว่าต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะใช้วิธีจัดการกับปัญหาอัตรารว่างที่เกิดขึ้นมาจากการหมดวาระหรือสิ้นสภาพไปด้วยการประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวผ่านการสรรหาข้าราชการที่มีความสามารถเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนในสถาบันท้องถิ่น (ราชกิจจานุเบกษา,

2557, 21 กรกฎาคม-a, น. 12-14) กระบวนการดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการกดทับท้องถิ่นผ่านโครงสร้างรัฐราชการส่วนภูมิภาค ดังเห็นได้จากการกำหนดให้ปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่รับราชการแทนนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครบวาระไปและดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากข้าราชการส่วนภูมิภาคผ่านกระบวนการและคุณสมบัติที่กำหนด กระบวนการดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงการเสริมอำนาจและความเข้มแข็งให้กับพลังจากระบบราชการที่ส่งผลให้ข้าราชการประจำกลับมีบทบาทอย่างมากต่อการบริหารงานในสถาบันท้องถิ่น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 262-263) และแม้ต่อมารัฐบาลจะออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ประกาศ ณ วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2557 โดยมีสาระของคำสั่งคือ การกำหนดให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ครบวาระและพ้นจากตำแหน่งสามารถกลับเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ได้ตามเดิมหรือกรณีหากใกล้หมดวาระก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้เลยจนกว่าจะมีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นก็ตาม (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 266-267) ซึ่งเพิ่งเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองท้องถิ่นในช่วงปีหลังอันเป็นผลมาจากประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย

1. ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกาศ ณ วันที่ 26 ตุลาคม 2563 (ราชกิจจานุเบกษา, 2563, 26 ตุลาคม-a) และได้มีการเลือกตั้งในวันที่ 20 ธันวาคม 2563
2. ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ประกาศ ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564 (ราชกิจจานุเบกษา, 2564, 1 กุมภาพันธ์-a) และได้มีการเลือกตั้งในวันที่ 28 ธันวาคม 2564
3. ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประกาศ ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2564 (ราชกิจจานุเบกษา, 2564, 1 ตุลาคม-b) และได้มีการเลือกตั้งในวันที่ 28 พฤศจิกายน 2564

โดยประกาศฯ ทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวถือเป็นกฎหมายสำคัญที่ถูกนำมาใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแสดงทางการเมืองท้องถิ่นหน้าใหม่ หรือบางพื้นที่ที่ยังคงเป็นหน้าเดิม แต่กลไกการเลือกตั้งท้องถิ่นที่เริ่มอีกครั้งในปลายปี 2563 หลังจากการแข่งขั้วยาวนานถึง 7 ปี ได้กลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ห้องค์ประกอบของตัวแสดงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ฉะนั้น กลไกการเลือกตั้งท้องถิ่นที่รัฐผ่านคณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีขึ้นในลักษณะดังกล่าวได้ก่อให้เกิดพลวัตของตัวแสดงและเครือข่ายความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงประเภทข้าราชการทางการเมืองท้องถิ่นที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในบางพื้นที่ กล่าวคือ จากเดิมที่มีตัวแสดงการเมืองท้องถิ่นเป็นกลุ่มหน้าเก่าหรือกลุ่มเดิม และตัวแสดงจากราชการส่วนภูมิภาคที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ในราชการส่วนท้องถิ่นบางช่วงเวลา ไปสู่การได้มาซึ่ง

อำนาจของตัวแสดงทางการเมืองท้องถิ่นหน้าใหม่หรือหน้าเก่าในบางพื้นที่นับตั้งแต่ปลายปี 2563 และปี 2564 เป็นต้นมา ซึ่งถือเป็นพลวัตทางการเมืองท้องถิ่นที่สำคัญ

ฉะนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงแสดงให้เห็นว่า พลวัตของตัวแสดงและความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลานั้นล้วนมีองค์ประกอบมาจากการกระทำของรัฐไม่ว่าจะเป็นทางตรง หรือทางอ้อม แต่สิ่งหนึ่งที่เป็นจุดร่วมเดียวกันคือ การกระทำที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนั้นได้เกิดขึ้นหรือเป็นผลพวงมาจากการใช้ “กฎหมาย” เป็นเครื่องมือที่รัฐนำมาใช้ในการจัดระเบียบความสัมพันธ์เชิงสถาบัน อันทำให้การบริหารจัดการภาครัฐจึงเป็นการบริหารจัดการที่มีแนวโน้มที่จะถูกรอบงำโดยพลังจากระบบราชการ ผ่านตัวแสดงระดับข้าราชการทหารและพลเรือนที่เข้าไปมีบทบาทในเชิงโครงสร้างทางการเมืองที่กระทบต่อท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งสุดท้ายโครงสร้างดังกล่าวได้ส่งผลให้สถาบันหรือตัวแสดงระดับท้องถิ่นที่เป็นโครงสร้างระดับล่างซึ่งเป็นสถาบันที่รองรับปฏิบัติการทางอำนาจของรัฐส่วนกลาง (ธนบรรณ อุทองมาก, 2560, น. 230) เพราะฉะนั้นความสัมพันธ์ทางอำนาจเชิงสถาบันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับองค์กรอื่นในระบบราชการไทยทั้งในราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคจึงเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขทางกฎหมายเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจัดตั้งหรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง หรือแม้แต่กฎหมายพิเศษอื่นที่เพิ่มเติมขึ้นมาล้วนเป็นองค์ประกอบในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจ หรือกีดกันความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงให้อยู่ภายใต้การให้อำนาจตามกฎหมายที่รัฐสร้างขึ้นมานั้น ฉะนั้น จึงอาจสรุปได้ว่ากฎหมายถือเป็นเครื่องมือทางการเมืองการปกครองของรัฐที่ถูกนำมาใช้เพื่อจัดความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่เชื่อมโยงผ่านกลไกการบริหารราชการแบบรวมศูนย์กลางอำนาจที่มีรัฐส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจหลัก โดยเฉพาะมิติทางอำนาจที่มีต่อการกระทำการตัดสินใจ (decision-making) เหนือสถาบันระดับท้องถิ่น รูปแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวจึงมีความสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจของ Steven Lukes ที่อ้างจากทฤษฎีของ Robert A. Dahl ซึ่งเน้นการพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจว่าคนกลุ่มใดจะมีอำนาจเหนือกว่าสถาบันหรือตัวแสดงใดจำเป็นต้องพิจารณาจากเงื่อนไขเชิงอำนาจในมิติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ และการครอบครองฐานทรัพยากรทุกรูปแบบซึ่งเป็นองค์ประกอบที่ทำให้สถาบันที่มีองค์ประกอบเหล่านั้นกลายเป็นสถาบันหลักที่มีอำนาจเหนือกว่าสถาบันอื่น หรือสามารถเป็นสถาบันในการกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจให้แก่สถาบันอื่นๆภายในรัฐได้

## 1.2 มุมมองวิพากษ์ทางอำนาจ (Critique View of Power)

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจ โดยมุ่งพิจารณาจากผู้กุมบทบาทในการสร้างกำแพงผ่านเครื่องมือบางอย่างเพื่อไม่ให้สถาบันหรือตัวแสดงอีกกลุ่มหนึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ



หรือปิดกั้นการรับรู้กระบวนการทางนโยบาย ซึ่งเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นในรัฐไทยตามมุมมองวิพากษ์ทางอำนาจที่ถูกรับรองโดย Peter Bachrach และ Morton S. Baratz นั้น (Bachrach & Baratz, 1970) เมื่อพิจารณาภายใต้บริบทเวลาภายหลังการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และการเข้ามามีบทบาทอำนาจทางการเมืองของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชานั้นพบว่า ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสถาบันไม่ได้มีความแตกต่างไปจากช่วงเวลาก่อนหน้านี้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นสถาบันหรือส่วนราชการที่ถูกทำให้อยู่นอกขอบเขตปริณิณทาทางอำนาจในการตัดสินใจ ทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภารกิจตามอำนาจหน้าที่โดยตรงของสถาบัน และเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับสถาบันโดยตรง แต่ส่งผลกระทบต่อสถาบันด้านใดด้านหนึ่งในทางอ้อม ส่งผลให้อำนาจหน้าที่ของสถาบันจึงเป็นอำนาจมีมาจากการกำหนดและการตัดสินใจโดยเครือข่ายของตัวแสดงในรัฐส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจหลักในการกระทำการตัดสินใจทุกเรื่อง ซึ่งในประเด็นนี้จะขอแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 มิติที่แสดงให้เห็นถึงการจำกัดอำนาจในการตัดสินใจของเครือข่ายเชิงสถาบันในราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

1. การจำกัดอำนาจการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจำกัดอำนาจการตัดสินใจในมิตินี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางยังคงไม่ได้กระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมทุกภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฉบับที่ 1-2 ดังนี้

1.1 ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฉบับที่ 1 ได้มีการกำหนดให้มีการถ่ายโอน 6 ด้าน ประกอบด้วย (1) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น (2) ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม (3) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว (5) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต (6) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยทั้ง 6 ด้านนี้นั้นตามแผนฯจะต้องมีการถ่ายโอนรวม 245 ภารกิจ แต่โอนภารกิจได้จริงจำนวน 186 ภารกิจ คิดเป็นร้อยละ 75.92 ของภารกิจทั้งหมด (คงเหลือ 58 ภารกิจที่ยังไม่มีการถ่ายโอน และยกเลิกการถ่ายโอน 1 ภารกิจ) (อรทัย ก๊กผล และคณะ, 2564, น. 119)

1.2 ความก้าวหน้าในการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฉบับที่ 1 ได้มีการกำหนดให้มีการถ่ายโอน 6 ด้านเช่นเดียวกัน ประกอบด้วย (1) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น (2) ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม (3) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว (5) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต (6) ด้านการจัดระเบียบ

ชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยทั้ง 6 ด้านนี้นั้นตามแผนจะต้องมีการถ่ายโอนรวม 114 ภารกิจ แต่โอนภารกิจได้จริงจำนวน 76 ภารกิจ คิดเป็นร้อยละ 66.67 ของภารกิจทั้งหมด (คงเหลือ 38 ภารกิจที่ยังไม่มีการถ่ายโอน) (อรทัย ก๊กผล และคณะ, 2564, น. 122)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐจะมีการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฉบับที่ 1-2 และกำลังขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจฉบับที่ 3 แต่จากการศึกษาพบว่าการถ่ายโอนที่ผ่านมากลับยังคงประสบปัญหาหลายด้าน โดยเฉพาะปัญหาเรื่องบุคคล (Man) และงบประมาณ (Money) ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของการบริหารจัดการตามหลัก 4M ของ William T. Greenwood ที่พบว่าเป็นปัญหาสำคัญซึ่งไม่ได้มาพร้อมกับการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังการให้สัมภาษณ์

“การกระจายอำนาจในท้องถิ่นยังไม่ดีเท่าที่ควรครับ อำนาจส่วนใหญ่จะรวบไว้ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่ครับ ยังไม่กระจายอำนาจตามระบบกระจายอำนาจจริงๆ กระจายมาแค่บางส่วนเท่านั้นเองครับ กระจายไม่เต็มร้อย ถ้าพูดง่ายๆ กระจายมาในเรื่องการมีส่วนร่วมเรื่องเงิน เรื่องงบประมาณต่างๆก็ยังไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าต้องจัดให้ 35% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐควรมีการกระจายอำนาจลงมาให้จริงจังกังนิตินึง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคน หรือบุคลากร งบประมาณต่างๆ ก็ขอให้กระจายลงมาจริงๆนะครับ...” (ชานนท์ สาและ ปลัดเทศบาลตำบลท่าสาป อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 สิงหาคม 2564)

“...ก็อย่างที่บอกว่า การถ่ายโอนอำนาจในด้านต่างๆ มีภารกิจงานมากขึ้น แต่ว่าบุคลากรยังมีจำนวนเท่าเดิม ก็คือ ขาดแคลนบุคลากรอะคะ งานมา แต่คนไม่มา เหมือนงานช่างโครงสร้างพื้นฐาน งานสาธารณสุข อะไรแบบนี้อะคะ เราไม่มีเจ้าหน้าที่เฉพาะเลย...” (อรนุช อินทชาติ หัวหน้าสำนักปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลบันนังสตา อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 7 ตุลาคม 2564) วิทยาลัย

“เรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ที่เป็นอยู่คือ มีแต่การกระจายงานมาให้ เป็นการเสียมากกว่า ไม่ได้ให้เงินมาด้วย...” (อานัน สิริโก ปลัดเทศบาลตำบลมะรือโบตก อำเภอรະแงะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 10 สิงหาคม 2564)

“การกระจายอำนาจมันต้องมีการประเมินอย่าไปมองว่าท้องถิ่นเขาไม่พร้อม ท้องถิ่นเขาทุจริต เอ้อ ท้องถิ่นอย่างโน้นท้องถิ่นไม่ใช่นี้อีกใหม่ ถ้าคุณหวังอำนาจคุณไม่ยอมกระจายอำนาจแต่คุณก็พยายามโยนบาปให้คนอื่นเนี่ยมันไม่ถูก คือมันต้องกระจายอำนาจภารกิจไหนที่เห็นว่าท้องถิ่นเขาทำได้เนี่ยคุณก็ให้เขาไปถูกไหมครับ แล้วเวลาให้เขาไปเนี่ยคุณอย่าไปให้งานเขาอย่างเดียวคุณก็ต้องไปพร้อมกับปัจจัยคือ มีอยู่สามส่วนด้วยกัน หนึ่งก็คือบุคลากร งบประมาณ แล้วก็ภารกิจงาน แต่เนี่ยพอคุณจะให้อำนาจเนี่ย คุณก็ให้งานแต่คุณไม่ได้ให้เงิน แล้วก็ไม่ได้ให้คนมาเนี่ย แล้วมันจะทำยังไง แล้วมาบอกท้องถิ่นว่าคุณทำไม่ได้เรื่องเลยอย่างนี้ มันถูกหรือ ยุติธรรมกับท้องถิ่นรีเปล่าถูกไหม อย่างเรื่องของ รพ.สต. ที่จะถ่ายโอนมาให้ปี 66 ให้กับ อ.บ.จ. เนี่ยคงจะคิดว่าเป็นอย่างไงบ้างนะครับ พอเวลาถ่ายโอนขึ้นมาเนี่ย เป็นไปตามกฎหมายคุณก็พยายามที่

จะยึกยัก ไม่ยอมถ่ายโอนนะครับ คุณไม่ได้ยอมรับอย่างเต็มอกเต็มใจว่าการกระจายอำนาจเป็นทางออกที่ดีที่สุด เป็นการปกครองที่ดีที่สุด ในประเทศมหาอำนาจอะไรต่างๆเขากระจายอำนาจไปหมดนะครับ ทำไมเรายังหวงอำนาจอยู่ครับ...” (เศรษฐ์ อัญญพรี นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 3 กุมภาพันธ์ 2565)

ลักษณะดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า แม้รัฐจะมีการกระจายอำนาจภารกิจทั้ง 6 ด้านตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฉบับที่ 1-2 มาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การกระจายอำนาจนั้นกลับพบว่ายังไม่ครอบคลุมทุกภารกิจ และภารกิจที่กระจายอำนาจมายังคงพบว่าเป็นการกระจายมาแต่เนื้องานที่ไม่มีความสอดคล้องกับปัจจัยหรือเงื่อนไขที่จะทำให้การขับเคลื่อนภารกิจนั้นๆประสบความสำเร็จได้ ดังการให้สัมภาษณ์ที่ได้สะท้อนให้เห็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากผลพวงของการกระจายอำนาจที่ผ่านมาว่าการกระจายอำนาจภารกิจมีเพียงแต่เนื้องานที่ไม่ได้มาพร้อมกับงบประมาณ และทรัพยากรบุคคลที่มีทักษะความรู้ความสามารถในงานที่กระจายมาให้ ส่งผลให้การขับเคลื่อนภารกิจที่ได้รับมอบผ่านการกระจายอำนาจมาให้จากรัฐกลับประสบปัญหา และติดกับดักเชิงโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนภารกิจให้เป็นไปตามเป้าหมายของแผนฯ โดยเฉพาะกับดักที่มีจากระบบราชการที่ทำให้การทำงานยังมีความซับซ้อนและทำงานได้ยากมากกว่าเดิม เพราะมีกลไกบางอย่างที่คอยควบคุมกำกับที่เข้มงวดกระทั่งเป็นเงื่อนไขที่เข้าไปจำกัดหรือลดทอนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถดำเนินการได้เต็มศักยภาพ ดังการให้สัมภาษณ์ที่แสดงให้เห็นปัญหาของระบบราชการที่กระทบต่อการทำงานฯ

“ณ ปัจจุบัน กฎหมายจัดตั้ง หรือแผนการถ่ายโอนอำนาจมันค่อนข้างมีวัตถุประสงค์ชัดเจน เขียนเรื่องอำนาจหน้าที่ชัดเจน แต่พอมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ มันกลายเป็นมีระเบียบที่มากำหนดอีกชั้นหนึ่ง เช่น ในการใช้จ่ายงบประมาณ เขาบอกว่าให้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดในการใช้จ่าย แต่การใช้จ่ายมันจะมีระเบียบมหาดไทยอีกชั้นมากำกับ กลายเป็นว่ามีกฎหมายชั้นรองเข้ามากำหนดอีกชั้นหนึ่ง...” (แวอับดุลรอแม มะยิเต ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเมาะมาวี อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

“ตอนนี้มันติดในเรื่องระเบียบอะไรแบบนี้มากกว่า มันมีระเบียบกับความเป็นจริงที่เป็นคนละอย่างกัน ตอนนี้มีหน่วยงานตรวจสอบเยอะมากที่เข้ามาตรวจสอบท้องถิ่น บางทีเราก็ไม่สามารถทำงานตามอำนาจหน้าที่ได้เต็มที่ตามที่ต้องการหมด เพราะมันติดขัดเรื่องระเบียบ...” (ทิพยมาศ ลีมีสุชาติ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลิตร อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 5 ตุลาคม 2564)

“การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ในความเป็นจริงไม่สามารถกระจายอำนาจได้เต็มตัว เป็นแค่กลไก หรือเป็นเครื่องมือของบางองค์กร ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎข้อบังคับต่างๆที่ทางภาครัฐกำหนดไว้ อย่างเช่น การตั้งงบประมาณ สดง.ก็จะมีข้อบังคับในเรื่องนั้นว่า อนุมัติไม่ได้ อันนั้นก็ทำไม่ได้ อันนี้ทำแบบนี้ไม่ได้ งบประมาณนี้ ติดขัดไปหมด...” (บังเลาะ

เลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนตำบลต้นหยงลิมอ อำเภอระแงง จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 15 พฤศจิกายน 2564)

“ท้องถิ่นเราต้องดำเนินการตามแนวทางหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยซึ่งระเบียบบางอย่างเนี่ยมันทำให้ศักยภาพหรือประสิทธิภาพในการดำเนินงานเนี่ยมันลดน้อยลงนะครับ อย่างเช่นบางอย่างสิ่งที่ประชาชนต้องการด้วยระเบียบต่างๆเราไม่สามารถดำเนินการได้ อันนี้ก็ผมคิดว่าเมื่อภารกิจตาม พ.ร.บ.ท้องถิ่นมีครอบคลุมอยู่แล้วเพียงแต่ว่าระเบียบต่างๆเนี่ยมันทำให้เป็นอุปสรรคในการดำเนินการต่างๆโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยตรวจสอบเนี่ยค่อนข้างที่จะเข้มงวดกับการกำหนดความเป็นไปของท้องถิ่น ทำให้ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่เนี่ยเกิดความเกร็งหรือกลัวเวลาจะทำไรสักอย่าง...” (มุขตาร์ มะทา นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดยะลา อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 20 ตุลาคม 2564)

ฉะนั้น ปัญหาเรื่องการกระจายอำนาจจึงสะท้อนให้เห็นเป็นอย่างดีว่ารัฐยังคงหวงอำนาจ และไม่ได้เต็มใจที่จะกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจริงๆ ทั้งๆที่ภารกิจบางอย่างเกี่ยวเนื่องกับภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีศักยภาพที่จะดำเนินงานในภารกิจนั้นได้ดีหากรัฐเต็มใจและให้การสนับสนุนองค์ประกอบในการขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าว เหตุนี้ ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นจากผลพวงของการกระจายอำนาจจึงยืนยันให้เห็นเป็นอย่างดีว่ารัฐยังคงมีการจำกัดอำนาจในการตัดสินใจโดยไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับบางภารกิจที่รัฐยังคงหวงหรือมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพมากพอ ซึ่งตรงรทางความคิดดังกล่าวนี้เกิดขึ้นมาจากมุมมองของรัฐที่ยังคงมีภาพลบหรือความไม่ไว้วางใจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังการให้สัมภาษณ์

“เขาไม่ไว้วางใจมากกว่า ยกตัวอย่างหน่วยราชการอื่นก็จะมองว่า ผู้บริหารท้องถิ่นบางครั้งการศึกษาต่ำ บ้านนอก อะไรแบบนี้ ซึ่งมันเป็น Perception ที่มันมีมาตลอด และก็เรื่องการทุจริต อะไรแบบนี้...” (พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ นายกเทศมนตรีเทศบาลนครยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564)

ความไม่ไว้วางใจของรัฐที่มีต่อท้องถิ่นจึงเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างเต็มศักยภาพ หรือเป็นการกระจายอำนาจที่มีช่องโหว่ของปัญหาที่ยังคงแสดงให้เห็นว่ารัฐยังคงมุ่งจำกัดอำนาจในการตัดสินใจและอำนาจในการดำเนินการตามภารกิจต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการออกแบบเครื่องมือต่างๆที่นำมาใช้เพื่อควบคุมกำกับทิศทางการขับเคลื่อนเชิงสถาบันอย่างเข้มงวดเคร่งครัดภายใต้ระบบราชการที่มีความเข้มข้นของการรวมศูนย์อำนาจ

2. การจำกัดอำนาจการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งไม่ได้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจำกัดอำนาจการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในแง่นี้พบว่ามีรัฐส่วนกลางได้ผูกขาดอำนาจการตัดสินใจไว้แต่เพียงผู้เดียวผ่านการมอบอำนาจให้ 3 กลุ่มหลักเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนใต้โดยตรง ดังปรากฏจากการบังคับพระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 การมีประกาศใช้กฎอัยการศึก การออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 และคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 19/2564 การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมกับเครือข่ายเชิงสถาบันอื่นที่เป็นราชการส่วนกลาง และราชการส่วนกลางแบบแยกส่วนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ ประกอบด้วย สภาความมั่นคงแห่งชาติ คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภาค 4 ส่วนหน้า และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนหน้า (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 30 กรกฎาคม-b, 2564, 29 กันยายน)

ลักษณะดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางให้อำนาจในการกระทำการตัดสินใจในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยตรง ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้เป็นสถาบันที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ และเป็นสถาบันแรกที่เผชิญกับสถานการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้กลับกลายเป็นสถาบันที่ถูกกีดกันออกจากโครงสร้างการบริหารจัดการความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างไรก็ตาม รัฐพยายามเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงการดึงเข้ามาเป็นคณะกรรมการร่วมในบางกิจกรรมเท่านั้น โดยเฉพาะสภาสันติสุขตำบล ที่สร้างขึ้นมาใช้เป็นกลไกในการทำงานร่วมกันกับรัฐ หรือสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการกองส่งเสริมและสนับสนุนงานพัฒนาเพื่อความมั่นคง ผู้อำนวยการศูนย์สันติวิธี กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า เลขาธิการและผู้ช่วยเลขาธิการ และเจ้าหน้าที่ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลักษณะดังกล่าวที่ได้แสดงให้เห็นว่าตัวแสดงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีความสัมพันธ์ร่วมนั้นเป็นเพียงองค์ประกอบที่เป็นเสมือนไม้ประดับของกระบวนการสร้างความชอบธรรมให้กับการทำงานของรัฐบาลที่มีต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้น ซึ่งไม่ได้มีอำนาจใดๆต่อการกำหนดและตัดสินใจเชิงนโยบายที่มีต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังการให้สัมภาษณ์

“สภาสันติสุข อันนี้เกิดจากทหารเป็นคนตั้ง เป็นสภาร่วมกันคิดเสนอแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาในพื้นที่ แต่ถามว่าตั้งโดยมีกฎหมายอะไรรองรับไหม คำตอบคือไม่มีครับ ตั้งโดย

นโยบายนั้นแหละ นโยบายของ กอ.รมน. ซึ่งอาจจะมีเปลี่ยนแปลง สักพักอาจจะมีการเปลี่ยนไป เปลี่ยนผู้มีอำนาจก็เปลี่ยนไปเรื่อยๆ ซึ่งไม่เป็นกิจจะลักษณะ ตั้งขึ้นมาตามนโยบายเท่านั้น เพื่อให้มีภาพ ภาพการมีส่วนร่วมอะไรๆ ต้องการภาพเท่านั้น แต่การขับเคลื่อนจริงๆมันไม่ได้ผลเท่าไรหรอกครับ เพราะผู้มีอำนาจที่แท้จริงคือคนที่ตั้งนั่นแหละครับ คือ ทหารก็ยังคงควบคุมกำกับอยู่ เป็นรูปแบบพิธีเท่านั้นแหละที่เชิญเข้าไปมีส่วนร่วม อาจจะมีบ้างข้อเสนอแนะ แต่เอาเข้าจริงการตัดสินใจก็ยังคงอยู่ที่ระดับบนอะครับ” (มะหะมะรอลีดี อุซมะมิ ปลัดเทศบาลเมืองสะเตงนอก อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 7 ตุลาคม 2564)

จากตัวอย่างจึงแสดงให้เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้จะถูกดึงเข้าไปมีความสัมพันธ์ร่วมกับเครือข่ายเชิงสถาบันอื่นที่เป็นราชการส่วนกลาง แต่การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเพียงองค์ประกอบไม่ประดับหรือเข้าไปมีความสัมพันธ์พอเป็นพิธีที่ไม่ได้มีอำนาจหรืออิทธิพลใดๆต่อกระบวนการตัดสินใจในประเด็นเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งๆที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ความขัดแย้ง และเป็นสถาบันแรกที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าวโดยตรง

อย่างไรก็ตาม แม้จะถูกจำกัดหรือกีดกันทางอำนาจโดยกลไกของรัฐในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่จากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลายเป็นสถาบันที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ด้านใดด้านหนึ่งในภารกิจดังกล่าวด้วยเสมอ แม้ว่าการเข้าไปมีความสัมพันธ์ในภารกิจเหล่านั้นจะเป็นการเข้าไปมีความสัมพันธ์ในทางอ้อมที่ปราศจากอำนาจตามกฎหมายก็ตาม ลักษณะดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและความสามารถแม้ว่าจะไม่ได้เป็นความสามารถโดยตรงในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่อย่างน้อยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นสถาบันที่มีส่วนสำคัญที่เข้าไปมีบทบาทเฉพาะหน้าในการช่วยเหลือผู้ประสบเหตุจากเหตุการณ์ความรุนแรงในกรณีฉุกเฉินที่เกิดขึ้นในพื้นที่ หรือบทบาทระยะยาวที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟู และแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุหรือเป็นเหตุที่เกี่ยวข้องในการสร้างความขัดแย้ง ฉะนั้น ไม่ว่าจะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปมีบทบาทในภารกิจด้านใดด้านหนึ่งแม้ปัจจุบันจะเป็นเพียงบทบาททางอ้อม แต่อย่างน้อยการกระทำเชิงสถาบันดังกล่าวได้ยืนยันให้เห็นแล้วว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและมีความสามารถมากกว่าที่รัฐส่วนกลางมอง ซึ่งศักยภาพตรงนี้จึงมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะถูกดึงเข้าไปมีความสัมพันธ์ร่วมกับเครือข่ายสถาบันอื่นในกระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมด้วย อันเป็นการบูรณาการการทำงานเชิงสถาบันที่สามารถสร้างกลไกในการประสานความร่วมมือเพื่อหาทางออกให้กับปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ได้ ดังตัวอย่างการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวกับภารกิจดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้

“ในส่วนของ อ.บ.ต.บันนังสตา มีงบประมาณเงินอุดหนุนสำหรับมูลนิธิ ในส่วนของผู้ที่ได้รับประสบเหตุอะคะ ใช้เป็นเงินในส่วนของการรับส่งผู้ป่วย ผู้ประสบเหตุ ได้รับบาดเจ็บ โดยการเบิกจ่ายก็อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของมูลนิธิอิสลามัส ซึ่งเป็นมูลนิธิที่อยู่ในพื้นที่ ก็คือปีงบประมาณ 50,000 อะคะ โดยเงินส่วนนี้เราอุดหนุนไปตั้งแต่ต้นปีงบประมาณเลยคะ...” (อรนุช อินทชาติ หัวหน้าสำนักปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลบันนังสตา อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 7 ตุลาคม 2564)

“ผมว่าการแก้ไขปัญหานี้จะต้องเริ่มจากครอบครัว ตัวปัญหาที่เกิดขึ้นที่เขาบอกๆกันนะ ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ปัญหาหลักๆก็คือ ปัญหายาเสพติดนั่นแหละ ปัญหามันอยู่ที่จุดที่เล็กที่สุดและสำคัญที่สุดคือ ครอบครัว และที่ศาสนา อ.บ.ต.ยะรังมีโครงการที่ทำทุกปีเลยนะครับคือ “โครงการส่งเสริมการเรียนรู้กาสอนอัลกุรอาน (ระบบกิริออาตี)” ซึ่งในอำเภอยะรังยังไม่มีใครทำโครงการนี้ โดยมี อ.บ.ต.ยะรังเป็นที่แรก โดยโครงการนี้เราก็นำมาจากท้องถิ่นอื่น คือ อ.บ.ต.ยะรังของเราสนับสนุน 400,000-500,000 บาททุกปี คือเป็นการขัดเกลาคิดใจของเด็ก โดยเป็นการเรียนอ่านอัลกุรอาน เพื่อเข้าใจความหมาย และนำอัลกุรอานมาปฏิบัติ ใช้ชีวิตประจำวัน แต่ว่าของเราเป็นแค่จุดเบื้องต้นในการเรียน ในการอ่านที่ถูกต้องก่อน ผมคิดว่าการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรที่จะเอาศาสนาเป็นตัวนำในการกำหนดเชิงนโยบาย...” (มุฮัมมัดอัลดันท์ พาลีเซตต์ และรุสณี หะยีเต๊ะ หัวหน้าสำนักปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลยะรัง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

“ปัญหาใหญ่ๆตอนนี้คือ “ปัญหายาเสพติด” ซึ่งทาง อ.บ.ต. ร่วมกับมัสยิดก็ได้ตั้งกฎระเบียบไว้ ใครถูกจับเรื่องยาเสพติด ถ้าพันคดีหลบจากศาลหรือหลังจากพันถูกจับมาแล้วต้องมามัสยิด 40 ระบุ คือ 8 วัน มาละหมาดที่มัสยิดวันละ 5 เวลา อันนี้คือผู้เสพ แต่ถ้าเป็นผู้ค้า คือ 16 วัน แต่ถ้าใครไม่มามัสยิด เวลาตาย ละหมาดได้ 3 คน เขาเรียกว่า ฮุกุมปากัด นี้ไม่ใช่เป็นการปราบปราม แต่เป็นการป้องปรามที่ทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...” (สามารถ หวังสา ประธานสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564)

ตัวอย่างดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับกระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เสมอ แม้ปัจจุบันจะเป็นการเข้าไปมีความสัมพันธ์ในทางอ้อม และการเข้าไปโดยปราศจากอำนาจทางกฎหมายก็ตาม แต่สิ่งเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของท้องถิ่นที่มีคุณค่ามากกว่าที่รัฐส่วนกลางมอง และพยายามลดทอนด้วยการจำกัดอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆแม้เรื่องเหล่านั้นจะกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

ฉะนั้น โดยสรุปไม่ว่าจะเป็นการจำกัดอำนาจการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการจำกัดอำนาจการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งไม่ได้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนแสดงให้เห็น

ถึงการจัดการความสัมพันธ์ทางอำนาจโดยมีรัฐส่วนกลางเป็นสถาบันกลางที่มีอำนาจสูงสุดซึ่งจะใช้เครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งประกอบด้วย กฎหมาย และนโยบาย หรือเครื่องมืออื่น ๆ ที่มีสถานะเป็นเครื่องมือทางการปกครองของรัฐ (A) ในการนำมาใช้เพื่อสร้างความสัมพันธ์หรือกีดกันความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ทำให้รัฐส่วนกลางภายใต้การบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจยังคงเป็นสถาบันกลางที่มีอำนาจนำเหนือกว่าโครงสร้างสถาบันและตัวแสดงอื่น ๆ ที่มีอยู่ภายในรัฐ ปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจในรูปแบบดังกล่าวย่อมทำให้รัฐส่วนกลางยังคงมีอำนาจที่เหนือกว่าสถาบันอื่นที่อยู่ในราชการส่วนท้องถิ่นหรือเหนือกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (B) ซึ่งเป็นสถาบันที่รัฐได้ใช้อำนาจผ่านเครื่องมือทางการปกครองในรูปแบบต่างๆ ในการกีดกันหรือจำกัดอำนาจโดยไม่ให้เครือข่ายเชิงสถาบันเหล่านั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้ราชการส่วนกลาง ผ่านเครือข่ายสถาบันที่รัฐส่วนกลางสร้างความสัมพันธ์ร่วม (A) กลายเป็นเครือข่ายสถาบันที่มีอำนาจกระทำการบางอย่างเหนือสถาบันอื่นที่อยู่ภายใต้โครงสร้าง ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ สถาบันในราชการส่วนท้องถิ่น (B) ซึ่งเป็นโครงสร้างสถาบันระดับล่างที่ถูกกีดกัน หรือมีกำแพงกันไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ แม้เรื่องนั้นๆ จะเกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงก็ตาม ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดโครงสร้างของการไม่ตัดสินใจขึ้นมา (nondecision) ดังปรากฏจากการไร้อำนาจ ขาดความเป็นอิสระ ปราศจากทรัพยากรที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนเชิงสถาบัน กระทั่งทำให้สถาบันในราชการส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นกลับกลายเป็นสถาบันที่ไม่มีความสำคัญ หรือไร้บทบาทในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันตนเองคือ ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ และภารกิจด้านการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นผลกระทบโดยตรงที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 1.3 มุมมองการศึกษาอำนาจตามแนวทางวิพากษ์ที่เกิดจากการครอบงำ การควบคุมความคิด และการสร้างอุดมการณ์

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นในระบบรัฐราชการไทยพบว่า เป็นความสัมพันธ์ที่รัฐส่วนกลางมีอำนาจเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเงื่อนไขที่เกิดขึ้นมาจากการสร้างอุดมการณ์เพื่อครอบงำ และควบคุมความคิดผ่านวิธีการอัดฉีดด้วยองค์ประกอบของเครื่องมือต่างๆ ของรัฐที่นำมาใช้เป็นกลไกในการกล่อมเกลารื้อหรือหลอหลอมให้โครงสร้างเชิงสถาบันระดับล่างเกิดการยอมรับการใช้อำนาจของรัฐส่วนกลางตามแนวทางการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยเฉพาะภายหลังการเข้ามามีอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ได้ใช้อำนาจพิเศษผ่านเครื่องมือทางกฎหมายในหลากหลายรูปแบบเพื่อสร้างอำนาจเหนือโครงสร้างสถาบันและตัวแสดงอื่น ๆ ที่มีอยู่ภายในรัฐ ประกอบด้วย 2 รูปแบบ คือ การครอบงำ ควบคุม



ความคิด และสร้างอุดมการณ์ทางตรง และการครอบงำ ควบคุมความคิด และสร้างอุดมการณ์ทางอ้อม ดังจะกล่าวตามลำดับต่อไปนี้

### 1. การครอบงำ ควบคุมความคิด และสร้างอุดมการณ์ทางตรง

การครอบงำ ควบคุมความคิด และสร้างอุดมการณ์ทางตรงนั้นพบว่า รัฐได้ใช้อำนาจผ่านเครื่องมือทางกฎหมายของรัฐที่อยู่ในรูปของประกาศ คำสั่ง นโยบาย หรือมาตรการต่างๆของรัฐที่นำมาใช้เพื่อควบคุมกำกับการกระทำหรือพฤติกรรมเชิงสถาบันและตัวแสดงต่างๆที่อยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐให้ดำเนินเป็นไปในทิศทางที่รัฐต้องการ โดยเฉพาะการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 และการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 การประกาศใช้กฎอัยการศึก รวมถึงกฎหมายหรือนโยบายอื่นๆ ได้แก่ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2560-2562 คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 19/2564 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยองค์ประกอบของกฎหมายเหล่านี้จะมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580 แผนแม่บท 23 แผนภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564 แผนการปฏิรูปประเทศด้านต่างๆ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา แผนบูรณาการป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2563-2565 เป็นต้น ฉะนั้น จึงทำให้เห็นว่าองค์ประกอบของกฎหมายและนโยบายที่รัฐสร้างขึ้นมามีส่วนเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ถูกนำมาใช้เพื่อครอบงำ ควบคุมความคิด และสร้างอุดมการณ์ทางตรงโดยรัฐเพื่อให้สถาบัน และตัวแสดงที่อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะราชการส่วนท้องถิ่นต้องเข้ามาบูรณาการการทำงานร่วมกันกับเครือข่ายเชิงสถาบันอื่น เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปพร้อมๆกันภายใต้วิธีการหรือแนวทางที่รัฐต้องการเพื่อตอบสนองกลไกการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางของรัฐ

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าวนอกจากจะสอดคล้องกับแนวคิดมุมมองทางอำนาจแบบที่ 3 ของ Steven Lukes แล้วนั้น ยังมีความสอดคล้องกับแนวคิดการครองอำนาจนำ (Hegemony) ของ Antonio Gramsci อีกด้วยที่มองว่าโครงสร้างทางสังคมประกอบด้วย 2 ส่วน ประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน (Super Structure) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดระบบความคิดความเชื่อ อุดมการณ์ กฎหมาย เป็นต้น และโครงสร้างระดับล่าง (Sub Structure) ซึ่งเป็นโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจที่ต้องปฏิบัติตามแนวทางที่โครงสร้างส่วนบนเป็นผู้กำหนด ทั้งนี้ ความสำเร็จหรือไม่สำเร็จนั้นจะขึ้นอยู่กับกระบวนการสร้างการครอบงำ (Domination) ซึ่งกรณีนี้คือ รัฐส่วนกลางผ่าน

ผู้ปกครองจะใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่มีสภาพบังคับ และให้ความสำคัญกับการครอบงำอุดมการณ์ไปพร้อมกัน เพื่อที่จะสร้างความยินยอมในการใช้อำนาจจากโครงสร้างระดับล่าง (Spontaneously Consensus) ฉะนั้น การบังคับใช้อำนาจผ่านกลไกทางกฎหมาย นโยบาย หรือเครื่องมือทางการปกครองในรูปแบบต่างๆที่มีลักษณะเป็นการครอบงำทางอำนาจโดยตรงเหล่านี้จึงเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมทางสังคมให้เครือข่ายเชิงโครงสร้างระดับล่างต้องปฏิบัติตาม หรือยินยอมที่จะทำตามโดยไม่มีข้อยกเว้น อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเชิงบังคับ (Coercion) ที่ทำให้เกิดสภาวะการครอบงำขึ้นมาในสังคม (พิชามญชุ์ ศรีรักษาสิทธิ์ และไพลิน ภูจินาพันธ์, 2563, น. 178-179; วัชรพล พุทธิรักษา, 2550, น. 4) เหตุนี้เครื่องมือทางกฎหมายและนโยบายซึ่งมีสภาพบังคับที่รัฐสร้างขึ้นมาจึงถูกนำมาใช้เป็นองค์ประกอบสำคัญในการสถาปนาความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหนือกว่าให้กับรัฐได้ แม้ว่าจะระหว่างการบังคับใช้เครื่องมือเหล่านั้นจะมีการต่อต้านจากบางคนหรือบางกลุ่มก็ตาม

## 2. การครอบงำ ควบคุมความคิด และสร้างอุดมการณ์ทางอ้อม

การครอบงำ ควบคุมความคิด และสร้างอุดมการณ์ทางอ้อมนั้นพบว่า รัฐได้ใช้องค์ประกอบของเครื่องมือต่างๆในการกล่อมเกลารื้อหรือหลอหลอมความคิดความเชื่อของเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงที่อยู่ภายใต้โครงสร้างกระทั่งเครือข่ายเหล่านั้นเกิดความยินยอม หรือคล้อยตามความคิดความเชื่อในสิ่งที่รัฐสร้างขึ้นมา โดยกระบวนการดังกล่าวทำให้ผู้ที่อยู่ภายใต้โครงสร้างการบังคับใช้เครื่องมือเหล่านั้นเกิดปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจกับคู่สัมพันธ์ที่มีอำนาจเหนือกว่าดังสะท้อนผ่านพฤติกรรมบางอย่างที่สอดคล้องกับอุดมการณ์หรือแนวความคิดอันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐที่ต้องการสถาปนาอำนาจนำเหนือสถาบันและตัวแสดงที่อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างเหล่านั้น ประกอบด้วย

### 1. การครอบงำ และควบคุมความคิดด้วยการอัดฉีดและสร้างอุดมการณ์ผ่านสื่อสารมวลชนตามแนวทางการสื่อสารทางการเมือง

การบริหารราชการแผ่นดินภายหลังการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และอยู่ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาพบว่า สื่อสารมวลชนถือเป็นองค์ประกอบหลักที่รัฐเลือกนำมาใช้ควบคุมกำกับเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงที่อยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐด้วยการยึดเหนี่ยวหรือบังคับให้เกิดการรับสารบางอย่างตามที่รัฐต้องการถ่ายทอดนัยยะทางการเมืองสื่อสารเหล่านั้นมายังผู้รับสาร ส่งผลให้กระบวนการสื่อสารผ่านสื่อในลักษณะดังกล่าวจึงนำมาซึ่งการยึดเหนี่ยวหรือโฆษณาชวนเชื่อให้เกิดการรับรู้ในมิติต่างๆที่เป็นมุมมองด้านบวกของรัฐบาลด้วยการสะท้อนให้เห็นอุดมการณ์ที่เป็นเจตนาที่ดีในการเข้ามามีบทบาทอำนาจนำทางการเมืองผ่านการรัฐประหาร การสะท้อนให้เห็นผลงาน การกระทำของรัฐบาลด้วยการสร้างภาพลักษณ์หรือวาทกรรมในลักษณะต่างๆที่ส่งผลให้เครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดการรับรู้ใหม่ หรือมีการเปลี่ยนแปลงความคิดไปสู่การยอมรับการกระทำหรือผลงานของรัฐที่มีต่อพื้นที่ของตนเองมากขึ้น ดังเห็น

ได้จากตัวอย่างการสื่อสารทางการเมืองของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาที่มีต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านสื่อโทรทัศน์ในรายการคืนความสุขให้คนในชาติ รายการเดินหน้าประเทศไทย ซึ่งการถ่ายทอดดังกล่าวสำหรับในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่าเป็นการถ่ายทอดด้วยการสื่อสารผ่าน 2 ภาษา คือ ภาษาไทย และมี Sub-Title ข้อความหน้าจอโทรทัศน์เป็นภาษายาวี เพื่อเป็นการส่งสารไปยังตัวแสดงที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เข้าถึงและเข้าใจในเนื้อหาสาระที่รัฐบาลต้องการสื่อสาร ถ่ายทอดหรือครอบงำผู้รับสาร (มุสลิมไทยโพสต์, 2561) โดยรายการดังกล่าวพบว่ารัฐบาลต้องการใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับปฏิบัติการต่างๆของรัฐ ประกอบด้วย

1. การสื่อสารในมิติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับเหตุผลการทำรัฐประหารของรัฐ ดังสะท้อนให้เห็นเจตนาารมณ์แห่งรัฐที่กระทำผ่านสื่อ ได้แก่ การคืนความสงบเรียบร้อยให้กับประเทศด้วยการเข้าไปยุติความขัดแย้งและความแตกแยกระหว่างเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงภายในรัฐ หรือการยุติความรุนแรงจากการใช้อาวุธของผู้ไม่หวังดี การคืนความสุขให้กับประชาชนด้วยการเข้าไปแก้ไขปัญหาระงวุ่น โดยเฉพาะปัญหาเรื่องปากท้องและความเป็นอยู่ของประชาชนที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข การสร้างความชอบธรรมให้กับการใช้เครื่องมือทางการปกครองของรัฐ ประกอบด้วย เหตุผล/ที่มาของการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 2/2557) เหตุผลของการประกาศห้ามออกนอกเคหะสถาน (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 3/2557 และฉบับที่ 8/2557) เหตุผลการห้ามชุมนุมทางการเมือง หรือต่อต้าน คสช. (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 7/2557) เหตุผลที่ต้องการขอความร่วมมือจากเครือข่ายสื่อออนไลน์ให้ลดเงื่อนไขของการสร้างความขัดแย้งหรือต่อต้านการปฏิบัติของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 14/2557) เหตุผลของการระงับและควบคุมสื่อ (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 17/2557 และฉบับที่ 18/2557) ซึ่งการใช้สื่อเพื่อแสดงเหตุผลการกระทำของรัฐในลักษณะดังกล่าวที่ถ่ายทอดออกอากาศผ่านรายการคืนความสุขให้คนในชาติ เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2557 จึงเป็นกรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นได้เป็นอย่างดีถึงการใช้สื่อเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับปฏิบัติการของรัฐที่ได้ใช้อำนาจในการกระทำต่อสถาบันและตัวแสดงที่อยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐ (ปฐมพร คงนุช, 2562, น. 110-123) เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่าการสื่อสารผ่านรายการคืนความสุขให้คนในชาติดังกล่าวเป็นตัวอย่างของการใช้สื่อเพื่อสร้างความยินยอมหรือความชอบธรรมให้กับปฏิบัติการต่างๆของรัฐ และใช้เป็นเครื่องมือในการครอบงำความคิดบางอย่างเพื่อให้เครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงในรัฐเกิดความเห็นพ้องร่วมกันกับสิ่งที่รัฐกระทำ

นอกจากสื่อโทรทัศน์ดังกล่าวแล้วนั้น รัฐยังเลือกใช้เครื่องมือประเภทสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เป็นเครื่องมือในการสื่อสารและสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจกับเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงอื่นภายในรัฐ โดยเฉพาะการสื่อสารผ่านเพจ “ประยุทธ์ จันทร์โอชา Prayut Chan-O-Cha” เป็นสื่อ

หลักในการกระทำการดังกล่าวเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการดำเนินงานของรัฐ และสร้างความเห็นพ้องร่วมกันในอุดมการณ์ของรัฐ ดังตัวอย่างข้อความที่สื่อสารผ่านสื่อดังกล่าว

“ผมรักและห่วงใยประเทศชาติเท่าชีวิต ผมมีความมุ่งมั่นที่จะสร้างความปรองดองและประสานรอยร้าวของประเทศให้คนไทยมีความสามัคคี ไม่แตกแยกแม้เห็นต่าง” (ประยุทธ์ จันทร์โอชา, 17 ตุลาคม 2561)

“วันนี้ผมเดินทางมาจังหวัด #นราธิวาส ดีใจที่จะได้พบปะพูดคุย และรับฟังปัญหาจากพี่น้องประชาชนในพื้นที่โดยช่วงเช้าจะไปดูความคืบหน้าโครงการก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมช่วงบ่ายไปพบนักเรียนในโครงการ “รินน้ำใจสู่น้องชาวใต้” เป็นโครงการเตรียมความพร้อมให้นักเรียนระดับมัธยมในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดภาคใต้ชายแดนที่ขาดโอกาส ให้ได้รับการแนะแนวพัฒนาวิชาการเพื่อศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา ส่วนวันพรุ่งนี้จะมีการประชุม ครม. ในพื้นที่ครับ” (ประยุทธ์ จันทร์โอชา, 20 มกราคม 2563)

“พี่น้องประชาชนที่รักครับ...วันนี้เป็นโอกาสอันดี ที่ผมได้ลงพื้นที่จังหวัดยะลาและปัตตานี เพื่อตรวจราชการและขับเคลื่อนโครงการพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน ที่ประกอบด้วย จังหวัดสงขลา สตูล ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส ซึ่งหากใครได้มาเยือนแล้ว จะเห็นตรงกันกับผมว่าเป็นภูมิภาคที่มีศักยภาพในตัวเองอันน่าทึ่ง ทั้งพหุวัฒนธรรมอันหลากหลายและเข้มแข็งเป็นอัตลักษณ์ ทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์ และเศรษฐกิจท้องถิ่นที่เชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้สามารถสร้างโครงการต้นแบบและมูลค่าสูงได้จำนวนมาก...” (ประยุทธ์ จันทร์โอชา, 15 ธันวาคม 2564)

ตัวอย่างข้อความที่สื่อสารผ่านเพจ “ประยุทธ์ จันทร์โอชา Prayut Chan-O-Cha” ดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงกระบวนการสร้างปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนที่อาศัยสื่อ (Media) เป็นเครื่องมือหรือช่องทางในการสร้างอำนาจนำเหนือสถาบันและตัวแสดงที่อยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจที่มีรัฐส่วนกลางเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุด ผ่านกระบวนการสร้างวาทกรรมและการสื่อสารในรูปแบบต่างๆ ที่มีนัยยะเป็นการโน้มน้าวให้เครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงที่อยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจเกิดการยอมรับในการกระทำของรัฐ และสร้างความนิยมให้กับการดำเนินงานของรัฐบาลซึ่งเป็นกระบวนการเสริมสร้างภาพลักษณ์ด้านบวกเพื่อครอบงำเครือข่ายโครงสร้างระดับล่างเกิดความยินยอมต่อการกระทำของรัฐที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเหนือสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่น

ฉะนั้น สื่อจึงเป็นตัวอย่างของเครื่องมือทางการปกครองของรัฐที่ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างอำนาจนำด้วยการใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดประเด็นและคัดกรองข่าวสารเพื่อส่งไปยังสาธารณชน ประกอบด้วย การรายงานความเป็นไปทางสังคม การบอกเล่า การชี้แจงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และการชักจูง หรือจูงใจให้ผู้รับสารเห็นถึงความตั้งใจในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะการสร้างความรู้สึกร่วมให้เกิดการคล้อยตามในนโยบายของรัฐในการดำเนินงานต่างๆ อันเป็น

กระบวนการสร้างความชอบธรรมในปฏิบัติการต่างๆของรัฐที่มีต่อพื้นที่ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบ ประกอบด้วย

(1) การใช้อำนาจผ่านสื่อมวลชนเพื่อบอก สั่ง ให้ทำ ทบทวน มอบหมาย เร่งรัด ให้ติดตาม สถานการณ์ความเป็นไปในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น คำพูดของนายกฯในรายการคืนความสุขให้คนในชาติ วันที่ 4 กันยายน 2558 และ 19 กุมภาพันธ์ 2559 ความว่า

“ลัปดาห์นี้ รัฐบาลได้ออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะเร่งด่วน เพื่อช่วยเหลือบรรเทาภาระของพี่น้องประชาชนผู้มีรายได้น้อยในทุกพื้นที่ที่เกิดการจ้างงาน สร้างรายได้ในชุมชน มีโครงการที่เป็นประโยชน์และตรงกับความต้องการของพี่น้องประชาชนในชุมชนอย่างแท้จริง...” (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 4 กันยายน 2558)

“เรื่องภาคใต้ ก็เช่นกัน ขณะนี้ก็มีความก้าวหน้าตามลำดับ ในเมื่ออีกฝ่ายต้องการให้มีการเจรจา มีการพูดคุยเพื่อสันติสุข ก็ต้องแสดงให้เห็นศักยภาพก่อนว่าทำอะไร จะสามารถควบคุมความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นได้หรือไม่ ถ้ายังควบคุมไม่ได้ ผมก็รับรองให้ไม่ได้ เพราะเราเป็นรัฐบาลต้องเข้าใจผมบ้าง ในเมื่อท่านทำสิ่งที่ไม่ถูกต้อง แล้วผมไม่ยอมรับในสิ่งที่ถูกต้องที่ท่านทำ กระบวนการของท่านไม่ได้ ท่านทำให้เกิดความเป็นธรรม แล้วผมจะได้นำมาสู่ในเรื่องของการแก้ปัญหาทางกฎหมาย ทางกระบวนการยุติธรรม ผมรับว่า ผมจะพยายามทำให้ดีที่สุด ให้ความเป็นธรรมมากที่สุด แต่ถึงอย่างไรต้องเป็นไปตามกฎหมายของไทยและกฎหมายระหว่างประเทศด้วย...” (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 4 กันยายน 2558)

การสื่อสารผ่านสื่อในรายการดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการกระทำการสื่อสารเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการดำเนินงานต่างๆของรัฐ โดยเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องหรือกระทบต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยใช้ผลงานเหล่านี้ในการสร้างการครอบงำทางความคิดเห็นสถาบันและตัวแสดงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เกิดเจตนาสมัครร่วมกันกับรัฐ และมองรัฐในทิศทางด้านบวก

(2) การใช้อำนาจผ่านสื่อเพื่อดำเนินการ กล่าวโทษ ประณาม เครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงที่ทำให้เกิดปัญหาต่างๆภายในโครงสร้างท้องถิ่น เพื่อที่จะยืนยันว่าปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดขึ้นมาจากกรกระทำของรัฐบาล อันเป็นการปกป้องเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงที่อยู่ในราชการส่วนกลาง เช่น

“...อย่ามาว่าผมไม่ดูแล แต่สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือมีคนกล่าวอ้างว่า ประชาชนบางกลุ่มบางพวกรู้จักกับผู้กำหนดนโยบายไม่ว่าจะผมหรือรองนายกหรือรัฐมนตรีหรือ คลช. บางคนไม่ว่าจะเป็นพลเรือน ตำรวจ ทหาร ผมถือว่าคนเหล่านี้ใช้ไม่ได้ เพราะผมถือว่าวันนี้ทำให้ทุกคนไม่ได้ทำให้ทหาร ทำให้ตำรวจ ไม่ได้ทำให้ข้าราชการ ผมทำให้ประชาชน 70 ล้าน เพราะฉะนั้นหากมีราชการหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งก็ตาม เอาสิ่งที่รัฐบาล คลช. กำลังทำวันนี้ เจตนาที่ดีทุกอย่าง พยายามทำทุกอย่างอธิบายทุกอย่างไปแอบอ้างว่าได้สิทธิมาจาก คลช. ได้จากผมได้จาก

รองนายกรัฐมนตรี รองประวิตรบ้าง รองอะไรก็แล้วแต่ ให้ส่งเอกสารมาก็ได้ ผมจะปิดรับให้ และผมจะตรวจสอบให้ทันที ทุกๆวันอ้างกันไปมา คำพูดคนโน้นคนนี้ ไม่มีผลหรอก ผมหงุดหงิด ทำงานต่อไม่ได้ ติดกับเรื่องไม่เป็นเรื่อง...” (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 25 มีนาคม 2559)

“ทุกคนรู้กฎหมายใครจะบอกไม่รู้กฎหมายไม่ได้ รัฐธรรมนูญก็เขียนไว้ อะไรก็เขียนไว้ทั้งหมด คนไทยทุกคนต้องรู้กฎหมายนะครับ รู้ข้อห้าม แต่หลายคนก็ยังทำ ทั้งนี้เพื่อมุ่งหมายจะสร้างความขัดแย้งบิดเบือนโจมตีรัฐบาลในสิ่งที่ไม่ใช่ข้อเท็จจริง โจมตี คสช. อ้างคำว่าประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน ผมพูดมาหลายครั้งแล้ว คนละเรื่องกัน ถ้ากฎหมายมีไว้แล้ว ท่านฝ่าฝืนท่านก็ผิดกฎหมาย เมื่อถูกจับกุมดำเนินคดี ท่านก็บอกว่าละเมิดสิทธิมนุษยชน ผมว่าไม่น่าใช้นะ...” (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 1 เมษายน 2559)

“ความรุนแรงที่นครราชสีมาเมื่อ 18 ม.ค.62 ผู้ก่อเหตุพยายามดึงเข้าสู่เงื่อนไขความขัดแย้งเพื่อให้เกิดการแทรกแซงจากต่างประเทศ โดยใช้สื่อเป็นเครื่องมือ รัฐบาลและคสช. ยืนยันจะดูแลความปลอดภัยประชาชนเต็มความสามารถ พื้นที่ที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ แจ้งจนท. พลเรือน ตำรวจ ทหาร กอ.รมน.ภาค 4 ได้โดยตรง...” (ประยุทธ์ จันทร์โอชา, 22 มกราคม 2562)

การสื่อสารออกมาผ่านสื่อดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงการปกป้องเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงเชิงอำนาจที่มีอยู่ในรัฐราชการส่วนกลาง และในทางตรงกันข้ามการสื่อสารดังกล่าวกลับทำให้อีกกลุ่มหนึ่งที่เข้ามาขัดขวางหรือต่อต้านการดำเนินงานของรัฐในแนวทางต่างๆว่าเป็นตัวการที่สร้างอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการสร้างภาพลักษณ์ของความเป็นผู้ร้ายทางการเมืองของฝ่ายตรงกันข้าม หรือผู้ที่กระทำการวิจารณ์ การสื่อสารดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจเข้าไปควบคุมและจัดการกับอีกฝ่ายหนึ่งที่กระทำการโต้แย้ง

(3) การใช้อำนาจผ่านสื่อเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้รับสารเห็นว่ารัฐบาลมีความมุ่งหมาย มีนโยบาย มาตรการจริงจัง และมั่นใจว่าจะสามารถใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ เช่น

“พวกเราจะพยายามทำดีที่สุด แต่อย่างไรก็ตามต้องเรียนว่าการต่อสู้ยังคงมีอยู่แน่นอน เพราะอีกฝ่ายยังไม่บรรลุจุดประสงค์ที่ต้องการ ซึ่งเราก็พยายามที่จะสอบถามว่าต้องการอะไรอย่างไร จะให้เราทำอะไร อย่างไร ก็คุยกันอยู่ ขณะนี้อยากให้ประชาชนช่วยกันเฝ้าระวังรวมกลุ่ม อย่าประมาทในการเดินทาง การใช้ชีวิตประจำวัน เจ้าหน้าที่ เข้มงวด ระมัดระวังในทุกภารกิจที่ออกทำงาน ไม่ใช่เฉพาะประชาชนอย่างเดียว ทหาร ตำรวจ เจ้าหน้าที่ที่กั้นตรายเหมือนกัน มีรูปแบบ มีวิธีให้เข้มแข็ง ก็จะลดการสูญเสียลงไปได้มากในทุกพื้นที่” (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 15 สิงหาคม 2557)

“การพูดคุยกำลังประสานเพิ่มเติมกับประเทศมาเลเซียซึ่งเป็นผู้อำนวยความสะดวก แต่เราทำตามกรอบโครงสร้างใหม่ กำลังนำกรอบโครงสร้างไปหารืออีกครั้ง ในระหว่างนี้การพูดคุยต่างๆ ก็ยังคุยกันอยู่ในทางลับ ในทางพื้นที่มีการพูดคุยกันอยู่แล้ว โดยกองอำนวยการรักษาความ

มันคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า โดย ศอ.บต. (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้)...แต่คณะใหญ่ เนื่องจากรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลง ผมก็ให้มีการปรับรูปแบบการพูดคุยใหม่ ให้เป็นระบบมากขึ้น เพื่อจะได้แก้ปัญหาได้พร้อมๆ กันหลายๆ เรื่อง ไม่ใช่แค่เดี๋ยวไปพูดก็ไม่จบแน่นอน ต้องพูดทั้งกฎหมาย ความรุนแรง ความเป็นธรรม ความชอบธรรม และเรื่องจะอยู่กันอย่างไรวินวันข้างหน้า ผมใช้คำว่าเป็นการพูดคุยเพื่อสันติสุข จะทำอย่างไรให้อยู่กันได้ทั้งไทยพุทธและมุสลิมอย่างยั่งยืนในเรื่องของความสันติ” (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 15 สิงหาคม 2557)

“การแก้ปัญหาในภาคใต้นะครับ ผลงานในรอบ 3 เดือน ที่ผ่านมาผมก็ดูจากรายงานแล้วก็ติดตามจากการควบคุม การทำงานของ ศอ.บต.และ กอ.รมน.ด้วย ก็มีการพัฒนาในทางที่ดีขึ้นนะครับ ที่สำคัญคือ ประชาชนร่วมมือมากขึ้น เข้าใจมากขึ้น รัฐบาลได้เพิ่มศักยภาพการปฏิบัติงานร่วมกัน 4 ฝ่าย คือ ทหาร-ตำรวจ-อาสาสมัครรักษาดินแดน-ภาคประชาชน ภาครัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการศึกษาแก่เยาวชนในพื้นที่อย่างจริงจังนะครับ ประชาชนในพื้นที่ส่งข่าวว่า พอใจมากในเรื่องของการศึกษานี้เขาก็อยากให้ลูกเค้ามีการศึกษาที่ดีมีอาชีพที่ดี ไม่ว่าจะเชื้อชาติใด ศาสนาใด ก็ต้องดี ในประเทศไทย ในเมื่อเป็นคนไทยแล้วนะ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวท่านรับสั่งมาแล้วว่าเราต้องดูแลคนทุกคน ที่เป็นคนไทย ที่เป็นสัญชาติไทยให้ได้ ทุกศาสนาให้ได้ ให้มีความเท่าเทียม เพราะทุกคนคือประเทศไทย คือคนไทย เว้นบางคนไม่อยากจะไปแล้ว...” (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 19 กุมภาพันธ์ 2559)

ตัวอย่างการสื่อสารผ่านคำพูดของนายกรัฐมนตรีผ่านรายการคืนความสุขของคนในชาติดังกล่าว จึงเป็นการยืนยันให้เห็นถึงความหนักแน่นและความมั่นใจที่มีต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยการชี้ให้เห็นผลงานและการกระทำต่างๆ ของรัฐบาลที่เกิดขึ้นซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นมุมมองเชิงบวกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ไขปัญหาซึ่งกระทบต่อท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

(4) การใช้อำนาจผ่านสื่อเพื่อร้องขอ ขอร้อง โน้มน้ำใจต่อสถาบันในระดับท้องถิ่นให้เห็นความสำคัญของปัญหา และประนีประนอมเพื่อที่จะอยู่ด้วยกันให้ได้ เช่น

“...ผมขอความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ และอื่นๆ ด้วย ทุกคนต้องเสียสละแบ่งปัน ไม่ใช่บอกว่าเกิดตรงนี้พื้นที่เดือดร้อน แต่ตรงนี้จะต้องเกิดประโยชน์กับทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ด้วย อันนี้จะได้เป็นเครือข่ายสร้างความเข้มแข็ง เราต้องหาทางเจอกันได้ใหม่ โดยมองผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก แล้วก็ไม่ใช่ทำลายวัฒนธรรมหรือทำลายสิ่งต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่เขาอยู่แล้ว ทำอย่างไร ต้องไปด้วยกัน คือเจริญได้ พัฒนาได้ เปลี่ยนแปลงได้ แต่เขาต้องมีความสุข จะทำอะไรตรงนั้น ผมว่าไม่เกินความสามารถของข้าราชการและประชาชนในทุกจังหวัด...” (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 17 กรกฎาคม 2558)

“เป็นกำลังใจและแรงบันดาลใจให้กับทุกคนนะ พี่น้องชาวไทยทุกคน ทั้งผู้ปกติ ผู้พิการอะไรแล้วแต่ ผู้ร่ำรวย ยากจน ต่างศาสนา ต่างชาติพันธุ์ ทุกคนคือพลังของชาติ เป็นเครื่องจักรสำคัญ ช่วยกันทำเพื่อสังคม ประเทศชาตินะครับ มองอนาคตประเทศชาติ ลดความขัดแย้ง เรื่องอะไรที่ทะเลาะเบาะแว้งหยุดไว้ก่อนได้ไหม แล้วชะลอทุกเรื่องที่มีมันประดังเข้ามา

ทั้งหมด แล้วก็ไปเข้าทางของคนไม่หวังดีพวกนี้ มีอยู่ไง ทุกอย่างก็เลยมาลงที่รัฐบาลหมด แล้วจะไปไหนได้ไหมล่ะ ปฏิรูปก็ไปไม่ได้ ประชามติก็ไปไม่ได้ เลือกตั้งไปไม่ได้ แล้วทำยังไง ใครจะต้องรับผิดชอบ ผมหรือ แหม ใจร้ายกับผมไปหรือเปล่า...(สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 19 กุมภาพันธ์ 2559)

“ที่ผ่านมามีการความร่วมมืออิสลามสนับสนุนแนวทางของไทย นักสิทธิมนุษยชน และ NGO ต่างๆขอให้เข้าใจด้วย สื่อมวลชน สื่อโซเชียล ต้องเสนอข่าวด้วยความระมัดระวัง นักการเมืองควรหาเสียงด้วยความระมัดระวังเช่นกัน รัฐบาลและคสช.ยังบังคับใช้กฎหมาย เช่นเดียวกับพื้นที่อื่นทั่วประเทศครับ” (ประยุทธ์ จันทร์โอชา, 22 มกราคม 2562)

ตัวอย่างคำพูดของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงบทบาทของสื่อที่เป็นตัวกลางที่ชนชั้นนำของรัฐเลือกนำมาใช้เพื่อโน้มน้าวจิตใจให้เครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงภายใต้โครงสร้างหันมาร่วมมือกันกับรัฐด้วยการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ทศนคติ และความเชื่อด้วยการมองรัฐในทิศทางที่ดีขึ้นบนพื้นฐานของความเห็นอกเห็นใจ อันทำให้เห็นว่าคำพูดหรือวาทกรรมต่างๆที่รัฐสร้างและสื่อสารออกมานั้นมีส่วนสำคัญต่อการหล่อหลอมกล่อมเกลாதศนคติหรือคุณค่าบางอย่างให้เกิดขึ้นแก่เครือข่ายโครงสร้างระดับล่าง อันจะช่วยโน้มน้าวให้เกิดการปฏิบัติตาม และเชื่อฟังคำสั่งซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐปรารถนาให้เกิดขึ้นได้

ฉะนั้นโดยสรุปจึงทำให้เห็นว่า รัฐบาลภายใต้การนำของนายคาบสมุทร ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในแง่ของการครอบงำทางความคิดหรือการสร้างอุดมการณ์เพื่อสถาปนาอำนาจนั้นก็ได้มีความแตกต่างไปจากรัฐบาลก่อนหน้านี้ที่พยายามใช้อำนาจเข้าแทรกแซง หรือเข้าถึงสื่อเพื่อหล่อหลอมกล่อมเกล่าให้สถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นเกิดอุดมการณ์ทางความคิดที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐ หรือการใช้สื่อเพื่อสร้างความชอบธรรมทางอำนาจของรัฐบาลที่มีต่อสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่น ด้วยการทำให้ผู้รับสารมองเจตคติ ผลงาน และการกระทำในทิศทางที่เป็นด้านบวกเพิ่มมากขึ้น หรือมีมุมมองที่ยืดหยุ่นทางความคิดมากขึ้น ปฏิบัติการดังกล่าวจึงทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจที่มีรัฐ และตัวแสดงในเครือข่ายรัฐราชการส่วนกลางเป็นเครือข่ายเชิงสถาบันที่มีอำนาจเหนือกว่าที่สามารถใช้อำนาจประกอบของความเหนือกว่าเหล่านั้นเข้ากระทำการต่างๆในลักษณะของการครอบงำ และควบคุมความคิดสถาบันและตัวแสดงระดับล่างด้วยการอัดฉีดและสร้างอุดมการณ์ผ่านสื่อสารมวลชนในรูปแบบต่างๆทั้งโทรทัศน์และสื่อดิจิทัล หรือสื่อสังคมออนไลน์ที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการประกอบสร้างกระบวนการหล่อหลอมเหล่านั้น ซึ่งสุดท้ายกระบวนการเหล่านี้ได้กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้กับการรวมศูนย์อำนาจที่มีรัฐราชการส่วนกลางเป็นผู้มีบทบาท และศักยภาพเชิงอำนาจเหนือสถาบันและตัวแสดงต่างๆภายในรัฐ



## 2. การครอบงำ และควบคุมความคิดด้วยการสร้างกลไกในการประนีประนอมกับชนชั้นนำจารีตในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

สำหรับการประนีประนอมระหว่างรัฐไทยกับชนชั้นนำจารีตดั้งเดิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่ามี การประนีประนอมกับเครือข่ายชนชั้นนำจารีตดั้งเดิมโดยใช้สื่อ ซึ่งเป็นเครื่องมือหลักที่รัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชาเลือกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างอุดมการณ์กับสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเครือข่ายชนชั้นนำจารีตมากขึ้นให้มีการยอมรับรัฐส่วนกลางมากขึ้น ดังเห็นได้จากปฏิบัติการทางอำนาจผ่านสื่อเช่นเดียวกับหัวข้อที่ผ่านมานายกฯ ประยุทธ์ จันทร์โอชาได้ใช้ช่องทางผ่านสื่อ ทั้งที่อยู่ในรูปของรายการโทรทัศน์ผ่านรายการคืนความสุขให้คนในชาติ รายการเดินหน้าประเทศไทย เฟสบุ๊คเพจ “ประยุทธ์ จันทร์โอชา Prayut Chan-O-Cha” และช่องทางสื่ออื่นๆ ที่ถูกนำมาใช้เป็นตัวกลางในการหล่อหลอมกลุ่มเกล้าให้ผู้ฟังซึ่งอยู่ในฐานะผู้รับสารเข้าถึงการนำเสนอสารที่อยู่ในรูปคำพูด วาทกรรม หรือเห็นการกระทำของรัฐที่มีต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มากขึ้น ซึ่งในที่นี้คือ การใช้สื่อดังกล่าวนั้นในการประนีประนอมผ่านคำพูดซึ่งเป็นอำนาจทางวัฒนธรรมที่มีส่วนในการสร้างสำนึกร่วม และทำให้เครือข่ายชนชั้นนำจารีตเหล่านั้นมีความยืดหยุ่นทางความคิดที่ไม่ได้แข็งกร้าวในเชิงของการต่อต้าน แม้จะยังคงมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปหรือไม่ได้เห็นผลทันทีก็ตาม แต่กระบวนการหล่อหลอมอุดมการณ์ต่างๆ ของรัฐจะค่อยๆ ช่วยเสริมสร้างมุมมองที่มีต่อรัฐในทิศทางที่ดีขึ้น ดังตัวอย่างคำพูดหรือการสื่อสารที่นายกฯ ส่งสารผ่านสื่อ เช่น

“ไม่ว่าจะนับถือศาสนาใดเชื้อชาติใด ทุกอย่างอยู่ได้ร่วมกันจนถึงปัจจุบันนี้ วันนี้นัดมารับคำอวยพรจากท่านประธานคณะกรรมการอิสลามจังหวัดนราธิวาส ตันรูสลิยันดี และพรใดก็ตามที่ให้กับพวกตน ก็ขอให้ส่งผลไปยังทุกท่านทั้งหลายที่อยู่ในพื้นที่และท่านที่อยู่ข้างนอกด้วย ปัญหาของบ้านเมืองเราซับซ้อนและมีมายาวนาน เราต้องแก้ไขด้วยวิธีที่ไม่เกิดความขัดแย้ง ซึ่งก็มีสันติวิธี จึงต้องร่วมมือกัน โต๊ะอิหม่าม คอเต็บ ต้องช่วยตนร่วมกับทุกภาคส่วน ซึ่งวันนี้ก็ดีขึ้นตามลำดับ โดยปัญหาแรกคือเรื่องของความไม่สงบความอันตรายลดลงไปมากแล้วด้วยฝีมือพวกเรา ไม่ใช่ฝีมือตนคนเดียว เมื่อทุกอย่างสงบขึ้น ดีขึ้น ความมีเสถียรภาพมากขึ้น ส่วนต่างๆ ก็ทำงานได้ตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งทุกอย่างเดินหน้าไปได้ด้วยดี” (ไทยโพสต์, 20 มกราคม 2563)

“ส่วนการดูแลผู้นำศาสนาเรื่องค่าตอบแทนก็ค่อยๆ มากขึ้นเรื่อยๆ เพราะตอนนี้มีหลายอย่างขอเข้ามา และขอให้ทำให้คนเข้าใจว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ได้มีปัญหาอย่างที่เขาคิด อย่างที่บางคนนำไปพูดจาให้ร้ายกันต่อไป ไม่ใช่ขนาดนั้น ยิ่งสื่อความหมายออกไปผิดๆ เรายก้เจริญไม่ได้ คนไม่มา แล้วจะทำอะไรเรื่องการท่องเที่ยว ขอความร่วมมือช่วยกันสอดส่องปกป้องพื้นที่ไม่ให้เกิดความไม่สงบ ความไม่ปลอดภัยในทรัพย์สินของท่าน เพราะนั่นคือความมั่นคง ถ้าทุกคนติดตามความก้าวหน้าของรัฐบาลก็จะรู้ว่าเรากำลังทำอะไร และจะร่วมตรงไหน

อย่าให้เขามาทำให้เรา ต้องมีปัญหากันเลย ตนไม่มีปัญหากับใครทั้งสิ้น ไม่ว่าจะ 5 ปีที่แล้วหรือปี  
นี้” (ไทยโพสต์, 20 มกราคม 2563)

“รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนส่งเสริมกิจกรรมของทุกศาสนา ในส่วนของพี่น้องชาวไทย  
มุสลิม รัฐบาลได้สนับสนุน ทั้งกิจการฮัจย์เพื่อให้พี่น้องมุสลิมที่เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ได้รับ  
ความสะดวกสบาย ปลอดภัย และได้ประกอบศาสนกิจอันสำคัญยิ่งอย่างสมบูรณ์ พร้อมกล่าว  
ขอบคุณผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาส ประธานกรรมการอิสลามประจำจังหวัดนราธิวาสและ  
คณะ กลุ่มผู้นำศาสนาตลอดจนพี่น้องประชาชนมุสลิมในพื้นที่ และขอให้ทุกภาคส่วนผนึกเป็น  
กำลังสำคัญในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมกับรัฐบาลต่อไป”  
(สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 20 มกราคม 2563)

การสื่อสารผ่านสื่อของนายรัฐมนตรีประยุทธ์ จันทร์โอชาในลักษณะดังกล่าวได้แสดงให้เห็น  
ถึงท่าทีในการประนีประนอมกับเครือข่ายเชิงสถาบันท้องถิ่นที่ผูกติดอยู่กับบรรทัดฐานเชิงจารีตทาง  
ศาสนาซึ่งเป็นสภาวะบังคับของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยถ้อยคำต่างๆที่แสดงให้เห็นว่ารัฐ  
ส่วนกลางให้การยอมรับกับเครือข่ายเชิงสถาบันทางศาสนาที่มีอยู่ภายในท้องถิ่น และพร้อมที่จะปรับ  
เข้าหากันกับตัวแสดงเชิงจารีตเหล่านั้น ฉะนั้น การแสดงให้เห็นถึงการยอมรับในคุณค่าทางสังคมจารีต  
ที่มีอยู่เดิมของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยการแสดงออกมาให้เห็นผ่านกลไกของสื่อสารมวลชนที่  
เป็นตัวกลางในการส่งผ่านสารเหล่านั้นย่อมแสดงให้เห็นถึงกระบวนการสร้างอำนาจนำของรัฐด้วย  
องค์ประกอบดังกล่าวที่ทำให้เครือข่ายเชิงโครงสร้างที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นเกิดการยอมรับในการกระทำ  
ของรัฐ หรือลดเงื่อนไขของความขัดแย้งทางความคิดที่ไม่ทำให้การมองรัฐด้วยมุมมองเชิงลบที่มีอยู่เดิม  
ให้มีลักษณะสุดโต่งจนเกินไป เหตุนี้การใช้สื่อเป็นช่องทางในการสื่อสารเพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของ  
รัฐบาลด้วยองค์ประกอบการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายเชิงสถาบันท้องถิ่นจารีตนั้นได้  
กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงเชิงสถาบันและกระชับความสัมพันธ์ทาง  
อำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่นให้มีความแน่นแฟ้นมากขึ้น

สื่อจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐสามารถนำมาใช้เพื่อหล่อหลอมกล่อมเกล้าให้เครือข่าย  
โครงสร้างระดับล่าง หรือผู้รับสารผ่านสื่อที่อยู่ในระดับท้องถิ่นเกิดการยอมรับในการดำเนินงานกิจการ  
ต่างๆของรัฐมากขึ้นด้วยคำพูดหรือวาทกรรมที่ชนชั้นนำของรัฐตั้งใจที่จะสื่อสารผ่านสื่อหรือช่องทาง  
ต่างๆให้ประชาชนได้เห็นหรือรับทราบ ซึ่งกระบวนการเหล่านั้นล้วนเป็นองค์ประกอบในการครอบงำ  
ทางความคิดที่ทำให้รัฐราชการส่วนกลางยังคงมีอำนาจนำเหนือเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงอื่นๆ  
ที่อยู่มีอยู่ภายในรัฐไทย

#### 4.3) รูปแบบการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้การบริหารราชการของนายกรัฐมนตรีประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองผ่านการรัฐประหาร และการใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่เข้มข้นเพื่อควบคุมกำกับโครงสร้างเชิงสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่น ได้แก่ การประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 (มาตรา 44) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2557 ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 เป็นต้น ล้วนเป็นตัวอย่างเครื่องมือทางการเมืองที่รัฐนำมาใช้เหนือโครงสร้างสถาบันและตัวแสดงอื่นที่มีอยู่ภายในรัฐอันเป็นการกระทำที่สร้างข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการหยุดชะงักกลไกการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นที่ส่งผลให้กลไกการมีส่วนร่วมขั้นพื้นฐานของประชาชนถูกลดทอนลงไป ขณะที่กลุ่มพลังจากระบบราชการกลับได้รับมอบอำนาจให้เข้าไปมีบทบาทในสถาบันทางการเมืองในระดับท้องถิ่นแทนการเลือกตั้ง ซึ่งในส่วนนี้ได้กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญที่นำไปสู่ความขัดแย้งภายในเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงที่มีอยู่ภายในโครงสร้างท้องถิ่นซึ่งถูกลดทอนด้วยกลไกของกฎหมายที่รัฐนำมาใช้ควบคุมกำกับที่เข้มงวด ขณะเดียวกันการลดทอนผ่านการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ล้วนมีส่วนในการก่อรูปการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะเป็นการต่อต้าน หรือเป็นปฏิปักษ์กับรัฐมากขึ้น เหตุนี้ เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในยุคนี้ ผู้วิจัยจะขอจำแนกการอธิบายเป็น 2 มิติ ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นทางการ และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่เป็นทางการ

##### (1) การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นทางการ

การมีส่วนร่วมของประชาชนกับเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่เป็นทางการนั้นเกิดขึ้นมาจากกลไกทางกฎหมาย ซึ่งในยุคของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา แม้ในช่วงต้นที่เกิดการรัฐประหารจะมีการออกประกาศ คำสั่งต่างๆ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ที่ล้วนเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ถูกนำไปจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม นัยยะทางกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนกลับมีอีกครั้งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่ประกาศใช้วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 พบว่า สาระที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในหมวดที่ 14 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 249-257 โดยเฉพาะมาตรา 252 ที่ได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งความว่า

“มาตรา 252 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง...ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย...” (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, 6 เมษายน, น. 74-75)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังมีการกล่าวถึงเจตนารมณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้ในเชิงของหลักการการจัดทำแผนและการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศภายใต้ “ยุทธศาสตร์ชาติ” ดังที่รัฐธรรมนูญเขียนบัญญัติไว้ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ความว่า

“รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆให้สอดคล้อง และบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึง...” (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, 6 เมษายน, น. 17)

ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ถูกกำหนดไว้อย่างเป็นทางการ ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกผู้แทนเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นทั้งในฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นที่ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ฉะนั้น มิติการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ถูกกำหนดโดยกลไกโครงสร้างรัฐในลักษณะที่เป็นทางการดังกล่าว สำหรับพื้นที่ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้สามารถสรุปการมีส่วนร่วมที่เป็นทางการได้ 5 มิติ ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการตามแผนท้องถิ่นที่อยู่ในรูปของกิจกรรมและโครงการ การมีส่วนร่วมในการยื่นญัตติท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ดังจะอธิบายตามลำดับต่อไปนี้

#### (1) การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น

ผลพวงจากการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ได้นำไปสู่การริเริ่มให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากประชาชนขึ้นมาหลังจากที่ถูกแช่แข็งหรือทำให้เกิดภาวะชะงักงันเป็นเวลากว่า 7 ปี ภายหลังจากที่รัฐได้ออกประกาศฯ 3 ฉบับ ประกอบด้วย

1. ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกาศ ณ วันที่ 26 ตุลาคม 2563 (ราชกิจจานุเบกษา, 2563, 26 ตุลาคม-a) และได้มีการเลือกตั้งในวันที่ 20 ธันวาคม 2563

2. ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ประกาศ ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564 (ราชกิจจานุเบกษา, 2564, 1 กุมภาพันธ์-a) และได้มีการเลือกตั้งในวันที่ 28 ธันวาคม 2564

3. ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประกาศ ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2564 (ราชกิจจานุเบกษา, 2564, 1 ตุลาคม-b) และได้มีการเลือกตั้งในวันที่ 28 พฤศจิกายน 2564

จากผลการสำรวจการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นพบว่า ประชาชนในพื้นที่ฯได้เข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวม 742 คน คิดเป็นร้อยละ 90.05 การไปใช้สิทธิเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 581 คน คิดเป็นร้อยละ 70.51 ขณะที่การไปใช้สิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีพบว่ามี 412 คน คิดเป็นร้อยละ 50 ทั้งนี้ เป็นความแตกต่างที่เกิดขึ้นมาจากพื้นที่ที่ทำการศึกษา ซึ่งโดยรวมทำให้เห็นว่าประชาชนได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าการเข้าไปมีความสัมพันธ์ในกระบวนการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นของประชาชนดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผูกติดอยู่กับวัฒนธรรมการซื้อสิทธิขายเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ ดังการให้สัมภาษณ์

“ราคาซื้อเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น สำหรับพื้นที่ผมมีผลต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมของการเลือกตั้งของประชาชน ถ้าในพื้นที่ผม มีส่วนครับ อย่างมากด้วย คือ ใครให้มาก ก็มีผลในการเลือกคนนั้น โดยเฉพาะผู้ที่ไม่มีการศึกษา ประชาชนส่วนใหญ่จะเห็นเฉพาะประโยชน์เฉพาะหน้า โดยไม่ได้มองถึงประโยชน์ในระยะยาว” (นาย A (นามสมมติ) ประชาชนในตำบลแห่งหนึ่ง อำเภอรอบแฉะ จังหวัดนครราชสีมา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 6 พฤศจิกายน 2564)

“การซื้อเสียงมีผลนะที่ทำให้คนเข้าไปมีส่วนร่วม คือถ้าได้เงินมากก็จะเลือกคนนั้น คือคนส่วนใหญ่ที่ฟังที่ถามญาติๆพี่น้องก็ได้กันหมด ไม่มีทีมไหนที่ไม่ซื้อเลยน้อง มีการขายเสียงนายก อบต. 1,000 บาท สมาชิกสภา 500 บาท แต่ถ้าเป็นนายกเทศบาลเทศา 3,000 เลยนะ...” (นาย B (นามสมมติ) ประชาชนในตำบลแห่งหนึ่ง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 30 มิถุนายน 2564)

“ตัวเงินอาจจะได้ไม่เยอะนะที่นี่ พี่เองก็ไม่ได้นะ อาจต่างจากที่อื่น แต่เขาจะให้ในลักษณะแจกข้าวแต่ละหมู่บ้าน หมูนีตัวนึง หมูนั้นตัวนึง ให้เอามาทำกินกันในหมู่บ้าน ส่วนใหญ่ก็เอามาทำแกงกินกัน แต่เขาไม่มีเงินให้...” (นาย C (นามสมมติ) ประชาชนในตำบลแห่งหนึ่ง อำเภอชะอวด จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 30 มิถุนายน 2564)

ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งท้องถิ่นของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปฏิเสธไม่ได้ว่ามีความสัมพันธ์กับราคาการซื้อเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นทั้งที่อยู่ในรูปของตัวเงิน หรือสัญลักษณ์บางอย่างที่ถือเป็นสิ่งตอบแทนหรือสินน้ำใจ อย่างการให้วัวหรือสิ่งของอื่นเพื่อ

ตอบแทนการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งท้องถิ่น การกระทำดังกล่าวจึงไม่ได้มีความแตกต่างไปจากการใช้เงินในการซื้อเสียงแต่อย่างใดซึ่งมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของเอกรินทร์ ต่วนศิริ ที่พบว่า การเลือกตั้งท้องถิ่นในพื้นที่ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้นเป็นกลไกที่มีความสัมพันธ์กับเครือข่ายอุปถัมภ์และการซื้อสิทธิขายเสียงอย่างแนบแน่นในทุกพื้นที่และทุกระดับ ตั้งแต่การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยราคาซื้อเสียงมีราคาที่ต้องจ่ายแตกต่างกันขึ้นอยู่กับพื้นที่ และระดับการเลือกตั้ง หรือการแข่งขันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเดียวกัน (เอกรินทร์ ต่วนศิริ, 2562, น. 47-48) ฉะนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งท้องถิ่นจึงเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขทั้งที่มาจากการใช้อำนาจการตัดสินใจของตนเองด้วยการคิดไตร่ตรองอย่างถี่ถ้วน ซึ่งพบว่าในมิตินี้จะเกิดขึ้นจากกลุ่มผู้มีการศึกษาเป็นสำคัญ ขณะที่ยีกด้านหนึ่ง การมีส่วนร่วมของประชาชนผูกติดอยู่กับอิทธิพลที่มาจากราคาซื้อเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนิกการเมืองท้องถิ่น แต่ไม่ว่าด้วยเงื่อนไขใดก็ตามจากการสำรวจทัศนคติของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่นของผู้วิจัยกลับพบว่า ประชาชนมองว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อชีวิตเป็นอย่างมาก ดังปรากฏค่าเฉลี่ยภาพรวมที่อยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.70$ ,  $SD = .90$ ) ซึ่งได้กล่าวไปแล้วในบทสำรวจความคิดเห็นของประชาชนก่อนหน้านี้

## (2) การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ท้องถิ่น

ผลพวงจากการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ที่ได้กำหนดให้กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ไม่ว่าจะเป็นระดับใดก็ตามต้องมีองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึง ซึ่งในมิติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น จากการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในมิตินี้ยังคงอยู่ในระดับต่ำ ดังปรากฏให้เห็นจากผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในการนำเสนอประเด็นปัญหา หรือสิ่งที่ต้องการให้กับเครือข่ายเชิงสถาบันท้องถิ่นได้รับทราบผ่านกระบวนการทำประชาคมหมู่บ้าน ชุมชน ตำบล อำเภอ จังหวัด ที่พบว่าเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ประชาชนในพื้นที่เข้าไปมีความสัมพันธ์มากที่สุด แม้ผลที่ออกมาของทุกจังหวัดจะพบว่าอยู่ในระดับนานๆครั้ง ( $\bar{X} = 1.82$ ,  $SD = .81$ ) ขณะที่การเข้าไปมีส่วนร่วมผ่านการเป็นคณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนท้องถิ่น และคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่นที่พบว่า ผลรวมของทุกจังหวัดกลับอยู่ในระดับต่ำที่สุดคือ ระดับไม่เคย ( $\bar{X} = 1.31$ ,  $SD = .65$ ,  $\bar{X} = 1.25$ ,  $SD = .59$  ตามลำดับ) ดังที่ผู้วิจัยได้แสดงให้เห็นผลการสำรวจดังกล่าวไปแล้วในบทก่อนหน้านี้ซึ่งสามารถอนุมานได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำและประเมินผลแผนยุทธศาสตร์หรือ

แผนพัฒนาท้องถิ่นที่อยู่ในรูปแบบต่างๆซึ่งพบว่ายังไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของรัฐที่ได้กำหนดเอาไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และหมายรวมถึงกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการตามแผนท้องถิ่นที่อยู่ในรูปของกิจกรรมและโครงการ

จากผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า การมีส่วนร่วมผ่านกิจกรรมและโครงการของประชาชนมีรูปแบบที่หลากหลาย แต่เนื่องจากช่วงทำวิจัย (พ.ศ. 2563-2564) เป็นช่วงของการแพร่ระบาดไวรัสโควิด 19 ส่งผลให้รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นการมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขด้านการป้องกันและแก้ปัญหาโควิด 19 คิดเป็นร้อยละ 48.18 ขณะที่ยังมีโครงการอื่นๆที่ประชาชนเคยเข้าไปมีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการทำกิจกรรมและโครงการต่างๆซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นก่อนการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ได้แก่ โครงการพัฒนาของเทศบาลหรือ อบต. (ร้อยละ 27.06) โครงการสาธิตวัสดุตำบล (ร้อยละ 25.85) โครงการเศรษฐกิจพอเพียง (ร้อยละ 25) โครงการทำดีมีอาชีพ (ร้อยละ 24.27) โครงการฐานันนันนารู (ร้อยละ 23.42) โครงการบัณฑิตอาสา (ร้อยละ 21.48) โครงการพัฒนาเกษตร หรือปศุสัตว์ (ร้อยละ 20.02) โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (ร้อยละ 18.69) โครงการวิจัยของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษา (ร้อยละ 18.56) โครงการเศรษฐกิจมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ของ คอ.บต. (ร้อยละ 15.78) โครงการคุณภาพชีวิตระดับหมู่บ้าน (ร้อยละ 15.41) โครงการสุขุมปากัด (ร้อยละ 13.71) โครงการบ้านมั่นคง (ร้อยละ 11.53) โครงการชุมชนศรัทธา (ร้อยละ 11.40) โครงการชุดพัฒนาสันติ (ร้อยละ 10.68) โครงการยุติธรรมชุมชน (ร้อยละ 8.13) โครงการเยียวยาผู้ประสบเหตุจากความไม่สงบ (ร้อยละ 8.01) โครงการดับบ้านดับเมือง (ร้อยละ 4.61) เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดเป็นข้อมูลที่ได้จากการสำรวจการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งได้กล่าวไปแล้วในบทก่อนหน้า

แม้ผลสำรวจดังกล่าวจะพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ทำร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีโครงการและกิจกรรมที่หลากหลายก็ตาม แต่จากการพิจารณาตัวเลขของการเข้าไปมีความสัมพันธ์ในการทำกิจกรรมต่างๆเหล่านั้นกลับพบว่าอยู่ในระดับต่ำทุกโครงการหรือทุกกิจกรรม ดังเห็นได้จากสัดส่วนการมีส่วนร่วมที่ไม่ถึงร้อยละ 50 ทุกโครงการ ซึ่งยืนยันให้เห็นได้เป็นอย่างดีว่าประชาชนในพื้นที่ยังคงไม่ได้มีสำนึกความเป็นพลเมืองที่จะเข้ามามีความสัมพันธ์ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวข้างต้น เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นผูกติดอยู่กับมิติเรื่องผลประโยชน์ต่างตอบแทนที่อยู่ในรูปแบบที่หลากหลาย ได้แก่ เงิน สิ่งของ หรือสิทธิต่างๆที่เป็นสิ่งจูงใจแลกเปลี่ยนเพื่อให้เกิดรูปแบบการมีส่วนร่วมขึ้นมา ฉะนั้นจึงสรุปให้เห็นได้ว่าการมีส่วนร่วม

ร่วมของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นกระบวนการที่มีปัญหา และไม่ได้เกิดขึ้นมาด้วยความสมัครใจแต่อย่างใด

4. การมีส่วนร่วมเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งกรณีนี้ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิที่จะกำหนดเงื่อนไขต่างๆที่สามารถตอบสนองตามความต้องการของตนเองได้ ดังปรากฏตาม

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 254 ประโยคตอนต้น ความว่า

“มาตรา 254 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น...” (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, 6 เมษายน, น. 75)

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 52 ความว่า

“มาตรา 52 ร่างข้อบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น...”

(ราชกิจจานุเบกษา, 2540, 12 ตุลาคม-a, น. 17)

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 61 ทวิ ความว่า

“มาตรา 61 ทวิ ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) นายกเทศมนตรี

(2) สมาชิกสภาเทศบาล หรือ

(3) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น...” (ราชกิจจานุเบกษา, 2498, น. 22)

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 ความว่า

“มาตรา 71 ...ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น...” (ราชกิจจานุเบกษา, 2537, 26 พฤศจิกายน, น. 27)

จากบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 254 ประกอบด้วยกฎหมายท้องถิ่นคือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 52 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 61 ทวิ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 ที่ยังคงบทบัญญัติเดิมโดยไม่มีเปลี่ยนแปลงนั้น ได้แสดงให้เห็นว่ารัฐยังคงเปิดพื้นที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อสภาท้องถิ่นได้ ซึ่งการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในลักษณะดังกล่าวพบว่าไม่ได้มีความแตกต่างไปจากช่วงก่อนหน้านี้นี้เนื่องจากนัยยะข้อบัญญัติทางกฎหมายไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเหมือนมาตราอื่น



อย่างไรก็ตามด้วยความซับซ้อนและความยุ่งยากได้ส่งผลให้กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้จริง ดังเห็นได้จากผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับประสบการณ์การมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่พบว่า ผลรวมของทุกจังหวัดอยู่ในระดับต่ำที่สุดคือ ระดับไม่เคย ( $\bar{X} = 1.43$ ,  $SD = .71$ ) โดยผลการสำรวจดังกล่าวเป็นสิ่งที่ยืนยันให้เห็นได้ว่าภาพรวมในมิติการมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นสิ่งที่ไม่ได้เกิดขึ้นจริง หรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากเหตุผลเดียวกันที่กล่าวไปแล้วในช่วงก่อนหน้านี้ที่แสดงให้เห็นถึงกับดักของระบบราชการ โดยประชาชนต้องเริ่มจากการยื่นเอกสารคำร้องร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ชื่อ ที่อยู่ และลายมือของผู้เข้าชื่อในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พร้อมรายชื่อของผู้เข้าชื่อ และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนเพื่อเสนอต่อสภาท้องถิ่น โดยต้องมีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอตามขนาดจำนวนประชากรที่มีในองค์ประกอบของท้องถิ่น และที่สำคัญบางพื้นที่ต้องใช้จำนวนคนเข้าชื่อที่มากกว่าการเสนอกฎหมายในระดับประเทศ (วุฒิสาร ตันไชย, 2557, น. 65-66) กระบวนการดังกล่าวส่งผลให้เกิดความยุ่งยาก และสิ้นเปลืองงบประมาณที่ต้องใช้ไปกับการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักการที่กฎหมายกำหนด กับดักเชิงโครงสร้างของระบบราชการดังกล่าวจึงส่งผลให้รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ประสบผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ที่คาดหวังของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

5. การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อตรวจสอบการทำงาน ด้วยการเข้าชื่อถอดถอนเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงชนชั้นนำในโครงสร้างของราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ดังปรากฏใน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 254 ประโยคท้าย ความว่า

“มาตรา 254 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ” (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, 6 เมษายน, น. 75)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5 ความว่า

“มาตรา 5 การเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใด หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ออกเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนี้

1.ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นนั้น

2.ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นนั้น

3.ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

4.ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น....” (ราชกิจจานุเบกษา, 2542, 26 ตุลาคม, น. 12-21)

จากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 254 ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5 ดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงการให้อำนาจประชาชนสามารถถอดถอนผู้นำท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นกลับพบว่ากระบวนการและหลักเกณฑ์ในการถอดถอนตามกฎหมายดังกล่าวได้สร้างความยุ่งยาก และเพิ่มต้นทุนที่สูงให้กับประชาชนที่ต้องใช้ในกระบวนการถอดถอนตัวแสดงทางการเมืองท้องถิ่น เช่น การกำหนดว่าการถอดถอนผู้นำท้องถิ่นจะต้องใช้จำนวนผู้ถอดถอนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ เป็นต้น (วุฒิสสาร ตันไชย, 2557, น. 65) ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากมากที่เครือข่ายทางสังคมภายในท้องถิ่นที่จะสามารถรวมตัวกันเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้นำท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการใช้กลไกราชการส่วนภูมิภาคเข้ามามีบทบาทอำนาจเหนือราชการส่วนท้องถิ่นดังเห็นได้จากกระบวนการถอดถอนต้องอยู่ภายใต้ความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดร่วมด้วยซึ่งยิ่งเพิ่มกระบวนการให้มีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น

ฉะนั้น กระบวนการดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นจริงได้ดังเห็นได้จากผลการสำรวจการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการลงชื่อเพื่อยื่นถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่พบว่าผลรวมของทุกจังหวัดในชายแดนภาคใต้อยู่ในระดับต่ำที่สุดคือ ระดับไม่เคย ( $\bar{X} = 1.21$ ,  $SD = .53$ ) ซึ่งหนึ่งปัญหาที่สำคัญที่ทำให้กระบวนการดังกล่าวไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติเกิดขึ้นมาจากปัญหาเดียวกันคือ ปัญหาเชิงโครงสร้างที่มาจากกบฏของระบบราชการที่ยากต่อการที่ประชาชนจะเข้าใจในหลักเกณฑ์ที่ซับซ้อนทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการถอดถอนผู้นำท้องถิ่น และสร้างความยุ่งยากให้กับกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมที่เริ่มต้นโดยประชาชนภายในท้องถิ่น

จากที่กล่าวข้างต้นเมื่อพิจารณาในภาพรวมของการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นทางการของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นจึงพบว่าไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งจากการวิจัยพบปัญหาสำคัญหลายประการที่ทำให้การมีส่วนร่วมประสบปัญหา หรือมีอุปสรรคที่เป็นกบฏของการมีส่วนร่วม โดยผู้วิจัยจะขอสรุปให้เห็นประเด็นปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนดังต่อไปนี้

1. การขาดสิ่งจูงใจหรือแรงโน้มน้าวใจในการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าบางพื้นที่ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้ต้องมีองค์ประกอบที่เป็นสิ่งจูงใจบางอย่างที่ช่วยดึงดูดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการที่บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้เงินที่อยู่นอกเหนือการเบิกจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่ง

ดึงดูดใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นเหตุทำให้ผู้นำท้องถิ่นบางพื้นที่ต้องใช้เงินหรืองบประมาณส่วนตัวเพราะไม่สามารถเบิกจ่ายในทางการได้เป็นเครื่องตอบแทนการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นได้ ดังการให้สัมภาษณ์

“พอเราขอความร่วมมือ เขามักจะมองในเรื่องของการตอบแทน ทุกครั้งเวลาเราจะเชิญประชุม หรือทำอะไร อย่างน้อยๆนอกจากจะเลี้ยงข้าวเลี้ยงน้ำ จะต้องมีเงินในลักษณะเป็นเบี้ยเลี้ยงให้กับเขา ซึ่งโดยหลักแล้ว การเชิญประชุมในทางราชการ เขาไม่มีให้อยู่แล้ว แต่ว่าพอไม่มีตรงนี้ ความร่วมมือก็น้อยลง อันนี้สะท้อนให้เห็นจริงๆว่าในพื้นที่มันเป็นอย่างนั้น การมีส่วนร่วมมันสัมพันธ์กับเรื่องผลประโยชน์ ที่ผ่านมา ส่วนใหญ่นายกฯจะ support เบี้ยเลี้ยงประชาชนเหล่านี้ แต่ถามว่ารู้สึกดีไหม ก็ไม่ยากให้มันกลายเป็นวัฒนธรรมอะค่ะ แต่มันมีมาอย่างนี้ คือทุกครั้งที่เขามา อย่างน้อยต้องมีเงินติดกระเป๋า 100-200 บาทกลับบ้าน อาจจะเป็นเพราะเขาต้องทำงาน ทำอะไรด้วยหรือเปล่า เราสามารถตั้งบได้ แต่เบิกจ่ายในเรื่องค่าตอบแทนไม่ได้ ถ้าเราประชุมทั้งวัน อาหารและเบรกเราสามารถดูแลได้ค่ะ แต่ว่ามันแหละ ในเรื่องค่าตอบแทน ถ้าไม่ได้มาประชุมในนามคณะกรรมการ มันเบิกไม่ได้ แต่ตอนนี้คล้ายๆกับว่ามันเป็นวัฒนธรรมไปแล้ว เวลาประชุม ต้องไปแลกตั้งคัสของคนละ 200 มา 100-200 คนก็จะหนักหน่อย” (นริศรา แดสามัญ ปลัดเทศบาลตำบลยะรัง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 กรกฎาคม 2564)

“การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีปัญหาเรื่องระยะเวลาในการเดินทาง ที่นี้ที่มีปัญหาหน่อย ก็คือเวทีประชาคมใหญ่ที่ระดับตำบลมันจะต้องมาทำที่ อ.บ.ต. เพราะฉะนั้นประชาชนจะต้องมาจากหลากหลาย การเดินทางค่อนข้างจะไกล ที่นี้หนึ่งถ้าเขามาเขาต้องเสียเวลา สองมีค่าใช้จ่ายน้ำมันรถเพราะฉะนั้นเราแก้ปัญหาโดยให้ค่าน้ำมันรถ อันนี้เราไม่ได้ใช้งบประมาณของรัฐ เราใช้เงินรายได้ของ อ.บ.ต. เราเอง...” (มาหะมะ ซาริมะแซ ปลัดตำบลบางโองสะโต อำเภอรณะงะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 20 กรกฎาคม 2564)

“การมีส่วนร่วมค่อนข้างจะน้อยนะน้อง เพราะชาวบ้าน ถ้าพูดกันตรงๆคือ ถ้าเราให้หรือ อบต.จะให้อะไร หรือว่าจะจัดอะไรสักอย่างหนึ่ง ต้องมีของมาแลกเปลี่ยน ชาวบ้านจะมากขึ้นเต็ม...” (สุมาลี ชาญแก้ว ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบันนังสาเรง อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2564)

ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีค่าใช้จ่ายหรือสิ่งตอบแทนบางอย่างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแบกรับเพื่อใช้สร้างแรงดึงดูดใจ หรือสนับสนุนให้การขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนสามารถขับเคลื่อนไปได้ตามเป้าหมายหรือแผนที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นกลไกที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐว่าการดำเนินงานในกิจการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์ประกอบที่มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือประชาชนต้องเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ

2. ข้อจำกัดที่เป็นกับดักเชิงโครงสร้างในการขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากับดักเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย 2 มิติ คือ

2.1 ข้อจำกัดหรือปัญหาเรื่องงบประมาณท้องถิ่นที่ไม่สามารถขับเคลื่อนประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ที่มาจาก การเสนอแนะจากประชาชนได้ครอบคลุม อันทำให้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในครั้งถัดมา กลับตกอยู่ในภาวะชะงักงัน หรือเกิดเป็นปัญหาขึ้นมา เพราะการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้จริงหรือเห็นผลเป็นรูปธรรม ดังการให้สัมภาษณ์

“ที่มองว่าบางที เวลาลงไปทำประชาคม เขาจะเสนอมาเยอะเลย ทีนี้ ก่อนที่การประชุมจะเสร็จสิ้น เราให้เขาช่วยเรียงลำดับ อะไรคือสิ่งที่เราจะต้องตั้งงบประมาณไปให้ความช่วยเหลือด่วน ลำดับ 1 2 3 ทีนี้พอเราตั้งอันดับ 1 2 3 เสร็จ ทั้งเทศบาลเสนอโครงการปีงบประมาณไม่ต่ำกว่า 200 โครงการ ทีนี้พอเราหยิบมาจัดทำงบประมาณจริงๆ เราหยิบได้ไม่เกิน 40 โครงการ บางคนเขาก็ล้า เขาบอกว่า ปีที่แล้วเขาก็เสนอ แต่มันไม่ได้อยู่ในอันดับต้นๆ คือ ทุกพื้นที่ พื้นที่เรามีอยู่ 5 ชุมชน โครงการเราหยิบมาได้แค่ 40 บางคนเขาเลยเกิดความรู้สึกไม่พอใจ เพราะเขามองว่าโครงการนี้เขาขอแล้วขออีก คือเราจะถูกจำกัดด้วยเงินงบประมาณ ส่วนการเรียงลำดับ เขาเป็นคนเรียงเอง แต่เราไปไม่ถึงตัวโครงการที่เขาอยากได้ อาจจะมี 1-2 คนที่เขาอยากได้โครงการนี้ แต่มีอีกโครงการที่คนยกมือมาเป็น 10 คน อะไรแบบนี้ เราจึงต้องเลือกตามความจำเป็นเร่งด่วน และเป็นเสียงของคนส่วนใหญ่ เขาก็เลยมองว่า ไปก็เท่านั้น ไม่ไปดีกว่า มันก็เริ่มมีแบบนี้” (นริศรา แดลสามัญ ปลัดเทศบาลตำบลยะรัง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 กรกฎาคม 2564)

“การเรียกเขาไปประชาคม บางครั้งสิ่งที่เขาต้องการ ก็เสนอไปในแผน เหมือนว่าเป็นหมู่บ้านนี้ต้องการบรรจุอะไรไปที่จะทำก่อสร้างตรงนี้ๆ แต่ความต้องการของประชาชนตรงนั้นกับงบประมาณที่ทาง อ.บ.ต. มี ไม่สามารถที่จะทำให้เขาได้ มันมีปัญหาตรงนี้ แล้วก็พอเราจะไปเรียกเขามาประชาคมอีกครั้งนึง ก็ไม่ค่อยจะให้ความร่วมมือ เขาบอกว่า เสนอไปแล้ว ทำไมยังจัดการให้เขาไม่ได้ มันจะเป็นปัญหาในลักษณะนี้...” (ลำละห์ กะละหะ ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสาะออก อำเภอรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2564)

ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่า ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนนัยยะหนึ่งเกิดขึ้นมาจากปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณท้องถิ่นที่ไม่สามารถนำความต้องการของประชาชนทุกความต้องการมาบรรจุเอาไว้ในแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นได้ ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงกับดักเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่เป็นสาเหตุของปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.2 ข้อจำกัดหรือปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนของงานในหลายภาคส่วนราชการที่กำหนดให้มีองค์ประกอบด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายและแผนต่างๆ ส่งผลให้

ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายที่จะเข้ามามีความสัมพันธ์ผ่านการมีส่วนร่วมกับเครือข่ายเชิงสถาบันอื่น เพราะมองว่าการมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นซ้ำๆที่ประชาชนต้องเข้าไปมีส่วนร่วมกับทุกองค์กรหรือทุกสถาบัน ดังการให้สัมภาษณ์

“สาเหตุที่เขาไม่ยอมออกมามีส่วนร่วม เพราะว่ามีหลายหน่วยงานที่ทำแบบนี้ ที่มีเวทีประชาชน เช่น พัฒนาสังคม จัดทำแผนเสนอโครงการ ประชาชนก็ต้องเข้ามาแสดงความคิดเห็น หรือของเกษตรอำเภอ พอมีโครงการ ประชาชนก็ต้องออกมาพร้อมเหมือนกัน พอมีเวทีเยอะๆทำให้เขาออกมาบ่อยๆ เขาก็ไม่ยอมออก ถ้าช่วงเวลาที่ไม่ตรงจริงๆ เวลาที่มีความถี่เยอะ ชาวบ้านก็ไม่อยากเข้ามามีส่วนร่วมเท่าไร ชาวบ้านก็จะมองประมาณว่า อีกล้ำหรือ! อะไรประมาณนี้” (ทิพยมาศ ลี้มสุชาติ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลิลล อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 5 ตุลาคม 2564)

“เราทำประชามย์บ่อย เพราะว่าส่วนราชการแต่ละส่วน ของใครของมัน เขาก็เบื่อ ก็ถามเสมอว่า ประชาคมอีกแล้วหรือ ไม่เห็นได้อะไรเลย หน่วยนั้นก็ทำ หน่วยนี้ก็ทำ ที่นี้มันก็ลำบากตรงนี้แหละ ประชุมบ่อย แต่ละส่วนราชการก็ต้องประชุมกัน เขาถูกบังคับให้ประชุมกันไงครับ ที่นี้มันบูรณาการไม่ค่อยจะได้...” (มะหะมะรอฮีดี อุซมะมิ ปลัดเทศบาลเมืองสะเตงนอก อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 7 ตุลาคม 2564)

ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นมาจากความซ้ำซ้อนเชิงสถาบันที่รัฐกำหนดให้ทุกสถาบันต้องอาศัยกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อสะท้อนประเด็นปัญหาและความต้องการต่างๆที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายหรือแผน และเมื่อทุกองค์กรต้องดำเนินการในลักษณะดังกล่าวเช่นเดียวกันในทุกองค์กรจึงส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อน และสร้างความเบื่อหน่ายให้แก่ประชาชนที่ต้องเข้ามามีความสัมพันธ์ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมตามที่รัฐกำหนด ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นกับดักเชิงโครงสร้างระดับสถาบันที่เป็นสาเหตุสำคัญในการสร้างปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. ข้อจำกัดในเรื่องความปลอดภัย เนื่องจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ความรุนแรง จึงส่งผลให้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนประสบปัญหา หรือมีอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อทางจิตใจในลักษณะของความกลัว หรือความหวาดระแวงเมื่อต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นภายในชุมชนท้องถิ่น ดังการให้สัมภาษณ์

“การมีส่วนร่วมของประชาชน ถ้าเป็นเวลาราชการเขาก็ไม่ยอมมานะ เป็นเวลาเย็น เจ้าหน้าที่ก็กลัวเรื่องความปลอดภัย ถ้าลงไปจัดที่หมู่บ้าน หรือชุมชน แต่ว่าบางพื้นที่ก็ไปได้ พี่ก็เคยลงไปเก็บความคิดเห็นของชาวบ้านหลายเรื่อง ก็ต้องไปหาเขาถึงบ้าน หรือว่าไปที่วัด หรือว่าไปที่มัสยิดก็ไปบ้างในที่ที่เราจะเห็นว่าปลอดภัย...” (ณัฐภัทร จิตนะมงคล ปลัดเทศบาลตำบลตันหยงมัส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2564)

ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จำเป็นต้องพิจารณาให้รอบคอบถึงความปลอดภัย เนื่องจากตัวแสดงประเภทข้าราชการประจำส่วนใหญ่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ส่วนใหญ่เป็นคนนอกพื้นที่ที่ได้รับการบรรจุให้เข้ามาเป็นข้าราชการท้องถิ่นในพื้นที่ เป็นเหตุให้ไม่มีความสัมพันธ์เชิงลึกกับท้องถิ่น และเกิดความหวาดกลัวหรือความหวาดระแวงต่อประชาชนหรือตัวแสดงที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นมากกว่าตัวแสดงอื่นที่เป็นคนในพื้นที่ ซึ่งตรงนี้ผู้วิจัยมองว่าเป็นกับดักอีกอย่างหนึ่งที่สำคัญที่มีส่วนในการลดทอนศักยภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่สามารถขับเคลื่อนได้เต็มศักยภาพตามที่ควรจะเป็น

4. ข้อจำกัดเรื่องการสื่อสาร เนื่องจากพื้นที่ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการใช้ภาษามลายูถิ่นเป็นภาษาหลักในการสื่อสาร เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับภาษาที่ใช้ในการสื่อสารดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การบอกกล่าว ชี้แจง หรือสร้างปฏิสัมพันธ์ภายใต้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนติดขัดหรือเป็นปัญหา โดยเฉพาะความแตกต่างทางภาษาระหว่างตัวแสดงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะข้าราชการประจำที่ส่วนใหญ่เป็นคนภายนอกพื้นที่ซึ่งมีอัตลักษณ์ทางภาษาและศาสนาแตกต่างกันกับตัวแสดงภายในชุมชนท้องถิ่นที่มีอัตลักษณ์ทางภาษาและศาสนาที่ผูกติดกับความเป็นจารีตมลายู ส่งผลให้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายเชิงสถาบันประสบปัญหาเรื่องการสื่อสารและความไม่เข้าใจ

“เขาไม่กล้าพูดกับเรา ไม่กล้าที่จะให้ความคิดเห็นหรือให้ความร่วมมือตรงนี้ เพราะส่วนใหญ่พวกเขาก็ใช้ภาษาท้องถิ่นในการสื่อความหมาย แต่ตอนนี้เราก็มีการวางแผน สมมติเจ้าหน้าที่ของเราเป็นไทยพุทธ เราก็พาน้องที่สามารถแปลเป็นล่ามเพื่อสื่อสารได้ ให้เขากล้าสื่อสารมากขึ้น โดยไม่ต้องกลัวในเรื่องความแตกต่างของภาษา คือสามารถพูดได้ทั้งสองภาษา แปลได้ตามความเป็นจริง แต่มันก็เป็นอุปสรรคที่เราไม่เข้าใจเขาเต็มที่ หรือเป็นปัญหาการสื่อสารระหว่างกัน...” (อรนุช อินทชาติ หัวหน้าสำนักปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลบันนังสตา อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 7 ตุลาคม 2564)

ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าภาษาในการสื่อสารที่แตกต่างกันกลายเป็นกับดักที่สำคัญของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีความสัมพันธ์ร่วมกับเครือข่ายเชิงสถาบันภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. การมีส่วนร่วมของประชาชนมักเป็นกลุ่มคนหน้าเดิมที่เป็นเครือข่ายระดับบนของชุมชน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในบางพื้นที่แต่ละครั้งเป็นกลุ่มหน้าเดิมๆที่อาศัยความสัมพันธ์สนิม และเงื่อนไขความเป็นชนชั้นนำของชุมชนในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการในการเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขับเคลื่อนภารกิจเชิงสถาบันตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุทำให้การมี

ส่วนร่วมของประชาชนกลับกลายเป็นการผูกขาดตัวแสดงบางกลุ่มในการเลือกให้เข้าไปมีความสัมพันธ์ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนา ดังการให้สัมภาษณ์

“ส่วนใหญ่คนที่มาก็จะเป็นกลุ่มเดิมๆ ไม่ใช่สัดส่วนเยอะ ก็จะเป็นกลุ่มเดิมๆ แต่บางหมู่บ้านก็กลุ่มเดิมตลอด เป็นชุดเดิม เวลารับรู้ปัญหา เราก็รับรู้ได้ไม่ทั่วถึง อย่างเช่น โชนกลุ่มหมู่บ้านนี้ไม่ได้เคยเสนอโครงการเลย ทั้งที่มีปัญหาตั้งนานแล้ว และการมีส่วนร่วมที่ได้มา ก็มักจะได้มาจากผู้ใหญ่บ้านจูงมา หรือลากมา ไม่ได้มาโดยสมัครใจ ได้เท่าที่ได้...” (ทิพย์มาศ ลิ้มสุชาติ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลิลล อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 5 ตุลาคม 2564)

ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนแม้จะเกิดขึ้นจริง แต่กลับพบว่าบางพื้นที่การมีส่วนร่วมเหล่านั้นกลับกลายเป็นกลุ่มหน้าเดิมที่เข้ามามีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซ้ำๆ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดความคิดใหม่ๆ ที่เป็นเจตจำนงร่วมกันของประชาชนในพื้นที่

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาถึงลำดับขั้นการมีส่วนร่วมที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐในช่วงรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชาไม่ว่าจะเป็น การมีส่วนร่วมผ่านการเลือกตั้งที่เพิ่งเกิดขึ้น การมีส่วนร่วมผ่านการถอดถอนผู้นำท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมเพื่อเสนอขบัตินญัตติท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมดังกล่าวที่ถูกจัดตั้งโดยรัฐจึงกลายเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่จัดอยู่ในลำดับขั้นที่คาบเกี่ยวกันระหว่างระดับที่ 1 คือ การครอบงำและบังคับความคิด (manupulation) และระดับที่ 2 คือ การบำบัดรักษา (therapy) เท่านั้น เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านหนึ่งยังคงเกิดจากการครอบงำทางความคิดโดยใช้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางผ่านราชการส่วนภูมิภาคตั้งเห็นได้จากการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาดหรือมีอำนาจในการกำหนดหรือชี้ราคาความเป็นไปต่อสถาบันในราชการส่วนท้องถิ่น ลักษณะดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดขึ้นมาจากการกำหนดโดยรัฐเพียงด้านเดียวที่กระทำในลักษณะจากบนลงล่าง ส่งผลให้การมีส่วนร่วมดังกล่าวกลับถูกชี้นำโดยผู้มีอำนาจจากรัฐส่วนกลางผ่านการใช้อำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการกำหนดกรอบพฤติกรรมของประชาชนในฐานะตัวแสดงระดับท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อันทำให้รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อรัฐจึงเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่ในระดับเปลือกผิวเผินเท่านั้น (Arnstein, 1969, pp. 216-224; สติธร ธนานิธิโชติ, 2562, น. 3-30 - 3-32) มิหนำซ้ำกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่รัฐกำหนดกลับสร้างความยุ่งยาก และความซับซ้อนกระทั่งทำให้กลไกการมีส่วนร่วมในกระบวนการขั้นตอนต่างๆ กลับเป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้จริงในโครงสร้างสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม แม้ผลลัพธ์จากกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 หรือประสบความสำเร็จเพียงระดับขั้นต่ำคือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นเท่านั้นที่เห็นได้ชัด ขณะที่การมีส่วนร่วมในกระบวนการขับเคลื่อนการ

ดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งที่อยู่ในรูปของการทำประชาคม การทำกิจกรรม โครงการ ต่างๆกลับพบว่ายังไม่ประสบความสำเร็จตามที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาข้างต้น ฉะนั้น การมีส่วนร่วมของ ประชาชนจึงเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนโดยรัฐที่ขาดความเป็นอิสระ และ มีปัญหาหรืออุปสรรคในการผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริง เพราะด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายที่รัฐ สร้างขึ้นมากลบบกลายเป็นกับดักในตัวเองที่ทำให้กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ สามารถผลักดันให้เห็นผลเป็นรูปธรรมตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงที่มาจากประชาชนในท้องถิ่น มิหนำซ้ำ ในช่วงก่อนที่รัฐจะเปิดให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนกลับเป็นสิ่งที่ถูกคุกคาม หรือถูกจำกัดอย่างมากโดยรัฐนับตั้งแต่การรัฐประหารที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับ ต่ำที่สุดคือ ระดับที่ 1 การครอบงำและบังคับความคิด (manipulation) (Arnstein, 1969, pp. 216-224; สติธร ธนานิธิโชติ, 2562, น. 3-30 - 3-32) ซึ่งกลายเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งในการหล่อเลี้ยง ให้ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีอยู่เดิมกลายเป็นความขัดแย้งที่มีความเข้มข้นและลงลึก ในระดับเชิงโครงสร้างท้องถิ่นที่นำไปสู่ความเป็นปฏิปักษ์ระหว่างสถาบันมากขึ้น

## (2) การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่เป็นทางการ

นับตั้งแต่ที่มีการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหารตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นมานั้น ถือเป็นช่วงที่แนวโน้มสถานการณ์ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ลดลงทั้งจำนวนเหตุการณ์ จำนวนผู้บาดเจ็บ และจำนวนผู้เสียชีวิตนับตั้งแต่มี การเริ่มพูดคุยสันติภาพในปี 2556 อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ในพื้นที่กลับยังคงมีความแปรปรวนซึ่ง สังกัดได้จากเหตุการณ์ในปี 2564 ที่พบว่ามีสัดส่วนสูงกว่าปี 2563 คือ จาก 335 เหตุการณ์ มาเป็น 481 เหตุการณ์ อันเป็นเหตุทำให้มีเหตุการณ์สูงขึ้นถึงร้อยละ 44 (สถานวิจัยความขัดแย้งและความ หลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2565) เหตุนี้ด้วย บริบทสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ที่ยังคงมีความแปรปรวน ความไม่แน่นอน และไม่ได้ลดลงหรือมี ความคงที่ ส่งผลให้สถาบัน และตัวแสดงหลายภาคส่วน ประกอบด้วย สถาบันและตัวแสดงระดับรัฐ ภาค ประชาสังคม และภาคประชาชนยังคงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่น อันส่งผลให้เกิดรูปแบบการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภายในท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการขึ้นมา ซึ่งเครือข่ายทาง สังคมเหล่านี้ได้เข้าไปมีความสัมพันธ์ในหลากหลายภารกิจ ได้แก่ ภารกิจด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ การแก้ไขปัญหาทางสังคม การพัฒนาอาชีพ การพัฒนาท้องถิ่นด้านอื่นๆ และหมาย รวมถึงภารกิจด้านการเข้าไปสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมกับ เครือข่ายทางสังคมอื่นๆที่มีอยู่ภายในท้องถิ่น เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวได้ส่งผลให้รูปแบบการมีส่วนร่วม ของประชาชนจึงไม่ได้ผูกติดอยู่กับบริบทความเป็นทางการตามที่รัฐเป็นผู้กำหนดเท่านั้น หากแต่การมี ส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นกลับพบว่ามีความสิ้นไหล ยืดหยุ่น และมีความไม่เป็นทางการเกิดขึ้น



ในหลากหลายรูปแบบ ดังปรากฏจากการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปของการรวมกลุ่ม และเครือข่ายด้วยการปฏิบัติภารกิจที่หลากหลาย ได้แก่ การเข้าไปทำงานร่วมกับเครือข่ายด้านความมั่นคงในพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในเวทีสาธารณะ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกแถลงการณ์ การยื่นหนังสือข้อเรียกร้องและข้อเสนอต่างๆ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมาย และการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเด็นต่างๆที่ต้องการสร้างพลังมวลชนเพื่อเป็นกระบอกเสียงในการสะท้อนประเด็นปัญหาไปยังผู้มีอำนาจที่รัฐส่วนกลางให้เข้ามาตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาที่เป็นข้อเรียกร้องเหล่านั้น (สัมพันธ์ วารี, 2561, น. 235) ฉะนั้น ภายใต้บริบทสถานการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานและมีความแปรปรวนไม่คงที่ได้ส่งผลให้เครือข่ายความสัมพันธ์ที่เป็นไปในลักษณะความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชนขึ้นมาในพื้นที่ ซึ่งเข้ามามีส่วนในการสนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นท่ามกลางบริบทของความขัดแย้งและความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยผู้วิจัยจะแบ่งการอธิบายเป็น 3 มิติ ประกอบด้วย

#### 1. การมีส่วนร่วมระหว่างเครือข่ายภาคประชาชนกับภาครัฐในพื้นที่

เมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมระหว่างเครือข่ายภาคประชาชนกับภาครัฐในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นภายใต้บริบทสถานการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า ที่ผ่านมามีประชาชนเคยได้เข้าไปมีความสัมพันธ์ในการสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลในหลากหลายภารกิจ ดังปรากฏเห็นจากผลการสำรวจประสิทธิผลของกลุ่มตัวอย่างประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่พบว่า ตนหรือคนในครอบครัวเคยเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นอาสาสมัครของชุมชนในการสนับสนุนกิจการของภาครัฐหลากหลายภารกิจ ประกอบด้วย ผู้นำชุมชน กรรมการชุมชน กรรมการหมู่บ้าน 175 คน คิดเป็นร้อยละ 21.24 ตามด้วยการเป็นชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) 158 คน คิดเป็นร้อยละ 19.17 อาสาสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) 149 คน คิดเป็นร้อยละ 18.08 ผู้นำกลุ่มอาชีพ กลุ่มสตรี 136 คน คิดเป็นร้อยละ 16.50 อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) 80 คน คิดเป็นร้อยละ 9.71 และประธานกลุ่มชมรม 42 คน คิดเป็นร้อยละ 5.10 ซึ่งภารกิจเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นว่าด้านหนึ่งในการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีส่วนสนับสนุนในการขับเคลื่อนการทำงานของรัฐบาล โดยเฉพาะการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับสถาบันของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น ดังตัวอย่าง

1.1 การมีส่วนร่วมระหว่างเครือข่ายภาคประชาชนกับภาครัฐในกิจการด้านความมั่นคงด้วยการทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ตรวจจับ หรือเป็นหูเป็นตาให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง และหมายรวมถึงการอำนวยความสะดวกให้กับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานความมั่นคง ดังปรากฏจากการเข้าไปเป็นอาสาสมัครรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

(อปพร.) และผู้นำชุมชน กรรมการชุมชน กรรมการหมู่บ้านที่มีส่วนในการสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานความมั่นคงในทางอ้อม ดังการให้สัมภาษณ์

“ณ เวลานั้นเนี่ย อ.บ.ต. เรามี อปพร. ที่เข้าไปเป็นอาสาในชุมชนเพื่อที่จะทำงานร่วมกับทหาร เจ้าหน้าที่ปกครอง ซึ่งมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านร่วมกัน โดยหลักๆก็คือ อปพร. ของเราจะมีบทบาทเพียงในการเฝ้าเวรยามในเขต อ.บ.ต. หรือพื้นที่อื่นๆที่ไปช่วยทหารตามจุดต่างๆในพื้นที่ แต่หลักๆคือ เข้าเวรยามนั้นแหละครับ เราแบ่งหน้าที่รับผิดชอบกัน เช่น สมมติว่าวันนี้เนี่ยมีการเข้าเวรยามก็จะแบ่งกัน มีตำรวจ 2 คน ทหาร 2 คน อปพร. ของ อ.บ.ต. 2 คน ชรบ. ในฝ่ายท้องที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 4 คน แต่ละวันก็จะแบ่งความรับผิดชอบในการปฏิบัติรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่ เพราะทหาร ตำรวจจะอยู่บริเวณอำเภอเป็นหลัก อปพร. ก็จะกระจายดูแลความปลอดภัยในบริเวณเขตตำบล...” (พาริ คอลลออาแซ ปลัดตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมะรุ้อโปตอก อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2564)

“สำหรับเรื่องความมั่นคง ชาวบ้านในพื้นที่ชุมชนก็จะมีอาสาสมัครพวก อปพร. ที่เราจ้างให้ไปเฝ้าไปดูแลตามชุมชนร่วมกับชุดคุ้มครองหมู่บ้าน (ชรบ.) อะไรพวกเนี้ยคะ แต่ปัญหาคือไม่ได้เกิดขึ้นทุกวัน เพราะเราไม่มีเงินจ้างตรงนี้ ยกเว้นเขาจะอาสาเข้ามาเอง ซึ่งตรงนี้ก็ก็เป็นปัญหาที่ทำให้เราไม่สามารถสนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่เข้าไปทำงานสนับสนุนฝ่ายความมั่นคงได้เต็มที่...” (กัลยาณี กาญจนธานี หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลตำบลลำใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 21 สิงหาคม 2564)

“สำหรับการรักษาความสงบเรียบร้อย เราทำได้เยอะมากนะครับ เพราะในส่วนของ ปก.เอง เขาให้อำนาจเราเต็มที่เลย ในส่วนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เรามีหอกระจายข่าว มีเครื่องเตือนภัย คือ เรามีกำลังพร้อม เพราะเขาบังคับว่า ทุกพื้นที่ต้องมี อปพร. เท่านั้นนี่ต่อพื้นที่ ซึ่งเรามีประชาชนจิตอาสาที่เข้ามาเป็น อปพร. เวลาเกิดเหตุต่างๆ เราสามารถที่จะเข้าไปดูแลได้เร็ว เพราะเรามีกำลังในส่วนที่เรียกว่า อปพร. อยู่ในมือ คือเหตุการณ์ความไม่สงบ เราจะใช้ อปพร. ร่วมกันครับ ไม่ว่าจะไฟไหม้ น้ำท่วม รถชน โดนยิง อปพร. จะเป็นแนวหน้าที่จะเข้าไปดูแล ยิ่งของผมเนี่ย ผมมีศูนย์ อปพร. มีกุ๊ซิปเป็นของตัวเอง เวลาเกิดเหตุการณ์อะไรขึ้นมาเราก็จะมีกุ๊ซิปเป็นกองหน้าที่จะเข้าไปถึงจุดที่เกิดเหตุได้เร็ว เป็นหน่วยปฐมพยาบาลเบื้องต้นของท้องถิ่น...” (พงษ์ศักดิ์ ฆมานละสูง ปลัดตำบลลาโละ องค์การบริหารส่วนตำบลลาโละ อำเภอหรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 11 ตุลาคม 2564)

ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าประชาชนบางส่วนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานความมั่นคงอื่นๆเพื่อสนับสนุนการทำงานด้านความมั่นคงในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับเครือข่ายองค์กรภาครัฐดังกล่าวนี้ยะหนึ่งจึงทำให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนหนึ่งมีความสัมพันธ์กับการสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ แต่กระนั้นปัญหาที่พบคือ จำนวนของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจดังกล่าวกลับอยู่ในสัดส่วนที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประชาชนกลุ่มอื่นที่พบว่าไม่เคยมีส่วน

ร่วมใดๆในภารกิจดังกล่าว ดังผลการสำรวจจากแบบสอบถามที่พบว่า สัดส่วนของประชาชนและสมาชิกในครอบครัวไม่ได้เป็นอาสาสมัครสูงสุดที่ 301 คน คิดเป็นร้อยละ 36.53 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมดังกล่าวจำกัดอยู่ที่ประชาชนเพียงบางกลุ่ม หรือเป็นเพียงคนกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่งที่อยู่ในพื้นที่ ขณะที่อีกด้านกลับพบว่า รัฐไม่ได้สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สามารถทำงานดังกล่าวได้เต็มศักยภาพ เพราะข้อจำกัดเรื่องงบประมาณที่ทำให้การสนับสนุนเครือข่ายประชาชนจิตอาสาดังกล่าวสามารถให้การสนับสนุนได้เพียงครั้งคราว หรือเฉพาะที่มีเทศกาล หรือมีเหตุการณ์ต่างๆ เกิดขึ้นในพื้นที่ ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะดังกล่าวจึงขาดความต่อเนื่อง

1.2 การมีส่วนร่วมระหว่างเครือข่ายภาคประชาชนกับภาครัฐในกิจการด้านการให้บริการสาธารณะ และกิจการด้านสาธารณสุข ซึ่งในส่วนนี้จะพบว่าประชาชนบางส่วนในพื้นที่ที่เข้ามามีความสัมพันธ์กับเครือข่ายองค์กรภาครัฐด้วยการสนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะทั่วไป และด้านสาธารณสุขทั้งในส่วนที่เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และภารกิจขององค์กรอื่น ดังปรากฏจากผลการสำรวจการมีส่วนร่วมของประชาชนที่พบว่าประชาชนส่วนหนึ่งได้เข้าไปมีบทบาทเป็นผู้นำชุมชน กรรมการชุมชน กรรมการหมู่บ้าน 175 คน คิดเป็นร้อยละ 21.24 ผู้นำกลุ่มอาชีพ กลุ่มสตรี 136 คน คิดเป็นร้อยละ 16.50 ประธานกลุ่มชมรม 42 คน คิดเป็นร้อยละ 5.10 ซึ่งกลุ่มดังกล่าวมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการทำงานของภาครัฐในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะภายในชุมชนท้องถิ่น และอีกกลุ่มคือ กลุ่มอาสาสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ที่พบว่า มี 149 คน คิดเป็นร้อยละ 18.08 ซึ่งประชาชนกลุ่มนี้มีส่วนร่วมในการเข้าไปสนับสนุนการทำงานด้านการให้บริการสาธารณะของเครือข่ายสาธารณสุขในชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะช่วงวิกฤติสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด 19 ที่ผ่านมาก็พบว่า กลุ่มนี้มีส่วนสำคัญในการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของเครือข่ายสาธารณสุขเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นภารกิจอำนวยความสะดวกภายในสถานกักกันโรคที่มีอยู่ภายในท้องถิ่น (Local Quarantine : LQ) การอำนวยความสะดวกในการประชาสัมพันธ์เพื่อเฝ้าระวังและป้องกันโรคติดต่อ การอำนวยความสะดวกในการฉีดวัคซีนให้แก่ประชาชนภายในท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งการมีส่วนร่วมดังกล่าวของประชาชนในส่วนนี้ถือเป็นตัวอย่างสำคัญที่แสดงให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการเข้ามาเป็นจิตอาสา ดังกล่าวมีส่วนร่วมสนับสนุนในการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นอย่างมาก แม้กลุ่มดังกล่าวจะเป็นเพียงประชาชนคนกลุ่มน้อยที่เข้ามาเป็นจิตอาสาก็ตาม ดังการให้สัมภาษณ์

“ในช่วงนี้ซึ่งเป็นช่วงสถานการณ์โควิด ที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับสาธารณสุข เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และผู้นำศาสนาในการแนะนำ ชี้แจง และอำนวยความสะดวกต่างๆ อย่างเวลาละหมาดวันศุกร์ พี่ก็เข้าไปอำนวยความสะดวกในส่วนของการสแกนวัดอุณหภูมิของประชาชนที่เข้าปฏิบัติศาสนกิจ การแนะนำว่าต้องใส่ mask นะ การเข้าไปทำมาร์กจุดเว้นระยะห่าง ซึ่งตรงนี้เราเข้าไปให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ทั้งๆที่ความเป็นจริง คือ เราเป็นเพียงมุสลิมผู้หนึ่ง ไม่ควรไป

จันทน์ วรรณวิเศษ ประธานกองทุนบาทสตรีตำบลชะบั้ง อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

“ตอนนี้เรากำลังจะมีสถานพยาบาลคล้ายๆโรงพยาบาลเล็กๆของตำบล คือไม่ต้องไปโรงพยาบาล ให้มาตรวจที่นี่ จะเอายาหรืออะไร ก็ให้ อสม. เอามาให้ สิ่งเหล่านี้เป็นไปตามนโยบายของนายทศ ตามสโลแกน คือ “สุขภาพ คุณภาพ เสมอภาค” ซึ่งตรงนี้ดีที่เรามี อสม. เข้ามาช่วย ทั้งในส่วนของ การสนับสนุนการรักษาผู้ป่วย อย่างมีอีกเคส เป็นสตรีลี้ภัยมา ขาดเงิน ไม่ได้ต้องมาเอาอัลกเกอร์กับรถเข็นไป รวมถึงผู้ป่วยติดเตียงที่ต้องแจกแพมเพิส ตรงนี้ อสม. ในพื้นที่ก็เข้ามาช่วยเราในการดูแล หรือให้บริการต่างๆ...” (มาหะมะสะอดี มะเด็ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ และประภัสสร ขวัญกะโผะ ปลัดตำบลนาเกตุ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2564)

การเข้าไปมีส่วนร่วมของตัวแทนของประชาชน ซึ่งแม้จะเป็นคนกลุ่มน้อยที่เข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายเชิงสถาบันองค์กรของรัฐในการสนับสนุนภารกิจต่างๆที่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้แสดงให้เห็นว่าบทบาทของเครือข่ายภาคประชาชนมีความสำคัญอย่างมากต่อการสนับสนุนการขับเคลื่อนการทำงานในระดับสถาบันของรัฐให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นที่มีความหลากหลายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. การมีส่วนร่วมระหว่างเครือข่ายภาคประชาชนกับภาคประชาสังคมในพื้นที่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าบทบาทของเครือข่ายภาคประชาชนในปัจจุบันมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนประเด็นทางสังคมทั้งในมิติที่เป็นการส่งเสริมสนับสนุนการทำงานของรัฐบาล และในมิติที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐ ด้วยการมีส่วนร่วมในลักษณะการเคลื่อนไหวทางสังคมร่วมกับเครือข่ายทางสังคม หรือภาคประชาสังคมอื่นๆที่อยู่ในพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนข้อเรียกร้อง ตรวจสอบการทำงาน และสนับสนุนการพัฒนาสังคมในรูปแบบต่างๆ โดยผู้วิจัยจะอธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมดังนี้

2.1 มิติการสนับสนุนการทำงานขององค์กรภาครัฐ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ประชาชนบางส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อสนับสนุนการทำงานตามภารกิจขององค์กรภาครัฐ โดยเฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการต่างๆที่ภาคประชาสังคมในพื้นที่ได้ดำเนินการตามเป้าหมายที่สอดคล้องกับเงื่อนไขการดำเนินงานของกลุ่มภาคประชาสังคมนั้นๆที่ผูกมัดด้วยที่มาของงบประมาณ หรือเงื่อนไขอื่น ๆ ที่ทำให้การขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมมีลักษณะเฉพาะและแตกต่างกันออกไป แต่ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด การมีส่วนร่วมระหว่างภาคประชาชนกับภาคประชาสังคมเหล่านั้นมีส่วนร่วมสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐซึ่งเป็นมิติเชิงบวกของความสัมพันธ์ ดังปรากฏจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมพัฒนาเยาวชน การส่งเสริมการ

พัฒนาอาชีพ หรือด้านอื่นๆที่เป็นไปตามเป้าหมายหรือจุดมุ่งเน้นของเครือข่ายภาคประชาสังคมที่มีอยู่ในพื้นที่นั้นๆซึ่งมีลักษณะและแตกต่างกัน

“กลุ่มลูกเหรียญของเราเข้าไปมีความสัมพันธ์กับกลุ่มเด็กและเยาวชนในพื้นที่ ซึ่งคนกลุ่มนี้เข้ามามีความสัมพันธ์กับเรา โดยเฉพาะกลุ่มเด็กและเยาวชนที่มีความเปราะบาง มีฐานะยากจน ขาดการศึกษา มีโรคประจำตัว หรือเด็กที่ไม่ได้รับสารอาหารครบถ้วน ไม่ได้รับวัคซีน ซึ่งการทำงานของเราก็มีส่วนในการสนับสนุนการทำงานของ อปท. ในประเด็นการดูแลเด็กและเยาวชน ตั้งแต่แรกเกิดถึงอายุ 18 ปี ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะรับรู้สภาพปัญหาของเด็กแต่ละคนที่จะใช้ฐานข้อมูลที่เราใช้ในการเข้าไปให้การช่วยเหลือเพิ่มเติมในภายหลัง เพิ่มเติมจากสิ่งที่เราทำไว้ ซึ่งกลุ่มเด็กและเยาวชนเหล่านี้ในพื้นที่จะเป็นกลุ่มเป้าหมายโดยตรงที่พวกเขาจะเข้ามามีความสัมพันธ์กับเรา เราจะมีกรให้ทุน เราจะมีกรจัดทำเป็นค่ายลูกเหรียญ เด็กๆเยาวชนเหล่านี้จะมาพบปะกัน ทำกิจกรรมร่วมกันกับเพื่อนๆที่ได้รับผลกระทบหรือมีปัญหาดังกล่าว ซึ่งเราก็จะมีส่วนในการเยียวยาให้เด็กเยาวชนกลุ่มนี้...” (เครือข่ายภาคประชาสังคมกลุ่มลูกเหรียญ จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 23 กรกฎาคม 2565)

“ประชาชนในพื้นที่ส่วนหนึ่งได้เข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายภาคประชาสังคมกลุ่มต่างๆในพื้นที่ กลุ่มนี้มีความสำคัญมากค่ะที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้น สำหรับในยุโรปเนี่ยมีหลายกลุ่มเลย ไม่ว่าจะเป็นสภาสุขภาพ สภาเกษตรกร กลุ่มผู้หญิงชายแดนใต้ กลุ่มเยาวชน ยังมีอีกหลายกลุ่ม ซึ่งกลุ่มนี้มันดึงดูดให้ประชาชนที่มีความหลากหลาย ซึ่งสนใจในประเด็นแตกต่างกัน หรือได้รับผลกระทบ หรือมีความต้องการต่างกันสามารถเลือกที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกลุ่มต่างๆเหล่านี้ได้อย่างหลากหลายตามความสนใจ เช่น กลุ่มที่ต้องการสร้างรายได้ก็จะเข้าไปอยู่ในกลุ่มพัฒนาอาชีพ กลุ่มที่ทำประมงก็ไปรวมกลุ่มอนุรักษ์ทางทะเล กลุ่มเยาวชนอะไรแบบนี้ค่ะ มันจะมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับความสนใจและความเกี่ยวข้องในตัวบุคคลนั้นๆ...” (นวรรตน์ เพ็ชรเรือนทอง ปลัดเทศบาลตำบลยุโป อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 4 กันยายน 2564)

“กลุ่มประชาสังคมในพื้นที่เนี่ยมีส่วนในการส่งเสริมเรื่องของการประกอบอาชีพ ทำให้การรวมกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มสัจจะ กลุ่มอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มอะไรก็ตามมีส่วนร่วมในการสร้างการมีส่วนร่วม คือเขามองว่าการเข้ามามีส่วนร่วมตรงนั้นทำให้เขาสามารถต่อยอดชีวิตของเขาได้ มันเลยทำให้การมีส่วนร่วมมันเกิดขึ้นได้ง่ายหว่าคนที่ไม่มีเงื่อนไขที่เชื่อมโยง ตรงนี้มองว่าเป็นส่วนดีนะ...” (สามารถ หวังสา ประธานสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564)

การทำงานของเครือข่ายภาคประชาสังคมในพื้นที่ข้างต้น ได้แสดงให้เห็นว่ามีความสำคัญต่อการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ หรือสามารถดึงประชาชนให้เข้ามามีความสัมพันธ์ร่วมกันได้ ซึ่งถือเป็นรูปแบบการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนรูปแบบหนึ่ง แม้ว่าการมีส่วนร่วมเหล่านั้นจะ

มีลักษณะเป็นกลุ่มที่ถูกจำกัดด้วยประเด็นเฉพาะ อันทำให้ขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชน เหล่านั้นมีขนาดเล็กที่เกิดขึ้นเพียงบางกลุ่มที่สนใจที่จะเข้าไปมีความสัมพันธ์

2.2 มิติการเป็นปฏิปักษ์กับองค์กรภาครัฐ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมอีกด้านหนึ่งของประชาชนที่เข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายภาคประชาสังคมต่างๆที่มีอยู่ในพื้นที่นั้นเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีเงื่อนไขบางอย่างในลักษณะการเป็นปฏิปักษ์กับรัฐ อันเนื่องมาจากการได้รับผลกระทบ การถูกละเมิด การถูกลดทอนคุณค่าบางอย่าง หรือความต้องการที่จะเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วยการแก้ไขปัญหาบางอย่างภายในชุมชน ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้ถูกนำมาใช้เชื่อมโยงความสัมพันธ์ของประชาชน หรือถึงประชาชนในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมกับเครือข่ายภาคประชาสังคม เหล่านั้น เพื่อที่จะใช้เป็นพลังมวลชนเพื่อต่อต้านการกระทำบางอย่างของรัฐที่เข้าข่ายการสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นภายในชุมชนท้องถิ่น ดังตัวอย่าง กลุ่มขบวนการต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าเทพาที่มองว่าโครงการดังกล่าวจะนำมาซึ่งปัญหาในการดำเนินชีวิต หรือทำให้ความเป็นท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมถูกทำลายไป หรือกลุ่มเยาวชนนักเคลื่อนไหวต่อต้านนิคมอุตสาหกรรมจะนะในนามเครือข่ายจะนะรักษ์ถิ่น ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อต่อต้านโครงการพัฒนาของรัฐที่ประชาชนมองว่าโครงการเหล่านั้นจะนำมาซึ่งผลกระทบต่างๆเกิดขึ้นแก่ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคมกลุ่มไหนก็ตามที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันของเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนประเด็นข้อเรียกร้องต่างๆในลักษณะการทวงคืนความเป็นท้องถิ่นแบบเดิมกลับคืนมาด้วยการแสดงออกผ่านการเคลื่อนไหวต่างๆในลักษณะที่หลากหลาย เช่น การจัดเสวนาทางวิชาการของสถาบันการศึกษา การจัดกิจกรรมการเคลื่อนไหว การยื่นข้อเรียกร้องกับผู้ใช้อำนาจรัฐ การเคลื่อนไหวเพื่อการรณรงค์ การสร้างวาระหรือ Agenda ในลักษณะที่ผูกโยงกับความไม่เป็นธรรมในพื้นที่ การใช้กลยุทธ์การต่อสู้ทางการเมืองเชิงสัญลักษณ์ และการสื่อสารทางการเมืองเพื่อสร้างการรับรู้ถึงปัญหาร่วมกัน (สุทธิชัย รักจันทร์ และ อานันท์ ปิติเศรษฐพันธ์, 2560, น. 40) เหตุนี้จึงทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะดังกล่าว กลายมาเป็นปฏิบัติการที่เกิดขึ้นมาเพื่อต่อต้าน หรือสร้างความเป็นปฏิปักษ์ทางอำนาจกับรัฐทั้งสิ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้รัฐเข้ามาแก้ไขปัญหามาตามข้อเรียกร้องที่เป็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ในฐานะผู้ถูกปฏิบัติ หรืออาจจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการพัฒนาดังกล่าว ซึ่งในมุมมองของรัฐมักมองการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาชนในลักษณะดังกล่าวเป็นคู่ขัดแย้ง หรือเป็นกับดักที่ทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังการให้สัมภาษณ์ของรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาที่ทำให้เห็นมุมมองเชิงปฏิปักษ์ของภาครัฐที่มีต่อเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่จังหวัดสงขลา

“การเคลื่อนไหวของ NGOs ในจังหวัดสงขลาที่มีการรวมตัวกันของประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งมีค่อนข้างมาก กลุ่มนี้จะใช้วิธีการรวมตัวกันเพื่อเคลื่อนไหวประท้วงรัฐ เออะอะ

เอะอะก็ประท้วง มันเลยทำให้เราขับเคลื่อนอะไรไม่ได้เลย การขับเคลื่อนโครงการของรัฐจึงตันไปหมด มันเลยทำให้การพัฒนามันหยุดชะงัก...” (ปรินดา ปาลาเร่ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2565)

ลักษณะดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านเครือข่ายภาคประชาสังคมในพื้นที่ นอกจากด้านหนึ่งจะมีส่วนสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐซึ่งเป็นมุมมองเชิงบวกแล้วนั้น อีกด้านหนึ่งกลับพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวกลับกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่เข้าไปจำกัดบทบาทการกระทำของรัฐที่ทำให้การขับเคลื่อนเชิงสถาบันประสบปัญหาหรือไม่สามารถดำเนินโครงการต่างๆตามแผนการที่วางไว้ได้ ฉะนั้น บทบาทของเครือข่ายภาคประชาชนดังกล่าวด้านหนึ่งจึงมีลักษณะเป็นการเข้าไปตรวจตราผ่านการวิพากษ์วิจารณ์การทำงาน หรือตรวจสอบความจริงบางอย่างที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเหล่านั้นกลายเป็นคู่ขัดแย้งหรือเป็นปฏิปักษ์กับรัฐ

### 3. การมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาชนตามเงื่อนไขเชิงบรรทัดฐานจารีตทางสังคม

การมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาชนที่เป็นไปตามวิถีที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานจารีตทางสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผูกติดกับเงื่อนไขทางศาสนา หรืออัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ที่พบว่าเป็นเงื่อนไขที่สามารถดึงดูดใจให้เกิดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มากกว่าเงื่อนไขอื่น ส่งผลให้สถาบันของรัฐในพื้นที่ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงนำเงื่อนไขดังกล่าวมาใช้เป็นองค์ประกอบในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ถูกกำหนดผ่านแผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่รัฐส่วนกลางได้มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ ดังปรากฏตัวอย่างการนำแนวคิดก้ำกั้วที่อยู่ในบทบัญญัติแห่งอิสลามมาใช้ในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นที่เริ่มอย่างเป็นทางการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2556 ตามความประสงค์ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้าที่ถ่ายทอดแนวคิดดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เข้าไปดำเนินการผลักดัน ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 3 ด้าน คือ

1. องค์ประกอบด้านความศรัทธา โดยอาศัยกลยุทธ์การกล่อมเกลา ปลุกฝังความศรัทธาให้กับเครือข่ายประชาชนภายในท้องถิ่นด้วยการส่งเสริมให้เกิดความรู้ความเข้าใจในหลักคำสอนทางศาสนาที่บัญญัติในคัมภีร์อัลกุรอาน ได้แก่ การสนับสนุนให้เกิดการฝึกอ่านกุรอาน “กีรออาตี” การส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ผ่านการเรียนกิตาป หรือการฟังธรรมบรรยายธรรมประจำสัปดาห์ตามมัสยิดในทุกวันศุกร์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปให้การสนับสนุนตามอำนาจหน้าที่ที่มี

“การจัดบริการสาธารณะในแง่ของการส่งเสริมศาสนาและวัฒนธรรมในพื้นที่นั้น เราก็จะมีการอบรมครูผู้สอนด้วย การจะให้เด็กเรียนอัลกุรอานนั้น ในระบบ(ระบบกีรออาตี) ครูผู้สอนจะต้องสอบผ่านการเป็นครูผู้สอน เราเริ่มมาประมาณ 10 แล้วนะโครงการนี้ แต่พอระยะหลัง 2-3 ปีมานี้ เราจะไปเน้นในกลุ่มผู้สูงวัย ซึ่งปัจจุบันก็มีทั้งผู้สูงวัยฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็น

ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้ช่วย ก็มาเป็นผู้เรียนกับเราด้วย และ ในปีที่ผ่านมาฉัน เราก็ได้นำโครงการขับเคลื่อนกำแพงตึกมาใช้กับประชาชนในพื้นที่ของเรา โดยให้ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำศาสนา โต๊ะอิหม่าม มาร่วมในการขับเคลื่อนให้หมู่บ้านในตำบลของเรานั้นเป็นหมู่บ้านกำแพงตึกที่ดี ใกล้ชิดศรัทธาต่อพระเจ้า ที่ยะรังจะเน้นในเรื่องของศาสนาเป็นหลักด้วย เพราะว่าพื้นที่อำเภอยะรังเป็นแหล่งเรียนรู้ทางศาสนา เครื่องศาสนาเป็นอย่างมาก เป็นแหล่งบ่มเพาะความรู้ของศาสนา มาเป็นระยะเวลายาวนานแล้ว ตรงนี้มันช่วยสร้างแรงดึงดูดให้คนในพื้นที่เข้ามาพร้อมกับเราได้มาก...” (มุฮัมมัดอัลดันท์ พาลีเซตต์ และรุสนี หะยีเต๊ะ หัวหน้าสำนักปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลยะรัง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

2. องค์ประกอบด้านการบริหารจัดการชุมชน ในส่วนนี้จะเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับคณะกรรมการหมู่บ้าน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำสี่เสาหลัก ผู้ทรงความรู้ด้านศาสนา และมีการจัดตั้งสภาชุมชนให้มีบทบาทในการบริหารจัดการ โดยใช้เงื่อนไขทางศาสนาเข้ามากำหนดกฎกติกาภายในชุมชนท้องถิ่นที่เรียกว่า “ฮุกุมปากัด” ซึ่งในส่วนนี้แสดงให้เห็นถึงการนำเงื่อนไขทางศาสนาเข้ามาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการชุมชน อันจะช่วยส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างเครือข่ายภาคประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

“ในพื้นที่มันสามารถแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนได้โดยการระดมทุกฝ่าย เหมือนสี่เสาหลักคือ 1. ท้องถิ่น 2. ท้องที่ 3. ผู้นำศาสนา 4. โรงเรียน เข้ามาทำงานร่วมกัน แล้วมาทำกรู๊ปเล็กๆแต่ละหมู่บ้านแต่ละหมู่ให้กระจาย และให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ทุกอย่าง ไม่ว่าจะเรื่องความมั่นคง เรื่องการศึกษา หรือเรื่องอะไรก็ตามสามารถทำได้หมด แล้วแต่ว่าเรามีมุมมองอะไรที่จะให้พื้นที่ ซึ่งตรงนี้เป็นตัวกลางที่ช่วยสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะการนำผู้นำศาสนาเข้ามาช่วยได้มาก...” (สมชาย หนูคล้าย ปลัดตำบลท่าม่วง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 17 มิถุนายน 2564)

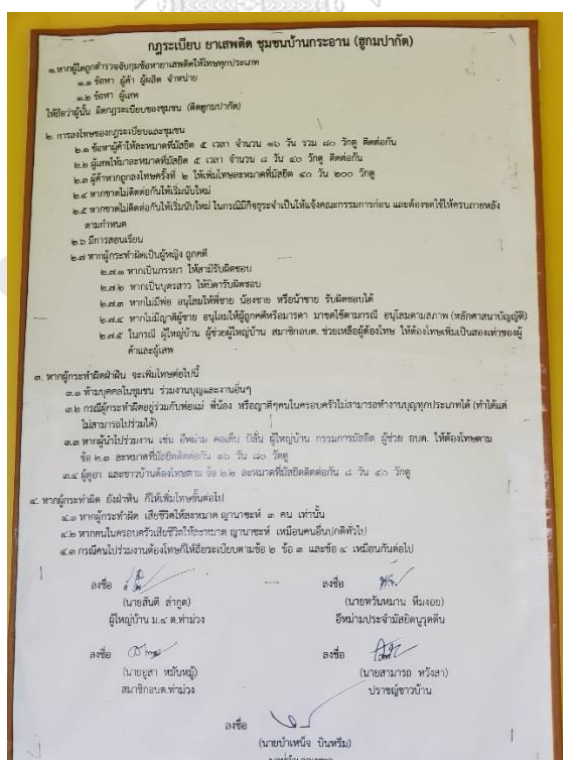
“การสร้างความเข้มแข็งกับสี่เสาหลักจะช่วยทำให้ชาวบ้านไว้วางใจเราได้ ให้นั้นใจในตัวผู้นำ แล้วมันจะทำให้ชาวบ้านเต็มใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับท้องถิ่น คือ อันดับแรกก็คือ เรื่องของศาสนา เราก็สอนไปตามหลักศาสนาอิสลามตามคัมภีร์อัลกุรอาน อันดับต่อมาคือ เรื่องของผู้ใหญ่บ้านจะเข้าไปดูแลความสงบเรียบร้อย อีกอย่างผู้ใหญ่บ้านที่เป็นญาติกับผู้นำศาสนา เลยทำให้ลูกบ้านเกิดความไว้วางใจ อันดับต่อมาคือ โรงเรียน เหมือน ผอ.คนนี้มา เขาก็ไม่ได้พัฒนาเฉพาะแต่ในโรงเรียน แต่เขาเข้าไปพัฒนาในหมู่บ้าน ในชุมชน ตรงนี้มันทำให้เกิดความไว้วางใจ และประชาชนก็เข้ามามีส่วนร่วมกับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในกลุ่มสังฆะอุมมัตหรือสตรี กลุ่มร้านค้าสวัสดิการตลาดบ้านกระแวน กลุ่มเลี้ยงโคก้าวน้ำ กลุ่มข้าวช่อชิง กลุ่มกองทุนหมู่บ้าน เราคิดเสมอว่าทำพื้นที่หรือก็ได้ให้เขามีอาชีพ พอเขาเห็นว่าเขามีประโยชน์ เขาก็จะมาร่วมกับเราเอง ตรงนี้เราได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า ซึ่งกิจกรรมแบบนี้ มันจะสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน สร้างความเข้าอกเข้าใจกัน สอง พอเขามีเงินทุน เขาก็รู้สึกว่าการเข้ามามีส่วนร่วมมันทำให้เขาได้ประโยชน์ สามคือ เขามีอาชีพ สี่ คือ ทำ



ให้เขาดูว่าผู้นำไม่ทอดทิ้งเขา มันเป็นยาชนิดหนึ่งที่ว่าเราไม่ทิ้งกัน ซึ่งตรงนี้พอเครือข่ายผู้นำเข้มแข็ง และทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์ มันทำให้เขาเต็มใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มาก...” (สามารถ หวังสา ประธานสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564)

3. องค์ประกอบในการควบคุมชุมชน ได้แก่ กฎระเบียบชุมชนหรือ ฮุกมปากัด ซึ่งการสร้างกฎระเบียบชุมชนโดยเชื่อมโยงกับหลักศาสนา ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกันของคณะกรรมการต่างๆ และผ่านการวินิจฉัยจากผู้ทรงความรู้ทางศาสนาหรือ “สภาซุรอ” ที่เป็นไปตามหลักศาสนา วัฒนธรรม และสอดคล้องกับกฎหมายบ้านเมือง ซึ่งถูกนำมาใช้เพื่อกำหนดมาตรการการลงโทษทางสังคมและหลักยึดถือปฏิบัติร่วมกันของเครือข่ายประชาชนภายในท้องถิ่น ลักษณะดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่าหลักการทางศาสนามีความสำคัญต่อการจัดระเบียบชุมชนที่ทำให้เกิดกลไกความร่วมมือ และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือจัดระเบียบทางสังคมภายในพื้นที่ เพราะพลังศรัทธาที่ผูกติดอยู่กับจิตวิญญาณทางศาสนาซึ่งเป็นสภาวะบังคับของพื้นที่จึงช่วยสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่ หรือทำให้เครือข่ายภาคประชาชนยินยอมที่จะให้ความร่วมมือด้วยการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายเชิงสถาบันในท้องถิ่นเหล่านั้นมากขึ้น

รูปภาพที่ 66 ตัวอย่างกฎระเบียบหรือธรรมนูญชุมชน (ฮุกมปากัด)



ที่มา : ภาพถ่ายโดยผู้วิจัยจากมัสยิดนุรุดดีน ตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา, 2564

“เรามีกฎระเบียบชุมชนที่เรียกว่า “สุกมปากัด” ปัญหาใหญ่ๆตอนนี้คือ ปัญหายาเสพติด ซึ่งทางมัลยิดก็ตั้งกฎระเบียบที่เรียกว่าสุกมปากัดไว้ที่มัลยิด ใครถูกจับเรื่องยาเสพติด ถ้าพ้นคดีหลบจากศาลหรือหลังจากพ้นถูกจับมาแล้วต้องมามัลยิด 40 วัตตู คือ 8 วัน มาละหมาดที่มัลยิดวันละ 5 เวลา อันนี้คือผู้เสพ แต่ถ้าเป็นผู้ค้า คือ 16 วัน แต่ถ้าใครไม่มามัลยิด เวลาตายละหมาดได้ 3 คน เขาเรียกว่า กุกมปากัด นี้ไม่ใช่เป็นการปราบปราม แต่เป็นการป้องปราม...” (สามารถ หวังสา ประธานสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564)

“เรามีกฎของหมู่บ้าน คือทำมานานแล้ว ทำตั้งแต่เริ่มแรก ตอนแรกเป็นเรื่องของยาเสพติด เป็นกฎหมู่บ้าน ที่เรียกว่า สุกมปากัด มีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นการนำหลักศาสนามาใช้แก้ปัญหาต่างๆภายในท้องถิ่น โดยเฉพาะปัญหายาเสพติดที่ต้องใช้หลายฝ่ายร่วมกัน โดยการดึงศาสนาเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเป็นการป้องกัน การทำโทษ การรณรงค์ต่างๆ ซึ่งตรงนี้เมื่อมีศาสนาเข้ามามันช่วยสร้างฐานการมีส่วนร่วมจากประชาชนได้มาก...” (ทิพยมาศ ลิ้มสุชาติ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลิลิต อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 5 ตุลาคม 2564)

อย่างไรก็ตามแม้โครงการกำกับดังกล่าวจะถือเป็นตัวอย่างโครงการกิจกรรมที่สัมพันธ์กับเงื่อนไขทางศาสนา ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกกลางในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ แต่จากการศึกษาและเก็บข้อมูลตัวอย่างจากแบบสอบถามในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลับพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการดังกล่าวยังคงอยู่ในระดับต่ำ ดังปรากฏจากสัดส่วนการเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการดังกล่าวของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี 2563-2564 ที่พบว่ามีเพียง 94 คน คิดเป็นร้อยละ 11.40 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีสัดส่วนน้อยมาก แม้ว่าโครงการดังกล่าวจะนำเงื่อนไขในมิติทางศาสนามาใช้เป็นเครื่องมือหลักในการสร้างการดึงดูดให้เกิดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเงื่อนไขทางศาสนาไม่ได้เป็นเงื่อนไขสำคัญเงื่อนไขเดียวที่ช่วยยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่าจะป็นเงื่อนไขลำดับต้นๆที่ช่วยสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับประชาชนที่ลงลึกถึงระดับจิตวิญญาณก็ตาม ซึ่งนัยยะหนึ่งอาจมาจากที่มาของโครงการที่ไม่ได้ริเริ่มหรือเกิดขึ้นมาด้วยเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่น หากแต่มาจากนโยบายของเครือข่ายเชิงโครงสร้างและตัวแสดงนำของรัฐเป็นผู้ริเริ่มในการกำหนดรูปแบบกิจกรรมเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้จะนำเงื่อนไขทางศาสนาเข้าไปเกี่ยวข้องก็ไม่สามารถที่จะช่วยยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ อันเป็นเพราะการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงผูกขาดด้วยโครงสร้างการรวมศูนย์อำนาจที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดขึ้นมาเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม ดังปรากฏตัวอย่างจากโครงการข้างต้นที่มีกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นผู้ตัดสินใจให้มีการผลักดันโครงการดังกล่าวขึ้นมา และแม้จะมีประชาชนบางส่วนเข้าไปมีส่วนร่วม แต่การมีส่วนร่วมนั้นยังคงถูกกำหนดและควบคุมกำกับเชิงพฤติกรรมโดยเครือข่ายเชิงโครงสร้างของรัฐ

ไทยที่ยังคงทำให้ประชาชนขาดความเป็นอิสระในการเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าว และสุดท้ายการมีส่วนร่วมดังกล่าวกลับกลายเป็นเพียงรูปแบบการมีส่วนร่วมที่รัฐเป็นผู้กำหนดในระดับเปลือกนอกซึ่งไม่ได้มาจากเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน ดังการให้สัมภาษณ์บางส่วนจากบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“การมีส่วนร่วมของประชาชน จะเอาเรื่องจริงไหม ไม่ค่อยมีหรอกครับ เขาบังคับหรือก  
ในแผน หรือเป็นนโยบายสั่งลงมา ที่นี้การมีส่วนร่วมของชุมชนมันไม่มีจริง เพราะทุกที่ต้องทำ  
ตามที่หน่วยเหนือบังคับกันทั้งนั้น ไม่ว่าจะเป็กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น หรือนโยบายอื่น การมีส่วน  
ร่วมที่เห็นว่าบางที่มันมี มันเป็นการสร้างภาพกันทั้งนั้นแหละ เพราะมันถูกกำหนดว่าต้องมี แต่มัน  
อาจจะไม่ได้ทำจริง มันทำไม่ได้ เป็นปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคม แต่มันจำเป็นต้องมี เวลาเขียน  
เวลารายงานเพื่อให้มันบรรลุเพื่อให้มันสำเร็จมันต้องมี...” (นาย D (นามสมมติ) ตัวแทนบุคลากร  
ในเทศบาลตำบลเทพา อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564)

“การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงที่ว่ามันยาก ที่ว่ามันน้อย ส่วนหนึ่งมันมาจาก  
ประชาชน ประชาชนเขาไม่ได้สนใจ เขามองว่าไม่ได้เป็นหน้าที่เขา มันเป็นที่ของท้องถิ่นที่ต้อง  
ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม หรือถ้าประชาชนที่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม บางส่วนเขาก็ไม่รู้  
ช่องทาง เขาก็เลยรู้สึกว่ายู่แบบนี้แหละดีแล้ว ซึ่งจริงๆรัฐเองก็ไม่ได้อยากให้ประชาชนเข้ามามี  
ส่วนร่วมเท่าไร กลัวว่าประชาชนเข้ามาแล้วประชาชนจะรู้มาก มันก็ทำให้การดำเนินงานยากอีก  
โครงการหลายโครงการที่ดูเหมือนว่ารัฐต้องการจะสร้างการมีส่วนร่วมหลายอันที่ตั้งมิติทางสังคม  
วัฒนธรรมในพื้นที่เข้ามา ส่วนใหญ่จึงมีลักษณะปลอมๆกันแค่ทำให้เห็นว่ารัฐให้ความสำคัญกับ  
สังคมวัฒนธรรม คือสุดท้ายมันไม่ได้ต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วมจากประชาชนจริงๆ...”  
(อิบรอฮิม สารีมาแซ ตัวแทนประชาชนในจังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 14 พฤษภาคม 2565)

ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดน  
ภาคใต้ส่วนหนึ่งเป็นกลไกเชิงปฏิบัติการของรัฐที่ยังแสดงให้เห็นถึงความเข้มข้นของการบริหารราชการ  
แผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจที่รัฐส่วนกลางได้กำหนดให้เครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงในโครงสร้าง  
ท้องถิ่น ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ถูกควบคุมกำกับบังคับบัญชาจำต้องยึดถือและปฏิบัติตามกฎหมายและ  
นโยบายที่กำหนด ซึ่งสุดท้ายการมีส่วนร่วมของประชาชนเหล่านั้นได้ส่งผลให้เกิดรูปแบบบางอย่างที่  
เรียกว่าการมีส่วนร่วมขึ้นมา ซึ่งเป็นรูปแบบที่ไม่ได้มีที่มาจากเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนใน  
ท้องถิ่น แม้ว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมที่ถูกกำหนดโดยรัฐเหล่านั้นจะเลือกนำเงื่อนไขทางศาสนาและ  
องค์ประกอบเชิงจารีตเข้ามาสร้างแรงดึงดูดจากเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นก็ตาม

โดยสรุปจากที่กล่าวมาข้างต้นจึงทำให้เห็นว่า บริบทการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่จังหวัด  
ชายแดนภาคใต้ในช่วงของรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา กลับพบว่ามีข้อจำกัดหลายประการอันเป็นผล  
พวงมาจากการรัฐประหารที่นำมาซึ่งการแข่งขังทางการเมือง และหมายรวมถึงการแข่งขังกลไกการมี  
ส่วนร่วมของประชาชนโดยไม่เปิดช่องให้เกิดกลไกดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้ง การแสดงออกทาง

การเมือง และหมายรวมถึงกิจกรรมอื่นๆ ประกอบกับในช่วงหลังที่เผชิญกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19 ได้กลายเป็นอีกเงื่อนไขที่ยิ่งเข้าไปจำกัดพฤติกรรมเชิงสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น และทำให้การมีส่วนร่วมภายใต้บริบทสถานการณ์ดังกล่าวกลับกลายเป็นการมีส่วนร่วมในกิจการด้านสาธารณสุขเป็นหลัก ฉะนั้น ภาพรวมของการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงเวลานี้จึงมีข้อจำกัดที่มาจากปัจจัยเชิงโครงสร้าง และสภาพแวดล้อมที่เข้าไปกดทับกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเดิมทีก็ประสบปัญหาและไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นทุนเดิม ให้ยิ่งกลายมาเป็นองค์ประกอบที่สร้างความซับซ้อนของปัญหาการมีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสุดท้ายปัญหาเหล่านั้นได้ส่งผลให้ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นกลับมีข้อจำกัด และอยู่ในระดับที่ต่ำ ซึ่งตามแนวคิดระดับการมีส่วนร่วมของ Arnstein เมื่อนำมาใช้อภิปรายร่วมกับบริบทท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเวลานี้อาจจัดลำดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับที่ 1 คือ การครอบงำและบังคับความคิด (manupulation) และระดับที่ 2 คือ การบำบัดรักษา (therapy) เท่านั้น ซึ่งไม่ได้แตกต่างไปจากช่วงเวลาก่อนหน้านี้ อันทำให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นช่วงที่ผ่านมาเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นมาจากโครงสร้างรัฐแบบรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดรูปแบบและลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสุดท้ายการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมที่อยู่ในระดับที่ต่ำเหล่านั้นเป็นการมีส่วนร่วมที่ไม่ได้มาจากเจตนารมณ์ของตนเอง หากแต่ถูกบีบบังคับและกดทับด้วยโครงสร้างเชิงสถาบันที่มีรัฐส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจหลักในการออกแบบให้เกิดกลไกดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม เมื่อใดที่การมีส่วนร่วมของประชาชนถูกกำหนดโดยโครงสร้างเชิงสถาบันและตัวแสดงในระดับจารีตท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเหล่านั้นจะมีสัดส่วนที่มากกว่าการมีส่วนร่วมที่ถูกกำหนดโดยโครงสร้างของรัฐ เพราะการมีส่วนร่วมเหล่านั้นมาจากเจตนารมณ์หรือความต้องการที่แท้จริงในระดับปัจเจกบุคคลที่ต้องการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายเชิงสถาบันจารีตนั้น โดยเฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมตามวัฒนธรรมประเพณีที่สอดคล้องกับจารีตหรือบรรทัดฐานทางสังคมที่มีลักษณะเฉพาะ โดยเฉพาะที่เห็นได้ชัดคือ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับศาสนาตามวัฒนธรรมและประเพณีของท้องถิ่น เช่น กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการถือศีลอด กิจกรรมวันฮารีรายอ พิธีสุนัต และกิจกรรมอื่นๆ ในทางศาสนาที่ผูกติดกับความเชื่อและความศรัทธาเป็นต้น ซึ่งในกิจกรรมเหล่านี้ก็พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปให้การสนับสนุนในหลายด้านที่ช่วยเสริมสร้างศักยภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการเชิงจารีตให้มีความสมบูรณ์แบบมากขึ้น ดังการให้สัมภาษณ์

“ตอนเดือนบวช ถือศีลอด เราก็พยายามทำกิจกรรมเอาสิ่งของอุปโภคบริโภค เช่น อินทผาลัม เพราะว่าในทางศาสนาอิสลามถือว่าควรส่งเสริมการละศีลอดด้วยการใช้ลูกอินทผาลัม ซึ่งในส่วนนี้จะเป็นกิจกรรมตอนกลางคืนที่ประชาชนเขาจะไปทำกิจกรรมในมัสยิดร่วมกัน

ไปละหมาด ได้มีเวลาทานกัน ได้กินน้ำหวาน ชา กาแฟร่วมกัน ซึ่งประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมตรงนี้อย่างมาก เราในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ให้เงินอุดหนุนพวกนี้ให้เขา ไปทำกิจกรรมกันในมัสยิด นอกจากนั้นปฏิทินอิสลามของเดือนที่สาม เขามีวัฒนธรรม 3 จังหวัด เขาจะจัดงานที่ระลึกศาสนาฮัจญ์มหัศจรรย์ ซึ่งเป็นเดือนเกิดของท่าน ลิงเหล่านี้อีกว่าสำคัญมากในสาม จังหวัด เราก็พยายามส่งเสริมในเรื่องพวกนี้ ให้เงินอุดหนุน ผมให้ปีละหมื่นประจำแต่ละมัสยิด เพราะในส่วนนี้เป็นกิจกรรมที่ประชาชนให้ความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมเป็นอย่างมาก...”  
(แวอับดุลรอแม มะยีเต ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะมาวี อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)

ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีมากขึ้นเมื่อการมีส่วนร่วม เหล่านี้มีความสัมพันธ์กับเงื่อนไขทางศาสนา และสังคมวัฒนธรรมที่ถูกกำหนดโดยโครงสร้างระดับ ล่างที่มาจากสถานะบังคับของท้องถิ่น แต่ทั้งนี้การมีส่วนร่วมเหล่านี้ต้องไม่ได้มาจากการเข้าไป กำหนดโดยกลไกของรัฐ หากแต่ต้องมาจากการกำหนดโดยกลไกของท้องถิ่นที่เป็นไปตามบรรทัดฐาน ทางสังคมนั้นๆจึงจะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีมากขึ้น ซึ่งนั่นได้แสดงให้เห็นว่าเมื่อใดก็ตามที่ รัฐได้เข้าไปจัดระเบียบความสัมพันธ์ด้วยการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นไปใน ลักษณะของการใช้อำนาจเข้าไปกระทำการตัดสินใจเหนือโครงสร้างท้องถิ่น แม้จะเลือกองค์ประกอบ ทางศาสนาและอัตลักษณ์ท้องถิ่นเข้ามาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างการมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามการ กระทำของรัฐเหล่านี้ก็ยังคงไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน ซึ่งเป็นผลเสียสำคัญที่ทำให้การมีส่วน ร่วมไม่ประสบผลสำเร็จ ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่เกิดขึ้นมาจากการบริหาร ราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจที่เข้าไปจัดระเบียบความสัมพันธ์ภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่น โดยกำหนดให้ประชาชนต้องมีส่วนร่วมกับสถาบันท้องถิ่น การกระทำดังกล่าวด้านหนึ่งจึงเป็นการ บังคับให้สถาบันท้องถิ่นต้องมียกเลิกดังกล่าวตามข้อกำหนดของรัฐ

นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังถูกกดทับด้วยสถานการณ์ทางการเมือง ซึ่งในช่วง เวลานี้อยู่ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านตั้งแต่การรัฐประหาร และภายหลังการรัฐประหารของคณะรักษา ความสงบแห่งชาติที่ยังเป็นองค์ประกอบปัจจัยที่ทำให้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนถูกจำกัด เป็น เหตุทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่สามารถดำเนินไปได้เต็มศักยภาพ ประกอบกับสถานการณ์ การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโควิด 19 ในระยะหลังที่ยังผลักดันให้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนมี ข้อจำกัด ซึ่งเป็นที่มาที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนกลับตกอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ายุคที่ผ่านมาซึ่ง เป็นช่วงเวลาที่เราปราศจากองค์ประกอบปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรคของการสร้างการมีส่วนร่วม ฉะนั้น มิติการมีส่วนร่วมของประชาชนในยุครัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นกลไกที่ ตกอยู่ในสถานะถดถอยหรือตกต่ำอันมาจากองค์ประกอบภายในเชิงโครงสร้างการบริหารราชการ แผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจ การปฏิวัติรัฐประหาร และการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19 ที่ทำให้

กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่สามารถเกิดขึ้นได้เต็มศักยภาพตามที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์เข้ากับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของ Arnstein อาจจัดลำดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงเวลานี้อยู่ในลำดับขั้นที่ 1 คือ การครอบงำและบังคับความคิด (manipulation) และขั้นที่ 2 การบำบัดรักษา (therapy) เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากช่วงที่ผ่านมาที่ประชาชนสามารถยกระดับไปสู่ลำดับขั้นที่ 4 คือ การปรึกษาหารือ (consultation) ในระดับต้นที่รัฐเปิดพื้นที่ให้ประชาชนสามารถเข้าไปแสดงความคิดเห็นต่างๆได้มากกว่าช่วงเวลานี้ แม้จะมีลักษณะเป็นการกระทำแบบผักชีโรยหน้าก็ตาม (Arnstein, 1969, pp. 216-224; สติธร ธนานิธิโชติ, 2562, น. 3-30 - 3-32)

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความแตกต่างในเรื่องขีดจำกัดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำกว่าช่วงเวลาก่อนหน้านี้ แต่สิ่งที่เหมือนกันคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติที่ไม่เป็นทางการกลับมีลักษณะที่ไม่ได้แตกต่างไปจากช่วงก่อนหน้านี้นั่นคือ กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติที่ไม่เป็นทางการไปไกลกว่าเงื่อนไขที่รัฐเป็นผู้กำหนดผ่านเครื่องมือทางกฎหมาย ดังสะท้อนผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายสถาบันทางศาสนาในการหาทางป้องกัน เยียวยา และฟื้นฟูให้สถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นสามารถดำรงอยู่ได้ภายใต้บริบทสถานการณ์ความขัดแย้ง และความรุนแรงซึ่งแม้สถานการณ์ดังกล่าวจะไม่ได้รุนแรงหรือมีความถี่สะสมสูงกว่าช่วงเวลาก่อนหน้านี้ เช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนกับเครือข่ายสถาบันทางศาสนาเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติด ซึ่งต้องยอมรับว่าปัญหาเสพติดถือเป็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์ และอีกด้านปัญหาดังกล่าวได้ผลักดันให้ประชาชนบางกลุ่มหลงผิดเข้าไปเป็นเครือข่ายแนวร่วมกับกลุ่มขบวนการก่อความรุนแรง ดังการให้สัมภาษณ์

“ในเรื่องยาเสพติด บางช่วงเวลาก็จะมีเหตุการณ์ความรุนแรง แต่สักก็ไม่ใช่เกิดจากเหตุการณ์ความไม่สงบนะ ประมาณ 80% ผมมองว่ามันคือ เหตุการณ์ที่มาจากยาเสพติด และผมมองว่าจากความรุนแรงอยู่ที่ 10% และเหตุการณ์ที่มาจากมือที่สาม ซึ่งเราไม่รู้ว่าเป็นใครอีก 10%...” (อันวา คูมิแด รักษาราชการแทน ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลปิตุมุดี อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2564)

ฉะนั้น ในส่วนนี้เมื่อปัญหาเสพติดเกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ การที่ประชาชนเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายสถาบันท้องถิ่น และสถาบันทางศาสนาที่อยู่ในพื้นที่ในแง่ของการร่วมกันหาทางป้องกัน บำบัดรักษา และฟื้นฟูด้วยการนำเอาองค์ประกอบของความเชื่อความศรัทธาทางศาสนามาใช้เป็นหนึ่งในกลไกในการแก้ไขปัญหา ซึ่งตัวอย่างการกระทำเหล่านั้นจึงถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยคลี่คลายหรือหาทางออกให้กับปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ ลักษณะดังกล่าวได้แสดงให้เห็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไปไกลกว่าการมีส่วนร่วมที่ถูกกำหนดโดยเครื่องมือทางกฎหมาย เพราะการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนมีความสิ้นไหลและไม่ได้มีลักษณะตายตัวเหมือนกับการระบุในบทบัญญัติทางกฎหมายที่เข้าไปจำกัดการกระทำ ซึ่งด้านหนึ่งเป็นการคุกคามสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังเห็นได้ชัดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐ หรือเข้าไปเพื่อต่อต้านคัดค้านการกระทำบางอย่างของรัฐ อันส่งผลทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีลักษณะแบบวิภาษ (Dialectic) คือมีสองด้าน ซึ่งอีกด้านคือ การมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นคู่ขัดแย้งกับรัฐหรือเครือข่ายเชิงสถาบันของรัฐ ซึ่งในส่วนนี้ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีระดับที่มากหรือสูงกว่าระดับการมีส่วนร่วมในมิติที่เป็นความร่วมมือกับรัฐ ดังเห็นได้จากกรณีที่ประชาชนบางส่วนเข้าไปมีความสัมพันธ์กับกลุ่มขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมกลุ่มต่างๆเพื่อเรียกร้อง หรือต่อต้านการกระทำของรัฐที่กระทบต่อศักยภาพและความสามารถในการดำเนินชีวิตตามรูปแบบเดิมของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะโครงการพัฒนาต่างๆของรัฐที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ต่างๆภายในพื้นที่ เช่น โครงการนิคมอุตสาหกรรมจะนะ โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินเทพา และโครงการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโดยรัฐ ที่ประชาชนในพื้นที่มองว่าเป็นการรุกรานหรือละเมิดสิทธิชุมชน และลดทอนความเป็นท้องถิ่นรูปแบบเดิมลงไป

เหตุนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านหนึ่งจึงมีลักษณะแบบวิภาษวิธี ที่ทำให้ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนถูกยกระดับไปถึงระดับที่ 4 คือ ระดับการปรึกษาหารือ (consultation) (Arnstein, 1969, pp. 216-224; สติธร ธนานิติโชติ, 2562, น. 3-30 - 3-32) ซึ่งเป็นการกระทำของเครือข่ายตัวแสดงที่เห็นพ้องต้องกันในปัญหาหรือวิกฤติที่เกิดขึ้น และส่งผลให้เกิดความร่วมมือกันด้วยการแสดงเจตนารมณ์บางอย่างเพื่อเคลื่อนไหวหรือเรียกร้องความเป็นชุมชนท้องถิ่นแบบดั้งเดิมอย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมเหล่านั้นยังคงเผชิญกับปัญหาสำคัญนั่นคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเหล่านั้นไม่สามารถเป็นหลักประกันว่าจะถูกรัฐผ่านเครือข่ายเชิงสถาบันที่มีอำนาจจะเลือกนำเอาข้อเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชนเหล่านั้นมาใช้เพื่อกระทำการตัดสินใจบางอย่างในลักษณะเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ประกอบกับกลไกที่อยู่ในรูปของเครื่องมือทางกฎหมายของรัฐที่เข้มงวด ได้แก่ พระราชกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคำสั่งต่างๆของรัฐ ที่ถูกนำมาใช้เพื่อรับมือหรือจัดการกับเครือข่ายกลุ่มเคลื่อนไหวดังกล่าว อันทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเผชิญกับกับดักสำคัญของรัฐที่เป็นอุปสรรคทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนประสบปัญหา หรือไม่สามารสร้างการมีส่วนร่วมเชิงวิภาษได้เต็มศักยภาพตามความประสงค์ของเครือข่ายและตัวแสดงที่ออกมาเคลื่อนไหว

เพราะฉะนั้น ไม่ว่าจะการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นไปในลักษณะของความร่วมมือหรือการต่อต้านเรียกร้อง แต่อุปสรรคสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ประสบความสำเร็จในช่วงเวลานี้คือ กับดักที่อยู่ในรูปของเครื่องมือทางกฎหมายของรัฐที่เข้มงวดภายใต้รัฐบาลทหารซึ่งถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิเสรีภาพมิตการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยอ้างประเด็นความ

มั่นคง และวิกฤติทางสังคมในช่วงเวลานี้ โดยเฉพาะการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19 ส่งผลทำให้บริบทที่เป็นข้อจำกัดดังกล่าวกลายมาเป็นอุปสรรคหรือเป็นกีดขวางในการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แม้จะเกิดขึ้น หรือมีพัฒนาการ แต่กลับถูกจำกัดด้วยกลไกของรัฐที่ทำให้การขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ประสบผลสำเร็จ

#### 4.4) ผลลัพธ์ของเครือข่ายเชิงสถาบันในโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์ของเครือข่ายเชิงสถาบันในโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็นระยะเปลี่ยนผ่านที่สำคัญทางการเมืองการปกครองซึ่งเป็นผลพวงมาจากการรัฐประหาร 2557 และสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยืดเยื้อถึงช่วงเวลานี้ได้กลายมาเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เครือข่ายโครงสร้างสถาบันภายในรัฐมีการรวมศูนย์อำนาจที่เบ็ดเสร็จมากขึ้น ดังปรากฏจากการกำหนดกฎหมายและนโยบายของรัฐที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินเหนือโครงสร้างสถาบันและตัวแสดงต่างๆ ในลักษณะที่ลดหลั่นตามลำดับจากระดับบนลงสู่ระดับล่างผ่านเครื่องมือทางกฎหมาย ได้แก่ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศ/คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งนายกรัฐมนตรี พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กฎอัยการศึก เป็นต้น โดยเครื่องมือทางกฎหมายเหล่านี้ได้นำมาซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นคำสั่งการให้สถาบันหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการขับเคลื่อนการบริหารราชการในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังปรากฏจากการกำหนดให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) ทำหน้าที่บูรณาการการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของส่วนราชการที่รัฐมีอำนาจควบคุมกำกับ การกำหนดให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นหน่วยงานหลักร่วมกันในการบูรณาการแผนปฏิบัติการ แผนงาน และโครงการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้ กำหนดให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้าเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบขับเคลื่อนการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกำหนดให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้จัดให้มีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนหน้าเพื่อปฏิบัติงานร่วมกับกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 30 กรกฎาคม-b) หรือแม้ต่อมการดำเนินงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะครบวาระและสิ้นสุดลง แต่การเข้ามามีอำนาจต่อของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาในฐานะนายกรัฐมนตรีกลับพบว่ายังคงรักษาความเป็นสถาบันทางการทหารให้มีบทบาททางอำนาจนำเหนือโครงสร้างราชการอื่นเพื่อปฏิบัติการกิจที่เกี่ยวข้องกับการ



บริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งไม่ได้แตกต่างไปจากเดิม ดังปรากฏจากการออกคำสั่ง นายกรัฐมนตรี 19/2564 ที่ไม่ได้มีเนื้อหาแตกต่างไปจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นั่นคือ รัฐบาลยังคงให้อำนาจกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้าเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมกับศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนหน้าเช่นเดียวกัน (ราชกิจจานุเบกษา, 2564, 29 กันยายน)

ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐส่วนกลางในยุครัฐบารอประยุทธ์ จันทร์โอชาไม่ได้อยู่ในกรอบของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา แต่สิ่งสำคัญซึ่งยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงคือ การให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจ แม้จะมอบอำนาจให้กองอำนาจรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภาค 4 ส่วนหน้า ร่วมกับศูนย์อำนาจการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสถาบันที่รับผิดชอบหลัก แต่การมอบอำนาจดังกล่าวกลับพบว่า มีลักษณะเป็นการบริหารราชการแผ่นดินตามรูปแบบ “การรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralization)” นั่นคือ การที่รัฐบาลกลางได้ใช้กลไกเชิงสถาบันผ่านกองอำนาจรักษาความมั่นคงภายใน และศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งทั้งสองสถาบันอยู่ภายใต้การครองอำนาจนำของสถาบันทางการทหารที่มีสายสัมพันธ์โดยตรงกับรัฐบาลกลาง หรือกล่าวอีกนัยยะหนึ่งได้ว่ารัฐบาลกลางสามารถเข้าไปยึดกุมอำนาจการปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้โดยตรง กระทั่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ภายใต้การบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่มากจนเกินไปของรัฐบาลกลาง (An over-centralized state) (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2547a, น. 8-9)

โครงสร้างเชิงสถาบันในลักษณะดังกล่าว จึงทำให้เห็นความสำคัญในการแยกส่วนของรัฐบาลกลางที่รัฐส่วนกลางต้องการเข้าไปควบคุมกำกับ หรือเข้าไปแทรกแซงผ่านโครงสร้างการบริหารที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้จัดวาง เพื่อให้การบริหารราชการภายในพื้นที่ท้องถิ่นอยู่ภายใต้กรอบทิศทางที่รัฐส่วนกลางได้กำหนดเป้าหมายเอาไว้ด้วยหวังว่ากลไกการบริหารดังกล่าวจะช่วยรักษาเอกภาพและความมั่นคงทางการเมืองของรัฐส่วนกลางเอาไว้ได้ (Meyer et al., 1987, pp. 187-188) อย่างไรก็ตาม ข้อเสียสำคัญของการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วนดังกล่าวแม้จะส่งผลให้รัฐส่วนกลางมีความเข้มแข็งอันเนื่องมาจากการมีอำนาจและงบประมาณที่สามารถเข้าถึงการบริหารทรัพยากรได้มากขึ้น แต่ขณะเดียวกันได้ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น และระบบกฎหมายเกิดความอ่อนแอ (Charoenmuang, 2006, pp. 181-183) ซึ่งเป็นภาพลักษณ์ของรัฐราชการไทยในปัจจุบันที่มีอำนาจในการขยายสถาบันออกนอกศูนย์กลาง โดยอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายที่อยู่ในรูปแบบต่างๆ อย่างเคร่งครัดและเข้มงวดกับเครือข่ายเชิงโครงสร้างสถาบันในระดับท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้สถาบันทางการเมืองในพื้นที่กลับถูกครอบงำด้วยเงื่อนไขทางการเมือง ดังปรากฏจากการที่รัฐส่วนกลางเข้าไปมีอิทธิพลใน

การกำหนดวาระทางนโยบายเพื่อควบคุมกำกับทิศทางการบริหารปกครองภายใต้ระบบที่เรียกว่า “อำมาตยาธิปไตย หรือรัฐราชการ (Bureaucratic Polity)” (Riggs, 1966, p. 319)

การรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลางที่กระทำผ่านเครื่องมือทางการปกครองที่รัฐสร้างขึ้นมาในรูปแบบต่าง ๆ นั้น แม้อันหนึ่งจะช่วยสร้างความมั่นคงหรือความเป็นเอกภาพแห่งรัฐผ่านการควบคุมกำกับพฤติกรรมเชิงสถาบันให้มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่รัฐต้องการได้แก่นั้น แต่อีกด้านหนึ่งการกระทำดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อเครือข่ายกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโครงสร้าง และเครื่องมือที่รัฐสร้างขึ้นมา กระทั่งเป็นการบีบบังคับเชิงพฤติกรรม และรูปแบบการดำเนินชีวิตให้มีความสอดคล้องกับส่วนกลาง อันเป็นการลดทอนศักยภาพและความสามารถในการดำเนินชีวิตของเครือข่ายเชิงสถาบันท้องถิ่นแบบดั้งเดิมที่มีวิถีตามเส้นทางสภาวะบังคับเป็นตัวกำหนด เหตุนี้จึงทำให้การบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะดังกล่าวได้นำไปสู่การเติมเชื้อไฟหรือเงื่อนไขของความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เพิ่มมากขึ้น เพราะยิ่งรัฐเข้าไปครอบงำผ่านการควบคุมกำกับอย่างใกล้ชิดยิ่งทำให้เครือข่ายเชิงสถาบันภายในท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระและขาดความเป็นตัวตนในการดำเนินชีวิตที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานเชิงจารีตแบบดั้งเดิม บริบทเหล่านี้ที่มีนัยยะเป็นการกดทับหรือลดทอนศักยภาพในการดำเนินชีวิตของตัวแสดงในระดับท้องถิ่นจึงกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างอคติ และหล่อหลอมเป็นความขัดแย้งกระทั่งปะทุออกมาเป็นความรุนแรงให้เห็นเป็นระยะๆ

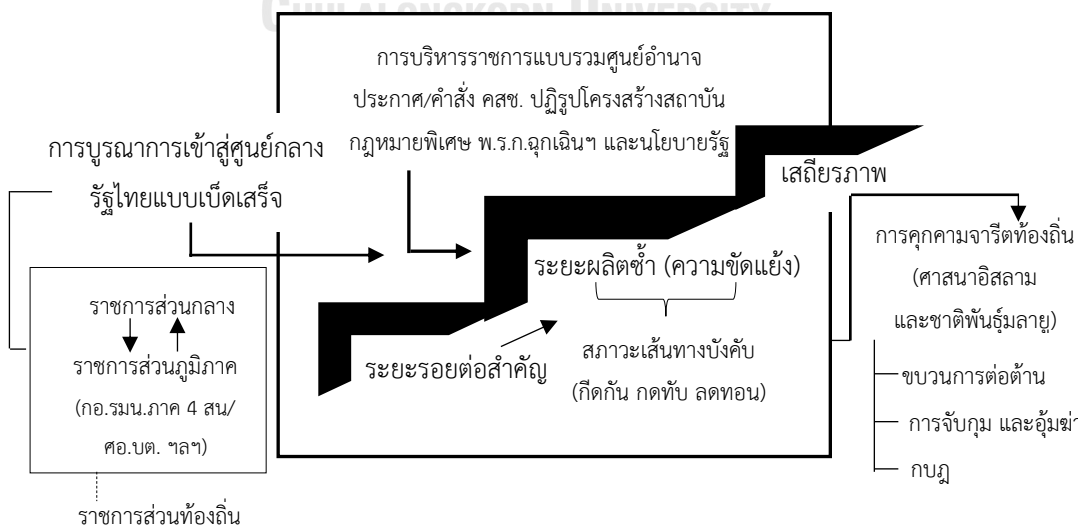
ฉะนั้น ในช่วงการปกครองภายใต้รัฐบาลนายทศพร จันทร์โอชา จึงเป็นช่วงเวลาสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความเข้มข้นของการรวมศูนย์อำนาจที่เบ็ดเสร็จมากกว่ารัฐบาลช่วงที่ผ่านมา และแม้ว่าโครงสร้างเชิงสถาบันแบบรวมศูนย์อำนาจในช่วงเวลานี้จะช่วยยับยั้งความขัดแย้งและเหตุการณ์ความรุนแรงได้ชั่วคราว แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังคงมีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุที่ยังคงเต็มไปด้วยความขัดแย้งภายในที่ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขปัญหา นั่นคือ เรื่องการกระจายอำนาจซึ่งถือเป็นยาหม้อใหญ่ที่สำคัญของการนำมาใช้เพื่อบริหารจัดการท้องถิ่นที่ช่วยเสริมสร้างกระบวนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ถูกรื้อ ซึ่งรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะดังกล่าวยังคงเป็นสิ่งที่รัฐบาลกลางปฏิเสธ หรือไม่ยอมให้อิสระทางอำนาจ รวมทั้งยังคงกดทับไม่ให้สถาบันท้องถิ่นมีศักยภาพมากพอที่จะบริหารจัดการท้องถิ่นได้ด้วยเครือข่ายเชิงสถาบันในท้องถิ่นเอง เพราะฉะนั้นการไม่กระจายอำนาจจึงเป็นสาเหตุสำคัญของการรักษาความขัดแย้งเชิงสถาบันระหว่างรัฐและท้องถิ่นให้ยังคงมีอยู่ ดังการให้สัมภาษณ์

“...ปัจจุบันการบริหารราชการในพื้นที่ชายแดนใต้เป็นการรวมศูนย์ ทหาร พลเรือน ตอนนี้ทหารคุมนะครับ คอ.บต.ก็อยู่ภายใต้ทหารนะครับ ผมว่ามันแปลกมากครับ เป็นประเทศที่แปลก ยิ่งรวมศูนย์แบบนี้ ความรุนแรงก็จะยิ่งมาก ไฟการปฏิวัติก็จะยิ่งมาก ยิ่งปิดล้อมก็จะยิ่งหนักไปอีก ไม่มีหนทางที่จะไปรอด รบกันอย่างเดียว และนั่นที่ผมถึงมองว่า การที่จะให้กระจายอำนาจ มันเป็นยาหม้อใหญ่เลย ยาขนานใหญ่เลยที่จะดับไฟได้...เมื่อไรที่มีการกระจายอำนาจ

สมบูรณแบบ คนที่มีอุดมการณ์เดิม เขาก็จะยอมรับในความเป็นท้องถิ่นมากขึ้น การทำแบบนี้ทำให้เขาเชื่อว่าเป็นของเขาเอง ไม่ใช่เป็นเหมือนปัจจุบันที่รัฐบาลเป็นคนกุมทุกอย่าง ซึ่งมันสวนทางกับความเป็นจริง...” (มะหะมะรอฮีดี อูซะมิ ปลัดเทศบาลเมืองสะเตงนอก อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 7 ตุลาคม 2564)

ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าการกระจายอำนาจถือเป็นทางออกที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ต้นเหตุ อันจะช่วยลดเงื่อนไขของความขัดแย้งที่ฝังรากลึกและถูกทับถมเป็นระยะเวลายาวนานได้ แม้ความขัดแย้งจะไม่ได้หายไปทั้งหมด แต่อย่างน้อยการกระจายอำนาจจะช่วยเสริมสร้างให้เครือข่ายเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นมีศักยภาพที่จะใช้หรือดำเนินชีวิตที่เป็นไปตามครรลองเชิงบรรทัดฐานท้องถิ่นที่มีสภาวะบังคับเป็นตัวกำหนดได้ ซึ่งน่าเสียดายที่ปัจจุบันกลับมีลักษณะตรงกันข้าม และนั่นคือการคงไว้ซึ่งการรักษาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ยังคงมีอยู่ ดังปรากฏจากระยะผลิตซ้ำของความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ส่งผลให้สถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นยังคงมองรัฐเป็นคู่ขัดแย้งมาโดยตลอด ซึ่งประจักษ์ชัดจากการใช้เครื่องมือทางการปกครองในหลากหลายรูปแบบเพื่อจำกัดหรือกีดกันพฤติกรรมเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่น โดยกลไกเหล่านั้นล้วนนำมาซึ่งการกดทับ และลดทอนคุณค่าความเป็นตัวตนหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ควรจะมี การกระทำผ่านเครื่องมือทางการปกครองของรัฐจึงนำมาซึ่งการตอกย้ำและผลิตซ้ำความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นให้ยังคงมีอยู่และถ่ายทอดออกมาเป็นความรุนแรงในบางช่วงเวลา ดังภาพแสดงระยะผลิตซ้ำของความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา

รูปภาพที่ 67 ระยะผลิตซ้ำของความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา

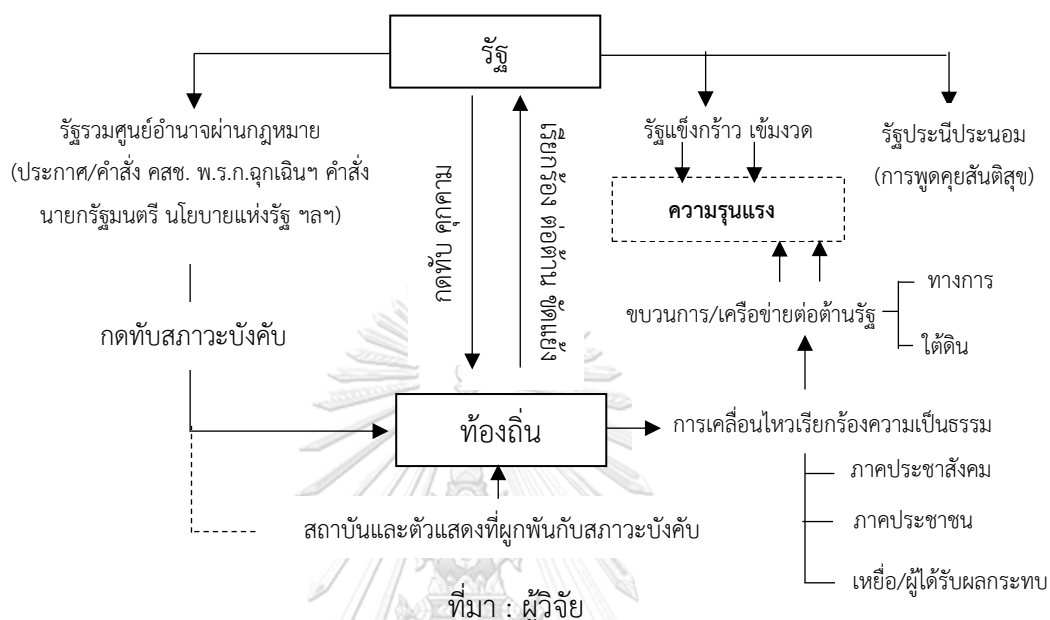


ที่มา : โดยผู้วิจัย (Mahoney, 2000; ฎุริ พวงศ์เจริญ, 2558, น. 109; มัณฑนา นกเสวก, 2562, น. 41)

ระยะการผลิตซ้ำที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงในบางช่วงเวลาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ส่งผลให้รัฐต้องมีการปรับตัวเข้าหาท้องถิ่นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการบางอย่างที่ให้ผลในเชิงบวก หรือทำให้รัฐสามารถรับมือกับสถานการณ์บางอย่างที่อาจกระทบต่อเอกภาพและความมั่นคงของรัฐได้อันเป็นเกราะป้องกันแรงปะทะที่อาจจะเกิดขึ้นจากการคุกคามของเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่น ดังปรากฏจากท่าทีของรัฐบาลในช่วงเวลานี้ที่มีท่าทีปรับตัวเข้าหาท้องถิ่นมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นการสานต่อการพูดคุยสันติภาพ หรือสันติสุขระหว่างคู่ขัดแย้งที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2558, วันที่ 8 มิถุนายน 2558, และ วันที่ 25 สิงหาคม 2558 ทั้งนี้ยังไม่สามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ไม่ว่าจะเป็นการขอในฝั่งของมาราปาตานีที่ต้องการขอให้รัฐบาลไทยประกาศให้กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นวาระแห่งชาติ และให้รัฐบาลไทยคุ้มครองยกเว้นการดำเนินคดีและอำนวยความสะดวกแก่คณะพูดคุยมาราปาตานี หรือข้อตกลงในฝั่งไทยที่ต้องการขอให้สร้างพื้นที่ปลอดภัยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การขอให้มีการกำหนดพื้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นการเร่งด่วน และการขอให้มีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึง (อนุพงษ์ ไชยฤทธิ์ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (Thai PBS), 1 ธันวาคม 2558) ซึ่งแม้ว่ากระบวนการพูดคุยสันติภาพยังไม่ประสบผลสำเร็จ แต่อย่างน้อยท่าทีของรัฐบาลที่มีต่อการพูดคุยสันติสุขได้สร้างความมั่นใจ หรือความเชื่อมั่นแก่เครือข่ายสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นมากขึ้น ดังผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่พบว่ามุมมองของประชาชนที่มีต่อสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา (ปี 2564) ผลรวมสองอันดับแรกคือประชาชนยังคงมีความรู้สึกว่าการณ์ที่เกิดขึ้นยังเป็นเหมือนเดิม 402 คน คิดเป็นร้อยละ 48.79 รองลงมามองว่าสถานการณ์ดีขึ้น 225 คน คิดเป็นร้อยละ 27.31 ซึ่งแม้ผลรวมจะไม่ได้ยืนยันให้เห็นว่าประชาชนมองสถานการณ์ในทิศทางเชิงบวก 100 เปอร์เซ็นต์ แต่อย่างน้อยผลการประเมินได้ชี้ให้เห็นว่าประชาชนมองสถานการณ์ในพื้นที่เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นมากกว่ามองพื้นที่ด้วยสายตาเป็นลบ หรือมองว่าสถานการณ์ในพื้นที่ยังคงแย่มากดังปรากฏจากผลการสำรวจที่พบว่ามีเพียง 43 คน คิดเป็นร้อยละ 5.21

ปฏิบัติการของรัฐต่อท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงความสามารถเชิงสถาบันที่มีศักยภาพในการปรับตัวเข้าหาเครือข่ายเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่น หรือคู่ขัดแย้งที่เป็นปรปักษ์กับรัฐด้วยการสานต่อการพูดคุยสันติภาพทั้งเปิดเผยและลับ การออกนโยบายใหม่ๆ ที่พยายามสร้างการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเพิ่มมากขึ้นผ่านกิจกรรมและโครงการต่างๆ ที่ดึงอัตลักษณ์ความจารีตของท้องถิ่นเข้ามาเป็นส่วนประกอบในการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้มีความสอดคล้องกับท้องถิ่นมากขึ้น แม้อาจจะมีภาพลักษณ์ที่เป็นลบ หรือท้องถิ่นยังคงไม่ไว้วางใจมากก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการปรับตัวของรัฐมากขึ้น ซึ่งถือเป็นคุณสมบัติอย่างหนึ่งของความเป็นสถาบันพลาสติก (Institution Plasticity) ที่มีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์แวดล้อมรอบข้างทั้งภายในและภายนอก การปรับตัวดังกล่าวทำให้เห็นว่าสถาบันมีความลื่นไหล ยืดหยุ่น และไม่ได้มีลักษณะตายตัว

อยู่กับที่ (Hatani, 2016, p. 925) อย่างไรก็ตาม สิ่งเหมือนเดิมคือการปรับตัวเหล่านั้นยังคงเป็นการปรับตัวหรือกำหนดและตัดสินใจตามแนวคิดด้านเดียวจากส่วนกลางลงสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นตามลำดับรูปภาพที่ 68 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้สมัยรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา



จากลักษณะข้างต้นจึงแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่นที่มีความขัดแย้งระหว่างกันอันเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นมาจากการใช้อำนาจในการออกแบบเครื่องมือทางการปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นไปใน 2 ลักษณะ ทั้งเชิงกว้าง และประณีประนอม ทั้งนี้ไม่ว่าจะด้วยแนวทางใด ปฏิบัติการดังกล่าวของรัฐเป็นไปเพื่อควบคุมกำกับทิศทางการขับเคลื่อนเชิงสถาบันให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์หรือความประสงค์ของรัฐส่วนกลาง การบริหารราชการแผ่นดินผ่านเครื่องมือทางการปกครองในรูปแบบต่างๆ ได้ส่งผลให้เครือข่ายเชิงโครงสร้างสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ หรือเสรีภาพในการดำเนินชีวิตตามแนวทางหรือครรลองที่สอดคล้องกับวิถีของตนเอง ขณะเดียวกันบางสถานการณ์รัฐกลับเลือกเข้ามาตรึงการรุนแรงเพื่อจัดการหรือรับมือกับแรงปะทะที่มาจากต่อต้านของเครือข่ายสถาบันท้องถิ่นในพื้นที่

ฉะนั้น การใช้อำนาจผ่านเครื่องมือการบริหารและปกครองของรัฐที่อยู่ในรูปของกฎหมาย ประกาศ คำสั่ง นโยบาย และเครื่องมืออื่นๆ มาบังคับใช้เหนือโครงสร้างสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นผ่านตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายนั้นได้แสดงให้เห็นแล้วว่า รัฐได้ใช้ความได้เปรียบทางอำนาจที่มีเหล่านั้นในการสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำทั้งหลายที่รัฐสร้างขึ้น โดยเฉพาะการกระทำต่างๆ ต่อสถาบันท้องถิ่นที่แม้ว่าจะเป็นการกระทำที่เข้าข่ายการลดทอน หรือกดทับอัตลักษณ์ความเป็นชุมชนท้องถิ่นแบบดั้งเดิม แต่การกระทำเหล่านั้นของรัฐกลับได้รับความชอบธรรมตามหลักกฎหมาย ที่สุดท้ายได้นำมาซึ่งการใช้อำนาจในการเข้าไปควบคุมกำกับทิศทางการ

สถาบัน และพฤติกรรมของตัวแสดงในระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐ และจำนวนอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่มีโครงสร้างเชิงสถาบันและตัวแสดงภายในรัฐส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมกำกับทิศทางการขับเคลื่อนเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่น ฉะนั้นการพิจารณาไกลเชิงสถาบันด้วยแนวทางการวิเคราะห์กรอบกฎกติกาหรือเครื่องมือที่รัฐศูนย์กลางเลือกนำมาใช้กับโครงสร้างสถาบันระดับท้องถิ่นเหล่านี้จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้กรอบการศึกษาของ Elinor Ostrom ที่มีองค์ประกอบ 8 หลักเกณฑ์มาใช้พิจารณามิติความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างรัฐและท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็นกรอบการวิเคราะห์สถาบันเช่นเดียวกับช่วงที่ผ่านมา ดังนี้

### 1. การกำหนดขอบเขตการบริหารจัดการ และกำหนดตัวแสดงระดับสมาชิก (Boundaries)

หลักเกณฑ์ข้อนี้เป็นการกำหนดขอบเขตการบริหารจัดการที่ปรากฏในรูปแบบของอำนาจหน้าที่และขอบเขตที่เป็นคุณลักษณะของตัวแสดงแต่ละตัวซึ่งเข้าไปมีบทบาทในสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นทั้งในส่วนของฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา ที่เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นในแต่ละระดับ และหมายรวมถึงกฎหมายอื่นๆที่รัฐเลือกนำมาใช้ในการบริหารจัดการเหนือโครงสร้างสถาบันในระดับท้องถิ่น โดยเครื่องมือเหล่านี้มุ่งนำมาใช้เพื่อควบคุมกำกับบังคับบัญชาให้เครือข่ายโครงสร้างสถาบันระดับล่างดำเนินการขับเคลื่อนภารกิจตามที่กำหนด ทั้งนี้ เป็นไปเพื่อตอบสนองการบริหารราชการแผ่นดินที่มีรัฐส่วนกลางเป็นสถาบันหลัก ฉะนั้นไม่ว่ากฎหมายจะมีลักษณะเป็นเช่นไร หากแต่นำมาปรับใช้กับโครงสร้างสถาบันที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ ปฏิบัติการเหล่านั้นย่อมมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความมั่นคงทางอำนาจให้กับเครือข่ายเชิงสถาบันที่เชื่อมสัมพันธ์กับรัฐส่วนกลางผ่านรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครอง

ฉะนั้น ขอบเขตการบริหารจัดการและคุณลักษณะของตัวแสดงระดับสมาชิกที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ภายในสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นจึงถูกกำหนดโดยเครื่องมือของรัฐที่อยู่ในรูปของกฎหมายจัดตั้งสถาบันการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้นมาในช่วงเวลานี้ ประกอบด้วยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ ยังมีกฎหมายพิเศษอื่นๆที่เข้ามาควบคุมกำกับโครงสร้างสถาบันในระดับท้องถิ่นภายในพื้นที่เพิ่มเติม เนื่องจากรัฐยังคงมองพื้นที่ดังกล่าวว่าเป็นพื้นที่ความมั่นคงที่ต้องใช้กฎหมายหรือนโยบายพิเศษเข้าไปควบคุมกำกับ ประกอบด้วยคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 96/2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 30 กรกฎาคม-a) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 98/2557 เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 30 กรกฎาคม-b) คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 19/2564 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

(ราชกิจจานุเบกษา, 2564, 29 กันยายน) และกฎหมายอื่นๆที่เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกฎหมายที่เกิดขึ้นมาภายใต้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และกฎอัยการศึกที่ยังคงนำมาใช้ในเวลานี้ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ เครื่องมือทางกฎหมายที่รัฐนำมาใช้เพื่อควบคุมกำกับสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นจึงมีลักษณะเป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าภารกิจใดที่ท้องถิ่นสามารถกระทำได้ ภารกิจใดที่ท้องถิ่นต้องรับผิดชอบเพิ่มเติม และภารกิจใดที่ห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามายุ่งเกี่ยว บริบทดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่ากฎหมายจึงเป็นเครื่องมือสำคัญทางการปกครองของรัฐส่วนกลางที่ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมกำกับเหนือโครงสร้างสถาบันอื่นที่อยู่ภายใต้อำนาจให้จำต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือกฎเกณฑ์ที่รัฐเป็นผู้กำหนด ปฏิบัติการดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถคิดหรือริเริ่มดำเนินการใดๆได้อย่างเป็นเอกเทศ หรือมีความเป็นอิสระในการบริหารกิจการต่างๆภายในท้องถิ่นได้ด้วยตัวเอง ดังปรากฏให้เห็นจากการกำหนดขอบเขตอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำผ่านกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นที่มีวิวัฒนาการมาจากยุคก่อนหน้านี้ และผ่านการปรับปรุงบทบัญญัติบางมาตราในบางช่วงเวลา ประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น แบ่งสรรเงินให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เป็นต้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2540, 12 ตุลาคม-b) อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล ได้แก่ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน จัดให้มีทางบกและทางน้ำ รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร และส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานอื่น รักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ จัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง จัดการ ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง ได้แก่ จัดให้มีน้ำสะอาดและน้ำประปา จัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ จัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ จัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ จัดให้มีและบำรุงส่วนสาธารณะ จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง จัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร ได้แก่ จัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมสรรพ และสถานบริการอื่น จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง การส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2496, 17 กุมภาพันธ์) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความเป็น

ระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการ ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และฝึกอบรมให้แก่ประชาชน การส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2537, 26 พฤศจิกายน) ขณะที่คุณสมบัติของตัวแสดงภายในสถาบันก็ถูกกำหนดผ่านกฎหมายดังกล่าว เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นคุณสมบัติของผู้บริหาร หรือคณะกรรมการในสภาท้องถิ่น ขนาด จำนวน หรือกระบวนการได้มาซึ่งไม่ได้แตกต่างไปจากช่วงที่ผ่านมา กล่าวคือ การกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ในสภาจังหวัดจะต้องประกอบด้วยสมาชิก 2 กลุ่มคือ กลุ่มแรกคือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ จำนวนให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรของแต่ละจังหวัด และกลุ่มที่สองคือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งทั้งสองกลุ่มมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (ราชกิจจานุเบกษา, 2540, 12 ตุลาคม-b) ขณะที่เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่แตกต่างกัน เพราะเป็นสถาบันที่ประกอบด้วยสมาชิก 2 กลุ่ม คือ ฝ่ายบริหาร และสภาที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเช่นเดียวกัน (ราชกิจจานุเบกษา, 2496, 17 กุมภาพันธ์, 2537, 26 พฤศจิกายน)

อย่างไรก็ตาม ด้วยความที่ช่วงเวลานี้อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองการปกครองอันเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นมาจากการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติยิ่งเป็นเหตุทำให้รัฐยิ่งสร้างกฎหมายอื่นเพิ่มเติมขึ้นมาเพื่อใช้กดทับและลดทอนการขับเคลื่อนสถาบันในระดับท้องถิ่นที่ทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระมากขึ้น ประกอบด้วย กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 มาตรา 44 ที่ให้อำนาจเบ็ดเสร็จกับหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพียงผู้เดียวในการควบคุมกำกับทิศทางการเชิงสถาบันซึ่งในที่นี้คือโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจของราชการส่วนกลางที่เข้มงวด โดยกฎหมายเหล่านี้ถูกนำมาใช้ร่วมกับประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติหลายฉบับที่แสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นถูกควบคุมกำกับโดยรัฐส่วนกลางอย่างใกล้ชิด ได้แก่ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 7 เรื่องห้ามชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป เป็นเหตุให้มีการขยายระยะเวลาการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกไป ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำระดับสูงเข้าไปมีความสัมพันธ์ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 104/2557 ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเข้าไปกำกับดูแลค่าใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 270-271)

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังถูกกดทับจำกัดขอบเขตอำนาจเชิงสถาบันด้วยเหตุผลของความมั่นคงหรือเป็นพื้นที่สีแดงซึ่งได้เกริ่นกล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ที่ทำให้



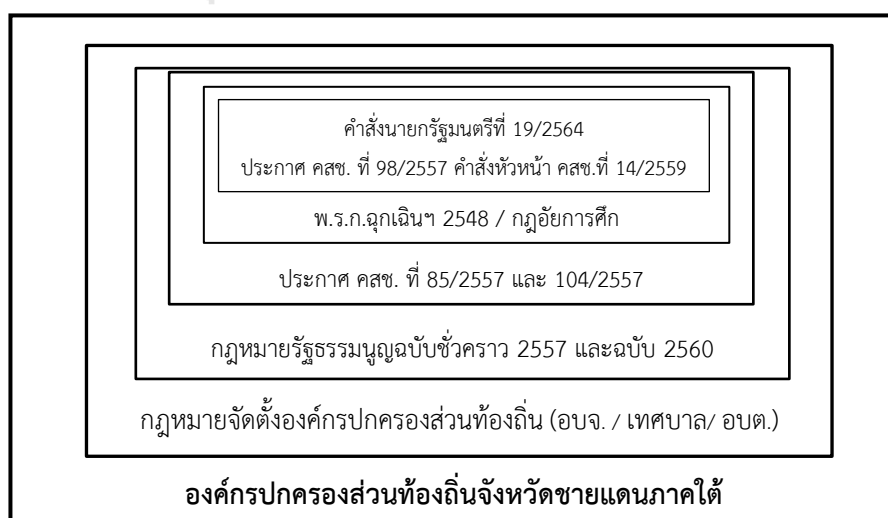
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสถาบันพิเศษที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อื่น เนื่องจากถูกรอบทับด้วยโครงสร้างของเครื่องมือทางการปกครองหลายชั้นและหลายระดับที่เข้าไปจำกัด ควบคุม กำกับทิศทางการขับเคลื่อนเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้อำนาจทำอะไรเองได้อย่างเป็นอิสระ ได้แก่ การนำพระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาใช้เป็นเครื่องมือของรัฐที่จะเข้าไปกระทำการต่างๆ เหนือท้องถิ่นได้โดยชอบธรรมไม่ว่าจะเป็นการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระวังภัยภัย ในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือฟื้นฟู หรือช่วยเหลือประชาชน ดังปรากฏในมาตรา 7 ของพระราชกำหนดฯดังกล่าว (ราชกิจจานุเบกษา, 2548, 16 กรกฎาคม-a, น. 3) หรือการผูกขาดอำนาจไว้ที่นายกรัฐมนตรีที่สามารถเข้าไปกระทำการหรือสั่งการใดๆต่อสถาบันท้องถิ่นได้เด็ดขาดผู้เดียว ดังปรากฏในมาตรา 9 ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี หรือให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีในการกระทำการต่างๆเหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นที่ถูกนิยามว่าเป็นพื้นที่ความมั่นคง ได้แก่ สามารถสั่งการไม่ให้บุคคลออกนอกเคหสถาน การสั่งห้ามไม่ให้มีการชุมนุม หรือมั่วสุมกัน การสั่งห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่ทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร การสั่งห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ การสั่งห้ามการใช้อาคารหรือเข้าไปอยู่ในสถานที่ใดๆ เป็นต้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2548, 16 กรกฎาคม-a, น. 5) ซึ่งพระราชกำหนดฯดังกล่าวถูกนำมาใช้ควบคู่กับประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันกระทบต่อทิศทางการขับเคลื่อนเชิงสถาบันของราชการส่วนท้องถิ่นร่วมด้วย ประกอบด้วย ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 30 กรกฎาคม-b) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 14/2559 คณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ราชกิจจานุเบกษา, 2559, 4 เมษายน) และคำสั่งนายกรัฐมนตรี 19/2564 การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2564, 29 กันยายน) ซึ่งทั้งสามฉบับเป็นการสร้างกฎหมายขึ้นมาจำกัดอำนาจไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งๆที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่จัดตั้งอยู่ในพื้นที่ แต่กลับไร้ประสิทธิภาพทางอำนาจในการเข้าไปบริหารจัดการพื้นที่ของตนเอง เพราะรัฐกลับเห็นความสำคัญของเครือข่ายเชิงสถาบันทหาร ดังปรากฏจากการให้อำนาจกองอำนาจการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร และศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสถาบันทางอำนาจนำเหนือเครือข่ายเชิงสถาบันอื่นที่อยู่ในพื้นที่

เหตุนี้จึงทำให้เห็นกลไกในการกำหนดขอบเขตการบริหารจัดการ และกำหนดตัวแสดงระดับสมาชิกที่รัฐได้ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทางการปกครองหลักในการกระทำการดังกล่าว ซึ่งสุดท้าย

เครื่องมือทางกฎหมายเหล่านั้นมีผลต่อการกำหนดรูปลักษณะเชิงสถาบันท้องถิ่นให้กลายเป็นสถาบันที่รัฐสามารถเข้าไปควบคุม กำกับ จำกัด และลดทอนการกระทำบางอย่างในระดับสถาบันที่อยู่ในโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งกรณีท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้สะท้อนให้เห็นแล้วว่าเครื่องมือทางกฎหมายหลายชั้นและหลายระดับที่เข้าไปกำกับทิศทางการขับเคลื่อนเชิงสถาบันดังกล่าวในพื้นที่ที่ทำให้สถาบันท้องถิ่นผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความแตกต่างไปจากเครือข่ายเชิงสถาบันท้องถิ่นในพื้นที่อื่น

ฉะนั้น จึงสรุปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสถาบันที่รองรับการใช้อำนาจถึง 3 ระดับ/ชั้น คือ (1) ระดับพื้นฐานที่ได้รับมอบอำนาจผ่านบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามระดับ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (2) ระดับพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนผ่านทางการปกครองซึ่งถูกกำหนดโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2557 โดยเฉพาะมาตรา 44 และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 และ 104/2557 และ (3) ระดับพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งถูกกำหนดโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 98/2557 และคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 19/2564 ซึ่งลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าท้องถิ่นพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสถาบันระดับล่างที่รองรับการใช้อำนาจทุกระดับที่มาจากกรกำหนดทิศทางการขับเคลื่อนสถาบันโดยรัฐศูนย์กลางตามแนวทางการรวมศูนย์อำนาจ

รูปภาพที่ 69 การกำหนดขอบเขตการบริหารจัดการ และตัวแสดงระดับสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านเครื่องมือทางกฎหมายของรัฐในยุครัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา



ที่มา : โดยผู้วิจัย

## 2. กติกาหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับเงื่อนไขของท้องถิ่น (Congruence)

เมื่อพิจารณาถึงกติกาหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขต่างๆที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นในช่วงรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชานั้น พบว่าเครือข่ายตัวแสดงที่เข้ามามีความสัมพันธ์กับการบริหารจัดการท้องถิ่นจะประกอบด้วยเครือข่ายของภาครัฐทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายเชิงสถาบันภาครัฐอื่นๆที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ เครือข่ายเชิงสถาบันที่แยกส่วนมาจากรัฐส่วนกลางภายใต้การสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่กระทำผ่านสถาบันต่างๆจากส่วนกลางและถ่ายทอดสั่งการลงมาในสถาบันที่จัดตั้งอยู่ในพื้นที่ ได้แก่ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า) ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.ส่วนหน้า) และเครือข่ายเชิงสถาบันด้านความมั่นคง เป็นต้น รวมทั้งยังมีเครือข่ายภาคประชาสังคม เครือข่ายภาคประชาชน และเครือข่ายเชิงจารีตอื่นๆที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ภายใต้บทบาทในการเข้าไปบริหารจัดการท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งเป็นไปตามกรอบกฎกติกาที่อยู่ในรูปของกฎหมายหรือนโยบายแห่งรัฐที่ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมกำกับทิศทางการขับเคลื่อนการดำเนินงานของสถาบันที่มีอยู่ภายในท้องถิ่น ดังปรากฏเครื่องมือทางการปกครองที่อยู่ในรูปของกฎหมายซึ่งได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ประกอบด้วย กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ (อบจ. เทศบาล อบต.) ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานที่ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมกำกับกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2557 รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2560 ประกาศ คสช. ที่ 85/2557, 98/2557, 104/2557 คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 19/2564 พระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กฎอัยการศึก และหมายรวมถึงนโยบายต่างๆ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

กฎหมายและนโยบายดังกล่าวจึงถือเป็นตัวอย่างเครื่องมือทางการปกครองของรัฐที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดอำนาจหน้าที่เชิงสถาบันในท้องถิ่นให้ต้องปรับหรือบูรณาการการดำเนินงานเชิงสถาบันให้มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นนั้นๆ ดังปรากฏจากการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บูรณาการการทำงานให้มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขท้องถิ่นที่สัมพันธ์กับอัตลักษณ์ความเป็นจารีตดั้งเดิม รวมทั้งต้องส่งเสริมบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นให้ยังคงได้รับการฟื้นฟูและสืบทอด ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สถาบันภายในท้องถิ่นต้องทำงานเพื่อตอบสนองความเป็นจารีตเหล่านั้น ดังปรากฏจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เลือกนำองค์ประกอบเชิงจารีตท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งเป็นสภาวะบังคับของพื้นที่มาใช้กำหนดกรอบ กฎ กติกาทางสังคมที่มุ่งตอบสนองต่อเงื่อนไขภายในเหล่านั้น ซึ่งสุดท้ายทำให้เกิดผล

ลัพท์สำคัญคือ การขับเคลื่อนเชิงสถาบันเหล่านั้นมีความสัมพันธ์กับบรรทัดฐานท้องถิ่นซึ่งเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับจากเครือข่ายเชิงโครงสร้างภายใน

อย่างไรก็ตาม สิ่งนี้อาจจะยังเป็นปัญหาคือ การกำหนดกติกาหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขของท้องถิ่นเหล่านั้นยังคงเป็นการกำหนดเพียงด้านเดียวตามแนวทางการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่กระทำการตัดสินใจจากระดับบนลงสู่ระดับล่าง ซึ่งเป็นผลเสียสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการเชิงสถาบันอาจจะไม่สามารถกำหนดกฎกติกาหรือกฎเกณฑ์ให้มีความสอดคล้องกับมิติที่มีความหลากหลายภายในโครงสร้างท้องถิ่นที่มีความแตกต่างในระดับพื้นที่ได้ อันเป็นเพราะแต่ละพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้แม้จะมีจุดร่วมบางอย่างที่เหมือนกัน แต่อีกด้านหนึ่งยังมีมิติอื่นที่ต่างกันอันเป็นผลพวงมาจากองค์ประกอบของความเชื่อ ภาษา การสื่อสาร และเงื่อนไขทางอัตลักษณ์อื่นๆ เหตุนี้ เมื่อรัฐต้องการขับเคลื่อนสถาบันท้องถิ่นด้วยการนำเงื่อนไขภายในท้องถิ่นมาใช้ในการบริหารจัดการด้วยการกำหนดกฎกติกาเชิงสถาบันผ่านนโยบาย โครงการ กิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการสร้างกฎกติกาแบบเดียวกันมาบังคับใช้กับทุกพื้นที่จึงเป็นเหตุทำให้กฎกติกาเหล่านั้นมีลักษณะเป็นการยึดเหี้ยมหรือบังคับที่ทำให้บางกติกาไม่มีความคลุมเครือและไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขปลีกย่อยที่มีอยู่ภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นนั้นๆ ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นผลพวงที่เกิดจากการกำหนดนโยบายที่มาจากโครงสร้างระดับบนซึ่งเข้าไปครอบทับโครงสร้างระดับล่าง อันทำให้อัตลักษณ์หรือเงื่อนไขบางอย่างของท้องถิ่นถูกกดทับหรือลดทอนลงไปได้ ฉะนั้น トラบไคที่การกำหนดกติกาเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐรวมศูนย์ที่กระทำผ่านเครือข่ายเชิงสถาบันหรือหน่วยงานจากส่วนกลาง หรือแม้แต่เป็นหน่วยงานที่แยกส่วนอยู่ในพื้นที่ การกระทำผ่านกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายดังกล่าวมีส่วนทำให้อัตลักษณ์หรือเงื่อนไขบางอย่างของท้องถิ่นถูกปิดกั้น ซึ่งสุดท้ายเงื่อนไขของท้องถิ่นเหล่านั้นกลายเป็นเงื่อนไขที่สะท้อนเจตจำนงของรัฐส่วนกลางที่ต้องการสร้างภาพลักษณ์เชิงสถาบันที่ให้ความสำคัญกับท้องถิ่นโดยที่กฎกติกาเหล่านั้นกลับเป็นองค์ประกอบที่ไม่ได้มาจากเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นจริงๆ

เหตุนี้การผูกขาดอำนาจโดยไม่เปิดโอกาสให้เครือข่ายภายในโครงสร้างท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาด้วยเครือข่ายภายในท้องถิ่นเองจึงเป็นปัญหาสำคัญของการกำหนดกฎกติกาเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นที่ขาดการมีส่วนร่วมจากเครือข่ายท้องถิ่นระดับล่าง ซึ่งเป็นเหตุทำให้ปฏิบัติการเหล่านั้นไม่ได้มาจากเจตจำนงที่สอดคล้องกับเงื่อนไขของท้องถิ่นจริงๆ เพราะเงื่อนไขของท้องถิ่นกลับถูกกดทับด้วยโครงสร้างรัฐรวมศูนย์ผ่านราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เข้าไปมีอำนาจในการกำหนดกติกาหรือนิยามความเป็นสถาบันท้องถิ่นผ่านเครื่องมือทางกฎหมายและนโยบายที่ถูกนำมาใช้ยึดเหี้ยมให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายเชิงสถาบันเพื่อกำหนดรูปแบบหรือคุณลักษณะในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขของท้องถิ่นที่ถูกจำกัดการตัดสินใจด้วยเครือข่ายเชิง

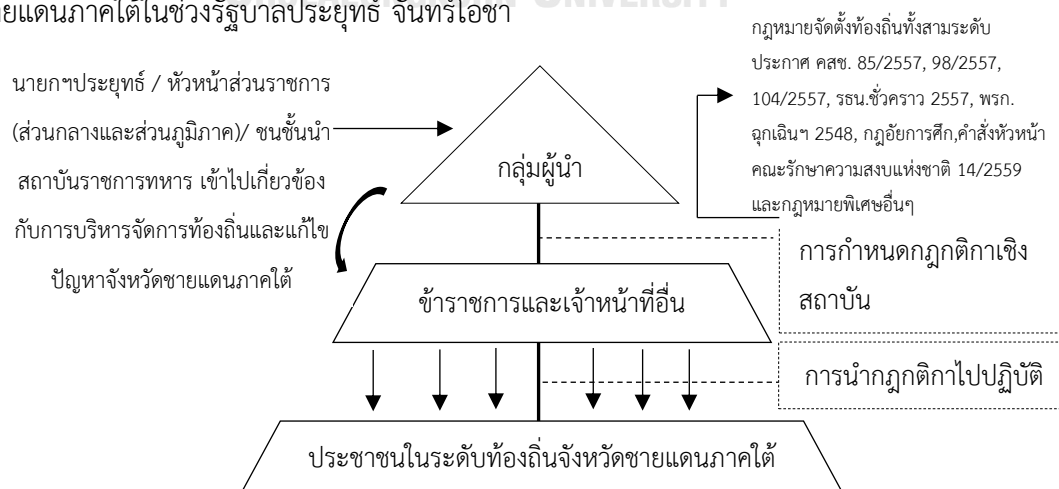
โครงสร้างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางแบบแยกส่วน และราชการส่วนภูมิภาคที่เข้าไปมีอำนาจนำเหนือราชการส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลานี้นั้นจึงยิ่งแสดงให้เห็นถึงความเข้มข้นของรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) ที่ผู้นำต้องการใช้กลไกของโครงสร้างของระบบราชการผ่านข้าราชการประจำที่มีสายสัมพันธ์กับราชการส่วนกลางในการเข้าไปขับเคลื่อนเจตนารมณ์แห่งรัฐเหนือองคาพยพที่มีอยู่ภายในราชการส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญการแข่งแซ่งการเลือกตั้งท้องถิ่นในช่วงเวลานี้นั้นจึงยิ่งเป็นการสนับสนุนให้โครงสร้างรัฐราชการทำงานได้เต็มศักยภาพตามแนวทาง Bureaucratic Tutelage (ธนบรรณ อุทองมาก, 2560, น. 26-27) ที่ระบบราชการมีส่วนสำคัญในการควบคุมกำกับกลไกการขับเคลื่อนภายในราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหนึ่งในนั้นคือการกำหนดคุณลักษณะเงื่อนไขความเป็นท้องถิ่นให้แก่เครือข่ายภายในโครงสร้างท้องถิ่น ฉะนั้น ภาพลักษณ์เชิงนโยบายที่ดูเหมือนจะให้ความสำคัญกับเครือข่ายประชาชนในระดับท้องถิ่น หรือสนับสนุนให้สถาบันท้องถิ่นสามารถใช้เงื่อนไขที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นในการขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นได้นั้น จึงมีลักษณะเป็นเพียงวาทกรรมเชิงนโยบายของรัฐที่กระทำขึ้นมาเพื่อกระชับความสัมพันธ์ทางอำนาจให้รัฐสามารถเข้าไปควบคุมกำกับทิศทางความเป็นไปของท้องถิ่นได้ใกล้ชิดมากขึ้นภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจที่ทุกอย่างถูกกำหนดโดยรัฐศูนย์กลาง ซึ่งหนึ่งในนั้นคือเงื่อนไขของท้องถิ่นต้องเป็นสิ่งที่รัฐส่วนกลางยอมรับได้

### 3. กติกา/กฎเกณฑ์ในการตัดสินใจเพื่อบริหารจัดการท้องถิ่น (Collective Choice Arrangements)

หลักเกณฑ์ข้อนี้พบว่าการบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจไว้ที่โครงสร้างระดับบนผ่านการรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้นเช่นเดียวกับพัฒนาการการปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในสามช่วงที่ผ่านมา ดังปรากฏให้เห็นจากโครงสร้างอำนาจการบังคับบัญชาที่มีลักษณะเป็นปิระมิด ซึ่งเป็นปฏิสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างรัฐส่วนกลางที่มีต่อสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นตามแนวทางการบริหารจัดการจากโครงสร้างสถาบันระดับบนลงสู่โครงสร้างสถาบันระดับล่าง (Top-Down Management) ทั้งนี้ การบริหารจัดการเหนือโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นกลับกลายเป็นโครงสร้างที่ผูกขาดอำนาจการตัดสินใจโดยเครือข่ายกลุ่มผู้นำจากส่วนกลางเป็นหลัก (Elite Model) ซึ่งเกิดขึ้นมาจากหลักการพื้นฐานที่ว่านโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือทางการปกครองที่เกิดขึ้นมาจากการพิจารณาคัดสรรโดยผู้นำ ซึ่งไม่ได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน หรือตัวแสดงที่มีอยู่ในโครงสร้างระดับท้องถิ่น (Dye, 2002; สุปรานี ธรรมพิทักษ์, 2561, น. 56) สิ่งเหล่านี้ยืนยันได้จากบทบาทเชิงอำนาจนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการกระทำการตัดสินใจเหนือโครงสร้างราชการท้องถิ่น ทั้งที่อยู่ในช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองอันเป็นผลพวงมาจากการรัฐประหาร และดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่มีอำนาจสูงสุด หรือการเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงต่อมา ซึ่งบทบาทความเป็นผู้นำในรัฐบาลช่วงเวลานี้กลับยังเป็น

การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจหลักเอาไว้ที่ส่วนกลางผ่านนายกรัฐมนตรีและเครือข่ายความสัมพันธ์ทางอำนาจกับตัวแสดงอื่น ดังปรากฏตัวอย่างจากการใช้อำนาจความเป็นชนชั้นนำหรือผู้นำในการกระทำการทางราชการเพื่อกำหนดกฎกติกา หรือการตัดสินใจในเรื่องต่างๆที่มีผลต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เช่น การใช้เครื่องมือทางการปกครองที่อยู่ในรูปของประกาศ คสช. ที่ 85/2557 และ 104/2557 ที่มอบอำนาจให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคระดับสูงเข้าไปมีบทบาทในการขับเคลื่อนการดำเนินงานภายในราชการส่วนท้องถิ่นแทนตัวแสดงที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน เป็นเหตุให้การดำเนินงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หรือ ประกาศ คสช. ที่ 98/2557 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 14/2559 และคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 19/2564 ที่เป็นการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง โดยจำกัดอำนาจเชิงสถาบันไว้เฉพาะสถาบันทหารผ่านกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งเป็นเครือข่ายเชิงสถาบันที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับรัฐส่วนกลางผ่านนายกรัฐมนตรี เป็นเหตุทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเหนือราชการส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลานี้จึงอยู่ภายใต้อำนาจการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีประยุทธ์ จันทร์โอชา และเครือข่ายทางอำนาจทางการทหารโดยตรง กระบวนการดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าการกระทำการตัดสินใจในการบริหารจัดการท้องถิ่นจึงมีลักษณะเป็นไปตามแนวทางตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model: Policy as elite preferences) ที่มักจะใช้ความพึงพอใจ (preferences) และค่านิยม (values) ของตนเองซึ่งเป็นชนชั้นนำในการเข้าไปกระทำการต่างๆผ่านเครื่องมือทางการปกครองเหนือสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่ทำให้ความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางแนวตั้ง (vertical) (ชนิตา จิตตรุทธะ, 2561, น. 69-70) ดังภาพ

รูปภาพที่ 70 กระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดกฎกติกาในการบริหารจัดการท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา



ที่มา : ปรับโดยผู้วิจัย (ศุภชัย ยาวะประภาฯ, 2554, น. 8)

จากภาพจึงแสดงให้เห็นโครงสร้างความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกระทำการตัดสินใจในการกำหนดกติกาเพื่อบริหารจัดการท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้รัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยเครื่องมือเหล่านี้ถูกนำไปใช้เพื่อจัดการ รับมือ หรือควบคุมกำกับทิศทางการพัฒนาเชิงสถาบันหรือตัวแสดงที่อยู่ภายใต้อำนาจให้ประพฤติปฏิบัติตามแนวทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐ เนื่องจากช่วงเวลานี้อยู่ภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองที่ร้อนระอุอันเป็นผลพวงจากการรัฐประหาร เป็นเหตุทำให้รัฐยิ่งเข้าไปมีอำนาจเหนือโครงสร้างท้องถิ่นเพื่อควบคุมกำกับ และยับยั้งการต่อต้านทางการเมืองทุกรูปแบบ รวมทั้งเข้าไปกำหนดกติกาหรือกลไกเชิงสถาบันภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอ้างเหตุผลที่มาจากบริบทแวดล้อมจากสถานการณ์ทางสังคมการเมืองเหล่านั้น หรือเหตุผลในเรื่องของการปฏิรูปโครงสร้างการเมือง และที่สำคัญในเวลาต่อมาทั่วประเทศ โดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เผชิญกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโควิด 19 อย่างหนักมากกว่าพื้นที่อื่นยิ่งทำให้รัฐใช้อำนาจเข้าไปกำหนดกลไกการบริหารจัดการเชิงสถาบันเหนือราชการส่วนท้องถิ่นผ่านเครื่องมือทางกฎหมาย หรือคำสั่งการในทางราชการที่มีความเข้มงวดและเข้มข้นมากขึ้น ด้วยมุ่งหวังว่าปฏิบัติการเหล่านั้นจะสามารถจัดการ รับมือ หรือควบคุมกำกับการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาต่างๆท่ามกลางสภาวะวิกฤติหลากหลายด้านที่เกิดขึ้นภายในสถาบันท้องถิ่นช่วงเวลานั้นได้ เนื่องจากเครื่องมือดังกล่าวมีสภาพบังคับและมีบทลงโทษรองรับ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมกำกับทิศทางการขับเคลื่อนเชิงสถาบันและพฤติกรรมของตัวแสดงในระดับท้องถิ่นท่ามกลางบริบทของการปฏิรูปทางการเมือง ความขัดแย้งหรือความรุนแรง และสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโควิด 19 ซึ่งถือเป็นองคาพยพของปัจจัยที่อาจสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐได้ (พิชญ์ เสถียรพงษ์, 2565, น. 87) เพราะฉะนั้นการบริหารราชการของรัฐผ่านชนชั้นนำหรือผู้ปกครอง ตั้งแต่ระดับหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้นำองค์กร หรือหัวหน้าส่วนราชการที่อยู่ในโครงข่ายความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับส่วนกลางผ่านกระทรวง ทบวง กรม ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หรือแม้แต่ชนชั้นนำในสถาบันทหารกลายเป็นตัวแสดงผู้เล่นหลักที่เข้าไปมีอิทธิพลทางอำนาจในการกระทำการตัดสินใจ หรือกำหนดความเป็นไปของสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่น เหตุนี้จึงทำให้กลไกการบริหารจัดการท้องถิ่นด้วยข้าราชการทางการเมือง หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่น การถอดถอนผู้นำท้องถิ่น และการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงถูกปิดกั้นด้วยข้ออ้างเรื่องการปฏิรูปทางการเมืองและสถานการณ์แพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19 ที่ระบาดหนักในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยิ่งทำให้รัฐกลับมุ่งเน้นการใช้โครงสร้างการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจเพื่อรองรับกับสถานการณ์ดังกล่าวที่เข้มงวดกว่ายุคที่ผ่านมา

#### 4. การติดตามและควบคุมดูแล (Monitoring)

การบริหารจัดการท้องถิ่นในมิติของการติดตามและควบคุมดูแลเครือข่ายเชิงสถาบันในช่วงเวลานี้พบว่ามึลักษณะการบริหารจัดการเครือข่ายเชิงสถาบันในโครงสร้างตามแนวทางการรวมศูนย์อำนาจที่ได้เกริ่นกล่าวไปแล้วข้างต้น และไม่ได้แตกต่างไปจากยุคก่อนหน้านี้ เพียงแต่ในยุคนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความชัดเจนของปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐที่กระทำเหนือโครงสร้างท้องถิ่นผ่านเครื่องมือทางการปกครองที่มีหลากหลายรูปแบบอันจะช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับกระบวนการสร้างอำนาจนำเหนือเครือข่ายเชิงสถาบันที่อยู่ภายใต้โครงสร้าง โดยเฉพาะการบริหารจัดการท้องถิ่นตามแนวทางการบริหารจัดการแบบรัฐราชการในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านทางการปกครองภายหลังการรัฐประหารที่รัฐมุ่งแก้ปัญหาและปรับปรุงปฏิรูปโครงสร้างทั้งหมดภายในรัฐ ส่งผลให้เวลานี้จึงทำให้รัฐเลือกใช้กลไกของระบบราชการและเครือข่ายตัวแสดงประเภทข้าราชการประจำ โดยเฉพาะในภาคส่วนที่อยู่ในราชการส่วนภูมิภาคให้เข้าไปมีบทบาททางอำนาจในสถาบันแทนที่ตัวแสดงประเภทข้าราชการทางการเมืองที่ตกอยู่ในภาวะชะงักงัน หรือถูกแซ่แข่งไม่ให้มีกลไกการเลือกตั้ง ดังปรากฏจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 85/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 104/2557 เรื่องการกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้งสองฉบับได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญแก่เครือข่ายเชิงโครงสร้างในราชการส่วนภูมิภาคให้เข้าไปมีบทบาททางอำนาจนำเหนือเครือข่ายตัวแสดงอื่นในราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การให้ความสำคัญกับผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในการคัดเลือกตัวแสดง หรือมีอำนาจในการตัดสินใจภายในโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นทั้งในมิติการคัดเลือกการสรรหาผู้บริหาร หรือการกำกับดูแลและติดตามเรื่องงบประมาณในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“...เมื่อมีกรณีต้องเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งทำหน้าที่คัดเลือกบุคคล ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน...” (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 21 กรกฎาคม-a)

“...ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการ นโยบาย ประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติอย่างเคร่งครัด...” (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 21 กรกฎาคม-b)

ตัวอย่างดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินเหนือโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลานี้ รัฐบาลกลางมีรูปแบบการบริหารจัดการเชิงสถาบันที่เป็นไปตามแนวทางรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) ที่ให้ความสำคัญกับเครือข่ายตัวแสดงที่อยู่ในราชการส่วนภูมิภาคเข้า



ไปมีบทบาทในการติดตามและควบคุมดูแล (Monitoring) การดำเนินงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนการคัดเลือกตัวแทนที่ต้องผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ และการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งล้วนเป็นเครือข่ายตัวแสดงที่อยู่ในโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ การกำหนดคุณสมบัติสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ต้องเป็นผู้รับราชการหรือเคยรับราชการในเขตจังหวัดระดับตำแหน่งตั้งแต่ชำนาญการพิเศษหรือระดับ 8 โดยต้องมีความสามารถตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ประกอบด้วย มีความรู้ความสามารถทางการคลังท้องถิ่น การศึกษาท้องถิ่น การอนามัยและสาธารณสุข กฎหมาย ทฤษฎีการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น โยธาธิการ ผังเมือง หรือโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 21 กรกฎาคม-a) เหตุนี้จึงทำให้กระบวนการดังกล่าวนำมาซึ่งการขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงานและบริหารจัดการของเครือข่ายตัวแสดงชนชั้นนำที่เดิมมีอยู่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เหตุนี้ การนำเอาเครือข่ายข้าราชการประจำระดับสูงมาแทนที่ข้าราชการทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นจึงยิ่งตอกย้ำให้เห็นว่ารัฐส่วนกลางให้ความสำคัญกับเครือข่ายของตัวแสดงในโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคมากกว่าตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่รัฐอาจจะไม่ได้ให้ความไว้วางใจ ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้เมื่อถูกคัดเลือกเข้ามาทำหน้าที่แทนข้าราชการทางการเมืองในระดับผู้บริหารท้องถิ่น และทำงานร่วมกับข้าราชการประจำในตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตำแหน่งอื่น และแม้ในระยะหลังจะเปิดให้มีการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่น อันเป็นผลพวงมาจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 และประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่องกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับในเวลาต่อมาในช่วงระหว่างปี 2563-2564 หากแต่กลไกการบริหารจัดการเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบันท้องถิ่นกลับยังคงอยู่ภายใต้อำนาจของเครือข่ายตัวแสดงฝ่ายปกครองในสังกัดราชการส่วนภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง ในขณะที่นายอำเภอเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่อำเภอ และเป็นผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมการปกครอง, 2560, น. 27) ซึ่งภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการติดตาม และควบคุมดูแล ได้แก่ การส่งเสริม อุดหนุน สนับสนุน และควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆมาตรวจ การเข้าไปมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติในทางที่อาจเป็นการเสียหาย อำนาจในการเรียกสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาชี้แจงในประเด็นต่างๆ เป็นต้น (กรมการปกครอง, 2560, น. 28)

นอกจากนี้รัฐผ่านกระทรวงมหาดไทยยังได้เลือกใช้เครื่องมือทางการปกครองผ่านนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำมาใช้ควบคุมกำกับทิศทางการ

ขับเคลื่อนการดำเนินงานของสถาบันให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดในแต่ละรอบปี ประกอบด้วย แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาว และแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกำหนดหรือระบุให้เห็นถึงกิจกรรมหรือโครงการเอาไว้ ทั้งนี้ รัฐจะกำหนดกลไกการควบคุมกำกับผ่านการจัดตั้ง คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งเป็นข้าราชการประจำในโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคให้เข้าไปมีส่วนในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนั่นได้ทำให้เห็นปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทนำในมิติการควบคุมกำกับกับการดำเนินงานเหนือสถาบันในราชการส่วนท้องถิ่น

ขณะที่อีกด้านหนึ่งการขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลับได้รับผลกระทบจากการขับเคลื่อนการดำเนินงานในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงที่ทำให้โครงสร้างการติดตามและควบคุมดูแล (Monitoring) มีหลายระดับที่เข้าไปซ้อนทับการดำเนินงานตามปกติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังปรากฏจากกรอบกฎกติกา กฎหมาย หรือนโยบายความมั่นคงที่เกี่ยวข้องการการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 98/2557 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 30 กรกฎาคม-b) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 14/2559 คณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ราชกิจจานุเบกษา, 2559, 4 เมษายน) และคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 19/2564 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2564, 29 กันยายน) รวมทั้งการประกาศใช้กฎอัยการศึก และพระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่ทำให้เครือข่ายเชิงโครงสร้างในระดับท้องถิ่นกลับถูกรอบทับด้วยการติดตามและควบคุมดูแล (Monitoring) ของหน่วยงานความมั่นคงที่อยู่ในโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคอีกระดับชั้นหนึ่ง ประกอบด้วย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.ภาค 4 สน.) ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเครือข่ายสถาบันด้านความมั่นคงในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นทหาร ตำรวจ ฝ่ายปกครอง และเครือข่ายราชการส่วนภูมิภาคที่รัฐให้อำนาจ ซึ่งเป็นเครือข่ายสถาบันที่เข้าไปมีความสัมพันธ์เหนือโครงสร้างท้องถิ่นที่ทำให้เครือข่ายเชิงสถาบันในราชการส่วนท้องถิ่นจำต้องเข้าไปมีส่วนในการตอบสนองหรือให้การสนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจด้านความมั่นคงดังกล่าวในทางอ้อมซึ่งเป็นภารกิจอีกด้านหนึ่งที่เพิ่มเติมเข้ามานอกเหนือจากภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฉะนั้น กลไกการติดตามและควบคุมกำกับสถาบันในราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากจะเป็นการติดตามผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นที่ถูกกำหนดผ่านกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้น สถาบันในโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ยังถูกควบคุมติดตามผ่านเครือข่ายสถาบันอื่นที่อยู่ในราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีภารกิจด้านความมั่นคง หรือภารกิจด้านการ

พัฒนาที่ทำให้เกิดการซ้อนทับกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นสถาบันที่มีหน้าที่รองรับการขับเคลื่อนการดำเนินงานของเครือข่ายสถาบันอื่น เหตุนี้โดยสรุปจึงทำให้เห็นว่ากลไกการป้องกัน และการติดตามควบคุมของรัฐต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเกี่ยวข้องกับทั้งในภารกิจพื้นฐาน และภารกิจเพิ่มเติมที่ถูกกำหนดผ่านเงื่อนไขกฎหมาย และบริบทความเป็นพื้นที่พิเศษซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้สถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเวลานี้กลายเป็นสถาบันที่ต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหาร การติดตาม และการควบคุมกำกับ (Monitoring) ด้วยกลไกต่างๆที่ถูกกำหนดโดยรัฐราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค รัฐแยกส่วนจากส่วนกลาง หรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบอำนาจภายใต้โครงสร้างการควบคุมกำกับผ่านการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจที่มีรัฐส่วนกลางเป็นผู้กุมอำนาจสูงสุด

### 5. การกำหนดบทลงโทษ (Sanction)

การกำหนดบทลงโทษโดยรัฐส่วนกลางต่อสถาบันและตัวแสดงที่อยู่ภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วงเวลานี้พบว่า เป็นการกำหนดบทลงโทษผ่านเครื่องมือทางกฎหมายของรัฐที่ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมกำกับพฤติกรรมทางสังคมของตัวแสดงในระดับท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้กรอบกฎเกณฑ์ของนโยบายแห่งชาติ หรือเจตจำนงของผู้นำแห่งรัฐที่มีสถานภาพเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรี โดยเครื่องมือที่มีสภาพบังคับดังกล่าวจะช่วยควบคุมกำกับทิศทางการขับเคลื่อนเชิงสถาบันภายใต้สภาพแวดล้อมในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองที่มาจากการรัฐประหาร สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ และหมายรวมถึงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโควิด 19 ดังปรากฏตัวอย่างสภาพบังคับที่ระบุไว้ในกฎหมาย ประกอบด้วย

1. การกำหนดบทลงโทษตัวแสดงผู้ปฏิบัติงานที่อยู่ภายในโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ (ซึ่งไม่ได้แตกต่างไปจากยุคที่ผ่านมา)

การกำหนดบทลงโทษในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

“มาตรา 79 ในกรณีที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดินฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการสอบสวนก็ได้

ถ้าหากผลการสอบสวนปรากฏว่านายองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีพฤติกรรมเช่นนั้นจริง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้รัฐมนตรีใช้ดุลพินิจสั่งให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ้นจากตำแหน่ง คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด”

(ราชกิจจานุเบกษา, 2540, 12 ตุลาคม-a, น. 25)

การกำหนดบทลงโทษในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476

“มาตรา 73 เมื่อความปรากฏโดยมีหลักฐานตามสมควรต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา 71 วรรคสอง ว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลผู้ใด จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือประพฤติดินฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอที่สั่งการตามมาตรา 72 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยพลันและให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภออาจขยายเวลาการสอบสวนออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน...”

“มาตรา 73/1 เมื่อผลการสอบสวนตามมาตรา 73 ปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกสอบสวน ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของนายอำเภอ ให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่ง ถ้าเป็นการดำเนินการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตายหรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี โดยในคำสั่งดังกล่าวให้ระบุเหตุที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งไว้ และให้มีผลตั้งแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่ง แต่ไม่กระทบต่อการดำเนินงานและการรับค่าตอบแทนที่ได้กระทำไปก่อนวันที่มีคำสั่งนั้นถ้าในขณะที่มีคำสั่งดังกล่าวผู้นั้นกำลังดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอันเป็นผลจากการเลือกตั้งต่างวาระหรือต่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกัน ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งที่กำลังดำรงอยู่ด้วย และให้ถือว่าวันที่สั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาต้องห้ามการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน...” (ราชกิจจานุเบกษา, 2496, 17 กุมภาพันธ์, น. 27-28)

การกำหนดบทลงโทษในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

“มาตรา 90/1 เมื่อความปรากฏโดยมีหลักฐานตามสมควรต่อนายอำเภอว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใด จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือประพฤติดินฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือฝ่าฝืนคำสั่งของนายอำเภอที่สั่งการตามมาตรา 90 วรรคสาม ให้นายอำเภอดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยพลัน และให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง...”

“มาตรา 92 เมื่อผลการสอบสวนตามมาตรา 90/1 ปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกสอบสวน ให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจาก

ตำแหน่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ไม่ว่าจะผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตาย หรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี โดยในคำสั่งดังกล่าวให้ระบุเหตุที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งไว้ และให้มีผลตั้งแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่ง แต่ไม่กระทบต่อการดำเนินงานและการรับค่าตอบแทนที่ได้กระทำไปก่อนวันที่มีคำสั่งนั้น” (ราชกิจจานุเบกษา, 2537, 26 พฤศจิกายน, น. 34-36)

2. การกำหนดบทลงโทษตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งท้องถิ่น (คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้สมัครเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง)

รัฐได้สร้างเครื่องมือทางปกครองที่อยู่ในรูปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 50(7) กำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทย และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 หมวด 10 บทลงโทษ มาตรา 116-141 ที่ได้กำหนดบทลงโทษต่างๆแก่ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเลือกตั้ง ประกอบด้วย บทลงโทษคณะกรรมการการเลือกตั้ง บทลงโทษผู้สมัครเลือกตั้ง บทลงโทษผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

ตัวอย่างการกำหนดบทลงโทษคณะกรรมการการเลือกตั้ง

“มาตรา 119 กรรมการการเลือกตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้ตรวจการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ จงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร หรือกระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยทุจริตหรือประพฤตินิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง” (ราชกิจจานุเบกษา, 2562, 16 เมษายน, น. 306)

ตัวอย่างการกำหนดบทลงโทษผู้สมัครเลือกตั้ง

“มาตรา 120 ผู้ใดลงสมัครรับเลือกตั้งโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี” (ราชกิจจานุเบกษา, 2562, 16 เมษายน, น. 306)

ตัวอย่างการกำหนดบทลงโทษผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งท้องถิ่น

สำหรับการกำหนดบทลงโทษผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งท้องถิ่นนั้นมีผลเพียงการจำกัดสิทธิบางประการ ได้แก่ การถูกจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมัครรับเลือกเป็นวุฒิสภา การถูกจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น การถูกจำกัดสิทธิในการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการ

ลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น การถูกจำกัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งข้าราชการทางการเมืองตามกฎหมายระเบียบข้าราชการทางการเมือง และข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง การถูกจำกัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งรองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยเลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ประธานที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562, น. 2)

3. การกำหนดบทลงโทษตัวแสดงที่อยู่ภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นตามกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านความมั่นคง

การกำหนดบทลงโทษในพระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการปกครองที่ยังคงถูกนำมาใช้ในช่วงเวลานี้

“มาตรา 18 ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนด ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 หรือมาตรา 13 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”(ราชกิจจานุเบกษา, 2548, 16 กรกฎาคม-A, น. 8)

จากตัวอย่างที่กล่าวข้างต้นได้แสดงให้เห็นกลไกการปกครองของรัฐเหนือโครงสร้างสถาบันระดับภูมิภาคและท้องถิ่นที่มีองค์ประกอบของเครื่องมือทางกฎหมายที่ถูกนำมาใช้เพื่อกำหนดพฤติกรรมเชิงสถาบันและตัวแสดงที่มีอยู่ในโครงสร้างสถาบันระดับล่างให้มีแนวโน้มที่จะแสดงพฤติกรรมบางอย่างออกมา โดยที่พฤติกรรมเหล่านั้นมีความสอดคล้องกับเจตจำนงของรัฐ เพราะฉะนั้นกระบวนการดังกล่าวจะเกิดขึ้นเป็นผลสำเร็จได้นั้น รัฐส่วนกลางจึงต้องอาศัยเครื่องมือทางการปกครองที่มีสภาพบังคับและมีบทลงโทษรองรับหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เช่น การสั่งให้ตัวแสดงพ้นจากอำนาจหน้าที่ หรือออกจากราชการ การระวางโทษจำคุก หรือปรับ การจำกัดสิทธิบางอย่างในอนาคต เป็นต้น ซึ่งสุดท้ายปฏิบัติการของรัฐในลักษณะดังกล่าวจะช่วยสร้างพฤติกรรมเชิงสถาบันและกำหนดการกระทำของตัวแสดงให้มีปฏิริยาบางอย่างที่สอดคล้องกับความต้องการของรัฐ

กระบวนการกำหนดบทลงโทษจึงเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งที่สถาบันในโครงสร้างรัฐส่วนกลางนำมาใช้เพื่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ และเครือข่ายเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามตามเจตจำนงที่รัฐต้องการโดยไม่สามารถฝ่าฝืนได้ กลไกการกำหนดบทลงโทษของรัฐจึงถูกนำมาใช้เป็นองค์ประกอบในการจัดระเบียบสถาบันภายในรัฐให้เชื่อมโยงมาสู่ผู้มีอำนาจหลักในโครงสร้างรัฐส่วนกลาง ซึ่งสุดท้ายการกระทำการปกครองในลักษณะดังกล่าวจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งและความได้เปรียบให้กับรัฐส่วนกลางสามารถที่จะบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจเหนือโครงสร้างสถาบันต่างๆภายในรัฐได้เป็นผลสำเร็จ

## 6. กลไกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanisms)

เมื่อพิจารณาความขัดแย้งเชิงสถาบันภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนายกา ประยุทธ์ จันทร์โอชา พบว่ามีความขัดแย้งอยู่ 2 ระดับ คือ

**1. ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำท้องถิ่น และชาวบ้านที่อยู่ในท้องถิ่น** กล่าวคือ เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมาจากเงื่อนไขของผลประโยชน์ของแต่ละชุมชนภายในท้องถิ่นได้รับไม่เท่าเทียมกัน หรือ ถูกเลือกปฏิบัติบางประการในแง่ของการให้บริการสาธารณะแก่เครือข่ายประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นที่ เข้าถึงหรือได้รับไม่เหมือนกัน ซึ่งเงื่อนไขความขัดแย้งดังกล่าวพบว่าเป็นเงื่อนไขทั่วไปที่เกิดขึ้นในชุมชน ท้องถิ่นซึ่งไม่ได้แตกต่างกันไปจากพื้นที่อื่น ขณะที่ความขัดแย้งในเรื่องของการวางตัวระหว่างรัฐกับ ประชาชนในท้องถิ่นให้มีความเป็นกลางนั้นอาจจะไม่ได้เป็นเงื่อนไขลำดับต้นๆที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง ระหว่างชนชั้นนำท้องถิ่น กับชาวบ้านในพื้นที่เหมือนยุคที่ผ่านมาที่เต็มไปด้วยเหตุการณ์ความรุนแรงใน พื้นที่ ซึ่งเป็นเหตุที่ทำให้ชนชั้นนำในท้องถิ่นต้องปรับการวางตัวเพื่อไม่ให้เกิดความเข้าใจผิดจนอาจ นำมาซึ่งชีวิตได้ อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าเงื่อนไขดังกล่าวจะไม่ได้มีอยู่ในปัจจุบัน เพียงแต่ระดับ ความเข้มข้นอาจจะไม่ได้รุนแรงเท่ากับยุคที่ผ่านมา ดังการให้สัมภาษณ์

“...มันไม่มีอะไรแล้วครับในปัจจุบัน เพียงแต่ความรุนแรงที่เคยเกิดขึ้นในช่วงต้นๆใน สมัยก่อนมันได้นำมาสู่การสร้างรอยร้าวระหว่างกัน รอยร้าวตรงนั้นมันไม่ได้แสดงออกเชิง พฤติกรรมอยู่แล้ว มันเป็นส่วนลึก และเราก็ไม่ได้มีปัญหาอะไรในการทำงานเป็นตัวกลางระหว่าง รัฐ กับประชาชนในท้องถิ่นเหมือนช่วงเหตุการณ์เยอะๆที่เราต้องวางตัวให้เป็น แต่ปัจจุบันก็ไม่ได้มี อะไรมากมาย ก็ไปมาหาสู่กันได้ ยังสามารถกินข้าวร่วมหม้อข้าวเดียวกันได้...” (บังเลาะ เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตันหยงลิมอ อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้ สัมภาษณ์, 15 พฤศจิกายน 2564)

“ในพื้นที่ตรงนี้พื้นที่ที่เสี่ยงเลยนะ เพราะก่อนหน้านี้พื้นที่ตรงนี้มีเหตุการณ์ หลายนเหตุการณ์ มีการยิงกัน มีการวางระเบิดกันหน้า อบต. เลย แต่ช่วงหลังๆมาตอนนี้ก็ไม่มี เหตุการณ์แล้ว แต่ก่อนหน้านี้มันก็คือมีบ่อย ก็ทำให้เกิดความหวาดระแวงมากในการปฏิบัติงาน เพราะเราต้องทำงานกับชุมชนกับท้องถิ่น และต้องทำงานกับรัฐด้วย ตรงนี้แหละมันทำให้วางตัว ลำบาก บางทีพื้นที่ก็ไม่กล้าลงพื้นที่นะแต่ก่อนช่วงเหตุการณ์เยอะ เพราะเราไม่รู้ว่าจะอยู่ฝั่งไหน เราจะเอนเอียงไปทางใดทางหนึ่งมากก็ไม่ได้ แต่ตอนนี้ปัญหาเหล่านั้นไม่มีแล้ว หรืออาจมีอยู่บ้าง แต่ไม่ได้กลัวเหมือนแต่ก่อน...” (ลำละห์ กะละหะ ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วน ตำบลเรือเสาะออก อำเภอเรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2564)

จากการให้สัมภาษณ์ดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่าเงื่อนไขของความขัดแย้งระหว่างตัวแสดงที่เป็น ชนชั้นนำท้องถิ่น กับเครือข่ายประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นไม่ได้เกิดขึ้นมาจากเงื่อนไขของการวางตัว เหมือนกับช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร หากแต่ปัจจุบันความขัดแย้งระหว่าง 2 กลุ่มคือ ชนชั้นนำหรือ

ผู้บริหารท้องถิ่น กับประชาชนหรือชาวบ้านในพื้นที่นั้นเป็นความขัดแย้งที่มาจากเรื่องผลประโยชน์เชิงการพัฒนา หรือการเข้าถึงบริการสาธารณะที่ได้ไม่เท่ากันในแต่ละพื้นที่ ซึ่งขึ้นอยู่กับความเป็นพื้นที่ฐานเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นคนนั้นๆ ดังการให้สัมภาษณ์

“นายกฯที่ไม่ค่อยลงไปปฏิสัมพันธ์กับชุมชนเท่าไร เหมือนกับผู้นำคนไหนที่แคๆ แกก็ จะคุยแต่กับผู้นำคนนั้น แต่ถ้าผู้นำคนไหนไม่โอเค แกก็ไม่ลงไปคุยด้วย ในเรื่องการพัฒนา ก็เช่นเดียวกัน แกก็จะพัฒนา หรือลงโครงการต่างๆในพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงของแก ถ้าอันไหนที่ไม่ใช่ฐานเสียงของแก แกก็ไม่ลง การพัฒนาที่ไม่ค่อยครอบคลุม จะครอบคลุมเฉพาะพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงของตัวเอง...” (สุมาลี ขาญแก้ว ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบึงสาเรง อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2564)

“ผลงานของนายกฯที่ทำต่อประชาชน ผมพูดตรงๆละกันนะครับว่า ไม่มี คือไม่ได้ส่งเสริม ชุมชนด้านไหนเป็นพิเศษ เพราะประชาชนเห็นเงินหน้างานเป็นหลัก ยิ่งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เขาเห็นเรื่องนั้นเป็นเรื่องใหญ่...พอนายกฯเข้ามาได้ เขาก็สนใจแล้ว เมื่อเขาได้รับการเลือกตั้งแล้ว เขาก็ต้องได้รับประโยชน์ในการที่จะสามารถถอนทุนคืนไป เพราะเขาก็ลงทุนเข้ามา ซึ่งมันก็สะท้อนกลับไปกลับมาอะไรแบบนี้ครับ ตรงนี้แหละที่มันทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับชาวบ้าน เพราะชาวบ้านเขาไม่ได้รับผลประโยชน์อะไรจากการพัฒนาเลย...” (เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลเฉลิม อำเภอกระแจะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 5 พฤศจิกายน 2564)

ฉะนั้น ปัญหาที่ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำท้องถิ่น และชาวบ้านที่อยู่ในท้องถิ่น จึงมีปัญหาลึกๆอยู่ที่ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงการบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้งเชิงการพัฒนาเป็นหลักอันมีที่มาจากเหตุปัจจัยของการขาดธรรมาภิบาล (Good Governance) ของผู้นำท้องถิ่นที่ไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรหรือการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส สำนึกรับผิดชอบ และพัฒนาให้มีความสอดคล้องกับชุมชนท้องถิ่น (พัชรี สีโรรส และคณะ, 2561, น. 21) เหตุนี้ เมื่อผู้นำท้องถิ่นขาดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่เป็นไปตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับประชาชนในท้องถิ่นที่เข้าไม่ถึงการพัฒนาต่างๆ เหล่านี้กันอย่างเท่าเทียมกันในพื้นที่ อันสืบเนื่องมาจากการเลือกปฏิบัติที่ทำให้ขาดความครอบคลุมในการเข้าถึงทรัพยากรและทำให้ผลลัพธ์ของการพัฒนาไม่ได้รับการยอมรับจากเครือข่ายตัวแสดงภายในโครงสร้างท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลทำให้ระดับความเชื่อมั่นหรือไว้วางใจ (trust) ที่มีต่อผู้นำท้องถิ่นลดลง

เหตุนี้ ความบาดหมางและความขัดแย้งของเครือข่ายตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่มีต่อตัวแสดงในระดับชนชั้นนำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ที่ได้รับไม่เท่าเทียมกันอันมาจากการขาดธรรมาภิบาลของผู้นำท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติหรือเลือกพัฒนาบางพื้นที่ ซึ่งเป็นเหตุทำให้หลายพื้นที่ไม่สามารถเข้าถึงการพัฒนาต่างๆขององค์กรปกครองส่วน



ท้องถิ่นได้ ขณะเดียวกันปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวก็มาจากประชาชนในท้องถิ่นเช่นเดียวกันที่ไม่ได้ยึดหลักในการพิจารณาองค์ประกอบในระดับตัวบุคคลที่สมควรจะเป็นผู้นำท้องถิ่น หากแต่ดูจากผลประโยชน์เฉพาะหน้าที่อยู่ในรูปของตัวเงินที่ทำให้ผลลัพธ์ของการพัฒนาในเวลาต่อมาเผชิญกับสภาพปัญหา และการเข้าไม่ถึงหรือไม่ได้รับการจัดสรรทรัพยากรที่มีคุณค่าเหล่านั้นได้

## 2. ความขัดแย้งระหว่างท้องถิ่น และรัฐ

ความขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นและรัฐในช่วงของรัฐบาลนายกาประยุทธ์ จันทร์โอชาเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมาจากผลพวงของการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินใน 2 ลักษณะที่ไม่ได้แตกต่างไปจากยุคที่ผ่านมา ประกอบด้วย

1. การขับเคลื่อนนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวคิดในลักษณะที่เข้มงวดจริงจัง และเด็ดขาดผ่านเครื่องมือทางการปกครองทั้งที่อยู่ในรูปของกฎหมายพื้นฐาน การออกกฎหมายพิเศษ ประกาศหรือคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคำสั่งการอื่นๆของนายกาประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ทำให้เครื่องมือเหล่านี้กลายเป็นกลไกในการควบคุมกำกับพฤติกรรมเชิงสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่ถูกควบคุมด้วยกลไกที่มีสภาพบังคับและมีบทลงโทษรองรับหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐเหล่านั้น ดังปรากฏชัดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ที่ให้อำนาจพิเศษแก่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่สามารถใช้อำนาจพิเศษในการกระทำต่างๆที่มีผลในทางการบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการได้อย่างไร้ขีดจำกัด ดังปรากฏให้เห็นจากคำสั่งฉบับแรกที่ใช้มาตรา 44 คือ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2557 ที่นำไปสู่การแก้ไของค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นชุดใหม่ ตามมาด้วยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2558 ซึ่งเป็นฉบับสำคัญออกมาใช้แทนที่กฎอัยการศึก โดยกำหนดให้ทหารเข้ามามีอำนาจจับกุม คุมขังประชาชนไว้ในค่ายทหาร เรียกคนไปรายงานตัว สั่งห้ามชุมนุมตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป และให้ทหารเข้ามามีอำนาจดำเนินคดีทางการเมืองแทนตำรวจได้ (โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน : iLaw, 2561) ประกอบกับความต่อเนื่องในการนำเครื่องมือทางกฎหมายที่อยู่ในรูปของพระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาบังคับใช้เหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งที่อยู่ภายใต้บริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยืดเยื้อมาถึงยุคนี้ หรือสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโควิด 19 ที่ยิ่งเป็นการควบคุม กำกับ หรือบีบบังคับให้โครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่มาจากราชการส่วนกลางอย่างเคร่งครัดกระทั่งขาดหลักการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวทางประชาธิปไตยซึ่งเป็นสิ่งที่ควรจะมี ปฏิบัติการผ่านเครื่องมือทางการปกครองที่มีความเข้มงวดดังกล่าวจึงเป็นที่มาที่ทำให้สถาบันและตัวแสดงในโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดน

ภาคใต้ต้องกลายเป็นกลุ่มที่ถูกกดขี่ กดทับ และลดทอนศักยภาพความเป็นตัวตนของตัวเองลงไป เพราะเครื่องมือทางการปกครองที่รัฐสร้างขึ้นมามีแนวโน้มกลับเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการใช้ อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการกระทำต่างๆที่เอื้อต่อการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล

เครื่องมือทางการปกครองที่ถูกนำมาใช้กับการบริหารจัดการเครือข่ายเชิงสถาบันของรัฐใน ลักษณะดังกล่าวภายใต้การนำของรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการ ควบคุมกำกับสถาบัน ซึ่งหนึ่งในนั้นคือราชการส่วนท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการ แบบรวมศูนย์อำนาจที่เบ็ดเสร็จ อันจะช่วยเสริมสร้างความเป็นเอกภาพและความมั่นคงในการบริหาร ปกครองของประเทศได้ แต่ข้อเสียของกระบวนการดังกล่าวได้นำมาซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นโดยไม่ให้มีศักยภาพที่จะคิด หรือแสดงออกซึ่งความเป็นตัวตนที่สอดคล้องกับ บรรทัดฐานทางสังคมท้องถิ่น

2. การขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการสร้างกลไกทางวาทกรรมเพื่อแยกความ แตกต่างระหว่างพื้นที่พิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และพื้นที่ทั่วไปในจังหวัดอื่น กล่าวคือ รัฐบาล ประยุทธ์ จันทร์โอชายังคงสืบทอดการบริหารจัดการเหนือพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ไม่ได้แตกต่าง ไปจากยุคก่อนหน้าด้วยการกำหนดภาพลักษณ์ของพื้นที่เป็น 2 ลักษณะ ประกอบด้วย (1) พื้นที่ เปราะบาง หรือพื้นที่ที่มีความอ่อนแอ ซึ่งถูกนิยามว่าเป็นพื้นที่สีแดงหรือพื้นที่ความมั่นคงที่รัฐต้องเข้าไป ควบคุมดูแลกำกับโดยใช้เครื่องมือทางการปกครองแบบพิเศษอย่างใกล้ชิด และ (2) พื้นที่ทั่วไป ซึ่งใช้ โครงสร้างการบริหารจัดการเหมือนกับพื้นที่อื่น ฉะนั้น การแยกให้เห็นความแตกต่างในการบริหาร จัดการของภาครัฐดังกล่าวจึงเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐพยายามสร้างวาทกรรมด้วยการกำหนด ภาพลักษณ์ที่แตกต่างกันสองพื้นที่ โดยพื้นที่หนึ่งเป็นภาพลักษณ์เชิงลบที่มีสภาพท้องถิ่นอ่อนแอ อันตราย และปราศจากความมั่นคงซึ่งรัฐต้องสร้างเครื่องมือประกอบอื่นขึ้นมาใช้ในการบริหารจัดการ เพื่อควบคุมกำกับสถาบันไม่ให้อยู่ในสภาวะแตกกระจัดกระจาย หรือสุ่มเสี่ยงต่อภัยอันตรายด้านความ มั่นคง กับอีกพื้นที่หนึ่งที่รัฐมองว่ามีศักยภาพหรือมีความพร้อมที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ โดยปราศจากการต่อต้านมากกว่า พื้นที่นั้นก็จะถูกรัฐเลือกนำเอากฎเกณฑ์ทั่วไปในการบริหารจัดการ ภาครัฐมาบังคับใช้ ฉะนั้น ความแตกต่างผ่านการสร้างภาพลักษณ์ของพื้นที่ และการกำหนดกลไกการ บริหารจัดการเหนือพื้นที่ที่แตกต่างกันของรัฐ จึงทำให้เห็นกลไกในการประกอบสร้างวาทกรรม หรือ อุดมการณ์บางอย่างของรัฐที่ทำให้พื้นที่ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกมองด้วยสายตาของความเป็น อื่นที่มีศักยภาพเชิงลบ อ่อนแอ และเป็นพื้นที่เสี่ยงอันตรายที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมกำกับผ่าน เครื่องมือทางการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจที่มีความเข้มงวดมากกว่าพื้นที่อื่น

ฉะนั้น กลไกการประกอบสร้างทางวาทกรรมที่ให้ภาพลักษณ์เชิงลบต่อพื้นที่จังหวัดชายแดน ภาคใต้จึงสะท้อนให้เห็นว่ารัฐพยายามสร้างพื้นที่ดังกล่าวให้มีสภาพอ่อนแอ ไร้ศักยภาพ และไม่มี ความสามารถที่จะบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง การสร้างภาพลักษณ์ดังกล่าวจึงเป็นกระบวนการยืนยัน

ให้เห็นถึงความจำเป็นของรัฐที่ต้องเข้าไปใช้อำนาจบางอย่างในการกดทับผ่านการควบคุมกำกับ การขับเคื่อนเชิงสถาบันอย่างใกล้ชิด โดยที่ภาพลักษณ์เหล่านั้นมีส่วนสำคัญต่อการประกอบสร้างเหตุผล เพื่อรองรับความชอบธรรมในการใช้อำนาจของรัฐผ่านเครื่องมือต่างๆเหนือโครงสร้างท้องถิ่นจังหวัด ชายแดนภาคใต้ที่แม้จะทำให้สถาบันท้องถิ่นต้องตกอยู่ในสภาวะถูกกดทับ (forced integration) แต่ก็เป็น การถูกกดทับด้วยเงื่อนไขความจำเป็นที่มาจากองค์ประกอบสร้างภาพลักษณ์ที่รัฐสร้างขึ้นมา อย่างไรก็ดีตาม แมื่อด้านหนึ่งของการสร้างวาทกรรมจะให้ภาพลักษณ์บางอย่างที่มีนัยยะเป็นการส่งเสริม การใช้อำนาจของรัฐต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่อีกด้านหนึ่งกระบวนการเหล่านั้นได้นำมาซึ่ง การหล่อหลอม และสืบทอดทัศนคติ หรือความรู้สึกที่เกลียดชัง แยกแยะ และไม่พอใจของบรรดา เครือข่ายตัวแสดงที่มีอยู่ภายในท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการปลูกสร้างและรักษาความ ชัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นให้หยั่งรากลึกกลงไปในพื้นที่มากขึ้น และสิ่งเหล่านี้ได้เข้าไปเติมเต็มความ ชัดแย้งที่มีอยู่เดิมให้กลายเป็นความขัดแย้งที่ใหญ่และลงลึกถึงระดับจิตใจภายในของปัจเจกบุคคลใน โครงสร้างท้องถิ่น ซึ่งสุดท้ายองค์ประกอบเหล่านั้นได้กลายเป็นเงื่อนไขที่ถูกนำมาใช้เพื่อหล่อหลอมให้ เกิดปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่นในลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน อันส่งผลทำให้ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสถาบันกลับต้องเผชิญกับอุปสรรค และเต็มไปด้วยสภาพปัญหาที่ทำให้ เครือข่ายเชิงสถาบันภายในรัฐไม่สามารถขับเคลื่อนไปในแนวทางที่ส่งเสริมหรือร่วมมือกันได้

## 7. การรับรู้และให้สิทธิพื้นฐานในการกำหนดกฎกติกา (Minimal Recognition of Rights to Organize)

การออกแบบเครื่องมือทางการปกครองเพื่อใช้บริหารราชการแผ่นดินและจัดการกับ ความสัมพันธ์ทางอำนาจเหนือสถาบันต่างๆภายในรัฐอันประกอบด้วย สถาบันของรัฐส่วนกลาง ส่วน ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงรัฐบาลนาย กษ ณะประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็นช่วงที่มีการยกระดับความรุนแรง พบว่า การกำหนดกฎกติกาเชิงสถาบัน ผ่านเครื่องมือต่างๆ ได้แก่ กฎหมาย นโยบาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ เป็นต้น ถือเป็นเครื่องมือที่ ถูกกำหนดขึ้นมาตามโครงสร้างแนวดิ่งที่กระทำจากโครงสร้างระดับบนลงสู่ระดับล่างไม่ว่าเครื่องมือของ รัฐเหล่านั้นจะนำมาใช้ในมิติเป็นการทั่วไปที่บังคับใช้กับทุกภาคส่วนภายในรัฐ ดังปรากฏจากกฎหมาย จัดตั้งท้องถิ่นในแต่ละระดับ และมติเฉพาะเจาะจงที่ใช้บังคับเฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งถูก นิยามด้วยคำจำกัดความว่าเป็นพื้นที่พิเศษด้านความมั่นคง ดังปรากฏจากกฎหมายและนโยบายพิเศษ ต่างๆ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสร้างกลไกการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่มีการผูกขาดอำนาจการ ตัดสินใจเอาไว้ที่ศูนย์กลางผ่านหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในระยะเปลี่ยนผ่านการเมือง อันเนื่องจากการรัฐประหาร หรือนายกรัฐมนตรี (prime minister) กลุ่มข้าราชการระดับบน (bureaucrats) และกลุ่มคณะที่ปรึกษา (think tanks) ที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือ

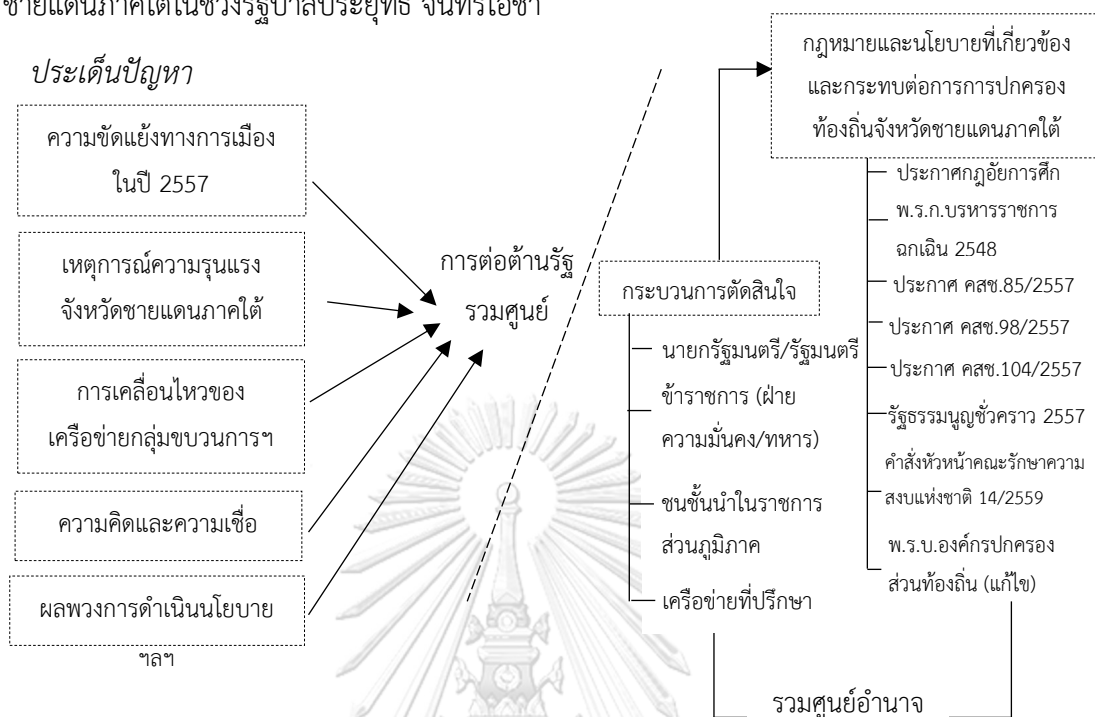
นายกรัฐมนตรีและเครือข่ายตัวแสดงนำส่วนกลางให้ความไว้วางใจและดึงเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดการตัดสินใจ ดังปรากฏชัดจากเครื่องมือของรัฐทุกระดับที่มีองค์ประกอบของเครือข่ายตัวแสดงดังกล่าวเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเหนือเครือข่ายสถาบันต่างๆภายในรัฐ เช่น ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 96/2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 98/2557 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 14/2559 เรื่อง คณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 19/2564 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น ซึ่งภายใต้เครื่องมือเหล่านี้จะมีการระบุให้เห็นเครือข่ายชนชั้นนำส่วนกลางที่มีอำนาจในการกำหนดความเป็นไปในการบริหารกิจการของรัฐด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งสุดท้ายเครื่องมือเหล่านั้นได้ยืนยันให้เห็นกระบวนการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจเอาไว้ที่เครือข่ายเชิงสถาบันส่วนกลาง

ลักษณะดังกล่าวได้แสดงให้เห็นกระบวนการกำหนดกฏกติกาเชิงสถาบันที่ใช้โครงสร้างตัวแบบชนชั้นนำในการบริหารกิจการภายในรัฐ ดังปรากฏจากกลไกการบริหารจัดการภาครัฐที่ได้รับอิทธิพลมาจากความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และความต้องการของชนชั้นนำของรัฐเป็นหลักในการควบคุมกำกับทิศทางการขับเคลื่อนเชิงสถาบัน และตัวแสดงที่มีอยู่ภายในรัฐ โดยเฉพาะตัวแสดงที่อยู่ภายในโครงสร้างท้องถิ่นให้จำต้องมีความคิดความเชื่อ ค่านิยม และแสดงพฤติกรรมบางอย่างที่สอดคล้องกับสิ่งที่ผู้นำรัฐต้องการออกมา ซึ่งนั่นทำให้บรรดาเครือข่ายเชิงสถาบันเหล่านี้จำต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจากโครงสร้างสถาบันและตัวแสดงจากส่วนกลางตามแนวทางแบบรวมศูนย์กลางอำนาจ (มยุรี อนุমানราชชน, 2547, น. 48-49) ปฏิบัติการเชิงอำนาจของผู้ที่อยู่ในโครงสร้างรัฐส่วนกลางดังกล่าวจึงทำให้เห็นกระบวนการกำหนดกฏกติกาเชิงสถาบันที่ถูกครอบงำโดยกลไกเชิงโครงสร้างที่ให้อำนาจสูงสุดแก่เครือข่ายชนชั้นนำในระดับผู้ปกครองให้เป็นกลุ่มที่มีอำนาจหลักในการกำหนดนโยบาย (policy actor) เหนือสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นซึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกใช้อำนาจ หรือรองรับผลพวงจากการใช้อำนาจของชนชั้นนำผู้ปกครองผ่านเครื่องมือทางการปกครองของรัฐที่มีสภาพบังคับให้ท้องถิ่นยึดและปฏิบัติตาม

ฉะนั้น ปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง และกระบวนการกำหนดกฏกติกาเชิงสถาบันที่สะท้อนให้เห็นว่าใครเป็นผู้มีอำนาจหลักในสังคม ซึ่งในที่นี่จะเกี่ยวข้องกับการพิจารณาบทบาทเชิงอำนาจในการกระทำการระบุปัญหา นิยามปัญหาทางสังคมที่เกิดขึ้น การนำปัญหาเข้าสู่กระบวนการกำหนดกฏกติกาเชิงสถาบัน และการนำปัญหาเหล่านั้นมาใช้กระทำการตัดสินใจที่ส่งผลให้เกิดการบังคับใช้ในรูปของกฎหมายหรือนโยบายขึ้นมา ซึ่งแม้ว่า

กระบวนการดังกล่าวจะไม่ได้แตกต่างไปจากยุคก่อนหน้านี้เนื่องจากเป็นโครงสร้างการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ แต่สิ่งสำคัญของช่วงเวลานี้ที่แตกต่างจากยุคก่อนหน้าคือ ความเข้มข้นของการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จมากขึ้นซึ่งเป็นผลพวงที่มาจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ที่ช่วยสนับสนุนให้รัฐส่วนกลางมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปกระชับความสัมพันธ์ทางอำนาจผ่านการบังคับใช้อำนาจที่เบ็ดเสร็จเหนือโครงสร้างสถาบันอื่นที่อยู่ในลำดับรองภายในรัฐภายใต้บริบทการปฏิรูปสถาบันทางการเมือง ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าการกำหนดกติกาเชิงสถาบันเป็นเรื่องทางการเมืองที่ตัวแสดงทางการเมืองหลักที่อยู่ในโครงสร้างราชการส่วนกลางต้องเข้าไปกำหนดหรือผลักดัน กฎกติกาบางอย่างขึ้นมาครอบทับโครงสร้างที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล เช่น การมองสถานการณ์ทางสังคมการเมืองที่มีความวุ่นวายในช่วงปี 2557 ที่รัฐต้องกระทำการตัดสินใจรัฐประหารเพื่อคว่ำรวมนำอำนาจกลับสู่ศูนย์กลางอย่างเบ็ดเสร็จ และเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นเป็นระยะหรือบางช่วงเวลาที่รัฐเลือกนำเอาพระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาบังคับใช้ในบางพื้นที่ หรือเป็นรายกรณีเฉพาะลงไปเพื่อให้สามารถรับมือกับสถานการณ์ต่างๆที่อาจกระทบต่อความมั่นคงและเอกภาพภายในรัฐ โดยตัวอย่างดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงมิติความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง กับกฎกติกาเชิงสถาบันที่มีความสัมพันธ์กันเสมอ หรืออาจกล่าวได้อีกนัยยะว่ากฎกติกาเชิงสถาบันที่อยู่ในรูปของกฎหมายและนโยบายที่บังคับใช้กับสถาบันภายในรัฐที่มีลักษณะทั่วไป หรือการบังคับใช้เฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งล้วนเป็นปฏิบัติการเชิงอำนาจที่กระทำผ่านโครงสร้างส่วนกลางลงสู่สถาบันระดับล่างโดยผูกขาดการใช้เครื่องมือทางการปกครองที่ถูกออกแบบหรือกำหนดขึ้นมาโดยรัฐส่วนกลางที่ถูกนำมาบังคับใช้เหนือโครงสร้างสถาบันอื่นภายในรัฐ ซึ่งเป็นกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจที่ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงและเอกภาพทางการเมืองการปกครองให้กับรัฐส่วนกลางที่สามารถควบคุมกำกับ รับมือกับภัยคุกคามหรือจัดการกับแรงปะทะจากเครือข่ายสถาบันระดับล่าง โดยที่รัฐส่วนกลางยังคงดำเนินสถาปนาทางอำนาจนำต่อไปได้ ดังภาพเชื่อมโยงให้เห็นกระบวนการกำหนดกติกาเชิงสถาบันของรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็นกระบวนการที่ไม่ได้แตกต่างอะไรไปจากยุคที่ผ่านมา

รูปภาพที่ 71 กระบวนการกำหนดกฎกติกาเพื่อบังคับใช้เหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้ในช่วงรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา



ที่มา : โดยผู้วิจัย

ผลพวงของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางผ่านกลไกทางการปกครองที่มีความเข้มข้นในช่วงรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นองค์ประกอบที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายสถาบันในระดับท้องถิ่นกลายเป็นโครงสร้างสถาบันระดับล่างที่รองรับการกระทำต่างๆของรัฐส่วนกลาง โดยที่ไม่สามารถคิดและตัดสินใจได้ด้วยตนเอง ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันของ Max Weber ที่เน้นการจัดสถาบันโดยอาศัยโครงสร้างทางกฎหมายที่มีสภาพบังคับ (ชโยนนันต์ สมุทวณิช, 2554, น. 27) ได้แก่ กฎหมายทั่วไปที่บังคับใช้ภายในรัฐ พระราชกำหนด นโยบาย ประกาศ คำสั่ง ระเบียบข้อบังคับ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องมือที่รัฐนำมาใช้กำหนดขอบเขตอำนาจเชิงสถาบันให้โครงสร้างสถาบันระดับท้องถิ่นต้องกระทำ หรือห้ามกระทำ นั่นคือ การใช้เครื่องมือเหล่านั้นในการกำหนดพฤติกรรมให้กับสถาบันภายในรัฐให้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งด้วยการขับเคลื่อนหรือแสดงพฤติกรรมบางอย่างที่สอดคล้องกับเจตจำนงของรัฐส่วนกลางในฐานะผู้ถือครองอำนาจหลักเหนือสถาบันอื่นๆ ภายในรัฐ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นเอกภาพและความมั่นคงภายในรัฐ แม้การกระทำเหล่านั้นจะเข้าข่ายเป็นการละเมิด หรือลดทอนศักยภาพการดำเนินงานของเครือข่ายเชิงโครงสร้างระดับล่างก็ตาม

ฉะนั้น จึงทำให้เห็นว่ากฎกติกาเชิงสถาบันที่รัฐสร้างขึ้นมานั้นพื้นฐานของการมีอำนาจที่เหนือกว่านั้นได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สร้างความได้เปรียบให้กับรัฐส่วนกลางให้มีความสามารถกำหนดความเป็นไปของเครือข่ายโครงสร้างระดับล่างได้อย่างเบ็ดเสร็จผ่านกฎกติกาที่รัฐสร้างขึ้นมา ซึ่ง

สุดท้ายองค์ประกอบดังกล่าวจะเป็นกลไกในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ที่เป็นปฏิปักษ์ระหว่างกัน เนื่องจากเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงเป็นฝ่ายรองรับการใช้อำนาจของรัฐที่มีสถานะเป็นผู้ถูกระงับตลอดเวลา ดังแสดงให้เห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของสถาบันท้องถิ่นมีลักษณะเป็นเพียงผู้รับนโยบาย หรือคำสั่งทางราชการจากส่วนกลางหรือภูมิภาคมาปรับประยุกต์ใช้กับสถาบันเพื่อสนองต่อการบริหารราชการของรัฐอีกทอดหนึ่ง โดยที่ไม่สามารถกำหนดกฎกติกาเหล่านั้นได้ด้วยตนเอง แม้ในทางกฎหมายตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 254 ประกอบด้วยกฎหมายท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 52 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 61 ทวิ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 จะแสดงให้เห็นว่ารัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือกำหนดเงื่อนไขต่างๆที่สามารถตอบสนองตามความต้องการของท้องถิ่นได้ แต่ในทางปฏิบัติจริงสิ่งเหล่านั้นกลับติดกับดักเชิงโครงสร้างและอุปสรรคต่างๆที่รัฐสร้างขึ้นมาที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเหล่านั้นกลับติดกับดักด้วยกลไกทางการเมือง ซึ่งสุดท้ายกับดักเหล่านั้นกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดกระบวนการลดทอนศักยภาพความมีตัวตนในด้านต่างๆของเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงภายในท้องถิ่นให้กลายเป็นเพียงตัวประกอบที่รองรับการใช้อำนาจของรัฐบาลกลาง

#### 8. ความเชื่อมโยงระหว่างกติกา/กฎเกณฑ์ และเครือข่ายเชิงโครงสร้างที่ใหญ่กว่า (Nested Enterprises)

สำหรับความเชื่อมโยงระหว่างกติกาหรือกฎเกณฑ์เชิงสถาบัน กับเครือข่ายทางสังคมที่มีองค์ประกอบของตัวแสดงต่างๆในยุครัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา สามารถแบ่งการอธิบายได้เป็น 2 มิติ กล่าวคือ

1. มิติด้านการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นสถาบันที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ และการพัฒนา

เมื่อพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างกติกา และเครือข่ายทางสังคมท้องถิ่นภายใต้การขับเคลื่อนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุครัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา พบว่า ในแง่ของกฎหมายถือว่าในช่วงการบริหารจัดการภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นช่วงของการปิดกั้นหรือจำกัดขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนดังปรากฏตัวอย่างจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ที่ได้สั่งให้งดการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ครบวาระหรือพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ราชกิจจานุเบกษา, 2558, 5 มกราคม, น. 48) เป็นเหตุทำให้การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีที่มาจาก

สรรหาโดยชนชั้นนำของรัฐที่ไม่ใช่ประชาชน เพราะฉะนั้นในช่วงต้นของการบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงเป็นช่วงเวลาของการแข่งขันในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน และลากยาวกระทั่งถึงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560 ที่ทำให้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดขึ้นอีกครั้งในช่วงหลัง ดังปรากฏตามมาตรา 252 ได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง มาตรา 253 ที่กำหนดให้มีกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน และมาตรา 254 ที่กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นได้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, 6 เมษายน, น. 75) และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ที่ได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยกำหนดเงื่อนไขทั่วไปที่ครอบคลุมองค์ประกอบของการเลือกตั้งท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ การออกเสียงลงคะแนนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ราชกิจจานุเบกษา, 2562, 16 เมษายน, น. 258-313)

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแม้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากขึ้นในช่วงระยะหลัง แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเหล่านั้นยังคงมีขีดจำกัด หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดขึ้นเป็นเพียงแค่เปลือกนอกที่มีแต่กระบวนการ แต่ไม่ได้เห็นผลในเชิงรูปธรรมที่รัฐนำเอากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น ซึ่งทำให้การมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นเป็นเพียงกลไกที่ใช้ตอบตัวชี้วัดเชิงสถาบันที่ถูกกำหนดโดยรัฐเท่านั้น ดังการให้สัมภาษณ์

“ถ้าเป็น *process* ตามกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมจริงๆมันก็มีปัญหา ใครจะมานั่งทำประชาคมจริงๆ หรือเอาสิ่งที่ได้จากประชาชนไปใช้จริงๆ น้อยมากครับ สิ่งที่เราเห็นว่าเพราะเขาบังคับหรือครับ เขาบังคับในแผน แต่ว่า การทำประชาคมทุกที่ไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย อย่างเรามีอยู่ 1,000 หลัง เวลาประชาคมมากันประมาณ 20 กว่าคน แล้ว 20 กว่าคนก็คือคนในนะ พวก อสม กรรมการต่างๆ ไม่ใช่เป็นประชาชนในท้องถิ่นทั่วไป...” (นาย D (นามสมมติ) ตัวแทนบุคลากรในเทศบาลตำบลเทพา อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564)

ลักษณะดังกล่าวจึงสอดคล้องกับงานศึกษาของศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ชี้ให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถผลักดันให้เกิดกลไกการดำเนินงานที่เป็นไปตามแนวทางของข้อบัญญัติของท้องถิ่นที่มีการริเริ่มโดยประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นผลสำเร็จได้อย่างแท้จริง (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, น. 205) ซึ่งเกิดขึ้นมาจากเงื่อนไขที่มีความซับซ้อนจากกับดักของระบบราชการ และหมายรวมถึงการขาดจิตสำนึกความเป็นพลเมืองของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยิ่งทำให้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนกลับเต็มไปด้วยปัญหา หรือไม่สามารถผลักดันให้เห็นผลจริงในเชิงปฏิบัติ ไม่ว่าจะผ่านกระบวนการเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง



ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตท้องถิ่นนั้น และการขาดความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่ทำให้การจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่างๆจึงไม่สามารถเริ่มต้นจากประชาชนได้ หากแต่ยังคงต้องขอความช่วยเหลือจากเครือข่ายผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญจากภายนอก

ฉะนั้น จากการศึกษาพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลไกที่ยังคงเป็นปัญหาทั้งที่มาจากกับดักเชิงโครงสร้างของรัฐ และมาจากประชาชนที่ยังคงขาดจิตสำนึกและความรู้ความเข้าใจในการบริหารปกครองท้องถิ่น อันส่งผลทำให้การกำหนดกฎกติกาเชิงสถาบันจึงยังคงไม่สามารถขับเคลื่อนด้วยกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมที่มาจากประชาชนได้สำเร็จ ส่งผลทำให้กฎกติกาเชิงสถาบันที่นำมาบังคับใช้เหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นยังคงมาจากตัวแทนหรือตัวแสดงบางกลุ่มเท่านั้น ซึ่งผลเสียที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมของตัวแทนเหล่านั้นยังไม่สามารถเป็นตัวแทนในนามของประชาชนในท้องถิ่นทั้งหมดได้

## 2. มิติด้านการบริหารราชการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

มิตินี้พบว่าความเชื่อมโยงระหว่างกติกากฎเกณฑ์ และเครือข่ายเชิงโครงสร้างภายในสังคมมีลักษณะจำกัดเฉพาะกลุ่มที่รัฐผูกขาดอำนาจการตัดสินใจให้เข้ามามีความสัมพันธ์ร่วมด้วย ดังปรากฏจากการมอบหมายอำนาจให้สถาบันทางการเมือง และบริหารเครือข่ายความมั่นคงให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง ดังปรากฏจากการให้อำนาจผูกขาดแก่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน. ภาค 4) และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน. ภาค 4) อีกชั้นหนึ่ง เพราะฉะนั้นกลไกการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงมีสถาบันในราชการทหารเป็นผู้กุมอำนาจหลักในการกระทำการตัดสินใจในเรื่องต่างๆที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกกีดกันออกจากภารกิจการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทั้งที่เป็นสถาบันด่านแรกที่เผชิญกับสภาพปัญหาดังกล่าว

ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ถูกกำหนดโดยกฎกติกาเชิงสถาบันในลักษณะดังกล่าวจึงมีขอบเขตที่มาจากเครือข่ายเชิงสถาบันที่มีอำนาจในขอบเขตที่แคบ และจำกัดเฉพาะสถาบันที่เกี่ยวข้องทางการเมืองทหาร และเครือข่ายสถาบันด้านความมั่นคงที่รัฐเลือกให้เข้ามามีความสัมพันธ์โดยให้อำนาจผ่านกฎหมาย ขณะที่เครือข่ายเชิงโครงสร้างที่ใหญ่กว่า โดยเฉพาะเครือข่ายเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นกลับกลายเป็นเพียงผู้รองรับการบังคับใช้กฎเกณฑ์หรือกติกาที่เครือข่ายเชิงสถาบันผู้มีอำนาจจากสถาบันส่วนกลางและสถาบันส่วนกลางแบบแยกส่วนเป็นผู้กำหนด ซึ่งสุดท้ายทำให้เครือข่ายภาคประชาชน หรือสถาบันในระดับท้องถิ่นกลับกลายเป็นภาคส่วนที่ไม่มีอำนาจในการเข้าไปมีความสัมพันธ์ในกระบวนการเสนอ กำหนด ผลักดัน หรือขับเคลื่อนกฎกติกาหรือกฎเกณฑ์เหล่านั้นได้ด้วยตนเอง ส่งผลให้กระบวนการ

แก้ไขปัญหาก็ไม่ได้มาจากเครือข่ายโครงสร้างระดับล่าง ดังปรากฏจากการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกฎกติกากับเครือข่ายทางสังคมที่ได้รับมอบอำนาจ ประกอบด้วย

2.1 กฎอัยการศึก ที่อยู่ภายใต้ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 2/2557 เรื่องการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ได้ให้อำนาจเต็มกับเจ้าหน้าที่ทหารสามารถเข้าไปดำเนินการควบคุมกำกับพื้นที่ท้องถิ่นได้โดยตรง ประกอบด้วย อำนาจการตรวจค้น อำนาจการเกณฑ์ อำนาจห้าม อำนาจยึด อำนาจเข้าอาศัย อำนาจทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ และอำนาจขับไล่ อันทำให้เห็นบทบาทของกองทัพที่มีอำนาจสมบูรณ์และเด็ดขาดเหนือโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

2.2 พระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2548 ที่ยังคงบังคับใช้ในรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่สถาบันบางสถาบัน ประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานอัยการ กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการปกครอง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งเป็นสถาบันที่ตั้งอยู่ในราชการส่วนกลางในการกำหนดกระบวนการแก้ไขปัญหในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

2.3 คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 98/2557 เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2557, 30 กรกฎาคม-b) และคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 19/2564 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2564, 29 กันยายน) ซึ่งตัวอย่างกฎหมายที่อยู่ในรูปของกฎกติกาเชิงสถาบันทั้ง 2 ฉบับได้กำหนดกลไกการแก้ไขปัญหจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็น 3 มิติ ประกอบด้วย

2.3.1 การกำหนดกติกาเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยังคงผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐส่วนกลาง (หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรี) ร่วมกับสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติที่อยู่ในฐานะเพียงผู้ให้คำปรึกษา

2.3.2 การกำหนดกติกาด้านการแปลงนโยบายการแก้ไขปัญหจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติที่ยังคงผูกขาดอำนาจเอาไว้ที่รัฐส่วนกลางและรัฐส่วนกลางแบบแยกส่วนที่อยู่ในรูปของเครือข่าย “คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.)” โดยมีคณะรักษาความสงบแห่งชาติในช่วงแรก และนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติในช่วงหลังเป็นผู้รับผิดชอบหลักร่วมกับกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ได้รับมอบอำนาจให้เข้าไปทำหน้าที่บูรณาการแผนปฏิบัติการ แผนงาน และโครงการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในด้านความมั่นคงและการพัฒนาที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหจังหวัดชายแดนภาคใต้

2.3.3 การกำหนดกฎกติกาด้านการปฏิบัติยังคงเป็นการผูกขาดอำนาจเอาไว้ที่รัฐ ส่วนกลางและรัฐส่วนกลางแบบแยกส่วนผ่านกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า และศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนหน้า โดยมีหน้าที่ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งปวงในพื้นที่

2.4 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 14/2559 เรื่องคณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองอำนาจรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งเป็นความพยายามของรัฐที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจัดการความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับโดยตรงผ่านกองอำนาจรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและราชการส่วนภูมิภาคผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ดังปรากฏจากการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ประกอบด้วย ผู้ที่ได้รับเสนอชื่อจากกองอำนาจรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากผู้ว่าราชการจังหวัด (นราธิวาส ปัตตานี ยะลา สตูล สงขลา) ซึ่งเป็นการให้อำนาจเต็มแก่โครงสร้างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางแบบแยกส่วน และราชการส่วนภูมิภาคโดยตรงในการเข้าไปมีอำนาจเต็มเพื่อควบคุมกำกับการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งผลพวงจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างดังกล่าวได้ส่งผลทำให้การบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางผ่านเครือข่ายทหารหรือชนชั้นนำในราชการส่วนภูมิภาคมากขึ้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2559, 4 เมษายน) ขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นแม้จะเป็นสถาบันที่อยู่ในพื้นที่กลับกลายเป็นสถาบันที่ถูกจำกัดขอบเขตอำนาจไม่ให้เข้ามามีความสัมพันธ์ร่วมกับเครือข่ายเชิงสถาบันอื่นในลักษณะที่เป็นทางการเหล่านี้

ฉะนั้น การกำหนดกฎกติกาที่นำมาใช้เป็นกลไกในการบริหารราชการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงผูกติดอยู่กับเครือข่ายเชิงโครงสร้างสถาบันที่มีความจำกัด และเป็นสถาบันที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรีสามารถเข้าไปควบคุมกำกับได้โดยตรง ส่งผลให้กฎกติกาเหล่านั้นจึงอยู่ในขอบเขตอำนาจของเครือข่ายสถาบันที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้กำหนดเท่านั้น กระบวนการตัดสินใจดังกล่าวได้ส่งผลให้เครือข่ายทางสังคมขนาดใหญ่ในระดับส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจที่จะเข้ามาขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในพื้นที่ตนเอง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้เห็นว่ากฎกติกาเชิงสถาบันในการกำหนดกลไกการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงอยู่ภายใต้ขอบเขตเชิงสถาบันทางการทหารและความมั่นคง ซึ่งเป็นสองสถาบันหลักที่รัฐให้อำนาจ หรือเป็นสถาบันที่ถูกมองว่ามีศักยภาพที่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ ขณะที่เครือข่ายสถาบันอื่นกลับถูกกีดกันออกจากวงโคจรของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเฉพาะราชการส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจึงทำให้เห็นพัฒนาการการบริหารราชการแผ่นดินของไทยเหนือโครงสร้างราชการท้องถิ่นที่พบว่า ทุกช่วงเวลาตั้งแต่รัชกาลที่ 5 ตามมาด้วยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กระทั่งถึงยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และมาบรรจบที่รัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในช่วงต้น หรือนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา กลับพบว่าทุกช่วงสมัยมีจุดร่วมเดียวกันคือ การสะท้อนให้เห็นพัฒนาการการรวมศูนย์อำนาจซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ถูกนำมาใช้เหนือโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ผ่านองค์ประกอบเครื่องมือทางกฎหมายในฐานะเป็นเครื่องมือทางการปกครองที่มีความแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา แต่สุดท้ายไม่ว่ารัฐบาลจะกำหนดหรือออกแบบเครื่องมือทางการปกครองที่อยู่ในรูปแบบเช่นไร ผลลัพธ์สุดท้ายกลับได้เหมือนกันคือ เครื่องมือเหล่านั้นเป็นเกราะป้องกันให้การสถาปนาอำนาจนำให้กับรัฐบาลกลางยังคงสามารถรวบรวมอำนาจสถาบันต่างๆ ที่มีอยู่ภายในรัฐได้ เบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายใต้รูปแบบการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ ขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงสถาบันที่อยู่ในฐานะเป็นส่วนประกอบแขนขาของรัฐบาลกลางในการขับเคลื่อนภารกิจต่างๆ ที่เป็นยุทธศาสตร์ของประเทศ อันเป็นสาเหตุที่ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นขาดความเป็นอิสระ หรือไร้ความสามารถที่จะเข้าไปบริหารจัดการภายในท้องถิ่นตนเองให้มีความสอดคล้องกับบริบทที่เป็นสถานะเส้นทางบังคับของพื้นที่ ซึ่งสุดท้ายสามารถอนุมานถึงพัฒนาการปกครองของรัฐไทยได้ว่าที่ผ่านมามีการขับเคลื่อนเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคได้ “ไม่เคย” อยู่ภายใต้กรอบของแนวคิดที่ด้วยเรื่องการกระจายอำนาจทางการปกครองซึ่งเป็นต้นตอและเงื่อนไขสำคัญในการหล่อเลี้ยงความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นให้ยังคงมีความเข้มข้นอยู่ในพื้นที่ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ยืนยันให้เห็นว่าความเชื่อมโยงระหว่างกติกากฎเกณฑ์ และเครือข่ายเชิงโครงสร้างภายในรัฐยังคงมีขอบเขตที่จำกัดโดยที่สถาบันในราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงสถาบันที่รองรับการใช้อำนาจของรัฐบาลกลางเท่านั้น

## บทที่ 7

### บทสรุป และอภิปรายผล

การศึกษาวิจัยเรื่อง สถานะ บทบาท และพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ประกอบด้วย

(1) การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น และองค์กรอื่นในรัฐไทยที่มีต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

(2) การศึกษาตัวแสดง และความสัมพันธ์ทางอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

(3) การศึกษาการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับของการปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

ทั้งนี้ จากวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการดังกล่าว ผู้วิจัยจะสรุปออกมาโดยใช้ตารางแจกแจงเปรียบเทียบให้เห็นถึงพัฒนาการและพลวัตทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ออกเป็น 4 ช่วงเวลา ประกอบด้วย

(1) ช่วงที่ 1 : การก่อร่างรัฐสมัยใหม่ และผนวกปัตตานีเข้ากับรัฐสยามสมัยรัชกาลที่ 5

(2) ช่วงที่ 2 : ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กับการบริหารราชการตามแนวทางรัฐนิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

(3) ช่วงที่ 3 : การยกระดับความขัดแย้งไปสู่ความรุนแรงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ภายใต้อาณาจักรของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

(4) ช่วงที่ 4 : การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างหลังการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ภายใต้อาณาจักรของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

จากนั้นจะอธิบายผลสรุปควบคู่ไปกับการอภิปรายผลการวิจัยที่แสดงให้เห็นถึงคุณูปการสำคัญต่อการพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันจะสามารถนำเอาข้อค้นพบดังกล่าวมาใช้เป็นฐานเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขให้การปกครองท้องถิ่นมีรูปแบบการบริหารจัดการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น และมีความสอดคล้องกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นพื้นที่พิเศษที่มีเอกลักษณ์หรือเงื่อนไขเฉพาะต่อไป

## 7.1 บทสรุป

การศึกษาวิจัยเรื่อง สถานะ บทบาท และพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้สามารถสรุปโดยใช้ตารางแจกแจงเป็นเครื่องมือประกอบการอธิบายข้อค้นพบได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 66 สรุปผลการวิเคราะห์พลวัตการปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามคำถามการวิจัย

ประเด็นการวิเคราะห์	ช่วงเวลา	ข้อค้นพบ
(ตามคำถามการวิจัย)		
ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น	ช่วงที่ 1	ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจเชิงจารีตที่เชื่อมโยงราชสำนัก ศาสนา เจ้าเมือง และเครือข่ายกลุ่มพ่อค้าคนจีนโพ้นทะเล โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวมีทั้งที่ถูกกำหนดผ่านเครื่องมือทางกฎหมาย และอยู่นอกเหนือขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
	ช่วงที่ 2	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจเชิงจารีตที่เชื่อมโยง ศาสนา เจ้าเมือง และเครือข่ายกลุ่มพ่อค้าคนจีนที่อพยพเข้ามาทำการค้าขาย โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวมีทั้งที่ถูกกำหนดผ่านเครื่องมือทางกฎหมาย และอยู่นอกเหนือขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
	ช่วงที่ 3	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจเชิงจารีตที่เชื่อมโยงกับผู้สืบทอดสายตระกูลนักการศาสนา เจ้าเมือง และกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่ใช้อำนาจบารมีและความไว้วางใจของสายตระกูลที่มีความใกล้ชิดกับเครือข่ายท้องถิ่นผ่านธุรกิจการค้า โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากการกำหนดผ่านเครื่องมือทางกฎหมาย และอยู่นอกเหนือขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
	ช่วงที่ 4	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกับเงื่อนไขเชิงจารีตแบบดั้งเดิมของท้องถิ่นที่มีองค์ประกอบทางศาสนาหรือชาติพันธุ์เป็นตัวกำหนด โดยความสัมพันธ์มีทั้งที่เป็นทางการผ่านเครื่องมือทางกฎหมายเป็นตัวกำหนด และไม่เป็นทางการหรืออยู่นอกเหนือขอบเขตทางกฎหมาย โดยเฉพาะความสัมพันธ์กับท้องถิ่นในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐไม่เคยมองว่าท้องถิ่นมีศักยภาพและความสามารถในการดำเนินการ หรืออีกด้านคือรัฐไม่ไว้วางใจให้ท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว

ประเด็นการวิเคราะห์	ช่วงเวลา	ข้อค้นพบ
(ตามคำถามการวิจัย)		
ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในรัฐไทย	ช่วงที่ 1	ความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับเชิงโครงสร้างที่มาจากส่วนกลางคือ กระทรวงมหาดไทย (ผ่านเสนาบดี) ลงสู่ระดับมณฑล ปัตตานี (ผ่านข้าหลวงเทศาภิบาล) และลงสู่ระดับเขตปกครองท้องถิ่นและท้องถิ่น ประกอบด้วย เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน
	ช่วงที่ 2	-ความสัมพันธ์ทางการอยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐราชการ ระหว่างราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) และราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล) -ความสัมพันธ์ไม่เป็นทางการ เป็นความสัมพันธ์กับสถาบันเชิงจารีตในท้องถิ่น เช่น สถาบันศาสนา ฝ่ายปกครองท้องถิ่น โรงเรียน ปราชญ์ชาวบ้าน ฯลฯ และความสัมพันธ์กับเครือข่ายภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มอาสาพัฒนาชนบท กลุ่มสลัดัน กลุ่มพัฒนานิสิตนักศึกษา (ศ.น.ท.) กลุ่ม PNYG (การรวมกลุ่มของนักศึกษาและศิษย์เก่ารามคำแหง) ฯลฯ
	ช่วงที่ 3	-ความสัมพันธ์ทางการอยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐราชการ ระหว่างราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) และราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล) ซึ่งจุดเด่นของช่วงเวลานี้คือ การสร้างความเข้มแข็งทางอำนาจให้กับราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบการบริหารจัดการแบบ CEO ผ่านจังหวัดและอำเภอที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับราชการส่วนกลางโดยตรง โครงสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวส่งผลให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันรองรับการใช้อำนาจที่มาจากราชการส่วนภูมิภาคโดยตรง -ความสัมพันธ์ไม่เป็นทางการ เป็นความสัมพันธ์กับสถาบันเชิงจารีตในท้องถิ่น เช่น สถาบันศาสนา โรงเรียนสอนศาสนา ฝ่ายปกครองท้องถิ่น โรงเรียน ปราชญ์ชาวบ้าน ฯลฯ และความสัมพันธ์กับเครือข่ายภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนภารกิจที่หลากหลาย และมีประเด็นการขับเคลื่อนแบบใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ และหมายรวมถึงกระบวนการสร้างสันติภาพในรูปแบบต่างๆ เช่น กลุ่มสมัชชาประชาสังคมเพื่อสันติภาพ (CAP) กลุ่มสภาประชาสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

ประเด็นการ	วิเคราะห์	ช่วงเวลา	ข้อค้นพบ
(ตามคำถามการวิจัย)		ช่วงที่ 4	<p>-ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการที่ถูกระบุโดยโครงสร้างระบบราชการระหว่างราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) และราชการส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) ซึ่งจุดเด่นของความสัมพันธ์ในช่วงเวลานี้คือ รัฐให้ความสำคัญกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เข้าไปมีอำนาจเหนือราชการส่วนท้องถิ่น โดยความสัมพันธ์เหล่านั้นถูกกำหนดผ่านเครื่องมือทางกฎหมายที่ถูกรนำมาใช้ในการจัดระเบียบความสัมพันธ์เชิงสถาบัน เพื่อกำหนดให้กระทำ (ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และห้ามกระทำในภารกิจบางอย่าง (ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้) ทั้งนี้ เครื่องมือทางกฎหมายดังกล่าวเป็นกลไกกลางที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายองค์กรของรัฐ ประกอบด้วย องค์กรของรัฐในราชการส่วนภูมิภาคทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ หรือองค์กรที่แยกส่วนมาจากราชการส่วนกลาง ได้แก่ ฝ่ายปกครองท้องถิ่น ฝ่ายความมั่นคง เครือข่ายสาธารณสุข เครือข่ายทางการศึกษา เป็นต้น</p> <p>-ความสัมพันธ์ไม่เป็นทางการ เป็นความสัมพันธ์กับสถาบันเชิงจารีตในท้องถิ่น เช่น สถาบันศาสนา โรงเรียนสอนศาสนา ฝ่ายปกครองท้องถิ่น โรงเรียน ราษฎรชาวบ้าน ฯลฯ และความสัมพันธ์กับเครือข่ายภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนภารกิจที่หลากหลาย และมีประเด็นการขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นในมิติต่างๆ โดยในช่วงเวลานี้พบว่ามีการมีกลุ่มเครือข่ายประชาสังคมหลากหลายกลุ่มที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนหลากหลายภารกิจ ทั้งเป็นกลุ่มที่จัดตั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งเป็นกลุ่มที่สนับสนุนการพัฒนาร่วมกันกับรัฐ และเป็นกลุ่มที่ต่อต้านการกระทำของรัฐ หรือเรียกร้องให้รัฐดำเนินการเปลี่ยนแปลงบางอย่าง เช่น กลุ่มสภาประชาสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ กลุ่มสมัชชาประชาสังคมเพื่อสันติภาพ (CAP) กลุ่มพัฒนาสตรี และเยาวชน กลุ่มอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและอนุรักษ์ความเป็นท้องถิ่น กลุ่มพิทักษ์รักษาท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น ซึ่งกลุ่มเหล่านี้จะเข้าไปมีความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขับเคลื่อนเจตนารมณ์ของกลุ่มตนเอง</p>



ประเด็นการ		
วิเคราะห์	ช่วงเวลา	ข้อค้นพบ
(ตามคำถามการวิจัย)		
ตัวแสดง	ช่วงที่ 1	<p>กลุ่มชนชั้นนำเก่าตามประเพณี ประกอบด้วย ชนชั้นนำสายเจ้าที่สืบเชื้อสายมาจากรายาหรือเจ้าเมือง ชนชั้นนำทางศาสนาหรือผู้นำศาสนาอิสลาม [ อำนาจตามจารีตของการปกครอง (traditional authority) ]</p> <p>กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในทางโลก (แยกรัฐออกจากศาสนา) ประกอบด้วย เครือข่ายกลุ่มพ่อค้าที่เป็นคนจีนโพ้นทะเลซึ่งถูกแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการ กลุ่มข้าราชการที่ถูกแต่งตั้งเป็นชนชั้นนำหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ผู้ว่าราชการเมือง ปลัดเมือง นายอำเภอ นายแขวง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และครู [ อำนาจตามกฎหมาย (legal authority) ]</p>
	ช่วงที่ 2	<p>กลุ่มชนชั้นนำเก่าตามประเพณี ประกอบด้วย ชนชั้นนำสายเจ้าเมือง ชนชั้นนำทางศาสนาหรือผู้นำศาสนาอิสลาม [ อำนาจตามจารีตของการปกครอง (traditional authority) อำนาจบารมี (charismatic authority) และอำนาจตามกฎหมาย (legal authority) ]</p> <p>กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในทางโลก (แยกรัฐออกจากศาสนา) ประกอบด้วย เครือข่ายกลุ่มพ่อค้าคนจีนที่เข้ามาทำธุรกิจการค้า กลุ่มข้าราชการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน [ อำนาจตามกฎหมาย (legal authority) ]</p>
	ช่วงที่ 3	<p>กลุ่มชนชั้นนำเก่าตามประเพณี ประกอบด้วย ชนชั้นนำสายเจ้าเมือง ชนชั้นนำทางศาสนาหรือผู้นำศาสนาอิสลาม [ อำนาจตามจารีตของการปกครอง (traditional authority) อำนาจบารมี (charismatic authority) และอำนาจตามกฎหมาย (legal authority) ]</p> <p>กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในทางโลก (แยกรัฐออกจากศาสนา) ประกอบด้วย เครือข่ายตระกูลกลุ่มพ่อค้าคนจีนทั้งหน้าใหม่และเก่าที่เข้ามาทำธุรกิจการค้า กลุ่มข้าราชการ เช่น ครูในโรงเรียน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผู้นำเดิมในสายการปกครองท้องถิ่น กลุ่มข้าราชการระดับล่างในท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มมุสลิม มีเชื้อสายมลายู และผ่านระบบการศึกษาแบบไทย กลุ่มแกนนำพลเมือง ปัญญาชน และกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมอื่นๆที่มีเงื่อนไขผูกติดกับสถาบันศาสนา [อำนาจบารมี (charismatic authority) และอำนาจตามกฎหมาย (legal authority) ]</p>
	ช่วงที่ 4	<p>กลุ่มชนชั้นนำเก่าตามประเพณี ซึ่งในยุคนี้พบว่ามีเพียงชนชั้นนำทางศาสนาหรือผู้นำศาสนาอิสลาม [ อำนาจตามจารีตของการปกครอง (traditional authority) อำนาจบารมี (charismatic authority) และ</p>

ประเด็นการ	วิเคราะห์	ช่วงเวลา	ข้อค้นพบ
(ตามคำถามการวิจัย)			<p>อำนาจทางกฎหมาย (legal authority) ขณะที่เครือข่ายกลุ่มตระกูลเจ้าเมืองเดิมกลับยุติบทบาททางการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ เนื่องจากไม่มีผู้สืบทอดอำนาจดังกล่าว</p> <p>กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในทางโลก (แยกรัฐออกจากศาสนา) ประกอบด้วย เครือข่ายตระกูลกลุ่มพ่อค้าคนจีนทั้งหน้าใหม่และเก่าที่เข้ามาทำธุรกิจการค้า กลุ่มข้าราชการประจำ โดยเฉพาะที่มาจากราชการส่วนภูมิภาคที่รัฐให้อำนาจเข้าไปมีบทบาทในราชการส่วนท้องถิ่นแทนข้าราชการทางการเมือง กลุ่มข้าราชการระดับล่างในท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มมุสลิม มีเชื้อสายมลายู และผ่านระบบการศึกษาแบบไทย กลุ่มแกนนำพลเมือง ปัญญาชน และกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมอื่นๆ ซึ่งผูกติดกับเงื่อนไขทางการเมือง ศาสนา ความรู้ความสามารถส่วนตัว และบทบาทการเป็นนักกิจกรรมในท้องถิ่น [อำนาจบารมี (charismatic authority) และอำนาจทางกฎหมาย (legal authority) ]</p>
ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับโครงสร้างอำนาจเดิมในท้องถิ่น	ช่วงที่ 1	<p>ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหนือกว่าขึ้นอยู่กับเงื่อนไข ประกอบด้วย บทบาทการกระทำการตัดสินใจเพื่อออกกฎระเบียบและนโยบายภายในหัวเมือง การครอบครองฐานทรัพยากรภายในท้องถิ่น (ส่วย ภาษี และแรงงาน) และความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับเจ้าเมืองหรือเกอราจาอัน (ราชา) โดยกลุ่มดังกล่าวจะเข้าไปมีความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในสถาบันการเมืองท้องถิ่นซึ่งเป็นความสัมพันธ์ด้วยเงื่อนไขของกฎหมาย</p>	
	ช่วงที่ 2	<p>ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหนือกว่าขึ้นอยู่กับเงื่อนไข ประกอบด้วย เงื่อนไขเชิงจารีตท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับสายตระกูลเจ้าเมือง นักการศาสนา กลุ่มพ่อค้าคนจีน และกลุ่มชนชั้นนำข้าราชการที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในสถาบันการเมืองท้องถิ่นซึ่งเป็นความสัมพันธ์ด้วยเงื่อนไขของกฎหมาย</p>	
	ช่วงที่ 3	<p>ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหนือกว่าขึ้นอยู่กับเงื่อนไข ประกอบด้วย เงื่อนไขเชิงจารีตท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับสายตระกูลเจ้าเมือง นักการศาสนา กลุ่มพ่อค้าคนจีน ซึ่งแม้จะเป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบเดิมแต่ไม่ได้มีความเข้มข้นเหมือนยุคก่อนหน้า หรืออยู่ในยุคกลางที่กำลังถูกโครงสร้างทางอำนาจอื่นเข้ามาท้าทายหรือแทนที่ โดยเฉพาะกลุ่มปัญญาชนผู้มีการศึกษา หรือกลุ่มทางสังคมใหม่ๆ ที่ใช้ความรู้ความสามารถของตนเอง หรือเอกลักษณ์บางอย่างในการสร้างจุดสนใจประกอบสร้าง</p>	

ประเด็นการ	วิเคราะห์	ช่วงเวลา	ข้อค้นพบ
(ตามคำถามการวิจัย)			เป็นฐานเสียงเพื่อเข้าไปมีความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในสถาบันการเมืองท้องถิ่นซึ่งเป็นการสัมพันธ์ด้วยเงื่อนไขของกฎหมาย
ช่วงที่ 4	ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เหนือกว่าขึ้นอยู่กับเงื่อนไข ประกอบด้วยเงื่อนไขเชิงจารีตท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับสถาบันทางศาสนา กลุ่มพ่อค้าคนจีนที่เข้ามาประกอบการทำธุรกิจการค้าในพื้นที่ เครือข่ายโครงสร้างอำนาจใหม่ที่มีองค์ประกอบมาจากเงื่อนไขทางการศึกษา เศรษฐกิจ และบทบาททางสังคมในรูปแบบใหม่ๆ ที่หล่อหลอมให้เกิดความสัมพันธ์ทางอำนาจขึ้นมา ทั้งนี้ ไม่ได้มีการผูกขาดอยู่กับตัวแสดงในสายตระกูลใดสายตระกูลหนึ่งเหมือนช่วงเวลาก่อนหน้า หากแต่เป็นกลุ่มหน้าใหม่ที่มีเงื่อนไขดังกล่าวเป็นส่วนประกอบสร้างตัวตนที่ทำให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจขึ้นมา หรือเงื่อนไขดังกล่าวถูกนำมาใช้เพื่อยกระดับตัวเองให้เข้าไปสู่สถาบันทางการเมืองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ และทำให้ความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย		
ความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในรัฐไทย	ช่วงที่ 1	ความสัมพันธ์ทางอำนาจกำหนดไว้ตายตัวอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการผ่านข้าหลวงในระบบเทศาภิบาล และมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดความสัมพันธ์ คือ พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ และกฎระเบียบบังคับหัวเมืองมลายู	
	ช่วงที่ 2	ความสัมพันธ์ทางอำนาจกำหนดไว้ตายตัวอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารแบบรัฐราชการ และมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดความสัมพันธ์ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 (ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น) พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 นโยบายรัฐนิยมหรือชาตินิยม นโยบายการศึกษา พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2492 เป็นต้น	
ช่วงที่ 3	ความสัมพันธ์ทางอำนาจกำหนดไว้ตายตัวอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารแบบรัฐราชการ และมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดความสัมพันธ์ ประกอบด้วย กฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติ		

ประเด็นการ	วิเคราะห์	ช่วงเวลา	ข้อค้นพบ
(ตามคำถามการวิจัย)			<p>สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และกฎหมายอื่นที่ ถูกนำมาใช้เพื่อรับมือกับภัยคุกคามด้านความมั่นคง อันเป็นผลพวงจาก เหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเวลานี้ คือ คำสั่ง นายกรัฐมนตรีที่ 123/2545 68/2547 69/2547 260/2547 200/2548 และพระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548</p>
		ช่วงที่ 4	<p>ความสัมพันธ์ทางอำนาจกำหนดไว้ตายตัวอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหาร แบบรัฐราชการ และมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดความสัมพันธ์ ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560</li> <li>-พระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ.2537 (ฉบับปรับปรุงแก้ไข)</li> <li>-กฎหมายอื่นที่ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมกำกับสถาบันและบริหาร จัดการท้องถิ่นในบริบทระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองอันเป็นผลพวงมา จากการรัฐประหาร ประกอบด้วย ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 7 เรื่องห้ามชุมนุมทางการเมืองที่นำไปสู่การชะลอการเลือกตั้ง ท้องถิ่น / ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 เรื่องการ ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวผ่านการ สรรหาข้าราชการที่มีความสามารถเข้าไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น / คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว</li> <li>-กฎหมายกำหนดให้มีการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประกาศ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกาศ ณ วันที่ 26 ตุลาคม 2563 / ประกาศคณะกรรมการการ เลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและ นายกเทศมนตรี ประกาศ ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564 / ประกาศ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประกาศ ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2564</li> </ul>

ประเด็นการ	วิเคราะห์	ช่วงเวลา	ข้อค้นพบ
(ตามคำถามการวิจัย)			<p>-กฎหมายพิเศษที่ถูกนำมาใช้เพื่อรับมือกับภัยคุกคามด้านความมั่นคง อันเป็นผลพวงจากเหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย กฎอัยการศึกภายใต้ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 2/2557 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 / ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ / คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 14/2559 เรื่อง คณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร / คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 19/2564 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้</p> <p>ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดหรือจำกัดการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายเชิงสถาบันในราชการจากส่วนกลาง ส่วนกลางแบบแยกส่วน และส่วนภูมิภาค</p>
การมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคประชาชน และตัวแสดงอื่น	ช่วงที่ 1	<p>การมีส่วนร่วม หรือจิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วมยังไม่เกิดขึ้น เพราะเป็นช่วงเวลาของการสร้างรัฐสมัยใหม่ และแม้การมีส่วนร่วมเดียวที่รัฐให้ประชาชนคือ การเลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่สำหรับพื้นที่หัวเมืองมลายูหรือชายแดนภาคใต้ การเลือกผู้ใหญ่บ้านยังคงถูกแต่งตั้งมาจากศูนย์กลางภายใต้โครงสร้างระบบเทศบาลโดยที่ประชาชนไม่ได้มีปฏิสัมพันธ์ใดๆ</p> <p>ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมเดียวที่ประชาชนมีคือ การเสียภาษี ส่งส่วย และใช้แรงงาน</p>	
	ช่วงที่ 2	<p>การมีส่วนร่วม หรือจิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเริ่มเกิดขึ้น แต่ยังคงมีค่อนข้างจำกัด และการมีส่วนร่วมพบว่าอยู่ในระดับผิวเผิน/ระดับหยาบที่สุดคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นให้เข้าไปทำงานร่วมกับกำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งถูกกำหนดให้เป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งอีกตำแหน่งหนึ่ง ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499</p>	
	ช่วงที่ 3	<p>การมีส่วนร่วม หรือจิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 2 รูปแบบคือ ทางการ และเป็นทางการ สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นทางการคือการมีส่วนร่วมผ่านการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น</p>	

ประเด็นการ	วิเคราะห์	ช่วงเวลา	ข้อค้นพบ
(ตามคำถามการวิจัย)			<p>และผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่เป็นทางการ คือ การมีส่วนร่วมในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ การเข้าไปทำงานร่วมกับเครือข่ายคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์ (กอส.) การมีส่วนร่วมในเวทีสาธารณะ การมีส่วนร่วมในการออกแถลงการณ์ การยื่นหนังสือข้อเรียกร้องและข้อเสนอต่างๆ การเสนอร่างกฎหมาย และการเคลื่อนไหวทางสังคมในรูปแบบอื่นๆ ที่มีความสิ้นเปลืองและไม่มีความจำเป็น</p>
		ช่วงที่ 4	<p>การมีส่วนร่วม หรือจิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 2 รูปแบบคือ ทางตรง และไม่เป็นทางการ สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นทางการพบว่า มีข้อจำกัดเป็นอย่างมากในช่วง 7 ปีแรก หลังการรัฐประหาร พ.ศ.2557 เป็นเหตุทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนถูกแช่แข็งหรือปิดกั้น ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นได้เกิดขึ้นอีกครั้งในระยะหลัง อันเป็นผลพวงมาจากกฎหมายที่กำหนดให้มีการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกาศ ณ วันที่ 26 ตุลาคม 2563 / ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ประกาศ ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564 / ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประกาศ ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2564 และหมายรวมถึงกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน นโยบาย และขับเคลื่อนการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2560 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับปรับปรุงแก้ไข) และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่เป็นทางการ คือ การมีส่วนร่วมในภารกิจต่างๆที่เกี่ยวข้อง</p>

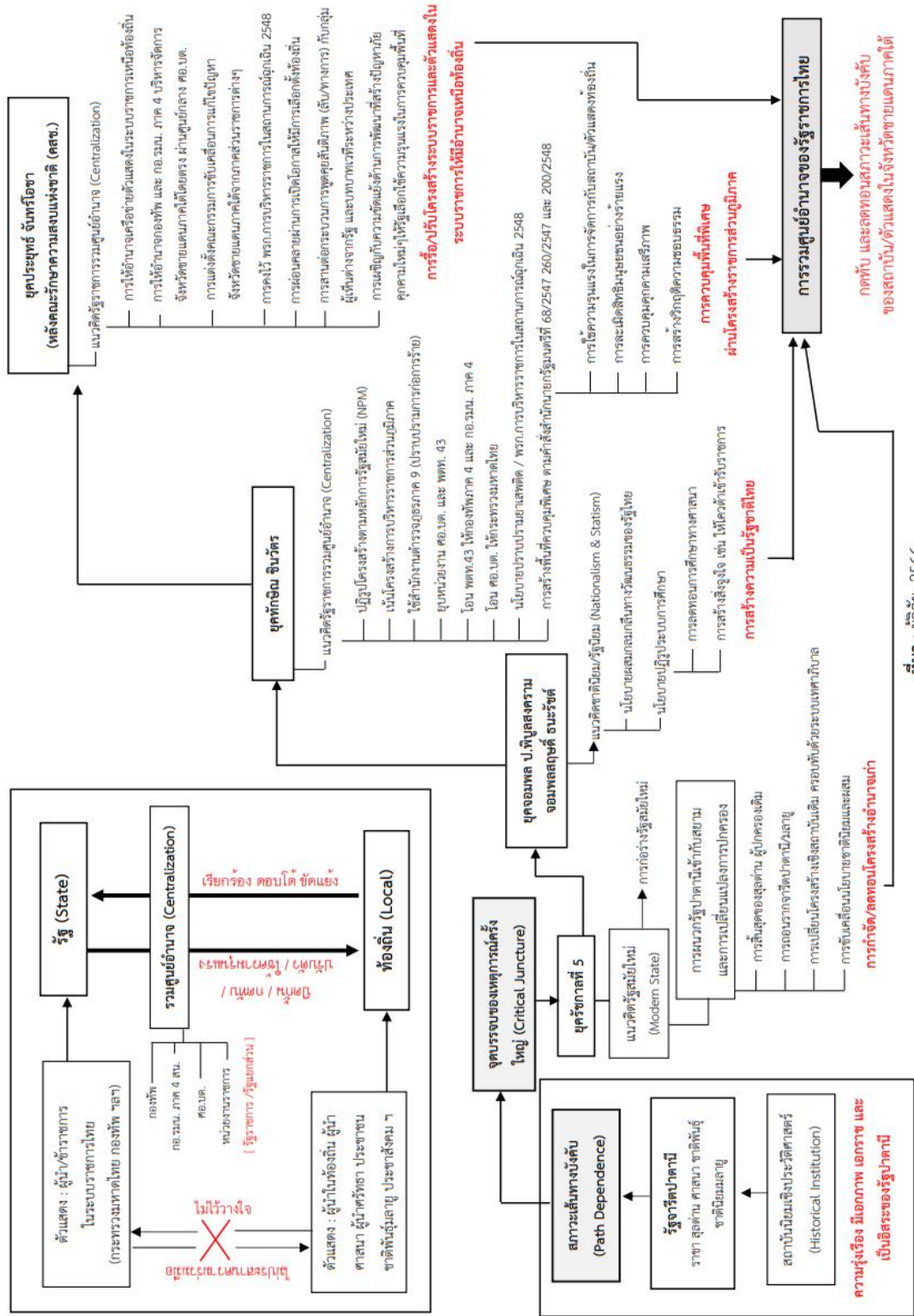
ประเด็นการ	วิเคราะห์	ช่วงเวลา	ข้อค้นพบ
(ตามคำถามการวิจัย)			<p>กับการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นท่ามกลางบริบทความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-การมีส่วนร่วมในรูปของเครือข่ายภาคประชาชนที่สนับสนุนการทำงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ประกอบด้วย การเป็นคณะกรรมการหรือจิตอาสาเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนเชิงสถาบันในภารกิจด้านความมั่นคง การให้บริการสาธารณะ สาธารณสุข เป็นต้น</li> <li>-การมีส่วนร่วมกับเครือข่ายภาคประชาสังคมในพื้นที่ ทั้งในมิติเชิงบวกที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมสนับสนุนการขับเคลื่อนการทำงานขององค์กรภาครัฐ และมีมิติเชิงลบในเชิงการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความเป็นปฏิปักษ์กับองค์กรภาครัฐด้วยการต่อต้าน หรือเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบางอย่าง ดังปรากฏจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกแถลงการณ์ การยื่นหนังสือขอเรียกร้องและข้อเสนอต่างๆ เป็นต้น</li> <li>-การมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้เงื่อนไขบรรทัดฐานจารีตทางสังคมที่มีองค์ประกอบทางศาสนา ความเชื่อ และชาติพันธุ์กลายเป็นตัวกำหนดผ่านประเพณี พิธีกรรม กิจกรรมและโครงการต่างๆ</li> </ul>
ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามการจัดแบ่งเป็นขั้นบันไดของ		ช่วงที่ 1	<p>ระดับที่ 1 คือ การครอบงำและบังคับความคิด (manipulation) ที่ทำให้ประชาชนหรือตัวแสดงภายในท้องถิ่นต้องอยู่ในฐานะผู้ถูกกระทำ ซึ่งมีหน้าที่ต้องเสียภาษี ส่งส่วย และใช้แรงงานให้กับชนชั้นนำเชิงจารีตหรือข้าราชการสยาม</p>
Arnstein		ช่วงที่ 2	<p>คาบเกี่ยวระหว่างระดับที่ 1 คือการครอบงำและบังคับความคิด (manipulation) และระดับที่ 2 คือ การบำบัดรักษา (therapy) เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากการครอบงำทางความคิดโดยใช้โครงสร้างระบบการศึกษาในการหล่อหลอมให้ประชาชนเกิดสำนึกในหน้าที่ความเป็นพลเมืองด้วยการเข้าไปทำหน้าที่เลือกตัวแทนในสภาท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น ขณะที่อีกด้านหนึ่งรัฐได้ใช้เงื่อนไขจารีตที่ผูกติดกับศาสนาเพื่อสร้างการยอมรับจากท้องถิ่น และสามารถรับมือกับปัญหาท้องถิ่นในเวลานั้นที่มีการเรียกร้อง ต่อต้าน และคุกคามรัฐ ดังปรากฏจากการผ่อนปรน และประนีประนอมโดยยอมให้ตัวแสดงในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบศาสนกิจหรือกิจกรรมที่ผูกติดกับจารีตท้องถิ่นได้มากขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมที่ไม่จริงใจ เนื่องจากรัฐมองว่าประชาชนท้องถิ่นมีลักษณะเจ็บป่วยทางจิต</p>

ประเด็นการ	วิเคราะห์	ช่วงเวลา	ข้อค้นพบ
(ตามคำถามการวิจัย)			หรือมีความแปลกประหลาดไม่สมประกอบ ฉะนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจศาสนา หรือเข้าไปมีความสัมพันธ์กับสถาบันใดๆของรัฐโดยใช้จุดเชื่อมโยงทางศาสนาจึงเป็นกระบวนการที่ช่วยบำบัดรักษาปัญหาของกลุ่มเหล่านี้ได้ และการออกกฎหมายพิเศษหรือนโยบายที่สร้างจุดเชื่อมโยงกับจารีตท้องถิ่นจึงเป็นเพียงองค์ประกอบสร้างวาทกรรมที่ใช้ปลอบประโลมสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับทางอำนาจที่มีรัฐเป็นศูนย์กลาง
ช่วงที่ 3	คาบเกี่ยวระหว่างระดับที่ 1 การครอบงำและบังคับความคิด (manipulation) ระดับที่ 2 การบำบัดรักษา (therapy) ซึ่งเป็นลำดับขั้นที่มีอยู่เดิมอันเป็นผลพวงมาจากโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐที่เป็นตัวกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เป็นทางการ และระดับที่ 4 การปรึกษาหารือ (consultation) ที่อยู่ในรูปเครือข่ายทางสังคม เครือข่ายภาคประชาสังคม และเครือข่ายภาคประชาชนที่เข้ามามีความสัมพันธ์ผ่านกิจกรรมในท้องถิ่นที่สอดคล้องกับเทศกาลหรือเงื่อนไขทางศาสนาซึ่งเอื้อให้เกิดกลไกการปรึกษาหารือในประเด็นที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผลลัพธ์จากการมีส่วนร่วมของประชาชนพบว่ายังคงไม่ประสบผลสำเร็จ หรือมีผลในเชิงการเปลี่ยนแปลง เพราะรัฐยังคงมีการรวมศูนย์อำนาจและจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชน		
ช่วงที่ 4	คาบเกี่ยวระหว่างระดับที่ 1 การครอบงำและบังคับความคิด (manipulation) ระดับที่ 2 การบำบัดรักษา (therapy) ซึ่งแตกต่างจากช่วงที่ผ่านมาที่การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถยกระดับไปสู่ระดับขั้นที่ 4 คือการปรึกษาหารือ (consultation) ในระดับต้นหรือระดับเปลือกนอกที่รัฐเริ่มเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้าไปแสดงความคิดเห็นต่างๆได้ ทั้งนี้ ความถดถอยในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงเวลานี้เกิดขึ้นมาจากข้อจำกัดที่มาจากการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองอันเป็นผลพวงของการรัฐประหารที่ทำให้รัฐใช้โครงสร้างการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น และรวมถึงสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19 ที่ทำให้กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่สามารถขับเคลื่อนได้เต็มศักยภาพ		

ที่มา : โดยผู้วิจัย



รูปภาพที่ 72 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้



จากตารางสรุปผลการวิเคราะห์พัฒนาการการปกครองท้องถิ่น และภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแบ่งออกเป็น 4 ระยะเวลาข้างต้น ผู้วิจัยจะขอสรุปการวิเคราะห์ที่ออกมาเป็น 3 ประเด็นหลักเพื่อแสดงให้เห็นถึงสถานะ บทบาท และพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ตกทอดมาถึงปัจจุบัน ดังนี้

#### 7.1.1 สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อพิจารณาถึงสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า เป็นสถาบันหรือส่วนราชการที่ต้องปฏิบัติงานภายใต้ข้อจำกัดและสภาวะกดดันหลายประการ ประกอบด้วย

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องทำงานภายใต้เครือข่ายตัวแสดงที่มาจากภายนอกพื้นที่อันเป็นผลมาจากการรวมศูนย์อำนาจในการคัดเลือกบุคลากรท้องถิ่นซึ่งกระทำผ่านโครงสร้างส่วนกลางที่ทำให้ตัวแสดงซึ่งผ่านการคัดเลือกส่วนใหญ่เป็นตัวแสดงที่มาจากภายนอกพื้นที่ โดยเฉพาะตัวแสดงในพื้นที่ภาคใต้ตอนบน หรือตัวแสดงในพื้นที่เมืองที่ต้องการเข้ามาบรรจุเป็นข้าราชการเพื่อไปเติบโตที่อื่นเมื่อครบเวลาที่สามารถย้ายได้ ปัญหาและข้อจำกัดดังกล่าวจึงเป็นเหตุทำให้ตัวแสดงที่เข้ามามีความสัมพันธ์ภายในสถาบันท้องถิ่นพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลับกลายเป็นตัวแสดงที่ขาดจิตสำนึกความเป็นท้องถิ่นนิยมที่ผูกติดกับเงื่อนไขเฉพาะซึ่งเป็นสภาวะบังคับของพื้นที่ โดยเฉพาะเงื่อนไขทางศาสนา และความเป็นชาติพันธุ์มลายู สิ่งเหล่านี้กลายเป็นกับดักสำคัญที่ทำให้การขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ประสบปัญหา เพราะคนกลุ่มนี้ที่มาจากภายนอกจะมีจิตสำนึกความเป็นข้าราชการประจำทั่วไปที่ไม่ได้ผูกพันกับพื้นที่ จึงทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามโครงสร้างหน้าที่ที่สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบตามกฎหมาย และบางพื้นที่ภารกิจเหล่านั้นก็ไม่ได้รับการตอบสนองที่เต็มศักยภาพจากเครือข่ายตัวแสดงที่มีอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากตัวแสดงประเภทข้าราชการประจำส่วนใหญ่มักเป็นตัวแสดงที่มาจากภายนอกพื้นที่ที่ไม่ได้มีความรู้สึกผูกพันกับท้องถิ่น หรือมีความเชื่อมโยงผ่านอัตลักษณ์ด้านใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะศาสนาอิสลาม ความเป็นชาติพันธุ์มลายู และการสื่อสารโดยใช้ภาษามลายูถิ่นซึ่งเป็นสภาวะบังคับของพื้นที่ ส่งผลให้การดำเนินงานตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเครือข่ายข้าราชการประจำที่ส่วนมากมาจากภายนอกพื้นที่นั้นจึงเต็มไปด้วยความไม่รู้ ความไม่เข้าใจในอัตลักษณ์ทางสังคมที่มีลักษณะเฉพาะดังกล่าว และด้วยความเป็นพื้นที่สีแดงหรือพื้นที่ความมั่นคงกลับยิ่งสนับสนุนให้ตัวแสดงเหล่านั้นมีความรู้สึกหวาดระแวงต่อสิ่งต่างๆที่มีอยู่ในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เงื่อนไขดังกล่าวจึงกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่น

ลักษณะดังกล่าว ด้านหนึ่งได้แสดงให้เห็นผลเสียของการรวมศูนย์อำนาจในโครงสร้างการคัดเลือกบุคลากรเข้าไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่เหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อื่น เพราะมีหลายปัจจัยที่มี

ลักษณะเฉพาะซึ่งผูกติดกับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ ฉะนั้น ความไม่เชื่อมโยงกันระหว่างตัวแสดง กับเงื่อนไขเฉพาะที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นได้กลายเป็นความสัมพันธ์ที่สร้างอุปสรรค หรือกับดักในการขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถดำเนินไปได้เต็มศักยภาพตามที่ควรจะเป็น เนื่องจากคนนอกพื้นที่จะไม่ได้สนใจหรือมีความรู้สึกร่วมที่จะทำกิจการในสิ่งต่างๆเพื่อท้องถิ่นมากไปกว่าเครือข่ายตัวแสดงที่เป็นคนในพื้นที่เอง และด้วยความที่ติดกรอบกับดักของกฎกติกาที่มาจากรัฐส่วนกลางที่มากจนเกินไปได้หล่อเลี้ยงวิธีการดำเนินงานแบบรัฐราชการไทยที่มีลักษณะเป็นการดำเนินงานปฏิบัติตามเวลาราชการในแต่ละวันที่มีลักษณะการดำเนินงานแบบ Routine หรือทำหน้าที่เพียงเท่าอำนาจที่มีตามกฎกติกาทั่วไปจนกลายเป็นความเคยชิน ซึ่งสุดท้ายนานวันทำให้เครือข่ายข้าราชการเหล่านั้นกลับกลายเป็นตัวแสดงที่ไม่กล้าคิดหรือตัดสินใจได้ด้วยตนเอง และสิ่งเหล่านี้เป็นผลเสียสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองต่อการให้บริการสาธารณะ การแก้ไขปัญหา และการพัฒนาที่สอดคล้องกับความเป็นท้องถิ่นที่มีองค์ประกอบซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะบางอย่างของพื้นที่ได้

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องทำงานท่ามกลางเครือข่ายตัวแสดงบางส่วนที่มีพฤติกรรมต่อต้านรัฐ หรือแสดงความเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐไทยซึ่งเป็นกับดักที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองตัวกลางระหว่างรัฐและท้องถิ่นไม่สามารถขับเคลื่อนเพื่อตอบสนองความต้องการของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้อย่างชัดเจน เนื่องจากมีตัวแสดงที่เป็นกลุ่มมลายูสายเก่า ซึ่งคนกลุ่มนี้จะมียุทธศาสตร์ที่ผูกติดอยู่กับชาตินิยมความมลายูแบบสุดโต่งที่มองรัฐไทยเป็นคู่ปฏิปักษ์ตลอดเวลา โดยแสดงออกผ่านบทบาทการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องหรือต่อต้านการกระทำบางอย่างของรัฐที่มีลักษณะเป็นการละเมิดหรือลดทอนความจารีตท้องถิ่นที่ผูกติดอยู่กับความเป็นมลายู เงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นข้อจำกัดที่ทำให้เครือข่ายเชิงสถาบันภายในท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายกลุ่มสายเก่ากลับมองรัฐในลักษณะเป็นคู่ขัดแย้ง หรือไม่สามารถประนีประนอมการดำเนินงานหรือใช้ชีวิตร่วมกันได้ สิ่งเหล่านี้นำมาซึ่งข้อจำกัดและสร้างสภาวะกดดันให้กับการขับเคลื่อนการดำเนินงานของเครือข่ายตัวแสดงในโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ซึ่งต้องวางตัวเป็นกลางเพื่อประสานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่น การวางตัวเชิงสถาบันดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการตั้งอยู่ท่ามกลางสภาวะทางแพ่งของความมั่นคง (Security Dilemma) ที่ไม่สามารถเอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างชัดเจนได้ แม้ว่าบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่หรือมีความสัมพันธ์กับท้องถิ่นโดยตรงก็ตาม แต่ต้องไม่ลืมว่าอีกขาหนึ่งของการทำงานยังคงต้องดำเนินไปเพื่อมุ่งตอบสนองต่อการขับเคลื่อนภารกิจตามแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลางด้วยเช่นเดียวกัน ฉะนั้น สภาวะที่เป็นทางแพ่งดังกล่าวจึงมีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้กลับกลายเป็นสถาบันที่ติด

กักตักอยู่ในวังวนของสภาวะการขาดอำนาจการตัดสินใจ และขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของบรรดาองค์การที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมของพื้นที่ได้

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องทำงานภายใต้การขาดฐานทรัพยากรที่สำคัญคือ ทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ ซึ่งจากที่กล่าวไปข้างต้นว่าปัญหาการผูกขาดการคัดเลือกบุคลากรโดยโครงสร้างรัฐส่วนกลางได้นำมาซึ่งตัวแสดงประเภทข้าราชการที่ส่วนใหญ่เป็นคนภายนอกพื้นที่ซึ่งผ่านการคัดเลือกให้เข้าไปทำงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสุดท้ายตัวแสดงเหล่านี้ก็มักจะทำเรื่องย้ายตำแหน่งไปปฏิบัติงานนอกพื้นที่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่เป็นเงื่อนไขตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ส่งผลให้เกิดอัตรารว่างหรือเกิดภาวะขาดแคลนทรัพยากรบุคคลในการขับเคลื่อนการดำเนินงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรอรอบการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการท้องถิ่นจากส่วนกลาง ซึ่งสุดท้ายในระหว่างที่ต้องรอการสอบคัดเลือกในรอบใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางพื้นที่กลับต้องใช้งบประมาณเงินรายได้ของตัวเองที่แม้จะมีน้อยนิดในการนำมาใช้จ่ายลูกจ้างเพื่อปฏิบัติงานชั่วคราวแทนตำแหน่งที่ว่างซึ่งเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มากจนเกินไป ทั้งๆที่ในแต่ละปีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับได้รับการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนจากรัฐส่วนกลางด้วยกรอบเงินที่มีจำกัด ซึ่งงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเหล่านั้นล้วนหมดไปกับค่าใช้จ่ายประเภทค่าจ้างบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่งบประมาณเหลือจ่ายเพื่อการบริหารพัฒนาหรือให้บริการสาธารณะตามภารกิจและหน้าที่โดยตรงของท้องถิ่นกลับอยู่ในวงเงินที่มีจำกัดหรือมีสัดส่วนอยู่ในระดับต่ำ เพราะฉะนั้นเมื่อขาดฐานทรัพยากรที่สำคัญทั้งทรัพยากรประเภทบุคคลที่ต้องรอการคัดเลือกจากส่วนกลาง และการขาดงบประมาณที่นำมาใช้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นจึงกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานภายในราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ประสบปัญหา หรือติดกักตักอยู่ในวังวนของระบบราชการที่ไม่สามารถตอบสนองต่อการขับเคลื่อนเชิงสถาบันตามภารกิจและหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์

4. นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบปัญหาขาดแคลนฐานทรัพยากรที่สำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นดังกล่าวแล้วนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงมีสถานะเป็นสถาบันที่ถูกครอบทับด้วยโครงสร้างทางอำนาจที่เหนือกว่าใน 2 ระดับ ประกอบด้วย การถูกครอบทับด้วยโครงสร้างการควบคุมกำกับตามแนวทางรัฐราชการที่มาจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นสถาบันทางอำนาจที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับการดำเนินงานในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงสถาบันดังกล่าวมีลักษณะทั่วไปเหมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อื่น และการถูกครอบทับด้วยโครงสร้างการ

ควบคุมกำกับตามแนวทางรัฐราชการที่มาจากเครือข่ายเชิงสถาบันทางด้านความมั่นคง โดยเฉพาะสถาบันทหารผ่านกองอำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักรที่กระทำผ่านกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งเครือข่ายเชิงสถาบันอื่นที่เกี่ยวข้องกับภารกิจทางด้านความมั่นคง โดยที่สถาบันเหล่านี้ก็กลับกลายเป็นสถาบันของรัฐแบบแยกส่วนมาจากส่วนกลางเพื่อครอบทับเหนือโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นอีกระดับหนึ่ง ซึ่งโครงสร้างดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นสถาบันที่ถูกควบคุมกำกับอย่างใกล้ชิดและมีความเข้มงวดโดยโครงสร้างรัฐราชการไทยที่ถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาภายในท้องถิ่น เหตุนี้ การถูกควบคุมกำกับโดยความสัมพันธ์เชิงอำนาจของสถาบันทั้ง 2 ระดับดังกล่าวก็กลับกลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกดทับ และถูกลดทอนความเป็นอิสระหรือความเป็นตัวตนในการขับเคลื่อนภารกิจที่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่และเจตจำนงที่มาจากความต้องการของเครือข่ายเชิงสถาบันภายในท้องถิ่น ซึ่งสุดท้ายทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นสถาบันหนึ่งที่ไม่ได้มีผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นแต่อย่างใด เพราะเป็นเพียงหน่วยงานราชการส่วนหนึ่งที่อยู่ในระบบโครงสร้างรัฐราชการไทยที่มุ่งทำงานเพื่อขับเคลื่อนและตอบสนองความต้องการของราชการส่วนกลางเท่านั้น

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรคที่มาจากองค์ประกอบของความเชื่อทางศาสนา ซึ่งเป็นกับดักที่สำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างมาก เนื่องจากยังคงมีประชาชนบางส่วนในพื้นที่ ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มมุสลิมสายเก่าที่มีความคิดความเชื่อผูกติดอยู่กับหลักศาสนาแบบสุดโต่งและไม่ยอมรับหลักการพัฒนา โดยมองว่าหลักการพัฒนาเหล่านั้นจะส่งผลให้สถานภาพของตนเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หรือเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพที่ถูกลิขิตโดยพระเจ้า ความคิดความเชื่อดังกล่าวได้ส่งเสริมให้ประชาชนเหล่านั้นกลับมีความยินยอมที่จะอยู่ภายใต้สถานภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบันของตนเอง โดยไม่ต้องหนุนเสริมด้วยหลักการพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของตนเองให้ดีขึ้น ซึ่งมุมมองความคิดความเชื่อดังกล่าวถือเป็นกับดักที่เป็นการกีดขวางการพัฒนาท้องถิ่นโดยองค์กรของรัฐผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเครือข่ายคนกลุ่มนี้มักจะปฏิเสธการเข้าถึงโครงสร้างสวัสดิการผ่านโครงการหรือกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามขับเคลื่อนเพื่อการพัฒนาในพื้นที่ สิ่งเหล่านี้ทำให้สถานะความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินงานขับเคลื่อนได้เป็นผลสำเร็จ หรือขับเคลื่อนไปได้โดยขาดความร่วมมือจากภาคประชาชนบางส่วนในพื้นที่ ความคิดความเชื่อที่เชื่อมโยงศาสนาดังกล่าวนับว่ามีส่วนสำคัญต่อการลดทอนศักยภาพการดำเนินงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถสร้างพลังร่วมกันของเครือข่ายเชิงสถาบันและตัวแสดงที่หลากหลายภายในชุมชนท้องถิ่นได้

6. ภาพรวมจิตสำนึกความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของเครือข่ายตัวแสดงทั่วไปภายในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงประสบปัญหา หรืออยู่ในภาวะวิกฤติ ทั้งๆที่มีติดังกล่าวสามารถนำมาใช้เพื่อเสริมสร้างพลังในการต่อรองทางอำนาจเพื่อเรียกร้องความชอบธรรมในการดำเนินชีวิตที่สอดคล้องกับความเป็นมลายูมุสลิมที่มากขึ้นจากรัฐส่วนกลางได้ หากแต่ในความเป็นจริงจิตสำนึกความเป็นประชาธิปไตยของพลเมืองเหล่านั้นยังคงเป็นจิตสำนึกที่กระจุกอยู่กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยที่ไม่สามารถต้านทานพลังทางอำนาจที่เหนือกว่าของรัฐส่วนกลางได้ อย่างไรก็ตาม จิตสำนึกความเป็นประชาธิปไตยหนึ่งเดียวที่พบเห็นในภาพรวมคือ การเลือกตั้งท้องถิ่น และการเข้าไปมีส่วนร่วมในสถาบันทางการเมืองท้องถิ่นตามที่รัฐกำหนด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเครือข่ายกลุ่มคนหน้าเดิมที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ดังกล่าว และที่สำคัญการกระทำทั้งสองกลับสะท้อนให้เห็นว่าจิตสำนึกความเป็นพลเมืองตามแนวทางประชาธิปไตยเป็นจิตสำนึกที่อยู่ในระดับเปลือก และเป็นเปลือกที่ยังคงผูกติดอยู่กับเรื่องผลประโยชน์เฉพาะหน้าในรูปตัวเงินหรือผลประโยชน์แอบแฝงอื่นที่นักการเมือง หรือเครือข่ายตัวแสดงภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาใช้เพื่อแลกเปลี่ยนกับการกระทำบางอย่างจากประชาชนภายในท้องถิ่น ภาพรวมดังกล่าวจึงสามารถอนุมานได้ว่าจิตสำนึกในความเป็นประชาธิปไตยในสังคมมุสลิมยังคงประสบปัญหา หรืออยู่ในภาวะวิกฤติ เพราะประชาธิปไตยและสำนึกความเป็นพลเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานยังคงผูกติดอยู่กับเรื่องผลประโยชน์เฉพาะหน้ามากกว่าที่จะมาจากเจตจำนงภายในตัวบุคคลของแต่ละคนอย่างแท้จริง

ฉะนั้น โดยสรุปสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการขับเคลื่อนเชิงสถาบันในราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวทางการกระจายอำนาจ หากแต่มีลักษณะเป็นตรงกันข้ามที่อำนาจส่วนใหญ่ยังคงจำกัดอยู่ภายใต้การตัดสินใจและการควบคุมสั่งการที่มาจากรัฐส่วนกลาง และรัฐส่วนกลางแบบแยกส่วนเป็นสำคัญ ซึ่งนั่นทำให้เห็นถึงสภาวะการขาดเสถียรภาพของฝ่ายการเมืองทั้งในระดับส่วนกลางและท้องถิ่นที่เอื้อให้เกิดโครงสร้างแบบรัฐราชการตามระบอบอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity) ในกระบวนการกระจายอำนาจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558, น. 162) เพราะอำนาจที่มีต่อราชการส่วนท้องถิ่นยังคงจำกัดอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับโดยโครงสร้างระบบราชการและฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นการลดทอนความเป็นอิสระของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งสุดท้ายโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีต่อราชการส่วนท้องถิ่นโดยใช้เครือข่ายเชิงโครงสร้างตามแนวทางรัฐราชการกลับกลายเป็นโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ที่มีความเฉพาะและแตกต่างจากพื้นที่อื่น ซึ่งนั่นเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการบูรณาการการทำงานที่ขาดความเชื่อมโยงกับพื้นที่

### 7.1.2 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อพิจารณาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า บทบาทผ่านการกระทำในรูปแบบต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้จำกัดอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่เป็นไปตามบทบัญญัติทางกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับกลายเป็นสถาบันที่รองรับภารกิจทุกด้านที่เกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบต่อท้องถิ่น ดังตัวอย่าง

1. ภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานทั่วไปที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นในแต่ละระดับ ทั้งในระดับจังหวัดผ่านองค์การบริหารส่วนจังหวัด ระดับเมืองผ่านเทศบาล และระดับชนบทผ่านองค์การบริหารส่วนตำบล โดยภารกิจดังกล่าวไม่ได้มีความแตกต่างกันไปจากการขับเคลื่อนเชิงสถาบันของเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อื่นที่ถูกควบคุมกำกับกับการขับเคลื่อนเชิงสถาบันโดยใช้กฎหมายและนโยบายเดียวกัน ได้แก่ การให้บริการสาธารณะที่อยู่ในรูปของการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบำรุงรักษาศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งภารกิจที่ถูกกำหนดผ่านกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ได้กลายเป็นเครื่องมือทางอำนาจที่สำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นสถาบันที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นผ่านการให้บริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆที่เหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อื่นของรัฐไทย

2. ภารกิจการเป็นตัวกลางหรือเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินงานหรือประสานงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของราชการส่วนภูมิภาค และหมายรวมถึงภารกิจอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นหรือส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อท้องถิ่น โดยภารกิจเหล่านี้ไม่สามารถนิยามหรือให้คำจำกัดความเฉพาะเจาะจงได้ ทั้งนี้เป็นไปตามสถานการณ์แวดล้อม และการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐในแต่ละช่วงเวลา เช่น ภารกิจสนับสนุนกิจการด้านสาธารณสุขภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19 ภารกิจการเป็นตัวกลางหรือทำงานแทนให้กับเครือข่ายสถาบันในสังกัดราชการส่วนภูมิภาค ดังปรากฏตัวอย่างการทำงานหรือทำหน้าที่แทนเครือข่ายตัวแสดงในสถาบันสังกัดสำนักงานพัฒนาสังคมระดับจังหวัดและอำเภอ การทำงานให้กับฝ่ายปกครองท้องถิ่น การเป็นตัวกลางในการดำเนินเอกสารทางราชการต่างๆให้กับประชาชนในท้องถิ่นแทนเครือข่ายเชิงสถาบันในระดับจังหวัดและอำเภอโดยที่ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่หรือเป็นผู้รับผิดชอบหลัก เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นบทบาทที่ซับซ้อนกันระหว่าง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการอื่นในระดับจังหวัดและอำเภอ และที่สำคัญบทบาทหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนเหล่านั้นในบางภารกิจกลับไม่ใช่บทบาทหน้าที่ที่เป็นความรับผิดชอบโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเข้าไปมีความสัมพันธ์โดยการทำหน้าที่แทนสถาบันอื่นเหล่านั้นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นสถาบันที่รองรับการใช้อำนาจ การร้องขอ หรือการขอความช่วยเหลือจากเครือข่ายราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่เสมอ และไม่สามารถปฏิเสธได้ ฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายเป็นสถาบันที่รองรับภารกิจเบ็ดเตล็ดทั้งหลายที่หน่วยราชการอื่นไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง หรือเป็นสถาบันที่มีหน้าที่คอยอำนวยความสะดวกให้กับการขับเคลื่อนภารกิจดำเนินงานของหน่วยราชการอื่น ด้วยเหตุผลเดียวคือ การเป็นสถาบันท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ บริบทดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นสถาบันที่เข้าไปมีบทบาทหรือมีภารกิจเพิ่มเติมที่นอกเหนือไปจากบทบาทตามอำนาจหน้าที่โดยตรงตามที่กฎหมายกำหนด

3. ภารกิจด้านความมั่นคง หรือภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่มาจากสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเป็นผลพวงมาจากสถานที่ตั้งของสถาบันท้องถิ่นที่อยู่ท่ามกลางสถานการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปมีบทบาทนอกเหนือจากภารกิจอำนาจหน้าที่ของตนเอง ทั้งที่เข้าไปมีบทบาทโดยตรง เช่น ภารกิจการลำเลียงผู้บาดเจ็บจากเหตุการณ์ความรุนแรงต่างๆในพื้นที่ เมื่อเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในรูปแบบต่างๆ การเข้าไปดับเพลิงจากเหตุการณ์ลอบวางระเบิด ลอบวางเพลิง หรือคาร์บอม การเข้าไปให้ความช่วยเหลือด้วยการติดต่อประสานงานหรือเป็นหน่วยกู้ชีพกู้ภัยเพื่อลำเลียงผู้ประสบเหตุนำส่งโรงพยาบาลหรือเครือข่ายสาธารณสุขที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ การเข้าไปวางแผนกำหนดเส้นทางจราจรภายในชุมชนเมืองและท้องถิ่นเพื่อเฝ้าระวัง และป้องกันเหตุจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ การเข้าไปมีบทบาทโดยอ้อม เช่น การป้องกันเหตุการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงโดยใช้สถาบันทางศาสนา และเงื่อนไขเชิงจารีตอันที่ผูกติดอยู่กับบริบทความเป็นชาติพันธุ์มลายู ด้วยหวังว่าเงื่อนไขดังกล่าวที่ท้องถิ่นนำมาใช้จะช่วยเปลี่ยนแปลงความคิดและพฤติกรรมทางสังคมของเครือข่ายตัวแสดงภายในท้องถิ่นซึ่งเป็นมาตรการการป้องกันเหตุความรุนแรง ดังปรากฏจากกิจกรรมและโครงการ ได้แก่ โครงการสภาสันติสุขตำบล โครงการญาลันนันนารู โครงการชุมชนศรัทธา โครงการฮุกุมปากัด โครงการชุดพัฒนาสันติ โครงการเยียวยาผู้ประสบเหตุจากเหตุการณ์ความไม่สงบ โครงการดับบ้านดับเมือง โครงการยุติธรรมชุมชน เป็นต้น ซึ่งโครงการเหล่านี้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องทั้งที่มีหน้าที่โดยตรง และเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายเชิงสถาบันอื่นล้วนมีส่วนสนับสนุนการขับเคลื่อนการดำเนินงานในกิจการด้านความมั่นคงของเครือข่ายเชิงสถาบันของรัฐที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งสิ้น



ฉะนั้น ภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความแตกต่าง หลากหลาย และเปลี่ยนแปลงตามเงื่อนไขสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกได้ส่งผลต่อการกำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถสร้างคำจำกัดความในภารกิจและหน้าที่ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงหรือตายตัวเหมือนสถาบันในส่วนราชการอื่นได้ เพราะสุดท้ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับกลายเป็นสถาบันที่ต้องรองรับการขับเคลื่อนในทุกภารกิจหรือทุกหน้าที่ที่เกิดขึ้น หรือมีความเกี่ยวข้องกับเครือข่ายเชิงสถาบันในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นภารกิจเบ็ดเตล็ดที่ไม่สามารถปฏิเสธการกระทำใดๆ ได้เมื่อมีคำสั่งการ หรือคำร้องขอจากทางราชการและการขอความช่วยเหลือจากประชาชนในพื้นที่

ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าเครื่องมือทางกฎหมายไม่ว่ารัฐจะสร้างขึ้นในรูปแบบใด และมีวัตถุประสงค์เพื่ออะไรก็ตาม นัยยะหนึ่งจึงเป็นองค์ประกอบที่เข้าไปสร้างเงื่อนไขเพื่อจำกัดการกระทำและกำหนดพฤติกรรมเชิงสถาบันให้สอดคล้องกับภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ที่รัฐส่วนกลางต้องการได้ ซึ่งนั่นคือการผูกขาดอำนาจภายใต้โครงสร้างรัฐราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่มากจนเกินไป กระทั่งเป็นเหตุทำให้ข้อกำหนดเหล่านั้นได้เข้าไปลดทอนศักยภาพและความสามารถของเครือข่ายเชิงสถาบันที่มีอยู่ในท้องถิ่นให้ไม่สามารถแสดงพฤติกรรมผ่านการกระทำบางอย่างได้ ทั้งๆที่ในความเป็นจริงพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสถาบันที่มีศักยภาพ และความสามารถในการทำภารกิจหรือกิจการบางอย่างที่หลากหลายได้มากกว่าภารกิจที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติทางกฎหมายของรัฐ ฉะนั้น ความอ่อนแอของสถาบันในราชการส่วนท้องถิ่นโดยพื้นฐานจึงไม่ได้มาสถานะไรประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง หากแต่มาจากความอ่อนแอที่ถูกกระทำโดยรัฐผ่านโครงสร้างและเครื่องมือต่างๆต่างหากที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นสถาบันที่สูญเสียศักยภาพบางอย่างที่ไม่สามารถปฏิบัติการขับเคลื่อนภารกิจไปได้อย่างสมบูรณ์ มีศักยภาพ หรือมีความสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นได้โดยตรง

### 7.1.3 พลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในมิติพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ผู้วิจัยขอสรุปเป็น 2 มิติ ประกอบด้วย พลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้กับการปรับตัวเข้ากับสถานะบังคับของท้องถิ่น และพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้กับการปรับตัวให้เข้ากับโครงสร้างรัฐราชการแบบรวมศูนย์อำนาจของประเทศไทย

1. พลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้กับการปรับตัวให้เข้ากับสถานะบังคับของท้องถิ่น

นับตั้งแต่รัฐไทยมีการผนวกดินแดนเหนือพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกระชับความสัมพันธ์ทางอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในเวลาต่อมา ด้านหนึ่งแม้

จะต้องปรับตัวเข้าหาลักษณะประกอบเชิงโครงสร้างที่รัฐราชการส่วนกลางเป็นผู้กำหนดตามแนวทางการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่ดำเนินมาตั้งแต่รัชกาลที่ 5 แล้วนั้น อีกด้านหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลายเป็นสถาบันของรัฐที่ต้องปรับตัวเข้าหาเงื่อนไขที่มีลักษณะเฉพาะภายในพื้นที่ โดยเฉพาะเงื่อนไขหรือองค์ประกอบเฉพาะทางศาสนา และชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นองค์ประกอบทางอัตลักษณ์ที่ผูกติดกับเงื่อนไขเชิงจารีตที่มีคุณลักษณะเฉพาะที่ไม่สามารถรื้อถอนหรือเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคนได้ เหตุนี้จึงทำให้องค์ประกอบของเส้นทางสภาวะบังคับดังกล่าวกลายมาเป็นองค์ประกอบหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้นำมาใช้ประสานความสัมพันธ์กับเครือข่ายเชิงโครงสร้างภายในท้องถิ่น เพื่อที่จะทำให้เครือข่ายเหล่านั้นยังคงรู้สึกถึงการมีคุณค่า มีศักยภาพ และมีตัวตนที่ไม่ถูกกลืนหรือลดทอนด้วยองค์ประกอบปัจจัยภายนอก ซึ่งมาจากการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลางเพียงด้านเดียว ดังปรากฏให้เห็นว่าทุกช่วงเวลาของการปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่รัชกาลที่ 5 ที่มีการควมรวมนดินแดนเรื่อยมาถึงยุคจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่มีการก่อสร้างรัฐสมัยใหม่ผ่านนโยบายรัฐนิยมที่เข้มข้น ตามด้วยยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างท้องถิ่น และมีปัญหาความรุนแรงซึ่งเป็นอุปสรรคที่สร้างความท้าทายให้กับรัฐบาล ก่อนที่จะพลิกผันผ่านการรัฐประหารเข้าสู่ยุครัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชาที่นำมาซึ่งการแข่งแซ่งทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งไม่ว่าจะมีปัจจัยใดที่เข้ามาครอบทับเหนือราชการส่วนท้องถิ่น แต่สิ่งหนึ่งที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลงคือ ความสามารถในการปรับตัวเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถบูรณาการปรับตัวเข้าหาองค์ประกอบที่เป็นสภาวะบังคับของท้องถิ่นในพื้นที่เอาไว้ได้ ทั้งในระดับตัวแสดงที่มีความสัมพันธ์กับราชสำนัก เจ้าเมือง และสถาบันทางศาสนา และในระดับภารกิจหรือการปฏิบัติงานที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเงื่อนไขจารีตทางศาสนาอิสลามและชาติพันธุ์มลายู หรือกลุ่มเชื้อสายจีน ซึ่งเป็นองค์ประกอบเฉพาะของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นพลวัตที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีการปรับตัวเข้าหาเงื่อนไขที่เป็นสภาวะบังคับของท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์ประกอบที่ไม่สามารถลบทิ้ง ลดทอน หรือกดทับศักยภาพที่มีอยู่เดิมภายในท้องถิ่นได้ ความสัมพันธ์กับเงื่อนไขเหล่านั้นจึงแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการปรับตัวเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นคุณลักษณะอย่างหนึ่งของสถาบันที่มีความสามารถในการปรับตัวเข้าหาเงื่อนไขแวดล้อมภายในตามแนวทางการเป็นสถาบันพลาสติก (Institution Plasticity) และการเปลี่ยนแปลงผ่านการปรับตัวเหล่านั้นได้แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถหรือมีศักยภาพที่จะปรับเปลี่ยนตัวเองได้อยู่เสมอ เพื่อที่จะทำให้สถาบันของรัฐที่จัดตั้งอยู่ในท้องถิ่นได้รับการยอมรับจากเครือข่ายเชิงโครงสร้างที่มีอยู่เดิมภายในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มากขึ้น แม้จะต้องสร้างการยอมรับแบบค่อยเป็นค่อยไปเพื่อที่จะลดเงื่อนไขที่เป็นข้อไฟในการสร้างแรงปะทะ หรือไม่เพิ่มเงื่อนไขใหม่ให้กับ

ความขัดแย้งที่มาจากภายในพื้นที่ซึ่งเดิมก็มีความแปลกแยกไปจากโครงสร้างหรือองค์ประกอบเงื่อนไขที่ถูกกำหนดโดยส่วนกลางเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว กระบวนการดังกล่าวด้านหนึ่งจึงเป็นการประนีประนอมเพื่อให้เกิดการยอมรับในความมีตัวตนเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มากขึ้น

2. พลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้กับการปรับตัวให้เข้ากับโครงสร้างรัฐราชการแบบรวมศูนย์อำนาจของรัฐไทย

นับตั้งแต่รัฐไทยมีการผนวกดินแดนเหนือพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้หรือเดิมคือรัฐปัตตานีโดยใช้เครื่องมือทางการปกครองที่อยู่ในรูปแบบของกฎหมายและนโยบายของรัฐที่แตกต่างในแต่ละยุคสมัยได้นำมาซึ่งการเข้าไปกำหนดคุณลักษณะและควบคุมกำกับพฤติกรรมเชิงสถาบันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้จำเป็นต้องมีการปรับตัวเข้าหารัฐส่วนกลางตามแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจ ประกอบด้วย 2 มิติ คือ การปรับตัวเข้าหาโครงสร้างรัฐราชการแบบรวมศูนย์อำนาจของรัฐในมิติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น และการปรับตัวเข้าหาโครงสร้างรัฐราชการแบบรวมศูนย์อำนาจของรัฐในมิติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านความมั่นคง ดังปรากฏจากตารางสรุปเครื่องมือทางการปกครองของรัฐที่ถูกนำมาใช้ในแต่ละช่วงเวลา

ตารางที่ 67 พลวัตของเครื่องมือทางการปกครองของรัฐที่กระทบต่อการขับเคลื่อนเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในแต่ละช่วงเวลา

ช่วงเวลา	เครื่องมือทางการปกครองของรัฐ
รัชกาลที่ 5	พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2440 และกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444)
รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	นโยบายรัฐนิยมหรือชาตินิยม พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2499
รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร	พระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 68/2547 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 260/2547 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 200/2548 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ช่วงเวลา	เครื่องมือทางการปกครองของรัฐ
	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
รัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา	กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2557 (โดยเฉพาะมาตรา 44) กฎอัยการศึก พระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 98/2557 104/2557 และคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 19/2564 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

ที่มา : โดยผู้วิจัย

จากตารางข้างต้นจึงทำให้เห็นว่าเครื่องมือทางการปกครองของรัฐที่ถูกนำมาใช้เหนือโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลากลายมาเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เครือข่ายเชิงสถาบันในราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องปรับตัวเข้าหารัฐส่วนกลางเพื่อที่จะตอบสนองต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวทางรัฐรวมศูนย์อำนาจใน 2 มิติดังที่กล่าวข้างต้น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับตัวเข้าหาโครงสร้างรัฐราชการแบบรวมศูนย์อำนาจของรัฐในมิติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นที่มีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจหลักในการกำกับและควบคุมสถาบัน และการปรับตัวเข้าหาโครงสร้างรัฐในมิติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านความมั่นคงที่มีเครือข่ายเชิงสถาบันหลักด้านความมั่นคงในพื้นที่ โดยเฉพาะกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ภาค 4 ส่วนหน้า และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าวได้ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องมีการปรับตัวเข้าหาเครือข่ายเชิงสถาบันของรัฐบาลส่วนกลางเป็น 2 ระดับ คือ ระดับทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น และระดับพิเศษ/ระดับเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านความมั่นคงหรือการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งแม้ภารกิจด้านความมั่นคงที่มีลักษณะพิเศษดังกล่าวนี้จะถูกกีดกันหรือจำกัดอำนาจโดยรัฐส่วนกลางเพื่อไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงก็ตาม แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าหลายครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือสนับสนุนภารกิจด้านความมั่นคงในทางอ้อม โดยเฉพาะการตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นหุ้นส่วนทางอำนาจในการขับเคลื่อนเชิงนโยบายในแต่ยุคสมัยซึ่งมีการผันแปรหรือเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจของตัวแสดง และ

องค์ประกอบภายในอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาซึ่งทำให้การปรับตัวเข้าหาสถาบันของรัฐส่วนกลางมีลักษณะเป็นพลวัต หรือไม่ได้มีรูปแบบเชิงโครงสร้างความสัมพันธ์ที่มีความแน่นอน

บริบทดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นสถาบันที่ต้องรองรับการใช้อำนาจจากเครือข่ายเชิงสถาบันอื่นที่มาจากรัฐราชการส่วนกลางหรือมีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างกับรัฐส่วนกลางเสมอ ฉะนั้น พลวัตที่เกิดขึ้นมาจากการปรับปรุงเชิงโครงสร้างทั้งในโครงสร้างราชการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น และราชการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงในแต่ละยุคสมัยได้กลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปรับตัวเชิงสถาบันอยู่เสมอ ดังปรากฏจากตัวอย่างในปัจจุบันที่กฎหมายยังไม่ได้รองรับการใช้อำนาจในมิติด้านความมั่นคงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จากการศึกษาพบว่าเมื่อใดก็ตามที่หน่วยงานความมั่นคงต้องการขอความช่วยเหลือจากสถาบันท้องถิ่นทั้งในทางตรงและทางอ้อม หรือการออกคำสั่งทางราชการ หรือการกำหนดนโยบายเพิ่มเติม ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการปกครองที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต้องมีการปรับตัวเข้าหาเครือข่ายเชิงสถาบันของรัฐเหล่านั้นตามคำสั่งที่ถูกกำหนดโดยโครงสร้างอำนาจที่มาจากส่วนกลาง ตัวอย่างการปรับตัวเชิงสถาบันดังกล่าวพบว่ามีความสอดคล้องกับงานศึกษาของสุรอุจน์ ซ่อไม้ทอง ในงานศึกษาเรื่อง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการสร้างสันติสุขชายแดนใต้” ที่แสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์ร่วมกับหน่วยงานความมั่นคง ซึ่งจากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่มีบุคลากรบางส่วนเป็นคนในพื้นที่ที่มีความเข้าใจชุมชนและสามารถประสานกับกลุ่มต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ส่งผลให้สถาบันดังกล่าวกลายมาเป็นสถาบันที่มีองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยทำให้กระบวนการขับเคลื่อนเชิงนโยบายของรัฐด้านความมั่นคงสามารถขับเคลื่อนไปได้สำเร็จ (สุรอุจน์ ซ่อไม้ทอง, 2562, น. 145)

การปรับตัวดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงคุณลักษณะสำคัญของสถาบันทางการเมืองเช่นเดียวกับการปรับตัวเข้าหาเครือข่ายที่สภาวะบังคับของท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่มีความสามารถและมีศักยภาพในการปรับตัวเองอยู่ตลอดเวลา ทั้งปรับตัวเข้าหาเครือข่ายเชิงโครงสร้างภายในท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็มีความสามารถในการปรับตัวเข้าหาเครือข่ายเชิงสถาบันของรัฐที่เข้ามาเกี่ยวพันหรือส่งผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการดำเนินงานภายในสถาบันท้องถิ่น ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพลวัต มีความสั่นไหว ยืดหยุ่น และเปลี่ยนแปลงได้ตามโครงสร้างและการใช้อำนาจของผู้นำในแต่ละช่วงยุคสมัย ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายมาเป็นสถาบันทางการเมืองรูปแบบหนึ่งที่มีความสามารถหรือมีศักยภาพในการปรับตัวเปลี่ยนแปลง หรือเป็นสถาบันที่มีความยืดหยุ่นในการปรับเข้าหาองค์ประกอบหรือปัจจัยต่างๆ ที่เป็นสภาพแวดล้อมภายนอก และภายในพื้นที่ได้เสมอ ตามแนวทางการเป็นสถาบันพลาสติก (Institution Plasticity) ซึ่งเป็นคุณลักษณะสำคัญของสถาบันทางการเมือง

จากการสรุปข้อค้นพบ และวิเคราะห์ให้เห็นสถานะ บทบาท และพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าว ด้านหนึ่งการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ได้ให้ข้อสรุปที่สำคัญคือ การแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการและพลวัตการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางของประเทศไทย ซึ่งสุดท้ายโครงสร้างดังกล่าวล้วนเป็นบ่อเกิดของสภาพปัญหาที่นำไปสู่กระบวนการสร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นระหว่างรัฐและท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องกระทั่งถึงปัจจุบัน เหตุนี้ จึงทำให้ผู้วิจัยสามารถอนุมานปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากความเข้มแข็งของการรวมศูนย์อำนาจที่ทำให้การกระจายอำนาจได้รับการถดถอย (Centralization to Decentralization Regression) โดยมีองค์ประกอบของปัญหาที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง และการขาดความมุ่งมั่นในการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐส่วนกลาง ส่งผลให้เกิดระบอบรัฐราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ หรือรัฐรวมศูนย์แบบแยกส่วน ดังเห็นได้จากการจำกัดกลไกเชิงโครงสร้างสถาบันในระดับท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับรากฐานที่เป็นเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ ประกอบด้วย ความเป็นรัฐจารีตปาดานี ความสัมพันธ์กับศาสนาอิสลาม ชาติพันธุ์มลายู และอัตลักษณ์ท้องถิ่นอื่นๆ ที่อยู่ในสถานะเส้นทางบังคับของพื้นที่ ซึ่งแม้ด้านหนึ่งรัฐจะมีความพยายามในการปรับตัวเข้าหาองค์ประกอบหรือเงื่อนไขเชิงจารีตที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นก็ตาม แต่การปรับตัวเหล่านั้นก็ยังคงเป็นการจำกัดการกระทำเพียงแค่การกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง โดยขาดกลไกการริเริ่มและตัดสินใจจากสถาบันหรือตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการกระทำจากล่างขึ้นบน ประกอบกับมีการใช้กลไกกฎหมายของชนชั้นนำในระบอบรัฐราชการไทยแต่ละยุคสมัย เช่น การออกพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด กฎอัยการศึก ประกาศคณะปฏิวัติฯ และเครื่องมือทางการปกครองที่อยู่ในรูปแบบต่างๆ มาใช้เพื่อควบคุมกำกับความเป็นไปของสถาบันและตัวแสดงท้องถิ่น โดยเฉพาะกฎอัยการศึก พระราชกำหนดในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่ถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อควบคุมให้สถานการณ์ยุติลง อันส่งเสริมให้โครงสร้างรัฐบาลกลางมีความเข้มแข็งและมีความมั่นคงเพิ่มมากขึ้น กลไกดังกล่าวจึงไม่ใช่แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนเพราะไม่ได้ให้ความสำคัญในการพิจารณาถึงเงื่อนไขของสถานะเส้นทางบังคับ (Path Dependence) ที่ลงลึกถึงความต้องการของประชาชนที่แท้จริงที่ต้องการดำเนินชีวิตอย่างเป็นอิสระในพื้นที่ และแม้ในระยะหลังรัฐจะมีการปรับตัวเข้าหาเงื่อนไขดังกล่าวมากขึ้น หากแต่การปรับตัวของรัฐเหล่านั้นก็ยังคงเป็นการคิดด้วยมุมมองที่มาจากพรรคชนของรัฐเป็นใหญ่ ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่เป็นเพียงผู้รับการกระทำทางนโยบายที่รัฐออกแบบและขับเคลื่อนสั่งการ และสุดท้ายทำให้สถาบันหรือตัวแสดงในระดับท้องถิ่นในฐานะเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการทางนโยบายกลับขาดความเป็นอิสระ หรือเครือข่ายภายในท้องถิ่นยังไม่สามารถแสดง

ความต้องการต่างๆให้รัฐได้รับทราบเพื่อกำหนดหรือดำเนินการตามความประสงค์ได้ แง่มุมดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยของพิชญเดช โอสถานนท์ที่มองว่ากระบวนการกำหนดกรอบกติกาในระดับสถาบันของรัฐส่วนกลางที่มีต่อการแก้ไขปัญหายังขาดความชัดเจนภาคใต้ นั้น เป็นกลไกที่รัฐบาลกลางและส่วนราชการอื่นที่มีสายสัมพันธ์เชิงโครงสร้างซึ่งเชื่อมกับรัฐบาลกลางเข้าไปเกี่ยวข้องมากที่สุด โดยเฉพาะกองทัพ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งทำให้กระบวนการกำหนดบทบัญญัติในกฎหมายมีเนื้อหาบางส่วนไม่เป็นที่ยอมรับของตัวแสดงอื่นๆ ในกระบวนการทางนโยบาย หากแต่จำกัดกรอบตัวแสดงที่มีบทบาทในการตัดสินใจระดับนโยบายและการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้ที่ฝ่ายข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะข้าราชการทหาร หรือกระทรวงกลาโหมที่พยายามจัดโครงสร้างหน่วยงานด้านการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีผลทำให้หน่วยงานของตนมีอำนาจ และอิทธิพลในระบบนโยบายเหนือกว่าในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พิชญเดช โอสถานนท์, 2555, น. 164-169)

กระบวนการดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าการกำหนดกรอบกติกาเชิงสถาบันจำกัดกรอบไว้เพียงระบบราชการ และฝ่ายข้าราชการประจำที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางให้เข้าไปมีบทบาทเพิ่มขึ้นในกระบวนการกำหนดกฎหมาย และนโยบายสาธารณะ เป็นเหตุทำให้ส่วนราชการเหล่านี้กลับกลายเป็นโครงสร้างที่มีบทบาททางอำนาจในพื้นที่ (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558, น. 162) ดังปรากฏจากสายสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลาง และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ที่ปัจจุบันมีเลขาธิการ ศอ.บต. ซึ่งเป็นอดีตทหารสังกัดศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเข้ามาควบคุมกำกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง ยิ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นรัฐราชการ หรือระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) (Riggs, 1966, p. 319) หรือเป็นรัฐราชการที่เข้าข่ายการสร้างกฎเหล็กทางอำนาจผ่าน “คนาธิปไตย (Oligarchy)” ที่ต้องการรักษาอำนาจให้อยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย (R. Michels, 2005, p. 304) อันผลักดันให้กลุ่มข้าราชการเหล่านี้ที่เชื่อมโยงกับราชการส่วนกลางเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเพื่อควบคุมกำกับชี้้นำความเป็นไปของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แทนหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น ในขณะที่ย่นย่อการทำงานที่มีโครงสร้างแนวดิ่ง (Hierarchical Structure) ส่งผลให้การตัดสินใจหรือสั่งการเมื่อเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง หรืออะไรก็ตามกลับได้รับการแก้ไขที่ล่าช้า หรือไม่ทันที่

ประการที่สอง การขาดเอกภาพในการทำงานของส่วนงานทั้ง 2 ส่วน หรือเรียกว่าการขาดเอกภาพแบบคู่ขนาน (Dual Fragmentation) (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558, น. 163) คือส่วนแรกเป็นการขาดเอกภาพของของสถาบันในระดับส่วนกลาง และสถาบันที่แยกส่วนจากส่วนกลาง ซึ่งไม่ได้มุ่งมั่นที่จะขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจที่แท้จริง ทั้งในมิติของการกระจายงานงบประมาณ และบุคลากร กล่าวคือ รัฐยังคงไม่ได้มอบความเป็นอิสระในการทำงานให้แก่สถาบันใน

ระดับท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณของรัฐที่ทุ่มไปกับรายจ่ายประจำ ซึ่งส่งผลให้งบประมาณด้านพัฒนาท้องถิ่นกลับถูกจำกัด และการผูกขาดการคัดเลือกบุคลากรที่ส่งผลให้เกิดปัญหาอัตราว่างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก ประกอบกับการคัดเลือกจากส่วนกลางได้นำมาซึ่งการบรรจุบุคลากรที่ล้วนมีภูมิภวณา “อยู่นอกพื้นที่” ที่ไม่มีความคุ้นเคยหรือเข้าใจพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่เป็นสถานะเส้นทางบังคับ (Path Dependence) ของพื้นที่ที่มีองค์ประกอบหรือเงื่อนไขรากฐานที่อิงอยู่กับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์มลายู อัตลักษณ์ท้องถิ่น ศาสนาอิสลาม และค่านิยมเชิงปัทสสถานทางสังคมและวัฒนธรรมของพื้นที่ดังที่กูรีเสนอ (กูรี พวงศ์เจริญ, 2558, น. 107) สิ่งนี้เป็นผลพวงจากการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจในการคัดเลือกตัวแสดงในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลกระทบจากการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง ได้ผลักดันให้ตัวแสดงในระดับสถาบันท้องถิ่นโดยเฉพาะประเภทข้าราชการประจำไม่ได้ผูกพันกับองคคพพที่อยู่ในกระบวนการสร้างสถานะเส้นทางบังคับของพื้นที่ดังกล่าว เหตุนี้ คนภายนอกที่ผ่านการคัดเลือกเข้ามา ลึกๆลึวนมีภาวะความกลัวเนื่องจากความไม่คุ้นชินกับพื้นที่ซึ่งผูกติดกับสถานะเส้นทางบังคับเท่ากับคนที่เกิดและเติบโตในพื้นที่เอง ฉะนั้นเมื่อพื้นที่ดังกล่าวมีความแตกต่างทางอัตลักษณ์ และเป็นพื้นที่สีแดงของความมั่นคงจึงยิ่งส่งผลให้เกิดปัญหาการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนในท้องถิ่นที่เต็มไปด้วยความยากลำบากเพราะมีความหวาดระแวง บริบทข้างต้นจึงเป็นกับดักที่มาจากปัญหาการกระจายอำนาจที่ไม่เปิดโอกาสให้สถาบันในระดับท้องถิ่นสามารถเลือก หรือคัดกรองบุคลากรด้วยตัวของพวกเขาเอง

ประการที่สาม การบริหารจัดการเชิงสถาบันเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในระดับท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ตนเองผ่านตัวแสดงที่มีความหลากหลาย ได้แก่ ผู้นำศาสนา ผู้นำทางจิตวิญญาณ ผู้นำศรัทธา ประชาญ์ชาวบ้าน ผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น เป็นต้น เป็นการบริหารจัดการความขัดแย้งแบบมีส่วนร่วมที่อาศัยกลไกจากสถานะเส้นทางบังคับมาเป็นกรอบกำหนดโครงสร้างการดำเนินงานในระดับสถาบันท้องถิ่น โดยเฉพาะการใช้หลักการทางศาสนาอิสลามเข้ามาออกแบบกลไกการแก้ไขปัญหาคทั้งการกำหนดกรอบกฎกติกาในระดับชุมชนที่เรียกว่า “สุกมปากัด” ที่มีการลงนามร่วมกันระหว่างผู้นำหลายกลุ่มในท้องถิ่น ประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้ใหญ่บ้าน อีหม่ามประจำมัสยิดสมาชิก อ.บ.ต. และประชาญ์ชาวบ้าน (สามารถ หวังสา ประธานสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564) การส่งเสริมการเรียนการสอนอัลกุรอาน (ระบบกีรออาตี) ที่มุ่งให้ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นสามารถอ่านและเข้าใจความหมายที่มีอยู่ในอัลกุรอาน ที่สามารถนำมาปรับใช้กับชีวิตประจำวัน ซึ่งมีส่วนในการหล่อหลอมทางความคิดที่ถูกต้องกับหลักศาสนาซึ่งไม่ทำให้ตัวแสดงในท้องถิ่นถูกชี้นำไปในทางที่ผิดหรือใช้หลักการทางศาสนาไปในทางที่บิดเบือน (มุฮัมมัดอัดนันท์ พาลีเขตต์ และรุสนี หะยีเต๊ะ หัวหน้าสำนักปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลยะรัง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564) การจัดการความขัดแย้งโดยการใช้ผู้นำ



ศาสนาเป็นกลไกกลางในการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง หรือ ตัดสินชี้ขาดของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น กระบวนการดังกล่าวมีประสิทธิภาพเพราะเป็นตัว แสดงที่ผูกติดกับความเชื่อของคนที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งส่งผลให้ชาวบ้านในท้องถิ่นเชื่อฟัง (แว้อับดุลรอแม มะยีแต ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเมาะมาวี อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564) ตัวอย่างดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้มีศักยภาพหรือมีผลทางบวกต่อการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งใน พื้นที่โดยเชื่อมโยงกับสถานะเส้นทางทางบังคับที่ผูกติดกับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และศาสนาเข้า มาเกี่ยวข้อง แง่นี้สอดคล้องกับงานของสุรอุจน์ ซอไม้ทอง ที่มองว่าสถาบันในระดับท้องถิ่นผ่านองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับเครือข่ายตัวแสดงที่หลากหลายในพื้นที่นั้นมีผลอย่างมากต่อ กระบวนการสร้างสันติสุขในพื้นที่เพราะการดำเนินนโยบายและโครงการขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการนำรากฐานที่เป็นพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่มาใช้บูรณาการ เพื่อแก้ไขปัญหาผ่านการออกแบบโครงสร้างสถาบันที่อยู่ในรูปของเครือข่ายการทำงาน และการสร้าง การมีส่วนร่วมที่ครอบคลุมตัวแสดงทุกฝ่ายที่มีส่วนสำคัญต่อการหล่อหลอมในการสร้างความไว้วางใจ ระหว่างกัน เพียงแต่ปัจจุบันทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางที่มีต่อสถาบันและตัวแสดงในระดับ ท้องถิ่นยังคงไม่ได้รับความไว้วางใจในการให้เข้ามามีบทบาทด้านความมั่นคง ดังนั้น ข้อเสนอของงาน จึงมองว่า การปรับเปลี่ยนทัศนคติและวิถีคิดของเจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางควรเปิดโอกาสให้สถาบันใน ระดับท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในภารกิจด้านความมั่นคงร่วมด้วยเพราะเป็นสถาบันที่มีส่วนในการสร้าง กลไกการขับเคลื่อนไปสู่สันติสุขในพื้นที่ได้ (สุรอุจน์ ซอไม้ทอง, 2562, น. 133-156) ซึ่งนั่นทำให้เห็น ว่ากลไกการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นประสบความสำเร็จมากกว่ากลไกการผูกขาดอำนาจในการ แก้ปัญหาของรัฐส่วนกลางที่มีลักษณะรวมศูนย์ซึ่งเป็นประเด็นใจกลางของปัญหาที่รัฐควรแก้ไข

กลไกเชิงสถาบันในลักษณะดังกล่าวจึงสอดคล้องกับแนวทางสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ที่ ให้ความสำคัญกับเงื่อนไขพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่น บทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ (Actors) ที่มีความหลากหลายในพื้นที่เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนภารกิจที่เกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบ โดยตรงต่อการดำเนินชีวิตของผู้คนในพื้นที่ท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ (Pattern of Relation) ที่มีกฎ ระเบียบ บรรทัดฐาน และอัตลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรมร่วมกันของกลุ่มที่เป็น กรอบสถานะเส้นทางบังคับในการกำหนดพฤติกรรมและความเชื่อของผู้คน (วีระศักดิ์ เครือเทพ และ คณะ, 2558, น. 21) และแม้ว่าปัจจุบันรัฐจะมีการปรับตัวโดยเห็นความสำคัญของเงื่อนไขดังกล่าว มากขึ้น เช่น การออกนโยบายต่างๆที่สะท้อนการให้ความสำคัญกับประวัติศาสตร์ความเป็นตัวตนของ สถาบันและตัวแสดงในพื้นที่มากขึ้น รวมถึงการสร้างกลไกในการปรับเปลี่ยนกลุ่มผู้ที่เคยเห็นต่างจาก รัฐให้กลับใจมาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ หรือมองรัฐในทรรศนะเชิงบวกมากขึ้น ประกอบกับแรงกดดันจาก ภายนอกที่เรียกร้องให้เกิดการพูดคุยสันติภาพด้วยหวังว่าจะลดความขัดแย้งและความรุนแรงในพื้นที่

ลงได้ตั้งปรากฏจากพัฒนาการการพูดคุยโดยเปิดเผยนับตั้งแต่ปี 2556 ที่ดำเนินมาถึงปัจจุบัน นัยยะนี้แม้สะท้อนให้เห็นมุมมองพัฒนาการเชิงบวกของประเทศไทยในมิติของการปรับตัวของสถาบันที่มีความยืดหยุ่นลื่นไหลตามสภาพแวดล้อม สถานการณ์ และเวลา (Space & Time) ที่เปลี่ยนแปลงไปมากขึ้นก็ตาม อันเป็นไปตามคุณลักษณะของรัฐหรือสถาบันพลาสติก (Institution Plasticity) ที่มีความสามารถในการปรับเปลี่ยนตัวเอง หากแต่เมื่อพิจารณาจากผลการดำเนินการทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติดังกล่าวกลับพบว่ายังคงดำเนินไปพร้อมกับความรุนแรงที่รัฐ และท้องถิ่น หรือกลุ่มขบวนการเลือกใช้ตอบโต้อันนำมาซึ่งความสูญเสียอย่างที่เคยเป็นมาในพัฒนาการความขัดแย้ง ซึ่งส่งผลให้เกิด “สถานะทางแพร่งแห่งความมั่นคง (Security Dilemma)” ที่แต่ละฝ่ายต่างยังคงขาดความเชื่อใจ หรือมีความระแวงต่อกัน ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับงานของ Paul Chambers and Napisa Waitookiat เรื่อง “The Role of Security Forces in Thailand’s Deep South Counter-Insurgency” ที่มองว่ากองกำลังความมั่นคงของไทยยังคงใช้แนวทางไม้แข็ง (Hard-Line Policy) โดยไม่อ่อนข้อหรือปรับตัวเท่าที่ควรกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งผลให้เหตุการณ์ความตึงเครียดและความรุนแรงยังคงเกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งเป็นสิ่งที่ขัดกับความพยายามในกระบวนการสร้างสันติภาพ และการปรับตัวของรัฐโดยเฉพาะการสร้าง ความยืดหยุ่นเชิงนโยบายที่ให้ความสำคัญกับความเป็นสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์มากขึ้น เพราะสิ่งเหล่านั้นยังคงมาพร้อมกับการใช้กำลังทางการทหารในการเข้าปราบปรามพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นเส้นขนานที่ไม่มีวันมาบรรจบกันของกระบวนการสันติภาพ (Chambers & Waitookiat, 2019, pp. 53-77) ที่รัฐพยายามสร้างภาพลักษณ์เพื่อรักษาความชอบธรรมในปัจจุบัน แม้รัฐและท้องถิ่นจะเป็นสถาบันที่มีความสามารถในการปรับตัว ยืดหยุ่น และลื่นไหลได้ตามสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามแนวทางการเป็นรัฐหรือสถาบันพลาสติก แต่การปรับตัวเชิงสถาบันเหล่านั้นต้องนำมาซึ่งการสร้าง ความเชื่อมั่นหรือความไว้วางใจระหว่างกัน เพื่อไม่ให้ต่างฝ่ายต่างเพิ่มความหวาดระแวง หรือความไม่ไว้วางใจที่มีอยู่เดิมในปัจจุบันให้มีความเข้มข้นมากขึ้น

ฉะนั้น เงื่อนไขหนึ่งของกระบวนการปรับตัวไม่ว่าจะเป็นสถาบันรัฐหรือท้องถิ่นต้องมีกระบวนการเชื่อมต่อที่ต่างฝ่ายต่างยอมรับ หรือประนีประนอมไปด้วยกันได้ อันจะเป็นจุดตั้งต้นของการริเริ่มสร้างความเชื่อมั่นบนพื้นฐานของความไว้วางใจระหว่างกันของทุกฝ่าย ซึ่งหมายรวมถึงตัวแสดงภายนอกประเทศที่เข้ามามีบทบาทในการพูดคุยสันติภาพร่วมด้วย เหตุนี้ การสร้างความไว้วางใจเชิงสถาบันแม้จะเป็นสิ่งที่ยากมาก แต่ก้าวแรกต้องไม่ใช่การคงรูปแบบเชิงโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะนอกจากจะเป็นการรวมศูนย์อำนาจที่กดทับสถาบันในระดับท้องถิ่นลงแล้ว อีกด้านยังทำให้สถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นรู้สึกถึงการละเมิด และไร้ความชอบธรรมในการใช้ชีวิตตามแนวทางที่เป็นวิถีดั้งเดิมของท้องถิ่นไป

การปรับปรุงโครงสร้างเชิงสถาบัน และกระบวนการบริหารจัดการพื้นที่ด้วยแนวทางการกระจายอำนาจจึงเป็นทางออกที่สำคัญขั้นเริ่มต้นในการหาจุดร่วม หรือพื้นที่กลางที่ต่างฝ่ายต่างยอมรับกันได้ อันจะช่วยลดทอนองค์ประกอบของความขัดแย้งไม่ให้อันตรายจนกระทบกับความขัดแย้งที่มีอยู่เดิมกระทั่งยากที่จะหาทางออกไปสู่สันติภาพในพื้นที่ นี่จึงเป็นโจทย์ใหญ่ที่เข้ามาท้าทายให้สถาบันต้องมีการปรับตัวหรือมีความยืดหยุ่น และดำเนินการจัดการพื้นที่ด้วยกลไกที่ต้องใช้ไม่อ่อนมากกว่าไม่แข็ง ได้แก่ การลดความเข้มข้นของเงื่อนไขที่เชื่อมโยงการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางจนปิดกั้นการดำเนินชีวิตของสถาบันและตัวแสดงที่เป็นอิสระในท้องถิ่น การลดบทบาททางการทหารหรือกองทัพด้วยการหันมาใช้กลยุทธ์การเมืองนำการทหารที่ปฏิเสธการใช้ความรุนแรงเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหา การเปิดโอกาสให้ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทุกขั้นตอนที่กระทบต่อความเป็นอยู่ในพื้นที่ มิใช่เพียงแค่การสร้างภาพการมีส่วนร่วมที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อเสนอหรือความคิดเห็นจากเครือข่ายบุคคลที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นข้อเสนอหรือความคิดเห็นเชิงปฏิบัติที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อกำหนดเป็นประเด็นเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป ดังตารางสรุปตัวอย่างข้อเสนอหรือความคิดเห็นของตัวแสดงที่มีต่อการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

ตารางที่ 68 ตัวอย่างข้อเสนอหรือความคิดเห็นของตัวแสดงที่มีต่อการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

ตัวแสดง	ประเด็น	ข้อเสนอหรือความคิดเห็นที่มีต่อการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้
ข้าราชการการเมือง	การกระจายอำนาจ	รัฐต้องมีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มากที่สุด และการกระจายอำนาจต้องมาพร้อมกัน 3 ส่วนคือ บุคลากร งบประมาณ และภารกิจงาน โดยเฉพาะภารกิจที่พิจารณาแล้วเห็นว่าท้องถิ่นสามารถทำได้ เพราะมองว่าการกระจายอำนาจคือทางออกของการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นได้ดีที่สุดกับทุกๆ เรื่องที่เกิดขึ้น (เศรษฐ์ อัญพัรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 3 กุมภาพันธ์ 2565)
การบริหารทรัพยากรบุคคล		เรื่องของบุคลากรในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงแบบนี้ บุคลากรส่วนใหญ่จะมีการโยกย้ายบ่อย ซึ่งการมอบอำนาจให้ส่วนกลางจัดสอบโดยไม่ให้อำนาจกับท้องถิ่นจึงเป็นปัญหา แตกต่างจากช่วงที่ผ่านมาที่เคยให้อำนาจท้องถิ่นระดับจังหวัดสามารถที่จะประกาศสอบอะไรต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้ส่วนใหญ่ก็จะได้คนในพื้นที่ และทำให้อัตราการโยกย้ายมีน้อย (มุขตาร์ มะทา นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 20 ตุลาคม 2564)

ตัวแสดง	ประเด็น	ข้อเสนอหรือความคิดเห็นที่มีต่อการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น จังหวัดชายแดนภาคใต้
	กฎหมายและ กฎระเบียบ	กฎระเบียบท้องถิ่นต้องมีลักษณะยืดหยุ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น Frontline เพราะฉะนั้นการเป็น Frontliner สิ่งที่สำคัญจะต้องมีความยืดหยุ่น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในท้องถิ่น (พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ นายกเทศมนตรีเทศบาลนครยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564)
ข้าราชการ ประจำ	การกระจายอำนาจ	รัฐควรมีการกระจายอำนาจจริงๆ ไม่ใช่กระจายทางการบริหารเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องกล้าที่จะกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติให้กับท้องถิ่น ปล่อยให้ท้องถิ่นสามารถที่จะออกกฎหมายหรือวิธีปฏิบัติต่างๆ ได้ด้วยตัวท้องถิ่นเอง เพราะปัจจุบันการดำเนินการใดๆ ก็ตามต้องรอให้กระทรวงมหาดไทยหรือให้รัฐบาลเป็นผู้ออกระเบียบเพื่อบังคับให้ถือปฏิบัติ ฉะนั้นจึงมองว่าการกระจายอำนาจเป็นยาหม้อใหญ่ หรือยาขนานใหญ่ที่จะดับไฟความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นได้ (มะหะมะรอสีดี อุซะมี ปลัดเทศบาลเมืองสะเตงนอก อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 7 ตุลาคม 2564)
		รัฐควรกระจายอำนาจ เงิน คน งานมาให้กับท้องถิ่นเต็มที่ เพราะว่าตอนนี้การกระจายอำนาจเบามาก ไม่ว่าจะเป็นการให้งาน แต่ไม่ให้เงินมา ซึ่งเป็นปัญหาเรื่องงบประมาณที่ไม่มาพร้อมกับงาน (ชานนท์ สาและ ปลัดเทศบาลตำบลท่าสาป อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 สิงหาคม 2564)
		องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจในภารกิจที่หลากหลายมากกว่านี้ ควรมีการกระจายสู่ท้องถิ่นในทุกๆ เรื่องหรือให้ได้มากที่สุด ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้ทันกับสถานการณ์ (สมหมาย ลูกอินทร์ รองปลัดเทศบาลนครยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2564)
การบริหาร ทรัพยากรบุคคล		ปัญหาการบริหารงานบุคคลประเภทพนักงานจ้างที่เข้ามาทดแทนอัตราว่างของข้าราชการในระหว่างรอสอบคัดเลือก คนกลุ่มนี้มักมาจากเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ที่ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในสายงาน กรณีนี้รัฐจึงควรลดการผูกขาดการคัดเลือกบุคลากร และต้องเพิ่มบทบาทให้ท้องถิ่นดำเนินการสรรหาและคัดเลือกเพื่อตอบโจทย์ประสิทธิภาพการทำงานที่รวดเร็ว และได้คนที่สามารถอยู่กับองค์กรหรือพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะนี้ได้ (นริศรา แดสามัญ ปลัดเทศบาลตำบลยะรัง, ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 กรกฎาคม 2564)
	งบประมาณ	ทุกวันนี้เทศบาล อบต. จะถูกลือควไว้ด้วยค่าใช้จ่ายด้านบุคคล ซึ่งเป็นปัญหาตามมาตรา 35 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 ส่งผลให้บางแห่งมีการงบประมาณเพื่อจ้างพนักงานจ้างค่อนข้างมาก ส่งผลให้งบประมาณที่มีต่อการพัฒนาเป็นไปได้น้อย หรือมีจำกัด ซึ่งกรณีนี้รัฐควรจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนามากกว่านี้ (วรากร ยานุกัณฑ์ ปลัดเทศบาลตำบล

ตัวแสดง	ประเด็น	ข้อเสนอหรือความคิดเห็นที่มีต่อการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น จังหวัดชายแดนภาคใต้
กฎหมายและ กฎระเบียบ		<p>บันนังสตา อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2564)</p> <p>ตอนนี้การทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับพบปัญหาอุปสรรคที่มาจากกฎหมายต่างๆของรัฐที่ถูกนำมาใช้ควบคุม เนื่องจากเป็นกฎกติกาที่มีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง แก้ไข และยกเลิกบ่อยครั้ง ซึ่งเป็นไปตามความต้องการของผู้ตัดสินใจที่มาจากโครงสร้างระดับบน กระบวนการดังกล่าวทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสน และงานขาดความต่อเนื่อง (ลำละห์ กะละหะ ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลเรือเสาะออก อำเภอรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2564)</p>
การกำหนดภารกิจ หรือหน้าที่ด้านการ รักษาความมั่นคง		<p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเข้าไปเป็นหนึ่งในพื้นที่เพื่อในการกิจด้านการรักษาความมั่นคงและความปลอดภัยร่วมกับหน่วยงานอื่น เพราะว่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่อยู่ในพื้นที่ ถึงแม้ปัจจุบันเราจะไม่ได้มีอำนาจโดยตรง แต่เวลามีอะไรเกิดขึ้นในพื้นที่ ผู้รับผิดชอบหลักก็จะเข้ามาของบประมาณหรือขอการสนับสนุนในรูปแบบอื่นผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ดี (สุมาลี ชาญแก้ว ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบันนังสตา อำเภอมือ จังหวัดยะลา, ผู้ให้สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2564)</p>
ประชาชน	การกระจายอำนาจ	<p>รัฐควรกระจายอำนาจลงมาให้มากกว่านี้ แล้วให้ท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่างๆให้ท้องถิ่นกำหนดนโยบายบางอย่างด้วยตัวของท้องถิ่นเอง แต่พอมันเป็นแบบนี้ มันก็ไม่แตกต่างจากราชการส่วนภูมิภาคที่ย่อยๆลงมา ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ แล้วรอคำสั่งจากรัฐบาลส่วนกลางที่กรุงเทพฯ ซึ่งมันล่าช้า และที่มันไม่มีอะไรมารองรับเพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะได้รับบริการที่มันมีคุณภาพมากขึ้น (ตัวแทนประชาชนในอำเภอรูแจะ จังหวัดนราธิวาส, ผู้ให้สัมภาษณ์, 5 พฤศจิกายน 2564)</p>
การบริหาร ทรัพยากรบุคคล		<p>ข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะปลัดซึ่งถือเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเข้าสู่ชาวบ้านรากหญ้า แต่ที่ผ่านมาข้าราชการท้องถิ่นที่พบเจอมักจะเข้ามาเพื่อรับตำแหน่ง และก็ย้ายไป คือไม่ได้ทำงานต่อเนื่อง และส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงประชาชน จึงต้องการให้ข้าราชการประจำคนอื่นๆทำงานใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากกว่านี้ เพราะปัจจุบันส่วนใหญ่ข้าราชการเป็นคนภายนอกที่ไม่ได้เข้าใจความเป็นท้องถิ่น และที่ผ่านมามีการทำงานของข้าราชการก็มักเน้นเรื่องผลประโยชน์ของตนเองเน้นการทำงานเพื่อตอบตัวชี้วัด แต่ไม่ได้ตอบโจทย์การแก้ไขปัญหาท้องถิ่น (จุฑารัตน์ วีระนันท์ ประธานกองทุนบทบาทสตรีตำบลสะบะรัง อำเภอมือ จังหวัดปัตตานี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564)</p>

ที่มา : โดยผู้วิจัย

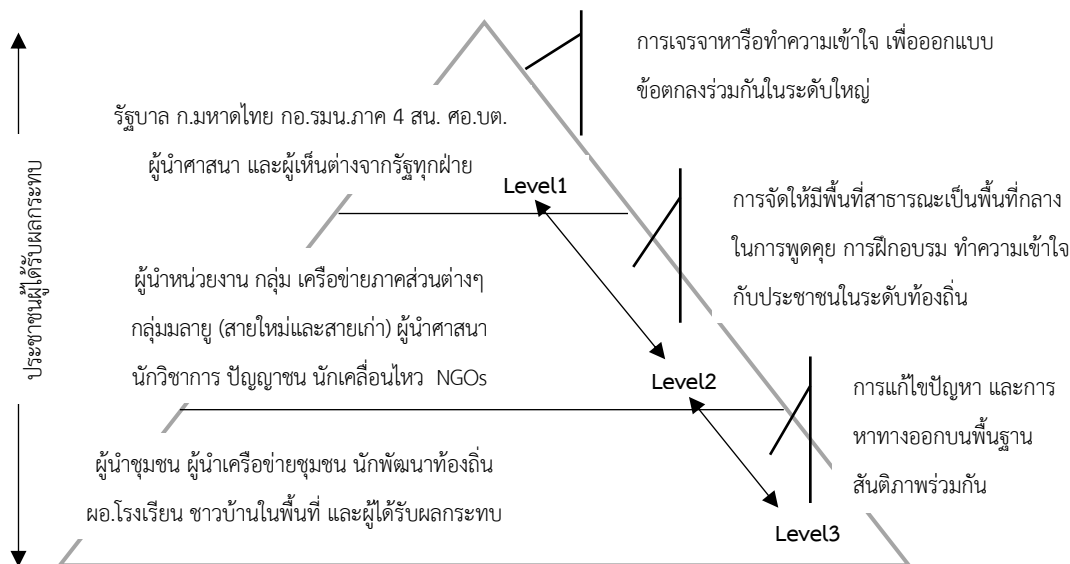
จากตารางแสดงตัวอย่างข้อเสนอหรือความคิดเห็นของตัวแสดงที่มีต่อการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น จังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าวได้แสดงให้เห็นจุดร่วมของข้อเสนอที่มีนัยยะร่วมกันคือ ประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจ ซึ่งถือเป็นแนวคิดสำคัญที่ต้องนำมาปรับประยุกต์ใช้กับทุกๆ เรื่องในการบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่จะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และสามารถรับมือกับสถานการณ์ปัญหาเฉพาะหน้าในรูปแบบต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งต้องอาศัยความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ อาจนำแนวคิดที่เป็นข้อเสนอของ Lederach (1997) มาปรับใช้เพื่อปรับปรุง พัฒนา และสร้างกลไกการบริหารจัดการท้องถิ่นในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งให้มีความเชื่อมโยงกับทุกฝ่าย โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ (tracks) โดยแต่ละระดับจะมีตัวแสดงสำคัญที่เกี่ยวข้อง (actors) ดังนี้

ตารางที่ 69 กลไกการบริหารจัดการท้องถิ่นในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งตามแนวทางของ Lederach (1997)

ระดับ (Tracks)	ผู้เกี่ยวข้อง/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders)	จุดมุ่งเน้น (Focus)
Track 1	ผู้นำหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ได้แก่ รัฐบาล กระทรวงมหาดไทย กองอำนาจการรักษาคความมั่นคงในราชอาณาจักรภาค 4 ส่วนหน้า ศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้นำศาสนา และผู้เห็นต่างจากรัฐทุกฝ่าย	การเจรจาหรือทำความเข้าใจ เพื่อออกแบบข้อตกลงร่วมกันในระดับใหญ่
Track 2	ผู้นำระดับกลาง ได้แก่ ผู้นำหน่วยงานที่เป็นเครือข่ายเชิงสถาบันทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น กลุ่ม เครือข่ายภาคส่วนต่างๆ ประกอบด้วย กลุ่มมลายู (สายใหม่และสายเก่า) ผู้นำศาสนา นักวิชาการ ปัญญาชน นักเคลื่อนไหว เครือข่าย NGOs เป็นต้น	การแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น โดยการจัดให้มีพื้นที่สาธารณะเป็นพื้นที่กลางในการพูดคุย การฝึกอบรม ทำความเข้าใจกับประชาชนในระดับท้องถิ่นเพื่อออกแบบวิธีการบริหารจัดการท้องถิ่นและแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง
Track 3	ผู้นำในระดับรากหญ้า ได้แก่ ผู้นำชุมชน ผู้นำเครือข่ายชุมชน นักพัฒนาท้องถิ่น ผู้อำนวยการ โรงเรียน ชาวบ้านในระดับรากหญ้าที่อยู่ในพื้นที่และเครือข่ายกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งในพื้นที่	การประสานความสัมพันธ์เพื่อหาทางออกให้กับการบริหารจัดการท้องถิ่น การแก้ไขปัญหา และการหาทางออกบนพื้นฐานสันติภาพร่วมกัน ผ่านการจัดเวทีหารือถึงประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น การฝึกอบรม การทำงานเยียวยาหรือฟื้นฟูคุณภาพชีวิตซึ่งผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อม

ที่มา : โดยผู้วิจัย (Laderach, 1997, p. 39)

รูปภาพที่ 73 รูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแนวทางของ Lederach (1997)



ที่มา : ปรับปรุงจากแนวคิดของ John Paul Lederach โดยผู้วิจัย (Lederach, 1997, p. 39)

การเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งโดยการประสานความสัมพันธ์ทั้ง 3 ระดับตามรูปแบบข้างต้นจะเป็นกลไกสำคัญในการดึงทุกฝ่ายให้เข้ามาเป็นหุ้นส่วนทางอำนาจระหว่างคนนอก (outsider) และคนในพื้นที่ (insider) เพื่อร่วมกันหาทางออกให้กับการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น ซึ่งวิธีการนี้จะทำให้ทุกฝ่ายรู้สึกถึงการมีตัวตน มีคุณค่า และมีศักยภาพที่จะบริหารจัดการท้องถิ่นด้วยตนเองมากกว่าจะถูกกดทับด้วยโครงสร้างกฎเกณฑ์ของรัฐเพียงด้านเดียว เพราะนอกจากจะไม่สามารถหาทางออกให้กับปัญหาความขัดแย้งในระดับท้องถิ่นได้แล้วนั้น นัยยะหนึ่งอาจเป็นตัวเร่งปฏิกิริยาของความขัดแย้งให้พัฒนาไปในทิศทางที่ก้าวกระโดดมากขึ้นกว่าเดิม ฉะนั้น การบริหารจัดการความขัดแย้งที่ดึงกลไกการมีส่วนร่วมของเครือข่ายทุกฝ่าย โดยเฉพาะเครือข่ายในระดับท้องถิ่นจะถือเป็นทางออกที่สำคัญที่ช่วยยกระดับการบริหารจัดการท้องถิ่นให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ เหมือนกับที่สามารถนำหลักการดังกล่าวไปใช้กับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในมินดาเนาของฟิลิปปินส์ ที่กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมทั้ง 3 ระดับดังกล่าวได้นำมาซึ่งการมีกฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญ ค.ศ.2018 ของฟิลิปปินส์ที่ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างการมีตัวตนทางอำนาจให้กับเครือข่ายกลุ่มผู้นำ และตัวแสดงอื่นที่มีอยู่ในภูมิภาคบังซาโมโรสามารถเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อบริหารจัดการพื้นที่ของตนเองเพื่อตอบสนองต่อความคับข้องใจในเรื่องต่างๆ ซึ่งเป็นสาเหตุของความขัดแย้งในหมู่ชาวโมโรได้ (มาคาปาโต อาบาตอน มุสลิม, 2564, น. 94-104) เพราะฉะนั้นการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมเพื่อให้ได้ข้อตกลงบางอย่างที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ในลักษณะดังกล่าวจึงควรนำมาปรับใช้กับบริบทความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เช่นเดียวกัน

## 7.2 บทอภิปรายผล

7.2.1 ปัญหาความขัดแย้งภายในท้องถิ่นเป็นปัญหาทั่วไปที่ไม่ได้แตกต่างไปจากความขัดแย้งในพื้นที่อื่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันเป็นสถาบันที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความไม่สงบที่มุ่งหวังเพื่อแบ่งแยกดินแดนเหมือนอดีต หากแต่เป็นความขัดแย้งเชิงการพัฒนาที่นำมาซึ่งปัญหาสังคมในรูปแบบอื่นๆ ดังปรากฏจากผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนที่อยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 824 คน ที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูลมาพบว่า ประชาชนในพื้นที่ที่ได้เลือกตอบประเด็นปัญหาหลักที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นพบว่า ปัญหา 3 อันดับแรกที่มีผู้ตอบแบบสอบถามเลือกตอบสูงสุดคือ ปัญหายาเสพติด 619 คน คิดเป็นร้อยละ 25.04 รองลงมาคือ ปัญหาการว่างงาน 531 คน คิดเป็นร้อยละ 21.48 และปัญหาความยากจน 427 คน คิดเป็นร้อยละ 17.27 ในขณะที่ปัญหาเหตุการณ์ความไม่สงบเป็นปัญหาที่อยู่ในระดับรองลงมา ซึ่งมีผู้ตอบเพียง 258 คน คิดเป็นร้อยละ 10.44 เท่านั้น ผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่าสภาพแวดล้อมของความขัดแย้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังเผชิญไม่ได้เป็นสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการแบ่งแยกดินแดน หากแต่เป็นปัญหาอื่น ซึ่งเป็นปัญหาทั่วไปที่ไม่ได้แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นที่เข้ามาเป็นเงื่อนไขของการสร้างความขัดแย้งและความรุนแรงให้เกิดขึ้นในพื้นที่

ผลการศึกษาดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างไปจากงานวิจัยของ Duncan McCargo เรื่อง *Tearing Apart The Land : Islam and Legitimacy in Southern Thailand* ที่มุ่งสนใจศึกษาเฉพาะปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการก่อความไม่สงบที่สัมพันธ์กับความต้องการแบ่งแยกดินแดนซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งต่อมาจากอดีตและปะทุขึ้นมาอีกครั้งในยุคของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรเพียงประเด็นเดียว ดังปรากฏจากสาระสำคัญในงานวิจัยดังกล่าวที่มุ่งศึกษาเฉพาะองค์ประกอบเงื่อนไขของความขัดแย้งและความรุนแรงที่ปะทุขึ้น ประกอบด้วย เงื่อนไขที่มาจากหลักคำสอนของศาสนาอิสลาม ประเด็นความขัดแย้งเรื่องการเมืองและความมั่นคง และกระบวนการจัดตั้งกองกำลังติดอาวุธ ซึ่งทุกประเด็นเกี่ยวข้องกับรากฐานของปัญหาความขัดแย้งเรื่องดินแดน และความต้องการเรียกร้องความเป็นธรรมในเรื่องสิทธิที่ผูกติดกับเรื่องดินแดนทั้งสิ้น ซึ่งเป็นประเด็นใหญ่ โดยที่ไม่ได้ให้ความสนใจที่จะศึกษาประเด็นความขัดแย้งย่อยๆที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีหลายปัญหามากกว่าที่ Duncan McCargo มอง ดังปรากฏชัดจากปัญหาความขัดแย้งภายในท้องถิ่นที่ผู้วิจัยได้กล่าวไปในบทความด้วยการสำรวจทัศนคติของประชาชนที่มีต่อปัญหาท้องถิ่นที่เกิดขึ้นที่พบว่ามีหลายประเด็นปัญหาที่ทำให้เกิดความขัดแย้งและความรุนแรงขึ้นมาในพื้นที่ และปัญหาเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่มีความคล้ายคลึงกับพื้นที่อื่น หรือกล่าวอีกนัยยะหนึ่งคือความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ได้มีความแตกต่างไปจากความขัดแย้งในพื้นที่อื่นแต่อย่างใด ไม่ว่าจะ



จะเป็นปัญหาความขัดแย้งในชุมชน ปัญหายาเสพติด ปัญหาการว่างงาน ปัญหาการติดเชื้อเอชไอวี ปัญหา กลุ่มผู้มีอิทธิพล ปัญหาความไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ ปัญหาความยากจน ปัญหาไม่มีที่ดินทำกิน ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาอำนาจมืด/การค้าของเถื่อน ปัญหา การคอร์รับชันของผู้นำท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่อื่นเช่นเดียวกัน ฉะนั้น จึง อนุมานได้ว่าปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันไม่ได้มีใจกลางอยู่ที่ปัญหาการ แแบ่งแยกดินแดน หากแต่เป็นปัญหาความขัดแย้งทั่วไปที่พบเห็นได้ในพื้นที่จังหวัดอื่นเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาท้องถิ่นที่สำคัญและดีที่สุด คือ การที่รัฐต้องมีความจริงใจที่จะผลักดันแนวคิดเรื่องการ กระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ เพื่อให้ท้องถิ่น หรือองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นกลายเป็นสถาบันหลักที่มีตัวตนและมีศักยภาพที่จะสามารถบริหารจัดการตนเองภายใน ท้องถิ่นได้มากกว่าที่เป็นอยู่ เหตุนี้ การกระจายอำนาจผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้ และพื้นที่อื่นๆในปริมนชลของประเทศไทย จะเป็นคำตอบที่สำคัญที่ช่วยส่งเสริมการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งภายในท้องถิ่นได้

7.2.2 ปัญหาเรื่องการจัดการดินแดนที่ทำให้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ แตกต่างไปจากปัญหาพื้นที่อื่นพบว่าเป็นปัญหาความขัดแย้งที่จำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มมลายูสายเก่า

ความขัดแย้งเรื่องระหว่างท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้กับรัฐในมิติเรื่องการจัดการดินแดนที่ ต้องการแยกหรือปกครองตนเองเป็นความขัดแย้งที่จำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มตัวแสดงระดับท้องถิ่นประเภท กลุ่มมลายูสายเก่าที่ยึดมั่นในอุดมการณ์ชาติพันธุ์มลายูเป็นหลัก กลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่มองรัฐไทยเป็นคู่ ขัดแย้งด้วยเงื่อนไขพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ยังคงเรียกร้องการปกครองตนเองอย่างเปิดเผย กระทั่งทำให้กลุ่มมลายูที่ออกมาเรียกร้องหรือเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยชูประเด็นดังกล่าวกลับถูกตรา หนัาว่าเป็นพวกแบ่งแยกดินแดนดังข้อค้นพบที่เกิดขึ้นในงานวิจัยของ Duncan McCargo เรื่อง Tearing Apart The Land : Islam and Legitimacy in Southern Thailand (McCargo, 2008, pp. 60-61) อย่างไรก็ตาม กลุ่มมลายูที่ออกมาเรียกร้องหรือเคลื่อนไหวสนับสนุนประเด็นการปกครองตนเอง ดังกล่าวในปัจจุบันกลับจำกัดอยู่เฉพาะเครือข่ายกลุ่มมลายูสายเก่าซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความคิดความเชื่อที่ สอดรับกับชาตินิยมมลายูแบบสุดโต่ง โดยเฉพาะเครือข่ายกลุ่มวาดะห์ซึ่งเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นมาจากการ รวมตัวกันของนักการเมืองท้องถิ่นที่มีอุดมการณ์ชาตินิยมมลายูและศาสนาอิสลาม ซึ่งมีความพยายาม ผสมผสานระหว่างวาทะอิสลาม (Islamic rhetoric) และนิตินิยม (Legalism) ตามเงื่อนไขคำสาบาน ทางศาสนา (McCargo, 2008, pp. 70-71)

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันความขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้กับรัฐไทยในมิติที่ เกี่ยวข้องกับการจัดการดินแดน หรือการปกครองตนเองผ่านอุดมการณ์ชาตินิยมมลายูแบบสุดโต่ง พบว่าเป็นอุดมการณ์ที่จำกัดเฉพาะเครือข่ายกลุ่มมลายูสายเก่าเท่านั้น ที่ยังคงมีแนวคิดอุดมการณ์

ดังกล่าวอย่างเหนียวแน่น ซึ่งแตกต่างจากตัวแสดงในกลุ่มมลาญสายใหม่ที่มีการปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เนื่องจากกลุ่มมลาญสายใหม่เหล่านี้กลับไม่ได้มองรัฐเป็นศัตรูหรือมีความขัดแย้งแบบสุดโต่งตามลัทธิชาตินิยมมลาญ (เหมือนกลุ่มสายเก่า) หากแต่ยอมรับรัฐ โดยมองว่าสามารถประนีประนอมประสานการทำงานไปด้วยกันได้ (ศรีสมภพ จิตรภิมศรี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 5 พฤษภาคม 2565) ซึ่งแน่นอนว่ากลุ่มมลาญสายใหม่เหล่านี้ไม่ได้มีความต้องการที่ สุดโต่งในเรื่องของการจัดการดินแดน หรือสร้างความขัดแย้งในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นด้วยมุ่งหวังที่จะเรียกร้องเรื่องการบริหารจัดการดินแดนของตนเอง ดังปรากฏให้เห็นชัดจากผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของผู้วิจัยที่พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามโดยส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 35.62) และเป็นกลุ่มที่ไม่ได้ต้องการรูปแบบการปกครองที่เป็นอิสระจากประเทศไทย ดังปรากฏผลอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.87, SD = 1.00$ ) เท่านั้น ซึ่งคนกลุ่มนี้จะไม่มีความขัดแย้งกับรัฐด้วยเรื่องของการจัดการดินแดนเหมือนกับกลุ่มมลาญสายเก่า แต่กลุ่มเหล่านี้จะมีความขัดแย้งกับรัฐในมิติอื่น ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาความขัดแย้งที่ผู้วิจัยกล่าวไปแล้วในข้างต้นเสียมากกว่า ประกอบด้วย ความขัดแย้งในเรื่องปัญหาเสาพืด (ร้อยละ 25.04) ปัญหาการว่างงาน (ร้อยละ 21.48) ปัญหาความยากจน (ร้อยละ 17.27) เป็นต้น

กรณีนี้ทำให้เห็นว่าใจกลางของปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นในภาพใหญ่ไม่ได้มีใจกลางอยู่ที่ปัญหาเรื่องของการจัดการเรื่องดินแดนเพียงอย่างเดียวเหมือนที่ Duncan McCargo มอง หากแต่เป็นปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเรื่องปากท้อง การทำมาหากิน ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันในชุมชน ปัญหาทางสังคม ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการดำเนินนโยบาย และการจัดบริการสาธารณะจากภาครัฐที่ไม่ทั่วถึงหรือครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มเสียมากกว่าที่เข้ามาเป็นเงื่อนไขของความขัดแย้ง ส่งผลให้ความขัดแย้งในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นจึงเป็นความขัดแย้งที่ผูกติดอยู่กับเงื่อนไขปัญหาทางสังคมใหม่ๆ ซึ่งไม่ได้แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นเหมือนที่กล่าวไปในข้อข้างต้น

### 7.2.3 ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของนักการเมืองท้องถิ่นไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติและการเมืองท้องถิ่น

การเมืองท้องถิ่นผ่านตัวแสดงประเภทข้าราชการทางการเมืองที่เข้าไปเป็นผู้นำเพื่อขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีความสัมพันธ์กับเครือข่ายอุปถัมภ์ของนักการเมืองระดับชาติเสมอไป หากแต่ปัจจุบันการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่ามีตัวแสดงที่หลากหลาย และเป็นตัวแสดงหน้าใหม่ที่มีเครือข่ายอุปถัมภ์รูปแบบอื่นที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ หากแต่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ด้านใดด้านหนึ่งกับตัวแสดงอื่นที่อยู่ในพื้นที่ เช่น เครือข่ายตัวแสดงในสถาบันทางศาสนา เครือข่ายกลุ่มผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ เครือข่ายกลุ่มนายทุน เครือข่ายนักกิจกรรมหรือกลุ่ม

เคลื่อนไหวทางสังคม เป็นต้น ซึ่งคนที่มีเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในลักษณะดังกล่าวพบว่ามีสัดส่วนที่มากขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งทำให้บริบทความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่แต่เดิมมีความโดดเด่นและผูกติดกับนักการเมืองระดับชาติ กลับมีความผกผันในมิติเชิงความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายอุปถัมภ์ที่หลากหลายมากขึ้น และได้ใช้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่หลากหลายเหล่านั้นในการสร้างความนิยมหรือความเชื่อถือจากประชาชนในพื้นที่เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเข้าไปมีบทบาททางการเมืองโดยเข้าไปเป็นข้าราชการทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่น และนักการเมืองระดับชาติจะหมดไป หากแต่การศึกษาพบว่าความสัมพันธ์เหล่านั้นยังมีอยู่ แต่เป็นความสัมพันธ์ที่มีพื้นที่จำกัด โดยเฉพาะอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่นระดับเมือง หรือระดับจังหวัดบางพื้นที่เท่านั้นที่ความสัมพันธ์ดังกล่าวยังคงได้รับความนิยมจากประชาชน พื้นที่ที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่ค่อนข้างจำกัดในลักษณะดังกล่าว จึงทำให้สายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับเครือข่ายนักการเมืองระดับชาติดังกล่าวพบเห็นได้น้อย หรือไม่โดดเด่นมากเท่ากับในช่วงอดีตที่ผ่านมา เหมือนกับข้อค้นพบที่ได้จากงานวิจัยของเอกรินทร์ ต่วนศิริ ที่มองว่าเครือข่ายอุปถัมภ์ระหว่างเครือข่ายตัวแสดงทางการเมืองระดับชาติกับตัวแสดงในเมืองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นความสัมพันธ์ในเชิงการสนับสนุนการซื้อเสียงเพื่อปูทางเส้นทางการเมืองท้องถิ่นให้กับสายสัมพันธ์ของเครือข่าย (เอกรินทร์ ต่วนศิริ, 2562, น. 107-108) หรืองานวิจัยของพิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต ที่มองว่าบทบาทของนักการเมืองระดับชาติในฐานะปัจเจกจะมีความสัมพันธ์กับการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษที่ 2530 และต้น 2540 ที่นักการเมืองระดับชาติจะกระทำในฐานะผู้ให้การสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าที่จะเป็นผู้ครอบงำ และการสนับสนุนจะอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการส่วนตัวในเชิงของเพื่อนฝูง และเครือข่ายที่เสียมากกว่า ดังปรากฏตัวอย่างปฏิสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ที่สนับสนุนทีมสายไหมในเขตเทศบาลปัตตานี (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, น. 111-112)

ลักษณะดังกล่าวไม่ได้หมายความว่าผู้วิจัยจะปฏิเสธข้อค้นพบของเอกรินทร์ และพิชาย เพราะมองว่าความสัมพันธ์ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวปัจจุบันก็ยังคงมีอยู่ในบางพื้นที่ เพียงแต่จากการวิจัยพบว่านอกจากความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติจะเป็นเครือข่ายอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติที่คอยสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในลักษณะที่เอกรินทร์ ต่วนศิริ และพิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ตได้กล่าวไปแล้วนั้น อีกด้านหนึ่งของการสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์กลับพบว่ามีเครือข่ายอื่น โดยเฉพาะเครือข่ายกลุ่มนายทุนที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งเข้ามามีความสัมพันธ์กับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นกระทั่งสามารถช่วงชิงตำแหน่งนักการเมืองท้องถิ่นได้ และที่สำคัญความสัมพันธ์ของนายทุนในพื้นที่บางพื้นที่ยังคงพบอีกกว่าเป็นความสัมพันธ์ร่วมกันกับเครือข่ายที่เป็นข้าราชการประจำที่มีอำนาจในการตัดสินใจในมิติที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรและเรื่องการเมือง

บริหารงบประมาณ ซึ่งทำให้เห็นว่าการทำงานบนพื้นฐานของการสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์เป็นการทำงานในลักษณะเป็นทีมร่วมกันกับเครือข่ายชนชั้นนำเดิมที่ประจำอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เครือข่ายความร่วมมือดังกล่าวนำไปสู่การคอร์รัปชันร่วมกันทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังการเลือกตั้งที่จะส่งหรือสนับสนุนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้ามาเป็นข้าราชการทางการเมืองหรือนักการเมืองท้องถิ่นที่ขอขบธรรมเนียมตามหลักกฎหมาย และได้ใช้ความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายอุปถัมภ์เหล่านั้นในการหลอเลี้ยวหรือเรียกทุนกลับไปยังนายทุนผู้ให้การสนับสนุนตั้งแต่จุดเริ่มต้นผ่านการจัดสรรทรัพยากรที่อยู่ในรูปของการอนุมัติงบประมาณ หรือการดำเนินโครงการต่างๆที่ผูกมัดอยู่กับเครือข่ายอุปถัมภ์ของกลุ่มนายทุนผู้สนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นรายนั้น ซึ่งตรงนี้ก็ยืนยันและสอดคล้องกับงานของ Allen Hicken ที่สะท้อนให้เห็นคุณลักษณะสำคัญของเครือข่ายความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ประกอบด้วย Dyadic Relationships เป็นความสัมพันธ์ 2 ส่วนระหว่างผู้ให้อุปถัมภ์ (patron) และผู้รับอุปถัมภ์ (client) การมีคุณลักษณะแบบ Contingency ที่เป็นการสัมพันธ์ต่างตอบแทน โดยไม่ใช่เป็นการสัมพันธ์แบบการกุศล การมี Hierarchy ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่อีกฝั่งมีสถานภาพทางสังคมหรือมีอำนาจมากกว่า ซึ่งในที่นี้คือมีอำนาจทางเศรษฐกิจที่มากกว่า และเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะ Iteration นั่นคือความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนั้นมีความต่อเนื่องและมีความผูกพันต่อกันในลักษณะของการติดสินบน หรือการให้เงินใต้โต๊ะที่ทำให้อีกฝ่ายที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนได้รับผลประโยชน์ต่างตอบแทน (Hicken, 2011, pp. 289-310; เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2565, น. 40-41) ซึ่งมีติดต่อกันก็ต้องยอมรับว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในบริบททางการเมืองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้อีกด้านหนึ่งพบว่าการเมืองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในบางพื้นที่ไม่ได้ผูกติดอยู่กับการเมืองแบบอุปถัมภ์เสมอไป เพราะต้องยอมรับว่าในบางพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะท้องถิ่นในเขตชนบทกลับพบว่าผู้สมัครที่ได้รับการคัดเลือกเป็นนักการเมืองท้องถิ่นหรืออยู่ในสถานะการเป็นข้าราชการทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของบางพื้นที่นั้นกลับพบว่าเป็นตัวแสดงหน้าใหม่ที่ไม่มีความเชื่อมโยงใดๆกับเครือข่ายอุปถัมภ์ เพียงแต่ตัวแสดงเหล่านั้นพยายามสร้างภาพลักษณ์ของตนที่ผูกติดอยู่กับเงื่อนไขเชิงจารีตท้องถิ่นด้านใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะการใช้เงื่อนไขทางศาสนาและชาติพันธุ์มลายูในการสร้างบารมีหรือความนิยม ในขณะที่บางพื้นที่กลับใช้องค์ประกอบอื่นในการสร้างการยอมรับจากสายตาประชาชนโดยที่ไม่ต้องเชื่อมโยงหรือมีความสัมพันธ์กับเงื่อนไขเหล่านั้น หากแต่สามารถทำให้เครือข่ายภายในท้องถิ่นเกิดการยอมรับในตัวบุคคลผ่านการพิจารณาจากบุคลิก ผลงาน และกิจกรรมที่ตัวแสดงเหล่านั้นเคยมีคุณูปการต่อท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องกระทั่งเกิดเป็นความสนิทสนมหรือความเป็นกันเองภายในท้องถิ่น ได้แก่ เครือข่ายตัวแสดงในสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะผู้อำนวยการโรงเรียนหรือครูบางคนที่อยู่ในสถานภาพของการเป็นข้าราชการบำนาญ ซึ่งเมื่อปลดเกษียณบางคนได้ลงสมัครเป็นนักการเมืองท้องถิ่น และได้รับการเลือกจากประชาชนในเวลาต่อมา หรือแม้แต่กลุ่มคนรุ่นใหม่ที่ใช้องค์ประกอบทางการศึกษา และ

ภาพลักษณ์ของความเป็นนักกิจกรรมในการโต้เถียงเข้าสู่การเป็นนักการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นว่ามีเงื่อนไขหรือมีเหตุปัจจัยที่หลากหลายที่นักการเมืองท้องถิ่นสามารถเลือกนำมาใช้เพื่อสร้างความนิยมกระทั่งโต้เถียงเข้ามาเป็นข้าราชการทางการเมืองท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้สำเร็จ

#### 7.2.4 สนามการต่อสู้ทางการเมืองเพื่อสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นเป็นสนามการต่อสู้โดยใช้ทุนสัญลักษณ์หรือทุนทางวัฒนธรรม

สนามการต่อสู้ทางการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นสนามการต่อสู้ทางการเมืองที่ผูกติดกับทุนทางสัญลักษณ์ที่มีองค์ประกอบเชิงวัฒนธรรม ซึ่งถูกนำมาใช้เป็นฐานเพื่อสร้างอำนาจบารมี โดยมีการแสดงออกในรูปแบบที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับองค์ประกอบเชิงสัญลักษณ์ที่ตัวแสดงเลือกนำมาใช้เพื่อสร้างอำนาจบารมี ได้แก่ การวางตัวแบบ “เจ้าพ่อท้องถิ่น” หรือ “ออบแกแแบแด” ที่มีส่วนผสมของความเป็นนักเลงในพื้นที่ การสร้างตัวตนหรือภาพลักษณ์โดยใช้องค์ประกอบความเป็นมลายู และความเป็นอิสลามในพื้นที่ ประกอบด้วย เครื่องแต่งกาย ภาษา รูปแบบการดำเนินชีวิตที่สอดคล้องกับศาสนา เป็นต้น ซึ่งทุนทางสัญลักษณ์ดังกล่าวถือว่ามีความสำคัญอย่างมากเพราะถือว่าองค์ประกอบความเป็นชาติพันธุ์มลายูที่ผูกติดกับศาสนาทำให้เกิดอำนาจในทางอิสลาม (Islamic Authority) ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดที่มีความชอบธรรมกระทั่งสามารถสร้างภาพจำที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความคล้อยตามได้ง่าย ความสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ดังกล่าวเป็นบันไดสำคัญที่ทำให้ตัวแสดงทางการเมืองท้องถิ่นสามารถเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิดและรวดเร็ว เพราะพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่พิเศษที่มีองค์ประกอบเชิงสัญลักษณ์ดังกล่าวฝังแน่น กระบวนการดังกล่าวจึงเป็นกระบวนการสำคัญที่นักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ต้องเลือกนำมาใช้เพื่อหล่อหลอมกลมกลืนเครือข่ายเชิงสถาบันที่มีอยู่ในระดับท้องถิ่นจนเกิดความรู้สึกหรือมีจิตสำนึกร่วมกันกับสิ่งที่ตัวแสดงทางการเมืองท้องถิ่นต้องการสื่อสารเพื่อสถาปนาอำนาจนำที่ช่วยสร้างกลไกการครอบงำ หรือช่วงชิงความศรัทธาจากประชาชนในพื้นที่ได้ ประเด็นนี้พบว่ามีความสอดคล้องกับงานวิจัยเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีก่อนหน้านี้ไม่ว่าจะเป็นตัวอย่างงานของบุฆอริ ยีหมะ ที่มองว่าการเมืองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเมืองเชิงอัตลักษณ์ (Politics of Identity) ที่สามารถสร้างความอยู่รอดของนักการเมืองในระดับท้องถิ่นได้ เพราะมองว่าการจัดการกับการเมืองอัตลักษณ์ถือเป็นเรื่องสำคัญที่นักการเมืองท้องถิ่นต้องคิดว่าจะทำอย่างไรถึงจะสามารถเข้าไปมีบทบาทหรือแสดงบทบาททางการเมืองที่สามารถสร้างความพึงพอใจให้กับคนในพื้นที่ได้ ส่งผลให้การเมืองอัตลักษณ์ต้องมีความครอบคลุมถึงการปกป้องรักษาวิถีชีวิต ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมอันดีของคนในพื้นที่ (บุฆอริ ยีหมะ, 2549, น. 109-110) หรืองานของเอกรินทร์ ต่วนศิริ ที่มองว่า การเมืองท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเมือง

ที่อิงอยู่กับหลักศาสนา และความเป็นพหุวัฒนธรรม ซึ่งถูกนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการหาเสียงจากประชาชนในท้องถิ่น (เอกรินทร์ ต่วนศิริ, 2562, น. 119) รวมทั้งงานของอสม่า มังกรชัย ที่พบว่า ทูทางสัญลักษณ์ หรือทูทางวัฒนธรรมที่เมืองคัมภีร์ประกอบทางชาติพันธุ์ความเป็นมลายูและศาสนาอิสลามถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างมากในการประกอบสร้างภาพลักษณ์ และช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับบรรดานักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ และที่สำคัญเงื่อนไขดังกล่าวมีกระบวนการต่อกันและผลิตซ้ำกระทั่งสามารถส่งสมทูทางสังคมให้กับบุคคลนั้นได้อย่างต่อเนื่องจนเกิดเป็นอำนาจบารมี (อสม่า มังกรชัย, 2553, น. 177-185)

นอกจากนี้ สนามการต่อสู้ทางเมืองท้องถิ่นที่มีการนำเงื่อนไขทูทางสัญลักษณ์ หรือทูทางวัฒนธรรมมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างอำนาจกลับพบว่าไม่ได้จำกัดเฉพาะพื้นที่ที่มีอัตลักษณ์พิเศษอย่างกรณีพื้นที่ท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้น หากแต่เกิดขึ้นในพื้นที่ท้องถิ่นอื่นเช่นเดียวกัน ดังกรณีตัวอย่างพื้นที่ภาคเหนือก็มีการใช้เงื่อนไขทางวัฒนธรรมดังกล่าวมาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายให้กับนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อที่จะสร้างอำนาจและการยอมรับจากเครือข่ายที่มีอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งสุดท้ายทำให้สนามการเมืองท้องถิ่นมีการชิงกันภายใต้บริบทเงื่อนไขที่มีขอบเขตหลากหลาย โดยที่ไม่ได้จำกัดอยู่ที่นักการเมืองท้องถิ่นแบบดั้งเดิมที่มีการผูกขาดอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์แคบๆอีกต่อไป หากแต่มีเงื่อนไขที่หลากหลายภายใต้บริบททางการเมืองท้องถิ่นที่ต่างฝ่ายต่างชิงกันอำนาจมากขึ้น (ชัยพงษ์ สำเนียง, 2562, น. 211-215) ลักษณะดังกล่าวจึงยืนยันให้เห็นว่าทูทางสัญลักษณ์ หรือทูทางวัฒนธรรมที่หลากหลายและแตกต่างกันแต่ละพื้นที่ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างอำนาจทางการเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นที่บรรดาตัวแสดงทางการเมืองท้องถิ่นต้องค้นหา หรือเลือกองค์ประกอบเหล่านี้มาใช้สร้างภาพลักษณ์ตนเองเพื่อชิงกันอำนาจบารมีและการยอมรับจากเครือข่ายทางสังคมที่มีอยู่ในระดับท้องถิ่น

7.2.5 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกีดกันในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามามีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่ายังคงประสบปัญหา และเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนกลับไม่ได้รับความร่วมมือ ซึ่งตรงกันข้ามกับผลการศึกษาของกิเรื้อ อาลี ที่ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในโครงการหมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุขสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่พบว่า ค่าเฉลี่ยในการมีส่วนร่วมในโครงการดังกล่าวอยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.68 และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานอยู่ที่ 0.95 ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.90 และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานอยู่ที่ 0.87 ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.83 และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานอยู่ที่ 0.81 การมีส่วนร่วมในการประเมินผลมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.49 และส่วนเบี่ยงเบน

มาตรฐานอยู่ที่ 1.12 (กิเร้าะ อาลี, 2556, น. 63-64) ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวเป็นเพียงการประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชนโครงการเดียว อันอาจจะสร้างข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถนำมาใช้เปรียบเทียบกับงานวิจัยของผู้วิจัยได้ แต่อย่างน้อยงานดังกล่าวก็สะท้อนให้เห็นแง่ผลลัพธ์ที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงกับงานวิจัยที่ผู้วิจัยศึกษา เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนกลับพบว่าอยู่ในระดับต่ำแทบจะทุกโครงการ หรือการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากประชาชน ดังปรากฏจากผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่พบว่าอยู่ในระดับต่ำ หรือระดับไม่เคยมีส่วนร่วมทั้งหมด ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการประชุมประชาคมหมู่บ้าน ชุมชน ตำบล อำเภอ จังหวัด อยู่ในระดับนานๆครั้ง ( $\bar{X} = 1.82$ ,  $SD = .81$ ) การมีส่วนร่วมประชุมกลุ่มย่อยเฉพาะเรื่อง เฉพาะงาน เฉพาะโครงการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับไม่เคย ( $\bar{X} = 1.71$ ,  $SD = .71$ ) การมีส่วนร่วมประชุมกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อหารือเกี่ยวกับโครงการ การกำหนดทิศทางพัฒนาท้องถิ่น การแก้ปัญหาของส่วนร่วมอยู่ในระดับไม่เคย ( $\bar{X} = 1.57$ ,  $SD = .78$ ) และการมีส่วนร่วมประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆในการพัฒนาพื้นที่การแก้ปัญหาเฉพาะด้าน หรือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีอยู่ในระดับไม่เคยเช่นเดียวกัน ( $\bar{X} = 1.57$ ,  $SD = .78$ ) ซึ่งนั่นหมายความว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้กลับพบว่า มีปัญหาที่เป็นข้อจำกัดที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของเครือข่ายประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นได้สำเร็จ และการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่กลับพบว่า เป็นเครือข่ายกลุ่มหน้าเดิม หรือเครือข่ายชนชั้นนำในท้องถิ่นที่ถูกกวาดต้อนหรือชักจูงลากมาเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดเป็นภาพปรากฏเพื่อใช้อ้างอิงรายงานให้กับทางราชการตามนโยบายและแผนเท่านั้น ลักษณะดังกล่าวมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของชลิต ถาวรนุกิจกุล ที่ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในฐานะปัจจัยในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาที่พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเมื่อพิจารณาจากระดับอาชีพ เพศ และชาติพันธุ์ยังคงเป็นการมีส่วนร่วมที่ไม่กว้างขวางพอ เพราะจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้นำชุมชนและภาคประชาสังคมบางส่วนเท่านั้น ขณะที่ประชาชนในพื้นที่กลับยังคงมองตนเองว่าไม่ได้มีความสำคัญอะไรที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วม (ชลิต ถาวรนุกิจกุล, 2557, น. 53-54)

กับดักของการมีส่วนร่วมด้านหนึ่งที่ได้จากข้อค้นพบซึ่งได้กล่าวไปแล้วพอสังเขปก่อนหน้านี้ นั่น ด้านหนึ่งอาจมาจากกับดักเรื่องของความเชื่อที่ยังคงผูกติดกับเรื่องพระเจ้าในทางศาสนาแบบดั้งเดิมที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นได้ยาก โดยเฉพาะกลุ่มมลายูสายเก่าที่อาศัยอยู่ในเขตท้องถิ่นชนบทของจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มักจะมีการต่อต้านวาทกรรมการพัฒนาทุกรูปแบบ โดยคนกลุ่มนี้จะมองว่าสภาพความเป็นอยู่แบบดั้งเดิมเป็นสภาพที่พระเจ้าได้ลิขิตมาให้ตั้งแต่กำเนิด และไม่มี ความจำเป็นใดๆที่ต้องยกระดับคุณภาพชีวิตไปสู่สิ่งที่ดีกว่าเนื่องจากอยู่นอกขอบเขตการลิขิตของพระเจ้า ซึ่งแม้ความเชื่อดังกล่าวกำลังถูกทำลาย และเป็นความเชื่อที่พบเห็นได้น้อยในปัจจุบัน แต่ผู้วิจัยคิด

ว่าความเชื่อดังกล่าวก็เป็นองค์ประกอบสำคัญที่เข้าไปลดทอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในบางพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีความคิดความเชื่อในลักษณะดังกล่าวฝังแน่น หรืออีกด้านหนึ่งหากมองด้วยบริบทที่ร่วมสมัยในปัจจุบัน การมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้านหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบที่ผูกติดอยู่กับเรื่องผลประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก เมื่อประชาชนไม่ได้ผลประโยชน์อะไรจากการเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าว ก็ไม่มีเหตุปัจจัยอะไรที่ทำให้ประชาชนต้องเข้ามามีความสัมพันธ์ผ่านการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออีกด้านคือประชาชนเคยมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วก่อนหน้านี้ แต่การมีส่วนร่วมเหล่านั้นกลับไม่ได้ก่อให้เกิดการขับเคลื่อนเพื่อตอบสนองต่อความต้องการใดๆของประชาชนในพื้นที่ ดังปรากฏจากผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนในพื้นที่ที่พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสายตาของประชาชนยังคงไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มากพอ และนำความคิดเห็นข้อเรียกร้อง หรือข้อเสนอแนะของประชาชนไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ( $\bar{X} = 2.27$ ,  $SD = .72$ ) ส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณหรือทำโครงการที่เกิดขึ้นยังคงไม่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ได้ ( $\bar{X} = 2.20$ ,  $SD = .67$ ) ซึ่งสิ่งเหล่านี้มองว่าเป็นกับดักสำคัญที่ทำให้เกิดความอ่อนแอในเรื่องสำนึกความเป็นพลเมืองของประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังส่งผลให้ระดับการมีส่วนร่วมกลับตกอยู่ในระดับต่ำ หรือระดับที่มีปัญหา

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมดังกล่าวกลับมีความแตกต่างหรือมีลักษณะตรงกันข้ามกับการมีส่วนร่วมกับเครือข่ายสถาบันเชิงจารีตแบบดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่ โดยเฉพาะสถาบันทางศาสนาที่พบว่าเป็นสถาบันหลักโดยตรงที่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามามีความสัมพันธ์ได้มากกว่าสถาบันอื่น และที่สำคัญการมีส่วนร่วมเหล่านั้นเป็นรูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นโดยสมัครใจ ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้เห็นว่าความเชื่อความศรัทธาที่ผูกติดกับองค์ประกอบเชิงจารีตแบบดั้งเดิมของพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบของความเชื่อความศรัทธาในทางศาสนา หรือองค์ประกอบใดๆก็ตามที่สามารถเชื่อมความสัมพันธ์กับความเป็นจารีตดั้งเดิมของจังหวัดชายแดนภาคใต้เอาไว้ได้จะกลายเป็นเงื่อนไขหลักที่สามารถสร้างปฏิสัมพันธ์ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ได้มากกว่าเงื่อนไขอื่น ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้ควรนำไปใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างหรือออกแบบเพื่อดึงดูดใจให้เกิดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ที่มีความครอบคลุมได้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

### 7.3 ข้อจำกัดที่เป็นข้อค้นพบ

7.3.1 งานวิจัยเรื่องนี้มีอุปสรรคเรื่องการสื่อสาร เนื่องจากจากผู้วิจัยไม่สามารถสื่อสารด้วยภาษามลายูถิ่นได้ ส่งผลให้การเก็บข้อมูลกับเครือข่ายตัวแสดงท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องใช้ล่าม และแปลออกมาเป็นภาษาไทย ซึ่งอาจมีผลต่อความคาดเคลื่อนของข้อมูลที่อยู่ในกระบวนการสังเคราะห์ และวิเคราะห์ข้อมูล



7.3.2 งานวิจัยเรื่องนี้เป็นงานวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานที่ด้านหนึ่งมีการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณผ่านการสำรวจทัศนคติของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพบปัญหาและอุปสรรค กล่าวคือ ปัญหาที่เกิดจากบริบทแวดล้อมเนื่องมาจากสถานการณ์แพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19 ที่ส่งผลให้มีการใช้กระบวนการเก็บแบบสอบถาม 2 วิธีตามคำแนะนำของคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ คือ การเก็บข้อมูลแบบสอบถามโดยใช้ตัวแทนในท้องถิ่นเป็นผู้ประสานการเก็บข้อมูล และการเก็บข้อมูลแบบสอบถามออนไลน์ ซึ่งทั้งสองวิธีส่งผลให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการเก็บข้อมูลที่ทำให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนประชาชนไม่ครอบคลุมทุกอาชีพหรือทุกระดับที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นตามความคาดหวังของผู้วิจัย

#### 7.4 ข้อเสนอแนะในงานวิจัย

7.4.1 งานวิจัยครั้งต่อไปควรเป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบวิธีการแก้ไขปัญหการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งในระดับโครงสร้าง และระดับตัวแสดงเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อประเด็นปัญหาซึ่งเป็นข้อค้นพบที่ได้จากงานวิจัยเรื่องนี้

7.4.2 งานวิจัยครั้งต่อไปควรเป็นงานวิจัยที่ศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งโดยใช้เครือข่ายเชิงสถาบันระดับท้องถิ่นทุกสถาบันเป็นผู้ออกแบบวิธีการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง และวิธีการสร้างสันติภาพในรูปแบบต่างๆ

7.4.3 งานวิจัยครั้งต่อไปควรเป็นงานวิจัยที่ศึกษาในพื้นที่อื่นที่มีเหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในระดับต่ำร่วมด้วย เพื่อใช้ประกอบการเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ที่มีเหตุการณ์ความรุนแรงสูง กับพื้นที่ที่มีเหตุการณ์ความรุนแรงต่ำ



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## ภาคผนวก 1

ใบรับรองโครงการวิจัยจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2



คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2  
 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
 อาคารจามจุรี 1 ชั้น 1 ห้อง 114 ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330  
 โทรศัพท์ : 0 2218 3210-11 E-mail: curec2.ch1@chula.ac.th

COA No. 136/2564

## ใบรับรองโครงการวิจัย

โครงการวิจัยที่ 049/64 สถานะ บทบาท และพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้ง  
 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย

ผู้วิจัยหลัก นายบุญญวัฒน์ จิตประคอง

หน่วยงาน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และ  
 ศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พิจารณาจริยธรรมการวิจัยโดยยึดหลัก ของ Declaration of Helsinki,  
 the Belmont report, CIOMS guidelines และ The international conference on harmonization – Good  
 clinical practice (ICH-GCP) อนุมัติให้ดำเนินการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าวได้

ลงนาม *ธีระพันธ์ เหลืองทองคำ*  
 (ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ธีระพันธ์ เหลืองทองคำ)  
 ประธานคณะกรรมการ

ลงนาม *พงษ์ ภาณุกุล*  
 (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.หนึ่งหทัย แร่งผลสัมฤทธิ์)  
 กรรมการและเลขานุการ

รูปแบบการพิจารณาทบทวน: แบบเต็มขั้นตอน

วันที่รับรอง: 16 มิถุนายน 2564

วันหมดอายุ: 15 มิถุนายน 2565

เอกสารที่คณะกรรมการรับรอง

1. ข้อเสนอโครงการวิจัย
2. ประวัติและผลงานของผู้วิจัย
3. เอกสารข้อมูลสำหรับกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย
4. หนังสือยินยอมเข้าร่วมในการวิจัย
5. แบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์เชิงลึก



เลขที่โครงการ	049 / 64
วันที่รับรอง	16 มิ.ย. 2564
วันหมดอายุ	15 มิ.ย. 2565

เงื่อนไข

1. ผู้วิจัยรับทราบว่าเป็นการวิจัยจริยธรรม หากดำเนินการเก็บข้อมูลการวิจัยก่อนได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยฯ
2. หากใบรับรองโครงการวิจัยหมดอายุ การดำเนินการวิจัยต้องยุติ เมื่อต้องการต่ออายุต้องขออนุมัติใหม่ล่วงหน้าไม่ต่ำกว่า 1 เดือน พร้อมส่งรายงานความก้าวหน้าการวิจัย
3. ต้องดำเนินการวิจัยตามที่ระบุไว้ในโครงการวิจัยอย่างเคร่งครัด
4. ใช้เอกสารข้อมูลสำหรับกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย ใบยินยอมของกลุ่มตัวอย่างหรือผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย และเอกสารเชิญเข้าร่วมวิจัย (ถ้ามี) เฉพาะที่ประทับตราคณะกรรมการเท่านั้น
5. หากเกิดเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ร้ายแรงในสถานที่เก็บข้อมูลที่ขออนุมัติจากคณะกรรมการ ต้องรายงานคณะกรรมการภายใน 5 วันทำการ
6. หากมีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินการวิจัย ให้ส่งคณะกรรมการพิจารณารับรองก่อนดำเนินการ
7. โครงการวิจัยไม่เกิน 1 ปี ส่งแบบรายงานสิ้นสุดโครงการวิจัย (AF 03-13) และบทคัดย่อผลการวิจัยภายใน 30 วัน เมื่อโครงการวิจัยเสร็จสิ้น สำหรับโครงการวิจัยที่เป็นวิทยานิพนธ์ให้ส่งบทคัดย่อผลการวิจัย ภายใน 30 วัน เมื่อโครงการวิจัยเสร็จสิ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักฐานในการปิดโครงการ
8. โครงการวิจัยที่ได้รับการอนุมัติโครงการโดยการพิจารณาทบทวนแบบกรณียกเว้น (Exemption review) ปฏิบัติติดตามเงื่อนไขข้อ 1,6 และ 7 เท่านั้น



Office of the Research Ethics Review Committee for Research Involving Human Subjects:  
The Second Allied Academic Group in Social Sciences, Humanities and Fine and Applied Arts  
Chamchuri 1 Building, Room 114, Phayathai Road, Wang Mai Sub-district,  
Pathum Wan District, Bangkok 10330  
Telephone number 0 2218 3210-11 E-mail curec2.ch1@chula.ac.th

COA No.136/2564

## Certificate of Research Approval

**Research Project Number** 049/64 STATUS, ROLE, AND DYNAMICS OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN THAILAND'S SOUTHERN BORDER CONFLICT

**Principal Researcher** Mr. Punyawan Jitprakong

**Office** Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

The Research Ethics Review Committee for Research Involving Human Subjects: The Second Allied Academic Group in Social Sciences, Humanities and Fine and Applied Arts at Chulalongkorn University, based on Declaration of Helsinki, the Belmont report, CIOMS guidelines and the Principle of the international conference on harmonization – Good clinical practice (ICH-GCP) has approved the execution of the aforementioned research project.

Signature *Theraphan Luangthongkum*

(Emeritus Prof. Theraphan Luangthongkum, PhD.)

Chairman

Signature *Nunghatai Rangponsumrit*

(Asst. Prof. Nunghatai Rangponsumrit, PhD.)

Secretary

**Research Project Review Categories:** Full Board Review

**Date of approval:** 16 June 2021

**Expiry date:** 15 June 2022

### Documents approved by the Committee

1. The research proposal
2. The researcher CV
3. The information sheets for research participants
4. The informed consent form
5. The questionnaire and guide questions for in-depth interviews



Protocol No.....	049/64
Date of Approval.....	16 JUN 2021
Approval Expiry Date.....	15 JUN 2022

### Conditions

1. The researcher has acknowledged that it is unethical if he/she collects information for the research before the application for an ethics review has been approved by the Research Ethics Review Committee.
2. If the certificate of the research project expires, the research execution must come to a halt. If the researcher wishes to reapply for approval, he/she has to submit an application for a new certificate at least one month in advance, together with a research progress report.
3. The researcher must conduct the research strictly in accordance with what is specified in the research project.
4. The researcher must **only** use documents that provide information for the research sampling population: participants, their letters of consent and the letters inviting them to take part in the research (if any) **that have been endorsed with the seal of the Committee.**
5. If any seriously untoward incident happens to the place where the research information, which has requested the approval of the Committee, is kept, the researcher must report this to the Committee within five working days.
6. If there is any change in the research procedure, the researcher must submit the change for review by the Committee before he/she can continue with his/her research.
7. For a research project of less than one year the researcher must submit a report of research termination (AF 03-13) and an abstract of the research outcome within thirty days of the research being completed. For a research project which is a thesis, the researcher must submit an abstract of the research outcome within thirty days of the research being completed. This is to be used as evidence of the termination of the project.
8. A research project which has passed the Exemption Review, must observe only the conditions in 1, 6 and 7.



คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2  
 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
 อาคารจามจุรี 1 ชั้น 1 ห้อง 114 ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330  
 โทรศัพท์ : 0 2218 3210-11 E-mail: curec2.ch1@chula.ac.th

COA No. 158/2565


## ใบรับรองโครงการวิจัย


โครงการวิจัยที่ 049/64 สถานะ บทบาท และพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้ง  
 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย

ผู้วิจัยหลัก นายปัญญาวัฒน์ จิตประคอง

หน่วยงาน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และ  
 ศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พิจารณาจริยธรรมการวิจัยโดยยึดหลัก ของ Declaration of Helsinki,  
 the Belmont report, CIOMS guidelines และ The international conference on harmonization – Good  
 clinical practice (ICH-GCP) อนุมัติให้ดำเนินการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าวได้

ลงนาม   
 (รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์)  
 ประธานคณะกรรมการ

ลงนาม   
 (อาจารย์ ดร.ศยามล เจริญรัตน์)  
 กรรมการและเลขานุการ

รูปแบบการพิจารณาทบทวน: แบบเต็มขั้นตอน

วันที่รับรอง: 15 มิถุนายน 2565

วันหมดอายุ: 14 มิถุนายน 2566

เอกสารที่คณะกรรมการรับรอง

1. ข้อเสนอโครงการวิจัย (ส่งฝ่ายโครงการ)
2. ประวัติและผลงานของผู้วิจัย (ต่อฝ่ายโครงการ)
3. เอกสารข้อมูลสำหรับกลุ่มตัวอย่าง ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย (ต่อฝ่ายโครงการ)
4. หนังสือยินยอมเข้าร่วมในการวิจัย (ต่อสายโครงการ)
5. แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ของกลุ่มตัวอย่างโครงการ



เลขที่โครงการ	049/64
วันที่รับรอง	15 มิ.ย. 2565
วันหมดอายุ	14 มิ.ย. 2566

## เงื่อนไข

1. ผู้วิจัยรับทราบว่าเป็นการผิดจริยธรรม หากดำเนินการเก็บข้อมูลการวิจัยก่อนได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยฯ
2. หากใบรับรองโครงการวิจัยหมดอายุ การดำเนินการวิจัยต้องยุติ เมื่อต้องการต่ออายุต้องขออนุมัติใหม่ล่วงหน้าไม่ต่ำกว่า 1 เดือน พร้อมส่งรายงานความก้าวหน้าการวิจัย
3. ต้องดำเนินการวิจัยตามที่ระบุไว้ในโครงการวิจัยอย่างเคร่งครัด
4. ใช้เอกสารข้อมูลสำหรับกลุ่มตัวอย่าง ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย ยินยอมของกลุ่มตัวอย่างหรือผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย และเอกสารเชิญเข้าร่วมวิจัย (ถ้ามี) เฉพาะที่ประทับตราคณะกรรมการเท่านั้น
5. หากเกิดเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ร้ายแรงในสถานที่เก็บข้อมูลที่ขออนุมัติจากคณะกรรมการ ต้องรายงานคณะกรรมการภายใน 5 วันทำการ
6. หากมีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินการวิจัย ให้ส่งคณะกรรมการพิจารณาวิจัยรับรองก่อนดำเนินการ
7. โครงการวิจัยไม่เกิน 1 ปี ส่งแบบรายงานสิ้นสุดโครงการวิจัย (AF 03-13) และบทคัดย่อผลการวิจัยภายใน 30 วัน เมื่อโครงการวิจัยเสร็จสิ้น สำหรับโครงการวิจัยที่เป็นวิทยานิพนธ์ให้ส่งบทคัดย่อผลการวิจัย ภายใน 30 วัน เมื่อโครงการวิจัยเสร็จสิ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักฐานในการปิดโครงการ
8. โครงการวิจัยที่ได้รับการอนุมัติโครงการโดยการพิจารณาทบทวนแบบกรณีเว้น (Exemption review) ปฏิบัติตามเงื่อนไข ข้อ 1,6 และ 7 เท่านั้น



Office of the Research Ethics Review Committee for Research Involving Human Subjects:  
The Second Allied Academic Group in Social Sciences, Humanities and Fine and Applied Arts  
Chamchuri 1 Building, Room 114, Phayathai Road, Wang Mai Sub-district,  
Pathum Wan District, Bangkok 10330  
Telephone number 0 2218 3210-11 E-mail curec2.ch1@chula.ac.th

COA No.158/2565

## Certificate of Research Approval

**Research Project Number** 049/64 STATUS, ROLE, AND DYNAMICS OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN THAILAND'S SOUTHERN BORDER CONFLICT

**Principal Researcher** MR.PUNYAWAN JITPRAKONG

**Office** FACULTY OF POLITICAL SCIENCE, CHULALONGKORN UNIVERSITY

The Research Ethics Review Committee for Research Involving Human Subjects: The Second Allied Academic Group in Social Sciences, Humanities and Fine and Applied Arts at Chulalongkorn University, based on Declaration of Helsinki, the Belmont report, CIOMS guidelines and the Principle of the international conference on harmonization – Good clinical practice (ICH-GCP) has approved the execution of the aforementioned research project.

Signature 

(Assoc. Prof. Nualnoi Treerat, PhD.)

Chairman of the board

Signature 

(Sayamol Charoenratana, PhD.)

Director and Secretary

**Research Project Review Categories:** Full Board Review

**Date of approval:** 15 June 2022

**Expiry date:** 14 June 2023

**Documents approved by the Committee**

1. The research proposal (project renewal)
2. The researcher CV (project renewal)
3. The information sheets for research participants (project renewal)
4. The informed consent form (project renewal)
5. The questionnaire and guide questions (project renewal) and interview (project renewal)

Study Title No.	049/64
Date of Approval	15 June 2022
Approval Expire Date	14 June 2023

**Conditions**

1. The researcher has acknowledged that it is unethical if he/she collects information for the research before the application for an ethics review has been approved by the Research Ethics Review Committee.
2. If the certificate of the research project expires, the research execution must come to a halt. If the researcher wishes to reapply for approval, he/she has to submit an application for a new certificate at least one month in advance, together with a research progress report.
3. The researcher must conduct the research strictly in accordance with what is specified in the research project.
4. The researcher must **only** use documents that provide information for the research sampling population/participants, their letters of consent and the letters inviting them to take part in the research (if any) **that have been endorsed with the seal of the Committee.**
5. If any seriously untoward incident happens to the place where the research information, which has requested the approval of the Committee, is kept, the researcher must report this to the Committee within five working days.
6. If there is any change in the research procedure, the researcher must submit the change for review by the Committee before he/she can continue with his/her research.
7. For a research project of less than one year the researcher must submit a report of research termination (AF 03-13) and an abstract of the research outcome within thirty days of the research being completed. For a research project which is a thesis, the researcher must submit an abstract of the research outcome within thirty days of the research being completed. This is to be used as evidence of the termination of the project.
8. A research project which has passed the Exemption Review, must observe only the conditions in 1, 6 and 7.

## ภาคผนวก 2

เอกสารข้อมูลสำหรับกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยสำหรับกลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึก  
(บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยราชการอื่น และประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป)

AF 04-07

เอกสารข้อมูลสำหรับกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย  
สำหรับกลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึก :  
บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยราชการอื่น และประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป

ชื่อโครงการวิจัย .สถานะ. บทบาท. และพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย. (STATUS, ROLE, AND DYNAMICS OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN THAILAND'S SOUTHERN BORDER CONFLICT).....  
ชื่อผู้วิจัยหลัก ..... นายบุญวันต์ จิตประคอง ..... ตำแหน่ง ..... นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต.....  
สถานที่ติดต่อผู้วิจัย ..... คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.....  
(ที่บ้าน)..... บ้านเลขที่ 202/7 หมู่ที่ 7 ตำบลทุ่งลาน อำเภอลำดวน จังหวัดสงขลา 90230.....  
โทรศัพท์ (ที่ทำงาน) ..... - ..... ต่อ ..... - ..... โทรศัพท์ ..... - .....  
โทรศัพท์มือถือ ..... 08-0247-6424..... อีเมล ..... punyawan.umdc@gmail.com และ punyawan.chula@yahoo.com

1. ขอเรียนเชิญท่านเข้าร่วมในการวิจัย ก่อนที่ท่านจะตัดสินใจเข้าร่วมในการวิจัย มีความจำเป็นที่ท่านควรทำความเข้าใจว่างานวิจัยนี้ทำเพราะเหตุใด และเกี่ยวข้องกับอะไร กรุณาใช้เวลาในการอ่านข้อมูลต่อไปนี้อย่างละเอียดรอบคอบ ท่านสามารถสอบถามได้ หากถ้อยความใดไม่ชัดเจน หรือขอข้อมูลเพิ่มเติมได้
2. โครงการวิจัยนี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาภาพรวมการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับระบบราชการไทยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยนี้ คือ ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการในท้องถิ่นภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระยะเวลาที่จะทำวิจัยทั้งสิ้น 2 ปี จากเดือนเมษายน 2564 ถึงเดือนเมษายน 2566
3. ท่านได้รับเชิญให้เข้าร่วมการวิจัยนี้ เนื่องจากท่านเป็นบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยราชการอื่น และเป็นตัวแทนประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันได้แก่ สงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส โดยจำนวนผู้เข้าร่วมการวิจัยในการสัมภาษณ์ทั้งสิ้นประมาณ 40 คน
4. ผู้วิจัยจะขอสัมภาษณ์ท่านในประเด็นภาพรวมการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับระบบราชการไทยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวนคำถามรวมทั้งสิ้น 24 ข้อ โดยใช้เวลาตอบประมาณ 1 ชั่วโมง 30 นาที



เลขที่โครงการ	049/64
วันที่รับรอง	16 มิ.ย. 64
วันหมดอายุ	15 มิ.ย. 65

AF 04-07

5. ผู้วิจัยจะหลีกเลี่ยงการบันทึกภาพบุคคล หากมีความจำเป็นต้องบันทึกภาพ ผู้วิจัยจะถ่ายในลักษณะที่ไม่เห็นหน้าหรือที่ไม่สามารถระบุตัวตนบุคคลได้ หรือถ้าหากถ่ายภาพที่ทำให้ระบุตัวตนบุคคลได้ ผู้วิจัยจะไม่เผยแพร่หรือเผยแพร่โดยการปิดบังหน้าบุคคล

6. ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะขออนุญาตบันทึกเสียง และถอดเทปบันทึกเสียง โดยจะถูกเก็บรักษาไว้ ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ และจะรายงานผลการวิจัยเป็นภาพรวม ผู้ที่มีสิทธิ์เข้าถึงข้อมูลของท่านจะมีเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย และคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคนเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะดำเนินการทำลายข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับท่านภายหลังจากเสร็จสิ้นการวิจัย ภายใน 15 วัน หลังจากผู้วิจัยสำเร็จการศึกษา

7. ท่านอาจรู้สึกอึดอัด หรืออาจรู้สึกไม่สบายใจอยู่บ้างกับบางคำถามที่ท่านรู้สึกว่ามีความเสี่ยง ท่านมีสิทธิ์ที่จะไม่ตอบคำถามเหล่านั้นได้ รวมถึงท่านมีสิทธิ์ถอนตัวออกจากโครงการนี้เมื่อใดก็ได้ โดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า และการไม่เข้าร่วมวิจัยหรือถอนตัวออกจากโครงการวิจัยนี้ จะไม่มีผลกระทบต่อท่านแต่อย่างใด

8. การวิจัยครั้งนี้ท่านจะไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ และท่านจะได้รับของที่ระลึกเป็นกระเป๋าผ้าตราคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 1 ใบ

9. หากท่านมีข้อสงสัยใดๆ โปรดสอบถามเพิ่มเติม โดยติดต่อกับผู้วิจัยได้ตลอดเวลา และหากผู้วิจัยมีข้อมูลเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์หรือโทษเกี่ยวกับการวิจัย ผู้วิจัยจะแจ้งให้ท่านทราบอย่างรวดเร็ว เพื่อให้กลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยพิจารณาว่ายังสมัครใจจะมีส่วนร่วมในงานวิจัยต่อไปหรือไม่

10. หากท่านไม่ได้รับการปฏิบัติตามข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ท่านสามารถร้องเรียนได้ที่คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาคารจามจุรี 1 ห้อง 114 ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 โทรศัพท์ 0 2218 3210-11 อีเมล curec2.ch1@chula.ac.th

ลงชื่อ ..... ปญญวัฒน์ จิตประคอง .....

(...นายปญญวัฒน์..จิตประคอง...)

ผู้วิจัยหลัก

ลงชื่อ..... พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ .....

(...ผู้ช่วยศาสตราจารย์..ดร. พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์...)

ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



เลขที่โครงการ	049/64
วันที่รับรอง	16 มี.ย. 64
วันหมดอายุ	15 มี.ย. 65



### ภาคผนวก 3

เอกสารข้อมูลสำหรับกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยสำหรับกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถาม  
(ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป)

AF 04-07

เอกสารข้อมูลสำหรับกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย  
สำหรับกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถาม : ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป

ชื่อโครงการวิจัย สถานะ บทบาท และพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย. (STATUS, ROLE, AND DYNAMICS OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN THAILAND'S SOUTHERN BORDER CONFLICT)

ชื่อผู้วิจัยหลัก นายบุญวันต์ จิตประคอง ตำแหน่ง นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สถานที่ติดต่อผู้วิจัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ที่บ้าน) บ้านเลขที่ 202/7 หมู่ที่ 7 ตำบลทุ่งลาน อำเภอคลองหอยโข่ง จังหวัดสงขลา 90230

โทรศัพท์ (ที่ทำงาน) - ต่อ - โทรศัพท์ -

โทรศัพท์มือถือ 08-0247-6424 อีเมล punyawan.umdc@gmail.com และ punyawan.chula@yahoo.com

1. ขอเรียนเชิญท่านเข้าร่วมในการวิจัย ก่อนที่ท่านจะตัดสินใจเข้าร่วมในการวิจัย มีความจำเป็นที่ท่านควรทำความเข้าใจว่างานวิจัยนี้ทำเพราะเหตุใด และเกี่ยวข้องกับอะไร กรุณาใช้เวลาในการอ่านข้อมูลต่อไปนี้อย่างละเอียดรอบคอบ ท่านสามารถสอบถามได้ หากถ้อยความใดไม่ชัดเจน หรือขอข้อมูลเพิ่มเติมได้

2. โครงการวิจัยนี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาภาพรวมการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับระบบราชการไทยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัยนี้ คือ ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการในท้องถิ่นภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระยะเวลาที่จะทำวิจัยทั้งสิ้น 2 ปี จากเดือนเมษายน 2564 ถึงเดือนเมษายน 2566

3. ท่านได้รับเชิญให้เข้าร่วมการวิจัยนี้ เนื่องจากท่านเป็นตัวแทนประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันได้แก่ สงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ไม่ต่ำกว่า 10 ปี โดยจำนวนผู้เข้าร่วมการวิจัยในการตอบแบบสอบถามทั้งสิ้นประมาณ 440 คน

4. ผู้วิจัยจะขอให้ท่านตอบแบบสอบถามในประเด็นภาพรวมการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวนคำถามรวมทั้งสิ้น 128 ข้อ โดยใช้เวลาดำเนินการประมาณ 15-20 นาที

5. ผู้วิจัยจะหลีกเลี่ยงการบันทึกภาพบุคคล หากมีความจำเป็นต้องบันทึกภาพ ผู้วิจัยจะถ่ายในลักษณะที่ไม่เห็นหน้าหรือที่ไม่สามารถระบุตัวตนบุคคลได้ หรือถ้าหากถ่ายภาพที่ทำให้ระบุตัวตนบุคคลได้ ผู้วิจัยจะไม่เผยแพร่หรือเผยแพร่โดย



การเปิดเผยตัวตนบุคคล

ข้อมูลที่ได้จากการตอบแบบสอบถาม ผู้วิจัยจะรายงานผลการวิจัยเป็นภาพรวม ผู้ที่มีสิทธิ์เข้าถึงข้อมูลของท่าน จะไม่เปิดเผยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย และคณะกรรมาธิการวิจัยโครงการวิจัยในคนเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะดำเนินการทำลายข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับท่านภายหลังเสร็จสิ้นการวิจัย ภายใน 15 วัน หลังจากผู้วิจัยสำเร็จการศึกษา

เลขที่โครงการ 019/64  
วันที่รับรอง 16 มิ.ย. 64  
วันหมดอายุ 15 มิ.ย. 65

AF 04-07

7. ท่านอาจรู้สึกอึดอัด หรืออาจรู้สึกไม่สบายใจอยู่บ้างกับบางคำถามที่ท่านรู้สึกว่ามีความเสี่ยง ท่านมีสิทธิ์ที่จะไม่ตอบคำถามเหล่านั้นได้ รวมถึงท่านมีสิทธิ์ถอนตัวออกจากโครงการนี้เมื่อใดก็ได้ โดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า และการไม่เข้าร่วมวิจัยหรือถอนตัวออกจากโครงการวิจัยนี้ จะไม่มีผลกระทบต่อท่านแต่อย่างใด

8. การวิจัยครั้งนี้ท่านจะไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ และท่านจะได้รับของที่ระลึกเป็นหน้ากาคนามัย 1 แพ็ค

9. หากท่านมีข้อสงสัยใดๆ โปรดสอบถามเพิ่มเติม โดยติดต่อกับผู้วิจัยได้ตลอดเวลา และหากผู้วิจัยมีข้อมูลเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์หรือโทษเกี่ยวกับการวิจัย ผู้วิจัยจะแจ้งให้ท่านทราบอย่างรวดเร็ว เพื่อให้กลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยพิจารณาว่ายังสมัครใจจะมีส่วนร่วมในงานวิจัยต่อไปหรือไม่

10. หากท่านไม่ได้รับการปฏิบัติตามข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ท่านสามารถร้องเรียนได้ที่คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาคารจามจุรี 1 ห้อง 114 ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 โทรศัพท์ 0 2218 3210-11 อีเมล curec2.ch1@chula.ac.th

ลงชื่อ ..... บุญพันธุ์ จิตประคอง .....

(..นายบุญพันธุ์..จิตประคอง..)

ผู้วิจัยหลัก

ลงชื่อ..... พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ .....

(..ผู้ช่วยศาสตราจารย์..ดร..พิชญ์..พงษ์สวัสดิ์..)

ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



เลขที่โครงการ	049/64
วันที่รับรอง	16 มิ.ย. 64
วันหมดอายุ	15 มิ.ย. 65

## ภาคผนวก 4

หนังสือยินยอมเข้าร่วมในการวิจัยสำหรับกลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึก (ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป)

AF 05-07

### หนังสือยินยอมเข้าร่วมในการวิจัย สำหรับกลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึก : ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป

สถานที่ .....  
วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ....

เลขที่ ตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย .....

ข้าพเจ้า ซึ่งได้ลงนามท้ายหนังสือนี้ ขอแสดงความยินยอมเข้าร่วมโครงการวิจัย

ชื่อโครงการวิจัย ...สถานะ...บทบาท...และพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดน...  
ภาคใต้ของไทย.....

ชื่อผู้วิจัยหลัก ...นายปณณวัฒน์ จิตประคอง.....  
ที่อยู่ติดต่อ...บ้านเลขที่ 202/7 หมู่ที่ 7 ตำบลทุ่งลาน อำเภอคลองหอยโข่ง จังหวัดสงขลา 90230.....  
โทรศัพท์ .....08-0247-6424.....

ข้าพเจ้า ได้รับทราบรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาและวัตถุประสงค์ในการทำวิจัย รายละเอียดขั้นตอนต่างๆ ที่จะต้องปฏิบัติหรือได้รับการปฏิบัติ ความเสี่ยง/อันตราย และประโยชน์ซึ่งจะเกิดขึ้นจากการวิจัยเรื่องนี้ โดยได้อ่านรายละเอียดในเอกสารข้อมูลสำหรับผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยโดยตลอด และได้รับคำอธิบายจากผู้วิจัย จนเข้าใจเป็นอย่างดีแล้ว

ข้าพเจ้าจึงสมัครใจเข้าร่วมในโครงการวิจัยนี้ ตามที่ระบุไว้ในเอกสารข้อมูลสำหรับผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย โดยข้าพเจ้ายินยอมให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับภาพรวมการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับระบบราชการไทยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยนี้ คือ ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 24 ข้อ ท่านละ 1 ครั้ง จำนวนประมาณ 20 ท่าน ใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมง 30 นาที ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะขออนุญาตบันทึกเสียง และถอดเทปบันทึกเสียง โดยจะถูกเก็บรักษาไว้ ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ เมื่อเสร็จสิ้นการวิจัยแล้วข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยจะถูกทำลายในระยะเวลา 15 วันหลังจากผู้วิจัยสำเร็จการศึกษา

ยินยอม  ไม่ยินยอม

ข้าพเจ้ามีสิทธิ์ถอนตัวออกจากการวิจัยเมื่อใดก็ได้ตามความประสงค์ โดยไม่ต้องแจ้งเหตุผล ซึ่งการถอนตัวออกจากการวิจัยจะไม่มีผลกระทบทางลบใดๆต่อข้าพเจ้าทั้งสิ้น ได้แก่ ผลกระทบต่อการเรียน ผลกระทบต่อการทำงาน ผลกระทบต่อการประเมินผลงาน และอื่นๆ

ข้าพเจ้าได้รับคำรับรองและคำยืนยันว่า ผู้วิจัยจะปฏิบัติตามข้าพเจ้าตามเอกสารข้อมูลซึ่งเป็นคำชี้แจงผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย และข้อใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้าพเจ้า ผู้วิจัยจะเก็บรักษาเป็นความลับ โดยจะนำเสนอผลการวิจัยเป็นภาพรวมเท่านั้น ไม่เปิดเผยข้อมูลใดในการรายงานที่จะนำไปสู่การระบุตัวข้าพเจ้า

วันทำวิจัย 15 มิ.ย. 65



AF 05-07

หากข้าพเจ้าไม่ได้รับการปฏิบัติตรงตามที่ได้ระบุไว้ในเอกสารชี้แจงผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย ข้าพเจ้าสามารถร้องเรียนได้ที่คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาคารจามจุรี 1 ชั้น 1 ห้อง 114 แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 โทรศัพท์ 0 2218 3210-11 อีเมล curec2.ch1@chula.ac.th

ข้าพเจ้าได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญต่อหน้าพยาน นอกจากนี้ข้าพเจ้าได้รับสำเนาเอกสารข้อมูลซึ่งเป็นคำชี้แจงผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย และสำเนาหนังสือยินยอมไว้แล้ว

ลงชื่อ ..... ปณณวัฒน์ จิตประคอง .....  
 (...นายปณณวัฒน์ จิตประคอง...)  
 ผู้วิจัยหลัก

ลงชื่อ.....  
 (.....)  
 ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย

ลงชื่อ ..... ปอ อ .....  
 (...ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์...)  
 ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ลงชื่อ.....  
 (.....)  
 พยาน



เลขที่โครงการ	049/64
วันที่รับรอง	16 มิ.ย. 64
วันหมดอายุ	15 มิ.ย. 65

## ภาคผนวก 5

แบบสอบถามการวิจัยการสำรวจความคิดเห็นที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความ  
ขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้



เลขที่แบบสอบถาม.....

### แบบสอบถามการวิจัย

การสำรวจความคิดเห็นที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

แบบสอบถามฉบับนี้อยู่ภายใต้วิทยานิพนธ์ เรื่อง “สถานะ บทบาท และพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย” ของ นายบุญญวัฒน์ จิตประคอง รหัสประจำตัวนิสิต 6181364524 นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบันชุดที่ 2 (สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศิลปกรรมศาสตร์) ครั้งที่ 4/2564 ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีในการตอบคำถามด้วยความเป็นจริงมากที่สุด เพื่อว่าข้อมูลนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในอนาคตต่อไป

#### การขอความยินยอมในการตอบแบบสอบถาม

ข้าพเจ้ายินยอมตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับภาพรวมการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยนี้ คือ ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการในท้องถิ่นภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 128 ข้อ ท่านละ 1 ครั้ง จำนวน 440 ท่าน ครอบคลุมพื้นที่ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ใช้เวลาประมาณ 15-20 นาที ข้อมูลที่ได้รับจะถูกเก็บรักษาไว้ ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ การนำเสนอข้อมูลจะเป็นการเสนอการวิเคราะห์ภาพรวมของความคิดเห็นโดยไม่เจาะจงตัวผู้ให้ข้อมูล และเมื่อเสร็จสิ้นการวิจัยแล้วข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยจะถูกทำลายในระยะเวลา 15 วันหลังจากผู้วิจัยสำเร็จการศึกษา

ยินยอม

ไม่ยินยอม

ขอขอบพระคุณที่ท่านให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม



เลขที่โครงการ 049/64  
วันที่รับรอง 16 มิ.ย. 64  
วันหมดอายุ 15 มิ.ย. 65

[ 1 ]

นายบุญญวัฒน์ จิตประคอง  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ตอนที่ 1: ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม (10 ข้อ)**

คำชี้แจง: เติมคำตอบในช่องว่างหรือใส่เครื่องหมาย ✓ ในช่อง

1. เพศ  1. หญิง  2. ชาย
2. อายุ..... ปี
3. ศาสนา  1. อิสลาม  2. พุทธ  3. คริสต์  4. อื่นๆ ระบุ.....
4. ท่านช่วยบอกอัตลักษณ์ตัวเอง (ตอบข้อเดียว)
 

<input type="checkbox"/> 1. ปาตานี	<input type="checkbox"/> 2. มลายู	<input type="checkbox"/> 3. มุสลิม	<input type="checkbox"/> 4. ไทย
<input type="checkbox"/> 5. พุทธ	<input type="checkbox"/> 6. จีน	<input type="checkbox"/> 7. คริสต์	<input type="checkbox"/> 8. อื่นๆ ระบุ.....
5. ภูมิลำเนาเดิม ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....
6. ท่านพูดภาษาไทยเป็นประจำในครัวเรือน (ตอบข้อเดียว)
 

<input type="checkbox"/> 1. มลายูถิ่น	<input type="checkbox"/> 2. มลายูกวาง	<input type="checkbox"/> 3. มลายูถิ่นปนไทย	<input type="checkbox"/> 4. ไทยกลาง
<input type="checkbox"/> 5. ภาษาใต้	<input type="checkbox"/> 6. ภาษาใต้และไทยกลาง	<input type="checkbox"/> 7. ภาคอื่นๆ ระบุ.....	<input type="checkbox"/> 8. จีน
<input type="checkbox"/> 9. อาหรับ	<input type="checkbox"/> 10. เจ๊ะเห	<input type="checkbox"/> 11. อื่นๆ ระบุ.....	
7. ระดับการศึกษาสูงสุดสายสามัญ
 

<input type="checkbox"/> 1. ไม่ได้ศึกษา
<input type="checkbox"/> 2. ประถมศึกษา
<input type="checkbox"/> 3. มัธยมศึกษาตอนต้น
<input type="checkbox"/> 4. มัธยมศึกษาตอนปลาย
<input type="checkbox"/> 5. อาชีวศึกษา (ปวช./ปวส.)
<input type="checkbox"/> 6.ปริญญาตรี สาขา.....ประเทศ.....
<input type="checkbox"/> 7.ปริญญาโท สาขา.....ประเทศ.....
<input type="checkbox"/> 8.ปริญญาเอก สาขา.....ประเทศ.....
8. ระดับการศึกษาสูงสุดสายศาสนา
 

<input type="checkbox"/> 1. ไม่ได้ศึกษา
<input type="checkbox"/> 2. ตาติกา
<input type="checkbox"/> 3. ระดับต้น (อับดีตาลี)
<input type="checkbox"/> 4. ระดับกลาง (มุตาวัดจิต)
<input type="checkbox"/> 5. ระดับปลาย (ซานาวีรี)
<input type="checkbox"/> 6. สถาบันปอเนาะ.....ประเทศ.....
<input type="checkbox"/> 7. ปริญญาตรี สาขา.....ประเทศ.....
<input type="checkbox"/> 8. ปริญญาโท สาขา.....ประเทศ.....
<input type="checkbox"/> 9. ปริญญาเอก สาขา.....ประเทศ.....
<input type="checkbox"/> 10.เปรียญธรรมชั้น.....
<input type="checkbox"/> 11. อื่นๆ ระบุ.....



เลขที่โครงการ	๐๔๑/๘๔
วันที่รับรอง	16 มี.ย. 64
วันหมดอายุ	15 มี.ย. 65

[ 2 ]

9. รายได้ต่อเดือนของท่าน
0. ต่ำกว่า 3,000 บาท                       1. ประมาณ 3,001 - 5,000 บาท                       2. ประมาณ 5,001-10,000 บาท
3. ประมาณ 10,001-20,000 บาท                       4. ประมาณ 20,001-30,000 บาท                       5. ประมาณ 30,001-40,000 บาท
6. มากกว่า 40,000 บาท                       7. ไม่มีรายได้                       8. อื่นๆ ระบุ.....
10. อาชีพหลัก (ตอบข้อเดียว)
1. อยู่ระหว่างหางาน/ว่างงาน                       2. แม่บ้าน/พ่อบ้าน/เกษียณ
3. เกษตรกร (นา ไร่ สวน) ประมง ปศุสัตว์                       4. รับจ้างทั่วไป/แรงงาน/บริการ
5. ครู/อาจารย์/นักวิชาการ                       6. อุตสาหกรรม/ครูในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา/โต๊ะครู
7. ผู้นำศาสนา เช่น อิหม่าม พระสงฆ์                       8. นักธุรกิจ/พนักงานบริษัท/พ่อค้า/แม่ค้า
9. นักเรียน นักศึกษา                       10. เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง เช่น ทหาร ตำรวจ อส. ขรบ.
11. เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐต่าง ๆ ที่ไม่ใช่ทหาร ตำรวจ ครู อาจารย์ นักวิชาการ
12. อื่น ๆ ระบุ.....

**ตอนที่ 2 : ทศนคติต่อปัญหาและสถานการณ์ในพื้นที่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547-2564**

คำชี้แจง: เติมคำตอบในช่องว่างหรือใส่เครื่องหมาย ✓ ในช่อง  ผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตประจำวัน

11. ตั้งแต่ปี 2547 ถึงปัจจุบัน ตัวท่านเอง คนในครอบครัว หรือญาติสนิทเคยผ่านประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับเหตุการณ์ความไม่สงบหรือไม่ ในลักษณะใด
1. ไม่เคย
2. เคย (โปรดระบุประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับเหตุการณ์ความไม่สงบ)
- ความรุนแรงกับตัวเอง โปรดระบุ.....
- ความรุนแรงกับเพื่อน ญาติ คนในครอบครัว โปรดระบุ.....
12. ใน 1 ปีที่ผ่านมาท่านรู้สึกว่าการสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด เมื่อพิจารณาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชนของท่าน
1. แย่ลงมาก     2. แย่ลง     3. เหมือนเดิม     4. ดีขึ้น     5. ดีขึ้นมาก
13. ในช่วงแรกของเหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนของท่านที่สำคัญที่สุดคือปัญหาอะไรบ้าง (ให้ตอบ 3 ข้อที่ท่านเห็นว่าปัญหาหนักที่สุด โดยเรียงลำดับ 1-3 จากมากที่สุดมาน้อยที่สุด)
1. ปัญหาความขัดแย้งในชุมชน                       2. ปัญหายาเสพติด
3. ปัญหาการว่างงาน                       4. ปัญหาการติดเชื่อเฮดส์
5. ปัญหากลุ่มอิทธิพล                       6. ปัญหาความไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ
7. ปัญหาความยากจน                       8. ปัญหาไม่มีที่ดินทำกิน
9. ปัญหาเหตุการณ์ความไม่สงบ                       10. ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ
11. ปัญหาอาชญากรรม เช่น ปล้น ใจ ลักขโมย                       12. ปัญหาการละเมิดสิทธิพล อำนาจมืด การใช้อำนาจเถื่อน
13. ปัญหาการคอรัปชั่นของผู้นำชุมชน/อบต.                       14. ปัญหาอื่นๆ ระบุ .....
15. ไม่มีปัญหา



วันที่รับรอง    16 มิ.ย. 64

วันหมดอายุ    15 มิ.ย. 65

[ 3 ]

14. ในรอบปี พ.ศ. 2563 ถึงปัจจุบัน ปัญหาหลักที่เกิดขึ้นในชุมชนของท่านที่สำคัญที่สุดคือปัญหาอะไรบ้าง (ให้ตอบ 3 ข้อที่ท่านเห็นว่าเป็นปัญหามากที่สุด โดยเรียงลำดับ 1-3 จากมากที่สุดมาน้อยที่สุด)
- 1. ปัญหาความขัดแย้งในชุมชน
  - 2. ปัญหาเสพติด
  - 3. ปัญหาการว่างงาน
  - 4. ปัญหาการติดเชื่อเอดส์
  - 5. ปัญหากลุ่มอิทธิพล
  - 6. ปัญหาความไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ
  - 7. ปัญหาความยากจน
  - 8. ปัญหาไม่มีที่ดินทำกิน
  - 9. ปัญหาเหตุการณ์ความไม่สงบ
  - 10. ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ
  - 11. ปัญหาอาชญากรรม เช่น ปล้น จี้ ลักขโมย
  - 12. ปัญหากลุ่มอิทธิพล อำนาจมืด การใช้อำนาจเถื่อน การค้าของเถื่อน น้ำมันเถื่อน
  - 13. ปัญหาการคอร์รัปชันของผู้นำชุมชน
  - 14. ปัญหาอื่นๆ ระบุ .....
  - 15. ไม่มีปัญหา

**ตอนที่ 3 : ทศนคติต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ความรุนแรง ข้อ 15-48**

**ทศนคติต่อการบริหารและการปกครองท้องถิ่น**

**คำอธิบาย :** การบริหารและปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสม หรือการปกครองรูปแบบพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการปกครองที่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ซึ่งมีอัตลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรมที่สัมพันธ์กับหลักศาสนาและความเชื่อ เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในการบริหารและปกครองดูแลท้องถิ่นตนเองให้สอดคล้องกับอัตลักษณ์หรือความเชื่อทางสังคมวัฒนธรรมที่มีลักษณะเฉพาะในพื้นที่ เพื่อช่วยลดเงื่อนไขของความขัดแย้ง

15. ท่านคิดว่ามีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่ต้องพูดคุยกันเรื่องรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับพื้นที่

ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง ←					→ เหมาะสมอย่างยิ่ง				
1	2	3	4	5					

16. ท่านคิดอย่างไรต่อแนวทางการปกครองพื้นที่ในรูปแบบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (ตอบทุกข้อ)

16.1 รูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันโดยไม่มีเปลี่ยนแปลงใดๆ (ผู้ว่ามาจากแต่งตั้ง/มีศอ.บต./ เลือกตั้ง อบท.)

ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง ←					→ เหมาะสมอย่างยิ่ง				
1	2	3	4	5					

16.2 รูปแบบที่มีการกระจายอำนาจมากขึ้นด้วยโครงสร้างการปกครองที่เหมือนกับส่วนอื่นๆของประเทศ

ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง ←					→ เหมาะสมอย่างยิ่ง				
1	2	3	4	5					
เลขที่โครงการ	049/64								
วันที่รับรอง	16 มี.ย. 64								
วันหมดอายุ	15 มี.ย. 65	[ 4 ]							





16.3 ข้อเสนอรูปแบบการปกครองแบบพิเศษ ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง ภายใต้ความสอดคล้องทางอัตลักษณ์ และศาสนา

ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง ←					→ เหมาะสมอย่างยิ่ง
1	2	3	4	5	

16.4 รูปแบบที่เป็นอิสระจากประเทศไทย

ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง ←					→ เหมาะสมอย่างยิ่ง
1	2	3	4	5	

17. โดยทั่วไปแล้วท่านไว้วางใจการทำงานของหน่วยงานหรือกลุ่มคนดังต่อไปนี้ในระดับใด ภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรุณาแสดงความคิดเห็นของท่านจากระดับไม่ไว้วางใจสูงสุด (1) ไปถึงระดับไว้วางใจสูงสุด (5)

ท่านไว้วางใจการทำงานของคุณคน กลุ่มหรือหน่วยงานต่อไปนี้อย่างไร	ระดับความไว้วางใจ				
	ไม่ไว้วางใจที่สุด	ไม่ไว้วางใจ	ปานกลาง	ไว้วางใจ	ไว้วางใจที่สุด
1. นักการเมืองท้องถิ่นใน อบจ.					
2. นักการเมืองท้องถิ่นในเทศบาล					
3. นักการเมืองท้องถิ่นใน อบต.					
4. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.)					
5. สมาชิกวุฒิสภา (สว.)					
6. ผู้ว่าราชการจังหวัด					
7. นายอำเภอ					
8. กำนัน ในชุมชนของตัวเอง					
9. ผู้ใหญ่บ้าน ในชุมชนของตัวเอง					
10. เจ้าหน้าที่ตำรวจ					
11. เจ้าหน้าที่ทหาร					
12. รัฐบาลปัจจุบัน					
13. ผู้นำทางศาสนา (อิหม่าม โต๊ะครูหรือพระสงฆ์)					
14. คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด					
15. กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดี เอส ไอ)					
16. ศูนย์อำนวยการบริหารชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)					
17. วิทยาลัยมหาวิทยาลัย					
18. สำนักงานรัฐมนตรี					
19. กรมการกงสุล					
20. กรมการกงสุล					
21. กรมการกงสุล					
22. กรมการกงสุล					
23. กรมการกงสุล					
24. กรมการกงสุล					
25. กรมการกงสุล					
26. กรมการกงสุล					
27. กรมการกงสุล					
28. กรมการกงสุล					
29. กรมการกงสุล					
30. กรมการกงสุล					
31. กรมการกงสุล					
32. กรมการกงสุล					
33. กรมการกงสุล					
34. กรมการกงสุล					
35. กรมการกงสุล					
36. กรมการกงสุล					
37. กรมการกงสุล					
38. กรมการกงสุล					
39. กรมการกงสุล					
40. กรมการกงสุล					
41. กรมการกงสุล					
42. กรมการกงสุล					
43. กรมการกงสุล					
44. กรมการกงสุล					
45. กรมการกงสุล					
46. กรมการกงสุล					
47. กรมการกงสุล					
48. กรมการกงสุล					
49. กรมการกงสุล					
50. กรมการกงสุล					
51. กรมการกงสุล					
52. กรมการกงสุล					
53. กรมการกงสุล					
54. กรมการกงสุล					
55. กรมการกงสุล					
56. กรมการกงสุล					
57. กรมการกงสุล					
58. กรมการกงสุล					
59. กรมการกงสุล					
60. กรมการกงสุล					
61. กรมการกงสุล					
62. กรมการกงสุล					
63. กรมการกงสุล					
64. กรมการกงสุล					
65. กรมการกงสุล					
66. กรมการกงสุล					
67. กรมการกงสุล					
68. กรมการกงสุล					
69. กรมการกงสุล					
70. กรมการกงสุล					
71. กรมการกงสุล					
72. กรมการกงสุล					
73. กรมการกงสุล					
74. กรมการกงสุล					
75. กรมการกงสุล					
76. กรมการกงสุล					
77. กรมการกงสุล					
78. กรมการกงสุล					
79. กรมการกงสุล					
80. กรมการกงสุล					
81. กรมการกงสุล					
82. กรมการกงสุล					
83. กรมการกงสุล					
84. กรมการกงสุล					
85. กรมการกงสุล					
86. กรมการกงสุล					
87. กรมการกงสุล					
88. กรมการกงสุล					
89. กรมการกงสุล					
90. กรมการกงสุล					
91. กรมการกงสุล					
92. กรมการกงสุล					
93. กรมการกงสุล					
94. กรมการกงสุล					
95. กรมการกงสุล					
96. กรมการกงสุล					
97. กรมการกงสุล					
98. กรมการกงสุล					
99. กรมการกงสุล					
100. กรมการกงสุล					



เลขที่โครงการ	049/64
วันที่รับรอง	16 มิ.ย. 64
วันหมดอายุ	15 มิ.ย. 65

ท่านไว้วางใจการทำงานของคุณบุคคล กลุ่มหรือ หน่วยงานต่อไปนี้อย่างไร	ระดับความไว้วางใจ				
	ไม่ไว้วางใจ ที่สุด	ไม่ ไว้วางใจ	ปานกลาง	ไว้วางใจ	ไว้วางใจ ที่สุด
21. ปปส.					
22. หมอ พยาบาล เจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่อนามัย อสม.					
23. พัฒนาการ เจ้าหน้าที่เกษตร ป่าไม้ ประมง					
24. เอ็นจีโอ (องค์กรพัฒนาเอกชน)					
25. เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม เช่น อัยการ ผู้พิพากษา					
26. นักวิชาการและอาจารย์ในมหาวิทยาลัย					
27. สื่อออนไลน์ (โปรตระกูล) .....					
28. สื่อหนังสือพิมพ์ไทย (โปรตระกูล) .....					
29. สื่อหนังสือพิมพ์มาเลเซีย (โปรตระกูล) .....					
30. สื่อวิทยุไทย (โปรตระกูล) .....					
31. สื่อวิทยุมาเลเซีย (โปรตระกูล) .....					
32. สื่อโทรทัศน์ไทย (โปรตระกูล) .....					
33. สื่อโทรทัศน์มาเลเซีย (โปรตระกูล) .....					
34. อื่นๆ.....					

ความเข้าใจที่มีต่อหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

18. ท่านรู้จักองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในพื้นที่ของท่านหรือไม่

รู้จัก  ไม่รู้จัก

19. ท่านรู้จักเทศบาลในพื้นที่ของท่านหรือไม่

รู้จัก  ไม่รู้จัก

20. ท่านรู้จักองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในพื้นที่ของท่านหรือไม่

รู้จัก  ไม่รู้จัก



เลขที่โครงการ  099/64  
วันที่รับรอง 16 มี.ย. 64  
วันหมดอายุ 15 มี.ย. 65 [ 6 ]

21. ท่านได้ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในพื้นที่ของท่านหรือไม่

ไปใช้สิทธิ์  ไม่ได้ไปใช้สิทธิ์ เพราะ.....

22. ท่านได้ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งนายกเทศมนตรี (เทศบาล) ในพื้นที่ของท่านหรือไม่

ไปใช้สิทธิ์  ไม่ได้ไปใช้สิทธิ์ เพราะ.....

23. ท่านได้ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในพื้นที่ของท่านหรือไม่

ไปใช้สิทธิ์  ไม่ได้ไปใช้สิทธิ์ เพราะ.....

24. ท่านคิดว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นมีความสำคัญต่อชีวิตขนาดไหน

น้อยที่สุด ←					มากที่สุด →
1	2	3	4	5	

25. ท่านคิดว่าบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัด : อบจ.) มีความสำคัญกับชีวิตประจำวันขนาดไหน

น้อยที่สุด ←					มากที่สุด →
1	2	3	4	5	

26. ท่านคิดว่าบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเมือง (เทศบาล : เทศบาลเมือง/ตำบล) มีความสำคัญกับชีวิตประจำวันขนาดไหน

น้อยที่สุด ←					มากที่สุด →
1	2	3	4	5	

27. ท่านคิดว่าบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชนบท (องค์การบริหารส่วนตำบล : อบต.) มีความสำคัญกับชีวิตประจำวันขนาดไหน

น้อยที่สุด ←					มากที่สุด →
1	2	3	4	5	

28. ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัด : อบจ.) มีบทบาทในการสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์เพื่อส่งเสริมการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระดับไหน

น้อยที่สุด ←					มากที่สุด →
1	2	3	4	5	

29. ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเมือง (เทศบาล : เทศบาลเมือง/ตำบล) มีบทบาทในการสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์เพื่อส่งเสริมการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระดับไหน

น้อยที่สุด ←					มากที่สุด →
1	2	3	4	5	
เลขที่โครงการ	๕๔๙/๖๔				
วันที่รับรอง	16 มี.ย. 64				
วันหมดอายุ	15 มี.ย. 65	[ 7 ]			



30. ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชนบท (องค์การบริหารส่วนตำบล : อบต.) มีบทบาทในการสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์เพื่อส่งเสริมการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระดับไหน

น้อยที่สุด ←					มากที่สุด →
1	2	3	4	5	

31. ท่านคิดว่าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรต้องมีบทบาทในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

น้อยที่สุด ←					มากที่สุด →
1	2	3	4	5	

32. ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการยอมรับนับถือจากชาวบ้านมากกว่าหน่วยปกครองอื่น

น้อยที่สุด ←					มากที่สุด →
1	2	3	4	5	

สถานภาพที่เป็นอยู่ในด้านบริการสาธารณะจากเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้

33. ท่านคิดว่าปัจจุบัน สถานภาพของ **องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)** ดำเนินการในเรื่องใดมากที่สุด (ให้ตอบเพียงข้อเดียวที่สำคัญที่สุด)

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> 1. การจ้างงานและอาชีพ                                    | <input type="checkbox"/> 2. การศึกษา                 |
| <input type="checkbox"/> 3. การพัฒนาการเกษตร หรือปศุสัตว์ เช่น ยาง ปาล์ม พะว      | <input type="checkbox"/> 4. การสาธารณสุข             |
| <input type="checkbox"/> 5. สาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ถนน สะพาน       | <input type="checkbox"/> 6. การสร้างครอบครัวเข้มแข็ง |
| <input type="checkbox"/> 7. การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ทะเล ป่าไม้ | <input type="checkbox"/> 8. การสร้างชุมชนเข้มแข็ง    |
| <input type="checkbox"/> 9. การเพิ่มรายได้ในครัวเรือนและรายได้เสริม               | <input type="checkbox"/> 10. การแก้ปัญหาสุขภาพ       |
| <input type="checkbox"/> 11. ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของท่าน                | <input type="checkbox"/> 13. อื่นๆ.....              |
| <input type="checkbox"/> 12. ความมั่นคงปลอดภัยในชุมชนจากปัญหาความไม่สงบ           |  |

34. ท่านคิดว่าปัจจุบัน สถานภาพของ **เทศบาล** ดำเนินการในเรื่องใดมากที่สุด (ให้ตอบเพียงข้อเดียวที่สำคัญที่สุด)

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> 1. การจ้างงานและอาชีพ                                    | <input type="checkbox"/> 2. การศึกษา                 |
| <input type="checkbox"/> 3. การพัฒนาการเกษตร หรือปศุสัตว์ เช่น ยาง ปาล์ม พะว      | <input type="checkbox"/> 4. การสาธารณสุข             |
| <input type="checkbox"/> 5. สาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ถนน สะพาน       | <input type="checkbox"/> 6. การสร้างครอบครัวเข้มแข็ง |
| <input type="checkbox"/> 7. การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ทะเล ป่าไม้ | <input type="checkbox"/> 8. การสร้างชุมชนเข้มแข็ง    |
| <input type="checkbox"/> 9. การเพิ่มรายได้ในครัวเรือนและรายได้เสริม               | <input type="checkbox"/> 10. การแก้ปัญหาสุขภาพ       |
| <input type="checkbox"/> 11. ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของท่าน                | <input type="checkbox"/> 13. อื่นๆ.....              |
| <input type="checkbox"/> 12. ความมั่นคงปลอดภัยในชุมชนจากปัญหาความไม่สงบ           |  |



ศูนย์วิจัยและพัฒนา  
เลขที่ทางไปรษณีย์ 049/64  
วันที่รับรอง 16 มิ.ย. 64  
วันหมดอายุ 15 มิ.ย. 65 [ 8 ]

35. ท่านคิดว่าปัจจุบัน สถานภาพของ **องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)** ดำเนินการในเรื่องใดมากที่สุด (ให้ตอบได้ 3 ข้อ ที่มองว่าสำคัญที่สุด)

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> 1. การจ้างงานและอาชีพ                                    | <input type="checkbox"/> 2. การศึกษา                 |
| <input type="checkbox"/> 3. การพัฒนาการเกษตร หรือปศุสัตว์ เช่น ยาง ปาล์ม พะว้า    | <input type="checkbox"/> 4. การสาธารณสุข             |
| <input type="checkbox"/> 5. สาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ถนน สะพาน       | <input type="checkbox"/> 6. การสร้างครอบครัวเข้มแข็ง |
| <input type="checkbox"/> 7. การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ทะเล ป่าไม้ | <input type="checkbox"/> 8. การสร้างชุมชนเข้มแข็ง    |
| <input type="checkbox"/> 9. การเพิ่มรายได้ในครัวเรือนและรายได้เสริม               | <input type="checkbox"/> 10. การแก้ปัญหาสุขภาพ       |
| <input type="checkbox"/> 11. ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของท่าน                | <input type="checkbox"/> 13. อื่นๆ.....              |
| <input type="checkbox"/> 12. ความมั่นคงปลอดภัยในชุมชนจากปัญหาความไม่สงบ           |  |

**การมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่น  
ในพื้นที่ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้**

36. ท่านเคยพูดคุยกับผู้บริหาร-เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้นำชุมชนเกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่างๆของชุมชนหรือไม่

- เคยพูดคุยกับบุคคลต่อไปนี้ (เลือกได้หลายข้อด้านล่าง)
- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด | <input type="checkbox"/> สมาชิกสภาเทศบาล                        |
| <input type="checkbox"/> นายกเทศมนตรี                 | <input type="checkbox"/> สมาชิกสภา อบต.                         |
| <input type="checkbox"/> นายกองค์การบริหารส่วนตำบล    | <input type="checkbox"/> อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) |
| <input type="checkbox"/> เจ้าหน้าที่ของ อบจ.          | <input type="checkbox"/> ชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.)     |
| <input type="checkbox"/> เจ้าหน้าที่ของเทศบาล         | <input type="checkbox"/> อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) |
| <input type="checkbox"/> เจ้าหน้าที่ของ อบต.          | <input type="checkbox"/> ผู้นำกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มต่างๆ          |
| <input type="checkbox"/> กำนัน                        | <input type="checkbox"/> กรรมการหมู่บ้าน                        |
| <input type="checkbox"/> ผู้ใหญ่บ้าน                  | <input type="checkbox"/> ประธานชุมชน                            |
| <input type="checkbox"/> อื่นๆ.....                   | <input type="checkbox"/> กรรมการชุมชน                           |
- \*\*\* การพูดคุยแต่ละครั้งมีชื่อเรียกร้อง/ข้อเสนอ/ประเด็นพูดคุยเกี่ยวกับ.....

37. ท่านหรือสมาชิกในครอบครัวของท่านทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครในกิจการของชุมชนดังต่อไปนี้หรือไม่ (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.)            | <input type="checkbox"/> ผู้นำกลุ่มอาชีพ/กลุ่มสตรี               |
| <input checked="" type="checkbox"/> ชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.)     | <input type="checkbox"/> ผู้นำชุมชน/กรรมการชุมชน/กรรมการหมู่บ้าน |
| <input checked="" type="checkbox"/> อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) | <input type="checkbox"/> อื่นๆให้ระบุ.....                       |
| <input type="checkbox"/> ประธานกลุ่ม/ชมรม                                  |  |



เลขที่โครงการ 049/64  
วันที่รับรอง 16 มี.ย. 64  
วันหมดอายุ 15 มี.ย. 65 [ 9 ]

38. ท่านเคยเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้หรือไม่ (ทำเครื่องหมาย ✓ ในช่อง)

ประสบการณ์การมีส่วนร่วมการประชุมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ไม่เคย (0)	นานๆที (1)	เป็นครั้ง คราว (2)	เป็น ประจำ (3)
1) เข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน/ตำบล/อำเภอ/จังหวัด				
2) เข้าร่วมการประชุมกลุ่มย่อยเฉพาะเรื่อง/เฉพาะงาน/เฉพาะโครงการ กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				
3) เข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆในการพัฒนาพื้นที่การ แก้ปัญหาเฉพาะด้าน หรือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี				
4) เข้าร่วมประชุมกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อหารือเกี่ยวกับ โครงการ การกำหนดทิศทางพัฒนาท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาของส่วนรวม ฯลฯ				

39. ท่านหรือสมาชิกครอบครัวเคยเข้าร่วมเป็นกรรมการในกิจการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ดังต่อไปนี้หรือไม่ (ทำเครื่องหมาย ✓ ในช่อง)

ประสบการณ์การเป็นคณะกรรมการในกิจการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ไม่เคย (0)	นานๆที (1)	เป็นครั้ง คราว (2)	เป็น ประจำ (3)
1) คณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น / คณะกรรมการสนับสนุน การจัดทำแผนท้องถิ่น				
2) คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง/ตรวจรับพัสดุ หรือจัดซื้อจัดจ้างขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น				
3) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา / ศูนย์เด็กเล็ก / โรงเรียนขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น				
4) คณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น				

40. ท่านหรือสมาชิกครอบครัวเคยมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจที่สำคัญต่อการ  
พัฒนาท้องถิ่น หรือเคยมีส่วนร่วมในการตรวจสอบติดตามการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่  
(ทำเครื่องหมาย ✓ ในช่อง)

ประสบการณ์การร่วมตัดสินใจที่สำคัญๆกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบ	ไม่เคย (0)	นานๆที (1)	เป็นครั้ง คราว (2)	เป็น ประจำ (3)
1) ร่วมเสนอร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติท้องถิ่นที่ริเริ่มโดยภาคประชาชน เช่น ข้อบัญญัติชุมชน การจัดระเบียบชุมชน เป็นต้น				
2) เข้าร่วมประชุม/ประชุมที่ปรึกษาเพื่อทักท้วงหรือเสนอแนะทางหรือนโยบายการพัฒนา ท้องถิ่น การตัดสินใจในโครงการสำคัญ หรือมีผลกระทบต่อชุมชนโดยรวม				



วันหมดอายุ 15 มี.ย. 65 [ 10 ]

ประสบการณ์การร่วมตัดสินใจที่สำคัญๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบ	ไม่เคย (0)	นานๆที (1)	เป็นครั้ง คราว (2)	เป็น ประจำ (3)
3) ตอบแบบสำรวจความคิดเห็น/ความพึงพอใจที่มีต่อการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือร่วมกรอกแบบประเมินผลการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				
4) ร่วมลงชื่อเพื่อยื่นเรื่องถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น				

41. ท่านมีความพึงพอใจในเรื่องการมีส่วนร่วมทำกิจกรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด (ทำเครื่องหมาย ✓ ในช่อง)

ความพึงพอใจต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง (0)	ไม่เห็นด้วย (1)	เห็นด้วย (2)	เห็นด้วย อย่างยิ่ง (3)
1) ท่านคิดว่าท่านทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสภาพปัญหาความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ หรือข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างดี				
2) ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และนำความคิดเห็นข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอแนะต่างๆของประชาชนไปปฏิบัติอย่างจริงจัง				
3) ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณหรือทำโครงการได้ตรงกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนหรือตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่				
4) เมื่อเทียบกับท้องถิ่นแห่งอื่นๆแล้ว ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่านควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่นมากกว่าปัจจุบัน				
5) ท่านรู้สึกไม่อยากจะมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะคิดว่าเสนอความคิดเห็นอะไรไปให้แก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สนใจรับฟังหรือไม่มีอะไรดีขึ้น				

42. ในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา ท่านได้เข้าร่วมทำกิจกรรมในโครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานใดบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> กระทรวงเกษตรและสหกรณ์                                    | <input type="checkbox"/> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน              |
| <input type="checkbox"/> กรมการปกครอง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ | <input type="checkbox"/> กรมพัฒนาชุมชน พัฒนาการ              |
| <input type="checkbox"/> กระทรวงสาธารณสุข   | <input type="checkbox"/> มหาวิทยาลัยเช่น มอ./ราชภัฏ และอื่นๆ |
| <input type="checkbox"/> ศอ.บต.   | <input type="checkbox"/> อ.บ.จ.                              |
| <input type="checkbox"/> กระทรวงยุติธรรม  | <input type="checkbox"/> เทศบาล                              |
| <input type="checkbox"/> สังกัดงาน ปปส.   | <input type="checkbox"/> อ.บ.ต.                              |
| <input type="checkbox"/> ตำรวจ  | <input type="checkbox"/> อื่นๆระบุ .....                     |
| <input type="checkbox"/> คณะกรรมการผู้พิทักษ์จังหวัด 16 ม.ช. 64                   | <input type="checkbox"/> ไม่เคยเข้าร่วมกิจกรรมใดๆของรัฐเลย   |



เลขที่โครงการ	049/64
วันที่ส่งจังหวัด	16 ม.ช. 64
วันหมดอายุ	15 ม.ช. 65
	[ 11 ]

43. ในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา ท่านหรือบุคคลในครอบครัวเคยเข้าร่วมทำกิจกรรมในโครงการพัฒนาดังต่อไปนี้หรือไม่

- |  |                              |                                 |
|--|------------------------------|---------------------------------|
| (1) สภาสันติสุขตำบล                                    | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (2) ญาลันนินบารู                                       | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (3) ชุมชนศรัทธา  | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (4) โครงการอุกมปากัด                                   | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (5) ชุดพัฒนาสันติ                                      | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (6) โครงการทำดีมีอาชีพ                                 | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (7) โครงการบัณฑิตอาสา                                  | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (8) โครงการบ้านมั่นคง                                  | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (9) โครงการวิจัยของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษา       | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (10) โครงการเยียวยาผู้ประสบเหตุจากความไม่สงบ           | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (11) โครงการดับบ้านดับเมือง                            | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (12) โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์/โอท็อป             | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (13) โครงการพัฒนาเกษตร หรือปศุสัตว์                    | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (14) โครงการสาธารณสุขเกี่ยวกับโควิด 19                 | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (15) โครงการทรวายุติธรรม ยุติธรรมชุมชน                 | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (16) โครงการพระราชดำริฯ                                | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (17) โครงการเศรษฐกิจพอเพียง (เช่น ปุ๋ย EM หรืออื่นๆ)   | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (18) โครงการคุณภาพชีวิตระดับหมู่บ้าน                   | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (19) โครงการพัฒนาของเทศบาล หรือ อบต. ....              | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (20) โครงการเศรษฐกิจมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ของ คอ.บต. | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |
| (21) โครงการอื่นๆ โปรดระบุ .....                       | <input type="checkbox"/> เคย | <input type="checkbox"/> ไม่เคย |

การเข้ามาพูดคุยและแก้ปัญหาของหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นในพื้นที่ความรุนแรง

44. ในรอบ 1 ปีที่ผ่านมาหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภายนอกเหล่านี้ เข้ามาพบปะพูดคุยและช่วยแก้ปัญหาของท่านมากน้อยแค่ไหน มีความถี่ในการเข้ามาหาท่านมากน้อยเพียงใด

ระดับความถี่ในการเข้ามาพบเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ

ชื่อหน่วยงานราชการและองค์กร	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
1. ฝ่ายปกครอง จังหวัด อ่างทอง					
2. สาธารณสุข หมอ พยาบาล อามัย และ อสม.					
3. ทหารชุดมวลชนสัมพันธ์ / ทหารพราน					
4. การศึกษา ครูในโรงเรียนรัฐ					



ป้าไม่  
เลขที่โครงการ 049/64  
วันที่รับรอง 16 มิ.ย. 64  
วันหมดอายุ 15 มิ.ย. 65 [ 12 ]



ชื่อหน่วยงานราชการและองค์กร	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
7. เจ้าหน้าที่ยุติธรรมชุมชน					
8. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน					
9. ตำรวจมวลชนสัมพันธ์					
10. อ.บ.จ.					
11. เทศบาล					
12. อ.บ.ต.					
13. ศอ.บ.ต. เช่น โครงการอบรม					
14. มหาวิทยาลัย เช่น มอ. ปัตตานี/ราชภัฏ ยะลา					
15. คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด					
16. องค์กรพัฒนาเอกชน หรือ เอนจีโอ					
17. เจ้าหน้าที่โครงการพระราชดำริ					
18. อื่นๆ ระบุ.....					

เรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องทำเพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้

45. การกิจจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

เรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องทำ	ระดับความเห็น				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
1. ส่งเสริมอาชีพและรายได้					
2. แก้ปัญหาเสพติด					
3. พัฒนาการศึกษให้สอดคล้องกับวิถีและวัฒนธรรมของคนในพื้นที่มากขึ้น					
4. ส่งเสริม สนับสนุน อัตลักษณ์ ภาษา วัฒนธรรม					
5. สนับสนุนการจัดสวัสดิการให้กับคนในชุมชน เช่น การเพิ่มค่าครองชีพผู้สูงอายุ การมีสวัสดิการเรื่องการเล่าเรียนของเยาวชน					
6. สนับสนุน และตรวจสอบให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม การตัดสินอย่างเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ					
7. แก้ไขปัญหากลุ่มผู้มออิทธิพลในพื้นที่					
8. พัฒนารูปแบบหรือสร้างกลไกการ					



เอกสารที่ส่งมาสามารถสร้างการมี  
เลขที่โครงการ 049/64  
วันที่รับรอง 16 มิ.ย. 64  
วันหมดอายุ 15 มิ.ย. 65 [ 13 ]

เรื่องที่ต้องคัดกรองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องทำ	ระดับความเห็น				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
9. ส่งเสริมให้มีการคุ้มครองและเคารพสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัด					
10. จัดระเบียบและควบคุมแหล่งบ่มเพาะที่ทำให้เยาวชนมีความคิดเห็นต่างจากรัฐ					
11. สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม					
12. ส่งเสริมการยกระดับการปกครองท้องถิ่นให้มีฐานะเท่ากับรูปแบบการปกครองแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร เป็นต้น					
13. มีบทบาทโดยตรงในการสนับสนุนกระบวนการพูดคุยสันติสุขในพื้นที่เพื่อช่วยหาทางออกจากความขัดแย้งในพื้นที่					
14. อื่นๆ โปรดระบุ.....					

ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นในสายตาของท่าน

46. ท่านมีความเชื่อมั่นหรือคิดเห็นอย่างไรต่อการบริหารงานในองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ องค์กรดังกล่าวช่วยแก้ปัญหาหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

47. ท่านคิดว่าผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างไร

.....

.....

.....



เลขที่โครงการ.....049/64.....

วันที่รับรอง.....16 มิ.ย. 64.....

วันหมดอายุ 15 มิ.ย. 65 [ 14 ]

48. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

.....

.....

.....

.....

.....

----- ขอขอบคุณสำหรับการให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม -----  
 นายบุญญวัฒน์ จิตประคอง นิสิตปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



เลขที่โครงการ	049/64
วันที่รับรอง	16 มี.ย. 64
วันหมดอายุ	15 มี.ย. 65

## ภาคผนวก 6

### แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป

#### แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับตัวแทนประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป

ประเด็นคำถาม

ภาพรวมการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ท่านมีความเชื่อมั่นหรือคิดเห็นอย่างไรต่อการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีความรุนแรง

.....

.....

- ท่านคิดว่าผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร

.....

.....

- ผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรงมีผลต่อรายได้และการเสียภาษีของท่านอย่างไร

.....

.....

- ท่านคิดว่าในสถานการณ์ความรุนแรงในปัจจุบัน การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานประสบความสำเร็จหรือไม่สำเร็จอย่างไร

.....

.....

- ท่านมีความเชื่อมั่นต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐ (ทหาร/กองทัพ) อย่างไร

.....

.....

- ท่านคิดอย่างไรเกี่ยวกับสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น

.....

.....



เลขที่โครงการ	049/64
วันที่รับรอง	16 มิ.ย. 64
วันหมดอายุ	15 มิ.ย. 65

[1]

**วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 :** เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในระบบรัฐไทย (ราชการ) ที่มีต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

- ท่านคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน พึงพอใจหรือไม่ และอะไรที่คิดว่ายังเป็นปัญหาสำคัญ

.....

.....

- ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ความรุนแรงควรมีรูปแบบอย่างไร และปัจจุบันเป็นแบบไหน

.....

.....

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ท่านอาศัยอยู่มีความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกอย่างไรบ้าง (ได้แก่ ศอ.บต. ทหาร ตำรวจ ภาคประชาสังคม เป็นต้น) และเข้าไปมีความสัมพันธ์เพื่อปฏิบัติการกิจในด้านไหน ผลลัพธ์เป็นอย่างไรบ้าง

.....

.....

- ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้บ้างหรือไม่ และเข้าไปเกี่ยวข้องด้านไหน (ยกตัวอย่าง) ผลลัพธ์เป็นอย่างไร

.....

.....

- ในอนาคตท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแผนปฏิบัติการเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างไรบ้าง

.....

.....

**วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 :** เพื่อศึกษาตัวแสดง และความสัมพันธ์ทางอำนาจในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

-ท่านได้ไปเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งที่ผ่านมาหรือไม่ (ถ้าไป เพราะเหตุใด และถ้าไม่ไป เพราะเหตุใด)

.....

.....



เลขที่โครงการ	049/64
วันที่รับรอง	16 มิ.ย. 64
วันหมดอายุ	15 มิ.ย. 65 [2]

-ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับผู้นำที่ชนะการเลือกตั้งท้องถิ่น

.....

-ถ้าผู้นำในท้องถิ่นของท่านชนะการเลือกตั้งหลายสมัย ท่านคิดว่าเป็นเพราะอะไร

.....

-ท่านคิดว่า นายกรัฐมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล/ปลัด/ผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่น ฯลฯ มีบทบาท  
 มากน้อยขนาดไหน เมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลภายนอกอื่น ได้แก่ ผู้นำศาสนา หรือผู้นำชุมชนศรีทธาอื่นๆ

.....

-ท่านเคยเข้าไปมีส่วนร่วมกับผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนา หรือผู้นำในท้องถิ่นอื่นๆ อย่างไรบ้าง

.....

-ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีวิธีการอย่างไรในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับผู้นำ  
 ศาสนา หรือผู้นำภายนอกอื่นๆในท้องถิ่น

.....

- ใครคือคนที่ท่านเชื่อมั่นให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และท่านคิดว่าควร  
 เข้าไปมีส่วนร่วมในการกิจด้านใดเป็นหลัก เพราะอะไร

.....

**วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 :** เพื่อเสนอแนะรูปแบบกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กร  
 ปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับของการปกครองส่วนท้องถิ่น  
 เพื่อแก้ปัญหาคความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

- ท่านเคยเข้าไปมีส่วนร่วม หรือให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน ถ้าเคย  
 ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านไหน และถ้าไม่เคยเป็นเพราะอะไร

.....



เลขที่โครงการ	049/64	
วันที่รับรอง	16 มิ.ย. 64	
วันหมดอายุ	15 มิ.ย. 65	[3]

-เมื่อประเมินในภาพรวมปัจจุบัน ท่านคิดว่าผู้นำศาสนา และผู้นำศรัทธาอื่นๆได้ให้ความร่วมมือกับการทำงานในการกิจต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ท่านทำงานมากน้อยแค่ไหน ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านไหน

.....

.....

-ท่านคิดว่า ที่ผ่านมากการสร้างความร่วมมือในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน ภาคประชาสังคม และเครือข่ายอื่นๆประสบความสำเร็จหรือไม่อย่างไร

.....

.....

-เพราะเหตุใดที่ผ่านมากการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนในพื้นที่ และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงประสบความสำเร็จล้มเหลว เกิดจากปัญหาและอุปสรรคอะไร

.....

.....

-ท่านคิดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีวิธีการอย่างไรในการแก้ไขปัญหา และกำจัดอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความร่วมมือดังกล่าว

.....

.....

-ในทัศนะของท่าน ท่านมีวิธีการอย่างไรที่ช่วยสร้างเครือข่ายความร่วมมือของทุกภาคส่วน ทั้งในระดับบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับผู้นำศาสนาหรือผู้นำศรัทธา ระดับภาคประชาสังคม และระดับภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน

.....

.....



เลขที่โครงการ 049/64

วันที่รับรอง 16 มิ.ย. 64

วันหมดอายุ 15 มิ.ย. 65

[4]

## ภาคผนวก 7

แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับบุคลากรองค์กรปกครองท้องถิ่นและหน่วยราชการอื่น

แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับบุคลากรองค์กรปกครองท้องถิ่นและหน่วยราชการอื่น

ประเด็นคำถาม

ภาพรวมการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ท่านคิดอย่างไรเกี่ยวกับการบริหารงานในองค์กรปกครองท้องถิ่นของท่าน

.....

.....

- ท่านคิดอย่างไรต่อการปฏิบัติงานในสถานการณ์ความรุนแรงในปัจจุบัน

.....

.....

- ท่านคิดอย่างไรเกี่ยวกับตำแหน่งในการงานปัจจุบัน

.....

.....

- ท่านคิดอย่างไรเกี่ยวกับอัตราบุคลากรในองค์กรที่ท่านทำงานในปัจจุบัน

.....

.....

- ท่านคิดอย่างไรเกี่ยวกับความปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ที่มีความรุนแรง

.....

.....

- ท่านคิดอย่างไรเกี่ยวกับความหวาดระแวงของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น

.....

.....

- ท่านคิดอย่างไรต่อความร่วมมือของประชาชนในการให้บริการงานสาธารณะในด้านต่างๆ

.....

.....

ท่านคิดอย่างไรเกี่ยวกับสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น



เลขที่โครงการ 049/64

วันที่รับรอง 16 มี.ย. 64

วันหมดอายุ 15 มี.ย. 65

[1]



**วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 :** เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่นในระบบรัฐไทย (ราชการ) ที่มีต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

- ท่านคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน ฟังพอใจหรือไม่ และอะไรที่คิดว่ายังเป็นปัญหาสำคัญ

.....

.....

- ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ความรุนแรงควรมีรูปแบบอย่างไร และปัจจุบันเป็นแบบไหน

.....

.....

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่านมีความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกอย่างไรบ้าง (ได้แก่ คอบต. ทหาร ตำรวจ ภาคประชาสังคม เป็นต้น) และเข้าไปมีความสัมพันธ์เพื่อปฏิบัติภารกิจในด้านไหน ผลลัพธ์เป็นอย่างไรบ้าง

.....

.....

- ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้บ้างหรือไม่ และเข้าไปเกี่ยวข้องกับด้านไหน (ยกตัวอย่าง) ผลลัพธ์เป็นอย่างไร

.....

.....

- ในอนาคตท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแผนปฏิบัติการเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างไรบ้าง

.....

.....

**วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 :** เพื่อศึกษาตัวแสดง และความสัมพันธ์ทางอำนาจในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

- ท่านคิดว่าตัวท่าน (นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล/ปลัด/ผู้ปฏิบัติงาน ฯลฯ) มีบทบาทมากน้อยขนาดไหน เมื่อเปรียบเทียบกับตัวแสดงอื่นภายนอก ได้แก่ ผู้นำศาสนา หรือผู้นำชุมชนอื่นๆ ที่ประชาชนให้ความเคารพศรัทธา

.....

.....



เลขที่โครงการ	049/64	
วันที่รับรอง	16 มิ.ย. 64	
วันหมดอายุ	15 มิ.ย. 65	[2]

-ท่านเข้าไปมีส่วนร่วมกับผู้นำภายนอกอื่นๆ ได้แก่ ผู้นำศาสนา หรือผู้นำในท้องถิ่นอื่น ใดๆบ้าง

.....  
 .....

-ในพื้นที่ของท่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำศาสนามีบทบาทมากน้อยอย่างไร และส่วนใหญ่มีบทบาทด้านไหนในท้องถิ่น (ในความเป็นจริงใครมีอำนาจมากกว่าใคร)

.....  
 .....

-ท่านมีวิธีการอย่างไรในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับตัวแสดงหรือผู้นำภายนอกอื่นๆในท้องถิ่น

.....  
 .....

-ในท้องถิ่นของท่าน ท่านคิดว่าใคร/ผู้ใดที่ประชาชนเคารพศรัทธา ให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาลงหวัดชายแดนภาคใต้ และส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาด้านไหนเป็นหลัก

.....  
 .....

**วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 :** เพื่อเสนอแนะรูปแบบกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับของการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

-เมื่อประเมินในภาพรวมปัจจุบัน ท่านคิดว่าประชาชนให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ท่านทำงานมากน้อยแค่ไหน ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการกิจด้านไหน

.....  
 .....

-เมื่อประเมินในภาพรวมปัจจุบัน ท่านคิดว่าผู้นำศาสนา และผู้นำศรัทธาอื่นๆได้ให้ความร่วมมือกับการทำงานในการกิจต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ท่านทำงานมากน้อยแค่ไหน ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการกิจด้านไหน

.....  
 .....



เลขที่โครงการ 049/64

วันที่รับรอง 16 มิ.ย. 64

วันหมดอายุ 15 มิ.ย. 65

[3]

-ที่ผ่านมา โครงการหรือกิจกรรมอะไรที่ท่านมองว่าประชาชนให้ความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด เพราะเหตุใด

.....

.....

-ท่านคิดว่า ปัญหาและอุปสรรคในการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้องคือปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับอะไร

.....

.....

-ท่านมีวิธีการอย่างไรในการแก้ไขปัญหา และกำจัดอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความร่วมมือดังกล่าว

.....

.....

-ในทัศนะของท่าน ท่านมีวิธีการอย่างไรที่ช่วยสร้างเครือข่ายความร่วมมือของทุกภาคส่วน ทั้งในระดับบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับผู้นำศาสนาหรือผู้นำศรัทธา ระดับภาคประชาสังคม และระดับภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน

.....

.....



เลขที่โครงการ	049/64	[4]
วันที่รับรอง	16 มิ.ย. 64	
วันหมดอายุ	15 มิ.ย. 65	

## บรรณานุกรม

- Almond, G., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Almond, G. A., & Powell, G. B. (1966). *Comparative Politics : A Developmental Approach* (second ed.). Boston: Little, Brown and Company.
- Ardigó, I. A., Kukutschka, R. M. B., & Jackson, D. (2019). *Local government accountability mechanisms*. Retrieved from <http://www.jstor.org.chula.idm.oclc.org/stable/resrep20488>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1970). *Power and Poverty : Theory and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Barki, H., & Hartwick, J. (2004). Conceptualising the Construct of Interpersonal Conflict. *International Journal of Conflict Management*, 15(3), 216-244.  
doi:10.1108/eb022913
- Barnes, S. H., Kaase, M., Allerbeck, K. R., Farah, B. G., Heunks, F., Inglehart, R., . . . Rosenmayr, L. (1979). *Political Action: Mass Participation in five Western Democracies*. Beverly Hills, California: Sage Publications.
- Batley, R., & Mcloughlin, C. (2009). *State Capacity and Non-state Service Provision in Fragile and Conflict-affected States*. Retrieved from United Kingdom: <https://gsdrc.org/wp-content/uploads/2015/07/EIRS3.pdf>
- Bealey, F., Chapman, R. A., & Sheehan, M. (1999). *Elements in Political Science*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Bell, R., Edwards, D. V., & Wagner, R. H. (1969). *Political Power: A Reader in Theory and Research*. New York: Free Press.
- Blau, P. M. (1963). Critical Remarks on Weber's Theory of Authority. *The American Political Science Review*, 57(2), 305-316.
- Boas, T. C. (2007). Conceptualizing continuity and change *Journal of Theoretical Politics*, 19(1), 33-54. doi:10.1177/0951629807071016

- Brinkerhoff, D. W. (2011). State Fragility and Governance: Conflict Mitigation and Subnational Perspectives. *Development Policy Review*, 29(2), 131-153. doi:10.1111/j.1467-7679.2011.00529.x
- Brown, D. (1988). From Peripheral Communities to Ethnic Nations: Separatism in Southeast Asia. *Pacific Affairs*, 61(1), 51-77. doi:10.2307/2758072
- Calhoun, C. (2000). Social Theory and the Public Sphere. In B. S. Turner (Ed.), *The Blackwell Companion to Social Theory* (pp. 505-544). Oxford: Blackwell.
- Campbell, J. L. (2011a). Institutional reproduction and change. In G. Morgan, J. L. Campbell, C. Crouch, O. K. Pedersen, & R. Whitley (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis* (pp. 87-115). Oxford: Oxford University Press.
- Campbell, J. L. (2011b). Institutional reproduction and change. In G. Morgan, J. L. Campbell, C. Crouch, O. K. Pedersen, & R. Whitley (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis* (pp. 90). Oxford: Oxford University Press.
- Capoccia, G., & Kelemen, R. D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341-369. Retrieved from [https://www.jstor.org/stable/pdf/40060162.pdf?refreqid=excelsior%3A34b3aa4182c54c6ce56f86754f1999e4&ab\\_segments=&origin=](https://www.jstor.org/stable/pdf/40060162.pdf?refreqid=excelsior%3A34b3aa4182c54c6ce56f86754f1999e4&ab_segments=&origin=)
- Carmines, E. G., & Stimson, J. A. (1989). *Issue Evolution: Race and the Transformation of American Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Chambers, P., & Waitoolkiat, N. (2019). The Role of Security Forces in Thailand's Deep South Counter-Insurgency. *Asian International Studies Review*, 20(Special), 53-77.
- Charoenmuang, T. (2006). *Thailand A Late Decentralizing Country*. Chiang Mai: Urban Development Institute Foundation (UDIF).
- Clegg, S. (1990). *Modern Organizations*. London: Sage
- Clegg, S. R. (1989). *Frameworks of Power*. London: Sage Publications.
- Dahl, R. A. (1958). A Critique of the Ruling Elite Model. *The American Political Science Review*, 52(2), 463-469. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/1952327>
- Dahl, R. A. (2005). *Who Governs?: Democracy and Power in the American City* (second

- ed.). New Haven, CT: Yale Studies in Political Science.
- Dye, T. (2002). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Eckstein, H., & Gurr, T. R. (1975). *Patterns of Authority: A Structural Basis for Political Inquiry*. New York: John Wiley & Sons.
- Gamble, A. (1990). Theories of British Politics. *Political Studies*, 38(3), 404-420.  
doi:<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1990.tb01078.x>
- Giddens, A. (1999). Elements of the Theory of Structuration. In A. Elliott (Ed.), *The Blackwell Reader in Contemporary Social Theory*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Giessmann, H. J. (2016). *Embedded Peace : Infrastructures for Peace : Approaches and Lessons Learned*. Berlin, Germany: Berghof Foundation Operations GmbH.
- Goodin, R. E. (1996). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodin, R. E., & Klingemann, H.-D. (1996). *A New Handbook of Political Science* Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Cambridge, Massachusetts: Political Science Department.
- Hatani, F. (2016). Institutional plasticity in public-private interactions: Why Japan's port reform failed. *Journal of World Business*, 51(6), 923-936.
- Heywood, A. (2000). *Key Concepts in Politics*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (2002). *Politics*. Basingstoke: Palgrave.
- Hicken, A. (2011). Clientelism. *Annual Review of Political Science*, 14(1), 289-310.
- Hogwood, B., & Keating, M. (1982). *Regional Government in England*. Oxford: Clarendon Press.
- Huberman, A. M., & Miles, M. B. (1994). Data management and analysis methods. In *Handbook of qualitative research*. (pp. 428-444). Thousand Oaks, CA, US: Sage Publications, Inc.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Huntington, S. P., & Nelson, J. M. (1976). *No Easy Choice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Islam, S. S. (1998). The Islamic Independence Movements in Patani of Thailand and

- Mindanao of the Philippines. *Asian Survey*, 38(5), 441-456. doi:10.2307/2645502
- Jennings, M. K., van Deth, J. W., Barnes, S. H., Fuchs, D., Heunks, F. J., Inglehart, R., . . . Klingemann, H.-D. (1989). *Continuities in Political Action*. Berlin: de Gruyter.
- Klem, M., & Frerks, G. (2008). How local governments contribute to peace-building. In A. Musch, et al (Ed.), *City Diplomacy* (pp. 47). Deltahage, The Hague: VNG International.
- Knight, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge Cambridge University Press.
- Knox, C., & Hughes, J. (1996). Crossing the Divide: Community Relations in Northern Ireland. *Journal of Peace Research*, 33(1), 83-98. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/425135>
- Laderach, J. P. (1997). *Building Peace : Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Lane, J.-E., & Ersson, S. (1999). *The New Institutional Politics: Performance and outcomes*. London: Routledge.
- Leininger, M. (1975). Conflict and Conflict Resolution. *The American Journal of Nursing*, 75(2), 292-296.
- Lewicki, R., Saunders, D., & Minton, J. (1997). *Essentials of Negotiation*. Boston, Mass: Irwin/McGraw-Hill.
- Lowndes, V. (1996). Varieties of New Institutionalism : A Critical Appraisal. *Public Administration*, 74(2), 181-197. doi:10.1111/j.1467-9299.1996.tb00865.x
- Lowndes, V. (2010). The Institutional Approach. In D. Marsh & G. Stoker (Eds.), *Theory and Methods in Political Science* (Third Edition ed.). United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Lukes, S. (2005). *Power : A Radical View* (second ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548. Retrieved from [https://www.jstor.org/stable/pdf/3108585.pdf?refreqid=excelsior%3A324835f0a1b3d87c07aef2dd8a846a43&ab\\_segments=&origin=](https://www.jstor.org/stable/pdf/3108585.pdf?refreqid=excelsior%3A324835f0a1b3d87c07aef2dd8a846a43&ab_segments=&origin=)
- Man, W. K. b. C. (1983). *Muslim Elites and Politics in Southern Thailand*. (Master's degree). Universiti Sains Malaysia, Penang.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.

- March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). Elaborating the New Institutionalism. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, & B. A. Rocjman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Martin, R. C. (1957). *Grass Roots*. New York: University of Alabama Press.
- McCargo, D. (2008). *Tearing Apart the Land : Islam and Legitimacy in Southern Thailand*. New York: Cornell University Press.
- McCoy, A. W. (1999). *Closer Than Brothers : Manhood at the Philippine Military Academy*. New Haven: Yale University Press.
- Meyer, J., Scott, W. R., & Strang, D. (1987). Centralization, Fragmentation, and School District Complexity. *Administrative Science Quarterly*, 32(2), 186-201.  
doi:<https://doi.org/2393125>
- Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491.  
doi:10.1080/03003930.2010.494101
- Michels, R. (2005). Democracy and the Iron Law of Oligarchy. In J. M. e. a. Shafritz (Ed.), *Classics of Organization Theory* (pp. 291-297). Florida: Harcourt College Publishers.
- Milbrath, L. W. (1965). *Political Participation*. Chicago: Rand McNally.
- Nicol, L. (2010). Path dependence and critical junctures : an urban-rural water sharing study. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 134.  
doi:10.2495/SI100161
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Odendaal, A. (2012). The Political Legitimacy of National Peace Committees. *Journal of Peacebuilding & Development*, 7(3), 40-53. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/48603420>
- Offe, C. (1996). Political Economy : Sociological Perspectives. In R. E. Goodin & H.-D. Klingemann (Eds.), *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.



- Olowu, D., Wunsch, J. S., Ayee, J. R. A., & al. (2004). *Local governance in Africa : the challenges of democratic decentralization*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Parin Pengsuwan & Sirirat Choonhaklai. (2017). The procedure and consequences of performance agreement as a tool of new public management: A case study in the Thai Ministry of Justice. *Kasetsart Journal of Social Sciences*, 38(3), 218-225. doi:<https://doi.org/10.1016/j.kjss.2016.04.006>
- Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science : The New Institutionalism*. London: Pinter.
- Peters, B. G. (2019). *Institutional Theory in Political Science : The New Institutionalism* (Fourth Edition ed.). UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 34(3), 372-396.
- Pierson, P. (2004a). *Politics in Time : History, Institutions and Social Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pierson, P. (2004b). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pitsuwan, S. (1985). *Islam and Malay nationalism : a case study of the Malay-Muslims of Southern Thailand* Bangkok: Thai Khadi Research Institute, Thammasat University.
- Polsby, N. W. (1963). *Community Power and Political Theory* (second ed.). New Haven, CT: Yale University Press.
- Prado, M. M., & Trebilcock, M. J. (2009). Path Dependence, Development, and the Dynamics of Institutional Reform. *University of Toronto Law Journal*, 1-46. doi:10.3138/utlj.59.3.341
- Pruitt, D., Rubin, J., & Kim, S. H. (1994). *Social Conflict : Escalation, Stalemate, and Settlement* (second ed.). New York: McGraw Hill.

- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ramsbotham, O., Woodhouse, T., & Miall, H. (2005). *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity Press.
- Riggs, F. W. (1964). *Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press.
- Sanders, E. (2006). Historical Institutionalism. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, & B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press.
- Shepsle, K. A. (1989). Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. *Journal of Theoretical Politics*, 1(2), 131-147.  
doi:<https://doi.org/10.1177/0951692889001002002>
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In : Strategies of Analysis in Current Research. In P. B. Evans, Rueschemeyer, Dietrich, and Skocpol, Theda (Ed.), *Bringing the State Back In* (pp. 3-37). New York: Cambridge University Press.
- Steer, W. (1967). Local Government. In H. V. Wiseman (Ed.), *Political Science* (pp. 78-79). London: Routledge and Kegan Paul.
- Steinmo, S. (2008). Historical Institutionalism. In D. d. Porta & M. Keating (Eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences : A Pluralist Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Tansey, S. D., & al. (2014). *Politics : The Basics* (5th Ed. ed.). London: Routledge.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Reviews*, 369-404. Retrieved from  
<https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>
- Tjosvold, D. (2006). Defining Conflict and Making Choices About Its Management : Lighting the Dark Side of Organizational Life. *International Journal of Conflict Management*, 17(2), 87-95. doi:10.1108/10444060610736585
- Uhlener, C. (2015a). Politics and Participation. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. doi:10.1016/B978-0-08-097086-8.93086-1

- Uhlener, C. (2015b). Politics and Participation. In J. D. Wright (Ed.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (Second ed., pp. 504-508). Orlando, FL: University of Central Florida.
- United Nations. (2015). 70/262. Review of the United Nations peacebuilding architecture. 12 May 2016. Retrieved from [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/A\\_RES\\_70\\_262.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/A_RES_70_262.pdf)
- Van Tongeren, P. (2013). Natural Law, Human Dignity and Catholic Social Teaching. *Religion, State and Society*, 25(1), 152-163.
- Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). *Voice and Equality : Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economics Organization*. New York: Oxford University Press.
- Weingast, B. R. (1998). Political Institutions: Rational Choice Perspectives. In R. E. Goodin & H.-D. Klingemann (Eds.), *A New Handbook of Political Science* (pp. 167-190). Oxford: Oxford University Press.
- Welch, D. J., & McNeill, J. R. (1989). Archaeological Investigations of Pattani History. *Journal of Southeast Asian Studies*, 20(1), 27-41.
- Wheatley, P. (1956). Langkasuka. *T'oung Pao*, 44(4/5), 387-412. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/4527433>
- Winichakul, T. (2000). The Quest for "Siwilai": A Geographical Discourse of Civilizational Thinking in the Late Nineteenth and Early Twentieth-Century Siam. *Journal of Asian Studies*, 59(3), 528-549.
- กมลศักดิ์ ตรีศรีพันธุ์. (2549). การศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ระหว่างรัฐ ชุมชน และกลุ่มผลประโยชน์ : กรณีศึกษานิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด อำเภอมะเอนก จังหวัดระยอง. (ปริญญา มหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะเศรษฐศาสตร์.
- กรมการปกครอง. (2560). บทบาทฝ่ายปกครองกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง.
- กรมพล ท่องธรรมชาติ และเขาวนระ ไตรมาส. (2547). วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีต ถึงปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ.
- กรุณา แต่งสุวรรณ. (2557). การปรับตัวของอาจารย์และสถาบันอุดมศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของ

- ไทย. (ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กฤตวิชัย ปีมไพบูลย์. (2560). การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่าง พ.ศ. 2521-2532. (ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะอักษรศาสตร์.
- กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สถาบันดำรงราชานุภาพ. (2546). จังหวัดชายแดนภาคใต้ ความมั่นคง และโอกาสในการพัฒนา. วารสารดำรงราชานุภาพ, 3(9).
- กองประสานราชการ กรมการปกครอง. (2512). สิ่งที่น่ารู้เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เอกสารประกอบการศึกษาอบรมภาษามลายูแก่ข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้. พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- กัญญาณาด สุวรรณชาติ. (2554). การเติบโตภายหลังเผชิญเหตุการณ์สะเทือนขวัญของผู้รอดชีวิตจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะจิตวิทยา.
- กัลยาณี กาญจนธานี หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลตำบลลำใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดยะลา. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 21 สิงหาคม 2564) สถานะ และบทบาทของเทศบาลตำบลลำใหม่ในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- การวิจัย, ค. (2561). การจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (*Collaborative Governance*) ในโครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญามหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์.
- กิ่งอ้อ เล่าฮอง. (2549). การปฏิบัติการข่าวสาร ข่าวลือ และแบบแผนพฤติกรรมฝูงชนวุ่นวาย : กรณีศึกษาเปรียบเทียบเหตุการณ์โจรนิจจาและเหตุการณ์จับนาวิกโยธินในภาคใต้ของประเทศไทย. (ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- กีเราะฮ์ อาลี. (2556). แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในโครงการหมู่บ้านเสริมสร้างสันติสุขสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีศึกษาจังหวัดนราธิวาส. (ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, คณะศึกษาศาสตร์.
- เกษม รังสีโยกฤษฎ์. (2519). อิทธิพลของศาสนาอิสลามต่อการจัดการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์.
- เกษียร เตชะพีระ. (2550). คำต่อคำ "เกษียร เตชะพีระ" : สังคมไทยยังอยู่ใน "ปริซึม" ที่กีดกันและตีงครียดตลอดเวลา. Retrieved from <https://prachatai.com/journal/2007/11/14820>. Retrieved 8 กุมภาพันธ์ 2565, from ประชาไท <https://prachatai.com/journal/2007/11/14820>
- เกษียร เตชะพีระ. (2558, 17-23 เมษายน 2558). การเมืองวัฒนธรรม : กับดักรัฐราชการ. มติชนสุด

สปีดาร์, pp. 54-55.

โกวิทย์ พวงงาม. (2565). บทเรียน 'การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น' จาก Konrad Adenauer ถึง พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา. Retrieved from

[https://www.matichon.co.th/columnists/news\\_3136270](https://www.matichon.co.th/columnists/news_3136270)

ขจิตภัย บุรุษพัฒน์. (2542). คำนำในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2542-2546). Retrieved from [https://peaceresourcecollaborative.org/deep-](https://peaceresourcecollaborative.org/deep-south/policies-and-laws/southpolicy#)

[south/policies-and-laws/southpolicy#](https://peaceresourcecollaborative.org/deep-south/policies-and-laws/southpolicy#)

ซันท์ทอง อุณาภูล. (2551). แนวทางการพัฒนาด้านการทูตสาธารณะของกระทรวงการต่างประเทศเพื่อสนับสนุนเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร: สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.

ข้าราชการคนหนึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งของอำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 23 พฤศจิกายน 2564) ผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรง กับการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/Interviewer: ป. จิตประคอง.

คณะกรรมการปฏิรูป. (2554). แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย : ข้อเสนอต่อพรรคการเมือง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป.

คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.). (2549). รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์. ม.ป.ท.

คริส เบเคอร์, & ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2557). ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย : ฉบับปรับปรุงเป็นภาษาไทย จาก "A history of Thailand". กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.

เครือข่ายประชาชนเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคณะ.

(2554). (ร่าง) ปัตตานีมหานครภายใต้รัฐธรรมนูญไทย : ความพยายามในการแสวงหาแนว

ทางการอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ.

Retrieved from สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรม

เครือข่ายภาคประชาสังคมกลุ่มลูกเหรียง จังหวัดยะลา. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 23 กรกฎาคม 2565) บทบาทของเครือข่ายภาคประชาสังคมกลุ่มลูกเหรียงในจังหวัดยะลา/Interviewer: ป. จิตประคอง.

โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน : iLaw. (2561). "มาตรา 44" ครบ 200 ฉบับ ใช้ทุก

ประเด็นปัญหาแบบตามใจชอบ. Retrieved from <https://www.ilaw.or.th/node/5041>

จักรพงษ์ นวลใย. (2558). การบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองท่ามกลางสถานการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, คณะศิลปศาสตร์.

จิตราภรณ์ สมยานนทนากุล. (2548). การใช้แนวทางสันติวิธีในการแก้ไขความขัดแย้ง : ศึกษากรณี

- โครงการทอส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา. (ปริญญา มหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- จิราภรณ์ เจริญเดช. (2548). การแปลงสิทธิอำนาจเป็นอำนาจ ผ่านรายการวิทยุที่กษัตริย์คุยกับประชาชน ศึกษากรณีวิกฤติความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญา มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน.
- จุฑารัตน์ วีระนันท์ ประธานกองทุนบทบาทสตรีตำบลสะบารัง อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี. (ผู้ให้ สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเครือข่าย สถานศึกษาหรือโรงเรียนในพื้นที่/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- จุมพล หนีพานิซ. (2548). พัฒนาการทางการเมืองไทย: อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือ ประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เจษฎา นิลสงวนเดช. (2562). มอง "สังคมจีนภาคใต้ของไทย" ผ่านพระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวคราวเสด็จประพาสแหลมมลายู ร.ศ. 109. วารสารมนุษยศาสตร์และ สังคมศาสตร์, 10(1).
- เจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์. (2529). การปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษากรณีจังหวัด นราธิวาส. (ปริญญาดุสิตบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- เจ๊ะหลี ล่ากูต ผู้นำศาสนาประจำมัสยิดบ้านกระอาณ ตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา. (ผู้ให้ สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564) บทบาทผู้นำศาสนากับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลเฉลิม อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 5 พฤศจิกายน 2564) สถานะและบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลเฉลิม อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส/ Interviewer: ป. จิตประคอง.
- เฉลิมเกียรติ ชุนทองเพชร. (2529). การต่อต้านนโยบายรัฐบาลในสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย โดยการนำของหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ พ.ศ. 2482-2497. (ปริญญา มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศิลปากร, คณะอักษรศาสตร์.
- เฉลิมศักดิ์ บุญนำ. (2560). รูปแบบความร่วมมือกับภาครัฐขององค์กรชุมชนในการลดความรุนแรง สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญา มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, คณะวิทยาการจัดการ.
- ชนกพร อังศุวิริยะ. (2557). กลวิธีทางภาษาที่แสดงถึงความรุนแรงในภาคใต้ของประเทศไทยผ่านหน้า หนึ่งของหนังสือพิมพ์ระดับท้องถิ่นภาคใต้และระดับชาติ. ภาควิชาสารัตถศึกษา, คณะศิลป ศาสตร์: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ชนิกานต์ ไสยเกื้อ. (2555). การสื่อสารการเมืองผ่านหนังสือเล่มว่าด้วยปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ :

- กรณีศึกษาในห้วงเวลาปี พ.ศ.2547-2553. (ปริญญาคุณภักดิ์บัณฑิต). มหาวิทยาลัยเกริก, วิทยาลัย  
สื่อสารการเมือง.
- ชนิดา จิตตรุทธะ. (2561). นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์ และกรณีศึกษา. กรุงเทพฯ: โรง  
พิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชลิต ถาวรนุกิจกุล. (2557). กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในฐานะปัจจัยขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา  
ความรุนแรง: สำนึกของความเป็นพลเมืองที่สอดคล้องกับลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรม.  
Retrieved from สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง:
- ซัชฎา กำลิ่งแพทย์. (2561). พลวัตและการปรับตัวของรัฐราชการไทย : กรณีศึกษาเปรียบเทียบรัฐ  
ราชการสมัยสุโขทัย และรัฐราชการสมัย คสช. (ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
คณะรัฐศาสตร์.
- ซัชวาล มั่นสุข. (2550). ปัญหาการก่อสร้างการณัรรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย : กรณีศึกษา  
ปัญหาและสาเหตุจากประวัติและพฤติกรรมของผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นแนวร่วมในการก่อการร้าย.  
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร: สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.
- ชัยพงษ์ สำเนียง. (2562). พื้นที่การเมืองในชีวิตประจำวันและการต่อรองธรรมาภิบาลท้องถิ่น:  
กรณีศึกษาการจัดการทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคเหนือ. (ปริญญาปรัชญา  
คุณภักดิ์บัณฑิต). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, บัณฑิตวิทยาลัย.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และคณะ. (2561). การสำรวจเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการกระจาย  
อำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย (RDG5940033). Retrieved from  
[https://elibrary.trf.or.th/project\\_content.asp?PJID=RDG5940033](https://elibrary.trf.or.th/project_content.asp?PJID=RDG5940033)
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (2551). ความรุนแรงกับการจัดการ "ความจริง": ปัตตานีในรอบกึ่งศตวรรษ.  
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2554). 100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจ  
การเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 4 ed.). กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด.
- ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร. (2549). รัฐตำรวจสมัยใหม่: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมภายใต้รัฐบาล  
พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พ.ศ. 2544-2549. (ปริญญาคุณภักดิ์บัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
คณะรัฐศาสตร์.
- ชานนท์ สาและ ปลัดเทศบาลตำบลท่าสาป อำเภอเมือง จังหวัดยะลา. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 สิงหาคม  
2564) สถานะ และบทบาทของเทศบาลตำบลท่าสาปกับการบริหารจัดการท้องถิ่นใน  
สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- ชาย ไชยชิต. (2559). สถาบันนิยม "ใหม่" ในการศึกษาประวัติศาสตร์. รัฐศาสตร์สาร, 37(1), 39-108.
- ชินวัฒน์ แม้นเดช. (2554). กระบวนการเข้าสู่การเป็นสมาชิกองค์กรการต่อสู้ของขบวนการก่อความไม่

- สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และแนวทางในการหยุดยั้ง. วิทยาลัยป้องกัน  
ราชอาณาจักร: สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.
- ชุมศักดิ์ นรารัตน์วงศ์ ตัวแทนภาคประชาสังคมกลุ่มหัวใจเดียวกัน. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 14 กรกฎาคม 2564)  
บทบาท และความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายภาคประชาสังคมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
จังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- ไชยวัฒน์ คำชู, & นิธิ เนื่องจำนงค์. (2555). ไม่มีสงครามกระบวนทัศน์ในการเมืองเปรียบเทียบ.  
รัฐศาสตร์สาร, 33(1), 1-56.
- ชาร์ฟ ตาห์. (2557). ด้านจุดตรวจทหาร : พื้นที่ของการครอบครองและการสร้างความเป็นอื่นให้กับคน  
เดินทางในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญามหาบัณฑิต).  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, คณะศิลปศาสตร์.
- ชาริฮาน สุหลง. (2560). การแปลงเปลี่ยนสถานภาพจากผู้สูญเสียไปสู่ นักกิจกรรมสังคมของผู้หญิงใน  
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- ชูลกีลี เฮ็งเปีย นายองค์การบริหารส่วนตำบลยะรัง อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 18  
มิถุนายน 2564) สถานะและบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลยะรังในบริบทสถานการณ์  
ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- ญาณิสร ประสงค์. (2555). แนวคิดและรูปแบบการปกครองตนเองในจังหวัดปัตตานี. (ปริญญา  
มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สาขาวิชารัฐศาสตร์.
- จิตติมา เทพญา & ดุษฎี เพ็ชรมงคล. (2554). ชีตความสามารถของสื่อและการนำเสนอข่าวออนไลน์ใน  
พื้นที่ห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้. คณะวิทยาการสื่อสาร: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ณ น่าน สงวนพงษ์, อัครณัฐ วงปรีดี, อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, & วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). ที่มา  
เหตุผลของการมีอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในประเทศไทย. วารสารสังคมศาสตร์วิชาการ, 9(2),  
208-224.
- ณชพงศ จันจุฬา & อัลญาน์ สมุห์เสณีโต. (2561). สถานการณ์การคลังท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วน  
ตำบลในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่.  
วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 14(2), 145-163.
- ณัฐพงศ์ จิตรนรินทร์ และคณะ. (2548). การพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงของชุมชนในสถานการณ์ความ  
ขัดแย้ง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส). คณะมนุษยศาสตร์  
และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ (วิทยาเขตสงขลา).
- ณรงค์ ศิริปะชะนะ. (2518). ความเป็นมาของกฎหมายอิสลามและดาโต๊ะยุติธรรม. กรุงเทพฯ: บริษัท  
บพิธ จำกัด.
- ณัฐภัทร จิตนะมงคล ปลัดเทศบาลตำบลตันหยงมัส. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2564) สถานะ และ





- ไททัศน์ มาลา. (2560). 120 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ.2440-2560): พัฒนาการ และเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของรัฐไทย. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร, 5(1), 343-356.
- ไทยโพสต์. (20 มกราคม 2563). 'บิกตู'พบผู้นำศาสนาอิสลาม พ่อโซเซียมลโจนตินายกฯหนีเที่ยวได้ ไม่แก้ปัญหาคนกรุง. Retrieved from <https://www.thaipost.net/main/detail/55054>.  
<https://www.thaipost.net/main/detail/55054>
- ธงชัย วินิจจะกุล. (2559). โฉมหน้าราชาชาตินิยม. นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน.
- ธงชัย วินิจจะกุล. (2560). คนไทย/คนอื่น : ว่าด้วยคนอื่นของความเป็นไทย. นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน.
- ธนบรรณ อุ่ทองมาก. (2560). รัฐบาลทหารไทยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557. (ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- ธนบรรณ อุ่ทองมาก. (2561). รัฐบาลทหารไทยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557. วารสารเอเชียพิจารณา... ศูนย์การศึกษาเอเชีย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 5(9), 209-240.
- ธนศร เจริญเมือง. (2536). เลือกลงผู้ว่า. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ธนศร เจริญเมือง. (2547a). รัฐไทย : รัฐที่กระจายอำนาจล่าช้า. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 2(1). Retrieved from <https://www.kpi-lib.com/elib/cgi-bin/opacexe.exe>
- ธนศร เจริญเมือง. (2547b). รัฐไทย รัฐที่กระจายอำนาจล่าช้า. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 2(1), 11. Retrieved from <https://www.kpi-lib.com/elib/cgi-bin/opacexe.exe>
- ธนศร เจริญเมือง. (2548). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540 (พิมพ์ครั้งที่ 5 ed.). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- ธนศร เจริญเมือง. (2551). ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น ภาคแรก. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ธวัชชัย กฤติยาภิชาติกุล. (2541). การสร้างทายาททางการเมืองของตระกูลนักการเมืองท้องถิ่น. (ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- ธวัชชัย ตั้งพิทักษ์กุล. (2558). กระบวนการสร้างสันติสุขในพื้นที่ขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีศึกษา หมู่บ้านซื่อเลาะห์ ตำบลเรียง อำเภอเรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร: สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.
- ธีระยุทธ ลาตีฟี. (2542). การสะท้อนภาพของเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับชาวมุสลิมในหนังสือพิมพ์ไทย. (ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิเทศศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ความสัมพันธ์รัฐกับท้องถิ่น และโครงสร้างรัฐส่วนตรงกลาง : ศึกษาราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยและรัฐเดี่ยวบางประเทศ. รัฐศาสตร์สาร, 24(ฉบับพิเศษ), 144-182.

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดแนวคิดพื้นฐาน เรื่องการกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์, เรวดี ขวัญทองยิ้ม, & อารยา สุขสม. (2559). ปัญหาและผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดเมื่อปี พ.ศ. 2546. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน.
- นริศรา แดสามัญ ปลัดเทศบาลตำบลยะรัง. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 กรกฎาคม 2564) สถานะและบทบาทของเทศบาลตำบลยะรังในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ปุญญวัฒน์ จิตประคอง.
- นวรรตน์ เพ็ชรเรือนทอง ปลัดเทศบาลตำบลยุโป อำเภอเมือง จังหวัดยะลา. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 4 กันยายน 2564) สถานะและบทบาทของเทศบาลตำบลยุโป อำเภอเมือง จังหวัดยะลาในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- นัทธมน ราชเสน. (2557). อิทธิพลของการสื่อสารทางการเมืองต่อการสร้างสำนึกชาตินิยมมลายูของเยาวชนมุสลิมระดับอุดมศึกษาภายใต้สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ : กรณีศึกษานักศึกษามหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี. (ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สถาบันสันติศึกษา.
- นันทกาญจน์ เบ็ญเต็มอะหลี. (2542). ปัจจัยที่มีผลต่อการคงสภาพระบบเก่าของโรงเรียนปอเนาะในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- นันทวรรณ ภูสว่าง. (2521). ปัญหาชาวไทยมุสลิมในสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- นนทวัฒน์ บรมานันท์. (2549). การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (พิมพ์ครั้งที่ 4 ed.). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นาย A (นามสมมติ) ประชาชนในตำบลแห่งหนึ่ง อำเภอร่องแงะ จังหวัดนราธิวาส. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 6 พฤศจิกายน 2564) ความสัมพันธ์ระหว่างการซื้อเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งท้องถิ่น/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- นาย B (นามสมมติ) ประชาชนในตำบลแห่งหนึ่ง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 30 มิถุนายน 2564) ความสัมพันธ์ระหว่างการซื้อเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งท้องถิ่น.

- นาย C (นามสมมติ) ประชาชนในตำบลแห่งหนึ่ง อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 30 มิถุนายน 2564) ความสัมพันธ์ระหว่างการซื้อเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งท้องถิ่น/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- นาย D (นามสมมติ) ตัวแทนบุคลากรในเทศบาลตำบลเทพา อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564) สถานะและบทบาทของเทศบาลตำบลเทพา อำเภอเทพา จังหวัดสงขลาในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- นิคม สุวรรณรุ่งเรือง. (2531). ชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจของชุมชนชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญาหมากบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- นิชาวดี ตานีเห็ง. (2562). การพัฒนาสมรรถนะการสื่อสารของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญาดุขุภักดิ์บัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,
- นิติ เอียวศรีวงศ์. (2560, 24 มกราคม 2565). ราชอาณาจักร (1) โดย นิติ เอียวศรีวงศ์. 17 กรกฎาคม 2560. Retrieved from [https://www.matichon.co.th/columnists/news\\_604174](https://www.matichon.co.th/columnists/news_604174)
- บริษัท แด็กชิน (ประเทศไทย) จำกัด. (2565). ประวัติความเป็นมาบริษัท แด็กชิน (ประเทศไทย) จำกัด. Retrieved from <https://www.daxin.co.th/>. Retrieved 8 พฤศจิกายน 2565
- <https://www.daxin.co.th/>
- บังเลาะ เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตันหยงลิมอ อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 15 พฤศจิกายน 2564) สถานะ บทบาท ปัญหา และอุปสรรคในการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบลตันหยงลิมอ อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส)/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์. (2563). การจัดการความขัดแย้ง : ความรู้เบื้องต้นและกรณีศึกษา (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). สงขลา: พี.ซี. พรินต์.
- บุษอริ ยีหะ. (2549). นักการเมืองจังหวัดปัตตานี. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- บุชิตา อารียาภรณ์. (2558). ความสัมพันธ์ระหว่างหลักธรรมาภิบาลกับประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีศึกษา เจ้าหน้าที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 4 ส่วนหน้า. (ปริญญาหมากบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, คณะวิทยาการจัดการ.
- ปฐมพร คงนุช. (2562). การวิเคราะห์การให้ความสำคัญต่อนโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ศึกษาผ่านรายการคืนความสุขให้คนในชาติ. (ปริญญาหมากบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- ปฐวี โชติอนันต์. (2556). รัฐกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน กรณีศึกษา อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด. (ปริญญาหมากบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.

- ประกิต กัญยาบาล. (2532). นโยบายการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศึกษาเฉพาะกรณีการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านสังคมจิตวิทยา. (ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- ประชาไท. (2547). นโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้. Retrieved from <https://prachatai.com/journal/2004/10/647>
- ประชาไท. (2548). นโยบายแก้ปัญหาจว.ชายแดนใต้ของรัฐ (2524-2545). Retrieved from <https://prachatai.com/journal/2005/01/2470>.  
<https://prachatai.com/journal/2005/01/2470>
- ประชาไท. (2560). รู้จัก "คำสั่ง 66/23" การปรองดองและยุติสถานการณ์สู้รบในชนบทที่ถูกพูดถึงอีกครั้ง ยุค คสช. Retrieved from <https://prachatai.com/journal/2017/01/69790>
- ประทีปจิต นิละไพจิตร. (2555). ความยุติธรรมกับการขับเคลื่อนความขัดแย้ง : ศึกษากรณีเหตุการณ์ความรุนแรงหน้า สภ.อ.ตากใบ จังหวัดนราธิวาส. (ปริญญาโทศึกษบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- ประทีป ฉัตรสุภาวงศ์. (2551). การศึกษาปรากฏการณ์วิทยาของการศึกษาชาวไทยมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่าง พ.ศ.2441 ถึง พ.ศ. 2549. (ปริญญาโทศึกษบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะครุศาสตร์.
- ประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง อ.ระแงะ จ.นราธิวาส. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2564) ความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้/  
*Interviewer:* ปุณณวันต์ จิตประคอง.
- ประภัสสร อินธิแสน. (2523). บทบาทของสุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองตนเองในท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. 2441-2476. (ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศิลปากร, คณะอักษรศาสตร์.
- ประยุทธ์ จันทร์โอชา. (15 ธันวาคม 2564). นายกรัฐมนตรีตรวจราชการและขับเคลื่อนโครงการพัฒนา กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน. Retrieved from <https://www.facebook.com/prayutofficial>.  
<https://www.facebook.com/prayutofficial>
- ประยุทธ์ จันทร์โอชา. (17 ตุลาคม 2561). การสร้างความปรองดอง. Retrieved from <https://www.facebook.com/prayutofficial>.  
<https://www.facebook.com/prayutofficial>
- ประยุทธ์ จันทร์โอชา. (20 มกราคม 2563). นายคาเดินทางมาจังหวัด #นราธิวาส Retrieved from <https://www.facebook.com/prayutofficial>.  
<https://www.facebook.com/prayutofficial>

- ประยุทธ์ จันทร์โอชา. (22 มกราคม 2562). ความรุนแรงที่นราธิวาสวันที่ 18 มกราคม 2562. Retrieved from <https://www.facebook.com/prayutofficial>.  
<https://www.facebook.com/prayutofficial>
- ประสงค์ โตนด. (2556). การเสริมสร้างความสมานฉันท์กับการแก้ไขวิกฤตความขัดแย้งใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญาคุณฐิติบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะรัฐศาสตร์.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. (2513). การปกครองท้องถิ่นของไทย : ศึกษาเฉพาะรูปเทศบาล (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย). พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ & พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2529). ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์.
- ปราณ พิสิฐเศรษฐการ. (2547). ทักษิณมิกส์และ CEO ประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- ปรินดา ปาลาเร่ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2565) สถานะ และบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาที่มีต่อสี่อำเภอสงขลา (นาทวี จันทะเทพา สะบ้าย้อย)/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- ปวีณา วังมี. (2543). รัฐไทยกับการกล่อมเกลாத่างการเมืองผ่านแบบเรียนในช่วง พ.ศ. 2475-2487. (ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะอักษรศาสตร์.
- ปิยดา ชลวร. (2560). ส่วย ภาษี และผลประโยชน์ของเจ้าเมืองปัตตานีในสมัยเจ็ดหัวเมือง. วารสารรัฐสมิแล, 38(3), 47-62.
- ปิยนาด บุนนาค. (2546). นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2475-2516) (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิชาการ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิยนาด บุนนาค. (2556a). รัฐบาลนายชวนหลีกภัยสมัยที่ 1 กับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ : กรณีศึกษาการกำหนดนโยบายและกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี. วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 39(1), 1-23.
- ปิยนาด บุนนาค. (2556b). รัฐบาลนายชวนหลีกภัยสมัยที่ 2 กับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ : กรณีศึกษาการกำหนดนโยบายและกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี. วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 39(3), 1-20.
- ปิยรัตน์ แซ่อึ้ง. (2557). กวีนิพนธ์เกี่ยวกับความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ : กลวิธีทางวรรณศิลป์กับแนวคิดสันติภาพ. (ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะอักษรศาสตร์.
- ปิยะนุช โหมตเทศ. (2550). การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย : ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะรัฐศาสตร์.

- ผู้จัดการออนไลน์. (2549, 21 กรกฎาคม, 4 พฤศจิกายน 2563). มท.ปรับบทบาท อปท. 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้. 21 กรกฎาคม 2549. Retrieved from <https://mgronline.com/uptodate/detail/9490000093697>
- พงศ์ภัทร สิริันทวินติ. (2558). คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการฝ่ายปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ นายกเทศมนตรีเทศบาลนครยะลา. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2564) สถานะและบทบาทของเทศบาลนครยะลาในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ปุญญวัฒน์ จิตประคอง.
- พงษ์ศักดิ์ หมานละงู ปลัดตำบลลาโละ องค์การบริหารส่วนตำบลลาโละ อำเภอรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 11 ตุลาคม 2564) สถานะ และบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลลาโละในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- พรธงาม เ่งาธรรมสาร. (2519). การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. (ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, บัณฑิตวิทยาลัย.
- พัชรี สีโรรส และคณะ. (2561). หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- พัฒนพงษ์ สุรพิน. (2557). การมีส่วนร่วมในการบริหารความเสี่ยงของข้าราชการทหาร หน่วยทำลายวัตถุระเบิดในการปฏิบัติงานพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, คณะสังคมศาสตร์.
- พารี คอลออาแซ ปลัดตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมะรือโบตก อำเภอรยะแงะ จังหวัดนราธิวาส. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2564) สถานะ และบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลมะรือโบตกในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- พิจิตรรา. (2546). คิดอย่าง ทักษิณ ชินวัตร *Leader of Asia* (พิมพ์ครั้งที่ 6 ed.). กรุงเทพฯ: ฐานมีเดียเน็ตเวิร์ค.
- พิชญเดช โอสถานนท์. (2555). การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศึกษากรณีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.). (ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- พิชามญช์ ศรีรักษาสีทธุ์ และไพลิน ภูจี่นาพันธ์. (2563). มาตรา 44 เครื่องมือในการครองอำนาจนำของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.). วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 11(1), 171-188. Retrieved from <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/polscicmujournal/article/view/154356/165719>

- พิชาย รัตนดิถก ณ ฎเก็ด. (2552). โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง.  
กรุงเทพฯ: บริษัท จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์ จำกัด.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2556). ระบบราชการ: *Bureaucracy*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.
- พิษณุ เสงี่ยมพงษ์. (2565). สังคมกับนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.
- พิสิฐ ประเสริฐศรี. (2554). การวิเคราะห์เนื้อหาและวาทกรรมข่าวเหตุการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัด  
ชายแดนใต้ของหนังสือพิมพ์ส่วนกลางและหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น. (ปริญญาคุชฎบัณฑิต).  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน.
- พิรพล วิริยากุล. (2551). ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศึกษา  
เฉพาะกรณี การปฏิบัติการด้านการทหาร. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร: สถาบันวิชาการ  
ป้องกันประเทศ.
- พิรยุท โอพันธ์. (2551). การสื่อสารระหว่างวัฒนธรรมของชาวไทยเชื้อสายมลายูในพื้นที่ชายแดน  
ภาคใต้ของประเทศไทย และชาวมลายูเชื้อสายไทยในรัฐกลันตันประเทศมาเลเซีย. (ปริญญา  
คุชฎบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน.
- พีระพงษ์ มานะกิจ. (2551). วิเคราะห์สาเหตุหลักของปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้. วิทยาลัยป้องกัน  
ราชอาณาจักร: สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.
- พีหุม ประชาชนในตำบลอัยเยอร์เวง อำเภอเบตง จังหวัดยะลา. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2564)  
บทบาทข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลอัยเยอร์เวง  
อำเภอเบตง จังหวัดยะลา/Interviewer: ป. จิตประสงค์.
- พุทธพล มงคลวรรณ. (2558). ความเป็นมาของกฎหมายวัฒนธรรมกับการสร้างมโนธรรมใหม่ของชาติ.  
วารสารประวัติศาสตร์ ธรรมศาสตร์, 2(1), 161-199.
- พาริดา เจาะเอาะ. (2558). ตีตลาดัน ณ แดนใต้ : การสร้างความเป็นจริงทางสังคมผ่านสื่อโทรทัศน์ใน  
สถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย. (ปริญญาคุชฎบัณฑิต). มหาวิทยาลัยนเรศวร, คณะ  
บริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์ และการสื่อสาร.
- ภคคินี เปรมโยธิน. (2019). กระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยใน  
จังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- ภคชิมณัฐ ปานเกตุ. (2558). อำนาจและความเป็นเหตุเป็นผลกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษา  
ของเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดนครราชสีมา. (ปริญญามหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒน  
บริหารศาสตร์, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม.
- ภริมย์พร ไชยยนต์. (2557). การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น : ศึกษากรณีการปกครองตนเอง



- ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด. (ปริญญาหมาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- ภูริ พวงศ์เจริญ. (2558). "สภาวะเส้นทางบังคับ" (Path dependence) : รัฐศาสตร์บนฐานประวัติศาสตร์. รัฐศาสตร์สาร, 36(3), 92-127.
- ภูวดล ทรงประเสริฐ. (2548). เพลงทักษิณ เอกภาพ: ท่ามกลางความแปลกแยกในภาคใต้. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ Higher Press.
- มติชนสุดสัปดาห์. (2564, 11 มิถุนายน). พล.อ.ประวิตร ลงพื้นที่ชายแดนใต้ปฏิบัติการกิจด้านความมั่นคง Retrieved from [https://www.matichonweekly.com/hot-news/article\\_266474](https://www.matichonweekly.com/hot-news/article_266474). [https://www.matichonweekly.com/hot-news/article\\_266474](https://www.matichonweekly.com/hot-news/article_266474)
- มติชนออนไลน์. (2559). โฉมหน้า 13 ครม.ส่วนหน้า ความหวัง 'ดับไฟใต้'. Retrieved from [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_310624](https://www.matichon.co.th/politics/news_310624)
- มยุรี อนุমানราชชน. (2547). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด กระบวนการ และการวิเคราะห์. เชียงใหม่: คณิงนิการพิมพ์.
- มะหะมะรอฮีดี อุซมะมิ ปลัดเทศบาลเมืองสะเตงนอก อำเภอเมือง จังหวัดยะลา. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 7 ตุลาคม 2564) สถานะและบทบาทเทศบาลเมืองสะเตงนอก อำเภอเมือง จังหวัดยะลาในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- มณฑนา นกเสวก. (2562). ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมชนบท : กรณีศึกษาโครงการนาแปลงใหญ่ในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา. (ปริญญาหมาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- มัทนา ปัญญาคำ. (2563). ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ท้องเมือง และชนบทในการเมืองเรื่องไฟฟ้าและหมอกควันร่วมสมัย: กรณีศึกษาสถานการณ์ไฟฟ้าและหมอกควัน จ.เชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2535-มิถุนายน 2563. (ปริญญาหมาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- มาคาปาโต อาบาตอน มุสลิม. (2564). กฎหมายบังซาโมโรประกอบรัฐธรรมนูญ ค.ศ.2018 ในประเทศฟิลิปปินส์: การแก้ไขความขัดแย้งในมินดาเนาโดยให้สิทธิการปกครองตนเอง และให้ได้รับการชดเชยอย่างยุติธรรม (ส. สอนศรี, Trans.). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มานิตย์ จุ่มปา. (2548). คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มารค ตามไท. (2561). สานฝันปาตานีโดยไม่ใช้ความรุนแรง : การวิเคราะห์จากบทสนทนาเพื่อสร้างจินตนาการใหม่. กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.): สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- มารค ตามไท & สมเกียรติ บุญชู. (2549). นโยบายความมั่นคงแห่งชาติจังหวัดชายแดนภาคใต้  
เปรียบเทียบในรอบ 30 ปี. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร และคณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มารค ตามไท & สมเกียรติ บุญชู. (2551). นโยบายความมั่นคงแห่งชาติจังหวัดชายแดนภาคใต้  
เปรียบเทียบในรอบ 30 ปี. In ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (Ed.), แผ่นดินจินตนาการ : รัฐและการ  
แก้ปัญหาความรุนแรงในภาคใต้. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- มาร์ทีน แวน เอส. (2552). การสร้างความไว้วางใจต่อประชาชนในพื้นที่ผ่านโครงการพัฒนาของ  
กองทัพบกในสถานการณ์ความขัดแย้ง : กรณีศึกษาโครงการถ้ำนันทบุรีในพื้นที่สามจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้ของไทย. (ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- มาริสา เกียรติศักดิ์โสภณ ผู้อำนวยการกองสาธารณสุข องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี. (ผู้ให้  
สัมภาษณ์, 3 กุมภาพันธ์ 2565) สถานะและบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีใน  
บริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ปุณณวันต์ จิตประคอง.
- มาหะมะ ชารีมะแซ ปลัดตำบลบางโงะโต อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 20  
กรกฎาคม 2564) สถานะและบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลบางโงะโตในสถานการณ์  
ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- มาหะมะสอดดี มะเต็ง นายองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ และประภัสสร ขวัญกะโผะ ปลัดตำบลนา  
เกตุ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 16 กรกฎาคม 2564) ความสัมพันธ์  
ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุกับองค์กรเครือข่ายสาธารณสุข/Interviewer: ป. จิต  
ประคอง.
- มุขตาร์ มะทา นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา อำเภอเมือง จังหวัดยะลา. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 20  
ตุลาคม 2564) สถานะ บทบาท และปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลากับการบริหาร  
จัดการท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ป. จิต  
ประคอง.
- มุสลิมไทยโพสต์. (2561). รายการใหม่ นายกะประยุทธ์ คืนความสุขให้คนในชาติ ชับภาษายาวี.  
Retrieved from <https://hot.muslimthai.com/news/22124>.  
<https://hot.muslimthai.com/news/22124>
- มูฮัมมัดอัสมีย์ อาบูบากา. (2553). ไตรวิถีแห่งการเรียนรู้ : การพัฒนาการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับ  
ความเชื่อ และวิถีชีวิตของชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญาดุษฎีบัณฑิต).  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะครุศาสตร์.
- มูฮำหมัดอัลดันนัท พาลีเซตต์ และรุสนี หะยีเต๊ะ หัวหน้าสำนักปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลยะรัง. (ผู้ให้  
สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564) สถานะและบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลยะรังในบริบท

- สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ปุณณวัฒน์ จิตประคอง.  
 ยูโซ๊ะ บุงา. (2558). บทบาทของมหาวิทยาลัยฟาฏอนีในการสร้างสันติภาพในสามจังหวัดชายแดน  
 ภาคใต้. (ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, คณะวิทยาการอิสลาม.
- รชฎ จันทรทอง. (2550). แนวทางการแก้ปัญหาด้วยสันติวิธีในกรณีปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัด  
 ชายแดนภาคใต้ ตามแนวทางสมานฉันท์. (ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะ  
 รัฐศาสตร์.
- รวีวรรณ ขำพล. (2551). หนังสือ หน้าหา : คนดีศรีตานี. วารสารรัฐสมิแล, 29(1), 67-69.
- รอง ศยามานนท์. (2520). ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- รอมฎอน บันจอร์. (2558). การเมืองของถ้อยคำในชายแดนใต้/ปัตตานี : การประกอบสร้างสันติภาพใน  
 ความขัดแย้งชาติพันธุ์การเมือง. (ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะ  
 รัฐศาสตร์.
- รัชพล วงศ์สวัสดิ์. (2555). การประเมินผลรูปแบบนโยบายแห่งรัฐในการแก้ปัญหาสถานการณ์ความไม่  
 สงบเรียบร้อยของจังหวัดชายแดนภาคใต้ไทย. (ปริญญาดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยราชภัฏสวน  
 ดุสิต, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์.
- พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ รัตนโกสินทร์ ศก 116 (พ.ศ. 2440), 14 C.F.R. (2440).
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476, 51 C.F.R. (2477).
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, 70 C.F.R. (2496, 17 กุมภาพันธ์).
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498, 72 C.F.R. (2498).
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499, 74 C.F.R. (2500).
- พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, 111 C.F.R. (2537, 26  
 พฤศจิกายน). CHULALONGKORN UNIVERSITY
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2540, 114 C.F.R. (2540).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 114 C.F.R. (2540, 11 ตุลาคม).
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540, 114 C.F.R. (2540, 12 ตุลาคม-a).
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540, 114 C.F.R. (2540, 12 ตุลาคม-b).
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.  
 2542, 116 C.F.R. (2542, 26 ตุลาคม).
- พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548, 122 C.F.R. (2548, 16  
 กรกฎาคม-a).
- พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548, (2548, 16 กรกฎาคม-b).

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 206/2549 เรื่องนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้, (2549, 31 ตุลาคม).

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551, เล่ม 125 C.F.R. § ตอนที่ 137 ก (2551a).

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 125 C.F.R. (2551b).

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, 125 C.F.R. (2551, 30 ธันวาคม).

พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 127 C.F.R. (2553).

แถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การยุบสภาผู้แทนราษฎร และการกำหนดวันเลือกตั้ง, 128 C.F.R. (2554).

คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 96/2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไข ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้, 131 C.F.R. (2557a).

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 เรื่องการควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ, 131 C.F.R. (2557b).

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 2/2557 เรื่อง การประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่ว ราชอาณาจักร, 131 C.F.R. (2557c).

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 เรื่องการแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้, 131 C.F.R. (2557d).

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว, 131 C.F.R. (2557e).

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว, 131 C.F.R. (2557, 21 กรกฎาคม-a).

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 104/2557 เรื่องการกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (2557, 21 กรกฎาคม-b).

คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 96/2557 เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้, 131 C.F.R. (2557, 30 กรกฎาคม-a).

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 เรื่องการแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ 131 C.F.R. (2557, 30 กรกฎาคม-b).

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2557, 132 C.F.R. (2558, 5 มกราคม).

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 14/2559, 133 C.F.R. (2559a).

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 57/2559 เรื่องการปรับปรุงการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหา

- จังหวัดชายแดนภาคใต้, 133 C.F.R. (2559b).
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 14/2559, 133 C.F.R. (2559, 4 เมษายน).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 134 C.F.R. (2560, 6 เมษายน).
- ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้ง  
กลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ 3), 134 C.F.R.  
(2560, 17 พฤศจิกายน-a).
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560, 134 C.F.R.  
(2560, 17 พฤศจิกายน-b).
- พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560, 134 C.F.R. (2560, 31 กรกฎาคม).
- ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580), 135 C.F.R. (2561, 8 ตุลาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา. (2562). พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.  
2562. Retrieved from  
[http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/050/T\\_0258.PDF?fbclid=IwAR3wPd3f32\\_t8pNzGVWiXkTeg0WGhnGo2RHdieW9DP-j6geRgYbW33vLDiw](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/050/T_0258.PDF?fbclid=IwAR3wPd3f32_t8pNzGVWiXkTeg0WGhnGo2RHdieW9DP-j6geRgYbW33vLDiw)  
[http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/050/T\\_0258.PDF?fbclid=IwAR3wPd3f32\\_t8pNzGVWiXkTeg0WGhnGo2RHdieW9DP-j6geRgYbW33vLDiw](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/050/T_0258.PDF?fbclid=IwAR3wPd3f32_t8pNzGVWiXkTeg0WGhnGo2RHdieW9DP-j6geRgYbW33vLDiw)
- พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562, 136 C.F.R. (2562, 16  
เมษายน).
- คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาวัน  
พฤหัสบดีที่ 25 กรกฎาคม 2562, 136 C.F.R. (2562, 25 กรกฎาคม).
- ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, 137 C.F.R. (2563, 26 ตุลาคม-a).
- ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, 137 C.F.R. (2563, 26 ตุลาคม-b).
- ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและ  
นายกเทศมนตรี, 138 C.F.R. (2564, 1 กุมภาพันธ์-a).
- ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและ  
นายกเทศมนตรี, 138 C.F.R. (2564, 1 กุมภาพันธ์-b).
- ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและ  
นายกองค์การบริหารส่วนตำบล, 138 C.F.R. (2564, 1 ตุลาคม-a).
- ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

- และนายกองค้การบริหารส่วนตำบล, 138 C.F.R. (2564, 1 ตุลาคม-b).
- คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 19/2564 การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้, (2564, 29 กันยายน).
- ราชรักษ์ เรียนพีชน์. (2553). การปฏิบัติการข่าวสารของหน่วยบัญชาการสงครามพิเศษ ศึกษาเฉพาะกรณีในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร: สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.
- รุจน์จาลักษณ์รายา คณานุรักษ์. (2560). การพัฒนารูปแบบการบริหารชุมชนเสริมสร้างสันติสุขในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างยั่งยืน. สาขาการบริหารงานภาครัฐและเอกชน: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- ลำละห์ กะละหะ ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสาะออก อำเภอหรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2564) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเครือข่ายสถาบันทางศาสนาในพื้นที่ท้องถิ่นจังหวัดนราธิวาส/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- วนิดา แสงสารพันธ์. (2565). หลักกฎหมายปกครองและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรเดช จันทรศร. (2525). การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม. กรุงเทพฯ: สมาคมวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.
- วรรณัลดา อร่ามศิริธรรม รักษาการแทนนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองปัตตานี. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564) สถานะ และบทบาทของเทศบาลเมืองปัตตานีในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ปุญญวัฒน์ จิตประคอง.
- วรากร ยานุกัย ปลัดเทศบาลตำบลบันนังสตา อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2564) สถานะ และบทบาทของเทศบาลตำบลบันนังสตา อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลาในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- วรารุช ยันต์เจริญ. (2550). แนวทางการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายหลังกฎ คอ.บต. และ พตท.43 (พ.ศ.2545). หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- วลักษณ์กมล จ่างกมล & อมรรัตน์ ชนะการณ. (2557). สื่อทางเลือกยุคดิจิทัลกับผลประโยชน์สาธารณะ : กรณีศึกษาการเป็นพื้นที่กลางเพื่อสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (วิทยาเขตปัตตานี): คณะวิทยาการสื่อสาร.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2556). การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย : ทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการ

แผ่นดินไทย : การทบทวนแนวคิดข้อถกเถียงและข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป. กรุงเทพฯ:  
สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า.

- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2563). แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ. In ธ. ส. และคณะ (Ed.), เอกสาร  
การสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองท้องถิ่น (*Local Politics and Government*) (พิมพ์ครั้งที่  
4 ed.). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์, & ชาย ไชยชิต. (2563). ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการปกครองท้องถิ่น. In น.  
รุ่งสว่าง (Ed.), เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองท้องถิ่น หน้าที่ 1-5.  
นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- วัชรพล พุทธิรักษา. (2550). แนวความคิดการครองอำนาจนำ (Hegemony) ของกรัมสกี (Gramsci): บท  
ทดลองเสนอในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองไทย. Retrieved from  
<https://www.academia.edu/518933/2007>. Retrieved 24 พฤศจิกายน 2565  
<https://www.academia.edu/518933/2007>
- วันอิสาน ตูแวลีเดะ. (2564). ประวัติศาสตร์ปาตานีผ่านการมองประวัติศาสตร์แบบระยะยาว: จากเจ็ด  
หัวเมืองถึงสนธิสัญญาแองโกลสยาม 1909 (1808-1909). วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
นเรศวร, 17(1), 187-214.
- วิญญาณี ชูบุญ. (2552). บทบาทของโต๊ะข่าวภาคใต้ สถาบันอิศรา กับการเป็นสื่อเพื่อสันติภาพ กรณี  
เหตุการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญาหมาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, คณะนิเทศศาสตร์.
- วิทยา บุญสม. (2521). การบริหารงานโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้.  
(ปริญญาหมาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะครุศาสตร์.
- วิทยา สุหฤทดำรง. (2553). การนำแนวคิดโซ่ขุพานและการคิดเชิงระบบมาใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์  
เพื่อแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร: สถาบันวิชาการ  
ป้องกันประเทศ.
- วิริยาภรณ์ จุณหะวิหะ. (2560). ภาพตัวแทนของพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในภาพยนตร์ไทย.  
(ปริญญาหมาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิเทศศาสตร์.
- วีระ หวังสัจจะโชค. (2556). การจัดสถาบันของนโยบายจำนำข้าว. (ปริญญาดุขสิบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์. Retrieved from  
<http://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/42956>
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). โครงการวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของ  
ไทย. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2558). 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริม

- นวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2551). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. In การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ'50 สู่การปฏิบัติ : กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น. นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2565). อุปถัมภ์คำไคร: การเลือกตั้งไทยกับประชาธิปไตยก้าวถอยหลัง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- แวอับดุลรอแม มะยีแต ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะมาวี อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2564) สถานะและบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะมาวีในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ปุญญวัฒน์ จิตประคอง.
- ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี. (2551). การปกครองท้องถิ่นของจังหวัดที่มีหลายชาติพันธุ์ : กรณีศึกษาจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส. In ม. วรธนเจริญกิจ (Ed.), ณ ใต้ งานวิจัยจากชุมชนชายแดนใต้สู่นโยบายสาธารณะ. นครปฐม: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี (ศพส.) มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี. (2563). การเมืองการปกครองและการจัดการความขัดแย้ง (ปัตตานี). ปัตตานี: สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.
- ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี. (2565). ชายแดนใต้/ปัตตานี 2547-2564 : ก้าวเข้าปีที่สิบเก้า สันติภาพจะเดินหน้าไปถึงไหนในปี 2565? Retrieved from <https://deepsouthwatch.org/index.php/th/node/12816>
- ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 5 พฤษภาคม 2565) พัฒนาการการปกครองท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี, & สุกรี หลังปู่เต๊ะ. (2551). การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รายงานโครงการวิจัยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์. นครปฐม: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ศิริ ทิวะพันธุ์ และคณะ. (2548). ปัญหาการจัดการด้านความมั่นคง : กรณีเหตุการณ์ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ศิริพร จันทนสกุลวงศ์. (2562). ความเข้าใจเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณและการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. (ปริญญาคุณวุฒิปบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.
- ศิริรักษ์ สิงหเสม. (2559). การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทย



- ไทย พ.ศ. 2553-2554. (ปริญญาคุณฐิติบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์ ศิริวิฑูมิ วรรณทอง. (2546). ผู้นำชุมชนมุสลิมในจังหวัดปัตตานีหลังสงครามโลกครั้งที่ 2. (ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศิลปากร, บัณฑิตวิทยาลัย.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2554). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2558). ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2562). พลวัตการกระจายอำนาจในประเทศไทย จาก พ.ศ. 2535-2561. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้. (2549). คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 207/2549 เรื่อง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้. Retrieved from <https://deepsouthwatch.org/sites/default/files/archives/docs/pm207.pdf>
- ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้. (2564a). ชายแดนใต้/ปาตานี 2547-2564 : ก้าวเข้าปีที่สิบเก้า สันติภาพจะเดินหน้าไปถึงไหนในปี 2565? Retrieved from <https://deepsouthwatch.org/th/node/12816>
- ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้. (2564b). ชายแดนใต้/ปาตานี 2547-2564: ก้าวเข้าปีที่สิบเก้า สันติภาพจะเดินหน้าไปถึงไหนในปี 2565? Retrieved from <https://deepsouthwatch.org/th/node/12816>
- ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. (2563). คณะทำงานสภาสันติสุขตำบล ประชุมขับเคลื่อนโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับหมู่บ้านชุมชนและตำบล เพื่อสร้างความเข้าใจในการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน. Retrieved from <https://www.sbpac.go.th/?p=49570>
- ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. (2564). ประวัติความเป็นมา ศอ.บต. Retrieved from [http://www.sbpac.go.th/?page\\_id=6568](http://www.sbpac.go.th/?page_id=6568)
- เศรษฐ์ อัลยุฟรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 3 กุมภาพันธ์ 2565) สถานะ บทบาท และปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- สกลวรรณกร วรวรรณ และ สุนทรพิพิธ. (2478). สากลเทศบาล. พระนคร: โรงพิมพ์สยามวิทยากรณ์.
- สงคราม ชื่นภิบาล. (2518). การผสมกลมกลืนชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.

- สถิตธ ธานานิติโชติ. (2562). ตัวแบบประชาธิปไตย. In น. รุ่งสว่าง (Ed.), เอกสารการสอนชุดวิชา  
 ประชาธิปไตยและกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย. นนทบุรี: สำนักพิมพ์  
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ สถาบันสันติศึกษา  
 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (2565). ชายแดนใต้/ปาตานี 2547-2564: ก้าวเข้าปีที่สิบเก้า  
 สันติภาพจะเดินหน้าไปถึงไหนในปี 2565? Retrieved from  
<https://cscd.psu.ac.th/th/node/357>. <https://cscd.psu.ac.th/th/node/357>
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: บริษัท เอ็กเซอร์เน็ท จำกัด.
- สมชาย หนูคล้าย ปลัดตำบลท่าม่วง. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 17 มิถุนายน 2564) บทบาทขององค์การบริหาร  
 ส่วนตำบลท่าม่วงในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ป. จิต  
 ประคอง.
- สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ. (2495). เทศาภิบาล พระนคร: สำนักพิมพ์คลังวิทยา.
- สมภพ พร้อมพ้อขึ้นบุญ. (2558). กระบวนการในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอุทยานบูโด-สุโขงป่าตี  
 ประกาศเขตทับที่ดินทำกินราษฎร : กรณีศึกษาในอำเภอบาเจาะ จังหวัดนราธิวาส (ปริญญา  
 มหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม.
- สมหมาย ลูกอินทร์ รองปลัดเทศบาลนครยะลา. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2564) สถานะและบทบาท  
 ของเทศบาลนครยะลาในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer:  
 ป. จิตประคอง.
- สมัชชา นิลปัทม์ & รุ่งรวี เฉลิมศรีภิญโญรัช. (2556). วาทกรรมสื่อมวลชนในกระบวนการสันติภาพสาม  
 จังหวัดชายแดนภาคใต้ 2556. โครงการสะพาน, องค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของ  
 สหรัฐอเมริกา: กลุ่มมีเดีย อินไซด์ เอ้าท์.
- สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. (2564, 8 มิถุนายน). ประวัติและผลงาน นายพงษ์ศักดิ์ ยิ่ง  
 ชนม์เจริญ นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. Retrieved from  
<https://www.nmt.or.th/news/detail/479>.  
<https://www.nmt.or.th/news/detail/479>
- สรารุช ทับทอง. (2557). รัฐไทยกับการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน: ศึกษากรณีการประกาศใช้พระ  
 รากำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ในช่วง พ.ศ. 2552-2553.  
 (ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์.
- สะสือรี วาลี และคณะ. (2556). บทบาทของผู้นำมุสลิมต่อการเสริมสร้างการกระจายอำนาจและการ  
 ปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วยกระบวนการชูรอในมิติการคัดเลือกผู้นำของจังหวัดนราธิวาส.  
 โครงการส่งเสริมและประสานงานการวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น สำนักกองทุน

สนับสนุนการวิจัย (สกว.).

สันติ ลาภกุล ผู้ใหญ่บ้านกระโถน ตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา. (17 มิถุนายน 2564)

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลท่าม่วงกับเครือข่ายเชิงสถาบันในพื้นที่/  
Interviewer: ป. จิตประคอง.

สัมพันธ์ วารี. (2561). ประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาว่าด้วย "สันติวิธี" ของภาคประชาสังคมชายแดนใต้  
ระหว่างทศวรรษ 2470 ถึง 2550. (ปริญาธมาหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ภาควิชา  
ประวัติศาสตร์.

สามารถ ทองเผื่อ. (2562). อิสลามกับการเมือง (*Islam and Politics*). ปัตตานี: สำนักพิมพ์ปัตตานีพอร์ม.

สามารถ หวังสา ประธานสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลท่าม่วง อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา. (ผู้ให้  
สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2564) บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าม่วงในสถานการณ์  
ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ปุญญวัฒน์ จิตประคอง.

สายชล สัตยานุรักษ์. (2554). การต่อสู้บนพื้นที่ความทรงจำของคนหลากหลายชาติพันธุ์ในประเทศไทย.  
หน้าจั่ว ว่าด้วยประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรม และสถาปัตยกรรมไทย, 8(5), 76-104.

สายสวาท ปัจจวิทย์. (2549). ทิศทางนโยบายการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับโลกทัศน์เกี่ยวกับสันติภาพ  
ในพื้นที่ชายแดนสามจังหวัดภาคใต้. (ปริญาธมาหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะครุ  
ศาสตร์.

สายันท์ สวัสดิ์ศรี. (2554). การศึกษายุทธศาสตร์ด้านสังคมจิตวิทยาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของ  
ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร: สถาบันวิชาการป้องกัน  
ประเทศ.

สำนักข่าวอิศรา. (2554). "นครปัตตานี" กับ "ปัตตานีมหานคร" และทิศทางของ "ปกครองท้องถิ่นแบบ  
พิเศษ". Retrieved from <https://www.isranews.org/content-page/item/3159>

สำนักข่าวอิศรา. (2565). ตรวจการบ้าน 18 ปีไฟใต้ (3) พุดคุยสันติสุข...ทางออก หรือ ทางตัน?  
Retrieved from <https://www.isranews.org/article/south-news/south-slide/105583-brnpeacetalk.html>

สำนักงาน กสทช. (2555). ผลกระทบของการใช้สื่อวิทยุกระจายเสียง ต่อปัญหาความรุนแรงในสาม  
จังหวัดชายแดนภาคใต้: สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ  
กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2562). ความรู้เกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น.  
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.). (2562). คู่มือการปฏิบัติงานกองทุนหลักประกันสุขภาพ  
ในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่. กรุงเทพฯ: แสงจันทร์การพิมพ์.

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 207/2549 เรื่องการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้, (2549).

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (1 เมษายน 2559). รายการคืนความสุขให้คนในชาติ วันศุกร์ที่ 1

เมษายน 2559. Retrieved from <http://www.thaigov.go.th/>.

<http://www.thaigov.go.th/>

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (4 กันยายน 2558). พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี กล่าว

ในรายการคืนความสุขให้คนในชาติเมื่อวันศุกร์ที่ 4 กันยายน 2558. Retrieved from

<http://www.thaigov.go.th/>. <http://www.thaigov.go.th/>

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (15 สิงหาคม 2557). รายการคืนความสุขให้คนในชาติ วันศุกร์ที่ 15

สิงหาคม 2557. Retrieved from <http://www.thaigov.go.th/>.

<http://www.thaigov.go.th/>

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (17 กรกฎาคม 2558). รายการคืนความสุขให้คนในชาติ วันศุกร์ที่ 17

กรกฎาคม 2558. Retrieved from <http://www.thaigov.go.th/>.

<http://www.thaigov.go.th/>

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (19 กุมภาพันธ์ 2559). รายการคืนความสุขให้คนในชาติ วันศุกร์ที่ 19

กุมภาพันธ์ 2559. Retrieved from <http://www.thaigov.go.th/>.

<http://www.thaigov.go.th/>

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (20 มกราคม 2563). นายฯ พบปะผู้นำศาสนาชาวไทยพุทธ-มุสลิม

ขอให้ช่วยกันสร้างความเชื่อมั่น ความรักความสามัคคี พร้อมขอให้ทุกภาคส่วนเป็นกำลังสำคัญ

ขับเคลื่อนแก้ไขปัญหา จชต. ร่วมกับรัฐบาลต่อไป. Retrieved from

<https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/25928>.

<https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/25928>

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (25 มีนาคม 2559). รายการคืนความสุขให้คนในชาติ วันที่ 25 มีนาคม

2559. Retrieved from <http://www.thaigov.go.th/>. <http://www.thaigov.go.th/>

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2560). นายกรัฐมนตรีเป็นประธานประชุม ก.น.จ.ครั้งที่ 3/60 เห็นชอบ

ตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคและพื้นที่. Retrieved from

<https://spm.thaigov.go.th/CRTPRS/spm-sp->

[layout6.asp?i=61111%2E13121702112113121111311](https://spm.thaigov.go.th/CRTPRS/spm-sp-layout6.asp?i=61111%2E13121702112113121111311)

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการ

แก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำเร็จ ศรีทราย. (2550). ขบวนการ BRN-COORDINATE กับการก่อความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัด

ชายแดนภาคใต้ และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา ในช่วงปี พ.ศ.2547-2550 และแนวความคิด



- ชายแดนภาคใต้. (ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะจิตวิทยา.
- อกนิษฐ์ หมั่นสวัสต์. (2549). การแก้ปัญหาการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยสันติวิธี. สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- อนุพงษ์ ไชยฤทธิ์ องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (Thai PBS). (1 ธันวาคม 2558). ครบรอบ 1 ปี กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนใต้ยุค "รัฐบาลประยุทธ์". Retrieved from <https://www.thaipbs.or.th/news/content/6433>.  
<https://www.thaipbs.or.th/news/content/6433>
- อนุศาสน์ สุวรรณมงคล. (2550). คนดีศรีตานี. กรุงเทพฯ: ไทยยูเนียนกราฟฟิกส์.
- อภิชาติ สติตินรามย์. (2555). รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน. เชียงใหม่: แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อรรถัย กักมล และคณะ. (2564). รายงานสถานการณ์การกระจายอำนาจ ประจำปี พ.ศ. 2564: บทสำรวจว่าด้วยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการวิกฤติโควิด-19. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- อรนุช อินทชาติ หัวหน้าสำนักปลัด องค์กรบริหารส่วนตำบลบันนังสตา อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 7 ตุลาคม 2564) สถานะ และบทบาทขององค์กรบริหารส่วนตำบลบันนังสตา กับการบริหารจัดการท้องถิ่นในบริบทสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/  
*Interviewer:* ป. จิตประคอง.
- อสมมา มังกรชัย. (2553). โครงสร้างชนชั้นนำและทัศนะของชนชั้นนำมลายูสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ. Retrieved from สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้:
- อสมมา มังกรชัย. (2564). มองโครงสร้างอำนาจชายแดนใต้ผ่านการวิเคราะห์การสะสมทุนของนักการเมืองมุสลิมมลายูกรณีศึกษา อับดุลลาเต๊ะ ยากัด. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา, 9(2).
- อันนา คูมิแต รักษาการแทน ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม องค์กรบริหารส่วนตำบลปิตุมุดี อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2564) ผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อการดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลปิตุมุดี อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี/*Interviewer:* ป. จิตประคอง.
- อับดุลคอเล็ด เจะแด. (2560). มุมมองของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา.
- อับดุลเราะมัน มอลอ นักวิชาการและนักกิจกรรมเคลื่อนไหวทางสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้. (ผู้ให้

- สัมภาษณ์, 14 พฤษภาคม 2565) สถานะ และบทบาทของเครือข่ายภาคประชาสังคมในบริบท  
สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- อับดุลลอฮ์มาลีก หมัดเทระ. (2556). การดูแลเยาวชนตามวิถีแห่งศาสนาอิสลามของผู้นำมุสลิมในสาม  
จังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, คณะ  
มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์.
- อัยหมัด สมบูรณ์ บัวหลวง. (2564). นัยของการเรียกชื่อนำหน้า จากระบบชนชั้นในสังคมมลายูที่  
ชายแดนใต้ อดีตถึงปัจจุบัน. Retrieved from [https://www.silpa-  
mag.com/history/article\\_8494](https://www.silpa-mag.com/history/article_8494)
- อาคม ใจแก้ว. (2555). การเสริมสร้างสมรรถนะองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพัฒนารูปแบบการ  
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับสถาบันทางสังคมและวัฒนธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้.  
คณะวิทยาการจัดการ: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- อาซัน ดงนะเต็ง. (2553). ความมั่นคงของมนุษย์ภายใต้สถานการณ์ความไม่สงบ : กรณีศึกษาอาจารย์  
มหาวิทยาลัยของรัฐในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญามหาบัณฑิต).  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, คณะวิทยาการจัดการ.
- อาทิตย์ เทียนศิริ. (2551). การปลูกฝังความคิดทางการเมืองของผู้ก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดน  
ภาคใต้ : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาส. (ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
คณะรัฐศาสตร์.
- อาทิตยา เทียงวงศ์. (2548). การสื่อสารระหว่างชาวไทยพุทธและชาวไทยมุสลิม ในชุมชนรูสะมิแล จ.  
ปัตตานี ในช่วงระหว่างวิกฤตการณ์ความรุนแรงของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญา  
มหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิเทศศาสตร์.
- อานัน สิริโก ปลัดเทศบาลตำบลมะรือโบตก อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 10  
สิงหาคม 2564) ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลตำบลมะรือโบตกกับเครือข่ายทางสังคมที่ไม่เป็น  
ทางการ/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- อารีฟีน บินจิ, อับดุลลอฮ์ ลออแมน, & ชูฮัยมีย์ อีสมาแอล. (2556). ปาตานี...ประวัติศาสตร์และ  
การเมืองในโลกมลายู (พิมพ์ครั้งที่ 3 ed.). สงขลา: มูลนิธิวัฒนธรรมอิสลาม ภาคใต้.
- อำนาจ ศรีพูนสุข. (2552). ตัวแบบทางกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้.  
กรุงเทพฯ: โครงการความมั่นคงศึกษา.
- อิบรอฮิม สารีมาแซ ตัวแทนประชาชนในจังหวัดนราธิวาส. (ผู้ให้สัมภาษณ์, 14 พฤษภาคม 2565)  
ภาพรวมการมีส่วนร่วมของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้/Interviewer: ป. จิตประคอง.
- อิบราฮีม ฌรงค์รักษาเขต และคณะ. (2548). ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนใน 3 จังหวัด  
ชายแดนภาคใต้ (จังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส). วิทยาลัยอิสลามศึกษา:

- มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ & วิทยาลัยอิสลามยะลา & สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.  
 เอก ตังทรัพย์วัฒนา. (2550). คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 1 (๒. ตังทรัพย์วัฒนา, ส. นกสวน  
 , & พ. ชุมพล Eds. พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.  
 เอก ตังทรัพย์วัฒนา & อรอร ภูเจริญ. (2551). องค์การที่เป็นทาง : กรณีผู้ว่าฯ CEO. กรุงเทพฯ:  
 สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.  
 เอกฉัตร วิทยอภิบาลกุล. (2564). คำอธิบาย กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.  
 เอกราช มูแกม. (2549). สันติภาพในเงามืดบนแผ่นดินปัตตานี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิธิตคิด.  
 เอกรินทร์ ต่วนศิริ. (2553). การเมืองแห่งอัตลักษณ์ : ความหลากหลายและพลวัตของมลายูมสลิม  
 ปัตตานีในจังหวัดชายแดนภาคใต้. (ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะ  
 รัฐศาสตร์.  
 เอกรินทร์ ต่วนศิริ. (2562). บทบาทนักรการเมืองระดับท้องถิ่นในเขตพื้นที่ความรุนแรงของจังหวัด  
 ชายแดนใต้. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, คณะรัฐศาสตร์. (PPN610631c)  
 เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2550). ประชาธิปไตยท้องถิ่น : แง่คิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในระดับ  
 ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: อูษาการพิมพ์.  
 แอนโทนี มิลเนอร์. (2564). คนมาเลย : การก่อเกิดสำนึกและอัตลักษณ์. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำรา  
 สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายบุญวันต์ จิตประคอง
วัน เดือน ปี เกิด	24 มกราคม 2531
สถานที่เกิด	อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช
วุฒิการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"><li>ศิลปศาสตรบัณฑิต (เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา) คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์</li><li>รัฐศาสตรบัณฑิต (การบริหารรัฐกิจ) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง</li><li>รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครอง) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</li><li>รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต (รัฐศาสตร์) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</li></ul>
ที่อยู่ปัจจุบัน	<ul style="list-style-type: none"><li>บ้านเลขที่ 322 หมู่ที่ 7 ซอยวาสนา 2 ตำบลถ้ำใหญ่ อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช 80110</li><li>บ้านเลขที่ 202/7 หมู่ที่ 7 ตำบลทุ่งลาน อำเภอลองหอยโข่ง จังหวัดสงขลา 90230</li></ul>
ผลงานตีพิมพ์	<ul style="list-style-type: none"><li>บุญวันต์ จิตประคอง. (2566). สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ : บทวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นในการบริหารจัดการความขัดแย้ง จังหวัดชายแดนภาคใต้. วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่ 19 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม) พ.ศ. 2566.</li><li>บุญวันต์ จิตประคอง. (2563). การสร้างความหมายต่อเหตุการณ์บุกยิงพระสงฆ์วัดรัตนานาภาพ อำเภอสุโขทัย จังหวัดนราธิวาส กรณีศึกษา สื่อไทยรัฐและสำนักข่าวอิศรา. วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่ 16 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน) พ.ศ. 2563.</li><li>บุญวันต์ จิตประคอง. (2559). บทบาทของสื่อทางเลือกออนไลน์กับการเสริมสร้างประชาธิปไตย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า.</li></ul>
รางวัลที่ได้รับ	<ul style="list-style-type: none"><li>รางวัลทุนการศึกษาเรียนดี 75 ปีธรรมศาสตร์ 75 ทุนการศึกษาเพื่อนักศึกษาระดับปริญญาตรี ภายใต้โครงการ “75 ปี ธรรมศาสตร์ สร้างชาติ สร้างธรรม” ปี 2553</li><li>รางวัลบทความวิชาการดีเด่น รับโล่พร้อมเกียรติบัตร จากสำนักนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ในงานประชุมวิชาการระดับชาติว่าด้วยนโยบายกฎหมาย และการพัฒนาพื้นที่ชายแดนฯ โดยบทความที่ได้รับรางวัลคือ บทความเรื่อง “บทบาทของสื่อภาคประชาชนกับกระบวนการผลักดันนโยบายเพื่อเสริมสร้างสันติภาพและความมั่นคงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้”</li></ul>



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**