

## บทที่ 2

### เอกสาร วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษานี้ ได้ศึกษาจากข้อมูลเอกสารนโยบายความมั่นคง งานวิจัย รายงานการสัมมนา จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทบทวนนโยบายความมั่นคงและการพัฒนาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในยุคสมัยต่างๆ และผลกระทบที่เกิดขึ้น ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 2.1 นโยบายของรัฐไทยในยุคก่อนสมัยรัชกาลที่ 6

##### สภาพพื้นฐานทางการเมืองการปกครอง

บริเวณพื้นที่หัวเมืองมลายูหรือจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันนั้นเคยเป็นอาณาจักรอิสระที่เจริญรุ่งเรืองมาแต่ครั้งอดีตกาล รัฐสยามเพิ่งขยายอิทธิพลเข้ามาสู่พื้นที่ดังกล่าวอย่างจริงจังหลังจากสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานีแล้ว แต่เดิมนั้นรัฐสยามมีนโยบายปกครองหัวเมืองมลายูในฐานะเมืองประเทศราช และมีเจ้าเมืองนครศรีธรรมราชเป็นผู้ดูแลอีกชั้นหนึ่ง สถานภาพของจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือหัวเมืองมลายูในอดีต จึงเป็นดินแดนที่อยู่ในฐานะเมืองประเทศราชของรัฐสยาม โดยรัฐสยามจะปล่อยให้ชาวพื้นเมืองมลายูปกครองเมืองต่างๆ กันเองโดยอิสระ แต่มีเงื่อนไขเพียงการให้ส่งเครื่องราชบรรณาการเป็นต้นไม้เงินต้นไม้ทอง หรือ “บุหงามาต” ในภาษามลายู มาถวายยังราชธานีทุกๆ 3 ปี เพื่อเป็นสัญลักษณ์แสดงถึงความจงรักภักดี และเมื่อใดที่รัฐสยามตกอยู่ในภาวะสงครามก็ต้องส่งกองทัพ ผู้คน ศาสตราวุธ และเสบียงอาหารมาช่วยฝ่ายไทยเป็นการตอบแทนที่ไทยให้การคุ้มครองต่อศัตรูภายนอก (ปิยนาด บุนนาค, 2546: หน้า 87)

อย่างไรก็ดี สามปีหลังการสถาปนาราชวงศ์จักรีเมื่อ พ.ศ.2325 ปัตตานีมิได้ส่งเครื่องบรรณาการให้แก่กรุงสยาม พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกจึงทรงส่ง พระยาราชบังสัน (แก่น) นำทัพเรือเข้าโจมตีปัตตานี เรือรบสยามแล่นตามลำคลองปาแบร์อันเป็นสาขาของแม่น้ำปัตตานีไปจนถึงประตูเมือง สุลต่านปัตตานีไม่ยอมจำนน พระยาราชบังสันสั่งให้เรือรบยิงถล่มประตูเมือง กระสุนปืนใหญ่ตกในเมืองหลายนัดทำให้ชาวเมืองปัตตานีล้มตายกันมาก ที่สุดปัตตานีก็ยอมแพ้ต่อสยาม ในปี พ.ศ. 2351 พระองค์โปรดให้เจ้าเมืองสงขลาเป็นผู้ดูแลควบคุมปัตตานีแทนเจ้านครศรีธรรมราช และดินแดนนั้นก็กลายเป็น 7 หัวเมือง คือ ปัตตานี หนองจิก ยะหริ่ง รามัน ยะลา สายบุรี และระแงะ (ครองชัย หัตถา, 2541 : หน้า 114)

รัตติยา สาและ (รัตติยา สาและ, 2548 : 250) ได้อธิบายถึงภูมิหลังทางการเมืองของจังหวัดชายแดนภาคใต้ในอดีตไว้ว่า “การย้ายชาวไทยพุทธเข้าไปอยู่ในดินแดนเจ็ดหัวเมือง เพื่อสร้างความสมดุลแห่งอำนาจและป้องกันการคุกคามจากชาวพื้นเมืองที่ไม่พอใจรัฐบาล ความขัดแย้งระหว่าง

ประชาชนเจ็ดหัวเมืองกับรัฐบาลได้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง เจ้าเมืองบางคนแอบสะสมอาวุธและผู้คนไว้ต่อสู้กับฝ่ายรัฐบาล"

ตลอดระยะเวลาในประวัติศาสตร์ มีความพยายามที่จะต่อสู้เพื่อให้หลุดพ้นจากการถูกครอบครองโดยคนต่างเชื้อชาติอย่างต่อเนื่องตลอดมา ดังปรากฏในรายงานของคณะกรรมการวุฒิสภาศึกษาปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี พ.ศ. 2542 ระบุว่า นับแต่ตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ จนถึงประมาณปี 2445 เกิดการต่อสู้เพื่อให้ปัตตานีเป็นอิสระจากการปกครองของสยามถึง 6 ครั้ง คือ กรณี ตนกุลัมมิเดิน- 2329, ระตูปะกาลัน-2349, นายเซะ และเจะบุ- 2364 และ 2369, เจ้าเมืองหนองจิก- 2370, เจ้าเมืองปัตตานี (ตงกุสุหลง)- 2374 และ ตนกุอับดุลกาเดร์ (พระยาวิชิตภักดิ์ฯ)- 2445 ซึ่งเป็นจุดจบแห่งยุคสมัยรายาปัตตานี เพราะไม่ปรากฏว่ามีการแต่งตั้งเชื้อสายเจ้าเมืองปัตตานีขึ้นครองเมืองอีกต่อไป (คณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา, หน้า 14-15)

ผลสืบเนื่องจากการก่อกบฏหลายครั้งก็คือ เมืองปัตตานีเดิม ได้ถูกรัฐบาลสยามแบ่งออกเป็นหัวเมืองย่อยๆ เจ็ดหัวเมือง คือปัตตานี หนองจิก ยะหริ่ง รามัน ยะลา สายบุรี และระแงะ พร้อมกับถูกลดฐานะลงเป็นเมืองตรี อยู่ในกาารดูแลอย่างใกล้ชิดของสงขลาแบบเดียวกับหัวเมืองชั้นเอกอื่นๆ ของไทย เจ้าเมืองแต่ละเมืองมีบรรดาศักดิ์เป็นพระยา ได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากกรุงเทพ (พระยาวิชิตภักดิ์ฯ, อ่างใน ปิยนาค บุนนาค, 2546: 86-87) ในเวลานั้นนโยบายที่รัฐบาลสยามใช้ในการปกครองหัวเมืองชายแดนบักซ์ได้ก็คือ "นโยบายแบ่งแยกและปกครอง" ผลจากการแบ่งเมืองปัตตานีเป็นหัวเมืองเล็กๆ ดังกล่าว ก็คือหัวเมืองเหล่านั้นอ่อนแอลงและต้องหันมาพึ่งพิงกรุงเทพมากขึ้นตามลำดับ

พ.ศ. 2440 รัชกาลที่ 5 ทรงทดลองปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่โดยเรียกว่า "พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น ร.ศ.116" กระทั่งเดือนธันวาคม พ.ศ. 2444 รัฐบาลสยามก็ออกกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองบังคับใช้กับหัวเมืองมลายูทั้ง 7 คือ เมืองปัตตานี, สายบุรี, ยะลา, หนองจิก, ยะหริ่ง, รามัน และเมืองระแงะ เรียกว่า "ข้อบังคับสำหรับปกครอง 7 หัวเมือง ร.ศ. 120" ข้อบังคับนี้ระบุว่า รัฐบาลจะแต่งตั้งปลัดเมือง ยกกระบัตรเมือง และผู้ช่วยราชการเมืองไปช่วยพระยาเมืองทั้งหลายปกครอง จะส่งพนักงานสรรพากรไปเก็บภาษีอากรตามระเบียบกระทรวงการคลัง โดยรัฐบาลจะเลือกสรรข้าราชการที่เข้าใจภาษามลายูท้องถิ่น เพื่อให้สามารถเข้าถึงประชาชนและให้ความเคารพกับการปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา โดยกำหนดให้ใช้กฎหมายอิสลามตามจารีตประเพณีของศาสนากับคดีความเกี่ยวกับครอบครัวและมรดก โดยให้ "โต๊ะกาดี" ซึ่งเป็นผู้รู้และเป็นที่ยอมรับในศาสนาอิสลามเป็นผู้พิพากษาตามกฎหมายอิสลาม (มารค ตามไท, 2549 : หน้า 10) ที่สำคัญคือจะมีการส่งข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณให้ไปตรวจราชการทั้งภายในเมือง และที่เกี่ยวกับต่างประเทศต่างพระเนตรพระกรรณให้ "เป็นไปโดยเรียบร้อยตามพระราชประสงค์"

ผลจากการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ส่งผลให้เจ้าพระยาเมืองเดิมรู้สึกกำลังถูกลิดรอนอำนาจเป็นอย่างมาก จึงสร้างความไม่พอใจเป็นให้กับพระยาเมืองที่มีเชื้อสายมาลาญหลายคน โดยเฉพาะพระยาวิจิตรภักดี (เต็งกู อับดุลกาเดร์ กามารุดดิน) พระยาเมืองปัตตานีขณะนั้น จึงได้คบคิดกับพระยาเมืองระแงะ, สายบุรี และพระยาเมืองรามัน (เชื้อสายมาลาญของพระยาสุริยะสุนทรบรรพภักดี) ได้ร่วมกันทำหนังสือร้องเรียนส่งไปให้ข้าหลวงใหญ่อังกฤษ ประจำสหพันธรัฐมาลาญในสิงคโปร์ว่า ประเทศไทยไม่ให้ความเป็นธรรมและรังแกชาวไทยมุสลิม พร้อมทั้งได้ก่อความไม่สงบขึ้น ต่อมารัชกาลที่ ๕ จึงทรงให้จับกุมพระยาวิจิตร และถอดยศแล้วนำไปจองจำที่ เมืองพิษณุโลก มีกำหนด 10 ปี ต่อมาเมื่อ พ.ศ.2448 พระยาวิจิตรภักดี ได้ถวายฎีกาของพระราชทานอภัยโทษ โดยให้สัญญาว่าจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองอีก รัชกาลที่ 5 จึงทรงพระราชทานอภัยโทษให้พระยาวิจิตรภักดีจึงได้เดินทางกลับมายังเมืองปัตตานีในสภาพ سالمุณชนอีกครั้ง ถือเป็นจุดจบแห่งยุคสมัยรายาปัตตานี เพราะไม่ปรากฏว่ามีการแต่งตั้งเชื้อสายเจ้าเมืองปัตตานีขึ้นครองเมืองอีกต่อไป ดังที่ อิบรอฮีม ชุกรี (2541, หน้า 43) เขียนบรรยายถึงผลกระทบที่มีต่อปัตตานีไว้ว่า "ปี ค.ศ. 1902 (พ.ศ. 2445) เป็นปีที่เมืองปัตตานีสถูกละอองอำนาจอย่างสิ้นเชิง นั่นคือการสูญเสียอธิปไตยของบรรดารายาและชาวเมืองปัตตานี สิทธิเสรีภาพและความเป็นเอกราช อยู่ใต้อำนาจของพระเจ้ากรุงสยามโดยสิ้นเชิง นับเป็นปีแห่งอัปยศที่สุดในประวัติศาสตร์เมืองปัตตานี" และหลังจากนั้น 4 ปี รัฐบาลสยามก็แก้ไขเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการหัวเมืองปักษ์ใต้เป็น 4 เมือง คือ ปัตตานี ยะลา สายบุรี และระแงะ

ต่อมาในปี พ.ศ.2452 รัฐบาลสยามก็ได้ เซ็นสัญญาที่เรียกว่า "สัญญาอังกฤษ-ไทย" (Anglo-Siamese Treaty) กับรัฐบาลอังกฤษ โดยยินยอมโอนอำนาจอธิปไตยเหนือรัฐ ไทรบุรี กลันตัน ตรังกานุ และปลิส ให้แก่ชาติอังกฤษ เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ขณะเดียวกับที่อังกฤษยอมรับอำนาจอธิปไตยของไทยเหนือบริเวณตอนเหนือของพรมแดนไทย-มาเลเซียปัจจุบัน (สายจิตต์ เหมินทร์, การเสียรัฐไทรบุรี กลันตัน ตรังกานุ และปลิส ของไทยให้แก่อังกฤษในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: หน้า 340 - 354) จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันได้แก่ จังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา สงขลาและสตูล ถือเป็นพื้นที่ที่มีสภาวะเงื่อนไขพื้นฐานแตกต่างไปจากภูมิภาคอื่นของประเทศ กล่าวคือ นอกจากจะมีสภาพทางภูมิรัฐศาสตร์ ที่เป็นชายแดนเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ ประเทศมาเลเซีย ซึ่งส่งผลให้มีวิถีทางวัฒนธรรมแตกต่างออกไปจากภูมิภาคอื่นแล้วอย่างเด่นชัด โดยรับเอาอิทธิพลของวัฒนธรรมอิสลาม-มาลาญ มาผสมผสานจนกลายเป็นอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม

นอกจากนี้ ประชาชนในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ ยังถือเป็นหน่วยการปกครองที่มีประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของตนเองเด่นชัดกว่าพื้นที่อื่น ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่นั้นรู้สึกผูกพันกับประวัติศาสตร์ค่อนข้างสูงกว่าพื้นที่อื่น

## นโยบายผสมกลมกลืนชนชาวมุสลิม

นโยบายของรัฐสยามที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ตั้งแต่อดีต จะให้ความสำคัญต่อกระบวนการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมเป็นหลัก ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ขั้นตอนแรกของความพยายามในการบูรณาการเข้าสู่ความเป็นไทยก็คือ การสลายระบอบการปกครองแบบมาเลย์มุสลิม (สุลต่านและรายา) ด้วยการให้ผู้ปกครองและข้าราชการที่เป็นคนไทยที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทยที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นในกรุงเทพฯ มาเป็นกลไกในการปกครองแทนสุลต่านและรายาในเจ็ดหัวเมืองมองว่า ความพยายามดังกล่าวของศูนย์กลางอำนาจที่กรุงเทพฯ เป็นการรุกล้ำทางการเมือง และปฏิเสธที่จะยอมรับอำนาจรัฐไทยในฐานะผู้ปกครองชาวมุสลิม บรรดาผู้ปกครองต่างร่วมมือกันสั่งให้ผู้ได้บังคับบัญชาไม่ให้ความร่วมมือหรือบอยคอตการร่วมประชุม และการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยรวมทั้งควบคุมข้าราชการไทยที่ได้รับการแต่งตั้งมิให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการได้ในพื้นที่ของชาวมุสลิม ผู้เข้าร่วมกับผู้ปกครองและขุนนางชาวมุสลิมในการต่อต้านความพยายามในการบูรณาการของรัฐไทยดังกล่าวคือ ผู้นำศาสนา (อูลามาอฺ) ในกลุ่มมุสลิมมาเลย์ซึ่งเชื่อว่า การสวมมิกัดีของมุสลิมต่อระบอบการปกครองของพวกปฏิเสธศรัทธาโดยปราศจากการต่อต้านนั้น ไม่เป็นที่อนุญาตในอิสลาม

นอกจากนั้นพวกขุนนางชาวมุสลิมได้ยื่นอุทธรณ์ไปยังข้าหลวงอังกฤษในฐานะผู้ปกครองมลายูในสิงคโปร์เพื่อให้เข้ามาไกล่เกลี่ย แต่ไม่เป็นผลเนื่องจากอังกฤษก็เลือกที่จะไม่เข้ามาแทรกแซงอุบัติเหตุทางการเมืองของปัตตานี เหตุการณ์ครั้งนั้นคือปฐมบทแห่งความสำเร็จของนโยบายบูรณาการสู่ความเป็นไทย ผู้ปกครองมาเลย์ถูกถอดถอน และอำนาจหน้าที่ทางการเมือง สังคมและการปกครองของทั้งเจ็ดหัวเมืองค่อยๆ ถูกถ่ายโอนไปยังเจ้าหน้าที่และข้าราชการของไทยในที่สุด

(2) มาตรการการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพขั้นที่สอง ที่ดำเนินการโดยกรุงเทพฯ คือ การใช้กฎหมายไทยแทนกฎหมาย "ซารีอะห์" (กฎหมายอิสลาม) และ "อาดัต" (กฎประเพณี) ที่เคยใช้อยู่เดิม เว้นไว้แต่กฎหมายเกี่ยวกับการสมรสและมรดก มาตรการดังกล่าวสร้างความขุนมัวต่อความรู้สึกอย่างกว้างขวางต่อสังคมมาเลย์มุสลิม ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสังคมมุสลิมจะยึดมั่นอยู่กับหลักการของซารีอะห์และอาดัต ในฐานะที่เป็น "ศูนย์กลางของวิถีการดำเนินชีวิตทั้งหมด" เมื่อเกิดคดีพิพาทขึ้นมาชาวมุสลิมในพื้นที่บางส่วนจึงเลือกที่จะเข้าไปฟ้องร้องคดีกันในรัฐเพื่อนบ้าน เช่น กลันตัน เคดาห์ เปอรลิส และตรังกานู นอกจากนี้บางคนถึงกับอพยพไปยังประเทศซาอุดีอาระเบีย และประเทศมุสลิมอื่นๆ

(3) ขั้นตอนที่สำคัญยิ่งต่อการบูรณาการชุมชนมุสลิมเชื้อสายมาเลย์คือ การประกาศบังคับให้พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2464 มุสลิมเชื้อสายมาเลย์มองพระราชบัญญัตินี้ว่าเป็นความพยายามที่จะสลายทางประเพณีและศาสนาของพวกเขาลงไป เพราะสำหรับพวกเขาแล้วจำเป็นอย่างยิ่งที่เยาวชนของพวกเขาต้องไม่รับการอบรมทางการศึกษาแบบอื่นๆ นอกเหนือจากตามแบบฉบับอิสลาม ปฏิกริยาในการต่อต้านพระราชบัญญัตินี้ก็คือ เหล่าอดีตผู้นำทางการเมืองเดิมและ

ผู้นำทางศาสนาบางกลุ่มได้ออกคำสั่งให้ชาวบ้านน้ำใส อำเภอมายอ จังหวัดปัตตานีให้ตอบโต้ด้วยการ ยุติการจ่ายภาษีแก่รัฐบาลไทย และเกิดการเดินขบวนประท้วงขึ้นในพื้นที่ดังกล่าวในปี พ.ศ. 2465 และ กองกำลังของไทยได้เข้ามาในพื้นที่เพื่อนำความสงบกลับคืนมา

ในปี พ.ศ. 2466 รัฐบาลไทยต้องประกาศบทลงโทษการบังคับใช้นโยบายดังกล่าวในจังหวัด มาเลย์มุสลิม เพื่อลดความตึงเครียดในพื้นที่ รัฐบาลไทยมีความรู้สึกว่าจะสูญเสียดินแดนปาตานีให้ อังกฤษไป หากว่านโยบายในการบูรณาการทางการเมือง และวัฒนธรรมมาเลย์มุสลิมถูกนำมาใช้ตาม อำนาจใจ แนวนโยบายใหม่เพื่อจัดการกับชาวมุสลิมถูกนำมาใช้เพื่อชดเชยการปฏิบัติ และกฎระเบียบ ของรัฐไทยที่ปรากฏว่าไม่สอดคล้องกับหลักการศาสนาอิสลามและวัฒนธรรมของชาวมาเลย์ การ จัดเก็บภาษีกับชาวบ้านมาเลย์ก็ได้รับการลดหย่อน ยิ่งไปกว่านั้น วิธีการในการปลูกฝังความจงรักภักดี รัฐบาลไทยโดยผ่านกระบวนการสร้างความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจากประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475

ชาวมุสลิมเชื้อสายมาเลย์ได้ปรับตัวให้ตอบสนองกับการใช้การบูรณาการทางการเมืองและ วัฒนธรรมที่ไม่แข็งแกร่งของไทย ด้วยการต่อต้านที่ลดความรุนแรงลงเช่นกันในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2466 – 2481 อันที่จริงแล้วมันกลับเป็นช่วงเวลาของการหล่อหลอมสำนึกแห่งเอกภาพทางเชื้อชาติขึ้น ในกลุ่มชาวมาเลย์มุสลิม ขณะที่ผู้นำชาวปาตานีในพื้นที่บางฝ่ายเชื่อว่าพวกเขาสามารถที่จะได้รับ ความยินยอมจากทางรัฐบาลไทย และยังสามารถดำรงไว้ซึ่งอัตลักษณ์แห่งมาเลย์มุสลิมเอาไว้ได้ด้วยการมีส่วนร่วมในระบบการปกครองของไทยที่ดำรงอยู่ ขณะที่บางฝ่ายก็ถือว่าการผ่อนปรนแก่อำนาจ รัฐบาลไทยเป็นการประวิงเวลาเพื่อรอคอยโอกาสที่เหมาะสม ผู้นำปาตานีตระหนักว่าพวกเขาคงไม่สามารถ จะอาศัยการสนับสนุนจากรัฐ "พี่น้อง" (Brothers) ทางภาคเหนือของมลายู อาทิ เคดาห์ กลันตัน เปอร์ลิส และตรังกานู เนื่องจากการควบคุมทางการเมืองอยู่ในอำนาจของอังกฤษ และนอกจาก เหตุผลดังกล่าว เติงกู อับดุล กาดร์ คามารุดดิน (อดีตเจ้าผู้ครองรัฐปาตานี) ผู้ซึ่งมีบทบาทในฐานะผู้นำ การต่อต้านรัฐบาลไทยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2458 ได้อัญกรรมลงในปี พ.ศ. 2476

วันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2452 สยามลงนามใน "สัญญากรุงเทพฯ" ยกสิทธิการปกครองและ บังคับบัญชาเหนือไทรบุรี กลันตัน ตรังกานู และปะลิส รวมทั้งเกาะใกล้เคียงให้อังกฤษ โดยฝ่ายอังกฤษ รับรองว่าจะให้รัฐบาลสหพันธรัฐมลายู จัดการหนี้สินที่รัฐเหล่านั้นมีกับรัฐบาลสยามให้เรียบร้อย กับ ยอมยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและอำนาจกงสุลในสยาม ส่วนคนในบังคับอังกฤษก็ได้รับสิทธิ เช่นเดียวกับคนพื้นเมือง เว้นแต่ไม่ต้องเป็นทหารเท่านั้น ในสายตาของนักประวัติศาสตร์บางคน สนธิสัญญานี้เป็นผลดีต่อไทย ในแง่ของความเข้มแข็งและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ แม้ จะต้อง "เสียดินแดนมลายู 4 รัฐ รวมเนื้อที่ประมาณ 25,000 ตารางไมล์ และพลเมืองกว่าห้าแสนคนให้ อังกฤษก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่ดินแดนที่เป็นคนไทยแท้ๆ" อันที่จริงสนธิสัญญานี้ทำให้สุลต่านมลายูบางองค์ โดยเฉพาะที่กลันตันและตรังกานู โกรธเคืองมากจนปรารภกับนาย Arthur C. Adams ที่ปรึกษาการ

คลังอังกฤษประจำไทรบุรีว่า "ประเทศของฉัน ประชาชนของฉัน ถูกขายไปเหมือนกับการขายลูกวัว ฉันให้อภัยคนซื้อ ซึ่งไม่มีพันธะกับฉันได้ แต่ฉันให้อภัยคนขายไม่ได้"

สรุป แนวนโยบายของรัฐสยามที่มีต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้ในยุคต้นรัตนโกสินทร์ ถือเอาอำนาจในเชิงสัญลักษณ์เป็นตัวตั้ง กล่าวคือ มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อรักษาไว้ซึ่งพระราชอำนาจและเกียรติภูมิเหนือดินแดนของรัฐไทยไว้เท่านั้น มิได้หวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอื่นใด ดังพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสเมื่อเสด็จประพาสหัวเมืองมลายู ในปี พ.ศ. 2334 ว่า "เราไม่มีผลประโยชน์เป็นพิเศษแต่อย่างใดในบรรดาหัวเมืองเหล่านี้...หากเราต้องสูญเสียหัวเมืองเหล่านี้ให้แก่อังกฤษ เราจะขาดแต่เพียงดอกไม้เงินดอกไม้ทอง นอกเหนือไปจากเครื่องราชบรรณาการนี้แล้ว ก็ไม่มีการสูญเสียทางด้านวัตถุอื่นใดอีก อย่างไรก็ตาม การสูญเสียดินแดนเหล่านี้ไปย่อมเป็นการเสื่อมเสียเกียรติภูมิของประเทศ นี้เป็นเหตุผลที่ว่าทำไมเราจึงต้องย้ำความเป็นเจ้าของดินแดนในส่วนนี้" (ชาโรม อาหมัด, อ้างถึงใน ครองชัย หัตถา. หน้า 111.)

## 2.2 นโยบายของรัฐไทยในยุคสมัยรัชกาลที่ 6

ในสมัยรัชกาลที่ 6 รัฐบาลสยามยังคงดำเนินนโยบายการปกครองชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้สืบต่อจากรัชกาลที่ 5 โดยเน้นหลักการบูรณาการแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2464 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ อันมีผลให้บุตรหลานของชาวมาเลย์มุสลิมต้องถูกบังคับให้เข้าสู่ระบบโรงเรียนชั้นประถมศึกษาของไทย ซึ่งในความเชื่อของคนในพื้นที่แล้วเห็นว่า เป็นความพยายามของรัฐไทยในการส่งเสริมการใช้ภาษาไทยและกีดกันชนชาติมาเลย์มุสลิมออกจากภาษาและวัฒนธรรมดั้งเดิมของตนเอง และความพยายามที่จะสลายพลังทางประเพณีและศาสนาดั้งเดิมของพวกเขาโดยการนำเอาวัฒนธรรมไทยจากส่วนกลางมาครอบงำ

การประกาศใช้ พ.ร.บ. การศึกษาดังกล่าว ส่งผลให้เกิดปฏิกิริยาในการต่อต้านทั่วไป ดังปรากฏว่ามีอดีตผู้นำทางการเมืองเดิมและผู้นำทางศาสนาบางกลุ่มได้ออกคำสั่งให้ชาวบ้านนำใส่อำเภอมายอ จังหวัดปัตตานีตอบโต้รัฐบาลโดยการยุติการจ่ายภาษีแก่รัฐบาลไทย ทำให้เกิดการเดินขบวนประท้วงขึ้นในหลายพื้นที่ จนขยายตัวลุกลามเป็นการจลาจลทั่วพื้นที่อย่างรุนแรง จนรัฐบาลจากส่วนกลางต้องส่งกองกำลังเข้ามาปราบปราม เหตุการณ์จึงได้กลับสู่ความสงบอีกครั้ง

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2466 รัฐบาลไทยจึงต้องประกาศทบทวนการบังคับใช้นโยบายดังกล่าว และหันมาใช้นโยบายที่ผ่อนปรนมากขึ้น เพื่อลดความตึงเครียดในพื้นที่ลง เช่น การลดหย่อนการจัดเก็บภาษีกับชาวบ้าน ต่อมาทรงวางหลักรัฐประศาสนนโยบายไว้ เพื่อเป็นระเบียบสำหรับปฏิบัติราชการเนื่องด้วยมณฑลปัตตานี โดยรัชกาลที่ 6 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระราชทานความ

เห็นชอบเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2466 หลังผ่านการหารือในที่ประชุมเสนาบดีกระทรวงสำคัญ ๆ ดังปรากฏในพระบรมราชโองบายสำหรับการปกครองมณฑลปัตตานี 6 ข้อ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบหรือวิธีปฏิบัติอย่างใดเป็นทางให้พลเมืองรู้สึกหรือเห็นไปว่าเป็นการเบียดเบียน กตศาสนาอิสลามต้องยกเลิกและแก้ไขเสียทันที การใดจะจัดขึ้นใหม่ก็อย่าให้ขัดกับลัทธินิยมของ ศาสนาอิสลามหรือยังให้เห็นเป็นการอุดหนุนศาสนาอิสลามอีกด้วย

ข้อ 2 การกะเกณฑ์อย่างใด ๆ ก็ดี การเก็บภาษีอากรหรือพลียอย่างใด ๆ ก็ดี เมื่อพิจารณาโดย ส่วนรวมเทียบกัน ต้องอย่าให้ยิ่งกว่าพลเมืองในแคว้นของประเทศราชของอังกฤษ ซึ่งใกล้เคียง ติดต่อกันนั้น ต้องเกณฑ์ต้องเสียอยู่เป็นธรรมดา เมื่อพิจารณาเทียบกันแต่เฉพาะอย่างต้องอย่าให้ยิ่ง หย่อนกว่ากันจนถึงเป็นเหตุเสียหายในการปกครองได้

ข้อ 3 การกตซึ่งบีบบังคับเจ้าพนักงานของรัฐบาลเนื่องแต่การใช้อำนาจในทางที่ผิดไม่เป็นธรรม กิติ เนื่องแต่การหมิ่นสวดุแคลนพลเมืองชาติแขกโดยฐานที่เป็นคนต่างชาตีกิติ เนื่องแต่การหน่วงเหนี่ยว ชักช้าในกิจการตามหน้าที่เป็นเหตุให้ราษฎรเสียความสะดวกในการหาเลี้ยงชีพกิติ พึงต้องแก้ไข ระมัดระวังไม่ให้มีขึ้น เมื่อเกิดขึ้นแล้วก็ต้องให้ผู้ทำผิดต้องรับผลตามความผิดโดยยุติธรรม ไม่ใช่สักแต่ ว่าจัดการกลบเกลื่อนให้เงียบไปเสียเพื่อจะไว้หน้าสงวนศักดิ์ของข้าราชการ

ข้อ 4 กิจการใดทั้งหมดอันเจ้าพนักงานจะต้องบังคับราษฎร ต้องระวังอย่าให้ราษฎรต้อง ขัดข้องเสียเวลาเสียการในทางหาเลี้ยงชีพของเขาเกินสมควร แม้จะเป็นการจำเป็นโดยระเบียบกิติ เจ้าหน้าที่พึงสอดส่องแก้ไขอยู่เสมอเท่าที่สุดจะทำได้

ข้อ 5 ข้าราชการที่จะแต่งตั้งไปประจำตำแหน่งในมณฑลปัตตานี พึงเลือกเฟ้นแต่คนที่มีนิสัย ซื่อสัตย์ สุจริต สงบเสถียรเยือกเย็น ไม่ใช่สักแต่ว่าส่งไปบรรจุให้เต็มตำแหน่ง หรือส่งไปเป็นการลงโทษ เพราะเลว เมื่อจะส่งไปต้องส่งสอนชี้แจงให้รู้ลักษณะทางการอันพึงประพฤติปฏิบัติระมัดระวังโดยหลัก ที่ได้กล่าวในข้อหนึ่ง ข้อสาม และข้อสี่ ข้างบนนั้นแล้ว ผู้ใหญ่ในท้องที่ พึงสอดส่องฝึกฝนอบรมกันต่อไปในคุณธรรมเหล่านั้นเนื่อง ๆ ไม่ใช่แต่คอยให้พลาดพลั้งลงไปก่อนแล้วจึงว่ากล่าวโทษ

ข้อ 6 เจ้ากระทรวงทั้งหลายจะจัดวางระเบียบการอย่างใดขึ้นใหม่ หรือบังคับการอย่างใดใน มณฑลปัตตานี อันเป็นทางพาดพานถึงสุขทุกข์ราษฎรควรพึงความเห็นสมุหนเทศาภิบาลก่อน ถ้าสมุหนเทศาภิบาลขัดข้องก็ควรพิจารณาเหตุผลแก้ไขหรือยับยั้ง ถ้าไม่เห็นด้วยว่ามีมูลขัดข้องก็ควร หารือกระทรวงมหาดไทย แม้ยังไม่ตกลงกันได้ระหว่างกระทรวงก็พึงนำความขึ้นกราบทูลทราบฝ่าธุลี พระบาทขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย

จะเห็นได้ว่านโยบายการปกครองของรัชกาลที่ 6 ทรงดำเนินนโยบายการปกครองโดยทรงให้ ความสำคัญและเอาพระทัยใส่การปกครองชาวไทยมุสลิมในมณฑลปัตตานีเป็นอย่างมาก แม้ แนวนโยบายของพระองค์จะทรงให้ความสำคัญกับการคงไว้ซึ่งพระราชอำนาจเหนือดินแดนหัวเมือง มลายูและทรงต้องการปกครองบ้านเมืองให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย แต่ในขณะเดียวกันนั้นก็ทรง

ระมัดระวังที่จะมิให้กระทบกระเทือนต่อวิถีการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพของชาวไทยมุสลิมตามหลักการในศาสนาและวัฒนธรรมอิสลาม พระองค์ทรงวางระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดความกลมกลืนกับสภาพเงื่อนไขของชุมชน มิให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าถูกบังคับกดขี่จากรัฐบาล (ปิยนาด บุนนาค, 2546 : หน้า 93) ทรงคำนึงถึงความละเอียดอ่อนทางด้านอัตลักษณ์ของศาสนา วัฒนธรรม ความรู้สึกของชาวไทยเชื้อสายมลายู ถึงแม้ในแต่ละรัชสมัยจะมีกลุ่มบุคคลก่อการแยกตัวเป็นอิสระ แต่ก็สามารถรักษาน้ำใจของพลเมืองส่วนใหญ่ไว้ได้ (มารค ตามไท, 2549 : หน้า 10)

จากการศึกษานโยบายการปกครองของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. 2475 พบว่า ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์ทรงให้ความสำคัญกับการปกครองหัวเมืองภาคใต้เป็นพิเศษ ดังจะเห็นได้จากการประกาศใช้กฎข้อบังคับสำหรับการปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง รศ. 120 (พ.ศ. 2444) และหลักรัฐประศาสนโยบายพร้อมกับพระบรมราชาธิบายประกอบสำหรับข้าราชการที่จะปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ พ.ศ. 2466

ในด้านหนึ่งทรงใช้นโยบายบูรณาการโดยการพยายามใช้นโยบายผสมผสานทาง วัฒนธรรมเพื่อปลูกฝังสำนึกให้ประชาชนในพื้นที่ตระหนักถึงการเป็นพลเมืองไทยและจงรักภักดีต่อชาติบ้านเมือง เช่นเดียวกับคนไทยในสวนอื่นๆ ของราชอาณาจักร ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง ก็ให้ความเคารพต่อเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น และอนุญาตให้คนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมดั้งเดิมของตนได้

## 2.3 นโยบายยุคจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ.ศ.2489 –

### รัฐนิยมสุดขั้วและผลกระทบที่เกิดขึ้น

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลก็ได้ยกเลิกระบบเทศาภิบาลที่ใช้มาตั้งแต่สมัยรัชการที่ 5 และนำระบบการปกครองแบบส่วนภูมิภาค ซึ่งแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้านโดยผู้ปกครองได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางมาใช้ หัวเมืองชายแดนภาคใต้จึงถูกผนวกเข้าอยู่ภายใต้การปกครองของราชอาณาจักรไทยอย่างสมบูรณ์แบบ โดยแบ่งการปกครองออกเป็น 5 จังหวัด ได้แก่ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลาและสตูล

รัฐบาลในยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้เปิดโอกาสให้ชาวไทยมุสลิมเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ผ่านกระบวนการเลือกตั้งเพื่อคัดเลือกตัวแทนมาทำหน้าที่ในสภา ตลอดจนอนุญาตให้ชาวไทยมุสลิมใช้กฎหมายอิสลามว่าด้วยคดีครอบครัวและมรดกสำหรับชาวไทยมุสลิม ส่งผลให้สถานการณ์ทั่วไปสงบเรียบร้อยดี จุดพลิกผันที่ทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงคือการดำเนิน "นโยบายรัฐนิยม" สุดขั้ว โดยไม่คำนึงถึงสภาพเงื่อนไขในพื้นที่ของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม



นโยบายของรัฐที่เน้นด้านการปราบปรามและสร้างวัฒนธรรมแห่งชาติเป็นหลัก ทำให้สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

สาระหลักของนโยบายของรัฐไทยในยุคของจอมพล ป. พิบูลสงคราม คือนโยบายผสมกลมกลืนชนชาวมุสลิม โดยการดำเนินนโยบายส่งเสริมวัฒนธรรมไทยและพยายามเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมของชนชาติส่วนน้อย ภายใต้กรอบความคิดของการสร้างชาติด้วยวัฒนธรรม เพื่อให้คนไทยไม่ว่าเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์หรือศาสนาใด ต้องมีความสำนึกแห่งความเป็นไทยภายใต้แบบแผนการประพฤติปฏิบัติอันเดียวกัน ตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกาศอย่างเป็นทางการตั้งแต่ พ.ศ. 2482 ถึง พ.ศ. 2485 ฉบับที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับชาวไทยมุสลิมในภาคใต้มีอยู่ 3 ฉบับ (ปิยนาค บุนนาค, 2546: หน้า 101-102) ได้แก่

**รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3** เรื่องการเรียกชื่อชาวไทย ซึ่งกำหนดให้เลิกการเรียกชาวไทยโดยใช้ชื่อที่ไม่ต้องตามเชื้อชาติและความนิยมของผู้ถูกเรียก แต่ให้ใช้คำว่า “ไทย” แก่ชาวไทยทั้งหมดโดยไม่แบ่งแยก ทั้งนี้โดยรัฐบาลมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมความเป็นปึกแผ่นมั่นคงของประเทศ และความกลมเกลียวสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชนชาติไทยทั่วทุกภาคของประเทศ ดังนั้นตอนนี้จึงนับเป็นครั้งแรกที่มีการประกาศอย่างเป็นทางการว่าชาวไทยมุสลิมเป็นคนไทยเช่นเดียวกับคนไทยทั่วไปบนผืนแผ่นดินไทย

**รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9** เรื่องภาษาและหนังสือกับหน้าที่พลเมืองดี ซึ่งกำหนดให้ชนชาติไทยถือเป็นพลเมืองดีที่จะต้องศึกษาให้รู้หนังสือไทย อันเป็นภาษาของชาติ อย่างน้อยต้องให้อ่านออกเขียนได้ และถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญในการช่วยเหลือสนับสนุน แนะนำจูงใจให้พลเมืองที่ยังไม่รู้ภาษาไทยหรือยังไม่รู้หนังสือไทยได้รู้ภาษาไทยหรือหนังสือไทยจนอ่านออกเขียนได้ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดความแตกแยกและความแตกต่างของถิ่นกำเนิด

**รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10** เรื่องเครื่องแต่งกายของประชาชนชาวไทย กำหนดให้คนไทยต้องแต่งกายตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ว่าเป็นสุภาพชน เช่น ผู้ชายสวมใส่เสื้อชั้นนอกคอเปิดหรือปิด สวมกางเกงขายาวแบบสากล สวมรองเท้าหุ้มส้นหรือหุ้มข้อและถุงเท้า ส่วนผู้หญิงต้องสวมหมวก ใส่เสื้อนอกคลุมไหล่ สวมผ้าถุง ใส่รองเท้าส้นหรือหุ้มส้นและถุงเท้า เป็นต้น

หนังสือสารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้ (2529, เล่ม 4) ของสถาบันทักษิณคดีศึกษามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ สงขลา บรรยายถึงความรู้สึกคับแค้นของชาวไทยมุสลิมภาคใต้ในช่วงนั้นไว้ว่า “มีการเริ่มบังคับให้ชาวปัตตานีแต่งกายแบบตะวันตก ผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกตำรวจจับไปซ้อม เป็นผลให้ ชาวปัตตานีได้รับความเดือดร้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักปราชญ์ทางศาสนา (อุลามา) ก็ถูกบังคับให้แต่งกายอย่างตะวันตกเช่นกัน เมื่อตำรวจพบผู้ใดสวมสารูบัน (ผ้าคลุมศีรษะ) ใส่เสื้อก็ถูกตำรวจถอดเสื้อออกเอาไปเหยียบย่ำ แม้คำที่ชายของในตลาดก็โดนตำรวจตีด้วยพานท้ายปืน เพราะสวมเสื้อกะบายาและมีผ้าคลุมศีรษะ”

มาตรการในยุครัฐนิยมดังกล่าวส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อวิถีชีวิตที่เคยชินมาแต่เดิมของคนไทยหลายประการ โดยเฉพาะประชาชนชาวไทยมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความรู้สึกที่กำลังถูกจำกัดเสรีภาพในการปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของตน เพราะตามคำสั่งรัฐนิยมนั้น ชาวไทยมุสลิมถูกบังคับห้ามไม่ให้สวมใส่เสื้อผ้าเครื่องแต่งกายแบบมุสลิม ห้ามไม่ให้สอนภาษามลายูในโรงเรียน ห้ามไม่ให้พูดภาษามลายูในการติดต่อราชการ ให้เปลี่ยนชื่อใหม่เป็นภาษาไทย ให้แต่งกายแบบไทย พูดภาษาไทยและใช้ประเพณีไทย นอกจากนี้ รัฐบาลยังประกาศยกเลิกข้อยกเว้นเกี่ยวกับครอบครัวและมรดกสำหรับชาวไทยมุสลิมโดยให้ใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์สำหรับชาวไทยมุสลิมด้วย

นโยบายรัฐนิยมอันแข็งกร้าวโดยไม่คำนึงถึงเงื่อนไขในความแตกต่างหลากหลายทางประวัติศาสตร์ ศาสนา สังคมและวัฒนธรรมดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความรู้สึกของชาวไทยมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างยิ่ง เพราะถือเป็นการคุกคามต่อทบบัญญัติของศาสนาและวัฒนธรรมอันดีงามที่ผ่านการสืบทอดมาหลายชั่วอายุคน ย่อมส่งผลในด้านลบต่อการปกครองของไทยและรัฐบาลไทย กล่าวคือ ทำให้ชาวไทยมุสลิมเกิดความรู้สึกแปลกแยก ต่อต้านและเป็นปรปักษ์กับรัฐไทยตลอดมาจนปัจจุบัน รวมทั้งมีความรู้สึกหวาดระแวง และไม่ไว้วางใจรัฐบาลไทยอยู่ตลอดเวลา จะน่านโยบายและโครงการมาทำลายวิถีชีวิตทางศาสนาและวัฒนธรรมอิสลามของพวกตน จนลุกลามถึงขั้นเกิดจลาจล ที่เรียกว่า กบฏดุซงญอ จนรัฐบาลต้องส่งกำลังเข้าปราบปราม

ท่ามกลางกระแสความไม่พอใจต่อนโยบายดังกล่าวที่แผ่ไปทั่วพื้นที่ เติ้งกู มาห์มุด มาห์ยุดดิน บุตรชายของ เติ้งกู อับดุล กาเดร์ ได้สืบทอดอุดมการณ์ในการต่อสู้ของบิดาด้วยการจัดตั้งขบวนการเคลื่อนไหวขึ้นในมลายาในนามของ "สมาคมประชาชาติมาเลย์แห่งปาตานี" หรือ Gabungan Melayu Patani Raya (GAMPAR) มีเป้าหมายเพื่อต้องการแบ่งแยกดินแดนปาตานีเข้าร่วมกับรัฐมาเลย์ในคาบสมุทรมลายู และในช่วงเวลาเดียวกันนั้น ฮัจยีสุหลง บิน อับดุล กาเดร์ ครูสอนศาสนาผู้มีชื่อเสียงก็จัดตั้ง "ขบวนการประชาชนแห่งปาตานี" หรือ Patani People's Movement (PPM) กล่าวได้ว่าทั้งสองขบวนการก็คือการต่อสู้เพื่อปลดปล่อยตนเองในรูปแบบขบวนการที่ยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องจนปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามในยุคของหลวงประดิษฐมนูธรรมหรือนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลรับรู้ถึงปัญหาความไม่ชอบธรรมที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างดี จึงได้แต่งตั้ง "นายแช่ม พรหมยงค์" เป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับกิจการมุสลิมขึ้นมาโดยเฉพาะ และหันมายึดนโยบายประนีประนอมและสร้างความสมานฉันท์ในพื้นที่มากขึ้น โดยการออก พ.ร.บ. ศาสนูปถัมภ์อิสลาม ซึ่งกำหนดให้ตำแหน่งจุฬาราชมนตรีเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ เกี่ยวกับกิจการของอิสลาม เหตุการณ์ก็กลับมาสู่ความสงบอีกครั้ง ต่อมา ฮัจยีสุหลงได้มีการยื่นข้อเสนอกจากกลุ่มผู้นำทางศาสนาของชาวไทยมุสลิมในท้องถิ่นเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและนายกรัฐมนตรีหลวง

อำนาจศาลวิสต์ เรียกร้องสิทธิบางประการให้กับชาวไทยมุสลิมในท้องถิ่น รู้จักกันในนาม "ข้อเสนอ 7 ข้อ ของฮัจยีสุหลง" ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้รัฐบาลแต่งตั้งผู้นำของชาวมุสลิมมาปกครองในจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล โดยให้มีอำนาจปลดหรือโยกย้ายข้าราชการทุกคนได้โดยที่ผู้นำดังกล่าวต้องเป็นคนท้องถิ่นและต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในจังหวัดนั้น

ข้อ 2 ข้าราชการในจังหวัดต้องเป็นชาวมุสลิมจำนวนร้อยละ 80

ข้อ 3 ให้ใช้ภาษามลายูเป็นภาษาราชการเช่นเดียวกับภาษาไทย

ข้อ 4 ให้ภาษามลายูเป็นภาษากลางของการสอนในโรงเรียนระดับประถม

ข้อ 5 ให้ใช้กฎหมายอิสลามในศาลศาสนา โดยแยกออกไปจากศาลจังหวัดซึ่งเคยมีผู้พิพากษามุสลิมนั่งพิจารณาคดี

ข้อ 6 ภาษีทั้งปวงที่เก็บได้ในท้องที่ จะต้องใช้เพื่อสวัสดิการของประชาชนในพื้นที่เท่านั้น

ข้อ 7 คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดมีอำนาจสูงสุดในการกำหนดดับทกกฎหมายเกี่ยวกับอิสลาม และให้ผู้นำตามข้อ 1 มีอำนาจสูงสุดในเรื่องขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวมุสลิม

เมื่อรัฐบาลพลเรือนหมดอำนาจลงหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 ส่งผลให้ข้อเสนอดังกล่าวก็ไม่ได้รับการสนองตอบจากรัฐบาลแต่อย่างใด หลังการเข้าบริหารประเทศอีกครั้งของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็มีการจับกุมฮัจยีสุหลง โต๊ะมีนา ผู้นำการต่อสู้ชาวมุสลิม และนโยบายการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็เปลี่ยนแปลงไปอีกครั้ง

ในยุคสมัยการปกครองของรัฐบาลเผด็จการทหาร เหตุการณ์ได้เลวร้ายลงอีกครั้ง เมื่อฮัจยีสุหลง โต๊ะมีนา ผู้นำการเคลื่อนไหวเพื่อต่อสู้เรียกร้องสิทธิให้กับพี่น้องชาวมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ กับพวกหายสาบสูญไปอย่างไร้ร่องรอย โดยสงสัยกันว่าได้ถูกนำตัวไปฆ่าถ่วงน้ำบริเวณทะเลสาบสงขลา และไม่มีคำตอบจากเจ้าหน้าที่ สถานการณ์ดูเหมือนจะเลวร้ายที่สุดในประวัติศาสตร์ของปัตตานี ความขัดแย้งระหว่างประชาชนมุสลิมกับรัฐ ทวีความรุนแรงยิ่งกว่ายุคใดๆ ดังมีนักวิชาการตั้งฉายาคุณนี้ว่า "อาณาจักรแห่งความกลัว" (The Kingdom of Terror) เพราะประชาชนตกอยู่ในภาวะที่หวาดกลัว ไม่มีความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนการประกอบอาชีพและศาสนาถูกกีดกันจากฝ่ายรัฐ กฎหมายอิสลามที่ว่าด้วยครอบครัวและมรดก และวัฒนธรรมมุสลิมถูกยกเลิกไปโดยรัฐ ทั้งๆ ที่ในยุคปฏิรูปการเมืองการปกครอง ภายใต้รัฐบาลของพระเจ้าวรวงศ์เธอเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้ให้สิทธิพิเศษและหลักประกันแก่ประชาชนชาวไทยมุสลิมให้สามารถใช้กฎหมายพิเศษนี้ได้ เพราะพระองค์ถือว่าเป็นกฎหมายส่วนตัว (Personal Law) และให้โอกาสในการปฏิบัติศาสนกิจอย่างอิสระตามความเชื่อในหลักศาสนาอิสลาม

## 2.4 นโยบายในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ.2501- การจดทะเบียนปอเนาะ

รัฐบาลของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาภาคใต้หลายประการ และหนึ่งในนั้นคือ "นโยบายการปฏิรูปการศึกษา" ในจังหวัดนราธิวาส ปัตตานี สตูล และยะลา นโยบายการปฏิรูปการศึกษาในยุคนี้ ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อระบบการศึกษาแบบดั้งเดิมของมุสลิมในพื้นที่มาก กล่าวคือระบบการศึกษาแบบ "ปอเนาะ" ต้องเปลี่ยนมาเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น นโยบายการศึกษาภาคบังคับที่ใช้เมื่อปี พ.ศ. 2464 และวัฒนธรรมของไทยกระบวนการบูรณาการวัฒนธรรมที่เริ่มเมื่อปี พ.ศ. 2482 ล้มเหลวอย่างมากในการส่งเสริมการแพร่กระจายการศึกษาและวัฒนธรรมของไทยในหมู่มุสลิมเพื่อสายมาเลย์ เมื่อตระหนักถึงความล้มเหลวดังกล่าว รัฐบาลไทยในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ดำเนินนโยบาย "ปฏิรูปการศึกษา" ในจังหวัดนราธิวาส ปัตตานี สตูล และยะลา มีการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาแบบดั้งเดิมของมุสลิมในพื้นที่ที่เรียกว่า "ปอเนาะ" มาเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น

ปอเนาะถือเป็นสถาบันการศึกษาที่มีบทบาทมาเป็นเวลายาวนานการศึกษาศาสนาอิสลาม ก่อนที่ปาตานีจะถูกผนวกเข้ากับรัฐไทยในเวลาต่อมา ตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ปาตานีมีสถานะเป็นศูนย์กลางของการศึกษาอิสลามที่สำคัญที่สุดในคาบสมุทรมลายูนับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 จนถึงต้นช่วงศตวรรษที่ 20 ระบบการศึกษาแบบปอเนาะครั้งหนึ่งเคยเป็นสถาบันทางการศึกษาที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ชาวมุสลิมในภูมิภาคนี้ได้เรียนรู้ และรับความรู้มาจากปอเนาะ ซึ่งเป็นแหล่งให้ความรู้ทางศาสนาอิสลามซึ่งมุสลิมทุกคนจำเป็นจะต้องศึกษาหาความรู้ และปอเนาะเหล่านี้ก็คือแหล่งผลิตนักวิชาการศาสนา ซึ่งได้รับความเคารพนับถือจากสังคมมุสลิมในปาตานีมาอย่างยาวนาน

สาระสำคัญของนโยบายปรับปรุงการศึกษาศูนย์รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์คือการบังคับให้ปอเนาะทุกแห่งต้องขึ้นทะเบียนกับทางราชการและบังคับให้ใช้ภาษาไทยในหลักสูตรใหม่ที่รัฐบาลกำหนดขึ้น และรายวิชาเกี่ยวกับศาสนาที่จะทำการเรียนการสอนจะต้องได้รับการอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ มีปอเนาะจำนวนมากถึง 109 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 20.4 ของจำนวนที่มีอยู่ทั้งหมด 535 แห่ง ที่ต้องปิดตัวเองลงเนื่องจากไม่สามารถดำเนินตามนโยบายที่รัฐบาลไทยกำหนดไว้ได้ การทดแทนรูปแบบการศึกษาจากปอเนาะดั้งเดิมด้วยโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม ได้ส่งผลกระทบต่อระบบการศึกษาของมุสลิมในพื้นที่สี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (รวมจังหวัดสตูล) สถานศึกษาดังกล่าวต่างประสบปัญหาในการยกระดับมาตรฐานการศึกษาในวิชาสามัญให้เทียบเท่าโรงเรียนของรัฐ และในส่วนของวิชาศาสนาก็ต้องสูญเสียความเข้มข้นทางวิชาการลงไป นอกจากนี้ ผู้เรียนยังต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการศึกษาของโรงเรียน ทั้งด้านวิชาสามัญและวิชาศาสนา ซึ่งเป็นภาระยุ่งยากและแพงยิ่งกว่าค่าใช้จ่ายในระบบโรงเรียนของรัฐ ทั้งฝ่ายรัฐบาลก็ได้เร่งรัดความพยายามที่จะ

เพิ่มจำนวนโรงเรียนของรัฐในจังหวัดที่มีชาวมุสลิมเชื้อสายมาเลย์อาศัยอยู่อย่างต่อเนื่อง โรงเรียน  
ราษฎร์สอนศาสนาอิสลามกลับลดลงอย่างชัดเจน กล่าวคือ จากจำนวน 535 แห่ง ลดลงเหลือ 426  
แห่ง (ร้อยละ 79.6 ของทั้งหมด) ในปี พ.ศ. 2514 และเหลือเพียง 189 แห่ง (ร้อยละ 35.3 ของทั้งหมด)  
ในปี พ.ศ. 2534 เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว โรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาของรัฐมีจำนวน  
1,218 แห่ง รวมถึงสถาบันการศึกษาขั้นสูงระดับวิทยาลัยครูและมหาวิทยาลัย และอีกหลายสถาบันใน  
ระดับอาชีวศึกษา กล่าวได้ว่าทุกหมู่บ้านมีโรงเรียนระดับประถมศึกษาของรัฐ และทุกอำเภอมีโรงเรียน  
ระดับมัธยมศึกษาของรัฐด้วยเช่นกัน

จำนวนโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามที่ลดจำนวนลง ในพื้นที่สี่จังหวัดชายแดนภาคใต้  
เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาล โรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามบางแห่งไม่สามารถบรรลุนโยบาย  
ของกฎระเบียบบนานับประการที่กำหนดขึ้นมาโดยรัฐบาลไทย โรงเรียนที่เหลืออยู่ก็ต้องสูญเสีย  
เอกลักษณ์ความเป็นสถาบันวิชาการทางศาสนาลงไป ผู้ประกอบการเองก็ต้องประสบปัญหาอันหนัก  
หน่วงในการแสวงหาเงินทุนให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ยังคงมีโรงเรียนราษฎร์  
สอนศาสนาอิสลามขนาดใหญ่อยู่จำนวนหนึ่ง ที่เปลี่ยนแปลงตัวเองไปสู่รูปแบบของมูลนิธิเพื่อให้  
สามารถขอรับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลได้ ซึ่งก็หมายความว่า จะต้องถูกควบคุมจากรัฐบาลไทยมากขึ้น  
ด้วยเช่นกัน กล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากปอเนาะดั้งเดิมมาเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนา  
อิสลาม ก็คือความพยายามขั้นสุดท้าย ที่สลายความเป็นสถาบันของปอเนาะ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อ  
แผนนโยบายบูรณาการสู่ความเป็นไทย การแทรกหลักรัฐวิชาสามัญโดยครูที่เป็นคนไทยจึงเป็น  
ช่องทางหนึ่งของการนำค่านิยมและวัฒนธรรมไทยเข้าสู่สังคมมาเลย์มุสลิม ถึงแม้ว่าสถาบันเหล่านี้ได้  
พยายามต้านทานไว้อย่างเต็มที่ก็ไม่อาจที่จะปกป้องความเป็น "ป้อมปราการทางวัฒนธรรม" (Cultural  
fortification) และสถาบันที่เป็นแหล่งผลิตนักวิชาการด้านศาสนา สำหรับสังคมมาเลย์มุสลิมได้อีก  
ต่อไปเหมือนดังที่ปอเนาะเคยเป็นที่ป้อมเพาะ

นอกจากนโยบายด้านการศึกษาดังกล่าวแล้ว ยังมีความพยายามของรัฐบาลไทยที่จะทำให้  
ชาวมุสลิมกลายเป็นประชากรส่วนน้อยในเขตพื้นที่ของตนเอง ด้วยการเพิ่มจำนวนชาวไทยพุทธ  
ในพื้นที่ให้มากขึ้น กล่าวคือรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้ดำเนินโครงการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้น  
ในสี่จังหวัดชายแดน มีการสนับสนุนให้ชาวไทยพุทธจากนอกพื้นที่โดยเฉพาะจากภาค  
ตะวันออกเฉียงเหนือให้โยกย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐานในนิคมสร้างตนเอง โดยจัดสรรที่ดินให้ครอบครัวละ  
ประมาณ 17-25 ไร่ เป้าหมายของรัฐบาลไทยคือจะทำให้ชาวมุสลิมเชื้อสายมาเลย์  
เป็นประชาชนกลุ่มน้อยในพื้นที่จังหวัดของเขาเอง นโยบายของรัฐในยุคนี้ สร้างปัญหาความแตกร้าง  
เรื้อรังในสังคมขึ้นเป็นอันมาก และส่งผลสะท้อนถึงยุคต่อ ๆ มา อีกหลายประการ อย่างไรก็ตาม ในปี  
พ.ศ. 2502 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาพความมั่นคงแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

ในส่วนของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน สมาชิกสภาประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติทำหน้าที่เป็นเลขานุการสภา ภายหลังการตราพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นองค์กรรองรับการทำงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ภารกิจและหน้าที่ของสภาความมั่นคงแห่งชาติครอบคลุมการเสนอแนะนโยบาย แนวทางและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ในขอบเขตที่กว้างขวาง โดยการปฏิบัติงานมีการเชื่อมต่อกับหน่วยงานด้านการข่าวกรอง งานทางด้านยุทธการ และงานทางด้านปฏิบัติการจิตวิทยาอย่างใกล้ชิด

ภายหลังการรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2500 จนถึงวิกฤตการณ์ทางการเมือง พ.ศ. 2516 ในช่วงนี้ ขบวนการแบ่งแยกดินแดน ได้ทำการปลุกระดมชาวไทยมุสลิมให้เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลไทยมากยิ่งขึ้น รัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้พยายามทุกวิถีทางที่จะทำให้ชาวไทยมุสลิมมีความสำนึกของความเป็นพลเมืองไทยอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากในสมัยนั้น ได้มีการเริ่มนโยบายด้านการพัฒนาทั้งโครงการพัฒนาการศึกษา การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ การจัดตั้งหน่วยพัฒนาเคลื่อนที่จังหวัดต่างๆ การบูรณะและสร้างถนนสายต่างๆ การส่งเสริมปรับปรุงการชลประทาน การไฟฟ้า การประปา ในขณะที่เดียวกันก็ให้ความอุปถัมภ์ทางด้านศาสนาและวัฒนธรรม เช่นการสร้างมัสยิดกลางประจำจังหวัดในพื้นที่ การกำหนดวันหยุดตามวันสำคัญทางศาสนาอิสลาม เป็นต้น พร้อมกันนั้น ยังได้มีการเปลี่ยนแปลงการเรียกชื่อจังหวัดจาก สี่จังหวัดภาคใต้ เป็น จังหวัดชายแดนภาคใต้ ต่อมาในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีการดำเนินนโยบายการปกครองชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งดูเหมือนว่าจะเป็นการเจริญรอยตามรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่ได้มีการแจ่มแจ้ง แยกแยะรายละเอียดของการดำเนินนโยบายออกมาในรูปของโครงการและหน่วยงานต่างๆ มากยิ่งขึ้น กล่าวได้ว่า รัฐบาลในระยะที่สี่นี้ ได้ดำเนินนโยบายการปกครองอย่างมีระบบ มีโครงการและแผนงานเป็นขั้นตอนปรากฏออกมาอย่างเด่นชัดในทางปฏิบัติทั้งในระยะสั้นและระยะยาวมากกว่าสามระยะแรก ซึ่งสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งน่าจะมาจาก การที่รัฐบาลในช่วงนี้ เริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมอย่างมีแบบแผนเป็นระบบเป็นครั้งแรก และในระยะที่สี่นี้เอง ที่มีการก่อตัวของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นนโยบายเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายและการใช้ความรุนแรงโดยกลไกของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ก้าวเข้ามามีบทบาทการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยในช่วงระหว่างปีพ.ศ. 2502 – 2516 การปฏิบัติงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติได้วางน้ำหนักไปที่

การแก้ไขปัญหาผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์และปัญหาการก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นลำดับต้น (มารค ตามไท : หน้า 14 )

## 2.5 นโยบายยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พ.ศ.2525 – ประนีประนอม

ในยุครัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ยึดหลักสันติวิธี สมานฉันท์ การเมืองนำการทหาร ตามนโยบาย 66/23 การออกประกาศคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/23 มีวัตถุประสงค์เพื่อยุติสถานการณ์สงครามปฏิวัติของคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย โดยการลดเงื่อนไขของความรุนแรงลง ประกาศคำสั่งที่ 66/23 มีหลักปฏิบัติที่สำคัญ ประกอบด้วย

1. ให้นำนโยบายการเมืองนำการทหารมาใช้ในการต่อสู้เพื่อเอาชนะฝ่ายคอมมิวนิสต์และกองกำลังติดอาวุธอื่นๆ
2. นโยบายการเมืองนำการทหารจะได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อหลีกเลี่ยงสงครามประชาชน
3. การต่อกรด้วยอาวุธกับฝ่ายตรงข้ามจะต้องเปลี่ยนแปลงเป็นการปฏิบัติด้วยสันติวิธี

นโยบาย 66/23 ได้ถูกนำมาใช้แก้ปัญหาความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 8/24 เรื่องการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) จัดตั้งกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท.43) มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ และให้กระทรวงมหาดไทย จัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) มีหน้าที่ในการดำเนินงานด้านการเมืองและสังคมจิตวิทยา เป็นการใช้นโยบายดำเนินงานด้านการเมืองควบคู่ไปกับการปฏิบัติการทางทหาร รัฐบาลสมัย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านความมั่นคงในช่วงปี พ.ศ. 2531 - 2536 มีสาระสำคัญของนโยบายสนับสนุนให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 (พตท. 43) มีบทบาทสำคัญคือ เป็นช่องทางที่ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนายื่นเรื่องร้องทุกข์เข้าถึงศูนย์อำนาจรัฐในเขต 3 จังหวัดภาคใต้ได้โดยตรง และโยกย้ายข้าราชการที่ก่อปัญหาออกจากพื้นที่ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าว เป็นช่องทางให้ผู้นำชาวบ้าน ผู้นำศาสนาท้องถิ่นเข้าถึงอำนาจสามารถร้องความเป็นธรรมได้ เพราะภาคใต้ผลประโยชน์ธุรกิจจนกระบบเยอะมาก ไม่ว่าคำของเถื่อน ค้ายาเสพติด คำอาวุธ ฯลฯ

ผลจากการดำเนินนโยบายการเมืองนำการทหารทำให้เกิดความปรองดองทางสังคมมากขึ้น โดยการให้เสรีภาพในการปฏิบัติตามหลักศาสนาและวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งนโยบายดังกล่าวยัง

ได้รับการสานต่อจากรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย จนถึงปี พ.ศ. 2541 ในขณะเดียวกันรัฐบาลสมัยนั้น ก็ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่มากขึ้นด้วย

## 2.6 นโยบายยุครัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ พ.ศ.2539 –

### “ความหวังใหม่ หรือ ฮาร์ปบันบารู”

พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีได้ให้ความสนใจในการ แก้ปัญหาในพื้นที่ภาคใต้อย่างจริงจัง โดยมีแนวคิดว่า ปัญหาภาคใต้มีความละเอียดอ่อนรัฐบาลจึงต้องบริหารจัดการด้วยความระมัดระวัง รัฐบาลของพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ จึงได้กำหนดนโยบาย “ฮาร์ปบัน บารู” หรือ นโยบาย “ความหวังใหม่” ภายใต้การดำเนินการของกองทัพภาคที่ 4 โดยระบุถึงเป้าหมายในการดำเนินนโยบาย 3 ประการ คือ

1. เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ การยกระดับจิตสำนึกทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และการสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนในการอยู่ร่วมกันอย่างปรองดองในสังคมระดับท้องถิ่นและระดับชาติ
2. เพื่อส่งเสริมเอกภาพท่ามกลางความแตกต่างทางเชื้อชาติ ลดความหวาดระแวงและความไม่ไว้วางใจกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนในพื้นที่
3. เพื่อรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาภายในท้องถิ่นของตน

## 2.7 นโยบายยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร พ.ศ.2546 – การยุบเลิก พตท.43 และ

### ศอ.บต. และการจัดตั้ง กอ.สสส.จชต.

ปี พ.ศ. 2544 พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้ง ซึ่งส่งผลให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี บริหารประเทศโดยชูนโยบายประชานิยมหลายนโยบาย เช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการกองทุนหมู่บ้านละล้าน เป็นต้น ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยหลายประการ การดำเนินนโยบายแบบแข็งกร้าวในยุครัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ทำให้สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เลวร้ายลงอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ข้อสันนิษฐานเกิดจากเมื่อรัฐบาลทักษิณ เห็นว่าเหตุการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มกลับเข้าสู่ภาวะปกติ สำนักนายกรัฐมนตรี ก็ได้ออกคำสั่งที่ 123/2545 ให้ยุบเลิกศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท.43) นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้มีมติให้จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานีและจังหวัดยะลา เป็นจังหวัดที่มีผู้ว่า



ราชการแบบบูรณาการหรือ ซีอีโอ ซึ่งผู้ว่าราชการมีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานราชการฝ่ายพลเรือน ภายในจังหวัดทั้งหมด

การรื้อโครงสร้างหน่วยงานและมีการปรับเปลี่ยนนโยบายอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดสูญญากาศ การบริหารงาน เป็นการทำลายขีดความสามารถเดิม และนำขีดความสามารถใหม่ เช่น ตำรวจ หน่วยงานทหาร หน่วยพิเศษ เป็นต้น เข้าไปใช้กำลังที่ไม่เหมาะสม ปัญหาความไม่สงบจึงลุกลาม ออกไปจนอยู่เหนือการควบคุม ภายหลังเหตุการณ์ปล้นปืนจากคลังแสงเก็บอาวุธของกองทัพบกใน ค่ายนราธิวาสราชนครินทร์ พื้นที่อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2547 ก็เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ภาคใต้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเหตุการณ์ที่มีสยิดกรีโอเซและ เหตุการณ์สลายมือปืนหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ

จากการศึกษาของ ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี (2549: หน้า 1-2) ระบุถึงข้อมูลเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาสและสงขลาในห้วงระยะเวลา 32 เดือน นับตั้งแต่เดือน มกราคม พ.ศ. 2547-สิงหาคม พ.ศ. 2549 ว่ามีจำนวนความถี่ของการก่อเหตุความรุนแรงรวมทั้งสิ้น 5,460 ครั้ง จากสถิติความรุนแรงทั้งหมด พบว่า จังหวัดนราธิวาสมีสถิติสูงสุด คือ 2,074 ครั้ง รองลงมา คือจังหวัดปัตตานี 1,656 ครั้ง และจังหวัดยะลา 1,412 ครั้ง ส่วนจังหวัดสงขลามีรายงาน 318 ครั้ง การก่อเหตุความรุนแรงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อชีวิตของผู้คนเป็นจำนวนมาก ในช่วงเวลา 32 เดือน มีผู้เสียชีวิตรวม 1,730 คน มีผู้ได้รับบาดเจ็บ 2,513 คน โดยภาพรวม มีจำนวนผู้บาดเจ็บและเสียชีวิต ทั้งหมด 4,243 คน นอกจากนี้ยังพบว่าสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ที่มีความโน้มเอียงไปในทิศทางที่มีความรุนแรงและความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี (2549) ชี้ว่าปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือภาพที่สะท้อนความล้มเหลวของประเทศไทยในการบริหารจัดการปัญหาความขัดแย้งในสังคม หรืออีกนัยหนึ่งนโยบายความมั่นคงของประเทศไทยที่ผ่านมาไม่สามารถใช้แก้ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ และขาดความชอบธรรมในการจัดการเรื่องราวที่เกิดขึ้นในทางการเมืองและความมั่นคง

ภายใต้เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พ.ศ. 2540 สภาความมั่นคงแห่งชาติได้ กำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ถือเป็นแผนแม่บทสำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาในพื้นที่ระหว่างปี พ.ศ. 2542 - 2546 วัตถุประสงค์ของนโยบายดังกล่าวประกอบด้วย

1. เพื่อพัฒนาศักยภาพของประชาชนและสังคมในภาครัฐและภาคเอกชน และเพื่อสร้างความตระหนักและความพร้อมต่อการปรับตัวให้เข้ากับเอกลักษณ์ และวิถีชีวิตดั้งเดิมของประชาชนในพื้นที่
2. เพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในพื้นที่ห้าจังหวัด ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ เพื่อลดความขัดแย้งและสร้างสันติสุขกับความมั่นคงให้เกิดขึ้น

นโยบายความมั่นคง พ.ศ. 2542-2546 ถือเป็นเป็นการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้านโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ถือว่าหลายๆ ฝ่ายมีส่วน แสดงความคิดเห็น และยิ่งกว่านั้น เป็นการประกาศครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของนโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ที่ประชาชนทุกคนสามารถสัมผัสได้และเป็นนโยบายที่ประกาศเจตนารมณ์ ที่จะแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างแท้จริง นโยบายฯ ยอมรับ "ความหลากหลาย ทางวัฒนธรรม หรือ ยอมรับความแตกต่าง" ของคนในสังคม หัวใจของนโยบายฯ คือ "อยู่อย่างมุสลิมในสังคมไทย" แม้บางฝ่ายจะมองว่านโยบายนี้เป็นการเอาใจมุสลิมมากเกินไป แต่ถือเป็นการประกาศเจตนารมณ์ของฝ่ายบ้านเมืองที่จะคลายกำแพงความไม่เข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างชาวไทยมุสลิมกับชาวไทยพุทธ โดยเฉพาะกลไกของรัฐจะรู้สึกสูญเสียศักดิ์ศรีบ้าง แต่เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ รัฐก็ต้องทำเพื่อความสงบและถูกต้อง ดังกระแสพระราชดำริขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ใจความว่า "การขาดทุนคือกำไร เราคิดว่าเราสูญเสีย ศักดิ์ศรี แต่ต้องมองในภาพรวมแล้วเรากำไร เพราะประเทศชาติของเราจะได้มีความสงบมีความเป็นปึกแผ่น และความสามัคคีในชาติจะเกิดขึ้น ประกอบกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ.2540 ได้ประกาศไว้ชัดเจนในมาตรา 4 ว่า "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง" และมาตรา 5 "ประชาชนชาวไทย ไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน" นอกจากนี้ยังพบว่า วิสัยทัศน์หรือ การนิยามความหมายของคำว่า "ความมั่นคง" ที่รัฐตั้งขึ้นได้เปลี่ยนแปลงไป ในอดีตรัฐเคยมองความมั่นคงในมิติความหมายว่า "การรักษาดินแดน หรือการรักษาอำนาจอรัฐ" หมายความว่า พื้นที่ใดที่อำนาจอรัฐไม่ถูกทำลาย ก็แปลว่าพื้นที่นั้นมีความมั่นคง เมื่อมิติความหมายเป็นไปในทิศทางเช่นนี้ มิติอื่นๆ ก็สอดคล้องกันไปหมด

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับปี 2542 - 2546 มีมิติความหมายของ "ความมั่นคง" แตกต่างจากในอดีตอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือไม่ได้นำเอา "รัฐ" เป็นศูนย์กลางแบบเดิมอีกต่อไป แต่นำ "ความสงบสุข" และ "สันติสุข" ของพื้นที่มาเป็นศูนย์กลาง ทำให้โจทย์เรื่องความมั่นคงเปลี่ยนแปลงไป กลายเป็นว่าทำอะไรให้คนในพื้นที่อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ซึ่งในเมื่อมิติความหมายเปลี่ยน มิติอื่นๆ ก็ย่อมเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย จากเดิมที่พูดถึงกันแต่เรื่องอำนาจอรัฐเป็นหลัก ก็หันกลับมาพูดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น หลังจากประกาศใช้นโยบายดังกล่าวไประยะหนึ่ง ผลที่ตามคือประชาชนหรือชุมชนเข้มแข็งขึ้น แต่มีคนมองว่าอำนาจอรัฐกลับอ่อนแอลง จึงมีเจ้าหน้าที่บางส่วนเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่ดี ในขณะที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องปฏิบัติตามนโยบาย แม้ว่าจะไม่เห็นด้วยก็ตาม ผลกระทบที่เกิดขึ้นคือ เจ้าหน้าที่ที่ไม่เห็นด้วยนั้นกลับแอบปฏิบัติสวนทางกับนโยบายโดยผลการซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปัญหารุนแรงขึ้น ประชาชนในพื้นที่ก็จะยิ่งเกิดความไม่ไว้วางใจรัฐมากขึ้น เพราะดูเหมือนว่าพวกเขา กำลังถูกรัฐหลอก ด้วยเหตุว่ารัฐบาลมีนโยบายอย่างหนึ่ง ในขณะที่เจ้าหน้าที่ในพื้นที่กลับปฏิบัติอีกอย่างหนึ่ง

## 2.8 นโยบายที่พลิกผันในยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร

จุดพลิกผันที่สำคัญคือการปรับเปลี่ยนในเชิงการบริหารงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2545 เมื่อรัฐบาลชุดของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ต้องการให้ระบบการบริหารราชการปกติ โดยเฉพาะนโยบายในเรื่องจังหวัดบูรณาการ เข้ามารับผิดชอบแทนองค์กรพิเศษที่จัดตั้งขึ้น โดยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของ ศอ.บต. เดิมจะมอบหมายให้จังหวัดรับผิดชอบแทน ส่วนงานด้านการปราบปรามกลุ่มโจรก่อการร้าย และรักษาความปลอดภัยภายในมอบให้กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 รับผิดชอบ สำหรับฝ่ายทหารได้มอบหมายให้กองทัพภาคที่ 4 ดูแลรับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานป้องกันชายแดนและป้องกันประเทศไปตามปกติ (มารค ตามไท, 2549: หน้า 48) จนเกิดเหตุการณ์รุนแรงอย่างต่อเนื่อง

กระทั่งหลังเกิดเหตุการณ์ปล้นปืนจากค่ายกองพลพัฒนา จ.นราธิวาส เมื่อต้นเดือนมกราคม 2547 เหตุการณ์ความรุนแรงก็บานปลายและขยายเป็นวงกว้าง รัฐบาลก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขขึ้นมารับผิดชอบการแก้ปัญหาในระดับชาติ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย แนวทาง และมาตรการแก้ไขปัญหาความไม่สงบแทนนโยบายความมั่นคงที่เคยใช้อยู่เดิม ต่อมารัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศใช้นโยบายเสริมสร้างสันติสุขตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 68/2547 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2547 และได้มีการจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 69/2547 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2547 โดยในขั้นต้นนั้นได้ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในเป็นผู้ควบคุมในการดำเนินการเพื่อสร้างบรรยากาศให้เกิดความมั่นคงในระดับที่เกื้อกูลต่อการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม

ต่อมาเนื่องจากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปจึงได้มีการปรับปรุงนโยบาย และแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้ยกเลิกนโยบายเสริมสร้างสันติสุข ที่มีอยู่เดิมและจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน มาใช้นโยบาย และแนวทางการบริหารจัดการที่ได้กำหนดขึ้นมาใหม่ให้สถานะของหน่วยงานเปลี่ยนแปลงเป็นกองอำนวยการเฉพาะกิจภายใน ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีและมีผู้อำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามนโยบายและการสั่งการของนายกรัฐมนตรี และสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตลอดจนประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรม กองทัพจังหวัดและองค์กรที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะให้คุณให้โทษที่เป็นผลต่อข้าราชการพลเรือน ตำรวจ ทหาร และบุคคลอื่น ๆ ซึ่งผู้อำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้แต่งตั้ง หรือขอความร่วมมือจากส่วนราชการ และองค์กรต่าง ๆ มาปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นไป

ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 260/2547 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2547 เรื่อง นโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 261/2547 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2547 เรื่อง แต่งตั้งผู้บริหารในกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ

### พันธกิจที่สำคัญของ กอ.สสส.จชต.

กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะเป็นองค์การที่มุ่งดำเนินการเพื่อความสงบเรียบร้อยก่อให้เกิดสันติสุขอย่างมั่นคงและถาวรด้วยการสร้างความเข้าใจในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ตามสภาพทางสังคมของพี่น้องประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ในลักษณะของสังคมไทย รวมทั้งการเข้าถึงสภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริงเพื่อนำไปสู่การพัฒนาสนองตอบความต้องการอย่างยั่งยืนตามพันธกิจ 10 ประการ คือ

1. ยุติปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว
2. ขจัดปัญหาและสาเหตุที่ส่งผลให้เกิดความรู้สึกแตกแยกของประชาชนในพื้นที่
3. ดำเนินการเพื่อให้เกิดการประสานประโยชน์และอยู่ร่วมกันระหว่างกลุ่มชนในสังคมที่มีความแตกต่างกันในด้านเชื้อชาติ ศาสนา และความเชื่อ
4. ส่งเสริมการดำเนินตามวิถีชีวิต ที่เป็นไปตามวัฒนธรรมประเพณี ศาสนา ภาษา ที่เป็นเอกลักษณ์ และการศึกษาของประชาชนในพื้นที่
5. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการดำเนินงานของรัฐในทุกด้าน
6. สร้างความเข้าใจและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ผู้นำศาสนาและองค์กรเอกชน
7. ปฏิบัติกับกลุ่มแนวร่วมที่หลงผิด หรือผู้กระทำผิดอย่างเพื่อนร่วมชาติ
8. ทำความเข้าใจและสร้างความร่วมมือในประชาคมโลกและในภูมิภาคถึงความมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคเท่าเทียมกันของประชาชน ทุกหมู่เหล่า
9. พัฒนาเสริมสร้างเศรษฐกิจในพื้นที่อย่างยั่งยืน ยกกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน เพื่อบรรเทาความเดือนร้อน พัฒนาชุมชน เสริมสร้างการบริหารจัดการในพื้นที่เชิงบูรณาการ
10. ดำเนินมาตรการด้านการข่าวและปฏิบัติการจิตวิทยาและประชาสัมพันธ์เชิงรุกควบคู่กับการปฏิบัติการด้านอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง

ผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาจากการยุบ คอ.บต. และ พตท.43 ในยุครัฐบาลทักษิณทำให้เกิดภาวะสูญญากาศทางการบริหารงาน กล่าวคือหลังจากยุบหน่วยงานเดิมเจ้าหน้าที่รัฐที่เคยปฏิบัติงานด้านการเมือง งานมวลชน งานด้านการข่าวภายใต้โครงสร้างใหม่ (กอ.สสส.จชต.) ไม่ได้ประสานงาน

ต่อเนื่อง เพราะโครงสร้างการบริหารเปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาเรื่องการขาดเอกภาพในระดับผู้ปฏิบัติงาน เพราะปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ทั้งฝ่ายทหาร ตำรวจ และพลเรือนปฏิบัติงานไปคนละทิศคนละทาง

นอกจากนี้ ความรู้สึกในหมู่ประชาชนชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูที่ว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากภาครัฐนั้น ในความเป็นจริงฝังรากลึกและมีพัฒนาการที่ควบคู่กับประวัติศาสตร์ของพื้นที่มาโดยตลอด ความรู้สึกเช่นนี้ทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อรัฐบาลประเมินสถานการณ์ผิดพลาด โดยยุบเลิก ศอ.บต. และในส่วนของกระบวนการยุติธรรมได้ใช้ตำรวจเป็นหน่วยปฏิบัติหลัก อันเป็นระบบการบังคับใช้กฎหมายกรณีปรกติ โดยขาดการมีส่วนร่วมของงฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะการให้มาตรการที่รุนแรงและถูกวิจารณ์ว่าเป็นวิธีนอกกฎหมายและละเมิดสิทธิมนุษยชน อาทิเช่น นโยบายปราบปรามยาเสพติดในปี 2546 และการดำเนินการภายหลังเหตุการณ์การปล้นปืนเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 เป็นต้น ทำให้ปัญหาลุกลามขยายตัว ประกอบกับเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ภาครัฐใช้ความรุนแรงหรือวิธีการที่ถูกมองว่าไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งในการแก้ปัญหา เช่น กรณีการปราบปรามผู้ก่อความไม่สงบ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 ที่มีสยิดกรือเซะ อ.กรงปินัง และ อ.สะบ้าย้อย กรณีเหตุการณ์ตากใบ เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2547 และการหายตัวไปของนายความสมชาย นิละไพจิตร เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2547 ทั้งหมดนี้ทำให้ประชาชนยิ่งไม่ไว้วางใจภาครัฐและไม่เชื่อถือในกระบวนการยุติธรรมอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

การดำเนินนโยบายแข็งกร้าวแบบใช้กำลังตำรวจทหารนำการเมืองโดยขาดความร่วมมือจากประชาชนเป็นเหตุสำคัญข้อหนึ่งที่ทำให้กระบวนการยุติธรรมขาดประสิทธิภาพ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถจับตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ หรือไม่สามารถหาพยานหลักฐานมาใช้ในการดำเนินคดีหลายคดีไม่สามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ประกอบกับสถานการณ์ที่รุนแรงหนักขึ้นอาจเป็นแรงกดดันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนหันไปใช้วิธีนอกกฎหมายมากขึ้นในการรวบรวมพยานหลักฐาน เมื่อประชาชนรู้สึกไม่เชื่อถือในกระบวนการยุติธรรม ก็ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการให้ข้อมูลเบาะแสการกระทำความผิดของผู้กระทำความรุนแรง และเมื่อกระบวนการด้านนิติวิทยาศาสตร์มีข้อจำกัด ทำให้ภาครัฐไม่มีทางเลือกมากนัก นอกจากการนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินมาใช้ เพื่อเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่สามารถนำตัวผู้ต้องสงสัยมาควบคุมและสอบถามข้อมูล โดยยกเว้นหลักทั่วไปของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตามพระราชกำหนด หลังเกิดเหตุการณ์รุนแรงอย่างต่อเนื่องรัฐบาลจึงประกาศใช้กฎหมายการบริหารราชการในภาวะฉุกเฉินในพื้นที่ภาคใต้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นคือ แทนที่เหตุการณ์ความไม่สงบจะผ่อนคลายลงกลับยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นและขยายลุกลามต่อไปเรื่อยๆ

## 2.9 นโยบายในยุครัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ พ.ศ. 2549 –

### การรื้อฟื้น ศอ.บต. และ พตท.

ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีความรุนแรงมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับแนวนโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อคนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าเป็นอย่างไร แต่จะเห็นได้ว่าทุกครั้งที่ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่สงบนั้น รัฐบาลไทยก็มีความพยายามต่อการดำเนินการแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่องโดยพบว่าองค์กรที่มีบทบาทบทบาทในการแก้ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีองค์กรที่มีบทบาท คือ สำนักงานนายกรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ กองบัญชาการผสม พลเรือน ตำรวจ ทหาร และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน

จากความอ่อนแอของรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตรเมื่อมีการประท้วงให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพในการบริหารจึงนำไปสู่วิกฤติทางการเมืองของประเทศอีกครั้งเมื่อมีการก่อรัฐประหารเกิดขึ้นในวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) นำโดยพล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน และเมื่อมีการแต่งตั้งรัฐบาลใหม่โดยให้พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย บทบาทในการแก้ปัญหาภาคใต้ก็มีท่าทีใหม่โดยเฉพาะการนำนโยบายเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา ในนโยบายของรัฐบาลที่แล้วให้มีความชัดเจนโดยเฉพาะนโยบายการสร้างความสัมพันธ์และสันติวิธีในการเข้ามาแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และท่าน พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์นายกรัฐมนตรีก็มีแนวคิดที่จะมีการรื้อฟื้น ศอ.บต.และพตท.ใหม่เกิดขึ้นหลังจากที่รัฐบาลทักษิณยุบไป ในส่วนของการเข้ามาแก้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยมีแนวคิดพื้นฐานในการมองปัญหาและการแก้ปัญหาเป็น 2 ระยะกล่าวคือ

**ระยะที่ 1** มองว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดจากความไม่ยุติธรรมที่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำต่อพี่น้องในพื้นที่ จะพบว่าการแก้ปัญหาของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์เน้นไปที่การยอมรับผิดขอโทษจากการกระทำของรัฐบาลที่แล้ว และการกำหนดยุทธศาสตร์การสร้างความสัมพันธ์และสันติวิธีเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

**ระยะที่ 2** เป็นระยะที่รัฐบาลมองว่าปัญหาความไม่สงบเกิดจากขบวนการแบ่งแยกดินแดนของกลุ่ม BRN.Coordinate ซึ่งส่วนนี้รัฐบาลพ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตรได้ปฏิเสธมาตลอดว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่เกี่ยวกับขบวนการแบ่งแยกดินแดน ในส่วนการแก้ปัญหาอื่นนั้นรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ก็ยังคงนำนโยบายการสร้างความสัมพันธ์และสันติวิธีเหมือนเดิมแต่มีการปรับเปลี่ยนยุทธวิธีจากการตั้งรับป้องปรามอย่างเดียว มาเป็นแบบคู่ขนานคือการใช้หลักความสัมพันธ์และสันติวิธีควบคู่กับการปฏิบัติทางการทหารด้วยกันมากขึ้น

ระยะปัจจุบัน หลังจากที่รัฐบาลทักษิณถูกโค่นอำนาจและทำการรัฐประหารจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค) ในวันที่ 19 กันยายน 2549 และนำมาสู่การจัดตั้งรัฐบาลใหม่คือรัฐบาลพล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีนับว่าเป็นรัฐบาลหนึ่งที่ต้องมีภาระหลักในการเข้ามาแก้ปัญหาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยรัฐบาลของพล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีการปรับเปลี่ยนในแนวนโยบายต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ดังนี้

1. มีการออกคำสั่ง สำนักนายกรัฐมนตรี เร่งนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการบริหารจัดการในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยการแก้ปัญหาด้วยสมานฉันท์และสันติวิธี
2. เปิดโอกาส การเจรจากับแกนนำและแนวร่วมอย่างสร้างสรรค์ในแนวทางสันติวิธี
3. สร้างความเข้าใจ สถานการณ์ที่เป็นจริงกับสังคมทั้งในและต่างประเทศ
4. เร่งรัดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดกับกลุ่มติดอาวุธและกลุ่มเคลื่อนไหวทางทหาร

เป็นที่สังเกตว่าสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีมากหรือน้อยส่วนหนึ่งนโยบายของรัฐเป็นอีกตัวแปรสำคัญต่อความพอใจของประชาชนในพื้นที่และการสร้างความสงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกด้วย หากนโยบายใดไม่เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ความเชื่อ บทบาท ประเพณีและวัฒนธรรมของพื้นที่ สถานการณ์ก็มีน้อยเบาบางแต่หากแนวนโยบายของรัฐบาลใดมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการหรือมีการปราบปรามหรือใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา ระดับความไม่พอใจและการต่อต้านผ่านการทำร้ายเจ้าหน้าที่รัฐ ลอบวางเพลิงสถานที่ราชการหรือการสร้างความรุนแรงในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ฉะนั้นแนวนโยบายของรัฐบาลเป็นอีกส่วนหนึ่งที่มีผลต่อความสงบของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

### **เป้าหมายการแก้ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้**

จากการศึกษาต่อแผนยุทธศาสตร์เพื่อความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี พ.ศ. 2550-2554 ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 4 (กอ.รมน.ภ. 4) ที่มีการกำหนดเป้าหมายต่อการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่าการกำหนดแนวทางกับการแก้ปัญหาไว้ดังนี้

1. พื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีสภาพแวดล้อมที่สงบสุขและปลอดภัย
2. กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบถูกลดขีดความสามารถจนไม่อาจเคลื่อนไหว สร้างความไม่สงบต่อไปได้
3. เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพมีความถูกต้องโปร่งใสและเป็นธรรม
4. ประชาชนเชื่อมั่นในอำนาจรัฐหันมาให้ความร่วมมือกับรัฐบาลเหมือนในอดีตที่ผ่านมา

จะเห็นได้ว่าทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนและภาครัฐและบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการแก้ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่างก็มีเป้าหมายร่วมกันคือ การทำให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย ยุติเรื่องการลอบทำร้ายรายวัน การเสริมสร้างสังคมสมานฉันท์ และการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมต่อการแก้ปัญหาภาคใต้เพื่อให้เกิดความสงบสุขในพื้นที่อย่างยั่งยืนอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของคนในพื้นที่และประชาชนทั่วประเทศ

### **ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้**

หากพิจารณายุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเห็นได้ว่าทั้งรัฐบาลพล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีและหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ได้มีการนำยุทธศาสตร์ที่สำคัญเช่นกันในการต่อสู้เพื่อเอาชนะกลุ่มก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เห็นความชัดเจนต่อความพยายามของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำยุทธศาสตร์ต่างๆดังกล่าวมาใช้ดังนี้

1. การออกคำสั่ง นร. ที่ 206/2549 ลง 30 ตุลาคม 2549 ที่มีการระบุในประเด็นนโยบายว่า รัฐบาลจะนำยุทธศาสตร์ เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นยุทธศาสตร์พื้นฐานในการแก้ปัญหาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อเอาชนะกลุ่มก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

2. แผนยุทธศาสตร์ ของกอ.รรมน. ปี 2550-2554 ที่นำมาใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้นำยุทธศาสตร์ที่สำคัญดังนี้

#### **2.1 ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน**

- นำสันติสุขกลับคืนสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เร็วที่สุด
- ยึดหลักการเมืองนำการทหาร

#### **2.2 ยุทธศาสตร์ความมั่นคง**

- การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- การดำเนินงานด้านข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรอง
- การปฏิบัติการด้านข่าวสาร
- ป้องกัน ปราบปราม ทำลายโครงสร้างการก่อความไม่สงบ

#### **2.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนา 5 ด้าน คือ**

##### **2.3.1 ด้านการเมืองการปกครอง**

- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากประชาชนทุกภาคส่วน
- การอำนวยความสะดวกยุติธรรม

##### **2.3.2 ด้านการศึกษาและกีฬา**



- งานพัฒนาส่งเสริมและกำกับดูแลสถานศึกษาหลักสูตรและผู้เรียน จัดทำแผนแม่บทการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดำเนินการ ตรวจสอบ และปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาของสถานศึกษาในพื้นที่ทุกระดับให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับพื้นที่อื่น
- งานรักษาความปลอดภัยโรงเรียน ครูและบุคลากรทางการศึกษา
- งานการส่งเสริมด้านกีฬา

### 2.3.3 ด้านสังคมจิตวิทยา

- การสร้างความสมานฉันท์
- การรวมพลังประชาชนร่วมสร้างสันติสุข
- การปฏิบัติกิจกรรมด้านศาสนาและวัฒนธรรม
- การประชาสัมพันธ์
- การช่วยเหลือเยียวยา

### 2.3.4 ด้านเศรษฐกิจ

- การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน
- การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโครงข่ายคมนาคม
- การพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้

### 2.3.5 ด้านการต่างประเทศ

- การสร้างความเข้าใจอันดีในระดับประเทศ ภูมิภาค และประชาคมโลก
- การสร้างความร่วมมือในการแก้ปัญหาภัยกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านและโลกมุสลิม

3. กรณีที่พล.บุญรอด สมทัศน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้ให้สัมภาษณ์ต่อหนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 17 เมษายน 2550 เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยวางแนวทางปฏิบัติไว้ดังนี้

- การสร้างความปรองดอง
- การสร้างความสมานฉันท์
- การสร้างกระบวนการแก้ปัญหาโดยสันติวิธี
- ฟันกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 4 เพื่อดูแลงานด้านความมั่นคง ซึ่งในส่วนนี้ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้บอกว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรหลักเพื่อการบริหารจัดการขึ้น 2 องค์กรเพื่อเข้ามามีบทบาทและภารกิจที่สำคัญดังนี้ คือ

1. ศอบต. โดยให้มีบทบาทและภารกิจ 4 เรื่อง ดังนี้

- ความยุติธรรม
- การศึกษา
- การพัฒนาอาชีพ
- การสร้างบุคลากรให้เข้มแข็งในการปฏิบัติงานด้านมวลชน

## 2. พตท. ให้มีบทบาทและภารกิจ3ด้านดังนี้

- การป้องกัน
- การปราบปราม
- การปฏิบัติภารกิจจิตวิทยา

### ยุทธวิธีการแก้ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ยุทธวิธีการแก้ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็นับว่ามีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาของรัฐบาลให้บรรลุผลความสำเร็จให้เกิดขึ้นตามยุทธศาสตร์ที่ได้วางไว้เพราะยุทธวิธีดังกล่าวจะเป็นแนวทางหนึ่งในการสร้างความสงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้พอที่จะสรุปยุทธวิธีการแก้ปัญหาความรุนแรงของจังหวัดชายแดนภาคใต้ประจำปี 2550-2554ของรัฐทั้งทางด้านการเมืองและด้านการทหารดังนี้

#### ▪ ยุทธวิธีด้านการเมืองมีดังนี้

1. สร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชน
2. สร้างความเข้าใจในหมู่ประชาชนด้วยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง
3. ขจัดความไม่เข้าใจและความหวาดระแวงระหว่างข้าราชการกับประชาชนและประชาชนกับประชาชน
4. รับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง
5. ดำเนินการให้กระบวนการยุติธรรมเป็นที่พึงของประชาชนได้จริง
6. พัฒนาพร้อมกับการสร้างความเป็นเอกภาพในหมู่ประชาชนบนความหลากหลายทางเชื้อชาติศาสนา และวัฒนธรรม
7. ดำเนินการพัฒนาการศึกษาทุกระดับ ทุกสังกัดอย่างจริงจัง
8. เสริมสร้างเศรษฐกิจให้มั่นคงยั่งยืน ด้วยปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียง
9. สร้างความเข้าใจสถานการณ์ที่ถูกต้องกับประเทศเพื่อนบ้าน ภูมิภาค และประชาคมสากล
10. ให้การศึกษาที่ถูกต้องถึงวิถีคิด วิถีทำงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แก่เจ้าหน้าที่รัฐทุกสังกัดทุกระดับ
11. ขจัดเงื่อนไขสงครามที่อ้างอิงเชื้อชาติ ศาสนา และมาตุภูมิ ซึ่งกลุ่มผู้ก่อการฯ ใช้เป็นข้ออ้างในการก่อความไม่สงบอยู่ในปัจจุบัน

## ▪ ยุทธวิธีด้านการทหารมีดังนี้

1. ลาดตระเวนคุ้มครองเส้นทาง พื้นที่ ทรัพยากรและประชาชน
2. ดำเนินการด้านข่าวกรองและการต่อต้านข่าวกรอง
3. ตั้งด่านตรวจ ปิดล้อม ตรวจค้น จับกุมผู้กระทำผิดกฎหมาย
4. เชิญตัว มาสอบสวน ชักถาม
5. ต่อสู้ ทำลายองค์กร โครงสร้าง เครือข่าย บุคคล ที่ผ่านการพิสูจน์ตรวจสอบแล้ว อย่างถี่ถ้วนว่าเป็นกลุ่มก่อความไม่สงบ
6. พื้นฟูสถาปนา อำนาจอรัฐให้มั่นคงเข้มแข็งในพื้นที่สีแดง ที่มีลักษณะเป็นเขต ปลดปล่อย ปลอดอำนาจรัฐ

โดยสรุป ในภาพรวมของนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ สามารถแสดงผลตามตารางที่ 2-1 ที่เห็นได้ว่าในแต่ละยุค จะมีความแตกต่างของการใช้หลักการหรือลักษณะความสำคัญของนโยบาย กระบวนการร่างนโยบาย โครงสร้างขององค์กรที่รับผิดชอบ การให้ความสำคัญกับอัตลักษณ์ท้องถิ่น และการใช้กฎหมายอิสลาม ดังนั้นจึงมีผลต่อระดับความรุนแรงของความไม่สงบหรือความรุนแรงที่แตกต่างกันด้วย ตัวอย่างเช่น ในยุคสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้ามงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) แม้จะใช้หลักการปกครองแบบเก่าที่เป็นมณฑลเทศาภิบาลก็ตาม โดยที่ประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายแต่อย่างใด แต่ก็มีการให้ความสำคัญกับท้องถิ่นในการดำเนินวิถีชีวิตตามประเพณีท้องถิ่นได้ และอนุญาตให้ใช้กฎหมายอิสลามได้ในคดีครอบครัวและมรดก ระดับของการต่อต้านรัฐไทย จึงอยู่ในขั้นปกติ ในขณะที่ยุคสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้บังคับใช้นโยบายรัฐนิยมสุดขั้ว ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโดยสิ้นเชิง มีการบังคับใช้การแต่งกายและเปลี่ยนวิถีปฏิบัติของประชาชนให้ทันสมัยแบบสากลตะวันตก ไม่อนุญาตให้ปฏิบัติตามความเชื่อ ศาสนา และประเพณี และมีการยกเลิกการใช้กฎหมายอิสลาม ดังนั้นระดับของความรุนแรงในพื้นที่จึงมีการปฏิบัติต่อต้านรัฐไทยที่รุนแรง สำหรับยุคสมัยของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ใช้นโยบายการเมืองนำการทหาร มีการกำหนดนโยบายสำคัญที่ให้โอกาสให้กลุ่มต่อต้านเข้าร่วมพัฒนาชาติ แม้กระบวนการกำหนดนโยบาย ประชาชนจะขาดการมีส่วนร่วมก็ตาม แต่ด้วยนโยบายที่มีความยืดหยุ่นและเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การให้โอกาสทางสังคม ก็มีผลทำให้สามจังหวัดชายแดนภาคใต้คืนสู่ภาวะปกติ มีเหตุการณ์รุนแรงน้อยมาก ในยุคของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ถือได้ว่าเป็นยุคที่มีความรุนแรงของสถานการณ์อย่างมาก ซึ่งรัฐบาลได้ใช้นโยบายการเมืองนำการทหาร และเน้นการปราบปรามโดยมอบความสำคัญให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในขณะที่ยุคสมัยปัจจุบันที่ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นหัวหน้ารัฐบาลก็ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายโดยใช้การเมืองนำการทหาร เน้นการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี เสนอแนวทางสมานฉันท์ และ

เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาพื้นที่ได้มากขึ้น ได้รับองค์การที่  
รับผิดชอบในการดำเนินงานพัฒนาและงานปราบปราม แต่ก็ยังอยู่ในช่วงของการดำเนินการตาม  
นโยบาย ซึ่งมีการตอบรับจากประชาชนในพื้นที่ค่อนข้างดีในระยะแรก ความรุนแรงเริ่มลดลงบ้าง ใน  
หลายครั้งก็เกิดความรุนแรงมาก ซึ่งก็ยังคงต้องการประเมินผลนโยบายอีกระยะหนึ่ง

ตารางที่ 2-1 ภาพรวมนโยบายภาคใต้ของรัฐบาลยุคสมัยต่างๆ

ยุคสมัย	หลักการ/ลักษณะสำคัญของนโยบาย	กระบวนการร่วมนโยบายการ	โครงสร้างขององค์กรที่รับผิดชอบ	การให้ความสำคัญกับอัตลักษณ์ท้องถิ่น	การใช้กฎหมายอิสลาม	ระดับของความรุนแรง
ก่อนสมัยรัชกาลที่ 6	เมืองประเทศราชเจ้าเมืองเดิมปกครอง	ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน	ระบบประเทศราชและมณฑลเทศาภิบาล	อนุญาตให้ปฏิบัติตามประเพณีความเชื่อได้	ใช้กฎหมายอิสลามในคดีครอบครัวและมรดก	มีการก่อการกบฏหลายครั้ง
รัชกาลที่ 6	มณฑลเทศาภิบาล	ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน	ระบบมณฑลเทศาภิบาล	อนุญาตให้ปฏิบัติตามประเพณีความเชื่อได้	ใช้กฎหมายอิสลามในคดีครอบครัวและมรดก	ปกติ
จอมพล ป.พิบูลสงคราม	นโยบายรัฐนิยมสุดขีด	ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน	การปกครองส่วนภูมิภาคโครงสร้างแบบปกติ	ไม่ อนุญาตให้ปฏิบัติตามประเพณีความเชื่อทางศาสนา	ยกเลิก การใช้กฎหมายอิสลาม	เกิดปฏิกริยาต่อต้านรัฐ
จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	การปฏิรูปการศึกษาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง	ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน	โครงสร้างแบบปกติ	อนุญาตให้ปฏิบัติตามประเพณีความเชื่อทางศาสนา	ยกเลิก การใช้กฎหมายอิสลาม	เกิดปฏิกริยาต่อต้านรัฐ
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	นโยบาย 66/23 การเมืองนำการทหาร	ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น	โครงสร้างพิเศษ ศอ.บต. และ พตท. 43	อนุญาตให้ปฏิบัติตามประเพณีความเชื่อทางศาสนา	ใช้กฎหมายอิสลามในคดีครอบครัวและมรดก	คืนสู่สภาวะปกติ

ยุคสมัย	หลักการ/ลักษณะสำคัญของนโยบาย	กระบวนการรายนโยบายการ	โครงสร้างขององค์กรที่รับผิดชอบ	การให้ความสำคัญกับอัตลักษณ์ท้องถิ่น	การใช้กฎหมายอิสลาม	ระดับของความรุนแรง
พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ	ฮาร์บ์บันบารู การเมืองนำการทหาร	ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น	โครงสร้างพิเศษ ศอ.บต. และ พตท. 43	อนุญาตให้ปฏิบัติตามประเพณีความเชื่อทางศาสนา	ใช้กฎหมายอิสลามในคดีครอบครัวและมรดก	คืนสู่สภาวะปกติ
พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร	การทหารนำการเมือง เน้นการปราบปราม	ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน	โครงสร้างพิเศษ กอ.สสส.จชต.	อนุญาตให้ปฏิบัติตามประเพณีความเชื่อทางศาสนา	ใช้กฎหมายอิสลามในคดีครอบครัวและมรดก/พรก.ฉุกเฉิน	รุนแรงมาก
พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์	การเมืองนำการทหาร สमानฉันท์	ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น	โครงสร้างพิเศษ ศอ.บต. และ พตท. 43	อนุญาตให้ปฏิบัติตามประเพณีความเชื่อทางศาสนา	ใช้กฎหมายอิสลามในคดีครอบครัวและมรดก/พรก.ฉุกเฉิน	อยู่ระหว่างประเมนผล