



## “นครแม่สอด” : แนวโน้มการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบใหม่ และข้อสังเกตบางประการว่าด้วยภาพแห่ง “นครปัตตานี”

ไพบุลย์ โปธิหวังประสิทธิ์ \*

### บทคัดย่อ

บทความนี้ได้นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับโครงร่างของการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบใหม่ ที่มีชื่อเรียกว่า “นครแม่สอด” ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด ซึ่งได้กำหนดให้นครแม่สอด เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ล้วนมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยตรง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ มีการงบประมาณเป็นของตนเอง สามารถตราข้อบัญญัตินครแม่สอดขึ้นใช้ในพื้นที่ของตนเองได้ และอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ และดูแลของรัฐในส่วนกลาง

แม้ว่าสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนครแม่สอด จะค่อนข้างคล้ายคลึงกับเทศบาลนคร แต่ก็มีความแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนใน 2 ประการ คือ อำนาจหน้าที่ซึ่งจะกำหนดให้มีขึ้นในอนาคตอันเป็นกฎหมายเฉพาะ และการกำหนดให้มี “คณะกรรมการที่ปรึกษาและพัฒนานโยบายนครแม่สอด” ทำหน้าที่คล้ายสภาที่ปรึกษาให้กับการบริหารงานของนครแม่สอด

นอกจากนั้น ยังได้นำเสนอข้อสังเกตบางประการว่าด้วยภาพแห่ง “นครปัตตานี” อันเป็นข้อเสนอของนักการเมืองบางท่าน ที่ในปัจจุบันยังอยู่ห่างไกลจากรูปรธรรมแห่งการนำมาใช้ได้จริง โดยนครปัตตานี ดังกล่าวนี้นหากอยู่ในฐานะของ “เขตพื้นที่ที่ปกครองตนเอง” ก็อาจจะสุ่มเสี่ยงต่อการแก้ไขปัญหาคาความรุนแรงของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่หากอยู่ในฐานะของการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่รูปแบบใหม่อีกชนิดหนึ่ง ก็น่าจะมีความเป็นไปได้

**คำสำคัญ :** นครแม่สอด นครปัตตานี การปกครองท้องถิ่นไทย เขตพื้นที่ที่ปกครองตนเอง

\* อาจารย์ ดร., ประจำสำนักวิชาพื้นฐาน สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง วิทยาเขตชุมพร



## **“Nakhon Mae-sod” : Trend of the New Pattern of Thai Local Government and Some Observation on the Picture of “Nakhon Pattani”**

**Phaiboon Phowungprasit\***

### **Abstract**

This paper is about the content of a framework on the Thai local government which will be named “Nakhon Mae-sod” according to the draft of Mae-sod Local Administrative Government Act. On this law, Nakhon Mae-sod is a local government which has both legislative and executive officers from the process of direct election by the voters in that area. This new pattern of local government has authorities which have listed in its law; has budgeting process by itself; as well as ability to make the local law, too. But, it is controlled by the Thai state on some function.

Although, a pattern of the Nakhon Mea-sod local government is similar to a pattern of Nakhon Municipality (a biggest municipality type in Thailand) but there are two differences which can be observed. The one is its authorities in the future on ten specific laws which are very extensive. And the other is having “an advisory and policy development board” who can support or takes care on the administrative process of Nakhon Mae-sod.

The other idea that presented in this paper is some observation on the picture of “Nakhon Pattani”. It is the idea of some politicians in Thailand. But, an implementation of this idea is very far from now or may be impossible. Because this model of Nakhon Pattani is in the pattern of “autonomous area”; not being a local government. Moreover, there is no guarantee that this model can solve the violent problem in the southern region of Thailand. But if the model of Nakhon Pattani is on a pattern of big local government, it will be possible to implement in this area.

**Key words :** Nakhon Mae-sod; Nakhon Pattani; Thai Local Government; Autonomous Area

---

\* Faculty member Doctor, Division of Social Science, Department of Foundational Education, King Mongkut’s Institute of Technology Ladkrabang Chumphon Campus, Pathiu, Chumphon.

## บทนำ

“การปกครองท้องถิ่น” เป็นแนวคิดสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยตั้งอยู่บนกระบวนการของการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง เพราะสิ่งนี้จะป็นรูปธรรมที่ชัดเจนอันสามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์แห่งหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ว่า “เป็นการปกครองของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง (ไพบูลย์ โพธิ์หวังประสิทธิ์, 2555) อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นไทย ที่มีใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ประกอบไปด้วย 5 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยใน 2 รูปแบบหลังนี้ ถือว่าเป็น “การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเฉพาะ” ที่มีเพียงรูปแบบละ 1 แห่งเท่านั้นในประเทศ

สำหรับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ “นครแม่สอด” ที่จะนำมาแนะนำในบทความนี้ ถือได้ว่าจะเป็นการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบใหม่ อันเป็นรูปแบบเฉพาะที่จะได้จัดให้มีเพิ่มขึ้นอีก 1 รูปแบบ ดังนั้น วัตถุประสงค์หลักของบทความนี้ ก็คือ การนำเสนอแนวโน้มของการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบใหม่ คือ “นครแม่สอด” ซึ่งมีสถานภาพในปัจจุบัน (ขณะที่เขียนบทความนี้ คือ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2555) อยู่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอ “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด” ต่อสภาผู้แทนราษฎร และอยู่ระหว่างการดำเนินงานตามกระบวนการของสำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกา ซึ่งในบทความนี้ จะได้อธิบายรายละเอียดที่ปรากฏตามร่าง พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวนี้ เพื่อให้ผู้ที่สนใจได้มองเห็นภาพของการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบใหม่นี้ได้อย่างเป็นรูปเป็นร่างที่กระจ่างขึ้น โดยผู้เขียนได้นำร่างกฎหมายฉบับนี้มาจาก (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554ก)

และในอีกประเด็นหนึ่ง ก็คือ การนำเสนอข้อสังเกตบางประการว่า ทำไมการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ “นครแม่สอด” จึงมีแนวโน้มที่เข้าใกล้กับความเป็นจริง ในขณะที่ “นครปัตตานี” (แม้ว่าจะมีชื่อพร้อมกัน) ตามที่นักการเมืองในระดับชาติบางท่านได้ให้การสนับสนุน (กระปุกดอกท่อม, 2555) อันมิใช่ข้อเสนอในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น แต่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับเขตพื้นที่การปกครองตนเอง น่าจะเกิดขึ้นได้ค่อนข้างยากในสถานการณ์ปัจจุบันนี้

ในเบื้องต้นนี้ หากได้อธิบายถึงข้อแตกต่างระหว่าง “การปกครองท้องถิ่น” กับ “เขตพื้นที่ที่ปกครองตนเอง” ตามคำศัพท์ที่ราชบัณฑิตยสถานได้บัญญัติไว้ จากคำว่า Autonomous Area (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2555ก) ก็จะทำให้เกิดความเข้าใจได้มากยิ่งขึ้น กล่าวคือ จากความหมายของการปกครองท้องถิ่น ดังที่ได้นำเสนอไปข้างต้นนี้ สามารถวิเคราะห์ลักษณะสำคัญ ที่เป็นข้อแตกต่างไปจากเขตพื้นที่ที่ปกครองตนเอง ได้ใน 2 ประการ คือ องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจากรัฐได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น คือ ตามที่กฎหมายได้กำหนดขอบเขตไว้ให้ และจะต้องมีลักษณะที่เป็นหน่วยของการปกครอง



ขนาดเล็ก ซึ่งมีกฎหมายรับรองฐานะไว้ และมีอิสระในการบริหารจัดการตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2555ข)

ในขณะที่ เขตพื้นที่ที่ปกครองตนเอง จะหมายถึง เขตหรือดินแดนที่รัฐบาลกลางให้ปกครองตนเอง โดยอาจมีกฎหมายพิเศษที่เรียกว่า “รัฐบัญญัติ-Statute” เป็นธรรมนูญแห่งการปกครองรูปแบบนี้ โดยส่วนใหญ่มักจะถูกนำมาใช้กับเขตพื้นที่ ที่มีชนกลุ่มน้อยเป็นจำนวนมากอาศัยอยู่ หรือมีความแตกต่างกันทางด้านภูมิศาสตร์ อาทิ เป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลและไม่ต่อเนื่องกับพื้นแผ่นดินส่วนใหญ่ของประเทศ อย่างไรก็ตาม อาจเทียบได้กับ “เมืองประเทศราช” ในสมัยโบราณที่องค์อัครราชทูต (หรือพระมหากษัตริย์) ยินยอมมอบอิสระให้กับ “เมืองขึ้น” ได้ปกครองกันเอง ก็ได้ (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2555ก)

**โครงสร้างของรูปแบบการปกครองท้องถิ่น : นครแม่สอด**

เนื้อหาของ “บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ” ของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ.... ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 350/ 2554 ได้ให้เหตุผลของการจัดตั้ง “นครแม่สอด” ไว้ โดยสรุปความได้ว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



พุทธศักราช 2550 “มาตรา 78 (3)” ได้บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น ให้สามารถปกครองตนเองและพึ่งตนเองได้ รวมทั้งการมีอำนาจในการตัดสินใจในกิจการต่างๆ ของท้องถิ่นได้ ประกอบกับ “มาตรา 284 วรรคเก้า” ได้ให้อำนาจในการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ที่มีโครงสร้างการบริหารงานที่แตกต่างจากองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปได้ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งเหตุผลทางด้านกายภาพของพื้นที่เทศบาลนครแม่สอดกับเทศบาลตำบลท่าสายลวดจังหวัดตาก ที่มีความพิเศษอันเป็นลักษณะเฉพาะ ซึ่งเป็นพื้นที่เศรษฐกิจเชื่อมโยงกับประเทศสหภาพเมียนมา ดังนั้น จึงมีศักยภาพในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน เพื่อการพัฒนาประเทศได้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อันเป็นการรองรับต่อการพัฒนาของพื้นที่เฉพาะแห่งนี้โดยตรง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554ก : 1) ดังมีรายละเอียดที่ปรากฏตามร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ คือ

**ภาพที่ 1 : แสดงแม่สอดในปัจจุบัน**

ที่มา : <http://www.thaimtb.com/webboard/259/129749-7.jpg>



เค้าโครงร่างของ “นครแม่สอด” จะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารล้วนมีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงและโดยลับ (มาตรา 13 และ 47 ตามลำดับ) ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่ของนครแม่สอด มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ มีการงบประมาณเป็นของตนเอง สามารถตราข้อบัญญัตินครแม่สอดขึ้นใช้ได้ภายในเขตพื้นที่ของตนเอง และอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ และดูแลจากรัฐบาลในส่วนกลาง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554)

เขตพื้นที่ของนครแม่สอด จะเกิดขึ้นจากการยุบรวม “เทศบาลนครแม่สอด” และ “เทศบาลตำบลท่าสายลวด” เข้าด้วยกัน (มาตรา 5) โดยที่เขตพื้นที่ของนครแม่สอดนี้ จะไม่รวมอยู่ในเขต “องค์การบริหารส่วนจังหวัดตาก” (มาตรา 6) คล้ายดั่งกับกรณี “เมืองพิทยา” ที่มีได้รวมอยู่ในเขต “องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี” นอกจากนั้น ยังให้มีการโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และเงินงบประมาณของเทศบาลทั้ง 2 แห่งข้างต้นนี้ไปเป็นของนครแม่สอด (มาตรา 153) รวมทั้งบรรดาพนักงาน ลูกจ้าง และอัตรากำลังด้วย (มาตรา 154)

โครงสร้างของนครแม่สอดแบ่งการใช้อำนาจออกเป็น 2 ส่วน (มาตรา 7) ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ “สภานครแม่สอด” จะประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 36 คน (มาตรา 8) และฝ่ายบริหาร คือ “นายกนครแม่สอด” (มาตรา 47) ซึ่งทั้งหมดมีวาระคราวละ 4 ปี (มาตรา 14 และ 50) และมีที่มาจากการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเขตพื้นที่ โดยเงื่อนไขของการเลือกตั้ง อาทิ สมบัติและลักษณะต้องห้าม ก็จะเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554 ประกอบกับคุณลักษณะเฉพาะ ดังที่ได้บัญญัติไว้ใน (ร่าง) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอดนี้ (มาตรา 9, 10, 11, 12, 48 และ 49) โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภานครแม่สอด และนายกนครแม่สอดจะต้องทำให้เสร็จสิ้นภายใน 180 วัน นับจากวันที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นแล้ว (มาตรา 150 และ 151 ตามลำดับ)

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดตากเรียกประชุมสภานครแม่สอดเป็นครั้งแรก ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป ภายในกำหนด 15 วัน นับจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง (มาตรา 31) ก็จะมีการคัดเลือก “ประธานสภานครแม่สอด” 1 คน และ “รองประธานสภานครแม่สอด” อีก 2 คน จากสมาชิกของสภานครแม่สอดด้วยตนเอง (มาตรา 23) ในขณะที่ นายกนครแม่สอด มีอำนาจในการแต่งตั้ง “รองนายกนครแม่สอด” ได้ไม่เกิน 4 คน (มาตรา 51) “เลขานุการนายกนครแม่สอด” ได้ 1 คน “เลขานุการรองนายกนครแม่สอด” ได้ตามจำนวนของรองนายกนครแม่สอด และ “ที่ปรึกษานครแม่สอด” ได้ไม่เกิน 2 คน (มาตรา 59)

สภานครแม่สอด มีกำหนด “สมัยประชุมสามัญ” อย่างน้อยปีละ 2 สมัย แต่ต้องไม่เกินกว่า 4 สมัย และแต่ละสมัยมีกำหนดไม่เกิน 30 วัน (มาตรา 34) อย่างไรก็ดี นายกนครแม่สอดหรือสมาชิกสภานครแม่สอด จำนวนไม่น้อยกว่า 1/3 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ อาจยื่นคำร้องต่อประธานสภานครแม่สอด เพื่อขอให้เปิดประชุม “สมัยวิสามัญ” ขึ้นก็ได้ โดยกำหนดให้มีระยะเวลาในการประชุมได้ไม่เกิน 15 วัน (มาตรา 35)



สถานครแม่สอด มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ การทำหน้าที่ในการบริหารงานของนครแม่สอด ด้วยการตั้งกระทู้ถามต่อฝ่ายบริหาร การอภิปราย และการตราข้อบัญญัตินครแม่สอด เป็นอาทิ

โครงสร้างการบริหารงานของนครแม่สอด แบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ “สำนักปลัด นครแม่สอด” และ “ส่วนราชการอื่น” ตามที่นายก นครแม่สอดประกาศกำหนดขึ้น (มาตรา 62) โดยมี “ปลัดนครแม่สอด” 1 คน เป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างของนครแม่สอด เพื่อรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการของนครแม่สอด ให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารงานของนายก นครแม่สอด กฎหมาย ระเบียบ ข้อบัญญัติ แผนพัฒนาหรืออำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมาย ได้กำหนดไว้ (มาตรา 64)

นอกจากนั้น ยังกำหนดให้มี “คณะกรรมการ ที่ปรึกษาและพัฒนานโยบายนครแม่สอด” ขึ้น อัน ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 21 คน เพื่อทำหน้าที่ ในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาในเรื่องต่างๆ ที่ สำคัญและจำเป็นต่อนครแม่สอด โดยคณะ กรรมการฯ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และ ประกอบไปด้วยหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดตาก หรือผู้แทนรัฐวิสาหกิจในจังหวัดตาก ที่ผู้ว่าราชการ จังหวัดตากเป็นผู้แต่งตั้งจำนวน 7 คน ผู้แทน ภาคเอกชน ที่นายกนครแม่สอดเป็นผู้แต่งตั้ง จำนวน 7 คนและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญ ด้านเศรษฐกิจและสังคม การเมืองการปกครอง การค้า และการลงทุน กฎหมายหรือด้านอื่นๆ ที่สถานครแม่ สอด เป็นผู้แต่งตั้งอีก จำนวน 7 คน และให้สมาชิก ทั้งหมดนี้ เลือกกันเองเพื่อทำหน้าที่เป็นประธานคณะ กรรมการฯ 1 คน (มาตรา 72)

นครแม่สอด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ บริการสาธารณะพื้นฐานเพื่อตอบสนองต่อความ ต้องการสาธารณะของชุมชนในเขตนครแม่สอด (มาตรา 76) อันมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ ของเทศบาลนครแม่สอด แต่มีประเด็นเพิ่มเติม คือ เมื่อนครแม่สอดมีความพร้อมและเมื่อคณะรัฐมนตรี ได้เห็นสมควรแล้ว ก็จะมีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้นครแม่สอดมีอำนาจหน้าที่อันเป็นการ เฉพาะกับพื้นที่ (มาตรา 78) ดังตัวอย่าง คือ กฎหมาย ว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการ ทำงานของคนต่างด้าว เป็นต้น

สถานครแม่สอด มีอำนาจหน้าที่ในการตรา “ข้อบัญญัตินครแม่สอด” ขึ้น โดยมีเนื้อหาสาระ ที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย โดยในข้อบัญญัติจะ กำหนดโทษจำคุกได้ไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับได้ ไม่ เกิน 10,000 บาท (มาตรา 93) อย่างไรก็ตาม ในกรณี ที่มีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่าย บริหารเกิดขึ้น เมื่อมีการตราข้อบัญญัตินครแม่สอด ที่เป็นร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่าง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ก็ให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดตาก แต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งมาจากบุคคล ที่สถานครแม่สอดและนายกนครแม่สอดแต่งตั้ง ร่วมกันคณะหนึ่งขึ้นเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความ ขัดแย้งนั้น (มาตรา 103)

นครแม่สอด มีการงบประมาณของตนเอง อันประกอบไปด้วยรายได้และรายจ่าย โดยมีรายได้ จากแหล่งต่างๆ เช่น ภาษีและค่าธรรมเนียมที่เป็น ภาษีท้องถิ่น ภาษีฐานร่วมและภาษีที่รัฐจัดสรรให้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตจำหน่ายสุรา รายได้จากอำนาจหน้าที่ใน การอนุญาตให้คนต่างด้าวที่มีภูมิลำเนาและเป็นคน



สัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับนครแม่สอด (เมียนมาร์) เข้ามาทำงานในเขตพื้นที่ได้เป็นการชั่วคราวหรือตามฤดูกาล และรายได้อื่น อาทิ เงินอุดหนุนจากรัฐ ค่าตอบแทนหรือค่าบริการ เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ เงินกู้ เป็นต้น (หมวด 6 มาตรา 130-140) ในขณะที่รายจ่าย เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าใช้สอย ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ฯลฯ (มาตรา 117)

การควบคุม กำกับ และดูแลนครแม่สอดของรัฐในส่วนกลาง สามารถกระทำโดย “ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก” และ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย” โดยการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของนครแม่สอดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งของทางราชการ ด้วยการมีอำนาจในการตรวจสอบกิจการของนครแม่สอด การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติการได้ (มาตรา 141) ในกรณีที่สถานการณ์แม่สอดกระทำการอันไม่ชอบด้วยหน้าที่หรือขัดต่อกฎหมายข้อบังคับของทางราชการ จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของประชาชน ราชการ หรือประเทศชาติโดยส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดตากก็มีอำนาจรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสอบสวน และรัฐมนตรีมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนมติของสภานครแม่สอด (มาตรา 143) และสั่งยุบสภานครแม่สอดได้ (มาตรา 144) นอกจากนี้ หากคณะฝ่ายบริหารของนครแม่สอดหรือฝ่ายประชาชนและรองประธานสภาฯ ได้กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือละเลยไม่กระทำการตามอำนาจหน้าที่ หรือกระทำการโดยไม่ชอบแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก ก็มีอำนาจในการรายงานให้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ และรัฐมนตรีมีอำนาจในการสอบสวนและสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งได้ (มาตรา 145 และ 146)

จากข้อมูลดังที่ได้นำเสนอมาข้างต้นนี้ เป็นที่น่าสังเกตได้ว่าในภาพรวมของ “นครแม่สอด” ก็มีลักษณะของสารัตถะที่คล้ายคลึงกับรูปแบบของ “เทศบาลนคร” แต่อย่างไรก็ตามก็มีประเด็นที่แตกต่างออกไปอย่างเห็นได้ชัดเจนที่จะนำมาวิเคราะห์ใน 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง อำนาจหน้าที่ซึ่งจะกำหนดให้มีขึ้นในอนาคตของนครแม่สอด ตาม “มาตรา 78” อันว่าด้วยเรื่องอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ ภายใต้เงื่อนไขเมื่อนครแม่สอดมีความพร้อมและคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้นครแม่สอดเป็นผู้ดำเนินการ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจ รวมทั้งการกำกับดูแลจากหน่วยงานของรัฐ ที่มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้นๆ ด้วย กฎหมายเฉพาะดังกล่าว มีจำนวน 10 รายการ อันประกอบไปด้วย กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก และกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการจดทะเบียนรถยนต์ โดยนครแม่สอดจะมีอำนาจในการอนุมัติ การอนุญาต การพิจารณา หรือการปฏิบัติการในเรื่องใด ๆ เฉพาะที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา นอกจากนั้น ค่าธรรมเนียมจาก



การอนุมัติ อนุญาต หรือการพิจารณาดังกล่าว ก็กำหนดให้เป็นรายได้ของนครแม่สอดด้วย

จึงทำให้วิเคราะห์ได้ว่า ด้วยสภาพทางกายภาพของพื้นที่นครแม่สอด อันเป็นลักษณะเฉพาะที่มีศักยภาพทางด้านความเจริญโตทางเศรษฐกิจ ที่เป็นการค้าชายแดน และตั้งอยู่บนเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออกและตะวันตก (East-West Corridor) จึงทำให้ต้องมีการจัดตั้งขึ้นเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบกับเจตนารมณ์ของรัฐที่ต้องการกระจายอำนาจการปกครอง คือ อำนาจในการตัดสินใจและการจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายทั้ง 10 ประการ ให้กับท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษนี้ ได้เป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองในอนาคต

ประการที่สอง การกำหนดให้มี “คณะกรรมการที่ปรึกษาและพัฒนานโยบายนครแม่สอด” ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 21 คน (ตามมาตรา 72) มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะและให้คำปรึกษากับนครแม่สอด (ตามมาตรา 73) ดังนั้น คณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ชุดนี้ จึงมีหน้าที่โดยตรงในการให้คำแนะนำ เพราะประกอบไปด้วยทั้งหัวหน้าส่วนราชการ ผู้แทนภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ อย่างละ 7 คน ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในการบริหาร “อภิเทศบาลนคร” จนทำให้ต้องจัดตั้งขึ้นเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นการเฉพาะที่จะมีชื่อเรียกว่า “นครแม่สอด” นี้ ถ้าฟังเพียงแค่ศักยภาพในการบริหารงานของนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ อาจจะไม่เพียงพอก็ได้ ดังนั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ จึงต้องการให้มีคณะกรรมการฯ ร่วมขึ้นมาเพื่อให้คำปรึกษาหารือ อย่างไรก็ตามก็ดี ฝ่ายนักการเมืองท้องถิ่น

ก็อาจจะไม่เชื่อคำแนะนำที่คณะกรรมการฯ ชุดนี้ ให้คำปรึกษาก็ได้

กรณีเช่นว่านี้ ก็คล้ายคลึงกับสิ่งที่ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2542) ได้เคยนำเสนอไว้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่น ควรที่จะมีที่ปรึกษาจากภายนอกมาร่วมทำงานด้วย โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาทำหน้าที่ ให้คำปรึกษาในเชิงนโยบายและการปฏิบัติงาน โดยฝ่ายบริหารอาจจะรับไปปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ แต่หากเป็นกรณีที่ไม่รับฟังข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว ฝ่ายบริหาร ก็จะต้องมีเหตุผลที่จะสามารถแสดงต่อสาธารณชนได้ แต่ก็มีข้อพึงสังเกตว่า องค์การปกครองท้องถิ่นที่กล่าวถึงอยู่นี้ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ หมายถึง กรณีองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ซึ่งอาจจะใช้โครงสร้างของการบริหารงานเพียงแค่ว่า “รูปแบบของคณะกรรมการ” ก็ได้ แต่ในกรณีของ “นครแม่สอด” ซึ่งถือว่าเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มาก การมีคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ เช่นนี้ ทำให้วิเคราะห์ได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายอาจจะต้องการให้ฝ่ายข้าราชการประจำคือหัวหน้าส่วนราชการ นักธุรกิจเอกชน และนักวิชาการ มาร่วมกันดูแลนครแม่สอดในลักษณะที่คานอำนาจในการนำเสนอแนวทางสำหรับการพัฒนาซึ่งกันและกันและที่สำคัญก็คือ การทำหน้าที่คล้ายดั่งเป็น “สภาพี่เลี้ยง” นั่นเอง

อย่างไรก็ดีใน “มาตรา 73 วรรคสาม” ก็ได้บัญญัติไว้มีความว่า “ในกรณีที่นายกนครแม่สอดไม่สามารถปฏิบัติตามคำปรึกษา ข้อเสนอแนะหรือความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาและพัฒนานโยบายนครแม่สอดได้ นายกนครแม่สอดต้องแจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการที่ปรึกษาและพัฒนา

นโยบายนครแม่สอดทราบ” ดังนั้น ฝ่ายบริหารก็อาจจะไม่ทำตามคณะกรรมการที่เลี้ยงดังกล่าวนี้ก็ได้เช่นกัน แต่ก็ต้องชี้แจงบนหลักการของเหตุผลให้กับสาธารณชนได้

ดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของ “นครแม่สอด” มีทิศทางที่มองเห็นเป็นรูปเป็นร่างอย่างชัดเจน เข้าใกล้กับความเป็นจริงมากขึ้น โดยมุ่งหวังการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในพื้นที่ ในขณะที่ข้อเสนอเขตพื้นที่ที่ปกครองตนเอง คือ “นครปัตตานี” (ศูนย์ข่าวภาคใต้ สำนักข่าวอิศรา, 2555) แม้ว่าจะมีชื่อที่พร้อมกันกับนครแม่สอดก็ตาม แต่ก็ยังเป็นรูปแบบของการใช้อำนาจทางการเมืองปกครองคนละชนิดกัน ดังที่ได้กล่าวถึงความแตกต่างไว้แล้วในบทนำ กลับกล่าวได้ว่า ยังไม่มีแนวโน้มอย่างเป็นทางการใดๆ เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ มีเพียงแค่แนวคิดอันเป็นข้อถกเถียงกันเท่านั้น

### ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยภาพแห่ง “นครปัตตานี”

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมสามารถแสดงปฏิสัมพันธ์ให้เห็นได้อย่างชัดเจนด้วยตัวแบบ “ไตรลักษณ์รัฐ-Three Dimensional State” ของ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533,2537) ที่อธิบายไว้ด้วยมิติสำคัญ 3 ประการ คือ ความมั่นคง (Security) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Political Participation) และการพัฒนา (Development) โดยพัฒนาการของรัฐไทยในแต่ละยุคสมัยที่ผ่านมา ก็จะมีสัดส่วนของมิติทั้ง 3 ประการนี้ในระดับที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม

ข้อสรุปที่พึงประสงค์สำหรับรัฐไทยในโลกยุคโลกาภิวัตน์ ที่คู่ขนานไปกับกระแสของการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ก็คือ มิติของการมีส่วนร่วมทางการเมือง จะต้องมีส่วนที่มากที่สุด มิติการพัฒนาอยู่ในลำดับที่รองลงมา และมิติทางด้านความมั่นคงอยู่ในระดับที่น้อยกว่า (เมื่อเปรียบเทียบกับอีก 2 มิติข้างต้นนี้)

อย่างไรก็ดี ด้วยปัญหาของสถานการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ ได้เริ่มรุนแรงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดตั้งแต่สมัยของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นต้นมา (แสงเพชร-นามแฝง, 2550) ไม่ว่าจะเป็นการเผาโรงเรียน การบุกปล้นปืนในค่ายทหาร การลอบสังหารครูและพระภิกษุสามเณร เหตุการณ์การปะทะกันที่มีสยิดกรือเฮะ การจลาจลที่ตากใบ และการก่อความไม่สงบด้วยการใช้ความรุนแรงอีกอย่างมากมาย ก็ทำให้เกิดความหวุ่นเกรงว่า หากรูปแบบของ “นครปัตตานี” เกิดขึ้นจริง อันหมายถึงลักษณะของ “เขตการปกครองพิเศษ” ที่เป็น “เขตพื้นที่ที่ปกครองตนเอง” ก็อาจจะส่งผลให้เกิด “การแบ่งแยกดินแดน” อันเป็นการกระทำความผิดในฐาน “กบฏ” ต่อราชอาณาจักรไทยได้ในท้ายที่สุด ดังนั้น สิ่งนี้จึงเป็นคำตอบที่สำคัญของคำถามที่ว่า ทำไม “นครปัตตานี” น่าจะเกิดขึ้นได้ค่อนข้างยากในสถานการณ์ปัจจุบันนี้

ทั้งนี้ เพราะรัฐจะต้องชั่งใจระหว่งการมอบอำนาจอิสระให้ปกครองตนเอง (Autonomous Area) ด้วยมิติที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่นั้น ให้เป็นการปกครองของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง เพื่อทำให้เกิดการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหานั้นพื้นที่ให้คลี่คลายไป ซึ่งก็มิได้ขัดแย้งใดๆ



กับหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่มิติทางด้านความมั่นคง ก็จะอยู่ในระดับที่น้อยกว่า เพราะรัฐได้มอบอำนาจอิสระให้ปกครองตนเองไปให้พื้นที่นั้นแล้ว ซึ่งหากเป็นดังเช่นนี้ ก็ย่อมเสี่ยงกับการแบ่งแยกดินแดนได้ ดังความแตกต่างสำคัญของการปกครองท้องถิ่นกับเขตพื้นที่ที่ปกครองตนเอง ที่ได้อธิบายมาก่อนหน้านี้แล้วว่า เขตพื้นที่ที่ปกครองตนเอง ก็เหมือนดั่งกับ “ประเทศราช” นั่นเอง ดังนั้น ก็ย่อมมีโอกาสที่ประเทศราชจะ “แข็งเมือง” ไม่ยอมขึ้นตรงกับเจ้าประเทศราชอีกต่อไป เมื่อได้เดินมาถึงกาลและเทศะอันควร ไม่ว่าจะประการใดก็ตาม

แต่ในอีกด้านหนึ่งของเหรียญเดียวกันนี้ หากรัฐเน้นที่มิติความมั่นคง โดยไม่ยินยอมให้มีการจัดตั้งเป็นเขตการปกครองพิเศษหรือเขตพื้นที่ที่ปกครองตนเอง แต่ยังคงใช้การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมที่มีอยู่ รัฐก็จะต้องพยายามฝ่ากระแสของการต่อต้านอำนาจรัฐของกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่ปรากฏอยู่ และจะต้องเร่งพยายามพัฒนามาตรการหรือนโยบายต่างๆ ขึ้นมาใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นให้ได้เพื่อรักษาความชอบธรรมของรัฐในการทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมไว้ และในขณะเดียวกัน ก็ต้องยืนยันว่า รูปแบบของ “การปกครองตนเอง” คือการปกครองท้องถิ่นที่มีโซ่อยู่ในปัจจุบัน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดแล้ว กับพื้นที่แห่งนี้ ที่จะให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง

เป็นที่น่าสังเกตได้ว่า การใช้ความรุนแรงของคนกลุ่มน้อยในรูปแบบของการก่อการร้าย มิได้เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย

เพียงแห่งเดียวเท่านั้น แต่ได้เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็น กรณีการเรียกร้องการปกครองตนเองของชาวอุยกูร์ในซินเจียง จนในที่สุดรัฐบาลคอมมิวนิสต์จีน ต้องยินยอมให้มีการจัดตั้งพื้นที่ของชาวอุยกูร์ให้เป็น “เขตปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์” ในที่สุด (ซึ่งจะได้อธิบายกรณีนี้ต่อไป) กรณีขบวนการเสรีอาจะห์ในอินโดนีเซีย ที่ไปไกลถึงรัฐบาลอินโดนีเซียต้องยินยอมให้มีธงชาติเป็นของตนเอง และให้มีคณะผู้บริหารของอาจะห์เอง มีอำนาจในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะภายในยกเว้นแต่เพียงบางเรื่องเท่านั้น เช่น การต่างประเทศ ความมั่นคงแห่งชาติ การศาสนา และการเงิน การคลัง กรณีมินดาเนาในฟิลิปปินส์ หรือกรณีกลุ่มกบฏพยัคฆ์ทักษิพลในศรีลังกา เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในประเด็นมิติความสัมพันธ์แห่งอำนาจระหว่างรัฐกับสังคมนี้ ธนศ วงศ์ยานนาวา (2554 : ปกหลัง) ได้วิเคราะห์ไว้อย่างชัดเจนว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนกลับจะทำให้รัฐจะต้องแสดงบทบาทเพิ่มมากยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงเป็นไปได้เลย ที่จะเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนขึ้น เพื่อให้เขาเหล่านั้นได้ปกครองตนเองตามหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย แต่ลดระดับการแสดงบทบาทของรัฐลง เพราะรัฐต้องมุ่งในผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงเป็นลำดับแรก ดังข้อเขียนของเขาที่ว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ยิ่งมากขึ้นเท่าใด ก็หมายความว่า รัฐจะต้องยังมีบทบาทมากขึ้น เพราะอย่างน้อย ก็ทำให้รัฐต้องอำนวยความสะดวกในเรื่องต่างๆ และเมื่อได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในประเด็นต่างๆ มากขึ้นเท่าใด ก็แสดงให้เห็นถึงสถานะของการทำให้เรื่องราวต่างๆ นั้น มีความเป็น



การเมือง (Politicized) มากขึ้นเท่านั้น ผลที่ตามมา ก็กลับส่งผลให้การเรียกร้องจากรัฐมีปริมาณมากขึ้น ไปอีก และก็เป็น การเพิ่มบทบาทของรัฐมากขึ้น หรือถ้าจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ เป็นการทำให้รัฐมี อำนาจและบทบาทมากยิ่งขึ้น” ดังนั้น ด้วยข้อสรุป ของธเนศ วงศ์ยานนาวา ที่ได้นำเสนอมาข้างต้นนี้ ธรรมชาติของรัฐ จึงต้องครอบงำสังคม ด้วยการ ครอบอำนาจความเป็นใหญ่ไว้ โดยเน้นไปที่มิตติ ความมั่นคงของรัฐเป็นหลักสำคัญ ดังเช่นที่ Machiavelli (1513) ได้กล่าวไว้ในวรรณกรรม กลาสสิกทางรัฐศาสตร์ของเขา ที่มีชื่อว่า “The Prince” ในเรื่อง “เหตุผลความจำเป็น - Necessita” โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ “ความมั่นคงแห่งรัฐ – Raison d’etat” เป็นประการสำคัญนั่นเอง

ดังนั้น “นครปัตตานี” ที่มีลักษณะเป็น “เขตพื้นที่ที่ปกครองตนเอง” จึงเป็นไปได้ ก่อนข้างยากด้วยเหตุผลเหล่านี้ แต่หากจะเป็นได้ เมื่อกำหนดให้ “นครปัตตานี” เป็นเพียงการ ปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เหมือนดังรูปแบบ ของ “กรุงเทพมหานคร” และ “เมืองพัทยา” ที่มี ใช้ในปัจจุบันนี้ หรือรูปแบบ “นครแม่สอด” ที่มี แนวโน้มการนำมาใช้ในอนาคตใกล้ๆ นี้ ดังที่ได้ นำเสนอรายละเอียดไว้แล้วข้างต้น

ตัวอย่างของ “เขตการปกครองตนเอง ชินเจียงอุยกูร์” อันถือเป็น “เขตพื้นที่ที่ปกครอง ตนเอง” แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน น่าจะเป็น แนวทางสำหรับการพัฒนามาตรการและนโยบาย ของรัฐ บางอย่างเพื่อการแก้ไขปัญหาที่กำลัง อภิปรายอยู่นี้ได้ ไม่น่ามากนัก แม้ว่าจะเป็นกรณี ที่แตกต่างกันทั้งด้านบุคคล กาล และเทศะ ก็ตาม กล่าวคือ พื้นที่ของซินเจียงมีลักษณะพิเศษ คือ

ประชาชนส่วนใหญ่เป็น “คนอุยกูร์” ที่มีเชื้อสาย เติร์กและนับถือศาสนาอิสลาม ในขณะที่ “คนจีน อื่น” ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศจีน กลับ กลายเป็นคนส่วนน้อยในพื้นที่แห่งนี้

ครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2487 ชนกลุ่มน้อยใน ชินเจียง ที่นำโดยชาวอุยกูร์ คาซัคและมองโกล ได้พยายามประกาศตัวเป็นเอกราชในชื่อว่า “สาธารณรัฐเตอร์กิสถานตะวันออก และรัฐบาลจีน ได้ใช้นโยบายในการปราบปรามทางทหารอย่าง เด็ดขาด และพยายามใช้วิธีการผสมกลมกลืน (Assimilation) ทางวัฒนธรรม ด้วยการปฏิเสธความ มีอยู่จริงแห่งอัตลักษณ์ของชาวอุยกูร์ แต่ก็ถูกตอบ ได้กลับมา ด้วยการก่อความไม่สงบขึ้นเป็นระยะใน พื้นที่ การต่อต้านที่เกิดขึ้นเช่นนี้ จึงทำให้รัฐบาลจีน ต้องหันมาพยายามปรับเปลี่ยนท่าทีต่อชาวอุยกูร์ ใหม่ ด้วยการใช้นโยบายการผ่อนปรนและ ประนีประนอมกับชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ แม้ว่าจะใช้ การปกครองในระดับประเทศด้วยระบอบ คอมมิวนิสต์ ที่ยังคงจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนเอาไว้ทั้งทางการเมืองและศาสนาก็ตาม แต่ รัฐบาลก็ได้ใช้นโยบายผ่อนปรนกับชาวอุยกูร์ ใน 4 ลักษณะใหญ่ๆ (เมธีศ อนุวัตรอุดม, 2555) อันได้แก่

- 1) การให้สิทธิพิเศษทางสังคมและ เศรษฐกิจ เพื่อลดช่องว่างของความไม่เสมอภาค ทางสังคมระหว่างคนอุยกูร์กับคนจีนอื่น ด้วยการ ให้เยาวชนชาวอุยกูร์ได้รับคะแนนเพิ่มเป็นพิเศษใน การสอบเข้าเรียนต่อในมหาวิทยาลัย การส่งเสริม การลงทุนในซินเจียง เพื่อการจ้างงานและยกระดับ คุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ และการ ยินยอมผ่อนปรนให้ครอบครัวชาวอุยกูร์ในเขตเมือง



มีลูกได้ 2 คน และในเขตชนบทมีลูกได้ 4 คน ซึ่งโดยปกติกฎหมายของรัฐบาลจีนอนุญาตให้มีลูกได้เพียงแค่ครอบครัวละ 1 คน เท่านั้น

2) การส่งเสริมวัฒนธรรมเชิงการท่องเที่ยว ด้วยการสนับสนุนให้ชาวอุยกูร์นำอาหารสินค้า เครื่องประดับ การแต่งกาย และการแสดงอันเป็นอัตลักษณ์ของตนเอง มาเป็นจุดขายเพื่อส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวของเมือง ถือเป็น การยอมรับในการมีอยู่จริงของตัวตนชาวอุยกูร์โดยตรง

3) การส่งเสริมอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อย ด้วยการยินยอมให้พื้นที่บรรทัดบนของป้ายจราจร ป้ายบอกทาง และป้ายชื่อสถานที่ทางราชการ ใช้ภาษาอุยกูร์ซึ่งเขียนด้วยตัวอักษรอาหรับ กำกับไว้ร่วมกับภาษาจีนด้วย โดยรัฐบาลมิได้คำนึงถึงความอ่อนไหวทางด้านความมั่นคง

มากไปกว่าการให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน และ

4) สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ การยินยอมให้ซินเจียงเป็น “เขตการปกครองตนเอง” 1 ใน 5 แห่งของประเทศไทย (ที่เหลืออีก 4 แห่ง คือ กว่างซีฉีวงทิเบต มองโกเลียใน และหนิงเซียหุย) ซึ่งมีการระบุให้โครงสร้างการปกครองประกอบด้วย ประธานเขตปกครองตนเอง ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์จีนและจะต้องเป็นคนอุยกูร์เท่านั้น ในขณะที่ตำแหน่งรองประธาน กำหนดให้เป็นคนจีนอื่น ทั้งนี้เพื่อความเข้าใจในวัฒนธรรมและวิถีแห่งการดำเนินชีวิตของคนในพื้นที่แห่งนี้ได้อย่างลึกซึ้งและพร้อมกันนั้น ก็เป็นหลักประกันในเชิงสัญลักษณ์ให้กับคนจีนอื่น ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยในพื้นที่ไว้ด้วย



ภาพที่ 2 แสดงเด็กหญิงชาวอุยกูร์ ที่อูร์มชี และกลุ่มชนชาวอุยกูร์ ในเขตปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์

ที่มา : [www.newmuslimthailand.com/main/thirdpage.php?...](http://www.newmuslimthailand.com/main/thirdpage.php?...)

และ <http://thai.chinese.cn/chineseculture/image/attachement/jpg/site2/20110729/0023>

aea9d7cb0f9cb07c51.jpg (ตามลำดับ)

จากประสบการณ์ของ “เขตการปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์” ดังที่ได้นำเสนอมาข้างต้นนี้

แม้ว่าสำหรับกรณีของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย อาจจะไม่ต้องกำหนดให้เป็นรูปแบบของ



เขตพื้นที่ที่ปกครองตนเอง “นครปัตตานี” ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงแห่งรัฐ ก็ตามแต่ คุณลักษณะของมาตรการและนโยบายที่น่าจะจัดให้มีขึ้นเพื่อการผ่อนปรนประนีประนอม จากประสบการณ์ของกรณี “เขตปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์” ก็น่าที่จะนำมาประยุกต์ใช้ได้ แม้ว่าจะมีธรรมชาติ ที่ไม่เหมือนกันก็ตาม เช่น การให้สิทธิพิเศษทาง ด้านการศึกษา ด้วยการเพิ่มคะแนนการสอบเข้ามหาวิทยาลัย (เพราะเยาวชนในพื้นที่ ต้องได้รับความเดือดร้อนจากเหตุการณ์ความไม่สงบที่ขัดขวางต่อการแสวงหาความรู้ในโรงเรียน จึงทำให้เสียเปรียบอยู่แล้ว) การสนับสนุนโครงการเสริมสร้างรายได้ให้กับประชาชน (Income Generating Program) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม การเพิ่มรัฐสวัสดิการสำหรับการครองชีพเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี การอนุญาตให้ใช้ภาษาของชาวไทยมุสลิมร่วมกับภาษาไทยในป้ายต่างๆ อย่างเป็นทางการ(เช่นเดียวกันกับที่จังหวัดระนอง ซึ่งผู้เขียนเคยเห็นป้ายในห้างสรรพสินค้าแห่งหนึ่ง ที่มีภาษาพม่ารวมอยู่กับภาษาไทยด้วย แต่วางภาษาพม่าไว้ด้านล่าง) และการยอมผ่อนปรนกฎเกณฑ์บางอย่าง เช่น สตรี ซึ่งสวม “ผ้าฮิญาบ” หรือบุรุษซึ่งสวม “หมวกกะปิเยาะ” ตามหลักของศาสนาอิสลามอยู่ อาจจะไม่สะดวกที่จะสวมหมวกกันน็อก ขับขี่รถจักรยานยนต์ก็ได้ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงวันหยุดราชการในพื้นที่ให้เป็น “วันศุกร์” เพราะพี่น้องชาวไทยมุสลิมจะต้องไปร่วมพิธีละหมาดตามหลักการปฏิบัติของศาสนาอิสลามในทุกๆ วันศุกร์

ที่สำคัญก็คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพยายามสร้างความเข้าใจวิถีแห่งการดำเนินชีวิตที่แตกต่างกันของชาวไทยมุสลิมในพื้นที่กับคนส่วนใหญ่ของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณี ดังที่ แสงเพชร (นามแฝง, 2550 : 11) ได้ยกตัวอย่างไว้อย่างชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ของทางราชการต้องเข้าใจอย่างถ่องแท้แบบรู้จริงว่า เมื่อไปพบชาวบ้านช่วงเวลาที่กำลังละหมาดอยู่ ชาวมุสลิมจะไม่เปิดบ้าน แต่จะละหมาดให้เสร็จเสียก่อนและจะต้องใช้เวลา

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ คงเป็นเพียงแค่ว่าในเบื้องต้นเท่านั้น แต่วิธีการแก้ไขปัญหามาจากความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีใช้การจัดตั้งเป็น “นครปัตตานี” คือ เป็นการปกครองของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่รัฐมีหน้าที่ที่สำคัญที่จะต้องให้บริการสาธารณะเพียงไม่กี่ประเภทเท่านั้น เช่น กิจการต่างประเทศ ความมั่นคงของรัฐและการป้องกันประเทศ การเงินการคลัง และกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น อย่างไรก็ตามมาตรการและนโยบายที่น่าจะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา ก็คือ การประกันสิทธิของพี่น้องชาวไทยมุสลิมทุกคนในพื้นที่แห่งนี้ ให้เท่าเทียมกันกับทุกคนในประเทศไทยอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ

## บทสรุป

ในการวิเคราะห์ท้ายที่สุดนี้ “การปกครองท้องถิ่น” อันเป็นการกระจายอำนาจทางการปกครองไปให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครอง



ตนเองอย่างแท้จริงไม่ว่าจะในรูปแบบใดๆ ก็ตาม คือ สิ่งที่มีอาจจะหลีกเลี่ยงไปได้ เพราะเป็นไปตามกระแสทิศทางของโลกที่ต้องทำให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization) รัฐจะต้องปกครองให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และยินยอมให้คนในพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง ดังนั้น ทางสองแพร่งที่รัฐจะต้องเลือกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่นเดียวกัน ก็คือ การยินยอมให้มีเขตพื้นที่ที่ปกครองตนเอง “นครปัตตานี” ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันมีลักษณะของความสัมพันธ์กับรัฐที่ยินยอมให้มีการบริหารจัดการภายในตนเอง หรือการคว่ำซึ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเดิมในพื้นที่ (คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่ง)

หากเลือกทางเลือกในอย่างหลังนี้ หรือการยุบรวมให้เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใหม่ขนาดใหญ่ และมีรูปแบบเฉพาะเพียงแห่งเดียว โดยอาจจะใช้ชื่อว่า “นครปัตตานี” ก็ได้อีกเช่นเดียวกัน แต่มีสถานะเป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น (Local Government) มิใช่ เขตพื้นที่ที่ปกครองตนเอง รัฐก็ต้องแสดงเหตุผลประกอบอย่างชัดเจนให้ได้ว่า รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นเดิมที่มีอยู่นั้น หรือการยุบรวมให้เป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นใหม่ (ดังเช่นที่ “นครแม่สอด” จะได้ยุบรวมมาจากเทศบาลนครแม่สอดกับเทศบาลตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก) มีความเหมาะสมมากที่สุดกับพื้นที่แห่งนี้แล้ว และสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนคำอธิบายที่ว่า “มีประสิทธิภาพอย่างไร” อันจะนำมาซึ่งชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่อย่าง “อยู่เย็นเป็นสุข” คงเป็นปัญหาหนักใจที่ต้องพยายามค้นหาคำตอบมาแสดง

ในบทความนี้ ได้นำเสนอแนวโน้มของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ คือ “นครแม่สอด” และได้พยายามวิเคราะห์เพื่อให้เหตุผลว่าเหตุใด “นครปัตตานี” น่าที่จะเกิดขึ้นได้ยากในปัจจุบัน ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงแห่งรัฐ เพราะพื้นที่ดังกล่าวมีความไม่สงบเกิดขึ้น และหากมีการยินยอมให้เป็น “เขตการปกครองตนเอง” หรือ “เขตพื้นที่ที่ปกครองตนเอง” ก็อาจจะสุ่มเสี่ยง ต่อการแบ่งแยกดินแดนได้ ในภาวะของการใช้ความรุนแรงของผู้ก่อความไม่สงบ เช่นนี้

อย่างไรก็ดี แม้ว่า “นครแม่สอด” กับ “นครปัตตานี” จะมีลักษณะของชื่อที่พร้อมต้องกัน แต่ในความเป็นจริงแล้ว “นครแม่สอด” คือ แนวโน้มของการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบใหม่ที่อยู่บนเส้นทางของกระบวนการจัดทำกฎหมาย (Rule Making) และที่สำคัญก็คือ มีแนวโน้มที่อยู่ใกล้กับความเป็นจริง คือเป็นรูปเป็นร่างอย่างชัดเจนดังที่ได้นำมาแสดงไว้ในบทความนี้ ในขณะที่ “นครปัตตานี” มีสถานภาพเป็นเพียงแค่ข้อถกเถียงเท่านั้น และยังมีรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นด้วย แต่เป็น “เขตพื้นที่ที่ปกครองตนเอง” หรือ “เขตการปกครองตนเอง” ซึ่งจะมีความเป็นไปได้หรือไม่ก็อยู่ที่ กลุ่มคนที่ถือเจตนาธรรมเสรีของประชาชนชาวไทยทุกคนอยู่ จะทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจ เท่านั้น



## เอกสารอ้างอิง

กระปุกคอกทคอม. (2555). เปิดไทยร่วมเขียน บิ๊กจีว้หนูนครปัตตานี. ค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2555, จาก <http://highlight.kapook.com/view/43124>

สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา. (2554ก).

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารนครแม่สอด พ.ศ. .... ค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2555, จาก <http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general>

สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา. (2554ข).

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ. .... ค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2555, จาก <http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general>

[krisdika.go.th/wps/portal/general](http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2533). *รัฐกับสังคม :*

*ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม.*

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

\_\_\_\_\_. (2537). *กระบวนการทัศน์ใหม่ในการศึกษา รัฐ-สังคม สยามท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์เมืองไทยในสิบปีหน้า.*

กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา.

ไทยไชนีส. (2555). ศิลปะมะคามอญกูร์.

ค้นเมื่อ 27 มีนาคม 2555, จาก

<http://thai.chinese.cn/chineseculture/image/attachement/jpg/site2/20110729/0023aea9d7cb0f9cb07c51.jpg>

ชนศ วงศ์ยานนาวา. (2554). *ความสมเหตุสมผลของความชอบธรรม (การครอบงำ).* กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นิวมุสลิมไทยแลนด์. (2555). หนูน้อยอรอมคอน. ค้นเมื่อ 27 มีนาคม 2555, จาก [www.newmuslimthailand.com/main/thirdpage.php?...](http://www.newmuslimthailand.com/main/thirdpage.php?...)

*พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554.*

พ้อยเอเชียคอกทคอม. (2555). แม่สอดในปัจจุบัน. ค้นเมื่อ 29 มีนาคม 2555, จาก <http://www.thaimtb.com/webboard/259/129749-7.jpg>

ไพบุลย์ โพธิ์หวังประสิทธิ์. (2555). *เอกสารประกอบคำบรรยายรายวิชาการปกครองท้องถิ่นไทย.* ชุมพร : สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง วิทยาเขตชุมพร. (อัครา).

เมธัส อนุวัตรอุดม. (2555). ชินเจียงโมเดล : การอยู่ร่วมกันของชนต่างชาติพันธุ์ตามแบบฉบับจีน. ค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2555, จาก [http://www.kpi.ac.th/kpith/index.php?option=com\\_content&task=view&id=467&Itemid=9](http://www.kpi.ac.th/kpith/index.php?option=com_content&task=view&id=467&Itemid=9)

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2555ก). เขตพื้นที่ปกครองตนเอง. ค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2555, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/>

\_\_\_\_\_. (2555ข). การปกครองส่วนท้องถิ่น. ค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2555, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/>



ศูนย์ข่าวภาคใต้ สำนักข่าวอิสรา. (2555). “นครปัตตานี” กับ “ปัตตานีมหานคร” และทิศทางของการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ. ค้นเมื่อ 27 มีนาคม 2555, จาก <http://www.isranews.org/south-news/Academic-arena/45-2009-11-15-11-18-09/3159>

แสงเพชร (นามแฝง). (2550). *ย้อนรอยปมประวัติศาสตร์รัฐปัตตานีไฟใต้ที่ยังไม่ดับ*. กรุงเทพฯ : ไพลิน.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2542). “การมีส่วนร่วมของประชาชนและการปกครองท้องถิ่น.” *รายงานการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าปี 2542*. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

Machiavelli, Niccolo. (1513). *The Prince*. (Translated by W.K. Marriott, first included in Everyman’s Library in 1908, and printed in 1992). London : David Campbell Publishers.