ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์)

ปริญญา

ประวัติศาสตร์	ประวัติศาสตร์
สาขา	**ภาควิชา**

เรื่อง นโยบายการพัฒนาของรัฐบาลไทยที่มีต่อสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2481-2529

The Development Policy of Thai Government toward the Three Southernmost Provinces, A.D.1938-1986

นามผู้วิจัย นางสาวดุสิดา โพธิ์ทองคนอง

ได้พิจารณาเห็นชอบโดย

ประธานกรรมการ .....

(ศาสตราจารย์ภูวดล ทรงประเสริฐ, Ph.D.)

กรรมการ .....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชุลีพร วิรุณหะ, Ph.D.)

กรรมการ .....

(ศาสตราจารย์อนุสรณ์ ลิ่มมณี, Ph.D.)

หัวหน้าภาควิชา .....

(รองศาสตราจารย์พรภิรมณ์ เชียงกูล, M.S.)

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์รับรองแล้ว

.....

(รองศาสตราจารย์กัญจนา ธีระกุล, D.Agr.)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

วันที่ ..... **เดือน** ..... **พ.ศ.** .....

วิทยานิพนธ์

เรื่อง

นโยบายการพัฒนาของรัฐบาลไทยที่มีต่อสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2481-2529

The Development Policy of Thai Government toward the Three Southernmost Provinces, A.D.1938-1986

โดย

นางสาวดุสิดา โพธิ์ทองคนอง

เสนอ

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
เพื่อความสมบูรณ์แห่งปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์)
พ.ศ. 2552

ดุสิดา โพธิ์ทองคนอง 2552: นโยบายการพัฒนาของรัฐบาลไทยที่มีต่อสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2481-2529 ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์) สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ ประธานกรรมการที่ปรึกษา: ศาสตราจารย์ภูวดล ทรงประเสริฐ, Ph.D. 265 หน้า

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษานโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วง พ.ศ.2481-2529 โดยมุ่งประเด็นไปที่กระบวนการพัฒนาด้านต่างๆ ของรัฐ ในขณะเดียวกับการสะท้อนภาพของผลกระทบอันเป็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากนโยบายการพัฒนานั้นๆ

วิธีการศึกษาใช้ระเบียบวิจัยทางประวัติศาสตร์ โดยอาศัยเอกสารและหลักฐานชั้นต้นร่วมสมัย เอกสารชั้นรอง หนังสือ วิทยานิพนธ์ และนำเสนอในรูปแบบของประวัติศาสตร์เชิงวิเคราะห์

ผลการศึกษาพบว่าสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นภูมิภาคที่รัฐมุ่งบูรณาการ โดยมีจุดมุ่งหมายสูงสุดเพื่อการรักษาอำนาจรัฐไว้ในพื้นที่อันจะนำไปสู่ความมั่นคงของรัฐตลอดมา ซึ่ง ในช่วงเวลาของการศึกษานั้น แต่ละรัฐบาลมีแนวทางที่นำไปสู่จุดมุ่งหมายดังกล่าวต่างกัน กล่าวคือ ในช่วง พ.ศ.2481-2504 นโยบายมีแนวทางที่เน้นการบูรณาการทางการเมืองและวัฒนธรรม เพื่อต้องการสร้างความเป็นไทยให้กับชาวมุสลิม ผลที่ได้รับจึงกลายเป็นการสร้างความขัดแย้งอย่างร้าวลึกระหว่างชาวมุสลิมกับภาครัฐ เมื่อแนวทางดังกล่าวไม่สามารถสร้างเอกภาพขึ้นในพื้นที่ได้ ดังนั้นในช่วง พ.ศ.2504-2529 รัฐบาลจึงกำหนดนโยบายโดยเน้นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แต่พลังขับเคลื่อนจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมยังมิได้ถูกนำไปเป็นกลไกสำคัญในการแก้ปัญหาในพื้นที่อย่างจริงจัง เพราะกระบวนการพัฒนาเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐเพื่อหวังผลให้เกิดการประสมประสานทางสังคมและวัฒนธรรมโดยทางอ้อมเท่านั้น ดังนั้นนโยบายการพัฒนาจึงไม่อาจนำไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมขึ้นมาได้มากนัก กล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายเพื่อเป้าหมายเพียงความมั่นคงเป็นองค์นำ โดยมองข้ามองค์ประกอบหรือปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ จึงยังไม่อาจสร้างเอกภาพขึ้นในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเวลาดังกล่าวได้

_____ _____ ___ / ___ / ___

ลายมือชื่อนิสิต ลายมือชื่อประธานกรรมการ

Dusida Photongkanong 2009: The Development Policy of Thai Government toward the Three Southernmost Provinces, A.D.1938-1986. Master of Arts (History), Major Field: History, Department of History. Thesis Advisor: Professor Phuwadol Songprasert, Ph.D. 265 pages.

This thesis presents the development policy of the Thai government in the three Southernmost provinces from 1938 to 1986. It analyzes various aspects of the government's development policy and reflects comprehensively on the impact that programs had on the society and institutions of these three provinces during that time period.

The author has used a historical analysis approach utilizing primary sources such as government records and secondary sources such as books and academic thesis.

In an attempt to improve the stability of the political environments pertaining to the predominately Muslim provinces in southern Thailand and increase the unity of the country between predominately Muslim south and the predominately non-Muslim remainer of the country, the Government instituted a concerted economic and social development policy aimed at bringing about stability and unity. However, since these policies were primarily being imposed top-down by the Buddhist government they did not necessarily have the desired results they were viewed as a tool of the state and only indirectly took the prevailing social and cultural unique nesses of region into consideration. This thesis will review and analyze these particular attempts at socio-economic development and unification of the southernmost provinces through comprehensive government policy and draw conclusions as to the successes and failures of these policies.

_____ _____ ___ / ___ / ___

Student's signature Thesis Advisor's signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือจากบุคคลหลายท่าน ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ภูวดล ทรงประเสริฐ ประธานกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้วางกรอบโครงหลักของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ให้คำแนะนำอันมีค่า รวมทั้งช่วยแก้ไขประเด็นและภาษาให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชุลีพร วิรุณหะ อาจารย์คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร กรุณาเป็นกรรมการที่ปรึกษาวิชาเอก ท่านได้ให้กรอบความคิดที่ผู้วิจัยใช้เป็นแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตลอดมา รวมทั้งให้คำวิจารณ์ในประเด็นสำคัญเพื่อทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ชัดเจนยิ่งขึ้น ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ่มมณี อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุณาเป็นกรรมการที่ปรึกษาวิชารอง ท่านได้ให้คำแนะนำและข้อวิจารณ์ในประเด็นต่างๆ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และรองศาสตราจารย์ ดร.เสาวคนธ์ สุดสวาสดิ์ อาจารย์ผู้แทนจากบัณฑิตวิทยาลัย ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่ายิ่งมาสอบประมวลความรู้และสอบปากเปล่าขั้นสุดท้ายให้แก่ผู้วิจัย

กราบขอบพระคุณมูลนิธิพระบรมราชานุสรณ์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี ที่เห็นความสำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมต่อไป จึงได้พิจารณาให้ทุนการศึกษาเป็นจำนวนเงิน 10,000 บาท ผู้วิจัยสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณของทั้งสองพระองค์อย่างหาที่สุดมิได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลงไม่ได้หากปราศจากความเข้าใจและกำลังใจจากคุณพ่อสัตยาและคุณแม่อมรศรี โพธิ์ทองคนอง ลูกคนนี้ขอกราบขอบพระคุณที่ได้ให้การสนับสนุนและอดทนเคียงข้างกันตลอดมา รวมทั้งญาติทุกคนที่คอยไถ่ถามทุกข์สุขกันอยู่เสมอ ขอขอบใจน้องณัฐพรและน้องตุลมาส ที่ได้ให้คำปรึกษาด้านงานพิมพ์ ขอบคุณคุณนันทยาและคุณกัณฐิกา เพื่อนร่วมรุ่นมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่คอยร่วมทุกข์ร่วมสุขกันมาจนถึงวันนี้ รวมทั้งต้องขอบคุณคุณลลิดา คุณกิติมาและคุณศรีชนก เพื่อนร่วมรุ่นมหาวิทยาลัยทักษิณ ที่เป็นกำลังใจให้กันเสมอมาและยังให้ความช่วยเหลืออย่างไม่มีข้อแม้ทุกครั้งที่ผู้วิจัยร้องขอ อีกก้าวหนึ่งของชีวิตในครั้งนี้ แม้จะมีอุปสรรคมากมายเพียงใด แต่ก็สอนให้ได้รู้ว่าความมานะอดทนจะนำมาซึ่งความสำเร็จที่น่าชื่นใจเสมอ ส่วนข้อผิดพลาดใดๆ ที่ยังปรากฏอยู่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว เหนือสิ่งอื่นใดคุณประโยชน์ที่เกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขออานิสงส์เหล่านั้นจงแปรเปลี่ยนเป็นความสงบสุขที่จะบังเกิดขึ้นแก่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ตลอดกาล

ดุสิดา โพธิ์ทองคนอง

เมษายน 2552

สารบัญ

หน้า

สารบัญตาราง (4)

สารบัญภาพ (6)

บทที่ 1 บทนำ 1
ความสำคัญของปัญหา 1
วัตถุประสงค์ในการวิจัย 6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 7
การตรวจเอกสาร 7
ขอบเขตของการวิจัย 12
วิธีการวิจัย 12
บทที่ 2 สภาพทั่วไปและความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับปัตตานีก่อน พ.ศ.2481 14
สภาพทั่วไปของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ 14
ลักษณะทางกายภาพ 14
สภาพทางเศรษฐกิจ 21
สภาพทางสังคม 24
ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ 26
อาณาจักรลังกาสุกะ (สมัยโบราณ-พุทธศตวรรษที่ 20) 26
อาณาจักรปัตตานี (พุทธศตวรรษที่ 21-23) 29
ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับปัตตานีก่อน พ.ศ.2481 38
ความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรสุโขทัยกับปัตตานี 40
ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงศรีอยุธยากับปัตตานี 41
ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงธนบุรีกับปัตตานี 44
การปกครองเจ็ดหัวเมืองสมัยรัตโกสินทร์ตอนต้น 45

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

การปกครองมณฑลปัตตานีสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว-พ.ศ.2474 49
การปกครองสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2475-2481 54
บทที่ 3 นโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2481-2500 59
การดำเนินนโยบายสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ.ศ.2481-2487 59
นโยบายชาตินิยมที่มีผลกระทบต่อชาวมุสลิม 61
การต่อต้านนโยบายชาตินิยม 72
การปรับเปลี่ยนนโยบายในช่วงรัฐบาลพลเรือน พ.ศ.2487-2491 75
ความเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐ 77
การปรับเปลี่ยนนโยบาย : อุปถัมภ์และควบคุม 82
นโยบายสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ.ศ.2491-2500 95
การเคลื่อนไหวเพื่อเอกราชของจังหวัดชายแดนภาคใต้ 95
การผ่อนปรนนโยบายและการปราบปรามอย่างรุนแรง 100
บทที่ 4 นโยบายการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 (พ.ศ.2504-2519) 111
นโยบายการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ 114
การพัฒนาเศรษฐกิจ 115
การพัฒนาการศึกษา 132
การพัฒนาการปกครอง 139
ผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาและสถานการณ์ความไม่สงบ 145
ผลกระทบจากนโยบายการพัฒนา 145
สถานการณ์ความไม่สงบ 152

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 5 นโยบายการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4-5 (พ.ศ.2520-2529) 172
นโยบายการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ 174
การพัฒนาการปกครองและความมั่นคง 175
การพัฒนาเศรษฐกิจ 183
การพัฒนาการศึกษา 193
ผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาและสถานการณ์ความไม่สงบ 202
ผลกระทบจากนโยบายการพัฒนา 202
สถานการณ์ความไม่สงบ 217
บทที่ 6 สรุป 235

เอกสารและสิ่งอ้างอิง 244

ประวัติการศึกษาและการทำงาน 265

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	งบประมาณพัฒนาภาคใต้ระยะ 3 ปี พ.ศ.2507-2509	118
2	พื้นที่สวนยางที่ได้รับการสงเคราะห์การปลูกยางแทน (ไร่)	123
3	การปลูกข้าวในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เฉลี่ย ปี พ.ศ.2506-2519	125
4	โรงงานอุตสาหกรรมที่มีเงินลงทุนตั้งแต่ 1 ล้านบาทขึ้นไป ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2518-2519	129
5	สถิติคดีอุกฉกรรจ์ในท้องที่จังหวัดชายแดนภาคใต้	158
6	จำนวนครัวเรือนในหมู่บ้านนอกเขตเทศบาลที่มีรายได้ในระดับต่างๆ พ.ศ.2519	172
7	งบประมาณรายจังหวัดในการพัฒนาชนบทยากจนปี พ.ศ.2525-2527	186
8	สัดส่วนนักเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามประเภทการเรียน	198
9	รายชื่อผู้เช่าที่ดินในเขตนิคมอุตสาหกรรมจังหวัดปัตตานีและโครงการลงทุน	206
10	จำนวนโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ส่งเสริมการลงทุนในห้าจังหวัดภาคใต้	208
11	รายได้เฉลี่ยต่อหัวภาคใต้ระหว่างปี พ.ศ.2527-2531	209

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
12	สาเหตุแห่งปัญหาความยากจน	210
13	ผลิตภัณฑ์ประชาชาติในห้าจังหวัดภาคใต้ จำแนกตามรายจังหวัด	211
14	เปรียบเทียบจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมในห้าจังหวัดภาคใต้ตอนล่าง จำแนกตามรายจังหวัด พ.ศ.2526-2530	213
15	สถิติการก่อการร้ายในรอบปี พ.ศ.2528	222
16	สถิติการเข้ามอบตัวต่อทางราชการของ ขจก. จคม. ผกค. ในรอบปี พ.ศ.2528	223
17	จำนวนเยาวชนไทยที่ไปฝึกการรบแบบกองโจรในต่างประเทศ พ.ศ.2519-2528	231

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	แผนที่สังเขปจังหวัดปัตตานี	16
2	แผนที่สังเขปจังหวัดยะลา	17
3	แผนที่สังเขปจังหวัดนราธิวาส	19
4	การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม พ.ศ.2524	178

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

สามจังหวัดชายแดนภาคใต้อันได้แก่ ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส เป็นพื้นที่ที่ยากต่อการปกครองของรัฐบาลไทยมาเป็นเวลานาน สาเหตุพื้นฐานมาจากความแตกต่างทางด้านสังคมที่มีประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม มีเชื้อชาติมาเลย์ ใช้ภาษายาวีในการติดต่อสื่อสารและมีความสำนึกในประวัติศาสตร์อันยาวนานร่วมกัน สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งในปัจจุบันคือความตกต่ำทางเศรษฐกิจในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความไม่พอใจต่างๆ มักจะปะทุออกมาเป็นการก่อเหตุความไม่สงบ และทุกครั้งที่เกิดเหตุการณ์วุ่นวายจะต้องอ้างถึงปัญหาความขัดแย้งทางสังคม ปัญหาความล้าหลังทางเศรษฐกิจ และปัญหาความยากจนของประชากรส่วนใหญ่ในดินแดนเหล่านี้เสมอ ดังนั้นรัฐบาลหลายยุคหลายสมัยจึงพยายามแก้ไขปัญหาเหล่านี้หรือกลับสร้างปัญหาใหม่ควบคู่ไปกับการผลักดันมาตรการทางการเมืองและความมั่นคง เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ตลอดมา แต่ปัญหาเหล่านั้นก็ยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางอำนาจกับบริเวณสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าก่อน พ.ศ.2481 รัฐบาลไทยไม่ได้มีนโยบายในการพัฒนาหรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นรูปธรรม แต่การก่อตัวของนโยบายการปกครองผู้คนและดินแดนส่วนนี้มีมานานแล้ว นับตั้งแต่บริเวณสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเดิมเรียกรวมกันว่าปัตตานี ได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของไทยมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย ในฐานะหัวเมืองประเทศราช มีหน้าที่ต้องส่งเครื่องราชบรรณาการและส่งกองทัพมาช่วยไทยในยามศึกสงครามเท่านั้น ส่วนด้านการเมืองภายในและการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจยังคงให้ชาวมุสลิมพื้นเมืองประสานผลประโยชน์กันเอง แต่ในยามที่ราชสำนักไทยอยู่ในภาวะระส่ำระสาย เช่น การศึกสงคราม การปรับเปลี่ยนราชวงศ์ ปัตตานีก็จะถือโอกาสแข็งเมืองตั้งตนเป็นอิสระทันที ดังเช่นเมื่อครั้งเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ 2

นโยบายของราชสำนักไทยในการปกครองปัตตานีแบบหลวมๆ นี้ เปลี่ยนแปลงไปในสมัยรัตนโกสินทร์ เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงทำการปราบปรามหัวเมืองต่างๆ ในราชอาณาจักร และมีนโยบายในการกระชับอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้น ปัตตานีถูกปราบปรามและตกเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทยอีกครั้ง จากความยุ่งยากในการปกครองทำให้รัฐบาลแต่ละสมัยในเวลาต่อมามีนโยบายปกครองที่จะทำให้ปัตตานีอ่อนกำลังลง ดังเช่น พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงแต่งตั้งข้าราชการไทยไปเป็นผู้ว่าราชการเมืองและยกคนไทยจากเมืองอื่นๆ ไปอยู่ในปัตตานี พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยทรงใช้นโยบายแบ่งแยกและปกครองโดยการแบ่งปัตตานีออกเป็นเจ็ดหัวเมือง เจ้าเมืองแต่ละเมืองต้องได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากกรุงเทพฯ และในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้รวมหัวเมืองทั้งเจ็ดเข้าด้วยกัน เรียกว่าบริเวณเจ็ดหัวเมือง โดยมีการตราข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ.120 ขึ้นมาปกครองโดยเฉพาะ จนได้มีการจัดตั้งมณฑลปัตตานีใน พ.ศ. 2449 ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชหัตถเลขาวางหลักรัฐประศาสโนบายสำหรับข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมณฑลปัตตานี จนกระทั่งได้มีการยกเลิกมณฑลปัตตานีใน พ.ศ. 2474 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ส่งข้าราชการไทยไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแทนเจ้าเมืองมลายูคนเก่า จุดนี้นับเป็นการยกเลิกวิธีการเลือกสรรเจ้าเมืองจากผู้นำท้องถิ่นดังที่เคยปฏิบัติมาแต่เดิม ดังนั้นปัตตานีจึงถูกรวมเข้าอยู่ภายใต้การปกครองของอาณาจักรไทยอย่างแท้จริงนับแต่นั้นมา

ในด้านพัฒนาการทางเศรษฐกิจของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้ปัตตานีจะตกอยู่ภายใต้การปกครองของไทย แต่ปัตตานีก็เป็นอิสระทางเศรษฐกิจมาช้านาน ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า บริเวณสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ปัจจุบันเป็นที่ตั้งของอาณาจักรลังกาสุกะเมื่อประมาณพุทธศตวรรษที่ 8 เป็นดินแดนที่มีความอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ มีที่ตั้งเหมาะแก่การค้าทางทะเลและมีเส้นทางขนส่งสินค้าจากเมืองท่าฝั่งตะวันออกสู่ตะวันตก ทำให้ดินแดนนี้มีความเจริญเป็นศูนย์กลางการค้าในแหลมมลายู เมืองท่าปัตตานีเริ่มหมดบทบาทไปในช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นต้นมา เศรษฐกิจเริ่มเปลี่ยนจากเมืองท่าการค้ามาเป็นเศรษฐกิจแบบพึ่งพาการเกษตรเป็นหลัก โดยเฉพาะเมื่อ พ.ศ. 2444 ได้มีการนำยางพาราเข้ามาปลูกในภาคใต้ของไทยรวมทั้งบริเวณสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการขยายตัวอย่างช้าๆ จนกลายเป็นพืชเศรษฐกิจหลักของพื้นที่ในเวลาต่อมา ราษฎรชาวมลายูดำรงชีวิตด้วยการปลูกยางพาราส่งขายให้กับพ่อค้าคนกลางอีกทอดหนึ่ง ดังนั้นรายได้ของราษฎรชาวมลายูจึงผันผวนตามการขึ้นลงของราคายางในตลาดโลกเป็นสำคัญ ในขณะที่รัฐบาลมีเพียงการเก็บผลประโยชน์เข้าสู่รัฐในรูปของภาษีอากร โดยไม่ได้มีมาตรการที่ชัดเจนในการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากเป็นมาตรการ

โดยรวมของการปรับปรุงประเทศ เช่น การคมนาคมสื่อสาร การสร้างทางรถไฟสายใต้ การส่งเสริมการค้าเสรีอันเนื่องมาจากการยกเลิกระบบการค้าผูกขาด เป็นต้น มาตรการเหล่านี้มีนัยของการกระชับอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางด้วย

กล่าวโดยสรุปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ก่อน พ.ศ. 2481 รัฐบาลแต่ละสมัยให้ความสำคัญกับดินแดนส่วนนี้และตระหนักถึงลักษณะเฉพาะของพลเมือง ทั้งทางด้านวิถีชีวิต ศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา รัฐบาลไม่ได้เข้าไปควบคุมหรือเปลี่ยนแปลงในส่วนนี้ แต่จะเน้นหนักด้านนโยบายการปกครอง เนื่องจากรัฐบาลมีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการกระชับอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ในขณะที่รัฐบาลกลับไม่ได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ นอกจากการเก็บผลประโยชน์เข้าสู่ส่วนกลางในรูปของเครื่องราชบรรณาการและภาษีอากรเท่านั้น

หลังการขึ้นมามีอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ.ศ. 2481 รัฐบาลชุดนี้ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการสร้างบูรณาการแห่งชาติ (Process of National Integration) และการบังคับใช้นโยบายกลืนกลาย (Assimilation Policies) กับชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ นโยบายดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับการประกาศใช้นโยบายรัฐนิยม 12 ฉบับ ที่ต้องการให้คนไทยไม่ว่าจะมีชาติพันธุ์หรือนับถือศาสนาใดๆ มีความสำนึกของความเป็นไทย ด้วยการประพฤติปฏิบัติเป็นแบบแผนเดียวกัน รัฐนิยมที่ส่งผลกระทบต่อชาวไทยมุสลิมมีเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้คำว่า “ไทย” แก่ชาวไทยทั้งมวลโดยไม่แบ่งแยก ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีการประกาศอย่างเป็นทางการว่าชาวมุสลิมเป็นคนไทยเช่นเดียวกับคนไทยทั่วไปบนผืนแผ่นดินไทย การกำหนดให้คนไทยต้องศึกษาให้รู้หนังสือไทยอย่างน้อยให้อ่านออกเขียนได้ และคนไทยต้องแต่งกายตามที่รัฐบาลกำหนดว่าเป็นสุภาพชน ดังนั้นมาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อสนับสนุนนโยบายต่างๆ ข้างต้นคือ การจัดการศึกษาแบบสมัยใหม่ให้แก่ชาวไทยมุสลิม ในขณะที่รัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่นี้เท่าที่ควร ประกอบกับการเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 มีผลทำให้ราคายางตกต่ำ ค่าครองชีพสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ข้าวและเครื่องอุปโภคบริโภคขาดแคลน จนประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับความเดือดร้อน จึงทำให้ชาวไทยมุสลิมเกิดความไม่พอใจมากยิ่งขึ้นและกลายเป็นชนวนสำคัญของการต่อต้านนโยบายรัฐบาล ดังเช่นกรณีของหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ ซึ่งเป็นผู้นำทางศาสนาหัวก้าวหน้าในจังหวัดปัตตานีได้ยื่นข้อเสนอ 7 ข้อ เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลปกครองสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นกรณีพิเศษ เป็นผลให้เขาถูกจำคุกและหายตัวไปอย่างลึกลับ

ในเวลาต่อมา การต่อต้านนโยบายรัฐบาลของหะยีสุหลง นับว่าเป็นการต่อต้านครั้งแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475

ในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายในการปกครองสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่อนปรนมากขึ้น และหันมาแก้ไขความเดือดร้อนของราษฎรอย่างจริงจัง เช่น การประกาศพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการสาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม พุทธศักราช 2488 การแต่งตั้งนายอับดุลลาห์ หลังปูเต๊ะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสตูล ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีสั่งราชการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ทั้งนี้เป็นเพราะรัฐบาลต้องการลดความขัดแย้งทางสังคมและการเมืองอันจะนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดน อย่างไรก็ตาม ความคุกรุ่นของปัญหาและความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง สาเหตุสำคัญนอกจากภาวะตึงเครียดในพื้นที่แล้ว ยังมีแรงกระตุ้นจากภายนอกด้วย เช่น สื่อมวลชนจากประเทศใกล้เคียง การเข้าแทรกแซงของบุคคลบางกลุ่มในสหพันธรัฐมลายา (ปิยนาถ บุนนาค, 2546: 133) จนเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นอีกครั้งหลังการจับกุมหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ เมื่อ พ.ศ. 2491 เกิดการปะทะกันด้วยกำลังอาวุธระหว่างชาวมุสลิมกับเจ้าหน้าที่รัฐ ที่อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส ยังผลให้ชาวมุสลิมบาดเจ็บล้มตายหลายคน รัฐบาลเรียกเหตุการณ์นี้ว่า “กบฏดุซงญอ” (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 2)

ที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้แก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยการพยายามผลักดันมาตรการกลืนกลายต่างๆ มากกว่าการพยายามประยุกต์ใช้นโยบายกลมกลืนทางวัฒนธรรม (Policies of Acculturalization) กับชาวมุสลิมในพื้นที่ซึ่งส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและจิตใจของประชาชน ดังนั้นมาตรการเหล่านี้จึงไม่อาจประสบผลสำเร็จและได้รับการต่อต้านเป็นอย่างมาก ต่อมาเมื่อรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นฉบับแรกเมื่อ พ.ศ.2504 รัฐบาลจึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อความมั่นคงและมั่งคั่งมาใช้ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวคือ การที่จะให้ดินแดนในส่วนนี้อยู่ด้วยความสงบและสมบูรณ์มีมาตรฐานการครองชีพดี จำเป็นต้องอาศัยผลงานการพัฒนาของฝ่ายปกครองควบคู่ไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยยึดถือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลัก (สถิตย์ แสงศรี, 2513: 100)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 (พ.ศ. 2504-2519) รัฐบาลได้ผลักดันนโยบายการพัฒนาต่างๆ ออกมามากมาย เช่น การปรับปรุงการคมนาคม การส่งเสริมอาชีพการก่อสร้างมัสยิดกลางปัตตานี การก่อตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เป็นต้น นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้ตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อดำเนินนโยบายเหล่านี้โดยเฉพาะคือ คณะกรรมการพัฒนาภาคใต้ ศูนย์ประสานงานปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ กองประสานราชการในกรมการปกครอง การดำเนินนโยบายการพัฒนาส่วนใหญ่จะเน้นหนักทางด้านการคมนาคมและสิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐาน ซึ่งถือว่ายังไม่สอดคล้องกับปัญหาของท้องถิ่น และแผนงานต่างๆ มีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ขาดการวางแผนงานหลักอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันนโยบายการพัฒนาบางอย่าง เช่น นโยบายการปรับปรุงส่งเสริมปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม เพื่อให้สถานศึกษานี้อยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์เช่นเดียวกับโรงเรียนเอกชนทั่วไป หรือจะเป็นนโยบายการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองโดยให้ประชาชนจากภาคต่างๆ อพยพเข้าไปตั้งถิ่นฐานทำมาหากินในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาความไม่สมดุลย์ระหว่างราษฎรที่นับถือศาสนาอิสลามกับศาสนาพุทธ และยังก่อให้เกิดการผสมผสานทางวัฒนธรรมด้วย นโยบายการพัฒนาเหล่านี้กลับกลายเป็นชนวนที่ก่อให้เกิดปัญหาในเวลาต่อมา

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4-5 (พ.ศ. 2520-2529) รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น โดยเน้นหนักในการปรับโครงสร้างการผลิตและขยายฐานเศรษฐกิจให้กว้างขึ้น โดยเฉพาะสาขาอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ ดังจะเห็นได้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ซึ่งภาคใต้มีพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาและประกาศเป็นเขตหรือนิคมอุตสาหกรรมอย่างเป็นทางการมีอยู่ 2 แห่ง คือ เขตอุตสาหกรรมปัตตานี และนิคมอุตสาหกรรมฉลุง (สงขลา) ควบคู่ไปกับการพัฒนาให้สงขลา-หาดใหญ่ เป็นศูนย์กลางความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2546: 72) สำหรับยางพาราซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจหลักในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลได้ส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกยางพันธุ์ดีแทนยางพันธุ์พื้นเมือง นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้ส่งเสริมการรวมกลุ่มของชาวสวนยางและการจัดตั้งตลาดกลางสินค้าที่จังหวัดสงขลา เป็นต้น ส่วนการพัฒนาสังคมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลต้องการให้มีเอกลักษณ์ความเป็นไทยยิ่งขึ้น โดยเน้นหนักในด้านการปรับปรุงการจัดการศึกษา การประสานพัฒนาและส่งเสริมเยาวชนและบทบาทของกลุ่มสตรี (สงขลานครินทร์, มหาวิทยาลัย, 2526: 25) ในการนี้รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างหน่วยราชการและประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นั่นคือ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ในปี พ.ศ.2524

แม้ว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมากตลอดระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-5 แต่ความเจริญส่วนมากจะไปกระจุกตัวอยู่ที่เมืองหลัก เช่น หาดใหญ่ ผลประโยชน์จากการพัฒนาก็ตกอยู่กับกลุ่มทุนส่วนน้อยเชื้อสายจีนที่สามารถประสานผลประโยชน์กับนโยบายของรัฐได้ เช่น กลุ่มบริษัทพิธานพาณิชย์ ซึ่งมีธุรกิจลงทุนหลายชนิดครอบคลุมอยู่ในบริเวณภาคใต้ตอนล่าง เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังมีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล เช่น การเคลื่อนไหวของกลุ่มโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา (จคม.), ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (ผกค.), และขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.), รวมทั้งความเข้มข้นของความรุนแรงในช่วง พ.ศ. 2516-2524 และปัจจัยอื่นๆ อีกมากมายที่ทำให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาช่วยสนับสนุนในการแก้ปัญหาและเพื่อกระตุ้นให้มีการประสมประสานกันในทางสังคมและการเมืองในช่วงระยะเวลา พ.ศ.2481-2529 ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จนรัฐบาลหลายยุคหลายสมัยในเวลาถัดมาต้องมีมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหา เหล่านั้นจนถึงปัจจุบัน

ดังนั้นการหวนกลับมาศึกษาปมปัญหาความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล ในบริเวณดังกล่าวตลอดช่วง พ.ศ. 2481-2529 จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อการทำความเข้าใจปัญหาที่แท้จริง องค์ความรู้ใหม่ที่เกิดขึ้นจากการค้นคว้าวิจัยครั้งนี้ ยังจะเป็นประโยชน์อย่างแน่นอนต่อการสร้างสรรค์สังคมและพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนในปัตตานี ยะลา และนราธิวาสต่อไปในอนาคตด้วย

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อทำความเข้าใจภูมิหลังของพัฒนาการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอิสลามในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาสก่อน พ.ศ. 2481

2. เพื่อพิจารณาปมปัญหาของความขัดแย้งต่างๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ยังคงดำรงอยู่ในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาสช่วงหลัง พ.ศ. 2481

3. เพื่อวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาสตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2481-2529

4. เพื่อศึกษาผลกระทบของนโยบายการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าวที่มีต่อวิถีชีวิต ประเพณี และวัฒนธรรมของชาวมุสลิมในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส

5. เพื่อสรุปผลพวงของกระบวนการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจในอดีต สำหรับอธิบายปัญหาความมั่นคง ปัญหาความยากไร้ทางเศรษฐกิจ และปัญหาความขัดแย้งทางสังคมในปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ในยุคปัจจุบัน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงภูมิหลังของความยากไร้ทางเศรษฐกิจและความขัดแย้งทางสังคมในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส

2. เพื่อทำความเข้าใจความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจในปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ตลอดช่วง พ.ศ. 2481-2529

3. เพื่อนำบทเรียนในอดีตมาศึกษาและประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง สำหรับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้เป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มากขึ้น

การตรวจเอกสาร

งานวิจัยเกี่ยวกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในประเทศไทยมีอยู่หลายชิ้นด้วยกัน โดยมีระยะเวลาและประเด็นในการศึกษาที่แตกต่างกันออกไป แต่ส่วนใหญ่ผู้วิจัยจะให้ความสำคัญกับการศึกษาทางด้านการเมืองการปกครอง ซึ่งมีลักษณะของกรอบความคิดและมุมมองในการตีความและการใช้เอกสารหลักฐานที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้นองค์ความรู้เกี่ยวกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงมีลักษณะที่ไม่รอบด้านและขาดการต่อยอดองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะบริบททางด้านประวัติศาสตร์สังคมและประวัติศาสตร์เศรษฐกิจร่วมสมัย ซึ่งยังคงส่งผลกระทบอย่างยืดเยื้อต่อปัญหาการเมืองและความมั่นคงในสังคมไทยมุสลิมเหล่านี้ กลับได้รับความสำคัญน้อยมาก เพราะ

งานวิจัยเกือบทุกชิ้นที่ผ่านมา เป็นการศึกษาที่แยกทั้ง 3 ประเด็นออกจากกัน ขาดการเชื่อมโยงให้เห็นภาพโดยรวมที่ชัดเจน งานวิจัยต่างๆ เหล่านั้นที่เคยมีผู้ศึกษาไว้ก่อนแล้ว ได้แก่

งานวิจัยภาษาอังกฤษที่ศึกษาในประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อาทิ งานของ Uthai Dulyakasem (1981) เรื่อง Education and Ethnic Nationalism : A Study of the Muslim-Malays in Southern Siam. วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก สาขาศึกษาศาสตร์ เป็นการวิจัยในเชิงปริมาณ เน้นการศึกษาสถิติและตัวแปรเป็นเครื่องมือในการศึกษา ผู้วิจัยใช้อำเภอละงู จังหวัดสตูล อำเภอรามัน จังหวัดยะลา และอำเภอตะลุบัน จังหวัดปัตตานี เป็นกรณีศึกษา ผู้วิจัยให้รายละเอียดเล็กน้อยเพียงบทเดียวคือบทที่ 4 ในการศึกษาภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ โดยเน้นที่การขยายการศึกษาสมัยใหม่แบบตะวันตกเข้าสู่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการเปลี่ยนปอเนาะเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม นอกนั้นแล้วเป็นการคิดวิเคราะห์ตัวแปรต่างๆ ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการทำความเข้าใจกระบวนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลไทยได้เท่านั้น แต่หากจะลงลึกในรายละเอียดในเรื่องการขยายการศึกษาแบบสมัยใหม่เข้าสู่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งประเด็นแวดล้อมอื่นๆ ที่น่าจะกล่าวถึง เช่น ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง งานวิจัยชิ้นนี้ยังไม่ได้ให้คำตอบในประเด็นดังกล่าว

งานวิจัยของ Pitsuwan (1982) เรื่อง Islam and Malay Nationalism: A Case Study of Malay-Muslims of Southern Thailand. ช่วงเวลาในการศึกษา พ.ศ. 2445-2525 ครอบคลุมระยะเวลา 80 ปี มุ่งศึกษาประเด็นทางการเมืองโดยเน้นที่บทบาทหน้าที่ของอิสลามในการเคลื่อนไหวเพื่อความเป็นอิสระทางวัฒนธรรมและศาสนาของชาวมุสลิมในภาคใต้ของไทย รวมถึงความพยายามในการประสมประสานชาวมุสลิม ผู้เขียนให้ข้อมูลด้านการเมืองการปกครองที่น่าสนใจและครอบคลุมเกือบทุกประเด็น แต่ยังขาดประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ รวมถึงองค์กรพิเศษต่างๆ ที่รัฐบาลตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินนโยบาย เพราะนอกจากประเด็นทางด้านการศึกษาที่ผู้เขียนให้ความสำคัญและการอุปถัมภ์กฎหมายอิสลาม พ.ศ.2488 แล้ว ทั้งสองประเด็นข้างต้นก็ถือว่าเป็นนโยบายที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อการประสมประสานชาวมุสลิมเช่นกัน หรืองานของ Syukri (1985) เรื่อง History of Malay Kingdom of Pattani Sejarah Kerajann Melayu Pattani. งานเขียนมีลักษณะเป็นกึ่งตำนานและมีระยะเวลาในการศึกษายาวนานมาก เริ่มตั้งแต่มีหลักฐานในการก่อตั้งรัฐปัตตานี จนกระทั่งถึงสมัยการปกครองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงที่ 2 ผู้เขียนเน้นศึกษาประวัติศาสตร์ยุครุ่งเรืองของราชอาณาจักรมลายูปัตตานีและราชวงศ์ปัตตานี เพื่อแสดงให้เห็นความแตกต่างหลังจากที่รัฐปัตตานี

เสื่อมอำนาจและถูกปกครองโดยสยามในที่สุด จนทำให้เห็นว่าผู้เขียนมีอคติในงานเขียนพอสมควร ดังจะเห็นได้ว่าผู้เขียนมักจะมีข้อความจูงใจต่างๆ เช่น “ดังนั้นเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ชาวมลายูปัตตานีจะต้องไม่ปล่อยให้รัฐบาลสยามเป็นผู้กำหนดโชคชะตา แต่พวกเขาจะต้องกำหนดโชคชะตาของตัวเอง” เป็นต้น นอกจากนั้นผู้เขียนไม่ได้ให้ความสำคัญในการให้ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจมากพอที่จะทำให้เห็นพัฒนาการในด้านนี้

นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่านักศึกษาสาขารัฐศาสตร์ก็ให้ความสนใจในการศึกษาประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มากพอสมควร ที่น่าสนใจนำเสนอในที่นี้ 3 ชิ้นได้แก่ งานวิจัยของสถิตย์ แสงศรี (2513) เน้นศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอประเด็นปัญหาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งเป็นประโยชน์ในการทำความเข้าใจในเรื่องนี้ แต่จะพบได้ว่า การศึกษามีลักษณะแยกส่วนขาดการเชื่อมโยงให้เป็นบริบทเดียวกัน ขาดการสรุปที่ชัดเจนว่าทั้ง 3 ประเด็นเป็นปัญหาอย่างไรต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนั้นการให้ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจยังไม่ชัดเจน ขาดการวิเคราะห์ที่ให้มุมมองใหม่ๆ ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับตัวนโยบายในการแก้ปัญหาการปกครองของรัฐมาก แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับขั้นตอนการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ตลอดจนอุปสรรคและผลของการแก้ไขปัญหา ทำให้งานวิจัยชิ้นนี้ขาดความสมบูรณ์ไป เช่นเดียวกับงานของมงคล สุวรรณโชติช่วง (2512) ประเด็นการศึกษาใกล้เคียงกับงานวิจัยข้างต้น แต่งานวิจัยชิ้นนี้จะศึกษาเฉพาะตัวนโยบาย โดยผ่านหน่วยงานของรัฐคือ คณะกรรมการพัฒนาภาคใต้ (พ.ศ. 2507-2509) ผู้วิจัยขาดการปูพื้นฐานให้เห็นความสำคัญของปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพียงแต่ให้ภาพกว้างๆ แต่งานวิจัยกลับให้น้ำหนักในการศึกษานโยบายรัฐมากกว่า จึงทำให้งานวิจัยชิ้นนี้ขาดมิติของการศึกษาถึงผู้คนในสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ได้รับผลกระทบของนโยบายนั้นๆ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของการผลักดันนโยบายต่างๆ เหล่านั้นว่าพวกเขามีปฏิกิริยาอย่างไร ต่อต้านหรือยอมรับ แต่งานวิจัยก็ไม่ได้ให้รายละเอียดในเรื่องเหล่านี้

ขณะเดียวกันนี้ก็ยังมีงานวิจัยของสงคราม ชื่นภิบาล (2518) ชี้ให้เห็นตัวนโยบายที่เกี่ยวกับการผสมกลมกลืนของรัฐ (ร.ศ.120-พ.ศ.2516) ในด้านที่มาของนโยบาย วัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินงาน เป้าหมายและงบประมาณเป็นหลัก ขาดการอธิบายให้เห็นว่านโยบายเหล่านี้มีลักษณะของการผสมกลมกลืนอย่างไร การพิจารณาเพียงนโยบายรัฐซึ่งเป็นผลผลิตจากส่วนกลางเท่านั้นทำให้ไม่เห็นภาพของมวลชนมากนัก รวมทั้งคนในพื้นที่มีปฏิกิริยาตอบสนองต่อนโยบายการผสมกลมกลืนของรัฐอย่างไร ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ไม่ได้กล่าวถึง นอกจากนั้นผู้วิจัยน่าจะชี้ให้เห็นถึงการใช้

นโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งรัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือหรือเป็นสิ่งที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดการผสมกลมกลืน

ถึงแม้ว่างานวิจัยของนันทวรรณ ภู่สว่าง (2521) สามารถศึกษาปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ทั้งระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่ยังคงเน้นทางด้านการเมืองการปกครอง จุดเด่นของงานวิจัยชิ้นนี้คือการที่ผู้วิจัยได้นำข่าวจากหนังสือพิมพ์ต่างประเทศทั้งภาษามลายูและภาษาอังกฤษ และการนำเอาปัจจัยภายนอก เช่น ความเคลื่อนไหวของประเทศเพื่อนบ้านมาเลเซียที่มีต่อปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย เป็นต้น มาเป็นข้อมูลสำคัญในการวิเคราะห์ โดยไม่ยึดติดกับข้อมูลของส่วนกลางมากนัก ทำให้ผู้อ่านเห็นมุมมองและแนวคิดที่แตกต่างว่าต่างประเทศมองเราอย่างไร มีปฏิกิริยาอย่างไรต่อปัญหาเหล่านี้ อย่างไรก็ดีงานวิจัยชิ้นนี้ไม่ได้มีรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นปัจจัยสำคัญที่ขับเคลื่อนให้เกิดปัญหาต่างๆ ขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งนโยบายรัฐที่จะแก้ปัญหาทางด้านนี้ด้วย เนื่องจากงานชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเรื่องสั้นๆ เพียง 65 หน้า ผู้วิจัยจึงไม่ได้ใส่รายละเอียดมากนัก งานศึกษาที่มีประเด็นใกล้เคียงกันคืองานของปิยนาถ บุนนาค (2546) เน้นการศึกษาที่นโยบายปกครองของรัฐที่มีต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้และผลงานสำคัญของนายกรัฐมนตรีแต่ละสมัย (พ.ศ. 2475-2516) งานวิจัยชิ้นนี้มีจุดเด่นที่การใช้ข้อมูลสัมภาษณ์มาช่วยเสริมให้ประเด็นการศึกษาน่าสนใจยิ่งขึ้น แต่บางครั้งข้อมูลสัมภาษณ์กลับทำให้ประเด็นเบี่ยงเบนไป เพราะผู้เขียนไม่ได้นำมาเทียบเคียงกับข้อเท็จจริงส่วนประเด็นเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม งานวิจัยชิ้นนี้ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและผลของนโยบายรัฐก็ไม่ได้กล่าวถึงเช่นกัน ดังนั้นการศึกษาเพียงนโยบายทางการปกครองของรัฐเพียงอย่างเดียว จึงน่าจะไม่ใช่คำตอบที่ทำให้เห็นภาพโดยรวมของปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้

งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่ยังคงเน้นการศึกษาประเด็นทางด้านการเมืองการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้คือ งานวิจัยของเฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร (2529) งานชิ้นนี้เน้นกรณีศึกษา ตัวบุคคล คือบทบาทของหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์เป็นสมมติฐาน (Hypothesis) สำคัญในการทำความเข้าใจปัญหาการเมืองและการปกครองในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งการใช้ข้อมูลหลักฐานจากท้องถิ่นประกอบการวิเคราะห์ด้วย งานวิจัยชิ้นนี้จึงน่าเป็นตัวอย่างของการใช้ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ที่ดีพอสมควร แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยยังคงให้น้ำหนักในการศึกษาประเด็นการเมืองการปกครองขาดการสังเคราะห์ปัญหาในส่วนที่สัมพันธ์อย่างลึกซึ้งกับพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมในบริเวณดังกล่าวไปอย่างน่าเสียดาย จึงทำให้องค์ความรู้ที่ได้มามีไม่มากพอที่จะสามารถเข้าใจปัญหา

ความยากไร้ทางเศรษฐกิจและความขัดแย้งทางสังคม ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาการปกครองแบบไม่มีวันจบสิ้น

จะเห็นได้ว่างานวิจัยทั้งหมดข้างต้นเป็นงานวิจัยที่เน้นการศึกษาประเด็นทางด้านการเมืองการปกครองเป็นส่วนใหญ่ ขาดการเชื่อมโยงประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคม ยังเป็นการศึกษาที่แยกส่วน จึงไม่สามารถทำให้เห็นภาพรวมของปัญหาได้ รวมทั้งงานวิจัยทุกชิ้นไม่ได้ศึกษาในแนวลึกเพื่อการให้รายละเอียดถึงปัญหาอุปสรรคและผลกระทบที่เกิดจากนโยบายของรัฐบาล และชาวไทยมุสลิมมีบทบาทในขั้นตอนใดของการกำหนดนโยบายหรือไม่ รวมทั้งปฏิกิริยาของชาวไทยมุสลิมต่อนโยบายนั้นๆ หรือใครได้ประโยชน์จากการพัฒนาของรัฐกันแน่ ปัญหาเหล่านี้งานวิจัยทั้งหมดข้างต้นยังไม่ได้ให้คำตอบแต่อย่างใด

ครองชัย หัตถา (2541) เป็นงานวิจัยชิ้นเดียวที่ให้ความสำคัญกับวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การค้าและเศรษฐกิจของจังหวัดปัตตานี แต่สำหรับการค้านั้นผู้วิจัยจะเน้นหนักยุคลังกาสุกะจนถึงช่วงพุทธศตวรรษที่ 21-23 ซึ่งปัตตานียังคงมีความสำคัญทางเศรษฐกิจอยู่ ผู้วิจัยได้นำเสนองานในรูปแบบการศึกษาประวัติศาสตร์เชิงภูมิศาสตร์ (Geographical History) ขาดการนำเสนอผลงานวิจัยในลักษณะสหวิทยาการและการตีความหมายเชิงประวัติศาสตร์วิเคราะห์ (Historical Analysis) เป็นเพียงการนำเสนอข้อมูลโดยใช้หลักฐานทางภูมิศาสตร์ควบคู่กับข้อมูลทางประวัติศาสตร์เท่านั้น ข้อมูลที่ได้ก็มีความคล้ายคลึงกับงานวิจัยชิ้นอื่นๆ ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงไม่ได้เปิดประเด็นใหม่ใดๆ งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่มีการศึกษาฉีกแนวออกไปจากงานวิจัยทั้งหมดข้างต้นเพื่อเป็นการเติมเต็มและสามารถเห็นภาพรวมของปัญหาสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มากยิ่งขึ้น นั่นคืองานของนพดล โรจนอุดมศาสตร์ (2523) เน้นประเด็นทางด้านการจัดการศึกษาในมณฑลปัตตานีในช่วง พ.ศ. 2449-2474 งานวิจัยสองชิ้นนี้จึงสามารถนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับทำการวิจัยประเด็นเหล่านี้ได้ต่อไป

นอกจากงานวิจัยต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นก็ยังมีงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อีก แม้จะมิใช่โดยตรงและมีมิติเวลาในการศึกษาที่แตกต่างกัน แต่ก็สามารถนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการทำความเข้าใจได้พอสมควร อย่างไรก็ดีจากที่กล่าวมาทั้งหมดจะพบว่างานวิจัยทุกชิ้น ขาดการวิเคราะห์ข้อมูลที่สามารถนำประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคมมาทำความเข้าใจปัญหาอื่นๆ ในดินแดนเหล่านี้ได้อย่างลึกซึ้ง ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญจนรัฐบาลไทยในสมัยต่อๆ มาจนถึงปัจจุบัน ต้องผลักดันนโยบายในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและ

สังคมขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะ ตลอดจนผลกระทบที่เกิดจากนโยบายนั้นๆ ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้จะเน้นศึกษาในประเด็นขาดแคลนดังกล่าว เพื่อเป็นองค์ความรู้ที่แท้จริงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ตลอดช่วง พ.ศ.2481-2529 ให้มีความสมบูรณ์ทางข้อมูลและมีมุมวิเคราะห์รอบด้านมากขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาเรื่องนโยบายสังคมและเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยที่มีต่อสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2481-2529 ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาดังนี้

1. ศึกษาภูมิหลังของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาสช่วงก่อน พ.ศ. 2481

2. วิเคราะห์นโยบายทางสังคมและเศรษฐกิจที่รัฐบาลไทยนำมาใช้เพื่อกระตุ้นให้เกิดการประสมประสานทางสังคมและการเมืองในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาสระหว่าง พ.ศ. 2481-2529

3. สังเคราะห์ผลกระทบของนโยบายการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจที่มีต่อจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาสในช่วง พ.ศ.2481-2529

วิธีการวิจัย

เน้นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และการประยุกต์ใช้องค์ความรู้อื่นๆ ทางสังคมศาสตร์ในลักษณะสหวิทยาการ (Inter-disciplinary Approach) เพื่อประกอบการพรรณาเชิงวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) ข้อเท็จจริงและหลักฐานทางประวัติศาสตร์ต่างๆ ต่อไปนี้คือ

1. หลักฐานชั้นต้น (Primary Sources) ได้แก่ เอกสารทางราชการไทยจากสำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ สำนักหอสมุดแห่งชาติ ห้องสมุดกระทรวงมหาดไทย ห้องสมุดสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานราชการอื่นๆ

2. เอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ได้แก่ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ และสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ จากแหล่งข้อมูลต่างๆ ในประเทศไทย เช่น หอสมุดแห่งชาติ หอสมุดมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ห้องสมุดสถาบันทักษิณคดีศึกษา มหาวิทยาลัยทักษิณ และห้องสมุดอื่นๆ ในปัตตานี ยะลา และนราธิวาส

บทที่ 2

สภาพทั่วไปและความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับปัตตานีก่อนพ.ศ. 2481

ปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย เป็นปัญหาหนึ่งที่นำความกังวลใจมาให้แก่รัฐบาลตลอดมา และดูจะมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติมากที่สุด ดังนั้นรัฐบาลแต่ละยุคสมัยจึงได้กำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติและตอบสนองต่อการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ นโยบายของรัฐมักจะเริ่มจากการก่อตัวของปัญหาแล้วจึงตามมาด้วยการก่อตัวของนโยบาย[1] ดังนั้นในการศึกษาเพื่อที่จะเข้าใจนโยบายการพัฒนาของรัฐบาลไทยที่มีต่อสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างจริงจังและชัดเจน เราจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์สภาพทั่วไปและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ก่อนเข้าสู่ยุคจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าทั้งสองประเด็นเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะนำไปสู่การก่อตัวของปัญหาความวุ่นวายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก่อนที่จะศึกษานโยบายการพัฒนาของรัฐบาลไทยที่มีต่อสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2481-2529 อย่างเป็นระบบต่อไป

สภาพทั่วไปของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ลักษณะทางกายภาพ

สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นคำที่ใช้เรียกรวมจังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส ทั้งสามจังหวัดมีพื้นที่ติดต่อเป็นผืนเดียวกัน ตั้งอยู่บนฝั่งทะเลด้านตะวันออกของแหลมมลายูติดกับอ่าวไทย ทางภาคใต้ของประเทศไทย มีพื้นที่รวมทั้งสามจังหวัดประมาณ 10,936.864 ตารางกิโลเมตร (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2538: 289, 293, 309) ลักษณะทางภูมิศาสตร์บริเวณสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะที่เอื้อต่อการตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน มีพัฒนาการสืบเนื่องหลายยุคหลายสมัย ดังจะเห็นได้จากการค้นพบหลักฐานทางโบราณวัตถุและโบราณสถานจำพวก

---

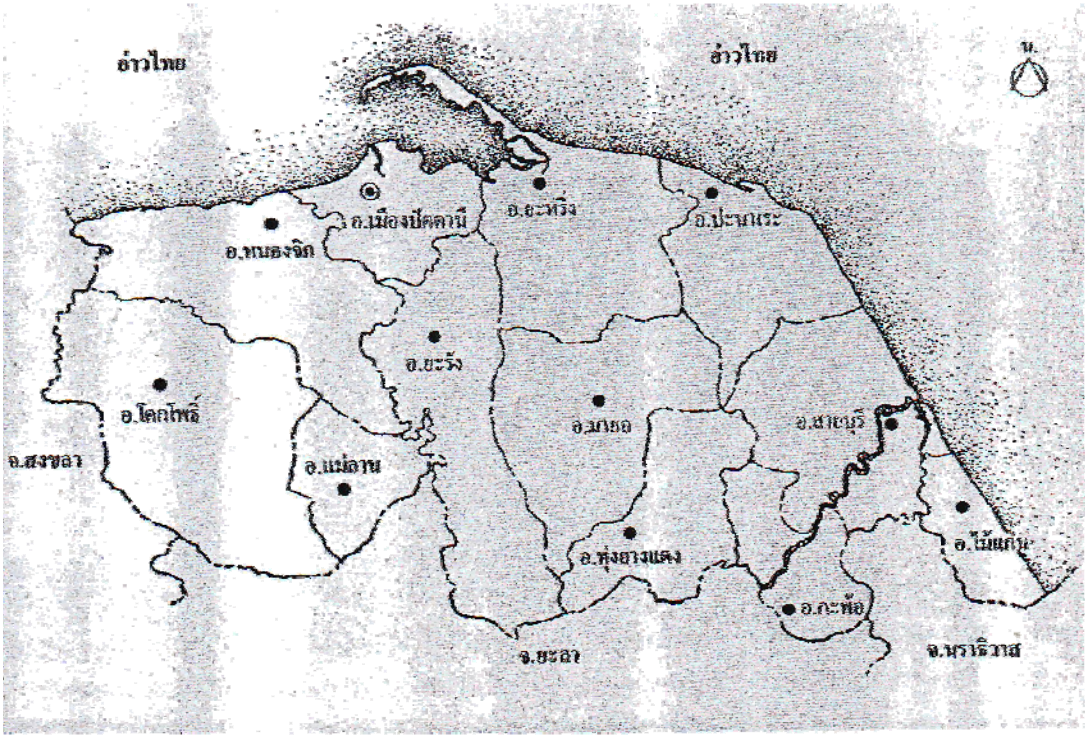
[1] กระบวนการของนโยบาย มีดังนี้ การก่อตัวของปัญหาสาธารณะ → การก่อตัวของนโยบาย→ การเตรียมนโยบายและเสนอร่างนโยบาย → การอนุมัติหรือประกาศเป็นนโยบาย → การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ → การประเมินผล (James, 1978: 2-28 อ้างใน ปิยนาถ บุนนาค, 2546: 9)

พิมพ์ต่างหู พระพิมพ์สำริด แท่นฐานศิวลึงค์ ซากสถูปเจดีย์ ซากโบราณสถาน อยู่บริเวณเมืองยะรัง เมืองสายบุรี ในจังหวัดปัตตานี และเมืองยะลา ในจังหวัดยะลา ทำให้เชื่อได้ว่ากลุ่มเมืองดังกล่าว เคยเป็นอู่อารยธรรมที่สำคัญในสมัยโบราณ เพราะจากซากโบราณวัตถุ โบราณสถานที่พบนั้นอายุไม่เกินพุทธศตวรรษที่ 11 ดังนั้นความสำคัญของลักษณะทางภูมิศาสตร์ของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

จังหวัดปัตตานี เป็นจังหวัดที่อยู่ติดชายฝั่งทะเลทางตะวันออก มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดสงขลาทางด้านทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ติดกับจังหวัดนราธิวาสทางด้านตะวันออกเฉียงใต้ ติดกับจังหวัดยะลาทางทิศใต้ ลักษณะภูมิประเทศตอนเหนือและตะวันออกเป็นที่ราบลุ่ม บริเวณตอนใต้และตะวันตกเป็นที่ดอน มีเขาเล็กๆ เตี้ยๆ อยู่มาก (ราชบัณฑิตยสถาน, 2521: 912)

จากลักษณะภูมิศาสตร์ดังกล่าว เอื้อต่อศักยภาพทางเศรษฐกิจและการตั้งถิ่นฐานในอดีตของปัตตานี กล่าวคือ ตรงชายฝั่งทะเลที่เป็นอ่าวปัตตานี มีลักษณะเป็นจงอยแหลมและมีลำธารหลายสายมาออกทะเล ได้แก่ ลำน้ำปัตตานี ลำคลองท่าเรือ ลำน้ำยะหริ่ง และแม่น้ำสายบุรี สภาพเหล่านี้ทำให้ปัตตานีเหมาะแก่การเป็นเมืองท่าค้าขายและแวะพักจอดเรือขนสินค้าได้เป็นอย่างดี เพราะสามารถบังคลื่นลมได้ ส่วนลำน้ำปัตตานีซึ่งเป็นลำน้ำที่ไหลมาจากเทือกเขาตอนกลางของผืนแผ่นดินใหญ่ ไหลผ่านที่ราบลุ่มตามหุบเขามายังที่ราบลุ่มชายฝั่งทะเล ก่อให้เกิดบริเวณที่เหมาะเป็นแหล่งชุมชนอาศัยและพื้นที่สำหรับทำการเกษตรกรรม คือบริเวณที่ราบปัตตานี ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่เมืองปัตตานีและนราธิวาส (พณิตา เอี่ยมสุวรรณ, 2542: 9)

บริเวณอำเภอเมืองปัตตานี อำเภอยะหริ่ง และอำเภอยะรัง เป็นที่ราบลุ่มซึ่งเกิดจากการตื้นเขินของทะเล ทำให้เกิดเนินทรายและสันทรายมากมาย เหมาะแก่การตั้งแหล่งชุมชนอาศัยที่มีขนาดเป็นบ้านเมืองใหญ่โตมาตั้งแต่อดีต เป็นชุมชนที่เกิดขึ้นเนื่องจากการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศ ดังจะพบแหล่งโบราณคดีบริเวณบ้านบานา เมืองยะหริ่ง เมืองสายบุรี บริเวณศูนย์กลางชุมชนเขตบ้านประแว เป็นต้น (ศรีศักร วัลลิโภดม, 2547: 142-143)



ภาพที่ 1 แผนที่สังเขปจังหวัดปัตตานี
ที่มา: สงบ ส่งเมือง และคณะ (2545: 4, 469)

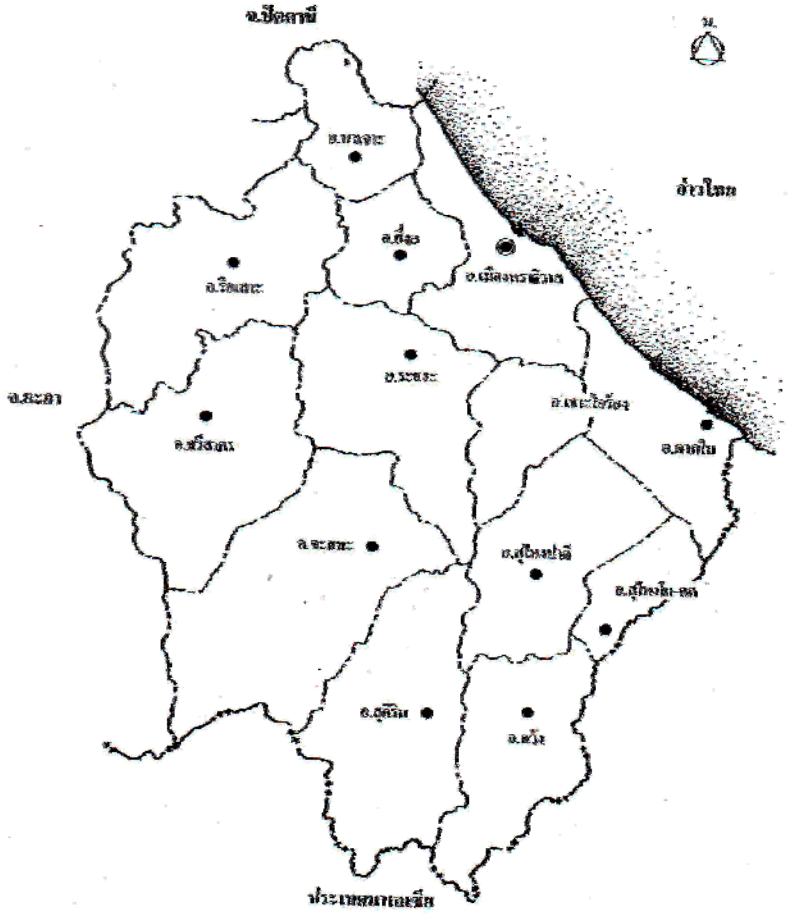
จังหวัดยะลา เป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ตอนใต้สุดของประเทศไทย มีพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศมาเลเซีย 3 อำเภอ คือ อำเภอยะหาและอำเภอบันนังสตาร์ มีอาณาเขตติดต่อกับรัฐไทรบุรี อำเภอเบตง มีอาณาเขตติดต่อกับรัฐเปรัค จังหวัดยะลาเป็นจังหวัดเดียวทางภาคใต้ที่ไม่มีทางออกทางทะเล ลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขาสลับซับซ้อนทั่วไปทุกอำเภอ พื้นที่ราบมีเพียงเล็กน้อย อยู่บริเวณตอนเหนือของจังหวัด เช่นที่อำเภอเมือง อำเภอยะหา อำเภอรามัน ซึ่งเป็นแหล่งที่ตั้งชุมชนเก่าและแหล่งเพาะปลูกที่สำคัญ ส่วนที่ราบสูง เริ่มตั้งแต่เขตอำเภอบันนังสตาร์ไปจนถึงเขตอำเภอเบตง พื้นที่เนินสูงและภูเขาส่วนใหญ่ใช้ทำสวนยางพารา สวนผลไม้ (ประทุม ชุ่มเพ็งพันธุ์, 2544: 324) มีลำน้ำปัตตานีและลำน้ำสายบุรีเป็นลำน้ำสำคัญไหลหล่อเลี้ยง โดยเฉพาะลำน้ำปัตตานีนั้นมีความสำคัญมาตั้งแต่อดีต เพราะหากใช้เส้นทางเดินเลียบขึ้นไปตามลำน้ำปัตตานีจากปากแม่น้ำที่อำเภอเมืองปัตตานีสู่ต้นน้ำในเขตอำเภอเบตง ก็จะมีช่องทางผ่านไปยังรัฐไทรบุรีและรัฐเปรัค ทำให้ยะลากลายเป็นบริเวณที่ตั้งอยู่บนเส้นทางข้ามคาบสมุทร (Trans Peninsula Route) สายหนึ่งที่เชื่อมระหว่างชายฝั่งด้านมหาสมุทรอินเดียทางตะวันตกกับชายฝั่งอ่าวไทยทางด้านตะวันออก นอกจากนั้นบริเวณลำน้ำปัตตานียังเป็นบริเวณที่เหมาะแก่การตั้งหลักแหล่งของชุมชนตั้งแต่สมัยก่อน

ประวัติศาสตร์ ดังจะเห็นได้จากการพบโบราณวัตถุจำพวกเครื่องมือหิน พระพิมพ์ดินดิบ พระพุทธรูป เครื่องปั้นดินเผา ที่บริเวณบ้านสนามบิน[2] และบริเวณเขาในเขตวัดถ้ำคูหาภิมุข ตำบลหน้าถ้ำ อีกแห่งหนึ่ง (ศรีศักร วัลลิโภดม, 2547: 144)

ภาพที่ 2 แผนที่สังเขปจังหวัดยะลา
ที่มา: สงบ ส่งเมือง และ ชาญณรงค์ เที่ยงธรรม (2545: 6, 269)

[2] ปัจจุบันคือบริเวณที่เป็นสนามบินของจังหวัดยะลา

จังหวัดนราธิวาส เป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่บนชายฝั่งทะเลถัดจากจังหวัดปัตตานีและจังหวัดยะลามาทางตะวันออก มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศมาเลเซีย 3 อำเภอคือ อำเภอตากใบ อำเภอสุไหงโกลก และอำเภอแว้ง ติดต่อกับรัฐกลันตัน มีเพียงแม่น้ำสุไหงโกลกซึ่งเป็นแม่น้ำสายเล็กๆ ใช้เรือพายข้ามไปมาติดต่อกันได้ตลอดปีเป็นพรมแดนธรรมชาติ (สถิตย์ แสงศรี, 2513: 23) พื้นที่ส่วนใหญ่ประมาณ 2 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมดเป็นป่าและภูเขา อยู่ทางด้านตะวันตกและตอนกลาง แล้วค่อยๆ ลาดลงเป็นพื้นที่ราบจรดชายทะเลอ่าวไทยทางด้านตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นพื้นที่ชายฝั่งทะเลเกิดจากการยกตัวที่มีหาดทรายและสันทรายขนานกันไปกับชายฝั่งทะเลสลับกับพื้นที่ลุ่มต่ำเรียกว่าพรุ พื้นที่ราบบริเวณชายทะเลนี้มีลำน้ำสองสายไหลหล่อเลี้ยงคือ ลำน้ำสุไหงโกลกในเขตอำเภอตากใบ เป็นลำน้ำที่ไหลมาจากอำเภอสุไหงโกลก และลำน้ำบางนรา ซึ่งมีต้นน้ำมาจากเขตอำเภอสุไหงปาดี มาออกทะเลที่ตัวจังหวัดนราธิวาส บริเวณนี้มีการพบเศษเครื่องปั้นดินเผาเคลือบของจีนและของสุโขทัย จึงสันนิษฐานว่าในอดีตอาจจะเคยเกิดชุมชนขึ้นแถวๆ ปากแม่น้ำ ซึ่งเป็นแหล่งที่เรือเดินทะเลเข้ามาจอดพักสินค้า เขตที่พบแหล่งชุมชนอีกแห่งหนึ่งคือ เขตตำบลพร่วน อำเภอตากใบ ชาวบ้านเรียกโคกอิฐเพราะพบบริเวณที่เป็นที่ตั้งศาสนสถาน มีอิฐหินที่เป็นชิ้นส่วนของสถาปัตยกรรมกองอยู่ นอกจากนั้นยังพบเศษเครื่องปั้นดินเผาในสมัยราชวงศ์ซ้องของจีนกระจายอยู่ทั่วไป สันนิษฐานว่าคงมีอายุราวพุทธศตวรรษที่ 18 ลงมาเป็นอย่างมาก (ศรีศักร วัลลิโภดม, 2547: 146)



ภาพที่ 3 แผนที่สังเขปจังหวัดนราธิวาส
ที่มา: พล ชินพงศ์ และ ชาญณรงค์ เที่ยงธรรม (2545: 3, 654)

ด้านสภาพภูมิอากาศของจังหวัดชายแดน มีลักษณะเช่นเดียวกับจังหวัดอื่นๆ ในภาคใต้ของประเทศไทย กล่าวคือ มีภูมิอากาศแบบร้อนชื้น ลมพัดผ่านอยู่เสมอ จึงทำให้อากาศอบอุ่นสบายตลอดปี อุณหภูมิเฉลี่ยประมาณ 27.3 องศาเซลเซียส อิทธิพลของลมมรสุมทำให้บริเวณนี้มีเพียง 2 ฤดู คือ ฤดูร้อนอยู่ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ – เมษายน เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันออกเฉียงใต้ และฤดูฝนเริ่มตั้งแต่เดือนพฤษภาคม – มกราคม โดยได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือและลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้

ในอดีตอิทธิพลจากลมมรสุมต่างๆ เหล่านี้ สามารถใช้กำหนดช่วงเวลาการแล่นเรือของจีนและอินเดีย ที่เข้ามาค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้ากับเมืองท่าต่างๆ แถบคาบสมุทรมลายูได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามแม้บริเวณสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีปริมาณฝนที่ตกลงมามาก แต่ก็ไหลลงสู่

มหาสมุทรอย่างรวดเร็ว เพราะภูมิภาคแถบนี้เป็นที่ราบต่ำและไม่มีการชลประทานเพื่อเก็บกักน้ำ ทำให้การทำนาในบริเวณนี้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร แม้ธรรมชาติได้อำนวยแล้วก็ตาม (สถิตย์ แสงศรี, 2513: 26)

ด้านทรัพยากรธรรมชาติ พบว่ามีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ ทั้งนี้เนื่องจากทั้งจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ตั้งอยู่บนคาบสมุทรมลายูที่อยู่ในทิศทางลมมรสุม ภูมิอากาศชุ่มชื้น เขียวขจีตลอดปี (ประทุม ชุ่มเพ็งพันธุ์, 2544: 11) ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญได้แก่ ป่าไม้ ป่าแถบนี้ส่วนใหญ่เป็นป่าดิบชื้น มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณแนวชายแดนไทย – มาเลเซีย พรรณไม้หลายชนิดเคยเป็นสินค้าที่สำคัญในอดีต เช่น ตะเคียนทอง ใช้ต่อเรือและซ่อมแซมเรือ กฤษณา ไม้หอมที่เป็นที่ต้องการของชาวต่างชาติ พริกไทย เป็นเครื่องเทศซึ่งเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของปัตตานีในสมัยที่ทำการค้ากับชาวจีน อินเดีย และยุโรป เป็นต้น (คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ, 2542: 11)

ส่วนบริเวณชายฝั่งทะเลที่เป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ เรียกว่าป่าพรุนั้น เป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ที่สุดของประเทศและยังเป็นแหล่งกักเก็บน้ำจืดที่ใหญ่ที่สุดของจังหวัดนราธิวาส ซึ่งอยู่ทางตะวันออกของจังหวัด ได้แก่ ป่าพรุโต๊ะแดง พรุบาเจาะ พรุกาบแดง มีพื้นที่มากถึง 283,350 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 10.13 ของพื้นที่ทั้งจังหวัด ส่วนในจังหวัดยะลามีพื้นที่ป่าพรุเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน ทั้งหมดอยู่ในอำเภอรามัน ส่วนจังหวัดปัตตานีมีพื้นที่ป่าพรุเพียง 6,875 ไร่เท่านั้น อย่างไรก็ตามปัจจุบันพื้นที่ป่าพรุได้ถูกบุกรุกทำลายจากการใช้พื้นที่เพื่อการปลูกพืชเศรษฐกิจไปมาก พื้นที่ป่าพรุจึงแปรสภาพเป็นดินกรดจัด จึงทำให้การเพาะปลูกได้ผลน้อยลง (คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ, 2542: 3-4)

ส่วนทรัพยากรแร่ธาตุที่สำคัญ ได้แก่ ทองคำ ดีบุก โดยเฉพาะแหล่งแร่ทองคำในบริเวณสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีชื่อเสียงมาตั้งแต่สมัยโบราณ ดังที่เซอร์ โรนัล บรัดเดล (Sir Ronald Braddell) นักประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระบุว่าแหล่งแร่ทองคำที่พบตลอดแนวตั้งแต่ปัตตานีจนถึงปาหังเป็นหลักฐานสำคัญที่สนับสนุนงานเขียนของปโตเลมีในพุทธศตวรรษที่ 7 ที่ได้ให้ชื่อคาบสมุทรมลายูว่า “คาบสมุทรทองคำ” (Golden Khersonese)[3]

---

[3] หนังสือเรื่อง The Geography ของคลอดิอุส ปโตเลมี (Claudius Ptolemy) เป็นหลักฐานสำคัญชิ้นหนึ่งที่กล่าวถึงคาบสมุทรมลายูค่อนข้างละเอียด เขาได้แสดงตำแหน่งที่ตั้งของแผ่นดินคาบสมุทรมลายูเป็นแผนที่และพิกัดภูมิศาสตร์ไว้เมื่อปลายพุทธศตวรรษที่ 7 เขาเรียกดินแดนนี้ว่าคาบสมุทรทองคำและได้ระบุถึงเมืองต่างๆ ที่ตั้งอยู่บนคาบสมุทรมลายูด้วย (ดูรายละเอียดในWheatley, Paul. 1961. The Golden Khersonese. Kuala Lumpur : University of Malaya Press)

(ครองชัย หัตถา, 2541: 231) แหล่งแร่ทองคำแหล่งใหญ่อยู่บริเวณต้นน้ำสายบุรีและต้นน้ำปัตตานี ในอดีตแม่น้ำสายบุรีเป็นแหล่งแร่ทองคำทราย ที่สามารถร่อนหาได้ตลอดแนวลำน้ำ แหล่งแร่ที่มีชื่อเสียงคือ เหมืองโต๊ะโมะ ตำบลภูเขาทอง อำเภอสุคิริน จังหวัดนราธิวาส

ส่วนแร่ดีบุกอาจมีจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับภาคใต้ฝั่งตะวันตก แต่ก็ถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญและเป็นที่ต้องการของพ่อค้าชาวต่างชาติในอดีต เช่น ฮอลันดาได้เข้ามาติดต่อทำการค้าและขอตั้งสถานีการค้าที่ปัตตานีเพื่อรับซื้อสินค้าจำพวกดีบุก ข้าว พริกไทย งาช้าง หนังสัตว์ เป็นต้น (ครองชัย หัตถา, 2541: 216) แร่ดีบุกพบมากในพื้นที่อำเภอเมืองยะลา อำเภอบันนังสตา อำเภอยะหา อำเภอรามัน ปัจจุบันในจังหวัดยะลามีเหมืองแร่อยู่ 48 เหมือง โดยส่วนใหญ่เป็นเหมืองแร่ดีบุก ร้อยละ 77 ของจำนวนเหมืองแร่ทั้งหมด (คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ, 2542: 6) นอกจากนั้นพบว่าในเขตสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีแร่อื่นๆ อีกแต่มีปริมาณน้อย เช่น แร่ดินขาว แมงกานีส วุลเฟรม เหล็ก ทองแดง เป็นต้น

สภาพทางเศรษฐกิจ

โครงสร้างทางเศรษฐกิจของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้พึ่งพาเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยขึ้นอยู่กับสาขาการผลิตและพืชเศรษฐกิจเพียงไม่กี่ชนิด เช่น ยางพารา เหมืองแร่ การประมง เป็นต้น (คณะทำงานด้านเศรษฐกิจกรรมาธิการสามัญเพื่อพิจารณาและศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนา จังหวัดภาคใต้ตอนล่างห้าจังหวัด วุฒิสภา, 2532: 1-1) ขาดการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและพาณิชกรรม จึงมีฐานการผลิตแคบ

การเกษตรกรรมที่สำคัญ ได้แก่ การปลูกยางพารา ซึ่งถือเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของภาคใต้มาอย่างยาวนานกว่าครึ่งศตวรรษแล้ว ปัจจุบันผลผลิตยางพาราทางภาคใต้มีสัดส่วนสูงเกือบร้อยละเก้าสิบของการผลิตยางพาราทั้งประเทศ (สงบ ส่งเมือง, 2545: 37) ผลผลิตยางพาราส่วนใหญ่หรือมากกว่าร้อยละ 90 ผลิตเพื่อส่งออกไปขายต่างประเทศ เพราะตลาดภายในประเทศยังแคบและขาดการผลิตภาคอุตสาหกรรมมารองรับ ดังนั้นราคายางพาราจึงผันผวนขึ้นลงตามราคาในตลาดโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดในมาเลเซียและสิงคโปร์ (ธานินทร์ ผะเอม, 2527: 118) ความผันผวนดังกล่าวจึงมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อฐานะความเป็นอยู่ของคนในภาคใต้ ถึงกับทำให้เกิดคำกล่าวว่า เศรษฐกิจภาคใต้จะดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับยางพาราเลยทีเดียว

ส่วนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จังหวัดที่ปลูกยางพารากันมากคือ ยะลาและนราธิวาส แต่ส่วนมากเป็นสวนยางเก่า พื้นที่เพาะปลูกมีขนาดเล็ก เฉลี่ยประมาณไม่เกิน 50 ไร่ กระจายอยู่ตามเชิงเขาในลักษณะการบุกรุกป่า ยางที่ปลูกส่วนมากเป็นยางพันธุ์พื้นเมืองซึ่งให้น้ำยางน้อย เพราะเกษตรกรขาดเงินทุนในการปลูกยางพันธุ์ดีแทนยางพันธุ์พื้นเมือง ในขณะเดียวกัน เจ้าของสวนยางขนาดเล็กหรือกรรมกรสวนยาง ซึ่งส่วนมากเป็นชาวมุสลิมขาดความรู้และเทคนิคในการผลิตยางพารา ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ทำให้น้ำยางที่ได้มีคุณภาพต่ำ ขายไม่ได้ราคา ในทางกลับกัน เจ้าของสวนยางขนาดใหญ่ (Rubber Plantation) แปลงละกว่า 100 ไร่ขึ้นไป กลับเป็นของชาวไทยเชื้อสายจีนซึ่งเป็นคนส่วนน้อยในพื้นที่ ปัญหาอีกประการหนึ่งที่เกษตรกรชาวสวนยางประสบคือ ปัญหาโจรปิดสวนยาง ทำให้เกษตรกรขาดรายได้ในการออกไปกรีดยาง

การประกอบอาชีพด้านการเกษตรอื่นๆ ยังอยู่ในสภาพล้าหลัง เช่น การทำนา พื้นที่การทำนาส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัดปัตตานี เกษตรกรถือครองที่นาขนาดเล็กเนื้อที่ต่ำกว่า 6 ไร่ลงมา ทำนาได้ปีละครั้ง ต้องพึ่งพาสภาพดินฟ้าอากาศเป็นสำคัญ บางปีประสบปัญหาน้ำท่วม ส่วนข้าวที่ปลูกนั้นก็เป็นข้าวพันธุ์พื้นเมือง รวมทั้งเกษตรกรไม่ได้ใช้เทคนิคใหม่มาพัฒนาการผลิต อุปสรรคดังกล่าวจึงทำให้ผลผลิตข้าวต่อไร่ต่ำและคุณภาพของผลผลิตไม่ตรงกับความต้องการของตลาด (คณะทำงานด้านเศรษฐกิจกรรมาธิการสามัญเพื่อพิจารณาและศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาจังหวัดภาคใต้ตอนล่างห้าจังหวัด วุฒิสภา, 2532: 5-8) ดังนั้นความต้องการบริโภคข้าวสารในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงขาดแคลนทุกจังหวัด ต้องสั่งซื้อข้าวจากภายนอกมาบริโภค รายได้ของชาวนาจึงอยู่ในเกณฑ์ต่ำ นอกจากนั้นยังมีการปลูกไม้ผลอื่นๆ เช่น มะพร้าว กาแฟ ทุเรียน ลองกอง เป็นต้น

ส่วนการประมง ส่วนใหญ่ทำการประมงขนาดเล็ก ปริมาณสัตว์น้ำลดลงและยังต้องประสบปัญหาการกดราคารับซื้อจากพ่อค้าคนกลาง ท่าเทียบเรือประมงที่สำคัญคือ ท่าเทียบเรือที่จังหวัดปัตตานี ส่วนจังหวัดยะลาซึ่งไม่มีทางออกทางทะเล จะมีแต่การทำประมงน้ำจืดเท่านั้น

ด้านอุตสาหกรรมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีฐานการผลิตแคบเช่นเดียวกับภาคเกษตรกรรม กล่าวคือ ต้องอาศัยการผลิตสินค้าเพียงไม่กี่ชนิด อุตสาหกรรมการผลิตส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการเกษตรและใช้วัตถุดิบขั้นต้นจากผลผลิตทางภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก เช่น ยางพารา ประมง และแร่ธาตุต่างๆ ประเภทของอุตสาหกรรมที่สำคัญ ได้แก่ อุตสาหกรรมยางแผ่นรมควัน อุตสาหกรรมน้ำยางข้น อุตสาหกรรมเครื่องเรือนจากไม้ยางพารา อุตสาหกรรมอาหารทะเลกระป๋อง อุตสาหกรรมปลาป่น อุตสาหกรรมอาหารทะเลแช่แข็ง เป็นต้น แต่อุตสาหกรรมต่างๆ เหล่านี้เป็นอุตสาหกรรมขนาดย่อม มีขนาดการผลิตต่ำ ทำให้ต้นทุนต่อหน่วยสูง ประสบปัญหาขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียน ขาดแคลนแรงงานที่มีความสามารถเฉพาะ นอกจากนั้นแรงงานบางส่วนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการเคลื่อนย้ายไปหางานทำในประเทศมาเลเซีย ซึ่งต้องการแรงงานในภาคเกษตรกรรมเป็นจำนวนมาก และมีสิ่งจูงใจในด้านค่าจ้างแรงงานที่สูงกว่าด้วย (คณะทำงานด้านเศรษฐกิจกรรมาธิการสามัญเพื่อพิจารณาและศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาจังหวัดภาคใต้ตอนล่างห้าจังหวัด วุฒิสภา, 2532: 6-12) ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาด้านความปลอดภัย จึงทำให้นายทุนต่างถิ่นไม่กล้าเข้ามาลงทุน ส่งผลเสียต่อสภาพเศรษฐกิจของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ตลอดมา

ด้านพาณิชยกรรมก็มีความสำคัญไม่น้อย เนื่องจากสามารถติดต่อทำการค้ากับประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ซึ่งเป็นเมืองท่าปลอดภาษี สินค้าที่ส่งไปจากประเทศไทยมียางพารา แร่วุลเฟรม แมงกานีส ผลไม้สด ส่วนสินค้านำเข้าจากมาเลเซีย ได้แก่ เครื่องจักร สินค้าบริโภค เครื่องมือทำเหมือง วัสดุก่อสร้าง แป้งสาลี ใบชา นม กาแฟ ผลไม้แห้งและผลไม้กระป๋อง เป็นต้น ธุรกิจส่วนใหญ่ดำเนินการโดยชาวไทยเชื้อสายจีน ส่วนชาวมุสลิมซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่จะทำการค้าเล็กๆ น้อยๆ เท่านั้น

หากมองในภาพรวมแล้ว สภาพเศรษฐกิจของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็คงไม่แตกต่างไปจากพื้นที่ชนบทในภาคอื่นๆ มากนัก กล่าวคือ ประชากรส่วนใหญ่ยังคงมีฐานะยากจนและมีอุปสรรคในการประกอบอาชีพมากมาย เมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในระบบเศรษฐกิจในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้วพบว่า ธุรกิจสำคัญๆ ตกอยู่ในมือพ่อค้าชาวไทยเชื้อสายจีนเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะที่อำเภอเบตง จังหวัดยะลา นอกจากนั้นชาวไทยเชื้อสายจีนยังเป็นเจ้าของสวนยาง สวนมะพร้าว ที่นา เรือประมง หรือประกอบอาชีพเป็นเสมียนหรือคนงานฝีมือ ซึ่งรวมถึงชาวไทยพุทธจำนวนหนึ่งด้วย นอกจากนี้คนไทยพุทธมักมีอาชีพรับราชการ เป็นเจ้าของเหมืองแร่และสวนยางพาราขนาดใหญ่และขนาดเล็ก คนรับจ้างกรีดยางและลูกเรือประมงขนาดใหญ่

ส่วนชาวมุสลิมมักเป็นเจ้าของสวนยางหรือร้านขายของขนาดเล็ก ชาวนา ชาวประมง หรือรับจ้างกรีดยาง มีจำนวนน้อยเท่านั้นที่สามารถเป็นเจ้าของกิจการหรือธุรกิจขนาดใหญ่ (Thomas, 1975: 6-7)

ปัญหาเศรษฐกิจยิ่งเพิ่มขึ้นเมื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่ได้ส่วนสัมพันธ์กับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้โอกาสการทำงานน้อยลง เกิดปัญหาการว่างงานเป็นจำนวนมาก ความเหลื่อมล้ำของสภาพเศรษฐกิจดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยดึงดูดให้ชาวมุสลิมในพื้นที่ โดยเฉพาะผู้ว่างงานจำนวนมากได้พากันเข้าไปทำงานรับจ้างในมาเลเซีย เนื่องจากได้ค่าจ้างในอัตราสูง และสภาพเศรษฐกิจของมาเลเซียดีกว่าพื้นที่ชายแดนไทยอยู่มาก (ธานินทร์ ผะเอม, 2527: 115-117) ประกอบกับชาวไทยมุสลิมมีความรู้สึกว่ารัฐไม่ได้ส่งเสริมปัจจัยที่เอื้อต่อเศรษฐกิจ เช่น การสร้างระบบชลประทาน การสร้างทางหลวงจังหวัดและทางหลวงชนบทให้สามารถใช้ติดต่อกันได้โดยสะดวกในทุกฤดูกาลเพื่อการคมนาคมขนส่ง ปัญหาเศรษฐกิจดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุเสริมเร่งความไม่พอใจของชาวไทยมุสลิมที่มีต่อรัฐบาลไทย

สภาพทางเศรษฐกิจที่มีปัญหาเรื่องความยากจนของชาวไทยมุสลิมดังกล่าวยังคงมีอยู่ต่อมาจนถึงปัจจุบัน นำมาสู่ความไม่พอใจและเป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการแบ่งแยกดินแดน ดังนั้นปัญหาทางเศรษฐกิจจึงเป็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลนำมาพิจารณาในการกำหนดนโยบาย

สภาพทางสังคม

ในสังคมสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น จัดว่าเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม (Multiculturalism) หรือสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Cultural Diversity) ซึ่งความหลากหลายนี้ครอบคลุมถึงเรื่องชาติพันธุ์ ภาษา วิถีชีวิตความเป็นอยู่ ศาสนาและความเชื่อ กล่าวคือ ในสังคมนอกจากจะประกอบด้วยชาวไทยเชื้อสายมลายูหรือชาวมุสลิม ประมาณร้อยละ 71.2 แล้ว (อิมรอน มะลูลีม, 2538: 33) ยังประกอบด้วยชาวไทยพุทธและชาวไทยเชื้อสายจีน ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ที่มีอัตลักษณ์ที่แตกต่างกัน ชาวมลายูเหล่านี้ส่วนใหญ่มักใช้ภาษามลายูท้องถิ่นในการสื่อสาร เพราะภาษามลายูมีนัยว่าผู้พูดเป็นมุสลิมและสามารถรักษาอัตลักษณ์ของความเป็นมุสลิมไว้ เพราะอิทธิพลของศาสนาอิสลามมีบทบาทในการกำหนดความเชื่อและการปฏิบัติเกือบทุกแง่ทุกมุมของชีวิต การดำเนินชีวิตประจำวันอยู่ในขอบข่ายของขนบธรรมเนียมประเพณีอันเนื่องมาจากศาสนาแทบทั้งสิ้น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าทั้งขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมกับศาสนาจึงเป็นเรื่องเดียวกันอย่างแยกไม่ออก ชาวมุสลิมเองก็เป็นผู้ที่มีความสำนึกทางวัฒนธรรมสูง จึงทำให้ลักษณะชุมชนในสาม

จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นลักษณะของชุมชนปิด ยากต่อการผสมผสานกลมกลืนกับกลุ่มชนที่นับถือศาสนาและวัฒนธรรมแตกต่างจากตน ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลต่อสังคมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ตลอดมา

นอกจากนี้อิทธิพลของศาสนาอิสลามยังครอบคลุมถึงด้านการศึกษาด้วย นับได้ว่าศาสนาอิสลามส่งเสริมและเน้นเรื่องการศึกษาของมุสลิมเป็นอย่างมาก โดยถือว่ามุสลิมทุกคนต้องพยายามแสวงหาความรู้ แต่การศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีลักษณะพิเศษที่ต่างไปจากการศึกษาในภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศ ประชาชนในพื้นที่แห่งนี้จะนิยมให้บุตรหลานศึกษาทั้งวิชาทางโลกและวิชาทางศาสนา โดยเฉพาะการศึกษาทางศาสนาเพื่อที่จะได้มีความรู้ในหลักการเบื้องต้น และจะได้ปฏิบัติศาสนกิจได้ถูกต้อง ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเกิดสถาบันการศึกษาที่มีการสอนวิชาศาสนาเป็นจำนวนมากในพื้นที่แห่งนี้ เช่น มัสยิด โรงเรียนอนุบาลอิสลาม โรงเรียนประถมอิสลาม โรงเรียนตาดีกา ศูนย์พัฒนาเด็กประจำมัสยิด ปอเนาะ โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม สถาบันอุดมศึกษาอิสลาม โรงเรียนประถมและมัธยมตลอดจนมหาวิทยาลัยของรัฐ

ในบรรดาสถาบันการศึกษาที่มีอยู่ในพื้นที่แห่งนี้ ถือได้ว่าปอเนาะเป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญทั้งทางด้านการศึกษาและศาสนาที่เก่าแก่ที่สุดในภูมิภาคอาเซียนสถาบันหนึ่งที่สามารถรักษาเอกลักษณ์ของตนเองได้ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลง คำว่าปอเนาะมีรากศัพท์มาจากภาษาอาหรับว่า “ฟุนดุก” หมายถึง ที่พัก โรงแรม (อุทัย ดุลยเกษม และ เลิศชาย ศิริชัย (บรรณาธิการ), 2548: 72-77) แต่มีความหมายทางการศึกษาว่า สถานที่อบรมสั่งสอนศาสนาของชาวไทยมุสลิมเพื่อให้มีความรู้ในทางศาสนา สามารถปฏิบัติกิจทางศาสนา รู้จักบำเพ็ญกิจวัตรประจำวัน ตลอดจนได้รู้เรื่องความสัมพันธ์ในครอบครัวและหลักการอื่นๆ ของอิสลาม (จรัญ มะลูลีม และคณะ, 2539: 96)

ผู้ปกครองนิยมส่งบุตรหลานเข้าศึกษาในปอเนาะมากกว่าโรงเรียนของรัฐที่ถือว่ามีมาตรฐานการศึกษาดีกว่า หรือไม่ผู้ปกครองก็จะส่งบุตรหลานที่มีอายุอยู่ในวัยที่ต้องเข้าโรงเรียนประถมศึกษาภาคบังคับเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐในหมู่บ้านของตน แต่เมื่อถึงชั้นประถมศึกษาปีที่สี่แล้วก็จะหยุดเรียน เนื่องจากพ่อแม่ไม่ต้องการให้เรียนภาษาไทยและกลัวว่าเด็กจะได้รับอิทธิพลจากศาสนาพุทธด้วย นอกจากนั้นสภาพทางเศรษฐกิจของพวกเขาก็เป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่งที่พ่อแม่ไม่ต้องการส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐ เนื่องจากไม่สามารถจัดหาเครื่องแบบนักเรียน หนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียนและสิ่งจำเป็นอื่นๆ ได้ อีกทั้งเด็กต้องช่วยผู้ปกครองทำมาหากิน

และมักอพยพจากถิ่นที่อยู่ไปประกอบอาชีพชั่วคราวในต่างท้องที่เสมอ (ปิยนาถ บุนนาค, 2546: 53) ความนิยมส่งบุตรหลานเรียนในปอเนาะจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ทางภาครัฐมองปอเนาะในแง่ลบมาตลอด ทั้งนี้อาจมีสาเหตุมาจาก รัฐมองปอเนาะว่าเป็นสถาบันทางศาสนามากกว่าเป็นสถาบันการศึกษา อีกทั้งปอเนาะจัดการศึกษาด้วยตัวเองโดยที่รัฐไม่รู้ว่าการศึกษาในปอเนาะเป็นอย่างไร นอกจากนั้นผู้เรียนในปอเนาะจะเรียนรู้วิชาการศาสนามากกว่าวิชาสามัญอื่นๆ ทำให้ผู้เรียนรู้ภาษาไทยเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และมิได้ช่วยสนับสนุนความรู้สึกของความเป็นไทย ส่งผลให้นโยบายกลมกลืนทางวัฒนธรรมของรัฐบาลไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะภาษาถือเป็นเครื่องมือหนึ่งของนโยบายกลมกลืนทางวัฒนธรรม

ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

แม้ประเทศไทยจะประสบความสำเร็จในการก่อสร้างรัฐ (state formation) ตามแนวคิดแบบรัฐชาติสมัยใหม่ (modern nation – state) ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของไทยโดยสมบูรณ์ แต่ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ชี้ให้เห็นว่า ดินแดนแห่งนี้เคยเป็นรัฐอิสระที่มีพัฒนาการมาจากอาณาจักรอันรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและศาสนาอิสลามที่รู้จักกันว่าอาณาจักรลังกาสุกะและอาณาจักรปัตตานีตามลำดับ ดังนั้นการเกิดขึ้นของรัฐชาติสมัยใหม่จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบความสัมพันธ์ระหว่างดินแดนต่างๆ รวมทั้งไทยและปัตตานีด้วย

การศึกษาประวัติศาสตร์ของดินแดนที่รู้จักกันในนามของอาณาจักรลังกาสุกะและอาณาจักรปัตตานี ซึ่งต่อมาคือจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ในหัวข้อนี้จะเน้นอธิบายพัฒนาการของรัฐส่วนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับสยามจะอธิบายในหัวข้อต่อไปซึ่งอาจแบ่งช่วงระยะเวลาของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญได้ดังนี้

อาณาจักรลังกาสุกะ (สมัยโบราณ – พุทธศตวรรษที่ 20)

การศึกษาเรื่องราวทางมิติประวัติศาสตร์เท่าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีใครสามารถยืนยันได้อย่างชัดเจนว่าอาณาจักรลังกาสุกะตั้งขึ้นเมื่อไร ใครเป็นผู้ก่อตั้ง แต่มีข้อสรุปทางวิชาการระดับหนึ่งว่ารัฐโบราณซึ่งจากหลักฐานเอกสารโบราณทั้งของจีน อาหรับ ชวา มลายู และจารึกของอินเดีย เรียกกันตามสำเนียงแต่ละภาษาว่า หลางหยาซิว หลิงหยาซือเจีย (ภาษาจีน พุทธศตวรรษที่ 11

– 12 และ 16 – 18) ลังกาโสกะ อิลังกาโสกะ (ภาษาสันสกฤต ภาษาทมิฬ พุทธศตวรรษที่ 9 และ16) เล็งกาสุกะ (ภาษาชวา พุทธศวรรษที่ 20) ลังคะศุกะ (ภาษาอาหรับ พุทธศวรรษที่ 21) ลังกะสุกะ ลังกาสุกะ (ภาษามลายู พุทธศวรรษที่ 24) (Wheatly, Paul, 1961: 266 – 267 ; หวาง เหวย หมิน, 2535: 105–106 ; คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ, 2542: 27) ชื่อที่ปรากฏนี้เป็นชื่อเมืองเดียวกัน โดยมีศูนย์กลางอยู่ที่กลุ่มโบราณสถานเมืองเก่าอำเภอยะรัง ในลุ่มแม่น้ำปัตตานีอันอุดมสมบูรณ์ (ประทุม ชุ่มเพ็งพันธุ์, 2544: 306)

การบรรยายถึงสภาพภูมิศาสตร์และการค้าของลังกาสุกะ ปรากฏรายละเอียดครั้งแรกในเหลียงซู หรือจดหมายเหตุราชวงศ์เหลียงของจีน บันทึกไว้เมื่อต้นพุทธศตวรรษที่ 12 ว่าอาณาจักรลังยาซู (Lang – Ya - hsiu) ตั้งอยู่ทางทะเลใต้ (ครองชัย หัตถา, 2541: 31) มีอาณาบริเวณจากตะวันออกถึงตะวันตกหากเดินทางเท้าจะใช้เวลาราว 30 วัน และจากเหนือถึงใต้ใช้เวลาราว 20 วัน อยู่ห่างจากกวางเจา (Kuang – chou) 24,000 ลี้ ภูมิอากาศและสินค้าของลังกาสุกะบางส่วนคล้ายกับของฟูนัน โดยเฉพาะไม้กฤษณาและการบูรนั้น มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ นอกจากนี้ในบันทึกยังได้กล่าวถึงการค้าระหว่างจีนและลังกาสุกะว่า อาณาจักรลังยาซูได้แต่งราชทูตไปยังราชสำนักจีนเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.1058 และราชทูตได้กราบบังคมทูลกษัตริย์จีนว่าประเทศของตนตั้งมานานกว่า 400 ปีแล้ว (มานิต วัลลิโภดม, 2530: 102)

ดังนั้นอาณาจักรลังกาสุกะซึ่งตั้งอยู่บนคาบสมุทรมลายู ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าพุทธศตวรรษที่ 7 เป็นต้นมา จึงสันนิษฐานว่าคงเป็นรัฐร่วมสมัยกับเมืองชุมพร เมืองตามพรลิงค์ เมืองเวียงสระ เชื่อกันว่าอาณาจักรลังกาสุกะมีอาณาเขตครอบคลุมทั้งสองฝั่งของคาบสมุทรมลายู โดยฝั่งตะวันตกอยู่ที่รัฐเคดาห์ ประเทศมาเลเซียในปัจจุบัน และฝั่งตะวันออกอยู่ที่ปัตตานี ตำนานเมืองไทรบุรีก็ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ว่า ราชามะโรงมหาวงศ์ทรงสร้างลังกาสุกะบนฝั่งตะวันตกที่เคดาห์และพระราชนัดดาของพระองค์ได้มาสร้างลังกาสุกะที่ปัตตานี (คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ, 2542: 27) ในระยะแรกลังกาสุกะที่เคดาห์มีบทบาทมาก เนื่องจากเป็นเมืองท่าเรือด้านฝั่งทะเลตะวันตกที่ถือเป็นจุดแรกรับอารยธรรมอินเดียที่สำคัญแห่งหนึ่ง เพราะการเข้ามาของพ่อค้าและนักเผยแผ่ศาสนาจากอินเดียและอาหรับจะมาขึ้นที่ท่าเรือเมืองเคดาห์แล้วเดินทางบกข้ามแหลมมลายูเพื่อเดินทางไปยังเมืองลังกาสุกะที่ปัตตานี

การมีโอกาสได้ปฏิสัมพันธ์กับชนต่างถิ่นที่เดินทางเข้ามาทำการค้า ทำให้ลังกาสุกะเป็นชุมชนที่ประกอบด้วยผู้คนหลายเชื้อชาติอย่างเช่นชาวป่า – ชาวเล คนมอญและเขมร ชาวอินเดียและอื่นๆ อีกมาก เชื่อกันว่าในระยะต้นๆ ผู้คนเหล่านี้นับถือศาสนาฮินดู – พราหมณ์ ลัทธิไศวนิกาย เนื่องจากได้มีการขุดพบศิวลึงค์เช่นเดียวกับเมืองอื่นๆ บนชายฝั่งตะวันออกของคาบสมุทร ในระยะต่อมาจึงได้หันมานับถือพุทธศาสนานิกายมหายาน ยืนยันได้จากการขุดพบโบราณวัตถุจำพวกสถูปจำลองรูปทรงต่างๆ เป็นจำนวนมาก ที่บริเวณเมืองเก่า อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี นอกจากนั้นยังพบปฏิมากรรมสำริดรูปพระโพธิสัตว์อวโลกิเตศวร และพระศรีอาริยไมตรี พระพิมพ์ดินดิบ เป็นต้น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2543: 3-4)

อาณาจักรลังกาสุกะ เป็นกลุ่มชนที่ก่อร่างสร้างตัวมาจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมและอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยเกื้อหนุนเหมือนกับชุมชนเริ่มแรกทั่วไปในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นเมืองทำนาผลิตข้าว ลังกาสุกะจึงถือเป็นอู่ข้าวอู่น้ำที่สำคัญแห่งหนึ่งของแหลมมลายูมาแต่โบราณ (ประทุม ชุ่มเพ็งพันธุ์, 2544: 305) แต่พลังในการพัฒนาและพลวัตต่างๆ ที่เกิดขึ้นในบริเวณนี้จะขึ้นอยู่กับการค้าทางทะเลเป็นสำคัญ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการติดต่อค้าขายทางทะเลกันระหว่างจีนและอินเดียโดยผ่านดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีผลให้เกิดการขยายตัวของชุมชนและเมืองท่าของลังกาสุกะรวมทั้งรัฐต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ฟูนัน จัมปา ศรีเกษตร เป็นต้น ประกอบกับลังกาสุกะมีทำเลที่ตั้งและสภาพภูมิศาสตร์ที่เอื้อต่อศักยภาพทางเศรษฐกิจด้วย กล่าวคือ ลังกาสุกะตั้งอยู่บนคาบสมุทรมลายูซึ่งเป็นกึ่งกลางระหว่างโลกตะวันออกกับตะวันตก (East–West Center) จึงสามารถเชื่อมต่อการเดินทางค้าขายทางเรือระหว่างมหาสมุทรอินเดียกับทะเลจีนใต้ได้ นอกจากนั้นลังกาสุกะยังมีเส้นทางขนถ่ายสินค้าทางบกข้ามคาบสมุทรจุดสำคัญแม้ว่าทางข้ามคาบสมุทรที่รู้จักกันดีอีกแห่งหนึ่ง คือบริเวณคอคอดกระซึ่งอยู่ทางเหนือขึ้นไป แต่บริเวณนั้นก็ขาดพื้นที่ทางการเกษตรมารองรับชุมชน ด้วยเหตุนี้บริเวณลังกาสุกะซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์จึงได้กลายเป็นรัฐที่มีความสำคัญมากกว่า ดังนั้นการพัฒนาของรัฐจึงต้องอาศัยรายได้จากการค้านานาชาติที่ผ่านดินแดนตนเป็นสำคัญ (มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2535: 3)

อย่างไรก็ตาม อาณาจักรลังกาสุกะรุ่งเรืองมาจนถึงพุทธศตวรรษที่ 20 ก็ค่อยๆ ลดความสำคัญลงเหลือเพียงการค้าระดับท้องถิ่น เพราะศูนย์กลางของอาณาจักรลังกาสุกะได้เคลื่อนย้ายจากศูนย์กลางเมืองพะวังตอนในมาสู่ริมชายฝั่งทะเล บริเวณตำบลตันหยงลูโละ ตำบลบานา หมู่บ้านกรือเซะ ในท้องที่อำเภอเมืองปัตตานีปัจจุบัน เพื่อรองรับเส้นทางการเดินเรือที่เปลี่ยนจากเส้นทางการค้าที่ต้องขนถ่ายสินค้าขึ้นบกเพื่อข้ามจากฝั่งทะเลใต้มาสู่ฝั่งมหาสมุทรอินเดีย เปลี่ยนมาเป็นการแล่นเรือ

เลียบชายฝั่งอ้อมแหลมมลายูไปออกช่องแคบมะละกาหรือต่อไปยังทะเลชวา การเปลี่ยนแปลงเส้นทางการค้าดังกล่าว ทำให้ชุมชนภายในที่อยู่บนเส้นทางการค้าทางบกภายในไม่มีความสำคัญอีกต่อไป จึงเกิดการเคลื่อนย้ายศูนย์กลางของชุมชนจากตอนในมายังบริเวณที่ติดทะเลเพื่อรองรับเส้นทางการค้าใหม่

ประกอบกับในขณะนั้นมีการอพยพเพิ่มเติมเข้ามาของชาวมลายูและการเข้ามาของศาสนาอิสลามในดินแดนคาบสมุทรมลายูและสุมาตรา ทำให้กษัตริย์ปัตตานีเข้ารับนับถือศาสนาอิสลาม แต่ที่ตั้งเมืองเดิมเป็นเมืองพุทธ จึงไม่เหมาะต่อการปกครองอีกต่อไป เมืองปัตตานีแห่งใหม่ต่อจากนั้นมามีการติดต่อค้าขายทางเรืออย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในช่วงพุทธศตวรรษที่ 21 – 22 ถือเป็นยุคทองทางการค้าของปัตตานี

อาณาจักรปัตตานี (พุทธศตวรรษที่ 21 – 23)

แม้ว่าจะไม่สามารถระบุระยะเวลากำเนิดของอาณาจักรปัตตานีได้อย่างแน่นอน แต่เมืองปัตตานีก็ได้ปรากฏชื่อและเจริญรุ่งเรืองขึ้นมาเป็นลำดับตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 19 เป็นอย่างน้อย ซึ่ง Tome Pires ได้ให้ความเห็นเรื่องนี้ไว้ว่าการตั้งถิ่นฐานแถบชายฝั่งซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองปัตตานีที่กรือเซะ – บานา ได้ปรากฏมาก่อนแล้วเป็นเวลานาน อย่างน้อยก็อยู่ในระหว่างปี พ.ศ.1923 – 1933 (ครองชัย หัตถา, 2541: 126) เช่นเดียวกับที่ Teeuw และ Wyatt ระบุว่าชุมชนปัตตานีแห่งใหม่เจริญเติบโตขึ้นระหว่าง พ.ศ.1893 – 1993 ซึ่งเวลานั้นอิทธิพลของสยามกำลังแผ่ขยายลงมาทางใต้ของคาบสมุทร และเป็นเวลาเดียวกับที่ศาสนาอิสลามก็กำลังแพร่เข้ามาอย่างกว้างขวางเช่นกัน (Teeuw and Wyatt, 1970: 3) ดังนั้นพัฒนาการที่สำคัญของอาณาจักรปัตตานีที่ควรนำมาพิจารณาในที่นี้ก็คือ ความเจริญรุ่งเรืองขึ้นมาในฐานะรัฐค้าขายชายฝั่งทะเล (maritime state) ในขณะเดียวกับที่ศาสนาอิสลามเข้ามาเผยแผ่อย่างกว้างขวางในช่วง พ.ศ.1943–2163 ส่งผลให้ผู้นำของปัตตานีก็รับนับถือศาสนาอิสลามด้วย ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับปัตตานี (ประเด็นนี้จะกล่าวในหัวข้อต่อไป)

อาจกล่าวได้ว่าการย้ายที่ตั้งของศูนย์กลางอำนาจและการมีบทบาททางการค้าอย่างสูงสุดของอาณาจักรปัตตานีในช่วงพุทธศตวรรษที่ 21 – 22 นั้น มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการค้าของโลกที่เกิดขึ้นตั้งแต่ครึ่งหลังของพุทธศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา กล่าวคือ มีการพัฒนาระบบติดต่อทางการค้าระหว่างจีนกับบริเวณทะเลแดงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จนมีผลให้เกิด

การขยายตัวทางด้านการค้าอย่างกว้างขวางขึ้นในบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในขอบข่ายการค้าของโลกขณะนั้น โดยเฉพาะในบริเวณคาบสมุทรมลายูและหมู่เกาะอินโดนีเซีย เพราะนอกจากบริเวณดังกล่าวจะมีข้อได้เปรียบทางด้านสภาพแวดล้อมเหมือนกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยทั่วไปแล้ว ในบริเวณนี้ยังเป็นเขตที่มีสินค้าสำคัญ อาทิ พริกไทย ดีบุก และเครื่องเทศ อันเป็นที่ต้องการของตลาดทั้งในจีนและยุโรปอีกด้วย

การขยายตัวทางการค้าภายในพุทธศตวรรษที่ 19 นี้เองที่ก่อให้เกิดรัฐอิสระขึ้นมาตามเส้นทางการค้าดังกล่าว เช่น สมุทร – ปาไซ มะละกา และบรูไน อย่างไรก็ตาม ในระยะนี้ก็ยังไม่มีรัฐใดที่มีอำนาจเข้มแข็งพอที่จะปราบปรามโจรสลัดในบริเวณช่องแคบมะละกาให้สงบลงได้ จนกระทั่งในศตวรรษต่อมา เมื่อราชวงศ์หมิงของจีนได้สนับสนุนให้มะละการุ่งเรืองขึ้นเป็นผู้คุมเส้นทางในบริเวณดังกล่าวและทำการปราบปรามโจรสลัดได้สำเร็จ (มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2535: 6) มะละกาจึงมีความโดดเด่นในฐานะเป็นศูนย์กลางการค้านับแต่นั้นเป็นต้นมา ยืนยันได้จากคำกล่าวของ Tome Pires ว่า “มะละกาก้าวขึ้นมามีความสำคัญและมีความได้เปรียบจนกระทั่งสำหรับข้าพเจ้าแล้วดูเหมือนว่าไม่มีที่ใดในโลกเทียบเท่า” ปัจจัยหลักที่ถือเป็นข้อได้เปรียบของมะละกาก็คือที่ตั้งอันเป็นแนวป้องกันทางธรรมชาติและตั้งอยู่บนเส้นทางเดินเรือในทะเลจากอินเดียและจีน ทั้งยังมีความลึกเพียงพอที่จะให้เรือขนาดใหญ่แล่นผ่านไปได้อย่างปลอดภัย (พรรณี ฉัตรพลรักษ์, 2549: 63-68) ด้วยเหตุนี้เองเส้นทางการค้าใหม่คือการแล่นเรือเลียบชายฝั่งอ้อมแหลมมลายูไปออกช่องแคบมะละกา จึงได้รับความนิยมมากขึ้นและเข้ามาแทนที่เส้นทางการค้าข้ามคาบสมุทรโดยสิ้นเชิง การเปลี่ยนแปลงเส้นทางการค้าดังกล่าวส่งผลให้เกิดชุมชนใหม่ๆ ขึ้นหรืออาจเป็นการเคลื่อนย้ายชุมชนจากตอนในมายังบริเวณที่ติดทะเล ชุมชนใหม่ๆ ที่เติบโตขึ้นมาโดยอาศัยผลประโยชน์จากการขยายตัวทางด้านการค้าในช่วงพุทธศตวรรษที่ 21 นี้เช่น อาเจะห์ บันตัม บันจามาซิน มากัสซาร์ เทอร์เนต มะตะรัม ยะโฮร์ รวมทั้งปัตตานีก็เติบโตขึ้นมาในช่วงนี้ด้วย (ศิลปากร, มหาวิทยาลัย, 2535: 19)

จากตำนานท้องถิ่นฮิกายัต ปัตตานี (Hikayat Patani) ได้กล่าวถึงการกำเนิดเมืองปัตตานีแห่งใหม่ไว้ว่า มีราชวงศ์ผู้ปกครองเมืองโกตามาห์ลิกัยได้ย้ายที่ตั้งเมือง ซึ่งอยู่แผ่นดินตอนในมาสู่บริเวณชายฝั่งทะเลและขนานนามว่าปัตตานี (ชุลีพร วิรุณหะ, 2548: 3) กษัตริย์ผู้ปกครองเมืองปัตตานีพระองค์แรกคือ พญาท้าวนภา (Phrya Tu Nakpa) หรือราชาศรีวังสา (Raja Sri Wangsa) ต้นราชวงศ์ศรีวังสา หลังจากนั้นก็มีกษัตริย์ราชวงศ์ศรีวังสาปกครองต่อมาอีก 9 พระองค์ ดังนี้

กษัตริย์ปัตตานีราชวงศ์ศรีวังสา

ราชาศรีวังสา (Raja Sri Wangsa) หรือพญาท้าวนภา (Phrya Tu Nakpa)	
ราชาอินทิรา (Raja Intera) หรือ สุลต่านอิสมาอิล ชาห์ (Sultan Ismail Syah)	พ.ศ.2043 – 2073
สุลต่านมูซัฟฟาร์ ชาห์ (Sultan Mudhaffar Syah)	พ.ศ.2073 – 2107
สุลต่านมันโซร์ ชาห์ (Sultan Mansur Syah)	พ.ศ.2107 – 2115
สุลต่านปาติค สยาม (Sultan Patik Siam)	พ.ศ.2115 – 2116
สุลต่านบาฮาดูร์ ชาห์ (Sultan Bahdur Syah)	พ.ศ.2116 – 2127
รายาฮีเยา (Raja Ijau)	พ.ศ.2127 – 2159
รายาบีรู (Raja Biru)	พ.ศ.2159 – 2166
รายาอูงู (Raja Ungu)	พ.ศ.2166 – 2178
รายากูนิง (Raja Kuning)	พ.ศ.2178 - 2229

(ครองชัย หัตถา, 2541: 139; รัตติยา สาและ, 2544: 44; อนันต์ วัฒนานิกร, 2531: 64)

ในช่วงที่พญาท้าวนภาปกครองเมืองปัตตานีอยู่นั้น ปรากฏว่าพลเมืองได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก การค้าขายก็เจริญก้าวหน้าเนื่องจากปัตตานีมีฐานะเป็นเมืองท่า (International Port) ที่ให้บริการการค้านานาชาติ ทำหน้าที่กระจายสินค้าของต่างชาติในขณะเดียวกันก็เป็นแหล่งรวบรวมสินค้าพื้นเมืองเพื่อส่งให้กับพ่อค้าในภูมิภาคอื่นๆ ถึงขนาดที่ปัตตานีได้รับสมญานามว่า เป็นแหล่งรวบรวมสินค้าผ้าไหมชั้นนำนอกเหนือจากกวางตุ้งเลยทีเดียว (สืบแสง พรหมบุญ, 2525: 128) เรียกได้ว่าในช่วงพุทธศตวรรษที่ 20 นั้น สินค้าหลักในบริเวณคาบสมุทรและหมู่เกาะอินโดนีเซียได้มีตลาดรองรับอยู่อย่างมั่นคงแล้วในประเทศจีน ส่วนประเทศในยุโรปก็เริ่มมีบทบาททางการค้ามากขึ้นในพุทธศตวรรษนี้เช่นกัน สินค้าที่เป็นที่ต้องการของชาวต่างชาติ ได้แก่ พริกไทย ขิง อบเชย น้ำตาล กานพลู จันทน์เทศ ไม้ฝาง ฯลฯ

การขยายตัวทางการค้าเกิดขึ้นพร้อมกับการเผยแผ่ศาสนาอิสลามเข้าสู่บริเวณคาบสมุทรและหมู่เกาะอินโดนีเซีย ในระยะแรกศาสนาอิสลามได้ขยายตัวอย่างช้าๆ บริเวณปาไซในสุมาตรา แต่เมื่อมะละการุ่งเรืองขึ้นมาศาสนาอิสลามก็ได้ขยายอิทธิพลไปอย่างรวดเร็วตามเส้นทางการค้า เช่น ทางตะวันออกก็ได้แพร่ไปสู่เทอร์เนต เกาะติมอร์ ส่วนทางทิศเหนือได้แพร่ไปสู่บรูไน

ฟิลิปปินส์ จัมปา รวมทั้งปัตตานีด้วย[4] โดยพ่อค้าอิสลามมีบทบาทและอิทธิพลอย่างมากต่อการเผยแผ่ศาสนา จึงทำให้บรรดาผู้ปกครองของรัฐการค้าต่างๆ ในแถบนี้ยอมรับนับถือศาสนาอิสลามไปด้วย ทั้งนี้ก็เพราะว่าผู้ปกครองตามเมืองท่าต่างๆ คือผู้ที่ได้ดำเนินการค้าขายอยู่กับพ่อค้าอิสลามเหล่านั้น การหันไปยอมรับนับถือศาสนาเดียวกันย่อมจะทำให้กิจกรรมการค้าขายดำเนินไปด้วยความสะดวกมากกว่า อีกทั้งศาสนาใหม่นี้ก็ไม่มีข้อบังคับใดๆ ที่ขัดต่อสถาบันของสังคมรวมทั้งความเชื่อดั้งเดิมด้วย เมื่อผู้ปกครองยอมรับแล้วศาสนาอิสลามก็ได้เข้าสู่ประชาชนตามเมืองท่าชายฝั่ง จากนั้นก็ค่อยๆ แพร่หลายเข้าไปยังชุมชนตอนใน (มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2535: 23-24)

การเข้ามาของศาสนาอิสลามในอาณาจักรปัตตานีนั้น เริ่มต้นแพร่หลายในหมู่พ่อค้าและประชาชนก่อนแล้วจึงค่อยเข้าสู่ระดับผู้ปกครอง เนื่องจากกษัตริย์ปัตตานียังนับถือพุทธศาสนาเมื่อศาสนาอิสลามเผยแผ่ที่ปัตตานีจนถึงปลายพุทธศตวรรษที่ 20 พญาอินทิรากษัตริย์องค์ถัดมาจึงเข้ารับศาสนาอิสลามและทรงเปลี่ยนพระนามเป็นสุลต่านอิสมาอิล ชาห์ ซิลลุลลอฮ์ ฟิล อาลัม (Sultan Ismail Syah Zillullah Fil Alam) (Teeuw and Wyatt, 1970: 68–69) ตามประวัติศาสตร์เมืองปัตตานี กล่าวถึงสาเหตุที่พญาอินทิราเปลี่ยนศาสนาเนื่องจากพระองค์ทรงประชวรด้วยโรคผิวหนัง นายแพทย์ซึ่งเป็นมุสลิมชื่อ เช็คสอิด ชาวเมืองปาไซ ได้รับอาสาถวายการรักษา โดยมีเงื่อนไขว่าหากพระองค์หายจากโรคแล้ว ขอให้พระองค์ทรงเปลี่ยนจากการเป็นพุทธมามะกะมาเป็นอิสลามิก ซึ่งต่อมาพระองค์ก็ได้รับการรักษาจนหายขาดสนิท และทรงปฏิบัติตามสัญญาที่ให้ไว้ด้วยการเข้ารับศาสนาอิสลาม (Teeuw and Wyatt, 1970: 148–152, อิบรอฮิม ซุกรี, 2541: 9-11)

อย่างไรก็ตาม มีผู้ตั้งข้อสันนิษฐานไว้อีกมุมหนึ่ง ดี.จี.อี.ฮอลล์ กล่าวไว้ในหนังสือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 1 ว่า รัฐปัตตานีเปลี่ยนศาสนาเพราะมะละกาโกรธแค้นไทยที่เคยไปโจมตีมะละกา สุลต่านมูซัฟฟา ชาห์ กษัตริย์มะละกาจึงส่งกองทัพมาตีหัวเมืองประเทศราชของไทย คือ ปาหัง ตรังกานู และปัตตานีไว้ได้ระยะหนึ่งระหว่างปี พ.ศ.1988 – 2002 ต่อมาในสมัยของสุลต่านมันสุร์ ชาห์ ราชโอรสของสุลต่านมูซัฟฟา ชาห์ ในปี พ.ศ.2002 – 2020 จึงยอมตกลงเป็นมิตรกับไทย ฉะนั้นหัวเมืองประเทศราชของไทยซึ่งเคยนับถือศาสนาพุทธมาก่อน ได้แก่ ปาหัง ตรังกานู กลันตัน ปัตตานี และไทรบุรี ก็คงจะทำการเปลี่ยนศาสนาในรัชสมัยของกษัตริย์มะละกาองค์ใดองค์หนึ่งที่

[4] นักประวัติศาสตร์บางท่าน เช่น Teeuw, Eredia, I.V. Mill มีความเห็นว่าศาสนาอิสลามเข้ามาในอาณาจักรปัตตานีตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 15 และเชื่อว่าศาสนาอิสลามแพร่ถึงปัตตานีและปาหังก่อน แล้วจึงเข้าสู่มะละกา (ดูอิมรอน มะลูลีม, 2538: 3; ครองชัย หัตถา, 2541: 59)

กล่าวมาแล้ว เพราะระยะนั้นอาณาจักรมะละกามีอำนาจทางการเมืองเข้มแข็งมากและยังทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการเผยแผ่ศาสนาอิสลามอีกด้วย (อนันต์ วัฒนานิกร, 2531: 36–37)

อนึ่ง เมื่อศาสนาอิสลามเข้าไปแทนที่ศาสนาพุทธในราชสำนักแล้ว จึงทำให้โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมของปัตตานีค่อยๆ กลายสภาพจากความเป็นสังคมมลายูที่แฝงด้วยวัฒนธรรมดั้งเดิมผสมชวาและฮินดู–พุทธ เปลี่ยนเป็นสังคมมลายูที่ยึดเกาะกับวัฒนธรรมอิสลามมากขึ้น (รัตติยา สาและ, 2544: 40) ศาสนาอิสลามจึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านความเชื่อ ประเพณี การศึกษา และการเมืองการปกครองในสังคมมลายูด้วย ดังจะเห็นได้ชัดเจนว่าปัตตานีกลายเป็นรัฐอิสลามที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นศูนย์กลางการเผยแผ่ศาสนาอิสลามออกไปสู่ภูมิภาคต่างๆ และเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาศาสนาอิสลามที่ดีที่สุดในภูมิภาคมลายู พร้อมกันนั้นสถาบันการศึกษาแบบปอเนาะ รวมทั้งการสร้างมัสยิดที่สำคัญๆ เช่น มัสยิดกรือเซะ มัสยิดบ้านดาโต๊ะ ก็เกิดขึ้นในสมัยนี้เช่นกัน

เชื่อว่าด้วยอิทธิพลของศาสนาอิสลามนี้เองที่ผลักดันให้ปัตตานีเป็นศูนย์กลางการค้าที่สำคัญ เพราะเป็นสถานที่ซึ่งใช้ติดต่อพบปะกันระหว่างพวกมุสลิมจากอินเดียและอาหรับ กับมุสลิมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากนั้นก็มีพ่อค้าชาวจีนที่เข้ามาค้าขายในปัตตานี มีบทบาทมากในช่วงพุทธศตวรรษที่ 20 เพราะในช่วงนั้นประเทศจีนมีความมั่งคั่งและมีพลเมืองเพิ่มมากขึ้น ความต้องการสินค้าจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย โดยเฉพาะในสมัยจักรพรรดิยุงโล (Yong Lo : 1945 – 1967) แห่งราชวงศ์หมิง การค้าระหว่างจีนกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คึกคักเป็นอย่างมาก พ่อค้าชาวจีนได้นำเอาพริกไทย เครื่องเทศ ไม้ฝาง และของป่าอื่นๆ กลับไปเป็นจำนวนมาก (มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2535: 10)

ความรุ่งเรืองทางการค้าระหว่างจีนกับปัตตานี ดำเนินไปพร้อมกับการตั้งหลักแหล่งอย่างถาวรของชุมชนชาวจีนโพ้นทะเลในเมืองปัตตานีช่วงพุทธศตวรรษที่ 21 ชาวจีนเหล่านี้ยิ่งตั้งถิ่นฐานนานวันเข้า ก็ยิ่งมีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจมั่นคง และมีอิทธิพลเด่นชัดมาก ดังจะเห็นได้ว่าชาวจีนไม่เพียงแต่เป็นพ่อค้าเท่านั้น แต่ยังเป็นขุนนาง โจรสลัด และผู้นำในศาสนามุสลิมหรือที่เรียกว่าดะโต๊ะด้วย (สืบแสง พรหมบุญ, 2525: 13) นอกจากนั้นก็ยังมีชาวจีนจำนวนมากที่ทำงานเป็นช่างไม้ ช่างก่อสร้าง ช่างศิลป์ ช่างทำอิฐ ช่างเครื่องปั้นดินเผา และเป็นแรงงานรับจ้างทั่วไป โดยเฉพาะกิจการอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผานั้นดำเนินการโดยพ่อค้าชาวจีนเกือบทั้งหมด

ในขณะเดียวกัน การติดต่อค้าขายระหว่างดินแดนนี้กับยุโรปก็ขยายตัวมากขึ้นตั้งแต่ต้นพุทธศตวรรษที่ 20 ซึ่งอยู่ในช่วงที่ยุโรปกำลังแสวงหาอาณานิคมในโลกตะวันออก โปรตุเกสเป็นชาวตะวันตกชาติแรกที่เข้ามาติดต่อค้าขายกับปัตตานี หลังจากยึดครองมะละกาได้สำเร็จในปี พ.ศ.2054 ถัดจากนั้นโปรตุเกสได้พยายามขยายอิทธิพลทางการค้าขึ้นมาทางตอนเหนือของคาบสมุทรมลายู โดยการขออนุญาตสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 (พ.ศ.2034 – 2072) แห่งกรุงศรีอยุธยา เข้ามาทำการค้าขายกับเมืองท่าต่างๆ ในแหลมมลายู เช่น นครศรีธรรมราช มะริด ตะนาวศรี รวมทั้งปัตตานีซึ่งมีฐานะเป็นรัฐบรรณาการของกรุงศรีอยุธยาด้วย โปรตุเกสจึงได้ตั้งสถานีการค้าขึ้นที่ปัตตานีในปี พ.ศ.2059 การค้าขายของโปรตุเกสมีความเจริญรุ่งเรืองมากเพราะช่วงนั้นยังไม่มีชาวยุโรปชาติอื่นเข้ามาสู่ดินแดนนี้

ส่วนกิจการค้าของฮอลันดาในย่านเอเชียนั้น ดำเนินการโดยบริษัท United East Indies Company : Vaercenigde Oostindische Compagnie : V.O.C. เข้ามาติดต่อขอทำการค้าและตั้งสถานีการค้าที่ปัตตานีในปี พ.ศ.2144 สถานีการค้าที่ปัตตานีนับเป็นสถานีการค้าแห่งแรกสุดของบริษัท V.O.C. ที่เข้ามาดำเนินการค้าระหว่างประเทศย่านเอเชีย เพราะเมืองท่าปัตตานีถือเป็นประตูของเอเชียตะวันออกซึ่งฮอลันดาจะได้สินค้าจากจีน ชวา มะละกา และเบงกอล การค้าขายของฮอลันดาประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมาก

ส่วนอังกฤษได้ให้ความสนใจต่อเมืองปัตตานีและได้เปิดสถานีการค้าที่นั่นในปี พ.ศ.2155 โดยมีหลักฐานว่า “...เพื่อให้การบริหารงานธุรกิจของห้างดำเนินไปด้วยดี จึงเห็นเหมาะสมที่จะเลือกทำเลที่เหมาะสมสี่แห่ง ซึ่งควรมีบุคคลผู้เป็นหัวหน้าอยู่ประจำ ได้แก่ สุรัต โคโรมันเดล บันตัม และปัตตานี...หัวหน้าที่ปัตตานีจะมีอำนาจครอบคลุมไปถึงกรุงสยาม กัมพูชา โคชินไชน่า ญี่ปุ่น เมืองบอรนี (บอร์เนียว) และที่อื่นๆ โดยรอบด้วย” (ไพโรจน์ เกษแม่นกิจ, 2512: 175) แต่การค้าของอังกฤษค่อนข้างมีอุปสรรคอยู่มาก เนื่องจากเกิดความขัดแย้งกับฮอลันดาและการบริหารงานของผู้อำนวยการคลังสินค้าที่ปัตตานีไม่มีระเบียบวินัย มีการทุจริตและมีหนี้สินมากมาย อังกฤษจึงเลิกล้มความตั้งใจเดิมและหันมาให้ความสนใจต่อเมืองสงขลาแทน (สกรรจ์ จันทรัตน์ และสงบ ส่งเมือง, 2532: 79)

ระบบเศรษฐกิจของปัตตานี นับเป็นเศรษฐกิจการค้าที่อยู่บนพื้นฐานทรัพยากรจากภายในท้องถิ่นเอง เพราะสินค้าที่เป็นที่ต้องการของพ่อค้าต่างชาติไม่ว่าจะเป็นของป่า เครื่องเทศ พริกไทย และดีบุก เป็นของพื้นเมืองที่หาได้จากพื้นที่ตอนในของปัตตานีเอง จนกระทั่งปริมาณความต้องการ

สินค้าในตลาดเพิ่มสูงขึ้นในช่วงกลางพุทธศตวรรษที่ 22 โดยเฉพาะพริกไทย ทำให้เกิดการขยายตัวของการปลูกพริกไทยออกไปยังเมืองท่าต่างๆ ทั้งที่นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา รวมทั้งปัตตานีด้วย (ยงยุทธ ชูแว่น, 2529: 41) จุดนี้จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นของระบบทุนนิยมการผลิตเพื่อขายของภูมิภาคนี้

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการกำเนิดพ่อค้าคนกลางชาวจีนและชาวต่างชาติอื่นๆ ในปัตตานีและบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยทั่วไปนั้น เกิดจากความขัดแย้งกันระหว่างกษัตริย์กับกลุ่มพ่อค้าท้องถิ่นที่เรียกกันว่า Orang Kaya คนกลุ่มนี้ร่ำรวยขึ้นมาจากการค้าและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ปกครองของรัฐ มีอิทธิพลทางการเมืองและมีกำลังคนอยู่ในปกครองด้วย ทำให้อำนาจทางการเมืองของกษัตริย์มีความเปราะบางเป็นอันมาก สาเหตุนี้จึงผลักดันให้กษัตริย์เข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้าโดยการผูกขาดมากขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อสร้างฐานอำนาจให้มั่นคงนั้นเอง แต่เนื่องจากกษัตริย์ไม่มีประสบการณ์และความชำนาญในทางการค้า ดังนั้นกษัตริย์จึงได้ชักชวนชาวจีนและพ่อค้าชาวต่างชาติอื่นๆ เข้ามาทำกิจกรรมการค้าให้ราชสำนัก พ่อค้าชาวต่างชาติเหล่านั้นจึงได้รับการอุปถัมภ์จากกษัตริย์เป็นอย่างดี เพราะเป็นผู้ที่ทำให้พระองค์มีความมั่งคั่งขึ้นมาจนมีอำนาจเหนือกลุ่ม Orang Kaya ได้

การมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์ในยุครุ่งเรืองทางการค้านี้ นับเป็นสิ่งที่พวก Orang Kaya พากันหวาดกลัวว่าจะเป็นการลิดรอนผลประโยชน์ของตนและจะเกิดความไม่มั่นคงในชีวิตอีกด้วย อย่างไรก็ตาม บรรดาเชื้อพระวงศ์และขุนนางต่างก็เข้าใจถึงปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว จึงพยายามหาทางแก้ไขเพื่อลดความตึงเครียดดังกล่าว วิธีการที่นำมาแก้ปัญหานั้นก็คือ การแต่งตั้งเจ้าหญิงขึ้นเป็นกษัตริย์ (มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2535: 20-21) ลักษณะเช่นนี้จะเห็นได้ตั้งแต่ปลายพุทธศตวรรษที่ 21 ถึงต้นพุทธศตวรรษที่ 22

ในปัตตานีช่วงปี พ.ศ.2127 – 2194 ก็มีการแต่งตั้งเจ้าหญิงขึ้นมาเป็นกษัตริย์เช่นเดียวกัน ช่วงก่อนที่รายาจะถูกแต่งตั้งนั้น ปรากฏว่าไม่มีรัชทายาทโดยตรงที่จะสืบทอดราชสมบัติ เพราะสุลต่านบาฮาดูร์ ชาห์ ซึ่งเป็นสุลต่านองค์สุดท้ายของราชวงศ์ศรีวังสามีเพียงราชธิดา 3 พระองค์ ได้แก่ รายาฮีเยา รายาบีรู รายาอูงู ส่วนรายากูนิงเป็นราชธิดาพระองค์เดียวในรายาอูงู (ครองชัย หัตถา, 2541: 138 และ รุ่ง แก้วแดง, 2548: 71) บรรดาราชวงศ์และขุนนางจึงได้ตกลงกันแต่งตั้งราชธิดาขึ้นเป็นกษัตริย์แทน รายาทั้งสี่พระองค์ทรงมีความสามารถในการบริหารควบคุมแบ่งสรรผลประโยชน์ต่างๆ ของบรรดาเหล่าขุนนางพ่อค้าได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะในสองรัชสมัยแรก

เป็นยุคที่ปัตตานีมีความรุ่งเรืองทางการค้าเป็นอันมาก บรรดาขุนนางพ่อค้าทั้งหลายต่างมั่งคั่งขึ้นมาจากการเข้าร่วมการค้านี้ สำหรับตัวรายาเองก็ทรงประกอบกิจการค้าเช่นเดียวกัน เช่นในสมัยของรายากูนิง เป็นต้น จึงนับว่าช่วงที่ปัตตานีมีรายาเป็นผู้ปกครองนั้นเป็นระยะที่ราชบัลลังก์มีความมั่นคงไม่ค่อยมีความขัดแย้งกับพวก Orang Kaya

อย่างไรก็ตามอำนาจการบริหารภายในรัฐก็ยังคงตกอยู่ในมือขุนนางทั้งหลาย การแต่งตั้งเจ้าหญิงขึ้นมาเป็นผู้ปกครองจึงเป็นเพียงสัญลักษณ์ของรัฐมากกว่าการมีอำนาจที่แท้จริง นอกจากนั้นรายายังถูกแยกออกจากสังคมอีกด้วย ทั้งนี้ก็เพราะว่าพวกขุนนางต่างก็กลัวกันว่าองค์รายาจะทรงพบรักและอภิเษกสมรสจนมีราชโอรสสืบราชสมบัติต่อมา

รัฐที่มีรายาเป็นผู้ปกครองนี้จะมีความมั่นคงด้านการเมืองและเกิดการขยายตัวด้านการค้าจนสามารถสร้างความมั่งคั่งให้แก่รัฐได้ในช่วงแรกๆ เท่านั้น พอมาถึงช่วงปลายพุทธศตวรรษที่ 22 ความนิยมในการแต่งตั้งรายาเป็นผู้ปกครองก็ลดลง ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากความแตกแยกของบรรดาขุนนางพ่อค้าเอง และมีปัจจัยภายนอกที่เกิดจากการคุกคามของชาติตะวันตกและสยามหลายครั้ง ซึ่งองค์รายาอยู่ในฐานะที่ไม่เหมาะจะเป็นผู้นำกองทัพเผชิญหน้ากับกองกำลังต่างชาติได้ (มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2535: 22-23) ประกอบกับเมื่อรายากูนิงเสด็จสวรรคตแล้วก็ไม่มีผู้สืบเชื้อสายราชวงศ์ศรีวังสา พระบรมวงศานุวงศ์และเสนาบดีผู้ใหญ่ในเมืองปัตตานี จึงตกลงเลือกผู้อาวุโสท่านหนึ่งคือรายาบากัล ซึ่งอาศัยอยู่ที่หมู่บ้านตะโละ เป็นผู้ปกครองเมืองปัตตานี ไม่กี่ปีต่อมารายาบากัลก็เสด็จสวรรคต ที่ประชุมพิจารณาเลือกโอรสของรายากลันตันคือ รายามัสกลันตัน ราชวงศ์กลันตันก็ได้ปกครองปัตตานีตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา (อิบรอฮิม ซุกรี, 2541: 28) โดยมีลำดับการขึ้นครองราชย์สมบัติดังนี้

กษัตริย์ปัตตานีราชวงศ์กลันตัน	
รายาบากัล (Raja Bakal)	พ.ศ.2231 – 2233
รายา (อิ) มัส กลันตัน(Raja Emas Kelantan)	พ.ศ.2233 – 2250
รายา (อิ) มัส จายัม (Raja Emas Jayam : 1st reign)	พ.ศ.2250 – 2253
รายาเดวี (Raja Dawi)	พ.ศ.2253 - 2262
รายาบึนดัง บาดัน (Raja Bendang Badan)	พ.ศ.2262 – 2266
รายาลักษมานา ดาจัง (Raja Laksamana Dajang)	พ.ศ.2266 – 2267
รายา (อิ) มัส จายัม (Raja Emas Jayam : 2nd reign)	พ.ศ.2267 – 2269

อาลง ยูนุส (Alung Yunus) พ.ศ.2269 – 2272
(ครองชัย หัตถา, 2541: 139; รัตติยา สาและ, 2544: 44; Teeuw and Wyatt, 1970: 278)

ในสมัยการปกครองของราชวงศ์กลันตัน ถือว่าปัตตานีเข้าสู่ช่วงเสื่อมอำนาจทั้งทางการเมืองและการค้า บ้านเมืองและผู้คนอยู่ในสภาพย่ำแย่ ดังในฮิกายัต ปัตตานี ได้บรรยายว่าเมืองปัตตานีมีความวุ่นวายผู้คนเจ็บป่วยและไร้จริยธรรม (Teeuw and Wyatt, 1970: 26–27) สาเหตุความเสื่อมอำนาจของปัตตานีมีทั้งปัจจัยภายในและภายนอกประกอบกัน กล่าวคือ ปัจจัยภายในมีสาเหตุอันเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างพี่น้องและขุนนางในราชสำนักชั้นสูงหลายคนแย่งชิงอำนาจกัน จนกษัตริย์เปรียบเสมือนหุ่นเชิดที่ไม่มีอำนาจใดๆ กษัตริย์เองก็แย่งชิงอำนาจกันจนเกิดการโค่นล้มราชบัลลังก์อยู่บ่อยครั้ง อย่างเช่นกรณีการปลงพระชนม์อาลง ยูนุส โดยระตูปะกาลัน เจ้าเมืองสาย (สายบุรี) ผู้เป็นน้องชาย หลังการสวรรคตของอาลง ยูนุส จึงถือเป็นการสิ้นสุดของกษัตริย์ปัตตานีราชวงศ์กลันตัน หลังจากนั้นปัตตานีก็ไม่มีกษัตริย์ปกครอง เหตุการณ์ภายในประสบแต่ความวุ่นวายทางการเมืองเป็นเวลานาน ปัตตานีจึงอ่อนแอและเสื่อมอำนาจลงอย่างที่สุด

สภาพความไม่สงบดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของปัตตานีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ บรรดาพ่อค้าชาวยุโรปไม่กล้าเข้ามาค้าขายในปัตตานีอีกต่อไป พวกเขาเริ่มหาที่ใหม่ที่มั่นคงและปลอดภัยกว่าในการทำการค้า ที่เหลืออยู่บ้างก็เป็นพ่อค้าชาวตะวันออก เช่น ชาวญี่ปุ่น จีน อินเดีย และอาหรับเท่านั้น (อิบรอฮิม ซุกรี, 2541: 28) เหตุการณ์ในช่วงนั้น อเล็กซานเดอร์ เฮมิลตัน (Alexander Hamilton) ซึ่งได้มาเยือนปัตตานีในปี พ.ศ.2261 ได้บรรยายไว้ว่า ปัตตานีเคยเป็นเมืองท่าการค้าอันยิ่งใหญ่ของมหาสมุทรนี้ หากแต่ผู้อาศัยอยู่ในปัตตานีเกรงกลัวกฎหมายของกษัตริย์มากจนพวกเขาอวดดี ทำให้พวกพ่อค้าต้องย้ายไปทำการค้ายังเมืองที่ปลอดภัยมากกว่า ซึ่งก็คือเมืองที่มีสินค้าพื้นเมืองอย่างสุรัฐ กัว (goa) เมืองมะละบาร์ (Malabar) เมืองโคโรแมนเดล (Chormondel) ซึ่งมีการค้าที่ดีและมีสินค้าจากจีน ตังเกี๋ย กัมพูชา และสยาม ทั้งไม่ต้องพบกับปัญหาโจรสลัดและบรรดาฆาตกรต่างๆ จึงได้เปลี่ยนเส้นทางการค้าไปยังที่ๆ ดีกว่าอย่างปัตตาเวีย สยาม มะละกา และใช้ท่าเรือดังกล่าวนับแต่นั้นมา (กิตติศักดิ์ นาคเมือง, 2538: 140)

ประกอบกับในช่วงพุทธศตวรรษที่ 22 ได้เกิดภาวะวิกฤติทางการค้าขึ้นในบริเวณคาบสมุทรมลายูและหมู่เกาะอินโดนีเซีย กล่าวคือ ชนชาติดัทช์ซึ่งเข้ามาค้าขายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่แล้วตั้งแต่ช่วงพุทธศตวรรษที่ 21 ได้ดำเนินนโยบายทางการค้าใหม่ โดยหันมาผูกขาดสินค้าบางอย่างโดยเฉพาะอย่างยิ่งเครื่องเทศในหมู่เกาะอินโดนีเซีย ดัทช์มีกองกำลังที่แข็งแกร่ง มีระบบการจัดการ

เกี่ยวกับการค้าที่ดี รวมทั้งมีเงินทุนสนับสนุนอย่างเพียงพอ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้คู่แข่งชาวยุโรปอื่นๆ ต้องตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเป็นอันมาก ระบบการผูกขาดการค้าของดัทช์จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐการค้าต่างๆ บริเวณคาบสมุทรมลายูและหมู่เกาะอินโดนีเซียต้องสลายไปหรือเสื่อมลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ก็เพราะว่ารัฐเหล่านี้ไม่สามารถต้านทานกองกำลังที่เหนือกว่าของดัทช์ได้ ส่วนรัฐอื่นๆ ที่ยังไม่ได้ตกอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของดัทช์ เช่น ยะโฮร์ มะตะรัม อาเจะห์ รวมทั้งปัตตานีด้วยนั้น เมื่อรายได้จากการค้าลดลงก็ย่อมส่งผลโดยตรงต่อสภาพของรัฐนั้นๆ (มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2535: 27) นอกจากนั้นรัฐดังกล่าวก็ยังมีจุดอ่อนอยู่ที่ความขัดแย้งทางการเมืองภายในราชสำนัก เป็นสาเหตุให้อิทธิพลจากภายนอกเข้ามาแทรกแซงได้ง่าย อย่างเช่นการพยายามที่จะขยายอำนาจเข้าไปควบคุมและปราบปรามทั้งปัตตานีและไทรบุรีของกษัตริย์อยุธยา โดยมีดัทช์คอยให้ความช่วยเหลืออยู่

ผลจากอิทธิพลภายนอก คือ ภาวะวิกฤติทางการค้า และการพยายามขยายอิทธิพลอย่างหนักของสยาม ประกอบเข้ากับความขัดแย้งทางด้านการเมืองภายใน ทำให้ชุมชนศูนย์กลางของปัตตานีเสื่อมลงและประชากรลดลงจำนวนมาก ซึ่งนอกจากพ่อค้าชาวยุโรปที่ต่างออกไปหาทำเลการค้าใหม่ๆ แล้ว พวกขุนนางเก่าและสามัญชนจำนวนมากก็หนีไปอยู่ในรัฐกลันตันกันมากเช่นเดียวกัน (รัตติยา สาและ, 2544: 49)

ในระหว่างที่เมืองปัตตานีกำลังอ่อนแอและวุ่นวายทางการเมืองอยู่นั้น สยามซึ่งอยู่ในช่วงปลายสมัยอยุธยาได้เกิดการกบฏแย่งชิงอำนาจกันภายใน ขณะเดียวกันสงครามระหว่างสยามกับพม่าได้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ.2303 จนในที่สุดกรุงศรีอยุธยาต้องเสียกรุงแก่พม่าในปี พ.ศ.2310 บรรดาหัวเมืองต่างๆ ที่เคยตกอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของสยาม เช่น นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี จึงถือโอกาสตั้งตนเป็นอิสระ ดังนั้นประวัติศาสตร์ช่วงหลังจากนี้ไปของปัตตานีจึงเป็นเรื่องราวเกี่ยวกับการที่ปัตตานีค่อยๆ ถูกรวมเข้ากับราชอาณาจักรไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2325 โดยมีศูนย์กลางอยู่ที่กรุงเทพฯ

ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับปัตตานีก่อน พ.ศ.2481

ก่อนปฏิรูปการปกครองรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น ดินแดนคาบสมุทรไทยหรือบริเวณภาคใต้ได้ตกอยู่ในอำนาจและอิทธิพลของศูนย์กลางรัฐไทยในบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาอย่างไม่ต้องสงสัย ปัตตานีเองก็ตกอยู่ในเขตอิทธิพลรอบนอกของราชอาณาจักรสยามมาเป็นเวลานานเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การที่บริเวณคาบสมุทรไทยตกอยู่ในสภาพดังกล่าว ก็ไม่ได้หมายความว่าศูนย์กลางในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาจะมีอำนาจปกครองดินแดนนี้ได้อย่างมั่นคงและตามรูปแบบที่เกิดขึ้นในสมัยหลังเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองแล้วแต่อย่างใด แต่ระบบการเมืองของรัฐจารีตจะเป็นลักษณะโครงสร้างความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างกษัตริย์ที่ศูนย์กลางซึ่งมีอำนาจสูงสุด กับผู้ปกครองในท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีอำนาจแตกต่างกันเป็นความสัมพันธ์ที่ยอมจงรักภักดีต่อ ๆ กันไปตามลำดับและระดับชั้น อำนาจของความสัมพันธ์เหล่านั้นก็จะมีความผันผวนไม่แน่นอน เพราะมีการแข่งขันกันอยู่ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับปัจจัยและเงื่อนไขต่างๆ ทั้งในส่วนของศูนย์กลางอำนาจย่อยเองและของศูนย์กลางในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา เขตอิทธิพลต่างๆ จึงย่อมเปลี่ยนแปลงและซ้อนทับกันอยู่ไม่แน่นอน

ด้วยเหตุดังนั้น รัฐไทยโบราณก่อนการปฏิรูปจึงไม่เป็นเอกภาพทั้งในแง่ขอบเขตดินแดนและอำนาจการปกครอง หากแต่มีลักษณะเป็นเครือข่ายอำนาจที่กษัตริย์ผู้เป็นใหญ่ได้สร้างขึ้น ดังนั้นผู้ปกครองย่อยตามท้องถิ่นทั้งหลายจึงต่างมีอำนาจอย่างเต็มที่ในเขตอิทธิพลของตน ขณะเดียวกันอำนาจของศูนย์กลางที่มีต่อท้องถิ่นก็จะมีเจือจางลงไปเรื่อยๆ ตามความห่างไกลของระยะทางและปัจจัยอื่นๆ ในแต่ละช่วงเวลา ตลอดจนยังขาดความชัดเจนต่อเนื่องอีกด้วย ศูนย์กลางจะควบคุมอย่างหลวมๆ ทั้งในระบบการปกครองและด้านพิธีกรรม (ยงยุทธ ชูแว่น, 2549: 6)

ความจริงแล้วลักษณะการปกครองแบบปริมณฑลอำนาจเช่นนี้ เกิดขึ้นตั้งแต่มีอาณาจักรต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยุคแรกๆ ก่อนที่รัฐไทยจะเรืองอำนาจก็ว่า ดังจะเห็นได้ว่าอาณาจักรลังกาสุกะได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจและอิทธิพลของอาณาจักรใหญ่อื่นๆ มาหลายต่อหลายครั้ง เช่น การตกอยู่ภายใต้อำนาจของอาณาจักรฟูนันในพุทธศตวรรษที่ 7 (ครองชัย หัตถา, 2541: 21) ต่อมาในช่วงพุทธศตวรรษที่ 14 – 15 ซึ่งเป็นช่วงที่อาณาจักรศรีวิชัยมีอำนาจมาก ลังกาสุกะและเมืองอื่นๆ บริเวณคาบสมุทรมลายู ได้ตกเป็นเมืองขึ้นของอาณาจักรศรีวิชัย ดังปรากฏในหลักฐานจาว จูกัว ว่าลังกาสุกะได้ส่งส่วยให้ศรีวิชัยทุกปี (จันจิรายุ, 2539: 92) แต่เมื่อปลายพุทธศตวรรษที่ 16 ศรีวิชัยได้อ่อนกำลังลง หัวเมืองต่างๆ เข้มแข็งมากขึ้น ทำให้ในพุทธศตวรรษที่ 17 เมือง

นครศรีธรรมราชมีอำนาจขึ้นมาปกครองเมืองต่างๆ บนคาบสมุทรรวมทั้งปัตตานีด้วย ภายใต้นามเมือง 12 นักษัตร[5]

แม้ว่าปัตตานีจะอยู่ภายใต้อำนาจของนครศรีธรรมราช แต่ก็มีอำนาจปกครองตนเอง มีหน้าที่เพียงการส่งเครื่องราชบรรณาการ 3 ปีต่อครั้ง (ครองชัย หัตถา, 2541: 96) เพื่อเป็นการแสดงความจงรักภักดีและยอมรับอำนาจของรัฐที่มีมากกว่าเท่านั้น อย่างไรก็ตามจากการศึกษาตำนานท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นว่าในบรรดาดินแดนที่ปัตตานีมีความสัมพันธ์ด้วยนั้น สยามถือเป็นดินแดนที่มีความสำคัญและมีบทบาทมากที่สุด รูปแบบความสัมพันธ์จะอยู่ภายใต้กรอบปริมณฑลแห่งอำนาจเช่นเดียวกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรสุโขทัยกับปัตตานี

ปัตตานีได้เข้ามาอยู่ในพระราชอาณาเขตของไทยตั้งแต่เมื่อใดไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัด แต่เป็นที่เชื่อกันโดยทั่วไปว่าไทยได้ปัตตานีเป็นประเทศราชในสมัยสุโขทัย[6] ทั้งๆ ที่ไม่ปรากฏหลักฐานขั้นต้นใดที่กล่าวถึงปัตตานีก่อนสมัยอยุธยา ความเชื่อนี้คาดว่าน่าจะมีที่มาจากการตีความหลักศิลาจารึกพระเจ้ารามคำแหง "...ศรีธรรมราช ฝั่งทะเลสมุทรเป็นที่แล้ว..." ของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงอธิบายอาณาเขตของอาณาจักรสุโขทัยว่า ขยายไปสุดแหลมมลายูที่มะละกาและยะโฮร์ " (สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, 2467: 23) ด้วยเหตุนี้ปัตตานีซึ่งตั้งอยู่ทางตอนเหนือขึ้นมาก็ควรจะตกเป็นเมืองขึ้นของไทยแต่ครั้งนั้นเช่นกัน[7]

---

[5] เมือง 12 นักษัตร ประกอบด้วย เมืองสาย (สายบุรี) เจ้าเมืองถือตราหนู, เมืองตาปี เจ้าเมืองถือตราวัว, เมืองกลันตัน เจ้าเมืองถือตราเสือ, เมืองปะหัง เจ้าเมืองถือตรากระต่าย, เมืองไทร (ไทรบุรี) เจ้าเมืองถือตรางูใหญ่, เมืองพัทลุง เจ้าเมืองถือตรางูเล็ก, เมืองตรัง เจ้าเมืองถือตราม้า, เมืองชุมพร เจ้าเมืองถือตราแพะ, เมืองบันไทสมอ (กระบี่) เจ้าเมืองถือตราวานร, เมืองสะอุเลา (สงขลา) เจ้าเมืองถือตราไก่, เมืองตะกั่วถลาง เจ้าเมืองถือตราสุนัข, เมืองกระ (กระบุรี) เจ้าเมืองถือตราสุกร (กิตติศักดิ์ นาคเมือง, 2538: 109)

[6] หลักฐานบางแห่งกล่าวว่าปัตตานีเข้ามาอยู่ใต้อำนาจของไทยในสมัยอยุธยา (ดู "พระราชพงศาวดารฉบับพันจันทนุมาศ" ในประชุมพงศาวดารภาคที่ 64 พระนคร: โสภณพิพรรฒธนากร. หน้า 2)

[7] ข้อวินิจฉัยดังกล่าวมีการวิเคราะห์กันว่าการเขียนคำว่า " ฝั่งทะเลสมุทรเป็นที่แล้ว " เขียนต่อจากคำว่า นครศรีธรรมราชซึ่งอาจหมายถึงว่าได้นครศรีธรรมราชซึ่งอยู่ริมฝั่งทะเลนั่นเอง นั่นคือได้เพียงอาณาจักรนครศรีธรรมราชเท่านั้นหาได้ปัตตานีด้วยไม่ (พรรณงาม เง่าธรรมสาร, 2519: 10-11)

การขยายอำนาจลงไปทางใต้ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงเกิดขึ้นราว พ.ศ.1823 เมื่ออาณาจักรตามพรลิงค์อ่อนแอลงในต้นพุทธศตวรรษที่ 19 จนต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของสุโขทัย ดังนั้น หัวเมืองทั้ง 12 เมือง (เมือง 12 นักษัตร) ที่อยู่ในการปกครองของนครศรีธรรมราชจึงถูกนับรวมเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรสุโขทัยไปด้วย นับแต่นั้นมาสุโขทัยก็เป็นรัฐที่มีอำนาจที่สุดในแหลมมลายูและได้ขยายตัวรุกใต้เรื่อยไปจนจดแดนมลายู จนดินแดนปลายแหลมมลายูต้องจัดส่งคณะทูตไปเมืองจีน เพื่อขอให้จีนช่วยเหลือเจรจาห้ามปรามอาณาจักรสยามมิให้รบกวนทำร้ายชาวมลายู (ประทุม ชุ่มเพ็งพันธุ์, 2544: 309)

บรรดาเมืองในดินแดนแหลมมลายูที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของสุโขทัยนั้น มีฐานะเป็นเมืองพระยามหานครและเมืองประเทศราช อย่างไรก็ตาม การปกครองดินแดนในแหลมมลายูนี้สุโขทัยก็มิได้มีอำนาจในการปกครองอย่างแท้จริงเป็นอำนาจแต่เพียงในนาม ดังนั้นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหัวเมืองทั้งหลายกับสุโขทัยจึงอยู่ในรูปแบบของรัฐบรรณาการมีหน้าที่ต้องส่งดอกไม้เงินทองเป็นเครื่องราชบรรณาการ 3 ปี ต่อครั้งเท่านั้น (สงคราม ชื่นภิบาล, 2518: 15) โดยสุโขทัยมิได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในแต่อย่างใด เมืองต่างๆ ยังคงความสามารถในการปกครองกิจการภายในของตนเอง (local autonomy) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการได้ดินแดนเหล่านั้นเข้ามาอยู่ในครอบครอง เกิดจากการยินยอมเข้าอ่อนน้อมแต่โดยดีของรัฐที่มีกำลังด้อยกว่า ซึ่งเป็นลักษณะพฤติกรรมเพื่อความอยู่รอดของรัฐเล็กๆ ในแหลมมลายูในยุคนั้น (พรรณงาม เง่าธรรมสาร, 2519: 12) ดังนั้นเมื่อสิ้นสมัยพระเจ้ารามคำแหงบรรดาเมืองเหล่านั้นจึงแยกตัวออกเป็นอิสระหรือไม่ก็ไปสวามิภักดิ์กับศูนย์อำนาจอื่นแทน ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรสุโขทัยกับปัตตานีซึ่งในขณะนั้นคืออาณาจักรลังกาสุกะก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน โดยสุโขทัยจะปกครองลังกาสุกะโดยผ่านทางเมืองตามพรลิงค์ซึ่งมีฐานะเป็นเมืองพระยามหานครอีกทีหนึ่ง

ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงศรีอยุธยากับปัตตานี

ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับปัตตานีที่ปรากฏหลักฐานแน่ชัด เริ่มตั้งแต่สมัยอยุธยาตอนต้น มีหลักฐานหลายอย่างที่ยืนยันว่าปัตตานียอมรับในอธิปไตยของไทยเหนือการเมืองภายนอกของตน จะเห็นได้ในการส่งทัพไปช่วยในยามสงคราม และการส่งบรรณาการต้นไม้เงินทองมาถวายพระมหากษัตริย์ไทย ซึ่งเป็นข้อผูกมัดที่ไทยยึดเป็นหลักที่ประเทศเมืองขึ้นต้องปฏิบัติ ปัตตานีก็ได้กระทำมาเป็นประเพณี เช่นเดียวกับหัวเมืองเชียงใหม่ หัวเมืองลาว หรือแม้แต่เขมรในระยะเดียวกัน แต่การถวายเครื่องราชบรรณาการเป็นเพียงการแสดงออกซึ่งความภักดีที่หัวเมืองมีต่อราชธานี ทำนองผู้น้อยแสดงความเคารพผู้ใหญ่ ขณะเดียวกันฝ่ายไทยในฐานะผู้ใหญ่ก็จะให้ความคุ้มครองและสิ่งของต่างๆ ตอบแทนตามความเหมาะสม (สมโชติ อ๋องสกุล, 2521: 33)

ซึ่งการยอมรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจนี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการครอบครองดินแดนแต่อย่างใด กรุงศรีอยุธยาก็ไม่เคยเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัตตานีนอกเหนือไปจากความสัมพันธ์ทางการค้าทั่วไป ปัตตานียังคงมีอิสระในการปกครองภายใน การทหาร และการต่างประเทศอย่างเต็มที่ มีสถาบันเจ้าผู้ครองตำแหน่งมุขมนตรี สถาบันทางศาสนา และระบบการพิจารณาคดีความของตนเองอย่างรัฐที่มีเอกราชทั่วไป (Teeuw and Wyatt, 1970: 293-296)

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสยามกับปัตตานีในสมัยอยุธยานั้น เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบหลวมๆ ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่ามีปัจจัย 3 ประการเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์นั้น ประกอบด้วย ความมั่นคงทางการเมืองของไทย ผลประโยชน์ทางการค้าของปัตตานี และความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับรัฐมลายูต่างๆ ทั้ง 3 ปัจจัยมีความเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ซึ่งอธิบายได้ว่า เมื่อใดที่กรุงศรีอยุธยามีอำนาจเข้มแข็งหรือปัตตานีตกอยู่ในอันตรายจากการค้าหรือการรุกรานจากเพื่อนบ้านในแหลมมลายู ปัตตานีก็จะหันเข้าพึ่งไทย แต่เมื่อใดที่กรุงศรีอยุธยามีความระส่ำระสายจากการเมืองภายในหรือติดศึกสงคราม ปัตตานีก็จะพยายามปลีกตัวออกจากอำนาจของไทย (พรรณงาม เง่าธรรมสาร, 2519: 18-19)

คำอธิบายดังกล่าวเห็นได้ชัดเจนจากกรณีความสัมพันธ์ระหว่างปัตตานีกับกรุงศรีอยุธยากลางพุทธศตวรรษที่ 21 ดำเนินไปด้วยดีตลอดมา แต่ความสัมพันธ์อันดีนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปตั้งแต่ พ.ศ. 2106 เป็นต้นมา เมื่อกรุงศรีอยุธยาอ่อนแอลง เพราะขณะนั้นสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ์ (พ.ศ. 2091-2111) ติดศึกสงครามอยู่กับพม่าจนตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ กองทัพปัตตานีซึ่งยกทัพมาช่วยราชการสงครามเห็นดังนั้นจึงเปลี่ยนท่าทีโดยถือโอกาสเข้าโจมตีพระบรมมหาราชวัง จนสมเด็จพระมหาจักรพรรดิต้องเสด็จหนีไปยังเกาะมหาพราหมณ์ แต่ในที่สุดฝ่ายไทยก็สามารถปราบปรามปัตตานีได้ (พงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ฉบับพันจันทนุมาศ (เจิม), 2512: 98)

ในประวัติราชอาณาจักรมลายูปัตตานีได้กล่าวถึงสาเหตุของเหตุการณ์ครั้งนี้ว่า เป็นการไม่พอพระทัยของสุลต่านมูซัฟฟาร์ ชาห์ (Sultan Madhaffar Syah) ที่มีต่อกษัตริย์สยามเมื่อครั้งที่ได้เสด็จเยือนเพื่อเชื่อมสัมพันธไมตรี แต่กษัตริย์สยามให้การต้อนรับไม่ดีเท่าที่ควรเพราะทรงเห็นว่าตำแหน่งสุลต่านแห่งอาณาจักรปัตตานีด้อยกว่าพระองค์ ต่อมาเมื่อสุลต่านมูซัฟฟาร์ ชาห์ ทรงทราบว่าพม่ายกกองทัพมาตีสยาม พระองค์จึงนำทัพเข้าตีกรุงศรีอยุธยาเพื่อลบรอยอับอายดังกล่าว (อิบรอฮิม ซุกรี, 2541: 12-13)

ทั้งนี้ การที่กรุงศรีอยุธยาตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบในสงครามครั้งนั้น ทำให้ปัตตานีรู้สึกว่าไทยไม่อยู่ในฐานะที่พึ่งได้อีกต่อไป และการเป็นมิตรกับไทยอาจก่อให้เกิดผลเสียแก่ฐานะของตน

ด้วยเหตุนี้ปัตตานีจึงถือโอกาสคิดแยกตัวเป็นอิสระทันที แต่การเป็นอิสระของปัตตานีก็ไม่ได้เป็นผลดีเสมอไป เพราะในช่วง พ.ศ.2107-2114 ปัตตานีได้รับการคุกคามจากรัฐมลายูทางตอนใต้อย่างปาเล็มบัง อาเจะห์ อรู ยะโฮร์ ดังนั้นจึงถือได้ว่าการมีสายสัมพันธ์อันดีกับกรุงศรีอยุธยา จะช่วยคุ้มครองปัตตานีจากภัยการคุกคามของรัฐมลายูอื่นๆ ได้เพราะกรุงศรีอยุธยาเป็นรัฐใหญ่และมีอำนาจมาก ดังมีข้อมูลว่ามะละกาไม่กล้าโจมตีปัตตานีเพราะเกรงกลัวอำนาจฝ่ายไทย (กิตติศักดิ์ นาคเมือง, 2538: 120)

ความขัดแย้งกับรัฐในแหลมมลายูและการแข่งขันกันทางการค้า ทำให้ปัตตานีตกอยู่ในฐานะลำบากจึงหันมาอยู่ภายใต้อำนาจของกรุงศรีอยุธยาอีกครั้ง โดยเฉพาะเมื่อหลังจาก พ.ศ. 2114 สมเด็จพระนเรศวรเสด็จกลับจากพม่า ทำให้สยามกลับมาเข้มแข็งและกลายเป็นมหาอำนาจในแหลมมลายูดังเดิม (พรรณงาม เง่าธรรมสาร, 2519: 16-17) ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ปัญหาการก่อกบฏของปัตตานีดังที่เคยเกิดขึ้น กรุงศรีอยุธยาจึงกำหนดให้ปัตตานีในฐานะรัฐประเทศราชมีหน้าที่เพียงการส่งเครื่องราชบรรณาการมาถวายทุก 3 ปีเท่านั้น โดยไม่ต้องส่งกองทัพขึ้นมาช่วยราชการสงครามอีก (สมโชติ อ๋องสกุล, 2521: 34) แต่เมื่อกรุงศรีอยุธยาเกิดความระส่ำระสายภายในอีกครั้งในช่วง พ.ศ. 2167-2178 มีการแย่งชิงราชสมบัติกันภายหลังการสวรรคตของพระเจ้าทรงธรรม ปัตตานีจึงถือโอกาสแยกตัวเป็นอิสระอีกครั้ง เมื่อประเจ้าประสาททอง (พ.ศ. 2172-2199) ขึ้นครองราชย์ รายาอูงูก็ปฏิเสธไม่ยอมรับการขึ้นครองราชย์ของพระองค์ทันที เป็นผลให้กรุงศรีอยุธยาต้องส่งกองทัพไปปราบ ปัตตานีจึงยอมสัญญาที่จะส่งเครื่องราชบรรณาการมาถวายตามเดิม

ความสัมพันธ์อีกลักษณะหนึ่งระหว่างสยามกับปัตตานีวางอยู่บนผลประโยชน์ทางการค้าที่ทั้งสองมีต่อกันเป็นหลัก ผลประโยชน์ทางการค้าของปัตตานีคงมีมากพอที่จะทำให้ปัตตานีต้องพบความเสี่ยงภัยทางการเมืองและไม่กล้าเสี่ยงต่อการเป็นศัตรูกับกรุงศรีอยุธยา ซึ่งยังเป็นมหาอำนาจในแหลมมลายูที่สามารถคุ้มกันความต่อเนื่องทางการค้าให้กับตนได้ ดังจะเห็นได้ตั้งแต่ช่วงที่ช่องแคบมะละกาถูกโจรสลัดรบกวน โดยไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าโจรสลัดนั้นเป็นสยามตามที่รัฐเหล่านั้นกล่าวหา แต่สาเหตุนี้ทำให้พ่อค้าชาวต่างชาติหันมาใช้เส้นทางการค้าที่ผ่านคอคอดกระแทน ซึ่งทำให้กรุงศรีอยุธยาเจริญมั่งคั่งเป็นศูนย์กลางทางการค้าอย่างรวดเร็ว ในขณะเดียวกันปัตตานีก็ได้รับผลประโยชน์จากการนั้นเช่นกัน เพราะปัตตานีก็เป็นเมืองท่าอีกแห่งหนึ่งบนฝั่งตะวันออกของแหลมมลายูที่ปลอดโจรสลัด ปัตตานีจึงเจริญขึ้นเป็นตลาดแลกเปลี่ยนสินค้าต่างประเทศที่สำคัญ โดยเฉพาะเมื่อมะละกาตกเป็นของโปรตุเกส การค้าของปัตตานียิ่งขยายตัวกว้างขวางขึ้น (พรรณงาม เง่าธรรมสาร, 2519: 14) ส่วนสยามเองก็มีความสำคัญต่อกระบวนการค้าของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และปัตตานีเพราะเป็นผู้ที่สามารถติดต่อกับจีนและญี่ปุ่นได้

ดังนั้น ผลประโยชน์และรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบหลวมๆ จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับปัตตานีมีความยืดหยุ่น ต่อรองกันได้และไม่มีความตึงเครียดที่ถาวร (ชุลีพร วิรุณหะ, 2548: 5) ลักษณะความสัมพันธ์ที่กลับไปกลับมาคือมีทั้งช่วงสวามิภักดิ์และช่วงที่เป็นอิสระเช่นนี้เป็นลักษณะเด่นของความสัมพันธ์ในสมัยอยุธยา เพราะจะเห็นต่อไปอีกว่าในตอนปลายสมัยนี้ซึ่งมีทั้งความวุ่นวายภายในและศึกสงครามจากภายนอกตลอดเวลานั้น ปัตตานีก็ได้ถือโอกาสเป็นอิสระอีกจนสิ้นสมัยอยุธยา ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งคือทางฝ่ายไทยไม่ได้เข้าไปจัดการหรือเกี่ยวข้องกับกิจการภายในของปัตตานีเลย (สมโชติ อ๋องสกุล, 2521: 35-36) แต่เมื่อฐานความคิดเช่นนี้เปลี่ยนไปอันเนื่องมาจากมีปัจจัยภายนอกมาคอยกระตุ้นทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับปัตตานีเริ่มเปลี่ยนไปในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงธนบุรีกับปัตตานี

ตลอดระยะเวลา 15 ปี ของสมัยธนบุรี ถือได้ว่าทางราชธานีไม่ได้เข้ามามีบทบาทในปัตตานีมากนัก มีเพียงหลักฐานว่าเมื่อบรรดาหัวเมืองใหญ่ทางแหลมมลายูที่เคยมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับสยามอย่างเมืองนครศรีธรรมราช เมืองไทรบุรีและเมืองปัตตานี ได้ตั้งตนเป็นอิสระเมื่อศูนย์กลางอำนาจที่กรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าใน พ.ศ.2310 แต่ภายหลังจากที่สมเด็จพระเจ้าตากสินได้ตีหัวเมืองฝ่ายเหนือ ฝ่ายตะวันออกไว้ในอำนาจได้และตั้งกรุงธนบุรีเป็นราชธานีแล้วในปี พ.ศ. 2312 พระองค์จึงเสด็จยกทัพหลวงไปปราบหัวเมืองปักษ์ใต้[8] ทำให้เจ้าเมืองนครศรีธรรมราช เจ้าเมืองพัทลุง และเจ้าเมืองสงขลา ต้องหนีไปขอความคุ้มครองจากเจ้าเมืองปัตตานี กองทัพสยามได้ยกทัพหลวงลงมาประชิดเมืองปัตตานีและมีใบบอกไปถึงเจ้าเมืองปัตตานีให้ส่งตัวเจ้าเมืองทั้งสามให้แก่สยามเสีย เจ้าเมืองปัตตานีเกรงพระบรมราชานุภาพ จึงยอมอ่อนน้อมแต่โดยดี เมืองปัตตานีจึงกลับขึ้นต่อสยามและเริ่มถวายดอกไม้เงินทองมายังกรุงธนบุรีอีกครั้ง (พงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา เล่ม 2, 2505: 330) แต่ไม่นานปัตตานีก็กลับแข็งเมืองอีก เมื่อพม่ายกทัพมารุกรานไทยในปี พ.ศ.2319 ทางกรุงธนบุรีทำศึกติดพันอยู่ ตลอดจนในปลายรัชสมัยได้เกิดความวุ่นวายภายใน ปัตตานีจึงเป็นอิสระมาโดยตลอดสมัยกรุงธนบุรี

[8] จดหมายหลวงอุดมสมบัติระบุว่า พระเจ้าตากสินทรงปราบปรามเมืองนครศรีธรรมราชให้กลับมาอยู่ในราชอาณาจักรได้เมืองเดียว แต่เมืองไทรบุรีและเมืองปัตตานียังคงเป็นอิสระต่อมา ด้วยพระเจ้าตากสินทรงทำศึกสงครามทางอื่นอยู่ตลอดรัชสมัย (อุดมสมบัติ, หลวง, 2505: 1-2)

การปกครองเจ็ดหัวเมืองสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้เอง ที่รัฐไทยสามารถเข้าไปมีอิทธิพลในปัตตานีได้โดยตรง อีกทั้งลักษณะความสัมพันธ์ได้เปลี่ยนไปจากเดิมด้วย กล่าวคือ เดิมรัฐไทยเคยควบคุมปัตตานีแบบหลวมๆ เปลี่ยนมาเป็นการกระชับอำนาจและสลายความแข็งแกร่งของเมืองปัตตานีลงในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้เป็นเพราะรัฐไทยเห็นว่าระบบการปกครองอย่างหลวมๆ แบบเดิมนั้นไม่สามารถผูกพันอำนาจท้องถิ่นไว้ได้ เห็นได้จากการเกิดก๊กต่างๆ หลังเสียกรุง (ชุลีพร วิรุณหะ, 2548: 6) ดังนั้นรัฐไทยจึงพยายามเข้าไปมีอำนาจเหนือหัวเมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา เพื่อให้หัวเมืองเหล่านี้เป็นเสมือนฐานอำนาจในการขยายอิทธิพลลงไปสู่ชายแดน

การขยายอำนาจลงสู่แหลมมลายูเริ่มต้นอีกครั้งเมื่อ พ.ศ. 2329 กรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาท พระอนุชาในพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก เสด็จลงไปปราบหัวเมืองมลายูที่เคยเป็นประเทศราชของไทยมาก่อน ด้วยเหตุที่ในช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีศูนย์กลางท้องถิ่นใดในคาบสมุทรมลายูตอนล่าง (ช่องแคบมะละกา) ที่เข้มแข็งพอจะให้ปัตตานีพึ่งพิงได้ ปัตตานีจึงตกอยู่ในสภาพคับขันในการต่อรองเพื่อดำรงไว้ซึ่งสถานะรัฐชายขอบไว้ ขณะเดียวกันภายในเมืองปัตตานีเองก็ยังมีปัญหาเรื่องการสืบทอดราชบัลลังก์ด้วย (ยงยุทธ ชูแว่น, 2549: 13) ในที่สุดปัตตานีจึงต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐไทยอีกครั้ง หลังจากนั้นกรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาทได้แต่งตั้งตวนกูลัมมิเด็นขึ้นเป็นเจ้าเมืองปัตตานี ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ฝ่ายไทยได้เป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งเจ้าเมืองปัตตานีเอง แต่หลังจากนั้นไม่นานในปี พ.ศ.2334 ตวนกูลัมมิเด็นกลับแข็งเมือง รัฐไทยยกทัพมาปราบลงได้ จึงแต่งตั้งระตูปะกาลันขึ้นเป็นเจ้าเมืองปัตตานีแต่ระตูปะกาลันก็กลับแข็งเมืองอีกในปี พ.ศ.2351 กองทัพสงขลาและนครศรีธรรมราชรวมกำลังกันปราบปรามให้สงบลงได้อีกครั้ง

ความวุ่นวายในเมืองปัตตานีทั้งสองครั้ง จึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ผลักดันให้รัฐไทยเห็นความจำเป็นต้องกระชับอำนาจและลดทอนกำลังของปัตตานีลงอย่างเร่งด่วน โดยใช้วิธีการแบ่งแยกและปกครอง (divide and rule) เริ่มต้นโดยการยกเมืองปัตตานีให้อยู่ในการกำกับดูแลของเมืองสงขลาแทนเมืองนครศรีธรรมราช หลังจากการยกฐานะเมืองสงขลาให้เป็นเมืองใหญ่และขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ โดยราชการทุกอย่างไม่ต้องผ่านนครศรีธรรมราชดังเดิม เพื่อเป็นการควบคุมเมือง

ปัตตานีให้ใกล้ชิดกว่าเดิม ขณะเดียวกันก็เพื่อเป็นการจำกัดอำนาจของเมืองนครศรีธรรมราชด้วย[9] ในด้านการปกครองภายในเมืองปัตตานี ได้แต่งตั้งปลัดจะนะ (ขวัญซ้าย) ซึ่งเป็นข้าราชการไทยขึ้นเป็นเจ้าเมืองแทนการแต่งตั้งผู้มีเชื้อสายมลายูดังเดิม และให้ยกคนไทยเลขส่วยดีบุกเมืองสงขลาพัทลุง เมืองจะนะซึ่งเป็นญาติพี่น้องหรือพรรคพวกปลัดจะนะ (ขวัญซ้าย) ให้อยู่เป็นกำลังรักษาราชการเมืองปัตตานี 500 ครัวเศษ (พระยาวิเชียรคีรี, 2506: 6)

ขั้นตอนต่อมาคือการสลายอำนาจของปัตตานี โดยการแบ่งปัตตานีออกเป็นเจ็ดหัวเมือง ได้แก่ ปัตตานี ยะหริ่ง สายบุรี หนองจิก ยะลา รามัน และระแงะ ส่วนสาเหตุและช่วงเวลาในการดำเนินการแบ่งแยกเมืองปัตตานีนั้น ข้อมูลในส่วนนี้ยังขัดแย้งกันอยู่[10] แต่ถ้าหากจะพิจารณาตามพงศาวดารเมืองปัตตานีแล้ว การแยกปัตตานีไม่ควรจะเกิดขึ้นก่อน พ.ศ.2355 ซึ่งอยู่ในช่วงรัชกาลที่ 2 เนื่องจากพระยาสงขลา (เถี้ยนจ๋อง) ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการแยกเมืองปัตตานีนั้น ได้ขึ้นเป็นผู้ว่าราชการเมืองสงขลาในปี พ.ศ.2355 ส่วนสาเหตุในการแยกปัตตานีนั้นมาจาก ในสมัยเจ้าเมืองปัตตานี (พ่าย) มีโจรผู้ร้ายเที่ยวตีปล้นบ้านเรือนชุกชุม เจ้าเมืองปัตตานี (พ่าย) ไม่สามารถปราบปรามให้สงบลงได้ จึงบอกหนังสือราชการมายังเมืองสงขลา พระยาสงขลา (เถี้ยนจ๋อง) จึงนำหนังสือบอกเข้ามายังกรุงเทพฯ จึงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาอภัยสงครามกับพระยาสงขลา (เถี้ยนจ๋อง) ออกไปแยกเมืองปัตตานีเป็นเจ็ดหัวเมือง (พระยาวิเชียรคีรี, 2506: 9)

---

[9] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงอธิบายว่า การตั้งเมืองสงขลาขึ้นกับกรุงเทพฯ น่าจะเกิดขึ้นในปลายรัชกาลที่ 1 หรือต้นรัชกาลที่ 2 ด้วยเหตุที่กรุงเทพฯ ไม่อยากให้เจ้าพระยานครมีอำนาจมากเกินไป และการเกิดความวุ่นวายในเมืองไทรบุรีและปัตตานีบ่อยครั้ง จึงเป็นการลำบากที่เจ้าพระยานครจะดูแลหัวเมืองเหล่านี้ได้ทั่วถึง ดังนั้นจึงตั้งเมืองสงขลาให้เป็นเมืองใหญ่อีกเมืองหนึ่งสำหรับตรวจตราดูแลหัวเมืองมลายูฝั่งตะวันออก ให้เมืองนครศรีธรรมราชตรวจตราดูแลหัวเมืองฝั่งตะวันตกที่ติดต่อกับเขตแดนอังกฤษ (ดูสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ. “คำนำ” ประชุมพงศาวดารเล่ม 3 (ประชุมพงศาวดารภาค 3 และภาค 4 ตอนต้น). 2506: 10)

[10] พงศาวดารเมืองสงขลา กล่าวว่า ได้แยกเมืองปัตตานีออกเป็นเจ็ดหัวเมืองในปี พ.ศ.2338 ซึ่งตรงกับสมัยรัชกาลที่ 1 เมื่อครั้งที่พระยาพลเทพ (บุนนาค) และหลวงนายฤทธิ์ (ต่อมาคือพระยาสงขลา : เถี้ยนจ๋อง) ไปปราบกบฏที่ยะหริ่ง (ดูพระยาวิเชียรคีรี. “พงศาวดารเมืองสงขลา” ประชุมพงศาวดารเล่ม 3 (ประชุมพงศาวดารภาค 3 และภาค 4 ตอนต้น, 2506: 55) แต่ในเล่มเดียวกันนี้ สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงอธิบายไว้ใน “คำนำ” ว่าการแบ่งเมืองปัตตานีเกิดขึ้นในรัชกาลที่ 2 สาเหตุเพราะขณะนั้นไทยเกรงว่าพม่ากับไทรบุรี มีการคบคิดจะยกทัพมาตีไทย พระยาไทรบุรีจึงยุยงพวกมลายูปัตตานีให้เป็นกบฏไปด้วย จึงโปรดให้แยกเมืองปัตตานีออกเป็นเจ็ดหัวเมืองเสีย (สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ. “คำนำ” ประชุมพงศาวดารเล่ม 3 (ประชุมพงศาวดารภาค 3 และภาค 4 ตอนต้น), 2506: (8) แต่ในทางกลับกันพระองค์ทรงให้ความเห็นในหนังสือหลวงอุดมสมบัติว่าการแยกปัตตานีออกเป็นเจ็ดหัวเมืองนั้น เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 1 (อุดมสมบัติ, หลวง, 2505: 2)

ส่วนการแต่งตั้งผู้ว่าราชการเมือง โปรดให้แต่งตั้งคนไทยบ้าง คนมุสลิมซึ่งมีความภักดีบ้าง เป็นผู้ว่าราชการเมืองทั้งเจ็ด (สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, 2505:6) โดยทั่วไปเจ้าเมืองสงขลาซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลหัวเมืองทั้งเจ็ด จะเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ กรุงเทพฯ แต่ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่จะเป็นการกราบทูลให้ทรงทราบการแต่งตั้งที่ทางสงขลาได้จัดการไปแล้ว

นอกจากนั้นยังมีปัจจัยภายนอกที่เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้รัฐไทยดึงหัวเมืองต่างๆ เข้ามาไว้ในอำนาจโดยเร็วนั่นคือ การขยายอิทธิพลของอังกฤษในแหลมมลายู โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่ฮอลันดายอมยกสิทธิเหนือแหลมมลายูให้เป็นเขตอิทธิพลของอังกฤษใน พ.ศ.2367 ดังนั้นอังกฤษจึงหวังที่จะเห็นอิทธิพลของไทยเหนือแหลมมลายูหมดไป จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์สำคัญในปี พ.ศ.2368 เมืองเปรัคซึ่งเป็นรัฐบรรณาการของไทยในแหลมมลายูพยายามที่จะปลีกตัวออกจากอำนาจของไทย จึงไปขอความช่วยเหลือจากอังกฤษ ผลของสนธิสัญญาเบอร์นี่ทำให้รัฐไทยต้องสูญเสียอำนาจเหนือเปรัคให้อังกฤษไปในที่สุด ด้วยเหตุนี้รัฐไทยจึงเห็นว่าการฟื้นฟูอำนาจของไทยเหนือหัวเมืองมลายูจะเป็นไปได้ยากถ้าหากไทยไม่อาจกระชับอำนาจการปกครองหัวเมืองมลายูทั้งเจ็ด ซึ่งเป็นหัวเมืองมลายูชั้นในและเป็นหัวหาดในการขยายอิทธิพลไปยังเมืองมลายูทางใต้ลงไปให้อยู่ในอำนาจให้ได้เสียก่อน (พรรณงาม เง่าธรรมสาร, 2519: 34-42)

นโยบายการปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นถือว่าประสบความสำเร็จพอสมควร เพราะทำให้ปัตตานีซึ่งเคยเป็นทั้งศูนย์กลางทางวัฒนธรรมมลายูและอารยธรรมอิสลามที่ยิ่งใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ต้องถูกทำลายและอ่อนกำลังลงไปมาก แม้จะมีความพยายามที่จะก่อกบฏขึ้นหลายครั้งแต่ก็ไม่สำเร็จ เพราะหัวเมืองทั้งเจ็ดไม่สามารถรวมตัวกันได้อีกทั้งยังเป็นจุดเริ่มต้นของการปลูกฝังอำนาจรัฐไทยในการควบคุมการปกครองปัตตานีโดยตรง และยังเป็นการสนับสนุนการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมระหว่างชาวไทยและชาวมลายูด้วย เนื่องจากบรรดาเจ้าเมืองที่เป็นคนไทยหรือมีความผูกพันกับฝ่ายไทย ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นชาวจีนในเมืองพัทลุงและสงขลา เมื่อมารับตำแหน่งในเจ็ดหัวเมืองก็มักจะอพยพครอบครัวญาติพี่น้องมาด้วย (พรรณงาม เง่าธรรมสาร, 2519: 32) ทำให้เกิดการขยายตัวของชุมชนชาวไทยในเจ็ดหัวเมืองตลอดมา

นอกจากนั้นการลดฐานะและแยกปัตตานีเป็นเจ็ดหัวเมืองดังกล่าว ยังส่งผลต่อความตกต่ำทางเศรษฐกิจของปัตตานีตลอดมาด้วย เนื่องจากรัฐบาลกลางมีนโยบายในการพัฒนาเมืองสงขลาให้เป็นเมืองท่านานาชาติแทนเมืองปัตตานีซึ่งเคยมีสถานภาพเช่นนั้นในสมัยอยุธยา จนรัฐบาลควบคุมไม่ได้เพราะเป็นหัวเมืองมลายูที่เจริญมั่งคั่งมาก (สกรรจ์ จันทรัตน์ และสงบ ส่งเมือง, 2532: 102) ดังนั้นเมื่อปัตตานีถูกแบ่งออกเป็นเมืองเล็กๆ แล้ว จึงไม่มีศักยภาพที่จะเป็นคู่แข่งขันกับสงขลาได้อีกต่อไป นอกจากนั้นภายใต้ระบบการปกครองแบบกินเมือง ซึ่งราชสำนักไทยได้ร่วมมือประสานผลประโยชน์กับชนชั้นผู้ปกครองเมืองสงขลา เพื่อเข้าไปตักตวงความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจในเจ็ดหัวเมือง ดังจะเห็นได้จากการที่เจ้าเมืองสงขลาได้แต่งตั้งเครือญาติและหุ้นส่วนธุรกิจชาวจีนโพ้นทะเลเข้าไปทำการผูกขาดภาษีเหมืองแร่ดีบุก เหมืองแร่ทองคำและการค้าต่างๆ ทั่วทั้งเจ็ดหัวเมืองตั้งแต่สมัยสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยจนถึงสมัยสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะฉะนั้น ภายในเวลาไม่กี่ทศวรรษเศรษฐกิจทั้งเจ็ดหัวเมืองก็ถูกครอบงำจากกลุ่มชาวจีนโดยสิ้นเชิง ระบบเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้ชาวพื้นเมืองมุสลิมถูกกดขี่ขูดรีดอย่างหนัก ทั้งจากพวกชนชั้นสูงมาเลย์ด้วยกันเองและจากชนชั้นขุนนางไทยเชื้อสายจีนจากเมืองสงขลา ฐานะของชาวพื้นเมืองจึงมีสภาพลำบากยากจนลงเรื่อยๆ (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2548: 99-100)

จะเห็นได้ว่าการปกครองเจ็ดหัวเมืองในระยะนี้ ฝ่ายไทยเริ่มเข้าไปมีบทบาทในกิจการภายในมากขึ้น แต่เป็นการปกครองที่ไม่ได้เป็นการวางพื้นฐานอำนาจของไทยอย่างมีเป้าหมายจริงจังมากไปกว่าการแก้ไขปัญญาเฉพาะหน้าชั่วคราวเท่านั้น เป็นการควบคุมและปกครองโดยผ่านเมืองสงขลาเสียเป็นส่วนใหญ่ เพราะในสมัยต้นรัตนโกสินทร์เป็นเวลาที่การสร้างอำนาจในดินแดนด้านเขมรอยู่ในความสนพระทัยของพระมหากษัตริย์ไทยในขณะนั้นมากกว่าดินแดนในแหลมมลายู การยกให้สงขลาดูแลหัวเมืองเหล่านี้แทนการควบคุมโดยตรงจากกรุงเทพฯ จึงถือเป็นการตัดภาระความยุ่งยากต่างๆ ลง (พรรณงาม เง่าธรรมสาร, 2519: 32) ส่วนเจ้าเมืองสงขลาเองก็ปล่อยให้

ผู้ปกครองเจ็ดหัวเมืองดำเนินกิจการภายในอย่างอิสระตราบเท่าที่ให้ผลประโยชน์แก่สงขลา[11] ความสัมพันธ์ระหว่างเจ็ดหัวเมืองกับกรุงเทพฯ และสงขลาในลักษณะดังกล่าวจึงทำให้รัฐไทยและเจ็ดหัวเมืองมองสถานะของตนแตกต่างกันไป กล่าวคือ เจ็ดหัวเมืองมองว่าตนยังคงมีฐานะเป็น

[11] ปรากฏหลักฐานว่าเจ้าเมืองสงขลามีเลขทั้งที่เป็นคนไทยและมลายูในเจ็ดหัวเมืองเป็นจำนวนมาก เลขเหล่านี้ถูกเกณฑ์ให้ส่งส่วยต่างๆ นอกจากนั้นเจ้าเมืองสงขลายังได้ผลประโยชน์จากเจ้าเมืองทั้งเจ็ดอีกหลายประการคือ ส่วนแบ่งจากภาษีอากร ส่วนแบ่งจากกิจกรรมรายได้ในเมืองนั้น เช่น กิจการเหมืองแร่ดีบุก ร่วมทั้งการเกณฑ์เบ็ดเตล็ดต่างๆ ตามที่ทางสงขลาต้องการ (สจช. ร.5 ม.49/27)

เมืองประเทศราชของรัฐไทยดังที่เคยเป็นมา แต่รัฐไทยมองว่าเจ็ดหัวเมืองได้เปลี่ยนสถานะเป็นหัวเมืองชั้นนอกของไทยแล้ว ความเข้าใจที่แตกต่างกันดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยเบื้องต้นประการหนึ่งอันเป็นที่มาของปัญหาในการปกครองดินแดนส่วนนี้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การปกครองมณฑลปัตตานีสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว – พ.ศ.2474

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 – 2453) ได้เกิดการปฏิรูปประเทศขึ้นทั่วราชอาณาจักร สำหรับการปฏิรูปการปกครองในเจ็ดหัวเมืองนั้น มูลเหตุสำคัญอันเป็นปัญหาต่อเนื่องมาจากการปกครองในอดีตจนถึงรัชสมัยนี้ นอกจากความเข้าใจที่แตกต่างกันในสถานะของเจ็ดหัวเมืองดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีความไร้ประสิทธิภาพของระบบบริหารราชการและบุคคลผู้ปฏิบัติราชการในหัวเมืองเหล่านี้ ทำให้ราษฎรต้องประสบกับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกดขี่ขูดรีดและการปกครองอันไม่ยุติธรรมของเจ้าเมืองที่มีอำนาจกว้างขวางเกินขอบเขตตามระบบกินเมือง และบรรดาหุ้นส่วนทางธุรกิจและเครือญาติของตระกูลเจ้าเมืองสงขลาด้วย[12] นอกจากนั้นข้าราชการผู้ใหญ่ของรัฐบาลกลาง ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลหัวเมืองเหล่านี้กลับมีความขัดแย้งบาดหมางกันด้วยเหตุผลส่วนตัวบ้าง ผลประโยชน์ขัดแย้งกันบ้าง จนถึงกับสนับสนุนหัวเมืองเหล่านี้ให้เกิดความกระด้างกระเดื่อง การควบคุมประสานงานระหว่างกันจึงอ่อนแอลง รัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ ซึ่งอยู่ห่างไกลจากเหตุการณ์ไม่สามารถอาศัยกำลังของสงขลาหรือข้าหลวงที่ส่งมาต่างพระเนตรพระกรรณได้เต็มที่ การที่จะทราบข้อเท็จจริงต่างๆ จึงยากยิ่งขึ้น (สมโชติ อ๋องสกุล, 2521: 87-95)

การปกครองภายในที่แตกแยกอ่อนแอนี้ ได้ส่งผลเสียที่ปรากฏชัดเมื่อตอนต้นพุทธศตวรรษที่ 25 อังกฤษให้ความสนใจหัวเมืองมลายูมากขึ้นและมีนโยบายที่จะเข้ายึดครองรัฐต่างๆ ทางปลายแหลมมลายู รวมทั้งรัฐมลายูที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของไทยเพื่อควบคุมการทำเหมืองและการค้าดีบุกไว้ในกำมือของตน (ประไพพิษ วรวัฒนชัย, 2534: 65) จนทำให้ไทยกับอังกฤษเริ่มเผชิญหน้า

---

[12] จนกระทั่งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การกดขี่ขูดรีดรูปแบบต่าง ๆ จากเจ้าเมืองสงขลาและพรรคพวกยังกระทำอย่างต่อเนื่อง เช่น การบีบบังคับให้ชาวมุสลิมทุกเมืองต้องเสียส่วยแรงงานฟรีอย่างน้อยปีละ 3 เดือน เพื่อหักร้างถางพงจับจองที่ดินแล้วพัฒนาเป็นสวนเกษตรขนาดใหญ่สำหรับเพาะปลูกสีเสียดและพริกไทยซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดโลกอยู่ในขณะนั้น (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2548: 100)

เกี่ยวกับปัญหาขัดแย้งเรื่องพรมแดนเปรัค - รามันที่ยืดเยื้อ (ระหว่าง พ.ศ. 2428 - 2436)[13] ขณะเดียวกันความสนใจของนักธุรกิจอังกฤษต่อกิจการเหมืองแร่ในดินแดนนี้ ก็ก่อให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งในอำนาจของเจ้าเมืองเหล่านี้ในการอนุมัติให้สัมปทานหรือสิทธิใดๆ ในดินแดนของตนแก่ชาวต่างชาติ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นในการกระชับอำนาจสู่ศูนย์กลางและการสร้างเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาติขึ้น

รัฐบาลเริ่มดำเนินการปฏิรูปการปกครองเจ็ดหัวเมืองในปี พ.ศ.2439 โดยให้รวมการปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ดไว้กับมณฑลนครศรีธรรมราชชั่วคราว แนวนโยบายปรับปรุงที่รัฐบาลเริ่มลงมือปฏิบัติเน้นการวางรากฐานการปกครองที่ดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยการลดอำนาจของเจ้าเมืองลง เช่น การยกเลิกการผูกขาดต่างๆ โดยจัดผลประโยชน์ให้แก่เจ้าเมืองและกรมการเป็นรายเดือน ให้เจ้าเมืองอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าหลวงที่ส่งมาจากส่วนกลาง เป็นต้น นโยบายเหล่านี้ย่อมเป็นการขัดกับอิทธิพลและผลประโยชน์ของเจ้าเมือง นอกจากนโยบายลดอำนาจเจ้าเมืองแล้วยังมีการทำนุบำรุงบ้านเมืองทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วย เช่น ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษี การศาล การสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ เป็นต้น จนกระทั่ง 10 ปีให้หลัง คือในปี พ.ศ.2449 การปกครองหัวเมืองจึงได้แยกออกเป็นมณฑลปัตตานีโดยเฉพาะ แม้รัฐบาลจะพยายามวางแผนเพื่อจัดระบบการปกครองดินแดนดังกล่าวอย่างรัดกุมรอบคอบและอะลุ่มอล่วยเป็นที่สุดแล้ว แต่รัฐบาลก็ยังต้องประสบปัญหาการต่อต้านจากบรรดาเจ้าเมืองตลอดมา โดยเฉพาะสุลต่านอับดุลกอดีร์เจ้าเมืองคนสุดท้ายของปัตตานี

เหตุการณ์สำคัญอย่างหนึ่งที่ถือเป็นจุดเปลี่ยนสถานะของปัตตานีคือ การทำสนธิสัญญาแองโกล - สยาม (The Anglo-Siamese Treaty) ระหว่างไทยกับอังกฤษในปี พ.ศ.2452 สนธิสัญญานี้นำมาซึ่งการสูญเสียอำนาจอธิปไตยเหนือรัฐไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู ปลิศ และเกาะลังกาวีให้แก่อังกฤษ[14] ทำให้ปัตตานีกลายเป็นรัฐมลายูรัฐเดียวที่เปลี่ยนสถานะเป็นหัวเมืองของไทยอย่างสมบูรณ์ (ชุลีพร วิรุณหะ, 2548: 8) ด้วยสนธิสัญญาดังกล่าวและการปรับปรุงการปกครองมณฑลปัตตานีในเวลาต่อมา ทำให้อนาคตของชาวมลายูได้เข้ามาผูกพันอย่างแยกไม่ออกกับชาวไทยพุทธโดยทั่วไป

---

[13] ศึกษารายละเอียดใน พรรณงาม เง่าธรรมสาร (2519: 82-132) และ สมโชติ อ๋องสกุล (2521: 103-112)

[14] ศึกษารายละเอียดในสายจิตต์ เหมินทร์ (2507) การเสียรัฐไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปลิศของไทยให้แก่อังกฤษในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มณฑลปัตตานีได้กลายเป็น “รัฐข้าราชการ” (bureaucratization) ที่มีข้าราชการไทยปกครองในลักษณะเดียวกับจังหวัดอื่นๆ ที่มีประชากรไทยพุทธอยู่มากนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

หากจะพิจารณาด้านเศรษฐกิจและวิถีความเป็นอยู่ของราษฎรในมณฑลปัตตานีนั้น แม้ผลประโยชน์แผ่นดินจะเพิ่มมากขึ้นเพราะระบบการปกครองและการคลังของรัฐบาลได้ดำเนินการเป็นแบบแผนรัดกุมขึ้น แต่ผลประโยชน์ของราษฎรในมณฑลปัตตานีซึ่งส่วนใหญ่มีอาชีพกสิกรรมและทำเหมืองแร่กลับลดลง เพราะนอกจากการเพิ่มภาษีอากรแล้วสภาพดินฟ้าอากาศยังไม่เอื้ออำนวยติดต่อกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2450-2454 (Ingram, 1971:83) อีกทั้งภาวะการค้าข้าวและดีบุกซึ่งเป็นสินค้าสำคัญก็ตกต่ำลงเป็นผลมาจากการค้าตกต่ำทั่วโลกและการเปลี่ยนแปลงระบบมาตรฐานเงินตรามาเป็นมาตรฐานทองคำ ทำให้ภาวะเศรษฐกิจตกอยู่ในสภาพข้าวยากหมากแพง เป็นที่เดือดร้อนของราษฎรทั่วไปจนเกิดการต่อต้านนโยบายของรัฐบาลขึ้น (สจช. ร.6 ม.22/3)

การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานีดำเนินมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในรัชสมัยนี้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการปกครองในมณฑลปัตตานีให้มีแบบแผนเหมือนกันทั่วประเทศ เช่น แต่ละกระทรวงสามารถสั่งราชการและส่งข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ในมณฑลปัตตานีได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยดังแต่ก่อน แต่ราชการบางอย่างไม่เหมาะสมสำหรับมณฑลปัตตานีและการส่งข้าราชการไปก็มิได้คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีของมณฑลปัตตานีมากนัก (กนกวลี ชูชัยยะ, 2548: 21) การออกพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับในปี พ.ศ.2464 นำมาใช้ในชุมชนมุสลิมเพื่อสนับสนุนให้เด็กได้เรียนภาษาไทย การเก็บภาษีอากรจากชาวมลายูเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะอากรค่าน้ำ ทำความเดือดร้อนแก่ราษฎรในมณฑลปัตตานีจนเป็นเหตุให้ราษฎรต้องอพยพไปทำมาหากินในเขตมลายูของอังกฤษ และการจัดระเบียบแบบแผนด้านการคลังเหมือนกับมณฑลอื่นๆ

จะเห็นได้ว่าลักษณะการปกครองมณฑลปัตตานีในช่วงนี้ค่อนข้างสับสน ต่างฝ่ายต่างจัดและมีลักษณะที่เน้นชาตินิยมมากขึ้น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าภาระที่เพิ่มขึ้นของราษฎรด้านภาษีประกอบกับราษฎรต้องประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจอันสืบเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้การค้าดีบุกในมณฑลปัตตานีต้องหยุดชะงักเพราะตลาดการค้าดีบุกที่สิงคโปร์และปีนังปิดตัวลง มีส่วนสำคัญเป็นอันมากต่อการเกิดปฏิกิริยาต่อต้านรัฐบาลขึ้นในปลายปี พ.ศ.2465 ได้เกิดการปะทะกันระหว่างพนักงานปกครองท้องที่กับราษฎรกลุ่มหนึ่งในอำเภอมายอและอำเภอยะรัง ในขณะเดียวกันก็

มีข่าวลือแพร่สะพัดว่าอังกฤษอาจบีบบังคับเอาดินแดนรัฐมลายูที่ยังขึ้นกับไทยถึงขนาดมีใบปลิวออกมาเรียกร้องให้อังกฤษผนวกปัตตานี (วินัย พงศ์ศรีเพียร, 2548: 19)

เหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นทำให้รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนนโยบายใหม่ในปี พ.ศ. 2466 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงออกหลักรัฐประศาสโนบายบริหารมณฑลปัตตานี[15] และสมุดคู่มือสำหรับข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่รับราชการในมณฑลซึ่งมีพลเมืองนับถือศาสนาอิสลาม[16] หลักการปกครองดังกล่าวได้สะท้อนปัญหาและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี หลังจากนั้นรัฐบาลได้ยึดหลักรัฐประศาสโนบายเป็นหลักปฏิบัติมาโดยตลอด พร้อมกับการเร่งทำนุบำรุงบ้านเมืองทางวัตถุอย่างเต็มที่ด้วย โดยเฉพาะในด้านการคมนาคมที่มีการสร้างเส้นทางรถไฟลงไปตลอดถึงสุไหงโกลกตั้งแต่ปี พ.ศ.2464 เป็นต้นมา ทำให้บ้านเมืองในมณฑลปัตตานีมีความเจริญมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็เกิดการไหลบ่าเข้ามาของชาวจีนโพ้นทะเลจากหัวเมืองมลายูของอังกฤษเพื่อบุกเบิกสร้างทางรถไฟ ดำเนินกิจการเหมืองแร่ดีบุกและสวนยางพาราภายใต้การสนับสนุนของรัฐบาลไทยเพื่อเป็นการกีดกันทุนตะวันตก (นันดา แก้วสุวรรณ, 2537: 29) ดังนั้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เพียงไม่กี่ปี ชาวจีนโพ้นทะเลเหล่านี้ก็ได้เป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจในมณฑลปัตตานีตลอดมา

ส่วนวิถีชีวิตของชาวมุสลิมส่วนใหญ่ยังคงยึดอาชีพทำเรือกสวนผลไม้ ไร่นาและประมงขนาดเล็กทั่วไป (อุทัย ดุลยเกษม และ เลิศชาย ศิริชัย (บรรณาธิการ), 2548:146-147) การขยายตัวของการปลูกยางพาราซึ่งถือเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญขึ้นมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 2440 นั้น ทำให้ชาวพื้นเมืองมุสลิมในมณฑลปัตตานีเริ่มหันมาทำสวนยางพาราเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เช่นเดียวกัน แต่เป็นลักษณะของการปลูกพืชรายได้เสริมมากกว่า กล่าวคือ การทำสวนยางไม่ได้เปลี่ยนวิถีทางการผลิตของราษฎรจากการผลิตเพื่อยังชีพมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า ทั้งนี้เพราะชาวพื้นเมืองเหล่านั้นถือครองที่ดินแปลงเล็กๆ เพื่อทำไร่ทำนาเป็นหลัก การปลูกยางพาราจึงต้องอาศัยที่ดินเหล่านั้น เป็นสาเหตุให้สวนยางของคนพื้นเมืองกลายเป็นสวนยางขนาดเล็ก ประกอบกับยางที่ปลูกส่วนมากเป็นยางพันธุ์พื้นเมือง ทำให้ได้ผลผลิตน้อย แม้รัฐบาลจะมีนโยบายในการส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของยางพารา เช่น การสร้างทางรถไฟ การออกกฎหมายควบคุมการถือครองที่ดินในภาคใต้เพื่อสงวนพื้นที่สำหรับราษฎรทำการเพาะปลูกและถือครองตามที่รัฐบาลกำหนด รวมทั้งการกำหนดการถือครองที่ดินของชาวตะวันตกด้วย แต่ผลประโยชน์เหล่านั้นกลับตกอยู่ที่ชาวจีนโพ้นทะเลเสียเป็น

---

[15] ศึกษารายละเอียดในสมโชติ อ๋องสกุล (2521: 260-261)

[16] ศึกษารายละเอียดในศิริพร ดาบเพชร (บรรณาธิการ) (2548: 146-147)

ส่วนใหญ่ (นันดา แก้วสุวรรณ, 2537: 14-32) จนอาจกล่าวได้ว่าชาวมุสลิมได้รับประโยชน์จากการพัฒนาของรัฐน้อยมากก็ว่าได้

จนกระทั่งเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในระหว่างปี พ.ศ.2472-2475 ส่งผลกระทบต่อประเทศสยามอย่างมหาศาล เพราะการเงินของประเทศค่อนข้างฝืดเคืองอยู่แล้วตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกอบกับราคาสินค้าออกหลักของไทย เช่น ข้าว ดีบุก ยางพารา ก็ตกต่ำลงไปด้วย ดังนั้นเกษตรกรผู้ผลิตยางพารารายใหญ่ รายเล็กในมณฑลปัตตานีย่อมได้รับผลกระทบดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นเดียวกัน นอกจากนั้นยังพบว่าภาวะการเงินฝืดเคืองของประเทศ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายในการพัฒนามณฑลปัตตานีได้อย่างเต็มที่ ดังมีหลักฐานกล่าวถึงการจัดการศึกษาในมณฑลปัตตานีช่วงนี้ว่า “แม้การเงินจะติดข้างฝืดเคือง งบประมาณที่ได้รับอนุญาตให้ถือจ่ายพอใช้จ่ายในการจัดการศึกษา เพื่อให้การศึกษาพอประทังไปมิให้เสื่อมลง...ในปีต่อไปถ้าการเงินสมบูรณ์ขึ้นจะได้จัดการขยายการศึกษาให้กว้างขวางออกไปอีก...” (สจช.ศธ. 44/98)

ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนี้เองที่เป็นปัจจัยสำคัญในการยุบเลิกมณฑลปัตตานีลงในปลายปี พ.ศ.2474 โดยรัฐบาลมีเหตุผลเพื่อลดรายจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินลง อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลได้ยึดหลักรัฐประศาสโนบายในการปกครองมณฑลปัตตานีและการใช้นโยบายผ่อนปรนทางศาสนาและวัฒนธรรม ส่งผลให้การต่อต้านอำนาจรัฐในมณฑลปัตตานีลดลงตั้งแต่ช่วงปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงช่วงก่อนรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม นอกจากนั้นผู้นำปัตตานีเองก็เริ่มรู้ว่าไม่สามารถจะพึ่งพารัฐมลายูตอนเหนือได้มากเท่าที่ควรเพราะอำนาจของอังกฤษเจ้าอาณานิคมกระชับแน่นขึ้น ประกอบกับในช่วง พ.ศ.2476 สุลต่านอับดุลกอดีร์ สุลต่านองค์สุดท้ายของปัตตานีที่ลี้ภัยอยู่ในรัฐกลันตันได้เสด็จทิวงคตลงด้วย แต่สาเหตุสำคัญที่ทำให้การต่อต้านอำนาจรัฐลดน้อยลงในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 คือการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ซึ่งทำให้ผู้นำมุสลิมมีความหวังที่จะเรียกร้องสิทธิของชุมชนผ่านกระบวนการประชาธิปไตย (ชุลีพร วิรุณหะ, 2548: 9)

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการสร้างรัฐประชาชาติเป็นความสำเร็จของการดำเนินนโยบายปฏิรูปการปกครองที่เริ่มต้นตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ส่งผลให้มีการกำหนดเส้นเขตแดน (พื้นที่) ของประเทศไทยอย่างแน่นอนตายตัว แต่ผลกระทบที่เกิดกับท้องถิ่นปัตตานีก็คือ การที่ปัตตานีซึ่งเป็นรัฐมลายูรัฐเดียวที่ได้ตกอยู่ภายใต้กรอบรัฐชาติของไทยโดยสมบูรณ์ตั้งแต่

นั้นมา หลังการปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึง พ.ศ. 2474 รัฐบาลไทยเริ่มมีนโยบายในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองเพื่อกระชับอำนาจปัตตานีด้วยวิธีการต่างๆ แต่อาจกล่าวได้ว่าในช่วงเวลานั้นรัฐบาลก็ไม่ได้มีนโยบายที่ครอบคลุมหยั่งลึกและปฏิบัติอยู่นานพอ และมีลักษณะการดำเนินงานที่ขาดความต่อเนื่อง ดังนั้นนโยบายต่างๆ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว– พ.ศ.2474 จึงหวังผลเพียงเพื่อการดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเท่านั้น นโยบายเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อชนชั้นผู้ปกครองของปัตตานีที่ได้สูญเสียผลประโยชน์ที่ตนเองเคยได้รับ การต่อต้านปัตตานีก่อน พ.ศ.2475 จึงเป็นการต่อต้านกระบวนการบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทยในแง่ของเขตแดนและอำนาจการปกครองตนเองเท่านั้น ความคิดในเรื่องแบ่งแยกดินแดนยังไม่เกิดขึ้น ส่วนกลุ่มที่ได้ประโยชน์จากการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล ก็คือผู้ที่สามารถประสานผลประโยชน์กับรัฐบาลนั่นก็คือกลุ่มชาวจีนและข้าราชการไทยเสียเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย พ.ศ.2475 จนถึงช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 การต่อต้านรัฐบาลไทยได้ลดน้อยลงเพราะผู้นำมุสลิมมีความหวังที่จะเรียกร้องสิทธิของชุมชนผ่านกระบวนการประชาธิปไตยนั่นเอง

การปกครองสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2475-2481

การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ.2475 ส่งผลให้สถานะของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เปลี่ยนแปลงไปอีกครั้ง เนื่องจากเกิดระบบใหม่ในการปกครองภายในประเทศ โดยเฉพาะการที่ราชอาณาจักรสยามมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอ (คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ, 2542: 31) และจัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นเทศบาลและสุขาภิบาล ทำให้สถานะของจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส กลายมาเป็นหน่วยการปกครองที่มีฐานะเช่นเดียวกับจังหวัดอื่นๆ ทั่วประเทศ โดยทางส่วนกลางได้ส่งผู้ว่าราชการจังหวัดไปปกครองแทนเจ้าเมืองมลายูคนเก่าที่ถึงแก่อนิจกรรมหรือปลดเกษียณ และที่สำคัญคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกหมู่เหล่าได้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร

รัฐบาลชุดแรกภายใต้การนำของพระยามโนปกรณ์นิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์ : พ.ศ.2427-2491) ได้ยึดหลัก 6 ประการของคณะราษฎรอันได้แก่ หลักเอกราช หลักความปลอดภัย หลักเศรษฐกิจ หลักสิทธิเสรีภาพ หลักเสมอภาค และหลักการศึกษา[17] เป็นแนวนโยบายในการบริหารประเทศ ซึ่งนโยบายดังกล่าวย่อมครอบคลุมถึงสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย แต่ทว่าความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงในรัฐบาลชุดนี้จึงกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก[18] ซึ่งนั่นย่อมหมายรวมถึงการไม่มีนโยบายใด ๆ ลงไปพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ดำเนินไปในวิถีทางประชาธิปไตยด้วย

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลชุดนี้บริหารประเทศได้เพียง 6 เดือนกว่า (จาก 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 ถึง 1 เมษายน พ.ศ.2476 และ 1 เมษายน ถึง 20 มิถุนายน พ.ศ.2476) ก็สิ้นสุดลงเมื่อพระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน : พ.ศ.2430-2490) ได้นำคณะราษฎรยึดอำนาจ[19] หลังจากนั้นพระยาพหลพลพยุหเสนาก็เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียาวนานกว่า 5 ปี การดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างยาวนานเช่นนี้ ส่งผลดีต่อการดำเนินนโยบายต่างๆ ให้มีความต่อเนื่องและเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น อีกทั้งยังมีการดำเนินการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญโดยการจัดให้มีการเลือกตั้งถึง 3 ครั้ง ซึ่งนั่นก็หมายถึงเมื่อระบบการเมืองเปิดโอกาสมากขึ้น การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการรัฐสภาของชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็มีมากขึ้นด้วย ภายใต้ระบอบใหม่ที่ถือเอามติของประชาชนเป็นเครื่องกำหนดชี้นำแนวนโยบายแห่งรัฐ พวกเขามีความหวังว่าข้อเรียกร้องที่ชุมชนต้องการอาจได้รับการพิจารณามากขึ้นกว่าเดิม ส่วนบรรดาชนชั้นผู้นำเก่าก็มีความหวังว่าพวกเขาจะสามารถรักษาและประคับประคองไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของตน และอำนาจที่พวกตนเคยเสียไปเมื่อสมัยการกระชับอำนาจการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อาจได้คืนมาโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งนี้ ดังจะเห็นได้ว่าผู้มีบทบาททางการเมืองในการเรียกร้องเอกราชให้ปัตตานีคือตนกูมะไฮยิดดิน ซึ่งเป็นบุตรของสุลต่านอับดุลกอดีร์เจ้าเมือง

---

[17] หลัก 6 ประการของคณะราษฎรได้ปรากฏเป็นแนวนโยบายของรัฐบาลไทยอยู่เป็นระยะเวลานานระหว่าง พ.ศ. 2475 จนถึงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ศึกษารายละเอียดในชาญวิทย์ เกษตรศิริ (2549) ประวัติการเมืองไทย 2475-2500. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

[18] ความขัดแย้งที่สำคัญคือเรื่องเค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติที่ร่างโดยหลวงประดิษฐ์มนูธรรม จนทำให้พระยามโนปกรณ์นิติธาดาต้องกลายเป็นผู้นำเผด็จการพลเรือนคนแรกในระบอบประชาธิปไตยที่ทำรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลตนเองและล้มอำนาจรัฐธรรมนูญโดยใช้พระราชกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2476

[19] ศึกษารายละเอียดใน ธำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (2533) รัฐประหาร 20 มิถุนายน พ.ศ.2476. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คนสุดท้ายของปัตตานี ได้เข้ามาในประเทศเพื่อเข้าร่วมกระบวนการทางการเมือง (สุรินทร์ พิศสุวรรณ, 2525: 5)

แต่ความกระตือรือร้นของผู้นำก็ไม่ทำให้ประชาชนชาวมุสลิมเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองตามไปด้วย เพราะผลการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2476 ปรากฏว่าทั้งจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นชาวไทยพุทธ ทั้งๆ ที่ประชากรส่วนใหญ่ในจังหวัดเหล่านี้เป็นชาวมุสลิม ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการไม่สนใจในการออกมาเลือกตั้ง เพราะเกิดความรู้สึกแปลกแยกจากความเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย การใช้ภาษาที่แตกต่างกันและการศึกษาของประชาชนยังอยู่ในระดับต่ำ (ปิยนาถ บุนนาค, 2546: 98-99) ด้วยเหตุดังนี้บรรดาผู้นำของชาวมุสลิมทั้งที่เป็นผู้นำทางศาสนาและเส้นสายของเจ้าเมืองเก่าจึงรวมตัวกันเพื่อปลุกฝังสำนึกทางการเมืองและเรียกร้องให้เข้าร่วมในการออกเสียงเลือกผู้แทนของตนเข้าไปร่วมกำหนดนโยบาย[20] ทำให้ผลการเลือกตั้งครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ.2480 จึงปรากฏว่าทั้งสามจังหวัดได้ผู้แทนราษฎรที่เป็นชาวมุสลิม เช่นเดียวกับผลการเลือกตั้งครั้งที่ 3 เมื่อ พ.ศ.2481

นอกจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งแล้ว รัฐบาลยังได้มีนโยบายการปกครองสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีลักษณะผ่อนปรนและระมัดระวังที่จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับรูปแบบทางสังคมและวัฒนธรรม เห็นได้ชัดจากการยกเว้นการใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ว่าด้วยครอบครัวและบรรพ 6 ว่าด้วยมรดก ซึ่งมีผลบังคับใช้ทั่วประเทศตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2478 ในบริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงใช้กฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดกแก่บุคคลผู้นับถือศาสนาอิสลามและยังคงให้โต๊ะกาลีเป็นผู้พิพากษาต่อไปตามเดิม (สงคราม ชื่นภิบาล, 2518: 85)

ส่วนนโยบายการพัฒนาด้านต่างๆ เช่น การพัฒนาด้านการศึกษาก็มีลักษณะผ่อนปรนเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2478 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติประถมศึกษา เพื่อเกณฑ์เด็กๆ ให้เข้ามาเรียนในโรงเรียนของรัฐ โดยมีความมุ่งหวังให้เด็กมุสลิมรู้หนังสือภาษาไทยอ่าน

---

[20] เห็นได้จากการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดปัตตานีเมื่อ พ.ศ.2480 เมื่อพระพิพิธภักดี (ตนกูมุดา) บุตรพระยาพิพิธเสนามาตย์ เจ้าเมืองยะหริ่ง ใช้ข้ออ้างของการเป็นคนมลายูเรียกร้องให้ชาวมุสลิมจังหวัดปัตตานีเลือกตนเป็นผู้แทนราษฎรในฐานะที่ตนเป็นชาวมลายูเหมือนกัน เพราะมีคู่แข่งเป็นชาวไทยพุทธทั้งหมด นอกจากนั้นยังใช้บทบัญญัติในคัมภีร์อัลกุรอ่าน อ้างในแผ่นปลิวหาเสียงด้วย (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 24)

ออกเขียนได้พอสมควร ส่วนการศึกษาภาษาอาหรับหรือภาษามลายู รัฐจะเชิญท่านผู้มีความรู้ทางศาสนาอิสลามให้สอนเวียนไปตามโรงเรียนต่างๆ ในขณะเดียวกันทางรัฐบาลก็ไม่ได้กีดกันการเรียนการสอนแบบปอเนาะ ดังจะเห็นได้จากการที่หะยีสุหลง[21] เดินทางไปกรุงเทพฯ เพื่อขอความช่วยเหลือด้านการเงินในการสร้างโรงเรียนจากพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี โดยสมทบทุนเป็นจำนวนเงิน 3,200 บาท ซึ่งในวันเปิดโรงเรียนหะยีสุหลงได้เชิญท่านไปร่วมงานด้วย (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529:20)

ที่น่าสนใจอีกประการคือการที่รัฐบาลมีโครงการส่งเสริมการสมาคมระหว่างชาวพุทธกับชาวมุสลิม โดยการนำชาวมุสลิมจากจังหวัดปัตตานีประมาณ 30 คน เดินทางมากรุงเทพฯ และเชียงใหม่ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีความสัมพันธ์ผูกน้ำใจในระหว่างชาวไทยที่ต่างศาสนาและได้พบเยี่ยมเพื่อรับปฏิสันถารจากท่านผู้ใหญ่ในคณะรัฐบาลด้วย (สจช. (2) สร 0201.38/4) นอกจากนั้นรัฐบาลยังให้ความสำคัญด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนนเพื่อเป็นการรองรับการขนส่งสินค้าเกษตรโดยเฉพาะยางพาราสู่ตลาดได้สะดวกขึ้น และการส่งเสริมด้านอาชีพของราษฎร เช่น หาข้าวพันธุ์ดีแจกกสิกรและแนะนำให้ใช้เคียวแทนการเก็บด้วยมือ ส่งเสริมการเลี้ยงโคกระบือเพื่อการพาณิชย์ หาทางตั้งตลาดนัดขึ้นตามชุมชน เปิดโอกาสให้คนพื้นเมืองจับจองที่ดินเพื่อให้มีอาชีพ แต่ไม่ใช่เพื่อการค้าหากำไร เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าในช่วง พ.ศ.2475-2481 ถือเป็นยุคของการวางรากฐานประชาธิปไตยในประเทศให้เข้มแข็ง ดังนั้นจุดเน้นของรัฐบาลจึงอยู่ที่การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยโดยผ่านการเลือกตั้ง ส่งผลให้สถานการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ลดกระแสการเมืองท้องถิ่นลง ความสนใจจึงหันไปสู่การเมืองระดับชาติ เพราะชาวมุสลิมโดยเฉพาะชนชั้นผู้นำเก่าต่างก็มุ่งหวังที่จะเรียกร้องสิทธิของตนเองโดยผ่านกระบวนการประชาธิปไตย และอุดมการณ์ประชาธิปไตยนี้เองที่มีส่วนอย่างมากในการกระตุ้นให้รัฐบาลได้ตระหนักถึงความแตกต่างอันเป็นปัจจัยพื้นฐานของความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั่นคือ ความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษาและวัฒนธรรม ดังนั้นนโยบายของรัฐบาลในช่วงนี้จึงมีลักษณะผ่อนปรนและค่อยเป็นค่อยไป ทำให้สถานการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้สงบตลอดมาตั้งแต่ปลายสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึง พ.ศ.2481

---

[21] ผู้นำการต่อต้านนโยบายรัฐบาลในสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีบทบาทมากในช่วง พ.ศ.2482-2497

หากพิจารณาโดยภาพรวมแล้วพบว่า ปมปัญหาที่สำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับปัตตานีก่อน พ.ศ.2481 มุ่งประเด็นไปที่ความพยายามของรัฐในการมีอำนาจเหนือพื้นที่นี้จน นำมาสู่กระบวนการในการดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางที่ได้ดำเนินการมาโดยตลอด ทำให้รัฐไทยสามารถเข้าไปมีอำนาจและอิทธิพลในพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยมีสนธิสัญญาแองโกล-สยาม (The Anglo-Siamese Treaty) เป็นเครื่องรับประกันว่าพื้นที่นี้เป็นของสยามโดยสมบูรณ์และชอบธรรม แต่กระบวนการเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งอำนาจและผลประโยชน์ของชนชั้นเจ้าเมืองเดิม จึงได้ทำการต่อต้านอำนาจรัฐตลอดมา แม้จะหมดสิ้นยุคเจ้าเมืองไปแล้วแต่ยังคงมีทายาทที่คอยสืบทอดเจตนารมณ์ในการทวงสิทธิ์ของตนเองอยู่ จึงเห็นได้ว่าบทบาทนำในการต่อต้านอำนาจรัฐในช่วงเวลาต่อมาอยู่ที่ทายาทเจ้าเมืองเดิมเกือบทั้งสิ้น อย่างไรตาม ความขัดแย้งระหว่างกันในช่วงเวลานี้ยังคงอยู่ในระดับบนไม่ได้ลงไปถึงระดับรากหญ้า เพราะประชาชนชาวมุสลิมโดยทั่วไปยังไม่ได้รับผลกระทบจนถึงขั้นที่จะลุกขึ้นมาต่อต้านอำนาจรัฐได้

เมื่อปมปัญหาความขัดแย้งในเรื่องความพยายามในการมีอำนาจเหนือพื้นที่ปัตตานีคลี่คลายลงตามการสิ้นสุดของยุคเจ้าเมืองเดิม ส่งผลต่อทัศนคติของผู้นำประเทศของไทยที่มุ่งประเด็นไปที่ปัญหาความแตกต่างทางวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่น ทำให้สถานการณ์ในพื้นที่กลับคุกรุ่นขึ้นมาอีกครั้ง เมื่อแนวคิดและจุดเน้นในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเปลี่ยนไปให้ความสำคัญกับการสร้างเอกลักษณ์เดียวของชาติในช่วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

บทที่ 3

นโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2481-2500

ในระหว่างช่วง พ.ศ.2481-2500 นั้น ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกจุดหนึ่ง จนอาจกล่าวได้ว่ายุคนี้เป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งหรือความหวาดระแวงที่มีต่อกันระหว่างรัฐกับชาวมุสลิมในพื้นที่ โดยเฉพาะในยุคแรกของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายในการสร้างบูรณาการแห่งชาติและการบังคับใช้นโยบายกลืนกลายกับชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จนทำให้การต่อต้านอำนาจรัฐปะทุขึ้นอีกครั้งหลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงท่าทีในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลพลเรือนในยุคถัดมา หรือแม้แต่สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในช่วงที่ 2 ก็ตาม

การดำเนินนโยบายสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ.ศ.2481-2487

แม้ว่าการดำเนินนโยบายชาตินิยมของรัฐบาลไม่ใช่สิ่งใหม่สำหรับสังคมไทย ดังจะเห็นได้จากนโยบายบูรณาการชาติในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่นโยบายดังกล่าวก็ไม่เป็นการปฏิบัติที่กว้างและได้ผลเท่าใดนักในมณฑลปัตตานี นโยบายชาตินิยมได้รับการสานต่ออย่างจริงจัง มีลักษณะรุนแรงและแข็งกร้าวมากในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม

ความอ่อนแอของระบอบประชาธิปไตยโดยรัฐสภา ตลอดจนการเผชิญปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศของรัฐบาลคณะราษฎร ทำให้จอมพล ป. พิบูลสงครามเห็นว่ากองทัพและอำนาจเด็ดขาดเท่านั้นที่จะมีประสิทธิภาพในการรักษาระบอบใหม่และตัวผู้นำใหม่ไว้ได้ ดังนั้นจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงหันไปสร้างฐานสนับสนุนของตนด้วยลัทธิชาตินิยม ประกอบกับเมื่อประเทศไทยต้องเผชิญกับสงครามโลกครั้งที่ 2 จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงมีโอกาสสร้างฐานสนับสนุนด้วยลัทธิทหารและลัทธิผู้นำเพิ่มเติมอีก (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2549:175) ส่งผลให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม บริหารประเทศในลักษณะเผด็จการรวบอำนาจ

เมื่อลัทธิชาตินิยมกลายเป็นแกนกลางของการเมืองไทยและเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลเพื่อการนำพาประเทศพัฒนาไปสู่ความเป็นอารยะ รัฐบาลจึงประกาศใช้ “รัฐนิยม” เพื่อเป็นเครื่องมือ

ในการดำเนินนโยบายชาตินิยมในด้านต่าง ๆ[1] รัฐนิยมได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทุกด้านในสังคมไทยอย่างใหญ่หลวง ไม่เว้นแม้แต่สังคมชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะรัฐบาลถือว่าผู้คนในประเทศไทยเป็นคนไทย ไม่มีการแบ่งว่าเป็นคนเหนือ คนอีสาน คนใต้ หรือคนมุสลิม และสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็เป็นหน่วยการปกครองในฐานะจังหวัดหนึ่งของประเทศไทยเหมือนกับจังหวัดอื่นๆ ทั่วประเทศ ดังนั้นจึงไม่มีเหตุผลใดที่จะเป็นข้อยกเว้นได้ การบังคับใช้รัฐนิยมจึงถือเป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะกลืนคนทั้งชาติให้กลายเป็นคนไทยที่มีเอกลักษณ์เดียว ด้วยสมมุติฐานว่า หากคนในชาติมีวัฒนธรรมเป็นรูปรอยเดียวกันแล้ว จะทำให้

---

[1] จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ให้ทัศนะเรื่องนี้ไว้ว่า “อนึ่ง เมื่อได้พูดถึงการศึกษาและการรักชาติแล้ว ก็ทำให้รู้สึกว่าคุณธรรมสองประการนั้นจำเปนจะต้องมีประเพณีนิยมประจำชาติอีกด้วย ซึ่งรัฐบาลกำลังเตรียมจะประกาศชักชวนพี่น้องชาวไทยทั้งหลายให้ปฏิบัติตามในวันข้างหน้าเปนครั้งคราวไปตามโอกาสอันควร เราเรียกว่า “รัฐนิยม” คือการปฏิบัติให้เปนระเบียบประเพณีนิยมที่ดีประจำชาติ เพื่อให้บุตรหลานอนุชนคนไทยเรายึดถือเปนหลักปฏิบัติ รัฐนิยมนี้มีลักษณะละม้ายคล้ายคลึงกับจรรยามารยาทของอารยะชนจะพึงปฏิบัตินั่นเอง (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2549:26)

ในระหว่างพ.ศ.2482-2485 รัฐบาลได้ทยอยประกาศรัฐนิยมออกมาทั้งหมด 12 ฉบับ ได้แก่

รัฐนิยมฉบับที่ 1 (24 มิถุนายน 2482)	เรื่องการใช้ชื่อประเทศ ประชาชนและสัญชาติ
รัฐนิยมฉบับที่ 2 (3 กรกฎาคม 2482)	เรื่องการป้องกันภัยที่จะบังเกิดแก่ชาติ
รัฐนิยมฉบับที่ 3 (2 สิงหาคม 2482)	เรื่องการเรียกชื่อชาวไทย
รัฐนิยมฉบับที่ 4 (8 กันยายน 2482)	เรื่องการเคารพธงชาติ เพลงชาติและเพลงสรรเสริญพระบารมี
รัฐนิยมฉบับที่ 5 (1 พฤศจิกายน 2482)	เรื่องให้ชาวไทยพยายามใช้เครื่องอุปโภคบริโภคที่มีกำเนิดหรือทำขึ้นในประเทศไทย
รัฐนิยมฉบับที่ 6 (10 ธันวาคม 2482)	เรื่องทำนองและเพลงชาติ
รัฐนิยมฉบับที่ 7 (21 มีนาคม 2483)	เรื่องชักชวนให้ชาวไทยร่วมกันสร้างชาติ
รัฐนิยมฉบับที่ 8 (1 เมษายน 2483)	เรื่องเพลงสรรเสริญพระบารมี
รัฐนิยมฉบับที่ 9 (24 มิถุนายน 2483)	เรื่องภาษาและหนังสือไทยกับหน้าที่พลเมืองดี
รัฐนิยมฉบับที่ 10 (15 มกราคม 2484)	เรื่องการแต่งกายของประชาชนชาวไทย
รัฐนิยมฉบับที่ 11 (8 กันยายน 2485)	เรื่องกิจประจำวันของคนไทย
รัฐนิยมฉบับที่ 12 (28 มกราคม 2485)	เรื่องการช่วยเหลือคุ้มครองเด็ก คนชราหรือทุพพลภาพ

(ศึกษารายละเอียดใน รอง ศยามานนท์ (2520: 123-127) ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช)

เกิดความเป็นเอกภาพของชาติ แนวคิดเช่นนี้ของรัฐบาลจึงก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงในสังคมชาวมุสลิมสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

นโยบายชาตินิยมที่มีผลกระทบต่อชาวมุสลิม

ดังได้กล่าวแล้วว่า รัฐนิยมคือเครื่องมือในการดำเนินนโยบายชาตินิยมของรัฐบาล ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีเนื้อหาครอบคลุมทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือแม้แต่กิจวัตรประจำวันของประชาชน รัฐนิยมที่มีผลกระทบต่อความรู้สึกของชนกลุ่มน้อยในประเทศโดยเฉพาะชาวมุสลิมในสามจังหวัดภาคใต้นั้น มีหลายฉบับด้วยกันคือ รัฐนิยมฉบับที่ 1 ฉบับที่ 3 และฉบับที่ 6 เพราะเป็นรัฐนิยมที่สร้างแนวคิดเรื่อง “รัฐเพื่อชาติเชื้อไทย” กล่าวคือ รัฐนิยมฉบับที่ 1 รัฐบาลกำหนดให้เปลี่ยนชื่อประเทศจากสยามเป็นไทย ให้เรียกคนสยามว่าคนไทย ทั้งนี้เพื่อความถูกต้องตามเชื้อชาติและความนิยมของประชาชนชาวไทย (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 24) สอดคล้องกับรัฐนิยมฉบับที่ 3 รัฐบาลกำหนดให้เลิกเรียกชาวไทยที่สื่อถึงลักษณะความเป็นเชื้อชาติ แต่ให้ใช้คำว่าไทยแก่ชาวไทยทั้งมวลโดยไม่แบ่งแยก (ปิยนาถ บุนนาค, 2546: 101) ส่วนรัฐนิยมฉบับที่ 6 รัฐบาลได้เปลี่ยนเนื้อร้องเพลงชาติส่วนหนึ่งว่า “ประเทศไทยรวมเลือดเนื้อชาติเชื้อไทย” ซึ่งในประเด็นนี้นายปรีดี พนมยงค์ ได้ให้ทัศนะในการเปลี่ยนเนื้อร้องดังกล่าวว่า ไม่ตรงตามหลักวิชาว่าด้วยเชื้อชาติ เพราะในประเทศไทยมีคนเชื้อชาติอื่นๆ รวมอยู่ด้วย (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2548: 41)

แนวคิดดังกล่าวถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่มีการประกาศอย่างเป็นทางการว่า คนมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นคนไทยเช่นเดียวกับคนไทยทั่วประเทศ ซึ่งนั่นย่อมหมายความว่ารัฐบาลจะยอมให้มีเฉพาะวัฒนธรรมของประชาชนชาวไทยเท่านั้น ชนกลุ่มน้อยอื่นๆ จะต้องยอมรับวัฒนธรรมแบบไทยภาคกลางเท่านั้น (Surin, 1982: 87-89) แต่ในทางปฏิบัติย่อมเป็นไปไม่ได้เลยที่จะให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ละทิ้งเชื้อชาติและวัฒนธรรมความเป็นมลายูและศาสนาอิสลามไปได้ ดังนั้นการดำเนินนโยบายดังกล่าวยิ่งเป็นการเน้นความรู้สึกคนละพวกสำหรับชนต่างเชื้อชาติต่างเผ่าพันธุ์ให้เด่นชัดขึ้น

นอกจากรัฐนิยมบางฉบับจะมีผลกระทบต่อความรู้สึกของชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว รัฐบาลยังประกาศใช้รัฐนิยมและการดำเนินนโยบายอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวมุสลิมด้วย เมื่อพิจารณานโยบายโดยรวมของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม อาจประมวลแนวทางที่รัฐบาลเน้นปฏิบัติในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้ความสำคัญตามลำดับดังนี้

การส่งเสริมวัฒนธรรม ถือเป็นนโยบายสร้างชาติที่สำคัญของรัฐบาลเพื่อให้ประเทศมีความศิวิไลซ์ทัดเทียมกับอารยะประเทศ สิ่งหนึ่งที่แสดงออกให้เห็นได้อย่างชัดเจนคือ การแต่งกายอย่างสุภาพชนเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐนิยมฉบับที่ 10 ถือได้ว่ารัฐนิยมฉบับนี้ได้สร้างความเดือดร้อนต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของชาวมุสลิมเป็นอย่างมาก เพราะรัฐบาลได้ชี้แจงเชิงบังคับต่อชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า ให้ผู้ชายสวมกางเกงแทนการนุ่งโสร่ง สวมเสื้อชั้นในหรือเสื้อชั้นนอก ส่วนผู้หญิงให้นุ่งผ้าถุงไทยแทนผ้าต่างประเทศ (สจช. มท.5.10/335) โดยเฉพาะเมื่อมาติดต่อในสถานที่ราชการ มิฉะนั้นจะไม่ได้รับความสะดวก แต่การชักชวนให้ชาวมุสลิมแต่งกายตามประเพณีนิยมถือว่าได้ผลน้อยมาก เพราะปรากฏว่าเมื่อชาวมุสลิมมาติดต่อสถานที่ราชการก็ยอมนุ่งกางเกง แต่พอลงจากสถานที่ราชการก็นุ่งโสร่งตามเดิม ส่วนผู้หญิงก็นิยมนุ่งโสร่งมากกว่าผ้าถุงเช่นเดียวกัน (สจช. มท.5.9/102) เมื่อไม่ได้รับความร่วมมือเช่นนี้ ทางราชการจึงหันมาใช้มาตรการทางกฎหมาย โดยมีบทลงโทษต่อผู้ประพฤติผิดวัฒนธรรม คือปรับไม่เกิน 100 บาท จำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับทันทีโดยไม่มีการตักเตือน[2] ทำให้ชาวมุสลิมถูกจับกุมกันหลายคนแม้แต่เด็กก็ตาม ดังกรณีที่เกิดขึ้นกับเด็กชายกิมซง แซ่ลิ้ม ซึ่งวิ่งเปลือยกายตามรถแจกใบปลิวภาพยนตร์ ตำรวจจังหวัดยะลาจับกุมไปว่ากล่าวตักเตือนและควบคุมตัวไว้ถึง 4 ชั่วโมง (สจช. มท. 5.9/132)

แต่กรณีที่มีผลกระทบต่อจิตใจของชาวมุสลิมจังหวัดปัตตานีเป็นอย่างมากคือ การจับกุมตนกูปัตตารอ บุตรพระยาเมืองสายบุรี และเป็นพี่ชายต่างมารดาของนายอดุลย์ ณ สายบุรี (ตนกูอับดุลยะลา นาแซร์) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนราธิวาส ในข้อหาทำผิดวัฒนธรรมเพราะนุ่งโสร่งออกจากบ้าน เป็นการแสดงให้เห็นว่าไม่สนใจต่อคำขอร้องให้ร่วมมือกับทางราชการ แต่ตนกูปัตตารอไม่ยอมเสียค่าปรับตำรวจจึงไม่ยอมปล่อยตัว จนกระทั่งถึงตอนเย็นตำรวจก็อนุญาตให้ตนกูปัตตารอกลับบ้านได้ แต่ตนกูปัตตารอไม่ยอมกลับ เพราะไม่พอใจที่ตำรวจไม่ให้เกียรติ

---

[2] ศึกษารายละเอียดใน “พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2486” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 60 ตอนที่ 1 หน้า 29-32.

และทำให้อัปยศด้วยเรื่องเล็กน้อย ในที่สุดจึงมีเพื่อนของตนกูปัตตารอกลุ่มหนึ่งมาขอร้องให้กลับบ้านไป (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 29)

มาตรการแข็งกร้าวในทำนองการบีบบังคับจนทำให้ชาวมุสลิมรู้สึกว่าถูกลิดรอนสิทธิเสรีภาพไปยังเกิดขึ้นกับด้านภาษาและการศึกษาด้วย เพราะรัฐบาลมีแนวคิดว่าชนชาติไทยถือเป็นพลเมืองดีที่จะต้องศึกษาให้รู้หนังสือไทยอันเป็นภาษาของชาติ อย่างน้อยต้องให้อ่านออกเขียนได้ และถือเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐในการช่วยเหลือสนับสนุนแนะนำชักจูงให้พลเมืองที่ยังไม่รู้ภาษาไทยและหนังสือไทยให้ได้รู้จนสามารถอ่านออกเขียนได้ เพื่อไม่ให้เกิดความแตกแยกและแตกต่างของท้องที่ถิ่นกำเนิด (ปิยนาถ บุนนาค, 2546: 101) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดรัฐนิยมฉบับที่ 9

แต่นโยบายของรัฐบาลเป็นสิ่งที่สวนทางกับความเป็นจริงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวคือ ชาวพื้นเมืองมุสลิมพูดภาษามลายู และยังเข้าใจว่าหากพูดภาษาไทยแล้วจะเป็นบาปเพราะเป็นภาษาของชาวพุทธ (สชช. กส. 19/29) ผู้ปกครองนิยมส่งลูกหลานให้เข้าเรียนในปอเนาะเพื่อศึกษาภาษาอาหรับและพระคัมภีร์อัลกุรอาน ดังนั้นเมื่อรัฐบาลมีมาตรการทางการศึกษาใดๆ ออกมาย่อมต้องมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวมุสลิมอย่างแน่นอน

รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้พยายามสานต่อนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาลชุดก่อน ที่ต้องการให้มีความเสมอภาคทางการศึกษาและเน้นการศึกษาเพื่อปวงชนให้เหมือนกันทั่วประเทศ แต่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามมีวิธีการบังคับและเร่งรัดเพื่อต้องการให้ชาวมุสลิมกลายเป็นคนไทยโดยผ่านระบบการศึกษามากกว่า มาตรการที่ส่งผลกระทบและสร้างความไม่พอใจให้กับชาวมุสลิมเป็นอย่างมากคือ ช่วงปี พ.ศ.2484 รัฐบาลมีมาตรการในการห้ามชาวมุสลิมเรียนคัมภีร์อัลกุรอาน (สชช. สร.0201.25/1,106) มีการยกเลิกการเรียนภาษามลายูในโรงเรียนประถม ห้ามนำหนังสือมลายูที่เป็นอักษรยาวีเข้ามาในประเทศไทย ดังนั้นใครที่มีหนังสือดังกล่าวจึงพยายามเก็บซ่อนไว้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นยังมีการข่มขู่โต๊ะครูและครูผู้สอนภาษามลายูจนหลายคนต้องหนีออกนอกประเทศ ทำให้ปอเนาะหลายแห่งกลายเป็นปอเนาะร้าง ส่งผลให้การเรียนภาษามลายูของเด็กมุสลิมต้องหยุดชะงักลงไปด้วย (รัตติยา สาและ, 2544: 61)

นอกจากนั้น รัฐบาลยังมีโครงการที่จะเกณฑ์ผู้ใหญ่ชาวมุสลิมและชาวจีน ให้มาเรียนภาษาไทยและหนังสือไทยในโรงเรียนสอนผู้ใหญ่ที่จะจัดตั้งขึ้นในอำเภอเบตง จังหวัดยะลา วันละไม่ต่ำกว่า 1 ชั่วโมง โดยรัฐบาลหวังว่าเมื่อผู้ปกครองใช้ภาษาไทยแล้ว ลูกหลานของคนเหล่านั้น

คงจะกลายเป็นไทยได้บ้าง (สจช. (3) สร.0201.22/14) แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ไม่มีข้อมูลที่บ่งบอกว่ารัฐบาลได้ดำเนินโครงการนี้หรือไม่ สำเร็จเพียงใด

อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่ได้มีมาตรการในการส่งเสริมระบบการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างแท้จริง แต่มาตรการต่างๆ ที่ออกมาส่วนมากเป็นเพียงความพยายามที่จะทำให้ชาวมุสลิมหันมาพูดภาษาไทยและให้เด็กมุสลิมเรียนหนังสือไทย ดังนั้นวิธีการจึงมีลักษณะของการห้ามและบีบบังคับเพื่อให้เกิดผลสำเร็จอย่างทันทีทันใด

ส่วนการส่งเสริมศาสนาก็มีความสำคัญต่อนโยบายการสร้างชาติเช่นกัน ดังนั้นสภาวัฒนธรรมจึงออกกฎหมายให้ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ ส่งผลให้มีการประดิษฐานพระพุทธรูปไว้ในโรงเรียนต่าง ๆ (อิบรอฮิม ซุกรี, 2541: 47) ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อจิตใจของชาวมุสลิมโดยทั่วไป นอกจากนั้นรัฐบาลยังลิดรอนสิทธิทางกฎหมายของชาวมุสลิมด้วย โดยการประกาศยกเลิกการใช้กฎหมายอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 5 ว่าด้วยครอบครัว และบรรพ 6 ว่าด้วยมรดก พ.ศ.2486 เพื่อให้เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ และประกาศยกเลิกตำแหน่งดะโต๊ะยุติธรรมในเวลาต่อมา[3] รัฐบาลยังได้ประกาศเปลี่ยนแปลงวันหยุดราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้จากวันศุกร์เป็นวันอาทิตย์ด้วย[4]

การส่งเสริมวัฒนธรรมโดยการสร้างเอกลักษณ์เชิงเดี่ยว ย่อมมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนทั้งประเทศ เพราะประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม โดยเฉพาะกลุ่มชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีวัฒนธรรมที่แข็งและมีเอกลักษณ์สืบเนื่องมาจากศาสนาอิสลาม และที่สำคัญชุมชนมุสลิมเรียกได้ว่าเป็นชุมชนปิด ดังนั้นการเปิดรับวัฒนธรรมอื่นย่อมเป็นไปได้ยาก ฉะนั้นการส่งเสริมวัฒนธรรมในลักษณะการยัดเยียดและบีบบังคับให้

---

[3] แม้จะไม่ปรากฏว่ามีปฏิกิริยาแสดงความไม่พอใจจากชาวมุสลิม แต่การลิดรอนสิทธิทางกฎหมายเช่นนี้ก็ได้สร้างความเดือดร้อนให้กับชาวมุสลิมเป็นอย่างมาก ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว ชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงหลีกเลี่ยงการขึ้นศาลไทย แต่มักจะยอมรับคำตัดสินของโต๊ะอิหม่ามซึ่งเป็นหัวหน้ามัสยิดในหมู่บ้านมากกว่า แต่ถ้าไม่อาจไกล่เกลี่ยกันได้ คู่กรณีก็จะตกลงกันไปขอคำตัดสินจากกอฎี ชาวมุสลิมบางคนถึงกับต้องเดินทางไปขึ้นศาลในสี่รัฐมาลัยกันเลยทีเดียว จนมีผู้กล่าวว่าตั้งแต่ พ.ศ.2486-2490 ไม่ปรากฏสำนวนคดีศาสนาในศาลสี่จังหวัดภาคใต้เลย (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 33-34)

[4] จังหวัดชายแดนภาคใต้หยุดราชการในวันศุกร์มาตั้งแต่ พ.ศ.2466 ภายหลังเกิดเหตุการณ์ “กบฏอับดุลกอดีร์” เจ้าเมืองคนสุดท้ายของปัตตานี (สจช. (3) สร.0201.22/14)

มีการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันหรือที่เรียกว่า “การกลืนกลาย” (Assimilation) ของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ย่อมเป็นไปไม่ได้เลย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า นโยบายการส่งเสริมวัฒนธรรมของรัฐบาลจึงอยู่ในขั้นล้มเหลวโดยสิ้นเชิง นโยบายการส่งเสริมวัฒนธรรมของรัฐบาลจึงเท่ากับเป็นเสมือนการราดน้ำมันลงบนกองไฟให้เปลวเพลิงลุกโชติช่วงขึ้นมาอีกครั้ง

การส่งเสริมอาชีพของราษฎร แนวคิดในการปรับปรุงเศรษฐกิจของประเทศและการให้ความสนใจต่อการส่งเสริมอาชีพแก่คนไทย ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “นโยบายเศรษฐกิจลัทธิชาตินิยม” ซึ่งแนวคิดนี้ได้ดำเนินมาตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่มาตรการปฏิบัติในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม จะมีลักษณะรุนแรงและบีบบังคับมากกว่า กล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐบาลมีมาตรการทางเศรษฐกิจ 2 แนวทางใหญ่ ๆ

แนวทางแรก คือการสนับสนุนให้คนไทยมีบทบาทในทางธุรกิจสาขาต่างๆ มาตรการส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะของการจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจของชาวต่างชาติ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่คนจีน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลครอบงำเศรษฐกิจไทยตลอดมา ขณะเดียวกันรัฐบาลได้สร้างภาวะที่อำนวยความสะดวกให้แก่คนไทย โดยการตรากฎหมายต่างๆ ออกมามากมายทั้งที่เป็นกฎหมายเพื่อแผ้วถางและปูพื้นฐานให้ประชาชนเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจ และกฎหมายที่มีผลบังคับให้ชาวไทยเข้าประกอบอาชีพต่างๆ ที่รัฐเปิดโอกาสให้แทนชาวต่างชาติ (ผาณิต รวมศิลป์, 2520: 72)

ส่วนแนวทางที่สอง รัฐจะเข้าดำเนินกิจการใหญ่ที่ต้องการเงินทุนและความชำนาญสูง ที่เรียกว่ารัฐวิสาหกิจเสียเอง โดยวิธีการขยายกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ก่อนให้เจริญเติบโตและการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอื่นๆ เพิ่มขึ้นอีกมาก (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2519: 90)

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ประเทศอยู่ในสภาวะสงครามเช่นนี้ ทำให้ระบบเศรษฐกิจและการเงินของประเทศกำลังทรุดเต็มที่[5] ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการบำรุงท้องที่อย่างแน่นอน ดังนั้นพื้นที่ใดที่มีศักยภาพหรือโอกาสในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าย่อมได้รับการพัฒนาก่อน

เมื่อหันมามองปัญหาและศักยภาพทางเศรษฐกิจของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะพบว่าปัญหาที่สำคัญคือ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีฐานเศรษฐกิจแคบ ผลิตสินค้าอยู่ไม่กี่อย่าง ส่วนปัญหาพื้นฐานอีกประการก็คงไม่มีความแตกต่างกับจังหวัดอื่นทางภาคใต้มากนัก ในบริบทของการที่กลุ่มชาวจีนเป็นผู้ครอบงำและขับเคลื่อนเศรษฐกิจทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นกิจการยางพาราทั้งในส่วนของการเพาะปลูกและระบบการตลาด[6] ในขณะที่ผู้ผลิตยางพาราชาวไทยรวมทั้งชาวมุสลิมกลับเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กถึงกว่าร้อยละ 90 บางส่วนก็เป็นผู้รับจ้างกรีดยางหรือคนงานในสวนยางของผู้ประกอบการชาวจีน ปัญหาเดียวกันนี้ยังเกิดขึ้นกับการทำประมง ซึ่งถือเป็นอาชีพหลักอีกประการของราษฎรในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ชาวประมงโดยทั่วไปขาดเงินทุนต้องยืมเงินจากชาวจีนผู้เป็นเจ้าของโรงงานทำปลาเค็มส่งสิงคโปร์ เมื่อจับปลาได้ก็ต้องขายให้กับชาวจีนกลุ่มนี้อีก และยังมีผู้ประกอบการชาวจีนที่ทำประมงเองด้วยเช่นกัน (สจช. มท.5.10/285)

ส่วนธุรกิจภาคอื่นๆ ก็มีชาวจีนเป็นผู้ประกอบการเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นภาคพาณิชย์ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนในอำเภอเบตง จังหวัดยะลา (สจช. (3) สร.0201.22/14) ส่วนภาคอุตสาหกรรมถึงแม้ในขณะนั้นจะมีธุรกิจประเภทนี้อยู่ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่มากนัก แต่ในส่วนนั้นก็มีชาวจีนเป็นผู้ประกอบการเกือบทั้งหมดเช่นเดียวกัน

ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวรัฐบาลจึงกำหนดมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้ เช่น การประกาศใช้พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ.2484[7] เพื่อสงวนอาชีพและวิชาชีพ

---

[5] หลังจากกองทัพญี่ปุ่นบุกเข้าประเทศไทยได้ 6 เดือน จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี แถลงเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2485 ว่า ภาวะเศรษฐกิจของประเทศกำลังทรุดเต็มที่ เพราะขณะนั้นเงินทุนสำรองของประเทศประมาณร้อยละ 60 ถูกรัฐบาลอังกฤษและอเมริกากักไว้ที่ลอนดอนและนิวยอร์ก รัฐบาลไทยยังถูกญี่ปุ่นบีบบังคับให้ลดค่าเงินบาทลงมาเท่ากับเงินเยนญี่ปุ่น การค้าระหว่างประเทศหยุดชะงัก เงินคงคลังของรัฐบาลหมดฐานะการเงินของประเทศจึงเข้าขั้นวิกฤติ (แถมสุข นุ่มนนท์, 2548: 149)

[6] ตลาดยางพาราของไทยนับตั้งแต่เริ่มต้นได้ถูกผูกขาดและดำเนินการโดยทุนและผู้ประกอบการชาวจีนทุกระดับตลอดวงจรมาตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นต้นมา (นันดา แก้วสุวรรณ, 2537: 47)

[7] ศึกษารายละเอียดใน “พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พุทธศักราช 2484” ราชกิจจานุเบกษา (แผนกกฤษฎีกา) เล่ม 58 ภาค 1 ลงวันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2484 หน้า 1152-1154.

แก่คนไทย โดยห้ามมิให้ชาวต่างชาติประกอบอาชีพหรือวิชาชีพชนิดนั้น และการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พ.ศ.2484[8] โดยบังคับให้ผู้บรรลุนิติภาวะทุกคนต้องมีอาชีพหรือรายได้อยู่เป็นปกติ สำหรับในจังหวัดชายแดนภาคใต้รัฐบาลจึงมีคำสั่งให้ปลัดจังหวัดทำการตรวจสอบผู้ไร้อาชีพ แล้วให้ผู้ไร้อาชีพเหล่านั้นมารายงานตนที่อำเภอ (สจช. มท.5.10/433)

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังให้อำนาจแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ให้มีอำนาจพิจารณาส่งตัวผู้ไร้อาชีพไปทำงานในสถานที่ที่รัฐบาลกำหนดขึ้น ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในกิ่งอำเภอโต๊ะโมะ จังหวัดนราธิวาส ซึ่งรัฐบาลได้อพยพชาวไทยในภาคอีสานที่ประพฤติดีขยันขันแข็ง แต่ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีจำนวนเล็กน้อยไม่พอแก่การประกอบอาชีพเพื่อไปปรับปรุงการคมนาคม เมื่อทำงานลุล่วงแล้วก็จะได้จัดการแบ่งพื้นที่รกร้างให้ เพื่อเป็นที่อยู่ที่ทำกินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2485[9] ต่อไป และจะให้กระทรวงอุตสาหกรรมช่วยเหลือให้ราษฎรเหล่านี้ได้ร่อนหาแร่ทองคำเป็นรายได้พิเศษด้วย (สจช. (2) สร. 0201.66.5.2/54) ในกรณีนี้นอกจากจะเป็นการดำเนินนโยบายส่งเสริมอาชีพให้แก่ราษฎรแล้ว ยังถือเป็นการผสมกลมกลืนชาวมุสลิมอีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนั้นรัฐบาลได้สั่งให้จังหวัดทำการตรวจสอบราษฎรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ไม่มีที่ดินทำกินเพื่อจะได้จัดสรรที่ดินให้ (สจช. มท.5.10/433) และแนะนำให้ราษฎรบุกเบิกที่ดินทำไร่นาให้มากที่สุดเพื่อเป็นรายได้อีกทางหนึ่ง นอกเหนือการมีรายได้จากยางพาราเพียงอย่างเดียว ซึ่งถือเป็นเครื่องประกันในคราวเศรษฐกิจตกต่ำได้ แต่อย่างไรก็ตามการบุกเบิกขอจับจองที่ดินของราษฎรโดยมากก็เพื่อการปลูกยางพาราทั้งสิ้น (สจช. มท.5.10/335)

ส่วนนโยบายในการปรับปรุงฟื้นฟูการปลูกยางพาราให้รุ่งเรืองขึ้น หลังจากที่ซบเซาลงไปตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 นั้น รัฐบาลมีนโยบายในการปรับปรุงพันธุ์ยางและขยายพื้นที่ปลูกยางและนโยบายในการส่งเสริมให้ชาวสวนยางปรับปรุงคุณภาพยาง (วิชิต กาฬกาญจน์, 2528: 180-181) เพราะราษฎรในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนใหญ่เป็นเจ้าของสวนยางขนาดเล็ก นิยมปลูกสร้างสวนยางและผลิตยางในลักษณะดั้งเดิม มีเจ้าของสวนยางจำนวนไม่น้อยที่ปล่อยให้สวนยางรกเป็น “สวนป่า” แม้เจ้าของสวนยางเองก็ไม่รู้ว่ามีต้นยางกี่ต้นและมีเนื้อที่เท่าไหร่ บางรายถางทางเดินแค่พอให้เข้าไปกรีดยางได้เท่านั้น เช่นในเขตอำเภอรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส

---

[8] ศึกษารายละเอียดใน “พระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พุทธศักราช 2484” ราชกิจจานุเบกษา (แผนกกฤษฎีกา) เล่ม 58 ภาค 1 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2484 หน้า 1222-1224.

[9] ศึกษารายละเอียดใน “พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ตอนที่ 19 ลงวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ.2485 หน้า 752-757.

นอกจากนั้นเจ้าของสวนยางเหล่านี้มักทำยางเน่าขาย ซึ่งเป็นการเสียหายมาก เพราะยางเน่ามีส่วนประกอบของน้ำอยู่มาก ทำให้เสียน้ำหนักโควตาไปเปล่าๆ แทนที่จะส่งยางดิบแท้ๆ ไปได้มากกว่านี้ เจ้าของสวนยางเองก็ได้เงินน้อยลงเพราะยางเน่ามีราคาถูก ส่วนรัฐบาลก็ได้ภาษีน้อยลงเช่นกัน เพราะเก็บภาษียางเน่าได้น้อยกว่ายางรมควัน ทางราชการจึงต้องการให้ราษฎรปรับปรุงคุณภาพยางให้ดีขึ้นเพื่อจะให้ขายได้ราคาสูงกว่าเดิม ดังนั้นในปี พ.ศ.2484 ผู้ว่าราชการจังหวัดยะลาจึงสั่งให้กรมการอำเภอยะหา ทดสอบการทำยางเน่าและทำยางแผ่นดิบเปรียบเทียบให้ราษฎรเห็นเพื่อเป็นการแก้ความเข้าใจผิด ถึงแม้ว่าผลการทดสอบได้เปรียบเทียบให้เห็นถึงรายได้ที่ชาวสวนยางจะได้รับเพิ่มมากขึ้นก็ตาม แต่เจ้าของสวนยางขนาดเล็กส่วนหนึ่งก็ยังทำยางเน่ากันเช่นเดิม เพราะสะดวกกว่า ไม่ต้องลงทุนมาก อีกทั้งอุปกรณ์การทำยางแผ่นดิบก็มีราคาแพงเพราะเป็นสินค้าจากต่างประเทศ จึงเป็นการเกินฐานะของเจ้าของสวนยางขนาดเล็ก และนิสัยของชาวภาคใต้และชาวมุสลิมเองก็ชอบความสะดวกสบายและไม่ค่อยกระตือรือร้น จึงยังคงทำยางเน่าตามความถนัดต่อไป

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับชาวสวนยางเสมอคือ การถูกพ่อค้ารับซื้อยางกดราคาด้วยวิธีการต่างๆ โดยจะมีบริษัทยางพาราของชาวจีนทำการกว้านซื้อยางจากพ่อค้ารายย่อยอีกทอดหนึ่ง[10] แม้รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมจำกัดยางเพื่อเป็นการควบคุมพ่อค้าคนกลางแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ส่วนหนึ่งเนื่องจากเจ้าของสวนยางขนาดเล็กไม่รู้ราคายางที่แท้จริง ถึงแม้ราคายางจะสูงขึ้นแต่พ่อค้ามักไม่ยอมบอก ยังคงรับซื้อยางในราคาเดิม (วิชิต กาฬกาญจน์, 2528: 188-197) นอกจากนั้นพ่อค้ารับซื้อยางยังมีวิธีการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอีก เช่น การซื้อยางเกินโควต้า การลักลอบส่งยางออกทางชายแดน ดังกรณีที่เกิดขึ้นที่อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส และมีอยู่บ่อยครั้งที่พบว่าเจ้าพนักงานทุจริตเสียเองในทุกขั้นตอนของการผลิตยางพารา ซึ่งทำให้รัฐต้องเสียประโยชน์เป็นอย่างมาก (สจช. (3) สร.0201.22/14) ส่งผลให้รัฐบาลจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะควบคุมระบบการผลิตยางพาราให้เป็นไปตามกฎหมายได้

สำหรับการส่งเสริมด้านธุรกิจพาณิชย์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากรัฐบาลจะมีมาตรการในการควบคุมอาชีพของต่างด้าวตามพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ.2484 ดังได้กล่าวไปแล้ว และการส่งเสริมให้คนไทยทำร้านค้าย่อย ในส่วนของธุรกิจขนาดใหญ่ที่ต้องการเงินทุนและความชำนาญสูง ซึ่งรัฐบาลตระหนักดีว่าลำพังพ่อค้าเอกชนคนไทยไม่สามารถจะทำการค้าขายแข่งขันกับชาวจีนได้เลย รัฐบาลจึงเข้าดำเนินการเองในรูปแบบการตั้งบริษัทการค้า

---

[10] บริษัทยักษ์ใหญ่ของกลุ่มตัน กากี่ ได้ตั้งโรงงานยางขนาดใหญ่ขึ้นมาในเขตที่ทำการผลิตยางพาราสำคัญที่สุดของไทยในขณะนั้นคือ นราธิวาส ยะลา ตรังและหาดใหญ่ (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2535: 75)

โดยรัฐถือหุ้นหรือที่เรียกว่ารัฐวิสาหกิจ เพื่อทำการผูกขาดการผลิตและการค้าสินค้าบางประเภทที่ชาวจีนเคยมีบทบาทมาก่อน (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2519: 90)

รัฐบาลได้ตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาหลายแห่งตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2482 เป็นต้นมา เช่น บริษัทปัตตานีจังหวัดพาณิชย์ จำกัด เพื่อช่วยเหลือในการจัดซื้อขายสินค้าตลอดจนช่วยเหลือในการตั้งร้านค้าย่อยประจำอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ตามโครงการของบริษัทไทยนิยมพาณิชย์ จำกัด[11] และได้ช่วยเหลือชาวประมงในการรับซื้อขายปลาเค็มด้วย ซึ่งแต่เดิมต้องขายให้เจ้าของโรงงานทำปลาเค็มเท่านั้น (สจช. มท.5.10/285) นอกจากนั้นการตั้งบริษัทเกลือไทย จำกัด (พ.ศ.2484) เพื่อทำการผูกขาดการซื้อและส่งออกเกลือ ทำให้ชาวนาเกลือในจังหวัดปัตตานีต้องนำเกลือที่ผลิตได้จำหน่ายให้แก่บริษัทดังกล่าวตามราคาและเงื่อนไขที่กำหนด ส่วนการจำหน่ายปลีกเกลือก็ต้องซื้อจากรัฐเช่นกัน (สจช. มท.5.10/222)

แม้รัฐบาลจะมีนโยบายในการส่งเสริมให้คนไทยเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจ แต่อาจกล่าวได้ว่าชาวมุสลิมส่วนใหญ่ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐน้อยมากและไม่สามารถเข้าถึงมาตรการส่งเสริมอาชีพของรัฐได้มากนัก ซึ่งเกิดจากสาเหตุหลัก 2 ประการ คือ จากนโยบายและมาตรการของรัฐ และจากตัวชาวมุสลิมในพื้นที่เอง

ประการแรก แม้นโยบายการกีดกันชาวจีนของรัฐจะถือเป็นการเปิดโอกาสครั้งแรกให้กับคนไทยเข้าสู่วงธุรกิจการค้า แต่ก็อยู่ในช่วงระยะเวลาอันสั้นและไม่มีผลในทางปฏิบัติมากนัก เพราะรัฐขาดการวางแผนนโยบายที่สมบูรณ์และรอบคอบ อีกทั้งยังไม่มีความจริงจังและต่อเนื่อง ทำให้ชาวจีนซึ่งเป็นผู้ที่สามารถปรับตัวและยืดหยุ่นบทบาททางเศรษฐกิจของตนเองตามภาวการณ์ต่างๆ ของประเทศไทยได้ตลอดเวลา จนสามารถเอาตัวรอดและยังคงมีบทบาทด้านนี้อย่างเหนียวแน่นตลอดมา (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2519: 212) ยิ่งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยแล้ว มาตรการของรับไม่ได้วางแผนมาเพื่อพัฒนาระบบเศรษฐกิจในจังหวัดเหล่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือรัฐไม่ได้มองเห็นศักยภาพทางเศรษฐกิจของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เหมือนกับที่มองเห็นหรือให้ความสนใจต่อจังหวัดสงขลา ดังจะเห็นได้จากข้อแนะนำของนาวาอากาศเอกเทียร เก่งระดมยิงต่อรัฐบาลเมื่อครั้งไปตรวจราชการทางภาคใต้ในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2485 ว่า “ต่อไปภายหน้าสงขลาจะเป็นเมืองท่าที่สำคัญขึ้น เพราะทางญี่ปุ่นก็จะแวะส่งสินค้าที่นั่น และขณะเดียวกันก็จะบรรทุกยางและแร่ไป หากการสงครามยุติลงแล้วอาจมีเรือของอเมริกันมาแวะด้วย ทำให้เกิดความเจริญยิ่งขึ้น จากที่นั่นสินค้าญี่ปุ่นอาจถ่ายไปถึงอลอสตาร์และปีนังได้ด้วย สงขลาก็จะ

---

[11] รัฐบาลตั้งบริษัทไทยนิยมพาณิชย์ จำกัด ขึ้นเมื่อ พ.ศ.2482 เพื่อทำการผูกขาดสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

กลายเป็นเมืองสูญกลางการค้าด้านตะวันออกเฉียงใต้แห่งหนึ่ง การลงทุนทำท่าเรือจะได้ผลเกินค่าเป็นแน่" (สจช.(3) สร.0201.22/14) สอดคล้องกับข้อเสนอของนายพันเอกพระบริภัณฑ์ยุทธกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการว่า "ถ้างานท่าเรือกรุงเทพฯ ใกล้สำเร็จแล้ว ควรจะเริ่มสร้างท่าเรือสงขลาให้เรือทะเลเทียบท่าให้ได้" (สจช. (3) สร.0201.22/2) นอกจากนั้นยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐเสียเองด้วย

ประกอบกับสาเหตุประการที่สองคือ แม้รัฐจะเปิดโอกาสทางเศรษฐกิจให้แล้วก็ตาม แต่ชาวมุสลิมส่วนใหญ่ซึ่งอยู่ในฐานะยากจน ไม่มีเงินทุนมากพอที่จะก้าวเข้ามาเป็นผู้ประกอบการขนาดใหญ่หรือแม้แต่ไม่มีเงินที่จะซื้อเครื่องจักรและอุปกรณ์ทำยางแผ่นดิบได้ อีกทั้งยังไม่รู้จักการระดมทุนในรูปของ "กงสี" แบบชาวจีน (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2535: 73) และที่สำคัญคือชาวมุสลิมส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ไม่รู้หนังสือไทยและภาษาไทย ทำให้ไม่สามารถประสานประโยชน์กับรัฐและเข้าถึงบริการของรัฐได้ยากขึ้นเช่นกัน ดังจะเห็นได้ในกรณีที่พ่อค้าคนกลางกดราคารับซื้อยางพาราโดยที่ไม่บอกราคารับซื้อยางที่แท้จริง

ด้วยสาเหตุทั้งสองประการข้างต้นจึงทำให้ปัญหาโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องมาจนสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงที่ 2 จึงให้ความสำคัญกับปัญหานี้มากขึ้น

การดำเนินงานบำรุงท้องที่ ดังได้กล่าวแล้วว่าในขณะที่ประเทศกำลังเผชิญสภาวะสงคราม ทำให้รัฐบาลไม่สามารถบำรุงท้องที่ต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ เพราะต้องทุ่มเทสรรพกำลัง ทั้งกำลังคนและงบประมาณให้กับกิจการอันเกี่ยวเนื่องกับการสงครามหรือกิจการอย่างอื่นที่มีความสำคัญมากกว่า โดยเฉพาะพื้นที่ห่างไกลอย่างสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นการยากยิ่ง ดังข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีที่นายจรูญ ณ สงขลา ข้าหลวงประจำจังหวัดนราธิวาส มีดำริเห็นควรให้ตัดถนนจากอำเภอแว้งถึงกิ่งอำเภอโต๊ะโมะ พอให้การคมนาคมสะดวกขึ้นเพื่อแก้ปัญหาช่องโจรจีนในพื้นที่ทำให้ราษฎรไม่กล้าเข้าไปพำนักอาศัยและหาเลี้ยงชีพได้ กระทรวงมหาดไทยจึงพิจารณาอนุมัติให้ปรับปรุงการคมนาคมในกิ่งอำเภอโต๊ะโมะเป็นระยะทางยาว 50 กิโลเมตรเศษ แต่เมื่อกระทรวงคมนาคมก่อสร้างทางไปแล้ว 2 กิโลเมตรเศษ กลับชี้แจงว่าการก่อสร้างทางสายนี้จนกว่าจะแล้วเสร็จต้องใช้รายจ่ายค่อนข้างสูง เพราะเป็นทางที่ผ่านไปในท้องที่กันดารประการหนึ่ง ประกอบกับทำในขณะที่ประเทศอยู่ในสถานะสงครามอีกประการหนึ่ง นอกจากนั้นยังมีอุปสรรคอื่นๆ อีกหลายประการ เช่น บริเวณนั้นมีไข้ชุกชุม กรรมกรโยธาหลบหนีหาจ้างไม่ใคร่ได้ เมื่อกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าการก่อสร้างทางสายนี้ หากจะจัดทำได้สำเร็จก็จะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายเป็นอันมาก ผลที่พึงได้รับย่อมจะไม่คุ้มกับจำนวนเงินที่ต้องเสียไป กระทรวงมหาดไทยจึงมีมติให้ระงับ

การก่อสร้างทางสายนี้เสีย การก่อสร้างทางสายนี้จึงทำได้เพียงปรับปรุงให้เป็นทางเกวียนไปก่อน (สจช. (2) สร.0201.66.5.2/54)

อย่างไรก็ตาม ในการบำรุงท้องที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น รัฐบาลได้ดำเนินการตามแผนการบูรณะชนบทและโครงการบำรุงท้องที่เท่าที่จะมีงบประมาณอนุมัติให้ได้ สำหรับโครงการบำรุงท้องที่นั้น รัฐบาลกำหนดให้แต่ละอำเภอจัดทำโครงการบำรุงท้องที่ส่วนของตำบลและให้จัดกิจกรรมต่างๆ ตามโครงการบำรุงท้องที่ที่เสนอมานั้น (สจช. มท.5.10/433) โดยอำเภอจะมอบหมายให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านสำรวจความต้องการและความจำเป็นในการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ แล้วนำโครงการนั้นเสนอไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาอนุมัติ แต่การสำรวจก็เป็นไปด้วยความล่าช้า เพราะกำนันและผู้ใหญ่บ้านส่วนมากเป็นคนมุสลิมที่ไม่รู้หนังสือไทยและภาษาไทย จึงสำรวจมาเป็นภาษามลายูแล้วจึงนำมาแปลเป็นภาษาไทยอีกครั้งหนึ่ง (สจช. มท.5.10/335)

ส่วนแผนการบูรณะชนบท ทางราชการได้จัดสรรเงินทุนเริ่มแรกในการบำรุงท้องที่ตำบลละ 200 บาท บางตำบลก็มีผู้ให้เงินสมทบช่วยเหลือ (สจช. มท.5.1/285) โครงการต่างๆ ตามแผนการบูรณะชนบทที่ได้จัดทำไป เช่น การแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านทั้งฝ่ายชายและฝ่ายหญิง จัดให้มีวิทยุสาธารณะ การทำผังเมืองของหมู่บ้านและตำบล การกำหนดเขตตลาดชุมนุมชน การตั้งร้านค้าตลาดอาหารสดและการสุขาภิบาลในตลาด (สจช. มท.5.10/433) ส่งเสริมการสาธารณสุขชุมชนในเรื่องการรักษาอนามัยแห่งร่างกาย การบริโภค เครื่องนุ่งห่มและการใช้ยาตำราหลวงบำบัดโรค (สจช. มท.5.10/284) และการแนะนำให้ราษฎรปลูกสร้างบ้านเรือนตามแบบแปลนที่รัฐบาลกำหนด (สจช. มท.5.10/222) รวมทั้งการปรับปรุงถนนสายต่างๆ เท่าที่จำเป็นโดยคำนึงถึงศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่นถนนสายยะลา-เบตง เพราะเป็นถนนที่ตัดผ่านชุมชนตลาดนิบง อำเภอเบตง จังหวัดยะลา ทางราชการเชื่อว่าถ้าถนนสายนี้สร้างเสร็จ ตำบลนิบงจะเป็นศูนย์กลางการเก็บพักสินค้าสำหรับขายปลีกหรือขายส่งไปยังจังหวัดอื่นๆ นอกจากนั้นที่ตำบลนิบงยังมีการวางผังเมืองใหม่และมีการปรับปรุงถนนสายเก่าด้วย (สจช. (3) สร.0201.22/14)

จะเห็นได้ว่านโยบายเกี่ยวกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งหมดของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีพื้นฐานมาจากนโยบายชาตินิยมทั้งสิ้น ซึ่งไม่ได้เน้นการพัฒนาจังหวัดที่อยู่ชายขอบของประเทศเท่าใดนัก ประกอบกับในขณะที่ประเทศกำลังอยู่ในสภาวะสงคราม ส่งผลต่อการขาดแคลนเงินงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่นี้เช่นกัน แต่รัฐบาลกลับให้ความสำคัญกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ ด้วยการใช้วิธีการกลืนกลายต่อชนกลุ่มน้อยชาวมุสลิม

ซึ่งย่อมเกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวมุสลิมอย่างแน่นอน เพราะนโยบายชาตินิยมของรัฐขัดกับบทบัญญัติทางศาสนาอิสลามโดยสิ้นเชิง ปฏิกิริยาต่อต้านอำนาจอย่างรุนแรงจึงเริ่มปะทุขึ้นอีกครั้ง

การต่อต้านนโยบายชาตินิยม

การบังคับใช้นโยบายชาตินิยมของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยการเน้น “กฎวัฒนธรรม” ซึ่งได้กำหนดภาษา วัฒนธรรม และรูปแบบการปฏิบัติต่างๆ ขึ้นมาเป็นมาตรฐานในการสร้างสำนึกความเป็นไทยนั้น ขัดแย้งกับบทบัญญัติทางศาสนา แนวคิด ตลอดจนวิถีชีวิตทางสังคมและวัฒนธรรมของชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างสิ้นเชิง ดังที่หะยีสุหลง ผู้นำทางศาสนาในปัตตานีได้แสดงทัศนะต่อเรื่องนี้ไว้ว่า

> ...หลวงพิบูลเป็นนายก คอยบังคับคนมลายูหนักขึ้น เช่น บังคับให้ทำสวนครัว เลี้ยงสัตว์ และคนมลายูที่มีทรัพย์มากๆ ก็ไม่ให้นั่งนอนกินในทรัพย์สินที่ตนหามาได้ ต้องทำงานตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังออกกฎหมายวัฒนธรรมทับถมศาสนาอิสลามเรามารอบตัว เช่น นุ่งกางเกง ในด้านศาสนาเรานุ่งผ้าลายปาเต๊ะ ผ้าถุง สวมหมวกแขกหรือใช้ผ้าพันศีรษะ เช่นนี้จะบังคับให้พวกเราละทิ้งไม่ให้นับถือศาสนาของคนมลายู ทั้งข้าหลวงจังหวัดปัตตานีบังคับหนักขึ้นอีก เช่น ทั้งชายและหญิงห้ามใช้ผ้าคลุมหัวออกไปในที่ชุมนุมชนหรือออกนอกบ้าน ถูกเจ้าพนักงานหรือข้าราชการยึดผ้าไว้ที่อำเภอ แล้วสั่งให้เจ้าของไปเอา ถ้าไม่ไปเอาก็ทำลายเสียบ้าง ถ้าเจ้าของตามไปเอาต้องนั่งรอเป็นนานๆ จึงให้คืน เป็นการเสียงานอาชีพของเราไปและพวกเราก็ทำไปชั่ววันหนึ่งๆ พวกเราถูกบังคับจนไม่มีโอกาสพักผ่อนหย่อนใจในเวลาว่างงาน เช่นเล่นการพนันเล็กๆ น้อยๆ ก็ถูกตำรวจจับกุมฟ้องร้องให้ศาลลงโทษ ถ้าจะค้าขายก็ต้องทำตามกฎหมาย... (สจช. (2) สร.0201.38/6)

นอกจากผลกระทบจากนโยบายวัฒนธรรมของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามแล้ว ชาวมุสลิมยังได้รับความเดือดร้อนในการครองชีพจากผลพวงของสงครามมหาเอเชียบูรพาด้วย เพราะหลังจากที่รัฐบาลไทยร่วมมือกับญี่ปุ่นประกาศสงครามกับฝ่ายพันธมิตรไม่นานนัก สภาพเศรษฐกิจของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ตกต่ำลง ในขณะนั้นข้าวเริ่มขาดแคลน มีรายงานว่าเมื่อเกิดสงครามใหม่ๆ ราคาข้าวเพิ่มขึ้นถึงลิตรละ 1 บาท (สจช. มท.0201.2.1.43/21) ส่วนราคายางพาราตกต่ำลงอย่างรวดเร็ว เพราะไม่อาจส่งออกสู่ตลาดโลกได้ สร้างความเดือดร้อนต่อ

ชาวสวนยางเป็นอย่างมาก บางหมู่บ้านต้องเผชิญกับความอดอยากถึงกับต้องกินเผือกกินมันแทนข้าวกันเลยทีเดียว

นอกจากนั้น กองทัพทหารญี่ปุ่นยังมีส่วนในการสร้างความเดือดร้อนในการครองชีพให้กับชาวมุสลิมด้วย ดังกรณีที่เกิดขึ้นกับหมู่บ้านชายทะเลที่ตั้งอยู่ใกล้ที่ตั้งของกองทหารญี่ปุ่น เช่น หมู่บ้านรูสะมิแลในเขตอำเภอเมืองปัตตานี ได้รับผลกระทบจากการกระทำของทหารญี่ปุ่นหลายประการ เช่น นาข้าวได้รับความเสียหายจากการเดินทัพ ต้นมะพร้าวถูกโค่นเพียงเพื่อต้องการลูกมะพร้าว สัตว์ปีกของชาวบ้านถูกจับไปบริโภคโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน บางครั้งก็เรียกร้องปลาจากชาวประมงที่เพิ่งจะนำเรือกอและกลับเข้าฝั่ง เป็นต้น ความเดือดร้อนดังกล่าวทำให้ชาวบ้านรูสะมิแลหลายคนต้องหลบหนีไปอาศัยอยู่ในป่าเพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินชีวิตประจำวันที่เต็มไปด้วยความหวาดกลัว (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 39-40) แม้สงครามจะสิ้นสุดลง แต่ภาวะความเดือดร้อนในการครองชีพของราษฎรในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ดังนั้นความเดือดร้อนในการครองชีพและสภาพเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงสงคราม โดยที่รัฐบาลไม่มีนโยบายในการพัฒนาและแก้ปัญหาอย่างจริงจัง จึงนับเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สร้างความไม่พอใจให้กับชาวมุสลิม

การต่อต้านอำนาจรัฐในสมัยนี้ยังถูกกระตุ้นจากปัจจัยภายนอกด้วย เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 อังกฤษพยายามสนับสนุนบุคคลบางคนขึ้นมาเพื่อเป็นการตอบโต้ที่ไทยจับมือเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่น ซึ่งส่งผลให้อังกฤษต้องเสียหายพ่ายแพ้จนต้องถอยร่นไปอยู่อินเดีย อังกฤษจึงมีแผนการสนับสนุนตนกูมะไฮยิดดิน บุตรชายคนเล็กของสุลต่านอับดุลกอดีร์ เจ้าเมืองปัตตานีคนสุดท้าย ซึ่งถูกผลกระทบจากนโยบายกระชับอำนาจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับอังกฤษ ให้มีบทบาทเด่นขึ้นมาเพื่อเป็นแกนนำในการรวมตัวกองกำลังใต้ดินของชาวมลายูต่อต้านญี่ปุ่น ตนกูมะไฮยิดดินเห็นช่องทางสำหรับตนเองในฐานะที่เป็นผู้นำของชาวมุสลิมในประเทศไทย เขาจึงเสนอตัวเข้าประสานงานกับกลุ่มชาตินิยมชาวมุสลิมและผู้นำทางศาสนาในทางตอนเหนือของมลายาและทางตอนใต้ของไทย โดยหวังว่าความช่วยเหลือจากอังกฤษจะสามารถบีบบังคับให้รัฐบาลไทยปล่อยจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นส่วนหนึ่งของบริติชมลายาเมื่อสงครามสิ้นสุดลง

ในขณะที่อังกฤษก็สัญญาที่จะสนับสนุนขบวนการต่อสู้เพื่อเอกราชของปัตตานีอย่างเต็มที่เช่นกัน ดังหลักฐานที่นายแช่ม พรหมยงค์ บันทึกไว้ว่า “ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ตนกูมะไฮยิดดินได้รับเงินจำนวนมากจากอังกฤษ เพื่อนำไปให้แก่ผู้นำชาวมุสลิม 3,000 คน จากภาคใต้ของประเทศไทยที่ตกค้างอยู่ในนครเมกกะ เพราะไม่สามารถติดต่อขอเงินจากทางบ้านได้... เมื่อพวกนี้กลับมาภูมิลำเนาของตนก็จะเป็นโต๊ะครูและมีอิทธิพลเหนือประชาชนและจะกลายเป็นฐานอำนาจของตนกูมะไฮยิดดินต่อไป” (สุรินทร์ พิศสุวรรณ, 2525: 7-8) นอกจากนั้นในช่วงปลายสงครามมหาเอเชียบูรพา นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะหัวหน้าเสรีไทยในประเทศไทยได้รับข่าวจากเสรีไทยคนหนึ่งในอินเดียว่า มีนายทหารอังกฤษกลุ่มหนึ่งได้จัดงานเลี้ยงฉลองอวยพรให้แก่ตนกูมะไฮยิดดินและกล่าวคำว่า “Long Live the King of Pattani” (ขอให้กษัตริย์แห่งปัตตานีจงทรงพระเจริญ) กันเลยทีเดียว (ปรีดี พนมยงค์ และสุพจน์ ด่านตระกูล, 2547: 8-9)

เมื่อประกอบกับกระแสชาตินิยมที่เกิดขึ้นทั่วภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยิ่งทำให้กระแสการแบ่งแยกดินแดนคุกรุ่นยิ่งขึ้น จึงทำให้พลังในการสนับสนุนตนกูมะไฮยิดดินในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงมีอยู่ค่อนข้างสูง ทั้งในกลุ่มผู้นำทางศาสนา ผู้นำทางการเมือง รวมถึงชาวมุสลิมทั่วทั้งหมด อย่างไรก็ตาม การต่อต้านอำนาจรัฐในช่วง พ.ศ.2481-2487 ถือว่ายังไม่แสดงออกให้เห็นได้อย่างชัดเจนมากนักและไม่ได้ใช้วิธีการรุนแรงแต่อย่างใด แต่สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความไม่พอใจของชาวมุสลิมที่มีต่อรัฐบาลไทยคือ ชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้แทบจะไม่สนใจต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองเลย ดังนั้นผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 4 พ.ศ.2486 จึงปรากฏออกมาว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของทั้งสามจังหวัดเป็นชาวไทยพุทธเหมือนกับผลการเลือกตั้งครั้งแรกใน พ.ศ.2476 (สุรินทร์ พิศสุวรรณ, 2525: 6) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะชาวมุสลิมรู้สึกผิดหวังต่อระบอบประชาธิปไตยที่ไม่สามารถรักษาเอกลักษณ์ทางศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมของพวกเขาไว้ได้

ส่วนบทบาทของผู้นำทางการเมืองในการเรียกร้องให้รัฐบาลเลิกบังคับใช้กฎวัฒนธรรมต่อชาวมุสลิมนั้น นายอดุลย์ ณ สายบุรี (ตนกูยะลานาแซ) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนราธิวาส ได้ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ.2487 กล่าวหาข้าหลวงจังหวัดปัตตานีว่ากระทำรุนแรงต่อชาวมุสลิมในการบังคับใช้พระราชบัญญัติวัฒนธรรม เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจและศาสนา เรียกร้องให้มีการไต่สวนหาหนทางแก้ไขที่เหมาะสมเพื่อเป็นการปลอบขวัญประชาชนชาวมุสลิม แต่เลขานุการของนายกรัฐมนตรีตอบกลับอย่างไม่มีเยื่อใยว่า กระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้วและพบว่าการกระทำของข้าหลวงมีความเหมาะสม

ถูกต้องดีแล้ว อีกทั้งไม่ได้เกิดความไม่สงบหรือความลำบากแต่ประการใดแก่ประชาชนในจังหวัด (นันทวรรณ ภู่สว่าง, 2521: 12)

จะเห็นได้ว่าการต่อต้านอำนาจรัฐในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีรูปแบบแนวคิดและผู้นำในการต่อต้านที่เปลี่ยนไปจากเดิม กล่าวคือ การต่อต้านอำนาจรัฐไม่ได้จำกัดอยู่ระหว่างผู้นำศักดินาท้องถิ่นที่สูญเสียอำนาจและผลประโยชน์กับผู้นำศักดินาส่วนกลางในยุคของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่รัชกาลที่ 5 อีกต่อไป แต่ความไม่พอใจและการต่อต้านได้ขยายลงไปถึงผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายวัฒนธรรมของรัฐในระดับประชาชนและชุมชนมุสลิมทั่วทั้งหมด (ศิริวุฒิ วรรณทอง, 2546: 48) โดยนำประเด็นทางศาสนามาเป็นแนวคิดหลักหรือเป็นสัญลักษณ์ในการต่อสู้ เอกราชคือจุดมุ่งหมายสูงสุด

กล่าวโดยสรุป ความเคลื่อนไหวของผู้นำชาวมุสลิมในช่วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ถือเป็นช่วงก่อตัวของกลุ่มต่อต้านอำนาจรัฐที่มีความคิดในการแบ่งแยกดินแดน โดยมีสาเหตุอันเนื่องมาจากความผันผวนจากเหตุการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ แต่สาเหตุสำคัญของปัญหาคือ การที่รัฐบาลมีนโยบายในการสร้างบูรณาการแห่งชาติและการบังคับใช้นโยบายกลืนกลายต่อชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นโยบายดังกล่าวถือเป็นชนวนเหตุสำคัญที่เน้นย้ำให้พื้นฐานความแตกต่างทางศาสนา เชื้อชาติ ภาษาและวัฒนธรรม กลับมาเป็นสำนึกที่สำคัญของชาวมุสลิม เรียกได้ว่านโยบายทำให้ความแตกต่างคือสาเหตุพื้นฐานของปัญหา และถือเป็นจุดเริ่มต้นของความหวาดระแวงและความไม่ไว้วางใจในรัฐบาลตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา เมื่อประกอบกับปัจจัยแวดล้อมจากสถานการณ์ภายนอกจึงทำให้เหตุการณ์ทวีความรุนแรงขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การต่อสู้ของผู้นำมุสลิมในระยะนี้ถือว่ายังคงอยู่ในกรอบหรืออยู่ในวิสัยที่รัฐยังสามารถรับรู้ความเคลื่อนไหวของผู้นั้นได้ นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมากระแสการต่อต้านอำนาจรัฐจะทวีความรุนแรงและมีแนวร่วมเพิ่มมากขึ้น แม้รัฐบาลชุดใหม่จะมีนโยบายในการปกครองสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่อนปรนลงแล้วก็ตาม

การปรับเปลี่ยนนโยบายในช่วงรัฐบาลพลเรือน พ.ศ.2487-2491

จอมพล ป. พิบูลสงคราม ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2487 เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับร่างพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหาร

นครบาลเพชรบูรณ์และร่างพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑลของรัฐบาล[12] ส่งผลให้อำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องสิ้นสุดลงตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ และแน่นอนว่านโยบายชาตินิยมอย่างสุดขั้วต้องสิ้นสุดลงตามไปด้วย แต่ช่วงระยะเวลาสั้นๆ เพียง 3 ปีกว่า ที่ฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารเรือ ซึ่งมีแนวคิดเสรีนิยมและอนุรักษ์นิยมได้ขึ้นมามีบทบาททางการเมืองนั้น ถือเป็นเพียงช่วงเว้นวรรคทางการเมืองของฝ่ายทหารและฝ่ายอำนาจนิยมชั่วขณะหนึ่งเท่านั้น แม้จะเป็นเพียงช่วงระยะเวลาสั้นๆ แต่ภาพทางการเมืองภายใต้การปกครองของรัฐบาลพลเรือน กลับเป็นภาพที่มีความเคลื่อนไหวอย่างรวดเร็วและมีความไม่แน่นอนสูง ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงเวลานี้มีการเปลี่ยนรัฐบาลหลายชุด กล่าวคือ มีรัฐบาลพลเรือนเข้ามาบริหารประเทศทั้งหมด 11 ชุด นายกรัฐมนตรี 5 ท่าน[13]

ความผันผวนทางการเมืองดังกล่าวเมื่อผนวกกับปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เช่น การขาดแคลนสินค้าอุปโภค บริโภค ปัญหาเงินเฟ้อ ราคาสินค้าเพิ่มขึ้นถึง 8 เท่าของก่อนสงคราม เส้นทางคมนาคมขาดเนื่องจากถูกระเบิด และที่ร้ายแรงมากที่สุดคือ การลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศ ส่งผลให้ข้าวมีราคาแพงขึ้น รัฐบาลขาดรายได้ภาษีทำให้เงินเดือนข้าราชการ

---

[12] ศึกษารายละเอียดใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (2549: 375-401)

[13] รัฐบาลพลเรือนที่เข้ามาบริหารประเทศในช่วง พ.ศ.2487-2491 ประกอบด้วย

นายควง อภัยวงศ์	1 สิงหาคม 2487 - 31 สิงหาคม 2488
นายทวี บุณยเกตุ	31 สิงหาคม 2488 - 17 กันยายน 2488
มรว.เสนีย์ ปราโมช	17 กันยายน 2488 - 31 มกราคม 2489
นายควง อภัยวงศ์	31 มกราคม 2489 - 24 มีนาคม 2489
นายปรีดี พนมยงค์	24 มีนาคม 2489 - 2 มิถุนายน 2489
นายปรีดี พนมยงค์	8 มิถุนายน 2489 - 9 มิถุนายน 2489
นายปรีดี พนมยงค์	11 มิถุนายน 2489 - 23 สิงหาคม 2489
พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์	23 สิงหาคม 2489 - 30 พฤษภาคม 2490
พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์	30 พฤษภาคม 2490 - 8 พฤศจิกายน 2490
นายควง อภัยวงศ์	10 พฤศจิกายน 2490 - 6 กุมภาพันธ์ 2491
นายควง อภัยวงศ์	21 กุมภาพันธ์ 2491 - 8 เมษายน 2491

(รวบรวมจาก : รุ่งฤทธิ์ ศยามานนท์ (2519) นโยบายรัฐบาลไทย 2475-2519. เอกสารประกอบการศึกษาของแผนกวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ลำดับที่ 2 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. และคณิตา เลขะกุล (บรรณาธิการ) (2532) สมุดภาพทำเนียบรัฐบาลและนายกรัฐมนตรี. กรุงเทพฯ: วิกเตอร์เพาเวอร์พอยท์.

น้อยลงจึงเกิดการคอรัปชั่นกันอย่างแพร่หลาย นอกจากนั้นยังมีปัญหาการสวรรคตด้วยพระแสงปืนของรัชกาลที่ 8 อีกด้วย (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2549: 453-454)

ปัญหาเหล่านี้เป็นชนวนเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการรัฐประหารขึ้นในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 นำโดยพลโทผิน ชุณหวัณ การรัฐประหารครั้งนี้นำมาซึ่งความชะงักงันของระบอบประชาธิปไตยของไทย และทำให้ระบอบทหาร-อำนาจนิยม ก้าวขึ้นมายึดอำนาจ เป็นการปูทางทางการเมืองให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง แต่จะเห็นได้ว่าในช่วงแรก ทหารไม่ได้เข้ามาทำหน้าที่บริหารเอง แต่ได้เชิญนายควง อภัยวงศ์ ให้กลับมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2549: 455-457)

ดังนั้นการเมืองที่ไม่มีเอกภาพตลอดสมัยรัฐบาลพลเรือนดังกล่าว ย่อมส่งผลต่อความไม่แน่นอนในการกำหนดนโยบายการแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะนโยบายย่อมขาดความต่อเนื่องและชัดเจน นอกจากนั้นปัญหาทางเศรษฐกิจภายในประเทศและฐานะตกต่ำทางการเงินของรัฐบาล ก็ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายในการพัฒนาจังหวัดเหล่านี้ด้วยเช่นกัน แม้รัฐบาลพลเรือนจะมีความพยายามในการฟื้นฟูระบอบการปกครองให้เป็นประชาธิปไตย เพื่อเรียกความเชื่อมั่นต่อรัฐบาลจากชาวมุสลิมให้กลับคืนมา แต่ดูเหมือนว่าจะเป็นการสวนทางกับสถานการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่กำลังคุกรุ่นและมีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ จนยากเกินจะแก้ไขได้โดยเร็ว

ความเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐ

ความเดือดร้อนที่ได้รับจากนโยบายชาตินิยมในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ทำให้บรรดาผู้นำของชาวมุสลิมเริ่มเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลใหม่ปรับเปลี่ยนนโยบายที่มีผลกระทบต่อประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังที่นายอดุลย์ ณ สายบุรี (ตนกูยะลา นาแซร์) อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนราธิวาส ได้ส่งจดหมายร้องเรียนไปยังนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีอีกครั้ง หลังจากที่เคยส่งจดหมายร้องเรียนไปยังรัฐบาลชุดที่แล้ว เพื่อยืนยันถึงความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการแก้ไขนโยบายเกี่ยวกับชาวมุสลิม เพื่อหลีกเลี่ยงเหตุการณ์ความไม่สงบอันอาจเกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ก็ไม่ปรากฏว่าจดหมายฉบับนี้ได้รับคำตอบจากรัฐบาลแต่อย่างใด (นันทวรรณ ภู่สว่าง, 2521: 13)

การเคลื่อนไหวเรียกร้องของนายอดุลย์ ณ สายบุรี ในครั้งนี้ถือว่าเป็นสิทธิ์ที่ประชาชนชาวไทยพึงกระทำได้ตามวิถีทางประชาธิปไตย แต่การเคลื่อนไหวในรูปแบบนี้ได้เปลี่ยนไปเมื่อข้อเรียกร้องนั้นไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาล ทำให้ผู้นำมุสลิมต้องเคลื่อนไหวนอกกรอบกฎกติกา ซึ่งนั่นย่อมหมายถึงการที่รัฐบาลจะสามารถควบคุมการเคลื่อนไหวของบุคคลเหล่านี้ได้ยากขึ้นเช่นกัน เหมือนดังที่นายอดุลย์ ณ สายบุรี ร่วมกับพวกอีก 7 คน ได้ยื่นข้อเรียกร้องไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาณานิคมของอังกฤษ ผ่านทางแม่ทัพอังกฤษในสหพันธรัฐมลายา หลังจากที่จดหมายไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลไทย คำร้องนั้นได้กล่าวถึงความทุกข์ยากของชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้และร้องขอให้ชาติพันธมิตรช่วยเหลือและปลดปล่อยพวกเขาออกจากอำนาจของรัฐไทย

ในที่สุดนายอดุลย์ ณ สายบุรีและตนกูปัตตารอพี่ชาย จึงตัดสินใจหันไปร่วมมือกับตนกูมะไฮยิดดิน ซึ่งได้เคลื่อนไหวเพื่ออิสรภาพของจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 อยู่ในรัฐกลันตัน โดยมีอังกฤษคอยให้การสนับสนุนอยู่ ตนกูมะไฮยิดดินเองก็ได้ส่งโทรเลขไปยังนายกรัฐมนตรีอังกฤษเช่นกัน เรียกร้องให้อังกฤษยับยั้งการให้การรับรองรัฐบาลชุดใหม่ของไทยจนกว่าจะมีการสอบสวนอย่างละเอียดในนโยบายฟาสซิสต์ที่มีต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเรียกร้องให้มีการสำรวจประชามติในพื้นที่ดังกล่าวด้วย (สุรินทร์ พิศสุวรรณ, 2525: 11)

นายแช่ม พรหมยงค์ ได้กล่าวถึงแผนการของตนกูมะไฮยิดดิน ที่มีต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ว่า “ตนกูมูฮ์ยิดดิน (มะไฮยิดดิน) ได้วางแผนแบ่งแยกดินแดนครั้งสำคัญเมื่อปี 2488-2489 ในครั้งนั้นเขากำหนดว่า ถ้าไทยต้องคืนดินแดนสี่จังหวัดในอินโดจีนให้แก่ฝรั่งเศส เขาก็จะดำเนินการแบ่งแยกดินแดนสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ทันที” (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529:46-47) ข้อความทำนองเดียวกันนี้ยังปรากฏในรายงานของผู้บัญชาการมณฑลภาค 5 ว่า ตนกูมะไฮยิดดินได้ชักชวนชาวมุสลิมภาคใต้เพื่อจัดตั้งสมาคมเค.เอ็ม.เอ็ม. ขึ้นเพื่อต้องการรวมจังหวัดสตูล ปัตตานี ยะลาและนราธิวาส เข้ากับรัฐกลันตัน โดยจะอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษอีกทีหนึ่ง ถ้าหากดำเนินการสำเร็จ ตนกูมะไฮยิดดินจะครองตำแหน่งสุลต่าน นายอดุลย์ ณ สายบุรีและตนกูปัตตารอ จะได้เป็นเจ้าเมือง ส่วนผู้ร่วมคิดคนอื่นๆ จะให้เป็นข้าราชการในตำแหน่งสำคัญๆ ลดหลั่นกันลงไปตามลำดับ รายงานดังกล่าวยังระบุด้วยว่า กิจการของสมาคมเค.เอ็ม.เอ็ม. ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยภายใต้ความเห็นอกเห็นใจจากเจ้าหน้าที่อังกฤษ (สจช. (2) สร.0201.38/6)

ความเคลื่อนไหวเพื่อต้องการแยกดินแดนออกจากการปกครองของไทย ยังได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากชาวมลายูในสหพันธรัฐมลายา โดยเฉพาะในรัฐกลันตัน เพราะขณะนั้นพวกชาตินิยมเชื้อสายมลายูทั้งในอาณานิคมของอังกฤษและฮอลันดากำลังเคลื่อนไหวเพื่อเอกราช และต้องการจะรวมประชาชาติมลายูทั้งมวลเข้าด้วยกัน (นันทวรรณ ภู่สว่าง, 2521: 13) โดยมีการรณรงค์นโยบายฝักใฝ่มลายูเกือบทั่วทุกรัฐในสหพันธรัฐมลายา ดังเช่นการกล่าวคำปราศรัยของดาโต๊ะออน บิน จาฟฟา (Dato Onn Bin Jaffa) มุขมนตรีแห่งรัฐยะโฮร์ เพื่อการปลุกระดมประชาชนให้เข้าร่วมโครงการก่อตั้งรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมลายา (Federation of Malaya Constitution) โดยมีอังกฤษคอยให้ความสะดวกและช่วยเหลืออย่างเต็มที่ เช่น ส่งกำลังตำรวจเข้าไปดูแลความเรียบร้อย ช่วยตัดถนนดินให้ใหม่เพื่อความสะดวกในการเดินทางไปฟังคำปราศรัย ตามรายงานของสายลับที่นายอำเภอเบตง จังหวัดยะลา ส่งเข้าไปสอดแนมฟังคำปราศรัยที่รัฐไทรบุรีพบว่า มีข้อความปลุกใจและกล่าวพาดพิงถึงรัฐบาลไทยด้วย มีชาวมุสลิมจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปร่วมฟังด้วยจำนวน 12 คน ทุกคนมีท่าทีเบิกบานและฮึกเหิมโดยทั่วกัน

อาจกล่าวได้ว่าความรู้สึกตื่นตัวในการรวมชาติมลายูภายใต้การสนับสนุนของอังกฤษ คงมีอิทธิพลซึมทราบเข้าสู่ความรู้สึกนึกคิดและได้รับการตอบสนองจากผู้นำศาสนาอิสลามและชาวมุสลิมเชื้อสายเจ้าเมืองเก่าของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ไม่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับปฏิกิริยาที่เปลี่ยนแปลงไปจากช่วงก่อนสงครามมหาเอเชียบูรพา เห็นได้จากรายงานของฝ่ายตำรวจว่า "... คนมลายูที่ได้รับการศึกษาและเป็นเทือกเถาพระยาเมืองมาแต่ก่อนอันมีจำนวนไม่กี่คน หลังจากเสร็จสงครามคราวนี้การพินอบพิเทาต่อคนไทย...ออกจะชาเย็นไปพร้อมกับมีท่าทีข้อนข้างมีหัวสูงขึ้น แต่พลเมืองนอกๆ อันไร้การศึกษานั้นก็ดูไม่ผิดไปจากนัยน์ตา...ที่ร้ายกว่านี้คือ จำพวกหะยี ผู้สอนศาสนา พยายามชักจูงไปในทางศาสนาซึ่งเป็นหนทางแยกพวกเข้ากับคนไทยไม่ได้ ศาสนานี้แหละเป็นการเมืองขั้นแรกของคนมลายู..." (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 50-53)

สอดคล้องกับหลักฐานของทางราชการ ที่ยืนยันถึงการเคลื่อนไหวของผู้นำศาสนาคนสำคัญในจังหวัดปัตตานี โดยเฉพาะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด[14] ซึ่งมีหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ เป็นประธานกรรมการ[15] นอกจากนั้นในรายงานยังมีชื่อของนายวัน มะโรหะบุตร อดีตนายด่าน

---

[14] กรรมการอิสลามประจำจังหวัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการสาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม พ.ศ.248 ซึ่งจะกล่าวเรื่องนี้ในหัวข้อต่อไป

[15] เป็นที่เชื่อกันว่าหะยีสุหลงได้มีการติดต่อกับอังกฤษ ในขณะเดียวกันก็น่าจะมีการติดต่อกับตนกูมะไฮยิดดินนับตั้งแต่ปี 2489 เป็นต้นมา (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 50)

ศุลกากรจังหวัดปัตตานีด้วย เอกสารของทางราชการระบุว่า ผู้นำเหล่านี้ถือโอกาสปลุกปั่นเกลี้ยกล่อมชาวมุสลิมให้กระด้างกระเดื่องกับรัฐบาลไทย แล้วให้หันไปร่วมมือกับอังกฤษ ดังปรากฏว่าเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ.2489 หะยีอับดุลมายิโมง อากิบ รองประธานกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานี ได้มาชักชวนนายอดุล บินสะอาด ล่ามศาลจังหวัดยะลา ให้ร่วมมือเพื่อได้ช่วยกันเกลี้ยกล่อมราษฎรให้เชื่อถืออังกฤษ แล้วจะมีผลตอบแทนให้ (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 49-50) เพื่อจะรวมตัวกันตั้งขึ้นเป็นสมาคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการต่อต้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยเมื่อมีเหตุการณ์ฉุกเฉินขึ้น เช่น การช่วยเหลืออังกฤษในการปราบปรามคนไทยหากกองทัพอังกฤษยกกำลังบุกเข้ามาในเขตไทย เป็นต้น โดยจะใช้อำเภอสายบุรีเป็นศูนย์การทำงานของสมาคม มีการประชุมชั้นหัวหน้าและตั้งคณะกรรมการชั้นรองๆ ลงไปตำบลละ 3 คน เพื่อช่วยชี้แจงแก่ราษฎรชาวมุสลิมว่า ถ้าหากจะต้องออกเสียงลงประชามติ ขอให้ออกเสียงว่าจะไปรวมกับรัฐกลันตัน ที่ประชุมอ้างว่าตนกูมะไฮยิดดินได้รับรองว่าจะช่วยเหลือในเรื่องนี้อย่างเต็มกำลัง นอกจากนั้นรายงานของทางราชการยังระบุด้วยว่า สุลต่านรัฐกลันตันได้มีส่วนรู้เห็นและเป็นผู้ให้แนวทางในเรื่องนี้ (สจช. (2) สร.0201.38/6)

นับได้ว่าการเคลื่อนไหวดังกล่าวถือเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีการรวมกลุ่มของชาวมุสลิมโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการแบ่งแยกดินแดนอย่างชัดเจน นอกจากนั้นการรวมกลุ่มในครั้งนี้ยังมีแนวโน้มของการใช้ความรุนแรงด้วย ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอในที่ประชุมของหะยีปาละ เจ๊ะเซ็ง ว่า “เวลานี้ประเทศไทยอยู่ในภาวะสงครามไปสักแค่ไหนนั้นพยากรณ์ไม่ถูก เราตระเตรียมอาวุธไว้ให้มากๆ เมื่อได้มาเราก็รวบรวมไว้ ถ้าประเทศไทยจะแพ้สงคราม เราก็รวบรวมพรรคพวกเข้ายึดและบังคับคนไทยที่นับถือศาสนาพุทธให้สิ้นไปแล้วก็ยกพรรคพวกที่มีกำลังมาก ถ้าประเทศไทยชนะสงครามคราวนี้พวกเราค่อยคิดกบฏทีหลัง...” ที่ประชุมทุกคนเห็นชอบด้วยและรับรองว่าจะทำงานให้สำเร็จ นอกจากนั้นการดำเนินงานของสมาคมยังมีแนวทางการก่อกวนความสงบและทำการปล้นสะดมในท้องที่อำเภอต่างๆ ด้วย (สจช. (2) สร. 0201.38/6)

ความพยายามเคลื่อนไหวของตนกูมะไฮยิดดินและผู้นำคนอื่นๆ ทำให้ประเทศพันธมิตรหันมาให้ความสนใจกับกรณีชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้มากขึ้น ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2487 รัฐบาลอังกฤษได้หยิบยกปัญหาดังกล่าวขึ้นมาพิจารณา ว่าดินแดนที่พูดภาษามลายูที่ติดต่อกับสหพันธรัฐมลายาทางตอนใต้ของไทย ควรกลับมารวมกับสหพันธรัฐมลายาหรือไม่ (สุรินทร์ พิศสุวรรณ, 2525: 9) แม้ไทยได้ประกาศยอมแพ้สงครามต่ออังกฤษอย่างเป็นทางการ

ในการลงนามความตกลงสมบูรณ์แบบแล้วก็ตาม อังกฤษก็ยังพยายามเข้ามาช่วยเหลือและสนับสนุนแกนนำในการเคลื่อนไหวแบ่งแยกดินแดนอีก จากหลักฐานของทางราชการระบุว่า ในระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงมิถุนายน ในขณะที่ทหารอังกฤษเข้ามาปลดอาวุธทหารญี่ปุ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อังกฤษพยายามสร้างสัมพันธ์อันดีกับผู้นำศาสนาอิสลามหลายคนและเกลี้ยกล่อมให้เป็นพวก อีกทั้งยังให้คำมั่นสัญญาต่างๆ เป็นต้นว่า จะสร้างมัสยิดให้ใหญ่โตเพื่อเป็นจุดศูนย์กลางของชนชาวอิสลามทั่วไป จะไม่เก็บภาษีอากร จะอภัยโทษให้แก่ผู้ที่มีความผิดตามกฎหมายไทย และสุดท้ายก็จะมอบเอกราชให้แก่รัฐมาลัยทั้งหมด (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 48-49) แต่แล้วผู้นำชาวมุสลิมก็ต้องประสบกับความผิดหวังเมื่อทราบว่าในการลงนามสนธิสัญญาสงบศึกระหว่างไทยกับมหาอำนาจสัมพันธมิตร ไม่มีข้อความพาดพิงถึงจังหวัดชายแดนภาคใต้เลย (นันทวรรณ ภู่สว่าง, 2521: 14)

เรื่องราวความเคลื่อนไหวของผู้นำมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้และความช่วยเหลือของอังกฤษดังกล่าว อยู่ภายใต้การรับรู้ของรัฐบาลพลเรือนมาโดยตลอด กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าน่าจะมีการเจรจาทางการทูตระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลอังกฤษ เพื่อเป็นการป้องกันเหตุเฉพาะหน้า ในเบื้องต้นกระทรวงมหาดไทยจึงแจ้งให้คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยทราบ[16] เพื่อดำเนินการทำความเข้าใจกับชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสั่งการให้จังหวัดติดตามความเคลื่อนไหวของชาวมุสลิม ตลอดจนการเข้าออกบริเวณชายแดน รวมทั้งแจ้งให้กรมตำรวจกวดขันและเอาใจใส่ในการสืบสวนราชการลับในด้านเขตแดนมลายูให้มากขึ้นด้วย (สจช. (2) สร. 0201.38/6)

ดังนั้นปัจจัยต่างๆ ทั้งความเป็นไปได้ที่อังกฤษจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับกรณีชาวมุสลิมในดินแดนของไทย ประกอบกับเริ่มมีการรวมกลุ่มของผู้นำมุสลิมเพื่อเคลื่อนไหวต่อต้านอำนาจรัฐเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังมีปัจจัยเสริมเร่งให้เกิดความไม่พอใจรัฐบาล คือปัญหาความตกต่ำทางเศรษฐกิจหลังสงคราม ค่าครองชีพถีบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ซึ่งส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการขาดแคลนข้าว มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการในท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องการปันส่วนข้าวซึ่งข้าราชการที่เกี่ยวข้องถูกกล่าวหาว่านำข้าวของทางราชการไปขายในตลาดมืด (นันทวรรณ ภู่สว่าง, 2521: 14) ปัญหารุมเร้าเหล่านี้ทำให้รัฐบาลชุดใหม่ต้องรีบเร่งหาหนทางแก้ไข

---

[16] คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยแต่งตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการสาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม พ.ศ.2488 ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

และกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อเป็นการดึงจิตใจของราษฎรชาวมุสลิมให้มีความภักดีต่อประเทศอีกครั้ง

การปรับเปลี่ยนนโยบาย : อุปถัมภ์และควบคุม

ทันทีที่เข้ามาบริหารประเทศในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ได้ออกคำสั่งยกเลิกนโยบายชาตินิยมหลายอย่างของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประเทศไทยในกรณีที่อาจต้องเป็นฝ่ายแพ้สงคราม อีกทั้งเพื่อเป็นการลดกระแสต่อต้านนโยบายชาตินิยมของคนไทยทั้งประเทศ (แถมสุข นุ่มนนท์, 2548: 107) โดยเฉพาะกระแสความคิดแบ่งแยกดินแดนในกลุ่มผู้นำมุสลิมที่เพิ่มความรุนแรงขึ้น รัฐบาลพลเรือนจึงมีนโยบายและมาตรการที่ออกมาบังคับใช้กับผู้นับถือศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้หลายประการ โดยเฉพาะในสมัยพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เพราะเป็นช่วงที่สถานการณ์มีความรุนแรงขึ้น หากพิจารณาภาพรวมนโยบายจะพบว่า รัฐบาลมีแนวคิดที่ต้องการให้ชาวมุสลิมเห็นว่ารัฐบาลอุปถัมภ์กิจการศาสนาและเข้าใจในวิถีชีวิตของชาวมุสลิม แต่อย่างไรก็ตามมาตรการเหล่านั้นก็ถือเป็นการควบคุมผู้นำมุสลิมไปในตัวด้วย ซึ่งการดำเนินนโยบายเพื่อการอุปถัมภ์และควบคุมชาวมุสลิมนั้น รัฐบาลได้ดำเนินโดยวิธีการต่อไปนี้

การออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการสาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม พุทธศักราช 2488 เป็นมาตรการทางกฎหมายที่รัฐบาลกำหนดขึ้น โดยคำนึงถึงประชาชนชาวไทยในบางท้องที่ซึ่งนับถือศาสนาอิสลาม สมควรที่จะได้รับการสงเคราะห์และคุ้มครองให้อิสลามิกชนเหล่านั้นได้ประกอบศาสนกิจตามศรัทธา สมกับที่เป็นประชาชนของประเทศไทยอันเป็นประเทศเอกราช[17] แต่เหตุผลหนึ่งที่สำคัญยิ่งกว่า น่าจะเป็นการที่รัฐบาลตระหนักถึงเหตุการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่กำลังคุกรุ่นขึ้นทุกวัน รัฐบาลจึงต้องหาทางแก้ปัญหาโดยการเอาใจผู้นำศาสนา ด้วยการมอบตำแหน่งและยกย่องให้เกียรติเพื่อเป็นการดึงความคิดให้กลับมาภักดีต่อประเทศอีกครั้ง พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสถาบันขึ้นหลายระดับ เพื่อทำหน้าที่เชื่อมประสานระหว่างประชาคมมุสลิมกับรัฐบาล อันได้แก่

---

[17] ศึกษารายละเอียดใน "พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการสาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม พุทธศักราช 2488" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 62 ตอนที่ 26 (8 พฤษภาคม 2488) หน้า 332-336.

1. การสืบต่อตำแหน่งจุฬาราชมนตรีซึ่งเป็นประมุขทางศาสนา มีหน้าที่ปฏิบัติราชการแทนพระองค์เกี่ยวแก่การที่จะทรงอุปถัมภ์ศาสนาอิสลาม

2. ให้อำนาจแก่กระทรวงศึกษาธิการในการจัดตั้งสถาบันการศึกษาที่เรียกว่า “อิสลามวิทยาลัยแห่งประเทศไทย” เพื่ออิสลามิกชนทั้งหลายจะได้ศึกษาและรับการอบรมในทางศาสนา นอกจากนั้นผู้สำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยนี้ มีสิทธิได้รับเลือกเพื่อรับพระราชทานเงินทุนส่งไปแสวงบุญ ณ นครเมกกะ ตามจำนวนที่จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ กำหนดขึ้นเป็นคราวๆ ไป

3. การแต่งตั้ง “คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย” มีหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแก่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการในกิจการที่เกี่ยวกับศาสนาอิสลาม คณะกรรมการทั้งหมดประกอบด้วย จุฬาราชมนตรีเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งเป็นอิสลามิกชนไม่ต่ำกว่า 5 นาย แต่งตั้งและถอดถอนโดยพระบรมราชโองการตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

4. การแต่งตั้ง “คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด” ในจังหวัดที่มีประชาชนผู้นับถือศาสนาอิสลามเป็นจำนวนมาก มีหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแก่คณะกรรมการจังหวัดในกิจการที่เกี่ยวกับศาสนาอิสลามในจังหวัดนั้นๆ คณะกรรมการทั้งหมดประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการซึ่งเป็นอิสลามิกชนจำนวนไม่ต่ำกว่า 5 นาย แต่งตั้งและถอดถอนโดยกระทรวงมหาดไทย

5. ให้อำนาจแก่คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการอิสลามประจำมัสยิดโดยให้โต๊ะอิหม่ามเป็นประธาน ระเบียบการแต่งตั้งถอดถอนและวิธีดำเนินการอันเกี่ยวแก่ศาสนกิจของสุเหร่า ให้คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำหนดด้วยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

สำหรับตำแหน่งจุฬาราชมนตรีรัฐบาลได้แต่งตั้งนายแช่ม พรหมยงค์ ขึ้นในวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ.2488 หน้าที่ประการแรกในทันทีคือ การเป็นตัวแทนของรัฐบาลเดินทางไปปรับความเข้าใจกับผู้นำศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคอยประสานเรื่องการเชิญคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดทั้ง 4 จังหวัด ให้เดินทางมากรุงเทพฯ เพื่อเฝ้าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นศาสนูปถัมภกแห่งศาสนาอิสลาม จะได้เป็นทางให้ผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามเห็นว่าได้ทรงพระมหากรุณาเอาใจใส่อยู่ (สจช. (2) สร.0201.78/7)

ต่อมาในวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2488 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้แต่งตั้งกรรมการอิสลามแห่งประเทศไทยจำนวน 15 คน[18] หลังจากนั้นในวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ.2488 กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาสและสตูล[19] ซึ่งถูกคัดเลือกโดยอิหม่ามของแต่ละจังหวัด บุคคลที่ถูกคัดเลือกมาถือเป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องนับถือจากอิสลามิกชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นประธานกรรมการอิสลามประจำจังหวัด ต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นประมุขของอิสลามิกชนโดยอัตโนมัติ เพราะมีอำนาจในการควบคุมอิหม่ามซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าประชาชนของทุกมัสยิด

เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นประธานกรรมการอิสลามประจำจังหวัด มักจะมีพื้นฐานมาจากการเป็นโต๊ะครู อิหม่าม และอดีตดะโต๊ะยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการนับถือมาก่อนแล้ว และหากคนๆ เดียวมีสถานภาพและบทบาทหลายอย่าง ย่อมมีอำนาจบารมีสูงเด่นเป็นพิเศษกว่าคนอื่น อย่างเช่น หะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ ซึ่งได้รับเลือกให้เป็นประธานกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานี ซึ่งเดิมมีสถานภาพและบทบาทเป็นโต๊ะครู อิหม่าม และกอฎีอยู่แล้ว (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 57) ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า หะยีสุหลงสามารถพัฒนาบทบาทของตนให้สูงขึ้น ด้วยการอาศัยนโยบายของรัฐจากการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ว่าได้ (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 21-22) แต่การเกิดผู้นำที่มีบารมีและอำนาจมาก ทั้งอำนาจทางสังคมและการเมืองในตัวคนๆ เดียวจากการผลักดันของรัฐนั้น ย่อมมีลักษณะเป็นดาบสองคม กล่าวคือ ในทางหนึ่งทำให้รัฐบาลทราบว่า ผู้นำคนใดที่มีอิทธิพลเหนือชาวมุสลิมในท้องถิ่นเพื่อจะได้ควบคุมผู้นั้นให้อยู่ในสายตา แต่ในอีกทางหนึ่งหากเกิดการขัดขืน นั่นก็หมายถึงการที่รัฐจะควบคุมผู้นำเหล่านี้ได้ยากขึ้นเช่นกัน

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้กำหนดให้การแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการทั้งหมดต้องขึ้นอยู่กับส่วนกลางเท่านั้น โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบ จึงเห็นได้ว่าการออก

---

[18] ศึกษารายชื่อกรรมการอิสลามแห่งประเทศไทยได้จาก “แต่งตั้งกรรมการอิสลามแห่งประเทศไทย” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 62 ตอนที่ 42 (27 กรกฎาคม 2488) หน้า 1165-1166.

[19] ศึกษารายชื่อกรรมการอิสลามประจำจังหวัดทั้งสี่จังหวัดได้จาก “แต่งตั้งกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานี” “แต่งตั้งกรรมการอิสลามประจำจังหวัดยะลา” “แต่งตั้งกรรมการอิสลามประจำจังหวัดสตูล” “แต่งตั้งกรรมการอิสลามประจำจังหวัดนราธิวาส” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 62 ตอนที่ 42 (30 กรกฎาคม 2488) หน้า 1182-1186.

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ นอกจากจะเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลอุปถัมภ์ประชาคมมุสลิมและศาสนาอิสลามแล้ว ในขณะเดียวกันก็ถือเป็นการควบคุมผู้นำศาสนาอีกทางหนึ่งด้วย จุดนี้จึงเป็นการขัดกับความรู้สึกของผู้นำมุสลิมส่วนใหญ่ที่เห็นว่า ผู้นำทางศาสนาต้องมีความเป็นอิสระเพื่อรักษาไว้ซึ่งความบริสุทธิ์และสิทธิเสรีภาพที่แท้จริง ดังนั้นสถาบันต่างๆ ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จึงขาดการยอมรับจากผู้นำมุสลิมในท้องถิ่น จนส่งผลให้การบริหารและประสานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนจึงไม่ค่อยมีประสิทธิภาพดังที่คาดหวังไว้ เช่น ตำแหน่งจุฬาราชมนตรีและกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กลับกลายเป็นสถาบันของส่วนกลาง หรือเรียกได้ว่าเป็นตัวแทนของรัฐบาลมากกว่าเป็นตัวแทนของชาวมุสลิมเพื่อติดต่อกับรัฐบาล (สุรินทร์ พิศสุวรรณ, 2525: 13)

แต่ในทางกลับกันหากพิจารณาถึงสถานการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนั้นแล้ว ถือได้ว่ารัฐบาลได้เสนอทางออกที่ค่อนข้างเหมาะสมและเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของชนกลุ่มน้อย อีกทั้งเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐบาลที่จะต้องให้ความอุปถัมภ์ผู้นับถือศาสนาอิสลามอย่างใกล้ชิดเพื่อความเป็นปึกแผ่นภายในประเทศ (ปิยนาถ บุนนาค, 2546: 117) ดังนั้นจึงถือได้ว่าแม้นโยบายนี้จะมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง แต่ก็ถือเป็นเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายโดยไม่เข้าใจความละเอียดสลับซับซ้อนของปัญหาอย่างในสมัยของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

การออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา สตูล พ.ศ.2489 กฎหมายลักษณะนี้เคยประกาศใช้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาแล้วในช่วง พ.ศ.2478 แต่ได้ถูกยกเลิกไปในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้กับชาวมุสลิมเป็นอย่างมาก จึงมีความต้องการให้รัฐบาลคืนสิทธิทางกฎหมายให้แก่พวกเขาตลอดมา ดังที่นายเจริญ สืบแสง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดปัตตานี ได้สะท้อนความต้องการของชาวมุสลิมในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2489 ว่า

> ...หลักการของชาวอิสลามที่นั่นนับถือคัมภีร์โกหร่าน (อัลกุรอาน) เป็นหลักสำคัญในการปฏิบัติตามพระคัมภีร์หรือลัทธิของตน การประกาศใช้ประมวลกฎหมายบรรพ 5 บรรพ 6 ว่าด้วยลักษณะผัวเมียและมรดก เป็นการตัดเสรีภาพในการนับถือศาสนาและปฏิบัติตามลัทธินี้... ทั้งนี้การบังคับนั้นยังคงมีอยู่ในชีวิตจิตใจของประชาชนที่ยังนับถือศาสนาและปฏิบัติตามลัทธินี้... (ชาวมุสลิม) ต้องการจะปลดเปลื้องการปกครองซึ่งเราได้ฉีกคัมภีร์ของ

> เขาด้วยการประกาศใช้กฎหมายประมวลแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 บรรพ 6... ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอถามด้วยความปรารถนาดีว่า รัฐบาลมีนโยบายการปกครอง 4 จังหวัดภาคใต้นี้ให้คลายความบีบคั้นและกลับคืนมาซึ่งความเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญต่อไปหรือไม่ประการใด ... (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2489: 186 อ้างถึง เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 59)

รัฐบาลพลเรือนได้พิจารณาเรื่องการคืนสิทธิทางกฎหมายให้แก่ชาวมุสลิมตลอดมาเช่นกัน จนกระทั่งถึงรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้[20] โดยกำหนดว่า ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งเกี่ยวด้วยเรื่องครอบครัวและมรดกอิสลามศาสนิกของศาลชั้นต้นในสี่จังหวัดดังกล่าว ซึ่งอิสลามศาสนิกเป็นทั้งโจทก์ จำเลย หรือเป็นผู้เสนอคำขอในคดีที่ไม่มีข้อพิพาท ให้ใช้กฎหมายอิสลามว่าด้วยครอบครัวและมรดกบังคับแทนบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการนั้น และในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นให้เป็นหน้าที่ของดะโต๊ะยุติธรรมหนึ่งนายนั่งพิจารณาพร้อมด้วยผู้พิพากษา[21] ถือได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เหมาะสมกลมกลืนกับขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวมุสลิมเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตามแม้รัฐบาลจะออกกฎหมายฉบับนี้ด้วยเจตนารมณ์ที่ดี แต่ชาวมุสลิม โดยเฉพาะในกลุ่มกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานีซึ่งมีหะยีสุหลงเป็นประธานกรรมการ ก็ยังมีทัศนะที่แตกต่างจนกลายเป็นประเด็นขัดแย้งกับรัฐบาลในเรื่องการตั้งศาลดะโต๊ะยุติธรรม โดยจะขอแยกศาลศาสนาออกจากศาลจังหวัด (สจช. (2) สร.0201.38/6) เพราะหะยีสุหลงไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐจะมากำหนดนโยบายควบคุมการทำงานของผู้นำทางศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาอรรถคดีทางศาสนานั้น ดะโต๊ะยุติธรรมทำหน้าที่เพียงแต่เป็นที่ปรึกษาให้แก่ผู้พิพากษาฝ่ายรัฐบาล การตัดสินวินิจฉัยอรรถคดีของดะโต๊ะยุติธรรมต้องได้รับการรับรองโดยผู้พิพากษาทุกครั้งไป ทำให้การตัดสินคดีศาสนาของดะโต๊ะยุติธรรมไม่เป็นอิสระแก่ตนเอง เป็นแต่เพียงส่วนหนึ่งของศาลจังหวัดเท่านั้น (สุรินทร์ พิศสุวรรณ, 2525: 17) หะยีสุหลงจึงต่อรองว่าจะยินยอมให้ตั้งดะโต๊ะยุติธรรมก็ต่อเมื่อ รัฐบาลยอมให้มีการตั้งศาลศาสนาแยกออกจากศาลจังหวัดเท่านั้น ดังนั้น

---

[20] ศึกษารายละเอียดใน “พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พ.ศ.2489” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63 ตอนที่ 77 (3 ธันวาคม 2489).

[21] ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้สมัครเข้ารับตำแหน่งดะโต๊ะยุติธรรมใน “ประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนอันดับ และการออกจากราชการของดะโต๊ะยุติธรรม ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2489” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63 ตอนที่ 82 (24 ธันวาคม 2489)

เมื่อเกิดความขัดแย้งกันในประเด็นดังกล่าวจึงทำให้การคัดเลือกและแต่งตั้งดะโต๊ะยุติธรรมต้องชะงักลงไปด้วย

แต่การต่อรองของหะยีสุหลงได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาลตลอดมา นายแช่ม พรหมยงค์ จุฬาราชมนตรี จึงหาทางแก้ปัญหาโดยเสนอให้ตั้งหะยีสุหลงเป็นดะโต๊ะยุติธรรมเสียอีกคนหนึ่ง เพื่อยุติความยุ่งยาก แต่หะยีสุหลงก็เกี่ยงขอให้มีการแยกศาลก่อน และให้เหตุผลว่าหากรับเป็นดะโต๊ะยุติธรรม อาจทำให้ราษฎรปัตตานีเข้าใจผิดและเสียชื่อเสียง เพราะเคยแสดงการขัดข้องต่างๆ มากมาย แต่หะยีสุหลงก็รับปากว่าจะไปประชุมกรรมการอิสลามประจำจังหวัดภายในสามวัน หากที่ประชุมไม่มีอะไรขัดข้องก็ยินดีจะเป็นดะโต๊ะยุติธรรมให้ (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529:83-84) จากเหตุการณ์นี้จึงทำให้ทราบว่าแท้จริงแล้ว หะยีสุหลงก็มีความต้องการจะดำรงตำแหน่งดะโต๊ะยุติธรรมเช่นกัน แต่เมื่อขัดกับหลักศาสนาและมติของผู้นำมุสลิมรวมทั้งราษฎรส่วนใหญ่ หะยีสุหลงจึงต้องยึดหลักการของศาสนาและความต้องการของราษฎร เพื่อรักษาเกียรติภูมิของตนเองมากกว่าจะสนองตอบต่อทางราชการ

ในขณะที่ศาลจังหวัดนราธิวาส ยะลาและสตูล สามารถคัดเลือกตัวดะโต๊ะยุติธรรมได้แล้ว[22] เหลือเพียงแต่ศาลจังหวัดปัตตานีเท่านั้น แต่ในที่สุดรัฐบาลก็ตัดปัญหาด้วยการเชิญโต๊ะอิหม่ามให้มาเลือกดะโต๊ะยุติธรรมเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2490 รัฐบาลจึงสามารถตั้งดะโต๊ะยุติธรรมประจำศาลจังหวัดปัตตานีคนแรกได้สำเร็จ ถัดมาในเดือนมีนาคม พ.ศ.2491 ถึงได้มีการเลือกดะโต๊ะยุติธรรมคนที่สอง (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 90)

หากนับเวลาย้อนกลับไปจะพบว่า รัฐบาลต้องใช้เวลานานถึงหนึ่งปีกว่าในการดำเนินนโยบายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตั้งแต่ประกาศใช้ในวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2489 จนสำเร็จลุล่วง โดยเฉพาะขั้นตอนการสรรหาดะโต๊ะยุติธรรมประจำศาลชั้นต้นของทั้งสี่จังหวัด เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้นำมุสลิมเท่าที่ควร นอกจากการคัดค้านของหะยีสุหลงที่จังหวัดปัตตานีแล้ว ในจังหวัดสตูลก็มีความวุ่นวายในการคัดเลือกดะโต๊ะยุติธรรมเช่นเดียวกัน โดยมีนายเจ๊ะอับดุลลาห์ หลังปูเต๊ะ เป็นแกนนำในการคัดค้าน เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้เป็นแกนนำคัดค้านในกรณีนี้ล้วนเคยมีตำแหน่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมมาแล้วทั้งสิ้น ทั้งหะยีสุหลง

---

[22] ศึกษารายชื่อผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นดะโต๊ะยุติธรรมประจำศาลจังหวัดนราธิวาส ยะลาและสตูล ใน “ประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่องแต่งตั้งดะโต๊ะยุติธรรม” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 64 ตอนที่ 36 (12 สิงหาคม 2490) หน้า 2095.

และอับดุลมายิโมง อากิบ ประธานและรองประธานกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานี ก็เคยดำรงตำแหน่งเป็นกอฎีมาก่อนทั้งคู่ ส่วนนายเจ๊ะอับดุลลาห์ หลังปูเต๊ะ ในอดีตก็เคยดำรงตำแหน่งดะโต๊ะยุติธรรมประจำศาลจังหวัดสตูลมาก่อนเช่นกัน

แม้จะถือได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีความเหมาะสมกลมกลืนกับวิถีชีวิตของชาวมุสลิม แต่กลับมีปัญหาในขั้นตอนของการดำเนินการ และกลับถูกผู้นำทางศาสนาส่วนใหญ่มองไปว่ารัฐบาลก้าวก่ายขอบเขตของฝ่ายศาสนา จนทำให้มีการคัดค้านนโยบายของรัฐบาลอย่างหนัก การต่อต้านครั้งนี้ส่งผลให้หะยีสุหลงกำหนดข้อเรียกร้อง 7 ข้อ ต่อรัฐบาล และหนึ่งในนั้นก็มีประเด็นเกี่ยวกับการขอแยกศาลอิสลามออกจากศาลจังหวัดและให้ดะโต๊ะยุติธรรมมีเสถียรภาพในการพิจารณาชี้ขาดด้วย

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอดส่องภาวะการณ์ 4 จังหวัดภาคใต้ ตั้งแต่ช่วงสงครามมหาเอเชียบูรพาจนกระทั่งสิ้นสุดสงคราม ราษฎรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องประสบกับความยากแค้นในการครองชีพ เนื่องจากสินค้าอุปโภค บริโภคมีราคาสูงขึ้นเป็นลำดับ แต่ในทางกลับกันสินค้าที่ราษฎรผลิตขึ้นโดยเฉพาะยางพารากลับมีราคาตกต่ำและไม่มีการซื้อขาย ซ้ำร้ายด้วยปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการก็เริ่มเสื่อมทรามลง ทั้งการคอรัปชั่น ทั้งการกระทำที่เกินกว่าเหตุของข้าราชการ (สจช. (2) สร.0201.38/6) และการที่ข้าราชการจำนวนมากไม่มีความรู้ภาษามลายูและขนบธรรมเนียมประเพณีของคนในท้องถิ่นทำให้เกิดความไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการจึงมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเห็นใจราษฎรตามสมควร

ทางราชการได้รับการร้องทุกข์กล่าวโทษข้าราชการเกี่ยวกับปัญหาเหล่านี้จากราษฎรอยู่เนืองๆ รัฐบาลเกรงว่าปัญหานี้อาจเป็นชนวนเหตุที่สร้างความไม่พอใจให้กับชาวมุสลิมจนกลายเป็นปัญหาลุกลามใหญ่โตได้ เพื่อการตัดไฟแต่ต้นลมรัฐบาลจึงเห็นสมควรให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอดส่องภาวะการณ์ 4 จังหวัดภาคใต้ขึ้นเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2490 โดยมีข้าหลวงตรวจการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางคอยประสานงานในการรับฟังปัญหาจากราษฎรแล้วรายงานมายังรัฐบาลโดยตรง คณะกรรมการนี้ได้เริ่มปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ 3-23 เมษายน พ.ศ.2490

เมื่อผู้นำมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ทราบข่าว จึงได้ร่วมประชุมกันเพื่อกำหนดข้อเรียกร้องเกี่ยวกับศาสนาและสิทธิต่างๆ ของชาวมุสลิม ที่ประชุมของผู้นำมุสลิมในจังหวัด

ปัตตานีมีมติยื่นข้อเรียกร้อง 7 ข้อ ต่อคณะกรรมการสอดส่องภาวะการณ์ 4 จังหวัดภาคใต้ ดังนี้ (สจช. (2) สร.0201.38/6)

1. ขอให้มีการปกครองใน 4 จังหวัด ปัตตานี สตูล ยะลา และนราธิวาส โดยมีผู้ดำรงตำแหน่งอย่างสูง ให้มีอำนาจในการศาสนาอิสลามและมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการใน 4 จังหวัดโดยสมบูรณ์ และให้ออกโดยเหตุประการต่างๆ ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสูงต้องเป็นมุสลิมใน 4 จังหวัด และเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากปวงมุสลิมภาคนี้ โดยจะให้มีกำหนดเวลาดำรงตำแหน่งตามทางราชการก็ได้

2. ข้าราชการแต่ละแผนกใน 4 จังหวัด ให้มีมลายูร้อยละ 80 ประกอบอยู่ด้วย

3. การใช้หนังสือในราชการให้ใช้ภาษามลายูและใช้ควบกับภาษาไทยด้วย เช่น แบบฟอร์มหรือใบเสร็จต่างๆ จะต้องให้มีภาษามลายูใช้ด้วย

4. การศึกษาโรงเรียนชั้นประถมให้มีการศึกษาภาษามลายูตลอดประถมบริบูรณ์

5. ขอให้มีศาลรับพิจารณาตามกฎหมายอิสลามแยกออกจากศาลจังหวัดที่มีอยู่แล้ว มีโต๊ะกาลีตามสมควร และมีเสรีภาพในการพิพากษาชี้ขาดความโดยจะฟังเสียงผู้ใดไม่ได้ นอกจากผิดหลักกฎหมาย

6. ผลประโยชน์รายได้ต่างๆ จะต้องใช้จ่ายในภาค 4 จังหวัดนี้ โดยไม่แบ่งจ่ายให้แก่ที่อื่นเลย

7. ให้คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดนี้ มีเอกสิทธิ์ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติการศาสนาอิสลามโดยเห็นชอบของผู้มีอำนาจสูง (ตามข้อ1)

ส่วนข้อเรียกร้องของผู้นำมุสลิมในจังหวัดยะลาและนราธิวาส ก็มีสาระสำคัญทำนองเดียวกัน มีเพียงบางประเด็นที่เพิ่มเติมเข้ามา เช่น ให้กำหนดวันศุกร์เป็นวันหยุดราชการ จัดให้มีรายการวิทยุกระจายเสียงเป็นภาษามลายู ให้ทางราชการโฆษณาตักเตือนมิให้ประชาชนเรียกชาวมุสลิมว่า “แขก” จัดให้มีหอพักนักเรียนมุสลิมในกรุงเทพฯ เป็นต้น ส่วนที่จังหวัดสตูลนั้น ผู้นำ

มุสลิมมิได้ทราบล่วงหน้าถึงการมาปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ จึงไม่ได้นัดประชุมเพื่อกำหนดคำขอใดๆ

เมื่อพิจารณาข้อเรียกร้องดังกล่าวอาจทำให้เข้าใจไปว่าเป็นการขอแบ่งแยกการปกครอง แต่คณะกรรมการสอดส่องภาวะการณ์ 4 จังหวัดภาคใต้ได้รับการยืนยันจากผู้นำมุสลิมว่า มิได้มีเจตนารมณ์ไปในการแบ่งแยก หากแต่เห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง เพื่อสอดคล้องกับทางศาสนาอิสลามเท่านั้น คณะกรรมการชุดนี้จึงได้ชี้แจงทำความเข้าใจต่อผู้นำมุสลิมแต่ละจังหวัดว่ารัฐบาลรับทราบปัญหาและมิได้นิ่งเฉย ได้พยายามจัดการแก้ไขตลอดมา แต่ที่ยังไม่สามารถจัดทำให้สำเร็จภายในเร็ววันก็เนื่องจาก ในขณะนี้รัฐบาลมีภารกิจที่สำคัญในเรื่องอื่นๆ อีกมาก อีกทั้งภาวะทางการเงินของประเทศกำลังย่ำแย่ ต่อไปเมื่อสถานการณ์กลับสภาพเป็นปกติเช่นก่อนสงครามแล้ว รัฐบาลก็คงจะจัดการปกครองให้เป็นประโยชน์แก่พี่น้องมุสลิมได้ไม่น้อยกว่าชาวไทยในส่วนอื่นๆ ของประเทศ ส่วนข้อเรียกร้องที่ยื่นเสนอมานั้น คณะกรรมการนี้ไม่รับปากว่าจะจัดการทำให้ได้เพียงใด เพราะทุกข้อเกี่ยวข้องกันอยู่กับกฎหมาย หลักการปกครองและระเบียบปฏิบัติฉะนั้นจึงขึ้นอยู่กับการพิจารณาของรัฐบาล แต่ในเบื้องต้นคณะกรรมการสอดส่องภาวะการณ์ 4 จังหวัดภาคใต้ได้ชี้แจงข้อเรียกร้องแต่ละข้อว่าข้อใดสมควรหรือไม่ ประการใด ข้อเรียกร้องที่ทำให้เข้าใจว่าเป็นการแบ่งแยก เช่นข้อเรียกร้องข้อแรกและข้อที่หก คณะกรรมการนี้ก็ไม่สามารถช่วยสนับสนุนได้

พร้อมกันนี้คณะกรรมการสอดส่องภาวะการณ์ 4 จังหวัดภาคใต้ก็ได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงนโยบายของรัฐบาล ทั้งด้านการปกครอง ด้านวัฒนธรรมและศาสนา ด้านการศาล และด้านโฆษณาการ ซึ่งเป็นข้อเสนอที่เน้นการปรับปรุงเจ้าหน้าที่เพื่อให้สามารถเข้าถึงประชาชนได้ และการอะลุ่มอล่วยในเรื่องวัฒนธรรมและส่งเสริมกิจการด้านศาสนา เพื่อมิให้กระทบต่อจิตใจของชาวมุสลิมและยังเป็นการส่งเสริมความเข้าใจดีต่อรัฐบาลด้วย ถือได้ว่าข้อเสนอนี้เข้าใจและยอมรับในวิถีชีวิตของชาวมุสลิมและยังเป็นการสะท้อนถึงปัญหาที่สั่งสมมานานอีกด้วย นอกจากนี้คณะกรรมการได้เสนอให้รัฐบาลพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกชุดหนึ่ง เพื่อเข้ามาสอบสวนข้อร้องเรียนต่างๆ ของชาวมุสลิม อันเกิดจากข้อพิพาทกับข้าราชการในท้องถิ่น ที่ได้ยื่นเป็นลายลักษณ์อักษรและการบอกเล่าด้วยวาจาต่อคณะกรรมการสอดส่องภาวะการณ์ 4 จังหวัดภาคใต้เป็นจำนวนมาก แต่คณะกรรมการชุดนี้มีข้อจำกัดในหน้าที่เพียงเข้ามารับฟังปัญหาแล้วเสนอให้ทางราชการรับทราบเท่านั้น จึงไม่สามารถแก้ปัญหาใดๆ ได้ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบข้อเสนอแนะ

ของคณะกรรมการสอดส่องภาวะการณ์ 4 จังหวัดภาคใต้ และได้แจ้งมติให้กระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยด่วน (สจช. (2) สร.0201.38/6)

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนร้องทุกข์ชาวไทยมุสลิม 4 จังหวัดภาคใต้ คณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้นเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ.2490 ตามข้อเสนอของคณะกรรมการสอดส่องภาวะการณ์ 4 จังหวัดภาคใต้ ประกอบด้วยผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่มีข้าราชการในสังกัดถูกฟ้องร้องกล่าวหา (สจช. (2) สร.0201.38/9) ดังนั้นคำร้องทุกข์ของชาวมุสลิมที่ได้ยื่นต่อคณะกรรมการสอดส่องภาวการณ์ 4 จังหวัดภาคใต้รวมทั้งหมด 20 เรื่อง จึงถูกโอนมาอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการชุดนี้ ข้าราชการที่ถูกกล่าวหามีทั้งปลัดอำเภอ ตำรวจ พนักงานสวนยาง พนักงานที่ดิน และเจ้าหน้าที่ศุลกากร

การสืบสวนคำฟ้องร้องดำเนินไปจนถึงปลายปี พ.ศ.2490 แต่คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาไปได้เพียง 12 เรื่องเท่านั้น ผลการสืบสวนที่ผ่านมาทั้งหมดไม่อาจเอาผิดต่อผู้ถูกฟ้องร้องได้เลยแม้แต่รายเดียว ด้วยเหตุผลว่าไม่มีหลักฐานและพยานปรากฏชัด หรือในบางกรณีคณะกรรมการก็สั่งให้ระงับเรื่องราวร้องทุกข์นั้นเสีย เนื่องจากผู้ยื่นเรื่องร้องทุกข์มิได้เป็นผู้เสียหายเอง ดังเช่นกรณีของนายสมรรถ เอี่ยมวิโรจน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนราธิวาส ยื่นเรื่องร้องทุกข์แทนชาวบ้าน คณะกรรมการอ้างเหตุแห่งการระงับว่า นายสมรรถไม่เห็นเหตุการณ์ด้วยตนเอง เป็นการกล่าวหาลอยๆ เป็นความรวมๆ ไม่แจ้งชัดในกรณีใด อย่างไร ใครเป็นผู้เสียหายหรือกระทำผิด เป็นแต่ฟังเขากล่าวมาเท่านั้น (สจช. สร.0201.25/1,106) ส่วนคำร้องทุกข์อีก 8 เรื่องก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่าคณะกรรมการได้สืบสวนคืบหน้าไปได้เพียงใด จึงกล่าวได้ว่าการทำงานของคณะกรรมการสอบสวนร้องทุกข์ชาวไทยมุสลิม 4 จังหวัดภาคใต้ไม่บรรลุผลตามจุดประสงค์ของการแต่งตั้ง สิ่งที่ชาวมุสลิมได้รับก็เพียงแต่เห็นว่ารัฐบาลพยายามทำเพื่อเป็นการปลอบขวัญเท่านั้น (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529:78)

การออกพระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ.2490 เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ประกาศใช้ในสมัยรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ สาระสำคัญอยู่ที่การกำหนดรายละเอียดในการบริหารจัดการเรื่องทรัพย์สินของมัสยิด เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการจัดการดูแลรักษาทำนุบำรุง และป้องกันกรณีพิพาทเรื่องทรัพย์สินของมัสยิด และยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อการคุ้มครองการประกอบศาสนกิจของบรรดาผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีผลบังคับใช้กับท้องถิ่นที่มีชาวมุสลิมเป็นจำนวนมากและมีการก่อตั้งมัสยิดขึ้น ณ ที่นั้น (สงคราม ชื่นภิบาล,

2518: 101) พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการมัสยิดจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการสาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม พ.ศ.2488 โดยคณะกรรมการมัสยิดจะมีหน้าที่ในการจัดการทั่วไปในกิจการและทรัพย์สินของมัสยิด โดยให้อำนาจแก่คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอน[23]

เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ทั่วประเทศและไม่ได้มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาคมมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้มากนัก เป็นแต่เพียงการกำหนดสาระปลีกย่อยในการบริหารจัดการเกี่ยวกับมัสยิดเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่โดยทางอ้อมแล้วเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลให้สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาและปฏิบัติศาสนกิจโดยเสรีแก่ชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สงคราม ชื่นภิบาล, 2518: 103) และที่สำคัญพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้ทำให้ผู้นำมุสลิมมีความรู้สึกว่าถูกลิดรอนอำนาจเหมือนกับการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลาและสตูล พ.ศ.2489 แต่กลับเป็นการรับรองฐานะของผู้นำประจำมัสยิดอย่างอิหม่าม คอเต็บ บิหลั่น เสียมากกว่า ดังนั้นจึงไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกต่อต้านหรือคัดค้านจากผู้นำมุสลิมแต่อย่างใด

อาจพิจารณาได้ว่านโยบายเกี่ยวกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลพลเรือนเป็นนโยบายในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อหาทางบ่ายเบี่ยงความสนใจของชาวมุสลิมจากข้อเรียกร้อง 7 ข้อ ของหะยีสุหลง และข้อเรียกร้องของจังหวัดยะลาและนราธิวาส ซึ่งอาจเป็นชนวนไปสู่การแบ่งแยกดินแดนได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ถือเป็นความพยายามหาทางแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ด้วยการอุปถัมภ์ศาสนาให้เสรีภาพในการปฏิบัติศาสนกิจและการดำเนินชีวิต คืนสิทธิทางกฎหมาย และยกย่องให้เกียรติผู้นำมุสลิมให้มีบทบาททางการเมืองร่วมกัน เพื่อที่รัฐจะสามารถควบคุมการเคลื่อนไหวใดๆ ของผู้นำมุสลิมได้

ส่วนข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสอดส่องภาวะการณ์ 4 จังหวัดภาคใต้นั้น หากรัฐบาลสามารถนำมาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ก็จะถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีของการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่การดำเนินงานของกระทรวงต่างๆ ก็เป็นไปด้วยความล่าช้า ดังปรากฏว่าในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ.2490 กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือเตือนขอทราบผลการพิจารณาดำเนินการตาม

---

[23] ศึกษารายละเอียดใน “พระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ.2490” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 64 ตอนที่ 41 (2 กันยายน 2490)

รายงานของคณะกรรมการสอดส่องภาวะการณ์ 4 จังหวัดภาคใต้ไปยังกระทรวงต่างๆ “เพราะเวลาล่วงเลยมานานแล้ว” (สจช. (2) สร.0201.38/10)

แต่ในที่สุดการดำเนินการต่างๆ ก็ต้องหยุดชะงักไป เมื่อเกิดการรัฐประหารใน พ.ศ.2490 แม้จะมีการฟื้นฟูนโยบายดังกล่าวขึ้นอีกครั้งในสมัยรัฐบาลใหม่นำโดยนายควง อภัยวงศ์ แต่ก็ยังไม่มีผลในทางปฏิบัติต่อชาวมุสลิมมากนัก เพราะรัฐบาลชุดใหม่มีนโยบายเกี่ยวกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เปลี่ยนไป หลวงสินาดโยธารักษ์ (พลโทชิด มั่นศิลป์สินาดโยธารักษ์) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายให้เข้ามาดูแลปัญหานี้ มีนโยบายที่จะกำจัด “ตัวการที่คิดแบ่งแยกดินแดน” และจะต้องนำ “มาตรการขั้นเด็ดขาดรุนแรงและฉับพลันมาใช้แก้ปัญหาสี่จังหวัดภาคใต้เพื่อให้คนเกิดความสะดุ้งกลัว” (พระยารัตนภักดี, 2515: 4 อ้างใน เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 101-103)

ทั้งนี้เพราะในช่วงปลายปี พ.ศ.2490 สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีทีท่ารุนแรงขึ้น โดยเฉพาะความเคลื่อนไหวเพื่อสร้างพลังทางการเมืองของหะยีสุหลงถึงขั้นก่อตั้งกลุ่มและออกระเบียบข้อบังคับของกลุ่มด้วย[24] มีการปราศรัยโจมตีรัฐบาลไทย และยังพูดปลุกใจในทำนองว่าจะเชิญตนกูมะไฮยิดดินมาเป็นหัวหน้าของจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงกล่าวได้ว่าข้อเรียกร้องข้อแรกของหะยีสุหลงที่กล่าวว่า ต้องการให้มีชาวมุสลิมผู้หนึ่งมาเป็นผู้ปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นอาจเป็นตำแหน่งที่สงวนไว้สำหรับตนกูมะไฮยิดดินโดยเฉพาะ นอกจากนั้นหะยีสุหลงยังเคลื่อนไหวเพื่อกดดันรัฐบาลไทยโดยการเชิญสื่อต่างประเทศเข้ามาทำข่าวในจังหวัดปัตตานี เพื่อให้โลกภายนอกได้รับรู้ถึงความยากลำบากของชาวมุสลิม พร้อมกันนั้นหะยีสุหลงได้เขียนบทความถึงบรรณาธิการหนังสือพิมพ์อูตุซัน มลายู (Utusan Melayu) ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ภาษามลายูในสหพันธรัฐมลายาในทำนองความกดขี่ที่ชาวปัตตานีได้รับจากรัฐบาลไทย (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 99) จึงเรียกได้ว่า กลุ่มของหะยีสุหลงได้กลายเป็นกลุ่มต่อต้านอำนาจรัฐอย่างเต็มรูปแบบไปแล้ว

เรียกได้ว่าในช่วงปลายปี พ.ศ.2490 พื้นที่นี้ได้กลายเป็นดินแดนมิคสัญญี เนื่องจากเกิดเหตุความไม่สงบอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน เช่น เกิดเหตุปล้นขึ้นบ่อยครั้ง ในช่วงเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน เกิดเหตุราว 200 ราย บางรายถูกปล้นและเผาบ้าน มีการเผาโรงเรียน มีการนำใบปลิวปิดไว้ตามที่ต่างๆ ซึ่งมีข้อความชักชวนให้ชาวมุสลิมตื่นตัวทางการเมือง และยังมีข่าวก่อกวนประสาทอยู่เนืองๆ เช่น จะมีกองโจรเข้าปล้นตลาดบ้าง จะเผาที่ว่าการอำเภอบ้าง

---

[24] ศึกษารายละเอียดข้อบังคับของกลุ่มได้ใน สจช. สร.0201.15/40

(เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 95) เหตุการณ์เหล่านี้ทำให้ทางราชการเพ่งเล็งหะยีสุหลงมากขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นความจำเป็นจะต้องใช้มาตรการขั้นเด็ดขาดเข้าจัดการปัญหา

ในช่วงเวลาเดียวกัน รัฐบาลได้มอบหมายให้นายบรรจง ศรีจรูญ สมาชิกพฤฒิสภา ซึ่งเป็นชาวมุสลิมกรุงเทพฯ เดินทางไปเชื้อเชิญตนกูมะไฮยิดดินมาร่วมปรึกษาเพื่อหาทางแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อหะยีสุหลงทราบข่าวและได้รับคำยืนยันจากตนกูมะไฮยิดดินแล้ว ทำให้หะยีสุหลงคิดทำหนังสือฉันทานุมัติที่มีลายเซ็นและลายนิ้วมือของชาวมุสลิมปัตตานี เพื่อที่จะมอบให้ตนกูมะไฮยิดดินเป็นตัวแทนเจรจากับรัฐบาลเกี่ยวกับข้อเรียกร้อง 7 ข้อ แต่เมื่อหนังสือฉันทานุมัติได้ตกไปอยู่ในมือของพระยารัตนภักดี ซึ่งเป็นข้าหลวงประจำจังหวัดปัตตานี จึงได้รายงานต่อหลวงสินาดโยธารักษ์ว่า ตัวการก่อหวอดแบ่งแยกดินแดนคือหะยีสุหลง มีหลักฐานและพยานพร้อมที่จะให้ดำเนินการจับกุม ถ้าจะให้จับกุมก็ขอคำรับรอง ปรากฏว่าหลวงสินาดโยธารักษ์อนุมัติให้จับกุมดำเนินคดี เพราะมีความเชื่อว่าจะระงับยับยั้งความลุกลามที่จะเกิดแก่แผ่นดินได้ หะยีสุหลงจึงถูกจับกุมในเย็นวันที่ 16 มกราคม พ.ศ.2491 ที่บ้านพักในตำบลอาเนาะรู อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี พร้อมกับหลักฐานเป็นเครื่องพิมพ์ดีดภาษามลายู 1 เครื่อง ซึ่งมีเอกสารหนังสือฉันทานุมัติพิมพ์คาเครื่องอยู่ พรรคพวกของหะยีสุหลงก็ถูกจับกุมในเวลาต่อมา (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529:108-109) ดังนั้นกลุ่มของหะยีสุหลงที่ทางราชการกล่าวหาว่าเป็นขบวนการที่จะทำให้เกิดความไม่สงบในประเทศจึงได้สลายตัวไปตั้งแต่บัดนั้น[25]

---

[25] หะยีสุหลงและพวก ประกอบด้วย นายแวสะแม มูหะมัด, นายหะยีแวอุเซ็ง แวเด็ง, นายแวมะมิง ซิเด็ง ถูกจับดำเนินคดีในข้อหา “ตระเตรียมและสมคบกันคิดจะเปลี่ยนแปลงราชประเพณีการปกครอง และเพื่อให้เอกราชของรัฐเสื่อมเสียไป และเพื่อให้เกิดเหตุร้ายแก่ประเทศจากภายนอก” อัยการจังหวัดปัตตานียื่นฟ้องเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2491 แต่ทางราชการต้องโอนคดีไปพิจารณาที่ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช เพื่อให้ห่างไกลจากความรู้สึกของชาวมุสลิมจังหวัดชายแดนภาคใต้ คดีนี้ต้องใช้เวลาในการพิจารณาเกือบสามปี โดยผ่านกระบวนการยุติธรรมครบทุกชั้นศาล ในที่สุดหะยีสุหลงถูกศาลฎีกาพิพากษาจำคุกยืนตามศาลอุทธรณ์คือ จำคุก 7 ปี แต่เนื่องจากคำให้การของจำเลยมีประโยชน์ต่อการพิจารณาคดี ศาลจึงลดโทษให้เหลือ 1 ใน 3 จึงรับโทษจริง 4 ปี 8 เดือน ส่วนจำเลยอื่นให้ยืนตามคำพิพากษาศาลชั้นต้นคือ จำคุก 3 ปี แต่หะยีสุหลงได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำบางขวางในวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ.2495 ก่อนกำหนด 2 เดือน 25 วัน ด้วยการผลักดันของพลเรือโทหลวงสุนาวินวิวัฒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร โดยหวังว่าจะผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 120-147)

นโยบายสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ.ศ.2491-2500

ในขณะที่รัฐบาลพลเรือนยังแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่บรรลุผล ในวันที่ 7 เมษายน พ.ศ.2491 คณะนายทหารนำโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้บังคับให้นายควง อภัยวงศ์ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แล้วสถาปนาตนเองขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2549: 458) ซึ่งเป็นเวลาภายหลังการจับกุมกลุ่มหะยีสุหลงได้ไม่นาน ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงถูกพิจารณาต่อในสมัยนี้ จอมพล ป. พิบูลสงครามเองก็ได้ให้ความสำคัญกับปัญหานี้ไม่น้อย แต่จากประสบการณ์ขั้นล้มเหลวจากการบังคับใช้นโยบายกลืนกลายชาวมุสลิมในสมัยแรกของการเป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงที่ 2 มีนโยบายที่ผ่อนปรนและไม่ใช้เงื่อนไขทางวัฒนธรรมที่แตกต่างมาจัดการปัญหา แต่จะเน้นการผสมกลมกลืน (Integration) เสียมากกว่า

ส่วนความเคลื่อนไหวในการต่อต้านอำนาจรัฐก็มีลักษณะที่เปลี่ยนไปเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การใช้มาตรการแข็งกร้าวในการจับกุมกลุ่มหะยีสุหลงเป็นที่เกรงกลัวต่อชาวมุสลิม ทำให้การเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างเปิดเผยของผู้นำมุสลิมต้องยุติลงเพียงแค่นั้น ดังนั้นการเคลื่อนไหวภายในประเทศเพื่อการต่อต้านอำนาจรัฐต่อจากนี้ไปจึงอยู่ในลักษณะ “นอกกรอบ” ซึ่งจะเป็นการบีบให้รัฐต้องใช้วิธีการรุนแรงในการปราบปราม ส่วนการเคลื่อนไหวภายนอกประเทศที่สำคัญคือ เริ่มมีการก่อกำเนิดขบวนการใต้ดินที่มีจุดมุ่งหมายชัดเจนในการเผยแพร่แนวคิดในการจัดตั้งรัฐมลายูอิสลามปัตตานีในเวทีระหว่างประเทศ

การเคลื่อนไหวเพื่อเอกราชของจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อรัฐบาลสามารถควบคุมแกนนำในการเคลื่อนไหวภายในประเทศได้ ผลพวงที่ตามมาจึงเท่ากับเป็นการผลักดันให้ความเคลื่อนไหวภายนอกประเทศมีบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้หลายพันคนอพยพไปอยู่รัฐกลันตัน ปลิศ ไทรบุรีและปีนัง ภายหลังจากที่ทางราชการได้จับกุมกลุ่มหะยีสุหลง (สจช. (2) สร.0201.38/10) โดยบุคคลกลุ่มนี้ได้กลายเป็นฐานสนับสนุนให้กับตนกูมะไฮยิดดินและนายอดุลย์ ณ สายบุรี อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนราธิวาส ซึ่งทำการเคลื่อนไหวภายนอกประเทศตลอดมา ผู้นำทั้งสองเห็นว่า เมื่อวิธีการเจรจาหรือการยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลไทยไม่ได้ผล จึงจำเป็นต้องทำให้ปัญหาปัตตานีเป็นที่รับรู้ของนานาชาติ เพื่อหวังให้ต่างชาติเข้ามาแทรกแซง โดยมีเป้าหมายให้องค์การสหประชาชาติเข้ามา

จัดการลงประชามติในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อหยั่งความต้องการของประชาชนว่าอยากอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลไทยหรือไม่

ดังนั้นเพื่อการเผยแพร่แนวคิดในการจัดตั้งรัฐมลายูอิสลามปัตตานีในเวทีระหว่างประเทศ กลุ่มการเคลื่อนไหวภายนอกประเทศจึงได้ก่อตั้ง “สมาคมชมรมมลายูแห่งมหาปัตตานี” (Gabogan Melaya Pattani Raya : The Union of Patani) หรือสมาคมกัมปาร์ (GAMPAR) ขึ้นที่รัฐกลันตัน เมื่อปลายเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2491 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมพี่น้องมลายูแห่งมหาปัตตานีให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทำการเรียกร้องขอความเป็นธรรมและความเจริญจนกระทั่งบรรลุถึงการมีอำนาจปกครองตนเอง[26] ประธานกรรมการของสมาคมคือ นายอดุลย์ ณ สายบุรี (สจช. สร.0201.15.2/40) การเคลื่อนไหวของสมาคมนี้จำกัดอยู่แต่กิจกรรมทางการเมือง ยังไม่ปรากฏการใช้กำลังในการต่อสู้แต่อย่างใด

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอาจกล่าวได้ว่า การที่รัฐบาลปราบปรามจับกุมตัวผู้นำที่มีแนวคิดชาตินิยมมลายู เท่ากับเป็นการผลักให้ชาวมุสลิมเปลี่ยนรูปแบบการเคลื่อนไหวไปสู่การทำงานแบบ “ใต้ดิน” การตั้งองค์กรที่มีแนวคิดในการแบ่งแยกดินแดนขึ้นได้สำเร็จนี้ จึงเท่ากับเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือให้กับองค์กรนั้นด้วย ทำให้ง่ายต่อการหาผู้สนับสนุนภายนอกประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าสมาคมกัมปาร์ได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากเชื้อพระวงศ์ของรัฐกลันตัน และกลุ่มการเมืองทั้งในสหพันธรัฐมลายาและสิงคโปร์ เช่น พรรคชาตินิยมมาเลย์ (The Malay Nationalist Party: MNP) สหภาพสิงคโปร์มาเลย์ สมาคมมุสลิมทั่วมลายา กลุ่มการเมืองเหล่านี้ได้ส่งคำร้องเป็นระยะๆ ถึงองค์การสหประชาชาติ องค์การความสัมพันธ์แห่งเอเชีย สันนิบาตเอเชียและอาหรับ กระทรวงอาณานิคมอังกฤษ เพื่อให้องค์กรเหล่านี้เข้าแทรกแซงกรณีปัญหาชายแดนภาคใต้ (นันทวรรณ ภู่สว่าง, 2521: 25-26)

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์นี้ได้สร้างความหนักใจให้กับพรรคสหมาเลย์แห่งชาติ (United Malays National Organization: UMNO) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่กำลังบริหารสหพันธรัฐมลายา อยู่ในขณะนั้นไม่น้อย เนื่องจากพรรคต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และยังต้องคล้อยตามนโยบายของอังกฤษซึ่งเป็นเจ้าอาณานิคมด้วย เนื่องจากหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อังกฤษได้มี

---

[26] ศึกษารายละเอียดสมุดปกขาวคำแถลงการณ์ของสมาคมชมรมมะลายูแห่งมหาปัตตานี ใน สจช. สร. 0201.15.2/40

การฟื้นฟูความสัมพันธ์กับไทย และมีผลประโยชน์ที่ต้องการให้ไทยร่วมมือปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ตามแนวชายแดน และยังต้องพึ่งพาข้าวจากไทยอีกด้วย

ความสัมพันธ์อันดีกับไทยส่งผลต่อท่าทีที่เปลี่ยนไปของอังกฤษต่อตนกูมะไฮยิดดิน เห็นได้จากคำกล่าวของข้าราชการระดับสูงของอังกฤษที่มีต่อตนกูมะไฮยิดดินว่า จะไม่ยอมให้ใช้สหพันธรัฐมลายาเป็นฐานสำหรับแผนการแยกดินแดนเป็นอันขาด นอกจากนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาณานิคมอังกฤษได้มีโอกาสพบกับตนกูมะไฮยิดดินเมื่อคราวเดินทางไปเยือนกลันตันราวต้นเดือนมีนาคม พ.ศ.2491 และได้กล่าวในทำนองว่า ไม่ควรหวังว่าจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลอังกฤษ และแนะนำให้ผู้ที่ไม่พอใจรัฐบาลไทยอพยพเข้าไปอยู่ในมลายาได้ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ปัญหาภัยคอมมิวนิสต์และการขาดแคลนข้าว เป็นปัญหาสำคัญของอังกฤษมากกว่าปัญหาปัตตานี จึงเป็นที่แน่นอนว่าการเรียกร้องขอความสนับสนุนจากอังกฤษของสมาคมกัมปาร์จึงเป็นอันตกไป

เมื่อไม่ประสบผลสำเร็จในการขอความสนับสนุนจากอังกฤษ สมาคมกัมปาร์จึงจำเป็นต้องหาทางออกอื่น โดยการขอความสนับสนุนไปยังประเทศมุสลิมต่างๆ เช่น ปากีสถาน ประเทศในกลุ่มสันนิบาตอาหรับ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย อินเดีย และพม่า แต่ทุกประเทศก็ยังสงวนท่าทีไม่ผูกมัดตนเอง เพราะคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากกว่า (นันทวรรณ ภู่สว่าง, 2521: 40-43)

จากการที่สมาคมกัมปาร์ไม่ได้รับการสนับสนุนในวงกว้างโดยเฉพาะจากอังกฤษ อีกทั้งการประสานงานหาแนวร่วมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ทำได้ยากขึ้น หลังจากที่ทางราชการได้จับกุมกลุ่มหะยีสุหลงแล้ว ประกอบกับในช่วง พ.ศ.2496 สมาคมกัมปาร์ต้องสูญเสียผู้นำคนสำคัญเนื่องจากการเสียชีวิตของตนกูมะไฮยิดดิน (อิมรอน มะลูลีม, 2538: 177) ด้วยสาเหตุสำคัญต่างๆ ดังกล่าวจึงทำให้สมาคมกัมปาร์ไม่ประสบผลสำเร็จในการจัดตั้งรัฐมลายูอิสลามปัตตานี

ส่วนเหตุการณ์สำคัญอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงปลายสมัยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ต่อเนื่องมาจนสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม คือ การประโคมข่าวและการโฆษณาชวนเชื่ออย่างขนานใหญ่ในประเด็นปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของหนังสือพิมพ์ต่างๆ ที่ตีพิมพ์ในสหพันธรัฐมลายา สิงคโปร์ และอังกฤษ เช่น สิงคโปร์ ฟรี เพรส, เดอะ สเตรทไทม์, อูตูซัน มลายู, อูตูซัน ซามาน, อิสเทิร์นเวิลด์ เป็นต้น บทความหลายฉบับเขียนแสดงความเห็นอกเห็นใจคนมุสลิม ในขณะ

เดียวกับที่โจมตีรัฐบาลไทยอย่างรุนแรง รวมทั้งกระตุ้นให้องค์การสหประชาชาติเข้ามาแทรกแซงในเรื่องนี้โดยด่วน การเคลื่อนไหวดังกล่าวดูเหมือนจะสร้างความหนักใจให้กับฝ่ายไทยไม่น้อย จนถึงกับมีผู้เสนอให้รัฐบาลเปิดสาขากรมประชาสัมพันธ์ที่สิงคโปร์ เพื่อคอยแถลงข่าวข้อเท็จจริงของทางฝ่ายไทยเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ข้อเสนอนี้ได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาลโดยให้เหตุผลว่างบประมาณจำกัด (นันทวรรณ ภู่สว่าง, 2521: 31) อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องกับสื่อต่างประเทศ ในช่วงปลายเดือนตุลาคม พ.ศ.2492 รัฐบาลจึงเชิญนักหนังสือพิมพ์จากสหพันธรัฐมลายาจำนวน 6 คน เข้ามาเยี่ยมชมวิถีชีวิตของชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่เมื่อทางรัฐบาลได้ตรวจสอบปรากฏว่า นักหนังสือพิมพ์เหล่านั้นก็ยังกลับไปเขียนบทความที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง (สจช. (2) สร.0201.38/10) นอกจากนั้น กระแสข่าวโจมตีรัฐบาลไทยยังก่อให้เกิดปฏิกิริยารุนแรงในวงการหนังสือพิมพ์ไทยด้วย ถึงกับมีการเขียนบทความตอบโต้กันเลยทีเดียว (นันทวรรณ ภู่สว่าง, 2521: 33)

ส่วนสถานการณ์ความเคลื่อนไหวภายในประเทศที่สำคัญ ภายหลังการจับกุมกลุ่มหะยีสุหลงได้เกิดการรวมกลุ่มวิพากษ์วิจารณ์โจมตีรัฐบาลกันอย่างหนัก จนเป็นสาเหตุนำไปสู่การก่อความรุนแรงหลายเหตุการณ์โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ.2491 แต่เหตุปะทะกันอย่างรุนแรงที่สุดระหว่างตำรวจกับชาวมุสลิมคือ เหตุการณ์แห่งความทรงจำทางประวัติศาสตร์ที่ทางฝ่ายรัฐเรียกว่า “กบฏดุซงญอ” เหตุเกิดในหมู่บ้านดุซงญอ ตำบลจะแนะ อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ.2491 ตำรวจและชาวบ้านปะทะกันนานถึง 2 วัน จบลงด้วยการเสียชีวิตของชาวบ้านจำนวน 30 คน และตำรวจ 5 นาย

ขณะนั้นรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เพิ่งเข้ามาบริหารประเทศได้เพียง 17 วัน ระหว่างเกิดเหตุรัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง โดยมีพระยาอมรฤทธิ์ธำรง (พร้อม ณ ถลาง) ข้าหลวงตรวจการกระทรวงมหาดไทยภาค 5 เป็นประธาน เพื่อเข้าไปสอบสวนหาสาเหตุของการจลาจลในพื้นที่ คณะกรรมการได้รายงานต่อรัฐบาลว่า การจลาจลครั้งนี้เกิดขึ้นเพราะความเข้าใจผิด เนื่องจากมีการประชุมของชาวมุสลิมเป็นจำนวนกว่า 2,000 คน เพื่อทำพิธีอาบน้ำมันมนต์ ซึ่งเชื่อกันว่าทำให้อยู่ยงคงกระพัน เป็นที่ผิดสังเกตของตำรวจจึงขอเข้าตรวจค้น แต่ชาวบ้านไม่ยินยอมจึงเกิดการปะทะกันดังกล่าว คณะกรรมการให้ความเห็นว่าไม่ใช่เรื่องการเมืองแต่อย่างใด (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 157-159)

เหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้หลังจากนั้นมีทีท่าสงบลง เพราะรัฐบาลเน้นการปราบปรามอย่างรุนแรงและเข้มงวด แต่ยังคงมีการเคลื่อนไหวในลักษณะคลื่นใต้น้ำ ดังปรากฏบทความในหนังสือพิมพ์ซันเดย์ ไทม์ ฉบับวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ.2492 เผยแพร่ในสหพันธรัฐมลายาว่า “ในปัจจุบันดินแดนทั้ง 4 จังหวัด อยู่ในความสงบ แม้ว่าชาวมุสลิมส่วนใหญ่กำลังดำเนินการต่อต้านอย่างเงียบๆ อยู่... หัวหน้าพวกคิดการแบ่งแยกได้บอกเล่ากับพวกหนังสือพิมพ์ว่าพวกเขากำลังตระเตรียมแผนการกันอย่างระมัดระวัง ทั้งนี้ก็เพื่อว่าการปฏิวัติจะได้เป็นไปโดยพร้อมเพรียงกันทั้ง 4 จังหวัด พวกนี้กล่าวว่า เรากำลังรวบรวมทุนและซักซ้อมผู้คนไว้ และได้อ้างว่าความล้มเหลวในการปฏิวัติของพวกมุสลิมในจังหวัดนราธิวาสเมื่อเดือนพฤษภาคมปีที่แล้ว (กบฏดุซงยอ – ผู้วิจัย) ซึ่งได้ทำให้ตำรวจและชาวมุสลิมกว่า 40 คนต้องเสียชีวิตไปนั้น ก็เนื่องจากการจัดการไม่ดี คนหนึ่งในบรรดาหัวหน้ากล่าวว่า เราตั้งใจว่าจะทำให้สำเร็จอย่างแน่นอนในคราวหน้า” (สจช. (2) สร.0201.38/10)

การเคลื่อนไหวทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มคึกคักขึ้นอีกครั้งในช่วงปลายทศวรรษ 2500 เนื่องจากกระแสการเรียกร้องเอกราชของรัฐต่างๆ ในสหพันธรัฐมลายา[27] ดังปรากฏว่ามีการไปมาหาสู่ระหว่างคนมุสลิม 2 ประเทศกันอย่างคึกคัก ทั้งชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกไปร่วมกิจกรรมทางการเมืองในรัฐกลันตัน (สจช. (3) สร.0201.10/5) ทั้งสมาชิกพรรคสหมาเลย์แห่งชาติ (UMNO) เข้ามาชักชวนชี้แจงให้ชาวมุสลิมในไทยที่นิยมพรรค ไปลงคะแนนเลือกตั้งในสหพันธรัฐมลายา (สจช. (3) สร.0201.10/8) กระแสการเรียกร้องเอกราชในสหพันธรัฐมลายาย่อมมีผลต่อความฮึกเหิมในการต่อสู้เพื่อเอกราชของผู้นำมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างแน่นอน ซึ่งในช่วง พ.ศ.2498 เป็นต้นมา เริ่มมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองรุนแรงขึ้นอีกครั้ง หนังสือพิมพ์สยามนิกรได้บันทึกเหตุการณ์ช่วงนี้ในทำนองว่า ขณะนี้ได้เริ่มมีการเคลื่อนไหวจะแยกตัวออกเป็นอิสระอีกครั้งหนึ่งแล้ว แต่คราวนี้แทนที่จะแสดงปฏิกิริยาแข็งข้อกับรัฐบาลกลับหันไปหาทางร้องขอให้องค์การสหประชาชาติยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย อีกทั้งยังพยายามวิ่งเต้นติดต่อกับชาวมุสลิมนอกประเทศ เช่น อินโดนีเซีย ปากีสถาน และประเทศในกลุ่มอาหรับเพื่อให้ช่วยบีบบังคับรัฐบาลของประเทศนั้นๆ เสนอเรื่องราวให้จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการยกฐานะเป็นดินแดนอิสระที่มีอำนาจปกครองตนเองหรือให้สหประชาชาติจัดคณะกรรมการเข้ามาควบคุมดูแล (สจช. ก/ป7/2498/มท.3.1/2) ประกอบกับในช่วงเดียวกันนี้เกิดเหตุการณ์สะเทือนใจ

---

[27] สหพันธรัฐมลายาหรือสหพันธรัฐมาเลเซียในปัจจุบัน ได้รับเอกราชจากอังกฤษในวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2500 ศึกษารายละเอียดการถ่ายโอนอำนาจของอังกฤษกับชาวพื้นเมืองมาเลย์หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาได้ใน พรรณี ฉัตรพลรักษ์ (2548: 257-281)

ต่อชาวมุสลิมทั้งมวล คือการสูญหายตัวไปอย่างมีเงื่อนงำของหะยีสุหลงและพวก เหตุการณ์สำคัญเหล่านี้กระตุ้นให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ให้ความสำคัญกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มมากขึ้น

การผ่อนปรนนโยบายและการปราบปรามอย่างรุนแรง

รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ให้ความสำคัญกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ไม่น้อย โดยให้ถือว่าปัญหานี้เป็นกรณีพิเศษที่จะต้องเร่งรีบจัดทำ (สจช. มท.0201.2.1.5/4) ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งนายเจ๊ะอับดุลลาห์ หลังปูเต๊ะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสตูล ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีสั่งราชการกระทรวงศึกษาธิการ โดยรัฐบาลหวังว่าอิทธิพลของเขาจะช่วยแก้ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ได้ (นันทวรรณ ภู่สว่าง, 2521: 28) นอกจากนั้น ตลอดช่วงการบริหารประเทศของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีคำสั่งให้บุคคลหรือคณะบุคคลหลายคณะ ลงไปตรวจราชการในพื้นที่แล้วให้เสนอแนะข้อปรับปรุงนโยบายแก่รัฐบาล มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นหลายชุดเพื่อประชุมพิจารณาปัญหาและเสนอแนวทางต่อรัฐบาล มีการแต่งตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบด้านความสงบเรียบร้อยโดยเฉพาะ รวมทั้งการตั้งงบประมาณขึ้นเพื่อการพัฒนาด้านการศึกษาในพื้นที่นี้โดยเฉพาะเช่นกัน

ในช่วงแรกภายหลังเหตุการณ์กบฏดุซงญอ รัฐบาลมีนโยบายในการปรับความเข้าใจกับชาวมุสลิม นอกจากการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อเข้าไปสอบสวนข้อเท็จจริงในพื้นที่ทันทีที่เกิดเหตุ เมื่อเหตุการณ์สงบรัฐบาลยังได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการปรับความเข้าใจสี่จังหวัดภาคใต้” โดยมีนายเจ๊ะอับดุลลาห์ หลังปูเต๊ะ เป็นประธานคณะกรรมการใช้เวลาเยี่ยมเยียนปรับความเข้าใจกับชาวมุสลิมในระหว่างวันที่ 12-27 มิถุนายน พ.ศ.2491 รัฐบาลหวังว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการชุดนี้จะเป็นพื้นฐานในการวางแผนหาแนวทางปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของชาวมุสลิม (นันทวรรณ ภู่สว่าง, 2521: 32) สำหรับการหาแนวทางปรับปรุงการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลมอบให้ “คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงการปกครอง 4 จังหวัดภาคใต้” ซึ่งได้แต่งตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ.2491 โดยมีพระยาจินดารักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ร่วมประชุมเพื่อเสนอความคิดเห็นในหลักการที่เห็นสมควรเพิ่มเติมเพื่อเป็นข้อสังเกตแก่รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาดำเนินการปรับปรุงการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป (สจช. (2) สร.0201.38/8)

ในด้านการรักษาความสงบหลังเหตุการณ์กบฏดุซงญอ รัฐบาลเห็นความจำเป็นในการใช้มาตรการแข็งกร้าวและรุนแรงในการจัดการปัญหาควบคู่กันไป เพื่อให้นายกรัฐมนตรีได้รับทราบข่าวสารความเคลื่อนไหวในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างรวดเร็ว ดังนั้นในวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ.2491 จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงจัดตั้งกองบังคับการเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้นโดยเฉพาะ ณ วังสวนกุหลาบ เมื่อมีโทรเลขรายงานเหตุการณ์ความไม่สงบ ให้กระทรวงมหาดไทยเสนอตรงมายังกองบังคับการทันที จะมีเจ้าหน้าที่รวบรวมพิจารณาเหตุการณ์เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเป็นพิเศษแยกออกจากเรื่องอื่น (สจช. (2) สร.0201.38/12)

และเพื่อให้มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบปัญหานี้โดยตรง ดังนั้นในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2491 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติแต่งตั้ง “คณะกรรมการรักษาการณ์ภาคทักษิณ” มีผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ 5 เป็นประธาน คณะกรรมการได้จัดกำลังตำรวจและทหารเพื่อกวาดล้างพวกก่อการจลาจลในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งได้รวมกำลังกันอยู่ในบริเวณภูเขาบลูกาซาเมาะและภูเขาบูโล๊ะให้ไม่สามารถรวมกลุ่มกันได้อีก รวมทั้งการป้องกันชายแดนมิให้คอมมิวนิสต์เข้ามาในประเทศได้ ในขณะเดียวกันรัฐบาลได้เพิ่มสมรรถภาพเจ้าหน้าที่ปกครอง โดยการเพิ่มกองกำลังตำรวจ ทหาร และอาวุธยุทโธปกรณ์ ตลอดจนยานพาหนะ เพื่อสะดวกแก่การปฏิบัติหน้าที่และปราบปรามอีกเป็นจำนวนมาก (สจช. (2) สร.0201.38/5) โดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ.2497 ซึ่งเป็นช่วงที่สหพันธรัฐมลายากำลังเคลื่อนไหวเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษ ทำให้รัฐบาลไทยยิ่งเข้มงวดกับมาตรการติดตามพฤติการณ์ของบุคคลที่เคลื่อนไหวทางการเมืองอันมิชอบและการปราบปรามอย่างรุนแรงมากยิ่งขึ้น จนบางครั้งรัฐอาจใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมาย

ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการนี้มากที่สุดคงหนีไม่พ้นหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ ผู้นำทางศาสนาในจังหวัดปัตตานี แม้จะถูกจับดำเนินคดีและพ้นโทษมาแล้ว แต่ชื่อของหะยีสุหลงก็ยังคงปรากฏอยู่ในบัญชีรายนามบุคคลที่มีความคิดทางการเมืองอันมิชอบของจังหวัดปัตตานีอยู่ (สจช. มท.0201.2.1.43/128) หะยีสุหลงถูกสั่งปิดปอเนาะในวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ.2496 ซึ่งเขาได้เปิดดำเนินการสอนศาสนาอีกครั้งหลังจากพ้นโทษแล้ว แต่ในที่สุดหะยีสุหลงและพวกได้สูญหายตัวไปอย่างเป็นปริศนาในวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ.2497 หลังจากเดินทางไปสงขลาตามคำเชิญของ พ.ต.ท. บุญเลิศ เลิศปรีชา ผู้บังคับการตำรวจสันติบาลสงขลา ในทางกลับกัน พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจและปลัดกระทรวงมหาดไทยต่างปฏิเสธไม่ทราบเรื่องที่เกิดขึ้นและไม่ได้มีคำสั่งให้เรียกบุคคลเหล่านั้นมาสอบสวนแต่อย่างใด

เมื่อมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลทั่วจังหวัดชายแดนภาคใต้ สื่อทั้งในและนอกประเทศได้นำเสนอข่าวนี้กันอย่างแพร่หลาย ทำให้กระทรวงมหาดไทยเกรงว่ารัฐบาลอาจเสียชื่อเสียง จึงได้ออกแถลงการณ์ในรูปของประกาศกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ.2497 โดยสรุปว่าหะยีสุหลงและพวกหลบหนีไปยังต่างประเทศ เพื่อเผยแพร่ผ่านสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะภาคภาษามลายูได้ประกาศติดต่อกันถึง 3 วัน นอกจากนั้นรัฐบาลยังส่งเจ้าหน้าที่ของกรมประมวลราชการแผ่นดิน ไปสืบสวนข้อเท็จจริงและแถลงข่าวต่อหนังสือพิมพ์ต่างๆ ในสหพันธรัฐมลายาด้วย (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 186-191) แม้ครอบครัวของหะยีสุหลงจะพยายามตามหาหัวหน้าครอบครัวมากเพียงใด ผลสุดท้ายก็ยังไม่มีวี่แววว่าหะยีสุหลงและพวกยังมีชีวิตอยู่หรือไม่ และไม่สามารถพิสูจน์ชะตากรรมที่ชัดเจนได้จนปัจจุบัน[28]

ภายหลังเหตุการณ์นี้ รัฐบาลได้เร่งปราบปรามและติดตามพฤติการณ์ของบุคคลที่ฝักใฝ่การเมืองนอกประเทศอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ได้กำชับให้หน่วยงานในพื้นที่จัดทำบัญชีรายนามแกนนำคนสำคัญๆ เมื่อเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบขึ้น จะได้จัดการกับบุคคลเหล่านี้ได้อย่างทันท่วงที[29] รวมทั้งการนัดหมายบุคคลที่มีรายนามดังกล่าวมาพบปะกับเจ้าหน้าที่ เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจให้สำนึกในความเป็นไทยและชาติที่เป็นเอกราช และเพื่อจะได้ “ระงับความตื่นเต้นเอกราช” ของบุคคลเหล่านั้นด้วย พร้อมทั้งให้ทำบันทึกลงนามรับรองไว้เป็นหลักฐานว่าจะไม่ไปเกี่ยวข้องกับการเมืองนอกประเทศอีก (สจช. (3) สร.0201.10/5) รวมทั้งการตรวจตราสอดส่องปอเนาะอย่างเข้มงวด และติดตามความเคลื่อนไหวของโต๊ะครูผู้สอนศาสนาให้อยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจอย่างใกล้ชิดด้วย (สจช. มท.0201.2.1.43/121)

ในขณะเดียวกับที่รัฐบาลเริ่มตื่นตัวในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกครั้ง ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงปลายทศวรรษ 2500 มีบุคคลและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ได้เสนอให้รัฐบาลปรับปรุงหลักการและนโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้กันอย่างแพร่หลาย การดำเนินนโยบายของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในช่วงนี้ยึดหลักการที่ว่า ถ้าพวกมุสลิมจะไปอยู่กับสหพันธรัฐ

---

[28] เป็นที่เชื่อกันว่า การสูญหายตัวไปของหะยีสุหลงและพวกนั้น เป็นวิสามัญวิธีของตำรวจในยุคนั้น (สุรชาติ บำรุงสุข, 2547: 91) ได้มีการรื้อฟื้นเหตุการณ์นี้มาสอบสวนกันอีกครั้ง หลังจากที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ถูกทำรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2500 มีพยานยืนยันว่า ศพของหะยีสุหลงและพวกถูกนำไปถ่วงในทะเลหลวงใกล้เกาะหนูและเกาะแมว แต่ในการค้นหาของนักประดาน้ำปรากฏว่าไม่พบร่องรอยใดๆ ดังนั้นการรื้อฟื้นคดีจึงไม่ประสบความสำเร็จ (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529: 193)

[29] โปรดดูรายนามแกนนำคนสำคัญที่มีความคิดเคลื่อนไหวทางการเมืองอันมิชอบใน สจช. มท. 0201.2.1.43/128

มลายาก็ไม่ขัดข้อง แต่ดินแดนคงให้เป็นของไทยต่อไป เพื่อรักษาเสถียรภาพแห่งราชอาณาจักรไทยไว้ (สจช. (3) สร.0201.61/6) ในขณะเดียวกับการให้ความสำคัญและเร่งรัดปรับปรุงเพื่อสร้างความเจริญให้แก่จังหวัดต่างๆ ทางภาคใต้และส่งเสริมความผาสุกให้แก่ประชาชน จึงกล่าวได้ว่านโยบายการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มต้นปฏิบัติกันอย่างเป็นจริงเป็นจังในช่วงนี้นี่เอง[30] โดยเฉพาะข้อสังเกตของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ที่ได้เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2498 หลังการเดินทางไปตรวจราชการทางภาคใต้ ข้อเสนอดังกล่าวได้กลายเป็นแนวทางสำคัญให้แก่กระทรวงที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาดำเนินการต่อไป (สจช. มท.0201.2.1/576) ในช่วงการบริหารประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตลอดระยะเวลาเกือบ 1 ทศวรรษนั้น นโยบายเกี่ยวกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่รัฐบาลเน้นปรับปรุงและได้ดำเนินการไปแล้วพอจะประมวลได้ดังนี้

การปรับปรุงการบริหารราชการ รัฐบาลเน้นการปรับปรุงข้าราชการทุกกระทรวงที่ส่งไปปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีหลักในการคัดเลือกผู้ที่มีคุณวุฒิ ความสามารถ และมีความประพฤติดีกว่าข้าราชการท้องที่อื่น รู้ขนบธรรมเนียมประเพณี เป็นที่เคารพรู้จักนับถือและไว้วางใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ถ้าได้ผู้รู้ภาษามลายูก็ยิ่งดี รวมทั้งให้กระทรวงที่จะส่งข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ ต้องได้รับการอบรมให้ซาบซึ้งในนโยบายของรัฐและขนบประเพณีของคนพื้นเมืองเสียก่อน (สจช. มท.0201.2.1.37/59) พร้อมทั้งกำชับให้ปฏิบัติงานตามคำแนะนำในสมุดคู่มือสำหรับข้าราชการฝ่ายปกครองที่รับราชการใน 4 จังหวัดภาคใต้ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้จัดทำขึ้น (สจช. (3) สร.0201.63/3) เมื่อมีโอกาสรัฐบาลได้ส่งคณะกรรมการอบรมข้าราชการและประชาชน (ก.อ.ช.) ประกอบด้วยพระภิกษุและอนุศาสนาจารย์เข้าไปในพื้นที่ ทำการอบรมข้าราชการกับประชาชนเพื่อกระชับความเข้าใจดีต่อกัน (สจช. (3) สร.0201.61/6) โดยเฉพาะเมื่อเกิดกรณีการสูญหายตัวไปของหะยีสุหลง รัฐบาลยิ่งกำชับให้ข้าราชการในท้องที่นี้ “อย่าได้พยายามปฏิบัติต่อ

---

[30] การเตรียมการเพื่อให้มีแผนพัฒนาระดับชาติได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2492 โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ.2494 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ (ก.ศ.ว.) ตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา แต่ก็ยังมิได้มีการจัดทำแผนหรือเป้าหมายระยะยาว ดังนั้นในปี พ.ศ.2500 รัฐบาลจึงได้ติดต่อขอความช่วยเหลือจากธนาคารโลกให้เข้ามาสำรวจภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย จนได้จัดทำรายงานเรื่อง “โครงการพัฒนาภาครัฐบาลสำหรับประเทศไทย” (A Public Development Program for Thailand) รายงานฉบับนี้ได้ใช้เป็นหลักในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจในเวลาต่อมา ศึกษารายละเอียดในมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2525: 291-306) เอกสารการสอนชุดวิชาหลักเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น. กรุงเทพฯ: วิคตอรี่ เพาเวอร์พอยท์

ราษฎรโดยปราศจากกฎหมายหรือนอกขอบเขตของกฎหมายเป็นอันขาด...เรื่องที่แล้วๆ มาก็ให้แล้วไป ขอให้พยายามตั้งต้นกันใหม่" (สจช. กส.18/111)

นอกจากนั้นรัฐบาลได้เน้นการสนับสนุนให้ชาวมุสลิมเข้ารับราชการในภูมิลำเนาของตนให้มากที่สุด เพราะย่อมจะเข้าใจกันดีกับคนในท้องถิ่น และยังเป็นการปลูกฝังความรักถิ่นที่อยู่และความเลื่อมใสในระบอบการปกครองของไทยด้วย แต่การเพิ่มข้าราชการมุสลิมไม่อาจทำได้อย่างรวดเร็วนัก เนื่องจากชาวมุสลิมมีความรู้ต่ำซึ่งขัดกับพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497 ดังนั้นการแก้ปัญหาในเบื้องต้น หากกระทรวงใดประสงค์จะบรรจุชาวมุสลิม ก็อาจทำความตกลงกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนขออนุมัติเป็นกรณีพิเศษได้ พร้อมกันนี้รัฐบาลได้อนุโลมให้ชาวมุสลิมเข้ารับราชการในตำแหน่งวิสามัญและสามัญเทียบเท่าชั้นจัตวาตั้งแต่ชั้นต่ำขึ้นมาก่อน แต่หากผู้นั้นมีความสนใจศึกษาภาษาไทย ตลอดจนบรรดากฎหมายต่างๆ ให้เป็นที่เข้าใจดี รวมทั้งเลื่อมใสในระบอบการปกครองของไทยแล้ว ก็จะได้หาทางเลื่อนวิทยฐานะให้มีโอกาสเข้ารับราชการในตำแหน่งสูงต่อไป ส่วนมาตรการแก้ปัญหาระยะยาว รัฐบาลได้ส่งเสริมให้ชาวมุสลิมศึกษาต่อในระดับสูง เพื่อสร้างคุณวุฒิให้เหมาะสมกับระบบราชการไทย รวมทั้งการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยกำหนดคุณสมบัติให้ผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้สิทธิสอบแข่งขันหรือคัดเลือกเข้ารับราชการในท้องที่นั้นๆ ก่อนผู้มีภูมิลำเนาในท้องที่อื่น และการลดวิทยฐานะผู้มีสิทธิสอบแข่งขันหรือคัดเลือกเข้ารับราชการในท้องที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ลง โดยให้มีคุณสมบัติตั้งแต่สำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 หรือเทียบเท่าขึ้นไป (สจช. มท.0201.2.1/637)

ปัญหาที่สำคัญอีกประการในระบบราชการในท้องถิ่นคือ ปัญหาการคอรัปชั่น สืบเนื่องมาจากรายได้ของข้าราชการไม่สมดุลกับค่าครองชีพที่สูงกว่าที่อื่น[31] (สจช. (3) สร.0201.63/3) ดังนั้นเพื่อเป็นการลดข้อกล่าวหานี้ ทางราชการจึงได้ช่วยเหลือให้ข้าราชการมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการช่วยเหลือค่าข้าวสาร (สจช. กส.18/111) ให้เงินค่าภาษาแก่ข้าราชการที่ย้ายมาจากที่อื่น ให้เงินเบี้ยกันดารสำหรับข้าราชการในท้องที่ห่างไกล เช่น อำเภอแว้ง จังหวัดนราธิวาส อำเภอเบตง จังหวัดยะลา (สจช. มท.0201.2.1.37/59)

---

[31] ค่าครองชีพในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ช่วง พ.ศ.2494 เทียบได้กับกรุงเทพมหานครเป็นส่วนเฉลี่ยดังนี้ เบตงสูงกว่า 5 เท่า นราธิวาส ปัตตานี ยะลาสูงกว่า 3-4 เท่า (สจช. กส.19.12/19)

การส่งเสริมการศึกษา ยังคงมีจุดมุ่งหมายเพื่ออบรมขัดเกลาเด็กมุสลิมให้เลื่อมใสและเป็นคนไทยโดยแท้จริง แต่มาตรการปฏิบัติในสมัยนี้มีลักษณะผ่อนปรนไม่เร่งรัด ไม่ใช้วิธีบังคับหรือพยายามเปลี่ยนแปลงศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวมุสลิมเหมือนกับมาตรการในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงแรก แต่จะใช้วิธีการส่งเสริมการศึกษาภาษาไทยให้แพร่หลาย ในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมการศึกษาภาษามลายูแต่จะควบคุมให้อยู่ในระบบที่รัฐกำหนด

สำหรับการส่งเสริมการศึกษาภาษามลายูให้อยู่ในระบบของรัฐนั้น รัฐบาลอนุญาตให้มีการสอนภาษามลายูในโรงเรียนประถมศึกษาได้ เพื่อเป็นการจูงใจให้เด็กมุสลิมเข้าศึกษาในโรงเรียนของรัฐมากขึ้น เพราะเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผู้ปกครองที่ส่งลูกหลานมาเรียนในโรงเรียนของรัฐก็เนื่องมาจากกฎหมายบังคับเท่านั้น (สจช. (3) สร.0201.63/3) โดยเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2491 รัฐบาลได้จัดให้มีการประชุมข้าราชการระดับสูงจากกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้นำศาสนาและนักการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อร่วมปรึกษาหารือในการจัดทำหลักสูตรพิเศษในโครงการ “การใช้หลักสูตรพิเศษสอนภาษามลายูและการศาสนาในโรงเรียนชั้นประถม” ที่ประชุมมีมติให้เพิ่มเวลาเรียนภาษามลายูและให้สอนศาสนาอิสลามในชั่วโมงวิชาศีลธรรม โดยให้ใช้แบบเรียนภาษามลายูของขุนจรรยาวิธาน ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการสั่งให้เรียบเรียงขึ้นใช้เรียนไปก่อนจนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ดังนั้นในวันที่ 4 กันยายน พ.ศ.2491 กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ประกาศใช้หลักสูตรพิเศษชั้นประถมศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภาษามลายูและศาสนาอิสลามจึงได้รับการรับรองจากรัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการอย่างถูกต้องตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ต่อมาหลักสูตรการสอนภาษามลายูได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้นในปลายเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2491 ด้วยการประกาศใช้ “ประมวลวิชาภาษามลายู” ส่วนการบรรจุครูผู้สอนภาษามลายูนั้น รัฐบาลอนุโลมให้ผู้ที่ไม่มีความรู้ภาษาไทยเทียบเท่าระดับประถมศึกษาซึ่งเป็นขั้นต่ำที่ทางราชการกำหนดมาเป็นผู้สอนได้ แต่ต้องสอบไล่หรือเทียบเท่าภาษาไทยระดับที่ทางราชการกำหนดให้ได้ภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการ

นอกจากนั้น รัฐบาลได้จัดให้มีโรงเรียนสอนศาสนาให้เป็นไปตามหลักสูตรที่ทางราชการกำหนด โดยความเห็นชอบของผู้ทรงคุณวุฒิทางศาสนาอิสลาม เพราะหากรัฐบาลสามารถรวมโรงเรียนสอนศาสนาและภาษามลายูเข้าด้วยกันโดยให้อยู่ในการควบคุมแล้ว ก็จะเป็นทางส่งเสริมให้นักเรียนได้มีโอกาสเรียนรู้ภาษาไทยควบคู่ไปด้วย (สจช. มท.0201.2.1/637) และรัฐบาลยังได้จัดตั้งอิสลามวิทยาลัยแห่งประเทศไทยขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการสาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม

พุทธศักราช 2488 หลักสูตรการสอนมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ พ.ศ.2493 เป็นต้นไป (เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร, 2529:166-167)

นอกจากนั้นกระทรวงศึกษาธิการยังมีมติแต่งตั้ง "คณะกรรมการปรับปรุงการศึกษา 4 จังหวัดภาคใต้" ขึ้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ.2497 โดยมีนายกี่ กีรติวิทโยลาร อธิบดีกรมวิชาการ เป็นประธาน (สจช. กส.18/111) เพื่อเข้ามาทำหน้าที่แก้ไขปรับปรุงการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามมติของกระทรวงศึกษาธิการดังนี้

ควรจัดตั้งโครงการศึกษาพิเศษ โดยปรับปรุงวิธีปฏิบัติและหลักการของพระราชบัญญัติประถมศึกษาให้ได้ผลดียิ่งขึ้นแต่ไม่ควรใช้วิธีการบังคับ ปรับปรุงสถานศึกษาตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้เพื่อเป็นสิ่งจูงใจ สำหรับการขยายการศึกษานั้นควรขยายการศึกษาขั้นอนุบาลให้กว้างขวางขึ้น จัดตั้งโรงเรียนกินนอนสำหรับนักเรียนชั้นประถมศึกษาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่ออบรมขัดเกลาเด็กพื้นเมืองให้เลื่อมใสและเป็นคนไทยโดยแท้จริง รวมทั้งการส่งเสริมการศึกษาผู้ใหญ่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยให้หน่วยศึกษาเคลื่อนที่ซึ่งมีอยู่แล้วในจังหวัดยะลาให้สามารถเคลื่อนที่ไปปฏิบัติการได้อย่างทั่วถึงในจังหวัดต่างๆ สำหรับการขยายการฝึกหัดครูผู้สอนกระทรวงศึกษาธิการมีดำริให้จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูหญิงที่จังหวัดปัตตานีอีกแห่งหนึ่ง โดยอาศัยตัวอย่างการจัดตั้งแบบเดียวกับโรงเรียนฝึกหัดครูชายที่จังหวัดยะลา ส่วนแบบเรียนที่จะใช้ในจังหวัดเหล่านี้ควรแต่งขึ้นใหม่เป็นพิเศษเพื่อให้เข้ากับสภาพท้องที่ ในขั้นต้นควรแจกให้เปล่าไม่ควรขาย (สจช. สบ.5.2.2.2/3)

ส่วนบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการแบ่งเบาภาระของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทยขอให้ทางจังหวัดช่วยสนับสนุนส่งเสริมเอกชนให้ตั้งโรงเรียนหรือขยายโรงเรียนให้มากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้เช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อใช้สร้างโรงเรียนโดยได้ตั้งงบประมาณเป็นจำนวนเงิน 10 ล้านบาท ให้เอกชนกู้เพื่อสร้างหรือขยายโรงเรียน โดยจะคิดดอกเบี้ยอย่างถูกที่สุด (สจช. กส.18/111)

การส่งเสริมนโยบายเพื่อการผสมกลมกลืน ดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีนโยบายในการส่งเสริมการครองชีพของราษฎรให้มีที่อยู่ที่ทำกิน รวมทั้งกระทรวงวัฒนธรรมและสภาวัฒนธรรม ซึ่งมีนโยบายในการส่งเสริมวัฒนธรรม โดยผ่านโครงการหน่วยวัฒนธรรมเคลื่อนที่ กระทรวงมหาดไทยดำเนินการส่งเสริมการครองชีพของราษฎร ด้วยการจัดตั้งเป็นรูปแบบนิคม

สร้างตนเองในที่ป่าสงวน เพื่อสนับสนุนให้ราษฎรได้เป็นเจ้าของที่ดินกันมากขึ้น และยังเป็นการสนับสนุนการผสมกลมกลืน ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อีกด้วย เพราะมีนโยบายในการอพยพคนไทยที่นับถือพุทธศาสนาในจังหวัดอื่นๆ โดยเฉพาะในภาคอีสาน เข้าไปตั้งหลักแหล่งทำมาหากินในนิคมต่างๆ (สจช. มท.0201.2.1.37/59) เมื่อราษฎรรวมกันอยู่เป็นปึกแผ่นกลุ่มก้อนแล้ว จึงเป็นการสะดวกและประหยัดต่อการดำเนินนโยบายพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งรัฐบาลจะส่ง “ปลัดอำเภอบำรุง” ไปเป็นผู้ส่งเสริม แนะนำและบำรุงอาชีพของราษฎร และการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดระบบอาชีพของราษฎรขึ้นเพื่อการนี้ด้วย (สจช. (3)สร.0201.61/6) รวมทั้งการส่งเสริมในการตั้งสหกรณ์

การตั้งนิคมสร้างตนเองนี้ รัฐบาลได้มอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์ช่วยเหลือในด้านวิชาการและการเงิน เช่น การทำถนน ทางส่งน้ำ การจัดหาเครื่องมือทุนแรง และทุนเริ่มแรกในการตั้งตัวให้แก่ราษฎร ส่วนรัฐบาลจะมีเงินทุนเริ่มแรกให้จังหวัดละ 1 แสนบาท โดยได้สำรองงบประมาณเพื่อการนี้ไว้ประมาณ 10 ล้านบาท (สจช. กส.18/111) โครงการนิคมสร้างตนเองเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2497 เป็นต้นมา

ส่วนนโยบายของกระทรวงวัฒนธรรมและสภาวัฒนธรรมในการส่งเสริมวัฒนธรรมเพื่อการผสมกลมกลืนนั้น กระทรวงวัฒนธรรมมีโครงการหน่วยวัฒนธรรมเคลื่อนที่ ซึ่งจะได้จัดส่งนักสังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่ปาฐกถา ร่วมกับหน่วยเคลื่อนที่ของกระทรวงสาธารณสุข และหน่วยเคลื่อนที่ของกระทรวงศึกษาธิการไปปฏิบัติงานเผยแพร่วัฒนธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2497 เป็นต้นมา เพื่อพบปะกับราษฎรทำความรู้จักนิสัยใจคอ ขนบธรรมเนียมประเพณี และให้คำแนะนำด้านการครองชีพ รวมทั้งปลูกฝังความรักชาติเพื่อให้รู้สึกว่าตนเป็นคนไทย ตลอดจนแสดงวิธีการเข้าถึงราษฎรอย่างเป็นกันเอง เพื่อให้ข้าราชการในท้องถิ่นดูเป็นตัวอย่าง (สจช. (3) สร.0201.10/5)

นอกจากนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมกำลังใจแก่อิสลามิกชนในอันที่จะแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลนี้มุ่งผดุงส่งเสริมและอุปถัมภ์ศาสนาอิสลามเช่นเดียวกับพระพุทธศาสนา กระทรวงวัฒนธรรมเห็นสมควรให้เงินบูรณะมัสยิดต่างๆ จึงได้จัดตั้งงบประมาณบำรุงถาวรวัตถุศาสนาอิสลาม

ประจำปี พ.ศ.2499 ให้แก่จังหวัดปัตตานี เป็นจำนวนเงิน 226,000 บาท[32] พร้อมทั้งจ่ายเงินให้แก่คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย เพื่อพิจารณาจ่ายหรือให้การอุดหนุนศาสนาอิสลามทั่วราชอาณาจักรด้วย ส่วนกระทรวงมหาดไทยก็ได้ตั้งงบประมาณค่าบำรุงศาสนาอิสลามและได้แบ่งจ่ายให้แก่จังหวัดชายแดนภาคใต้เช่นเดียวกัน

ส่วนนโยบายเกี่ยวกับศาสนาอิสลามประการอื่นๆ ที่สำคัญ ได้แก่ การแต่งตั้งนายต่วน สุวรรณศาสตร์ ให้ดำรงตำแหน่งจุฬาราชมนตรีคนที่ 13 ของประเทศไทย ต่อจากนายแช่ม พรหมยงค์ แต่รัฐบาลได้ลดบทบาทหน้าที่ของจุฬาราชมนตรีลงด้วยการแก้ไขมาตรา 3 ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการสาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม ให้จุฬาราชมนตรีมีหน้าที่เพียงการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการอุปถัมภ์ศาสนาอิสลามแก่กรมการศาสนาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น[33] ทั้งนี้อาจเป็นการป้องกันการมีอิทธิพลของจุฬาราชมนตรีในการเป็นผู้นำให้ชาวมุสลิมต่อต้านอำนาจรัฐ ดังเช่นกรณีที่นายแช่ม พรหมยงค์ ถูกกล่าวหา ในทางกลับกันรัฐบาลได้ส่งเสริมฐานะของคะโต๊ะยุติธรรมในทางราชการให้ดีขึ้นโดยการเพิ่มเงินเดือน[34] มีสิทธิได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการอื่นๆ (สจช. กส.18/111)

กล่าวโดยภาพรวมได้ว่า รัฐบาลมีนโยบายแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยใช้มาตรการ 2 ระดับควบคู่กันคือ การใช้มาตรการประนีประนอมและผ่อนปรน โดยเน้นการผสมกลมกลืน ในขณะเดียวกับการใช้มาตรการแข็งกร้าวรุนแรง เน้นการติดตามพฤติการณ์ของผู้ที่เคลื่อนไหวทางการเมืองอันมิชอบ รวมทั้งการปราบปรามอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะในช่วงที่พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ ซึ่งการใช้นโยบายปราบปรามอย่างรุนแรงอาจได้ผลในช่วงแรก เพราะสามารถระงับความเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างเปิดเผยของชาวมุสลิมได้ ดังจะเห็นได้จากสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มสงบลงภายหลังการปราบปรามอย่างเข้มงวดหลังเหตุการณ์กบฏดุซงญอและในช่วงหลังการสูญหายตัวไปของหะยีสุหลงและพวก ดังที่

---

[32] รัฐบาลได้อุดหนุนเงินในการก่อสร้างมัสยิดประจำจังหวัดของทั้งสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ทำพิธีวางศิลาฤกษ์และเริ่มดำเนินการก่อสร้างมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2500 ปรากฏว่ามัสยิดที่จังหวัดปัตตานีสร้างเสร็จเป็นที่แรก และได้ทำพิธีส่งมอบให้แก่ชาวมุสลิมจังหวัดปัตตานีเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ.2506 (สจช. มท.0201.2.1/1,230)

[33] ศึกษารายละเอียดใน “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการสาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2491” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 65 ตอนที่ 77 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2491

[34] ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.2497 กำหนดอัตราเงินเดือนของคะโต๊ะยุติธรรมไว้ถึง 300-350 บาท ซึ่งเดิมกำหนดอัตราขั้นต่ำไว้เพียง 160 บาท (สจช. กส.18/111)

หนังสือพิมพ์ปาตี้ (PARTY) ซึ่งตีพิมพ์ในกัวลาลัมเปอร์ ฉบับประจำเดือนมิถุนายน พ.ศ.2499 รายงานว่า “ตั้งแต่เรื่องหะยีสุหลงหายไป ทำให้ข่าวต่างๆ ในปัตตานีเงียบเชียบเสมือนหินตกในน้ำ เพราะทางฝ่ายสันติบาลไทยได้กวดขันในเรื่องนี้” (สจช. (3) สร.0201.44/4) แต่เหตุการณ์สะเทือนขวัญในครั้งนี้ นับว่าทำให้สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้พลิกผันไปอีกครั้ง เพราะชาวมุสลิมเชื่อว่าเป็นฝีมือของฝ่ายตำรวจ จึงทำให้หะยีสุหลงกลายเป็นวีรบุรุษของประชาชนที่เป็นจุดสำนึกในเชื้อชาติ ศาสนา และความภักดีต่อท้องถิ่นขึ้นมาโดยอัตโนมัติ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์แห่งการต่อต้านนโยบายของรัฐบาลในเวลาต่อมา ดังจะเห็นได้ว่าภายหลังจากปี พ.ศ.2497 เป็นต้นมา มีขบวนการแยกดินแดนก่อกำเนิดขึ้นหลายกลุ่ม

ในขณะที่นโยบายของรัฐบาลอาจยังไม่เห็นผลเป็นรูปธรรมมากนัก เพราะเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในช่วง พ.ศ.2497 เป็นต้นมา จึงทำให้ดูเหมือนว่ารัฐบาลยังแก้ปัญหาที่สั่งสมมานานไม่ได้ เห็นได้จากการกล่าวโจมตีในการไฮด์ปาร์ค[35] ที่เกิดขึ้นทั้งในกรุงเทพมหานครและจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมักจะพูดถึงประเด็นปัญหาเดิมๆ ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น ข้าราชการปกครองอย่างไม่เป็นธรรม ปัญหาชาวมุสลิมไม่ค่อยรู้หนังสือไทย และการทวงถามถึงการสูญหายตัวไปของหะยีสุหลงด้วย (สจช. มท.0201.2.1.43/229) จึงอาจกล่าวได้ว่าประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะต่างๆ ในการพูดไฮด์ปาร์คในหลายๆ ครั้ง อาจเป็นตัวชี้วัดได้อย่างหนึ่งถึงนโยบายการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลชุดนี้ที่ยังไม่บรรลุผลสำเร็จ

จะเห็นได้ว่า จุดร่วมที่สำคัญของรัฐบาลทั้ง 3 ยุค คือ การสร้างเอกภาพขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีแนวทางการบูรณาการทางการเมืองและวัฒนธรรม (political-cultural integration) โดยเน้นนโยบายผสมผสานเพื่อสร้างความเป็นไทยให้กับชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งแต่ละรัฐบาลมีวิธีการที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งการปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายของแต่ละรัฐบาลเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน เหมือนกับรัฐบาลใหม่เข้ามาแก้ปัญหาที่รัฐบาลชุดเดิมก่อไว้ กล่าวคือ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม สมัยแรก สร้างปัญหาโดยใช้วิธีการบีบบังคับเพื่อกลืนลักษณะเฉพาะของชาวมุสลิมให้กลายเป็นชนชาวไทยที่มีเอกลักษณ์เดียว นโยบายนี้ได้รับ

---

[35] การไฮด์ปาร์คถือเป็นสิ่งใหม่ทางการเมืองไทยในขณะนั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ประชาชนพูดแสดงความคิดเห็นต่างๆ เกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลโดยเสรี เพื่อที่รัฐบาลจะได้รู้ว่าประชาชนมีความต้องการและไม่ต้องการสิ่งใดบ้าง (สจช. ก/ป.7/ 2498/มท.3.1/ 2) รัฐบาลยังใช้การไฮด์ปาร์คเป็นเครื่องมือในการปราศรัยหาเสียง และให้ขยายการไฮด์ปาร์คไปยังต่างจังหวัดด้วย แต่ในที่สุดการไฮด์ปาร์คได้กลับกลายเป็นเครื่องมือของนักการเมืองฝ่ายค้านที่จะใช้โจมตีรัฐบาล (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2549: 488)

แรงต่อต้านอย่างหนัก เป็นผลให้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายในสมัยรัฐบาลพลเรือนให้มีลักษณะผ่อนปรนและอุปถัมภ์ โดยการคืนสิทธิต่างๆ ที่ถูกลิดรอนไปในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม แต่รัฐบาลพลเรือนกลับมีวิธีการควบคุมการเคลื่อนไหวของชาวมุสลิมให้อยู่ภายใต้กรอบของรัฐ โดยผ่านทางสถาบันที่เกี่ยวเนื่องมาจากศาสนา แต่ผู้นำมุสลิมกลับมองว่าการควบคุมของรัฐยังถือเป็นการลิดรอนสิทธิของชาวมุสลิมโดยทางอ้อม ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนนโยบายอีกครั้งในช่วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงที่ 2 ซึ่งจะให้ความสนใจกับปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มากขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน การใช้มาตรการแข็งกร้าวในการปราบปราม อันเกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อผู้นำท้องถิ่นอย่างหะยีสุหลง ซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของชาวมุสลิม ยิ่งสร้างความไม่พอใจให้กับชาวมุสลิมอีกครั้ง

จึงกล่าวได้ว่าการให้ความสำคัญกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลในแต่ละยุคนั้น ไม่มีนโยบายที่แน่นอน เพียงแต่ขึ้นกับสภาพความตึงเครียดที่เกิดขึ้นเท่านั้น ส่วนความพยายามที่จะดำเนินนโยบายผสมผสาน แทนที่จะนำมาซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน กลับทำให้ชาวมุสลิมรู้สึกแปลกแยกออกไปจากชาวไทยส่วนใหญ่มากขึ้น ประเด็นนี้จึงน่าจะเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่อาจบรรลุผลได้โดยง่าย แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายการพัฒนาต่างๆ ในช่วงปลายสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงที่ 2 นี้ถือเป็นพื้นฐานส่วนหนึ่งในการสานต่อนโยบายของรัฐบาลใหม่ในช่วงเวลาต่อมา โดยเฉพาะรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเห็นว่าจุดเน้นเพื่อสร้างความเป็นไทยให้กับชาวมุสลิมอย่างที่รัฐบาลชุดก่อนๆ ดำเนินมา คงไม่สามารถทำให้ชาวมุสลิมภักดีกับประเทศไทยได้ ดังนั้นรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงสร้างแนวทางใหม่ขึ้นมาคือ การเร่งรัดสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นและสร้างมาตรฐานการครองชีพของชาวมุสลิมให้สูงขึ้น ตามกระบวนการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บทที่ 4

นโยบายการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 (พ.ศ. 2504 -2519)

ในบทที่แล้วจะเห็นได้ว่า ในช่วงปลายสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (ช่วงที่ 2) ภาครัฐเริ่มมีแนวคิดในการนำการพัฒนามาเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่แนวคิดดังกล่าวได้ถูกสานต่ออย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมมากขึ้นในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ การให้ความสำคัญกับแนวคิดการพัฒนาในสมัยนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการบริหารประเทศที่รัฐบาลหันมาให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการด้วย ซึ่งจากการทำรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อเนื่องมาจนถึงสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร รวมระยะเวลากันแล้วนับว่าประเทศไทยได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจเผด็จการทหารยาวนานเกือบ 2 ทศวรรษ หลังจากนั้นแม้ประเทศไทยจะเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยอีกครั้งในสมัยรัฐบาลพลเรือน แต่รัฐบาลพลเรือนก็ค่อนข้างจะไม่มีเสถียรภาพ จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติอีกครั้งหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งนั่นยิ่งเป็นการย้ำให้เห็นว่าทหารยังคงมีบทบาทและอำนาจเหนือการเมืองไทยตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว ดังนั้นในลำดับแรกควรจะได้อธิบายโดยสังเขปเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมืองในช่วง พ.ศ.2501 -2519 โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดและนโยบายในการพัฒนาประเทศของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งมีผลอย่างสำคัญต่อแนวคิดในการพัฒนาประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร จนอาจถือได้ว่าเป็นมรดกทางการเมืองที่สืบเนื่องมาจนปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจเบื้องหลังของการกำหนดนโยบายการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

การมีอำนาจอย่างเข้มแข็งของทหารเหนือการเมืองไทยในช่วงนี้อาจเนื่องมาจากเหตุปัจจัยภายนอก 2 ประการคือ ภัยคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน และอิทธิพลของค่ายโลกเสรีโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่เข้ามาต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์และต้องการขยายระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ทั้งสองปัจจัยได้ก่อให้เกิดเหตุการณ์สำคัญอย่างน้อย 3 ประการที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายในการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั่นคือ 1. การมีรัฐบาลเผด็จการที่เข้มแข็งมาก 2. การกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2504 3. การตราพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ.2502

ประการแรก การมีรัฐบาลเผด็จการทหารที่เข้มแข็งมาก เนื่องจากเป็นรัฐบาลที่ค่ายโลกเสรีให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ในทุกๆ ด้าน จึงถือเป็นการให้ความชอบธรรมและรับรองอำนาจให้แก่รัฐบาลเผด็จการทหารด้วย โดยเฉพาะการกำหนดมาตรา 17 ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งได้ให้อำนาจหัวหน้าคณะปฏิวัติสามารถลงนามในคำสั่งประหารชีวิตผู้ที่เห็นว่าทำความเดือดร้อนต่อประชาชนได้ทันที (สินีนาฎ เวชแพทย์, 2539: 31-32) ยิ่งไปกว่านั้นการมีอำนาจเข้มแข็งของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังถือเป็นการวางรากฐานให้แก่กลุ่มทหารให้ยังคงมีอำนาจเหนือการเมืองไทยมาอย่างยาวนาน ดังนั้นการมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของทหารย่อมส่งผลโดยตรงต่อการดำเนินนโยบายแข็งกร้าวในการปกครองสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็น เพราะในช่วงระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาลต้องเผชิญกับการก่อการร้ายหลายรูปแบบ ทั้งผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ โจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา และขบวนการโจรก่อการร้าย

ประการที่สอง การกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2504[1] เพื่อเป็นหลักและแนวทางที่รัฐบาลจะยึดถือในการบริหารประเทศ ในขณะเดียวกันก็เป็นแนวทางกว้างๆ สำหรับส่วนเอกชนเพื่อให้ทราบนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล สืบเนื่องมาจากการออกพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.2502[2] นำมาสู่การจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ.2502 เพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในระดับชาติและพิจารณากลั่นกรองความเหมาะสมของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในด้านต่างๆ ให้แก่รัฐบาล ระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2501 – 2519 อันเป็นขอบเขตของการศึกษาในบทนี้ รัฐบาลได้กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นจำนวน 3 ฉบับ โดยภาพรวมการดำเนินงานจะเน้นการพัฒนาสาธารณูปโภคด้านต่างๆ เช่น การชลประทาน การพลังงาน ระบบคมนาคม เป็นต้น นโยบายสำคัญประการหนึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับคือ การสนับสนุนให้ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ ทั่วราชอาณาจักรได้พัฒนาเจริญก้าวหน้าไป

---

[1] แผนพัฒนาเศรษฐกิจ หมายถึง บันทึกเจตนาอันแน่วแน่ของรัฐบาลและนโยบายในอันที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่วางไว้ในรอบระยะเวลาหนึ่ง โดยคำนึงถึงหลักการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด มีนักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจหลายท่านได้แสดงแนวคิดเกี่ยวกับวิวัฒนาการของการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น Adam Smith, Karl Marx, Hildebrand, Colin Clark, Rostow เป็นต้น โดยรวมแล้วทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจอาจแบ่งออกได้เป็น 3 แนวคิดดังนี้ 1. ทฤษฎีของกลุ่ม Classic 2. ทฤษฎีของกลุ่ม Neoclassic 3. ทฤษฎีของกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ปัจจุบัน (ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมในประพันธ์ เศวตนันทน์และไพศาล เล็กอุทัย. 2535. หลักเศรษฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 244-260)

[2] ศึกษารายละเอียดใน “พระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502” ฉบับพิเศษ เล่ม 76 ตอนที่ 69 ราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ.2502 หน้า 1-12.

ตามแนวทางซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้บังเกิดผลสนองนโยบายส่วนกลาง ด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าวนำมาซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาภาคต่างๆ ขึ้น โดยมีคณะกรรมการภาคนั้นๆ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน สำหรับแผนพัฒนาภาคใต้ได้เริ่มจัดทำตั้งแต่ปี พ.ศ.2507 ซึ่งจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้มากเป็นพิเศษ เป็นการนำเอาแนวคิดการพัฒนามาสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อการแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยยังคงมีจุดมุ่งหมายเพื่อการผสมกลมกลืนในพื้นที่ แต่มีแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่เปลี่ยนไป

ประการที่สาม การตราพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ.2502[3] และการจัดตั้งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเพื่อเป็นองค์กรรองรับการทำงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบาย แนวทาง และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี อันเนื่องมาจากภัยก่อการร้ายมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายนี้ ดังนั้นในช่วง พ.ศ.2502 – 2516 รัฐบาลจึงได้วางน้ำหนักงานความมั่นคงอยู่ที่การแก้ไขปัญหาผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และปัญหาการก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นลำดับต้น การให้ความสำคัญกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้นำมาสู่การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นโดยเฉพาะ

จะเห็นได้ว่าเหตุการณ์ทั้งสามประการดังกล่าว ล้วนเป็นพื้นฐานต่อการกำหนดนโยบายและการดำเนินมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลที่มีต่อสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วง พ.ศ.2501-2519 ทั้งสิ้น โดยภาพรวมอาจพิจารณาได้ว่ารัฐมีมาตรการ 2 ด้าน ที่ดำเนินควบคู่กันคือ การพัฒนาและการปราบปราม ดังนั้นรูปแบบการนำเสนอในบทนี้จึงแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือ การพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในด้านต่างๆ ส่วนที่สองคือ ผลของนโยบายการพัฒนา สถานการณ์ความไม่สงบและการก่อกำเนิดของขบวนการโจรก่อการร้ายกลุ่มต่างๆ รวมทั้งการกำหนดนโยบายความมั่นคงที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้และแผนการปราบปราม

---

[3] ศึกษารายละเอียดใน “พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2502” เล่ม 76 ตอนที่ 92 ราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2502 หน้า 423-426.

นโยบายการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในขณะที่ประเด็นเรื่องการผันตัวเองมาเป็นแกนนำในการต่อต้านอำนาจรัฐของทายาทเจ้าเมืองเดิมอันสืบเนื่องมาจากนโยบายการดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางของรัฐบาลในยุคสมบูรณาญาสิทธิ์ราชยังคงเป็นปมปัญหาที่รัฐบาลในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังไม่สามารถแก้ไขได้ แต่รัฐบาลนี้กลับผูกปมปัญหาใหม่ขึ้นมาอันสืบเนื่องมาจากการใช้นโยบายกลืนกลาย ยิ่งเป็นการผลักให้ชาวมุสลิมแปลกแยกออกจากรัฐไทยมากขึ้น จึงกล่าวได้ว่าการสร้างเอกภาพขึ้นในพื้นที่โดยใช้แนวทางการบูรณาการทางการเมืองและวัฒนธรรม (political-cultural integration) ยังไม่สามารถแก้ปัญหาและโน้มน้าวจิตใจชาวมุสลิมให้ภักดีต่อรัฐไทยได้ ดังนั้นรัฐบาลตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงหันมาสร้างเอกภาพโดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (socio-economic development) (สุริชัย หวันแก้ว (บรรณาธิการ), 2550:46) ผ่านโครงการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางในการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม โดยมีเหตุผลที่ตั้งอยู่บนทัศนะที่ว่าการใช้นโยบายส่งเสริมและปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของชาวมุสลิมโดยตรงน่าจะลดความขัดแย้งทางสังคม และช่องว่างระหว่างรัฐกับประชาชน รวมไปถึงความรุนแรงทางการเมืองลงได้ (สุรินทร์ พิศสุวรรณ, 2526: 20)

แนวทางการพัฒนาอาจสะท้อนให้เห็นได้จากคำปราศรัยในการไปตรวจราชการทางภาคใต้ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2506 ว่า “ข้าพเจ้าเห็นว่าปัญหาอันเร่งด่วนในการพัฒนาภาคใต้นั้น อยู่ที่การจะต้องรีบบูรณะและก่อสร้างเส้นทางคมนาคมกับการพัฒนาอาชีพก่อน และพร้อมกันนี้ก็จะต้องมีการพัฒนาการศึกษา การสาธารณสุขและการสาธารณูปโภคร่วมกันไปด้วย ทั้งนี้ก็เพราะดินแดนในภาคใต้นั้น มีความสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งป่าไม้ เหมืองแร่และการประมงอยู่แล้วเป็นอันมาก ยังขาดแต่การบุกเบิกการแนะนำให้ถูกวิธี และยังไม่มีถนนให้สามารถนำสินค้าอันมีค่าออกมาได้โดยสะดวกเท่านั้น” (สจช. (2) ศธ 14/31)

ทั้งนี้รัฐบาลจะให้ความสำคัญกับพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้มากกว่าพื้นที่ภาคใต้ตอนบน ซึ่งปรากฏภายใต้มาตรการการพัฒนาการคมนาคม การศึกษา และการปกครอง มาตรการหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับพื้นที่นี้คือ การเปลี่ยนคำว่า “สี่จังหวัดภาคใต้” มาเป็น “จังหวัดชายแดนภาคใต้” โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2506 เพราะเห็นว่าชื่อเดิมเป็นคำเรียกที่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกและกระทบกระเทือนจิตใจประชาชน

(สจช. (2) ศธ 14/31) กระทรวงมหาดไทยจึงได้วางหลักการเพื่อให้เป็นแนวทางปฏิบัติไว้ว่า การเรียกหรือระบุชื่อสี่จังหวัดภาคใต้ซึ่งหมายถึงจังหวัดนั้นๆ ให้ระบุชื่อจังหวัดนั้นเลยเพื่อให้เป็นเช่นเดียวกับการเรียกจังหวัดอื่นๆ ในราชอาณาจักร เช่น จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส ส่วนการเรียกชื่อที่มีความหมายหรือกินความรวมทั้งสี่จังหวัดภาคใต้ ให้เรียกว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้ในปี พ.ศ.2502 รัฐบาลกำหนดให้จังหวัดชายแดนภาคใต้หยุดราชการประจำสัปดาห์ในวันพฤหัสบดีและวันศุกร์ตามเดิม หลังจากที่มาตรการนี้ถูกยกเลิกไปในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (ปิยนาถ บุนนาค, 2546: 149-150) ดังนั้นแนวทางการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งรัฐบาลยึดถือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนแม่บทนั้น สามารถกล่าวโดยภาพรวมได้เป็น 3 ด้าน ดังนี้

การพัฒนาเศรษฐกิจ

หน่วยงานที่มีบทบาทในการวางแผนพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้คือ คณะกรรมการพัฒนาภาคใต้ แต่งตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2504 มีพลเอกประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน คณะกรรมการพัฒนาภาคใต้ได้ถูกยุบเลิกไปตามการสิ้นสุดของรัฐบาลและตั้งขึ้นใหม่อีกหลายครั้ง (สจช. มท 0201.2.1.36/69) คณะกรรมการพัฒนาภาคใต้มีหน้าที่ทั่วไปในการดูแลการพัฒนาส่วนภูมิภาคให้เป็นไปด้วยดี จัดวางนโยบาย โครงการและแนวทางในการพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการและลักษณะภูมิประเทศของส่วนภูมิภาค เพื่อประมวลเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาส่วนรวม รวมทั้งจัดสรรงบประมาณพิเศษให้แก่จังหวัดต่างๆ ด้วย (ถนอม กิตติขจร, 2514:349) เมื่อได้ดำเนินการสำรวจและพิจารณาโครงการต่างๆ ที่จำเป็น แล้วจึงรวบรวมจัดทำเป็น “แผนพัฒนาภาคใต้” โดยมอบให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแผนระยะ 3 ปี (พ.ศ.2507-2509) ซึ่งคณะรัฐมนตรีรับหลักการและได้ประกาศใช้โดยเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2507 เป็นต้นไป (มงคล สุวรรณโชติช่วง, 2512: 48)

แม้แผนการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จะรวมอยู่ในนโยบายพัฒนาภาคใต้ ซึ่งบรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งสามฉบับ แต่รัฐบาลก็ให้ความสำคัญกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มากกว่าพื้นที่อื่นๆ ดังจะเห็นได้จากการวางแผนพัฒนานครปัตตานีให้เป็นศูนย์กลางทางภาคใต้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 จนได้มีการสานต่อเป็นโครงการพัฒนาเมืองและนครในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 นอกจากนั้น

ในแผนพัฒนาฉบับนี้ยังได้บรรจุจังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเขตทุรกันดารห่างไกลด้วย ส่วนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้จัดทำแผนพัฒนาภาคใต้โดยละเอียดยิ่งขึ้น

การที่คณะกรรมการพัฒนาภาคใต้มุ่งให้ความสนใจอย่างสูงแก่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น มิใช่เพราะเห็นว่าจังหวัดเหล่านี้มีปัญหาด้านการปกครองเป็นกรณีพิเศษเท่านั้น แต่ยังเป็นเพราะจังหวัดเหล่านี้มีขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมแตกต่างไปจากภูมิภาคส่วนอื่นของประเทศประกอบกับอยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางการปกครองและเศรษฐกิจของประเทศด้วย การที่จะให้พื้นที่นี้อยู่ด้วยความสงบและสมบูรณ์ มีมาตรฐานการครองชีพที่ดีขึ้นนั้น คณะกรรมการพัฒนาภาคใต้เห็นว่าต้องอาศัยการพัฒนาทั้งทางด้านการปกครองและการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กัน โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การส่งเสริมและชักจูงจิตใจของประชาชนให้สำนึกถึงความเป็นไทยของตน และเข้าถึงนโยบายอันแน่วแน่ของรัฐที่จะบูรณะพัฒนาพื้นที่นี้ให้เสมอภาคกับเขตอื่นโดยเร็วที่สุด ดังนั้นเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายดังกล่าว แผนพัฒนาภาคใต้จึงยึดแนวทางในการดำเนินงานดังนี้

การพัฒนานครปัตตานี เป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาเมืองและนคร ซึ่งอยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่า การพัฒนาส่วนภูมิภาคที่แท้จริงจะเกิดขึ้นไม่ได้จนกว่าจะได้มีการพัฒนานครบางแห่งให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนา มาตรการนี้จะช่วยในการขยายตลาด ส่งเสริมอุตสาหกรรม การค้าและบริการต่างๆ เป็นแหล่งรวมความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อเผยแพร่ออกไปในบริเวณแวดล้อม เป็นจุดรวมของสื่อการคมนาคม ตลอดจนเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยเพื่อให้ประชาชนในเขตชนบทได้อพยพเข้ามาประกอบอาชีพอื่นที่มิใช่การเกษตร อาศัยเหตุผลดังกล่าวคณะกรรมการพัฒนาภาคจึงได้กำหนดจังหวัดซึ่งมีลักษณะเหมาะสมเป็นศูนย์พัฒนาประจำภาค เช่น ขอนแก่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตากในภาคเหนือ เป็นต้น เมื่อกลับมามองศักยภาพของจังหวัดทางภาคใต้คณะกรรมการพัฒนาภาคใต้เห็นว่า ภาคใต้มีจังหวัดที่ค่อนข้างใหญ่อยู่ไม่กี่แห่งที่เป็นย่านชุมชน มีประชาชนคับคั่งและมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ใช่การเกษตรกว้างขวาง ดังนั้นคณะกรรมการพัฒนาภาคใต้จึงได้ตกลงเลือกจังหวัดสงขลาให้เป็นศูนย์การพัฒนาภาคใต้ตอนบนและจังหวัดปัตตานีเป็นศูนย์การพัฒนาจังหวัดภาคใต้ตอนล่างนั่นก็คือบริเวณชายแดน

เหตุที่รัฐบาลเลือกจังหวัดปัตตานีเป็นศูนย์กลางของภาคใต้ตอนล่างน่าจะมาจากเหตุผลทางการเมืองเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากจังหวัดปัตตานีเป็นจังหวัดเล็ก ตั้งอยู่ในระดับต่ำ เป็นพื้นที่ลุ่ม กิจการสาธารณูปโภคมีอยู่จำกัด บริเวณปากน้ำมีความตื้นเขินและไม่มีท่าเรือถาวร ดังนั้นจึงต้อง

เริ่มการพัฒนากันใหม่ตั้งแต่ต้น ซึ่งจะต้องใช้เวลานานพอสมควร ในส่วนนี้จึงมีความแตกต่างกับการพัฒนาจังหวัดสงขลา ที่เป็นศูนย์กลางความเจริญอยู่แล้ว การพัฒนาจังหวัดสงขลาจึงเป็นการต่อยอดจากของเดิมเสียเป็นส่วนใหญ่

ในการพัฒนานครปัตตานีนั้น คณะกรรมการพัฒนาภาคใต้จะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดปัตตานีไปในเวลาเดียวกัน โดยมีหน้าที่ในการวางนโยบายและควบคุมการดำเนินงานตามหลักการที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาภาคใต้ เริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ.2507 โดยการจัดทำผังเมืองใหม่ การขุดลอกร่องน้ำ การย้ายเรือนจำในย่านกลางเมืองเพื่อตั้งตลาดการค้า การก่อสร้างสะพานและท่าเทียบเรือใหม่ การกั้นเขตย่านโรงงานออกโดยให้มีเนื้อที่พอสมควร ในปีต่อๆ ไปจึงเริ่มการปรับปรุงขยายสถานที่ราชการ การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค ในแผนพัฒนานครปัตตานีมีโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องขอเงินกู้จากต่างประเทศคือ โครงการปัตตานี เป็นโครงการชลประทานเพื่อประโยชน์ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อรองรับการขยายตัวของย่านอุตสาหกรรม รวมทั้งเพื่อประโยชน์ทางด้านการเกษตร และโครงการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายสงขลา-นราธิวาส และการก่อสร้างทางหลวงชนบทติดต่อกับทางหลวงแผ่นดินสายนี้ โดยกำหนดให้จังหวัดปัตตานีเป็นศูนย์กลางการคมนาคมในภาคใต้ตอนล่างด้วย (คณะกรรมการพัฒนาภาคใต้, 2506: 6-7)

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านคมนาคมเป็นอันดับแรก ดังจะเห็นได้จากข้อสังเกตของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หลังจากเดินทางไปตรวจราชการทางภาคใต้พบว่า “ภาคใต้มีน้ำอุดมสมบูรณ์และพืชพันธุ์ธัญญาหารเขียวชอุ่ม ในภาคนี้น้ำไม่เป็นปัญหาใหญ่เลยเมื่อเปรียบเทียบกับความลำบากลำบนในด้านคมนาคม” (พรรณี ฉัตรพลรักษ์ และคณะ, 2548: 245) โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังขาดทางหลวงจังหวัดและทางหลวงชนบท เพราะทางที่ใช้อยู่เกือบทั้งหมดเป็นทางดิน ซึ่งแทบจะใช้ไม่ได้เลยในฤดูฝน เป็นอุปสรรคต่อการซื้อขายสินค้าภายในชุมชน ชาวบ้านจึงถูกพ่อค้าคนกลางกดขี่อยู่เสมอ รวมทั้งยังเป็นอุปสรรคในการรับบริการจากเจ้าหน้าที่รัฐด้วย ส่งผลให้ทางราชการกับประชาชนขาดสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน ชาวมุสลิมบางคนจึงอาจเอนเอียงไปนิยมทางประเทศมาเลเซียซึ่งมีถนนหนทางหลายสายและมีสภาพดีกว่า จนถึงกับมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าทางราชการไม่สนใจที่จะบำรุงพื้นที่นี้ แต่กลับเก็บเงินไปบำรุงส่วนกลางเสียหมด จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นเสมือนบ้านเมืองที่ถูกทอดทิ้ง (สจช. สบ.5.2.2.2/19) รัฐบาลตระหนักดีว่าการขาดเส้นทางคมนาคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาที่

กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้นการพัฒนาการคมนาคมในภาคใต้จึงได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นอันดับแรก ดังจะเห็นได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 งบประมาณพัฒนาภาคใต้ระยะ 3 ปี พ.ศ.2507 – 2509

สาขา	งบประมาณแผ่นดิน (ล้านบาท)	เงินช่วยเหลือ (ล้านบาท)	เงินกู้ (ล้านบาท)	ยอดเงินรวม (ล้านบาท)	อัตราส่วน
1. การเกษตรและสหกรณ์	183.2	22.0	-	205.2	7.1
2. อุตสาหกรรม	26.5	11.0	-	37.5	1.3
3. การคมนาคมและขนส่ง	1,095.5	29.5	461.0	1,586.0	54.9
4. การพัฒนาชุมชนและสาธารณูปโภค	318.2	6.5	346.0	670.7	23.2
5. การสาธารณสุข	133.1	3.0	-	136.1	4.7
6. การศึกษา	247.8	7.0	-	254.8	8.8
รวม	2,034.3	79.0	807.0	2,890.3	100.0

ที่มา: มงคล สุวรรณโชติช่วง (2512: 57); คณะกรรมการพัฒนาภาคใต้ (2506: 28)

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2507-2511 มีการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงแผ่นดินในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินแล้วเสร็จไป 7 สาย รวมระยะทาง 148.308 กิโลเมตร เช่น สายยะลา-เบตง สายคลองแงะ-โคกโพธิ์ สายรามัน-บ้านเนียง เป็นต้น ส่วนโครงการสำคัญที่ขอกู้เงินจากต่างประเทศคือ โครงการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินเชื่อมต่อกับทางหลวงในประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย เพื่อเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ของสองประเทศได้แก่ ถนนสายปัตตานี-นราธิวาส ระยะทาง 97.670 กิโลเมตร เป็นถนนตามโครงการทางหลวงสายเอเชีย 18 เปิดใช้การได้เมื่อปลาย พ.ศ.2510 จังหวัดนราธิวาสจึงสามารถติดต่อกับปัตตานี ยะลา หาดใหญ่ และสงขลาได้สะดวกขึ้น (สพโชค ลชิตากุล, 2518: 30) เรียกได้ว่าภายในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 รัฐสามารถก่อสร้างและบูรณะเส้นทางคมนาคมให้ใช้เดินทางไป

จดสุดภาคใต้ได้ตลอดทุกฤดูกาลแล้ว (สจช. (2) ศธ 15.6/37) นอกจากนี้ยังมีการบูรณะปรับปรุงทางหลวงจังหวัดอีกหลายสาย เช่น สายนราธิวาส-สุไหงโกลก-แว้ง สายยะรัง-มายอ-ปานาเระ สายนราธิวาส-ตากใบ เป็นต้น ส่วนทางหลวงชนบทนั้น มีกรมการปกครองและกองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติหรือ กรป.กลางเป็นผู้รับผิดชอบ

การพัฒนาเส้นทางคมนาคมไม่เพียงแต่จะทำให้การติดต่อถึงกันได้โดยสะดวกทุกจังหวัดในภูมิภาคนี้เท่านั้น แต่ยังเป็นประโยชน์ต่อการบุกเบิกพื้นที่ทางการเกษตร เปิดแหล่งแร่ ส่งเสริมระบบการผลิตเพื่อขายในตลาด ซึ่งเดิมจำกัดอยู่แต่เพียงการผลิตเพื่อบริโภคภายในครัวเรือน นอกจากนั้นยังเป็นการลดต้นทุนการขนส่งสินค้า และยังทำให้ค่าครองชีพในภาคใต้ต่ำลง เพราะในปัจจุบันอัตราสูงกว่าภาคอื่น และที่สำคัญยังเป็นการช่วยเร่งรัดให้มีการเปลี่ยนทัศนคติและขนบธรรมเนียมประเพณีที่ล้าสมัยไปในทิศทางที่เป็นการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย (มงคล สุวรรณโชติช่วง, 2512: 70)

นอกจากการบูรณะปรับปรุงเส้นทางคมนาคมทางบกแล้ว รัฐบาลยังมีนโยบายในการปรับปรุงท่าเทียบเรือและขุดลอกร่องน้ำในจังหวัดปัตตานีและจังหวัดนราธิวาสด้วย เนื่องจากจังหวัดปัตตานีเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางทะเลมาแต่โบราณ แม้ร่องน้ำทางเดินเรือจะตื้นเขินไม่สะดวกต่อการขนส่งสินค้าเข้าออกระหว่างท่าเทียบเรือกับทะเลลึก ก็ยังมีพ่อค้าที่จังหวัดปัตตานีและจังหวัดใกล้เคียงนิยมส่งสินค้าผ่านทางท่าเรือนี้ ปีหนึ่งๆ มีมูลค่านับร้อยล้านบาท รัฐบาลจึงอนุมัติให้มีโครงการเร่งรัดการพัฒนาปรับปรุงท่าเรือปัตตานี โดยมอบให้การท่าเรือแห่งประเทศไทยขุดลอกร่องน้ำปากน้ำปัตตานีให้เรือลำเลียงสินค้าพื้นเมืองเข้าออกได้สะดวก ไม่ต้องคอยน้ำ มีที่ให้เรือหลบคลื่นในฤดูมรสุม และให้มีเรือขุดขนาดเล็กไว้ทำการขุดลอกบำรุงรักษาร่องน้ำภายในวงเงิน 12.1 ล้านบาท เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ.2507 (คณะกรรมการพัฒนาภาคใต้, 2506: 62) การก่อสร้างท่าเทียบเรือในสองจังหวัดดังกล่าวเพื่อให้เรือขนาด 600 ตัน และ 1,000 ตัน เข้าจอดเทียบท่าได้ทุกฤดูกาล ดำเนินการแล้วเสร็จในปี พ.ศ.2514 (สถิตย์ แสงศรี, 2513: 106)

ส่วนโครงการขนาดใหญ่ในการพัฒนาระบบการพลังงานและการชลประทานในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น เนื่องจากภาคใต้อยู่นอกเขตการไฟฟ้ายันฮี แม้จะมีแหล่งพลังงานไฟฟ้าลิกไนท์ที่กระบี่อยู่แล้วแต่ยังมีราคาจำหน่ายยูนิตละ 2 บาท ส่วนการไฟฟ้าที่อำเภอเบตงซึ่งเป็นของเอกชน มีราคาจำหน่ายยูนิตละ 2.85 บาท ซึ่งถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่แพงมาก ส่วนระบบชลประทานที่มีอยู่คือ โครงการหนองปู โครงการพรุสนอ จังหวัดปัตตานี โครงการปาเสมัส จังหวัด

นราธิวาสนั้น เป็นโครงการชลประทานขนาดเล็ก-ขนาดกลาง (สถิตย์ แสงศรี, 2513: 113) รัฐบาลเล็งเห็นว่าโครงการทั้งสองยังไม่สามารถตอบสนองต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องหาแหล่งพลังงานไฟฟ้าภายในภาคที่สามารถผลิตไฟฟ้าได้ในราคาถูก และแหล่งชลประทานขนาดใหญ่ที่สามารถรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ได้

รัฐบาลโดยความช่วยเหลือจากต่างประเทศจึงร่วมกันสำรวจและวางแผน ในที่สุดจึงมีมติเลือกที่จะพัฒนาพื้นที่ลุ่มแม่น้ำปัตตานี ภายใต้ชื่อ “โครงการปัตตานี” ที่บ้านบางลาง อำเภอบันนังสตาร์ จังหวัดยะลา ได้ดำเนินงานมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2511 ใช้งบประมาณในการก่อสร้างจำนวน 26.05 ล้านบาท (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2512: 152) โครงการปัตตานีสามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ปีละ 87 ล้านยูนิต ซึ่งจะเชื่อมกับระบบสายส่งไฟฟ้าของโครงการลิกไนท์กระบี่ ทำให้ส่งไฟฟ้าได้ทั่วถึงชายแดนภาคใต้ อานิสงส์ที่ประชาชนและภาคการผลิตต่างๆ จะได้รับจากโครงการนี้คือ กระแสไฟฟ้าที่ผลิตได้มีเป็นจำนวนมากและราคาถูกลงเพียงยูนิตละ 50 สตางค์ การผลิตภาคอุตสาหกรรมซึ่งแต่ก่อนเคยประสบปัญหาขาดแคลนพลังงาน ก็จะได้ปรับปรุงขยายกิจการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ส่วนการผลิตภาคการเกษตรนั้นจะได้รับประโยชน์จากระบบชลประทานไม่น้อยกว่า 150,000 ไร่ สามารถนำน้ำที่ใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าแล้วไปใช้สำหรับการกสิกรรมในฤดูแล้ง ลดความเสียหายจากน้ำท่วมและฝนแล้ง สามารถกักเก็บตะกอนที่ทำให้ปากแม่น้ำปัตตานีตื้นเขินเป็นการลดปัญหาเรื่องการขุดสันดอนแม่น้ำปัตตานีได้ส่วนหนึ่ง นอกจากนั้นพื้นที่อ่างเก็บน้ำของโครงการประมาณ 13 ตารางกิโลเมตร ยังเป็นที่เลี้ยงปลาน้ำจืดได้เป็นอย่างดี (กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, 2507: 141-146)

เป็นที่แน่นอนว่าจุดมุ่งหมายของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็เพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวและรองรับระบบเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตขึ้นในภูมิภาคนี้อย่างต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากนโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และยังเป็นการเปิดโอกาสให้นักลงทุนทั้งในและนอกพื้นที่ขยายกิจการและเข้ามาลงทุนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลยังมีความมุ่งหวังให้เกิดการประสมประสานในพื้นที่ โดยการให้ประชาชนได้เปิดโลกทัศน์ของตนเองในการติดต่อกับภายนอก เพราะไม่เพียงแต่จะเกิดการแลกเปลี่ยนกันทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังเป็นการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม แนวคิดและมุมมองต่างๆ ด้วย นอกจากนั้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะการพัฒนาเส้นทางคมนาคมยังเป็นการขยายตัวของอำนาจรัฐผ่านกระบวนการพัฒนาต่างๆ เข้าไปในพื้นที่ด้วย

การส่งเสริมอาชีพและการอุตสาหกรรม รัฐบาลตระหนักดีว่าการอาชีพเป็นส่วนสำคัญที่สร้างรากฐานความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประชาชน รัฐบาลจึงได้พยายามสร้างความกระตือรือร้นให้เกิดแก่ราษฎร เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางก้าวหน้าในการอาชีพทุกๆ ประเภท นอกจากความมุ่งหมายเพื่อเพิ่มรายได้ของราษฎรแล้ว ความมุ่งหมายหลักอีกประการคือ เพื่อให้ราษฎรในจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดความรู้สึกว่า ตนเป็นหน่วยหนึ่งของปวงชนชาวไทย ได้รับบริการจากรัฐบาลเท่าเทียมกัน ซึ่งนับว่าเป็นความจำเป็นสำหรับสถานการณ์ด้านสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนั้น (มงคล สุวรรณโชติช่วง, 2512: 68)

โครงสร้างทางเศรษฐกิจของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีฐานการผลิตแคบและขาดการพัฒนาอุตสาหกรรมและพาณิชกรรม มีเพียงยางพาราเท่านั้นที่เป็นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญ[4] ดังนั้นรัฐบาลจึงมีเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยังคงเน้นหนักกับการขยายพื้นที่เพาะปลูกและการเพิ่มผลผลิตยางพารา ในขณะเดียวกับการส่งเสริมภาคการผลิตอื่นๆ นอกภาคเกษตร เพื่อให้ประชาชนมีรายได้จากสาขาการผลิตที่หลากหลายและทำให้โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจมีลักษณะสมดุลยิ่งขึ้น

แม้ยางพาราจะเป็นอาชีพที่สร้างรายได้ให้กับเกษตรกรในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างดี[5] แต่ในช่วงทศวรรษ 2500 สถานการณ์ดังกล่าวกลับเปลี่ยนแปลงไป เมื่อวัตถุดิบของอุตสาหกรรมหลายอย่างที่เคยใช้ยางธรรมชาติได้หันมาใช้ยางสังเคราะห์หรือยางเทียม ประกอบกับสหรัฐอเมริกาได้ระบายยางธรรมชาติจากกองทุนสะสมยุทธปัจจัยออกสู่ตลาดมากขึ้น เป็นเหตุให้ยางธรรมชาติที่ผลิตในปีหนึ่งๆ มีปริมาณการใช้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ประเทศอุตสาหกรรมหลายประเทศยังสามารถผลิตยางสังเคราะห์ได้มากขึ้น ราคายางธรรมชาติจึงตกต่ำลงมาเป็นลำดับ (สจช. (2) 191.1135/22) และตกต่ำลงถึงขีดสุดในปี พ.ศ.2510 วิกฤตการณ์ดังกล่าวทำให้การผลิตและการค้ายางของไทยเกิดความปั่นป่วนอย่างรุนแรง โดยเฉพาะเมื่อโรงงานผลิตยางและบริษัทส่งออก

---

[4] จากการศึกษาสำรวจรายได้ทางการเกษตรในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วง พ.ศ.2512-2513 พบว่า รายได้ทางการเกษตรเป็นเงินสดจากแหล่งผลิตประเภทต่างๆ ได้จาก 1.ยางพารา เป็นอัตราส่วนสูงสุดคือร้อยละ 70.87 รองลงไปโดยลำดับคือ ไม้ผลร้อยละ 14.45 ปศุสัตว์ร้อยละ 7.53 พืชน้ำมันร้อยละ 4.21 ข้าวร้อยละ 1.37 อื่นๆ ร้อยละ 1.57 (จรัญ มะลูลีม และคณะ, 2539: 91)

[5] ยางพาราเป็นอาชีพที่สร้างรายได้สูงสุดของประชากรในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสูงกว่าครึ่งของรายได้ที่เป็นเงินทั้งสิ้น อัตราส่วนร้อยละของรายได้จากการขายยางต่อรายได้ทั้งสิ้นเป็นดังนี้ จังหวัดยะลาร้อยละ 73 จังหวัดนราธิวาสร้อยละ 59 และจังหวัดปัตตานีร้อยละ 42 (กมล ชาญเลขา, มปป.: 39)

ยางรายสำคัญๆ ในภาคใต้เริ่มระงับการซื้อยาง เช่น บริษัทค้ายางรายใหญ่ในจังหวัดนราธิวาสอย่าง บริษัทกรุงไทย และบริษัทสหเหรียญไทยหยุดทำการรับซื้อยางตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2510 ผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาสรายงานในเดือนกันยายน พ.ศ.2510 ว่าราคายางในจังหวัดนราธิวาสลดต่ำลงจนเหลือเพียงกิโลกรัมละ 3.50-3.70 บาทเท่านั้น (นันดา แก้วสุวรรณ, 2537: 145) ประกอบกับในช่วงตอนปลายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของภาคใต้ยังได้รับผลกระทบจากความผันผวนของระบบการเงินโลกและการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน สถานการณ์เหล่านี้จึงส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจชะงักงันทั่วภาคใต้ ซึ่งค่อนข้างจะรุนแรงกว่าภูมิภาคอื่นๆ เนื่องจากฐานเศรษฐกิจหลักของภาคใต้คือยางพาราได้มีราคาตกต่ำลงอย่างรวดเร็ว มีผลทำให้การลงทุนในภาคธุรกิจอื่นๆ ซบเซาตามไปด้วย (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2546: 95)

สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกรรายย่อยในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากไม่สามารถผลิตยางออกจำหน่ายได้หรือจำหน่ายได้ในราคาต่ำ ดังจะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ.2505 ชาวสวนยางมีรายได้เพียงประมาณเดือนละ 400-600 บาท หรือประมาณ 960-1,140 บาทต่อคนต่อปี ซึ่งต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งประเทศในปีเดียวกันที่อยู่ในระดับ 1,883 บาทต่อคนต่อปี (สจช. (2) ศธ 14/31) และในปี พ.ศ.2507-2508 รายได้โดยเฉลี่ยของครอบครัวแต่ละจังหวัดอยู่ที่ 4,848 บาทในจังหวัดนราธิวาส ส่วนจังหวัดยะลา 3,883 บาท และจังหวัดปัตตานี 3,547 บาท (กมล ชาญเลขา, 2508: 39) ประกอบกับระบบการผลิตของเกษตรกรรายย่อยยังไม่เอื้อต่อการก่อให้เกิดรายได้ที่มากขึ้นด้วย เพราะนอกจากเกษตรกรรายย่อยจะมีสวนยางขนาดเล็กแล้ว ยังขาดทุนรอนในการบำรุงรักษา ต้นยางส่วนมากเป็นต้นยางพันธุ์พื้นเมืองที่ให้น้ำยางน้อยและมีอายุมากกว่า 25 ปี[6] จึงทำให้น้ำยางที่ได้ต่อต้นอยู่ในอัตราที่ค่อนข้างต่ำมาก เฉลี่ยประมาณ 80-150 ต้นต่อยางดิบ 1 กิโลกรัม[7] เป็นเหตุให้ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยสูงไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการผลิต ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกษตรกรนิยมทำยางเน่าขายกันมากกว่ายางแผ่นดิบ ส่วนแรงงานรับจ้างกรีดยางซึ่งได้รับค่าจ้างเป็นส่วนแบ่งจากยางที่กรีดได้ มีรายได้เพียงวันละ

---

[6] ผลการสำรวจของคณะอนุกรรมการสำรวจภาวการณ์ทำมาหากินของราษฎรในจังหวัดภาคใต้พบว่า ในปี พ.ศ. 2511 จังหวัดปัตตานีมีเนื้อที่สวนยางเก่าและเสียหายเป็นจำนวนร้อยละ 72 ของเนื้อที่สวนยางทั้งหมด ส่วนจังหวัดนราธิวาสและจังหวัดยะลามีเนื้อที่สวนยางเก่าและเสียหายเป็นจำนวนเท่ากันคือร้อยละ 61 ของเนื้อที่สวนยางทั้งหมด (สจช. (2) 191.1135/22)

[7] ยางพันธุ์ดีให้น้ำยางสูงกว่ายางพันธุ์พื้นเมืองประมาณ 4-5 เท่าตัว คือเฉลี่ยแล้ว 20-25 ต้นต่อยางดิบ 1 กิโลกรัม (สจช. (2) 191.1135/22)

15-18 บาทต่อคนเท่านั้น (นันดา แก้วสุวรรณ, 2537: 146) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าระบบการผลิตที่ไม่ได้คุณภาพก็ทำให้เกษตรกรมีรายได้น้อยอยู่แล้ว แต่เมื่อราคายางพาราตกต่ำลงอันเนื่องมาจากปัจจัยภายนอกยิ่งทำให้เกษตรกรมีรายได้น้อยลงไปอีก เมื่อเปรียบเทียบรายได้กับค่าครองชีพแล้วจึงเรียกได้ว่าชาวสวนยางในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีฐานะอยู่ในเกณฑ์ยากจน

มาตรการในการกู้วิกฤตยางพาราเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร โดยเฉพาะในช่วงต้นทศวรรษ 2500 การพัฒนาอาชีพการทำสวนยางเริ่มเป็นรูปธรรมมากขึ้น เมื่อธนาคารโลกและองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้เข้ามาสำรวจภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยและได้เสนอแนะให้รัฐบาลส่งเสริมการปลูกยางพันธุ์ดีแทนยางพันธุ์พื้นเมืองให้รวดเร็วยิ่งขึ้น จึงนำมาสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ.2503[8] โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดตั้งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อพิจารณาให้ทุนช่วยเหลือแก่เจ้าของสวนยางเก่าเพื่อปลูกยางพันธุ์ดีทดแทน สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางได้จัดตั้งสำนักงานสาขาในจังหวัดต่างๆ 12 สาขาที่มีการปลูกยางทดแทนมาก สำหรับในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น มีสำนักงานสาขาในจังหวัดยะลา รับผิดชอบในเขตพื้นที่จังหวัดยะลาและจังหวัดปัตตานี ส่วนสำนักงานสาขาในจังหวัดนราธิวาสรับผิดชอบในเขตพื้นที่จังหวัดนราธิวาสจังหวัดเดียว ในระหว่างปี พ.ศ.2504-2518 สามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีพื้นที่ที่ได้รับการสงเคราะห์ปลูกยางแทนดังนี้

ตารางที่ 2 พื้นที่สวนยางที่ได้รับการสงเคราะห์การปลูกยางแทน (ไร่)

จังหวัด	พื้นที่ยื่นคำขอ	พื้นที่อนุมัติ	พื้นที่ปลูกจริง
ปัตตานี	93,749	56,589	45,184
ยะลา	179,523	108,430	81,025
นราธิวาส	251,042	166,647	145,850

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย (2520: 22)

[8] ศึกษารายละเอียดใน “พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ.2503” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 77 ตอนที่ 73 ลงวันที่ 6 กันยายน พ.ศ.2503 หน้า 688-704.

นอกจากสำนักงานสาขาของกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางแล้ว ยังมีหน่วยราชการอื่นๆ ที่ตั้งขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น การจัดตั้งหน่วยวิจัยยางที่อำเภอธารโต จังหวัดยะลา เพื่อหาวิธีแก้ไขให้ได้ผลผลิตยางมากขึ้นและให้ความรู้ทางเทคนิคต่างๆ แก่เจ้าของสวนยางรายย่อย นอกจากนั้นยังมีการขยายแปลงเพาะพันธุ์ยางออกไปในอำเภอบาเจาะ รือเสาะ สายบุรี โคกโพธิ์ ยะลา เพื่อเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยางพันธุ์ดีออกบริการสู่เจ้าของสวนยาง ทางด้านการปรับปรุงคุณภาพยาง มีการจัดตั้งโรงงานทำยางแผ่นชั้นดีและทำยางเครพขึ้นในจังหวัดยะลาและปัตตานี แต่โรงงานเหล่านี้ตั้งอยู่ได้ไม่นานก็ต้องยกเลิกไปเพราะเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ เจ้าของสวนยางเองก็ไม่เห็นความสำคัญและประโยชน์ที่ตนจะได้รับ เพราะมีสวนยางขนาดเล็กและอยู่ห่างไกลจากโรงงาน

เพื่อเป็นการจูงใจให้เกษตรกรหันมาปลูกยางพันธุ์ดีให้มากขึ้น รัฐบาลจึงได้จัดหาอาชีพใหม่ให้ในระยะรอการเติบโตของต้นยางที่ปลูกแทนโดยการปลูกพืชไร่และไม้ผล เช่น กาแฟ พร้อมทั้งให้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางเพิ่มเงินสงเคราะห์จากไร่ละ 1,850 บาท เป็นไร่ละ 2,000 บาท และส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มชาวสวนยางเพื่อแก้ปัญหาการกดราคาจากพ่อค้าคนกลาง เพื่อมิให้พ่อค้ายางไปเรียกเก็บจากชาวสวนยางทางอ้อม รวมทั้งการพิจารณายกเว้นภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ เพื่อลดต้นทุนการส่งออกยางตามข้อเสนอของคณะกรรมการแก้ไขปัญหายาง การช่วยเหลือในการพัฒนาท่าเรือและการขุดลอกร่องน้ำเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งด้วย (สจช. (2) 191.1135/22)

อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวต้องประสบปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาการถือครองที่ดินซึ่งเจ้าของสวนยางถือครองที่ดินแปลงเล็กๆ ถ้ารับทุนจากรัฐบาลก็ต้องตัดยางเดิมทิ้ง กว่ายางใหม่จะโตต้องขาดรายได้ไปหลายปี นอกจากนั้นยังมีเจ้าของสวนยางอยู่จำนวนไม่น้อยที่ไม่มีโฉนดที่ดิน และไม่ได้รังวัดออกหนังสือแสดงการใช้ประโยชน์จากที่ดิน จึงไม่ทราบขนาดที่แน่นอน บางคนกลัวว่าจะต้องขายให้กับทางการและถ้าเปิดเผยให้ทางการทราบอาจมีปัญหาในภายหลัง ส่วนปัญหาของทางราชการคือ ความล้าช้าของระบบราชการ เพราะรัฐบาลดำเนินงานกับคนหมู่มาก จึงต้องวางระเบียบให้รัดกุม ดังนั้นการพิจารณากลั่นกรองว่าใครควรได้รับทุนสงเคราะห์จำนวนเท่าใดจึงเกิดความล่าช้าไปด้วย (สุวัจน์ บัวทอง, 2517: 39)

ส่วนการส่งเสริมการทำนาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งผลิตได้ไม่เพียงพอต่อการบริโภคตลอดมา เนื่องจากพื้นที่ที่เหมาะแก่การทำนามีน้อย ขาดการชลประทาน และการทำนายังเป็นแบบดั้งเดิมไม่นิยมการใช้เครื่องจักรเข้าช่วย เพราะมีที่นาขนาดเล็กไม่คุ้มกับค่าใช้จ่าย ปัญหาดังกล่าวจึงทำให้ผลผลิตข้าวต่อไร่ต่ำ (ดังตารางที่ 3) นอกจากนี้เมื่อราคาข้าวในประเทศมาเลเซียสูงขึ้น พ่อค้ามักฉวยโอกาสลักลอบส่งข้าวไปขาย ยิ่งทำให้เกิดการขาดแคลนข้าวมากขึ้น

ตารางที่ 3 การปลูกข้าวในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เฉลี่ยปี พ.ศ.2506 – 2515

จังหวัด	พื้นที่ปลูก	พื้นที่เก็บเกี่ยว	ผลผลิต	ผลได้ต่อไร่
ปัตตานี	304,832	260,904	60,292	231
ยะลา	74,229	65,305	14,764	227
นราธิวาส	131,826	109,539	23,363	213

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย (2520: 33)

ดังนั้นรัฐบาลจึงส่งเสริมให้มีการทำนาปีละ 2 ครั้ง รัฐบาลได้ดำเนินการขั้นแรกในปี พ.ศ.2507 เป็นโครงการทดลองในจังหวัดปัตตานีและนราธิวาส และเป็นโครงการทำเองในจังหวัดยะลา แต่ละแห่งได้จัดทำในเนื้อที่นาไม่น้อยกว่า 300-600 ไร่ ปรากฏว่าดำเนินการได้สำเร็จเป็นไปตามเป้าหมายของโครงการ จึงทำให้เนื้อที่นาเพื่อส่งเสริมการทำนาปีละ 2 ครั้งในปีต่อๆ ไปเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ (สถิตย์ แสงศรี, 2513: 110) นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ชาวนาและส่งเสริมความรู้ในด้านการปลูกพืชเศรษฐกิจหมุนเวียนและอาชีพอื่นๆ แก่ชาวนาด้วย (กระทรวงการต่างประเทศ, 2521: 23-24)

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการพัฒนาระบบชลประทานเพื่อเป็นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรที่มีอยู่แล้ว ได้แก่ โครงการหนองปู โครงการพรุสนอ จังหวัดปัตตานี โครงการมูโน๊ะ โครงการปาเสมัส จังหวัดนราธิวาส โครงการที่จะเริ่มดำเนินการในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 คือโครงการปัตตานี จังหวัดยะลา การที่ทางราชการได้พัฒนาโครงการชลประทานต่างๆ ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นี้ ย่อมจะส่งผลให้มีเนื้อที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้น ผลผลิตก็สูงขึ้นกว่าเดิม แต่ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 โครงการปัตตานี ยังไม่แล้วเสร็จ จึงทำให้เกษตรกรยังได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานไม่เพียงพอ

ส่วนการพัฒนาด้านการประมงนั้น ก่อนปี พ.ศ.2503 ธุรกิจการประมงของไทยเป็นธุรกิจที่ล้าหลัง ส่วนใหญ่ใช้วิธีการจับปลาแบบเก่าและเป็นการประมงชายฝั่ง เป็นต้นว่า การทำโป๊ะ ทอดแห และอวนลอย จุดเปลี่ยนที่สำคัญของธุรกิจประเภทนี้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ.2494 มีการนำอวนลากเข้ามาใช้เป็นครั้งแรกแต่ยังไม่กว้างขวางนักเพราะต้องลงทุนสูง จนกระทั่งหลังจากปี พ.ศ.2503 เป็นต้นมาจึงใช้กันอย่างกว้างขวาง ทำให้ธุรกิจการประมงเปลี่ยนโครงสร้างจากการผลิตแบบยังชีพเป็นการผลิตแบบทุนนิยมที่ต้องใช้ลูกจ้างจำนวนมาก ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงนับได้ว่าการผลิตแบบทุนนิยมได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางในเศรษฐกิจสาขานี้ ทั้งในระดับภาคใต้และทั้งประเทศ

สำหรับการทำประมงพื้นบ้านในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการจับปลาชายฝั่งโดยใช้เรือกอและ ไม่ติดเครื่องยนต์ ใช้เครื่องมือจับปลาแบบง่ายๆ สามารถประดิษฐ์ขึ้นใช้เองได้ โดยทั่วไปการทำประมงชายฝั่งจะเป็นอาชีพผสมผสาน คือมีการทำนา ทำสวนมะพร้าว ควบคู่กัน ความจริงแล้วชุมชนประมงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ถือว่าไม่ใช่เป้าหมายในการกระตุ้นการผลิตเท่ากับการทำสวนยางพาราและการทำนา ดังนั้นชุมชนประมงพื้นบ้านจึงถูกผนวกเข้ากับอิทธิพลของตลาดในระบบทุนนิยมและการพัฒนาแบบใหม่น้อยกว่าและล่าช้ากว่าชุมชนหมู่บ้านทั่วไป

แต่ในช่วงทศวรรษ 2490 ตลาดอาหารทะเลกำลังเฟื่องฟู และรุ่งเรืองจนถึงขีดสุดในช่วง พ.ศ.2500-2516 รัฐบาลเห็นว่าการทำประมงชายฝั่งของชาวประมงพื้นบ้านทำให้ปริมาณสัตว์น้ำในแหล่งน้ำตื้นลดลงมาก จึงให้การส่งเสริมประมงพาณิชย์มากขึ้น โดยได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลเยอรมัน ทั้งในรูปแบบของการให้เงินกู้เพื่อต่อเรือและสร้างเครื่องมือที่ทันสมัย เมื่อปี พ.ศ.2511 กรมประมงได้จัดตั้งสถานีประมงขึ้นที่ตำบลปิตุมูดี อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี โดยมุ่งหมายจะให้เป็นศูนย์กลางในการส่งเสริมการประมงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคนิคในการแนะนำและฝึกสอนวิธีการทำประมง การออกแบบตัวเรือและเครื่องมือ นอกจากนี้กรมประมงยังมีการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามชายฝั่ง รวมทั้งองค์การสะพานปลาได้ดำเนินการสำรวจท่าเทียบเรือประมงที่จังหวัดปัตตานีและขุดลอกร่องน้ำเพื่อขยายอาชีพประมงให้กว้างขวางยิ่งขึ้น (สงคราม ชื่นภิบาล, 2518: 27-28) นับได้ว่าตั้งแต่ พ.ศ.2511 เรือประมงพาณิชย์ที่มีศักยภาพในการจับสัตว์น้ำสูงอย่างเรืออวนลาก เรืออวนรุน เรือคราดหอย เริ่มปรากฏในน่านน้ำจังหวัดปัตตานีและจังหวัดนราธิวาสมากขึ้นเป็นลำดับ

เมื่ออำนาจภายนอกที่เข้มแข็งกว่าเข้ามาแย่งชิงทรัพยากรในท้องถิ่น ชาวประมงพื้นบ้านในจังหวัดปัตตานีและจังหวัดนราธิวาสจึงต้องปรับตัวและเริ่มผูกพันกับระบบตลาดมากขึ้น ความพยายามที่จะจับสัตว์น้ำเพื่อตลาดนี้เอง ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านต้องรับเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาตามศักยภาพที่ตนพึงกระทำได้ เพราะแม้รัฐบาลจะมีนโยบายให้เงินกู้แก่ชาวประมงเพื่อมาพัฒนากิจการ แต่ชาวประมงพื้นบ้านยากจนเกินกว่าจะกู้สินเชื่อจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมมาใช้ได้ เนื่องจากไม่มีเงินค้ำประกัน (สุวัจน์ บัวทอง, 2517: 43) ชาวประมงพื้นบ้านจึงหันมาร่วมมือกันในการจับปลาโดยการใช้เรือโยง คือการใช้เรือโยง 1 ลำ โยงเรือกอและอีก 2-3 ลำ หรือบางรายก็นำเครื่องยนต์มาติดท้ายเรือ เพื่อจะได้ออกทะเลไปได้ไกลยิ่งขึ้นและมีประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำได้มากขึ้น ทั้งนี้เพราะสัตว์น้ำชายฝั่งเริ่มหายาก หลังจากปี พ.ศ.2516 เริ่มมีปัญหาผลผลิตตกต่ำ และทรัพยากรทางทะเลเริ่มเสื่อมโทรมลง อันเนื่องมาจากเรือประมงพาณิชย์เร่งจับสัตว์น้ำกันมากเกินไป ประกอบกับเรือประมงพาณิชย์ส่วนมากเป็นเรือที่จับสัตว์หน้าดินมิใช่จับสัตว์ผิวน้ำและกลางน้ำเหมือนการประมงสมัยก่อน ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตของชาวประมงพื้นบ้านเพราะเริ่มผูกพันกับระบบตลาด ใช้เวลาในการทำงานมากขึ้นเพื่อให้ได้ผลผลิตในปริมาณมาก แต่ในขณะเดียวกันเงินที่ได้มากลับต้องนำไปซื้ออุปกรณ์ในการประกอบอาชีพซึ่งไม่สามารถประดิษฐ์ขึ้นมาจากวัสดุอุปกรณ์ในท้องถิ่นเหมือนวิถีชีวิตดั้งเดิมได้อีกต่อไป การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้

เมื่ออัตราการขยายตัวการผลิตแบบทุนนิยมในสาขานี้มีการชะลอตัว จึงเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางของการทำประมงชายฝั่งอีกครั้ง แต่จะเป็นไปในรูปแบบของการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง การประมงน้ำกร่อยและการประมงชายเลนมากขึ้น ทำให้ธุรกิจประมงก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่ง สำหรับในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลมีโครงการส่งเสริมการประมง 3 โครงการคือ โครงการทดลองและส่งเสริมการประมงน้ำจืด โครงการทดลองและส่งเสริมการประมงทะเล และโครงการทดลองและส่งเสริมการประมงน้ำกร่อย (มงคล สุวรรณโชติช่วง, 2512:66) แต่ความก้าวหน้านี้ยังอยู่ในระยะทดลอง ชาวประมงจึงยังไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร การขยายตัวสาขาประมงนี้พบว่ามีส่วนสำคัญในการกระตุ้นให้เกิดการผลิตแบบทุนนิยมในธุรกิจที่เกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะอุตสาหกรรมห้องเย็น โรงน้ำแข็ง โรงงานปลาป่น และอุตสาหกรรมปลากระป๋อง แต่สำหรับในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีโรงงานประเภทนี้อยู่ไม่มากนัก

ส่วนการส่งเสริมกิจการภาคอุตสาหกรรมนั้น รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศนโยบายอย่างแน่วแน่ว่า รัฐจะไม่ทำการค้าและประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนและจะไม่โอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ แต่รัฐบาลจะส่งเสริมอำนวยความสะดวกให้เอกชนมาลงทุนประกอบกิจการอุตสาหกรรมภายในประเทศให้มากยิ่งขึ้น ดังนั้นเพื่อเป็นการส่งเสริมนโยบายนี้ รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.2505[9] นำมาซึ่งการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ในขณะเดียวกันก็ได้จัดตั้งบรรษัทเงินทุนเพื่อการอุตสาหกรรมและศูนย์เพิ่มผลผลิตขึ้นเพื่ออำนวยบริการให้แก่ผู้ประกอบการในด้านการเงินและวิชาการ (คณะรัฐมนตรี, 2507: 112) สำหรับการส่งเสริมกิจการที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมในภาคใต้นั้น สามารถแยกออกได้เป็นสองงานใหญ่ๆ คือ การพัฒนาเหมืองแร่ และการส่งเสริมการลงทุนเพื่อการอุตสาหกรรมของเอกชน

การพัฒนาเหมืองแร่ เป้าหมายโดยตรงของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐก็คือการเปิดแหล่งแร่ใหม่และการพัฒนากิจการเหมืองแร่นั่นเอง ดังนั้นรัฐบาลจึงส่งเสริมการสำรวจแหล่งแร่และพัฒนาการทำเหมืองแร่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยอาศัยเทคนิคที่ทันสมัย สำหรับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จังหวัดยะลามีการทำเหมืองแร่มากที่สุด โดยเฉพาะแร่ดีบุก แมงกานีส วุลเฟรม และทองแดง ที่ตำบลถ้ำทะลุ อำเภอบันนังสตาร์ ซึ่งเหมืองทองแดงนั้น มีบริษัทยูโร-ไทยไมนิ่ง จำกัด ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากภาครัฐในปี พ.ศ.2519 เงินลงทุน 17 ล้านบาท (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2520: 77) ในจังหวัดยะลายังมีการทำเหมืองแร่ในรูปแบบของอุตสาหกรรมในครัวเรือนด้วย ส่วนในจังหวัดนราธิวาสซึ่งมีแหล่งแร่ทองคำที่โต๊ะโมะ ปรากฏว่าหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อบริษัทเดอลิทโซเลิกกิจการไป ทางกรมทรัพยากรธรณีได้ทำการสำรวจพบว่าปริมาณแร่ที่เหลืออยู่ไม่มากพอที่จะดำเนินการต่อไปตามวิธีการเดิมคือการทำเหมืองใต้ดินโดยมีกำไรได้ (กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, 2507: 27) จึงไม่มีผู้ประกอบการรายใดเข้าไปลงทุนอีก แต่ในจังหวัดนราธิวาสยังมีแร่ดินขาว ซึ่งมีผู้ประกอบการคือบริษัทสยามเคลย์ จำกัด ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้เข้าประกอบกิจการนี้ในปี พ.ศ.2519 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2520: 65)

---

[9] ศึกษารายละเอียดใน “พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.2505” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 79 ตอนที่ 12 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2505 หน้า 1-19

ส่วนการส่งเสริมการลงทุนเพื่อการอุตสาหกรรมของเอกชนนั้น โรงงานอุตสาหกรรมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมแปรรูปวัตถุดิบและสินค้าขั้นปฐม ซึ่งเป็นโรงงานขนาดเล็ก-ขนาดกลางที่มีการลงทุนไปมากนัก จากสถิติในปี พ.ศ.2505 จังหวัดปัตตานีมีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวน 197 โรง จังหวัดยะลามี 127 โรง (ไม่มีสถิติของจังหวัดนราธิวาส) ซึ่งเป็นโรงงานอุตสาหกรรมประเภทโรงสีข้าวเสียเป็นส่วนใหญ่ ต่อมาจึงเริ่มมีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีเงินลงทุนตั้งแต่ 1 ล้านบาทขึ้นไป เข้ามาลงทุนในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ดังสถิติในปี พ.ศ.2518-2519

ตารางที่ 4 โรงงานอุตสาหกรรมที่มีเงินลงทุนตั้งแต่ 1 ล้านบาทขึ้นไปในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2518-2519

จังหวัด	ปี	จำนวน	เงินลงทุน(ล้านบาท)	ใช้คนงาน (คน)
ปัตตานี	2518	1	1.7	10
	2519	3	8.1	182
ยะลา	2518	3	7.1	125
	2519	2	2.3	90
นราธิวาส	2518	3	8.2	316
	2519	1	1.2	8

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย (2520: 76)

แต่ก็ยังนับว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่สมดุล เพราะการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมก็ยังไม่ได้สัดส่วนกับการพัฒนาด้านการเกษตร เมื่อเปรียบเทียบกันแล้วถือว่าสาขาอุตสาหกรรมเติบโตน้อยมาก ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากข่าวคราวความไม่สงบที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้ประกอบการจากภายนอกไม่กล้าเข้าไปลงทุน ส่วนผู้ประกอบการในพื้นที่ก็ไม่กล้าเสี่ยงที่จะขยายกิจการ ราษฎรส่วนใหญ่ก็มีเงินลงทุนและความรู้น้อยเกินกว่าจะก้าวเข้ามาเป็นผู้ประกอบการหน้าใหม่ได้ และยังติดอยู่กับแบบแผนการผลิตในภาคการเกษตรที่ล้าหลัง

การจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง ถือเป็นนโยบายที่สอดคล้องสัมพันธ์กับนโยบายการขยายพื้นที่เพาะปลูกยางพาราในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกเข้าไปในพื้นที่ซึ่งเพิ่งบุกเบิกใหม่จากการอนุญาตของทางราชการให้ราษฎรที่ขาดแคลนที่ดินทำกิน ให้สามารถ

บุกเบิกเป็นสวนยางพาราใหม่ได้ ทั้งในลักษณะจับจองเป็นรายๆ ไป หรือในลักษณะของการให้ความช่วยเหลือจากกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย โดยการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในเขตป่าเสื่อมโทรมต่างๆ ของสามจังหวัดนี้อีกทอดหนึ่ง (อุทัย ดุลยเกษม และ เลิศชาย ศิริชัย (บรรณาธิการ) 2548: 159-160) จึงถือได้ว่ายางพาราเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐในการจูงใจให้ประชาชนจากท้องที่อื่นๆ เข้ามาอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่นี้ ซึ่งการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองนอกจากจะมีวัตถุประสงค์โดยตรงทางด้านเศรษฐกิจในการเพิ่มพูนปริมาณผลผลิตทางการเกษตร การขจัดปัญหาการว่างงาน รวมทั้งการยกระดับรายได้และมาตรฐานการครองชีพของประชาชนแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นหลัก เพราะรัฐบาลเชื่อว่าการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองจะเป็นการแก้ปัญหาดุลยภาพของประชากรระหว่างชาวไทยพุทธกับชาวมุสลิม เนื่องจากเป็นการสร้างชุมชนที่ประกอบไปด้วยคนจากหลากหลายพื้นที่ นับถือศาสนาแตกต่างกัน อันจะพัฒนาไปสู่หน่วยปกครองในรูปตำบล กิ่งอำเภอและอำเภอในที่สุด (สจช. มท 0201.2.1.5/64) ขณะเดียวกันก็ยังเป็นการช่วยลดความโดดเดี่ยวของพื้นที่ป้องกันไม่ให้เป็นที่หลบซ่อนและส้องสุมกำลังของผู้ก่อการร้ายกลุ่มต่างๆ จึงถือได้ว่าการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดการผสมกลมกลืนในพื้นที่อย่างแยบยล ซึ่งรัฐบาลหลายยุคหลายสมัยได้ยึดถือเป็นแนวทางหลักมาโดยตลอด

ความจริงแล้วนโยบายการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทยเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2483 และได้ขยายการดำเนินงานมาเป็นลำดับ แต่นโยบายนี้ได้รับการสานต่ออย่างจริงจังในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากคำปราศรัยในการไปตรวจราชการทางภาคใต้เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ.2503 ว่า “... ข้าพเจ้าขอยั่วยุและชวนให้ท่านคำนึงถึงชาติไทยอันเป็นที่รักของเราให้มากที่สุด เลือดรักชาติของพวกเราต้องเข้มข้นยิ่งขึ้นกว่าสมัยใดๆ เฉพาะอย่างยิ่งในสมัยของรัฐบาลปฏิวัตินี้ ท่านต้องอดทน ต้องทำงาน ข้าพเจ้าต้องการให้พี่น้องชาวไทยทั้งภาคอีสาน ภาคเหนือ ภาคใต้ หลั่งไหลลงไปจับจองที่ดินและทำมาหากินทางภาคใต้นี้ ท่านต้องมานะให้มาก และจงเอาเลือดไทย เลือดรักชาติไทยไปเผยแพร่ที่นั่น...” (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2548: 245-246)

คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ.2503 ให้กระทรวงมหาดไทยร่วมกับกระทรวงเกษตร ดำเนินการอพยพประชาชนจากภาคต่างๆ ไปทำมาหากินในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยจัดเป็นรูปนิคมสร้างตนเอง (สจช. มท 0201.2.1.5/64) สมาชิกของนิคมจะได้รับการจัดสรรที่ดินเพื่อทำการเพาะปลูกคนละ 18-25 ไร่ และเงินทุนช่วยเหลือครั้งแรกที่เข้าอยู่ รัฐบาลได้จัดตั้ง

นิคมในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวน 4 แห่งคือ นิคมสร้างตนเองธารโต จังหวัดยะลา นิคมสร้างตนเองพัฒนาภาคใต้ จังหวัดยะลา นิคมสร้างตนเองแว้ง จังหวัดนราธิวาส นิคมสร้างตนเองโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี (คณะกรรมการพัฒนาภาคใต้, 2507: 67)

อย่างไรก็ตามการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองก็ยังมีอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินงานไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เนื่องจากในทางปฏิบัติ การอพยพคนไปอยู่นิคมได้กระทำไปแบบมือเปล่า คือไม่มีที่พักอาศัย ไม่มีเงินทุนช่วยเหลือ หรือวงเงินสินเชื่อน้อยเกินไปไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ จึงปรากฏว่ามีราษฎรหลายรายที่ทิ้งที่ดินไว้ว่างเปล่าแล้วออกไปหากินที่อื่นเพื่อจัดหาทุนสำรองในการไปอยู่ในนิคม นอกจากนี้ยังมีปัญหาสภาพที่ดินด้วย กล่าวคือ หากนิคมใดเป็นที่ราบสามารถหารายได้จากการเพาะปลูกพืชล้มลุกได้เพียงพอในระยะแรกปัญหาก็มีน้อย แต่ถ้าที่ดินเป็นเขาสูงเหมาะสำหรับการปลูกพืชยืนต้นซึ่งให้ผลช้าการครองชีพในระยะแรกก็จะมีปัญหามาก รวมทั้งปัญหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และเครื่องมือทุ่นแรงมีน้อย ไม่เพียงพอต่อการให้บริการในด้านสาธารณูปโภคและช่วยเหลือในการปรับปรุงที่ดิน (สจช. (2) ศธ 15.6/37)

นอกจากนั้นอุปสรรคของการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองบางประการ เช่น การคัดเลือกคนเข้าไปอยู่ในนิคม ทางอำเภอไม่ได้ตรวจสอบเพื่อให้ได้คนดีอย่างแท้จริง บางคนอาจไม่เข้าใจขนบธรรมเนียมประเพณีของมุสลิม เช่น การนำสุนัขและสุกรมาเลี้ยง ยิ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่มากขึ้น และเกิดความระแวงสงสัยในรัฐบาลว่ามาตรการขยายดินแดนให้ชาวไทยพุทธมารุกรานชีวิตความเป็นอยู่ของชาวมุสลิม ในขณะที่ชาวมุสลิมเองก็มีปัญหาที่ทำมาหากินกลับไม่ได้รับการจัดสรร ก็ยิ่งสร้างความรู้สึกไม่มั่นคงในชีวิตมากขึ้น (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, 2548: 49-50) ก่อให้เกิดปัญหาสังคมและปัญหาการก่ออาชญากรรมตามมา ถือเป็นปัญหาระยะยาวที่ส่งผลกระทบต่อจิตใจของชาวมุสลิมซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่ แต่ถ้าหากจะมองในแง่ความสำเร็จของการดำเนินนโยบายจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลที่สำคัญที่สุดก็คือ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรชาวไทยพุทธซึ่งจะเป็นการสร้างดุลยภาพในพื้นที่ ดังจะเห็นได้จากสถิติอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรระหว่างปี พ.ศ.2514-2516 โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับสูงมากคือสูงกว่าร้อยละ 4 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2520: 7)

การพัฒนาการศึกษา

การศึกษาเป็นจำเลยตัวสำคัญที่มักถูกกล่าวหาว่าเป็นเครื่องมือของรัฐที่พยายามเข้าไปดูดกลืนวัฒนธรรม เพื่อที่จะทำให้ชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นคนไทยในความหมายของรัฐส่วนกลาง ขณะเดียวกันคนในชุมชนท้องถิ่นเองก็มีความพยายามที่จะต่อสู้โดยใช้การศึกษาเป็นกระบวนการในการสร้างอัตลักษณ์หรือตัวตนของตนเองขึ้นมาเช่นกัน กล่าวคือ ในขณะที่ชุมชนมุสลิมมีปอเนาะเป็นสถาบันทางการศึกษาที่สร้างอัตลักษณ์ให้กับตนเอง ซึ่งเป็นการสวนทางกับแนวคิดในการพัฒนาการศึกษาของรัฐตลอดมาที่ต้องการหลอมรวมคนไทยให้มีเอกลักษณ์เดียว ดังนั้นจุดหมายส่วนรวมของการศึกษาในแผนพัฒนาภาคใต้นอกจากจะเพื่อให้ความรู้ด้านวิชาการและวิชาชีพแก่เยาวชนโดยทั่วถึงและมีประสิทธิภาพแล้ว จุดมุ่งหมายอีกประการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันคือ การอบรมโดยหวังผลในระยะยาวว่า ประชาชนทุกเชื้อชาติทุกศาสนาในภูมิภาคนี้จะได้เข้าใจในความเป็นไทยของตนโดยสมบูรณ์ มิได้มีข้อแตกต่างไปจากประชาชนร่วมชาติในภูมิภาคอื่นแต่ประการใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัฐบาลคณะปฏิวัติซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการศึกษาเป็นอย่างมาก แต่จะมีการดำเนินงานอย่างเป็นขั้นเป็นตอนเพื่อหวังผลสำเร็จในระยะยาวมากกว่าที่จะใช้วิธีการบังคับอย่างรุนแรงเหมือนมาตรการปฏิบัติที่ผ่านมา

การพัฒนาการศึกษาได้รับความร่วมมือจากองค์การบริหารวิเทศกิจของสหรัฐอเมริกา (USOM) จึงเป็นที่มาให้กระทรวงศึกษาธิการจัดทำโครงการพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาคขึ้น โดยแบ่งจังหวัดต่างๆ ออกเป็นภาคศึกษา 12 ภาค ตามลักษณะความเป็นอยู่ของประชาชนและปัญหาทางการศึกษาของภาคนั้นๆ สำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้อันประกอบด้วย จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล อยู่ในภาคศึกษา 2 มีที่ตั้งภาคศึกษาอยู่ที่จังหวัดยะลา ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้จัดสร้างคุรุสัมมนาคารขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติงาน ภาคศึกษา 2 ได้รับเลือกให้ดำเนินการตามโครงการพัฒนาการศึกษาส่วนภูมิภาคก่อนภาคศึกษาอื่นๆ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการจะได้ร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทยจัดให้มีโครงการปรับปรุงการศึกษาสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะ เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ.2502 เป็นต้นไป (สจช. สบ 5.5/21)

มาตรการสำคัญสำหรับการพัฒนาการศึกษาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีทั้งด้านการจัดการเรียนการสอน เช่น การปรับปรุงโรงเรียนชายแดนของภาคศึกษา 2 ให้มีสภาพดีขึ้น การส่งเสริมให้มีชั้นเด็กเล็กหรืออนุบาลให้มากขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเด็กไม่มีพื้นความรู้ภาษาไทยเมื่อเข้าเกณฑ์บังคับ การกำหนดให้มีการสอนศาสนาอิสลามในทุกระดับชั้นเพราะเดิมมีการสอนเฉพาะในชั้นประถมศึกษา

เท่านั้น การจัดการสอนศาสนาอิสลามเป็นภาษาไทย รวมทั้งมีการสอนภาษาอื่นในชั้นประถมศึกษา โดยเฉพาะภาษามลายู กระทรวงศึกษาธิการจึงได้จัดทำแบบเรียนทั้งภาษาไทยและภาษามลายู สำหรับใช้ในการสอนขึ้นในปี พ.ศ.2503 นอกจากนั้นยังมีการจัดทำหลักสูตรและประมวลการสอนหมวดสังคมศึกษาให้สอดคล้องกับศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี และสภาพทั่วไปของประชาชนด้วย ส่วนโครงการทดลองสอนภาษาไทยแก่เด็กที่พูดภาษาไทยไม่ได้ดำเนินการที่จังหวัดยะลาเป็นแห่งแรกตั้งแต่วันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ.2506 ด้วยความช่วยเหลือของมูลนิธิเอเชีย นอกจากนี้ยังมีเรื่องการกำหนดระเบียบเงินอุดหนุนนักเรียนมุสลิมให้เข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัย เพราะนักเรียนมุสลิมไม่เคยสอบชิงทุนอุดหนุนตามปกติได้เลย รวมทั้งการจัดทุนสำรองเพื่อส่งนักศึกษามุสลิมไปศึกษาต่อที่เมกกะ อิยิปต์ หรือในพระนคร การจัดตั้งโรงเรียนเกษตรกรรมในจังหวัดยะลาในปีการศึกษา 2507 การก่อตั้งมหาวิทยาลัยภาคใต้ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ.2508 ก่อตั้งศูนย์มหาวิทยาลัยที่ตำบลรูสะมิแล อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี เป็นที่ตั้งของคณะศึกษาศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และโรงเรียนสาธิต ต่อมาได้รับพระราชทานชื่อจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

นอกจากนี้ยังมีมาตรการด้านการจัดสวัสดิการครูและการกำหนดทุนฝึกหัดครูสำหรับแต่ละจังหวัดในภาคศึกษา 2 รวมทั้งมาตรการด้านการนิเทศศึกษาและอบรม โดยหน่วยนิเทศการศึกษาจะออกเยี่ยม สัมมนา และจัดอบรมในโรงเรียนและปอเนาะ การจัดเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ออกทำความเข้าใจอันดีแก่ประชาชน การจัดหน่วยฝึกฝนอาชีพเคลื่อนที่ของกรมอาชีวศึกษาออกปฏิบัติการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งภาคศึกษา 2 ได้จัดให้มีการฝึกอบรมที่คุรุสัมมนาคารเพื่อสร้างผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นในท้องถิ่น (ประสิทธิ์ เวชสวรรค์, 2509: 68-81) ส่วนโครงการพัฒนาการศึกษาของกระทรวงมหาดไทยได้จัดทำเป็น 5 โครงการคือ โครงการเปิดสอนชั้นเด็กเล็กในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2514 โครงการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชน โครงการทุนการศึกษาระดับฝึกหัดครูของนักเรียนมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โครงการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการจัดตั้งโทรทัศน์สาธารณะในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปิยนาถ บุนนาค, 2546: 238) การดำเนินงานพัฒนาการศึกษาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของภาคศึกษา 2 และกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งถือเป็นการขยายตัวของอำนาจรัฐลงไปสู่ระบบการศึกษาแบบประเพณี จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงต่อระบบการศึกษาของชาวมุสลิมที่สืบทอดกันมาหลายชั่วอายุคนคือ ความพยายามในการเปลี่ยนปอเนาะเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม

การแปรสภาพปอเนาะเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม ปอเนาะเป็นสถาบันหนึ่งของศาสนาอิสลามที่ถูกภาครัฐจับตามองและกล่าวหาว่าเป็นแหล่งซ่องสุมหรือฝึกอบรมเยาวชนเพื่อต่อต้านรัฐทุกครั้งที่เกิดเหตุความไม่สงบขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ การที่ปอเนาะถูกมองเช่นนั้นก็เพราะมีช่องว่างระหว่างปอเนาะกับภาครัฐ อันเนื่องมาจากปอเนาะเป็นสถาบันศึกษาที่ไม่ได้มีการจดทะเบียนทำให้ภาครัฐไม่รู้ว่าปอเนาะทำอะไร มีกิจการที่เป็นภัยต่อความมั่นคงหรือไม่ ประกอบกับในประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซียและอินโดนีเซีย มีกลุ่มโต๊ะครูและผู้รู้ทางศาสนาเป็นผู้นำในการต่อสู้เพื่อเอกราช ดังนั้นปอเนาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงถูกมองไปในทางนั้นเช่นกัน ประกอบกับในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาปอเนาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นเริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2489 เป็นต้นมา ถ้ายึดถือจำนวนตามบัญชีสำรวจของภาคศึกษา 2 เมื่อ พ.ศ. 2502 เป็นหลักจะเห็นได้ว่า จำนวนปอเนาะระหว่าง พ.ศ.2440 – 2488 มี 37 สำนัก แต่ระหว่าง พ.ศ.2489 – 2502 มีจำนวน 151 สำนัก (สจช. สบ 5.2.2.2/45) ภาครัฐคิดว่าการเพิ่มจำนวนขึ้นของปอเนาะย่อมมีผลต่อความมั่นคงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างแน่นอน ดังนั้นมุมมองที่เป็นลบต่อปอเนาะดังกล่าวจึงเป็นที่มาของความพยายามที่จะให้ปอเนาะมาจดทะเบียนกับภาครัฐ

จุดมุ่งหมายของภาครัฐในการจัดระเบียบการศึกษาปอเนาะก็เพื่อที่จะให้ชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีสำนึกความเป็นไทยและบูรณาการเป็นส่วนหนึ่งของชาติโดยสมบูรณ์ โดยอาศัยนโยบายทางการศึกษา รัฐบาลพยายามที่จะให้ปอเนาะยอมรับระบบการศึกษาของไทยตามแนวทางที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ ด้วยหวังว่าภาษาไทยจะเข้าไปแทนที่ภาษาอาหรับและภาษามลายูที่ใช้เป็นสื่ออยู่ในโรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม และในท้ายที่สุดก็จะค่อยๆ เข้าไปแทนที่ภาษาพูดในชีวิตประจำวันของชาวมุสลิม

กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการประชุมสัมมนาเพื่อปรับปรุงปอเนาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้น ณ คุรุสัมมนาคาร สำนักงานศึกษาธิการเขต 2 จังหวัดยะลา ในวันที่ 12-17 พฤศจิกายน พ.ศ.2503 ที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เสนอเรื่องการปรับปรุงปอเนาะต่อกระทรวงศึกษาธิการ ผลการประชุมสัมมนาในครั้งนั้นนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการปรับปรุงปอเนาะเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ประกาศใช้ “ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการปรับปรุงส่งเสริมปอเนาะในภาคศึกษา 2 พ.ศ.2504” สาระสำคัญของระเบียบนี้คือ ปอเนาะใดที่มีความสนใจจะปรับปรุงกิจการให้ยื่นเรื่องขอจดทะเบียนต่อทางราชการโดยให้เป็นไปตามความสมัครใจของโต๊ะครูปอเนาะ หากปอเนาะใดที่จัดกิจการด้านการเรียนการสอนได้ดีจะได้รับการอุดหนุนจากกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งให้

ปอเนาะที่จดทะเบียนแล้วจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรทั้งวิชาศาสนา วิชาสามัญและวิชาชีพ มีระยะเวลาในการดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ.2504 -2508 ผลการใช้ระเบียบนี้ปรากฏว่า เมื่อสิ้นปี พ.ศ.2505 มีปอเนาะในภาคศึกษา 2 มาจดทะเบียนกับทางราชการรวม 134 แห่ง จนเมื่อสิ้นปี พ.ศ.2507 มีปอเนาะมาจดทะเบียนรวม 161 แห่ง

หลังจากทำการจดทะเบียนปอเนาะแล้ว กระทรวงศึกษาธิการเห็นควรให้ดำเนินการแปรสภาพปอเนาะเหล่านั้นเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม เพื่อจะได้เป็นสถานศึกษาเอกชนโดยสมบูรณ์ต่อไป รัฐบาลได้อนุมัติหลักการเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ.2508 เนื่องจากปอเนาะมีสภาพต่างจากโรงเรียนมาก การที่จะให้ปอเนาะจัดตั้งเป็นโรงเรียนราษฎร์จึงต้องผ่อนผันการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์หลายประการ และรัฐบาลต้องให้การสนับสนุนทั้งด้านการเงิน บุคลากร และลดหย่อนระเบียบกฎหมายที่ใช้อยู่เพื่อให้งานนี้ดำเนินต่อไปได้ จนเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ.2509 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติห้ามจัดตั้งปอเนาะขึ้นใหม่ ตามข้อเสนอแนะของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ส่วนที่จัดตั้งอยู่แล้วให้จดทะเบียนให้ถูกต้องภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2509 และดำเนินการแปรสภาพเป็นโรงเรียนราษฎร์ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 3-5 ปี อย่างไรก็ตามยังปรากฏว่ามีปอเนาะที่หลงเหลืออยู่อีกประมาณ 131 แห่ง รัฐบาลจึงดำเนินการให้จังหวัดแจ้งแก่ปอเนาะที่จดทะเบียนทั้งหมดได้ทราบและมาขอจัดตั้งเป็นโรงเรียนราษฎร์ให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ.2514 ถ้าปอเนาะใดไม่ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดแล้วจะถือว่าปอเนาะนั้นเลิกล้มไป ปรากฏว่าในปี พ.ศ.2513 มีปอเนาะทั้งสิ้น 256 แห่ง ได้แปรสภาพเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามจำนวน 142 แห่ง ที่เหลือเป็นปอเนาะจดทะเบียน 100 แห่ง และยังไม่ได้จดทะเบียนอีก 14 แห่ง (สพโชค ลชิตากุล, 2518: 45)

ทั้งหมดนี้คือวิธีการที่ทำให้ปอเนาะยังเป็นของส่วนบุคคลอยู่ แต่เปิดโอกาสให้รัฐเข้าไปควบคุมและสนับสนุนได้ แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่าเจ้าของปอเนาะจะยินดีเข้าร่วมในแผนการปรับปรุงอย่างเต็มที่ พวกเขาเพียงแต่ต้องการหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าโดยตรงกับรัฐ ไม่ต้องการให้ทางราชการมองปอเนาะไปในแง่ลบ ในขณะเดียวกันทางราชการเองก็มิได้ห้ามให้ปอเนาะเลิกสอนวิชาศาสนาดังที่เคยปฏิบัติมา จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ปอเนาะยอมเปลี่ยนเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม

เมื่อกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการแปรสภาพปอเนาะเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามเสร็จสิ้นตามโครงการแล้ว จึงได้โอนงานให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ซึ่งแต่เดิมอยู่ในความรับผิดชอบของกองโรงเรียนราษฎร์ กรมวิสามัญศึกษา พร้อมกันนี้ก็ได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการปรับปรุงโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม” ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย และผู้แทนสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาให้ข้อเสนอแนะแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องที่เกี่ยวกับการปรับปรุงโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามภาคใต้ ในขณะเดียวกันกระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนิน “โครงการอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2513” สาระสำคัญของโครงการนี้คือ มุ่งส่งเสริมการเรียนการสอนวิชาสามัญและวิชาศาสนาอิสลามให้ได้ผลดีเหมาะสม และยังเป็นการสร้างเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชนด้วย ลักษณะการให้การอุดหนุนตามโครงการนี้มีทั้งการอุดหนุนทางการเงิน การส่งครูไปช่วยสอนวิชาสามัญหรือวิชาชีพและการให้อุปกรณ์การเรียนการสอน ผลจากการดำเนินงานดังกล่าวปรากฏว่าจนถึง พ.ศ.2515 มีโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามในภาคใต้อยู่ทั้งหมด 441 แห่ง เป็นโรงเรียนที่อยู่ในโครงการปรับปรุงปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎร์ 426 แห่ง ที่เหลืออีก 15 แห่งนั้นเป็นโรงเรียนราษฎร์ที่ได้จัดตั้งขึ้นในระยะหลัง ในจำนวนโรงเรียนราษฎร์ 426 แห่งนั้นสามารถจำแนกออกเป็นโรงเรียนที่สอนศาสนาอย่างเดียวร้อยละ 45 และโรงเรียนที่สอนศาสนาควบคู่กับการสอนวิชาสามัญถึงระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 ร้อยละ 55

การเปลี่ยนแปลงของปอเนาะที่เห็นเป็นรูปธรรมที่สุดคือ การเปลี่ยนแปลงด้านสถานศึกษา มีการปรับปรุงอาคารเรียนและที่พักอาศัยของนักเรียนให้เป็นกิจจะลักษณะ โดยได้รับเงินสนับสนุนและอุปกรณ์การศึกษาจากทางราชการ เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการศาสนาคือ มีการสอนวิชาศาสนาและวิชาสามัญควบคู่กัน มีหลักสูตรที่เป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากนั้นยังเกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านการบริหารโรงเรียนคือ มีการปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมาย มีการตรวจและนิเทศการศึกษา และยังเกิดการเปลี่ยนแปลงการเรียกชื่อเจ้าของปอเนาะจากเดิมเรียกโต๊ะครูเป็นครูใหญ่หรือผู้จัดการโรงเรียนด้วย (อุทัย ดุลยเกษม และ เลิศชาย ศิริชัย (บรรณาธิการ), 2548: 92) แต่อย่างไรก็ตาม การยอมรับระบบการศึกษาของไทยโดยขาดการเตรียมตัวที่ดีอาจจะกลายเป็นดาบสองคม เนื่องจากการศึกษาในรูปแบบโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามระยะแรกๆ ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนของรัฐบาล วิชาสามัญที่เปิดสอนจึงมักจะมีมาตรฐานต่ำกว่าที่สอนอยู่โรงเรียนรัฐบาล (สุเทพ สุนทรเภสัช, 2548: 243) นอกจากนั้นยังคงมีปัญหาในขั้นตอนการดำเนินงานอีกมาก เช่น หน่วยงานบริหารขาดเอกภาพ ขาดกำลังเจ้าหน้าที่ทั้งปริมาณและ

คุณภาพ ขาดแคลนอุปกรณ์การเรียนการสอน สถานที่ไม่เหมาะสม งบประมาณไม่เพียงพอ เป็นต้น (สจช. (2) ศธ 14/31)

ถึงแม้จะมีอุปสรรคในการดำเนินงานหลายประการ แต่หากจะพิจารณาในมุมมองของภาครัฐก็นับเป็นก้าวแห่งความสำเร็จที่สำคัญในการขยายอำนาจรัฐลงไปสู่ระบบการศึกษาแบบประเพณีที่สืบทอดกันมาหลายชั่วอายุคน เพราะทำให้ปอเนาะมาอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐอย่างเบ็ดเสร็จโดยไม่มีการลุกฮือขึ้นต่อต้านอย่างรุนแรงจากชาวมุสลิม ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลใช้วิธีการดำเนินงานแบบค่อยเป็นค่อยไป และไม่ใช้วิธีการบังคับอย่างรุนแรงเหมือนเช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีต

แต่ถ้าหากจะพิจารณาในมุมมองของชาวมุสลิม ทั้งตัวโต๊ะครู นักเรียน ตลอดจนผู้ปกครองแล้ว อาจถือเป็นการสูญเสียอัตลักษณ์ของชุมชนมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะปอเนาะไม่เพียงแต่เป็นสถาบันการศึกษาเท่านั้นแต่ยังเป็นสถาบันทางศาสนาซึ่งผูกพันกับชาวมุสลิมมาอย่างยาวนาน ดังนั้นจึงมีชาวมุสลิมอีกจำนวนหนึ่งที่ต่อต้านหรือมีปฏิกิริยาในทางลบต่อการดำเนินนโยบายเปลี่ยนแปลงปอเนาะของรัฐบาล เนื่องจากเกิดความหวั่นวิตกว่าการทำให้ระบบการศึกษาศาสนาอิสลามอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล จะเป็นการบั่นทอนความศรัทธาในศาสนาอิสลาม นอกจากนี้ชาวมุสลิมยังมีความรู้สึกว่า รัฐบาลมุ่งที่จะบรรลุเป้าหมายสูงสุดของลัทธิชาตินิยมซึ่งมีความหมายและผลกระทบที่กว้างไกลกว่าที่เขียนไว้ตามตัวอักษร ถึงแม้ว่านโยบายการปฏิรูปการศึกษาของชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จะได้เขียนไว้อย่างชัดเจน แต่ความจริงใจที่อยู่เบื้องหลังนโยบายดังกล่าวยากที่จะมองเห็นได้ ที่สำคัญยิ่งกว่านั้น แม้ว่าชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จะรู้สึกถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง แต่มาตรการอย่างเช่นการยกระดับคุณภาพทางการศึกษาก็มีนัยมากกว่าความหมายตามตัวอักษร บรรดาโต๊ะครูต่างรู้สึกว่าพวกเขากำลังจะสูญเสียอัตลักษณ์ทางภาษา จารีตประเพณี และระบบการเรียนรู้ทางวุฒิปัญญาที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะของพวกเขาไป

ชาวมุสลิมส่วนหนึ่งจึงเริ่มมีความคิดว่าจะทำอย่างไรจึงจะปรับสถาบันการศึกษาศาสนาให้เข้ากับนโยบายของชาติและในขณะเดียวกันก็สามารถที่จะรักษาศาสนาอิสลามไว้ได้ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปอเนาะจึงต้องปรับตัวให้ทันกับนโยบายของรัฐ เช่น มีความคิดจากบรรดาโต๊ะครูว่าควรปรับเปลี่ยนจุดมุ่งหมายและหลักสูตรของปอเนาะไปสู่ระบบโรงเรียนมาดราซาฮ์ การนำวิธีการเรียนการสอนที่ทันสมัยเข้าไปใช้ในปอเนาะ ในขณะเดียวกันก็พยายามที่จะรักษาการเรียนการสอนศาสนาตามจารีตดั้งเดิมให้พ้นจากความเสียหายอันอาจจะเกิดจากการพัฒนาการศึกษาของภาครัฐ

การส่งนักเรียนปอเนาะไปเรียนในประเทศตะวันออกกลางด้วยความมุ่งหวังว่าพวกเขาจะได้รับการศึกษาภาษาอาหรับและศาสนาอิสลามอย่างถูกต้อง และเมื่อสำเร็จการศึกษากลับมาก็จะสามารถจัดการกับระบบการศึกษาแบบใหม่ของปอเนาะได้ (สุเทพ สุนทรเภสัช, 2548: 241-242)

สอดคล้องกับการปรับตัวของผู้ปกครองนักเรียนปอเนาะซึ่งเริ่มส่งลูกหลานไปศึกษาในประเทศเพื่อนบ้านที่นับถือศาสนาอิสลาม รวมทั้งประเทศในตะวันออกกลางเพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 เป็นต้นมา ด้วยความหวังที่จะให้พวกเขาได้รับการศึกษาที่ถูกต้อง ประกอบกับประเทศในตะวันออกกลางหลายประเทศมีนโยบายให้ทุนการศึกษาแก่เยาวชนมุสลิมที่จะไปศึกษาภาษาอาหรับและศาสนาอิสลามด้วย (สุเทพ สุนทรเภสัช, 2548: 237) ด้วยเหตุนี้จำนวนนักศึกษาที่เดินทางไปศึกษาต่อในต่างประเทศจึงเพิ่มขึ้น ในปี พ.ศ.2510 ซึ่งเป็นปีที่การปฏิรูปการศึกษาในปอเนาะกำลังดำเนินไปอย่างเต็มที่ เอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงไคโรรายงานว่า มีนักเรียนจากประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างมาก “ส่วนใหญ่พูดไทยไม่ได้” อีกสิบปีให้หลังสมาคมนักเรียนไทยในกรุงไคโรรายงานจำนวนสมาชิกว่ามีมากกว่า 600 คน (สุรินทร์ พิศสุวรรณ, 2526: 31) สถานการณ์เช่นนี้ย่อมเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาในอนาคต เพราะสมาคมนักเรียนมุสลิมในต่างประเทศอาจกลายเป็นแหล่งซ่องสุมรวมกลุ่มกันคิดดำเนินการทางการเมืองบางประการอันจะก่อให้เกิดความขัดแย้งกับภาครัฐได้

ในอีกด้านหนึ่ง ยังมีปอเนาะอีกหลายแห่งที่ไม่สามารถปรับตัวหรือไม่ยอมปรับตัวเพราะรับไม่ได้กับการแทรกแซงระบบการศึกษาแบบประเพณีของชาวมุสลิมจากภาครัฐ บุคคลกลุ่มนี้ถือเป็นชนวนสำคัญที่จะก่อให้เกิดการปะทุขึ้นมาของปัญหาความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกครั้ง ดังจะเห็นได้ในกรณีอดีตโต๊ะครูปอเนาะในอำเภอรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส ได้ประกาศปิดปอเนาะของตัวเองลงและประกาศต่อต้านรัฐบาลด้วยการต่อสู้ด้วยอาวุธ เป็นที่มาของการก่อตั้งขบวนการ BRN นั่นเอง ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าแม้ภาครัฐจะสามารถเข้าไปจัดการกับระบบการศึกษาของชาวมุสลิมได้เป็นผลสำเร็จ แต่นโยบายนี้ก็ได้สร้างความไม่พอใจให้กับบุคคลกลุ่มหนึ่งที่สูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ จนเป็นชนวนเหตุก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวมุสลิมกับภาครัฐในเวลาต่อมา นโยบายการเปลี่ยนแปลงปอเนาะเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามแม้จะประสบผลสำเร็จ แต่ก็ถือเป็นการก่อให้เกิดปัญหาในระยะยาว

การพัฒนาการปกครอง

การพัฒนาการปกครองในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา ยังคงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงประชาชนได้โดยแท้จริง รวมทั้งการกระตุ้นให้ชาวมุสลิมสำนึกถึงความเป็นเจ้าของประเทศ แต่การดำเนินงานในช่วงเวลานี้จะเน้นความเป็นเอกภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (สจช. สบ 5.2.2.2/19) เพราะจุดนี้ถือเป็นข้อบกพร่องของภาครัฐมาโดยตลอด ด้วยจุดมุ่งหมายดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการจัดตั้งหน่วยงานและจัดทำโครงการต่างๆ ขึ้นภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก

โดยเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ.2502 จึงได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการประสานราชการ 4 จังหวัดภาคใต้” มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองปัญหาสำคัญๆ วางนโยบายโครงการให้ประสานกันอย่างต่อเนื่อง ทั้งทางด้านการเมืองการปกครอง การส่งเสริมฐานะราษฎร การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และการสาธารณสุข (กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สถาบันดำรงราชานุภาพ สป.มท., 2546: 28) ต่อมาในปี พ.ศ.2503 จึงได้มีการจัดตั้ง “กองประสานราชการ” ขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการชุดดังกล่าวและเป็นหน่วยงานกลางในการติดต่อกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีการประสานการทำงานกันมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลตระหนักดีว่านโยบายจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่นั้น ต้องอาศัยการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ แต่ที่ผ่านมาบุคคลเหล่านั้นยังไม่สามารถเข้าถึงประชาชนได้มากนัก ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากแต่เดิมรัฐบาลมักจะเน้นการคัดเลือกบุคคลที่เห็นว่ามีคุณสมบัติดีและเหมาะสมลงไปปฏิบัติหน้าที่มากกว่าจะเน้นการพัฒนาตัวบุคคล รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เห็นความบกพร่องในจุดนี้จึงหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยการจัดตั้งหน่วยงานและการกำหนดโครงการฝึกอบรมต่างๆ เพื่อที่จะส่งเสริมให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐสามารถเข้าถึงประชาชนชาวมุสลิมได้อย่างแท้จริง

โดยมี “ศูนย์ประสานงานปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้” (ศปต.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ.2507 เป็นหน่วยงานในพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นในจังหวัดยะลา เพื่อให้การปฐมนิเทศ (orientation) ข้าราชการทุกระดับของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือผู้บรรจุใหม่ (เว้นตุลาการและทหารแต่ไม่รวมสัสดี) โดยจะให้ความสำคัญในการอบรมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นที่มีการปฏิสัมพันธ์กับประชาชนอยู่เสมอ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาล ตำรวจชั้นประทวน เสมียนพนักงาน ในตำบลหมู่บ้านที่ตกอยู่ในสถานการณ์อันไม่น่าไว้วางใจ ให้เกิดความเข้าใจถึงการดำรงชีวิตและวัฒนธรรมของชาวมุสลิม สภาพปัญหาของท้องถิ่น และการวางตัวให้เหมาะสม รวมตลอดถึงการซักซ้อมความเข้าใจในนโยบายพิเศษของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สงคราม ชื่นภิบาล, 2518: 111-113) ด้วยหวังว่าบุคคลเหล่านี้จะสามารถอธิบายถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลให้ประชาชนรับทราบและเข้าใจได้ (สจช. (2) ศธ 15.6/37) หน้าที่สำคัญอีกประการของศูนย์ประสานงานปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้คือ การประชาสัมพันธ์ผลงานของรัฐบาลเพื่อสร้างความเข้าใจ สร้างศรัทธาความเลื่อมใสแก่ชาวมุสลิม รวมทั้งหน้าที่อื่นๆ ตามที่กรมการปกครองมอบหมาย ศูนย์ประสานงานปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มดำเนินงานตามหน้าที่ดังกล่าวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 เป็นต้นมา

ส่วนมาตรการอื่นๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ จะอยู่ในรูปแบบของโครงการทั้งระยะสั้นและระยะยาว เช่น โครงการฝึกอบรมวิชาภาษามลายู ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ร่วมมือกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจัดตั้งศูนย์การฝึกอบรมวิชาภาษามลายูสำหรับข้าราชการประจำการจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศศม.) เพื่อมุ่งหวังให้ข้าราชการสามารถพูดภาษามลายูได้อันจะเป็นประโยชน์ต่อการเข้าถึงประชาชน หลังจากผ่านการอบรมแล้วจะมีการสอบเทียบความรู้เพื่อขอรับประกาศนียบัตร บุคคลที่ได้รับประกาศนียบัตรมีสิทธิได้รับเบี้ยภาษา ซึ่งเป็นเงินเพิ่มพิเศษตามคุณวุฒิในฐานะผู้รู้ภาษามลายู โครงการนี้เปิดดำเนินการเป็น 2 ช่วงคือพ.ศ.2507-2511 และ พ.ศ.2512-2514 (สจช. (2) ศธ 15.6/37)

โครงการที่มีวัตถุประสงค์และการดำเนินงานสอดคล้องกับโครงการข้างต้นคือ โครงการศึกษาภาษามลายูและวัฒนธรรมท้องถิ่นของข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ จัดทำขึ้นเพื่อเป็นการปูพื้นฐานความรู้ของข้าราชการก่อนที่จะเข้ารับการฝึกอบรมวิชาภาษามลายูที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้จังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอนั้นๆ เป็นผู้จัดการฝึกอบรมและรับผิดชอบในเขตท้องที่ของตน โครงการนี้ใช้เวลาฝึกอบรมหลัง

การปฏิบัติงานประจำวัน (สงคราม ชื่นภิบาล, 2518: 138) ทำให้ผู้เข้ารับการอบรมสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ ไม่ต้องเข้ารับการอบรมในส่วนกลางเป็นเวลาครั้งละหลายเดือนเหมือนกับโครงการฝึกอบรมวิชาภาษามลายู จึงนับเป็นโครงการที่สนองตอบต่อชีวิตประจำวันของผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้เป็นอย่างดี

จะเห็นได้ว่าโครงการต่างๆ ข้างต้น เป็นมาตรการที่มุ่งพัฒนาบุคลากรของรัฐเป็นสำคัญ ส่วนมาตรการที่มุ่งส่งเสริมศาสนาอิสลามเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐกับประชาชนจนอาจนำไปสู่การผสมกลมกลืนได้นั้น กระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้นหลายโครงการ ได้แก่ โครงการธรรมจาริกอิสลาม เป็นโครงการเพื่อเผยแพร่หลักการทางศาสนาอิสลามในแนวทางที่ถูกต้องให้แก่ชาวมุสลิม ในขณะเดียวกันก็สอดแทรกการทำความเข้าใจในนโยบายของรัฐด้วยทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสติดต่อและเข้าถึงประชาชนได้อย่างใกล้ชิด กระทรวงมหาดไทยได้คัดเลือกผู้นำมุสลิมที่มีความรู้เรื่องศาสนาอิสลามเป็นอย่างดี สามารถพูดภาษาท้องถิ่นได้ทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เรียกคณะผู้ให้การอบรมนี้ว่า “คณะธรรมจาริก” ในการนี้คณะธรรมจาริกได้นำพระคัมภีร์อัลกุรอานและพระบรมฉายาลักษณ์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไปแจกจ่ายให้แก่ประชาชน และยังมีแพทย์ พยาบาลออกไปเยียวยารักษาโรค พร้อมทั้งกลุ่มสตรีมุสลิมอาสาสมัครจากส่วนกลางออกปฏิบัติการทางด้านสตรีร่วมกับคณะธรรมจาริกด้วย (สจช. (2) ศธ 15.6/37)

อีกโครงการหนึ่งที่สร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการได้แก่ การนำโต๊ะครูและนักเรียนมุสลิมจากจังหวัดชายแดนภาคใต้มาทัศนาจรจังหวัดพระนคร และเข้าร่วมงานแสดงศิลปกรรมนักเรียน โครงการนี้ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ.2504 เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ชาวมุสลิมได้เห็นความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ตลอดจนเพื่อสร้างทัศนคติที่ดีและสร้างศรัทธาต่อรัฐบาล ในการนี้โต๊ะครูและนักเรียนมุสลิมมีโอกาสได้เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อให้โต๊ะครูรับพระราชทานรางวัลเนื่องในการปรับปรุงปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามด้วย (สงคราม ชื่นภิบาล, 2518: 139)

โครงการการแข่งขันอ่านพระคัมภีร์อัลกุรอานระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลมาเลเซียจัดแข่งขันขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2504 รัฐบาลไทยได้จัดส่งผู้แทนเข้าแข่งขันทุกปี เพื่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ และยังเป็นการยืนยันหลักการของรัฐบาลในการส่งเสริมศาสนาอิสลามให้เป็นที่ประจักษ์

แก่ชาวมุสลิมทั่วโลก (สถิตย์ แสงศรี, 2513: 146) ส่วนการก่อสร้างมัสยิดกลางจังหวัดปัตตานี ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ.2497 จนแล้วเสร็จและเปิดใช้ประกอบศาสนกิจได้ในปี พ.ศ.2506 โครงการนี้ถือเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับชาวมุสลิมในพื้นที่ จึงก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ชาวมุสลิมและก่อให้เกิดความรู้สึกดีกับภาครัฐได้อีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากโครงการต่างๆ ข้างต้นแล้ว กระทรวงมหาดไทยยังมีโครงการพัฒนาชุมชนโดยมีหลักการสำคัญอยู่ที่การเปลี่ยนทัศนคติของชาวมุสลิมให้เข้าใจถึงหน้าที่และความรับผิดชอบอันพึงมีแก่ตนเองและส่วนรวม ในการนี้กระทรวงมหาดไทยจึงจัดตั้ง “ศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาการท้องถิ่น” หรือ ศ.ว.พ. ขึ้นในจังหวัดยะลาเมื่อปี พ.ศ.2507 เพื่อให้บริการราษฎรในด้านพัฒนาชุมชนและฝึกอบรมพัฒนากรด้วย (สจช. มท 0201.2.1.5/56) โดยรัฐจะให้การช่วยเหลือในด้านวิชาการ วัสดุ การเงินตามความเหมาะสม มีพัฒนากรเป็นผู้แนะนำและชักชวนให้ราษฎรปรับปรุงท้องถิ่นของตนในด้านการเกษตร การอาชีพ การอนามัย การก่อสร้างขนาดเล็ก และความเป็นอยู่ทั่วไป

กระทรวงมหาดไทยดำเนินโครงการนี้โดยสอดคล้องและส่งเสริมกันกับหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ของกองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ เพราะการดำเนินงานของหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ต้องการผลสำเร็จอย่างรวดเร็วในระยะเวลาอันสั้น คือประมาณ 8-12 เดือน แล้วจึงถอนตัวออกจากท้องถิ่นนั้น โดยมอบทรัพย์สินและสิ่งก่อสร้างต่างๆ ซึ่งได้ดำเนินการไว้ในระหว่างการพัฒนาและให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของท้องถิ่นนั้นๆ รับไปดำเนินการต่อ พื้นที่เป้าหมายของทั้งสองโครงการมักจะเป็นพื้นที่ทุรกันดาร ห่างไกลเส้นทางคมนาคม และราษฎรยังมีความเป็นอยู่อย่างแร้นแค้น เช่น ในบริเวณท้องที่อำเภอรือเสาะ อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส อำเภอยะหา อำเภอบันนังสตาร์ จังหวัดยะลา เป็นต้น (คณะรัฐมนตรี, 2507: 70-75)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐบาลมีมาตรการ 2 แนวทางในการพัฒนาการปกครองสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ช่วง พ.ศ.2501-2519 คือ 1. มาตรการที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้ข้าราชการสามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างแท้จริง 2. การบำรุงศาสนาอิสลามเพื่อเป็นสื่อในการเข้าถึงประชาชนอันจะก่อให้เกิดความเข้าใจและเปิดใจยอมรับภาครัฐ บางมาตรการเหล่านั้นได้บังเกิดผลในทางเกื้อกูลให้เกิดความเข้าใจดีระหว่างกัน แต่เนื่องจากสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาเกี่ยวพันกันหลายประการทำให้มาตรการของรัฐบาลจึงยังไม่บรรลุผลเต็มที่ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ อุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องคือ การมีอคติระหว่างรัฐกับชาวมุสลิมในพื้นที่ แม้หลายมาตรการดังกล่าวของกระทรวงมหาดไทยจะกำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหานี้ก็ตาม เห็นได้ชัดจาก

โครงการธรรมจาริกอิสลาม ชาวมุสลิมมีความระแวงสงสัยที่จะยอมรับโครงการนี้ เพราะมักมีคำถามเกิดขึ้นเสมอว่าหากรัฐบาลมุ่งหวังให้ชาวบ้านได้เข้าใจเรื่องศาสนาจริงๆ ทำไมจึงจัดส่งคณะธรรมจาริกมาจากภาคกลาง แทนที่จะเลือกนักการศาสนาในพื้นที่ จึงเป็นเหตุให้ชาวมุสลิมไม่ยอมรับคณะธรรมจาริก แม้จะเป็นผู้ที่นับถือศาสนาเดียวกันและมักมาจากสถาบันเดียวกันก็ตาม ในขณะเดียวกันคณะธรรมจาริกยังถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการที่จะนำความเปลี่ยนแปลงมาสู่สังคมมุสลิม เพราะมีการฝึกหัดให้ประชาชนฟังคำบรรยายทางศาสนาอิสลามด้วยภาษาไทย (สถาพร ศรีสัจจัง (บรรณาธิการ), 2536: 50-51) ชาวมุสลิมบางแห่งถึงกับมองว่า คณะธรรมจาริกถูกรัฐบาลล้างสมองมาแล้ว โครงการธรรมจาริกอิสลามจึงสร้างความลังเลใจที่จะยอมรับจุดมุ่งหมายของรัฐบาลในการกำหนดมาตรการนี้ ดังนั้นความล้มเหลวของโครงการธรรมจาริกอิสลามของกระทรวงมหาดไทย จึงกล่าวได้ว่ามีสาเหตุมาจากภาษาที่ใช้เป็นสื่อและการเลือกคนมาเป็นธรรมทูตนั่นเอง

นอกจากปัญหาด้านอคติแล้ว การดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทยเองก็ยังมีส่วนทำให้มาตรการหลายประการไม่บรรลุผลสำเร็จอย่างเต็มที่ กล่าวคือ บางโครงการมีระยะเวลาในการดำเนินงานน้อยเกินไป ขาดความต่อเนื่อง บางโครงการขาดงบประมาณ เช่น การดำเนินการปฐมนิเทศข้าราชการของศูนย์ประสานงานปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีระยะเวลาน้อยเกินไปเพียงแค่ 30 ชั่วโมงเท่านั้น จึงยังไม่อาจไว้วางใจได้ว่าเมื่อข้าราชการได้รับการปฐมนิเทศแล้วจะสามารถเข้าถึงจิตใจชาวมุสลิมได้ดีสมความมุ่งหมายของทางราชการหรือไม่ เพราะจากรายงานของผู้ว่าราชการจังหวัดยะลาปรากฏว่ายังมีการส่งข้าราชการที่มีความประพฤติไม่ดี ไม่เหมาะสมเข้าไปรับราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่เสมอ (สจช. (2) ศธ 15.6/37)

การขาดแคลนงบประมาณของหน่วยงานต้นสังกัดที่จัดส่งข้าราชการและเจ้าหน้าที่มารับการอบรมกับศูนย์ประสานงานปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็เป็นปัญหาสำคัญเช่นกัน เพราะข้าราชการต้องเบิกค่าใช้จ่ายจากหน่วยงานต้นสังกัดมาเอง เมื่อหน่วยงานไม่มีงบประมาณให้ ข้าราชการจึงไม่อาจเข้ารับการปฐมนิเทศได้ (สจช. (2) ศธ 15.6/37) ส่วนการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ผลงานของรัฐบาลก็ยังขาดความต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากสถิติในปี พ.ศ.2508-2509 มีการประชาสัมพันธ์ทั้งทางหนังสือพิมพ์ วิทยุประจำถิ่น และวิทยุโทรทัศน์ เฉลี่ยแล้วมีเพียงประมาณสัปดาห์ละครั้งเท่านั้น และยังไม่แน่ใจได้ว่าผู้รับสารซึ่งเป็นชาวมุสลิมจะสามารถเข้าใจข่าวการประชาสัมพันธ์นั้นหรือไม่ เพราะชาวมุสลิมส่วนใหญ่ยังอ่านหนังสือไม่ออกและไม่รู้ภาษาไทย รวมทั้งยังไม่สามารถเข้าถึงสื่อไทยได้มากพอ เพราะนิยมรับสื่อจากมาเลเซียมากกว่า ดังนั้นคงมีชาวมุสลิมเพียงส่วนน้อย

เท่านั้นที่สามารถรับรู้และภูมิใจในผลงานการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาล (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2510: 85-86) ตัวอย่างอีกโครงการหนึ่งที่เห็นได้ชัดว่ายังไม่บรรลุผลสำเร็จตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้คือ โครงการฝึกอบรมวิชาภาษามลายู เนื่องจากภาษามลายูที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทำการฝึกอบรมให้แก่ข้าราชการนั้น เป็นภาษามาตรฐานทางราชการของมาเลเซีย ซึ่งมีความแตกต่างกับภาษามลายูพื้นเมืองทั้งสำเนียงที่พูดและคำที่ใช้ ดังนั้นข้าราชการที่ได้รับการฝึกอบรมมาแล้วจึงไม่สามารถสื่อสารกับชาวมุสลิมได้ดังจุดประสงค์ที่ตั้งไว้

ทั้งหมดที่กล่าวมาคือนโยบายการพัฒนาของรัฐบาลไทยที่มีต่อสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระหว่าง พ.ศ.2501-2519 อันเป็นช่วงที่อยู่ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 ซึ่งโดยภาพรวมสามารถประมวลนโยบายการพัฒนาออกได้เป็น 3 ด้าน คือ การพัฒนาเศรษฐกิจโดยอยู่ภายใต้การดำเนินงานหลักของคณะกรรมการพัฒนาภาคใต้ เน้นการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การพัฒนาการศึกษา เน้นการสร้างเอกภาพความเป็นไทยแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยใช้วิธีการแปรสภาพปอเนาะเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม อยู่ภายใต้การดำเนินงานของภาคศึกษา 2 และกระทรวงศึกษาธิการ สุดท้ายคือการพัฒนาการปกครอง เน้นการสร้างกลไกให้ข้าราชการในพื้นที่สามารถเข้าถึงประชาชนชาวมุสลิมได้อย่างแท้จริง ในขณะเดียวกับการบำรุงศาสนาอิสลามเพื่อสร้างความรู้สึกดีให้เกิดแก่ภาครัฐ

จะเห็นได้ว่าตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา เริ่มมีแนวทางในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นระบบ มีองค์กรรับผิดชอบ มีแผนการและโครงการทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยยึดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนแม่บทในการพัฒนา ส่วนการกำหนดแผนงานย่อยและรายละเอียดของการดำเนินงานเป็นหน้าที่ของกระทรวงที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ ซึ่งนอกจากกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยจะเป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายเกี่ยวกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลยังตั้งหน่วยงานและแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อดูแลปัญหานี้โดยเฉพาะ ซึ่งแต่ละนโยบายดังกล่าวมีผลสะท้อนกลับมาสู่รัฐบาลตลอดเวลา จะเป็นผลสะท้อนในทางที่ดีหรือไม่ย่อมมีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายนั้น

ผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาและสถานการณ์ความไม่สงบ

ในการศึกษานโยบายรัฐนั้น นอกจากการนำเสนอในส่วนของการดำเนินนโยบายแล้ว ในส่วนผลของนโยบาย ก็เป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องนำเสนอควบคู่กันไปด้วย ดังนั้นในการนำเสนอเรื่องผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาและสถานการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น จะได้แบ่งกล่าวเป็น 2 ส่วน ในส่วนแรกคือ ผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาของรัฐที่เกิดขึ้นกับทั้งภาครัฐเองและประชาชนในพื้นที่ ในส่วนที่สอง จะกล่าวถึงสถานการณ์ความไม่สงบในช่วงเวลานี้ รวมตลอดถึงแนวทางการปราบปรามและนโยบายความมั่นคงของรัฐด้วย

ผลกระทบจากนโยบายการพัฒนา

ที่ผ่านมาหลายรัฐบาลได้มีความพยายามในการแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ตลอดมา ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นย่อมมีความสอดคล้องสัมพันธ์กับยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาและการดำเนินนโยบายในขณะนั้น เมื่อพิจารณามาตรการตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา ทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจโดยคณะกรรมการพัฒนาภาคใต้ การพัฒนาการศึกษาโดยการแปรสภาพปอเนาะเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม และการพัฒนาการปกครอง ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น สรุปว่าได้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างน้อย 2 ประการ ประการแรกคือ การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (socio-economic development) ประการที่สองคือ นโยบายมีลักษณะเป็นเชิงรุกมากขึ้น เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า มาตรการเหล่านั้นเป็นความพยายามของภาครัฐที่จะทำให้เกิดการพัฒนาเชิงพาณิชย์และการขยายตัวของอำนาจรัฐลงไปในทุกภาคส่วนของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นระบบโดยแท้จริง

รัฐได้ทำให้ระบบราชการมีความเข้มแข็งมากขึ้นเพื่อให้เอื้อต่อการขยายตัวของอำนาจรัฐ ซึ่งจะเห็นได้จากการแต่งตั้งคณะกรรมการและจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาดูแลปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้หลายหน่วยงาน การทำให้ระบบราชการมีความเข้มแข็งถือเป็นจุดมุ่งหมายของภาครัฐอยู่แล้ว จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาพบว่า ยิ่งมีการก่อการร้ายหรือมีความรุนแรงมากขึ้นเท่าไร รัฐยิ่งเห็นความจำเป็นในการสร้างระบบราชการในพื้นที่ให้เข้มแข็งมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้การสร้างกลไกให้ระบบราชการเกิดความเข้มแข็งขึ้นได้ มีส่วนสำคัญมาจากผู้มีอำนาจได้ใช้ระบบการปกครองแบบเผด็จการทหารเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ทำให้มีความเด็ดขาดในการใช้อำนาจ

ดังนั้นการสร้างระบบราชการให้มีความเข้มแข็งส่วนหนึ่งก็เพื่อเป็นการสร้างฐานอำนาจให้กับตนเองด้วย

แต่จะเห็นการขยายตัวของอำนาจรัฐอย่างแท้จริงได้จากการนำระบบการศึกษาแบบมาตรฐานลงไปแทนที่ระบบการศึกษาแบบประเพณีในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะรัฐสามารถเข้าไปดำเนินการจัดการศึกษาแก่เด็กมุสลิมอย่างเป็นขั้นตอนภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ.2504 ปอเนาะซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาทางศาสนากลายเป็นเป้าหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีปัจจัยแทรกซ้อนหลายประการที่ในที่สุดเป็นชนวนสร้างความขัดแย้งระหว่างประชาคมมุสลิมกับรัฐบาล ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างสองฝ่ายนี้เป็นความขัดแย้งในระดับพื้นฐาน เพราะเกิดขึ้นจากเป้าหมายที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปทุกสังคมมีเป้าหมายที่จะให้ระบบการศึกษาถ่ายทอดวัฒนธรรมของตนให้แก่ลูกหลานในรุ่นต่อๆ ไป ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ประสงค์จะให้ระบบการศึกษาถ่ายทอดวัฒนธรรมมลายูมุสลิมของตนเช่นเดียวกัน ขณะที่รัฐประสงค์จะใช้การศึกษาภาคบังคับถ่ายทอดวัฒนธรรมไทยภาคกลางให้แก่เด็กไทยทั่วประเทศ ดังนั้นโอกาสในการถ่ายทอดวัฒนธรรมมลายูมุสลิมของตนจะถูกจำกัดลงตราบใดที่รัฐไทยยังมีนโยบายในการแทรกแซงการศึกษาแบบประเพณีของชาวมุสลิม (อัมมาร สยามวาลา (บรรณาธิการ), 2550: 4-5) นโยบายสนับสนุนและปรับปรุงปอเนาะในตอนต้นกลับกลายเป็นแผนการควบคุมการศึกษาศาสนาอิสลามโดยหน่วยงานของรัฐ แต่หลักสูตรสามัญที่รัฐนำเข้าไปใช้ในปอเนาะกลับทำให้มาตรฐานการศึกษาฝ่ายศาสนาลดลง ดังนั้นรูปแบบการศึกษาที่ปรากฏในสังคมมุสลิมสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ พ.ศ.2510 จึงนับว่าเป็นการสิ้นสุดของปอเนาะแบบดั้งเดิม ในขณะเดียวกันก็ย่อมชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จของรัฐบาลในการวางรากฐานการศึกษาแบบมาตรฐานของชาติในสังคมมุสลิมด้วย

รัฐบาลไทยเองก็มิได้อ่อนไหวต่อความรู้สึกของชาวมุสลิมในเรื่องนี้เท่าที่ควร ส่งผลให้เกิดกระแสต่อต้านต่อระบบการศึกษา ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนนักศึกษาที่เดินทางไปศึกษาวิชาศาสนาในต่างประเทศ ด้วยความช่วยเหลือทางการเงินของรัฐบาลประเทศนั้นๆ เป็นที่คาดหมายได้ว่านักศึกษาเหล่านี้พัฒนาความรู้สึกแปลกแยกออกไปจากรัฐไทยมากขึ้น และอาจเป็นกลุ่มที่กลับมาท้าทายอำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายการแปรสภาพปอเนาะจึงนำไปสู่การต่อต้านระบบการศึกษาของรัฐด้วยรูปแบบต่างๆ จากสถิติพบว่ามีปอเนาะกว่า 150 แห่ง จากจำนวน 500 แห่ง ต้องปิดตัวเองลงเพื่อเป็นการประท้วงรัฐบาล (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, 2548: 48-49) นอกจากนั้นยังสามารถเห็นการใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ เช่น การเผาโรงเรียน

ฆ่าหรือจับครูไปเรียกค่าไถ่ เป็นต้น รูปแบบความรุนแรงเหล่านี้ย่อมชี้ให้เห็นว่า ระบบการศึกษากลายเป็นเป้าหมายที่ถูกโจมตีมากที่สุด และกลายมาเป็นข้ออ้างหรือเหตุผลอันชอบธรรมของขบวนการโจรก่อการร้าย

คงไม่แปลกหากในส่วนอื่นๆ ของประเทศความพยายามในการพัฒนามิได้รับการต่อต้านอย่างแข็งแกร่งแต่อย่างใด เนื่องจากระดับการรวมตัวทางสังคมวัฒนธรรมและการเมืองมีอยู่สูง แต่ในสังคมมุสลิมนั้นตรงกันข้าม กล่าวคือ ในขณะที่รัฐบาลดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ชาวมุสลิมกลับพยายามจะให้อำนาจของค่านิยมทางสังคมและสถาบันดั้งเดิมเป็นโล่ป้องกันการแทรกซึมของรัฐบาลเข้ามาในสังคมของเขา เพราะฉะนั้นยิ่งรัฐบาลเร่งนโยบายมากขึ้นเท่าไร ชาวมุสลิมก็ยิ่งรู้สึกไม่ปลอดภัยในเอกลักษณ์ ค่านิยมทางสังคม และวัฒนธรรมมากยิ่งขึ้นเท่านั้น เพราะฉะนั้นนโยบายที่มุ่งสร้างความมั่นคงของชาติจึงกลับสร้างความรู้สึกไม่มั่นคงขึ้นในสังคมชาวมุสลิม (อิมรอน มะลูลีม, 2538: 109-110)

ส่วนความพยายามของรัฐที่จะทำให้เกิดการพัฒนาเชิงพาณิชย์ (commercialization) หรือการขยายตัวของระบบทุนนิยมเข้าไปในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ถึงแม้จะกล่าวได้ว่าการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา เป็นการดำเนินงานที่มีแบบแผนและค่อนข้างเป็นนโยบายเชิงรุกกว่ารัฐบาลในอดีต แต่แท้จริงแล้วในช่วง พ.ศ.2501-2519 การส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเชิงพาณิชย์ในพื้นที่นี้ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากโครงการพัฒนาต่างๆ เป็นไปอย่างล่าช้า เช่นในกรณีการพัฒนานครปัตตานีที่เริ่มวางแผนมาตั้งแต่ พ.ศ.2507 แต่ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 นั้น ยังอยู่ในขั้นตอนของการวางแผน สำรวจ และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเสียเป็นส่วนใหญ่ มาตรการนี้จึงยังไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากปัญหาเรื่องงบประมาณด้วย ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ก็ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าเนื่องจากงบประมาณของประเทศมีจำนวนจำกัด ดังนั้นรัฐจึงต้องพัฒนาในพื้นที่ที่จำเป็นก่อน โดยจะให้ความสำคัญในการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นอันดับแรก ส่วนงบพัฒนาภาคใต้ดูเหมือนค่อนข้างขัดสน ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือแจ้งไปยังกระทรวงการคลังเพื่อขอรับงบพัฒนาภาคใต้จำนวน 10 ล้านบาท แต่กระทรวงการคลังกลับตอบมาว่าไม่มีเงินที่จะเจียดจ่ายให้ได้ ดังนั้นการดำเนินการปรับปรุงจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงต้องรองบต่อไป (สจช. สบ 5.5/21) นอกจากนั้นหากจังหวัดใดมีความจำเป็นเร่งด่วน ต้องการงบเพิ่มเติมจากที่คณะกรรมการ

พัฒนาภาคใต้ได้จัดสรรให้ ทางคณะกรรมการก็ไม่อาจให้การช่วยเหลือได้เพราะไม่มีเงิน (สจช. (2) ศธ 15.6/39)

หากเปรียบเทียบการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-2 ในภาคใต้กับภาคอื่นแล้ว ปรากฏว่ามีผลก้าวหน้าน้อยที่สุด ในขณะที่รายได้ของครอบครัวทั้งประเทศเพิ่มในอัตราร้อยละ 8.7 ต่อปี แต่ในภาคใต้เพิ่มในอัตราร้อยละ 2.5 ต่อปี ในเขตชนบทเพิ่มเพียงร้อยละ 1 ต่อปีเท่านั้น นอกจากความแตกต่างระหว่างภาคดังกล่าวแล้ว ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจภายในภาคใต้เองก็ขยายตัวออกอย่างน่าวิตก เช่น ในปี พ.ศ.2506 รายได้ของประชากรในเขตชนบทเฉลี่ยได้ในอัตราร้อยละ 45.88 ของรายได้ประชากรในเขตตัวเมือง คือได้ต่ำกว่าครึ่งของคนในเมือง จนกระทั่งในปี พ.ศ.2512 กลับลดลงเหลือเพียงร้อยละ 34.59 ของรายได้คนในเมือง นี่คือปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่กำลังทวีความรุนแรงขึ้น ซึ่งจากการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “การวางแผนพัฒนาภาคใต้ด้านเศรษฐกิจ สังคม ประชากร และการวางแผนครอบครัว” โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ.2517 ได้ยอมรับว่า “...ภาคใต้ถูกละเลยและตัดขาดจากขบวนการพัฒนา...”

ในขณะที่สภาพเศรษฐกิจของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็คงมีสภาพเช่นเดียวกับเขตชนบทในภาคใต้ ดังที่ Ladd Thomas ให้ความเห็นว่า แม้ว่าครั้งหนึ่งในอดีตสภาพเศรษฐกิจในห้าจังหวัด (รวมจังหวัดสงขลาและสตูล) จะดีกว่าชนบทในส่วนอื่นของไทยและมิได้เลวกว่าสภาพของเพื่อนบ้านในมาเลเซียเท่าใดนัก ปัจจุบันนี้สถานการณ์ดังกล่าวมิได้เป็นจริงอีกต่อไป ความสมบูรณ์พูนสุขทางเศรษฐกิจของชาวบ้านแถบนี้เริ่มเสื่อมลงกลางทศวรรษที่ 50 และกระบวนการดังกล่าวก็ถูกเน้นย้ำมากขึ้นในทศวรรษที่ 60 และช่วงสี่ปีแรกของทศวรรษที่ 70 (Thomas, 1975:7-8 อ้างถึง สุรินทร์ พิศสุวรรณ และชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2527: 116-117) จึงกล่าวได้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 ไม่สามารถกระจายรายได้ของประชากรได้อย่างทั่วถึง ทำให้เกิดความยากจนทั่วไปในหมู่เกษตรกรโดยเฉพาะชาวสวนยางพารา จากสถิติร้อยละ 76 ของประชากร หรือประมาณ 345,715 คน หาเลี้ยงชีพด้วยการเป็นคนงานในสวนยางพารา ในจำนวนนี้ 109,497 คน ยากจนเป็นอย่างมาก ปัญหาดังกล่าวกลับถูกเน้นย้ำจากสถานการณ์ราคายางพาราในตลาดโลกตกต่ำ รวมทั้งสถานการณ์ภายในประเทศ เช่น การปราบปรามของทางการและการรีดไถของโจรก่อการร้าย ก่อให้เกิดความหวาดหวั่นขึ้นในจิตใจของชาวสวนยางจนต้องละทิ้งสวนไปหรือบางรายอาจต้องปิดสวนยางในที่สุด (อิมรอน มะลูลีม, 2538: 91)

เมื่อชาวมุสลิมตกอยู่ในฐานะยากจนไม่มีทุนเพียงพอที่จะพัฒนาอาชีพของตน และยังติดอยู่กับระบบการผลิตแบบเดิมๆ จึงไม่สามารถฉกฉวยโอกาสในการรับประโยชน์จากการขยายตัวของรัฐและการพัฒนาเชิงพาณิชย์ได้ แต่ครอบครัวที่มีทรัพยากรพอเพียงหรือครอบครัวที่สามารถจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะสามารถฉกฉวยโอกาสนั้นได้ ซึ่งก็มักจะเป็นกลุ่มผู้ประกอบการเชื้อสายจีนที่มีกระบวนการสะสมทุนในพื้นที่มาอย่างยาวนาน เช่น ตระกูลจันทรัศมี ตระกูลโกวิทยา ตระกูลวัฒนายากร ตระกูลเลขะกุล เป็นต้น[10] ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นได้ไม่ใช่เพราะด้วยความบังเอิญ แต่เป็นไปตามหลักการในการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งมีสมมติฐานที่ว่า ควรเร่งทำให้รายได้ของประเทศเพิ่มขึ้นก่อนโดยไม่สนใจว่าใครจะได้ประโยชน์มากกว่าใคร เมื่อรายได้มากแล้วก็จะมีการแบ่งปันกันดีขึ้นเองในอนาคต (สินีนาฏ เวชแพทย์, 2539: 148)

หากเกิดการเปลี่ยนแปลงในอาชีพของชาวมุสลิมก็มักเกิดจากแรงกดดันจากภายนอกมากกว่าประโยชน์ที่ได้รับจากการพัฒนาของรัฐโดยตรง ดังเช่นชาวมุสลิมที่อยู่ในภาคประมงเป็นผู้ที่ต้องปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับภาคการผลิตนี้มากที่สุด เพราะการประมงเริ่มพัฒนาไปสู่การพาณิชย์และรุ่งเรืองจนถึงขีดสุดในช่วง พ.ศ.2500-2516 จากนี้ไปแม้ว่าทะเลจะเป็นทรัพยากรที่ทุกคนเข้าถึงได้เหมือนเดิมก็จริงอยู่ แต่การใช้ทรัพยากรทางทะเลต้องอาศัยเทคโนโลยีใหม่และใช้เงินทุนค่อนข้างสูง (เฉลี่ยประมาณ 30,000-70,000 บาท) เมื่อทรัพยากรดังกล่าวกลายเป็นสินค้าที่ตลาดต้องการ พวกที่มีทุนและเทคโนโลยีก็สามารถฉกฉวยไปได้มาก ส่วนพวกที่ไม่มีปัจจัยในการผลิตดังกล่าวก็จะเกิดผลในทางกลับกัน ดังนั้นจึงมีนายทุนนอกท้องที่เข้ามาทำประมงโดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่สามารถจับสัตว์น้ำได้ในปริมาณมาก เช่น อวนลาก อวนรุน และเครื่องคราดหอย ชาวประมงพื้นบ้านจึงจำเป็นต้องปรับตัวโดยการแสวงหาเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ เพื่อการเก็บเกี่ยวผลผลิตที่จะส่งให้ตลาดได้มากที่สุด แต่เทคโนโลยีดังกล่าวเป็นสิ่งที่ต้องซื้อหาจากตลาดภายนอก ไม่สามารถสร้างสรรค์ขึ้นมาจากวัสดุอุปกรณ์ในท้องถิ่นเหมือนวิถีชีวิตดั้งเดิมได้อีก นี่จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นระบบคิดของชาวประมงพื้นบ้านที่เริ่มมีความผูกพันกับระบบตลาดและการค้าอย่างแนบแน่นมากขึ้น แต่การปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตดังกล่าวก็เกิดขึ้นได้ไม่ง่ายนัก เพราะชาวประมงพื้นบ้านไม่มีเงินทุนมากพอ ปัญหานี้จึงนำมาสู่การกู้หนี้ยืมสินต่อไป

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะชาวประมงพื้นบ้านต้องออกทะเลเป็นระยะทางไกลและใช้เวลานานขึ้น แม้แต่ภรรยาก็เริ่มมีส่วน

---

[10] ศึกษารายละเอียดกระบวนการสะสมทุนของชาวจีนโพ้นทะเลกลุ่มต่างๆ ในภูวดล ทรงประเสริฐ (2546: 103-188)

ในการออกเรือพร้อมสามี แต่หากชาวประมงไม่ปรับตัวแล้วใช้วิถีการผลิตแบบเดิมก็ไม่ได้ เพราะหลังจากปี พ.ศ.2516 เริ่มมีปัญหาผลผลิตตกต่ำอันเนื่องมาจากทรัพยากรทางทะเลเสื่อมโทรม ในที่สุดจึงนำไปสู่ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างชาวบ้านกับนายทุน ผู้ที่ไม่สามารถปรับตัวกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ก็ต้องตกอยู่ในฐานะยากจน จำเป็นต้องหันไปใช้ทรัพยากรการผลิตที่อื่น หรือไม่ก็ใช้แรงงานของตนเองในตลาดแรงงานภายนอก จากการสำรวจข้อมูลทางสังคมและเศรษฐกิจในเขตพัฒนาภาคใต้เมื่อปี พ.ศ.2508 พบว่าแรงกดดันทางเศรษฐกิจเป็นตัวการสำคัญในการย้ายออกนอกพื้นที่ของประชากรในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กมล ชาญเลขา, มปป.: 19)

นอกจากนั้นการพัฒนาของรัฐยังนำมาซึ่งผลที่ไม่ได้เป็นไปตามความประสงค์ด้วย ดังเช่นในกรณีที่เกิดขึ้นกับอำเภอหนองจิก จังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นแหล่งปลูกข้าวที่อุดมสมบูรณ์ แต่เมื่อมีการขุดคลองลัดเขตรอยต่อระหว่างอำเภอหนองจิกกับอำเภอยะรัง เพื่อไม่ให้แม่น้ำปัตตานีไหลตรงไปยังอ่าวปัตตานีโดยไม่อ้อมผ่านเขตอำเภอหนองจิก ทำให้แม่น้ำหนองจิกค่อยๆ กลายเป็นคลองแห้งที่นาจึงค่อยๆ หมดสภาพความสมบูรณ์ไป ประกอบกับในช่วงปี พ.ศ.2517-2518 กรมชลประทานได้เข้ามาพัฒนาพื้นที่ชายทะเล โดยการขุดคลองระบายน้ำในเขตอำเภอเมืองและอำเภอหนองจิกในช่วงที่ยังไม่ได้สร้างประตูควบคุมน้ำทำให้น้ำเค็มแพร่ซึมเข้าสู่พื้นที่นาข้าวหลายแห่ง ที่นาจึงเป็นที่ดินเค็ม ดินเปรี้ยว เพาะปลูกไม่ได้กลายเป็นนาร้าง

ความจริงแล้วกระบวนการนำมาสู่ความยากจนที่เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้คงมีบริบทไม่ต่างกันกับผลกระทบที่ชาวไทยในพื้นที่อื่นๆ ได้รับ เพราะแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 นั้น นำมาสู่จุดเริ่มต้นของการที่คนไทยทั้งประเทศไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็นในการดำรงชีวิตได้ดังเดิม อันเนื่องมาจากการที่รัฐรวมเอาสิทธิในทรัพยากรของชุมชนมาเป็นของรัฐและจัดสรรการใช้ที่เอื้อประโยชน์ต่อคนรวยมากกว่าคนจน แต่สำหรับการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบทุนนิยมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อาจเกิดได้ไม่ง่ายเท่ากับภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศ เพราะโลกทัศน์การพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐกับชาวมุสลิมมีความแตกต่างกันและยังเป็นอุปสรรคต่อกันด้วย กล่าวคือ กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐเป็นการพัฒนาที่เน้นวัตถุ ทุกอย่างต้องออกเอกสารสิทธิ์กลายเป็นของปัจเจกบุคคล ในขณะที่ชาวมุสลิมยังเชื่อว่าทุกอย่างเป็นของส่วนรวม กำหนดโดยพระเจ้า เหล่านี้จึงเป็นการปะทะกันในเรื่องทัศนคติระหว่างสังคมใหญ่กับสังคมท้องถิ่น ระหว่างรัฐกับชาวมุสลิม ซึ่งมีความแตกต่างกันอย่าง

สิ้นเชิง (แก้ว วิฑูรย์เธียร และคณะ (บรรณาธิการ), 2549: 49) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สังคมมุสลิมปรับตัวให้รับกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมได้ยากกว่าสังคมอื่นๆ

พึงสังเกตด้วยว่าตั้งแต่มีสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การเปลี่ยนแปลงล้วนมาจากส่วนกลางทั้งสิ้น เพราะระบบอำนาจนิยม ระบบราชการ และระบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมีความเข้มแข็งขึ้นโดยเฉพาะในยุคเผด็จการทหาร ทำให้นโยบายการกระจายอำนาจหลุดหายไปจากเจตนารมณ์ของรัฐบาล ระบบการปกครองท้องถิ่นจึงอ่อนแอลง (ธเนศ เจริญเมือง, 2542: 210-211) ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการกำหนดนโยบายการแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคจึงเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในระดับบนหรือในขั้นตอนการกำหนดนโยบายเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากนัก ยังคงอยู่ในโครงสร้างระบบราชการแบบเดิม แม้จะมีการตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาหลายหน่วยงานในช่วงเวลานี้ แต่หน่วยงานเหล่านั้นทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเท่านั้น แผนงานและโครงการเป็นการจัดทำและปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่แต่ฝ่ายเดียว ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐไม่ได้ใช้ยุทธศาสตร์มวลชน มีเพียงศูนย์ประสานงานปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศปต.) เท่านั้นที่เป็นหน่วยงานในพื้นที่ เมื่อพิจารณาถึงหลักการและวัตถุประสงค์ในการปฐมนิเทศข้าราชการที่จะไปประจำในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อสร้างศรัทธาเลื่อมใสของราษฎรให้บังเกิดต่อประเทศแล้ว นับว่าการตั้งหน่วยงานดังกล่าวเป็นนโยบายที่ดีของทางราชการ แต่การดำเนินงานก็ต้องประสบปัญหาอุปสรรคหลายประการ เนื่องจากรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร จึงมักไม่ใคร่ได้รับการสนับสนุนในเรื่องงบประมาณและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ทำให้การดำเนินงานมีขอบเขตจำกัด นอกจากนี้ส่วนราชการบางหน่วยไม่ให้ความสนใจในการส่งเจ้าหน้าที่มาอบรม ทำให้การดำเนินงานของศูนย์ประสานงานปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงยังไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (สงคราม ชื่นภิบาล, 2518: 168-169)

การที่ภาครัฐพยายามสร้างบูรณาการและการประสมกลมกลืนชาวมุสลิมผ่านกระบวนการต่างๆ อย่างการขยายฐานการศึกษา การขยายองค์กรราชการ การขยายการควบคุมชุมชนมุสลิม ตลอดถึงการขยายตัวของระบบทุนนิยม ซึ่งอาจเรียกรวมกิจกรรมเหล่านี้ได้ว่าเป็นการพัฒนาเชิงพาณิชย์และการขยายตัวของอำนาจรัฐ ถือเป็นพลังการเปลี่ยนแปลงที่มาจากภายนอก ซึ่งเป็นตัวเหตุหรืออย่างน้อยก็เป็นบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนมุสลิม โดยเฉพาะในเรื่องการจัดระเบียบสังคมและระบบค่านิยม ซึ่งถือเป็นการปรับตัวให้เข้ากับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและการเมือง แต่ทั้งหมดล้วนเป็นการกระตุ้นความขัดแย้งระหว่างชาวมุสลิมกับ

รัฐบาลมากขึ้น (สุริชัย หวันแก้ว (บรรณาธิการ), 2550: 95) โดยเฉพาะเมื่อนโยบายและมาตรการเหล่านี้เกิดขึ้นภายใต้สภาวะทางการเมืองของประเทศที่ไม่มีกลไกต่อรองให้กับชุมชนระดับล่างหรือประชาชนอย่างแท้จริง เพราะผลกระทบที่อาจเกิดจากความตั้งใจหรือไม่ตั้งใจของรัฐก็ตามคือการกีดกันชาวมุสลิมออกจากการจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการไม่เปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การกีดกันชาวมุสลิมออกจากการจัดระบบการศึกษาของลูกหลานในชุมชน การเข้าไม่ถึงทรัพยากรที่จำเป็นในการดำรงชีวิตได้เหมือนเดิม และเชื่อว่ารัฐเองก็มิได้พยายามจะเข้าถึงข้อมูลและความรู้สึกของคนในท้องถิ่นเช่นกัน ดังนั้นช่องทางในการสื่อสารระหว่างรัฐบาลกับชุมชนจึงถูกปิดกั้น การแสดงออกถึงความไม่พอใจจึงออกมาในรูปแบบของการก่อความไม่สงบ (สุริชัย หวันแก้ว (บรรณาธิการ), 2550: 52)

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า กระบวนการพัฒนาที่แฝงมาด้วยการสร้างบูรณาการของรัฐนั่นเองที่มีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดความไม่สงบในพื้นที่ อันจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐในที่สุด นโยบายการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วง พ.ศ.2501-2519 จึงไม่ได้สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่กลับเป็นการสร้างความขัดแย้งที่เกิดจากการพัฒนา และกลายเป็นเชื้อไฟอย่างดีให้กับขบวนการแบ่งแยกดินแดน

สถานการณ์ความไม่สงบ

ในช่วง พ.ศ.2501-2519 สถานการณ์ด้านความมั่นคงของประเทศไทยตกอยู่ในสภาพปั่นป่วนระส่ำระสาย ขาดหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ประชาชนขาดความมั่นใจในการทำงานของกลไกรัฐ ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่อันเป็นกลไกรัฐ ไม่ว่าจะเป็นทหาร ตำรวจ และข้าราชการพลเรือน ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน การก่อการร้ายเกิดขึ้นโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการก่อวินาศกรรม ลอบฆ่า ลอบทำร้าย การเข้าโจมตีเจ้าหน้าที่ ซึ่งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ตกอยู่ในสภาพเช่นเดียวกัน จะต่างกันก็แต่ความไม่สงบในพื้นที่อื่นๆ เกิดจากฝีมือของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ส่วนความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เกิด

จากขบวนการโจรก่อการร้ายและโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา[11] นอกจากนั้นพื้นที่นี้ยังมีความล่อแหลมต่อการถูกตัดขาดออกจากความเป็นเอกภาพของรัฐไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์ซึ่งอยู่ในขั้นวิกฤตในช่วง พ.ศ.2516-2519 ได้มีความพยายามทั้งจากภายในและภายนอกประเทศที่จะแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปเป็นรัฐอิสระหรือไปรวมกับสหพันธรัฐมาเลเซีย (ธานินทร์ ผะเอม, 2527: 124)

เมื่อสถานการณ์โดยภาพรวมของประเทศตกอยู่ในขั้นวิกฤตเช่นนี้ หลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำรัฐประหารในปี พ.ศ.2501 จึงได้ออกมาตรการเด็ดขาดโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการปราบปรามคอมมิวนิสต์เป็นหลัก โดยเฉพาะคำประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 12 ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่สอบสวนโดยไม่คำนึงถึงกำหนดเวลาที่วางไว้ตามกฎหมาย ตามหลักเกณฑ์นี้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับกุมบุคคลหลายคนในข้อหาละเมิดพระราชบัญญัติต่อต้านการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495 และกักขังไว้เป็นระยะเวลานานโดยมิได้ส่งฟ้องศาลอย่างเป็นทางการ นอกจากนั้นเพื่อป้องกันมิให้ผู้ต้องหายื่นคดีต่อศาลแพ่ง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงให้แก้ไขพระราชบัญญัติต่อต้านการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495 เสียใหม่ใน พ.ศ.2505 และมีการแก้ไขอีกครั้งในปี พ.ศ.2512 เพื่อที่จะกำหนดเงื่อนไขว่าการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์นั้นรวมถึง “การชักจูงให้ผู้อื่นเสื่อมศรัทธาในศาสนา หรือร่วมกระทำการในอันที่จะทำลายขนบธรรมเนียมประเพณีไทย หรือชักจูงให้ผู้อื่นนิยมชมชื่นอุดมการณ์อื่นๆ ซึ่งกำหนดให้หรือกระทำไปในทางที่ก่อให้บุคคลอื่นเสื่อมศรัทธาในศาสนาหรือขนบธรรมเนียมประเพณีของคนไทย” (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2549: 266)

นอกจากนั้นคำประกาศฉบับที่ 15 ยังได้กำหนดไว้ด้วยว่า คดีต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์จะต้องโอนไปขึ้นศาลทหารตามกฎอัยการศึก (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2549: 255) ยิ่งไปกว่านั้นฐานแห่งอำนาจอันชอบด้วยกฎหมายของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่จะออกคำสั่งประหารชีวิตและกระทำการอันมีลักษณะเด็ดขาดได้แก่ มาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองแห่ง

---

[11] ตามรายงานของทางราชการได้ระบุความสัมพันธ์ระหว่างผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ โจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา และขบวนการโจรก่อการร้ายไว้ว่า โจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาต้องการให้ขบวนการโจรก่อการร้ายเป็นแนวหน้าในการต่อต้านเจ้าหน้าที่รัฐ และขบวนการโจรก่อการร้ายต้องการใช้พื้นที่ที่อยู่ในเขตอิทธิพลของโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาเป็นที่หลบซ่อนและฝึกอบรม ส่วนผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์นั้น ต้องการใช้กำลังของขบวนการโจรก่อการร้ายเป็นเครื่องมือในการก่อความไม่สงบ โดยพยายามเข้าชี้นำ โฆษณา และชักจูงให้ร่วมมือในการดำเนินการทางการเมือง เพื่อล้มล้างและเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองให้เป็นคอมมิวนิสต์ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2521: 15)

ราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ความว่า “ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อกวน หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นว่านั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ...” (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2549:238-239) จะเห็นได้ว่า มาตรการที่ครอบคลุมไปหมดและเด็ดขาดเช่นนี้ จึงนับเป็นเครื่องมือทางการเมืองและเป็นฐานแห่งอำนาจเผด็จการในอันที่จะกำจัดศัตรูทางการเมืองอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงไม่เพียงแต่พวกคอมมิวนิสต์เท่านั้นที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการนี้ แต่ยังรวมไปถึงผู้ที่มีพฤติกรรมต่อต้านรัฐบาลในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย

หลังจากการปราบปรามอย่างรุนแรงในช่วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (ช่วงที่ 2) จนเป็นที่เชื่อกันในหมู่ชาวมุสลิมว่า รัฐมีส่วนในการหายตัวไปอย่างลึกลับของหะยีสุหลงในช่วง พ.ศ.2497 การตัดสินใจกระทำการรุนแรงของรัฐบาลจึงถือเป็นการปิดโอกาสและสิทธิในการแสดงออกทางการเมืองของชาวมุสลิม ในที่สุดจึงปรากฏองค์กรที่ทำการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลนอกกรอบของกฎหมาย โดยมีจุดมุ่งหมายสูงสุดเพื่อการแบ่งแยกดินแดน อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการต่อรองกับภาครัฐภายใต้กรอบของกฎหมายก็ยังไม่หมดหวังเสียทีเดียว ดังจะเห็นได้จากการที่นายอามีน โต๊ะมีนา บุตรชายคนที่สองของหะยีสุหลง ได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของชาวมุสลิมในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดปัตตานีสองสมัยเมื่อการเลือกตั้งวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2500 และวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2500 แต่นายอามีน โต๊ะมีนา ก็ถูกจับตามองจากภาครัฐมาโดยตลอด โดยเฉพาะในช่วงก่อนหน้านี้มีข่าวว่านายอามีน โต๊ะมีนา ได้ร่วมมือกับนายอดุลย์ ณ สายบุรี คิดวางแผนแบ่งแยกดินแดน ดังนั้นจึงปรากฏรายงานของทางราชการระบุว่า ในระหว่างการหาเสียงนายอามีน โต๊ะมีนา ได้สัญญากับชาวมุสลิมที่สนับสนุนตนว่า เมื่อตนได้เป็นผู้แทนจังหวัดปัตตานีแล้วจะพยายามดำเนินการทุกวิถีทางที่จะรวมจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้ากับสหพันธรัฐมลายู (สจช. สบ 5.5/21) นอกจากนั้นพรรคพวกของนายอามีน โต๊ะมีนา ยังถูกฆ่าตายระหว่างการหาเสียงหลายคน แต่ไม่ปรากฏว่าเป็นฝีมือของฝ่ายไหน

ถ้าหากพฤติกรรมของนายอามีน โต๊ะมีนา เป็นอย่างที่ทางราชการกล่าวหาจริง แต่การที่เขาได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงสองสมัย อาจเป็นการชี้ให้เห็นว่า มีประชาชนชาวมุสลิมจำนวนไม่น้อยที่ให้การสนับสนุนแนวคิดและต้องการแบ่งแยกดินแดนออกจากรัฐไทย อย่างไรก็ดี การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของนายอามีน โต๊ะมีนา อยู่ในช่วงระยะเวลาสั้นเท่านั้น เพราะหลังจากการทำรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้ไม่มีการเลือกตั้งอีกเลย เมื่อบรรยากาศทางการเมืองเป็นเช่นนี้จึงเท่ากับเป็นการปิดโอกาสการเคลื่อนไหวในระบบ ผู้นำมุสลิมที่ต้องการเดินสายกลางจึงไม่มีทางเลือกมากนัก หากไม่ร่วมมือกับรัฐบาลก็ต้องเผชิญกับการจับกุม หรืออาจต้องลดบทบาททางการเมือง หรือทางเลือกสุดท้ายคือการหลบหนีไปดำเนินการใต้ดิน บทบาทของขบวนการแบ่งแยกดินแดนจึงเริ่มเห็นได้ชัดหลังปี พ.ศ.2500 เป็นต้นไป

ความเคลื่อนไหวหลักๆ เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ.2503 รัฐบาลพบว่ามีตัวแทนของขบวนการแบ่งแยกดินแดนอยู่ในแทบทุกอำเภอของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อปลุกระดมชาวมุสลิมให้เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาล ขณะเดียวกันก็ให้การอบรมที่เน้นในทางการสอนศาสนาอิสลามและภาษามลายู ความยิ่งใหญ่ของปัตตานีถูกนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการปลุกระดม มีการแจกจ่ายใบปลิวทั้งภาษาไทย ภาษายาวี และภาษาอังกฤษ กล่าวกันว่าองค์กรดังกล่าวกำลังรวบรวมเงินและอาวุธเพื่อเตรียมก่อกบฏในเดือนมีนาคม พ.ศ.2504 ประกอบกับในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2504 นายอามีน โต๊ะมีนา ได้จัดพิมพ์หนังสือ “รวมแสงแห่งสันติ” (Gugusan Chahaya Keselamatan) เขียนโดยหะยีสุหลง มีเนื้อหากล่าวถึงประวัติและบันทึกของเขาเมื่อครั้งต้องขังอยู่ในเรือนจำจังหวัดนครศรีธรรมราช ในคำนำซึ่งเขียนโดยนายอามีน โต๊ะมีนา ได้วิงวอนขอให้ชาวมุสลิมทำงานร่วมกันด้วยความสำเร็จตามหลักที่นายหะยีสุหลงได้วางไว้ หนังสือเหล่านี้ถูกรัฐบาลสั่งยึด แต่นายอามีน โต๊ะมีนา ขอคัดค้านโดยการยื่นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอุทธรณ์การสั่งห้ามโฆษณาหนังสือ แต่กรมตำรวจพิจารณาแล้วเห็นว่า หนังสือดังกล่าวผิดต่อพระราชบัญญัติการพิมพ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ หนังสือดังกล่าวจึงถูกเผาทำลายในเวลาต่อมา (สจช. สบ 5.5/21)

จนกระทั่งในวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ.2504 มีการจัดงานประจำปีเพื่อฉลองวันฮารีรายอในจังหวัดปัตตานี มีคนมาชุมนุมกันอย่างคับคั่ง ในขณะที่ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับทราบข่าวการก่อเหตุความไม่สงบขึ้น ได้มีเสียงปืนดังหลายชุดบริเวณหลังสถานีรถไฟคลองทรายกับสถานีรถไฟท่าแซะ และมีประชาชนมาชุมนุมกันประมาณ 100 คน ต่อมาในวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ.2504 มีชาวมุสลิม 2 คน ขึ้นรถยนต์ไปโปรยใบปลิวและตัดสายโทรเลขและโทรศัพท์ระหว่าง

สถานีรถไฟโคกโพธิ์ สถานีรถไฟสายบุรี ส่วนในจังหวัดนราธิวาส มีชาย 6 คน ยิงต่อสู้กับตำรวจบนถนนสายบุรี-นราธิวาส ตำรวจสามารถจับกุมได้ 2 คน ที่เหลือหลบหนีไปได้ (อรรณพ เนียมคง, 2538: 78-79)

รัฐบาลพุ่งเป้าไปที่นายอามีน โต๊ะมีนา ว่าเป็นแกนนำในการก่อความไม่สงบดังกล่าว จึงเป็นเหตุนำมาสู่การจับกุมนายอามีน โต๊ะมีนาและพวก ซึ่งประกอบด้วยนายวิไล เบญจลักษณ์ (หะยีวาและ บิน ลาบาส) อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดยะลา นายหะยีแวดอเลาะ นายหะยีเด๊ะ นายเจ๊ะมูดอเจ๊ะแว ในข้อหาฐานขบถภายในราชอาณาจักรกับมีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ คดีมีส่วนกับการแบ่งแยกดินแดนและมีพฤติกรรมไม่พึงประสงค์โดยกล่าวหาว่านายอามีน โต๊ะมีนาและพวกร่วมกันก่อขบถในวันฮารีรายอ ทางการดำเนินคดีฟ้องร้องต่อศาลจังหวัดพระนคร จนกระทั่งปลายปี พ.ศ.2508 อัยการศาลทหารสืบพยานเสร็จได้ยื่นคำร้องขอถอนคดีตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย โดยอ้างว่า “...เพื่อความสงบสุขและความมั่นคงของประเทศ จึงได้ปล่อยตัวบุคคลเหล่านั้นพ้นข้อหาและเดินทางกลับภูมิลำเนา...” (อรรณพ เนียมคง, 2538: 83)

นอกจากนายอามีน โต๊ะมีนาและพวกแล้ว ยังมีผู้นำมุสลิมอีกหลายคนที่ได้รับผลกระทบจากการถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ จนผู้นำเหล่านี้ต้องหลบหนีเข้าป่าหรือหนีออกนอกประเทศ โดยเฉพาะพวกโต๊ะครูที่สูญเสียผลประโยชน์จากนโยบายการแปรสภาพปอเนาะเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม เรียกได้ว่านโยบายการพัฒนาที่ลิดรอนผลประโยชน์ของผู้นำชาวมุสลิม การปิดโอกาสการแสดงออกทางการเมืองอย่างเปิดเผย และการปราบปรามอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยใช้ข้อกล่าวหาว่าฝักใฝ่คอมมิวนิสต์มาเป็นเครื่องมือในการกำจัดฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐ ยิ่งสร้างความไม่พอใจให้ชาวมุสลิม และกลับเป็นการสร้างความชอบธรรมและความแข็งแกร่งให้กับขบวนการแบ่งแยกดินแดนมากขึ้น เพราะผู้นำเหล่านั้นได้กลายมาเป็นผู้ก่อตั้ง และผู้ให้ความร่วมมือกับขบวนการที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการแบ่งแยกดินแดนเสียเอง[12]

---

[12] เดิมทางการเรียกองค์กรที่ตั้งขึ้นมาโดยมีจุดประสงค์เพื่อการแบ่งแยกจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกจากรัฐไทยว่า ขบวนการแบ่งแยกดินแดน หรือ ขบด. ต่อมารัฐบาลเห็นว่าชื่อนี้ไม่เหมาะสมเพราะจะทำให้ชาวมุสลิมที่ไม่เกี่ยวข้องกับขบวนการดังกล่าวเกิดความรู้สึกไม่ดี ดังนั้นในวันที่ 27 มกราคม พ.ศ.2515 รัฐบาลจึงมีมติเปลี่ยนมาใช้คำว่า ขบวนการโจรก่อการร้าย หรือ ขจก. และเพื่อเหตุผลในความต้องการลดระดับความสำคัญของขบวนการโจรก่อการร้ายลงมาเป็นเพียงการก่อการร้ายในระดับท้องถิ่นเท่านั้นจึงเรียกขบวนการโจรก่อการร้ายว่า โจรก่อการร้าย หรือ จกร. (อุทัย ดุลยเกษม และเลิศชาย ศิริชัย (บรรณาธิการ), 2548: 5)

ก่อนปี พ.ศ.2500 มีการก่อตั้งสมาคมกัมปาร์ (GAMPAR) ซึ่งเป็นองค์กรแรกๆ ที่มีแนวคิดในการแบ่งแยกดินแดนออกจากรัฐไทย แต่การดำเนินงานขององค์กรนี้เน้นการเรียกร้องต่อประชาคมโลก ไม่ปรากฏการใช้กำลังต่อสู้กับเจ้าหน้าที่รัฐหรือการใช้ความรุนแรงในรูปแบบอื่นๆ แต่อย่างใด แต่ขบวนการแบ่งแยกดินแดนที่เกิดขึ้นหลัง พ.ศ.2500 มีกลุ่มผู้นำ จุดมุ่งหมาย และรูปแบบการดำเนินงานที่เปลี่ยนไป กล่าวคือ ผู้นำของขบวนการเหล่านี้จะเปลี่ยนจากทายาทผู้นำศักดินามาเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น เช่น ครู ชาวมุสลิมหัวก้าวหน้าที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ บุคคลเหล่านี้เป็นคนรุ่นใหม่ที่พร้อมจะใช้ความรุนแรงกว่าผู้นำรุ่นเก่า พวกเขามีความสามารถและมีประสิทธิภาพในการจัดตั้งองค์กรและดำเนินการติดต่อขอความช่วยเหลือจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ เจ้าหน้าที่รัฐถึงกับกล่าวเตือนว่า ผู้นำรุ่นใหม่นี้อันตรายเพราะมีความสามารถทางการเมืองมากกว่า ในอนาคตพวกนี้อาจชนะใจชาวมุสลิมที่เคยวางตัวเป็นกลางในกรณีการแบ่งแยกดินแดน (สุรินทร์ พิศสุวรรณ, 2526: 48-49) เป็นที่น่าสังเกตว่าการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำในการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านอำนาจรัฐในครั้งนี้มีความสัมพันธ์กับการดำเนินนโยบายพัฒนาการศึกษาของรัฐเช่นกัน กล่าวคือ นอกจากโต๊ะครูซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายการแปรสภาพปอเนาะเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามแล้ว นโยบายนี้ยังเป็นการบีบให้นักเรียนปอเนาะต้องเดินทางออกไปศึกษายังต่างประเทศ ไม่เพียงแต่บุคคลเหล่านี้จะได้รับความรู้เท่านั้น แต่ยังได้รับแนวคิดการใช้ความรุนแรงและการก่อการร้ายในรูปแบบต่างๆ กลับมาด้วย บุคคลสองกลุ่มนี้จึงกลายมาเป็นผู้นำขบวนการโจรก่อการร้ายในที่สุด

แม้ขบวนการโจรก่อการร้ายรุ่นใหม่จะยังคงมีจุดมุ่งหมายเพื่อการแบ่งแยกจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกจากรัฐไทย แต่แนวคิดในการไปรวมกับมาเลเซียนั้นดูเหมือนจะเบาบางลงมาก โดยเฉพาะเมื่อชาวมุสลิมเริ่มตระหนักว่ามาเลเซียไม่สามารถช่วยขบวนการของตนได้อย่างเต็มที่ เพราะมาเลเซียต้องการความร่วมมือกับไทยในการปราบปรามโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาที่หลบซ่อนอยู่ระหว่างชายแดนไทย-มาเลเซีย (ปิยนาถ บุนนาค, 2546: 141) ดังนั้นแนวคิดในการแบ่งแยกดินแดนโดยมีจุดประสงค์เพื่อสถาปนารัฐเอกราชจึงขึ้นมาแทนที่

ส่วนรูปแบบการดำเนินงานของขบวนการแบ่งแยกดินแดนอาจแบ่งได้เป็น 2 ด้านใหญ่ๆ คือ ด้านการเมือง เพื่อทำความไม่พอใจที่มีอยู่ในหมู่ชาวมุสลิมให้กลายเป็นเรื่องการเมืองและแปรสภาพเป็นการใช้ความรุนแรงในที่สุด มีวิธีการต่างๆ เช่น การแจกใบปลิวโฆษณาชวนเชื่อและ

ยุยงให้ชาวมุสลิมกระด้างกระเดื่องหรือเสื่อมความศรัทธาต่อรัฐบาลและระบบการปกครอง รวมทั้งการกระตุ้นเตือนให้ชาวมุสลิมตระหนักถึงเอกลักษณ์แห่งสังคมของตนและปลุกระดมให้ต่อสู้ด้วยการใช้ความรุนแรง การที่ขบวนการเหล่านี้มีตัวแทนอยู่ในเกือบทุกอำเภอ จึงสามารถเข้าไปแทรกซึมปลุกระดมในสถาบันต่างๆ เช่น ปอเนาะ มัสยิด ได้ง่าย ส่วนการหาทุนเข้าองค์กรจะใช้วิธีการเรียกค่าคุ้มครอง การจับตัวไปเรียกค่าไถ่ ในขณะเดียวกันยังมีการขอความสนับสนุนจากกลุ่มประเทศมุสลิมทั้งในด้านเงินทุน อาวุธ การฝึกอบรมการก่อการร้าย และพยายามแสวงหามาตรการทางการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อยกระดับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นเป็นปัญหาระหว่างประเทศ

ส่วนการดำเนินงานในรูปแบบที่สองคือ ด้านการทหาร โดยใช้อิทธิพลที่มีอยู่ในตำบลต่างๆ เป็นต้นว่าการข่มขู่ราษฎรให้ร่วมมือ การลอบทำร้ายผู้ไม่ให้ความร่วมมือหรือผู้ที่ให้ความร่วมมือกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ขัดขวางการปฏิบัติงาน เช่น การจับครูไปเรียกค่าไถ่ การปิดถนน และการก่อวินาศกรรมตามสถานที่ต่างๆ (ธานินทร์ ผะเอม, 2527: 54-56) จากข้อมูลของกระทรวงมหาดไทยพบว่า ตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2513 ถึงวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2517 คนร้ายได้ลอบทำร้ายเจ้าหน้าที่ในเขตสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวน 48 ครั้ง เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เสียชีวิต 53 คน บาดเจ็บ 120 คน คนร้ายทำร้ายราษฎรท้องถิ่น 310 ครั้ง มีผู้เสียชีวิต 375 คน บาดเจ็บ 172 คน จับตัวราษฎรไปเรียกค่าไถ่ 97 ครั้ง จำนวน 102 คน คนร้ายถูกเจ้าหน้าที่ปราบปราม 325 ครั้ง คนร้ายตาย 375 คน บาดเจ็บ 127 คน (โพธิ์ แซมลำเจียก, 2517: 297) ความรุนแรงที่เกิดขึ้นยังสามารถเห็นได้จากสถิติต่อไปนี้

ตารางที่ 5 สถิติคดีอุกฉกรรจ์ในท้องที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัด	2504		2510		2514		2515	
	คดี	จับได้	คดี	จับได้	คดี	จับได้	คดี	จับได้
ปัตตานี	92	34	279	16	145	8	127	12
ยะลา	46	20	90	18	73	18	62	8
นราธิวาส	41	21	115	19	125	15	41	5
สตูล	6	6	36	24	60	20	20	7
รวม	185	81	520	77	403	61	250	32

ที่มา: กองวิจัยและวางแผน กรมตำรวจ (2504, 2510, 2514, 2515 อ้างถึง สงคราม ชื่นภิบาล, 2518: 66)

จะเห็นได้ว่าคดีอุกฉกรรจ์ในปี พ.ศ.2510 เกิดขึ้นมากกว่า พ.ศ.2504 ถึง 3 เท่า และการจับกุมก็ได้ผลน้อยลงคือในปี พ.ศ.2504 จับได้ประมาณร้อยละ 47 แต่ในปี พ.ศ.2510 จับได้เพียงร้อยละ 15 เท่านั้น ส่วนในปี พ.ศ.2515 คดีอุกฉกรรจ์กลับลดน้อยลงไปกว่า พ.ศ.2514 ถึงเกือบเท่าตัว ทั้งนี้เพราะรัฐบาลได้ทำการปราบปรามอย่างหนัก (สงคราม ชื่นภิบาล, 2518: 66) ความรุนแรงที่เกิดขึ้นดูเหมือนจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการใช้อำนาจเร่งเร้าให้เกิดการแปรเปลี่ยนของสถาบันทางสังคมวัฒนธรรมของชาวมุสลิมด้วย

ขบวนการโจรก่อการร้ายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ก่อตัวขึ้นมาในช่วงระยะเวลาแตกต่างกัน แต่ในระหว่าง พ.ศ.2501-2519 นั้น ปรากฏว่าเป็นช่วงที่ขบวนการเหล่านี้เกิดขึ้นหลายองค์กรและมีการก่อความรุนแรงมากที่สุด องค์กรที่มีความโดดเด่นในการปฏิบัติการได้แก่

1. ขบวนการแนวร่วมปลดแอกแห่งชาติปัตตานี (Barisan Nasional Pembebasan Patani: BNPP หรือ National Liberation Front of Patani : NLFP) ขบวนการนี้พัฒนามาจากสมาคมกัมปาร์ (GAMPAR) หลังจากตนกูมะไฮยิดดินเสียชีวิตลงในปี พ.ศ.2495 (สจช. มท 0201.2.1/511) ทำให้นายอดุลย์ ณ สายบุรี จึงเป็นผู้ดำเนินการประสานงานต่อสู้และได้ตั้งองค์กรนี้ขึ้นในปี พ.ศ.2502 BNPP เป็นองค์กรที่นิยมเจ้า ดังนั้นจึงมีเป้าหมายเพื่อการฟื้นฟูอาณาจักรปัตตานีอันรุ่งเรืองในอดีต โดยมีสุลต่านหรือรายาเป็นประมุข ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้ BNPP มีความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มอนุรักษ์นิยมในพื้นที่ และยังสามารถเข้าถึงกลุ่มผู้นำศาสนารวมไปถึงปอเนาะด้วย BNPP ให้ความสนใจที่จะคัดค้านการตั้งนิคมชาวพุทธของรัฐบาลมากเป็นพิเศษ นอกจากนั้นยังได้จัดส่งเยาวชนไปศึกษาในมหาวิทยาลัยต่างๆ ในตะวันออกกลาง เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วเยาวชนเหล่านี้จะกลับมาเป็นกำลังสำคัญให้กับองค์กรต่อไป ส่วนแนวทางปฏิบัติการทางทหาร BNPP ได้จัดตั้งกองทัพปฏิวัติชั่วคราวขึ้นเรียกว่า Tentera Nasional Pembebasan Rak'yat Patani : TNPRP (National Liberation Army of the Pattani Peope) หัวหน้ากองกำลังคนสำคัญที่มีชื่อเสียง เช่น เปาะสูวาแมดิซา เปาะแยะ (ดือแระ) เป็นต้นเชื่อกันว่าองค์กรนี้ได้รับการสนับสนุนจากพรรค PAS ในมาเลเซีย แต่เมื่อนายอดุลย์ ณ สายบุรี เสียชีวิตลงปี พ.ศ.2520 ประกอบกับพรรค PAS พ่ายแพ้การเลือกตั้งที่รัฐกลันตันในปี พ.ศ.2521 ทำให้ BNPP เสื่อมลงเพราะปราศจากผู้นำคนสำคัญและขาดผู้ให้การสนับสนุน (สุรินทร์ พิศสุวรรณ, 2526: 49-51; สุรินทร์ พิศสุววณ และ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2527: 106-107)

2. ขบวนการแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปัตตานี (Barisan Revolusi Nasonal Melaya Patani: BRN หรือ Patani Malay National Revolutionary Front) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ.2503 โดยอุสตาซ อับดุลการิม ฮาสซัน (Ustad Abdul Karim Hassan) อดีตโต๊ะครูปอเนาะในอำเภอรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส เป้าหมายคือการจัดตั้งสาธารณรัฐปัตตานี BRNเป็นขบวนการมุสลิมที่มีแนวคิดทางการเมืองแบบสังคมนิยม มีความใกล้ชิดกับพรรคคอมมิวนิสต์มลายา (CPM) ภาพลักษณ์เช่นนี้จึงทำให้ BRN ไม่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายอนุรักษ์นิยมชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้รวมทั้งผู้นำในมาเลเซียด้วย เพราะเห็นว่าพรรคคอมมิวนิสต์มลายาเป็นศัตรูหมายเลขหนึ่ง BRN จึงดูจะเป็นองค์กรที่อ่อนแอที่สุด เพราะฐานในท้องถิ่นไม่สู้แข็งแรงและมีความแตกแยกภายในองค์กรอยู่มาก แต่ในสายตาของรัฐบาลไทย BRN กลับมีอันตรายค่อนข้างสูงเนื่องจากการมีสายสัมพันธ์กับพรรคอมมิวนิสต์มลายาดังกล่าวนั่นเอง

3. องค์กรแนวร่วมปลดปล่อยรัฐปัตตานีหรือองค์การสหปัตตานี (Patani United Liberation Organization: PULO หรือ Pertubuhan Perpaduan Pembebasan Patani) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ.2511 โดยตวนกูบีรอ กอตอนี (อดุลย์ ณ วังคราม หรือ กาบีร์ อับดุลเราะห์มาน) บัณฑิตรัฐศาสตร์จากอินเดีย ผู้นำระดับสูงขององค์กรนี้ล้วนได้รับการศึกษาสูงจากสถาบันในตะวันออกกลางและเอเชียใต้ เป็นที่ยอมรับกันว่า PULO เป็นองค์กรเพื่อกอบกู้อิสรภาพสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สมบูรณ์และเหนือกว่าองค์กรอื่นๆ เพราะมีนโยบายที่กระจ่างชัดที่สุด[13] ประสิทธิภาพในทางปฏิบัติมากกว่า และพยายามขยายฐานสนับสนุนจากมวลชนให้กว้างออกไปเสมอ รวมถึงการประสานงานกับองค์การสนับสนุนในตะวันออกกลางเพื่อยกระดับของกลุ่ม จนได้รับการรับรองจากองค์การปลดปล่อยปาเลสไตน์ (PLO) ในปี พ.ศ.2517 ซีเรียในปี พ.ศ.2519 ลิเบียในปี พ.ศ.2520 และอีกหลายประเทศในเวลาต่อมา นอกจากนั้น PULO ยังมีความพยายามที่จะเป็นองค์กรประสานงานระหว่างหลายกลุ่มที่ปฏิบัติการต่อต้านรัฐบาลไทยอยู่ในขณะนั้นด้วย PULO มีโครงสร้างองค์กรที่แบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ ฝ่ายกำหนดนโยบายสูงสุด มีศูนย์กลางอยู่ในเมืองเมกกะ ประเทศซาอุดิอาระเบีย ฝ่ายการเมือง มีสำนักงานอยู่ในเมืองตุมปาต รัฐกลันตัน ประเทศมาเลเซีย ทำหน้าที่ประสานงานในพื้นที่ ปฏิบัติงานการเมืองเพื่อสนับสนุนการเคลื่อนไหวทางทหาร การประชาสัมพันธ์ทั้งในและนอกประเทศ สุดท้ายคือฝ่ายปฏิบัติการทหาร ซึ่งถือเป็นกองกำลังติดอาวุธที่มีประสิทธิภาพที่สุดในบรรดาองค์กรประเภทนี้ ได้แก่ กองกำลังติดอาวุธศรี

---

[13] ศึกษารายละเอียดนโยบายของ PULO ได้ในสุรินทร์ พิศสุวรรณ และชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2527: 109) และอุทัย ดุลยเกษม และเลิศชาย ศิริชัย(บรรณาธิการ) (2548: 13-14)

นาคร ผู้นำกองกำลังคนสำคัญที่มีชื่อเสียง เช่น หะยียูโซะ ปากีสถาน หรือ ยูโซะ บินสุหลง และหะยีสะมะแอ ท่าน้ำ เป็นต้น

นอกเหนือจากขบวนการต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีองค์กรแนวร่วมหรือขบวนการอื่นๆ อีกหลายกลุ่มที่เคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อเป้าหมายในการปลดปล่อยจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเวลาเดียวกัน ได้แก่ พรรคปฏิวัติประชาชนภาคใต้ของไทย (Party Revolusi Rakyat Salatan Thai: PARANAS) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2506 องค์การอิสลามสาธารณรัฐปัตตานี (Pertubuhan Lalam Republik Patani: PATRLOT) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2513 สมัชชาเคลื่อนไหวเพื่อปลดแอกปัตตานี (Dewan Berakan Pembebasam Pattani: DEWAN) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2516 ซะบีลิ้ลละห์ (หนทางแห่งพระเป็นเจ้า) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2518 (อุทัย ดุลยเกษม และ เลิศชาย ศิริชัย (บรรณาธิการ), 2548: 8-15)

นอกจากองค์กรที่ได้รับการจัดตั้ง มีสมาชิก มีโครงสร้างทางอำนาจ มีระบบการควบคุมที่แน่นอนแล้ว ยังมีกลุ่มปฏิบัติการทางการเมืองการทหารที่ไม่มีองค์ใดรับผิดชอบ และไม่อยู่ภายใต้อาณัติของหน่วยงานใดๆ อีกเป็นจำนวนมาก หากเปรียบเทียบกันแล้วกลุ่มเหล่านี้อาจเหมือนกับกลุ่มโจรผู้ร้ายธรรมดาหรือกลุ่มอันธพาลหัวไม้ที่มีอยู่ในทั่วทุกจังหวัด แต่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีความแตกต่างเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณีระหว่างเจ้าหน้าที่กับบุคคลผู้ละเมิดกฎหมายเหล่านี้ ทำให้ปัญหาการรักษากฎหมาย การปกป้องสิทธิ เสรีภาพ การดำเนินตามระบอบของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างยากลำบาก (สุรินทร์, 2526: 58-59) หากกระทำการรุนแรงก็อาจนำไปสู่ความขัดแย้ง จนกลายเป็นเครื่องมือของขบวนการโจรก่อการร้ายในการปลุกระดมชาวมุสลิมให้ลุกฮือขึ้นมาได้

อนึ่ง การต่อสู้ของขบวนการโจรก่อการร้ายกลุ่มต่างๆ มิได้ต่อสู้อย่างโดดเดี่ยว แต่ได้รับความเห็นอกเห็นใจจากมาเลเซียอย่างเปิดเผย ทั้งในระดับพรรคการเมือง สื่อหนังสือพิมพ์ กลุ่มนักศึกษา สำหรับพรรคการเมืองที่มีบทบาทอย่างเด่นชัดได้แก่ พรรค PAS (Parti Islam Se Party Malaysia หรือ Pan-Malayan Islamic Party: PMIP) เป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้านซึ่งมีฐานสนับสนุนอยู่ในรัฐกลันตัน ได้ดำเนินการช่วยเหลือขบวนการแบ่งแยกดินแดนมาตั้งแต่ พ.ศ.2498 โดยการเสนอเรื่องเข้าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมาเลเซียหลายครั้ง เพื่อขอให้รัฐบาลพิจารณาหาทางผนวกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้ากับมาเลเซีย การจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่โฆษณาชวนเชื่อและปลูกฝังความรู้สึกชาตินิยมมาเลเซียให้แก่ชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

การฝึกกองกำลัง การจัดหาอาวุธ รวมทั้งการเสนอต่อองค์การสหประชาชาติให้เข้ามาเป็นตัวกลางในการแก้ปัญหานี้ นายมุฮัมหมัด อัสรี ประธานพรรค เคยให้สัมภาษณ์หลายครั้งถึงความเห็นอกเห็นใจที่เขามีต่อการแบ่งแยกดินแดนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

นอกจากนั้นยังมีพรรครายัต (Raayat Party) และสมาชิกในกลุ่มหัวรุนแรงของพรรค UMNO (United Malay Nationalist Organization) ได้ยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลให้ผนวกจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้ากับมาเลเซีย แต่ตนกูอับดุลราห์มาน นายกรัฐมนตรีมาเลเซียในขณะนั้นไม่เห็นด้วย เพราะรัฐบาลมาเลเซียต้องการสัมพันธภาพอันดีกับรัฐบาลไทยโดยเฉพาะความร่วมมือในการปราบปรามโจรจีนคอมมิวนิสต์ (จคม.) ตนกูอับดุลราห์มานได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนในการตอบคำถามในรัฐสภาแห่งชาติมาเลเซียเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ.2504 ว่า “...สี่จังหวัดคือ ปัตตานี นราธิวาส สตูล และยะลา เป็นดินแดนของไทย ประเทศไทยย่อมจะไม่ยอมให้ดินแดนของตนไปเป็นของคนอื่นอย่างแน่นอน หากปฏิบัติไปตามคำเรียกร้องเช่นนั้นแล้วก็เป็นที่น่าวิตกว่า จะต้องเกิดสงครามขึ้นอย่างแน่นอนระหว่างไทยกับมลายู ประชาชนทั้งสองชาติจะต้องกลายเป็นศัตรูกันไปชั่วกาลนานทีเดียว ในกรณีเช่นนี้อะไรจะเกิดขึ้นนอกจากชัยชนะของคอมมิวนิสต์เท่านั้นเอง...” (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2510: 77-78)

ส่วนบทบาทของสื่อหนังสือพิมพ์ที่แสดงความสนับสนุนขบวนการแบ่งแยกดินแดนอย่างเปิดเผยได้แก่ หนังสือพิมพ์ Utusan Malaya ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ฝ่ายค้านในมาเลเซีย ได้ตีพิมพ์ข่าวต่อต้านรัฐบาลไทยและให้ความเห็นใจต่อชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้บ่อยครั้ง สำหรับบทบาทของนักศึกษามาเลเซียบางกลุ่มที่สนับสนุนการดำเนินงานของขบวนการแบ่งแยกดินแดน ดังจะเห็นได้จากการจัดพิมพ์หนังสือ “เสียงนิสิต” (Suara Siswa) เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ.2513 ต่อมาในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2514 ได้ตีพิมพ์หนังสือ “มุสลิมเชื้อสายมาเลย์ในภาคใต้ของประเทศไทย” หนังสือทั้งสองเล่มได้เผยแพร่ข้อความโจมตีรัฐบาลไทยว่าการกดขี่ข่มเหงทารุณต่อชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พร้อมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานของพวกแบ่งแยกดินแดน (สงคราม ชื่นภิบาล, 2518: 60)

ตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งที่เป็นบทบาทของนักศึกษาหัวรุนแรงในมาเลเซีย คือในกรณีเมื่อครั้งที่จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ได้เดินทางไปเยือนประเทศมาเลเซียอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2514 ปรากฏว่านักการเมืองและกลุ่มนักศึกษาบางกลุ่มในมาเลเซียได้พิมพ์เอกสารเผยแพร่และเดินขบวนต่อต้าน และกล่าวหาว่ารัฐบาลไทยปกครองชาวมุสลิมในจังหวัด

ชายแดนภาคใต้แบบเมืองขึ้น ไม่ให้สิทธิเสรีภาพ ต้องการที่จะทำลายเผ่าพันธุ์ของชนเชื้อชาติมลายู การกระทำเช่นนี้จึงเท่ากับเป็นการยุยงให้เกิดการแบ่งแยกดินแดนของไทยและยังเป็นการบั่นทอนความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับมาเลเซียด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมาเลเซียก็มิได้นิ่งนอนใจในการเคลื่อนไหวดังกล่าว ได้พยายามหาทางระงับมิให้ลุกลามขยายตัวออกไป โดยการห้ามมิให้เผยแพร่และจำหน่ายหนังสือ และได้จัดการลงโทษนักศึกษามาเลเซียที่ก่อความวุ่นวายขึ้นอย่างเฉียบขาด (สงคราม ชื่นภิบาล, 2518: 162)

แม้ไทยกับมาเลเซียจะพยายามสานสัมพันธ์อันดีต่อกัน แต่ในส่วนลึกแล้วทั้งสองฝ่ายก็คงมีความคลางแคลงใจกันอยู่แม้จะไม่เป็นที่ปรากฏชัดก็ตาม เพราะฝ่ายมาเลเซียเชื่อมาตลอดว่าฝ่ายไทยมีข้อตกลงรับรู้ร่วมกันกับโจรจีนคอมมิวนิสต์ อย่างน้อยก็ในระดับเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ หวังจะให้โจรจีนคอมมิวนิสต์เป็นตัวสกัดกั้นการขยายตัวของขบวนการโจรก่อการร้าย และยังเป็นการประสานผลประโยชน์ในธุรกิจตามแนวชายแดนทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย ทำให้ฝ่ายมาเลเซียมองได้ว่าการที่ฝ่ายไทยปล่อยให้โจรจีนคอมมิวนิสต์มีที่ตั้งอยู่ตามพรมแดนเพื่อเป็นการสร้างพลังในการต่อรองกับมาเลเซียไม่ให้สนับสนุนขบวนการแบ่งแยกดินแดน ซึ่งฝ่ายไทยเองก็เชื่อมาตลอดเช่นกันว่าฝ่ายมาเลเซียมีส่วนรู้เห็นในเรื่องนี้ (ธานินทร์ ผะเอม, 2527: 65-66)

แม้ขบวนการโจรก่อการร้ายจะเป็นกลุ่มที่มีพลังกดดันต่อรัฐบาลไทยในภูมิภาคนี้มากกว่ากลุ่มอื่นๆ แต่ในช่วงทศวรรษ 2510 ถือได้ว่าการต่อสู้ของกลุ่มนี้ยังไม่ขยายตัวเท่าที่ควร ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากขบวนการแบ่งแยกดินแดนเป็นองค์กรที่ขาดการจัดระเบียบการบังคับบัญชาอย่างมีประสิทธิภาพ การประสานงานระหว่างขบวนการต่างๆ หรือแม้แต่ขบวนการเดียวกันเองก็ตามยังขาดเอกภาพ ไม่มีการแบ่งเขตพื้นที่ปฏิบัติการที่เป็นสัดส่วนแน่ชัด ส่วนกลุ่มย่อยๆ ในแต่ละขบวนการมักปฏิบัติการในลักษณะต่างกลุ่มต่างทำ แม้แต่การแสวงหาผลประโยชน์เข้ากลุ่มก็ตาม การคัดเลือกสมาชิกของขบวนการยังเป็นไปโดยปราศจากระเบียบเข้มงวด ขาดวินัย และไม่มีอุดมการณ์ทางการเมือง จึงทำให้การปฏิบัติงานมีลักษณะโจรผู้ร้ายมากกว่าโจรการเมือง โดยที่องค์กรกลางของขบวนการต่างๆ ก็ไม่สามารถชี้นำและควบคุมกลุ่มย่อยๆ ในสังกัดได้อย่างแท้จริง ในบางครั้งก็เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เดียวกันจนถึงขั้นต่อสู้กันเอง (ธานินทร์ ผะเอม, 2527: 56) นอกจากปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายในของขบวนการต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ยังเชื่อได้ว่าการไม่ได้รับการสนับสนุนจากภายนอกอย่างจริงจังยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้การต่อสู้ของขบวนการแบ่งแยกดินแดนกลุ่มต่างๆ ไม่ขยายตัวเท่าที่ควรในช่วงเวลานี้ แต่หากต่างประเทศซึ่งเป็นที่รู้กันโดยทั่วไปว่า ถ้ากลุ่มประเทศอาหรับ กลุ่มประเทศมุสลิม หันมาให้การสนับสนุน

ขบวนการแบ่งแยกดินแดนในไทยอย่างจริงจังแล้ว ขบวนการเหล่านี้จะมีสมรรถภาพและอำนาจในการต่อรองเพื่อกดดันรัฐบาลไทยในการแบ่งแยกดินแดนสูงมาก

ในช่วงปลายปี พ.ศ.2518 ได้เกิดเหตุการณ์สะเทือนขวัญขึ้นในจังหวัดปัตตานี อันนำมาซึ่งความขัดแย้งรุนแรงระหว่างรัฐกับประชาชนชาวมุสลิมอีกครั้ง สืบเนื่องมาจากกรณีที่ราษฎรจำนวน 5 คน ได้แก่ นายสะมะแอ อีซอ นายสะมะแอ ปาแย นายอูเซ็ง กาเซ็ง นายบราเฮง กากะ นายบารง บราเซะ ถูกสังหารหมู่เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2518 โดยกล่าวหาว่าเป็นการกระทำของทหารนาวิกโยธิน เรื่องนี้ถูกเปิดเผยโดยญาติของผู้เสียชีวิตและเด็กชายซือแม บราเซะ ผู้รอดชีวิตกลับมา แต่ในขณะนั้นทางราชการยังไม่สามารถจับตัวคนร้ายได้ ทำให้ในวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ.2518 ได้มีนักเรียน นักศึกษา และประชาชน จากสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ประมาณ 2,000 คน รวมตัวกันเดินทางมาชุมนุมอยู่ที่หน้าศาลากลางจังหวัดปัตตานี โดยมีศูนย์พิทักษ์ประชาชนซึ่งเพิ่งจัดตั้งขึ้น ร่วมกับนักศึกษาที่เดินทางมาจากกรุงเทพฯ เป็นแกนนำในการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีเดินทางไปเจรจาแก้ไขปัญหาและชี้แจงข้อเท็จจริงให้ประชาชนทราบแล้วรีบดำเนินการสืบสวนหาผู้กระทำผิดมาลงโทษตามกฎหมายและจ่ายเงินค่าทำขวัญแก่ครอบครัวของผู้เสียชีวิต ให้ถอนทหารออกจากสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายในเจ็ดวัน รวมทั้งให้รัฐบาลทบทวนนโยบายการปราบปรามโจรก่อการร้ายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย

แต่เหตุการณ์กลับเลวร้ายขึ้นเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2518 ได้มีผู้ขว้างระเบิดเข้าไปในกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตจำนวน 12 คน บาดเจ็บ 25 คน เหตุการณ์นี้ได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาจากชาวมุสลิมทั้งในกรุงเทพมหานครซึ่งได้เปิดการประชุมและออกแถลงการณ์เรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหานี้โดยเร็ว ส่วนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กลุ่มนักเรียนนักศึกษา 8 สถาบัน ได้มีมติหยุดเรียนเพื่อสนับสนุนการประท้วงอย่างไม่มีกำหนด (สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 1, 2519: 6-7) ในส่วนของการประท้วงซึ่งได้ย้ายสถานที่ชุมนุมมาบริเวณมัสยิดกลางจังหวัดปัตตานียังคงดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยมีผู้มาเข้าร่วมประมาณ 7,000 คน จนกระทั่งสถานการณ์ตึงเครียดขึ้นมาอีกครั้งเมื่อนายทหารซึ่งไปสังเกตการณ์การชุมนุมถูกตีและแทงจนเสียชีวิต

เมื่อเหตุการณ์ลุกลามบานปลาย ในที่สุดแล้วรัฐบาลจึงได้มอบหมายให้นายปรีชา พัฒนถาบุตร รัฐมนตรีสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบอำนาจเต็มจากนายกรัฐมนตรี เดินทางมาเปิดการเจรจากับผู้แทนศูนย์พิทักษ์ประชาชนและผู้แทนกลุ่มต่างๆ เมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ.2519

ผลการเจรจาสามารถตกลงกันได้ด้วยความพอใจของทุกฝ่าย โดยที่รัฐบาลจะออกหมายจับผู้ต้องหาในวันนี้และมอบให้ตำรวจภูธรและตำรวจกองปราบร่วมกันดำเนินคดี รัฐบาลจะจ่ายค่าทำขวัญ ค่าทำศพ ค่ารักษาพยาบาลแก่ญาติของผู้ตายและผู้บาดเจ็บรายละ 5 หมื่นบาท ทางราชการได้สั่งให้ทหารนาวิกโยธินเคลื่อนย้ายออกจากที่ตั้งและจะสับเปลี่ยนกำลังทหารเหล่านี้กลับสังกัดเดิมทันที รัฐบาลจะพิจารณานโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เสียใหม่และจะกำชับให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด รัฐบาลจะดำเนินการตามกฎหมายคดีระเบิดหน้าศาลากลางจังหวัดปัตตานีและจะแถลงผลความคืบหน้าให้ประชาชนทราบภายใน 30 วัน รัฐบาลจะไม่เอาผิดกับผู้ร่วมชุมนุมประท้วงไม่ว่ากรณีใดๆ จนกระทั่งในวันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2519 ศูนย์พิทักษ์ประชาชนจึงได้ทำพิธีสลายการชุมนุม รวมเวลาในการชุมนุมประท้วงครั้งนี้ 45 วัน (สยาม จดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 4, 2519: 80-81)

จากการสืบสวนของเจ้าหน้าที่ปรากฏว่าทหารนาวิกโยธินเป็นผู้สังหารหมู่ 5 ศพจริง แต่กระทำไปโดยพลการด้วยมุ่งหมายจะปราบปรามให้เกิดความสงบสุขแก่ประชาชน เพราะผู้ถูกสังหาร 2 ใน 5 คนเป็นโจรจริง รัฐบาลเชื่อว่าการชุมนุมประท้วงครั้งนี้เป็นฝีมือการปลุกระดมของขบวนการโจรก่อการร้าย เนื่องจากในขณะเกิดเหตุ รัฐบาลได้รับจดหมายระบุว่าเป็นของขบวนการปลดแอกปัตตานี ขู่รัฐบาลให้ถอนทหารออกจากภาคใต้ หากไม่ปฏิบัติตามจะคุกคามเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งสถานทูตและสายการบินไทย จดหมายดังกล่าวส่งมาจากประเทศอิหร่าน โดยมีที่อยู่ของผู้ส่งอยู่ในรัฐกลันตัน ประเทศมาเลเซีย

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้มาตรการเหนือกฎหมายปราบปรามผู้ต้องสงสัยนำมาซึ่งผลเสียหายอย่างร้ายแรง เพราะนอกจากความสูญเสียที่เกิดกับชีวิตและทรัพย์สินแล้ว ความรุนแรงดังกล่าวยังเป็นช่องทางให้ผู้ก่อการร้ายเข้ามาปลุกระดมประชาชนให้ลุกฮือขึ้น เพื่อต้องการยกระดับปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นปัญหาระดับชาติ ดังจะเห็นได้จากการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีลงไปเจรจาด้วยตนเอง ดังนั้นเหตุการณ์ประท้วงครั้งใหญ่ในปี พ.ศ.2518-2519 นี้ จึงนับเป็นเหตุการณ์ที่ยกระดับสำนึกทางการเมืองของชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นไปอย่างมาก และยังนำมาซึ่งความแตกแยกที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นชาวไทยพุทธกับชาวมุสลิมในพื้นที่ สำนึกแห่งความแตกต่างทางศาสนาถูกปลุกขึ้นมาอีกครั้งจนนำไปสู่ความแตกแยกในที่สุด

นอกจากนั้นเหตุการณ์ในครั้งนี้ยังชี้ให้เห็นถึงความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อนโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาล จนนำมาสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายอีกครั้งในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งรัฐบาลได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการเร่งรัดพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ขึ้นเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2519 เพื่อทำหน้าที่เร่งรัดโครงการพัฒนาต่างๆ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน รวมทั้งการแต่งตั้งคณะทำงานฝ่ายพลเรือน โดยให้พลโทสัณห์ จิตรปฏิมา ผู้อำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดตั้งศูนย์พัฒนาภาคใต้ ในขณะเดียวกันรัฐบาลยังคงมีจุดยืนทางด้านความมั่นคงที่ยึดมั่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังถ้อยแถลงของนายกรัฐมนตรีว่า “จะไม่ยอมเสียดินแดนให้แก่ใครแม้แต่กระเบียดนิ้ว จะสร้างความเสมอภาคให้ทุกคนมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ถ้าผู้ใดประสงค์จะออกไปอยู่ที่อื่นก็ออกไปได้แต่ตัว จะเอาแผ่นดินนี้ไปด้วยไม่ได้” (สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 5, 2519: 99-108) เหตุการณ์ครั้งนี้ยังนำมาซึ่งการปรับเปลี่ยนนโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกครั้งในปลายปี พ.ศ.2518 ต่อไปนี้จึงขอกล่าวถึงนโยบายความมั่นคงแห่งชาติจังหวัดชายแดนภาคใต้และแผนการปราบปรามขบวนการแบ่งแยกดินแดนของรัฐบาลในช่วง พ.ศ.2501-2519

อันเนื่องมาจากภัยการก่อการร้ายในรูปแบบต่างๆ ทำให้มีการตราพระราชบัญญัติความมั่นคงขึ้นในปี พ.ศ.2502 นำมาสู่การจัดตั้งสำนักงานสภาความมั่นคงเพื่อเป็นองค์กรรองรับการทำงานในปี พ.ศ.2505 ทำให้งานความมั่นคงของประเทศเป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งในช่วง พ.ศ.2502-2516 รัฐบาลได้วางน้ำหนักงานความมั่นคงอยู่ที่การแก้ไขปัญหาผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์และปัญหาการก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นลำดับต้น จนถึงกับต้องมีนโยบายความมั่นคงที่กำหนดขึ้นมาบังคับใช้ในพื้นที่นี้โดยเฉพาะ ซึ่งในช่วง พ.ศ.2501-2519 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกมาบังคับใช้ทั้งหมด 5 ฉบับ ได้แก่

1. นโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2509
2. นโยบายความมั่นคงปลอดภัยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2512
3. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเรื่องความมั่นคงปลอดภัยของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2517
4. นโยบายเกี่ยวกับสถานการณ์โจรก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2518
5. นโยบายแก้ไขปัญหาความมั่นคงในจังหวัดภาคใต้ พ.ศ.2518

จากการศึกษาพบว่าการกำหนดทิศทางของนโยบายในแต่ละห้วงเวลา มีความเชื่อมโยงกับสถานการณ์ในห้วงเวลานั้นๆ อย่างเช่นระหว่าง พ.ศ.2509-2516 รัฐได้กำหนดนโยบายความมั่นคงในลักษณะที่เป็นเฉพาะเรื่อง เห็นได้จากนโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2509 ประกอบด้วยเรื่องที่เกี่ยวกับ “ปอเนาะ” และ “คนไทยอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้นิยมออกไปเรียนที่เจดดาห์หรือไคโรมากยิ่งขึ้น” ซึ่งรัฐได้ให้ความสำคัญสูงมากกับงานด้านการศึกษาและสังคมจิตวิทยา โดยเฉพาะความพยายามที่จะทำให้ชาวมุสลิมมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของความเป็นพลเมืองในชาติ โดยวิธีการเรียนรู้และเข้าใจภาษาไทย ส่วนงานด้านการปราบปรามผู้ก่อการร้ายกลุ่มต่างๆ การพัฒนาเศรษฐกิจและการป้องกันการแทรกซึมบ่อนทำลายจากต่างประเทศจะให้ความสำคัญเป็นลำดับถัดไป ส่วนนโยบายความมั่นคงปลอดภัยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2512 ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการก่อการร้ายของคอมมิวนิสต์และโจรแบ่งแยกดินแดนเพื่อการเข้าถึงพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐมากขึ้นควบคู่ไปกับการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ขาดหายไปและเป็นนโยบายที่เคยมีการให้ความสำคัญสูงในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งปรากฏในข้อบังคับสำหรับการปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ.120 และในหลักรัฐประศาสโนบาย ที่จะให้ความสำคัญกับอัตลักษณ์ของชาวมุสลิม ไม่ว่าจะด้านศาสนา วัฒนธรรม หรือจะเป็นการให้เกียรติ ยอมรับ และไม่เลือกปฏิบัติต่อชาวมุสลิมในพื้นที่ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐพึงปฏิบัติ กลับไม่ปรากฏในนโยบายความมั่นคงในช่วง พ.ศ.2509-2516 แต่กลับปรากฏนโยบายที่มุ่งเน้นการรักษาอำนาจของรัฐให้เข้มแข็ง การเข้มงวดกับการเรียนการสอนด้านศาสนา และการป้องกันการแทรกซึมจากต่างประเทศซึ่งอาจมีผลทางความคิด ความเชื่อทางศาสนาของคนในพื้นที่ ตลอดจนการสนับสนุนขบวนการโจรก่อการร้าย (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ), 2551: 76) ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการปกครองแบบเผด็จการทหารทำให้รัฐต้องรักษาอำนาจของตนไว้ให้เข้มแข็งและยาวนานที่สุด

จนกระทั่งภายหลังยุคเผด็จการทหาร ในช่วง 4 ปี คือระหว่าง พ.ศ.2517-2520 มีนโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกมาอีก 3 ฉบับ ซึ่งถือเป็นห้วงเวลาที่มีนโยบายออกมามากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับห้วงเวลาอื่นๆ นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีความพยายามร่วมกันในการแก้ปัญหาจากผู้นำรัฐบาลไทยและมาเลเซียโดยตรง สาเหตุเกิดจากสถานการณ์ในห้วงเวลาดังกล่าวพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับภัยคุกคามจากการก่อการร้ายในรูปแบบต่างๆ อย่างรุนแรง และมีมิติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเทศมาเลเซีย หากจะกล่าวโดยภาพรวมแล้วนโยบายต่อจากนี้ไปมีรูปแบบการดำเนินงานเป็น 4 ลักษณะคือ

1. การสร้างเอกภาพการปฏิบัติงานของส่วนราชการโดยให้ขึ้นกับหน่วยงานเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้ง “คณะเจ้าหน้าที่รับผิดชอบความมั่นคงและปลอดภัยของจังหวัดชายแดนภาคใต้” พ.ศ.2517 แต่งตั้ง “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้ายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้” พ.ศ.2518 (ธานินทร์ ผะเอม, 2527: 58) จนกระทั่งในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2518 ได้จัดตั้ง “กองอำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้” (กอ.รสต.) โดยมอบอำนาจให้แม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้อำนวยการ มีอำนาจในการสั่งการกำลังพลเรือน ตำรวจ ทหาร การเสนอแนะแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการแก้ไขปัญหาความมั่นคงปลอดภัยในรูปแบบต่างๆ คำสั่งดังกล่าวถือเป็นกลไกพิเศษเพื่อสร้างเอกภาพการทำงานของส่วนราชการให้อยู่ในสายการบังคับบัญชาเดียวกัน ซึ่งแต่เดิมหน่วยงานที่รับผิดชอบการปฏิบัตินโยบายด้านการปราบปรามคือกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ดังนั้นการแต่งตั้งกองอำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.รสต.) จึงน่าจะเป็นการสะท้อนปัญหาความรุนแรงของสถานการณ์ความไม่สงบและปัญหาการขาดเอกภาพของหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่นี้ได้เป็นอย่างดี

2. การปราบปรามอย่างละมุนละม่อม มีการเปิดเจรจาร่วมกันเพื่อดึงแกนนำกลุ่มโจรก่อการร้ายมาเป็นแนวร่วมฝ่ายรัฐ โดยเฉพาะบทบาทของพันตำรวจโทบุญเลิศ เลิศปรีชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการติดต่อกับนายเปาะสู วาแมดิซาและพวกให้เข้ามอบตัว[13] ซึ่งม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้สั่งการในเรื่องนี้ไว้ว่า “ผู้ไม่มีหลักฐานไม่ต้องดำเนินคดี ส่วนพวกที่มีหมายจับและมีพยานหลักฐานทางคดีนั้น ต้องดำเนินคดีไปตามระเบียบแต่ควรช่วยผ่อนหนักให้เป็นเบา หากมีโทษก็ให้เป็นโทษอย่างเบาที่สุด แสดงให้เห็นถึงความปราณีที่มีต่อผู้รู้สำนึกผิดแล้วมอบตัว” แนวนโยบายดังกล่าวถือเป็นนโยบายเชิงรุกเพื่อทำลายโครงสร้างของขบวนการโจรก่อการร้าย

3. การปราบปรามอย่างเด็ดขาด มอบอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการเพิ่มกำลังทหารเข้าไปปฏิบัติการเพิ่มเติมร่วมกับฝ่ายตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพิ่มงบประมาณในการจัดซื้ออาวุธ เครื่องมือ และยานพาหนะ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปราบปรามให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยการใช้หน่วยเล็กๆ ลาดตระเวน

---

[13] ศึกษารายละเอียดความเคลื่อนไหวในการเข้ามอบตัวของเปาะสู ซึ่งรวบรวมข่าวจากหนังสือพิมพ์ได้ใน สพโชค ลชิตากุล (2518: 66)

แทนการใช้กำลังขนาดใหญ่เข้าไปปฏิบัติการ เพราะอิทธิพลของผู้ก่อการร้ายแทรกซึมอยู่ตามหมู่บ้านต่างๆ

4. การทำความเข้าใจกับมาเลเซีย ทั้งในระดับคณะกรรมการชายแดนไทย-มาเลเซีย และการดำเนินงานด้านการเมืองในระดับสูง ซึ่งในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2519 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้พบปะหารือกับดาโต๊ะ ฮุสเซน ออนน์ นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย เพื่อประสานความร่วมมือกันในการปราบปรามโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาตามแนวชายแดนและขบวนการโจรก่อการร้ายที่เข้าไปหลบซ่อนตัวในมาเลเซีย จนนำมาสู่การเปิดเจรจา 3 ฝ่าย ระหว่างผู้แทนของมาเลเซีย กลุ่มโจรจีนคอมมิวนิสต์ และฝ่ายไทย

นโยบายแก้ไขปัญหาความมั่นคงในจังหวัดภาคใต้ พ.ศ.2518 ได้ใช้เรื่อยมาจนถึง พ.ศ.2520 จึงมีการกำหนดนโยบายฉบับใหม่ (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ), 2551: 63-88) นโยบายความมั่นคงแต่ละฉบับดำเนินไปพร้อมกับแผนการปราบปรามขบวนการแบ่งแยกดินแดน แผนการปราบปรามครั้งสำคัญได้แก่ แผนปราบปรามผสม (3 สิงหาคม-18 สิงหาคม พ.ศ.2508) แผนปราบปรามผู้ร้ายสำคัญสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (1 มิถุนายน- 31 กรกฎาคม พ.ศ.2511) แผนปราบปรามพิเศษสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (1 กุมภาพันธ์-31 เมษายน พ.ศ.2511 และ 1 พฤษภาคม-30 กันยายน พ.ศ.2512 โดยมุ่งรวมโจรผู้ร้ายธรรมดาด้วย) แผนรามคำแหง (9 กรกฎาคม-13 พฤศจิกายน พ.ศ.2513) แผนปราบปรามโจรผู้ร้ายพิเศษภาคใต้ (ตั้งแต่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ.2513) (ธานินทร์ ผะเอม, 2527: 58)

อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานตามแผนการปราบปราบดังกล่าวยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากโจรก่อการร้ายได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบปฏิบัติการเข้าไปแทรกซึมกับประชาชนตามชุมชนหมู่บ้านต่างๆ รัฐจึงไม่สามารถแยกกลุ่มโจรออกจากประชาชนได้อย่างชัดเจน การเคลื่อนไหวของกลุ่มโจรมีลักษณะเหมือนที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้ให้สัมภาษณ์ว่า “ประเทศไทยทุกวันนี้ตกอยู่ในภาวะสงครามต้องช่วยกันต่อสู้กับ**ศัตรูที่มองไม่เห็นตัว**” (สยาม จดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 5, 2519: 101) ประชาชนยังคงให้การสนับสนุนเสบียงอาหารและการข่าว จะด้วยความเป็นพี่เป็นน้องหรือถูกบังคับก็ตาม อีกทั้งเอกลักษณ์ทางศาสนาวัฒนธรรม และภาษา ยังเป็นสื่อที่ทำให้กลุ่มโจรสามารถเข้าถึงประชาชนได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่รัฐ ในขณะที่รัฐไม่อาจจัดตั้งมวลชนขึ้นมาต่อสู้ได้เลย รวมไปถึงลักษณะภูมิประเทศที่เป็นป่าเขายังเอื้อต่อการหลบซ่อนได้เป็นอย่างดี ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การปราบปรามจึงเป็นเพียงมาตรการที่สะกด

ปัญหาไว้ไม่ให้ลุกลามขึ้นเท่านั้น แต่เมื่อใดที่มีปัจจัยมากระตุ้น ปัญหาก็จะเริ่มปะทุขึ้นมาอีกครั้ง ดังเช่นการใช้กำลังเข้าปราบปรามโดยขาดความระมัดระวังในกรณีการประท้วงครั้งใหญ่ที่ปัตตานี ช่วงปลายปี พ.ศ.2518

จะเห็นได้ว่าการแก้ปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งถือเป็นยุคอำนาจนิยม มีวิธีการแก้ปัญหาแบบใช้กำลังปราบปรามอย่างรุนแรงเหมือนกับการปราบปรามคอมมิวนิสต์ นโยบายการปรามปรามในยุคอำนาจนิยมนี้เป็นนโยบายที่แบ่งแยกผู้ที่เห็นต่างจากรัฐให้เป็น “อื่น” เพื่อให้ง่ายต่อการปราบปราม ดังจะเห็นได้จากภาพชะตากรรมของผู้นำชาวมุสลิมในพื้นที่ดังกล่าว นับตั้งแต่ หะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ หะยีมะกาแร ผู้นำขบถดุซงญอ จนถึงนายอดุลย์ ณ สายบุรี ผู้นำขบวนการ BNPP เรื่อยมาจนกระทั่งอุสตาซ อับดุล การีม อัสซัน อดีตโต๊ะครูปอเนาะผู้เคร่งศาสนาและผู้นำขบวนการ BRN ตนกูมีรอ หัวหน้าขบวนการ PULO ย่อมเป็นการตอบคำถามว่าการแก้ปัญหาที่ผ่านมาของรัฐเป็นอย่างไร (สถาพร ศรีสัจจัง (บรรณาธิการ), 2536: 15) แต่รัฐก็ได้บทเรียนที่สำคัญยิ่งคือ การใช้ความรุนแรงกับประชาชนเป็นสิ่งที่ทำให้กองกำลังติดอาวุธของขบวนการโจรก่อการร้ายกลับมีความแข็งแกร่งและได้รับการสนับสนุนจากมวลชนมากขึ้น

ในขณะที่การแก้ปัญหาของรัฐไม่ได้ใช้ยุทธศาสตร์มวลชนเลย ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการพัฒนาที่กำหนดมาจากส่วนกลาง (input) ทั้งหมด หรือจะเป็นนโยบายการปราบปรามก็ตาม แม้นโยบายการพัฒนาในช่วงนี้อาจเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสนใจและการให้ความสำคัญกับพื้นที่นี้มากขึ้น โดยใช้แนวคิดและแนวทางใหม่ๆ ในการแก้ปัญหา (socio-economic development) แต่นโยบายเหล่านี้กลับไม่เกิดผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติมากนัก เพราะการกำหนดนโยบายนั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ไม่ยาก แต่การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนั้นมีความจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

หากจะถามว่าชาวมุสลิมได้รับประโยชน์จากนโยบายการพัฒนาของรัฐมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และนโยบายของรัฐส่งผลกระทบอย่างไรต่อชุมชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้บ้าง จากการนำเสนอเรื่องผลของนโยบายการพัฒนาที่ผ่านมาย่อมเป็นการตอบคำถามนี้ได้เป็นอย่างดี ทั้งการที่ชาวมุสลิมมีฐานะยากจนลง ได้รับผลกระทบจากการเข้าไม่ถึงทรัพยากรในท้องถิ่นได้ดังเดิม การไม่สามารถจัดการกับระบบการศึกษาของท้องถิ่น การไม่สามารถแสดงออกทางการเมืองได้อย่างเปิดเผย เหล่านี้เป็นต้น ในเมื่อการพัฒนาคือการเปลี่ยนแปลง

ไปสู่สิ่งที่ดีขึ้น แล้วเหตุใดการพัฒนาของรัฐบาลไทยในช่วงพ.ศ.2501-2519 จึงนำไปสู่ปรากฏการณ์เช่นนั้น อาจหาคำตอบจากคำถามนี้ว่า เพราะรัฐบาลยังคงมุ่งเน้นในการรักษาอำนาจอธิปไตยของชาติโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการคงอำนาจที่เข้มแข็งของรัฐไว้ในพื้นที่ ดังนั้นนโยบายจึงออกมาในลักษณะของความพยายามในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสนับสนุนให้เกิดการประสมประสานในพื้นที่ มากกว่าความต้องการให้เกิดการพัฒนาที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี แนวทางการสร้างเอกภาพในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมยังคงดำเนินต่อไปภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่มากขึ้น โดยเฉพาะการไม่มองผู้ที่เห็นต่างจากรัฐว่าเป็น “อื่น” แต่จะเน้นการดึงบุคคลเหล่านั้นกลับมาเป็นส่วนหนึ่งของของรัฐไทย ด้วยนโยบายที่นิยมเรียกกันว่า “นโยบาย 66/23” นอกจากนั้นการจัดตั้งหน่วยงานที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการสร้างเอกภาพให้กับหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเวลานี้ ยังเป็นพื้นฐานสำคัญของการจัดตั้งหน่วยงานที่มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน เช่น ศูนย์ประสานงานปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศปต.) และกองอำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.รสต.) เป็นพื้นฐานในการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท. 43) ในช่วงเวลาต่อมา

บทที่ 5

นโยบายการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4-5 (พ.ศ.2520-2529)

แม้สามจังหวัดชายแดนภาคใต้จะได้รับการพัฒนาตามแผนเช่นเดียวกับเขตพื้นที่อื่นของประเทศไทยมาเป็นระยะเวลานานเกือบ 2 ทศวรรษแล้วก็ตาม แต่จากการประเมินผลของการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมาโดยคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ยอมรับว่า “พื้นที่เหล่านี้ถูกละเลยมิได้รับการพัฒนาอย่างจริงจัง มุ่งแต่การปราบปรามเท่านั้น จะเห็นได้ว่าโครงการพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่แล้วๆ มา ไม่ได้ลงไปสู่พื้นที่นี้มากพอ ที่ดำเนินการไปแล้วส่วนมากก็เป็นลักษณะกระจัดกระจาย ไม่มีแผนรวมที่สมบูรณ์แต่อย่างใด และหน่วยงานราชการก็ยังไม่มีการประสานงานกันอย่างเพียงพอ” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545)

ตารางที่ 6 จำนวนครัวเรือนในหมู่บ้านนอกเขตเทศบาลที่มีรายได้ในระดับต่างๆ พ.ศ.2519

จังหวัด	จำนวนครัวเรือน	จำแนกครัวเรือนตามระดับรายได้ต่อเดือน							
		ต่ำกว่า 500	ร้อยละ	500-1,000	ร้อยละ	1,001-2,000	ร้อยละ	สูงกว่า 2,000	ร้อยละ
ปัตตานี	52,324	28,325	54.13	18,545	35.44	4,458	8.25	996	1.9
ยะลา	28,156	9,904	35.18	12,467	44.28	4,177	14.84	1,608	5.71
นราธิวาส	58,232	28,151	48.34	22,308	38.31	6,207	10.66	1,566	2.69
รวม	138,712	66,380	45.88	53,320	39.34	14,842	11.34	4,170	3.43
ภาค	611,633	288,727	47.21	288,922	37.43	71,763	11.63	22,776	3.72

ที่มา: สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (2524: 6)

จากตารางที่ 7 แสดงให้เห็นถึงภาพรวมฐานะทางเศรษฐกิจในชนบทของพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เมื่อปี พ.ศ.2519 ซึ่งการพัฒนาของรัฐยังไม่สามารถก่อให้เกิดการกระจายรายได้ลงไปสู่ประชากรในพื้นที่นี้อย่างเพียงพอ ดังนั้นจึงอาจสรุปในเบื้องต้นว่าประชากรส่วนใหญ่ยังคงมีฐานะยากจน เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในเวลาเดียวกันนี้คือความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรสัตว์น้ำ

ที่เกิดจากการแย่งชิงจากนายทุนนอกพื้นที่ รวมทั้งการขยายตัวของอำนาจรัฐเข้าไปควบคุมทุกภาคส่วนในสังคมมุสลิม ที่ซ้ำร้ายคือการขยายตัวของขบวนการโจรก่อการร้าย ที่เข้ามาแฝงตัวอยู่กับกลุ่มชาวบ้าน ทำให้เป็นการยากต่อการปราบปรามอย่างยิ่ง หากเป้าหมายของการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้คือมุ่งให้เกิดการขยายตัวของอำนาจรัฐลงไปในพื้นที่ อาจถือได้ว่ารัฐประสบความสำเร็จ แต่หากพิจารณาจุดมุ่งหมายของการพัฒนาเพื่อมุ่งให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างแท้จริงแล้ว ในแง่นี้อาจถือได้ว่าเป็นความล้มเหลวของการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 เป็นแผนแม่บท และยังถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4-5

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การคลี่คลายของระบอบการปกครองประเทศมาสู่ระบอบที่เรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ” ในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ (12 พฤศจิกายน พ.ศ.2520 - 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2523) หลังจากที่สถานการณ์ทางการเมืองเข้าสู่วังวนแบบเดิมๆ ในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 อันเนื่องมาจากรัฐบาลพลเรือนไร้เสถียรภาพ ทำให้ทหารเข้ามายึดอำนาจบ่อยครั้ง ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบเป็นระบอบที่มีพลังอำนาจทางการเมือง 2 พลังซ้อนกันอยู่ ต่างฝ่ายต่างพยายามมีอำนาจเหนือกัน แต่ในขณะเดียวกันก็มีความรอมชอมซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายพรรคการเมืองหรือฝ่ายประชาธิปไตย (พรภิรมณ์ เชียงกูล, 2540: 2) เพราะมีการกำหนดให้วุฒิสมาชิกและนายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้งและมีบทเฉพาะกาลอนุญาตให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการการเมืองได้ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการปูทางให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา (12 มีนาคม พ.ศ.2523-29 เมษายน พ.ศ.2531)

นอกจากระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบจะนำมาสู่การคลี่คลายของสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศแล้ว ยังมีผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลหลายประการ โดยเฉพาะการแก้ปัญหาการขยายตัวของคอมมิวนิสต์และภัยจากการก่อการร้ายในรูปแบบอื่นๆ ด้วยแนวทาง “การเมืองนำการทหาร” ซึ่งนโยบายนี้มีความโดดเด่นและได้ผลเป็นอย่างมากในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นอกจากนั้นด้วยบุคลิกที่มีบารมีของพลเอกเปรมและมีเงาของกองทัพคอยสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง ตลอดทั้งความอ่อนแอของฝ่ายพรรคการเมือง ส่งผลให้พลเอกเปรมดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งติดต่อกันถึง 8 ปี ความต่อเนื่องทางการเมืองเช่นนี้ทำให้รัฐบาลพลเอกเปรมประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ พลเอกเปรมได้ใช้

ประโยชน์จากการเป็น “คนกลาง” ตัดสินใจเด็ดขาดและเข้มแข็งเพื่อปกป้องประคับประคองให้การปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งก่อให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศด้วย

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ความล้มเหลวของนโยบายการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 ประกอบกับความคลี่คลายของสถานการณ์ทางการเมือง ทำให้รัฐบาลค่อนข้างมีเสถียรภาพ รวมทั้งการใช้แนวทางการเมืองนำการทหารในการแก้ปัญหาภัยคุกคามจากผู้ก่อการร้ายกลุ่มต่างๆ ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเวลานี้ โดยยังคงยึดถือแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (socio-economic development) เป็นกรอบในการสร้างเอกภาพขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

นโยบายการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ประเด็นที่มีนัยสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วง พ.ศ.2520-2529 คือ มีความชัดเจนถึงการขยายกรอบพื้นที่ของการพัฒนาครอบคลุมทั้งห้าจังหวัดชายแดน (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล สงขลา) เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4-5 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบการกระจายความเจริญจากเมืองศูนย์กลางสงขลา-หาดใหญ่ไปสู่พื้นที่ชายแดนอื่นๆ ประเด็นสำคัญประการต่อมาคือ มีความชัดเจนว่าได้มีการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความมั่นคงในพื้นที่ด้วย จึงได้มีการกำหนดนโยบายอื่นๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2521 นโยบายฉบับนี้จึงถือเป็นแผนแม่บทที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในด้านการปรับปรุงระบบการบริหารราชการระดับพื้นที่ ดังนั้นหน่วยงานที่ยังคงมีบทบาทในการผลักดันนโยบายต่างๆ จึงยังคงอยู่ที่สภาความมั่นคงแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การพัฒนาการปกครองและความมั่นคง

ด้วยความแตกต่างของปัญหาความมั่นคงในพื้นที่นี้กับพื้นที่เขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในจังหวัดอื่นๆ ทั่วประเทศ รัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความมั่นคงพื้นที่นี้โดยเฉพาะ แต่จากการประกาศใช้นโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้มาแล้ว 5 ฉบับ ตั้งแต่ช่วง พ.ศ.2509-2518 (ดังได้กล่าวรายละเอียดไปในบทที่แล้ว) ส่วนมากเป็นนโยบายที่แก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง ทำให้เกิดลักษณะของต่างฝ่ายต่างดำเนินการ จึงเป็นที่มาให้สภาความมั่นคงแห่งชาติกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับใหม่ขึ้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2521 นอกจากนั้นในขณะที่มีการประกาศใช้นโยบายฉบับนี้ สถานการณ์ในพื้นที่มีความรุนแรง เกิดการปะทะด้วยกำลังอาวุธระหว่างกลุ่มคนที่ต้องการแบ่งแยกดินแดนกับเจ้าหน้าที่รัฐ อีกทั้งในพื้นที่เองก็ยังไม่มีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานและคุณภาพชีวิตของประชาชน (กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สถาบันดำรงราชานุภาพ สป.มท., 2546: 37) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2521 จึงนับเป็นนโยบายฉบับแรกที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาทุกเรื่อง โดยให้น้ำหนักการแก้ปัญหาเป็น 5 ด้านด้วยกันคือ ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านเศรษฐกิจ ด้านการก่อการร้าย ด้านการเมืองระหว่างประเทศ และด้านการเมืองภายในประเทศ ความน่าสนใจอยู่ที่การริเริ่มกระบวนการส่งเสริมชาวมุสลิมให้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น และการแสดงความคิดเห็นในการแก้ปัญหา พร้อมทั้งมีความพยายามในการดึงบุคคลสำคัญที่มีส่วนสนับสนุนการก่อความไม่สงบให้มาร่วมมือกับฝ่ายรัฐ (สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2539: 38)

จุดมุ่งหมายสำคัญของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2521 คือเพื่อให้เกิดการประสานงานระหว่างส่วนราชการในการแก้ปัญหาของพื้นที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แนวนโยบายดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นศูนย์อำนวยการร่วมในการทำหน้าที่ประสานเกี่ยวกับการบริหารราชการทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายป้องกันปราบปราม เพราะเพียงการตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาคิดหาวิธีการแก้ปัญหาแบบเฉพาะกิจ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี พ.ศ.2521 การแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ระดับท้องถิ่นในปี พ.ศ.2522 (กรมการปกครอง กองประสานราชการ, 2534: 4) รวมทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญว่าด้วยปัญหาชายแดนภาคใต้ขึ้นในปีเดียวกัน อาจไม่เป็นการเพียงพอที่จะดำเนินนโยบายให้ลุล่วงไปได้ อีกทั้งหน่วยงานประจำของรัฐก็ยังปฏิบัติงานไม่เป็นเอกภาพและมีความล่าช้าเพราะต้องรอ

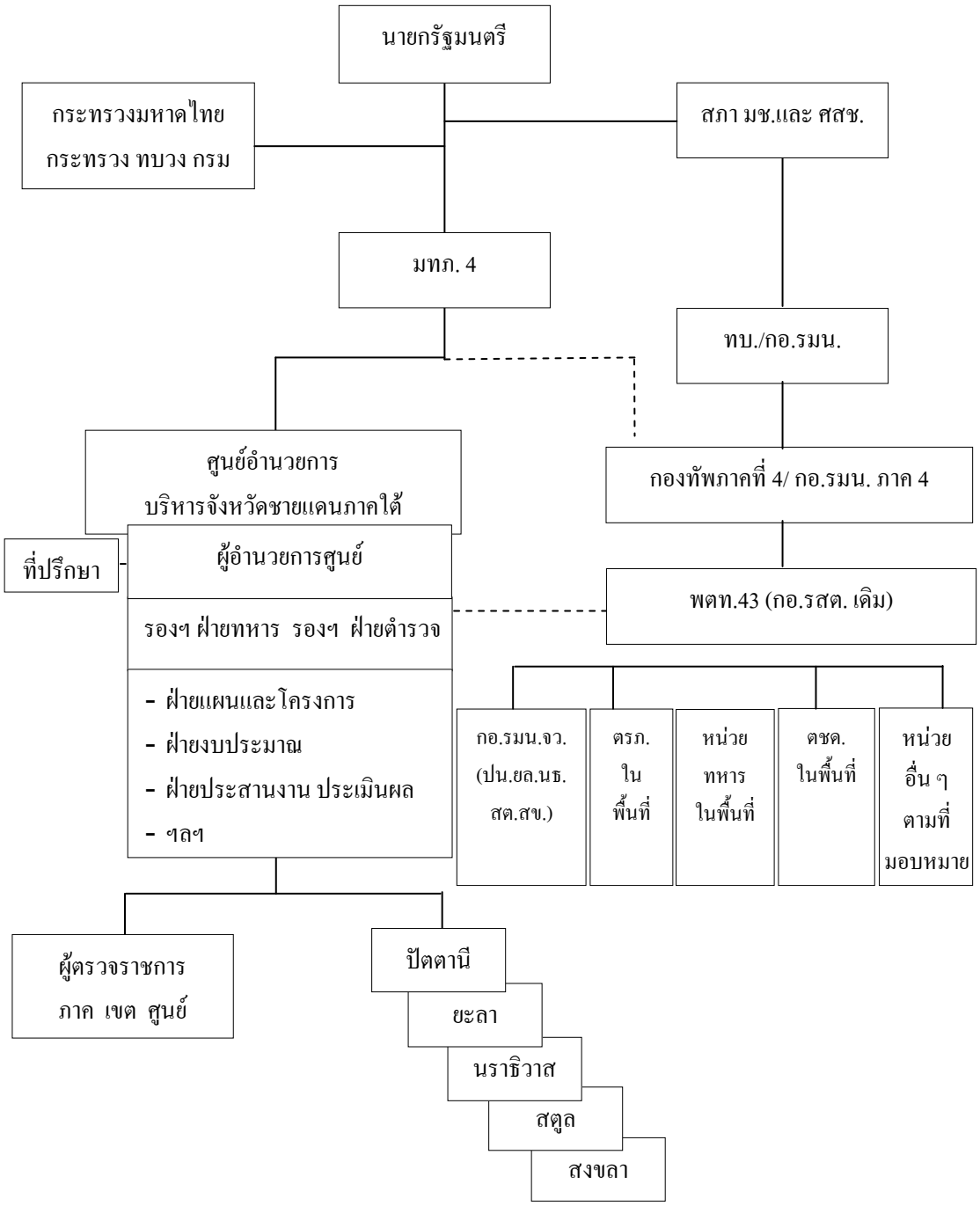
การอนุมัติจากส่วนกลางอยู่เสมอ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงมีมติในปี พ.ศ.2524 ให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้” หรือ ศอ.บต. ซึ่งพัฒนามาจากศูนย์ประสานงานปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศปต.) ของกรมการปกครองที่ตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2507 และให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) จัดตั้ง “กองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43” หรือ พตท.43 ซึ่งพัฒนามาจากกองอำนวยการรักษาความสงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.รสต.)

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งขึ้นมาเพื่อผลักดันให้การดำเนินงานตามนโยบายแก้ปัญหาความมั่นคงของรัฐบังเกิดผลในทางปฏิบัติเป็นวัตถุประสงค์หลัก ส่วนแนวทางการปฏิบัติงานหรือภารกิจของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยสรุปนั้นแบ่งเป็น 3 ด้าน ด้านแรกคือ การทำความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาลทุกเรื่องให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ รวมถึงผู้นำในท้องถิ่นทุกภาคส่วน ในโอกาสการปฐมนิเทศ การฝึกอบรมและโอกาสอื่นๆ ด้านที่สองคือ ดำเนินการกำหนดแผนงานโครงการแม่บทในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประสานงานและเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยราชการต่างๆ โดยมุ่งเน้นให้เข้าใจสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขที่ได้จากการสำรวจวิเคราะห์ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และข้อเสนอแนะของผู้เข้าสัมมนาจากการฝึกอบรมสัมมนาต่างๆ ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในลักษณะการร่วมกันทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาทุกด้านได้เป็นไปอย่างมีเอกภาพและมีระบบที่ถูกต้องเหมาะสม ที่สำคัญคือพยายามให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมและรับรู้ให้มากที่สุด ส่วนด้านที่สามคือ การดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพข้าราชการ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ยึดหลักการคนดีต้องได้รับการส่งเสริม ส่วนคนไม่ดีจะต้องถูกลงโทษ โดยการปฐมนิเทศให้เข้าใจสภาพทั่วไปของจังหวัดชายแดนภาคใต้และแนวทางปฏิบัติของข้าราชการ ติดตามสอดส่องการปฏิบัติงาน สนับสนุนสวัสดิการ สำหรับข้าราชการที่ประพฤติไม่เหมาะสมจะดำเนินการปรับปรุงพัฒนาโดยการให้คำแนะนำเฉพาะรายและจัดอบรมเสริมประสบการณ์ ในกรณีที่ข้าราชการไม่สามารถปรับตัวและปรับปรุงการปฏิบัติงานในหน้าที่ให้เป็นประโยชน์ต่อนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ ก็จะถูกเสนอโยกย้ายออกจากพื้นที่ (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, มปป.: 31-32)

ส่วนกองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 นั้น เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 โดยมีสิทธิ์สั่งการข้าราชการทุกฝ่าย ทั้งพลเรือน ตำรวจ ทหาร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติภารกิจกวาดล้าง ทำลายฐานที่มั่นของกลุ่มก่อการร้ายทุกรูปแบบซึ่งหลบซ่อนอยู่ตามป่าเขา รวมทั้งการดำเนินงานทางยุทธศาสตร์และทางการเมืองระดับท้องถิ่นกับกลุ่มก่อการร้ายทุกรูปแบบที่หลบซ่อนอยู่ตามพื้นที่ราบหมู่บ้าน พื้นที่รับผิดชอบในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวแบ่งเป็น 2 ส่วน

ส่วนแรกเป็นพื้นที่รับผิดชอบทั่วไป 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล และสงขลา ส่วนที่สองเป็นพื้นที่รับผิดชอบเฉพาะ 13 อำเภอ กับ 1 กิ่งอำเภอ ได้แก่ จังหวัดยะลามี 4 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอยะหา อำเภอบันนังสตา อำเภอธารโต และอำเภอเบตง จังหวัดนราธิวาสมี 5 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ ประกอบด้วย อำเภอระแงะ อำเภอรือเสาะ อำเภอศรีสาคร อำเภอแว้ง อำเภอสุไหงปาดี และกิ่งอำเภอสุคิริน ส่วนจังหวัดสงขลามี 3 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอรัตภูมิ อำเภอนาทวี และอำเภอสะบ้าย้อย (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, มปป.: 14-15) ในขณะเดียวกันก็ให้การสนับสนุนกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด ศูนย์อำนวยการปราบปราม (ศอป.) ตำรวจภูธร ตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) และหน่วยงานอื่นๆ เมื่อได้รับการร้องขอ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต้องมีการประสานแนวทางการปฏิบัติกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่เสมอ (สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2539: 9)

การจัดตั้งหน่วยงานทั้งสองมีเป้าหมายเพื่อให้มีเอกภาพในการบริหารสั่งการและมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในส่วนของความมีเอกภาพในการบริหารสั่งการนั้น รัฐบาลได้กำหนดสายงานการบริหารให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีโดยผ่านการกลั่นกรองจากแม่ทัพภาคที่ 4 และสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งทำให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้สามารถเสนอปัญหา ข้อแก้ไข วิธีดำเนินการ แผนงานและโครงการไปยังนายกรัฐมนตรีในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้โดยสะดวกและรวดเร็วกว่าการดำเนินการตามสายงานปกติที่เป็นอยู่เดิม รวมทั้งยังมีบทบาทประสานงานด้านการปราบปรามกับกองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 ตลอดจนการปฏิบัติงานร่วมกับผู้ตรวจราชการภาค เขต ศูนย์ และจังหวัดชายแดนภาคใต้ทุกจังหวัด ตลอดจนหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ (สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2539: 6) จากแนวทางการบริหารงานดังกล่าว สายการบังคับบัญชาและการระสานงานด้านการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงมีลักษณะดังนี้



ภาพที่ 4 การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม พ.ศ.2524

———— สายบริหารสั่งการ (เฉพาะปัญหาตามนโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้)

- - - - - - - - - - - - สายการประสานงาน

ที่มา: ชยากรณ์ ศรีสาคร (2534: 89)

จากภาพที่ 1 จะเห็นได้ว่าโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายหลังการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 แล้ว ทำให้สายการบังคับบัญชาและประสานงานมีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบระดับสูงในการบริหารสั่งการ ควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินงานทั้งปวงในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ หน่วยงานที่ลดหลั่นกันลงมาคือกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้จัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และแต่งตั้งผู้บริหารโดยความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงาน ในส่วนของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ นั้นจะเป็นฝ่ายสนับสนุนการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเร่งรัดการดำเนินงานอย่างจริงจังในการสรรหาและพัฒนาข้าราชการที่เข้ามาปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้

อีกสองส่วนที่สำคัญคือ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่คอยเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งการกำหนดแนวทางจัดทำแผนโครงการและประสานการดำเนินงานระหว่างส่วนกลางกับพื้นที่ตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ส่วนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานจัดทำแผนและโครงการในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้ในด้านเศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยา รวมทั้งการเร่งรัดโครงการที่สำคัญทางเศรษฐกิจให้บรรลุโดยเร่งด่วน หน่วยงานต่างๆ ข้างต้นถือเป็นหน่วยงานส่วนกลางในระดับการกำหนดนโยบายที่มีสายการบริหารสั่งการจากนายกรัฐมนตรีโดยตรง

ส่วนหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการในพื้นที่นั้น มีสายการบริหารสั่งการโดยตรงจากแม่ทัพภาคที่ 4 ซึ่งจะเป็นผู้ควบคุม กำกับดูแลการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 มีสิทธิ์สั่งการใช้กำลังพลเรือน ตำรวจ ทหารได้ตามความเหมาะสมในอันที่จะรักษาสถานการณ์เกี่ยวกับความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมตลอดถึงการป้องกันปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ นอกจากนั้นยังมีอำนาจในการเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้มีการโยกย้ายข้าราชการที่ไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่ด้วย (สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2539:8-9) ส่วนศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 เป็นสองหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ในพื้นที่ โดยมีเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่ประจำอยู่ในจังหวัดและอำเภอเป็นฝ่ายปฏิบัตินโยบายและโครงการภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด (ชยากรณ์ ศรีสาคร, 2534: 83)

นอกจากภารกิจในการดำเนินนโยบายตามแผนงานของรัฐบาลแล้ว ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เองก็ได้จัดทำ “แผนงานและโครงการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระยะ 3 ปี (พ.ศ.2528-2530)” เช่นกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมแผนงานโครงการของส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าเป็นแผนแม่บทในการจัดสรรงบประมาณและเพื่อให้เกิดเอกภาพในการแก้ปัญหาหลักอันได้แก่ ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา ปัญหาความไม่สงบ นอกจากนั้นยังเป็นคู่มือในการประสาน ติดตาม กำกับดูแลและประเมินผลตลอดจนเพื่อการประหยัดไม่ซ้ำซ้อนทั้งในส่วนของแผนงาน งบประมาณ และทรัพยากรอื่นๆ

โครงการดังกล่าวประกอบด้วย 9 แผนงาน ได้แก่ แผนงานเร่งรัดการให้บริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพและการตลาด แผนงานปรับปรุงระบบขนส่งและส่งเสริมการท่องเที่ยว แผนงานส่งเสริมเอกลักษณ์แห่งความเป็นไทย แผนงานส่งเสริมเยาวชน แผนงานพัฒนาบุคคล แผนงานปรับปรุงและส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ แผนงานเพื่อความมั่นคง แผนงานรักษาความมั่นคงเฉพาะกลุ่มชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลาม ในจำนวนแผนงานเหล่านี้ประกอบเป็นแผนงานย่อยอีก 27 โครงการ ใช้เงินงบประมาณรวมทั้งสิ้น 5,647,505,546 บาท คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ.2529 ให้ทุกส่วนราชการใช้เป็นแผนแม่บทและถือเป็นความสำคัญเร่งด่วนในลำดับต้นที่จะต้องดำเนินการ โดยปรับให้สอดคล้องกับแผนงานปกติประจำปีของหน่วยงาน และถือเป็นระยะปานกลางคาบเกี่ยวระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5-6 โครงการใดดำเนินการในปีงบประมาณใดนั้นให้ส่วนราชการคือ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกันพิจารณาดำเนินการต่อไป (ชยากรณ์ ศรีสาคร, 2534: 92-95) แผนงานดังกล่าวจึงถือว่าเป็นครั้งแรกในการยกระดับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นเป็นปัญหาระดับชาติที่มีแผนแม่บทที่ชัดเจน

จะเห็นได้ว่านโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้พ.ศ.2521 มีความแตกต่างจากนโยบายในระยะแรกทั้ง 5 ฉบับ เนื่องจากมีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้ชัดเจน ส่วนเนื้อหาของนโยบายยังครอบคลุมการแก้ไขปัญหาในมิติที่กว้างขวางขึ้นและมุ่งให้เกิดการประสานงานระหว่างส่วนราชการในการแก้ปัญหาของพื้นที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีการจัดตั้งและกำหนดกลไกรับผิดชอบการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็น 2 ระดับคือ ระดับชาติ มีนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรง และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติทำหน้าที่ในการกลั่นกรองงานให้นายกรัฐมนตรี และอำนวยการประสานการปฏิบัติ

นโยบาย ส่วนกลไกในระดับพื้นที่ มีแม่ทัพภาคที่ 4 รับผิดชอบดูแล และมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้รับผิดชอบงานฝ่ายพลเรือน และประสานการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ในพื้นที่ และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 รับผิดชอบการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ), 2551: 88) ซึ่งทั้งสองหน่วยงานถือเป็นผลพวงของนโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2521 โดยตรง และยังถือได้ว่าเป็นจุดแข็งที่ปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนในห้วง 10 ปี ของการประกาศใช้นโยบายฉบับนี้ด้วย เพราะบทบาทการทำงานของสองหน่วยงานดังกล่าว มีส่วนสำคัญในการลดช่องว่างของปัญหาการประสานงานระหว่างส่วนราชการฝ่ายปฏิบัติในพื้นที่ และยังมีนัยสำคัญต่อความรู้สึกของชาวมุสลิมด้วย เนื่องจากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน ตลอดจนนักวิชาการที่เป็นชาวมุสลิมในกระบวนการพัฒนาและแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ), 2551: 90-91) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นการตัดสินใจทางการบริหารครั้งสำคัญของรัฐบาลในการเสริมสร้างการบริหารที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ก้าวล่วงปัญหาอุปสรรคที่มีอยู่ไปได้

ในขณะที่มีการดำเนินงานตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2521 นั้น ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ประกาศคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523[1] ให้เป็นนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ วัตถุประสงค์เพื่อยุติสถานการณ์สงครามปฏิวัติของคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ซึ่งมีลักษณะพิเศษคือการยอมรับการดำรงอยู่ของอีกฝ่าย การลดเงื่อนไขที่สร้างความอยุติธรรมต่างๆ ในสังคม เพื่อไม่ให้พลังการสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ขยายวงกว้างออกไป และการยอมรับอดีตศัตรูให้เป็นผู้หลงผิดเท่านั้นเพราะเขาเหล่านั้นคือคนไทย เป็นการปฏิบัติต่อศัตรูในฐานะมิตร สามารถใช้ชีวิตร่วมกันในสังคมได้ (อุทัย ดุลยเกษม และ เลิศชาย ศิริชัย (บรรณาธิการ), 2548: 21) เป็นการย้ำให้เห็นว่าต่อจากนี้ไปรัฐจะนำยุทธศาสตร์ “การเมืองนำการทหาร” มาใช้ในการแก้ปัญหาภัยก่อการร้ายในรูปแบบต่างๆ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้จึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการยุติปัญหาอันเกิดจากภัยคอมมิวนิสต์ในช่วงหลังสงครามเย็น หน่วยงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 ได้นำแนวนโยบาย 66/2523 มาปรับใช้แก้ปัญหาขบวนการโจรก่อการร้ายและโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาที่เคลื่อนไหวอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ รวมทั้ง

---

[1] ศึกษารายละเอียดสาระสำคัญโดยสรุปของคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ในปรีดี พนมยงค์และสุพจน์ ด่านตระกูล (2547: 37)

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้นำคำสั่งนี้มาปรับใช้ในส่วนของการปรับปรุงประสิทธิภาพของข้าราชการเช่นกัน

นโยบายในระดับพื้นที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ นโยบายใต้ร่มเย็น เป็นคำสั่งของกองทัพภาคที่ 4 และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ในสมัยที่พลโทหาญ ลีลานนท์เป็นแม่ทัพภาค ประกาศใช้เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ.2524 นโยบายนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการสร้างความร่วมมือและความเข้าใจอย่างแน่นแฟ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองกับราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายถูกปกครอง รวมทั้งเพื่อเป็นการแก้ปัญหาการก่อการร้ายที่บ่อนทำลายความมั่นคงในพื้นที่ภาคใต้ให้หมดสิ้นไป ซึ่งครอบคลุมการแก้ปัญหาทุกด้านในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งการสร้างความปลอดภัยให้เกิดแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนทุกหมู่เหล่าโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติและศาสนา การทำพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซียให้เป็นพื้นที่ปลอดภัยเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจของจังหวัดตามชายแดนและยกระดับความสัมพันธ์อันดีต่อกันระหว่างไทย-มาเลเซีย พร้อมทั้งสนับสนุนผลักดันและให้โอกาสชาวมุสลิมได้มีส่วนร่วมในความรับผิดชอบในการปกครองของรัฐบาล การกำจัดอำนาจเผด็จการอิทธิพลและอำนาจมืดให้หมดสิ้นโดยสันติวิธีและการสร้างความสัมพันธ์อันดีให้เกิดระหว่างเจ้าหน้าที่กับราษฎร (ธานินทร์ ผะเอม, 2527: 90-92) แต่มาตรการที่โดดเด่นและเป็นที่กล่าวถึงมากที่สุดคือ การเปิดยุทธการกวาดล้างทำลายฐานที่มั่นที่เคยถูกประกาศเป็นเขตปลดปล่อย หรือเป็นเขตอิทธิพลของผู้ก่อการร้ายทุกรูปแบบ โดยเฉพาะในเขตของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์และโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา

จากนโยบายต่างๆ ข้างต้นจะเห็นได้ว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านการปกครองและความมั่นคงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้มากเป็นพิเศษ มีการกำหนดมาตรการที่ชัดเจนและครอบคลุมยิ่งขึ้น เพราะมีทั้งนโยบายระดับชาติคือ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2521 และคำสั่ง 66/2523 และนโยบายระดับพื้นที่คือ แผนงานและโครงการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระยะ 3 ปี (พ.ศ.2528-2530) และนโยบายใต้ร่มเย็น นโยบายทั้งหมดมีพื้นฐานมาจากการใช้ยุทธศาสตร์การเมืองนำการทหาร ซึ่งจะเน้นการปรับปรุงระบบการบริหารราชการและประสิทธิภาพของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มากกว่าการปราบปรามโดยใช้กำลังอาวุธ เมื่อพิจารณาถึงจุดแข็งของนโยบายการพัฒนาการปกครองและความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วง พ.ศ.2520 เป็นต้นมานั่นก็คือ การจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 อันเป็นกลไกสำคัญในพื้นที่เพื่อการประสานงานและปฏิบัตินโยบาย

การพัฒนาเศรษฐกิจ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังคงเป็นแผนแม่บทในการพัฒนาเศรษฐกิจในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่จากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะที่ผ่านมายังไม่สามารถเอื้อประโยชน์ให้กับคนในพื้นที่เท่าที่ควร จึงยังไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนในพื้นที่ได้ ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาในแผนระยะต่อมา โดยจะวางน้ำหนักไปที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการกระจายความเจริญไปสู่พื้นที่มากกว่าการพัฒนาด้านสังคมจิตวิทยา โดยเฉพาะด้านการปฏิรูปการศึกษาเหมือนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3

อย่างไรก็ตามแม้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดมาตรการพัฒนาเศรษฐกิจหลายประการ เช่น การกำหนดให้จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูลเป็นจังหวัดเร่งรัดพัฒนาชายแดนภาคใต้ ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการเร่งรัดพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กำหนดให้พื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ การกำหนดให้เมืองหลักสงขลา-หาดใหญ่เป็นเมืองศูนย์กลางเพื่อกระจายความเจริญไปยังพื้นที่ชายแดนอื่นๆ การพัฒนาให้จังหวัดปัตตานีเป็นพื้นที่ส่งเสริมอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับสัตว์น้ำ เช่น การตั้งโรงงานปลากระป๋อง และอุตสาหกรรมห้องเย็น แต่เมื่อสิ้นระยะเวลาของแผนพัฒนาฉบับนี้ในปี พ.ศ.2524 ก็ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลได้ใช้ความพยายามมากเป็นพิเศษในการลดความสมดุลแห่งความเจริญเติบโตระหว่างภูมิภาคต่างๆ และระหว่างเมืองกับชนบทแต่ประการใด (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2525: 90) เพราะจากการประเมินนโยบายการพัฒนาประเทศก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มาตรการปฏิบัติโดยภาพรวมยังคงให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้ การพัฒนาชนบทในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-4 จึงให้ความสำคัญกับพื้นที่ที่มีทรัพยากรหรือมีศักยภาพในการพัฒนาสูงมากกว่าพื้นที่ชนบทห่างไกลและขาดแคลน ซึ่งผลการพัฒนาประเทศในแนวทางนี้ก็ถือได้ว่าประสบผลสำเร็จ กล่าวคือ เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศขยายตัวในอัตราสูงถึงร้อยละ 7-8 ต่อปี แต่การขยายตัวในอัตราดังกล่าวเป็นการขยายตัวที่ขาดความสมดุล จึงทำให้เกิดความแตกต่างทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประชาชนในเมืองกับชนบท รวมทั้งประชาชนในชนบทก้าวหน้าและชนบทล้าหลังที่เด่นชัดมากขึ้นทุกที นอกจากนั้นแนวทางและนโยบายการพัฒนายังคงถูกกำหนดจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง

จากการประเมินของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหลังสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ยังพบว่า รายได้จากภาษีอากรกระจายกลับมาพัฒนาภาคใต้น้อยกว่าภาคอื่นมาก จะเห็นได้จากโครงการลงทุนพัฒนาใหญ่ๆ ของรัฐแทบจะไม่ได้ลงสู่ภาคใต้เลย ในส่วนของความร่วมมือจากภาคเอกชนก็พบว่าไม่สนใจลงทุนในภาคใต้เท่าที่ควร ส่วนหนึ่งเพราะภาคใต้มีพลเมืองและกำลังซื้อน้อย รวมทั้งไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากภัยการก่อการร้าย ซึ่งปัญหาดังกล่าวก็เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เช่นเดียวกัน เพราะโครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการต่อเนื่องในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โครงการปัตตานี โครงการสร้างท่าเทียบเรือจังหวัดปัตตานีขนาด 300 ตัน โครงการเปิดร่องน้ำที่จังหวัดนราธิวาส โครงการเร่งรัดสร้างทางชนบทเขตสวนยาง เขตชลประทาน และเขตที่มีปัญหาด้านการเมือง เป็นต้น และโครงการต่อเนื่องด้านการพัฒนาอาชีพ เช่น โครงการส่งเสริมการปลูกยางพันธ์ดีแทนยางพันธ์พื้นเมือง เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ภาครัฐยังไม่มีแนวทางที่โดดเด่นชัดเจนในการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อีกทั้งยังไม่สามารถทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของชาวบ้านกระเตื้องขึ้นได้ เห็นได้จากในปี พ.ศ.2521 รายได้เฉลี่ยของประชากรในพื้นที่สี่จังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ที่ 6,986 บาทต่อปี เมื่อเทียบกับทั้งภาคใต้ซึ่งเท่ากับ 10,277 บาท ในขณะที่รายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งประเทศคือ 9,799 บาท นอกจากนั้นจากสถิติสำมะโนการเกษตรปี พ.ศ.2521 พบว่า มีชาวประมงชายฝั่งยากจนในพื้นที่นี้อยู่ถึง 10,320 ครัวเรือน มีชาวนายากจนที่ถือครองที่ดินเพาะปลูกต่ำกว่า 14 ไร่ อยู่ 47,249 ครัวเรือน และชาวสวนยางพาราพันธุ์พื้นเมืองขนาดเล็กมีเนื้อที่ถือครองไม่เกิน 20 ไร่ อยู่รวม 79,374 ครัวเรือน (สุริชัย หวันแก้ว (บรรณาธิการ), 2550: 89-90) เมื่อปัญหาต่างๆ ยังคงอยู่และไม่มีทีท่าว่าจะหมดไป ดังนั้นในปี พ.ศ. 2524 เป็นต้นไป รัฐบาลจึงได้ประกาศให้เป็น “ทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท” (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2525: 103) ต่อเนื่องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ก็ได้กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ต่อไป

แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มมีความชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ซึ่งได้กำหนดให้ห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่เฉพาะ

1 ใน 5 พื้นที่หลักที่ต้องได้รับการพัฒนาโดยเร่งด่วน[2] เน้นยุทธศาสตร์หลักของการกระจายความเจริญจากเมืองศูนย์กลางของภูมิภาคนั้นๆ ออกไปสู่พื้นที่รอบๆ เพื่อปรับโครงสร้างการผลิตและขยายฐานเศรษฐกิจให้กว้างขึ้น พร้อมทั้งเชื่อมโยงเศรษฐกิจชายแดนให้เข้ากับระบบเศรษฐกิจของภาคใต้และของประเทศมากขึ้น

ประเด็นที่ได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษและมีผลต่อการวางนโยบายในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่คือ เน้นการวางแผนพัฒนาภาคและพื้นที่พิเศษบางแห่งที่ยากจนหรือมีปัญหาในด้านความมั่นคง (สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ปีที่ 5 ฉบับที่ 11, 2523: 297-298) โดยแนวทางดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดที่ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกับแผนป้องกันและรักษาความมั่นคงจะต้องสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน (สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ปีที่ 5 ฉบับที่ 30, 2523: 831) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จึงได้แบ่งพื้นที่ภาคใต้ให้เป็นพื้นที่พัฒนาพิเศษ 5 บริเวณ ซึ่งได้จัดวางให้ห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในส่วนของ “พื้นที่พัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ 5 จังหวัด”[3]

การลงทุนเพื่อการพัฒนาของรัฐในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ การพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาซึ่งเป็นไปในเชิงรับ ได้แก่ โครงการพัฒนาชนบทยากจน โครงการพัฒนาลุ่มน้ำโกลค โครงการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมร่วมไทย-มาเลเซีย โครงการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ แผนเชิงรับหรือแผนป้องกันแก้ไขปัญหาถือได้ว่าเป็นแผนที่ดีและเหมาะสมกับสถานการณ์ในสาม

---

[2] พื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาตามแนวทางการพัฒนาพื้นที่เฉพาะและการพัฒนาเมืองทั้ง 5 แห่งได้แก่ พื้นที่ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง สามจังหวัดภาคเหนือตอนบน และจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545)

[3] ส่วนอีก 4 บริเวณที่เหลือได้แก่ “พื้นที่เขตชนบทของจังหวัดพัฒนาเน้นหนัก” (สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง) ทั้งสองพื้นที่นี้ประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน บริการขั้นพื้นฐานของรัฐยังล้าหลังเกือบทุกด้าน “พื้นที่จังหวัดชายทะเลมหาสมุทรอินเดีย” (จังหวัดระนอง ภูเก็ต กระบี่ และตรัง) ซึ่งมีแนวโน้มการพัฒนาด้านเหมืองแร่ การประมงและการท่องเที่ยว “พื้นที่ราบตอนกลางภาคใต้ลุ่มแม่น้ำตาปี” (พระแสง-เขาพนม) ที่สามารถจัดที่ดินให้ราษฎรเข้าทำกินในรูปสหกรณ์นิคม นิคมสร้างตนเอง หมู่บ้านตัวอย่าง โดยเน้นหนักด้านการปลูกปาล์มน้ำมัน กาแฟ โกโก้ เพื่อขยายการผลิตของภาคใต้ในอนาคต พื้นที่สุดท้ายคือ “พื้นที่ลุ่มแม่น้ำปากพนัง” ซึ่งหากการพัฒนาประสบผลสำเร็จจะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนข้าวของภาคใต้ (ศูนย์วางแผนพัฒนาภาคใต้, 2525: 7)

จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดหลายด้าน เพราะมีหลายโครงการที่ไม่สามารถใช้ได้ตลอดไป จึงเป็นไปในรูปของแผนระยะสั้นที่ทำเฉพาะกิจ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีแผนระยะกลางและระยะยาวคือแผนเชิงรุก โครงการต่างๆ ที่ประกอบเป็นแผนเชิงรุกได้แก่ โครงการพัฒนาเมืองหลักสงขลา-หาดใหญ่ โครงการท่าเรือชายฝั่งปัตตานี โครงการนิคมอุตสาหกรรมจังหวัดปัตตานี ซึ่งทั้งแผนเชิงรับและแผนเชิงรุกดังกล่าวล้วนก่อให้เกิดการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ในที่นี้จึงสมควรกล่าวถึงรายละเอียดของโครงการต่างๆ ดังกล่าวพอสังเขป

โครงการพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เป็นโครงการระดับชาติ โดยรัฐจะเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรลงสู่พื้นที่เป้าหมายที่มีความยากจนหนาแน่นอย่างทั่วถึง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุและตรงกับสภาพของพื้นที่ โดยยึดถือหลักให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองและชุมชนได้อย่างแท้จริง สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดพื้นที่เป้าหมาย สำหรับพื้นที่ภาคใต้ 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดปัตตานี จังหวัดพัทลุง จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดสงขลา จังหวัดสตูล ในส่วนของพื้นที่จังหวัดปัตตานีนั้นประกอบด้วย 7 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองปัตตานี อำเภอหนองจิก อำเภอมายอ อำเภอยะหริ่ง อำเภอสายบุรี อำเภอยะรัง อำเภอปะนาเระ กิ่งอำเภอทุ่งยางแดง กิ่งอำเภอไม้แก่น (สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ปีที่ 6 ฉบับที่ 49, 2524: 1372) เนื่องจากปัตตานีเป็นจังหวัดที่มีทั้งปัญหาความยากจนและปัญหาความมั่นคง ดังนั้นรัฐบาลจึงให้ความสำคัญในการพัฒนาจังหวัดนี้เป็นลำดับต้นๆ เห็นได้จากงบประมาณที่จัดสรรลงสู่พื้นที่

ตารางที่ 7 งบประมาณรายจังหวัดในการพัฒนาชนบทยากจนปี พ.ศ.2525-2527

(หน่วย: ล้านบาท)

ภาคใต้	ปีงบประมาณ		
	2525	**2526**	**2527**
1.นครศรีธรรมราช	13.51	31.59	20.55
2.สงขลา	2.31	11.69	12.49
3.สตูล	0.94	18.14	12.68
4.พัทลุง	10.62	21.84	21.51
5.ปัตตานี	13.77	27.91	30.21
รวม	41.15	111.21	97.44

ที่มา: ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (2529: 22)

พื้นที่เป้าหมายดังกล่าวจะได้รับการพัฒนาตามแนวทางของแผนพัฒนาพื้นที่ชนบทยากจน ซึ่งประกอบด้วยโครงการต่างๆ ที่สามารถจะแก้ปัญหาความยากจนให้ตรงจุดทั้งหมด 3 แผนงาน คือ แผนงานกิจกรรมระดับหมู่บ้าน แผนงานบริการขั้นพื้นฐาน และแผนงานการผลิต โดยจะเน้นการเพิ่มผลผลิตการเกษตรในพื้นที่เพื่อตอบสนองเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เช่น โครงการพัฒนาดินเค็มดินเปรี้ยวในภาคใต้ โครงการประมงหมู่บ้าน เป็นต้น รวมทั้งการพัฒนาด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อตอบสนองเป้าหมายทางสังคม เช่น โครงการสร้างระบบสาธารณสุขมูลฐาน และบริการสาธารณสุขระดับอำเภอและตำบลให้ครบทุกแห่งในพื้นที่ ให้มีการบริการทางโภชนาการแก่เด็ก บริการวางแผนครอบครัว บริการด้านการควบคุมป้องกันรักษาโรคติดต่อแก่เด็กและหญิงมีครรภ์ ให้บริการน้ำสะอาดแก่ประชาชน ให้มีหนังสือประกอบการเรียนอย่างทั่วถึง ส่งเสริมให้ผู้นำท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการนำประชาชนเข้าร่วมในการพัฒนาหมู่บ้านตามกิจกรรมของรัฐอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.: 110-113)

นอกจากนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ยังได้ระบุถึงการแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบทที่แยกตามกลุ่มอาชีพต่างๆ คือ ชาวประมงยากจน ที่อำเภอตากใบ อำเภอเมือง จังหวัดนราธิวาส อำเภอปะนาเระ อำเภอสายบุรี อำเภอหนองจิก และอำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี จำนวน 5,430 ครอบครัว หมู่บ้านชาวประมงยากจนจะได้รับการสนับสนุนโครงการศิลปาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ โครงการด้านการศึกษา สาธารณสุข และโภชนาการเพื่อลดรายจ่าย รวมทั้งโครงการพัฒนาที่ดินชายทะเลเพื่อการพัฒนาอาชีพชาวประมง ส่วนเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินประมาณ 1,200 ครอบครัว จะได้เร่งรัดจัดที่ดินว่างเปล่าและป่าเสื่อมโทรมเข้าอยู่อาศัยและทำกินในลักษณะหมู่บ้านยุทธศาสตร์ หมู่บ้านสหกรณ์ และนิคมสร้างตนเอง รวมทั้งการเร่งรัดดำเนินโครงการชลประทานปัตตานี ด้านคลองซอยเข้าสู่ที่นาเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของชาวนาและส่งเสริมโครงการปลูกพืชเศรษฐกิจแซมในสวนยางขนาดเล็ก (สงขลานครินทร์, มหาวิทยาลัย, 2526: 25-26)

โครงการพัฒนาลุ่มน้ำโกลค เป็นโครงการความร่วมมือด้านการเกษตรระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลมาเลเซีย ตามข้อตกลงซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองประเทศได้ลงนามกันในวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ.2522 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ความร่วมมือแบ่งออกเป็น 4 สาขาใหญ่คือ ด้านการประมง ด้านปศุสัตว์ ด้านการเกษตรและป่าไม้ ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำและชลประทาน โดยได้ขอความร่วมมือจากประเทศออสเตรเลียให้ช่วยมาศึกษา

รายละเอียด แผนงานของโครงการนี้จะอยู่ในกรอบของการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อประโยชน์ในการบรรเทาอุทกภัยซึ่งเกิดขึ้นในพื้นที่เพาะปลูกอยู่เป็นประจำ จึงแก้ปัญหาโดยการจัดสร้างอ่างเก็บน้ำในแม่น้ำโกลคและลำน้ำสาขา เพื่อนำน้ำที่กักเก็บไว้มาใช้ประโยชน์ทางด้านการเพาะปลูกและด้านพลังงาน ส่วนการพัฒนาด้านอื่นๆ ในเขตลุ่มน้ำโกลค เช่น การพัฒนาทางด้านการเกษตร การประมง การปศุสัตว์ รวมทั้งการพัฒนาชนบททุกแขนง เพื่อมุ่งทางด้านการปรับระดับความเป็นอยู่ของราษฎรให้ดีขึ้น และเพื่อกำหนดวิธีการปรับปรุงบริเวณปากแม่น้ำโกลค เนื่องจากมีปัญหาเรือประมงผ่านเข้าออกไม่สะดวก เพราะมีสันทรายมาปิดบริเวณปากน้ำและแนวโน้มของสันทรายจะออกมากินแดนทางฝั่งไทยเพิ่มขึ้นทุกๆ ปี ทำให้เราต้องสูญเสียทรัพยากรในทะเลไปด้วย รวมทั้งเพื่อกำหนดให้มีแผนการพัฒนาทางด้านสังคมในเขตลุ่มน้ำโกลค และพัฒนาอุตสาหกรรมในครัวเรือนที่ใช้วัตถุดิบที่มีอยู่ในท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มปป.: 192-198)

โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมร่วมไทย-มาเลเซีย สืบเนื่องมาจากการปราบปรามโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาร่วมกันระหว่างฝ่ายไทยและมาเลเซีย โดยได้มีการตกลงกันเมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ.2508 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมขึ้น 2 คณะ ระดับสูงเรียกว่า “คณะกรรมการชายแดนทั่วไป” (กชท.) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ส่วนระดับรองเรียกว่า ”คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค” (กชภ.) มีแม่ทัพภาคที่ 4 เป็นประธาน และได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (สน.กชภ.) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยการ ในการประชุมคณะกรรมการชายแดนไทย-มาเลเซีย ครั้งที่ 25 เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ.2523 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ได้มีการตกลงในหลักการที่จะให้มีการปฏิบัติการปราบปรามโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมตามแนวชายแดนด้วย โดยได้จัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมร่วมไทย-มาเลเซีย” โครงการพัฒนาเกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดใดของไทยและรัฐใดของมาเลเซีย ผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยในจังหวัดนั้นกับผู้ว่าการรัฐในรัฐของมาเลเซียจะเป็นประธานคณะทำงานร่วม (Joint Working Committee) ซึ่งคณะทำงานนี้ได้ร่วมกันดำเนินโครงการต่างๆ 11 โครงการดังนี้

1. โครงการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมร่วมชายแดนไทย-มาเลเซีย ประกอบด้วยโครงการก่อสร้างกระโจมไฟที่แม่น้ำโกลค จังหวัดนราธิวาส โครงการท่าเทียบเรือและเรือข้ามฟากเพื่อเปิดทางคมนาคมติดต่อระหว่างไทยกับมาเลเซียบริเวณบ้านตาบา อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาสกับเปงเกอลัน กูโป โกตาบารู โครงการก่อสร้างรั้วชายแดนที่ปาดังเบซาร์เพื่อขจัดการลักลอบขน

สินค้าหนีภาษี ยาเสพติด และการผ่านเข้าออกของขบวนการโจรก่อการร้าย โครงการสร้างอ่างเก็บน้ำที่จังหวัดสตูล โครงการแก้ปัญหาบุคคลสองสัญชาติ โดยกำหนดมาตรการว่าทั้งสองฝ่ายไม่ควรออกบัตรประชาชนแก่ประชาชนชาติอื่น ในกรณีที่สงสัยให้ปรึกษาและตกลงกันก่อนระหว่างเจ้าหน้าที่ของทั้งสองประเทศ และแต่ละฝ่ายควรพยายามจัดหาบัญชีรายชื่อบุคคลสองสัญชาติให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง

2. โครงการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมพื้นที่ชายแดนไทยโดยเฉพาะ ประกอบด้วย โครงการพัฒนาเมืองใหม่เพื่อจัดผังเมืองบริเวณบ้านตาบา อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ให้เป็นเมืองที่ได้มาตรฐานและเหมาะสมกับการเป็นเมืองท่องเที่ยว โครงการก่อสร้างด่านพรมแดนใหม่ที่อำเภอสุไหงโกลค โครงการก่อสร้างด่านพรมแดนใหม่ที่อำเภอเบตง โครงการก่อสร้างรั้วและด่านพรมแดนใหม่ที่อำเภอสะเดาและการพัฒนาพื้นที่ชายแดน โครงการสร้างท่าเทียบเรือและคันดินกั้นน้ำเค็มที่อำเภอทุ่งหว้า จังหวัดสตูล โครงการอำนวยความสะดวกแก่ชาวไทยมุสลิมภาคใต้ในการเดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ โดยการจัดตั้งศูนย์บริการและอำนวยความสะดวกขึ้นที่ศูนย์อำนวยการบริการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อขจัดเงื่อนไขซึ่งอาจมีผู้ไม่หวังดีนำไปปลุกระดมได้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มปป.: 199-206)

แผนงานและโครงการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระยะ 3 ปี ดังได้กล่าวแล้วว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และ 6 ได้ระบุให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็น “พื้นที่เฉพาะ” เพื่อทำการเร่งรัดพัฒนาเป็นกรณีพิเศษ เพื่อเป็นการตอบสนองนโยบายดังกล่าวศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงได้จัดทำแผนการลงทุนระยะ 3 ปี ให้เป็นแผนแม่บทในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการปรับการพัฒนาเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เข้ากับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามแผนโดยผนึกกำลังร่วมกัน และเน้นถึงผลสำเร็จของงานเป็นหลักมากกว่าที่จะมุ่งสนองนโยบายของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ที่มีลักษณะแตกต่างกัน โดยรัฐบาลได้กำหนดแผนงานต่างๆ ดังนี้

แผนงานเร่งรัดการให้บริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและการตลาด แผนงานปรับปรุงระบบขนส่งและส่งเสริมการท่องเที่ยว แผนงานส่งเสริมเอกลักษณ์แห่งความเป็นไทย แผนงานส่งเสริมเยาวชน แผนพัฒนาบุคคล แผนงานปรับปรุงและส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ แผนงานพัฒนาเพื่อความมั่นคง และแผนงานรักษาความมั่นคงเฉพาะ

กลุ่มชาวไทยผู้นับถือศาสนาอิสลาม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มปป.: 207-211)

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมใดๆ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ เป็นผู้ดำเนินงานเพื่อสนองพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เน้นดำเนินกิจกรรมที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชนในชนบทโดยเฉพาะในถิ่นทุรกันดารและยากจน เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่มุ่งการพัฒนาชนบท ยกระดับการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น และส่งเสริมความมั่นคงของชาติ เดิมทีหน่วยงานต่างๆ มักจะดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริกันเป็นเอกเทศ ไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควร ทำให้กิจกรรมต่างๆ ของโครงการไม่สอดคล้องและสนับสนุนกันอย่างเหมาะสม จึงทำให้การดำเนินงานสนองพระราชดำริไม่เกิดประสิทธิภาพ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงมีความเห็นชอบออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการอันเนื่องมากจากพระราชดำริ พ.ศ.2524 จากระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้มีองค์กรระดับชาติ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการดำเนินงานสนองโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเรียกว่า “คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ” (กปร.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน จากการสำรวจโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริในภาคใต้ที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517-2527 พบว่าให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมการพัฒนา ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มากเป็นพิเศษถึงกว่าร้อยละ 80 ของโครงการทั้งหมด โครงการดังกล่าวประกอบด้วย

ด้านชลประทานขนาดกลาง-ขนาดเล็ก เช่น โครงการท่าพรุ อำเภอตากใบ โครงการมูโน๊ะ อำเภอสุไหงโกลก ด้านการคมนาคม เช่น โครงการก่อสร้างทางพัฒนาแบบที่ 1 สายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4084 บ้านคีรี-บ้านกำแพง โครงการก่อสร้างทางสายบ้านโต๊ะโม๊ะ-บ้านภูเขาทอง-ชายแดนไทยมาเลเซีย ด้านสาธารณูปโภค เช่น โครงการประปาเอนกประสงค์ อำเภอยี่งอ ด้านการปศุสัตว์ เช่น โครงการทดลองเพาะเลี้ยงกระจงและขยายพันธุ์สัตว์ป่า สวนป่าโคกไม้เรือ ตำบลไพรวัน อำเภอตากใบ โครงการจัดที่ดินในทุ่งสาเมาะ จังหวัดยะลา ด้านป่าไม้ เช่น โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้หมู่บ้านบาโงโอซา-บีแนมูดอ ตำบลบูกิต อำเภอระแงะ โครงการพัฒนาหมู่บ้านตัวอย่างท้องที่ตำบลไพรวัน อำเภอตากใบ ด้านการเกษตร เช่น โครงการส่งเสริมการปลูกข้าวนาขั้นบันได กิ่งอำเภอสุคิริน โครงการส่งเสริมการทำยางแผ่นชั้นดีและรวมกลุ่มจำหน่าย ตำบลบูกิต อำเภอระแงะ ด้านการประมง เช่น โครงการจัดทำบ่อเลี้ยงปลารวมของกลุ่มเลี้ยงสัตว์น้ำ อำเภอรือเสาะ โครงการส่งเสริมอาชีพการเพาะเลี้ยงกบ กิ่งอำเภอสุคิริน ด้านการสหกรณ์ เช่น โครงการจัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์บลูกาสนอ โครงการสหกรณ์หัตถกรรมทอผ้าบาเจาะจำกัด

ด้านอื่นๆ เช่น โครงการศูนย์ศึกษาพัฒนาพิกุลทอง โครงการจัดทำแผนที่พรุโต๊ะแดง จังหวัดปัตตานี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.: 171-187)

โครงการพัฒนาเมืองหลักสงขลา-หาดใหญ่ ความจริงแล้วภาครัฐมีแนวคิดในการพัฒนาเมืองที่มีศักยภาพให้เป็นศูนย์กลางรองรับความเจริญและกระจายความเจริญไปสู่เมืองรอบๆ มาตั้งแต่ประเทศไทยมีการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว แต่ได้ริเริ่มดำเนินการกันอย่างจริงจังในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 นี้เอง ซึ่งเมืองสงขลา-หาดใหญ่เป็นศูนย์กลางหลักด้านการค้า การท่องเที่ยว รวมทั้งการบริการของภาคใต้ตอนล่างอยู่แล้ว องค์ประกอบสำคัญในการเร่งรัดพัฒนาให้สงขลา-หาดใหญ่เป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ และสนับสนุนการพัฒนาในบริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้คือ การสร้างงานเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่คนในภูมิภาค การสร้างท่าเรือน้ำลึกสำหรับขนส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ (ฝ่ายวางแผนภาคและเมือง กองวางแผนภาค, 2526: 12) พร้อมทั้งเชื่อมโยงสนับสนุนการพัฒนาเมืองการค้าชายแดน อาทิ สะเดา-ปาดังเบซาร์ เบตง สุไหงโกลก เป็นต้น (ศูนย์พัฒนาภาคใต้, 2541: 13-14) อันจะช่วยแก้ปัญหาความยากจนและการอพยพของประชาชนจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร โดยมีแผนการที่จะพัฒนาเมืองสงขลาให้เป็นเมืองท่าส่งสินค้าออกที่สำคัญ และพัฒนาเมืองหาดใหญ่ให้เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง การค้าและบริการการท่องเที่ยว และอุตสาหกรรมส่งออกที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น เช่น ยางพารา และอุตสาหกรรมการส่งบำรุงการขุดเจาะก๊าซและน้ำมันในอ่าวไทยตอนล่าง

จากแนวทางดังกล่าวนี้เองรัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะพัฒนาระบบเมืองรองและชุมชนชนบทให้สามารถรองรับการกระจายการพัฒนาจากเมืองหลักให้เชื่อมโยงกับประชาชนในชนบท สำหรับในภาคใต้ได้กำหนดเมืองรองและชุมชนชนบทไว้ที่เมืองปัตตานีและชุมชนชนบทในพื้นที่เฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ปรากฏว่าเมืองรองและชุมชนชนบทยังไม่สามารถมีบทบาทดังกล่าวได้เนื่องจากยังขาดแคลนบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม และยังมีมาตรฐานต่ำอยู่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.: 212-217)

โครงการท่าเรือชายฝั่งจังหวัดปัตตานี เป็นท่าเทียบเรือมาตรฐานสำหรับเดินเรือทะเลชายฝั่งสร้างขึ้นเพื่อสนับสนุนท่าเรือน้ำลึกสงขลา สามารถให้เรือขนาดไม่เกิน 1,000 ตันกรอส จอดเทียบได้พร้อมกัน 2 ลำ (นอกจากนี้ยังมีการสร้างท่าเรือที่มีวัตถุประสงค์เดียวกันนี้อีก 2 แห่งคือ ท่าเรือชายฝั่งสุราษฎร์ธานี และท่าเรือชายฝั่งกระบี่) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.: 228)

โครงการนิคมอุตสาหกรรมจังหวัดปัตตานี ภาคใต้มีพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาและประกาศเป็นเขต/นิคมอุตสาหกรรมอย่างเป็นทางการมีอยู่เพียง 2 แห่งเท่านั้นคือ เขตอุตสาหกรรมปัตตานี และนิคมอุตสาหกรรมฉลุง (สงขลา) เขตอุตสาหกรรมปัตตานีตั้งอยู่ที่ตำบลบานา อำเภอเมือง มีเนื้อที่ 939 ไร่ เริ่มเปิดดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ.2529 อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมจังหวัดปัตตานีเป็นการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและสร้างฐานการผลิตช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีงานทำ ทั้งในภาคอุตสาหกรรมและภาคการผลิตอื่น เป็นการสร้างชุมชนและความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลให้ปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้หมดไปในที่สุด ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการสนองนโยบายของรัฐในการกระจายภาคอุตสาหกรรมสู่ส่วนภูมิภาค ทั้งจะเป็นโครงการที่เชื่อมโยงกับโครงการพัฒนาเมืองหลักสงขลา-หาดใหญ่ และนิคมอุตสาหกรรมภาคใต้ การจัดตั้งเขตพัฒนาอุตสาหกรรมที่เหมาะสมจะช่วยให้การพัฒนาอุตสาหกรรมของจังหวัดปัตตานีเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผน เป็นศูนย์กลางของกิจการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและการบริการของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อีกทั้งยังเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการในพื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคงด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.: 237-240)

จากโครงการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจดังกล่าวอาจเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของภาครัฐที่จะทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพื่อหวังว่าจะสามารถแก้ปัญหาในพื้นที่ทั้งปัญหาความยากจนและปัญหาความมั่นคงได้อย่างแท้จริง จุดเด่นของโครงการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจในพื้นที่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จึงเน้นการวางแผนพัฒนาภาคและพื้นที่พิเศษที่มีความยากจนหรือมีปัญหาในด้านความมั่นคง และมีแนวทางพัฒนาได้สูง รวมทั้งการวางแผนพัฒนาจังหวัดให้มีระบบยิ่งขึ้น (สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 11, 2523: 298) ดังจะเห็นได้จากโครงการพัฒนาเมืองหลักสงขลา-หาดใหญ่ และการพัฒนาเมืองรองปัตตานี แนวทางเหล่านี้นำมาซึ่งการให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project)[4] มากกว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับใดๆ ที่ผ่านมา ซึ่งมี

[4] แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) ในพื้นที่ภาคใต้หลายโครงการ อาทิ โครงการพัฒนาลุ่มน้ำปากพนัง โครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลา-ภูเก็ต โครงการท่าเรือชายฝั่งจังหวัดสุราษฎร์ธานีและกระบี่ โครงการก่อสร้างสะพานติณสูลานนท์ โครงการพัฒนาท่าอากาศยานระหว่างประเทศหาดใหญ่และโครงการพัฒนาพื้นฐานด้านอื่นๆ โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาภาคใต้ตอนบน โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โครงการคอคอดกระ เป็นต้น

ความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศมากขึ้น นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยตระหนักถึงความสำคัญของการแสวงหาความร่วมมือด้านการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวชายแดนกับรัฐบาลมาเลเซีย มากกว่าเน้นความร่วมมือทางการทหารเพื่อปราบปรามภัยก่อการร้ายเหมือนที่ผ่านมา และที่สำคัญคือโครงการต่างๆ ดังกล่าวมีการวางแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน ทั้งแผนระยะสั้นและระยะยาว แผนเชิงรับและเชิงรุก

การพัฒนาการศึกษา

หลังจากนโยบายการแปรสภาพปอเนาะเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามประสบผลสำเร็จตั้งแต่ยังไม่สิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 โดยที่ไม่เกิดปฏิกิริยาลุกฮือขึ้นต่อต้านอย่างรุนแรงในประเด็นนี้โดยตรงจากคนในพื้นที่ รัฐบาลจึงได้สานต่อนโยบายในการควบคุมสถาบันการศึกษาแบบประเพณีในพื้นที่ต่อไป โดยยังคงมีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาการศึกษาของราษฎรในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สูงขึ้นทุกระดับ ทำให้คนในพื้นที่มีอัตราการรู้หนังสือสูงขึ้น บางมาตรการได้รับการสานต่อในช่วงเวลาต่อมา เช่น การสนับสนุนให้เด็กมุสลิมได้เข้าศึกษาต่อในระดับอาชีวะศึกษา สถาบันอุดมศึกษาและสถาบันการศึกษาของหน่วยราชการเป็นกรณีพิเศษ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เด็กมุสลิมมีโอกาสเข้ารับราชการมากขึ้น

ต่อมากระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำ “โครงการอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม พ.ศ.2520-2524” การอุดหนุนตามโครงการดังกล่าวนี้สามารถจำแนกออกได้เป็น 5 ด้านด้วยกันคือ การเงิน บุคลากร อุปกรณ์การเรียนการสอน ให้สิทธิบางประการ และวิทยาคารสงเคราะห์ (อัมมาร สยามวาลา (บรรณาธิการ), 2549: 88-89) พร้อมกันนั้นก็ได้ดำเนินการจัดให้มีการสอนศาสนาอิสลามภายใต้วิชาสังคมศึกษา (ศีลธรรม) ในสถาบันการศึกษาต่างๆ ที่มีนักเรียนนักศึกษามุสลิมเกินร้อยละ 50 โดยกำหนดไว้ในหลักสูตรการสอนวิชาศาสนาอิสลามในโรงเรียนประชาบาลนอกเวลาเรียน เช่นเดียวกับในวิทยาลัยครูจังหวัดยะลาซึ่งจะจัดการเรียนการสอนไม่น้อยกว่าสัปดาห์ละ 5 ชั่วโมง โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิทางศาสนามาเป็นผู้สอน จัดให้มีการสอนภาษาอาหรับเป็นวิชาเลือกของวิชาภาษาต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้และค้นคว้าพระคัมภีร์อัล-กุรอ่านให้กว้างขวางและแตกฉานยิ่งขึ้น รวมทั้งการจัดให้มีการศึกษาในรูปหน่วยการศึกษาฝึกฝนอาชีพเคลื่อนที่ ตามหลักสูตรระยะสั้นใน 14 สาขา เช่น ช่างเครื่องยนต์ ช่างไฟฟ้า ช่างวิทยุ ช่างเชื่อมไฟฟ้า ช่างตัดผม ช่างตัดเสื้อ เป็นต้น โครงการนี้ทางราชการมีวัตถุประสงค์ที่จะอบรมอาชีพแก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อโอกาสในการประกอบอาชีพที่มั่นคงต่อไป (กระทรวงการต่างประเทศ,

2521: 21-22) ในส่วนของการพัฒนาสถาบันการศึกษานั้น ได้มีการปรับปรุงโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามให้เป็นโรงเรียนชุมชนอำเภอละ 1 แห่ง รวม 32 แห่ง พัฒนาโรงเรียนประชาบาลกลุ่มแม่น้ำสุไหงโกลก 18 แห่งเป็นโรงเรียนนำร่อง และสนับสนุนโครงการจัดตั้งศูนย์การศึกษาศาสนาอิสลามที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี (ประวิทย์ กาญจนโอภาษ, 2522: 10-11)

จนกระทั่งในปี พ.ศ.2523 ได้มีการปรับปรุงการศึกษาในโรงเรียนของรัฐระดับประถมศึกษาเขตจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล โดยให้เปิดสอนวิชาศาสนาอิสลามรวมทั้งสิ้น 719 โรง เพื่อให้ผู้ปกครองมีความสนใจที่จะนำบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐมากยิ่งขึ้น รวมทั้งยังเป็นการสนองตอบความต้องการอันจำเป็นของชาวมุสลิมในอันที่จะให้ทุกคนสามารถปฏิบัติศาสนกิจในชีวิตประจำวันได้จากการเรียนวิชาศาสนาอิสลามในโรงเรียนของรัฐ พร้อมกับมีความรู้ความเข้าใจภาษาไทยได้มากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันก็จะได้เพิ่มหลักสูตรอาชีวะเข้าไปเป็นการให้การศึกษาขั้นต้นด้านวิชาชีพ เมื่อจบหลักสูตรจากโรงเรียนเหล่านี้ก็สามารถที่จะศึกษาต่อในด้านวิชาชีพได้ (กระทรวงพาณิชย์, 2523: 85)

อย่างไรก็ตาม มาตรการต่างๆ ดังกล่าวอาจจะยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะจากรายงานการสำรวจสำมะโนประชากรและเคหะปี พ.ศ.2523 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ยังมีประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ไม่รู้หนังสืออีกเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในจังหวัดนราธิวาสเป็นจังหวัดที่มีอัตราผู้รู้หนังสือต่ำสุดในภาคใต้เพียงร้อยละ 63.1 เท่านั้น (รังสรรค์ ประเสริฐศรี และคณะ, 2529: 19) ดังนั้นเพื่อเป็นการจัดการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพและอยู่ภายใต้การควบคุมของภาครัฐมากขึ้น รัฐบาลจึงประกาศใช้ “พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525”[5] โดยให้โรงเรียนประเภทต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเดิมคือพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ.2497 เปลี่ยนเป็นโรงเรียนเอกชนตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ ส่งผลให้โรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามต้องเปลี่ยนเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามหรือ รอศ. ในที่สุด

[5] ศึกษารายละเอียดใน “พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525” เล่ม 99 ตอนที่ 116 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 19 สิงหาคม พ.ศ.2525, หน้า 1-47

เพื่อให้โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามสามารถจัดการเรียนการสอนวิชาศาสนาอิสลามและสามัญอย่างมีคุณภาพ ภาครัฐจึงออกมาตรการทั้งการเร่งรัดพัฒนาการเรียนการสอนทั้ง 3 สายวิชาคือ วิชาศาสนา วิชาสามัญ และวิชาชีพ การปรับปรุงโรงเรียนโดยจัดทำเกณฑ์มาตรฐานรับรองวิทยฐานะโรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนให้มีคุณภาพ เพื่อการยกฐานะโรงเรียนเอกชนตามมาตรา 15(2) ให้เป็นโรงเรียนเอกชนตามมาตรา 15(1) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525[6] นอกจากนั้นยังมีการพัฒนาระบบการวัดผลและประเมินผล พัฒนาระบบการบริหาร รวมทั้งการส่งเสริมและอุดหนุนด้านสื่อการเรียนการสอน ด้านวิทยาคารสงเคราะห์ (อุทัย ดุลยเกษม และ เลิศชาย ศิริชัย (บรรณาธิการ), 2548: 89-90) แม้ว่าโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามจะสามารถจัดตั้งขึ้นได้ทั่วประเทศ แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้โดยเฉพาะกับจังหวัดที่อยู่ในเขตการศึกษา 2, 3 และ 4 เท่านั้น[7]

ผลจากความพยายามของรัฐบาลในการเข้าไปควบคุมและแปรสภาพการเรียนการสอนในปอเนาะ ทำให้สถาบันการศึกษาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงปอเนาะสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. ปอเนาะแบบดั้งเดิมที่ให้การศึกษาทางด้านศาสนาตามวิถีชีวิตชุมชนมุสลิมแบบดั้งเดิม (หรือปอเนาะแบบดั้งเดิม)

2. โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่สอนศาสนาเพียงอย่างเดียว (หรือปอเนาะแบบโรงเรียน)

3. โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่สอนศาสนาควบคู่กับวิชาสามัญ (รอศ.)

---

[6] กฎหมายได้ให้นิยามของโรงเรียนเอกชนตามมาตรา 15(1) ไว้ว่าหมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการหรือหลักสูตรที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ และจัดเป็นรูปแบบการศึกษาในระบบโรงเรียน ขณะที่โรงเรียนเอกชนตามมาตรา 15(2) หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการหรือหลักสูตรที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ และจัดเป็นรูปแบบการศึกษานอกระบบโรงเรียน (อัมมาร สยามวาลา (บรรณาธิการ), 2549: 90)

[7] เขตการศึกษา 2 ประกอบด้วยจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล ในขณะที่จังหวัดสงขลา นครศรีธรรมราช และพัทลุง อยู่ในเขตการศึกษา 3 ส่วนจังหวัดภูเก็ต พังงา กระบี่ และตรัง อยู่ในเขตการศึกษา 4 (สุเทพ สุนทรเภสัช, 2548: 239:90)

หากจำแนกสถาบันการศึกษาทั้งสามประเภทออกตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 แล้วจะเห็นได้ว่า โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่สอนศาสนาควบคู่กับวิชาสามัญเป็นโรงเรียนตามมาตรา 15(1) ส่วนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่สอนศาสนาเพียงอย่างเดียวหรือปอเนาะแบบโรงเรียนนั้น เป็นโรงเรียนตามมาตรา 15(2) ขณะที่ปอเนาะแบบดั้งเดิมหรือสถาบันศึกษาปอเนาะนั้นทางรัฐบาลมิได้จัดเข้าไว้ให้อยู่ในสถาบันการศึกษาตามกฎหมายฉบับนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าปอเนาะแบบดั้งเดิมเป็นสถาบันการศึกษานอกกฎหมายในสายตาของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความคล้ายคลึงกันอยู่ระหว่างปอเนาะแบบดั้งเดิมกับปอเนาะแบบโรงเรียนในเรื่องการศึกษาทางด้านศาสนา ยิ่งไปกว่านั้นปอเนาะแบบโรงเรียนบางแห่งยังคงรูปและจัดการเรียนการสอนในลักษณะของปอเนาะแบบดั้งเดิมอีกด้วย แต่สิ่งที่แตกต่างกันก็คือปอเนาะแบบโรงเรียนได้จดทะเบียนเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามตามมาตรา 15(2) ไว้กับทางภาครัฐ ในขณะที่ปอเนาะแบบดั้งเดิมมิได้จดทะเบียน ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากความไม่เอาใจใส่ดูแลของรัฐบาล รวมทั้งโต๊ะครูและชุมชนท้องถิ่นไม่เห็นความจำเป็นที่จะไปจดทะเบียนปอเนาะ เพราะถึงอย่างไรก็ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอยู่แล้ว ดังนั้นอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ารูปแบบของปอเนาะดั้งเดิมและปอเนาะแบบโรงเรียนยังคงทับซ้อนกันอยู่ ในขณะที่ปอเนาะแบบโรงเรียนยังสามารถจำแนกได้เป็น 4 กลุ่มด้วยกันคือ

กลุ่มแรก เป็นกลุ่มที่มีการเรียนการสอนศาสนาเพียงอย่างเดียว โดยจะจัดในรูปแบบของโรงเรียนเหมือนกับการเรียนการสอนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม (รอศ.) กล่าวคือมีห้องเรียน การแบ่งชั้นเรียน หลักสูตรและการวัดผลที่ชัดเจน

กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มที่สอนศาสนาควบคู่กับการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) กล่าวคือมีการจัดการสอนวิชาสามัญรวมทั้งวิชาชีพให้แก่นักเรียน ในขณะที่รูปแบบการเรียนการสอนศาสนายังคงเหมือนกับโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม (รอศ.) เช่นเดียวกับกลุ่มแรก

กลุ่มที่สาม ปอเนาะแบบโรงเรียนในกลุ่มนี้มีความคล้ายคลึงกับการเรียนการสอนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามมากที่สุด ทั้งในด้านการเรียนการสอนวิชาศาสนาควบคู่กับวิชาสามัญ สิ่งที่แตกต่างกันคือประเภทของโรงเรียนตามความหมายของมาตรา 15(1) และ 15(2) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 นำมาซึ่งความแตกต่างในเรื่องเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลซึ่งโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามตามมาตรา 15(1) จะได้รับเงินอุดหนุนมากกว่า

เหตุที่ปอเนาะในกลุ่มนี้ไม่ไปจดทะเบียนเพื่อยกระดับตนเองเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามตามมาตรา 15(1) ก็เพราะมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง เนื่องจากต้องมีอาคารเรียน ห้องเรียน และวัสดุอุปกรณ์อื่นๆ (เช่น ห้องพยาบาล ห้องวิทยาศาสตร์) เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด อย่างไรก็ตามปอเนาะแบบโรงเรียนเหล่านี้ก็ยังมีความจำเป็นจะต้องจัดการเรียนการสอนวิชาศาสนาควบคู่กับวิชาสามัญเพราะเป็นความต้องการของชุมชนและผู้ปกครองที่เห็นความสำคัญและต้องการให้บุตรหลานของตนได้เรียนวิชาสามัญเพิ่มมากขึ้น

กลุ่มที่สี่ เป็นปอเนาะแบบโรงเรียนที่มีความคล้ายคลึงกับปอเนาะดั้งเดิมมากที่สุด เพราะมีการจัดการเรียนการสอนและห้องเรียนเหมือนกับปอเนาะดั้งเดิมทุกประการ แตกต่างกันตรงที่ปอเนาะในกลุ่มนี้ได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ขณะที่ปอเนาะดั้งเดิมมิได้จดทะเบียน

อย่างไรก็ตาม มีปอเนาะแบบโรงเรียนเป็นจำนวนมากที่ได้ล้มเลิกกิจการไปอันเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกันเช่น การไม่มีเงินมาสนับสนุนในเรื่องการจัดการเรียนการสอน การไม่มีผู้มาสานต่อปอเนาะนั้นๆ หรืออาจจะไม่สามารถจัดการเรียนการสอนวิชาสามัญได้ ทำให้ผู้ปกครองที่มีความต้องการให้บุตรหลานได้เรียนวิชาสามัญควบคู่กับวิชาศาสนาก็ต้องส่งบุตรหลานของตนไปเรียนในสถาบันการศึกษาอื่นๆ ที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันหรือพื้นที่ใกล้เคียง (อัมมาร สยามวาลา (บรรณาธิการ), 2549: 90-93)

ในส่วนของหลักสูตรการเรียนการสอนวิชาศาสนาหรือที่เรียกว่า “หลักสูตรอิสลามศึกษา” ในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม (รอศ.) นั้น กระทรวงศึกษาธิการได้เริ่มจัดทำหลักสูตรขึ้นในปี พ.ศ.2523 โดยจำแนกออกได้เป็น 3 ระดับคือ

1. หลักสูตรอิสลามศึกษาตอนต้น (อิบตีดาอียะฮ์)	4 ปี
2. หลักสูตรอิสลามศึกษาตอนกลาง (มุตาวัซซีเตาะฮ์)	3 ปี
3. หลักสูตรอิสลามศึกษาตอนปลาย (ซานาวียะฮ์)	3 ปี

ทั้งนี้ผู้ปกครองส่วนใหญ่มักจะส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐในระดับอนุบาล-ประถมศึกษา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ในช่วงการศึกษาภาคบังคับตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น นักเรียนเหล่านี้จะได้รับการเรียนการสอนโดยมีภาษาไทยเป็นสื่อกลาง ซึ่งรัฐได้จัดสรรงบประมาณให้เขตพื้นที่การศึกษาจัดทำชุดเตรียมความพร้อมด้านภาษาให้แก่นักเรียนมาจากบ้านก่อนล่วงหน้า

3-6 เดือน ติดต่อกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2520 (อัมมาร สยามวาลา (บรรณาธิการ), 2549: 49) จนกระทั่งในระดับมัธยมศึกษาจึงเข้าเรียนต่อในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม (รอศ.) หรือปอเนาะ เพราะมีการเรียนการสอนวิชาศาสนาที่เข้มข้นกว่า นอกจากนั้นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามส่วนใหญ่มักเปิดสอนเฉพาะระดับมัธยมศึกษา

แต่ในช่วงแรกของการจัดการเรียนการสอนแบบควบคู่กันไประหว่างวิชาศาสนาอิสลามกับวิชาสามัญ ถือว่ายังไม่ค่อยได้รับความนิยมจากคนในท้องถิ่นมากนัก เพราะคนส่วนใหญ่ยังมองว่าการไปเรียนวิชาสามัญ (ซึ่งเดิมมีเฉพาะในโรงเรียนของรัฐและมีครูผู้สอนเป็นชาวไทยพุทธ) เป็นการเรียนภาษาไทยเพื่อเปลี่ยนไปนับถือศาสนาพุทธ นอกจากนั้นแล้วผู้ปกครองส่วนใหญ่ยังให้ความสำคัญกับการเรียนศาสนาเพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของมุสลิมที่ดี ดังนั้นจำนวนนักเรียนในสถาบันการศึกษาที่สอนวิชาศาสนาควบคู่กับวิชาสามัญและสถาบันการศึกษาที่สอนศาสนาเพียงอย่างเดียวจึงมีสัดส่วนที่แตกต่างกันมาก

ตารางที่ 8 สัดส่วนนักเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามประเภทการเรียน

พ.ศ.	ศาสนาควบคู่กับสามัญ	ศาสนาอย่างเดียว*
2517	26.32	73.68
2523	37.86	62.14
2533	32.76	67.24
2547	75.37	24.63

หมายเหตุ: *ไม่รวมนักเรียนในปอเนาะ
ที่มา: อัมมาร สยามวาลา (บรรณาธิการ), 2549: 81.

จากสถิติดังกล่าวเป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่าชุมชนชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ให้ความสำคัญแก่การศึกษามาโดยตลอด แต่การยอมรับในการศึกษาวิชาภาษาไทยและวิชาสามัญอื่นๆ ได้เริ่มเกิดขึ้นในช่วงประมาณ 20 ปีที่ผ่านมานี้เอง ด้วยเหตุที่ผู้ปกครองเริ่มตระหนักถึงความสำคัญในการเรียนวิชาดังกล่าวที่อาจช่วยให้บุตรหลานและครอบครัวสามารถดำรงตนอยู่ในภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ (อัมมาร สยามวาลา (บรรณาธิการ), 2549: 44) ส่วนการศึกษาระดับอุดมศึกษาในพื้นที่นั้น หลังจากที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขต

ปัตตานีได้จัดการเรียนการสอนแล้ว จึงได้มีการจัดตั้งวิทยาลัยอิสลามศึกษาขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2523 ในรูปของหลักสูตรอิสลามศึกษา ภายใต้คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์[8] เพื่อรองรับนักเรียนที่จบจากโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม (รอศ.) เป็นสำคัญ

นโยบายการพัฒนาการศึกษาที่ดำเนินการมาอย่างจริงจังตั้งแต่ พ.ศ.2504 ถือเป็นการแทรกแซงระบบการศึกษาแบบประเพณีในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลหลายยุคหลายสมัย โดยมีพื้นฐานทัศนคติอยู่ที่การมองว่า ความแตกต่างทางภาษาและวัฒนธรรมเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการปฏิสัมพันธ์และการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะในด้านการศึกษาภาคบังคับ จากพื้นฐานดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการจำกัดสถาบันที่คอยสืบทอดภาษาและวัฒนธรรมของชาวมุสลิม ซึ่งปอเนาะก็คือสถาบันสำคัญในการนี้ โดยเริ่มต้นตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ.2497 นำมาสู่นโยบายสำคัญคือการแปรสภาพปอเนาะเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม จนกระทั่งมีการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ในปี พ.ศ.2518 ต่อมาในปี พ.ศ.2525 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน ส่งผลให้สถาบันการศึกษาแบบประเพณีของท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายทั้งสามฉบับนี้

อย่างไรก็ตาม จะพบว่าการดำเนินนโยบายพัฒนาการศึกษาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดขึ้นอย่างเข้มข้นจนประสบผลสำเร็จจะอยู่ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 แล้ว ส่วนในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4-5 นั้น อาจถือเป็นการต่อยอดและพัฒนาจากนโยบายเดิมให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่อนโยบายพัฒนาการศึกษาในพื้นที่ประสบผลเป็นที่น่าพอใจแล้ว ดังนั้นในช่วงระยะเวลานี้รัฐบาลจึงหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงในพื้นที่มากกว่า

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การควบคุมสถาบันการศึกษาแบบประเพณีในพื้นที่ประสบผลสำเร็จคือการดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากรัฐบาลเล็งเห็นแล้วว่า การเข้าไปแทรกแซงหรือเข้าไปเปลี่ยนแปลงรากฐานใดๆ ของคนพื้นเมืองอย่างกะทันหันย่อมเกิดการลุกฮือขึ้นต่อต้านอย่างรุนแรง ดังนั้นจึงถือได้ว่าภาครัฐกลายเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดความเป็นไปของระบบการศึกษาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังมีผู้กล่าวเปรียบเทียบถึงปัจจัยสำคัญของการอยู่รอดของปอเนาะในอดีตว่าประกอบด้วย การสนับสนุนทางการเงินจากสังคม ชื่อเสียงของโต๊ะครู และการ

---

[8] ต่อมาในปี พ.ศ.2532 ทบวงมหาวิทยาลัยได้อนุมัติให้ยกฐานะเป็นวิทยาลัยอิสลามศึกษาและมีฐานะเป็นคณะหนึ่งของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี (อัมมาร สยามวาลา (บรรณาธิการ), 2549: 107)

มีผู้สืบทอดสถาบัน แต่หลังจากที่ปอเนาะอยู่ภายใต้กฎหมายและการควบคุมของรัฐแล้ว ปัจจัยต่อการอยู่รอดของปอเนาะจึงอยู่ที่การได้รับการสนับสนุนและแทรกแซงจากภาครัฐเป็นสำคัญ ซึ่งหากปอเนาะใดถูกมองในแง่ลบอาจไม่ได้รับความนิยมจากประชาชนในท้องถิ่นเอง เพราะผู้ปกครองเกรงว่าบุตรหลานของตนจะถูกเพ่งเล็งจากภาครัฐไปด้วย ในขณะเดียวกับการสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐก็มีส่วนสำคัญต่อการอยู่รอดของปอเนาะเช่นเดียวกัน (อุทัย ดุลยเกษม และ เลิศชาย ศิริชัย (บรรณาธิการ), 2528: 106-107)

อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินมาตรการควบคุมปอเนาะจะไม่เกิดปฏิกิริยาการลุกฮือขึ้นต่อต้านอย่างซึ่งหน้า แต่ผลกระทบในทางลบที่เกิดขึ้นถือเป็นปัญหาระยะยาวที่ต้องได้รับการแก้ไขต่อไป ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เกิดจากผู้เสียผลประโยชน์จากนโยบายนี้ได้ผันตัวเองไปดำเนินการใต้ดินเพื่อก่อเหตุความไม่สงบในพื้นที่ หรือจะเป็นกรณีที่มีนักเรียนมุสลิมเดินทางไปศึกษาต่อในต่างประเทศเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ โดยได้รับการสนับสนุนจากประเทศนั้นๆ หรือจะเป็นกรณีของการที่นักเรียนทั้งในโรงเรียนของรัฐบาลและโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่ามาตรฐานและต่ำกว่านักเรียนในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศ

จากนโยบายการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งสามด้านข้างต้นจะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีแนวทางการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เปลี่ยนไปอีกครั้ง โดยเฉพาะหลังจากการประกาศใช้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2521 ซึ่งเป็นแผนแม่บทในการกำหนดนโยบาย แผนงานหรือโครงการอื่นๆ ตามมา จนกระทั่งหลังจากการประกาศคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ยิ่งเป็นการย้ำให้เห็นถึงทิศทางของการแก้ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ด้วยแนวทาง “การเมืองนำการทหาร” ซึ่งเป็นแนวคิดในการแก้ปัญหาที่อยู่บนพื้นฐานของการมองผู้ก่อเหตุความไม่สงบทุกรูปแบบว่าเป็น “พี่น้องร่วมชาติ” ที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกันเท่านั้น โดยไม่มองว่าพวกที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามเป็น “คนอื่น” เหมือนสมัยอำนาจนิยมที่ผ่านมา แม้กระทั่งนโยบายที่มีต่อโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาว่า หากมีความประสงค์จะเปลี่ยนเป็นสัญชาติไทย รัฐบาลก็ยินยอมและจะจัดที่ดินทำกินให้ (ธานินทร์ ผะเอม, 2527: 126) ซึ่งแนวนโยบายนี้นำมาสู่การกำหนดนโยบายใต้ร่มเย็นในปี พ.ศ.2524 แนวทางของการกำหนดนโยบายพัฒนาที่สำคัญอีกประการคือ จะไม่ดำเนินนโยบายเป็นเอกเทศ แต่จะรวมศูนย์ปัญหาของชาติคือความบกพร่องทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นยุทธศาสตร์การต่อสู้จึงมีกองทัพเป็นหลัก แล้วใช้องค์กรทุกสถาบันทุกกลไกที่มีอยู่เข้าประสานกัน โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกับแผนป้องกันและรักษาความมั่นคงจะต้องสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง

คือจะต้องให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นตัวเร่งในทางสนับสนุนการแก้ไขปัญหาทางสังคมจิตวิทยาเพื่อให้สังคมเปิดมากขึ้น

เพราะฉะนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4-5 จึงเน้นการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคมากขึ้น เพราะเชื่อว่าหากเศรษฐกิจในพื้นที่ดีขึ้นจะเป็นผลผลักดันส่วนหนึ่งที่สามารถยุติหรือคลี่คลายปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ได้ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จึงมีแผนงานออกมาหลายประการ โดยมียุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญคือการกระจายความเจริญจากเมืองศูนย์กลางสงขลา-หาดใหญ่สู่เมืองชายแดนอื่นๆ และเน้นการแสวงหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับมาเลเซียมากขึ้น รวมทั้งยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทโดยเฉพาะในเขตยากจนหนาแน่นของจังหวัดปัตตานี

เป็นที่น่าสังเกตว่าการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ พ.ศ.2520 เป็นต้นมา จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านการศึกษาลดลงมากเมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายการพัฒนาการศึกษาในช่วงก่อนหน้านี้ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากรัฐบาลประสบผลสำเร็จในการแปรสภาพระบบการศึกษาของท้องถิ่นจนสามารถเรียกได้ว่าอยู่ภายใต้การควบคุมของภาครัฐอย่างเบ็ดเสร็จมาตั้งแต่การพัฒนาช่วงที่แล้ว จนมาถึง พ.ศ.2525 ก็เพียงการผลักดันให้โรงเรียนที่แปรสภาพแล้วเหล่านั้นอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนเพื่อให้เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศเท่านั้นเอง

สิ่งที่น่าสนใจที่สุดของการกำหนดนโยบายในห้วงเวลานี้น่าจะอยู่ที่การริเริ่มให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการมีส่วนร่วมทางการปกครองของประชาชนในพื้นที่มากขึ้น นั่นก็คือการใช้แนวคิด “มุสลิมแก้ปัญหามุสลิม” โดยมีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นหน่วยงานในพื้นที่ที่มีส่วนสำคัญในการทำหน้าที่ดังกล่าว รวมทั้งการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมให้มากที่สุด ประเด็นนี้จึงถือได้ว่าเป็นจุดแข็งของการกำหนดนโยบายในช่วงนี้ อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายใดๆ ของรัฐย่อมมีข้อผิดพลาด ปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นเสมอ ทั้งที่เป็นความผิดพลาดที่เกิดจากฝ่ายรัฐเอง หรืออาจจะเป็นปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากพื้นที่ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นโยบายของรัฐไม่อาจเกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมได้อย่างง่ายดายนัก

ผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาและสถานการณ์ความไม่สงบ

การกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับปัญหาเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาเท่านั้น แต่ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นเสมอกับรัฐบาลทุกชุดคือ การที่รัฐบาลไม่สามารถนำนโยบายไปบังคับใช้ให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมจนบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ด้วยสาเหตุหลายประการ อาทิ เกิดความล่าช้าในทางปฏิบัติ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ไม่มีความเข้าใจในนโยบายของรัฐอย่างลึกซึ้ง ขาดแคลนงบประมาณ รวมทั้งปัจจัยจากสถานการณ์แวดล้อมทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ด้วย ในขณะเดียวกันบางนโยบายก็เกิดผลเสียหายตามมาเพราะไม่ได้ผ่านการศึกษาผลกระทบอย่างรอบคอบ ทำให้หน่วยงานนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ทั้งๆ ที่เมื่อพิจารณาตัวนโยบายแล้วก็จะเห็นได้ว่าเกิดจากความตั้งใจดีของภาครัฐ เหล่านี้เป็นต้น ดังนั้นในส่วนนี้จึงจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของผลกระทบที่เกิดจากนโยบายการพัฒนาของรัฐบาลในช่วง พ.ศ.2520-2529 รวมทั้งการพยายามหาคำตอบด้วยว่าหลังจากที่ภาครัฐได้นำนโยบายการพัฒนาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความมั่นคง และยุทธศาสตร์การเมืองนำการทหารมาใช้เป็นหลักในการต่อสู้กับภัยก่อการร้ายในห้วงเวลาดังกล่าวแล้วนั้น ได้รับการตอบสนองอย่างไรจากกลุ่มก่อความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ผลกระทบจากนโยบายการพัฒนา

เป็นที่ยอมรับว่านโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2521 เป็นนโยบายที่ค่อนข้างมีบทบาทอย่างมากต่อการแก้ปัญหาในพื้นที่ เพราะมีความชัดเจนและครอบคลุมการแก้ปัญหาทุกด้าน โดยยังคงมีเป้าหมายสูงสุดอยู่ที่การรักษาอำนาจรัฐไว้ในพื้นที่และสามารถควบคุมระดับความรุนแรงได้ นโยบายดังกล่าวจึงเป็นเสมือนแผนแม่บทให้หน่วยงานต่างๆ นำไปกำหนดแผนงานและโครงการในการพัฒนาต่อไป อีกทั้งยังเป็นพื้นฐานสำคัญของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชาวมุสลิม และยังเชื่อได้ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของการประกาศใช้ยุทธศาสตร์การเมืองนำการทหารในเวลาต่อมาด้วย นโยบายฉบับนี้จึงได้ใช้ต่อเนื่องมาเป็นเวลานานถึง 10 ปี โดยมีการสร้างกลไกพิเศษที่จัดตั้งขึ้นใหม่คือ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้ามาเป็นหน่วยประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานปกติของรัฐ รวมทั้งการที่รัฐบาลยึดหลักการเมืองนำการทหารตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ต้องยอมรับว่าทั้งสองกลไกดังกล่าวมีผลทางด้านจิตวิทยาเป็นอย่างมากทั้งต่อฝ่ายปกครองและฝ่ายถูกปกครอง

เมื่อพิจารณาในภาพรวมอาจถือได้ว่าการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง เนื่องจากจะเห็นได้ว่าสถานการณ์ทั่วไปคลี่คลาย ระดับการก่อการร้ายลดน้อยลง เกิดความร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้นำทางศาสนากับทางราชการมากขึ้น รวมทั้งสถานการณ์แวดล้อมรอบนอกพื้นที่เริ่มยุติความเคลื่อนไหว ทั้งในกรณีผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์และโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาจึงย่อมส่งผลต่อสถานการณ์ในพื้นที่ เมื่อสถานการณ์เริ่มคลี่คลายไปในทางที่ดี ส่งผลให้นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มปรับเปลี่ยนไปจากการเน้นหนักด้านความมั่นคงมาเป็นการพัฒนาแทน (สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2539: 2) โดยเฉพาะในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ซึ่งนั่นอาจหมายความว่ารัฐบาลเริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาอย่างจริงจังที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความเจริญในพื้นที่และเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อสถานการณ์ด้านความมั่นคงเริ่มคลี่คลายแล้ว เนื่องจากที่ผ่านมารัฐบาลมองว่าสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรได้รับการแก้ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่เป็นอันดับต้น เพราะเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านอื่นๆ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้จัดวางพื้นที่นี้ให้เป็นพื้นที่การพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคง ดังนั้นจึงอาจสรุปในเบื้องต้นได้ว่า นโยบายการพัฒนาด้านเศรษฐกิจอาจยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนักในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

เมื่อพิจารณาบทบาทของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งรัฐตั้งขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ให้เป็นหน่วยประสาน เพื่อให้เกิดความร่วมมือจากหน่วยงานและบุคคลหลายๆ ฝ่ายจนสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม จึงต้องยอมรับว่าศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้มีส่วนสำคัญต่อความสงบในพื้นที่ในเวลาต่อมา แต่หากพิจารณาในรายละเอียดแล้วกลับพบว่า การดำเนินงานของศูนย์อำนวยการจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีปัญหาอยู่มาก อันเนื่องมาจากการขาดเอกภาพในการบริหารงานในพื้นที่ รวมทั้งรูปแบบของการบริหารงานยังคงดำเนินไปภายใต้ระบบราชการแบบเดิม (ชยากรณ์ ศรีสาคร, 2534: 1-2) โดยเฉพาะในเรื่องเจ้าหน้าที่และงบประมาณ กล่าวคือ แม้โครงการต่างๆ จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างเต็มที่ แต่การดำเนินการในระดับพื้นที่ยังไม่ดีพอ อาจเนื่องจากยังขาดเจ้าหน้าที่ในระดับท้องที่ที่เข้าใจการปฏิบัติงานอย่างถ่องแท้ การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย/โครงการพัฒนาดำเนินไปอย่างล่าช้า (ชยากรณ์ ศรีสาคร, 2534: 111) นอกจากนั้นในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติยังมีปัญหาด้านงบประมาณด้วย เพราะจำนวนงบประมาณที่ใช้ในโครงการไม่เพียงพอหรือขาดช่วงกว่าจะขออนุมัติได้ จึงทำให้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้การปฏิบัติตามโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายได้

อย่างเต็มที่ นับเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อกลางปี พ.ศ.2530 ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ประเมินผลการปฏิบัติตามแผนงานและโครงการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระยะ 3 ปี (พ.ศ.2528-2530) สรุปผลได้ว่า การดำเนินงานเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะในจำนวนโครงการทั้งสิ้น 37 โครงการตามแผนงานนี้ได้ดำเนินการแล้วเสร็จ 5 โครงการ กำลังดำเนินการ 23 โครงการ และยังมิได้มีการดำเนินการอีก 9 โครงการ ทำให้แผนงานนี้ต้องยืดเวลาออกไปจนถึงปี พ.ศ.2534 (ชยากรณ์ ศรีสาคร, 2534: 69)

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการประสานนำนโยบายสู่การปฏิบัติ จึงเป็นเสมือนองค์กรที่ไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชา ไม่สามารถบังคับให้หน่วยราชการในพื้นที่ทำตามคำสั่งได้ เนื่องจากในทางปฏิบัติหน่วยงานในพื้นที่จะทำตามที่ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ขอให้ปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ เพราะงบประมาณเป็นของหน่วยงานนั้นๆ ทำให้การนำนโยบายสู่การปฏิบัติไม่เป็นไปตามเป้าหมายอย่างที่ต้องการ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานยังคงสงวนสิทธิ์และอำนาจการบังคับบัญชาโดยตรงกับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ (ชยากรณ์ ศรีสาคร, 2534: 127) ดังนั้นศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงไม่ได้เป็นเพียงหน่วยประสานเท่านั้น แต่ได้กลายเป็นหน่วยงานกึ่งปฏิบัติไปโดยปริยาย ความไม่ชัดเจนในเรื่องดังกล่าวจึงทำให้การดำเนินนโยบายไม่มีความต่อเนื่อง หากไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยปฏิบัติอย่างแท้จริง จากการที่อำนาจของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอำนาจที่ไม่มีเอกภาพ ไม่สามารถผลักดันโครงการให้ดำเนินไปได้ด้วยความราบรื่นและสอดคล้องกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของโครงการและการทำงานระดับเจ้าหน้าที่ที่มีปัญหาตลอดมา

จากการประเมินผลงานในด้านต่างๆ ปรากฏว่า ส่วนหนึ่งประสบผลสำเร็จตามนโยบาย แต่ส่วนใหญ่แล้วแทบจะไม่มีการดำเนินการเลย โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ แม้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 รัฐบาลจะได้กำหนดแผนงานและโครงการด้านเศรษฐกิจออกมาเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่บางโครงการก็เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานเช่นเดียวกัน บางโครงการได้สร้างผลกระทบที่คาดไม่ถึงอันเนื่องมาจากขาดการศึกษาโครงการอย่างรอบคอบเพียงพอ ตัวอย่างเช่นในกรณีโครงการชลประทานปัตตานี คงต้องกล่าวก่อนว่าโครงการนี้จำแนกออกเป็น 2 โครงการคือ โครงการตอนบน เป็นการสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำและผลิตกระแสไฟฟ้าที่บ้านบางลาง อำเภอบันนังสตาจังหวัดยะลา ดำเนินการโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2519-2524 และโครงการตอนล่างคือ การส่งน้ำและบำรุงเขื่อนปัตตานี โดยการสร้างเขื่อนทดน้ำที่ตำบลท่าเซะ อำเภอเมือง จังหวัดยะลา พร้อมทั้งการก่อสร้าง

ระบบชลประทานในพื้นที่เพาะปลูกสองฝั่งแม่น้ำปัตตานี โครงการตอนล่างนี้ดำเนินการโดยกรมชลประทานระหว่าง พ.ศ.2511-2540 ปัญหาที่เกิดขึ้นกับโครงการนี้คือใช้เวลาในการดำเนินงานนานถึง 30 ปี และยังขาดการศึกษาผลกระทบจากโครงการ ดังที่เกิดขึ้นในกิ่งอำเภอธารโตทางตะวันออก เพราะต้องประสบปัญหาอุทกภัยหลังจากการสร้างเขื่อน จนประชากรบางส่วนต้องอพยพออกจากพื้นที่เพราะไม่สามารถทำมาหากินได้อีกต่อไป (กองผังภาค สำนักผังเมือง, 2524: 46) นอกจากนั้นการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชลประทานยังเกิดความเปลี่ยนแปลงไปมากเนื่องจากการจัดระบบการจัดการน้ำสำหรับเพาะปลูกพืชประเภทต่างๆ ให้เหมาะสมทำได้อย่างยากลำบาก (อัมมาร สยามวาลา (บรรณาธิการ), 2550: 26-27)

บางโครงการก็พบว่าไม่ได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่ายโดยเฉพาะผู้ประกอบการ ดังจะเห็นได้จากโครงการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมจังหวัดปัตตานี จากการสำรวจในช่วงปี พ.ศ.2532 พบว่ามีผู้ประกอบการหลายรายยื่นขอเข้าทำธุรกิจ แต่มีผู้เข้ามาลงทุนจริงเพียง 4 รายเท่านั้น แม้เขตอุตสาหกรรมจังหวัดปัตตานีจะดำเนินการไปบ้างแล้ว ดังจะเห็นได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 9 รายชื่อผู้เช่าที่ดินในเขตนิคมอุตสาหกรรมจังหวัดปัตตานีและโครงการลงทุน

ที่	รายชื่อผู้เช่า	ประเภท	พื้นที่ (ไร่)	คนงาน (คน)	เงินทุน	หมายเหตุ
1	บ. อุตสาหกรรมการประมงปัตตานี จก.	ต่อเรือ ซ่อมเรือ	24-3-6.2	100	82.0	ดำเนินการแล้ว
2	หจก. ปัตตานีอุตสาหกรรมปลาป่น	ปลาป่น ต่อเรือ น้ำแข็ง	55-2-5.6	300	90.0	ดำเนินการแล้ว
3	นายหัว แซ่ปัง	เพาะเลี้ยงสัตว์	73-0-0	58	11.0	ยังไม่ดำเนินการ
4	นายสมพงศ์ พยนต์รัตน์	น้ำปลาป่น	23-2-20.1	100	10.0	อยู่ในระหว่างขออนุญาตตั้งโรงงาน
5	บ. เทพพิทักษ์ซีฟูดส์ จก.	ชำแหละสัตว์น้ำทะเล	10-1-160	160	6.0	ยังไม่ดำเนินการ
6	นายอภิชาต คุรุปรีชารักษ์	แปรรูปสัตว์น้ำ	16-2-0.5	430	28.0	อยู่ในระหว่างขออนุญาตตั้งโรงงาน
7	บ. ธำรงวัฒนา จก.	น้ำแข็ง	7-3-21.5	500	20.0	ยังไม่ดำเนินการ
8	นานสุชล หว่างสกุล	น้ำแข็ง ห้องเย็น	10-1-69.4	100	24.0	ยังไม่ดำเนินการ
9	นายบุญประเสริฐ เอี่ยมสำอางค์	อาหารทะเลกระป๋อง	28-3-10	639	63.0	ยังไม่ดำเนินการ
10	นายสมบูรณ์ ธาวนพงษ์	ลูกชิ้นปลา	4-0-12.5	70	3.0	ยังไม่ดำเนินการ
11	นายง่วนทง วรรณวิสูตร	อาหารทะเลกระป๋อง	22-2-5	300	30.0	อยู่ในระหว่างขออนุญาตตั้งโรงงาน
12	นายอภิชาต คุรุปรีชารักษ์	แปรรูปไม้ อบไม้ ลังไม้	12-0-44.9	100	20.0	ดำเนินการแล้ว
13	บ. พัฒนาการประมงปัตตานี จก.	ปลาป่น	22-3-55.9	100	15.0	ดำเนินการแล้ว

ตารางที่ 9 (ต่อ)

ที่	รายชื่อผู้เช่า	ประเภท	พื้นที่ (ไร่)	คนงาน (คน)	เงินทุน	หมายเหตุ
14	นายไถ่ ขันทอง	กุ้งแห้ง	3-0-0	50	1.0	ยังไม่ดำเนินการ
15	นางสุนีย์ ทองแก้ว	มันกุ้ง	1-1-3.8	20	0.5	ยังไม่ดำเนินการ
16	นายภิรมย์ หนูชัยแก้ว	แปรรูปสัตว์น้ำ	11-2-404	90	8.0	ยังไม่ดำเนินการ
17	บ.เธียรปรีชาก่อสร้าง	คอนกรีตอัดแรง เสาเข็ม	31-2-60	90	20.0	ยังไม่ดำเนินการ
18	นายเชษฐา ผาติดำรงกุล	วัสดุก่อสร้าง	5-0-0	20	2.0	ยังไม่ดำเนินการ
19	นายวศะ แซ่ก๊ก	ซ่อม-สร้างเครื่องจักรกลด้านไฟฟ้ากำลังและด้านอิเลคโทรนิค	5-0-0	100	2.0	ยังไม่ดำเนินการ
20	นายเชษฐา ผาติดำรงกุล	อุตสาหกรรมเรือ	5-0-0	25	5.0	ยังไม่ดำเนินการ
21	นายพรนารายณ์ แก้วใหม่	ปลาเค็ม	6-3-11.4	100	5.0	ยังไม่ดำเนินการ
22	นายสุชาติ วรรณกลัด	ต้มกุ้ง	4-3-18.5	300	5.0	ยังไม่ดำเนินการ
23	บ.ทรอปิคอลแคนนิ่ง (ประเทศไทย) จก.	อาหารทะเลกระป๋อง	71-1-33	850	110.0	ยังไม่ดำเนินการ
24	นายจิระศักดิ์ แซ่หลี	หล่อหลอมกลึงโลหะ	9-0-0	80	10.0	ยังไม่ดำเนินการ
	รวม		466-3-93	4,682	570.5	

ที่มา: สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดปัตตานี อ้างถึงคณะทำงานด้านเศรษฐกิจกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาและศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาจังหวัดภาคใต้ตอนล่างห้าจังหวัด วุฒิสภา (2532: 10-20-10-21)

ทั้งนี้เพราะยังติดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น ขาดสิ่งอำนวยความสะดวกและระบบบริการขั้นมูลฐานต่างๆ จำพวกระบบไฟฟ้าแรงสูง โทรศัพท์ ถนนภายในเขตอุตสาหกรรม ระบบกำจัดน้ำเสียรวม เป็นต้น รวมทั้งยังไม่มีความพร้อมในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบการขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ ปากแม่น้ำตื้นเขิน สะพานปลามีไม่เพียงพอ เป็นต้น นอกจากปัญหาพื้นฐานเหล่านี้แล้ว ผู้ประกอบการเองก็ไม่มีความมั่นใจในความปลอดภัยในพื้นที่ด้วย ส่งผลให้การลงทุนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

นอกจากนั้นยังมีความเห็นของนักธุรกิจในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ระบุว่า ทรัพยากรต่างๆ ในด้านการพัฒนาและบริการจากส่วนกลางมักหยุดอยู่ที่สงขลาเป็นหลัก เนื่องจากอัตราการตอบแทนของการลงทุนที่ขยายตัวได้มากกว่า ทำให้จังหวัดที่มีศักยภาพอื่นๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ได้รับทรัพยากรจากส่วนกลางอย่างเท่าเทียมกัน (กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สถาบันดำรงราชานุภาพ สป.มท., 2546: 41-42) หากพิจารณาโครงการส่งเสริมการลงทุนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี พ.ศ.2515-2531 จะเห็นได้ชัดเจนถึงการกระจุกตัวของการลงทุนอยู่ที่จังหวัดสงขลาเป็นหลัก ภาวการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน

ตารางที่ 10 จำนวนโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ส่งเสริมการลงทุนในห้าจังหวัดภาคใต้

จังหวัด	จำนวนโครงการที่ได้รับอนุมัติ (โครงการ)		รวม
	2515 – 2529	2530 – 2531 (ม.ค. – พ.ย.)	
สงขลา	31	197	228
ปัตตานี	4	9	13
นราธิวาส	6	24	30
ยะลา	6	30	36
สตูล	6	9	15
รวม	54	272	326

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน อ้างถึงคณะทำงานด้านเศรษฐกิจกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาและศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาจังหวัดภาคใต้ตอนล่างห้าจังหวัด วุฒิสภา (2532: 8-49)

สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นที่คาดหมายได้ว่าภาครัฐไม่สามารถทำให้เกิดการกระจายรายได้อย่างเท่าเทียม หากเปรียบเทียบรายได้กับประชากรในจังหวัดสงขลา รายได้เฉลี่ยของภาคและของทั้งประเทศแล้ว จะพบว่า รายได้ของประชากรในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมาก ซึ่งอัตรารายได้เฉลี่ยต่อหัวที่แท้จริงในแต่ละปีดังกล่าว สามารถเป็นตัวชี้วัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) ในจังหวัดนั้นๆ ได้ในระดับหนึ่ง

ตารางที่ 11 รายได้เฉลี่ยต่อหัวภาคใต้ระหว่างปี พ.ศ.2527-2531

(หน่วย: บาท)

จังหวัด/ปี	2527	2528	2529	2530	2531
ชุมพร	16,846	17,723	20,743	20,919	22,418
ระนอง	43,000	36,456	41,928	47,158	45,343
ภูเก็ต	35,848	36,677	33,624	39,923	49,114
พังงา	38,106	36,763	30,113	33,321	35,313
กระบี่	19,789	17,447	17,068	22,508	26,644
ตรัง	13,929	14,330	14,804	17,059	18,443
สุราษฎร์ธานี	16,648	18,087	21,220	21,220	24,801
นครศรีธรรมราช	10,012	10,036	11,232	11,232	13,178
พัทลุง	10,386	11,252	11,251	11,251	13,150
สงขลา	15,965	17,070	21,374	21,374	23,626
สตูล	18,651	19,636	20,373	20,373	25,418
ยะลา	14,780	14,977	16,429	16,429	18,947
ปัตตานี	10,940	10,648	13,376	13,376	14,546
นราธิวาส	9,258	11,442	13,660	13,660	15,547
ภาค	15,116	15,546	16,168	18,024	20,381
ประเทศ	19,194	19,627	20,803	23,377	27,632

ที่มา: กองบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (อ้างถึง จงพิศ ศิริรัตน์ และคณะ (2534: 73)

จากการสำรวจของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยพบว่า ปัญหาความยากจนของประชากรในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้มีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายด้านดังนี้

ตารางที่ 12 สาเหตุแห่งปัญหาความยากจน

จังหวัด	พื้นที่ทำกินมีขนาดเล็ก	ผลผลิตทางเศรษฐกิจต่อไร่ต่ำ	การถือครองที่ดินไม่เหมาะสม	ขาดแหล่งอุตสาหกรรม
ปัตตานี	1	1	5	3
นราธิวาส	2	5	2	1
สงขลา	3	3	3	5
สตูล	4	2	4	2
ยะลา	5	4	1	4

หมายเหตุ: ตัวเลข 1 หมายถึง เป็นสาเหตุสำคัญที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับทุกจังหวัด และตัวเลข 5 มีอันดับความสำคัญน้อยที่สุด

ที่มา: สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (2524: 21)

ข้อเท็จจริงคือปัญหาเรื่องพื้นที่ทำกินมีขนาดเล็กและผลผลิตทางเศรษฐกิจต่อไร่ต่ำเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องยาวนานกับเกษตรกรในจังหวัดปัตตานี โดยเฉพาะเกษตรกรสวนยางพารา ส่งผลต่อรายได้เงินสดจากการขายผลผลิตเฉลี่ยต่อครัวเรือนจากผลผลิตการเกษตรที่สำคัญๆ คือ ยางพารา เลี้ยงสัตว์ ข้าว ผลไม้ต่างๆ ดังสถิติในปีเพาะปลูก 2525/2526 ทั้งห้าจังหวัดเฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปีอยู่ที่ 12,678.55 บาท จังหวัดปัตตานีมีรายได้น้อยที่สุดอยู่ที่ 5,717.19 บาท สูงสุดอยู่ที่จังหวัดสงขลา 17,784.99 บาท รองลงมาคือจังหวัดยะลา 16,956.78 บาท ส่วนจังหวัดนราธิวาส 11,515.89 บาท และจังหวัดสตูล 11,417.94 บาท (คณะทำงานด้านเศรษฐกิจกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาและศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาจังหวัดภาคใต้ตอนล่างห้าจังหวัด วุฒิสภา, 2532: 5-2) นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาจากสถิติผลิตภัณฑ์ประชาชาติของจังหวัดปัตตานีก็มีแนวโน้มลดลงมากที่สุด

ตารางที่ 13 ผลิตภัณฑ์ประชาชาติในห้าจังหวัดภาคใต้ จำแนกตามรายจังหวัด

(หน่วย: ล้านบาท)

สาขาการผลิต	ปี 2524	ปี 2525	ปี 2526	ปี 2527	ปี 2528
สงขลา	13,617.4	14,304.5	16,377.0	16,365.9	17,557.5
สตูล	2,113.0	2,317.9	2,958.1	2,751.7	2,787.0
ปัตตานี	4,992.5	3,944.6	4,674.5	20.1	20.4
ยะลา	4,120.8	4,118.7	4,915.4	4,961.6	5,186.7
นราธิวาส	5,551.7	5,627.2	6,442.6	6,313.9	6,348.6
มูลค่าเฉลี่ยต่อคน (บาท)	12,933	12,520	14,231	15,022	15,449
รวม	30,395.4	30,312.9	35,367.6	30,913.2	31,900.2

ที่มา: สมุดรายงานสถิติภาค สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี อ้างถึงคณะทำงานด้านเศรษฐกิจกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาและศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาจังหวัดภาคใต้ตอนล่างห้าจังหวัด วุฒิสภา (2532: 10-3)

จากสถิติทั้งหมดข้างต้น ปัตตานีดูจะเป็นจังหวัดที่ประสบปัญหาด้านรายได้มากที่สุดในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่กลุ่มอาชีพที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมากที่สุดยังคงเป็นกลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน เพราะนับตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ก็เป็นยุคที่ทรัพยากรทางทะเลเสื่อมโทรมแล้ว แต่เรือประมงพาณิชย์ก็ยังคงเข้ามาหากินในเขตชายฝั่งปัตตานีเพิ่มขึ้นจนกล่าวได้ว่าเป็นขบวนเรือ โดยเรือประมงเหล่านี้มีทั้งที่เป็นของเถ้าแก่ในตัวเมืองปัตตานี และมาจากจังหวัดอื่นในภาคใต้ เช่น สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระทั่งมาจากภาคตะวันออก เช่น ระยอง ชลบุรี

ปัญหาที่เป็นรากฐานที่สุดนับตั้งแต่ประเทศไทยมีการพัฒนาตามแผนที่เกิดขึ้นกับภาคประมงพื้นบ้านคือ การที่รัฐเอาทะเลไปจากระบบการจัดการทรัพยากรของชุมชนที่สืบทอดมาแต่บรรพบุรุษหลายชั่วอายุคนแล้ว โดยรัฐกำหนดให้ทะเลเป็นทรัพยากรที่ใครอยู่ที่ไหนจะใช้ประโยชน์ก็ได้ภายใต้กฎหมายของรัฐ ในขณะที่รัฐไม่รับรองหรือให้ความสำคัญต่อระบบการจัดการทรัพยากรของชุมชน ลักษณะเช่นนี้ทำให้เรือประมงพาณิชย์เข้ามาสู่เขตทำกินของประมงพื้นบ้านโดยไม่เห็นตัวตนของชาวบ้านและชุมชนประมงพื้นบ้านแม้แต่น้อย (อุทัย ดุลยเกษม และเลิศชาย ศิริชัย (บรรณาธิการ), 2550: 388-389) อย่างไรก็ตาม ภาครัฐเองก็มีนโยบายและกฎหมายที่พยายามคุ้มครองทรัพยากรสัตว์น้ำ โดยห้ามทำการประมงในแหล่งและฤดูวางไข่ของสัตว์ทะเล

และแหล่งฟักตัวของลูกสัตว์น้ำทะเลวัยอ่อน[8] รวมทั้งการห้ามเรือประมงอวนลากและอวนรุนภายในเขต 3,000 เมตร นับจากขอบน้ำตามแนวชายฝั่งโดยเด็ดขาด[9] แต่การละเมิดกฎหมายก็เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย แสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั้นไม่มีประสิทธิผล (อัมมาร สยามวาลา (บรรณาธิการ), 2551: 31)

นอกจากชาวประมงพื้นบ้านหรือชาวประมงขนาดเล็กจะเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากสภาพความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่งมากที่สุดแล้ว ยังต้องเผชิญกับภาวะวิกฤตการณ์น้ำมันในช่วง พ.ศ.2522 ด้วย ส่งผลให้ชุมชนเหล่านี้ต้องกลายเป็นหมู่บ้านยากจน จะเห็นได้ว่าอำเภอที่ติดกับทะเลของจังหวัดปัตตานีทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นอำเภอเมือง อำเภอหนองจิก อำเภอยะหริ่ง อำเภอปะนาเระ อำเภอสายบุรี และกิ่งอำเภอไม้แก่น ล้วนเป็นอำเภอที่ภาครัฐบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ว่าเป็นกลุ่มครัวเรือนที่ต้องได้รับการพัฒนาเป็นพิเศษตามแผนพัฒนาชนบทยากจนอย่างเร่งด่วน[10] แม้มาตรการดังกล่าวจะแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลเล็งเห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว แต่การดำเนินงานตามมาตรการดังกล่าวอาจเรียกได้ว่ายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะผู้ที่ได้รับผลกระทบเหล่านี้บางส่วนที่มีปัญหากดดันมาก คือไม่มีเงินติดครอบครัว ในขณะที่สมาชิกของครอบครัวมีหลายคนและกำลังอยู่ในสภาวะที่อดอยาก คนกลุ่มนี้ทั้งผู้ชายและผู้หญิงจึงจำเป็นต้องออกจากชุมชน เพื่อไปหางานทำในประเทศมาเลเซีย ปรากฏการณ์นี้เริ่มเห็นได้ชัดเจนตั้งแต่ปี พ.ศ.2530 เป็นต้นมา[11]

---

[8] ตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2526, 29 สิงหาคม พ.ศ.2526, 28 พฤศจิกายน พ.ศ.2527 และ 11 เมษายน พ.ศ.2528

[9] ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ.2515

[10] หากตั้งสมมติฐานว่าปัญหาในอดีตย่อมส่งผลกระทบถึงปัจจุบันแล้วจะพบว่า จากข้อมูลกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ในปี พ.ศ.2548 ระบุว่าพื้นที่ที่ถูกแย่งชิงทรัพยากรอย่างหนักเช่นบริเวณชายฝั่ง เป็นพื้นที่ที่มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มก่อความรุนแรงสูง หรือที่เรียกว่าพื้นที่สีแดง (ซึ่งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มี 257 หมู่บ้าน จาก 1,637 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 15.69 ของจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด) ที่น่าสนใจคือ ในพื้นที่จังหวัดปัตตานี หมู่บ้านสีแดงในอำเภอที่มีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเล ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาความยากจนหนาแน่น มีหมู่บ้านสีแดงถึง 44 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 58.67 ของหมู่บ้านชายฝั่งทั้งหมดที่มีอยู่ 75 หมู่บ้าน (นิธิ เอียวศรีวงศ์ (บรรณาธิการ), 2550: 143)

[11] ประมาณว่าในช่วง พ.ศ.2532-2533 มีคนในวัยทำงานจากชุมชนประมงพื้นบ้านจังหวัดปัตตานีเข้าไปขายแรงงานอยู่ในประเทศมาเลเซียร้อยละ 50 ของคนในชุมชนประมงพื้นบ้านจังหวัดปัตตานีที่อยู่ในวัยทำงานทั้งหมด โดยผู้ที่อยู่ในวัยทำงานดังกล่าวส่วนหนึ่งอยู่ในช่วงวัยรุ่น และอีกส่วนหนึ่งคือหัวหน้าครัวเรือนที่ทำประมงหาเลี้ยงชีพมาแต่เดิม (อุทัย ดุลยเกษม และเลิศชาย ศิริชัย (บรรณาธิการ), 2548: 395)

มีข้อน่าสังเกตว่าในรอบห้าปีของการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จังหวัดปัตตานีมีอัตราการขยายตัวของจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมมากที่สุดในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังจะเห็นได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 14 เปรียบเทียบจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมในห้าจังหวัดภาคใต้ตอนล่าง จำแนกตามรายจังหวัด พ.ศ.2526-2530

จังหวัด	ปี 2526		ปี 2530		จำนวนที่เปลี่ยนแปลง	อัตราการขยายตัว (%)
	จำนวน	อัตราส่วน	จำนวน	อัตราส่วน		
สงขลา	1,096	41.1	1,178	39.6	82	3.1
สตูล	80	3.0	82	2.8	2	0.1
ปัตตานี	726	28.6	880	29.6	118	4.4
ยะลา	168	6.3	229	7.7	61	2.3
นราธิวาส	559	21.0	602	20.3	43	1.6
รวม	2,665	100.0	2,971	100.0	306	11.5

ที่มา: คณะทำงานด้านเศรษฐกิจกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาและศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาจังหวัดภาคใต้ตอนล่างห้าจังหวัด วุฒิสภา (2532: 6-17)

ในปี พ.ศ.2527 จังหวัดปัตตานีมีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรม 802 โรง หรือร้อยละ 12.8 ซึ่งมากเป็นอันดับสามของภาคใต้รองจากจังหวัดนครศรีธรรมราชซึ่งมีจำนวน 1,170 โรง หรือร้อยละ 18.6 และจังหวัดสงขลาจำนวน 1,088 โรง หรือร้อยละ 17.3 ซึ่งจำนวนโรงงานทั้งหมดของภาคมี 6,281 โรง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.: 74) จากการขยายตัวดังกล่าวอาจเป็นที่คาดหมายได้ว่า น่าจะมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในจังหวัดปัตตานีด้วย แต่ข้อมูลนี้กลับไม่สอดคล้องกับรายได้เฉลี่ยของประชากรในจังหวัดซึ่งน้อยที่สุดในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในขณะที่จังหวัดยะลามีอัตราการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมน้อยกว่าเป็นเท่าตัว แต่รายได้เฉลี่ยกลับมีอัตราสูงกว่าจังหวัดปัตตานีมาก ทั้งๆ ที่หากเปรียบเทียบกันแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐบาลทุ่มเทการพัฒนาไปที่จังหวัดปัตตานีมากที่สุดในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งโครงการจัดตั้งเขตนิคมอุตสาหกรรม โครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือ พัฒนาจังหวัดปัตตานีซึ่งเป็นพื้นที่เฉพาะของโครงการพัฒนาชนบทยากจน รวมทั้งการพัฒนาชุมชนประมงพื้นบ้านด้วย

ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากจังหวัดยะลามีรายได้จากภาคส่วนอื่นๆ นอกภาคเกษตรเช่น การค้าชายแดน การท่องเที่ยวชายแดน นอกนั้นจังหวัดยะลาเป็นที่ตั้งหนึ่งในห้าแห่ง (นราธิวาส ภูเก็ต ตรัง หาดใหญ่) ของศูนย์การค้ายางพาราส่งออกไปต่างประเทศที่สำคัญของภาคใต้ด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.: 10) รายได้เหล่านี้จึงคอยพยุงฐานะทางเศรษฐกิจของจังหวัดไว้และก่อให้เกิดรายได้ที่มากกว่า ในขณะที่จังหวัดปัตตานีมีรายได้ส่วนใหญ่มาจากภาคการเกษตรและประมงพื้นบ้าน แต่ทั้งสองภาคส่วนก่อให้เกิดรายได้น้อยและมีปัญหาในการผลิตดังที่สะท้อนออกมาในตารางที่ 13 ในขณะที่โรงงานที่ตั้งขึ้นเป็นโรงงานขนาดเล็กหรือเป็นสถานประกอบการที่ไม่ได้ก่อให้เกิดรายได้แก่คนส่วนใหญ่ในจังหวัด แต่กลับเป็นการสร้างรายได้ให้แก่ผู้ประกอบการเองซึ่งอาจเป็นบุคคลจากภายนอกท้องถิ่นรวมไปถึงแรงงานจำนวนน้อย

ส่วนนโยบายการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ก็ยังไม่เกิดผลเป็นรูปธรรมมากนัก เพราะบางโครงการแทบไม่เกิดการดำเนินงาน เช่น โครงการพัฒนาเมืองรองปัตตานี เนื่องจากในพื้นที่ยังขาดแคลนบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและมีมาตรฐานต่ำอยู่ ดังนั้นในขั้นต้นรัฐบาลจึงต้องพัฒนาด้านนี้ก่อน แม้บางโครงการจะได้รับการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นจริงแต่ก็เกิดความล่าช้ามาก อีกทั้งชาวบ้านส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายการพัฒนานั้น เช่น โครงการนิคมอุตสาหกรรมปัตตานี โครงการท่าเรือชายฝั่งปัตตานี โครงการชลประทานปัตตานี ซึ่งในโครงการหลังนี้นอกจากจะเกิดความล่าช้าในการดำเนินการแล้ว จากการที่ภาครัฐไม่ได้ศึกษาโครงการอย่างรอบด้าน ส่งผลให้ชาวบ้านรอบบริเวณเขื่อนได้รับผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยและการจัดการที่ดินทำกินดังได้กล่าวแล้วในตอนต้น ส่วนบางโครงการก็ไม่ได้บรรลุผลดังที่รัฐบาลคาดหวังไว้ เช่น การใช้ยุทธศาสตร์กระจายความเจริญจากเมืองศูนย์กลางสงขลา-หาดใหญ่ ไปสู่จังหวัดชายแดนภาคใต้อื่นๆ เพราะทรัพยากรต่างๆ ในด้านการพัฒนาและบริการจากส่วนกลางไปหยุดอยู่ที่สงขลา-หาดใหญ่ ไม่ได้ลงไปสู่จังหวัดชายแดนภาคใต้อื่นๆ อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม นอกจากนั้นในบางกรณีภาครัฐเองก็มีท่าทีละเลยต่อการบังคับใช้กฎหมาย เช่นในกรณีการรุกล้ำของเรือประมงพาณิชย์แถบชายฝั่งจังหวัดปัตตานีและนราธิวาส ผลอันเกิดจากการดำเนินการพัฒนาดังกล่าว ทำให้ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายเหล่านั้น ที่สำคัญคือคนในท้องถิ่นไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรในชุมชนของตนได้ดังเดิม ซึ่งเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากการพัฒนาตามแผนในช่วงที่แล้ว

ทั้งนี้นอกจากความผิดพลาดอันเกิดจากฝ่ายรัฐแล้ว ปัญหาในพื้นที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้วยเช่นกัน อาทิ ชาวบ้านยังติดอยู่กับระบบการผลิตแบบเดิมเพราะไม่มีเงินทุน ซึ่งอาจ

เป็นปัญหาเชื่อมโยงทำให้คนส่วนใหญ่ในพื้นที่ไม่สามารถประสานประโยชน์กับนโยบายของรัฐได้ ในขณะเดียวกันปัญหาความไม่สงบที่กำลังคลี่คลายไปอย่างต่อเนื่อง แต่อาจไม่ทันกับความต้องการและไม่สามารถเรียกความเชื่อมั่นของนักลงทุนได้ในเร็ววัน

ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญต่อทัศนคติด้านการศึกษาของประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย เพราะเมื่อชาวบ้านเริ่มรู้สึกว่ามีวิถีชีวิตที่ยากลำบากและต้องปรับตัวมากขึ้น ทำให้ผู้ปกครองเห็นถึงความจำเป็นที่จะให้บุตรหลานมีความรู้ในวิชาภาษาไทยและวิชาสามัญ เพื่อให้สามารถดำรงตนและนำพาครอบครัวยืนหยัดท่ามกลางสภาวะความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ การเรียนการสอนแบบศาสนาควบคู่กับสามัญจึงเริ่มได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้นแนวทางการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามจึงน่าจะเป็นแบบอย่างที่ดีและเป็นคำตอบสำคัญสำหรับปัญหาความไม่ลงตัวระหว่างการเรียนในวิชาสามัญและวิชาศาสนา

นอกจากนั้นในส่วนของนโยบายใต้ร่มเย็นยังได้เปิดโอกาสให้นักเรียนมุสลิม จากโครงการสิทธิพิเศษทางการศึกษาได้ขยายจำนวนสูงขึ้น ซึ่งรวมไปถึงสถาบันทางทหารและตำรวจด้วย (สุรินทร์ พิศสุวรรณ, 2526: 40) แต่ผลประการหนึ่งของวิวัฒนาการทางด้านการจัดการศึกษาที่เป็นเรื่องน่าวิตกและรัฐควรหาทางออกที่เหมาะสมคือ นักเรียนที่เป็นชาวไทยพุทธและมุสลิมเริ่มแยกกันเรียนมากขึ้น โดยเฉพาะในระดับมัธยมศึกษาจะแยกกันเรียนมากกว่าในระดับอื่น นักเรียนมุสลิมส่วนใหญ่จะเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามซึ่งไม่มีนักเรียนไทยพุทธอยู่เลย ขณะที่โรงเรียนของรัฐนั้นสัดส่วนของนักเรียนมุสลิมลดน้อยลงไปเรื่อยๆ หากโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามขยายหลักสูตรของตนไปยังระดับประถมศึกษา เชื่อได้ว่าการเรียนร่วมกันของนักเรียนในระดับนี้ก็จะลดน้อยลงไปอีก (อัมมาร สยามวาลา (บรรณาธิการ), 2550: 43)

ประกอบกับความไม่พึงพอใจของผู้ปกครองต่อรูปแบบการสอนศาสนาในโรงเรียนของรัฐด้วย เพราะมีความพยายามที่จะให้วิทยากรสอนศาสนาอิสลามใช้ภาษาไทยเป็นสื่อในการสอนศาสนา ทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ยิ่งเป็นการขัดแย้งกับความรู้สึกของชาวมุสลิมโดยทั่วไป ดังจะเห็นได้ว่าแม้มีการเปิดสอนอิสลามศึกษาในโรงเรียนของรัฐทั้งสองระดับนับตั้งแต่ปีการศึกษา 2525 แต่วิชาอิสลามศึกษากลับไม่ได้ตอบสนองตามวัตถุประสงค์ที่รัฐได้คาดหวังไว้อย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นการตอบสนองความต้องการของชุมชน การสร้างศรัทธาต่อท้องถิ่น หรือการจูงใจให้นักเรียนเข้าเรียนในชั้นมัธยมศึกษามากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะการจัดการเรียนการสอนยังไม่

เป็นที่ยอมรับของสังคมมุสลิม (สถาพร ศรีสัจจัง (บรรณาธิการ), 2536: 78-79) ผู้ปกครองจึงส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามมากกว่าโรงเรียนของรัฐ ทำให้โรงเรียนมัธยมประจำอำเภอหรือตำบลมีนักเรียนน้อยจนจัดโปรแกรมการสอนได้ไม่เหมาะสมตามที่ต้องการ แต่สภาพข้อเท็จจริงของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามในขณะนั้น การสอนวิชาสามัญยังไม่ได้มาตรฐานทุกโรงเรียน และใช้ภามลายู อักษรรูมีและยาวีเป็นสื่อในการเรียนการสอนด้วย ทำให้เด็กส่วนใหญ่เรียนภาษาไทยอ่อนและไม่สามารถเรียนต่อในชั้นสูงขึ้นได้

นอกจากนั้นการจัดการศึกษาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังประสบปัญหาอื่นๆ อยู่อย่างต่อเนื่อง เช่น เฉพาะท้องที่ที่อยู่ติดชายแดนไทย-มาเลเซีย ผู้ปกครองเกือบทุกคนที่มีบัตรประชาชนสองสัญชาติและนำเด็กไปแจ้งเกิดเพื่อขอสูติบัตรจากทางการของมาเลเซีย ยังนิยมส่งบุตรหลานเข้าเรียนในสถานศึกษาของมาเลเซีย จากการสำรวจเพียง 7 อำเภอของจังหวัดนราธิวาส เมื่อปี พ.ศ.2526 พบว่ามีเด็กที่กำลังเรียนในประเทศมาเลเซียจำนวนมากถึง 888 คน โดยไปจากอำเภอแว้ง 244 คน อำเภอสุไหงโกลค 216 คน อำเภอตากใบ 184 คน อำเภอสุไหงปาดี 148 คน อำเภอเมือง 51 คน และอำเภอสุคิริน 16 คน (กิตติ รัตนฉายา, 2536: 65) หากไม่ได้รับการแก้ไขอาจมีปัญหาทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองตามมา ส่วนปัญหาด้านการบริการการศึกษาในระดับจังหวัดและระดับภาค ยังขาดเอกภาพในการบริหารและการบังคับบัญชา ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยฉับพลัน นอกจากนั้นก็ยังคงมีปอเนาะที่เปิดสอนโดยไม่ได้รับอนุญาตจัดตั้งเป็นโรงเรียนให้ถูกต้องตามกฎหมายเกิดขึ้นอยู่อย่างต่อเนื่อง (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, ม.ป.ป.: 7-8)

นอกจากประเด็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมดังกล่าวข้างต้น จะเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยตรงจากนโยบายการพัฒนาของรัฐบาลแล้ว อีกประเด็นหนึ่งที่สามารถชี้วัดว่านโยบายของรัฐบาลประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดนั้น ยังขึ้นอยู่กับสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ ณ ช่วงเวลานั้นด้วย เพราะประเด็นดังกล่าวถือเป็นผลกระทบที่มีส่วนเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับนโยบายของรัฐบาลเช่นกัน ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมา ภาครัฐมีแนวนโยบายในการปราบปรามอย่างรุนแรงโดยใช้แนวทางการทหารนำการเมือง แรงกดดันจากหลายด้านทำให้ขบวนการโจรก่อการร้ายหันไปดำเนินการใต้ดินและตอบโต้ภาครัฐอย่างรุนแรงเช่นกัน แต่ในทางกลับกันเมื่อภาครัฐได้ปรับเปลี่ยนนโยบาย โดยหันมาใช้แนวทางการเมืองนำการทหารและให้ความสำคัญกับนโยบายการพัฒนามากขึ้นตั้งแต่ช่วง พ.ศ.2523 เป็นต้นมา จึงเป็นที่น่าสนใจว่าจะได้รับการตอบสนองอย่างไรจากผู้ก่อเหตุความไม่สงบในพื้นที่

สถานการณ์ความไม่สงบ

การต่อสู้เพื่อความอยู่รอดของเอกลักษณ์แห่งสังคมมลายูมุสลิมยังคงเป็นเป้าหมายสำคัญของขบวนการโจรก่อการร้ายกลุ่มต่างๆ อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่ใช้รณรงค์ในการเรียกร้องความสนับสนุนการแบ่งแยกดินแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการศึกษาเป็นเป้าหมายที่ถูกโจมตีมากที่สุดอย่างหนึ่ง เนื่องจากเหตุการณ์การเผาโรงเรียนและการจับตัวครูไปเรียกค่าไถ่มักเกิดขึ้นบ่อยครั้งโดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ.2519-2524 (ธานินทร์ ผะเอม, 2527: 77) ดังกรณีที่เกิดขึ้นกับโรงเรียนบ้านตูแบ จังหวัดยะลา ถูกขบวนการ PULO กลุ่มของนายสะมะแอ ท่าน้ำ จุดไฟเผาและได้ทิ้งจดหมายไว้มีข้อความข่มขู่รัฐบาลให้เลิกสอนภาษาไทยในโรงเรียนในเขตสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มิฉะนั้นจะเผาโรงเรียนทั้งหมด เหตุเกิดเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ.2523 (สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 29, 2523: 787) และในช่วงเวลาเดียวกันนั้นครูในอำเภอมายอ จังหวัดปัตตานี ถูกขบวนการโจรก่อการร้ายคุกคามอย่างหนักจนต้องหยุดทำการเรียนการสอน ทำให้นายปรีดา มุตตาหารัช ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี ต้องออกมาตรการแก้ไขปัญหา โดยให้ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการพลเรือน และประชาชน ร่วมมือป้องกันการคุกคามของขบวนการโจรก่อการร้าย ให้ครูที่สมัครใจย้ายไปอยู่ที่อื่นได้ ให้รวมโรงเรียนหลายๆ แห่งในพื้นที่ใกล้เคียงเข้าเป็นโรงเรียนเดียวกัน และจัดกำลังทหาร ตำรวจติดอาวุธไปรักษาการณ์ตลอดเวลา และให้ตำรวจหน่วยปฏิบัติการพิเศษ (นปพ.) ซึ่งเป็นหน่วยเคลื่อนที่เร็วให้ความคุ้มครองครูขณะเดินทาง และตรวจเส้นทางในท้องที่ที่ขบวนการโจรก่อการร้ายออกปฏิบัติการตลอดเวลาด้วย (สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 26, 2523: 702) จะเห็นได้ว่าความสำเร็จของนโยบายปฏิรูปการศึกษาของรัฐ ได้ถูกขบวนการโจรก่อการร้ายนำมาใช้เป็นเงื่อนไขและข้ออ้างในการก่อความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ตลอดมา และรูปแบบการใช้ความรุนแรงดังกล่าวก็เกิดขึ้นต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

เนื่องจากในช่วงต้นทศวรรษ 2520 จำนวนของขบวนการโจรก่อการร้ายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ข้อมูลของทางราชการระบุว่าในปี พ.ศ.2518 มีกลุ่มก่อการร้ายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ 49 กลุ่ม และมีผู้ถืออาวุธ 429 คน ทำงานภายใต้องค์กรต่างๆ ต่อมาในปี พ.ศ.2522 เพิ่มขึ้นเป็น 84 กลุ่ม รวมสมาชิก 1,500 คน กลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มเล็กๆ ปฏิบัติการอยู่ในทุกจังหวัดและพร้อมที่จะใช้อาวุธเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินและอิทธิพล (ศิริวุฒิ วรรณทอง, 2546: 124) จากข้อมูลของทางราชการยังระบุถึงเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่หลายต่อหลายครั้งว่า ในระหว่างเดือนสิงหาคม พ.ศ.2521 -

กรกฎาคม พ.ศ.2522 มีการลักพาตัวไปเรียกค่าไถ่ บังคับให้ปิดสวนยาง และเรียกเงินค่าคุ้มครองโดยเฉพาะจากเจ้าของสวนยางกว่าร้อยราย แต่ละรายต้องจ่ายเงินระหว่าง 50,000-150,000 บาท ผู้ที่ไม่ยินยอมจะถูกฆ่า นอกจากนั้นในระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2521 - ตุลาคม พ.ศ.2522 มีการปะทะกันในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้รวม 161 ครั้ง ส่วนในระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ.2522 - มีนาคม พ.ศ.2523 มีการเผาโรงเรียน ทำลายสะพาน และระเบิดอาคาร 26 ครั้ง (สุรินทร์ พิศสุวรรณ, 2526: 59-61)

แต่เหตุการณ์ที่ได้รับการกล่าวขวัญถึงจากสาธารณชนและได้รับความสนใจจากสื่อหนังสือพิมพ์เป็นอย่างมากคือ เหตุระเบิดใกล้ที่ประทับของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ สมเด็จพระเจ้าลูกเธอเจ้าฟ้าสิรินธรเทพรัตนสุดา และสมเด็จพระเจ้าลูกเธอเจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ ขณะเสด็จพระราชดำเนินมาพระราชทานโล่รางวัลแก่โรงเรียนที่จัดการศึกษาดีเด่น พระราชทานรางวัลแก่คณะครูโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามภาคใต้ พร้อมทั้งพระราชทานเข็มพระปรมาภิไธยย่อ ภปร. แก่กรรมการอิสลามประจำจังหวัด 13 จังหวัดภาคใต้ และพระราชทานธงประจำรุ่นลูกเสือชาวบ้านจังหวัดยะลา ตลอดจนทรงเยี่ยมราษฎรที่ไปเฝ้ารับเสด็จที่โรงพิธีช้างเผือก บริเวณสวนสาธารณะ ตำบลสะเต็ง อำเภอเมือง จังหวัดยะลา

เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ.2520 เวลาประมาณ 15.45 นาที ขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดยะลากำลังกราบบังคมทูลถวายรายงานการพระราชทานธงประจำรุ่นลูกเสือชาวบ้าน ได้เกิดเสียงระเบิดขึ้น 2 ครั้ง ทางด้านหลังปะรำพิธีในกลุ่มราษฎรที่มาเฝ้ารับเสด็จ ซึ่งมีจำนวนมากกว่าสามหมื่นคน ระเบิดครั้งแรกไกลจากปะรำพิธีที่ทรงประทับประมาณ 55 เมตร ส่วนระเบิดครั้งที่ 2 ในช่วงเวลาห่างจากระเบิดครั้งแรกเพียงเล็กน้อย ไกลจากปะรำพิธีที่ทรงประทับประมาณ 110 เมตร ผลจากการระเบิดทั้งสองครั้งทำให้ราษฎรได้รับบาดเจ็บทั้งสิ้น 47 คน อย่างไรตามพิธีก็ได้ดำเนินต่อไปจนเสร็จตามกำหนดการ หลังจากนั้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ พร้อมด้วยพระเจ้าลูกเธอทั้งสองพระองค์ ได้เสด็จพระราชดำเนินไปยังโรงพยาบาลยะลา เพื่อทรงเยี่ยมผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ดังกล่าว (สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 39, 2520: 1074-1077)

ขบวนการธันวาคมทมิฬได้ออกใบปลิวอ้างความรับผิดชอบในเหตุการณ์ครั้งนี้ โดยตั้งข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลให้เลิกสอนภาษาไทย ให้ยกฐานะครูสอนศาสนาอิสลามเป็นข้าราชการ

ย้ายข้าราชการมุสลิมไปทำงานในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แก้ปัญหาการว่างงาน และให้เลิกใช้กำลังกับชาวมุสลิม (สุรินทร์ พิศสุวรรณ และชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2527:98) อย่างไรก็ตาม ในอีกหนึ่งเดือนต่อมาเจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับกุมนายอับดุลรอแม หะรง (จำเลยที่ 1) นายรอนิง สะอิ (จำเลยที่ 2) นายดอฮะ ลาแม (จำเลยที่ 3) และนายแม ปะจู (จำเลยที่ 4) ผู้ต้องหาทั้งสี่ให้การรับสารภาพต่อหน้าพลตำรวจเอกมนต์ชัย พันคงชื่น อธิบดีกรมตำรวจ ว่าเป็นกลุ่มที่กระทำการดังกล่าว[12] (สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 41, 2520: 1124) อัยการศาลมณฑลทหารบกที่ 5 (ศาลจังหวัดยะลา) จึงเป็นโจทก์ยื่นฟ้องจำเลยทั้งสี่ในข้อหาร่วมกันมีวัตถุระเบิดที่ใช้ในราชการสงคราม เป็นอั้งยี่ ซ่องโจร กบฏ พยายามลอบปลงพระชนม์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ พยายามสังหารผู้อื่น ทำให้เกิดระเบิดจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับบาดเจ็บสาหัส มีอาวุธปืน กระสุนปืนไว้ในครอบครองโดยมิได้รับอนุญาต แต่จำเลยทั้งสี่ให้การปฏิเสธสู้คดี ศาลทหารกรุงเทพฯ (ศาลอาญา) ซึ่งได้รับโอนคดีมาตามคำสั่งของศาลทหารสูงสุดพิเคราะห์พยานหลักฐานแล้วเชื่อได้ว่า จำเลยทั้งสี่ได้กระทำผิดในข้อหาดังกล่าวจริง ยกเว้นข้อหาเกี่ยวกับการเป็นกบฏ เพราะโจทก์ไม่มีพยานมาสืบให้เห็นเป็นเช่นนั้น ศาลจึงพิพากษาลงโทษจำเลยที่ 1 ต้องโทษจำคุก 54 ปี 6 เดือน จำเลยที่ 2 จำคุก 32 ปี จำเลยที่ 3 จำคุก 54 ปี จำเลยที่ 4 จำคุก 60 ปี (สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 40, 2525: 1093-1096)

เหตุระเบิดใกล้ที่ประทับถือเป็นเรื่องไม่ธรรมดาที่สุดเรื่องหนึ่งในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างสามจังหวัดชายแดนภาคใต้กับกรุงเทพฯ และมีนัยสำคัญทางการเมืองที่สุดเรื่องหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เพราะประมาณหนึ่งเดือนหลังจากนั้น กลุ่มทหารของพลเรือเอกสงัด ชะลออยู่ ได้ทำการยึดอำนาจล้มรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 และได้ให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรักษาการเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ.2520 จึงเป็นที่เชื่อกันว่ารัฐบาลเผด็จการของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ถึงจุดจบในที่สุดส่วนหนึ่งเป็นเพราะผลกระทบจากเหตุระเบิดครั้งนี้ด้วย (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2551: 258)

---

[12] เป็นที่เชื่อกันในหมู่ชาวบ้านว่า คนที่ถูกจับเป็น “แพะรับบาป” บ้างก็เชื่อว่าเหตุดังกล่าวน่าจะเป็นเรื่องขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติ จึงมีการเรียกร้องให้รัฐมนตรีบางคนแสดงความรับผิดชอบด้วยการลาออก ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับเหตุการณ์เสียงระเบิดใกล้ที่ประทับใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2551: 256-303)

เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงปี พ.ศ.2523 เป็นช่วงที่มีเหตุความรุนแรงมากที่สุดในระยะต้นทศวรรษ 2520 และมักเกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดยะลาเสียเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่เป้าหมายที่ขบวนการโจรก่อการร้ายเลือกกระทำการล้วนเป็นเป้าที่รบกวนเสถียรภาพของสาธารณชนได้เป็นอย่างดี เช่น ระเบิดสถานีรถไฟ จังหวัดยะลา เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ.2522 ระเบิดกลางเมืองยะลา 6 จุด ในวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2523 ระเบิดโรงแรมเมอร์ลิน จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2519 เป็นต้น ขบวนการโจรก่อการร้ายมักใช้ยุทธวิธีที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงอย่างระเบิดและการยิงระยะประชิด ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่อุกอาจมาก สิ่งที่น่าสังเกตอีกประการคือ ก่อนลงมือปฏิบัติการโจรก่อการร้ายมักจะแยกชาวไทยพุทธออกจากชาวมุสลิมอย่างชัดเจน ดังกรณีที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ.2523 โจรก่อการร้าย 12 คน ปล้นรถประจำทางสายกรุงเทพฯ - นราธิวาส และแยกผู้โดยสารชาวไทยพุทธออกจากมุสลิม แล้วลงมือฆ่าชาวไทยพุทธเหล่านั้น เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต 4 ราย หนึ่งเดือนก่อนหน้านั้น ขบวนการ PULO ปิดถนนสายปาลัดและหยุดรถที่ใช้เส้นทางนี้ แล้วสอบถามผู้เดินทางเป็นรายบุคคลว่าเป็นชาวพุทธหรือมุสลิม ผู้ปฏิบัติการปล่อยชาวมุสลิมโดยสังหารชาวพุทธไป 5 ราย จากใบปลิวที่ขบวนการ PULO ทิ้งไว้ระบุว่า ปฏิบัติการนี้เป็นการแก้แค้นต่อการที่เจ้าหน้าที่รัฐสังหารชาวมุสลิมไปหลายคน (สุรินทร์ พิศสุวรรณ และชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2527: 104) จากเหตุการณ์นี้ถือได้ว่าเป็นการนำความแตกต่างทางศาสนามาเป็นเงื่อนไขของความขัดแย้งอย่างแท้จริง แสดงให้เห็นถึงการแบ่งพวกเขาพวกเราเพื่อเป็นการแสวงหาแนวร่วมจากชาวมุสลิม แต่การชูความแตกต่างทางศาสนามาเป็นประเด็นนำนั้น กลับเป็นการสร้างผลเสียและสร้างความแตกแยกอย่างร้าวลึกระหว่างชาวไทยพุทธและชาวมุสลิมในพื้นที่

เหตุความรุนแรงที่เกิดจากการกระทำของขบวนการโจรก่อการร้ายไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้น หากแต่ได้ขยายมาถึงกรุงเทพฯ ด้วย ซึ่งในรอบสี่ปี (พ.ศ.2520-2523) ได้เกิดเหตุความรุนแรงถึง 3 ครั้ง กล่าวคือ เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ.2520 ขบวนการซาบีลิ้ลลาห์ได้วางระเบิดท่าอากาศยานกรุงเทพฯ (ดอนเมือง) เป็นเหตุให้มีผู้บาดเจ็บ 1 คน ต่อมาในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2521 มีการวางระเบิดสถานีรถไฟหัวลำโพง เป็นเหตุให้มีผู้บาดเจ็บ 4 คน ขบวนการ PULO ออกมาอ้างความรับผิดชอบในเหตุการณ์ดังกล่าว นอกจากนั้นขบวนการเดียวกันนี้ยังได้กระทำการอุกอาจร้ายแรงโดยการวางระเบิด 4 จุด คือที่โรงภาพยนตร์ รถประจำทาง สถานีรถไฟ และท่ารถประจำทางปรับอากาศ ภายในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2523 เป็นเหตุให้มีผู้บาดเจ็บทั้งหมด 40 คน

การที่เหตุความรุนแรงมาเกิดกระทั่งในกรุงเทพฯ นั้น ถือได้ว่าเป็นการท้าทายอำนาจรัฐอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะเป็นการบ่งชี้ถึงความเปราะบางของอำนาจรัฐแล้ว ก็ยังเป็นการขยายขอบเขตการรับรู้ปัญหาภาคใต้ออกไปอย่างกว้างขวาง ในขณะเดียวกันก็เป็นการลดความเชื่อมั่นต่อประสิทธิภาพของรัฐบาลในการประกันความปลอดภัยให้กับประชาชน อีกทั้งยังทำให้องค์กรที่ปฏิบัติการด้วยความรุนแรงได้รับการกล่าวขวัญถึงในระดับนานาชาติด้วย เนื่องจากการก่อเหตุหลายครั้งในช่วงต้นทศวรรษ 2520 กลุ่มผู้ก่อความรุนแรงส่วนมาก ล้วนเกี่ยวข้องไม่ทางตรงก็ทางอ้อมกับขบวนการ PULO การก่อเหตุความไม่สงบดังกล่าวจึงเชื่อได้ว่าน่าจะมีความเชื่อมโยงให้ขบวนการ PULO ประสบความสำเร็จในการยื่นข้อเรียกร้องของตนในการประชุมสุดยอดอิสลามที่นครเมกกะและตาอิฟ ในเดือนมกราคม พ.ศ.2524 ข้อเรียกร้องดังกล่าวได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ใน The Journal of the Muslim World League ฉบับเดือนเมษายน พ.ศ.2524 ในหัวข้อ “เสียงเพรียกจากปัตตานีขอความช่วยเหลือจากมุสลิม” (สุรินทร์ พิศสุวรรณ และชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2527: 100-103) ดังนั้นจึงคาดได้ว่าเหตุความไม่สงบทุกครั้งที่ผ่านมาได้รับการวางแผนมาเป็นอย่างดี

การก่อเหตุความไม่สงบในหลายๆ ครั้งนอกจากจะมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อสร้างความหวาดกลัวขึ้นในหมู่ประชาชนแล้ว ยังเป็นการสร้างความรู้สึกไม่ปลอดภัยด้วย เพราะประชาชนรู้สึกว่าไม่สามารถพึ่งพาความคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่รัฐได้ จะเห็นได้จากมีการชุมนุมประท้วงเรียกร้องความสงบและคำรับรองความปลอดภัยจากเจ้าหน้าที่รัฐเกิดขึ้นบ่อยครั้ง หากเหตุการณ์ร้ายแรงจนถึงขั้นวิกฤตที่สุดก็จะนำมาซึ่งการอพยพทิ้งถิ่นฐานของชาวไทยพุทธยิ่งเป็นการตอบสนองความต้องการของขบวนการโจรก่อการร้าย เหตุการณ์เหล่านี้ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ของความไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ของฝ่ายรัฐได้

อย่างไรก็ตาม แม้การก่อการร้ายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเป็นปัญหาสำคัญของพื้นที่มาโดยตลอดในระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งนอกจากจะสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยทั่วไปแล้ว ยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความพยายามเข้าไปพัฒนาในด้านต่างๆ ของทางราชการด้วย แต่ความรุนแรงทั้งหลายในพื้นที่รวมทั้งในบริเวณภาคใต้ทั้งหมด ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำของขบวนการโจรก่อการร้าย โจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา และผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ได้ลดลงไปในช่วงกลางทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา เนื่องจากมีหลายสถานการณ์ที่ช่วยบรรเทาหรือยุติความรุนแรงได้ ทั้งการปรับตัวครั้งใหญ่ในนโยบายต่างประเทศของจีนยุคเติ้ง เสี่ยวผิง นำไปสู่การยุติความช่วยเหลือบางด้านต่อพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และหันมาเปิดความสัมพันธ์อย่าง

เป็นทางการกับรัฐบาลไทย มีผลทำให้ความขัดแย้งภายในพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยปะทุขึ้นและหมดกำลังไปในที่สุด ในขณะเดียวกันรัฐบาลไทยเองก็หันมาใช้นโยบายการเมืองนำการทหาร เช่น คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 และนโยบายใต้ร่มเย็น เป็นต้น ก็สามารถลดเงื่อนไขการก่อการร้ายและค่อยๆ ได้ผลดีเป็นลำดับ

อย่างไรก็ตาม การใช้นโยบาย 66/2523 ซึ่งเป็นนโยบายที่มีจุดมุ่งหมายในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์โดยเฉพาะ มาปรับใช้เป็นยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดจากขบวนการแบ่งแยกดินแดนในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ไม่สามารถหวังผลได้อย่างเด็ดขาดเหมือนกับการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้เพราะขบวนการแบ่งแยกดินแดนกลุ่มต่างๆ เหล่านั้นมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีเป้าหมายในเรื่องรัฐปัตตานี ซึ่งเป็นอุดมการณ์ที่ผูกพันกับประวัติศาสตร์ที่ลบล้างให้หมดไปไม่ได้เหมือนกับอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ รัฐอาจจะรักษาความสงบในพื้นที่ไว้ได้ในระดับหนึ่ง แต่การต่อสู้ของกลุ่มหรือขบวนการต่างๆ ก็จะดำเนินต่อไปเท่าที่โอกาสจะมี และจะเติบโตรุนแรงมากขึ้นเมื่อมีปัจจัยอื่นๆ เกื้อหนุน (อุทัย ดุลยเกษม และ เลิศชาย ศิริชัย (บรรณาธิการ), 2548: 54) ดังจะเห็นได้ว่า แม้รัฐจะดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงมาระยะหนึ่งแล้วแต่ยังคงเกิดเหตุความรุนแรงอยู่

ตารางที่ 15 สถิติการก่อการร้ายในรอบปี พ.ศ.2528

ที่	จังหวัด	จคม.	กลุ่ม ขจก.		ผกค.	กลุ่มอื่นๆ	รวมปะทะ/ครั้ง
			PULO	BRN			
1	ยะลา	99	9	13	-	-	121
2	นราธิวาส	2	2	6	-	2	12
3	ปัตตานี	-	-	-	-	2	2
4	สงขลา	4	-	1	1	-	6
5	สตูล	-	-	-	-	-	-
	รวม	105	11	20	1	4	141

ที่มา: ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, ม.ป.ป.: 3

ในรอบปี 2528 (ตุลาคม พ.ศ.2527 - กันยายน พ.ศ.2528) สถานการณ์การก่อการร้ายของขบวนการต่างๆ ยังคงมีการปะทะกับเจ้าหน้าที่รัฐอยู่อย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้จากตารางที่ 15 ว่า พื้นที่จังหวัดยะลามีการปะทะกับกลุ่มก่อการร้ายมากกว่าจังหวัดอื่น ทั้งนี้เพราะสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ก็ดี สภาพทางเศรษฐกิจก็ดี เป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างสมกำลังและปฏิบัติการก่อความไม่สงบ ทำให้เกิดความเสียหายทั้งกำลังเจ้าหน้าที่และผลทางเศรษฐกิจ แต่จากการปราบปรามอย่างเข้มงวดและมีการขยายผลอย่างต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่สามารถยึดค่ายของขบวนการโจรก่อการร้ายค่ายใหญ่ๆ เช่นที่อำเภอเบตง ทำให้ขวัญกำลังใจของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐดีขึ้นเป็นลำดับ (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, ม.ป.ป.: 3-4)

จึงกล่าวได้ว่าขบวนการทางการเมืองเหล่านี้เกิดขึ้น ดำรงอยู่ และสลายตัวไป ก็เป็นไปตามบรรยากาศทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองส่วนใหญ่ของประเทศ ในช่วงทศวรรษ 2520 ที่ผ่านมาเมื่อรัฐเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยอย่างมั่นคงขึ้น สถานการณ์เกี่ยวกับความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนดีขึ้น เพราะความเอาจริงเอาจังของเจ้าหน้าที่บ้านเมือง ขบวนการเหล่านี้ก็ลดความสำคัญลงและถอยฉากออกไปปฏิบัติการด้านอื่น เช่น การส่งเสริมการศึกษาเยาวชน การเสริมสร้างข่ายงานด้านสังคมและการต่างประเทศ เมื่อบรรยากาศทางการเมืองเหมาะสมก็จะออกมาดำเนินการทางการเมืองอีก (สุรินทร์ พิศสุวรรณ, 2526: 58) ดังจะเห็นได้ว่าในรอบปี 2528 (ตุลาคม พ.ศ.2527-กันยายน พ.ศ.2528) มีผู้ก่อการร้ายเข้ามอบตัวต่อทางราชการเพื่อร่วมพัฒนาชาติไทยอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 16 สถิติการเข้ามอบตัวต่อทางราชการของ ขจก. จคม. ผกค. ในรอบปี พ.ศ.2528

ที่	จังหวัด	จำนวนผู้เข้ามอบตัว/ปี									
		PULO		BRN		จคม.		ผกค./อื่นๆ		รวม	
		2527	2528	2527	2528	2527	2528	2527	2528	2527	2528
1	นราธิวาส	40	8	19	20	2	2	4	6	65	36
2	ปัตตานี	26	8	18	14	4	3	5	5	53	30
3	ยะลา	10	9	7	10	2	5	6	1	25	25
4	สงขลา	-	1	-	2	12	4	-	-	12	7
5	สตูล	-	-	-	-	5	-	5	-	5	-
	รวม	76	26	44	46	25	14	20	12	160	98

ที่มา: ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ม.ป.ป.: 4)

จากตารางที่ 16 จะเห็นได้ว่า ผู้เข้ามอบตัวในปี พ.ศ.2527 มีจำนวนมากกว่าปี พ.ศ.2528 ทั้งนี้เนื่องจากในปี พ.ศ.2527 รัฐได้ประกาศพื้นที่จังหวัดปัตตานีและจังหวัดยะลาเป็นพื้นที่สันติสุข และได้เปิดโอกาสให้ผู้หลงผิดทั้งหลายมาร่วมกันพัฒนาชาติไทย ส่วนผู้หลงผิดก็มีความเข้าใจนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ดีขึ้นกว่าเดิม ดังนั้นผู้หลงผิดที่เข้าร่วมขบวนการต่างๆ ที่ยังหลงเหลืออยู่บ้างในปี พ.ศ.2528 ก็ทยอยเข้ามอบตัวต่อทางราชการและมีจำนวนลดลงกว่าปีที่แล้ว จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าขบวนต่างๆ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มลดลง (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, ม.ป.ป.: 4) จากข้อมูลของทางราชการระบุว่าในปี พ.ศ.2525 มีผู้ก่อการร้ายประเภทต่างๆ ประมาณ 3,600 คน แต่จากการดำเนินมาตรการการเมืองนำการทหารทำให้สถานการณ์ดีขึ้นเป็นลำดับ จนในปี พ.ศ.2532 ยังหลงเหลือผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในพื้นที่บางส่วนของจังหวัดสตูลและสงขลาเพียงประมาณ 20-30 คน เท่านั้น ส่วนขบวนการโจรก่อการร้ายเหลืออยู่ประมาณ 270 คน เคลื่อนไหวอยู่ในจังหวัดยะลา นราธิวาส ปัตตานี และบางส่วนของสงขลา สำหรับโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายายังคงหลงเหลืออยู่ประมาณ 750 คน (กระทรวงกลาโหม, 2532: 15)

ข้อมูลเหล่านี้ถือเป็นผลดีต่อทางราชการเป็นอย่างมาก รวมทั้งคนในพื้นที่ทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายถูกปกครองก็รู้สึกได้ว่าสถานการณ์ดีขึ้น ดังจะเห็นได้จากการสำรวจภาคสนามเรื่องแนวโน้มของสถานการณ์ด้านความมั่นคงและการปกครองในพื้นที่ห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยคณะผู้วิจัยจากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ในปี พ.ศ.2526 พบว่า ประชาชนรู้สึกว่าสถานการณ์ในพื้นที่อยู่ในระดับดีร้อยละ 41.29 ซึ่งในอนาคตก็มีแนวโน้มว่าจะดีขึ้นเรื่อยๆ เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ก่อนปี พ.ศ.2519 ซึ่งมีประชาชนที่รู้สึกว่าสถานการณ์ในพื้นที่อยู่ในระดับดีมีเพียงร้อยละ 17.17 เท่านั้น (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ, 2530: 44)

ทั้งนี้ไม่เพียงแต่การดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐเท่านั้นที่มีส่วนทำให้สถานการณ์ในพื้นที่คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น แต่ยังมีสถานการณ์แวดล้อมอื่นๆ ที่ผูกโยงเข้าด้วยกัน ประเด็นสำคัญประการหนึ่งคือ เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในขบวนการแบ่งแยกดินแดนกลุ่มสำคัญหลายเหตุการณ์ด้วยกันในช่วงหลังปี พ.ศ.2523 เริ่มจากรองประธานของขบวนการ BIPP[13] วาฮ์ยุดดิน มูฮัมหมัด แยกตัวออกมาจัดตั้ง “ขบวนการมูจาฮีดินปาตานี” (Garakan Mujahidin Patani:GMP) ต่อมาอับดุลเราะฮ์มาน ปูติฮ์ หรือซิกกู แม อันตา ประกาศแยกตัวออกจาก GMP เพื่อจัดตั้ง

---

[13] BIPP (Barisan Islam Pembebasan Patani) เป็นชื่อใหม่ของขบวนการ BNPP (Barisan National Pembebasan Patani) เปลี่ยนมาใช้ชื่อใหม่นี้ในช่วงหลังปี พ.ศ.2523

“ขบวนการมูจาฮีดินอิสลามปาตานี” (Garakan Mujahidin Islam Patani:GMIP) ด้วยเหตุผลที่ว่าขบวนการเดิมให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้นำและเน้นเคลื่อนไหวทางการเมืองมากกว่าปฏิบัติการทางทหาร ในขณะเดียวกันนั้นขบวนการ PULO ก็มีการแตกออกเป็นขบวนการ PULO เก่า และ PULO ใหม่เช่นกัน โดยที่ PULO เก่า มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในประเทศซีเรียและยังคงมีตนกูบีรอ กอตอนี เป็นผู้นำ ในขณะที่ PULO ใหม่ มีอับดุล เราะฮ์มาน เบตง เป็นผู้นำ (ปริญญา นวลเปียน (บรรณาธิการ), 2551: 158-159)

ส่วนความเข้มแข็งของขบวนการ BRN ก็อยู่ได้ไม่นานนักเช่นเดียวกัน เพราะในช่วงปี พ.ศ.2520 ได้เกิดความแตกแยกในหมู่แกนนำเรื่องอำนาจการบริหารงานภายใน BRN จึงแตกออกเป็นสามสายคือ BRN Co-ordinate BRN Congress และBRN Ulama ข้อมูลของทางการไทยระบุว่า BRN Congress เข้มแข็งทางด้านการทหารมากที่สุดในบรรดา BRN ทั้งสามสายนี้ เพราะเป็นที่รวมของพวกนักรบ BRN ทั้งหมด ส่วน BRN อีกสองสายแกนนำส่วนใหญ่มีพื้นฐานมาจากสายบริหารและสายทฤษฎีอุดมการณ์ BRN Co-ordinate จึงมุ่งเน้นปฏิบัติการในด้านการเมืองและเคลื่อนไหวอยู่ในมาเลเซีย ส่วน BRN Ulama มุ่งเน้นปฏิบัติงานด้านศาสนา โดยมีคณะกรรมการของกลุ่มเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางศาสนา (อุทัย ดุลยเกษม และ เลิศชาย ศิริชัย (บรรณาธิการ), 2548: 10) อย่างไรก็ตาม หลังจากที่รัฐบาลไทยได้เปลี่ยนแปลงนโยบายด้านความมั่นคงให้ผ่อนคลายมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2523 เป็นต้นมา ทำให้ BRN Congress ไม่มีศักยภาพในการเคลื่อนไหวอะไรมากนัก เพราะเมื่ออำนาจรัฐเข้าถึงพื้นที่ได้มากขึ้น ประชาชนจึงไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่จะต้องพึ่งพาขบวนการเพื่อรักษาความปลอดภัยอีกต่อไป การเรียกค่าคุ้มครองได้ไม่มากพอจะหล่อเลี้ยงขบวนการให้อยู่ได้ สมาชิกจำนวนมากจึงทยอยกันออกมามอบตัว ส่วนที่เคลื่อนไหวไม่ได้ก็ไปอยู่มาเลเซีย (สุริชัย หวันแก้ว (บรรณาธิการ), 2550: 225)

และจากการที่รัฐใช้วิธีการเปิดเจรจากับฝ่ายขบวนการต่างๆ ในระดับกลุ่มอย่างเป็นทางการและการเจรจาหรือชักจูงใจเป็นรายบุคคล อาจพิจารณาได้ว่าแนวทางการเปิดเจรจาอย่างเป็นทางการประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง เนื่องจากมีบางกลุ่มยอมยุติการเคลื่อนไหวไปบ้าง แต่ทว่ากลุ่มที่ยอมจำนนเหล่านั้นมักจะเป็นเพียงแนวร่วมหรือเป็นผู้หลบหนีคดีอาญา มิใช่สมาชิกระดับผู้ปฏิบัติการแต่อย่างใด ส่วนการใช้วิธีการจูงใจนั้น เจ้าหน้าที่ทางการไทยมุ่งเป้าไปที่ระดับแกนนำของกลุ่ม ซึ่งไม่อาจประสบความสำเร็จได้อย่างเด็ดขาด เนื่องจากกลไกภายในของขบวนการไม่ได้รวมศูนย์อำนาจไว้ให้ระดับแกนนำเหล่านั้นสามารถชี้นำได้อย่างเบ็ดเสร็จจนเกิดผลตามที่ต้องการได้ (ปริญญา นวลเปียน (บรรณาธิการ), 2551: 197)

ความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ดังกล่าวที่อาจเรียกได้ว่าเป็นความแตกแยกนั้น นำมาสู่ความอ่อนแอภายในองค์กรจนทำให้ไม่มีศักยภาพในการต่อรองใดๆ กับภาครัฐได้ หากประเมินความสำเร็จทางการเมืองของขบวนการต่างๆ ในช่วงทศวรรษ 2520 จึงเห็นได้ว่าค่อนข้างน้อย เพราะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายใดๆ ของรัฐได้ ไม่ว่าจะเป็นระบบการศึกษา หรือการยกระดับเศรษฐกิจชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น ซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงกับในช่วง พ.ศ. 2511-2518 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่กองกำลังติดอาวุธของขบวนการต่างๆ ปฏิบัติการได้อย่างเข้มแข็งมากที่สุด ความไม่มีเอกภาพภายในของแต่ละขบวนการและการไม่สามารถรวมตัวหรือประสานงานกันระหว่างกลุ่มขบวนการต่างๆ ที่มีอยู่ จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ขบวนการที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อแบ่งแยกดินแดนไม่อาจประสบผลสำเร็จ

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าเหตุผลที่ขบวนการแบ่งแยกดินแดนกลุ่มต่างๆ ไม่อาจแสดงบทบาทที่เข้มแข็งได้มากนักขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ได้แก่ ประการแรก การเติบโตของขบวนการขึ้นอยู่กับแรงจูงใจด้านเชื้อชาติและศาสนาเป็นหลัก แต่อ่อนด้อยในการจัดตั้งองค์กรเพื่อการต่อสู้อย่างแท้จริง ประการต่อมา ขบวนการเหล่านี้ไม่อาจสร้างการยอมรับในเวทีระดับนานาชาติได้อย่างกว้างขวางพอ และประการสุดท้ายคือ การเคลื่อนไหวที่ขาดการติดต่อประสานงานกันระหว่างกลุ่มขบวนการต่างๆ ที่มีอยู่ แม้แต่ละขบวนการจะมีจุดมุ่งหมายเดียวกันก็จริง แต่มีความขัดแย้งกันในแนวอุดมการณ์ ยุทธวิธีการต่อสู้ที่แตกต่างกัน เช่น แนวคิดแบบอิสลามดั้งเดิมของ BIPP และแนวคิดแบบสังคมนิยมอิสลามของ BRN เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความแตกแยกที่ไม่อาจผสานรวมกันได้ จนนำไปสู่การขาดเอกภาพและมีผลบั่นทอนพลังของการต่อสู้ลงไป ในขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับว่านอกจากประเทศไทยจะเป็นรัฐที่มีความเข้มแข็งแล้ว ยังเป็นรัฐที่ผ่านประสบการณ์ในการบูรณาการชนชาติส่วนน้อยต่างๆ ภายในประเทศมาอย่างยาวนาน (ปริญญา นวลเปียน (บรรณาธิการ), 2551: 197) ประกอบกับเมื่อรัฐบาลได้นำยุทธศาสตร์การเมืองนำการทหารมาเป็นประเด็นนำในการต่อสู้ และหลีกเลี่ยงเงื่อนไขแห่งความอยุติธรรมทั้งหลายที่ขบวนการโจรก่อการร้ายสามารถนำไปอ้างในการก่อเหตุความรุนแรงได้ ทำให้ขบวนการเหล่านี้สูญเสียแนวร่วมและความสนับสนุนจากมวลชนไปไม่น้อย มีผลทำให้สถานการณ์ต่างๆ คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น

นอกจากนั้นความคลี่คลายของสถานการณ์ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2520 ยังเป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปราบปรามโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาร่วมกับมาเลเซียจนสามารถยุติความเคลื่อนไหวลงได้ในที่สุด สืบเนื่องมาจากการปราบปรามที่ผ่านมาเน้นการสกัดกั้นไม่ให้โจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาขยายตัวเข้าไปในมาเลเซีย แต่ผลปรากฏว่ากลับทะลักเข้ามาในเขตไทยมากขึ้น และยังเป็นการกดดันให้กลุ่มเหล่านี้หันไปให้ความร่วมมือกับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์มากขึ้นเพื่อความอยู่รอด นอกจากนั้นในการปฏิบัติการร่วมกันทุกครั้งมาเลเซียจะเป็นฝ่ายได้เปรียบเพราะเป็นการปฏิบัติการเชิงรุกในเขตไทย ทำให้มาเลเซียรู้ถึงสภาพภูมิประเทศบริเวณชายแดนไทยและขีดความสามารถของกองทัพไทยได้เป็นอย่างดี ยิ่งไปกว่านั้นปฏิบัติการร่วมยังได้ส่งผลกระทบถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่อีกด้วย เพราะได้มีการประกาศห้ามออกนอกบ้านในเวลากลางคืน (curfew) ทำให้เกษตรกรเสียรายได้จากการกรีดยาง รวมทั้งการที่ทหารมาเลเซียมักปฏิบัติการโดยขาดความรอบคอบระมัดระวังจนบางครั้งกลายเป็นการคุกคามสิทธิเสรีภาพของประชาชน สรุปก็คือไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบตลอดมาในการปฏิบัติการร่วมป้องกันชายแดนไทย-มาเลเซีย ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ปรับเปลี่ยนท่าทีโดยหันมาดำเนินการแก้ปัญหาและปราบปรามโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาโดยใช้กำลังของไทยเอง (ธานินทร์ ผะเอม, 2527: 64-65)

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้นโยบายใต้ร่มเย็น กองทัพแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยกองกำลังทหาร ตำรวจ และพลเรือนทุกรูปแบบ โดยมีกองทัพภาคที่ 4 ภายใต้การนำของพลโทหาญ ลีลานนท์ ได้เปิดยุทธการกวาดล้างทำลายฐานที่มั่นที่ผู้ก่อการร้ายทุกรูปแบบประกาศเป็นเขตปลดปล่อยหรือเป็นเขตอิทธิพล สำหรับในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ กองทัพแห่งชาติได้ทำลายฐานที่มั่นของโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายากรม 8 กรม 10 และกรม 12 ทั้งที่เป็นค่ายหลักและค่ายย่อยในพื้นที่จังหวัดสงขลา นราธิวาส และยะลา ทำให้โจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาต้องประสบกับความสูญเสียและอ่อนกำลังลงไปมาก รวมทั้งทำให้อิทธิพลที่มีอยู่ในพื้นที่ต้องลดระดับและสูญสิ้นไปในบางพื้นที่ (ธานินทร์ ผะเอม, 2527: 125-126) ถือเป็นความพยายามของรัฐในการสร้างหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชน และเป็นการขจัดปัญหาอำนาจรัฐซ้อน รวมทั้งเป็นการแสดงความบริสุทธิ์ใจของไทยต่อปัญหาโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา เพื่อใช้กรณีดังกล่าวเป็นข้อต่อรองเรียกร้องความร่วมมือจากมาเลเซียในการแก้ปัญหาขบวนการโจรก่อการร้าย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลจะประสบความสำเร็จพอสมควรในการปราบปรามโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา แต่ก็ยังไม่อาจทำเช่นนั้นได้กับขบวนการโจรก่อการร้าย เนื่องจากขบวนการโจรก่อการร้ายมักแตกออกเป็นกลุ่มย่อยและยากที่จะแยกออกจากชาวบ้านโดยทั่วไปได้ ประกอบกับขบวนการโจรก่อการร้ายมีฐานปฏิบัติการอยู่ในเขตมาเลเซีย ซึ่งทางการไทยเชื่อว่าได้รับการสนับสนุนจากคนมาเลเซียด้วย ดังนั้นรัฐบาลจึงมองว่าการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่อาจประสบผลสำเร็จได้หากไม่ได้รับความร่วมมือจากมาเลเซียอย่างจริงจัง

รัฐบาลไทยจึงขอความร่วมมือในการแก้ปัญหาขบวนการโจรก่อการร้ายจากมาเลเซีย โดยผ่านทางคณะกรรมการชายแดนไทย-มาเลเซีย ในการประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-มาเลเซีย ครั้งที่ 42 ที่ปีนัง ประเทศมาเลเซีย พลโทหาญ ลีลานนท์ ในฐานะประธานฝ่ายไทยได้หยิบยกปัญหานี้ขึ้นมาพิจารณาในที่ประชุมเป็นครั้งแรก[14] แต่ฝ่ายมาเลเซียกลับหลีกเลี่ยงโดยการอ้างว่าข้อตกลงไม่ได้ระบุถึงการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ จนกระทั่งในการประชุมคณะกรรมการชายแดนทั่วไปไทย-มาเลเซีย ครั้งที่ 27 ฝ่ายไทยจึงหยิบยกความสำเร็จในการกวาดล้างโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาเพื่อเป็นการแสดงความบริสุทธิ์ใจต่อมาเลเซีย และใช้กรณีดังกล่าวเป็นข้อต่อรองเรียกร้องให้มาเลเซียยุติการให้ความสนับสนุนต่อขบวนการโจรก่อการร้าย เหตุการณ์นี้ทำให้ดาโต๊ะ มูซา อิตัม รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นประธานฝ่ายมาเลเซียไม่พอใจเป็นอย่างมากถึงกับกล่าวว่า “โจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาเป็นปัญหาของไทย ซึ่งไทยควรปราบปรามมาตั้งนานแล้ว แต่ไทยกลับสนับสนุนให้โจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาเติบโตขึ้นมาเรื่อยๆ” (ธานินทร์ ผะเอม, 2527: 127-129)

การปราบปรามควบคู่กับการเจรจาเพื่อยุติปัญหาโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาเริ่มต้นอย่างจริงจังเมื่อต้นปี พ.ศ.2526 โดยเจ้าหน้าที่ของกองทัพภาคที่ 4 เข้าไปในป่าทึบเขตพื้นที่อำเภอธารโต จังหวัดยะลา เพื่อเปิดเจรจากับกลุ่มนิยมลัทธิเหมาของพรรคคอมมิวนิสต์มลายาแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้นเจ้าหน้าที่จึงหันไปเจรจากับกลุ่มนิยมโซเวียตหลายครั้ง จนกระทั่งถึงเดือนมีนาคม-เมษายน พ.ศ.2530 กองกำลังสังกัดกรม 10, 12 ในเขตอำเภอแว้ง จังหวัดนราธิวาส และอำเภอเบตง จังหวัดยะลา จำนวน 653 คน ได้ทยอยเข้ามอบตัว จากนั้นเจ้าหน้าที่กองทัพภาคที่ 4 จึงหันไปเกลี้ยกล่อมกลุ่มนิยมปักกิ่งของนายจีนเปง เพื่อให้พลพรรคที่เหลือประมาณ 1,000-1,200 คนยอมจำนน แต่นายจีนเปงยื่นข้อแลกเปลี่ยนว่า การยอมจำนนครั้งสุดท้ายนี้จะต้องเป็นการยอมจำนน

---

[14] ตั้งแต่มีการประชุมคณะกรรมการทั้งสองระดับถึง พ.ศ.2525 คือ คณะกรรมการชายแดนทั่วไป 27 ครั้ง และคณะกรรมการชายแดนภูมิภาค 41 ครั้ง ไม่เคยนำปัญหาขบวนการโจรก่อการร้ายมาพิจารณากันในที่ประชุมเลย

อย่างมีเกียรติ รวมทั้งให้โอกาสตนและพลพรรคบางส่วนมีสิทธิ์เป็นพลเมืองของมาเลเซีย โดยให้รัฐบาลมาเลเซียออกฎหมายนิรโทษกรรมให้ ซึ่งการเจรจาครั้งนี้ก็ประสบผลสำเร็จไปได้ด้วยดี[15]

จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมาเลเซียที่มีต่อกันตลอดมาตั้งอยู่บนพื้นฐานของความหวาดระแวง ไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน จึงเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถยุติปัญหาขบวนการโจรก่อการร้ายในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างเด็ดขาด เมื่อใดก็ตามที่ไทยขอความร่วมมือในการปราบปรามขบวนการโจรก่อการร้ายมักจะได้รับการปฏิเสธจากมาเลเซียว่าเป็นปัญหาภายในของไทย แม้แต่ท่าทีของ ดร.มหาธีร์ มูฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีมาเลเซียก็เป็นไปในทำนองนี้เช่นกัน เห็นได้จากการที่เคยให้สัมภาษณ์ไว้ว่า “โจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาจะยังคงเป็นตัวการทำให้ความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับมาเลเซียต้องเลวร้ายต่อไป” (ธานินทร์ ผะเอม, 2527: 66) ท่านได้ย้ำอย่างเป็นทางการเมื่อครั้งมาเยือนประเทศไทยเมื่อวันที่ 23-24 สิงหาคม พ.ศ.2524 ว่า “ปัญหาเรื่องขบวนการโจรก่อการร้ายในภาคใต้ของไทยนั้น เป็นปัญหาภายในของประเทศไทย ซึ่งมาเลเซียไม่อาจเข้าไปเกี่ยวข้องได้” (อิมรอน มะลูลีม, 2538: 133)

ที่ผ่านมาทางการไทยมีหลักฐานว่า ขบวนการโจรก่อการร้ายใช้ดินแดนมาเลเซียเป็นศูนย์กลางการปฏิบัติการก่อการร้ายในไทย โดยมีบุคคลระดับแกนนำพักอาศัยอยู่ในมาเลเซีย เช่น ตนกูบีรอ แห่งขบวนการ PULO ทั้งยังปล่อยให้ขบวนการดังกล่าวตั้งค่ายฝึกในพื้นที่ตั้งแต่หลักเขตที่ 69-72 เพื่อเป็นกันชนกับโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา ให้เก็บซ่อนอาวุธในอำเภอตาเนาะแมเราะ รัฐกลันตันหลังจากเข้ามาปฏิบัติการก่อการร้ายในไทยแล้ว รวมทั้งอนุญาตให้ตั้งศูนย์ประสานงาน PULO ในรัฐเปรัค เพื่อเป็นสถานที่ประชุมรับรองสมาชิกที่กลับจากตะวันออกกลาง และทำหน้าที่แถลงข่าว โฆษณาชวนเชื่อ เช่นการผลิตวารสาร Patani Independent News Agency (PINA)

---

[15] ในวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2532 ดร.มหาธีร์ มูฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย ได้ตกลงยินยอมตามข้อเรียกร้องดังกล่าวของนายจีนเปง นอกจากนั้นยังได้ช่วยเหลือสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์มลายาที่เข้าไปตั้งถิ่นฐานในมาเลเซียครอบครัวละ 300 ริงกิตต่อเดือน เป็นเวลา 2 ปี พร้อมทั้งให้ที่ดินทำกินด้วย ดังนั้นในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2532 จึงได้มีการร่วมลงนามในความตกลงสันติภาพ 3 ฝ่าย ระหว่างนายจีนเปง เลขาธิการใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์มลายา (พคม.) พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบกและรักษาการผู้บัญชาการทหารสูงสุดของไทย และดาโต๊ะ ฮจิหวัน ซิเด็ก อับดุลรามาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยของมาเลเซีย ณ โรงแรมลีการ์เด้น อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ถือเป็นอันสิ้นสุดของปัญหาโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา (กิตติศักดิ์ นาคเมือง, 2538: 267-268)

เจ้าหน้าที่ตำรวจมาเลเซียเองก็ให้ความร่วมมือกับขบวนการ PULO ในการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกของขบวนการด้วย

ท่าทีของมาเลเซียที่มีความเห็นใจต่อขบวนการโจรก่อการร้ายมาโดยตลอด ส่วนหนึ่งเกิดจากการเกรงคำครหาและกลัวถูกต่อต้านจากกลุ่มประเทศมุสลิม รวมถึงประชาชนในมาเลเซียเองด้วย อีกส่วนหนึ่งยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความฝักใฝ่ในแนวทางเชื้อชาตินิยมมุสลิม ซึ่งอาจได้รับอิทธิพลมาจากการปฏิวัติอิสลามในประเทศอิหร่านเมื่อปี พ.ศ.2522[16] ตามนโยบาย Islamisation การกล่าวปราศรัยของ ดร.มหาธีร์ มูฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย ในงานพบปะโลกมลายู ที่มะละกา ระหว่างวันที่ 18-21 ธันวาคม พ.ศ.2525 ได้ย้ำให้เห็นชัดถึงท่าทีดังกล่าว ความว่า “ในปัจจุบันนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่ชนชาติมลายูจะต้องปลดแอกตัวเองออกจากอิทธิพลทุกอย่างที่ทำให้ตัวเองเกิดความอ่อนแอ และที่สำคัญที่สุดคือชาวมลายูจะต้องฟื้นฟูคุณค่าและความเป็นส่วนตัวของมลายูที่มีพลังอยู่ในตัวเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือชาวมลายูจะต้องพยายามกู้ศักดิ์ศรีในฐานะที่เป็นชนชาติที่มีเอกลักษณ์รุ่งเรือง และความสามารถในการเป็นมนุษยชาติที่มีความเจริญในทุกๆ ด้าน” (มูฮัมหมัดซัมบรี อับดุลมาลิก, 2543: 168)

นอกจากประเทศมาเลเซียแล้ว ทางการไทยเชื่อว่ายังมีประเทศมุสลิมอื่นๆ ที่ให้การสนับสนุนขบวนการโจรก่อการร้ายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะประเทศลิเบียและซีเรียที่มีบทบาทอย่างยิ่งในการฝึกอบรมการรบแบบกองโจรให้แก่เยาวชนมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเริ่มมีการเคลื่อนไหวมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 จากหลักฐานของทางราชการระบุว่าประเทศลิเบียจะทำการฝึกที่ค่าย 7-April หลักสูตร 7 เดือน การฝึกเน้นหนักไปทางการรบแบบกองโจรและการก่อวินาศกรรม ส่วนประเทศซีเรียจะทำการฝึกที่ค่าย Patahyasarafat และค่าย Saitah หลักสูตร 3 เดือน การฝึกเน้นหนักไปทางการรบแบบกองโจร ตั้งแต่ปี พ.ศ.2519-2528 สมาชิกขบวนการโจรก่อการร้ายที่ได้รับการฝึกอบรมการรบแบบกองโจรจากต่างประเทศมีจำนวน

---

[16] การต่อต้านลัทธิครองความเป็นเจ้าของสหรัฐอเมริกาและอิสราเอล และการปฏิเสธการปกครองระบอบ “ชาร์” นำมาสู่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศอิหร่าน จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่การปกครองในระบอบอิสลามอันสมบูรณ์แบบ โดยเป็นการนำเอาหลักคำสอนของอิสลาม ซึ่งมีคัมภีร์อัล-กุรอานเป็นธรรมนูญสูงสุดมาใช้ปกครองประเทศ ผู้นำประชาชนชาวอิหร่านไปสู่การปฏิวัติคือ อยาตุลลอฮ์ รูฮุลลอห์ อัล มูซาวี อัล โคมัยนี หรือที่รู้จักกันในนามอิมามโคมัยนี ศึกษารายละเอียดใน ไรน่าน อรุณรังสี (2530) การปฏิวัติอิสลามวิถีแห่งอนาคตแห่งประชาชาติ. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วัฒนธรรม สถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐอิสลามแห่งอิหร่านประจำกรุงเทพมหานคร.

ไม่น้อยกว่า 198 คน ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องในจังหวัดปัตตานีมากที่สุด (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, ม.ป.ป.: 9-11)

ตารางที่ 17 จำนวนเยาวชนไทยที่ไปฝึกการรบแบบกองโจรในต่างประเทศ พ.ศ.2519-2528

ที่	ภูมิลำเนาจังหวัด	จำนวน (คน)/จากประเทศ				รวม(คน)
		ลิเบีย	ซีเรีย	มาเลเซีย	อินโดนีเซีย	
1	นราธิวาส	21	31	14	1	67
2	ปัตตานี	26	19	38	2	85
3	ยะลา	20	11	14	-	45
4	สงขลา	1	-	-	-	1
	รวม	68	61	66	3	198

ที่มา: ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ม.ป.ป.: 11)

แม้สถิติในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2520 การก่อการร้ายมีแนวโน้มลดลงและการมอบตัวเข้าร่วมพัฒนาชาติไทยจะเกิดขึ้นเป็นระยะๆ แต่ข้อมูลข้างต้นกลับชี้ให้เห็นว่า บรรดาเยาวชนมุสลิมจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังคงไปฝึกอบรมการรบแบบกองโจรในต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง และมีจำนวนไม่น้อยที่กลับมาปฏิบัติการก่อการร้ายในประเทศไทย

สำหรับการดำเนินนโยบายต่อประเทศมุสลิมนั้น รัฐบาลได้ทำการขอร้องต่อมาเลเซียและอินโดนีเซียในฐานะมิตรประเทศในกลุ่มสมาคมอาเซียน ให้ช่วยประชาสัมพันธ์และชี้แจงต่อประเทศสมาชิกในกลุ่มสมาคมประเทศมุสลิมต่างๆ ทราบถึงนโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อชาวมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งให้ช่วยยับยั้งการร้องเรียนหรือข้อกล่าวหาต่างๆ ที่ขบวนการโจรก่อการร้ายได้นำเสนอต่อที่ประชุมกลุ่มสมาคมประเทศมุสลิม เพื่อขยายประเด็นขึ้นเป็นปัญหาระหว่างประเทศ ซึ่งในช่วง พ.ศ.2527 รัฐบาลไทยได้ส่งทูตฝ่ายทหารออกไปชี้แจงทำความเข้าใจในกรณีปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อประเทศต่างๆ ที่เชื่อว่าให้การสนับสนุนขบวนการโจรก่อการร้าย และขอให้นำเงินที่จะสนับสนุนขบวนการเหล่านั้นมาใช้ในโครงการพัฒนาที่รัฐบาลไทยได้วางไว้ เพื่อเป็นประโยชน์แก่ชาวมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เอง (ธานินทร์ ผะเอม, 2527: 129)

สรุปว่ามีปัจจัยสำคัญ 4 ประการที่ทำให้สถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2520 ประการแรกคือ ยุทธศาสตร์การเมืองนำการทหารของรัฐบาล ประการต่อมาคือ จีนยุติการช่วยเหลือแก่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยและหันมาเปิดความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการกับรัฐบาลไทย ประการที่สามคือ ความแตกแยกภายในของขบวนการโจรก่อการร้ายหลายกลุ่ม ประการสุดท้ายคือ การปรับเปลี่ยนท่าทีของรัฐบาลไทยในการปราบปรามโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา เรียกได้ว่าหลังสิ้นสุดสงครามเย็น ผู้ก่อการร้ายอันเกิดจากอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ได้ยุติบทบาทลงไปอย่างสิ้นเชิง ตรงข้ามกับขบวนการโจรก่อการร้ายที่ยังมีความเคลื่อนไหวอยู่ อย่างไรก็ตาม แม้นโยบายของรัฐบาลไม่สามารถยุติปัญหาขบวนการโจรก่อการร้ายได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่สถิติการก่อเหตุความไม่สงบที่ลดลง และการเพิ่มจำนวนขึ้นของผู้เข้ามอบตัวเพื่อร่วมพัฒนาชาติไทยของขบวนการโจรก่อการร้าย ก็เป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นในยุคใดสมัยใดมาก่อน ดังนั้นพื้นที่ภาคใต้ยุคหลังสงครามเย็นจึงเป็นช่วงเวลาที่มีความสงบ แม้ว่าปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจยังดำรงอยู่ แต่ไม่ได้กลายเป็นความรุนแรงจนทำให้รัฐและสังคมต้องกังวลเช่นที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความรุนแรงในภาคใต้ยังคงมีอยู่แต่ก็เป็นไปในลักษณะจำกัด (สุรชาติ บำรุงสุข, 2547: 210) จึงกล่าวได้ว่ายุทธศาสตร์การเมืองนำการทหารน่าจะเป็นคำตอบสำคัญประการหนึ่งของการแก้ปัญหาความไม่สงบ ซึ่งรัฐบาลทุกชุดควรจะยึดเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

มีข้อน่าสังเกตที่ว่า ข้อเรียกร้องของขบวนการโจรก่อการร้ายที่มีต่อรัฐบาลหลายครั้ง ดูจะเป็นข้อเรียกร้องที่ขัดกันเองในหลายประเด็น กล่าวคือ บางประเด็นเป็นข้อเรียกร้องที่ดูเหมือนไม่ยอมรับอำนาจรัฐ เช่น ให้รัฐบาลเลิกสอนภาษาไทย แต่บางประเด็นกลับเป็นข้อเรียกร้องที่ยอมรับอำนารัฐหรือยอมรับกลไกและระบบที่รัฐได้วางไว้ เช่น ให้ยกฐานะครูสอนศาสนาอิสลามเป็นข้าราชการ ปรากฏการณ์เช่นนี้น่าจะมีนัยสำคัญว่า การก่อเหตุความไม่สงบไม่ได้ขึ้นอยู่กับประเด็นของการยอมรับหรือไม่ยอมรับอำนาจรัฐ แต่น่าจะเป็นการแสดงให้เห็นหรือเรียกร้องความยุติธรรมที่ชาวมุสลิมในพื้นที่ควรได้รับมากกว่า ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดการแบ่งแยกดินแดนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เกิดขึ้นด้วยเหตุผลจากความอยุติธรรมทางการเมืองที่อำนาจรัฐส่วนกลางกดขี่ข่มเหงชนกลุ่มน้อยมาอย่างยาวนาน (ปัญหาดังกล่าวถูกทำให้เข้มชัดขึ้นด้วยความแตกต่างทางศาสนา ภาษา ชาติพันธุ์ และพลังทางประวัติศาสตร์) ความคับแค้นใจต่อความอยุติธรรมเหล่านั้นจะกลายเป็นชนวนของสถานการณ์ความไม่สงบและนำไปสู่การต่อสู้ในรูปของการแบ่งแยกดินแดนในท้ายที่สุด ดังนั้นหากรัฐบาลหลีกเลี่ยงเงื่อนไขแห่งความอยุติธรรมทั้งหลายที่ขบวนการโจรก่อ

การร้ายสามารถนำไปอ้างในการก่อเหตุได้ ก็จะทำให้ขบวนการเหล่านี้สูญเสียแนวร่วมและความสนับสนุนจากมวลชนจนอ่อนกำลังลงไปไม่น้อย

นอกจากนั้นยังพบว่าประเด็นทางเศรษฐกิจและเรื่องปากท้อง เช่นปัญหาการว่างงาน เป็นประเด็นปัญหาที่อยู่ในความสนใจของขบวนการโจรก่อการร้ายเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขเช่นกัน สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาทางเศรษฐกิจยังคงเกิดขึ้นในพื้นที่นี้อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามต้องยอมรับว่าแนวคิดการแบ่งแยกดินแดนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น มีพื้นฐานของความขัดแย้งที่ตั้งอยู่บนประเด็นทางการเมืองมากกว่าเรื่องเศรษฐกิจ จึงเห็นได้ว่าความเคลื่อนไหวทั้งหมดที่ผ่านมาแทบจะไม่มีเป้าหมายโดยตรงทางเศรษฐกิจเลย เป็นประเด็นรองๆ ของข้อเรียกร้องในการต่อรองกับรัฐบาล อาจกล่าวได้ว่าความไม่ใส่ใจต่อประเด็นทางเศรษฐกิจในการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ผ่านมาของขบวนการโจรก่อการร้ายกลุ่มต่างๆ ทำให้หนทางการเคลื่อนไหวต่อสู้จนมาถึงปัจจุบันค่อนข้างจำกัด เพราะไม่ได้สนใจเรื่องการพัฒนาที่จะช่วยยกระดับชีวิตของประชาชนได้ แล้วขยับจากจุดนี้ไปสู่การเมืองอื่นๆ การพัฒนาเศรษฐกิจกลับมาจากทางฝ่ายรัฐเท่านั้น แต่นโยบายของรัฐบาลจนกระทั่งสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจในพื้นที่ได้ ดังนั้นแม้จะผ่านไปหลายทศวรรษแล้วก็ตาม แต่สภาวะพื้นฐานของชาวบ้านก็ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงไปมากนัก

ในอีกด้านหนึ่งก็อาจพิจารณาได้เช่นกันว่า ปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าวมิได้มีความแตกต่างไปจากปัญหาของชาวไร่ชาวนาไทยในภาคอื่นๆ แต่ความยากจนในแง่คิดเกี่ยวกับความมั่นคงนั้น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจย่อมเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งอย่างหนึ่ง หากปัญหานี้มิได้รับการแก้ไข คนในพื้นที่คงไม่รู้สึกมั่นคงไปได้ ดังนั้นแม้ว่าความเคลื่อนไหวของขบวนการโจรก่อการร้ายในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ไม่ได้มีพื้นฐานจากประเด็นทางเศรษฐกิจโดยตรง และไม่ได้เป็นเหตุผลเดียวที่จะอธิบายความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประเด็นทางเศรษฐกิจอาจเป็นเพียงปัจจัยเสริมความขัดแย้ง แต่หากรัฐบาลยังคงปล่อยให้ความยากจนและความด้อยพัฒนาครอบงำสังคมมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป ปัญหาความมั่นคงแห่งชาติและความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงก็จะต้องติดตามมา เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งมาจากภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวนั้น กลับไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง หากแต่มุ่งไปที่ความมั่นคงทางการปกครองและการรักษาอำนาจรัฐไว้ในพื้นที่เป็นหลัก แต่ก็อาจถือได้ว่าผลของการพัฒนาดังกล่าวเป็นการสนองตอบต่อจุดมุ่งหมายและนโยบายของรัฐบาล เห็นได้จากการที่รัฐประสบผลสำเร็จในระดับที่น่าพอใจในนโยบายพัฒนา

การศึกษา และนโยบายพัฒนาด้านการปกครองและความมั่นคง ซึ่งนโยบายเหล่านี้ก็จะเป็นพื้นฐานของการพัฒนาในช่วงต่อไป

บทที่ 6

สรุป

เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่านโยบายซึ่งกำหนดโดยรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรี คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ตลอดจนแผนงาน โครงการที่สนองนโยบายดังกล่าว มีบทบาทสำคัญที่จะช่วยขจัดปัญหาความขัดแย้ง และช่วยสรร สร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเป็นความ พยายามในการศึกษานโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จนกระทั่งสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 โดยมุ่งประเด็นไปที่ กระบวนการพัฒนาด้านต่างๆ ของรัฐ พร้อมไปกับการหาคำตอบด้วยว่า ความเปลี่ยนแปลงอันเกิด จากนโยบายการพัฒนานั้น ส่งผลกระทบอย่างไรต่อพื้นที่

ภาพลักษณ์ของความไม่สงบที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อทัศนคติของรัฐบาลที่ได้จัด วางให้สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นภูมิภาคหนึ่งที่รัฐมุ่งบูรณาการ โดยมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อให้ เกิดความมั่นคงแห่งชาติ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม ด้วยเหตุนี้การกำหนด นโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในแต่ละยุคแต่ละสมัย จึงพิจารณาโดยหวังให้ เกิดผลข้างต้นเป็นประการสำคัญ ซึ่งการกำหนดนโยบายของแต่ละรัฐบาลก็จะมีจุดเน้นและวิธีการ ดำเนินนโยบายที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับพื้นฐานหลักคิดและบริบทแวดล้อมในขณะนั้น

เราสามารถเห็นความแตกต่างได้อย่างชัดเจนในแนวทางการสร้างเอกภาพขึ้นในสามจังหวัด ชายแดนภาคใต้ช่วงก่อนและหลังปี พ.ศ.2504 ซึ่งนโยบายก่อนปี พ.ศ.2504 นั้น เน้นการบูรณาการ ทางการเมืองและวัฒนธรรม (political cultural integration) ในขณะที่หลังปี พ.ศ.2504 รัฐหันมา สร้างเอกภาพโดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (socio-economic development)

กล่าวในรายละเอียดคือ ก่อนปี พ.ศ.2504 จุดเน้นจะอยู่ในช่วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ.2481-2487 และ พ.ศ.2491-2500) และรัฐบาลพลเรือน (พ.ศ.2487-2491) นโยบายที่มีต่อ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงที่ 1 อยู่บนพื้นฐานหลักคิดของ อุดมการณ์ชาตินิยม โดยใช้รัฐนิยมและกฎวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือ นโยบายจึงมีลักษณะบีบบังคับ เพื่อเปลี่ยนแปลงผู้ที่มีความแตกต่างทั้งทางด้านจิตใจและกายภาพให้อยู่ภายใต้กรอบโครงของ

วัฒนธรรมกระแสหลัก ทั้งนี้การที่นโยบายของรัฐบาลออกมาในรูปแบบนี้ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากบริบทแวดล้อมของประเทศที่อยู่ในสภาวะสงคราม รัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นในการใช้นโยบายชาตินิยมเพื่อขจัดความแตกต่างแล้วสร้างให้เกิดจุดยึดมั่นร่วมกัน และความจงรักภักดีต่อระบอบการปกครองของประเทศ นั่นก็คือการสร้างความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของชาติไทย (sense of belonging) หรือความรู้สึกในความเป็นไทย ทั้งนี้เมื่อมองในแง่ของรัฐแล้ว สิ่งนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการดำรงอยู่ของความเป็นรัฐชาติ แต่ในทางกลับกัน รัฐควรตระหนักด้วยว่าประเด็นที่เกี่ยวเนื่องกับวัฒนธรรม ทั้งทางด้านศาสนา ภาษา การแต่งกาย เป็นเรื่องที่มีความเปราะบาง หากรัฐเข้าไปประสานงานและมีส่วนร่วมในลักษณะสนับสนุน จะเกิดผลดีมากกว่าการมุ่งเข้าไปมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลง เพราะผลที่ได้รับจะเกิดขึ้นในมุมกลับคือการสร้างความขัดแย้งอย่างร้าวลึก

ต่อมาเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ประเทศไทยถูกปกครองโดยรัฐบาลพลเรือนหลายชุด เปลี่ยนนายกรัฐมนตรีบ่อยครั้ง การเมืองในช่วงนี้จึงไร้เสถียรภาพเป็นอย่างมาก นโยบายที่มีต่อสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ย่อมไม่มีความต่อเนื่องเช่นเดียวกัน แต่โดยภาพรวมแล้วรัฐบาลพลเรือนได้ยกเลิกนโยบายชาตินิยม แล้วหันมาใช้มาตรการการออกกฎหมายเพื่ออุปถัมภ์ในขณะเดียวกันก็เป็นการควบคุมสถาบันศาลและสถาบันทางศาสนาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างไรก็ตามแม้นโยบายในช่วงรัฐบาลพลเรือนจะมีความผ่อนปรนมากขึ้น แต่ก็เป็นเพียงช่วงระยะเวลาสั้นๆ เท่านั้น เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นมาบริหารประเทศอีกครั้ง แม้ไม่ได้ดำเนินการกลืนกลายชาวมุสลิมตามนโยบายชาตินิยมอีก แต่จะมีมาตรการสองระดับควบคู่กันคือ การใช้มาตรการประนีประนอมผ่อนปรน เน้นการผสมกลมกลืนโดยเฉพาะการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง รวมทั้งเริ่มเห็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเกิดขึ้นในช่วงปลายสมัย ในขณะเดียวกับการใช้มาตรการแข็งกร้าวรุนแรง โดยเน้นติดตามพฤติการณ์ของผู้ที่เคลื่อนไหวทางการเมืองอันมิชอบและทำการปราบปรามอย่างเข็มงวด

จะเห็นได้ว่านโยบายทั้ง 3 ยุคก่อน พ.ศ.2504 นั้น เน้นนโยบายเพื่อสร้างความเป็นไทยให้กับชาวมุสลิม ซึ่งแต่ละรัฐบาลมีวิธีการที่แตกต่างกันออกไป แต่โดยภาพรวมแล้วจะมีลักษณะผสมผสานกันระหว่าง assimilation กับ integration สิ่งที่เห็นได้ชัดคือ รัฐบาลทั้ง 3 ยุคที่ผ่านมายังไม่มีแผนแม่บทที่ชัดเจนต่อการดำเนินนโยบายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงเห็นได้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทุกครั้งที่มีรัฐบาลใหม่ การดำเนินนโยบายช่วงนี้จึงมีลักษณะคล้ายกับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า กล่าวคือ รัฐบาลใหม่เข้ามาแก้ปัญหาที่รัฐบาลชุดเดิมได้ก่อไว้ โดยเฉพาะปัญหาอันเกิดจากการดำเนินนโยบายกลืนกลายชาวมุสลิมในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เพราะ

ได้ก่อให้เกิดความหวาดระแวงและไม่ไว้วางใจของชาวมุสลิมที่มีต่อภาครัฐ จึงอาจถือเป็นจุดด่างพร้อยที่สุดช่วงหนึ่งในประวัติศาสตร์ของการดำเนินนโยบายของรัฐที่มีต่อสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จนได้รับการกล่าวขานมาถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ความเคลื่อนไหวของชาวมุสลิมในระยะแรกยังคงอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย มีจุดมุ่งหมายเพียงเพื่อต้องการต่อต้านอำนาจรัฐเท่านั้น ยังไม่มีแนวคิดในการแบ่งแยกดินแดนแต่อย่างใด ดังนั้นรูปแบบการเคลื่อนไหวจึงมีลักษณะการต่อรองและการยื่นข้อเรียกร้องหาความยุติธรรม แต่ภาครัฐเองที่กลับเป็นฝ่ายปิดช่องทางการต่อสู้ในรูปแบบนี้ โดยการจับกุมคุมขังแกนนำคนสำคัญอย่างหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทและได้รับความนับถือจากชาวมุสลิมในจังหวัดปัตตานีเป็นอย่างมาก ในขณะที่ภาครัฐยังคงใช้วิธีการปราบปรามอย่างรุนแรงจนบางครั้งอาจใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมาย หลังการสูญหายตัวไปอย่างเป็นปริศนาของหะยีสุหลง ทำให้ชาวมุสลิมเชื่อว่าเป็นฝีมือของฝ่ายรัฐ จึงเท่ากับเป็นการปิดประตูตายของการต่อสู้ภายใต้กรอบของกฎหมาย ดังนั้นในช่วงปลายทศวรรษ 2500 ข้อมูลของทางราชการจึงระบุว่ามีการก่อตัวของขบวนการโจรก่อการร้ายที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อแบ่งแยกดินแดนสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกเป็นอิสระจากประเทศไทย จากเหตุการณ์ดังกล่าวจึงอาจกล่าวได้ว่าขบวนโจรก่อการร้ายกลุ่มต่างๆ ถือกำเนิดจากอุทรของฝ่ายรัฐนั่นเอง

จะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายตามแนวทางบูรณาการทางการเมืองและวัฒนธรรม (political cultural integration) มานานเกือบ 2 ทศวรรษ ยังไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงใดๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐได้ ดังนั้นในช่วงหลังปี พ.ศ.2504 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้หันมาสร้างเอกภาพขึ้นในพื้นที่โดยใช้แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (socio-economic development) ทั้งนี้เป็นไปตามสมมติฐานที่เชื่อว่า ความเป็นอุตสาหกรรมและความทันสมัยจะมีส่วนช่วยให้เกิดการประสมประสานทางสังคมและวัฒนธรรมโดยทางอ้อม การดำเนินนโยบายต่อจากนี้ไปจึงมีลักษณะเป็นการวางแผน เพราะมีการกำหนดแผนแม่บทที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันจะเป็นกลไกสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานในพื้นที่ ในขณะเดียวกับการดำเนินนโยบายแข็งกร้าวและปราบปรามอย่างรุนแรง

การที่นโยบายในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา ออกมาในรูปแบบนี้เนื่องจากมีบริบทแวดล้อมที่สำคัญคือ การที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองระบอบเผด็จการทหารอย่างเข้มงวด และกำลังพัฒนาเข้าสู่ระบบทุนนิยมจากการช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา ดังนั้น "การพัฒนา" จึงเป็นอุดมการณ์ที่สร้างขึ้นในโลกตะวันตก ส่วนหนึ่งเพื่อหยุดยั้งการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ และอีกส่วนหนึ่งก็เพื่อเปิดตลาดให้แก่ธุรกิจอุตสาหกรรมของชาติตะวันตกเอง แต่อุดมการณ์ "การพัฒนา" เมื่อนำมาใช้ภายใต้สถานการณ์ปัญหาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีเงื่อนไขเฉพาะที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นอยู่มาก จึงมีเป้าหมายทางการเมืองควบคู่กันไปด้วย และอาจมีน้ำหนักมากกว่าการพัฒนาที่เกิดขึ้นในพื้นที่อื่น

ดังจะเห็นได้จากจุดเน้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นกรอบแนวทางหลักที่รัฐบาลเลือกใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาดำเนินนโยบายการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในแต่ละช่วง โดยผู้วิจัยแบ่งศึกษาออกเป็น 2 ช่วงคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 (พ.ศ.2504-25219) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4-5 (พ.ศ. 2520-2529) เนื่องจากแต่ละช่วงมีจุดร่วมหรือจุดเน้นของการกำหนดนโยบายการพัฒนาที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 รัฐมุ่งมั่นพัฒนาด้านการศึกษา ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐประสบผลสำเร็จในการแปรสภาพปอเนาะเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม ประเด็นนี้จึงน่าจะเป็นตัวอย่างได้เป็นอย่างดีของการนำการพัฒนามาเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงสถาบันของท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายของการขยายตัวของอำนาจรัฐลงไปในทุกภาคส่วนของท้องถิ่น ส่วนนโยบายการพัฒนาด้านอื่นๆ ในช่วงนี้ยังไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร แต่ในทางกลับกันแรงกดดันจากการปราบปรามอย่างรุนแรงในช่วงรัฐบาลเผด็จการทหารเป็นระยะเวลานาน ทำให้ขบวนการโจรก่อการร้ายยิ่งก่อความรุนแรงหนักขึ้น โดยนำเงื่อนไขความเปลี่ยนแปลงของระบบการศึกษาในท้องถิ่นมาเป็นข้ออ้างในการก่อการร้ายตลอดมา

ส่วนจุดเน้นของการดำเนินนโยบายการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4-5 อยู่ที่การปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ โดยเฉพาะการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นในปี พ.ศ.2524 เพื่อให้เกิดการประสานงานของหน่วยงานในพื้นที่อันจะนำไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากประชาชนในพื้นที่ด้วย ซึ่งที่ผ่านมาแม้ว่าชาวมุสลิมจะยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองกับภาครัฐอย่างเต็มที่ แต่ก็ต้องยอมรับว่ามาตรการนี้มีผลทางจิตวิทยาพอที่จะ

ช่วยลดความกดดันบางสิ่งบางอย่างลงได้บ้าง ในขณะเดียวกันภาครัฐได้เปิดยุทธการกวาดล้างผู้ก่อการร้ายทุกรูปแบบในกรอบแนวทางการเมืองนำการทหารตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ซึ่งมีทัศนะที่มองผู้ก่อการร้ายเหล่านั้นว่าเป็นเพียงผู้หลงผิด จึงได้เปิดโอกาสให้เข้ามอบตัวเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย ดังนั้นในช่วงระยะหลังปี พ.ศ.2524 ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกช่วงหนึ่งของการดำเนินนโยบายต่อสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ หลังจากที่ตกอยู่ภายใต้กรอบเผด็จการมานานเกือบ 2 ทศวรรษ รัฐบาลเริ่มเปลี่ยนแปลงแนวทางบูรณาการแห่งชาติในพื้นที่มาสู่การแสวงหาความร่วมมือและการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตย ปรับปรุงกลวิธีในการพัฒนา และหลีกเลี่ยงเงื่อนไขต่างๆ อันจะนำไปเป็นข้อเรียกร้องของขบวนการโจรก่อการร้าย ส่งผลให้การใช้นโยบายปราบปรามได้ลดความสำคัญลง นับเป็นจุดเปลี่ยนแปลงสำคัญที่ทำให้ชาวมุสลิมส่วนใหญ่หันมาให้การยอมรับอำนาจรัฐมากยิ่งขึ้น ซึ่งนั่นย่อมหมายความถึงการผนวกชุมชนมุสลิมให้เข้ากับรัฐได้มากขึ้นด้วย และจากสถิติการก่อการร้ายที่ลดลงเนื่องจากขบวนการโจรก่อการร้ายหลายกลุ่มได้ยุติการต่อสู้ด้วยอาวุธ สมาชิกบางส่วนได้เข้ามอบตัวกับทางราชการ จึงอาจกล่าวได้ว่าในช่วงหลังสิ้นสุดทศวรรษ 2520 รัฐประสบผลในระดับที่น่าพอใจในการดำเนินนโยบายด้านการปกครอง อย่างไรก็ตาม ยังไม่อาจถือได้ว่าปัญหาการก่อการร้ายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยุติลงอย่างสิ้นเชิง เพราะขบวนการโจรก่อการร้ายยังคงดำรงอยู่ มีลักษณะเสมือนเชื้อไฟที่อยู่ภายใต้เถ้าถ่าน หากมีปัจจัยใดๆ ที่เป็นเงื่อนไขก็พร้อมที่จะปะทุได้ตลอดเวลา

แต่ถ้าหากพิจารณานโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาล พบว่ารัฐบาลเริ่มตระหนักที่จะให้ความสำคัญก็ต่อเมื่อมีปัญหาทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นในพื้นที่มากแล้ว โดยรัฐบาลได้ออกมาตรการแก้ปัญหาความยากจนให้กับเกษตรกรและชาวประมงพื้นบ้าน และมีโครงการพัฒนาเศรษฐกิจขนาดใหญ่หลายโครงการ รวมทั้งการแสวงหาความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจกับรัฐบาลมาเลเซียอย่างจริงจังในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 นี่เอง อย่างไรก็ตาม นโยบายหรือโครงการที่กำหนดขึ้นนั้นเป็นเพียงความพยายามที่จะเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจให้สนับสนุนและสอดคล้องกับนโยบายด้านความมั่นคงมากกว่าที่จะมีจุดมุ่งหมายให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง นโยบายต่างๆ จึงไม่อาจนำไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมขึ้นมาได้มากนัก หรือเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วผลที่ออกมาเป็นคนละอย่างกับที่ได้วางแผนไว้ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแม้จะผ่านไปหลายทศวรรษแล้ว แต่รายได้และชีวิตความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก

ในขณะเดียวกัน เมื่อมองในมุมของประชาชนชาวมุสลิมในช่วงเริ่มแรกที่ต้องเผชิญกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนจะเห็นได้ว่า ชาวมุสลิมเองก็ไม่พร้อมในแง่ปัจจัยการผลิตหลายๆ ด้าน เพราะยังคงดำรงชีพแบบเศรษฐกิจชนบททั่วไป จึงไม่สามารถฉกฉวยโอกาสและประสานประโยชน์จากนโยบายรัฐได้ แต่ทรัพยากรที่ยังคงอุดมสมบูรณ์และสามารถเข้าถึงได้ง่าย ทำให้ประชาชนไม่รู้สึกถึงความเปลี่ยนแปลงใดๆ ในชีวิติมากนัก ในขณะที่รูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐเอื้อให้นายทุนเข้าถึงทรัพยากรการผลิตได้มากกว่า โดยเฉพาะการเข้ามาของคนต่างถิ่นที่มาพร้อมด้วยกติกาในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติโดยอำนาจกฎหมายจากรัฐ โดยที่รัฐเองก็ละเลยในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมบุคคลผู้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์เหล่านั้น เมื่อทรัพยากรเริ่มหมดไปและถูกกีดกันไม่ให้เข้าถึงทรัพยากรการผลิต ประกอบกับการไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ปัจจัยสำคัญดังกล่าวนี้ทำให้ชาวมุสลิมเริ่มทำมาหากินได้อย่างยากลำบากขึ้น มีฐานะยากจนลงเรื่อยๆ มีผลทำให้คนในท้องถิ่นบางส่วนต้องละทิ้งถิ่นฐานเพื่อไปหางานทำที่อื่น จึงกล่าวได้ว่าการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐแทบจะไม่ได้ช่วยยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของชาวมุสลิมส่วนใหญ่ได้เลย แม้ปรากฏการณ์เช่นนี้จะเกิดขึ้นกับประชาชนในชนบททั่วไปของประเทศ แต่ในกรณีสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นมีความอ่อนไหวทางด้านเชื้อชาติ และการเป็นพื้นที่ชายแดนจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเปรียบเทียบฐานะความเป็นอยู่ของตนกับคนเชื้อชาติเดียวกันทางฝั่งมาเลเซีย

นอกจากนั้น จากแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบการกระจายความเจริญจากเมืองศูนย์กลางสงขลา-หาดใหญ่ ไปสู่เมืองชายแดนรอบๆ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ยังมีส่วนทำให้สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกโดดเดี่ยวในการพัฒนา เพราะระบวนการพัฒนาของรัฐและเอกชนให้ความสนใจพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาได้มากกว่าเช่นที่อำเภอหาดใหญ่นั่นเอง สามจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงไม่เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจเท่าที่ควรเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่น

จะเห็นได้ว่า แม้แนวคิดของการนำการพัฒนามาแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเข้ารูปเข้ารอยตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา แต่พลังขับเคลื่อนจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมยังมิได้ถูกนำไปเป็นกลไกสำคัญในการแก้ปัญหาในพื้นที่อย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะกระบวนทัศน์ในการแก้ปัญหายังคงเน้นมาตรการด้านความมั่นคงเป็นองค์นำ แม้จะใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาก็ตาม ดังนั้นนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของนโยบายด้านความมั่นคงเท่านั้น จึงอาจกล่าวสรุปในเบื้องต้นได้ว่า เป้าหมายทางการเมืองที่แฝงมากับนโยบายการพัฒนานี้เองที่เป็นตัวการทำให้

การพัฒนาไม่ได้มุ่งไปที่การทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น แต่มุ่งไปที่การรักษาอำนาจรัฐไว้ในพื้นที่มากกว่า

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วง พ.ศ.2481-2529 ทั้งนโยบายกลืนกลายโดยใช้อุดมการณ์ชาตินิยม การปฏิรูปการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการของศาสนาอิสลาม มาตรการในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การพัฒนาการศึกษา ตลอดจนการปฏิรูปการบริหารราชการ มาตรการต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้นมีจุดมุ่งหมายที่เหมือนกัน คือ การรักษาอำนาจรัฐไว้ในพื้นที่เพื่อสามารถควบคุมทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นระบบการศึกษา ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สถาบันทางศาสนา และความเคลื่อนไหวใดๆ ในพื้นที่ เพื่อนำไปสู่ความมั่นคงของรัฐ ซึ่งรัฐบาลในแต่ละช่วงมีแนวทางที่นำไปสู่จุดมุ่งหมายต่างกันคือ ช่วง พ.ศ.2481-2504 ใช้แนวทางบูรณาการทางการเมืองและวัฒนธรรม (political cultural integration) ส่วนช่วง พ.ศ.2504-2529 ใช้แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (socio-economic development) อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายเพื่อหวังผลแต่เพียงด้านเดียว โดยมองข้ามองค์ประกอบหรือปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ได้ก่อให้เกิดภาพลบมากยิ่งขึ้น ดังนั้นหากจะพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้การดำเนินนโยบายการพัฒนาของรัฐที่ผ่านมาไม่อาจประสบผลสำเร็จได้ อาจหาคำตอบได้จากข้อผิดพลาดของรัฐบาล 2 ประการคือ

1. ความไม่สอดคล้องต้องกันระหว่างการกำหนดและการดำเนินนโยบายกับจุดมุ่งหมายที่แท้จริง เพราะรัฐบาลตั้งโจทย์ไว้แต่แรกว่าทำอย่างไรที่จะรักษาอำนาจรัฐแทนที่จะเป็นการรักษาความมั่นคงในชีวิตของคนในพื้นที่ เพราะนโยบายการพัฒนาด้านใดๆ ของรัฐบาล ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาด้านนั้นๆ อย่างแท้จริง แต่กลับมีจุดมุ่งหมายเพื่อการรักษาอำนาจรัฐและพยายามขยายอำนาจรัฐในพื้นที่ให้มากที่สุด เพื่อที่จะได้ควบคุมทุกภาคส่วนให้เป็นไปอย่างที่รัฐต้องการ เช่น การพัฒนาการศึกษาก็มิได้มีจุดมุ่งหมายไปที่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน แต่กลับต้องการควบคุมสถาบันการศึกษาแบบประเพณีของท้องถิ่น ส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจก็ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน แต่กลับเน้นการควบคุมทรัพยากรการผลิตในชุมชนเพื่อเอื้อให้กับผู้ที่สามารถประสานประโยชน์กับรัฐได้ แต่หากชาวมุสลิมยังรู้สึกว่าตนถูกรุกล้ำ ถูกเอาเปรียบ ไม่สามารถจัดการกับระบบการศึกษาแบบประเพณีของตนได้ดังเดิม ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรการผลิตได้ดังเดิม ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนของตนเสื่อมโทรมจากการผลิตเกินพอดี ซ้ำยังทำให้ฐานะของตนย่ำแย่ลง ทำมาหากินยากลำบากขึ้น จนบางส่วนต้องออกไปหากินนอกพื้นที่หรือนอกประเทศ หากการพัฒนาของรัฐทำให้เกิดปรากฏการณ์เช่นนี้

ชาวมุสลิมในพื้นที่คงไม่รู้สึกมั่นคงในชีวิตไปได้ แม้กระบวนการพัฒนาเช่นนี้จะสร้างให้อำนาจรัฐสามารถปักหลักมั่นคงในพื้นที่ได้ก็ตาม ซึ่งจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันยังคงมีการเรียกร้องจากชาวมุสลิมให้รัฐแก้ปัญหาทางด้านการศึกษาและปัญหาเรื่องปากท้องอยู่อย่างซ้ำซากทุกรัฐบาล

สิ่งที่เกิดขึ้นนี้หากกล่าวให้ถึงที่สุดแล้วก็เป็นเหตุเป็นผลที่สอดคล้องกันกับวิธีคิดในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่มีตลอดมา เพราะการพัฒนาใดๆ ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น เป็นนโยบายรวมของทั้งประเทศ มากกว่าที่จะกำหนดขึ้นเพื่อพัฒนาและแก้ปัญหาในพื้นที่ดังกล่าวโดยเฉพาะ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐมุ่งความสำเร็จโดยภาพรวมของประเทศ (โดยเฉพาะดัชนีบ่งชี้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น รายได้ประชาชาติ ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ เป็นต้น) มากกว่าความเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนในภาคส่วนต่างๆ ของแต่ละชุมชนท้องถิ่น การนำนโยบายรวมของประเทศไปครอบใส่ท้องถิ่นซึ่งมีข้อจำกัดที่ไม่เหมือนกัน ผลสะท้อนกลับอันเกิดจากนโยบายการพัฒนานั้นๆ จึงมีความแตกต่างกันออกไป ปัญหาดังกล่าวนี้สามารถเชื่อมโยงไปถึงข้อผิดพลาดของภาครัฐประการต่อมา

2. นโยบายทั้งหมดกำหนดมาจากส่วนกลาง มิได้เกิดจากภาพสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง การที่ทางราชการยังขาดความเข้าใจในทัศนะและความต้องการที่แท้จริงของชาวมุสลิม ทำให้การดำเนินงานที่ผ่านมาบางครั้งต้องประสบปัญหาอุปสรรค บางครั้งทำให้เกิดความไม่เข้าใจและความหวาดระแวงระหว่างกันเพิ่มขึ้น อันเป็นเงื่อนไขให้ผู้ไม่หวังดีนำไปแสวงประโยชน์ในการโจมตีรัฐบาล ดังนั้นการทุ่มเททรัพยากรของทางราชการเพื่อการพัฒนาชุมชนมุสลิมอันจะนำไปสู่การสร้างความเข้าใจระหว่างกันนั้น จึงจำเป็นต้องควบคู่ไปกับการศึกษาทัศนคติและความต้องการของชาวมุสลิมด้วย ในขณะเดียวกันบทบาทในการทบทวนนโยบายไม่ควรจำกัดเฉพาะรัฐเท่านั้น แต่ควรเปิดกว้างให้ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของวัฒนธรรมโดยตรงได้วิเคราะห์และวิพากษ์ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงแก้ไข ทั้งในแง่เนื้อหาสาระและวิธีการ ขั้นตอนในการปฏิบัตินโยบาย ทั้งนี้เพราะความรู้สึกและความคิดเห็นของประชาชนเป็นภาพสะท้อนซึ่งจะช่วยให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพสังคม วัฒนธรรม ตลอดจนความต้องการของชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ขณะเดียวกันก็จะช่วยขจัดปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางวัฒนธรรมให้หมดสิ้นไป

เพราะฉะนั้นภาครัฐพึงระลึกไว้เป็นพื้นฐานของการกำหนดนโยบายการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เสมอว่า ข้อจำกัดของพื้นที่และชาวมุสลิมมีมากน้อยแค่ไหน เพราะจากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สะท้อนให้เห็นว่าวิถีชีวิต ศาสนา วัฒนธรรม มีผลต่อวิธีคิดของชาวมุสลิมมาก ดังนั้นทัศนคติและความต้องการของชาวมุสลิมจึงย่อมมีความแตกต่างกันอยู่พอสมควรกับชาวไทยพุทธโดยทั่วไป เห็นได้ชัดเจนในกรณีการตั้งธนาคารอิสลาม หรือในกรณีความนิยมในการส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามมากกว่าโรงเรียนของรัฐ หรือในประเด็นที่เกี่ยวกับวิถีทางเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพ ซึ่งอาจถือได้ว่าชาวมุสลิมดำรงชีพในวิถีเศรษฐกิจพอเพียงอย่างแท้จริงก็เป็นได้ และความต้องการที่จะดำรงรักษาวิถีชีวิตและเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมอีกหลายประการ ตัวอย่างเหล่านี้เป็นเพียงบางประเด็นที่สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างในวิธีคิดของชาวมุสลิม ดังนั้นภาครัฐเองจึงต้องคิดต่างพอสมควรในการกำหนดนโยบาย ซึ่งต้องเป็นนโยบายเฉพาะของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ใช่นโยบายที่คิดรวมทั้งประเทศ ในที่สุดแล้วการที่ภาครัฐจะรู้ได้ว่าคนในท้องถิ่นคิดอย่างไร ต้องการอะไร มีข้อจำกัดตรงจุดไหนบ้าง คำตอบก็คือการหันมาสู่กระบวนการการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นนั่นเอง

ดังนั้นผลของการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการสนับสนุนวิธีคิดที่ใช้ท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง ผู้วิจัยคิดว่าการมองในมุมของประชาชนชาวมุสลิมเป็นประเด็นที่น่าสนใจ และสมควรที่จะได้ทำการศึกษาต่อไปในด้านทัศนคติ วิธีคิด และโลกทัศน์ในด้านต่างๆ โดยเน้นการวิจัยในภาคสนาม สัมผัสกับคนในท้องถิ่นทุกภาคส่วน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน อันจะนำมาสู่การแสวงหานโยบายที่มีความพอดีกับความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นๆ อย่างแท้จริง นอกจากนั้นงานวิจัยฉบับนี้ยังมีประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นกลไกของรัฐ ในทัศนะของผู้วิจัยคิดว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งมีส่วนในความเป็นไปของพื้นที่แห่งนี้ ควรศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างรอบด้าน เพื่อจะได้ตระหนักถึงปัญหาและการสร้างความเข้าใจอันจะนำไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ให้เกิดประโยชน์เป็นรูปธรรมอย่างสูงสุด

เอกสารและสิ่งอ้างอิง

กนกวลี ชูชัยยะ. 2548. “พระราชพินัยกรรม รัชกาลที่ 6 หลักรัฐประศาสโนบายสำหรับมณฑลปัตตานี ในสมัยรัชกาลที่ 6” **โลกประวัติศาสตร์ เล่ม 3 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกับพระราชวังสนามจันทร์.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.

กมล ชาญเลขา. ม.ป.ป. **รายงานการวิจัยตามโครงการศึกษาสภาวะทางสังคม เศรษฐกิจ ของประชาชนในเขตพัฒนาภาคใต้.** กรุงเทพมหานคร: กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน.

กรมการปกครอง กองประสานราชการ. 2534. **ชายแดนภาคใต้.** กรุงเทพมหานคร: กองประสานราชการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

กระทรวงกลาโหม. 2532. **โครงการพัฒนาเพื่อความหวังใหม่ของชาวไทยใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้.** กรุงเทพมหานคร: กระทรวงกลาโหม.

กระทรวงการต่างประเทศ. 2521. **ชาวไทยมุสลิม.** กรุงเทพมหานคร: พระจันทร์.

กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ. 2507. **อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์.** รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ. พระนคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

กระทรวงพาณิชย์. 2523. **ภาวะเศรษฐกิจและสังคมในภาคใต้ของประเทศไทย.** ม.ป.ท.

กระทรวงศึกษาธิการ. 2543. **คู่มือการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนประวัติศาสตร์ ประวัติศาสตร์: จะเรียนจะสอนกันอย่างไร.** กรุงเทพมหานคร: กรมการศาสนา.

กิตติ รัตนฉายา. 2536. **ดับไฟใต้.** กรุงเทพมหานคร: ไทใต้.

กิตติศักดิ์ นาคเมือง. 2538. **การบูรณาการชาติในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้.** สารนิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการปกครอง, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

แก้ว วิฑูรย์เธียร และคณะ (บรรณาธิการ). 2549. **ความรู้และความไม่รู้ 3 จังหวัดชายแดนใต้.** กรุงเทพมหานคร: อุษาการพิมพ์.

กองผังภาค สำนักผังเมือง. 2524. **โครงการวิเคราะห์ข้อมูลระดับจังหวัด จังหวัดยะลา.** ม.ป.ท.

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สถาบันดำรงราชานุภาพ สป.มท. “จังหวัดชายแดนภาคใต้ ความมั่นคงและโอกาสในการพัฒนา” **วารสารดำรงราชานุภาพ.** ปีที่ 3 ฉบับที่ 9 (สิงหาคม – พฤศจิกายน 2546)

คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ. 2542. **วัฒนธรรมพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์และภูมิปัญญา จังหวัดปัตตานี.** กรุงเทพมหานคร: กรมศิลปากร.

คณะกรรมการพัฒนาภาคใต้. 2506. **แผนพัฒนาภาคใต้ พศ. 2507 – 2509.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ.

คณะทำงานด้านเศรษฐกิจกรรมาธิการสามัญเพื่อพิจารณาและศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาจังหวัดภาคใต้ตอนล่างห้าจังหวัด วุฒิสภา. 2532. **รายงานการศึกษาแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ 5 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง.** กรุงเทพมหานคร: วุฒิสภา.

คณะรัฐมนตรี. 2507. **ประวัติและผลงานของจอมพลสฤษดิ์ ธนรัชต์.** ม.ป.ท.

ครองชัย หัตถา. 2541. **ปัตตานี การค้าและการเมืองการปกครองในอดีต.** ปัตตานี: มิตรภาพ.

จรัญ มะลูลีม และคณะ. 2539. **ไทยกับโลกมุสลิมศึกษาเฉพาะกรณีชาวไทยมุสลิม.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จงพิศ ศิริรัตน์ และคณะ. 2534. **การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในภาคใต้:ผลกระทบต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในทศวรรษหน้า (พ.ศ.2534-2543).** สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. 2548. **การดำเนินกระบวนการยุติธรรมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้:ปัญหาและแนวทางการแก้ไข.** กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.).

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ. 2530. **การปกครองท้องที่ต่างวัฒนธรรม:สถานการณ์ในบริเวณ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้และแนวทางแก้ไข.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

จันทร์จิรายุ รัชนี,หม่อมเจ้า. 2539. **อาณาจักรศรีวิชัยที่ไชยา.** สุราษฎร์ธานี: วัดพระบรมธาตุไชยา.

เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร. 2529. **การต่อต้านนโยบายรัฐบาลในสี่จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทยโดยการนำของหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ พ.ศ. 2482 – 2497.** วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ชยากรณ์ ศรีสาคร. 2534. **นโยบายกับการแก้ไขปัญหาการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้.** สารนิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. 2548. **จากสยามเป็นไทย : นามนั้นสำคัญไฉน.** กรุงเทพมหานคร: มติชน.

_____. 2549. **ประวัติการเมืองไทย 2475-2500.** กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ชุลีพร วิรุณหะ. 2548. **เอกสารประกอบการอบรมครูสอนสังคมศึกษา “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: สถานการณ์ปัจจุบันในปริทรรศน์ประวัติศาสตร์ เรื่อง ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้จากปริทรรศประวัติศาสตร์.** ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร (อัดสำเนา).

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. 2551. **ความรุนแรงกับการจัดการ "ความจริง" ปัตตานีในรอบกึ่งศตวรรษ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ). 2551. **แผ่นดินจินตนาการ.** กรุงเทพมหานคร: มติชน.

ถนอม กิตติขจร, จอมพล. 2514. **ชีวิตที่ผ่านมาในระยะ 60 ปี.** พระนคร: โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร.

แถมสุข นุ่มนนท์. 2548. **เมืองไทยสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ยุคเชื่อผู้นำชาติพ้นภัย.** กรุงเทพมหานคร: สายธาร.

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. 2548. **การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคใต้. 2520. **สถานการณ์เศรษฐกิจ การเงิน ภาคใต้.** สงขลา: ธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคใต้.

ธเนศ เจริญเมือง. 2542. **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2540.** กรุงเทพมหานคร: คบไฟ.

ธานินทร์ ผะเอม. 2527. **นโยบายการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้.** สารนิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการปกครอง, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นภดล โรจนอุดมศาสตร์. 2523. **ปัญหาการจัดการศึกษาในมณฑลปัตตานี (พ.ศ. 2449 - 2474).** วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (บรรณาธิการ). 2550. **มลายูศึกษา:ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับประชาชนมลายูมุสลิมในภาคใต้.** กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์.

นันดา แก้วสุวรรณ. 2537. **พัฒนาการของการผลิตและการค้ายางพาราในภาคใต้ของไทย พ.ศ. 2488 -2516.** วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

นันทวรรณ ภู่สว่าง. 2521. **ปัญหาชาวไทยมุสลิมในสี่จังหวัดภาคใต้.** กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

ปริญญา นวลเปียน (บรรณาธิการ). 2551. **นอกนิยามความเป็นไทย.** สงขลา: ศูนย์ทะเลสาบศึกษา.

ประไพพิษ วรวัฒนชัย. 2534. **"การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองภาคใต้:การโอนอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง" ทักษิณฝั่งทะเลตะวันออก.** กรุงเทพมหานคร: กองวิชาประวัติศาสตร์โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า.

ประทุม ชุ่มเพ็งพันธุ์. 2544. **ประวัติศาสตร์อารยธรรมภาคใต้แหล่งประวัติศาสตร์และโบราณคดีที่สำคัญในประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร: สุวีริยาสาส์น.

ประวิทย์ กาญจนโอภาษ. 2522. **จังหวัดชายแดนภาคใต้.** ม.ป.ท.

ประสิทธิ์ เวชสวรรค์. 2509. **การพัฒนาการศึกษาเพื่อบูรณภาพของจังหวัดชายแดนภาคใต้**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ปิยนาถ บุนนาค. 2546. **นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2475-2516).** กรุงเทพมหานคร: โครงการเผยแพร่ผลงานวิชาการ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปรีดี พนมยงค์ และสุพจน์ ด่านตระกูล. 2547. **สถานการณ์ไฟใต้**. กรุงเทพมหานคร: ตาลกุด.

ผาณิต รวมศิลป์. 2520. **นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ.2481 ถึง พ.ศ.2487.** วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พณิตา เอี่ยมสุวรรณ. 2542. **ความสำคัญทางเศรษฐกิจของเมืองนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2325 ถึง 2439.** วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

พล ชินพงศ์ และชาญณรงค์ เที่ยงธรรม. 2545. "นราธิวาส,จังหวัด" **สารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้** 8: 3, 654.

พรภิรมณ์ เชียงกูล. 2540. **รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (2523-2531):วิเคราะห์ในมิติทางประวัติศาสตร์.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

พรรณงาม เง่าธรรมสาร. 2519. **การปกครองหัวเมืองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.** วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

.

พรรณี ฉัตรพลรักษ์. 2549. **ประวัติศาสตร์มาเลเซีย**. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. แปลจาก Barbara Watson Adaya and Leonard Y. Andaya. 2001. **A History of Malaysia**. London: Palgrave

พรรณี ฉัตรพลรักษ์ และคณะ. 2548. **การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ**. กรุงเทพมหานคร:มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. แปลจาก Thak Chaloemtiarana. 1979. **Thailand: the Politics of Despotic Paternalism**. Bankok: Thammasat University Press and Social Science Association of Thailand.

พระราชพงศาวดารฉบับพันจันทนุมาศ. **ประชุมพงศาวดารภาคที่ 64.** พระนคร: โสภณพิพรรฒธนากร.

พระยาวิเชียรคีรี. 2506. **ประชุมพงศาวดาร เล่ม 3 (ประชุมพงศาวดารภาค 3 และภาค 4 ตอนต้น).** พระนคร: คุรุสภา.

ไพโรจน์ เกษแม่นกิจ. 2512. **บันทึกเรื่องสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศ ในศตวรรษที่ 17 เล่ม 1.** กรุงเทพมหานคร: กรมศิลปากร.

โพธิ์ แซมลำเจียก. 2517. **ชีวิตต่อสู้ทางการเมือง นายก,สัญญา, ประธานสภา,คึกฤทธิ์.** กรุงเทพมหานคร: อำนวนสาส์น.

ภูวดล ทรงประเสริฐ. 2519. **นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อชาวจีนในประเทศไทย (พ.ศ.2475-2500).** วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. 2535. **ทุนสิงคโปร์:การผูกขาดตลาดยางพาราและดีบุกไทย.** กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. 2546. **ทุนจีนปักษ์ใต้ : ภูมิหลังเบื้องลึกทุนใหญ่โพ้นทะเล.** กรุงเทพมหานคร: ทิปปิ้ง พอยท์ เพรส.

_____. 2547. **จีนโพ้นทะเลสมัยใหม่.** กรุงเทพมหานคร: ไฮเออร์ เพรส.

_____. 2548. **เพลิงทักษิณ เอกภาพ:ท่ามกลางความแปลกแยกในภาคใต้.** กรุงเทพมหานคร: ไฮเออร์ เพรส.

มานิต วัลลิโภดม. 2530. **ทักษิณรัฐ.** กรุงเทพมหานคร: รุ่งศิลป์การพิมพ์.

มารค ตามไท. 2545. “จังหวัดชายแดนภาคใต้บททดสอบปัญญาทางการเมืองการปกครองของประเทศไทย.” **วารสารราชบัณฑิต** 27 (ฉบับพิเศษ): 457-462.

มงคล สุวรรณโชติช่วง. 2512. **การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยคณะกรรมการพัฒนาภาคใต้ในระยะ 3 ปี (พ.ศ.257-2509).** วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาระบบบริหารงานแห่งรัฐ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มหาวิทยาลัยศิลปากร. 2535. **เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: คาบสมุทรและกลุ่มเกาะ"** ภาควิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร (อัดสำเนา).

มูฮัมหมัดซัมบรี อับดุลมาลิก. 2543. **ปัตตานีในอารยธรรมมลายู**. ปัตตานี: โครงการจัดตั้งสถาบันสมุทรรัฐเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.

ยงยุทธ ชูแว่น. 2529. **พัฒนาการของชุมชนรอบทะเลสาบสงขลา ตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 17 ถึงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18.** วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

_____. 2549. **คาบสมุทรไทยในพระราชอาณาจักรสยาม: โครงสร้างทางประวัติศาสตร์ภาคใต้สมัยอยุธยาถึงต้นรัตนโกสินทร์.** สมาคมประวัติศาสตร์ในพระบรมราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. (อัดสำเนา)

ราชกิจจานุเบกษา. 2484. เล่มที่ 58 ภาค 1, หน้า 1152-1154.

_____. 2484. เล่มที่ 58 ภาค 1, หน้า 1222-1224.

_____. 2485. เล่มที่ 59 ตอนที่ 19, หน้า 752-57.

_____. 2486. เล่มที่ 60 ตอนที่ 1, หน้า 29-32.

ราชกิจจานุเบกษา. 2488. เล่มที่ 62 ตอนที่ 26, หน้า 332-336.

_____. 2488. เล่มที่ 62 ตอนที่ 42, หน้า 1165-1166.

_____. 2488. เล่มที่ 62 ตอนที่ 42, หน้า 1182-1186.

_____. 2489. เล่มที่ 63 ตอนที่ 77, หน้า 633-637.

_____. 2489. เล่มที่ 63 ตอนที่ 82, หน้า 741-743.

_____. 2490. เล่มที่64 ตอนที่ 36, หน้า 2095.

_____. 2490. เล่มที่ 64 ตอนที่ 41, หน้า 543-547.

_____. 2491. เล่มที่ 65 ตอนที่ 77, หน้า 4-6.

_____. 2502. เล่มที่ 76 ตอนที่ 69, หน้า 1-12.

_____. 2502. เล่มที่ 76 ตอนที่ 92, หน้า 423-426.

_____. 2503. เล่มที่ 77 ตอนที่ 73, หน้า 688-704.

_____. 2505. เล่มที่ 79 ตอนที่ 12, หน้า 1-19.

_____. 2525. เล่มที่ 99 ตอนที่ 116, หน้า 1-47.

ราชบัณฑิตยสถาน. 2521. **อักขรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เล่ม 4.** กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2525. **ระบบเศรษฐกิจไทย: ลักษณะและปัญหา.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รังสรรค์ ประเสริฐศรี และคณะ. 2529. **รายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ.2529 ภาคใต้.** กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี.

รัตติยา สาและ. 2544. **การปฏิสัมพันธ์ระหว่างศาสนิกที่ปรากฏในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

รุ่ง แก้วแดง. 2548. **สงครามและสันติสุข@ชายแดนภาคใต้**. กรุงเทพมหานคร: มติชน.

วิชิต กาฬกาญจน์. 2528. **นโยบายการผลิตและการค้ายางพาราในภาคใต้ของไทย.** วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วินัย พงศ์ศรีเพียร. 2548. “เมืองไทยในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว” **โลกประวัติศาสตร์ เล่ม 3 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกับพระราชวังสนามจันทร์.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.

ศิริพร ดาบเพชร (บรรณาธิการ). 2548. **วารสารสมาคมประวัติศาสตร์ฯ.** กรุงเทพมหานคร: หอรัตนชัยการพิมพ์.

ศิริวุฒิ วรรณทอง. 2546. **ผู้นำชุมชนมุสลิมในจังหวัดปัตตานีหลังสงครามโลกครั้งที่ 2**. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ศรีศักร วัลลิโภดม. 2547. **เอกสารการอภิปรายเรื่องสังคมมุสลิมกับการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจการเมืองการศึกษาเฉพาะกรณีในเขตปัตตานี.** ม.ป.ท. (อัดสำเนา).

_____. 2550. **ไฟใต้ฤาจะดับ**. กรุงเทพมหานคร: มติชน.

ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ. 2529. **รายงานผลความก้าวหน้าในการพัฒนาชนบทในช่วง 4 ปี ของแผนฯ 5**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ.

ศูนย์พัฒนาภาคใต้. 2541. **ภาพรวมภาคใต้ พ.ศ.2540.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ศูนย์วางแผนพัฒนาภาคใต้. 2525. **ภาวะเศรษฐกิจภาคใต้และการพัฒนาภาคใต้ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529).** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. ม.ป.ป. **สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้.** ม.ป.ท.

สถิตย์ แสงศรี. 2513. **ปัญหาและอุปสรรคในการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้: บทศึกษาเฉพาะชาวไทยอิสลาม.** วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายปกครองพิสดาร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สกรรจ์ จันทรัตน์ และสงบ ส่งเมือง. 2532. **การเริ่มต้นและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์โบราณคดีเมืองสงขลาเก่า.** กรุงเทพมหานคร: กรมศิลปากร.

สงบ ส่งเมือง. 2545. **เศรษฐกิจชุมชนหมู่บ้านภาคใต้ ในรอบห้าทศวรรษที่ผ่านมา.** ม.ป.ท. (อัดสำเนา)

สงบ ส่งเมืองและคณะ. 2545. “ปัตตานี,จังหวัด” **สารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้** 9: 4469.

สงบ ส่งเมือง และชาญณรงค์ เที่ยงธรรม. 2545. “ยะลา,จังหวัด” **สารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้** 13: 6269.

สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย. 2524. **โครงการศึกษาเพื่อการวางแผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะบริเวณ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้.** ม.ป.ท.

สถาพร ศรีสัจจัง (บรรณาธิการ). **วารสารทักษิณคดี.** ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน-กันยายน พ.ศ. 2536)

สมาน รังสิโยกฤษฎ์. 2510. **การเข้าถึงประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้.** วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 1. 2519. กรุงเทพมหานคร: 1-8 มกราคม 2519. หน้า 6-7.

สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 4. 2519. กรุงเทพมหานคร: 23-29 มกราคม 2519. หน้า 80-81.

สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 5. 2519. กรุงเทพมหานคร: 30 มกราคม -5 กุมภาพันธ์ 2519. หน้า 101.

_____. 2519. กรุงเทพมหานคร: 30 มกราคม -5 กุมภาพันธ์ 2519. หน้า 99-108.

สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 39. 2520. กรุงเทพมหานคร: 22-29 กันยายน 2520. หน้า 1074-1077.

สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 41. 2520. กรุงเทพมหานคร: 7-13 ตุลาคม 2520. หน้า 1124.

สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 11. 2523. กรุงเทพมหานคร: 7-13 มีนาคม 2523. หน้า 297-298.

สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 26. 2523. กรุงเทพมหานคร: 20-26 มิถุนายน 2523. หน้า 702.

สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 29. 2523. กรุงเทพมหานคร: 11-17 กรกฎาคม 2523. หน้า 787.

สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 30. 2523. กรุงเทพมหานคร: 18-24 กรกฎาคม 2523. หน้า 831.

สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 49. 2524. กรุงเทพมหานคร: 4-10 ธันวาคม 2524. หน้า 1372.

สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 40. 2525. กรุงเทพมหานคร: 1-7 ตุลาคม 2525. หน้า 1093-1096.

สงขลานครินทร์,มหาวิทยาลัย. 2526. **รายงานการประชุมสัมมนาเพื่อจัดตั้งศูนย์อิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.** ปัตตานี: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

สงคราม ชื่นภิบาล. 2518. **การผสมกลมกลืนชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้.** วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สพโชค ลชิตากุล. 2518. **รายงานการวิจัยการศึกษาโครงสร้างและวัฒนธรรมของประชาชน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการปฏิบัติการจิตวิทยาแห่งชาติ.

สมโชติ อ๋องสกุล. 2521. **การปฏิรูปการปกครองมณฑลปัตตานี (พ.ศ. 2449 - 2475).** วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร.

สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ. 2506. **ประชุมพงศาวดาร เล่ม 3 (ประชุมพงศาวดาร ภาค 3 และภาค 4 ตอนต้น).** พระนคร: องค์การค้าคุรุสภา.

_____. 2467. **แสดงบรรยายพงศาวดารสยาม.** พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา.

สินีนาฎ เวชแพทย์. 2539. **แนวคิดของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม.** วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สืบแสง พรหมบุญ. 2525. **ความสัมพันธ์ในระบบบรรณาการระหว่างจีนกับไทย.** กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

สุจิตต์ วงษ์เทศ (บรรณาธิการ). 2547. **รัฐปัตตานีใน "ศรีวิชัย" เก่าแก่กว่ารัฐสุโขทัยในประวัติศาสตร์.** กรุงเทพมหานคร: มติชน.

สุเทพ สุนทรเภสัช. 2548. **ชาติพันธุ์สัมพันธ์: แนวคิดพื้นฐานทางมานุษยวิทยาในการศึกษาอัตลักษณ์กลุ่มชาติพันธุ์ ประชาชาติ และการจัดองค์กรความสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์.** กรุงเทพมหานคร: เมืองโบราณ.

สุรชาติ บำรุงสุข. 2547. **วิกฤตใต้: สู้ด้วยยุทธศาสตร์และปัญญา**. กรุงเทพมหานคร: แอนิเมท กรุ๊ป.

สุรสิทธิ์ วชิรขจร. 2539. **การปรับปรุง บทบาท โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของ ศอ.บต. เพื่อตอบสนองความเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สุรินทร์ พิศสุวรรณ. 2525. **นโยบายประสมประสานชาวมาเลย์มุสลิมในประเทศไทยสมัยรัตนโกสินทร์.** สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (อัดสำเนา).

_____. 2526. **ชุดศึกษาวิจัยพัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____, และชัยวัฒน์ สถาอานันท์. 2527. **สี่จังหวัดภาคใต้กับปัญหาสิทธิมนุษยชน**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุริชัย หวันแก้ว (บรรณาธิการ). 2550. **กำเนิดไฟใต้**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุวัจน์ บัวทอง. 2517. **รายงานโครงการวิจัยข่าวสารในจังหวัดชายแดนภาคใต้**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยและพัฒนาการทหาร กรมการศึกษาวิจัย กองบัญชาการทหารสูงสุด.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ม.ป.ป. **การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้.** ม.ป.ท.

_____. 2512. **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับปรับปรุงประจำปี 2521.** กรุงเทพมหานคร: สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี.

_____. 2545. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-9** (Online). www.nesdb.go.th, 5 กุมภาพันธ์ 2547.

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร 5 ม 49/27 **กรมหมื่นดำรงฯ กราบทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ไปรเวตที่ 262/23027 ป**

_____. ร 6 ม 22/3 **ผู้วิเศษปล้นอำเภอยะหา มณฑลปัตตานี ร.ศ.130** (14 กันยายน ร.ศ.130)

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สร 0201.25/1,106 **ราษฎรไทยอิสลามภาคใต้ร้องทุกข์กล่าวโทษเจ้าพนักงาน** (2490)

_____. (2) สร 0201.38/4 **ข้าหลวงปัตตานีจะนำไทยอิสลามเดินทางมากรุงเทพฯ** (25 มีนาคม 2479-29 พฤษภาคม 2480)

_____. (2) สร 0201.38/5 **เรื่องโจรจีนภาคใต้** (15 มีนาคม 2486-28 ตุลาคม 2496)

_____. (2) สร 0201.38/6 **ปรับปรุงการปกครองจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล** (2 กุมภาพันธ์ 2488-9 มกราคม 2491)

_____. (2) สร 0201.38/8 **ปรับปรุงการปกครองจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล** (26 กุมภาพันธ์ 2490-18 ตุลาคม 2491)

_____. (2) สร 0201.38/9 **กรรมการสอดส่องภาวะใน 4 จังหวัดภาคใต้** (20 มีนาคม-13 พฤศจิกายน 2490)

_____. (2) สร 0201.38/10 **ปรับปรุงการปกครองจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล** (2 กุมภาพันธ์ 2488-9 มกราคม 2491)

_____. (2) สร 0201.38/12 **ความไม่สงบทางภาคใต้** (20 ตุลาคม 2491-30 มีนาคม 2494)

_____. (2) สร 0201.66.5.2/54 **การทำถนนหรือปรับปรุงการคมนาคมจังหวัดนราธิวาส** (6 กุมภาพันธ์ 2486-12 เมษายน 2488)

_____. (2) สร 0201.78/7 **กรรมการอิสลามภาคใต้มาเฝ้าฯ** (4 มกราคม-14 กุมภาพันธ์ 2489)

_____. (3) สร 0201.10/5 **เหตุการณ์ชายแดนด้านมลายู** (10 พฤษภาคม 2497-8 กุมภาพันธ์ 2498)

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (3) สร 0201.10/8 **ประมวลข่าวและเหตุการณ์ชายแดนภาคใต้** (2 สิงหาคม 2498-13 กุมภาพันธ์ 2499)

_____. (3) สร 0201.22/14 **หลวงกาจสงคราม รัฐมนตรีตรวจราชการหัวเมืองและเสนอความเห็น** (16 กุมภาพันธ์ 2482-9 พฤษภาคม 2485)

_____. (3) สร 0201.44/4 **ข่าวและบทความหนังสือพิมพ์เมืองปีนังและมลายู** (4 ตุลาคม 2497-29 พฤศจิกายน 2499)

_____. (3) สร 0201.61/6 **การปกครอง 4 จังหวัดภาคใต้** (16-31 ตุลาคม 2500)

_____. (3) สร 0201.63/3 **การทะนุบำรุงศาสนา** (22 มกราคม-29 มีนาคม 2498)

_____. มท 5.9/102 **การแต่งกายของสตรีไทย** (2484)

_____. มท 5.9/132 **ส่งเสริมวัฒนธรรม** (2485)

_____. มท 5.10/222 **รายงานตรวจราชการของปลัดจังหวัด** (2483-2484)

_____. มท 5.10/284 **รายงานตรวจราชการของปลัดจังหวัด** (2484)

_____. มท 5.10/285 **รายงานตรวจราชการของข้าหลวงประจำจังหวัด** (2484)

_____. มท 5.10/335 **รายงานตรวจราชการของปลัดจังหวัด** (2484-2485)

_____. มท 5.10/433 **รายงานการตรวจราชการของปลัดจังหวัด** (2486)

_____. มท 0201.2.1/576 **การส่งเสริมให้คนไทยพูดภาษาไทยใน 4 จังหวัดภาคใต้** (2498)

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท 0201.2.1/637 **เหตุการณ์ใน 4 จังหวัดภาคใต้และวิธีแก้ไข กระทรวงเกษตร** (2498)

_____. มท 0201.2.1.5/4 **นโยบายของรัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม**

_____. มท 0201.2.1.5/56 **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติและแผนการศึกษาชาติ** (2505)

_____. มท 0201.2.1.5/64 **การรายงานผลงานก้าวหน้าในรอบปีปฏิวัติ** (2506)

_____. มท 0201.2.1.36/69 **การตรวจราชการจังหวัดภาคใต้ของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี** (2506)

_____. มท 0201.2.1.37/59 **บันทึกการประชุมเรื่องนโยบายการปกครอง 4 จังหวัดภาคใต้** (2495)

_____. มท 0201.2.1.43/121 **ความเห็นจังหวัดปัตตานีเรื่องควบคุมปอเนาะ** (2496)

_____. มท 0201.2.1.43/128 **ตนกูมะหะหมัดมะไฮยิดดิน ประชุมชาวมลายูในรัฐกลันตันเพื่อขอเอกราชใน 4 จังหวัด ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล (เรื่องของนราธิวาส)** (2496)

_____. มท 0201.2.1.43/229 **การพูดที่สนามหลวง** (2498)

_____. (8) มท 5.4.2.1/16 **แผนพัฒนาจังหวัดนราธิวาส ประจำปี 2522** (2521)

_____. สบ 5.2.2.2/3 **โครงการปรับปรุงการศึกษา 4 จังหวัดภาคใต้** (2500)

_____. สบ 5.2.2.2/19 **โครงการพัฒนาการศึกษาภาค 2** (2503)

_____. สบ 5.2.2.2/45 **วิวัฒนาการแห่งปอเนาะในภาคศึกษา 2** (2506)

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สบ 5.5/21 **คณะกรรมการพิจารณาพัฒนาการจังหวัดภาคใต้** (2501)

_____. (2) 191.1135/22 **รายงานผลการสำรวจภาวการณ์ทำมาหากินของราษฎรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 10 จังหวัด เรื่องยางพาราปี 2510** (2511)

_____. 0201.2.1/511 **ตนกูมะไฮยิดดินถึงแก่กรรม พ.ศ.2497** (2497)

_____. 0201.2.1/1230 **งานพิธีมอบมัสยิดกลางจังหวัดปัตตานี** (2506)

_____. 0201.15/40 **คดีหะยีสุหลงอับดุลกาเดร์กับพวก ต้องหาว่าตระเตรียมและสมคบกันคิดจะเปลี่ยนแปลงราชประเพณีการปกครอง** (2496)

_____. ก/ป7/2498/มท 3.1/2 **การปกครองส่วนภูมิภาค** (2498)

_____. ศธ 44/98 **รายงานการศึกษา (ยะลา)** (1 สิงหาคม 2476)

_____. (2) ศธ 14/31 **การประชุมประเมินผลงานการปรับปรุงโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามภาคใต้ ณ ห้องประชุมจังหวัดยะลา วันที่ 18-19 กันยายน 2516** (30 มีนาคม-24 กันยายน 2516)

_____. (2) ศธ 15.6/37 **คณะกรรมการพัฒนาภาคใต้และคณะกรรมการบริหารศูนย์ประสานงานปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้** (25 มกราคม-18 พฤศจิกายน 2514)

_____. (2) ศธ 15.6/39 **คณะกรรมการพัฒนาภาคใต้** (3 ธันวาคม 2514-17 มีนาคม 2515)

_____. กส 18/111 **สถานการณ์ใน 4 จังหวัดภาคใต้** (2498)

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. กส 19/29 **มติคณะรัฐมนตรี เรื่องอนุมัติให้กระทรวงมหาดไทยแก้ไขความเป็นอยู่ของราษฎรภาคใต้** (2483)

_____. กส 19.12/19 **ข่าวพาณิชย์** (2494)

หวาง เหวย หมิน. 2535. **ชื่อสถานที่ในเอกสารจีนโบราณที่เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ไทย.** กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์. แปลจากเฉินเจียหยง และเสียฟาง. ม.ป.ป. นามานุกรมภาษาจีนโบราณ **"สถานที่โบราณบริเวณทะเลใต้".** ม.ป.ท.

อนันต์ วัฒนานิกร. 2531. **ประวัติเมืองลังกาสุกะ – เมืองปัตตานี.** กรุงเทพมหานคร: มิตรสยาม.

อรรณพ เนียมคง. 2538. **นโยบายการศึกษาของรัฐบาลต่อชาวไทยเชื้อสายมลายูสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2500-2516).** วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

อิบรอฮิม ซุกรี. 2541. **ประวัติราชอาณาจักรมลายูปะตานี. ปัตตานี:โครงการจัดตั้งสถาบันสมุทรรัฐเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา.** มหาวิทยาลัยสงลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี. ม.ป.ท.

อิมรอน มะลูลีม. 2538. **วิเคราะห์ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลไทยกับมุสลิมในประเทศไทย: กรณีศึกษากลุ่มมุสลิมในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้.** กรุงเทพมหานคร: อิสลามิคอะคาเดมี.

อัมมาร สยามวาลา (บรรณาธิการ). 2550. **ความขัดแย้งระหว่างการพัฒนากับสภาพสังคมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้.** กรุงเทพมหานคร: โนว์เลส พลัส.

อุดมสมบัติ, หลวง. 2505. **จดหมายหลวงอุดมสมบัติ พร้อมด้วยอธิบายของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ.** พระนคร: กรมศิลปากร.

อุทัย ดุลยเกษม และ เลิศชาย ศิริชัย (บรรณาธิการ). 2548. **ความรู้กับการแก้ปัญหาความขัดแย้ง: กรณีวิกฤติการณ์ชายแดนภาคใต้.** กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์.

Dulyakasem, U. 1981. **Education and Etnic Nationalism: A Study of the Muslim-Malays in Southern Siam.** Doctor of Philosophy Thesis, Stanford University.

Ingram, J. C. 1971. **Economic change in Thailand:1850-1970.** Stanford, California: Stanford University Press.

Pitsuwan, S. 1982. **Islam and Malay Nationalism: A Case Study of the Malay – Muslims of Southern Thailand.** Doctor of Philosophy Thesis in the Subject of Political Science and Middle Eastern Studies, Harvard University.

Syukri, I. 1985. **History of the Malay Kingdom of Patani.** Translated by Corner Bailey and John N. Miksic. Chiang Mai: Silkworm Book. 2005.

Teeuw, A. and D.K. Wyatt. 1970. **Hikayat Patani-The Story of Patani.** The Hague-Martinus Nijhoff.

Thomas, M. L. 1975. **Political violence in the Muslim provinces of Southern Thailand.** Singapore: The Institute of Southeast Asian Studies.

ประวัติการศึกษา และการทำงาน

ชื่อ-สกุล	นางสาวดุสิดา โพธิ์ทองคนอง
วันเดือนปีเกิด	5 กันยายน พ.ศ.2523
ภูมิลำเนา	จังหวัดพังงา
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (ประวัติศาสตร์) มหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดสงขลา
ประวัติการทำงาน	ระหว่างการศึกษาระดับปริญญาโทเข้าร่วมทำกิจกรรมในองค์การนิสิตบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในตำแหน่งกรรมการ และเป็นผู้ช่วยวิจัยให้แก่รองศาสตราจารย์สุพัตรา จุณณะปิยะ เรื่อง การจัดการศึกษาทางการเกษตรก่อนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2447-2486