

An Appropriated-Administrative Model of the Three Southernmost Provinces and Application

Akom Chaikew

**Ph.D. (Development Administration), Associate Professor,
Faculty of Management Sciences, Prince of Songkla University**

Abstract

This article based on result of researches aims to present an Appropriated- Administrative Model of the Three Southernmost Provinces and its application solving problems and insurgency in the area. The results reveal that the administrative model of the Three Southernmost Provinces should be partnership system for the short term and comprehensive local government system at the long term. The most important objective of the organization should be focused on socio – economic development and security management. The organization of the Three Southernmost Provinces will include an advisory council on development planning and problem solving in the area. The internal structure of organization is composed of the education, the economic development, the family and youth, the culture or religions and folk intelligence, the drug prevention and subjugation, the data and information, the psychology and public relation, the security and finally the politic. Decentralization of human resource and financial management were necessary under controlling and inspecting of central government. The Three Southernmost Provinces Organization and grass - root organizations linkage; urban area with municipals and rural area with Tambon - Administrative Organizations, was desirable for cooperating with other social institutions and also for community strengthening.

Keywords: appropriated- administrative model, social institutions, three southernmost provinces

รูปแบบการบริหารที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้กับการประยุกต์ใช้

อาคม ใจแก้ว

พ.บ.ด. (การบริหารการพัฒนา), รองศาสตราจารย์,
คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

E-mail: akom.c@psu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความเรื่องนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำเสนอรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และการประยุกต์ใช้ในการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบ ภายใต้ผลลัพธ์จากงานวิจัย พบว่ารูปแบบการบริหารที่เหมาะสมคือรูปแบบการกระจายอำนาจในการให้บริหารบางส่วนกับระดับพื้นที่ แต่บางส่วนยังอยู่กับส่วนกลาง แต่ในระยะยาวอาจเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นที่ดำเนินกิจกรรมได้หลากหลายและมีอิสระมากขึ้น วัตถุประสงค์สำคัญของการจัดตั้งองค์กรควรเน้นด้านการพัฒนาสังคม-เศรษฐกิจ และการจัดการความมั่นคง โครงสร้างการบริหารภายในที่สำคัญควรประกอบด้วย 10 ฝ่าย คือ ด้านการศึกษา ด้านพัฒนาทางเศรษฐกิจ ด้านเยาวชนและครอบครัว ด้านวัฒนธรรม ศาสนา และภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านยาเสพติด ด้านป้องกันปราบปราม ด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านปฏิบัติการจิตวิถียามวลชนและประชาสัมพันธ์ ด้านความมั่นคงและจิตวิทยาและด้านปฏิบัติการทางการเมือง ต้องกระจายอำนาจด้านการคลังและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้องค์กร แต่อยู่ภายใต้การควบคุมและการตรวจสอบจากส่วนกลาง ควรดำเนินการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรบริหาร 3 จังหวัดชายแดนใต้กับท้องถิ่นทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อทำงานร่วมกับสถาบันทางสังคมและเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนต่อไป

คำสำคัญ: การบริหารจัดการ, รูปแบบการบริหารที่เหมาะสม, สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

บทนำ

จากกรณีความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและได้ทวีความรุนแรงมากที่สุดในช่วงปี 2547 โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากเหตุการณ์ที่กรือเซะ จังหวัดปัตตานี กับเหตุการณ์ประท้วงที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ตลอดถึงเหตุการณ์การสังหารรายวันที่ยังคงเกิดขึ้นกระทั่งปัจจุบัน ความพยายามในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลประการหนึ่งก็คือ การจัดรูปแบบการบริหารในระดับพื้นที่ ล่าสุดที่ถูกยกเลิกไปคือ กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนใต้ (กอ.สสส.จชต.) และการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ใหม่ภายใต้นโยบาย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จากความพยายามของรัฐในการจัดรูปแบบการบริหารดังกล่าว พบว่า สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างที่ควรจะเป็นดังเช่นอดีตที่ผ่านมา บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลการศึกษเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารที่เหมาะสม ของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้กับการประยุกต์ใช้ประโยชน์ในปัจจุบันและอนาคตภายใต้กระบวนการบริหารจัดการให้มีความสัมพันธ์กับบริบทท้องถิ่น เพื่อบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

รูปแบบและวิธีการศึกษา

จากผลการวิจัยเชิงนโยบาย (policy research) ที่มุ่งสำรวจปัญหาและสร้างทางเลือกรูปแบบการบริหารสำหรับพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วยที่มาของข้อมูล 3 ลักษณะคือ 1) การวิจัยสำรวจเชิงอธิบาย (explanatory-survey research) ประชากรและกลุ่มตัวอย่างได้แก่ ประชาชนใน จังหวัด ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา (อำเภอจะนะ นาหวี เทพาและสะบ้าย้อย)กลุ่มตัวอย่าง ดำเนินการเลือกแบบหลายขั้นตอน (multistage sampling) และแบบผสม (mixed sampling) จากระดับจังหวัด อำเภอ

ตำบล หมู่บ้านกระทั่งระดับบุคคล จำนวนรวมทั้งสิ้น 529 คน มีแบบสอบถาม ที่ได้ผ่านการตรวจสอบความแม่นยำตรงเชิงเนื้อหา (content validity) และความเชื่อถือได้ (reliability) ก่อนนำไปใช้จริง 2) วิธีการ EDFR รอบที่ 1 (ระหว่างวันที่ 24 พฤษภาคม 2550-15 มิถุนายน 2550) และดำเนินการในรอบที่ 2 (ระหว่างวันที่ 6-21 กรกฎาคม 2550) ประชากรและกลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยบุคคลที่มีความสนใจเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีประสบการณ์ตรงในลักษณะของการอาศัยและปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ไม่น้อยกว่า 5 ปี จำนวน 256 คน ในรอบที่ 1 และจำนวน 54 คน ในรอบที่ 2 ซึ่งคัดเลือกมาจากรอบแรก โดยเลือกเฉพาะผู้ที่มีประสบการณ์ตรงและปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ 10 ปีขึ้นไป การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนนี้ประกอบด้วยร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ไค-สแคว และ t-test 3) การระดมสมอง (brainstorming) ดำเนินการเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2550 ณ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี ผลการศึกษา และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องแล้วกำหนดเป็นกรอบแนวคิดและสมมติฐานการศึกษาในภาพรวมนั้น พบว่าการกำหนดรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ต้องให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องทั้งปัจจัยภายนอกประเทศหรือประเทศเพื่อนบ้าน ปัจจัยภายในระดับประเทศ อันได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญและนโยบายรัฐบาล (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการและคณะ, 2530; Alderfer, 1964, 178; Macmahon, 1961, 20-21; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546) ปัจจัยระดับพื้นที่ ประกอบด้วยสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และค่านิยม ความเชื่อ ตลอดจนองค์กรสถาบันต่าง ๆ ณ ที่ตั้งองค์การบริหารพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ, 2549; เสรี พงศ์พิศ และคณะ,

2524,170) จากปัจจัยดังกล่าวจึงนำไปสู่การกำหนดรูปแบบการจัดองค์กรบริหารที่มีลักษณะเฉพาะโดยการกระจายอำนาจ กรอบการตัดสินใจ การกำหนดวัตถุประสงค์องค์กร องค์กรประกอบภายในองค์กร และการดำเนินงานที่จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน (Lewin and Minton, 1986; คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 2535; ประหยัด หงส์ทองคำ, 2537; ภคคินี เปรมโยธิน, 2519; สุโขทัยธรรมาริธา, 2545, หน่วยที่ 1-5; อาคม ใจแก้ว, 2549) จากองค์ประกอบตัวแปรดังกล่าว ได้นำไปสู่การทดสอบ เชื่อมโยงมาสู่การกำหนดโครงสร้างที่เป็นรายละเอียดของการจัดองค์กรที่เหมาะสมของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย

การวิเคราะห์ข้อมูลในภาพรวม เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงบูรณาการจากผลการศึกษาด้วยสามวิธีการดังกล่าวข้างต้น ในลักษณะการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพควบคู่กันไป (concurrent triangulation strategy) (ดูรายละเอียดใน Creswell, 2003; Teddlie and Tashakkori, 2009) เพื่อสรุปและเสนอแนะตัวแบบการบริหารที่เหมาะสมต่อไป

สรุปผลการศึกษาและอภิปราย

ผลการศึกษา

1. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการกำหนดรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า เป็นจริงตามสมมติฐานการวิจัยภายใต้การทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่เป็นสาเหตุปัญหาที่สำคัญ กับรูปแบบการบริหารที่เหมาะสม ระดับความมีนัยสำคัญทางสถิติ .05 และเมื่อจัดลำดับประเด็นปัญหาที่สำคัญได้แก่ 1) ยาเสพติด 2) ระบบการศึกษา 3) ศาสนา/ความเชื่อ 4) ขบวนการแบ่งแยกดินแดน 5) นโยบายของรัฐบาลไม่สอดคล้องกับปัญหา 6) ความไม่ยุติธรรมในการปฏิบัติงานของข้าราชการต่อประชาชน 7) ความยากจน 8) นักการเมืองระดับชาติและท้องถิ่น (ดูรายละเอียดใน อาคม ใจแก้ว

กอบพร พสุนทรธรรม และจรัสศรี สุวลักษณ์, 2551, บทที่ 4) เมื่อศึกษาสาเหตุของสถานการณ์ความไม่สงบดังกล่าว ประกอบด้วยข้อมูลเชิงคุณภาพและเอกสารที่เกี่ยวข้อง สามารถอธิบายรายละเอียดในประเด็นที่สำคัญ 8 ประการได้ดังนี้

1.1 ระบบการศึกษา ในระดับพื้นที่ที่ยังไม่ลงตัวด้วยเนื้อหาสาระและระบบการบริหารจัดการที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้เรียน ชุมชนในพื้นที่ และประเทศชาติ ในภาพรวมกระทั่งตกผลึกเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของ 3 จังหวัด กล่าวคือ ประชาชนส่วนหนึ่งยังมีการศึกษาอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ พ่อแม่มักส่งบุตรหลานเข้าเรียนโรงเรียนสอนศาสนา อันเนื่องมาจากศาสนาอิสลามนั้นมีสถานะเป็น ดิน (วิถีชีวิต) จึงรวมกิจการทุกอย่างของมนุษย์เอาไว้ (สุรินทร์ พิศสุวรรณและชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2527) การศึกษาจึงเป็นกิจกรรมหนึ่งที่เกิดขึ้นภายใต้ความเชื่อมโยงกับมิติความเชื่อ ความศรัทธาทางศาสนา โดยเริ่มต้นจากการที่ประชาชนเข้าไปศึกษาหาความรู้กับผู้รู้ทางศาสนากระทั่งพัฒนาเป็นปอเนาะอันเป็นสถานที่เรียนของชาวมลายูมุสลิมโดยไม่มีการจำกัดอายุ มีลักษณะสถานที่เป็นกระท่อมใต้ถุนสูง ปลูกเรียงรายกันเป็นแถว แต่บางแห่งปลูกกันกระจัดกระจายใช้เป็นที่พักของนักเรียน ดังนั้น สถาบันศึกษาปอเนาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเผยแพร่ศาสนาอิสลาม ในอดีตการตั้งปอเนาะสอนด้วยความรัก สอนให้เยาวชนรู้จักนำไปใช้ในชีวิตประจำวัน เพราะการเรียนปอเนาะสามารถเอาไปใช้ในชีวิตประจำวันได้เลย แต่ปัจจุบันการจัดการเรียนการสอนอิสลามศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความหลากหลาย เช่น การจัดการเรียนการสอนอิสลามศึกษาในสถาบันศึกษาปอเนาะ ในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ในศูนย์อบรมศาสนาอิสลามและจริยธรรมประจำมัสยิด และศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ประจำมัสยิด เป็นต้น สำหรับการจัดการเรียนการสอนในสถาบันศึกษาปอเนาะระยะแรกนั้นได้ดำเนินการอย่างอิสระ ขาดการควบคุมดูแลจากรัฐ จึงเป็นเหตุให้บุคคลซึ่งไม่หวังดีต่อประเทศชาติฉวยโอกาส

ชกุงยูงเยาวชนไทยมุสลิม ให้เกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อประเทศชาติบ้านเมือง ในปี พ.ศ.2504 รัฐจึงได้กำหนดให้ปอเนาะมาจดทะเบียน เพื่อพัฒนาการเรียนการสอนพร้อมกับเปิดโอกาสให้นักเรียนทุกคนได้เรียนรูวิชาสามัญและอาชีพ โต๊ะครูบางท่านไม่พอใจกับการดำเนินการของรัฐ เพราะหลังจากจดทะเบียนเปลี่ยนเป็นโรงเรียนแล้ว ก็ยังไม่เปลี่ยนวิธีการเรียนการสอนจากเดิม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ยังไม่ยอมพัฒนาเข้าสู่ระบบโรงเรียน เพราะโต๊ะครูบางท่านมีแนวคิดที่ว่า หากเปลี่ยนปอเนาะเป็นโรงเรียนแล้ว ก็จะมีผลกระทบบางอย่างที่โต๊ะครูไม่ต้องการหรือยอมรับไม่ได้ เมื่อเวลาผ่านไปหลายปี เหตุการณ์ความไม่สงบได้เกิดขึ้นกับสถาบันศึกษาปอเนาะ โดยผู้ก่อความไม่สงบอาศัยสถาบันศึกษาปอเนาะเป็นสถานที่หลบซ่อน พร้อมกับชักจูงเด็กปอเนาะบางคนเข้าเป็นแนวร่วมด้วย เหตุการณ์ดังกล่าวนี้นับเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐต้องแก้ไขเพื่อให้เกิดความสงบสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้เหมือนเดิม ฉะนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเกี่ยวกับนโยบายของปอเนาะตามข้อเสนอของสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2509 ว่า หากปอเนาะใดไม่ดำเนินการขอจัดตั้งเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามให้ถือว่าปอเนาะนั้นล้มเลิกไป และหากโต๊ะครูคนไหนจัดตั้งปอเนาะขึ้นมาใหม่ ก็จะถูกลงโทษตามกฎหมายบ้านเมือง ต่อมาในปี พ.ศ. 2525 โรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามได้เปลี่ยนเป็น 'โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม' ตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการจัดการเรียนการสอนให้ได้มาตรฐานเทียบเท่าโรงเรียนราษฎร์หรือโรงเรียนเอกชนอื่นๆ ทั่วประเทศ เพื่อสนองนโยบายรัฐบาลโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามเหล่านั้นจึงแปรเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม เพื่อขอรับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล (บันทึกตีพิมพ์ สมะฮุน และคณะ, ออนไลน์; กัณหาสงรายา สถาบันอิสรา, ออนไลน์) ผลสืบเนื่องที่เกิดขึ้น จากการดำเนินการดังกล่าวที่สำคัญ 2 ประการคือ ความรู้สึกไม่เห็นด้วยกับแนวนโยบายพัฒนาการศึกษาของรัฐที่เข้าไปปลดทอนวิถีชีวิตการศึกษาที่เป็นส่วนหนึ่งของ

ศาสนาให้มาใช้แนวทางการเรียนการสอนที่เป็นระบบ การศึกษาของประเทศในภาพรวม โดยปรากฏว่ามีปอเนาะบางส่วนที่มีได้มาจดทะเบียน และยังคงจัดการเรียนการสอนในวิถีทางเดิมอยู่ต่อไป (ณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2007, ออนไลน์; กมล กมลตระกูล, 2550, ออนไลน์) กระทั่งกลายเป็นช่องว่างความรู้สึกคับข้องใจที่ดำรงอยู่และนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจจากรัฐ โดยช่องว่างดังกล่าวถูกพัฒนาไปสู่รูปแบบการกระทำที่ไม่พึงปรารถนา ดังที่นักวิชาการบางท่านก็ยอมรับว่าเป็นเรื่องที่น่าจะเกิดขึ้นได้ในทุกกลุ่มศาสนานั่นเองเนื่องจากความเห็นต่าง และเป็นพฤติกรรมส่วนบุคคล ดังคำกล่าวว่า "...อุซตาสหรือครูสอนศาสนาที่เลวๆ ก็คงมีอยู่ในปอเนาะ หรือโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม บางแห่ง แต่ก็ต้องไม่ลืมว่าครูเลวๆ ในโรงเรียนของรัฐ หรือพระเลวๆ ในวัดที่อยู่ในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศก็มีอยู่เช่นกัน.." (ณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2007) ปรากฏการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นจึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า มีเรื่องของระบบการศึกษาที่เชื่อมโยงกับศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมผู้ก่อความไม่สงบส่วนหนึ่งถูกปลูกฝังจากผู้รู้ทางศาสนาบางคนให้เยาวชนเข้าร่วมในการต่อสู้ในแนวทางของพระเจ้า (ญูฮัด) ในโรงเรียนสอนศาสนาโรงเรียนปอเนาะต่างๆ ตลอดถึงการปลูกฝังให้เป็นปฏิปักษ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทั่งนำมาซึ่งการปรักหักพังหรือร่วมกันระหว่างผู้บริหารภาครัฐกับครูสอนศาสนาอิสลามและผู้นำทางศาสนาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อแก้ไขปัญหาในสถาบันการศึกษาเป็นการเร่งด่วน (สันติ อัลอิตรุส, 2550, 147-163) ในขณะเดียวกัน ผลผลิตส่วนหนึ่งที่เป็นเยาวชนซึ่งจบการศึกษาจากโรงเรียนดังกล่าวส่วนหนึ่งมีข้อจำกัดด้านพื้นฐานวิชาสามัญ (อาคม ใจแก้ว, 2540, 5) ไม่สามารถแข่งขันเพื่อต่อ ยอดการศึกษาในระดับสูง ดังกรณีตัวอย่าง การคัดเลือกนักเรียน "โครงการทุนอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2551 พบว่า สถิติเด็กที่สมัครขอทุนฯและไม่ผ่านเกณฑ์ ส่วนใหญ่เป็นเด็กที่จบมาจากโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม สถาบัน

ปอเนาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้” (ชุมศักดิ์ นรารัตน์วงศ์, 2551, 142) หรือไม่สามารถเข้าสู่ระบบแรงงานได้ โดยมีความทับซ้อนกับปัญหาทางเศรษฐกิจ เป็นทุนเดิม จึงกลายเป็นการขยายช่องว่างให้มีโอกาส ถูกชักนำเข้าสู่กระบวนการกระทำในรูปแบบต่างๆ ที่ ทำหายและต่อต้านอำนาจรัฐเช่นเดียวกัน กระทั่งนำมา ซึ่งผลลัพธ์ที่เป็นปัญหาความไม่สงบระดับพื้นที่อย่างต่อเนื่อง กระทั่งปัจจุบัน

1.2 ปัญหายาเสพติดและผลประโยชน์ที่

เกี่ยวข้อง ประเด็นของยาเสพติดและสารเสพติดในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมาจากอดีต-ปัจจุบัน เป็นสถานการณ์ที่ถูกกล่าวถึงน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในลักษณะต่างๆ เช่น เหตุการณ์วางระเบิดหรือ การก่อวินาศกรรม ฯลฯ แต่ถ้าพิจารณา ข้อมูลอย่างต่อเนื่องแล้วจะพบว่ายาเสพติดบางลักษณะ จะเป็นองค์ประกอบร่วมของปรากฏการณ์ดังกล่าว มาโดยตลอด ขณะเดียวกันก็พบว่า สถานการณ์ของ ยาเสพติด มีการทะลักไหลบ่ามาสู่จังหวัดชายแดนมากขึ้น เรื่อย ๆ โดยเฉพาะกลุ่มวัยรุ่นคนหนุ่มคนสาว และ ผู้ใช้แรงงาน คือกลุ่มที่ต้องตกเป็นทาสของยาเสพติด มีจำนวนมากตามมาเช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่าการดำเนินงาน ของหน่วยงานของรัฐในระดับพื้นที่จะดำเนินการไปตาม แผนและนโยบายก็ตาม แต่ปัญหาหลักก็คือ การแพร่ ระบาดของยาเสพติดในภูมิภาคนี้ยังมีจำนวนมากและรุนแรง ซึ่งกระทบโดยตรงต่อประชากร เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดมา จากผลการศึกษาและการประเมินผลแผนการ ปฏิบัติการเพื่อเอาชนะยาเสพติด พ.ศ.2544-2545 พบว่า ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ปัตตานี (12 อำเภอ 20 หมู่บ้าน) ยะลา (8 อำเภอ 20 หมู่บ้าน) และนราธิวาส (13 อำเภอ 2 หมู่บ้าน) มีอำเภอและหมู่บ้านที่มีการ แพร่ระบาดของยาเสพติดระดับรุนแรงและปานกลาง ตามลำดับ (คณะทำงานเครือข่ายวิชาการด้านติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด, 2544-45, 10; ประจัน มณีนิลและจิราภา วรเสียงสุข, 2541) ผลพวงที่เกิดขึ้นคือมีเยาวชนส่วนหนึ่ง

เข้าไปเป็นเหยื่อของยาเสพติดตั้งกรณี “ญาลันันนารู” ซึ่งเป็นโครงการค่ายต้านยาเสพติด 3 จังหวัดชายแดน ภาคใต้อันเนื่องจากข้อมูลเชิงประจักษ์ของสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) ที่พบว่า พื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้มีการแพร่ระบาดของ ยาเสพติดมากชนิดที่สุดในประเทศไทย ทั้งใบกระท่อม สี่คูณร้อย ยาแก้ไอ ยาบ้า และกัญชา แม้แต่เฮโรอีน ที่ไม่ค่อยมีระบาดในภาคอื่นแล้วก็ยังพบมากในพื้นที่นี้ จากการเปิดเผยข้อมูลของผู้บริหารระดับสูงสำนักงาน ป.ป.ส. เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2550 หลังร่วมประชุมติดตาม ผลการปฏิบัติงานปราบปรามยาเสพติดของภาค 8 หรือ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนบนว่าขณะนี้ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีสถานการณ์การแพร่ระบาดของ ยาเสพติดที่น่าห่วงมากที่สุด โดยเฉพาะการแพร่ ระบาดของยาเสพติดตัวใหม่ที่รู้จักกันในกลุ่มเยาวชน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ สี่คูณร้อย ซึ่งประกอบไปด้วยน้ำจากพืชประเภทกระท่อม ยาแก้ไอ โค้ก และ วัตถุออกฤทธิ์ประเภทยากันยุงนำมาผสมกันในรูปของ เครื่องดื่มแก้วละ 20-80 บาท ซึ่งขณะนี้การแพร่ระบาด อยู่ที่ประมาณ ร้อยละ 50 ของพื้นที่ หรือประมาณ 900 หมู่บ้าน ในจำนวน 1,800 หมู่บ้าน รองลงมาเป็นเฮโรอีน สาเหตุที่การแพร่ระบาดรุนแรงเนื่องจากพื้นที่ดังกล่าว เกิดช่องว่างการใช้อำนาจรัฐเข้าพื้นที่ยากขึ้น เจ้าหน้าที่ ทำงานไม่ได้และที่สำคัญประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจ เจ้าหน้าที่รัฐทำให้การแพร่ระบาดของยาเสพติดขยายตัว มากขึ้นและยังระบุว่าในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังเป็นพื้นที่ที่น่าห่วง และเป็นที่น่าสังเกตว่ามีข้อมูล จากเจ้าหน้าที่ทางด้านความมั่นคงกล่าวว่า การลอบ วางระเบิดในพื้นที่ต่างๆ นั้น จริงๆ แล้วสาเหตุส่วนหนึ่ง เกิดจากความขัดแย้งในเรื่องการค้ายาเสพติด และไม่ได้ หมายความว่าไม่มีเรื่องการแบ่งแยกดินแดนเข้ามา เกี่ยวข้อง เด็กวัยรุ่นมุสลิมเมื่อถูกชักจูงจากผู้ไม่หวังดี เชื้อไฟในลักษณะการเข้าร่วมขบวนการก็เกิดขึ้นได้ง่าย และหากมีปัญหาเสพติดเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ยิ่งนำ เป็นห่วง ดังที่ “ยูนิเซฟ” เผยผลวิจัยทัศนคติเด็กใต้ต่อ

ความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า ปัญหาที่เด็กในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความกังวลค่อนข้างมากคือความกังวลเกี่ยวกับยาเสพติดโดยเฉพาะยาบ้า ภัยไข้เจ็บและจากการสอบถามเด็ก ร้อยละ 42 จาก 1,084 คน กล่าวว่า พวกเขาว่าคนในหมู่บ้านคนใดติดยาเสพติด โดยเฉพาะกลุ่มเด็กผู้ชาย ซึ่งเด็กได้ข้อมูลหลายคนกล่าวว่ายาเสพติดเป็นสิ่งที่อันตรายและน่ากลัวที่สุดสำหรับพวกเขาตอนนี้เวลามีคดีเกิดขึ้น แม้จะเกิดขึ้นจากความขัดแย้งส่วนตัวหรือเรื่องยาเสพติด มักจบลงที่กลุ่มโจรใต้แบ่งแยกดินแดน กล่าวคือ การใช้กลุ่มวัยรุ่นเป็นเครื่องมือก่อความไม่สงบในพื้นที่ที่มีโอกาสทำได้ง่ายด้วยการชักชวนหรือล่อลวงใช้โดยการล่อใจด้วยเงินให้กระทำการที่อาจจะรู้เท่าไม่ถึงการณ์ (สันติ อัครวิตรุส, 2550, 27-29; ยูนิเซฟ, ออนไลน์) ที่กล่าวมาจัดเป็นปัญหาอันเนื่องมาจากยาเสพติดที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อบั่นทอนความมั่นคงและความสงบสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

1.3 ขบวนการแบ่งแยกดินแดน เป็นประเด็นที่กล่าวถึงกันมาโดยตลอดจากอดีตกระทั่งปัจจุบัน นับตั้งแต่การรวมเอามณฑลปัตตานีเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทยอย่างเป็นทางการ ตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน 20 ธันวาคม 2445 ชาวมาเลย์มุสลิมก็ได้มีปฏิกริยาต่อต้านในรูปของการจลาจล การจัดตั้งขบวนการลับทั้งภายในและนอกประเทศ ตลอดจนการต่อต้านอำนาจรัฐในรูปแบบต่างๆ มีพัฒนาการของกลุ่มปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง ภายใต้ชื่อกลุ่มที่หลากหลาย เช่น พูโล บีอาเอ็น บีเอ็นพีพี และรวมไปถึงกลุ่ม “ผู้ก่อการร้าย” อื่นๆ อีกจำนวนมาก เป็นต้น โดยกลุ่มเหล่านี้จะดำรงอยู่และเปลี่ยนแปลงไปตามบรรยากาศทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง (สุรินทร์ พิศสุวรรณและชัยวัฒน์ สกานันท์, 2527; วิชาญ สุขสง, 2539) ความรุนแรงที่ใช้ในการต่อสู้มีแนวโน้มที่จะสัมพันธ์กับแนวนโยบาย มาตรการและการดำเนินงานของรัฐในระดับพื้นที่ จากเดิมที่ประเมินว่าเป็นเพียงแนวคิดที่จำกัดอยู่กับบางกลุ่ม หรือเป็นเพียงขบวนการที่มีลักษณะกระจัดกระจาย เมื่อมาถึง ณ ปัจจุบัน

ได้ถูกลบล้างด้วยปรากฏการณ์การกระทำที่มีความรุนแรงเกิดขึ้นแบบรายวันอย่างต่อเนื่อง สร้างความเสียหายที่เป็นผลกระทบเป็นลูกโซ่ทั้งชีวิต ทรัพย์สิน สุขภาพจิต ความหวาดระแวงระหว่างบุคคล ฯลฯ กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบยุคใหม่ ได้พยายามสร้างความเชื่อมโยงปฏิบัติการต่อต้านอำนาจรัฐกับความเชื่อทางศาสนาและแปรเปลี่ยนเป็นพาหะทางการเมืองเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานจากประชาชน โดยจะประกาศรับรองบุคคลที่เสียชีวิตจากเหตุการณ์ปะทะกับเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งได้มีการอธิบายปรากฏการณ์นี้จากนักวิชาการท่านหนึ่งว่า “เป็นการชี้ชวนให้ชาวมาเลย์มุสลิมหรือชาวไทยมุสลิมในพื้นที่รู้สึกว่าการต่อต้านและการต่อสู้ของพวกเขาเป็นสิ่งถูกต้อง ศักดิ์สิทธิ์และพร้อมที่จะกระทำการสละชีพเหมือนผู้ตาย พวกเขาไม่กลัวอะไร เพราะชีวิตพวกเขาจะได้รับการยกย่องให้สูงขึ้น หลังจากตายไป” (อารงค์ สุทธศาสตร์, 2519) การขับเคลื่อนของกลุ่มดังกล่าวจึงมีเป้าหมายไปที่กลุ่มเยาวชนสามารถพิจารณาได้จากการใช้ข้อมูลเกี่ยวกับ “แผน 7 ชั้นของความไม่สงบ” พบว่า กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบที่เสียชีวิตและที่ถูกจับได้ส่วนใหญ่เป็นเยาวชนที่มีอายุระหว่าง 15-24 ปี (รุ่ง แก้วแดง, ออนไลน์) ซึ่งกลุ่มเยาวชนเหล่านี้ถือเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญของขบวนการกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในระดับพื้นที่ ในอันที่จะทำให้การเคลื่อนไหวต่อต้านอำนาจรัฐดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย ดังเช่นต้องการปกครองตนเองที่เต็มรูปแบบ (full autonomy) ที่ชุมชนมีส่วนร่วมกำหนดรูปแบบการบริหารในทุกมิติ ตามที่ชุมชนต้องการ แม้กระทั่งการได้มาซึ่งตัวแทนของตนที่จะมาทำการบริหารชุมชน การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ตามวิถีมุสลิม รูปแบบการจัดการศึกษา การพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม การอนุรักษ์และการพัฒนาภาษามลายู (วรวิทย์ บารู และคณะ, 2552) เป็นต้น

1.4 ศาสนา/ความเชื่อ เป็นประเด็นเชิงสังคมและวัฒนธรรมของประชาชนในระดับพื้นที่ที่มีอัตลักษณ์ต่างจากภูมิภาคอื่นของประเทศ โดยประชาชนส่วนใหญ่จะนับถือศาสนาอิสลามที่เป็นกรอบการดำเนินวิถีชีวิต

ของมุสลิมทุกคน ศาสนาเป็นวัฒนธรรมที่ใช้เป็นบรรทัดฐานในการดำเนินชีวิต อัตลักษณ์ของชาวมุสลิมในพื้นที่จึงถูกหล่อหลอมขึ้นมาจากศาสนาและวัฒนธรรมอิสลาม ตลอดจนวัฒนธรรมกลายเป็นสำคัญ (เสาวนีย์ จิตต์หมวด, 2550, 84) นั่นคือ สังคมใดถ้าผู้คนนับถือศาสนาใด พฤติกรรมของผู้คนก็จะแสดงออกให้ปรากฏตามหลักคำสอน ตามพิธีกรรมที่ยึดถือปฏิบัติ จนเป็นเอกลักษณ์ของสังคมนั้นๆ กล่าวคือ แนวคิดรากฐานของอิสลามจึงเริ่มจากเอกภาพของผู้เป็นเจ้าของ นั่นคือสรรพสิ่งและชีวิตต่างๆนั้นมาจากแหล่งกำเนิดเดียว และต่างตกอยู่ภายใต้การบริหารของอำนาจเดียว ดำรงอยู่ท่ามกลางเป็นเอกภาพ ประสานกลมกลืนเข้าด้วยกันอย่างปรารถนา เพราะฉะนั้น อิสลาม หมายถึง การยอมจำนน การอ่อนน้อม และการเชื่อฟัง อิสลามคือระบอบที่ยืนหยัดอยู่บนหลักการยอมจำนน และเชื่อฟังต่ออัลลอฮ์ ชีวิตที่เชื่อฟังอัลลอฮ์จะนำมาซึ่งสันติภาพของจิตใจ (วิโรจน์ นาคชาตรี, 2547; อบุล อลา เมาดูตี แปลโดย บรรจง บินกาซัน, 2542) ภายใต้ความเชื่อศรัทธาดังกล่าว ผู้นำทางศาสนาจึงเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างบุคคลและกลุ่มต่างๆ ที่สามารถจำแนกได้หลายระดับ โดยแต่ละระดับล้วนแล้วแต่มีบทบาทเชื่อมโยงกับชุมชนอย่างใกล้ชิด เช่น อิหม่าม คอเต็บและบิหลัน ปรากฏการณ์นี้จึงดำรงอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ค่อนข้างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเชื่อและความศรัทธาในผู้นำที่นำไปสู่การยอมรับ เชื่อในคำชี้แนะภายใต้การเชื่อมโยงกับคำสอนและหลักปฏิบัติทางศาสนา (สันติ อัลอิสรุส, 2550, 73-74) กระทั่งกลายเป็นช่องว่างหนึ่งที่อาจทำให้ประชาชนในพื้นที่ถูกชี้นำเข้าสู่ความมืดมิดและความรู้สึกต่อต้านรัฐ กระทั่งมีข้อเสนอแนะจากงานวิจัยบางเรื่องกล่าวว่า การสร้างความปรองดองหรือลดความขัดแย้งในระดับพื้นที่โดยการดึงพลังผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการนั้นถือเป็นทักษะจำเป็นพื้นฐานในการสร้างความปรองดองภายในพื้นที่ให้เกิดความเรียบร้อยได้ เพราะพลังของผู้นำที่ไม่เป็นทางการหรือเรียกอย่างหนึ่งคือผู้นำตามธรรมชาติ นั้น ถือเป็นผู้นำที่ทรงอิทธิพลมากในการ

กำหนดทิศทางของหมู่บ้าน เพราะผู้นำประเภทนี้ชาวบ้านจะเกรงใจ นอบน้อม จะฟัง และยอมรับ เช่นคนที่มาจากสายตระกูลผู้ดีเก่า ตระกูลเจ้าเก่าที่ขึ้นต้นคำว่า กู ต่วนนี้ หรือ มาจากคำว่า โต๊ะ ตะเยาะ เหล่านี้ ถือเป็นบุคคลที่ได้รับความเคารพที่สูงกว่าผู้นำที่เป็นทางการ ยิ่งผู้นำศาสนา นับตั้งแต่ บาบอ (โต๊ะครู) อูสตาซ (ครูสอนศาสนา) เจ๊ะกู (ครูสอนตาดีกา) โต๊ะอิหม่าม คอเต็บ บิลาณ (มะแอ เจ๊ะนิ, (ออนไลน์)) จะได้รับความเชื่อถือมาก ปรากฏการณ์นี้พิจารณาได้จากการกล่าวถึงสภาซุรอ อันเป็นวิถีปฏิบัติที่เชื่อมโยงกับความเชื่อทางศาสนาซึ่งถือเป็นต้นตุนทางวัฒนธรรมที่ใช้หลักการให้ชุมชนร่วมปรึกษาหารือกันโดยเริ่มต้นด้วยความบริสุทธิ์ใจเป็นที่ตั้ง สนองประโยชน์ส่วนรวม ปราศจากการพุดโกหก ให้เกียรติผู้เข้าร่วมประชุมและรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นถึงแม้จะไม่ชอบใจ และสุดท้ายคือการจบลงด้วย การยอมรับมติที่ประชุมหรือเสียงข้างมากอันเป็นข้อสรุปหรือมติเพื่อนำไปปฏิบัติในชุมชนโดยมีผู้นำทางศาสนาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญร่วมกับกลุ่มบุคคลระดับนำอื่นๆ ในชุมชน ทั้งที่เป็นผู้นำอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ (อับลูลุสโก ดินอะ, 2551; ชุมศักดิ์ นรารัตน์วงศ์, 2551, 90-91) โดยสภาดังกล่าวนี้ จะทำหน้าที่ประสาน กรณีเกิดข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทในชุมชน กระทั่งได้ทางออกและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและยังคงใช้เป็นแนวทางการพัฒนาที่นำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนในบางพื้นที่ของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันอีกทั้งยังสามารถนำไปประยุกต์เพื่อใช้ประโยชน์สำหรับการกำหนดรูปแบบการจัดการของหน่วยการปกครองระดับพื้นที่ต่อไป

1.5 กลุ่มนักรการเมืองระดับชาติ/ท้องถิ่น

การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมทางการเมืองภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ปรากฏการณ์ของกลุ่มบุคคลที่เข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะนักรการเมืองจึงมีอาจแยกจากวัฒนธรรมความเชื่ออันเป็นต้นตุนทางสังคมของชุมชน กล่าวคือ

เมื่อศาสนาคือวิถีชีวิตของคนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ร้อยละ 80 เป็นมุสลิม ความเชื่อและศรัทธาในผู้นำจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ดังที่นักวิชาการได้อธิบายไว้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นเรื่องของความ รู้สึก ความเชื่อ ทศนคติ และค่านิยมของคนเฉพาะกลุ่มที่มีความแตกต่างกันออกไปโดยผ่านจากการเรียนรู้ ปลูกฝังสะสมกันมาเป็นเวลานานหลายขั้นตอน (political socialization) (พลศักดิ์ จิระไกรศิริ, 2521, 31-32; ประทีป ปานนิล, 2533, 78-79) ส่งผลต่อความเชื่อ ค่านิยม บรรทัดฐาน ในบางครั้งค่านิยมระดับท้องถิ่น อาจส่งผลให้พฤติกรรมมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้เบี่ยงเบนไปจากปรัชญาและเจตนารมณ์ของระบบฯ ได้ เช่นการยอมรับเชื่อถือและยึดมั่นในผู้นำ ซึ่งมีผลต่อระบบความคิดและพฤติกรรมต่างๆ เพราะสิ่งเหล่านี้ถูกปลูกฝังมาตั้งแต่หน่วยสังคมระดับต้นคือครอบครัว ท้องถิ่น และสถาบันแล้วส่งผลเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ ดังผลงานวิจัยในประเทศไทยจำนวนหนึ่งได้สรุปไว้ว่า ลักษณะพื้นฐานทางครอบครัวมีอิทธิพลต่อทัศนคติ พฤติกรรมของคน (ทินพันธ์ นาคะตะ, 2534; สถาพร วัชรพาณิชย์, 2533, 35; สิทธิพันธ์ พุทธหุน, 2542) เมื่อเป็นเช่นนี้ การตัดสินใจทางการเมืองใด ๆ ที่เกิดขึ้นจึงมีโอกาสดูกำหนดโดยผู้นำภายใต้กรอบวัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยมและความศรัทธาในผู้นำพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ทำงานองเดียวกัน กล่าวคือในอดีต ประชาชนจะให้ความสนใจการเมืองน้อยมาก ข้อมูลข่าวสารที่จะรับรู้เกี่ยวกับความเป็นไปทางการเมืองจึงมีน้อย ดังนั้น การเมืองในทัศนะของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับผู้นำท้องถิ่นจะกำหนด ผู้นำท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญต่อทิศทางการตัดสินใจเลือกหรือไม่เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้ ในบางครั้งอาจมีผู้นำทางศาสนาเข้าไปมีบทบาทช่วยเหลือผู้สมัครโดยผ่านผู้นำศาสนา และคณะกรรมการมัสยิดบางแห่ง จากปรากฏการณ์ที่ผ่านมา ผู้ประสงค์จะลงสมัครเลือกตั้งระดับชาติ จะทิ้งหรือละเลยผู้นำท้องถิ่นที่มีอิทธิพลไม่ได้เด็ดขาด

เนื่องจากว่า การได้มาซึ่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องอาศัยบุคคลเหล่านี้ในการควบคุมการหาเสียงจากชาวบ้าน บางครั้ง ถึงแม้ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนจะรู้ว่า ผู้นำที่ตนขอให้ช่วยเหลือ นั้น มีส่วนพัวพันกับกลุ่มขบวนการผู้ก่อการร้าย แต่เพื่อประโยชน์ในการได้รับเลือกตั้ง ก็ยังต้องเข้าไปขอความช่วยเหลือ ซึ่งจะพบได้ แม้แต่การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อกลับไปพิจารณาถึงแนวปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา มักจะกำหนดแนวทางการเข้าถึงระดับพื้นที่ด้วยการพยายามเข้าถึงผู้นำศาสนาและผู้นำท้องถิ่น โดยการจัดอบรมหรือการศึกษาดูงานในส่วนกลาง กระทั่งก่อให้เกิดปฏิกริยาเชิงลบจากชาวไทยมุสลิมบางส่วนด้วยเห็นว่า เป็นความพยายามของรัฐในอันที่จะทำให้อัตลักษณ์ของคนในพื้นที่เจือจางไป (สุรินทร์ พิศสุวรรณ และชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2527, 46) หรือในการปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐในระดับนำ การได้เข้าไปทำความรู้จักกับผู้นำจะช่วยให้มีความราบรื่นในการปฏิบัติภารกิจมากขึ้น เป็นต้น ด้วยสภาพอิทธิพลของผู้นำท้องถิ่นเช่นนี้อาจจะไม่แตกต่างไปจากภาพรวมของประเทศ แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริง บางประการ พบว่ามีเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ผู้นำมีอิทธิพลต่อประชาชนระดับพื้นที่มากกว่าพื้นที่อื่นของประเทศไทย กล่าวคือ จากการที่ประชาชนที่เป็นชาวไทยมุสลิมมีภาษาถิ่นเฉพาะ และมีจำนวนไม่น้อยในอดีต ที่ต้องติดต่อขอบริการภาครัฐแต่ไม่สามารถติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานภาครัฐได้ จำเป็นต้องอาศัยผ่านผู้นำเป็นตัวกลาง ก่อให้เกิดมีบุญคุณต่อกัน (สันติ อัลอิตรูส, 2550, 73-75) ดังนั้น ผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนและวิถีชีวิตประจำวัน (อังคณา บุญสิทธิ์, 2531, 49; นิคม สุวรรณรุ่งเรือง, 2531, 3) เป็นบทบาท ที่มีอิทธิพลในลักษณะผสมผสานระหว่างวิถีปฏิบัติทางศาสนาและการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่เชื่อมโยงกับพฤติกรรมทางการเมืองและสถานการณ์ในพื้นที่

1.6 นโยบายรัฐบาลไทยไม่สอดคล้องกับปัญหา

การจะกำหนดนโยบายที่มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหา นั้น นอกเหนือจากข้อมูลที่เป็นสภาพข้อเท็จจริงในระดับพื้นที่แล้ว การอาศัยองค์ความรู้ในเชิงทฤษฎีมาเป็นฐานในการวิเคราะห์ภายใต้การเชื่อมโยงสาเหตุ-แนวทางแก้ไขด้วยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและสถานการณ์ระดับพื้นที่ที่เกิดขึ้นมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลง (dynamic) ตลอดถึงมีพัฒนาการไปอย่างไร ประการสำคัญก็คือสามารถนำไปสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้อง การเตรียมทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างสมดุลลดความซ้ำซ้อนของงาน ประการสำคัญก็คือการเปิดโอกาสให้กลุ่มเป้าหมายนโยบายได้เข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจพิจารณาการดำเนินงานระดับปฏิบัติเพื่อปรับปรุงนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม (Sabatier and Mazmanian, 1980; อาคม ใจแก้ว, 2533) การกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้หลายยุคสมัย จะพบว่าเกิดขึ้นภายใต้ความต้องการระดับรัฐบาลเป็นหลักและขาดความต่อเนื่อง ดังเช่น การกำหนดนโยบายของรัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้น มีผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายที่มีความสัมพันธ์กับระดับความรุนแรงของสถานการณ์ในระดับพื้นที่ โดยการเปรียบเทียบแต่ละรัฐบาลกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นสามารถนำมาชี้ให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมและค่อนข้างชัดเจน (กฤตยา อาชวนิจกุล, กุลภา วจนสาระ และ หทัยรัตน์ เสียงดัง, (ออนไลน์); ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, (ออนไลน์) กล่าวคือ ในสมัยจอมพลป. พิบูลสงคราม โดยเฉพาะการประกาศนโยบายรัฐนิยม 12 ฉบับ พระราชบัญญัติบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ.2483 พระราชกำหนดวัฒนธรรมซึ่งประชาชนชาวไทยต้องปฏิบัติตาม พ.ศ.2484 จนถึงการจัดตั้งสภาวัฒนธรรมแห่งชาติใน พ.ศ.2485 และการใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย

ครอบครัวและมรดกแทนกฎหมายอิสลาม ล้วนสร้างความรู้สึกแปลกแยกแตกต่างให้กับคนต่างชาติพันธุ์ในประเทศอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นระเบียบที่ออกมาควบคุมและกำหนดวิถีการดำเนินชีวิต กำกับพฤติกรรมประจำวันของผู้คนในหลายด้าน ทั้งยังกำหนดบทลงโทษหากฝ่าฝืน ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนชื่อนามสกุลให้เป็นแบบไทยให้เรียนและสื่อสารด้วยภาษาไทย ห้ามใช้ภาษามลายูในการติดต่อราชการ ห้ามเรียนคัมภีร์อัลกุรอาน ส่งเสริมการนับถือพุทธศาสนา กำหนดการแต่งกายแบบสุภาพชนที่ต้องสวมหมวก ใส่ถุงเท้าและรองเท้า ห้ามสวมโลงรง ห้ามใช้ผ้าคลุมศีรษะ และห้ามกินหมาก เป็นต้น ข้อกำหนดต่างๆ นี้ ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ทำให้ชาวมลายูมุสลิมรู้สึกถูกจำกัดเสรีภาพ บังคับให้ปรับเปลี่ยนจารีตของตัวเองเพื่อที่จะเป็นไทย และยังสะสมความรู้สึกไม่พอใจในหมู่ชนมากขึ้น เนื่องจากการใช้กฎหมายโลกมากำกับแบบแผนชีวิตที่เคยดำเนินไปอย่างเคร่งครัดภายใต้กฎหมายอิสลาม ซึ่งหลายอย่างเป็นวิถีปฏิบัติที่ขัดกับหลักศรัทธาทางศาสนาและวัฒนธรรมอิสลามอย่างสิ้นเชิง ยิ่งกว่านั้น รัฐบาลยังได้ออกนโยบายด้านต่างๆ สำหรับชาวมลายูมุสลิม ได้แก่ การให้หยุดราชการในวันศุกร์ สนับสนุนการศึกษาใช้หลักสูตรพิเศษสอนภาษามลายูและศาสนาในโรงเรียนชั้นประถม ฯลฯ แต่ก็ได้ไม่ได้ทำให้ความตึงเครียดของสถานการณ์ขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้น้อยลงแต่อย่างใด ยังคงมีการสังหารชาวมุสลิมโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจทหาร นำไปสู่การชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาลในช่วง พ.ศ.2518-2519 และยังคงการจับกุมดำเนินคดีด้วยข้อหาบ่อนทำลายชาติ แบ่งแยกดินแดนอยู่เสมอมา เช่น การจับกุมหะยีอาหมีน โต๊ะมีนา ลูกชายคนที่ 2 ของหะยีสุหลงในปี 2504 จับกุมครูเปาะสุ วาแมติซากับพวกอีก 28 คนในข้อหากบฏแบ่งแยกดินแดนในปี 2518 เป็นต้น

รัฐบาลในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ที่แม้จะกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นด้านหลัก แต่ก็ยังคงดำเนินนโยบายผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมต่อชนกลุ่มน้อย ผ่านโครงการ

พัฒนาต่างๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ว่าจะเป็นโครงการพัฒนาการศึกษา ออกกฎหมายให้ป้อนะลดบทบาทเป็นเพียงโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม กำหนดหลักสูตรเป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ ยกเลิกการเรียนภาษามลายู เปลี่ยนโครงสร้างประชากรด้วยการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นโครงการนำพลเมืองจากภาคต่างๆ โดยเฉพาะอิสานเข้าไปตั้งถิ่นฐาน ทั้งที่ชาวมุสลิมในพื้นที่ไม่ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินแต่อย่างใด และลักษณะใช้ความรุนแรงในลักษณะตาต่อตาฟันต่อฟัน ยังคงเกิดขึ้นเป็นระยะๆ มิเคยหยุดสืบเนื่องมาจนปัจจุบันนับตั้งแต่ที่รัฐสยามพยายามกลืนอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของพวกเขาให้กลายเป็นไทย เพียงเพราะอยู่ในผืนดินที่ขีดแบ่งความเป็นประเทศให้กับผู้คนซึ่งไม่สามารถใช้แบ่งแยกอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์วัฒนธรรมได้ ความพยายามทำให้เป็นหนึ่งเดียวกันดังกล่าว ดูเหมือนจะยิ่งแยกชาวมลายูมุสลิมให้ห่างไปมากยิ่งขึ้น และยังกลายเป็นการก่อการที่รุนแรงมากขึ้น

สมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้กำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาขบวนการแบ่งแยกดินแดนและขบวนการก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยแนวทางการบริหารที่ประกอบด้วยยุทธศาสตร์สำคัญ 3 ประการคือ 1) การปรับเปลี่ยนการทหารไปสู่ยุทธการทางการเมืองและการเจรจา 2) การพัฒนาท้องถิ่นตามวิถีชาวบ้าน นำโครงการพัฒนาตามแนวทางพระราชดำริมาใช้อย่างจริงจัง เข้าไปช่วยฟื้นฟูวิถีชีวิตจัดเรื่องของอาชีพ จัดเรื่องของการศึกษาอย่างซ้ำๆ ให้เป็นทางเลือกใหม่ และ 3) การยอมรับวัฒนธรรมท้องถิ่นให้ท้องถิ่นมีสิทธิในการเลือกวิถีชีวิตของตนเอง (ปณิธานวิธานายากร, 2548) นอกจากนั้นได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่โดยคำนึงถึงความยุติธรรมมากขึ้น เช่น สะสางปัญหาการอุ้มฆ่า เปิดเวทีการแสดงข้อคับข้องใจของชาวมุสลิม ปรับทัศนคติและขจัดปัญหาอุปสรรคทุกรูปแบบในวงราชการ และจัดตั้งกองบัญชาการผสม

พลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท.43) มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ รวมทั้งคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/23 ที่มีแนวคดียอมรับการดำรงอยู่ของอีกฝ่าย ลดเงื่อนไขที่สร้างความอยุติธรรมต่างๆ ในสังคมเพื่อไม่ให้พลังการสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ขยายวงกว้างออกไป และยอมรับอดีตศัตรูให้เป็นผู้หลงผิดเท่านั้น เป็นการปฏิบัติต่อศัตรูในฐานะมิตร แนวทางปฏิบัติงานด้านการเมืองควบคู่ไปกับการปฏิบัติงานด้านการทหาร และการผนึกกำลังระหว่างพลเรือน ตำรวจ ทหาร ทำให้เหตุการณ์ลดความรุนแรงลงมาก แม้จะมีเหตุการณ์ไม่สงบเกิดขึ้นบ้างเป็นระยะๆ ก็ตาม

นอกจากนั้น ความไม่ต่อเนื่องในการกำหนดนโยบาย และการดำเนินงานของรัฐบาล (รอดิยะห์ กอแม็ง, 2551, 197) ประกอบกับสภาพปัญหาที่มีรากฐานจากความเชื่อค่านิยมภายใต้กรอบของศาสนาวัฒนธรรมสภาพปัญหาด้านเศรษฐกิจคือ ความยากจน การว่างงานที่เชื่อมโยงกับสถานการณ์ด้านสังคมคือปัญหาระบบการศึกษา (อาคม ใจแก้ว, 2543) กระทั่งนำมาสู่การกระทำที่รุนแรงในระดับพื้นที่โดยมีเครื่องมือที่เป็นองค์ประกอบเสริมอัน เช่น ยาเสพติด ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ดังนั้นเมื่อมีนโยบายรัฐที่ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ขาดความต่อเนื่อง บางครั้งจึงกลับกลายเป็นตัวเร่งให้สถานการณ์ระดับพื้นที่ที่มีความอ่อนไหว ยากแก่การประสานเพื่อสร้างความเข้าในการอยู่ร่วมกันอย่างสงบและสันติ จากปรากฏการณ์ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อนเชื่อมโยงกันในหลายประเด็น ทั้งพื้นที่และสาระของปัญหาที่นำไปสู่ความจำเป็นที่ต้องกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างครอบคลุมทุกประเด็น ดังนั้น การกำหนดนโยบายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องมีความชัดเจนและต่อเนื่องสู่ออนาคต การวางนโยบายเชิงกลยุทธ์จึงต้องเป็นแบบที่สอดคล้องกับสถานการณ์ (matching strategy to situation) ทั้งรุกและรับทุกสถานการณ์ (offensive strategies and defensive strategies) นั่นก็คือ รัฐจะต้อง

กำหนดนโยบายพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ค้ำนึ่งถึงอดีต ปัจจุบัน และเพื่ออนาคตอย่างต่อเนื่องภายใต้บริบทที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกพื้นที่อย่างแม่นยำสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

1.7 ความยากจน เป็นข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งที่ว่าปัญหาด้านเศรษฐกิจอันได้แก่ปัญหาความยากจนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาพื้นฐานและเรื้อรังมาตั้งแต่อดีตกระทั่งปัจจุบัน กล่าวคือ เมื่อพิจารณาข้อมูลช่วงปี พ.ศ.2545-2546 จะพบว่าเศรษฐกิจของพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่เข้มแข็งนัก การขยายตัวอยู่ในระดับต่ำกว่าพื้นที่อื่นๆ โดยรวมของประเทศไทย ปัญหาที่เกิดขึ้นมีผลสืบเนื่องมาจากความตกต่ำในภาคเกษตร กระทั่งทำให้พื้นที่ดังกล่าวนี้ติดอันดับ 1-4 ของจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนมากที่สุด ในภูมิภาค นอกจากนั้น ตั้งแต่ปี 2533 ถึง 2546 นั้นยังพบว่า มีผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัวต่ำกว่าที่ปรากฏในจังหวัดภาคใต้ และพื้นที่อื่นของประเทศ โดยมีจำนวนคนจนสูงถึง 311,500 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 47.6 ของคนจนทั้งภูมิภาค ยิ่งไปกว่านั้น ยังเป็นพื้นที่ที่มีการกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันสูง (คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ, 2549) โดยประเมินจากข้อมูลเส้นความยากจน (poverty line) ซึ่งวัดจากรายได้ต่อคนต่อเดือน ปรากฏการณ์นี้ได้เกิดขึ้นนับตั้งแต่ประเทศไทยได้เข้าสู่ยุคของการพัฒนาที่มุ่งความทันสมัยด้วยการแสวงหาเงินตราและกระแสบริโภคนิยมได้นำสังคมมาสู่ความไม่ไว้วางใจกัน ต่างคนต่างอยู่ เกิดความหวาดระแวงที่เปรียบเสมือนคลื่นใต้น้ำที่คอยกัดเซาะความสมานฉันท์ของคนในดินแดนแห่งนี้ (วิโชคจรูญโรจน์, 2548) และที่มาของสถานการณ์ดังกล่าวยังสามารถพิจารณาได้จากข้อมูลระดับรายได้ของครัวเรือนนอกเขตเทศบาล จำแนกตามระดับรายได้ต่อครัวเรือนต่อปีที่ค่อนข้างต่ำ เฉพาะอย่างยิ่ง การขาดโอกาสทางการศึกษาในกลุ่มเยาวชน จึงเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญประการหนึ่งว่า การก่อเหตุต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดย

กลุ่มบุคคลหรือเยาวชนส่วนหนึ่งนั้น ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนก็คือสภาพความยากจนระดับครัวเรือน และเมื่อไปผนวกกับภาวะ การว่างงานและระบบการศึกษา (อาคม ใจแก้ว, 2540; รอดียะห์ กอแม็ง, 2551, 199) ที่เป็นอยู่ จึงยิ่งทำให้สาเหตุส่วนนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งประการหนึ่งที่น่าไปสู่การเกิดปัญหาความไม่สงบระดับพื้นที่ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในประเด็นขบวนการแบ่งแยกดินแดน

1.8 ความไม่ยุติธรรมในการปฏิบัติงานของข้าราชการต่อประชาชน ข้าราชการระดับล่างจะเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งประการหนึ่งในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งในที่นี้จะพิจารณาองค์ประกอบย่อยที่สำคัญ 3 ประการ คือ ความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริง และการปรับตัว (Bryant and White, 1982, 181; Lipsky, 1980, 27-28 อ้างถึงใน อาคม ใจแก้ว, 2533; 2538) ภายใต้เงื่อนไขการปฏิบัติงานอยู่ในระดับพื้นที่ใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมายนโยบายมากที่สุด เพราะฉะนั้นในภาวะเช่นนี้ข้าราชการระดับปฏิบัติจึงมักจะประสบกับสภาพแวดล้อมที่กลายเป็นเงื่อนไขการทำงานหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป้าหมายของหน่วยงานที่สังกัดนั้น อาจจะมีหลายอย่างหรือบางครั้งก็ไม่มีชัดเจนก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน ความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายต่อบริการของรัฐที่มีมากขึ้นเรื่อยๆ ความร่วมมือของประชาชนกลุ่มเป้าหมายในการปฏิบัติงานนั้นมักจะเกิดขึ้นได้ยาก และทรัพยากรไม่สอดคล้องหรือไม่เหมาะสมกับภาระงานที่รับผิดชอบ เป็นต้น ความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริง และการปรับตัวอย่างเหมาะสมเพื่อลดเงื่อนไขความไม่ยุติธรรมในการปฏิบัติงานของข้าราชการต่อประชาชนให้ได้ในระดับหนึ่งหรือ ไม่มีปรากฏอีกต่อไปโดยสิ้นเชิง สภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการระดับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในอดีตเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาจะมีหลายลักษณะ ดังเช่นการระบุของชมรมไทยมุสลิมภาคใต้ในอดีตไว้หลายประการคือ 1) การไม่ปฏิบัติงานอย่างตรงไปตรงมาโดยถือความสุจริตและ

ความเที่ยงธรรมเป็นหลักและอาศัยตำแหน่งหน้าที่หาประโยชน์ใ้สตนโดยวิธีการพลิกแพลงต่างๆ นานา 2) มีความลำเอียงในการปฏิบัติงานโดยปฏิบัติต่อชาวไทยที่นับถือศาสนาพุทธอย่างเห็นอกเห็นใจ แต่ปฏิบัติต่อชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามหรือชาวไทยมุสลิมอย่างเข้มงวดกวดขัน ไม่มีการอะลุ่มอล่วยผ่อนผันผ่อนยาว 3) ข้าราชการบางคนไม่เข้าใจในศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของชาวไทยมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ 4) ข้าราชการบางกลุ่มพยายามให้ร้ายและกล่าวหาประชาชนอย่างไม่เป็นธรรม เป็นต้น (ปิยนาค บุญนาค, 2547; รอดิยะห์ กอแม็ง, 2551, 194-195) ประเด็นเงื่อนไขความไม่ยุติธรรมในการปฏิบัติงานของข้าราชการต่อประชาชน มักจะปรากฏจากผลการศึกษาวิจัย ที่สอดคล้องต้องกัน มีข้อสรุปทำนองเดียวกัน กระทั่ง ในยุคสมัยหนึ่งคณะรัฐมนตรีได้ออกคำสั่งเรื่องการคัดเลือก ข้าราชการไปปฏิบัติราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีลักษณะ 1) ควรจะเป็นมุสลิมที่ดี และควรพูดภาษาท้องถิ่นได้ 2) หากมิใช่มุสลิมก็ควรจะสามารถใช้ภาษาท้องถิ่นได้ 3) กรณีที่ข้าราชการผู้นั้นมิได้เป็นคนไทยมุสลิมและไม่อาจพูดภาษามลายูได้ ก็ควรเป็นคนที่มีจริงใจและมีคุณงามความดี อีกทั้งมีความเข้าใจในขนบธรรมเนียมท้องถิ่นอย่างเพียงพอ เป็นต้น (สุรินทร์ พิศสุวรรณ และชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2527) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่มีการประกาศนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 มาใช้ เนื่องจากให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น เช่น เจ้าหน้าที่สามารถนำตัวผู้ต้องสงสัยมาควบคุมและสอบถามข้อมูลได้ โดยยกเว้นหลักทั่วไปของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ถึงแม้เป็นปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่และบุคลากรภาครัฐเพื่อทราบถึงข้อมูลโครงสร้างการก่อการร้ายและเพื่อควบคุมสถานการณ์ที่ลุกลามขยายตัวมากยิ่งขึ้น จึงกลายเป็นดาบสองคม ที่ด้านหนึ่งกลับกลายเป็นการสร้างเงื่อนไขความไม่เป็นธรรมจากภาครัฐ (คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ, 2549) สถานการณ์ที่เกิดขึ้น

ในบริบทที่มีพื้นฐานจากความขัดแย้งเชิงประวัติศาสตร์ผ่านกระบวนการสังคมนิยม (socialization processes) ของระบบสถาบันทางสังคม เช่นครอบครัว ศาสนาและการศึกษาผนวกกับการเป็นชุมชนที่มีความเหนียวแน่นทางสังคมสูง (cohesiveness) ภายใต้ความเป็นมุสลิมที่ต้องมีความเข้าใจต่อหลักคำสอนของศาสนาอิสลาม เพราะมุสลิมมีหลักคิดที่ว่า อิสลามคือธรรมเนียมและรูปแบบการดำเนินชีวิตของมุสลิมทุกคน ไม่สามารถแยกเรื่องของอาณาจักรออกจากเรื่องของศาสนจักรได้ กล่าวคือมุสลิมต้องรับรู้และรับผิดชอบในเรื่องของศาสนา และเรื่องทางสังคมโดยแยกออกจากกันไม่ได้ และการอ้างอิงเหตุผลใดๆ จะใช้อัล-กุรอาน และอัล-หะดีษเป็นบทสรุปของปัญหาและเหตุผล และเป็นกรอบในการดำเนินชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย (บันทิตย์ สะมะฮูน และคณะ, ออนไลน์) ดังนั้น ชาวมุสลิมเป็นกลุ่มที่มีศาสนานิยมสูงและถือว่ามาตรฐานที่กำหนดโดยศาสนานั้นมีความเด็ดขาด (อารงค์ สุทธาสาสน์, 2520) ทำให้ชาวมุสลิมไม่ว่าอยู่ในที่ใด จะมีความรู้สึกผูกพันดูจพี่น้องกัน ย่อมช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (ปิยนาค บุญนาค, 2547) ด้วยหลักของการแสดงตนดังกล่าว การสร้างความขัดแย้งหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมกับกลุ่มหนึ่งย่อมมีโอกาสขยายผลไปสู่กลุ่มอื่นๆที่เป็นมุสลิมด้วยกันได้

จากปัญหาที่สำคัญดังกล่าว จึงนำมาสู่สถานการณ์ความไม่สงบในระดับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ค่อนข้างรุนแรงในปัจจุบันทั้งรูปแบบและความถี่ที่กล่าวไปแล้วนั้น พบว่า แต่ละประเด็นปัญหาที่สำคัญเหล่านั้นมีความเกี่ยวเนื่องทับซ้อนกันและกันทั้งเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา ฯลฯ นำไปสู่ปรากฏการณ์ของความไม่สงบที่มีอาจแยกส่วนดำเนินการ แต่ต้องแก้ไขแบบองค์รวม ดังนั้น การจัดระบบหรือองค์ประกอบการบริหารจัดการด้วยหลักการกระจายอำนาจจึงเป็นแนวทางสำคัญยิ่งประการหนึ่ง ในอันที่จะเข้าไปเป็นกลไกที่ยังมิให้ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวยุติลงมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็จะเป็นกลไกที่เสริมสร้างสันติสุขให้กับจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังรายละเอียดที่จะนำเสนอ

จากผลการศึกษาในส่วนของโครงสร้างการบริหารที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

2. การจัดโครงสร้างการบริหาร รูปแบบและโครงสร้างการบริหารที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ (ดูรายละเอียดในอาคม ใจแก้ว กอบพร พสุนธราธรรม และจรัสศรี สุวลักษณ์, 2551, บทที่ 4-5) ภายใต้สภาพปัญหาและความซับซ้อนของเงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังที่กล่าวไปแล้ว อาจพิจารณาได้จากองค์ประกอบดังต่อไปนี้

2.1 โครงสร้างภายนอกที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรระดับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กับรัฐบาลที่เป็นรูปแบบการจัดองค์การ มีทางเลือก 3 รูปแบบ คือ รูปแบบองค์การบริหารในพื้นที่ปฏิบัติหน้าที่แบบเอกประสงค์หรือทุกกิจกรรมได้ภายใต้กรอบนโยบายและการควบคุมของรัฐ รูปแบบองค์กรระดับพื้นที่ปฏิบัติหน้าที่และบริหารงานได้บางส่วนและบางส่วนดำเนินการโดยรัฐบาลโดยตรงหรือโดยหน่วยงานอื่นของรัฐในระดับพื้นที่ รูปแบบที่องค์การบริหาร 3 จังหวัดปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระจากส่วนกลางทั้งนโยบาย งบประมาณ บุคลากรและการ ปฏิบัติที่อาจพิจารณาได้ในระยะยาวเมื่อมีเงื่อนไขเอื้ออำนวยให้ดำเนินการได้ สำหรับวัตถุประสงค์การจัดองค์การควรกำหนดวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการคือ เพื่อประสานการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในภาพรวมและเพื่อสร้างความมั่นคงระดับพื้นที่ การกำหนดวัตถุประสงค์จึงควรปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพและลักษณะปัญหาหลักๆ ที่เกิดขึ้น อีกทั้งยังเป็นเงื่อนไขที่มีความเชื่อมโยงสู่นาคต และนำไปสู่การบรรลุผลการดำเนินงานในระยะยาวต่อไป

ผู้บริหารสูงสุดขององค์การบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ สามารถพิจารณาจากฝ่ายใดก็ได้คือ ฝ่ายปกครอง นักการเมือง ผู้นำศาสนา (โต๊ะครู อิหม่าม คอเต็บ บิลาน) ทหาร ตำรวจหรือนักธุรกิจ วิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารสูงสุดขององค์การบริหาร 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าวกำหนดได้ 3 ทางเลือก คือ สรรหาโดยผ่าน

จากหน่วยงานองค์กรภาครัฐและเอกชนระดับพื้นที่ โดยรัฐบาลแต่งตั้ง และประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัดเลือกตั้งโดยตรง อำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารสูงสุดในองค์การบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีให้ 3 ทางเลือกเช่นกันคือ ได้รับมอบอำนาจการตัดสินใจจากนายกรัฐมนตรีและสั่งการผ่านผู้บริหารสูงสุดในองค์การบริหาร 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีอำนาจตัดสินใจ สั่งการได้โดยอิสระแบบเบ็ดเสร็จและครอบคลุมกิจการพลเรือน ตำรวจ ทหารและการต่างประเทศมีอำนาจตัดสินใจสั่งการได้แบบเบ็ดเสร็จ

2.2 โครงสร้างฝ่ายต่างๆ ระดับปฏิบัติมีส่วนราชการฝ่ายต่างๆ อาจเทียบระดับเท่ากอง ประกอบด้วย 10 ด้านคือ ด้านการศึกษา ด้านพัฒนาทางเศรษฐกิจ ด้านเยาวชนและครอบครัว ด้านวัฒนธรรม ศาสนาและภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านยาเสพติด ด้านป้องกันฝ่ายปราบปราม ด้านข้อมูล/ข่าวสาร ด้านปฏิบัติการจิตวิทยามวลชนและประชาสัมพันธ์ ด้านความมั่นคงและจิตวิทยา ด้านปฏิบัติการทางการเมือง หน่วยงานระดับกองเหล่านี้จะทำงานระดับปฏิบัติประสานไปยังระดับจังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละแห่งเป็นตัวเชื่อมขับเคลื่อนกิจกรรมให้บูรณาการสู่ระดับพื้นที่คืออำเภอ ตำบล และหมู่บ้านอย่างเป็นรูปธรรมตามวัตถุประสงค์องค์กร

2.3 การบริหารงานบุคคลและงบประมาณ การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหาร 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทางเลือกแรกคือยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐบาล ได้แก่ การควบคุมดูแลในประเด็นต่างๆ ตามลำดับ คือการกำหนดกฎระเบียบของหน่วยงาน การพิจารณาให้ความดีความชอบการโอนย้าย การแต่งตั้ง และการคัดเลือก ส่วนอีกทางเลือกหนึ่งคือ การให้อิสระด้านการบริหารบุคคลทุกด้านซึ่งจากผลการศึกษายังได้รับความสำคัญน้อยและคงต้องอาศัยข้อพิจารณาในรายละเอียดอีกมากเช่นเดียวกับความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างอำนาจการตัดสินใจขององค์กรกับส่วนกลางดังที่กล่าวไปแล้ว และภายใต้

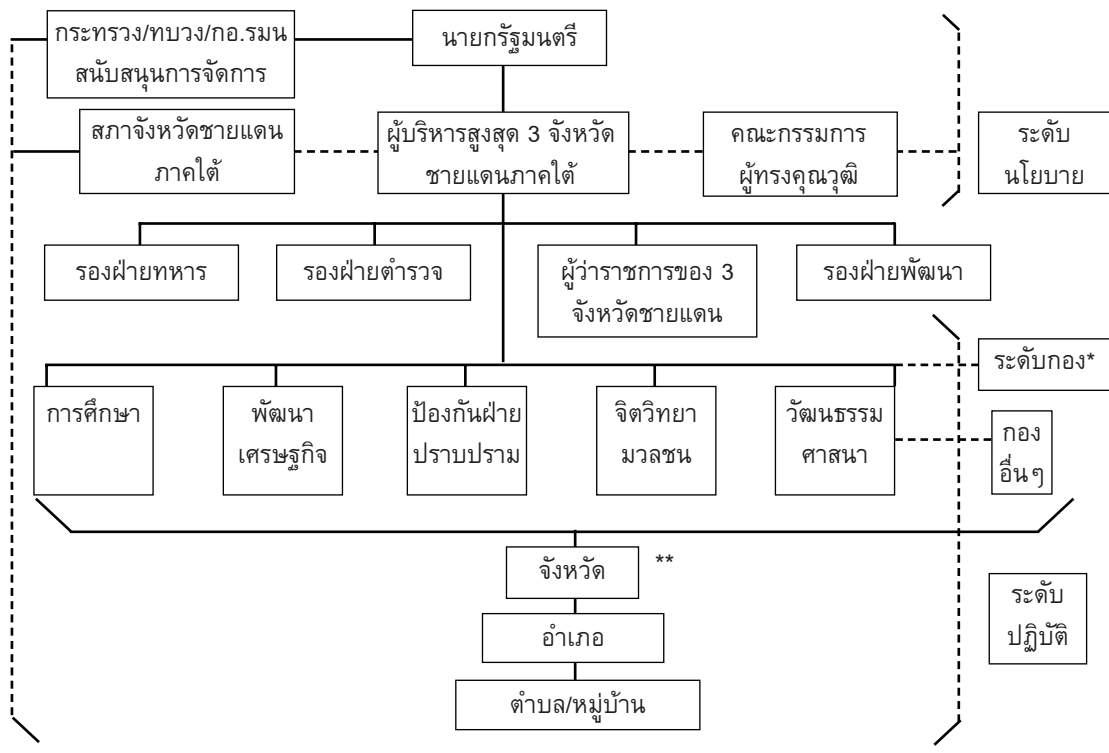
ทางเลือกดังกล่าวจึงต้องมีการจัดตั้งฝ่ายการบริหารงานบุคคลหรือการบริหารทรัพยากรมนุษย์อีกฝ่ายหนึ่งในองค์กร (อาคม ใจแก้ว, 2541) ที่มีหน้าที่รวมถึงการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์กร (performance based) เพื่อนำไปสู่การเป็นองค์กรที่มีการจัดการแบบคุณภาพ (TQM) และตรวจสอบได้อย่างโปร่งใส อย่างไรก็ตามคุณสมบัติของข้าราชการ/บุคลากรที่ควรได้รับการคัดเลือกให้ปฏิบัติงานในองค์กรระดับพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ต้องให้ความสำคัญมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ ความซื่อสัตย์สุจริต มีความยุติธรรม และเข้าใจประเพณีวัฒนธรรมของท้องถิ่น การควบคุมการคลัง/งบประมาณขององค์กรบริหาร 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลควรดำเนินการโดยการให้อิสระด้านการคลัง/งบประมาณ แต่อยู่ภายใต้ควบคุมตรวจสอบของรัฐบาลเป็นทางเลือกแรก และการจัดสรรงบประมาณให้ตามกรอบนโยบายปกติปัจจุบันเป็นทางเลือกที่สอง ส่วนการให้อิสระด้านการคลัง/งบประมาณนั้น ยังเป็นทางเลือกสุดท้ายที่เชื่อมโยงกับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับการจัดองค์กรระดับพื้นที่ดังที่กล่าวไปแล้ว และภายใต้ทางเลือกดังกล่าวทำนองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการบริหารทรัพยากรมนุษย์ นั่นคือการจัดตั้งฝ่ายคลังและงบประมาณเพิ่มขึ้นอีกฝ่ายหนึ่งเช่นกัน

ข้อเสนอแนะรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อพิจารณาภายใต้แนวคิดทฤษฎี ผลการศึกษาทั้งจากการสำรวจ (explanatory-survey) และการให้ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ (ethnographic delphi futures research) เงื่อนไขของบริบทและสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง (contextual environments) (ดูรายละเอียดในอาคม ใจแก้ว กอบพร พสุนธรธรรมและจรัสศรี สุวลักษณ์, 2551, บทที่ 3 และบทที่ 5) รูปแบบการบริหารที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นการจัดองค์กรระดับพื้นที่ ที่ต้องเชื่อมโยงกับ

หลักศาสนา กล่าวคือ ในการบริหารหรือการปกครองของผู้นำ อิสลามถือว่าเป็นตัวแทนของพระเจ้า จำเป็นต้องนำหลักการที่สำคัญคือหลักการ “ซารีอะฮ์” อันว่าด้วย “ซุรอ” ซึ่งเป็นระบบที่ต้องการให้ประชากรมุสลิมมาปรึกษาหารือร่วมกันในการวินิจฉัยประเด็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นและจะต้องตัดสินใจที่วางอยู่บนพื้นฐานแห่งความยุติธรรมเพื่อป้องกันการใช้อำนาจปกครองที่อยู่ดิ้นรนขึ้นในทางการเมือง (มุฮัมมัดซาคี เจ๊ะหะ, 2551, 50-53; สามารถ ทองเผื่อ, 2551, 15-17) ในที่นี้จึงกำหนดให้มีสภาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นองค์ประกอบสำคัญของโครงสร้างการบริหารองค์กร อาจกำหนดให้สภาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีผู้แทนจากคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด ผู้แทนจากสถาบันทางสังคมจำนวนหนึ่ง การคัดเลือกผู้แทนคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด โดยให้คณะกรรมการเลือกกรรมการด้วยกันเองเป็นประธาน รองประธานกรรมการ เลขานุการ และตำแหน่งอื่นตามความจำเป็น แนวทางการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาอาจมีได้ดัง เช่น 1) ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับศาสนาอิสลามต่อสภาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2) กำกับดูแลการปฏิบัติงานของสภาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 3) ส่งเสริมนโยบายและแผนการพัฒนา ตลอดถึงกิจกรรมที่ไม่ขัดต่อบัญญัติแห่งศาสนาอิสลามและ 4) กำกับดูแลการคัดเลือกคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาระดับท้องถิ่น เป็นต้น สำหรับโครงสร้างการบริหารองค์กรโดยภาพรวม สามารถนำเสนอได้ตามแผนภูมิ 1

จากรูปแบบดังกล่าว เป็นระดับการจัดองค์กรที่ฐานะเทียบเท่ากรม ประกอบด้วยผู้บริหารสูงสุดที่มีตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี/หรือรองปลัดกระทรวงขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี วิธีการได้มาอาจกระทำได้ 2 วิธีคือ โดยการแต่งตั้งจากรัฐบาลดังที่ได้ดำเนินการมาจากอดีตกระทั่งปัจจุบัน ในระยะยาวอาจจะได้มาโดยการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงนอกจากตัวผู้บริหารสูงสุดแล้วจะประกอบด้วยรองฝ่ายต่างๆ คือ ทหารที่



แผนภูมิ 1 โครงสร้างการบริหารองค์กรพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

หมายเหตุ

*ระดับกองประกอบด้วย 10 ด้านคือ ด้านการศึกษา ด้านพัฒนาทางเศรษฐกิจ ด้านเยาวชนและครอบครัว ด้านวัฒนธรรม ศาสนาและภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านยาเสพติด ด้านป้องกันฝ้ายปราบปราม ด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านปฏิบัติการจิตวิทยามวลชนและประชาสัมพันธ์ ด้านความมั่นคงและจิตวิทยา ด้านปฏิบัติการทางการเมือง

**ในกรณีที่เป็นการจัดองค์กรบริหารระดับพื้นที่ที่เป็นอิสระจากส่วนกลางการบริหารราชการส่วนภูมิภาค/ท้องถิ่น อาจต้องมีการจัดระเบียบการบริหารใหม่

ดูแลความมั่นคง ตำรวจ ผู้ว่าราชการ 3 จังหวัด (ประสาน การปฏิบัติระดับพื้นที่และอาจเพิ่มเป็น 5 จังหวัด คือ สงขลา กับ สตูล) และฝ้ายพัฒนา การบริหารงานจะได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงทบวงกรมต่างๆ โดยเฉาะอย่างยิ่ง กอ.รมน. ที่ดูแลด้านความมั่นคง ในขณะที่เดียวกัน การบริหารงานขององค์กร ยังมีสภาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มาจากผู้แทนที่เป็นผู้นำทางศาสนา กับผู้แทนสถาบันทางสังคมระดับจังหวัดกับคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ประกอบด้วยบุคคลจำนวนหนึ่ง ที่อาจมาจากการเลือกตั้ง/หรือสรรหาจากระดับพื้นที่เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำการบริหารงานในเชิงวิชาการ

ตัวแบบการบริหารและการประยุกต์ใช้ประโยชน์

เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรบริหารพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้รูปแบบที่นำเสนอ บรรลุเป้าหมายและมีผลการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม พิจารณาได้จากองค์ประกอบดังนี้

1. การกำหนดเป้าหมาย จำแนกได้ 2 ระดับ คือ

1.1. ระยะสั้นหรือเร่งด่วน จำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติองค์กรบริหารพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอาจยกฐานะให้เป็นกรมที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้บริหารสูงสุดยังคงมาจากการแต่งตั้ง มีอำนาจสั่งการและประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ภายนอกองค์กร

และในระดับพื้นที่ได้ โดยมีทรัพยากร ที่ประกอบด้วย คน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ ที่จำแนกเป็นฝ่ายหรือกองต่างๆ เป็นขององค์กรเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาล ต้องมีความชัดเจนเชิงนโยบายในเรื่องนี้ก่อนเป็นเบื้องต้น

1.2 ระยะเวลา จำเป็นต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ทั้งในระดับพื้นที่ดำเนินงานของฝ่ายต่างๆ อย่างเป็นเอกภาพเป็นทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโอกาสให้ระดับพื้นที่หลายๆฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการบริหารจัดการเพื่อขจัดความขัดแย้ง และสร้างสันติสุขให้เกิดขึ้นอย่างยั่งยืนภายใต้รูปแบบ การบริหารที่ผู้บริหารสูงสุดอาจจะมาจากการเลือกตั้ง มีผู้แทนจากระดับพื้นที่ขึ้นมาทำงานในรูปแบบที่มีสภา บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วยผู้แทน ระดับหมู่บ้านและผู้แทนในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ เพื่อ คอยตรวจสอบการทำงานขององค์กร ภายใต้เงื่อนไข ของสถานการณ์ที่มีความมั่นคงในระดับหนึ่งเช่น ไม่มี เหตุการณ์ก่อการร้ายรายวัน การทำร้ายประชาชนและ ผู้บริสุทธิ์ตลอดถึงการไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐ

2. กลวิธีการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหา ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำเป็นต้องกำหนด กลวิธีการจัดการลดความขัดแย้ง (conflict-resolution techniques) เพื่อให้เกิดความพอใจกับฝ่ายต่าง (cooperativeness) มากที่สุด สามารถที่จะพิจารณาได้จาก 3 กลวิธี (Thomas, 1992) คือ การใช้กำลังหรือ การบังคับ (forcing) เป็นการแก้ไขปัญหาโดยภาครัฐ อย่างเฉียบขาด เป็นการแก้ไขปัญหาแบบ “Win-Lose” ในบางกรณีหรือบางสถานการณ์ภายใต้ข้อมูล กระบวนการ ปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐอย่างชัดเจนโปร่งใส กลวิธีการร่วมมือกันแก้ปัญหา (collaborating) เป็นวิธี แก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดย ร่วมมือกันแก้ปัญหา แบบตรงไปตรงมา เพื่อให้เกิดผลประโยชน์และความ พึงพอใจร่วมกันขจัดต้นเหตุของปัญหาไม่ให้เกิดขึ้น อีกทั้ง ในปัจจุบันและอนาคตซึ่งมุ่งผลลัพธ์ที่ทั้งสองฝ่าย ได้ประโยชน์ (Win-Win) การสร้างความร่วมมือ จึงต้อง

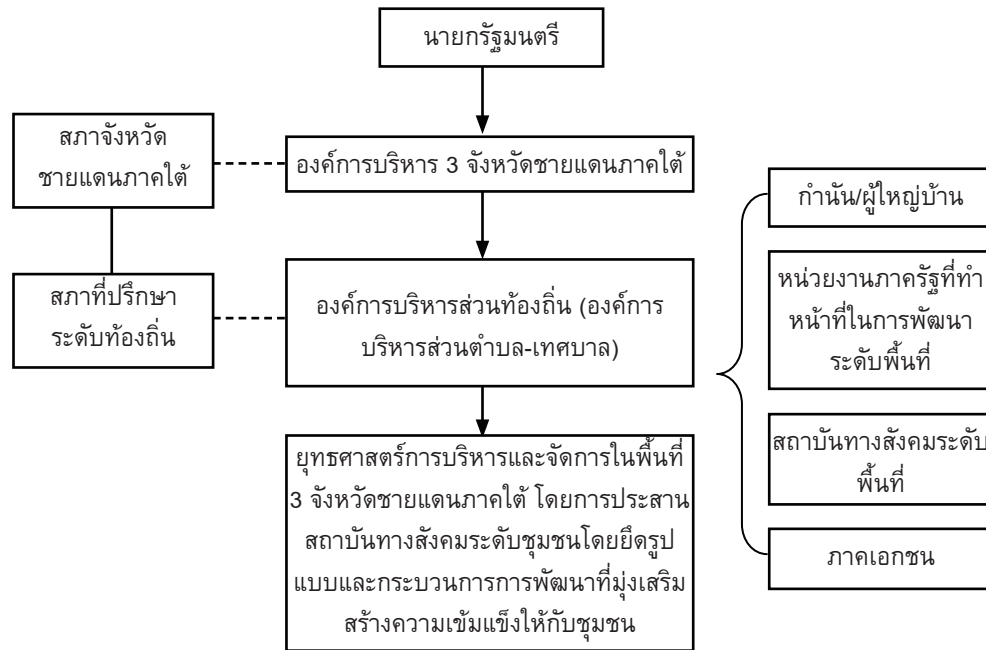
มุ่งไปที่การสร้างความเข้าใจกับ ผู้นำชุมชนทั้งที่เป็น ทางตรงและไม่เป็นทางการในระดับพื้นที่คือผู้นำศาสนา (โต๊ะครู อิหม่าม คอเต็บ บิลาน) กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในขณะเดียวกัน ก็ดำเนินการด้วยกิจกรรมการวางแผนการพัฒนาทั้ง ด้านการศึกษา พัฒนาด้านเศรษฐกิจ ฯลฯ ดังกรณี ตัวอย่างการเพิ่มบุคลากรด้านสาธารณสุขด้วยการให้ โอกาสกับนักเรียนในพื้นที่ได้ศึกษาต่อสาขาพยาบาล เป็นต้น สุดท้ายเป็นการแก้ไขความขัดแย้งด้วยการ ประนีประนอม (compromising) เป็นการแก้ไขปัญหา ความขัดแย้งแบบ พบกันครึ่งทาง ของทั้งฝ่ายภาครัฐ และฝ่ายที่ก่อความไม่สงบที่มีความซับซ้อนเป็นปัญหา ระดับประเทศและมีแนวโน้มเป็นปัญหาระหว่างประเทศได้ หากขาดความรอบคอบ ต้องใช้เวลามาก จึงต้องหา ข้อตกลงชั่วคราว หรือ “ถอยกันคนละก้าว” ก่อน (lose-lose) ภายใต้หลักการสร้างความสมานฉันท์ จาก 3 กลวิธี ดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงแนวทางที่นำไปสู่กระบวนการ จัดการแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน โดยการใช้ชุมชน เป็นตัวตั้งกลวิธีการร่วมมือกันแก้ปัญหา (collaborating) น่าจะมีความเหมาะสมมากที่สุด โดยการใช้สถาบัน ทางสังคมในชุมชน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังเช่น วัด มัสยิด เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเสริมสร้าง ความร่วมมือ อีกทั้งจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับกลุ่ม องค์กร หรือวิถิชุมชนที่เป็นต้นทุนทางวัฒนธรรมเข้ามา มีบทบาทร่วมในการบริหารจัดการและการปกครอง ระดับท้องถิ่นอันเป็นปลายน้ำของการปฏิบัติตาม แนวทางอิสลามดังที่กล่าวแล้ว กล่าวคือ อาจกำหนดให้มี คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาระดับท้องถิ่น ทั้งเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล คณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนจาก อิหม่าม คอเต็บ บิหลั่น และกรรมการอื่น ที่มาจากสถาบันทางสังคมอื่นๆ ในระดับพื้นที่ ตามมติ ที่ประชุม โดยเลือกประธาน รองประธาน เลขานุการ และกรรมการอื่นตามความจำเป็น คณะกรรมการสภา ที่ปรึกษาระดับท้องถิ่นอาจจะกำหนดอำนาจหน้าที่ได้ ดังต่อไปนี้ 1) ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับ

ศาสนาอิสลามต่อเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล 2) กำกับดูแลการปฏิบัติงานของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล 3) ส่งเสริมนโยบายและแผนการพัฒนา ตลอดถึงกิจกรรมที่ไม่ขัดต่อบัญญัติแห่งศาสนาอิสลาม และ 4) ประสานการทำงานร่วมกับสถาบันทางสังคมในระดับพื้นที่ เป็นต้น เป็นกระบวนการบริหารจัดการที่เชื่อมโยงระหว่างองค์การบริหารพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นแกนนำในชนบท เทศบาลเป็นแกนนำในเขตพื้นที่เมือง (อาคมใจแก้ว, 2549, 2550) พิจารณาได้จากแผนภูมิ 2

จากแผนภูมิ 2 จะเห็นได้ว่าการผสมผสานหลักการทางศาสนาและวัฒนธรรมเข้ากับการการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับโครงสร้างการบริหารระดับ 3 จังหวัด โดยมีลักษณะสำคัญคือการสร้างดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจทางการเมืองการบริหารกับระบบความเชื่อความศรัทธาทางศาสนา อีกทั้งเป็นการฟื้นฟูอำนาจการตรวจสอบและการควบคุมทางสังคมที่เคยปฏิบัติกันมาในอดีต ให้กลับมา

มีบทบาททั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค ภายใต้หลักการมีส่วนร่วมทั้ง 2 ระดับ ที่บูรณาการหลักความเชื่อทางศาสนา จึงต้องเน้นการใช้สถาบันทางสังคมทุกภาคส่วนซึ่งประกอบด้วยสถาบันครอบครัว ศาสนา การศึกษา และเศรษฐกิจ โดยมีสถาบันการปกครองบริหารคือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นแกนประสานการดำเนินงาน ร่วมกับกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน หน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการพัฒนาระดับพื้นที่ ตลอดถึงภาคเอกชน เป็นต้น การจะประสบผลสำเร็จได้ ต้องให้ความสำคัญกับองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. พัฒนาระดับกิจกรรมและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางสังคมทั้ง 5 สถาบันด้วยการสนับสนุนให้สถาบันทางสังคมทุกสถาบันทำหน้าที่และบทบาทตามที่สังคมคาดหวัง ด้วยการประสานงานกันภายใต้การกำหนดทิศทางการพัฒนาเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน
2. พัฒนาการทำหน้าที่ของสถาบันทางสังคม กล่าวคือ จำเป็นต้องมีการพัฒนาการทำหน้าที่ของสถาบันครอบครัว ในประเด็นของการผลิตสมาชิกใหม่



แผนภูมิ 2 โครงสร้างการบริหารองค์กรพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้กับความเชื่อมโยงระดับท้องถิ่น

ให้แก่สังคม สถาบันทางด้านศาสนายังจำเป็นต้องพัฒนาให้มีบทบาทในการเป็นสถานสงเคราะห์ให้กับคนยากจนได้มาอยู่อาศัยเลี้ยงชีวิตและศึกษาเล่าเรียนได้ตามสภาพความจำเป็น ให้มากขึ้น สถาบันทางเศรษฐกิจต้องมีการจัดตั้งสถานที่หรือร้านค้าผลิตภัณฑ์ชุมชนให้กลุ่มธุรกิจหรือพ่อค้าภายนอก รวมถึงผู้บริโภคได้เข้าถึงสินค้าที่ผลิตได้จากชุมชน เป็นต้น

3. สภาพแวดล้อมและองค์ประกอบระดับชุมชนที่ประกอบด้วยสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมลักษณะทางกายภาพและผู้นำชุมชน รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สอดคล้องกับสภาพพื้นฐานระดับชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาผู้นำในชุมชนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้มีความสามารถในการนำชุมชนของตนให้ก้าวไปสู่ความเข้มแข็งโดยการให้ความสำคัญกับการพัฒนาสถาบันทั้ง 5 สถาบันอย่างเต็มที่และเสมอภาค การกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ควรให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์การสนับสนุนจาก ภาครัฐและเอกชน

4. สภาพแวดล้อมภายนอกประเทศและกระแสโลกาภิวัตน์ รัฐบาลและองค์กรบริหารระดับพื้นที่จะต้องสร้างกระบวนการคัดสรร นวัตกรรมด้านเทคโนโลยี การติดต่อสื่อสารเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของชุมชนแต่ละชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสการพัฒนาตามแนวทางที่เน้นความทันสมัยนั้นจะต้องมีกระบวนการคัดสรรให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพชุมชนและความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น เป็นการนำเสนอรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้อีกทางเลือกหนึ่งที่จะเป็นในปัจจุบัน สู่อนาคต ด้วยกระบวนการวิเคราะห์และสังเคราะห์ภายใต้ขอบเขตของระเบียบวิธีการวิจัยตลอดถึงเอกสารที่เกี่ยวข้อง และเมื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้สำหรับ

การประยุกต์ใช้ประโยชน์ ด้วยสถานการณ์ความต้องการของรัฐบาลในฐานะที่เป็นฝ่ายควบคุมกลไกการกระจายอำนาจ (supply side) กับระดับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (demand side) จึงขึ้นอยู่กับประสานความต้องการโดยการสร้างจุดร่วม และลดจุดต่างทางความคิดเชิงอุดมการณ์และสัญลักษณ์ ด้วยการคำนึงถึงประโยชน์และความสุขของประชาชนในระดับพื้นที่ที่ตั้งเท่านั้น จึงจะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและถึงพร้อมด้วยการยอมรับจากฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหา และการพัฒนาร่วมกัน เพื่อแสวงหาสันติสุขให้กับพื้นที่ได้อย่างยั่งยืนต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กมล กมลตระกูล. (2550). แนวทางการสร้างสันติภาพใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในมุมมองของผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรง. (ออนไลน์). มีที่: <http://www.nhrc.or.th/webdoc/ResearchPeacein3SouthernProvinces.pdf>. สืบค้นเมื่อ: [20 พฤศจิกายน 2553].
- กฤตยา อาชวนิจกุล กุลภาวจนสาระ และทศรัตน์ เสียงตั้ง. (ม.ป.ป.). ความรุนแรงและความตายภายใต้นโยบายรัฐ : กรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. (ออนไลน์). มีที่: <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/IPSR/AnnualConference/ConferenceII/Article/Article12.htm>. สืบค้นเมื่อ: [25 พฤศจิกายน 2553].
- กอบพร พสุนทรธรรมและจรัสศรี สุวลักษณ์. (2551). รูปแบบการบริหารพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้. สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- กัณหา แสงรยา. (ม.ป.ป.). เส้นทางนักเรียนชายแดนมุสลิมใต้...สู่หนักแบ่งแยกดินแดนจริงหรือ. (ออนไลน์). มีที่: <http://www.islammore.com/main/content.php?page=sub&category=61&id=2080>. สืบค้นเมื่อ: [1 ธันวาคม 2553].
- คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ [กอส.]. (2549). รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อ

- ความสมานฉันท์แห่งชาติเอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- คณะทำงานเครือข่ายวิชาการด้านติดตามและประเมินผลการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด. (ม.ป.ป.). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการวิเคราะห์การประเมินผลแผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะยาเสพติด พ.ศ.2544-2545 ภาพรวมของประเทศระยะ 6 เดือน ตุลาคม 2544-2545. กรุงเทพฯ: เฟื่องฟ้าพรินติ้ง จำกัด.
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ. (2530). การปกครองท้องถิ่นต่างวัฒนธรรม: สถานการณ์ในบริเวณ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และแนวทางแก้ไข. (ม.ป.ท.): สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ชุมศักดิ์ นรารัตน์วงศ์. (2551). เกาะติดวิกฤติได้. กรุงเทพฯ: หจก.ควอลิตี้ ออฟ อาร์ต.
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (ม.ป.ป.). อนาคตเหตุการณ์ความรุนแรงในภาคใต้ของไทย. (ออนไลน์). มีที่: <http://www.sahanetilaw.com/index.php?> สืบค้นเมื่อ: [28 พฤศจิกายน 2553].
- ณัฐนันท์ วิจิตรอักษร. (2550). ปอเนาะกับความมั่นคงของชาติ. (ออนไลน์). มีที่: <http://www.pundok.com/comments.php?y=07&m=10&entry=entry071001-014925>. สืบค้นเมื่อ: [28 พฤศจิกายน 2553].
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิคม สุวรรณรุ่งเรือง. (2531). ชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจของชุมชนชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พลศักดิ์ จิรไกรศิริ. (2521). วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย: รายงานการวิจัยในอดีต. วารสารธรรมศาสตร์. 3(มกราคม - มีนาคม).
- บัณฑิตย์ สมะอุณ และคณะ. (2550). แนวทางการจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อชุมชนอย่างยั่งยืน(ท่ามกลางสถานการณ์ความไม่สงบ. (ออนไลน์). มีที่: http://www.southwatch.org/article_detail.php?id=14). สืบค้นเมื่อ: [25 พฤศจิกายน 2553].
- ปณิธาน วัฒนายากร. (2548). นโยบายการเมืองระหว่างประเทศและอิทธิพลของมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชียกับผลกระทบที่มีต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้” คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (บรรณาธิการ). การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในสวนภูมิภาคประจำปี 2548 (ภาคใต้).
- ประจัน มณีนิล และจิราภา วรเสงสุข. (2541). สาเหตุและแรงจูงใจในการเสพยาเสพติดของกลุ่มเยาวชนในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้. มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประทีป ปานนิล. (2533). ทศนคติของพระนิสิตต่อพุทธจักรในเชิงการเมือง: ศึกษาเฉพาะองค์การคณะสงฆ์ การเผยแพร่ธรรมะและพิธีกรรม. วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประหยัด หงส์ทองคำ. (2521). วิวัฒนาการปกครองของไทย ในจรรยาสุภาพล (บรรณาธิการ). การปกครองและการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ปิยนาค บุญนาค. (2547). นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2475- 2516). (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ภคคินี เปรมโยธิน. (2519). กระบวนการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคกับการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยใน จังหวัดชายแดนภาคใต้. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทินพันธ์ นาคตะตะ. (2534). ประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- มะแอ เจ๊ะนิ. (ม.ป.ป.). ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุทาง วัฒนธรรมและการบริหารการปกครองของ รัฐไทยกับ ความขัดแย้งและความรุนแรงใน พื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้. (ออนไลน์). มีที่: <http://www.deepsouthwatch.org/node/484>. สืบค้นเมื่อ: [29 พฤศจิกายน 2553].
- มูฮำหมัดซาคี เจ๊ะหะ. (2551). อำนาจอธิปไตย: ศึกษา เปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญไทยและกฎ หมายอิสลาม” สำนักงานคณะกรรมการวิจัย แห่งชาติ และเครือข่ายรัฐศาสตร์และรัฐ ประศาสน ศาสตร์ภาคใต้. เอกสารประกอบการ ประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสน ศาสตร์ในส่วนภูมิภาค ประจำปี 2551 (ภาคใต้) 11-12 กันยายน 2551.
- ยูนิเซฟ. (2550). วันเวลาแห่งความหวาดกลัว: การรับรู้ ของเด็กต่อการดำเนินชีวิตในพื้นที่ชายแดน ภาคใต้ของประเทศไทย” (ออนไลน์). มีที่: http://www.decha.com/main/show_Topic.php?id=3031 สืบค้นเมื่อ: [1 พฤศจิกายน 2553].
- รอดียะห์ กอแม็ง. (2551). ข้าราชการกับการแก้ปัญหา ชนกลุ่มน้อย กรณีศึกษาผลกระทบกับนโยบาย ของรัฐในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้. สำนักงาน คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และเครือข่ายรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ภาคใต้ เอกสารประกอบการ ประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสน ศาสตร์ในส่วนภูมิภาค ประจำปี 2551 (ภาคใต้) 11-12 กันยายน 2551.
- รุ่ง แก้วแดง. (ม.ป.ป.) วิกฤติ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และทางออก. (ออนไลน์). มีที่: www.sukaew.org/new/vk.doc. สืบค้นเมื่อ: [10 ธันวาคม 2553].
- วรวิทย์ บารูและคณะ. (2552). บทสรุปสำหรับผู้บริหาร เรื่อง มลายูปัตตานี ชาติพันธ์ อัตลักษณ์และ การเปลี่ยนแปลง. เอกสารประกอบการประชุม กำหนดแนวทางการนำผลการวิจัยด้านปัญหา ชายภาคแดนใต้ไปสู่การปฏิบัติ วันที่ 9-10 มีนาคม 2552 โรงแรมเดอะรีเจนท์ หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา.
- วิชาญ สุขสง. (2539). การมีส่วนร่วมของประชาชนใน การป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ในจังหวัดชายแดนภาคใต้. วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย สงขลานครินทร์.
- วิโชติ จรุงรุ่งโรจน์. (2548). “ความไม่สงบในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ ผลกระทบทางเศรษฐกิจและ มุมมองใหม่ในการพัฒนา” ใน คณะกรรมการ จัดประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสน ศาสตร์ในส่วนภูมิภาค ประจำปี 2548 (ภาคใต้) การสร้างความสมานฉันท์และร่วมกันฟื้นฟู ท้องถิ่นภาคใต้. สงขลา: บริษัท มาสเตอร์พีช แอน โครเซ่ท์ จำกัด.
- วิโรจน์ นาคชาติรี. (2547). ปรัชญาอิสลาม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สถาพร วัชรพาณิชย์. (2533). ความรู้สึกมีสมรรถนะ ทางการเมืองและทัศนคติทางการเมือง แบบประชาธิปไตยของทหารกองหนุน: ศึกษาเฉพาะกรณีผู้นำทหารกองหนุนด้าน การเมือง โครงการกองหนุนเพื่อความมั่นคง ของชาติ. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- สันติ อัลอิตรุส. (2550). **หมากกรุกชีวิต 3 จังหวัดชายแดนใต้ มุมมองจากประสบการณ์จริงในพื้นที่**. กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมการพัฒนาชนบทไทย.
- สามารถ ทองเฟื้อ. (2551). **“การเมืองภาคประชาชนในอิสลาม” สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและเครือข่ายรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ภาคใต้**. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในส่วนภูมิภาค ประจำปี 2551 (ภาคใต้) 11-12 กันยายน 2551.
- สิทธิพันธ์ พุทธหนู. (2542). **สังคมวิทยาการเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2547). **เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการเมืองในภูมิภาคและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย หน่วยที่ 1-7**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สุรินทร์ พิศสุวรรณและชัยวัฒน์ สถกอานันท์. (2527). **ชุดศึกษาวิจัย พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.
- เสรี พงศ์พิศ และคณะ. (2524). **คนในทัศนะของพุทธศาสนา อิสลาม และคริสต์ศาสนา**. กรุงเทพฯ: สภาคารอลิคแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา.
- เสาวนีย์ จิตต์หมวด. (2550). **สามจังหวัดชายแดนภาคใต้: จากปัญหาสู่สมานฉันท์**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี.
- อบุล อลา เมาดูดี แปลโดย บรรจง บินกาซัน. (2542). **ระบอบชีวิตอิสลาม**. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: อัล อะมีน.
- อาคม ใจแก้ว. (2538). **พฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของข้าราชการระดับล่างในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้**. ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- _____. (2540). **“สภาพและปัญหาการผลิตแรงงานฝีมือระดับกลางของสถาบันการศึกษาในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ : กรณีศึกษาวิทยาลัยอาชีวศึกษาและวิทยาลัยเทคนิค”**. สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- _____. (2541). **รายงานวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้เกี่ยวกับความเป็นอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล**. ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- _____. (2543). **รายงานวิจัยเรื่อง ผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่มีต่อวิถีชีวิตชาวไทยมุสลิมและชาวไทยพุทธ: ศึกษาเปรียบเทียบเขตชนบทเมืองในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้**. ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลา.
- _____. (2549). **การประสานสถาบันทางสังคมเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้**. สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์นครินทร์.
- _____. (2550). **การพัฒนาศักยภาพของสถาบันทางสังคมเพื่อส่งเสริมสนับสนุน กระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ชนบทในภาคใต้ของประเทศไทย**. สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- อารงค์ สุทธาศาสตร์. (2519). **ปัญหาความขัดแย้งในสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้**. กรุงเทพฯ: พัทธมิตรประชา.
- อังคณา บุญสิทธิ์. (2531). **บทบาทของผู้นำศาสนาอิสลามกับปัญหาอาชญากรรมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้**. กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.
- อับดุลสุโก ดินอะ. (2551). **การพัฒนาชุมชนจังหวัดชายภาคแดนใต้ตามกระบวนการชูรอ: กรณีศึกษา**

- หลักการศาสนาอิสลามกับกระบวนการชুরอ
โครงการจัดการความรู้ เครือข่ายชุมชนมุสลิม
โครงการพัฒนา ชุมชนเป็นสุขที่ภาคใต้: ตำบลบ้าน
ดัดเมืองเรียวรัฐอยู่ดีที่ปากใต้. (ออนไลน์).
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
(สสส.). มีที่: <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=282571>. สืบค้นเมื่อ: [9 พฤศจิกายน 2553].
- Alderfer, Harold., (1964). **Local Government in Developing Countries**. New York: McGraw – Hill book company.
- Bingham, Lisa Blomgren, Tina Nabatchi and Rosemary O' Leary. (2005). The New Governance: Practice and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in Work of Government. **Public Administration Review**. 65(5), 547-558.
- Cresswell, John W. (2003). **Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches** (2nd ed.), Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications
- Lewin, Arie Y and John W. Minton. (1986). Determining Organizational Effectiveness : Another Look, and an Agenda for Research Management Science, 32(5) (May), 514-538.
- Macmahon, Arthur W, (1961). **Delegation and Autonomy**. Bombay: Asia Publishing House.
- NYC Department of Education. (2002). **Chancellor Klein Announces First performance Based Bonus Program for Community and High School Superintendents**. (Online). Available: <http://www.Nycenet.edu/press/02-03/n29-03.htm>. Accessed: [29 June, 2007].
- Romzek, Barbara S., and Patricia Wallace Ingram. (2000). Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash. **Public Administration Review**. 60 (March), 240-53.
- Sabatier, Paul A. and Daniel Mazmanian. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. **Policy Study Journal**, 8(Special Journal), 538-560.
- Teddlie Charles and Abbas Tashakkori. (2009). **Foundation of Mixed Methods Research Integrating Quantitative, and Qualitati Approaches in the Social and Behavioral Sciences**. London: Sage Publication, Inc.
- Thomas, K.W. (1992). Conflict and Negotiation Processes in Organizations,” in M.D. Dunnette and L.M. Hough (eds). **Handbook of Industrial and Organizational Psychology**, vol.3, Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press.

