



## เอกสารประกอบการพิจารณา

### ญัตติ

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญ  
พิจารณาศึกษาเขตการปกครองพิเศษพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้

อ.พ. 6/2562 สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง



เอกสารประกอบการพิจารณา

สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
โทร. 0 2244 2070-2

## ญัตติ

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญ  
พิจารณาศึกษาเขตการปกครองพิเศษพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้  
(นายสัณหพจน์ สุขศรีเมือง เป็นผู้เสนอ)

## คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หรือหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ใช้ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

### ผู้รับผิดชอบ

นางอรวรรณ พันธุ์เป็รื่อง

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

นายทนต์ศักดิ์ สุระคำแหง

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานบริการวิชาการ 1

### ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นายโชคสุข กรกิตติชัย

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นายฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนา

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นางสาวอุษณีย์ อินทองช่วย

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางเมฆาพร กาญจนินทุ

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

พฤศจิกายน 2562

## บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จากฐานข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ภาคใต้ พบว่า ในระหว่างปี 2547-2562 มีเหตุการณ์ความไม่สงบ รวมทั้งสิ้น 20,323 ครั้ง มีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ความไม่สงบ จำนวน 6,997 ราย มีผู้บาดเจ็บ จำนวน 13,143 ราย จากรายงานการศึกษานโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี 2540-2558 ได้สรุปปัญหาที่เกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ อาทิ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม ด้านการศึกษา และด้านกระบวนการยุติธรรม ประกอบกับแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ การกำหนดนโยบาย แก้ไขปัญหาในพื้นที่ต้องให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วม โดยรัฐดำเนินนโยบายที่เป็นมิตรตามแนวสันติวิธี ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนทุกเชื้อชาติและศาสนา และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ในสามจังหวัดชายแดนใต้ และ 4 อำเภอในจังหวัดสงขลา ต้องมีความเข้าใจขนบธรรมเนียมท้องถิ่นอย่างถ่องแท้ พบว่าการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลางดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ดังกล่าวได้อย่างแท้จริง จะต้องมีกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการตนเองได้ ไม่ว่าจะเรื่องของโครงสร้างการบริหาร ที่มาของผู้บริหาร อำนาจหน้าที่ รายได้ การบริหารบุคคล วิธีการจัดทำบริการสาธารณะ การกำกับดูแล เป็นต้น ดังนั้น การจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ จึงน่าจะเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรมและได้ผลดียิ่ง อีกทั้งสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีลักษณะการปกครองรูปแบบพิเศษเช่นเดียวกับ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดยคำนึงถึงประโยชน์สำคัญของประเทศชาติในการรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของประเทศ รวมถึงการจัดเหตุของความไม่สงบที่เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนใต้ และ 4 อำเภอในจังหวัดสงขลาอย่างต่อเนื่อง อันมีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไป

ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความไม่สงบของสามจังหวัดชายแดนใต้กับ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา จึงได้มีการเสนอญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาเขตการปกครองพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้

# เอกสารประกอบการพิจารณา

## สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้แทนราษฎร	ก
ส่วนที่ 1 สารสำคัญ ญัตติ ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา เขตการปกครองพิเศษพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ (นายสนหพันธ์ สุขศรีเมือง เป็นผู้เสนอ)	1
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	2
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณาญัตติ	5
- ข้อมูลพื้นฐานสามจังหวัดชายแดนภาคใต้	5
- สภาพปัญหาเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้	9
- นโยบายรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้	12
- ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	17
- ข้อมูลเกี่ยวกับเขตปกครองพิเศษ	21
- แนวคิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย	26

## ส่วนที่ 1

## สาระสำคัญ

ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา  
ศึกษาเขตการปกครองพิเศษพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้  
(นายสันทพจน์ สุขศรีเมือง เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาเขตการปกครองพิเศษ  
พื้นที่จังหวัดชายแดนใต้

เหตุผล

จากฐานข้อมูลศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Incident Database DSIS) พบว่า ในระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ. 2547 ถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2560 มีเหตุการณ์ความไม่สงบรวมทั้งสิ้น 19,279 ครั้ง มีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ความไม่สงบ 6,544 ราย มีผู้บาดเจ็บ 12,963 ราย ซึ่งศูนย์ประสานงานวิชาการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุความไม่สงบจังหวัดชายแดนใต้ (ศวชต.) ได้สรุปรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ. 2552 แบ่งผู้ก่อความไม่สงบออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มปีอาร์เอ็นโคออร์ดิเนต (BRN Co-ordinate) กลุ่มต่อต้านอำนาจรัฐ กลุ่มอิทธิพลที่ดำเนินธุรกิจผิดกฎหมาย และกลุ่มบุคคลที่แสวงหาประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดิน นอกจากนี้ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ศึกษานโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2540-2558 สรุปปัญหาเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ เช่น ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม ด้านการศึกษา และด้านกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งเอกสารดังกล่าว ยังได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาว้อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ การกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหในพื้นที่ต้องให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม รัฐดำเนินนโยบายเป็นมิตรตามแนวสันติวิธีให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนทุกเชื้อชาติ และศาสนา และเจ้าหน้าที่ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ต้องเข้าใจขนบธรรมเนียมท้องถิ่นอย่างถ่องแท้ เมื่อพิจารณาจากข้อมูลข้างต้นแล้วพบว่า การรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลางดังที่เป็นอยู่ไม่อาจแก้ไขปัญหในพื้นที่ได้อย่างแท้จริงหากแต่เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาอีกประการ ดังนั้น การจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้จึงน่าจะเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรมและได้ผลดียิ่ง ซึ่งมีลักษณะการปกครองพิเศษเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์สำคัญของชาติในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ รวมถึงขจัดเหตุความไม่สงบที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องอันมีผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนในพื้นที่อย่างร้ายแรงให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไป

## ส่วนที่ 2

### บทวิเคราะห์

ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่มีความยืดเยื้อยาวนานมาเป็นระยะเวลากว่า 15 ปี สาเหตุอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความแตกต่างของเชื้อชาติ ศาสนา อัตลักษณ์ วัฒนธรรม ทศนคติ ความเชื่อและพฤติกรรมของท้องถิ่น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน ละเอียดอ่อน และมีความเชื่อมโยงในหลายมิติ นอกจากนี้ มีกลุ่มคนบางกลุ่มที่มีอุดมการณ์ที่ต้องการแบ่งแยกดินแดน ได้นำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาเป็นเงื่อนไขในการใช้ความรุนแรง ทำให้เกิดบรรยากาศความน่ากลัว และทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน และกับประชาชนด้วยกันเองเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งปัญหาโครงสร้างทางสังคมในพื้นที่ที่มีช่องว่างในเรื่ององค์ความรู้ การขาดการรับรู้ข่าวสาร การไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการของรัฐ ทำให้เกิดช่องว่างทางความคิด ทศนคติ ความเชื่อมากขึ้นจนกลายเป็นความขัดแย้งทางสังคม ที่ผ่านมาทุกรัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหามาโดยตลอด นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการและกลุ่มองค์กรต่าง ๆ มีข้อเสนอทางการเมืองในการแก้ไขความขัดแย้งนี้ โดยเสนอให้มีการปฏิรูปการบริหารปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เสียใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและลักษณะเฉพาะของพื้นที่และผู้คน ซึ่งข้อเสนอนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าปัจจัยของความขัดแย้งที่ปะทุเป็นความรุนแรงนั้นเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่ลงรอยกันระหว่างอำนาจรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่น ซึ่งผูกโยงกับเงื่อนไขที่ขัดแย้งกันในทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม อัตลักษณ์ของผู้คน ตลอดจนความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารปกครองในปัจจุบันและที่ผ่านมา จนนำมาสู่ข้อเสนอหนึ่งที่ได้มีการกล่าวถึง คือ การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใหม่ในลักษณะ “เขตปกครองพิเศษ” ขึ้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา (อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย) การจัดตั้งเขตปกครองพิเศษถือเป็นเรื่องใหญ่ที่สำคัญ จึงควรคำนึงถึงปัจจัย ดังต่อไปนี้

1. ประเด็นประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับ ยังไม่มีฐานความรู้ของปัญหาที่แท้จริงรองรับ ไม่มีกฎหมายที่ใช้ในการปกครองที่แตกต่างจากกฎหมายที่มีอยู่ ยกเว้นการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น กรุงเทพมหานครหรือเมืองพัทยา แต่ไม่ได้เรียกว่า “เขตปกครองพิเศษ” ดังนั้น การที่จะให้จังหวัดชายแดนภาคใต้สามารถปกครองเองได้นั้น จะต้องเข้าใจเรื่องวัฒนธรรมประเพณี การจัดโซนนิ่งแบ่งเขต รวมทั้งการควบคุมเรื่องอบายมุข และให้ความสำคัญกับท้องถิ่น การให้ความสำคัญกับทุกเชื้อชาติ ศาสนาที่อยู่ร่วมกันมาช้านาน ต้องเข้าใจถึงปัญหาที่ชัดเจนว่ามาจากเรื่องใด เช่น ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันในเรื่องของประวัติศาสตร์ของประเทศไทยที่ไม่ตรงกัน จึงควรศึกษาให้ชัดเจนเรื่องรัฐปัตตานีว่าในสมัยอยุธยาที่มีการปกครองแบบเจ้าเมือง มีสุลต่านเป็นมุสลิมและก็มีคนพุทธอยู่ด้วย เป็นหลักฐานแสดงออกถึงมิตรภาพที่ดีต่อกัน ทั้งพุทธมุสลิมทุกคนเป็นเจ้าของรัฐปัตตานี แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปทำให้มีความเข้าใจในประวัติศาสตร์ไม่ตรงกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับคนในพื้นที่ เมื่อผนวกเข้ากับปัญหาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงเป็นเรื่องใหญ่ หากย้อนรอยอดีตเมื่อ 200-300 ปี ปัตตานีเคยเป็นเขตที่สามารถปกครองดูแลกันเองได้ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการจัดระเบียบสังคม มีเขตปลอดอบายมุขทุกชนิด มีความเคร่งครัดเข้มงวดในกฎหมาย บ้านเมืองในอดีตถึงความสงบสุขสันติสุข จึงเป็นที่มาของประโยค “ปัตตานีदारุสซาลาม” ซึ่งแปลว่า

“ปัตตานีเมืองแห่งสันติสุข” แต่ในปัจจุบัน การไม่จริงจังในการใช้บังคับกฎหมายผนวกกับการไม่ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคน จึงทำให้สภาพบ้านเมืองในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดความไม่สงบ ปัจจุบันสถาบันบันเทิง สถานเริงรมย์ แหล่งอบายมุข ยาเสพติดก็เป็นปัญหาใหญ่ในพื้นที่ สิ่งสำคัญที่สุด คือ การเปิดโอกาสให้คนในพื้นที่ได้มีโอกาสแก้ปัญหาโดยร่วมกันหาทางออกที่เป็นรูปธรรม เช่น อาจมีการแก้ไขกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้อง

2. ประเด็นเรื่องของแนวคิดในการกำหนดเขตปกครองพิเศษเพื่อแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยกตัวอย่างเรื่องรูปแบบ สำหรับประเทศไทย มีระบบบริหารราชการแผ่นดิน 3 ระบบ คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แล้วเขตปกครองพิเศษในกรณีนี้จะอยู่ในระบบใด หากจะใช้แนวคิดในการกำหนดเขตปกครองพิเศษ เฉพาะสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ คงต้องแก้กฎหมายหรือมีการเสนอกฎหมายขึ้นมาใหม่ หรืออาจต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญในบางมาตราก็เป็นได้ ส่วนที่มาของผู้ปกครอง หากมาจากการแต่งตั้งทุกอย่างก็คงเป็นไปตามระบบแบบเดิม แต่หากมาจากการเลือกตั้ง ก็ควรมีระบบเลือกตั้งที่จะได้คนดีมาปกครอง หากมีการเสนอการทำประชามติพิจารณา ก็ต้องมีรูปแบบการทำประชามติที่ครอบคลุมต่อการรับรู้และรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องทุกคนอย่างทั่วถึง โดยอาจนำองค์กรที่มีความเป็นกลางมาเพื่อรับฟังความคิดเห็นประชาชนอย่างแท้จริง เมื่อได้รูปแบบที่ผ่านกระบวนการประชามติที่ถูกต้องแล้ว ควรจะนำรูปแบบที่สรุปสุดท้ายมาใช้ทำประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 166 ที่กำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุอันควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดอันมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

3. ประเด็นการแบ่งแยกดินแดนถูกบิดเบือนจากบางฝ่าย โดยเติมคำว่า “รัฐ” เข้าไปในคำว่า “นครปัตตานี” กลายเป็น “นครรัฐปัตตานี” และถูกทำให้เข้าใจได้ว่า หมายถึง การแยกตัวออกไปตั้ง “เขตปกครองตนเอง” ในบริบทของ Autonomy จนทำให้ถูกต่อต้านคัดค้านอย่างกว้างขวาง และประเด็นการรวมศูนย์อำนาจนั้น ได้กลายเป็นปัญหาหนึ่งของสังคมไทยโดยรวมจากการไม่กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ดังนั้น การกระจายอำนาจเป็นการสร้างขบวนการมีส่วนร่วมในการดูแลบ้านเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้มีทิศทางที่เป็นความหวังของการพัฒนาในอนาคต เพื่อรักษาอัตลักษณ์ของพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นที่มีรากเหง้ามายาวนาน ไม่ว่าจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดลพบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพัทลุง จังหวัดสงขลา ฯลฯ ล้วนมีศักยภาพ มีอัตลักษณ์ของตัวเองในการที่จะพัฒนาไปให้สอดคล้องกับพื้นฐานต่าง ๆ ที่แต่ละเมืองมีอยู่ และไม่ใช่ออกการกำหนดเป้าหมายและทิศทางการพัฒนามาจากศูนย์กลางเป็นหลัก การกระจายอำนาจ คือ วิธีการหนึ่งของการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

4. ประเด็นการผลักดันแนวความคิดการจัดตั้งเขตการปกครองพิเศษนั้น ถ้าหากการแก้ไขปัญหาด้วยการจัดรูปแบบการปกครองใหม่ควรให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และวิถีชีวิตของผู้คน รวมทั้งเรื่องของภาษา ศาสนา การศึกษา และวัฒนธรรม อีกทั้งการได้ผู้นำที่มาจากคนในพื้นที่เองแล้ว ปัญหาในการรักษาความมั่นคงของประเทศในพื้นที่ดังกล่าวก็ต้องเป็นส่วนสำคัญในการรักษาไว้ รวมถึงความเชื่อมโยงในการประสานการบริหารงานกับตัวแทนหรือหน่วยราชการในพื้นที่เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนรวมถึงการเสนอขอรับงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่ยังคงอยู่ เช่น การค้าขายสินค้าหรือสิ่งผิดกฎหมายต่าง ๆ

ดังนั้น การที่จะให้มีรูปแบบปกครองพิเศษเกิดขึ้นได้นั้นคงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่ามีเงื่อนไขและรูปแบบที่เหมาะสมเป็นอย่างไร โดยต้องคำนึงถึงว่า ลักษณะพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความกว้างขวางทุกฝ่ายคงต้องเปิดใจหารือเพื่อกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมร่วมกัน ซึ่งอาจจะเป็นรูปแบบอื่น ๆ ก็ได้ อาทิ ประเทศที่ประสบปัญหาในการปกครองท้องถิ่นลักษณะคล้ายกับสาธารณรัฐประชาชนจีน จะนำปัญหาดังกล่าวไปเป็นกรณีศึกษาเพื่อประยุกต์ใช้ ก็อาจทำให้ปัญหาดังกล่าวบรรเทาลงได้ไม่น้อย หรืออย่างกรณีที่เกิดขึ้นในเขตปกครองพิเศษอาจะห์ว่า การได้รับสิทธิใน “การปกครองตนเอง” นั้น ไม่ได้ทำให้เขตปกครองพิเศษอาจะห์เป็นเอกราชหรือเป็นรัฐอิสระแยกออกจากสาธารณรัฐอินโดนีเซีย แต่เป็นการที่เขตปกครองพิเศษอาจะห์สามารถดูแลจัดการการปกครองตนเอง โดยอยู่ภายใต้โครงสร้างการปกครองของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และภายใต้บรรยากาศแห่งสันติภาพที่คนอาจะห์และคนอินโดนีเซียในที่อื่น ๆ ต้องการจะให้เกิดขึ้น จึงไม่ควรที่จะด่วนสรุปว่า “เขตปกครองพิเศษ” หรือ “เขตปกครองตนเอง” นั้น จะทำให้ประเทศไทยสูญเสียดินแดนหรืออำนาจการปกครองเหนือบริเวณดังกล่าวไป เพราะทิศทางการกระจายอำนาจเป็นทิศทางการแก้ไขปัญหาลึกซึ้งที่ถูกต้อง สิ่งสำคัญที่สุด คือ รูปแบบการปกครองใหม่ต้องตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนให้ได้ และแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นพร้อมกับการมีความมั่นคงของประเทศเช่นเดิม

ในทางกลับกัน ผู้ที่ไม่เห็นด้วย มองว่า หากจะแบ่งแยกเป็นเขตปกครองพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อาจขัดแย้งต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คนส่วนใหญ่เห็นว่าเหตุที่มาของปัญหาส่วนหนึ่งมาจากภาครัฐ และพี่น้องประชาชนในท้องถิ่นเห็นว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงทำให้ปัญหาเกิดขึ้น และขยายเป็นวงกว้างขึ้น หากจะแก้ไขปัญหาย่างรอบคอบ น่าจะต้องให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา โดยใช้ผู้นำท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำศาสนา มาประชุมทำความเข้าใจทั้งหมด แล้วรวบรวมจัดตั้งให้เป็นรูปแบบของคณะกรรมการความมั่นคง ตั้งแต่ ระดับตำบล ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด โดยเป็นคนในพื้นที่ซึ่งจะคอยดูแลและเป็นหูเป็นตาให้เมื่อใครจะทำอะไรในพื้นที่ก็จะทราบและปัญหาก็จะลดลง ทั้งนี้ ในประเด็นแนวคิดที่จะกำหนดเป็นเขตปกครองพิเศษนั้น ต้องยึดถือหลักที่ว่า “ประเทศไทยต้องเป็นหนึ่งเดียวมาแบ่งแยกไม่ได้” ดังนั้น การแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ควรจะต้องให้ความเป็นธรรมต่อพี่น้องในพื้นที่อย่างเท่าเทียมกัน และต้องดูแลเป็นพิเศษในทุกเรื่อง เพื่อให้พี่น้องประชาชนในพื้นที่มีความอยู่ดีกินดี และอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

### ส่วนที่ 3

#### ข้อมูลประกอบการพิจารณาญาติ

##### ข้อมูลพื้นฐานสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

พื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่อยู่ทางตอนใต้สุดของประเทศไทย ประกอบไปด้วย จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ลักษณะภูมิประเทศทั่วไปมีลักษณะเป็นภูเขา เนินเขา และหุบเขา สำหรับข้อมูลพื้นฐานของทั้งสามจังหวัดชายแดนภาคใต้สรุปได้ดังนี้

จังหวัดปัตตานี มีเนื้อที่ประมาณ 1,940.35 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 1,212,723 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

- ทิศเหนือ ติดต่อกับอ่าวไทย
- ทิศใต้ ติดต่อกับเขตอำเภอเมืองยะลา อำเภอรามัญ จังหวัดยะลา และเขตอำเภอบาเจาะ จังหวัดนราธิวาส

- ทิศตะวันออก ติดต่อกับอ่าวไทย

- ทิศตะวันตก ติดต่อกับเขตอำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา

##### การปกครองและประชากร

จังหวัดปัตตานีแบ่งการปกครองออกเป็น 12 อำเภอ 115 ตำบล 642 หมู่บ้าน 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 เทศบาลเมือง 15 เทศบาลตำบล 96 องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนประชากร ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2561 มีประชากรรวมทั้งสิ้น<sup>1</sup> 718,077 คน เป็นเพศชาย 355,424 คน เพศหญิง 362,653 คน

##### สภาพทางเศรษฐกิจ

จังหวัดปัตตานี เป็นจังหวัดที่มีบทบาททางเศรษฐกิจด้านการประมงที่สำคัญที่สุดของภาคใต้ เนื่องจากมีท่าเรือน้ำลึก สะพานปลา และโรงงานอุตสาหกรรม ที่รองรับผลผลิตจากการประมง เช่น โรงงานอุตสาหกรรมอาหารทะเลแช่แข็งและห้องเย็น นอกจากนี้ เศรษฐกิจที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ อุตสาหกรรมจากไม้ยางพารา เป็นต้น

---

<sup>1</sup> ระบบสถิติทางทะเบียน. (2561). สืบค้น 11 กันยายน 2562 จาก [http://stat.dopa.go.th/stat/statnew/upstat\\_age\\_disp.php](http://stat.dopa.go.th/stat/statnew/upstat_age_disp.php)

จากรายงานประมาณการเศรษฐกิจการคลังจังหวัดปัตตานี<sup>2</sup> (ข้อมูล ณ เดือนกันยายน 2562) พบว่า เศรษฐกิจจังหวัดปัตตานีในปี 2562 คาดว่าจะขยายตัวในอัตราร้อยละ 2.4 เมื่อเทียบกับปี 2561 ช่วงคาดการณ์ อยู่ที่ร้อยละ 2.3-2.5 จากด้านอุปทาน มีแนวโน้มขยายตัวร้อยละ 3.1 เมื่อเทียบกับปีก่อนช่วงคาดการณ์ อยู่ที่ร้อยละ 3.0-3.3 โดยภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคการบริการจะขยายตัวร้อยละ 2.7 2.6 และ 3.4 ตามลำดับ เนื่องจากมาตรการภาครัฐในการแก้ไขปัญหาทางพาราทั้งระบบประกอบกับการส่งเสริม การใช้ยางพาราในประเทศ และการเน้นการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินค้าแปรรูปยางพารา การประมงทะเลขยายตัว จากมูลค่าการผลิตที่มีมูลค่าสูงตามราคาสัตว์น้ำทะเลที่สูงขึ้น ประกอบกับปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้เพิ่มขึ้น จากผลของความร่วมมือในการอนุรักษ์สัตว์ทะเล ทั้งนี้ กรมประมงได้กำหนดพื้นที่และระยะเวลาฤดูสัตว์น้ำจืด มีไข่ หรือวางไข่ เลี้ยงตัวอ่อน และกำหนดเครื่องมือ วิธีการทำการประมง และเงื่อนไขในการทำการประมง พ.ศ.2562 เพื่อคุ้มครองสัตว์น้ำฤดูมีไข่ทั่วประเทศ ลดผลกระทบวิถีประมงพื้นบ้าน การผลิตภาคอุตสาหกรรม ขยายตัวตามการผลิตอาหารทะเลกระป๋อง และกลุ่มสินค้าจากปลาตามความต้องการของตลาดสหภาพยุโรป การบริการและการท่องเที่ยวจะขยายตัวจากนักท่องเที่ยวผู้มีรายได้ระดับปานกลางขึ้นไป และการจัดกิจกรรม กระตุ้นการท่องเที่ยวของจังหวัดอย่างต่อเนื่อง

ด้านอุปสงค์ภายในจังหวัด จะมีแนวโน้มขยายตัวร้อยละ 3.6 โดยมีช่วงคาดการณ์อยู่ที่ร้อยละ 3.5-3.7 โดยมีแรงขับเคลื่อนจากการบริโภคภาคเอกชนจะขยายตัวร้อยละ 3.2 จากการใช้จ่ายประเภทสินค้าอุปโภค บริโภคของผู้มีรายได้ประจำที่มีรายได้ระดับปานกลาง และระดับสูงที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีการใช้จ่ายใช้ สอยเพิ่มขึ้น ประกอบกับมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจช่วงปลายปี 2562 การลงทุนภาคเอกชนจะขยายตัวร้อยละ 3.1 ตามการก่อสร้างโครงการของภาครัฐยังคงมีความต่อเนื่องตามงบประมาณภาครัฐที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับ นโยบายส่งเสริมการลงทุนของภาครัฐ มาตรการด้านภาษี และมาตรการปล่อยกู้ดอกเบี้ยอัตราพิเศษให้กับธุรกิจ SMEs ด้านการใช้จ่ายของภาครัฐขยายตัวร้อยละ 4.1 ตามการสนับสนุนการลงทุนการใช้จ่ายของภาครัฐ โครงการก่อสร้างของภาครัฐ เพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจทั้งระดับประเทศ และในพื้นที่รวมทั้งมาตรการเร่งรัด ให้หน่วยงานราชการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ในปี 2562<sup>3</sup>

จังหวัดยะลา<sup>4</sup> ตั้งอยู่ใต้สุดของประเทศ มีเนื้อที่ประมาณ 4,832.2 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 2.8 ล้านไร่ มีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

<sup>2</sup> สำนักงานคลังจังหวัดปัตตานี. (2562). รายงานประมาณการเศรษฐกิจจังหวัดปัตตานี. สืบค้น 6 พฤศจิกายน 2562 จาก [https://www.cgd.go.th/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheadname1=Content-Disposition &blobheadname2=filename&blobheadvalue1=inline%3B+filename%3D%22EF\\_62\\_07.pdf%22&blobheadvalue2=filename%3D%22EF\\_62\\_07.pdf%22&blobkey=id&blobnocache=false&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1438174747285&ssbinary=true](https://www.cgd.go.th/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheadname1=Content-Disposition &blobheadname2=filename&blobheadvalue1=inline%3B+filename%3D%22EF_62_07.pdf%22&blobheadvalue2=filename%3D%22EF_62_07.pdf%22&blobkey=id&blobnocache=false&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1438174747285&ssbinary=true)

<sup>3</sup> บรรยายสรุปจังหวัดปัตตานี 2561. (2561). สืบค้น 12 กันยายน 2562 จาก [http://www.pattani2018.pattani.go.th/files/com\\_news\\_devpro1/2019-01\\_b795657ec476f69.pdf](http://www.pattani2018.pattani.go.th/files/com_news_devpro1/2019-01_b795657ec476f69.pdf)

<sup>4</sup> สำนักงานสถิติจังหวัดยะลา. (2561). รายงานสถิติจังหวัดยะลา. สืบค้น 11 กันยายน 2562 จาก <http://yala.nso.go.th/images/provincialstatistic/2561/yalaprovincialstatisticalreport2018compress.pdf>

- ทิศเหนือ ติดต่อกับจังหวัดสงขลา และจังหวัดปัตตานี เช่น อำเภอเมือง อำเภอรามัน บางส่วน
- ทิศใต้ ติดต่อกับรัฐเปรัก ประเทศมาเลเซีย ด้านอำเภอเบตง
- ทิศตะวันออก ติดต่อกับจังหวัดนราธิวาส ด้านอำเภอรามัน อำเภอบันนังสตา และอำเภอธารโต บางส่วน และรัฐเปรัก ประเทศมาเลเซีย
- ทิศตะวันตก ติดต่อกับจังหวัดสงขลา ด้านอำเภอกาบัง อำเภอยะหา อำเภอธารโต และรัฐเคดาห์ ประเทศมาเลเซีย

### การปกครองและประชากร

จังหวัดยะลาแบ่งเขตการปกครอง ออกเป็น 8 อำเภอ 62 ตำบล 380 หมู่บ้าน 47 องค์การบริหารส่วนตำบล 1 เทศบาลนคร 2 เทศบาลเมือง 13 เทศบาลตำบล และ 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนประชากร ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2561 มีประชากรรวมทั้งสิ้น<sup>5</sup> 532,326 คน เป็นเพศชาย 264,928 คน เพศหญิง 267,398 คน

### สภาพทางเศรษฐกิจ

โครงสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัดยะลาส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับภาคเกษตรกรรม รองลงมาคือพาณิชย์กรรมการคมนาคมขนส่ง การบริหารและการก่อสร้าง ตามลำดับ

จากรายงานภาวะเศรษฐกิจการคลังจังหวัดยะลา<sup>6</sup> (ข้อมูล ณ เดือนกันยายน 2562) พบว่า เศรษฐกิจด้านอุปทาน หดตัวสะท้อนจากการผลิตภาคการเกษตรหดตัว โดยดัชนีผลผลิตภาคการเกษตรหดตัวร้อยละ -5.90 เมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันปีก่อน จากผลผลิตยางพารามีปริมาณออกสู่ตลาดลดลงร้อยละ -4.84 เนื่องจากสภาพอากาศที่มีฝนตกในช่วงเย็น เป็นอุปสรรคแก่เกษตรกรในพื้นที่ที่นิยมทำยางก้อนถ้วยไม่สามารถเก็บยางได้ทัน ทำให้หน้ายางเกิดความเสียหาย ให้ผลผลิตได้ไม่เต็มที่ ภาคบริการหดตัว โดยดัชนีผลผลิตภาคบริการหดตัวร้อยละ -2.40 เมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันปีก่อน จากจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยเฉพาะชาวมาเลเซียหดตัวร้อยละ -21.45 ส่วนหนึ่งเป็นผลจากภาวะเศรษฐกิจประเทศมาเลเซียที่ชะลอตัวส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวเดินทางผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองเบตงลดลง สอดคล้องกับปริมาณการใช้ไฟฟ้าในโรงแรมและที่พักหดตัวร้อยละ -2.02 ขณะที่การผลิตภาคอุตสาหกรรมขยายตัว โดยดัชนีผลผลิตภาคอุตสาหกรรมขยายตัวร้อยละ 2.70 เมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันปีก่อน สะท้อนได้จากปริมาณการส่งออกผลิตภัณฑ์จากยางพาราผ่านด่านศุลกากรเบตงขยายตัวร้อยละ 2.27 จากเศรษฐกิจจีนมีแนวโน้มฟื้นตัวขึ้นเหนือกว่าระดับ 50 และผู้ประกอบการกลับเข้ามาซื้อขายยางหลังจากสต็อกยางภาพรวมปรับตัวลดลงทั้งตลาดล่วงหน้าเชิงไฮและสต็อกยางญี่ปุ่น จำนวนโรงงานอุตสาหกรรม และจำนวนทุนจดทะเบียนโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ขยายตัวร้อยละ 0.93 และ 2.39 ตามลำดับ สอดคล้องกับปริมาณการใช้ไฟฟ้าของภาคอุตสาหกรรมขยายตัวร้อยละ 8.50

<sup>5</sup> ระบบสถิติทางทะเบียน. (2561). สืบค้น 11 กันยายน 2562 จาก [http://stat.dopa.go.th/stat/statnew/upstat\\_age\\_disp.php](http://stat.dopa.go.th/stat/statnew/upstat_age_disp.php)

<sup>6</sup> สำนักงานคลังจังหวัดยะลา. (2562). รายงานประมาณการเศรษฐกิจจังหวัดยะลา. สืบค้น 6 พฤศจิกายน 2562 จาก [https://www.cgd.go.th/cs/yla/yla/รายงานเศรษฐกิจการคลัง.html?page=1&perpage=100&page\\_locale=th\\_TH&keyword=&adv\\_search=&date\\_start=&date\\_end=](https://www.cgd.go.th/cs/yla/yla/รายงานเศรษฐกิจการคลัง.html?page=1&perpage=100&page_locale=th_TH&keyword=&adv_search=&date_start=&date_end=)

ด้านอุปสงค์ ภายในจังหวัดคาดว่ามีความไว้มขยายตัวจากการบริโภคภาคเอกชน การลงทุนภาคเอกชน และการใช้จ่ายภาครัฐ โดยการบริโภคภาคเอกชนคาดว่าจะขยายตัวร้อยละ 8.02 (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ 7.77-8.27) เป็นผลจากการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้เพิ่มขึ้น จำนวนรถยนต์นั่งและรถจักรยานยนต์จดทะเบียนใหม่เพิ่มขึ้น การลงทุนภาคเอกชนคาดว่าจะขยายตัวร้อยละ 6.35 (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ 6.10- 6.60) สะท้อนผ่านสินเชื่อเพื่อการลงทุน จำนวนรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลจดทะเบียนใหม่และพื้นที่ให้อนุญาตก่อสร้างในเขตเทศบาลที่เพิ่มขึ้น การใช้จ่ายของภาครัฐบาลคาดว่าจะขยายตัวร้อยละ 11.05 (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ 10.80-11.30) โดยคาดว่าภาครัฐจะมีมาตรการเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านมาตรการเร่งรัดการใช้จ่ายของส่วนราชการอย่างต่อเนื่อง เพื่อเร่งอัดฉีดเม็ดเงินลงสู่ระบบเศรษฐกิจโดยเฉพาะระบบเศรษฐกิจระดับฐานรากขณะที่มูลค่าการค้าขายแดนเฉลี่ยคาดว่าจะหดตัวร้อยละ -4.02 (โดยมีช่วงคาดการณ์ที่ร้อยละ (-4.27)-(-3.77)) มูลค่าการส่งออกและนำเข้าลดลงจากผลกระทบสงครามทางการค้าและความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน

จังหวัดนราธิวาส<sup>7</sup> มีขนาดพื้นที่ 4,475.43 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 2,797,143.75 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

- ทิศเหนือ ติดต่อกับจังหวัดปัตตานีและอ่าวไทย
- ทิศใต้ ติดต่อกับอ่าวไทยและประเทศมาเลเซีย
- ทิศตะวันออก ติดต่อกับประเทศมาเลเซีย
- ทิศตะวันตก ติดต่อกับจังหวัดยะลา

#### การปกครองและประชากร

จังหวัดนราธิวาสแบ่งการปกครองออกเป็น 13 อำเภอ 74 ตำบล 589 หมู่บ้าน 72 องค์การบริหารส่วนตำบล 3 เทศบาลเมือง 13 เทศบาลตำบล และ 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนประชากร ข้อมูล เดือนธันวาคม 2561 มีประชากรรวมทั้งสิ้น<sup>8</sup> 802,474 คน เป็นเพศชาย 397,100 คน เพศหญิง 405,374 คน

#### สภาพทางเศรษฐกิจ

จากรายงานภาวะเศรษฐกิจการคลังจังหวัดนราธิวาส<sup>9</sup> (ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2562) พบว่าเศรษฐกิจด้านอุปทาน มีสัญญาณขยายตัวจากเดือนเดียวกันของปีก่อน ขยายตัวต่อเนื่องจากเดือนก่อนหน้า สะท้อนจากดัชนีผลผลิตภาคบริการขยายตัวร้อยละ 51.15 เมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันของปีก่อน เนื่องจาก

<sup>7</sup> แผนพัฒนาจังหวัดนราธิวาส. (2561). สืบค้น 12 กันยายน 2562 จาก <http://narathiwat.nso.go.th/images/attachments/article/todlong/t1.pdf>

<sup>8</sup> ระบบสถิติทางทะเบียน. (2561). สืบค้น 11 กันยายน 2562 จาก [http://stat.dopa.go.th/stat/statnew/upstat\\_age\\_disp.php](http://stat.dopa.go.th/stat/statnew/upstat_age_disp.php)

<sup>9</sup> สำนักงานคลังจังหวัดนราธิวาส. (2562). รายงานภาวะเศรษฐกิจการคลังจังหวัดนราธิวาส. สืบค้น 6 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://www.cgd.go.th/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheadname1=Content-Disposition&blobheadname2=filename&blobheadvalue1=inline%3B+filename%3D%22%E0%B8%9E.%E0%B8%84.62%2C0.pdf%22&blobheadvalue2=filename%3D%22%E0%B8%9E.%E0%B8%84.62%2C0.pdf%22&blobkey=id&blobnocache=false&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1438173733929&ssbinary=true>

ยอดขายสินค้าทั้งปลีกและส่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 54.54 ส่วนหนึ่งจากการใช้จ่ายผ่านบัตรเครดิตแห่งรัฐในเดือนนี้ที่มียอดการใช้จ่ายสินค้าในครัวเรือนผ่านบัตรเครดิตฯ จำนวน 99.52 ล้านบาท ประกอบกับจำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองเพิ่มขึ้นร้อยละ 56.77 จากการเตรียมตัวเพื่อเข้ามาท่องเที่ยวในวันตรุษอีดีลฟีตรี (วันรายอปอซอ) เทศกาลแห่งความสุขหลังเดือนรอมฎอน ส่งผลให้ภาษีมูลค่าเพิ่มหมวดโรงแรมและภัตตาคารเพิ่มขึ้น ขณะที่ดัชนีผลผลิตภาคอุตสาหกรรมหดตัวร้อยละ -22.20 เมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันของปีก่อน หดตัวจากเดือนก่อนหน้าที่ขยายตัวร้อยละ 23.55 จากปริมาณหินแกรนิตที่ลดลงร้อยละ -47.39 เนื่องจากคำสั่งซื้อของประเทศสิงคโปร์และผู้ประกอบการผลิตคอนกรีตผสมเสร็จเพื่อใช้ในภาคอสังหาริมทรัพย์ภายในพื้นที่ลดลง จากสภาพอากาศที่ไม่เอื้ออำนวยแก่การส่งออกหินแกรนิตไปยังประเทศสิงคโปร์และการก่อสร้างภายในพื้นที่ดัชนีผลผลิตภาคเกษตรกรรมหดตัวร้อยละ -1.43 เมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันของปีก่อน ปรับตัวดีขึ้นจากเดือนก่อนหน้าที่หดตัวร้อยละ -2.32 เนื่องจากปริมาณผลผลิตปาล์มน้ำมันลดลงร้อยละ -21.88 จากสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลง

เศรษฐกิจด้านอุปสงค์ พบว่า มีสัญญาณขยายตัวจากเดือนเดียวกันของปีก่อนขยายตัวต่อเนื่องจากเดือนก่อนหน้าสะท้อนจากการบริโภคภาคเอกชนขยายตัวร้อยละ 39.00 เมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันของปีก่อน เนื่องจากภาษีมูลค่าเพิ่มหมวดการพาณิชย์กรรมและการบริการเพิ่มขึ้นร้อยละ 68.18 จากการใช้จ่ายสินค้าในชีวิตประจำวันขยายตัว โดยได้รับแรงสนับสนุนจากมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยของภาครัฐ จำนวนรถจักรยานยนต์จดทะเบียนใหม่ และจำนวนรถยนต์นั่งส่วนบุคคลจดทะเบียนใหม่เพิ่มขึ้นร้อยละ 14.86 และ 7.75 ตามลำดับ การลงทุนภาคเอกชนขยายตัวร้อยละ 1.33 เมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันของปีก่อน จากการจดทะเบียนธุรกิจนิติบุคคลใหม่ และสินเชื่อเพื่อการลงทุนเพิ่มขึ้นร้อยละ 71.60 และ 2.77 ตามลำดับ และการค้าชายแดนขยายตัวร้อยละ 29.75 เมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันของปีก่อน เนื่องจากมูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นร้อยละ 139.00 จากการส่งออกบูทรีที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากมาตรการทางภาษีของรัฐบาลมาเลเซีย จากการบังคับใช้ภาษีการขายและบริการ (Sales and Service Tax : SST) ส่งผลให้ราคาผลิตภัณฑ์อุปโภคบริโภคในประเทศมาเลเซียทุกประเภทปรับราคาสูงขึ้น จึงทำให้มีการนำเข้าบูทรีไทยมากขึ้น ขณะที่มูลค่าการนำเข้าลดลง ร้อยละ -2.95 จากการนำเข้าไม้แปรรูป เนื่องจากการลดลงของอุปสงค์ในอุตสาหกรรมก่อสร้างภายในประเทศ ขณะที่การใช้จ่ายภาครัฐหดตัวร้อยละ -10.40 เมื่อเทียบกับเดือนเดียวกันของปีก่อน เป็นผลมาจากรายจ่ายประจำเบิกจ่ายลดลงร้อยละ -33.33 ตามการเบิกจ่ายที่ลดลงในหมวดเงินงบประมาณรายการค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐของกองทัพเรือ กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ขณะที่รายจ่ายลงทุนเบิกจ่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 51.29 ตามการเบิกจ่ายที่เพิ่มขึ้นในหมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้างของกรมทางหลวง กรมชลประทาน และกรมทางหลวงชนบท

#### **สภาพปัญหาเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้**

ปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากความแตกต่างของประชาชนที่เกิดจากเชื้อชาติ ศาสนา อัตลักษณ์ วัฒนธรรม ทักษะคติ ความเชื่อและพฤติกรรมของท้องถิ่น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน ละเอียดอ่อน และมีความเชื่อมโยงในหลายมิติ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มคนบางกลุ่มที่มีอุดมการณ์ที่ต้องการแบ่งแยกดินแดน ได้นำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาเป็นเงื่อนไขในการใช้ความรุนแรง

ทำให้เกิดบรรยากาศความน่ากลัว และทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน และกับประชาชนด้วยกันเองเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งปัญหาโครงสร้างทางสังคมในพื้นที่ที่มีช่องว่างในเรื่ององค์ความรู้ การขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการของรัฐ ทำให้เกิดช่องว่างทางความคิด ทักษะคิด ความเชื่อมากขึ้น จนกลายเป็นความขัดแย้งทางสังคม

จากการศึกษาถึงสาเหตุของปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ สามารถแยกเป็นแต่ละด้านได้ ดังนี้<sup>10</sup>

1. ด้านการเมืองการปกครอง พบว่า เมื่อสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ได้พยายามใช้นโยบายผสมผสานกลมกลืนคนไทยทุกเชื้อชาติในประเทศไทยเป็นหนึ่งเดียวเพื่อจะได้เป็นประเทศมหาอำนาจ จึงออกนโยบายเชื้อผู้นำชาติพันธุ์ โดยออกกฎหมายบังคับคนไทยทุกเผ่า ทุกเชื้อชาติ ศาสนา ที่มีภาษาประเพณีวัฒนธรรม และศาสนาที่แตกต่างกัน ต้องปฏิบัติเหมือนกัน ฉะนั้น ในปี 2486 จึงยกเลิกกฎหมายอิสลามและยกเลิกการแต่งกายตามหลักศาสนาอิสลาม จึงทำให้เกิดขบวนการต่อต้านนโยบายรัฐบาลเพราะหลักศาสนาอิสลามให้มุสลิมต่อสู้กับผู้ปกครองที่อธรรม โดยเฉพาะผู้ปกครองที่กดขี่ข่มเหงผู้ที่นับถือศาสนาอิสลาม ดังนั้นปัญหาในสามจังหวัดชายแดนใต้จึงมีความซับซ้อนในทุกมิติ เพราะการปกครองของประเทศไทยนั้นใช้ระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ไม่เอื้อต่อรูปแบบการปกครองที่มีเขตปกครองพิเศษไม่ว่าในทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ฯลฯ ส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับความยุติธรรมและเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรม เกิดเป็นสภาวะที่แปลกแยกระหว่างกลไก “อำนาจรัฐ” กับประชาชน “มุสลิม”

2. ด้านวัฒนธรรม ภาษาและศาสนา พบว่า ส่วนใหญ่ประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นับถือศาสนาอิสลาม ดังนั้นคนในพื้นที่ดังกล่าวจึงดำรงชีวิตตามแบบอย่างวัฒนธรรมมลายู ที่สะท้อนความเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่นของชาวไทยภาคใต้ตอนล่างท่ามกลางบริบททางประวัติศาสตร์ความเป็นมาในอดีตที่ยาวนาน

3. ด้านเศรษฐกิจ พบว่า ด้วยระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจนั้นทำให้เอื้อต่อกลุ่มคนที่เป็นกลุ่มทุน โดยกลุ่มผู้ที่มีอำนาจในประเทศที่เคลื่อนย้ายไปหากำไรหรือหาประโยชน์ได้ทั่วประเทศ ด้วยการอ้างสิทธิความเป็นคนไทยที่มีความเจริญก้าวหน้าทันสมัยทางวัตถุ รอบรู้ด้านเทคโนโลยี เข้าไปแย่งชิงทรัพยากร และทำลายสภาพแวดล้อมธรรมชาติตลอดจนระบบนิเวศวัฒนธรรมของคนท้องถิ่นทั้งในรูปของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ด้านเกษตรอุตสาหกรรม ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี คนท้องถิ่นปรับตัวไม่ทัน รวมทั้งแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งขัดกับวิถีชีวิตทำให้เกิดความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่รัฐ ยิ่งประชาชนไม่รู้กฎหมาย ไม่ใช้ภาษาเดียวกับเจ้าหน้าที่รัฐเพราะใช้ภาษามลายูซึ่งเป็นภาษามลายูท้องถิ่น จึงไม่เข้าใจกฎกติกา ง่ายต่อการถูกเอาเปรียบ ประกอบกับแนวนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาลที่ผ่านมาไม่สอดคล้องกับศาสนาและวัฒนธรรมของท้องถิ่น และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น อีกทั้งทำลายทรัพยากรและระบบนิเวศของท้องถิ่น ทำให้ประชาชนเกิดความเดือดร้อนและยากจนซ้ำซาก ด้วยความยากจน

<sup>10</sup> นิภาพรณ เจนสันติกุล. (ม.ป.ป.). สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความเป็นสถาบันและการกระทำภายใต้ ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม. สืบค้น 9 กันยายน 2562 จาก <http://www.dpu.ac.th/dpurc/assets/uploads/magazine/39qysy1m8gsgksksc0.pdf>

เช่นนี้เมื่อมีการโฆษณาชวนเชื่อว่ “ทางราชการไม่สนใจเพราะเห็นว่ามุสลิมเป็นประชาชนชั้นสอง มีการนำไปเปรียบเทียบกับมาเลเซียซึ่งเป็นรัฐอิสลามว่ามีการพัฒนาดีกว่าเรา ส่วนคนที่ยากจนหรือว่างงานก็มีโอกาสถูกชักจูงให้เข้าป่าหาเลี้ยงชีพด้วยการเรียกค่าคุ้มครองได้ง่ายขึ้น” ประกอบกับ “ความกดดันทางทรัพยากรย่อมผลักดันชาวบ้านให้เข้าสู่มุมอับแห่งความยากจน เมื่อผู้คนที่ยากจนไม่แข็งแกร่งทางการศึกษาเพียงพอที่จะมีทางเลือกในชีวิตอื่น ๆ ความกดดันก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้น”

4. ด้านการศึกษา พบว่า ด้านหลักสูตรเป็นการจัดการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี นอกจากนี้ยังขาดอัตรากำลังครูผู้สอนและอาคารสถานที่ อุปกรณ์การเรียน

ทั้งนี้ สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นับตั้งแต่ปี 2547 ต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 15 ปี รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทุ่มเทสรรพกำลังและงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหา แต่สถานการณ์ความรุนแรงยังไม่มีทีท่าว่าจะสงบลง จากข้อมูลสถิติการก่อเหตุความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา ตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 จนถึงเดือนมิถุนายน 2562 มีจำนวนเหตุการณ์ 20,323 เหตุการณ์ มีผู้เสียชีวิต 6,997 ราย และผู้ได้รับบาดเจ็บ 13,143 ราย ทั้งนี้ การเสียชีวิตอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนใหญ่เกิดจากการก่อเหตุโดยการยิง (ร้อยละ 81) มีผู้เสียชีวิตจากการก่อเหตุระเบิดด้วยแต่เมื่อเทียบจำนวนผู้เสียชีวิตจากการระเบิดกับผู้เสียชีวิตทั้งหมดในรอบ 15 ปีระหว่างปี 2547-2562 มีจำนวนประมาณร้อยละ 10 เท่านั้น รองลงมาคือผู้เสียชีวิตจากการโจมตีด้วยอาวุธ (ร้อยละ 2) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าส่วนใหญ่ความรุนแรงมักจะเป็นการก่อเหตุโดยการกระทำฝ่ายเดียว (One-sided Attacks) ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการก่อความไม่สงบ (Insurgency) อันเป็นความขัดแย้งที่มีลักษณะอสมมาตรหรือ Asymmetric Conflict ส่วนผู้บาดเจ็บนั้นส่วนใหญ่เป็นผลจากเหตุการณ์ระเบิด (ร้อยละ 56) รองลงมาคือบาดเจ็บจากการยิง (ร้อยละ 36) และการโจมตี (ร้อยละ 4) เห็นได้ชัดว่าการเสียชีวิตจากเหตุการณ์ความไม่สงบส่วนมากเกิดจากการยิงสังหารโดยมีเป้าหมายปฏิบัติการที่ชัดเจนในอุดมการณ์ทางการเมือง/เป้าหมาย จึงไม่ใช่การก่อเหตุโดยสุ่ม ๆ อย่างไรก็ตามเป้าหมายหรือเป็นแบบอาชญากรรมทั่วไป<sup>11</sup>

ส่วนงบประมาณสำหรับแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งในมิติงานความมั่นคงและงานพัฒนานับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 รวม 16 ปีงบประมาณ ยอดรวมทั้งหมดเป็นเงินกว่าสามแสนล้านบาท<sup>12</sup> แยกเป็นรายปีงบประมาณตามตารางได้ ดังนี้

<sup>11</sup> ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี. (2562). อัลกอริทึมของความแปรปรวนในความรุนแรง 15 ปีชายแดนใต้/ปัตตานี. สืบค้น 19 สิงหาคม 2562 จาก <https://deepsouthwatch.org/th/node/11928>

<sup>12</sup> การก่อการร้ายชายแดนภาคใต้ ผ่านมาถึง 16 ปีได้เวลาที่ต้องยุติ. (2562). สืบค้น 11 กันยายน 2562 จาก <https://www.naewna.com/politic/columnist/38939>

ปีงบประมาณ	จำนวนงบประมาณ (ล้านบาท)
2547	13,450
2548	13,674
2549	14,207
2550	17,526
2551	22,988
2552	27,547
2553	16,507
2554	19,102
2555	16,277
2556	21,124
2557	25,921
2558	25,744.3
2559	30,886.6
2560	12,692
2561	13,255.7
2562	12,025.3

สำหรับกำลังพลที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี 2561 (ข้อมูล เดือนตุลาคม 2561) รวมทั้งหมด 39,465 คน แยกเป็นทหาร 24,004 คน ตำรวจ 9,809 คน พลเรือน อส. 5,652 คน นอกจากนั้นยังมีกองกำลังภาคประชาชนที่ผ่านการฝึกอบรมจากหน่วยงานความมั่นคงอีก 95,974 คน รวมกำลังพลทุกฝ่าย 135,439 คน<sup>13</sup>

#### นโยบายรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ด้วยปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศ รัฐบาลทุกรัฐบาลที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญและพยายามแก้ไขปัญหาโดยตลอด และได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมา สรุปได้ดังนี้<sup>14</sup>

<sup>13</sup> กำลังพลจริง 1 ต่อ 10 ยังไม่สงบไฟได้จ่อ 15 ปีสูญงบประมาณ 3 แสนล้าน. (2561). สืบค้น 11 กันยายน 2562 จาก <https://www.komchadluek.net/news/scoop/346371>

<sup>14</sup> การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา. (ม.ป.ป.). สืบค้น 6 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://library2.parliament.go.th/giventake/statement.html>

### 1. นโยบายสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (2)

ข้อ 8 นโยบายรักษาความมั่นคงของรัฐ ระบุว่า รัฐบาลจะแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยระดมทรัพยากรและปรับปรุงการบริหารจัดการทั้งปวงตามหลักการเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา และใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในพื้นที่โดยเร็วที่สุด รวมทั้งมุ่งส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในพื้นที่อย่างยั่งยืน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การสร้างความสมานฉันท์ ทั้งในระดับชาติและในระดับพื้นที่ การอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและความยุติธรรม การขจัดอิทธิพลอำนาจมืด การประพาดพิงทุจริตผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเฉียบขาด ควบคู่ไปกับการขจัดความยากจน การพัฒนาการศึกษา และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ วิถีชีวิตและวัฒนธรรมของประชาชน ตลอดจนร่วมมือกับนานาชาติ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนา ป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และการก่อความไม่สงบบริเวณชายแดน

### 2. นโยบายสมัยรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์

ข้อ 5 นโยบายการรักษาความมั่นคงของรัฐ 5.1 ส่งเสริมการฉีกกำลังระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการ เพื่อการป้องกันประเทศอย่างต่อเนื่องในยามปกติและนำไปสู่การระดมสรรพกำลังเพื่อยกระดับขีดความสามารถของกองทัพให้เพียงพอและทันเวลาในยามไม่ปกติ ทั้งนี้ ในยามปกติรัฐบาลจะเสริมสร้างและใช้ศักยภาพของกองทัพสนับสนุนการพัฒนาพลังอำนาจของชาติทุกด้าน เพื่อให้ประเทศมีความมั่นคงและมั่งคั่งภายใต้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มีความสมานฉันท์ สามารถป้องกัน บรรเทา และแก้ไขปัญหาที่สำคัญของชาติ ได้แก่ ปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยน้อมนำแนวทางพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และปัญหาภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ผู้ประสพภัยพิบัติ การก่อการร้าย รวมทั้งอาชญากรรมภายในประเทศและที่มีลักษณะข้ามชาติประเภทต่าง ๆ ซึ่งรวมไปถึงยาเสพติด ผู้หลบหนีเข้าเมือง แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย การค้าสิ่งของผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ และการกระทำอันเป็นโจรสลัด

### 3. นโยบายสมัยรัฐบาล นายสมัคร สุนทรเวช

นโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก 1.2 แก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยน้อมนำแนวทางพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาดำเนินการกิจในด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา โดยให้มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ วิถีชีวิต วัฒนธรรม และความเชื่อของประชาชน ตลอดจนอำนวยความสะดวกและเป็นธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินสร้างความสมานฉันท์และสันติสุขในพื้นที่โดยเร็วที่สุด

### 4. นโยบายสมัยรัฐบาล นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์

นโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก 1.2 แก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยน้อมนำแนวทางพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาดำเนินการกิจด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ด้านการพัฒนาเพื่อปรับปรุงส่งเสริมธรรมาภิบาล ซึ่งรวมถึงการอำนวยความสะดวก

ความเป็นธรรมและความยุติธรรม ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ ซึ่งรวมถึงการจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง โดยให้ภารกิจต่าง ๆ มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ วิถีชีวิต วัฒนธรรม และความเชื่อของประชาชน รวมทั้งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและมีการจัดการอย่างมีเอกภาพ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ความสมานฉันท์ และสันติสุขในพื้นที่โดยเร็วที่สุด

#### 5. นโยบายสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก 1.1.2 จัดให้มีสำนักงานบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นองค์กรถาวร เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ชายแดนภาคใต้โดยยึดมั่นหลักการสร้างความสมานฉันท์และแนวทาง “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ใช้กระบวนการยุติธรรมกับผู้กระทำผิดอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม กำหนดจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษที่มีการสนับสนุนแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ สิทธิพิเศษด้านภาษี และอุตสาหกรรมฮาลาล รวมทั้งสนับสนุนให้เป็นเขตพัฒนาพิเศษที่มีความยืดหยุ่นและหลากหลายทางศาสนาและวัฒนธรรม

#### 6. นโยบายสมัยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

นโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก 1.5 เร่งนำสันติสุขและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนกลับมาสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควบคู่ไปกับการขจัดความยากจน ยาเสพติด และอิทธิพลอำนาจมืด โดยน้อมนำกระแสพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” เป็นหลักปฏิบัติในแนวทางสันติวิธี โดยเน้นการส่งเสริมความร่วมมือในทุกภาคส่วนกับประชาชนในพื้นที่ อำนวยความยุติธรรมอย่างทั่วถึง เพิ่มโอกาสทางการศึกษาและคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสและความเสมอภาค พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ เคารพอัตลักษณ์ ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่โดยไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จะมีการบูรณาการการบริหารจัดการทุกภาคส่วนให้มีเอกภาพทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ รวมทั้งปรับปรุง พัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง ทันสมัยกับสภาพความเป็นจริงของปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบอย่างเป็นธรรม

#### 7. นโยบายสมัยรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา (1)

ข้อ 2 การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ 2.2 เร่งแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยนายยุทธศาสตร์เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนามาใช้ตามแนวทางกัลยาณมิตรแบบสันติวิธี ส่งเสริมการพูดคุยสันติสุขกับผู้มีความคิดเห็นต่างจากรัฐ สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรม และหลักสิทธิมนุษยชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นพหุสังคม ขจัดการฉวยโอกาสก่อความรุนแรงแทรกซ้อนเพื่อซ้ำเติมปัญหาไม่ว่าจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมือง ทั้งจะเพิ่มระดับปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศที่อาจช่วยคลี่คลายปัญหาได้

#### 8. นโยบายสมัยรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา (2)

นโยบายเร่งด่วน ข้อ 9 การแก้ไขปัญหา ยาเสพติดและสร้างความสงบสุขในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ โดยเร่งรัดการแก้ไขปัญหา ยาเสพติดโดยให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนและ

การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมถึงการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศทุกภูมิภาค ปรามปรามแหล่งผลิตและเครือข่ายผู้ค้ายาเสพติด ทั้งบริเวณชายแดนและพื้นที่ภายใน พื้นที่ดูแลรักษาผู้เสพยา ผ่านกระบวนการทางสาธารณสุข สร้างโอกาส สร้างอาชีพ รายได้และการยอมรับของสังคมสำหรับผู้ที่ผ่านการฟื้นฟูและเร่งสร้างความสงบสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยน้อมนำยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” เป็นหลักในการดำเนินการ ยกกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ทั้งในด้านการศึกษา เศรษฐกิจ และสังคมที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เร่งรัดการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบ รวมทั้งจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ โดยให้เป็นการแก้ไขปัญหายาภายในของประเทศด้วยกฎหมายไทยและหลักการสากล

นอกจากแนวนโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว ยังมีนักวิชาการและกลุ่มองค์กรต่าง ๆ มีข้อเสนอทางการเมืองในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งนี้ นั่นคือการเสนอให้มีการปฏิรูปการบริหารปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เสียใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและลักษณะเฉพาะของพื้นที่และผู้คน ข้อเสนอเหล่านี้วางอยู่บนกรอบการมองปัญหาที่ว่าใจกลางของความขัดแย้งที่ปะทุเป็นความรุนแรงนั้นเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่ลงรอยกันระหว่างอำนาจรัฐส่วนกลางกับ “ท้องถิ่น” ซึ่งผูกโยงกับเงื่อนไขที่ขัดแย้งกันในทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม อัตลักษณ์ของผู้คน ตลอดจนความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารปกครองในปัจจุบันและที่ผ่านมา<sup>15</sup> จนนำมาสู่ ข้อเสนอหนึ่งที่ได้มีการกล่าวถึงคือ การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใหม่ในลักษณะ “เขตปกครองพิเศษ” ขึ้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา (อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย)<sup>16</sup>

ทั้งนี้ จากกระบวนการศึกษาองค์กรเครือข่ายภาคประชาสังคม ประกอบด้วย เครือข่ายประชาชน เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ คณะกรรมการภาคประชาสังคมชายแดนใต้ สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี และสำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้าได้จัดเวทีสาธารณะตามพื้นที่ต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อพบปะ พูดคุย รับฟังความคิดเห็น การเปิดพื้นที่รับฟังความคิดเห็น ความรู้สึก ความต้องการความคับข้องใจของประชาชน โดยการสนทนากลุ่มย่อย ทั้งไทยพุทธและไทยมุสลิม ข้าราชการตำรวจ ทหาร พลเรือน ผู้นำศาสนา นักการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ครูโรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชนกลุ่มสตรี นักวิชาการ นักเรียนนักศึกษา ตลอดจนสัมภาษณ์บุคคลทั่วไป และอดีตแนวร่วมขบวนการใต้ดิน ดำเนินการต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2552 จนถึงเดือนมกราคม 2554 จำนวนมากกว่า 49 เวที มีผู้เข้าร่วมเวทีประมาณ 1,427 คน องค์กรภาคีเครือข่ายได้นำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์

<sup>15</sup> รอมฎอน ปันจอร์. (2556). เปิดรายงานสองร้อยเวที “จัดการตนเอง”: เผชิญความท้าทายของสันติภาพ ด้วยเสียงประชาชน. สืบค้น 11 กันยายน 2562 จาก <https://deepsouthwatch.org/th/node/4887>

<sup>16</sup> ปกรณ์ พึ่งเนตร. (2555). เขตปกครองพิเศษชายแดนใต้...รัฐบาลเพื่อไทยอย่างกล้า ๆ กลัว ๆ. สืบค้น 12 กันยายน 2562 จาก <https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/5746-2012-03-06-03-49-03.html>

พบว่า ประชาชนมีความคาดหวังที่จะมีการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มี 8 ประการ ดังนี้<sup>17</sup>

1. การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรต้องเป็นการปกครองที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางการเมืองในลักษณะที่ทุกฝ่ายเกิดความรู้สึกที่ตนเองมีที่ยืนและเป็นส่วนหนึ่งในสังคมไทย รับฟังเสียงส่วนใหญ่ ไม่ละเลยเสียงส่วนน้อย คำนึงถึงอัตลักษณ์ที่แตกต่าง มีหลักประกันในสิทธิเสรีภาพที่เป็นรูปธรรมแก่คนไทยพุทธซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยในพื้นที่
3. การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรต้องมีผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดทางการปกครองเป็นคนในพื้นที่ และมีข้าราชการไทยพุทธและไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูในสัดส่วนที่สอดคล้องกับจำนวนประชากร เพื่อให้ผู้บริหารและข้าราชการมีสำนึกรักท้องถิ่น มีความรู้ความเข้าใจวิถีชีวิต วัฒนธรรม และความต้องการของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
4. การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรต้องมีกลไกที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการริเริ่ม เสนอแนะ และตัดสินใจในเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจการของท้องถิ่น รวมทั้งกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้ในระดับที่ทำให้ประชาชนรู้สึกที่ตนเองมีอำนาจในการจัดการชีวิตของตนเองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
5. การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรต้องมีระบบการกลั่นกรองผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อลดการแข่งขัน ชัดแย้งแตกแยกในชุมชน และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในระดับหนึ่งว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นบุคคลที่มีคุณธรรม มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่จะเป็นตัวแทนของประชาชน
6. การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรต้องใช้สองภาษาคือ ภาษาไทยและภาษามลายูควบคู่กันไป ในสถานที่ราชการและป้ายประชาสัมพันธ์ของทางราชการ
7. การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรต้องมีระบบการศึกษาที่อยู่ในมาตรฐานกลางของกระทรวงศึกษาธิการ และต้องสอดคล้องกับความต้องการและอัตลักษณ์ท้องถิ่นด้วย โดยใช้หลักสูตรการศึกษาที่บูรณาการระหว่างสายสามัญและสายศาสนา รวมทั้งมีการเรียนการสอนภาษามลายูในโรงเรียนของรัฐ ในลักษณะที่ผู้ปกครองทุกกลุ่มวัฒนธรรมต่างมีความสบายใจและมั่นใจที่จะส่งบุตรหลานของตนเข้าศึกษาเล่าเรียน
8. การปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอิสลามกับคนมุสลิมในพื้นที่ ทั้งในแง่บทบัญญัติ การวินิจฉัยตัดสิน และการมีสภาพบังคับ โดยมุ่งให้ความสำคัญกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับครอบครัว มรดก และการควบคุมจริยธรรมและศีลธรรม ที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตมุสลิมโดยตรง

<sup>17</sup> ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. (2555). *ปัตตานีมหานคร: รูปแบบการปกครองท้องถิ่นพิเศษภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวทางแก้ปัญหาคความขัดแย้งอย่างสันติวิธี*. สืบค้น 2 กันยายน 2562 จาก <https://deepsouthwatch.org/th/node/3444>

## ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ\*

### ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

โกวิท พวงงาม (2552) กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะต้องมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปไม่ว่าจะเป็นการใช้รูปแบบและโครงสร้างการบริหารจัดการ ที่มาของการบริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น อำนาจหน้าที่และภารกิจ การบริหารบุคคล การกำกับดูแล และการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมไปถึงการลดบทบาทของส่วนราชการในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษลงไป

วุฒิสาร ตันไชย (2553) ได้ให้นิยาม เมืองพิเศษหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษว่าเมืองหรือท้องถิ่นที่มีลักษณะการบริหารจัดการที่มีลักษณะพิเศษมีความแตกต่างจากเมืองทั่วไปหรือท้องถิ่นอื่น ๆ

สถาบันพระปกเกล้า (2554) ให้นิยาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หมายถึง ท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบการบริหารจัดการแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งท้องถิ่นนั้นมีลักษณะทางกายภาพ หรือองค์ประกอบทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปหรือเป็นท้องถิ่นซึ่งมีปัญหาค่าจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบครอบคลุมพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในพื้นที่เดียวกัน

สมคิด เลิศไพฑูรย์ วุฒิสาร ตันไชย และอรัญ กักผล (2547: 2-39) ให้นิยาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น โดยมีลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ซึ่งเป็นผลมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปไม่สามารถบริหารและจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเหมาะสมและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อุดม ทุมไธสิต (ม.ป.ป.) ได้กล่าวถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นชนิดพิเศษ (Special-Purpose Authorities) ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่ในความรับผิดชอบที่ถูกกำหนดขึ้นบนพื้นฐานการปฏิบัติการกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อบริหารให้เกิดประสิทธิภาพ และมีพื้นที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอยู่ภายใต้เขตความรับผิดชอบด้วย อีกทั้งต้องจัดรูปแบบโครงสร้างที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน และไม่จำเป็นต้องมีหน้าที่เหมือนกับหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปและควรมีบทบาทหน้าที่ที่เน้นหนักไปในด้านสนองตอบต่อลักษณะพื้นที่พิเศษ

\* ที่มา: ศราวุธ มาเฉลิม และ อัครณัฐ วงศ์ปรีดี. (2561). พัฒนาการของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย. สืบค้น 6 กันยายน 2562 จาก <https://www.academia.edu/39069290/> พัฒนาการของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

จากนิยามของนักวิชาการข้างต้นสามารถสรุปความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หมายถึง หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นให้มีลักษณะที่แตกต่างจากลักษณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไป เพื่อให้มีการบริหารและจัดทำบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่รับผิดชอบ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ

### ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีอยู่ในหลายประเทศ สามารถแบ่งได้ 2 ประเภทหลัก ดังนี้

#### 1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามภาระหน้าที่ (Special Authority by Function)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามภาระหน้าที่ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า หน่วยปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแบบวัตถุประสงค์เดียว (Single Purpose Local Government) จัดขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานเป็นพิเศษหรือเพื่อทำหน้าที่เสริมในบางส่วนที่จำเป็น เพื่อเสริมการบริการให้แก่หน่วยปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน อันทำให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีและทั่วถึงยิ่งขึ้น ในสหรัฐอเมริกา เรียกว่า “เขตท้องถิ่นพิเศษ” (Special District) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาให้มีหน้าที่เฉพาะ (Special Purpose) เพื่อจัดบริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งส่วนใหญ่จะรับผิดชอบเพียงหน้าที่เดียวหรือไม่เกิน 2-3 หน้าที่ เช่น เขตดับเพลิง เขตการศึกษา เขตสวนสาธารณะ เขตโรงเรียน เป็นต้น สำหรับโครงการบริหารงานของ Special District ส่วนใหญ่จะบริหารโดยคณะกรรมการซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน หรืออาจมาจากการแต่งตั้งของ “เคาน์ตีซีตี” หรือ “มลรัฐ”

#### 2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามพื้นที่ (Special Authority by Area)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามพื้นที่ จัดตั้งขึ้นเพื่อความจำเป็นของพื้นที่เป็นหลัก โดยยึดถือเขตพื้นที่เป็นเกณฑ์ในการกำหนดรูปแบบ ซึ่งมีลักษณะพื้นที่แตกต่างไปจากท้องถิ่นทั่วไป ดังนั้นจึงได้มีการกำหนดให้มีสภาพพิเศษเพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดองค์กรภายใน และการจัดระบบบริหารที่แตกต่างไปจากท้องถิ่นทั่วไป เพื่อให้การดำเนินการกิจชนิดพิเศษนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามพื้นที่ ยังสามารถแบ่งได้ตามเขตพื้นที่รับผิดชอบออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่เทียบเท่าจังหวัดหรือพื้นที่เต็มจังหวัด ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นพื้นที่เมืองหลวงหรือจังหวัดที่มีความเจริญเติบโต ซึ่งมีสภาพความเป็นเมืองสูงและมีลักษณะที่แตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ จึงมีการกำหนดเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษให้ครอบคลุมทั้งจังหวัด เพื่อสามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เขตพื้นที่เล็กกว่าจังหวัด เป็นกรณีในพื้นที่ท้องถิ่นมีความแตกต่างออกไปจากพื้นที่ส่วนใหญ่ในจังหวัดและประเทศ เช่น ท้องถิ่นนั้นเป็นแหล่งท่องเที่ยว ประชาชนมีอาชีพบริการมากกว่าเกษตรกรรม เป็นต้น

### ลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

สมคิด เลิศไพฑูรย์ วุฒิสภา ตันไชย และอรรถัย กิกผล (2547) ได้อธิบายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ดังนี้

### 1. โครงสร้างการบริหาร

เพื่อให้การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความเหมาะสมกับสภาพและปัญหาของพื้นที่ที่มีความแตกต่างจากพื้นที่โดยทั่วไป จึงต้องมีการออกแบบโครงสร้างองค์กรหรือโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ซึ่งมักจะมีสภาที่ปรึกษาหรือสภาประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และให้คำแนะนำการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

### 2. ที่มาของผู้บริหาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมักจะมีที่มาของผู้บริหารที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยการกำหนดที่มาตามความเหมาะสมไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้ง แต่งตั้ง การว่าจ้าง มีอาชีพ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของไทยในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง

### 3. อำนาจหน้าที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้การบริหารและการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ท้องถิ่นที่มีลักษณะบางประการแตกต่างไปจากพื้นที่โดยทั่วไป ฉะนั้นจึงมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่สามารถให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษต้องพิจารณาหน้าที่ก่อน ส่วนโครงสร้างนั้นตามมาทีหลัง โดยทั่วไปอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมี 2 ส่วน ได้แก่ 1) หน้าที่บริการสาธารณะทั่วไปเหมือนเทศบาล (General Function) และ 2) หน้าที่บริการสาธารณะเฉพาะพื้นที่ (Special Function)

### 4. รายได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่ลักษณะพิเศษที่มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป จึงต้องมีงบประมาณเพื่อการบริหารตนเองที่เพียงพอสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ จึงต้องมีอิสระทางการคลังและมีแหล่งที่มารายได้เพียงพอ คือ การมีอำนาจเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ให้บริการ และการได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลจำนวนที่มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

### 5. การบริหารงานบุคคล

เพื่อการบริหารที่คล่องตัวและมีอิสระในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะมีการบริหารบุคคลที่แยกออกจากระบบบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เนื่องจากอำนาจหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างและมีลักษณะพิเศษบางประการทำให้มีความต้องการบุคลากรที่แตกต่างออกไป

### 6. วิธีการจัดทำบริการสาธารณะ

การที่มีอำนาจหน้าที่และมีภารกิจต้องรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจึงต้องมีการเพิ่มวิธีการจัดทำบริการสาธารณะมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ซึ่งวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นฐานในการจัดการบริการเอง การร่วมจัดทำกับหน่วยงานอื่น การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะสามารถจัดตั้งองค์กรมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับเข้ามาดำเนินการภารกิจพื้นฐานเพื่อให้มีความสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ดีขึ้น

## 7. การกำกับดูแล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางหรือการกำกับดูแลที่อาจมีความเหมือนหรือแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปตามลักษณะการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งนั้น

### เหตุผลการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

สำหรับเหตุผลการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เป็นทั้งเมืองพิเศษหรือเมืองมหานครในไทยและต่างประเทศนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้เหตุผลของการจัดตั้งหรือความจำเป็นที่ต้องมีรูปแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ดังนี้

**อุดม ทุมโฆสิต (ม.ป.ป.)** ได้กล่าวถึงเหตุผลที่หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นชนิดพิเศษ (Special Purpose Authorities) โดยทั่วไปแล้วถูกจัดตั้งขึ้นหลายประการ ดังนี้

1. เพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ และพลเมืองที่แตกต่างไปจากพื้นที่ของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นหลัก
2. หน่วยงานปกครองท้องถิ่นหลักยังไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะจัดบริการได้
3. เพื่อให้มีรูปแบบบริหารที่พิเศษแตกต่างไปจากหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นหลัก
4. รัฐบาลกลางมีวัตถุประสงค์ที่จะไม่มอบความรับผิดชอบบางอย่างให้หน่วยปกครองท้องถิ่น

**Wagener (1985) และ Sharpe (1989)** ได้ให้เหตุผล ความจำเป็นของการบริหารมหานคร ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษรูปแบบหนึ่ง เกิดจากปัญหาพื้นฐานที่จำเป็นหลายประการ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากการขยายตัวของประชากรอย่างรวดเร็วและหลากหลาย จากการที่มหานครเป็นศูนย์กลางทำให้มีการเคลื่อนย้ายของผู้คนเข้าสู่มหานครตลอดเวลา และมีความหลากหลายด้านต่าง ๆ ของประเทศทางเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรม ทำให้มหานครต้องแบกรับภาระประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งจากการเคลื่อนย้ายและประชากรที่เกิดใหม่

2. ปัญหาความแออัดที่เกิดจากพื้นที่ในเขตมหานครขยายตัวไม่ทันกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นทำให้มีความแออัดในการอยู่อาศัย ซึ่งความแออัดทำให้เกิดปัญหาตามมาอีกมากมาย เช่น ปัญหาจราจร ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

3. ปัญหาความไม่เพียงพอของสาธารณูปการต่าง ๆ เพราะปริมาณความต้องการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนสาธารณูปโภคขยายตัวไม่ทัน เช่น ถนนไม่เพียงพอ น้ำไฟไม่เพียงพอ อากาศเป็นพิษ ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะเป็นสาเหตุให้คุณภาพชีวิตประชากรในเมืองหลวงอยู่ในระดับต่ำ

4. ปัญหาความแออัดในด้านที่อยู่อาศัย ทำให้เมืองมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่ไร้ทิศทางจนทำให้เมืองเกิดความกว้างเกินพอดี ขาดระเบียบก่อให้เกิดภาระในการจราจรขนส่งและปัญหาผังเมืองตามมา

5. ปัญหาช่องว่างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เช่น ช่องว่างระหว่างคนรวยคนจน ช่องว่างทางวัฒนธรรมและค่านิยมทางสังคม ช่องว่างทางความคิดและการมีส่วนร่วมทางการเมือง

6. ปัญหาความเสื่อมทรามด้านคุณธรรมและจริยธรรม การแย่งชิงทรัพยากรเพื่อดำรงชีพของผู้คน ล้วนคิดถึงการอยู่รอดก่อนศีลธรรมจรรยา ทำให้ศีลธรรมจรรยาเสื่อมลงนำไปสู่สังคมไม่ปกติสุข

## ข้อมูลเกี่ยวกับเขตปกครองพิเศษ\*

เขตปกครองพิเศษ เป็นรูปแบบพิเศษของการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดตั้งขึ้นด้วยความแตกต่างในด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ของพื้นที่นั้น ๆ โดยที่ส่วนกลางจะมอบอำนาจในการจัดการบริหารตัวเองให้แก่เขตปกครองพิเศษ ในการกระทำการใด ๆ โดยการออกเป็นกฎหมาย ตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยที่ไม่ขัดต่อกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ มีการเลือกตั้งผู้บริหารในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงของรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่น

การใช้ระบบเขตปกครองพิเศษในประเทศอื่น ๆ ซึ่งหลายประเทศทั่วโลกมีการใช้ระบบการปกครองท้องถิ่นแบบเขตปกครองพิเศษ ทั้งนี้ นอกจากจะเกิดขึ้นด้วยเหตุผลของความแตกต่างด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรมแล้ว ยังมีเหตุและปัจจัยอื่น ๆ อีกไม่ว่าจะเป็นระบอบในการปกครองประเทศ เหตุทางด้านประวัติศาสตร์ วิสัยทัศน์ของผู้นำ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นการลดภาระของรัฐบาลกลาง และส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้กระจายลงสู่ประชาชนในระดับรากหญ้าอย่างแท้จริง เพราะการใช้เขตปกครองพิเศษนั้นเป็นการให้อำนาจแก่ชุมชน หรือพื้นที่นั้น ๆ ในการบริหารตนเอง โดยที่มีการเลือกตั้งผู้บริหารในท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง เขตปกครองพิเศษที่เกิดขึ้นทั่วโลกไม่ว่าจะเป็นไปด้วยเหตุผลใด ล้วนยังอยู่ภายใต้รัฐบาลเดียวกัน คือ รัฐบาลกลาง และมีรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันในการใช้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ

### ตัวอย่างประเทศที่มีเขตปกครองพิเศษ

#### สาธารณรัฐประชาชนจีน

มีการปกครองที่มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอยู่จำนวน 157 เขตการปกครอง ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 65 ของพื้นที่ประเทศ และมีประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองรูปแบบพิเศษนี้กว่า 190 ล้านคน (ไม่นับรวมเขตปกครองอิสระ คือ เกาะใต้หวัน) รูปแบบของเขตปกครองพิเศษในจีนนั้นแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

**รูปแบบที่ 1** เขตปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อย (Autonomy area) มีจำนวน 155 เขต ที่อยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี 1984 โดยแบ่งเป็นเขตปกครองตนเองเป็นระดับต่าง ๆ ดังนี้

1. เขตปกครองตนเองระดับมณฑล ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 เขต ได้แก่ 1) เขตปกครองตนเองมองโกเลียใน 2) เขตปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์ 3) เขตปกครองตนเองกวางสีจ้วง 4) เขตปกครองตนเองหนิงเซี่ยหุย และ 5) เขตปกครองตนเองทิเบต

2. เขตปกครองตนเองระดับจังหวัด ซึ่งแบ่งออกเป็น 30 เขต กระจายอยู่ในมณฑลต่าง ๆ รวมถึงอยู่ในเขตปกครองตนเองระดับมณฑลด้วย เช่น เขตปกครองตนเองคนไตในจังหวัดสิบสองปันนาของมณฑลยูนนาน หรือเขตปกครองตนเองหุยในจังหวัดชางจีของมณฑลปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์

---

\* ที่มา: รวบรวมและเรียบเรียงจาก 1) เขตปกครองพิเศษในจีน : บทเรียนจากความขัดแย้งในอุรุมฉี. สืบค้น 6 กันยายน 2562 จาก <https://prachatai.com/journal/2009/12/26956> 2) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง. สืบค้น 6 กันยายน 2562 จาก <http://www.chinaembassy.or.th/th/ztbd/zgsk/t193219.htm> 3) HongKong เขตบริหารพิเศษฮ่องกง. สืบค้น 1 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://www.thaibizchina.com/country/hongkong/>

3. เขตปกครองตนเองระดับอำเภอ ซึ่งมีจำนวน 120 เขต กระจายอยู่ในมณฑลต่าง ๆ ที่มีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่ บางอำเภออาจมีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่หนาแน่น 2 คนเผ่าพอ ๆ กัน ก็จะจัดเป็นเขตปกครองตนเองร่วมกัน เช่น เขตปกครองตนเองชนเผ่าหยาและหุยในอำเภอต้าเหลี่ มณฑลยูนนาน เป็นต้น

รูปแบบที่ 2 เขตบริหารพิเศษ (Special Administrative District) ภายใต้กฎหมายพื้นฐาน (The Basic Law) จำนวน 2 เขต คือ 1) เขตบริหารพิเศษฮ่องกง และ 2) เขตบริหารพิเศษมาเก๊า

แม้ว่ารูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองทั้ง 2 แบบ จะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การกระจายอำนาจการบริหารการปกครอง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ไปสู่ชนกลุ่มน้อยหรือประชาชนในเขตบริหารพิเศษเหมือนกัน แต่ก็มีผลที่แตกต่างกันมากในทางปฏิบัติ การกระจายอำนาจแบบเขตบริหารพิเศษนั้นจะเป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริงในเกือบทุกมิติของการปกครอง ซึ่งเรียกว่า เป็นการปกครองแบบหนึ่งประเทศสองระบบ เป็นการปกครองตนเองโดยมีอำนาจสูงสุดอยู่เขตบริหารพิเศษ หนึ่งประเทศสองระบบ หมายถึงในประเทศจีน ใช้ระบบสังคมนิยม แต่ในเขตบริหารพิเศษใช้ระบบทุนนิยม

ส่วนรูปแบบการปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อยนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเขียนให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในทุกมิติเช่นกัน แต่อำนาจในการบริหารการปกครองที่สำคัญทั้งหลายต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการถาวรสภาประชาชนแห่งชาติหรือได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสภาประชาชนแห่งชาติก่อน จึงจะมีผลบังคับใช้ ซึ่งหากย้อนกลับไปศึกษาดูประวัติการประชุมสภาประชาชนแห่งชาติ จะไม่พบว่ามีความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางกับผู้ปกครอง หรือตัวแทนสภาประชาชนที่เป็นชนกลุ่มน้อย ก็เพราะว่ามีการวางตัวแทนผู้บริหารปกครอง หรือตัวแทนสภาประชาชนมาก่อนแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ หรือผู้ที่อยู่ฝ่ายรัฐบาลนั่นเอง

อย่างไรก็ตามความสงบกว่า 60 ปี ที่เกิดขึ้นในเขตของชนกลุ่มน้อย 55 คนเผ่าก็มาจากการที่รัฐมีนโยบาย ยอมรับในภาษา และวัฒนธรรมที่แตกต่างกันของชนกลุ่มน้อย ไม่สร้างชาติให้เป็นรัฐนิยม หรือรัฐเอกราชในสังคมพหุวัฒนธรรม เหมือนกับรัฐบาลสาธารณรัฐของจอมพลเจียงไคเช็ค ความสำเร็จในการปฏิบัติของพรรคคอมมิวนิสต์ส่วนหนึ่งก็มาจากความช่วยเหลือของชนกลุ่มน้อย โดยมีข้อตกลงร่วม เช่น เขตการปกครองตนเองมองโกเลียใน ซึ่งก่อตั้งโดยพรรคคอมมิวนิสต์ เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม ปี 1947 ก่อนการล่มสลายของรัฐบาลเจียงไคเช็คถึง 2 ปีเศษ ความสำเร็จของการปฏิบัติของประธานเหมา เจ๋อตง ส่วนหนึ่งจึงมาจากการมีนโยบายที่วางอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจในสังคมพหุวัฒนธรรม

จะเห็นได้จากกฎหมายรัฐธรรมนูญของจีนได้บัญญัติอย่างให้เกียรติกับชนกลุ่มน้อยทุกกลุ่มค่อนข้างมาก เช่น เขตปกครองตนเองสามารถออกกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้ภาษาของชนกลุ่มน้อย หนึ่งหรือหลายภาษา เพื่อใช้ในการปฏิบัติราชการได้ หน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจในเขตปกครองตนเองต้องมีข้าราชการหรือพนักงานที่เป็นชนกลุ่มน้อยในสัดส่วนที่เหมาะสม และมีสิทธิพิเศษในการรับเข้าทำงานก่อนผู้อื่น เป็นต้น

ส่วนการกระจายอำนาจของเขตปกครองตนเองที่ไม่สมบูรณ์ก็คือ การกระจายอำนาจในมิติของการจัดการทรัพยากรนั้น รัฐยังไม่เปิดโอกาสให้ชนกลุ่มน้อยได้บริหารจัดการกันเอง อีกทั้งการที่รัฐยังมีการจำกัดสิทธิบางประการของการนับถือศาสนา ทำให้เป็นสาเหตุหลักของความไม่สงบในมณฑลซินเจียงและทิเบต เพราะประชาชนในสองมณฑลนี้มีความต่างกันในเรื่องของความศรัทธาในศาสนาที่ตนนับถือ

### เขตปกครองพิเศษฮ่องกง

ตั้งอยู่ที่ฝั่งทะเลภาคตะวันออกเฉียงใต้ของสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งอยู่ทางตะวันออกของปากแม่น้ำจูเจียงและติดกับเมืองเซินเจิ้นของมณฑลกวางตุ้ง โดยมีพื้นที่ 1,092 ตารางกิโลเมตร รวมเกาะฮ่องกง จิวหลง และซินเจี๋ย ฮ่องกงเป็นดินแดนของประเทศจีน และเคยอยู่ภายใต้การปกครองของจักรวรรดิอังกฤษ มาก่อนตั้งแต่ปี 1841 ถึง 1997 เป็นเวลา 156 ปี เนื่องจากการที่จีนแพ้สงครามฝิ่นในปี 1839 ทำให้ต้องยกเกาะฮ่องกง และคาบสมุทรเกาลูนให้แก่จักรวรรดิอังกฤษ ภายหลังจากในปี 1898 อังกฤษได้กดดันให้จีนมอบดินแดนบริเวณรอบ ๆ เกาะฮ่องกงเพิ่มเติม คือ ดินแดนนิวเทร์ริทอรีส์ (New Territories) ซึ่งมีขนาดพื้นที่ใหญ่กว่าเดิมมาก คิดเป็นสัดส่วนเกือบร้อยละ 90 ของเขตปกครอง ที่เรียกรวมกันว่า “ฮ่องกง” ทั้งหมด โดยอังกฤษตกลงที่จะเช่าดินแดนทั้งหมดนี้ ซึ่งได้ทำสัญญาเช่าฮ่องกงและพื้นที่อื่นเพิ่มเติมจากจีน และส่งมอบคืนให้กับจีนในอีก 99 ปีให้หลัง ภายใต้อาณัติของอังกฤษ ได้วางโครงสร้างในด้านต่าง ๆ ให้กับฮ่องกง โดยเฉพาะระบบกฎหมาย ระบบการคมนาคม ระบบราชการ และระบบการศึกษา ฮ่องกงจึงมีวัฒนธรรมแบบตะวันออกผสมตะวันตก และมีค่านิยมที่หยั่งรากลึกในเรื่องการเคารพกฎหมาย สิทธิส่วนบุคคล หน้าที่พลเมืองที่ดี และการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และได้กลับคืนสู่การปกครองของจีนเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2540

ปัจจุบันฮ่องกงเป็นเขตปกครองพิเศษของสาธารณรัฐประชาชนจีนภายใต้หลักการ “หนึ่งประเทศสองระบบ” (One country, two systems) ตามที่ระบุในกฎหมายธรรมนูญของฮ่องกง (The Basic Law of the Hong Kong SAR of the People’s Republic of China) ที่สภาประชาชนจีนได้อนุมัติและประกาศใช้เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2533 กฎหมายนี้ให้สิทธิฮ่องกงปกครองตนเองอย่างอิสระ สามารถดำเนินนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ การพาณิชย์ การเงิน และกฎหมาย ได้ตามระบอบทุนนิยมเสรี มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่น ๆ เป็นเขตศุลกากรอิสระ มีระบบภาษีศุลกากรเป็นของตนเอง และยังคงสถานะเป็นศูนย์กลางการเงินระหว่างประเทศต่อไป ซึ่งได้เริ่มใช้ตั้งแต่ฮ่องกงคืนสู่การปกครองของจีนเมื่อปี 2540 กฎหมายนี้ระบุให้ฮ่องกงดำรงไว้ซึ่งโครงสร้างทางเศรษฐกิจ กฎหมาย และสังคม ต่อไปได้อีกเป็นเวลา 50 ปี และภายใต้หลักการดังกล่าว จีนได้ให้อิสระแก่ฮ่องกงอย่างมากในการบริหารบ้านเมืองในด้านต่าง ๆ ยกเว้นด้านการต่างประเทศและด้านการทหาร ซึ่งรัฐบาลจีนเป็นผู้ดูแล แต่ก็มีเงื่อนไขว่าจะต้องส่งอำนาจคืนให้จีนปกครองในวันที่ 30 มิถุนายน 2590 หลังจากนั้น เขตปกครองพิเศษฮ่องกงจะเปลี่ยนไปปกครองแบบเมืองอื่น ๆ ของจีน

### สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

#### เขตปกครองพิเศษอาเจะห์

เป็นความขัดแย้งระหว่างอาเจะห์กับรัฐบาลอินโดนีเซียที่มีประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนานเกือบจะเท่า ๆ กับอายุของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย อันเนื่องมาจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง และอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ทำให้อาเจะห์ต่อสู้เพื่อแยกตัวเป็นรัฐอิสระจากอินโดนีเซียมาตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีซูการ์โน แต่ความขัดแย้งทวีความเข้มข้นและรุนแรงขึ้นในยุคระเบียบใหม่ของประธานาธิบดีซูฮาร์โต ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียในยุคระเบียบใหม่กับขบวนการต่อสู้เพื่อเอกราชอาเจะห์ หรือ Gerakan Aceh Merdeka (GAM) ที่เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ปี 1976 ดำเนินมาจนถึงปี 2005 ที่ทั้งสองฝ่ายได้ลงนามในข้อตกลงสัญญา

สันติภาพ (MOU) ซึ่งนำไปสู่การสิ้นสุดความขัดแย้งทางกายภาพที่ดำเนินมาเกือบสามทศวรรษ ผลจากการลงนามในข้อตกลงสัญญาสันติภาพ นอกจากจะนำไปสู่การถอนกำลังทหารอินโดนีเซียออกจากอาเจะห์ และการที่ขบวนการ GAM วางอาวุธและมอบให้กับทางการ ซึ่งก่อให้เกิดบรรยากาศแห่งสันติภาพในอาเจะห์แล้ว ยังนำไปสู่การที่อาเจะห์สามารถจัดการปกครองจังหวัดอาเจะห์ในรูปแบบที่เรียกว่า “เขตปกครองพิเศษ” ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

### 1. กฎหมายว่าด้วยการปกครองอาเจะห์

ใน MOU ระบุว่า ต้องมีการร่างกฎหมายที่จะใช้ในการปกครองจังหวัดอาเจะห์ ใน MOU ใช้คำว่า “การปกครองตนเอง” (Self-Government) ในความหมายที่ตรงข้ามกับ “สิทธิการปกครองตนเองพิเศษ” (Special Autonomy) เพราะสำหรับคนอาเจะห์แล้วคำว่า “Autonomy” ที่พวกเขารู้จักไม่ได้สนองต่อความต้องการของพวกเขา อย่างไรก็ตามในร่างกฎหมายที่ผ่านการกลั่นกรองโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คำว่า “การปกครองตนเอง” (Self-Government) ไม่ปรากฏในเนื้อหา แต่แทนที่ด้วยคำว่า “จังหวัดหนึ่ง... ที่มีสถานะพิเศษ” แม้ว่าจะมีการโต้แย้งในหลาย ๆ ประเด็น แต่ในที่สุดก็ได้มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและรัฐบาลท้องถิ่นอาเจะห์ (Undang-Undang Pemerintah Aceh-Law on Governing Aceh [LoGA] No.11) หรือ UUPA No. 11 เมื่อปี 2006 เนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายการปกครองท้องถิ่นและรัฐบาลท้องถิ่นอาเจะห์ คือ การเพิ่มอำนาจในการจัดการบริหารจังหวัดอาเจะห์ โดยคนท้องถิ่นเองทั้งในด้านการเมือง การจัดสรรทรัพยากร เศรษฐกิจ และบัญญัติกฎหมายอิสลามใช้ในอาเจะห์ ตามที่ระบุไว้ใน MOU

### 2. อาเจะห์สามารถมีอำนาจในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาจังหวัดเพื่อบริหารจังหวัดอาเจะห์

การเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความหมายและความสำคัญอย่างมากต่อคนอาเจะห์ การเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งแรกของอาเจะห์มีขึ้น เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2006 เป็นการเลือกตั้งผู้ว่าและรองผู้ว่าราชการจังหวัดของอาเจะห์ ซึ่งแต่เดิมตำแหน่งดังกล่าวจะเป็นการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลางที่จาการ์ตา การเลือกตั้งท้องถิ่นคราวนี้ต่างจากการเลือกตั้งท้องถิ่นในที่อื่น ๆ ของอินโดนีเซียที่การเลือกตั้งจะดำเนินการภายใต้การดูแลของกรรมการการเลือกตั้งทั่วไปท้องถิ่น (Komisi Pemilihan Umum Daerah: KPUD) แต่ว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นของอาเจะห์ดำเนินการโดยกรรมการการเลือกตั้งอิสระ (Komisi Independen Pemilihan: KIP) นอกจากนี้ ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่อาเจะห์จะเป็นผู้สมัครอิสระก็ได้ นอกจากนี้ ผู้แทนประชาชนในสภาระดับอำเภอในอาเจะห์ก็เป็นการเลือกตั้งโดยตรง โดยคนอาเจะห์ซึ่งพรรคการเมืองท้องถิ่นสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ สมาชิกสภานิติบัญญัติจังหวัดอาเจะห์ก็จะมีตัวแทนของพรรคการเมืองท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมทำงานร่วมกับพรรคการเมืองระดับชาติโดยการเลือกตั้งของประชาชน

### 3. อาเจะห์สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองท้องถิ่นได้

การเกิดพรรคการเมืองท้องถิ่นขึ้นที่อาเจะห์ถือเป็นตัวอย่างการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ก้าวหน้าที่สุดในอินโดนีเซีย โดยในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2009 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไประดับชาติ เกิดขึ้นที่อาเจะห์เพียงแห่งเดียวเท่านั้นที่มีพรรคการเมืองท้องถิ่นสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ มีพรรคการเมืองท้องถิ่นของอาเจะห์ที่ผ่านการพิจารณา มีการจดทะเบียนและสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ทั้งสิ้น 6 พรรค ได้แก่ 1) พรรคอาเจะห์ (Partai Aceh) 2) พรรค SIRA (Partai Suara Independen Rakyat Aceh) 3) พรรค PRA (Partai Rakyat Aceh) 4) พรรคอาเจะห์

มั่นคงปลอดภัย (Partai Aceh Aman Sejahtera) 5) พรรคอธิปไตยอาเจะห์ (Partai Daulat Atjeh) และ 6) พรรคอาเจะห์เป็นหนึ่ง (Partai Bersatu Atjeh)

แม้ว่าอาเจะห์จะมีสิทธิในการปกครองตัวเองในรูปแบบของเขตปกครองพิเศษ เขตปกครองตัวเอง หรือพื้นที่พิเศษ ตามแต่จะเรียก แต่อาเจะห์ก็ยังคงเป็นเขตการปกครองหนึ่งของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และยังคงเป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซียที่ไม่ได้แยกออกเป็นรัฐอิสระ

## แนวคิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย\*

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นให้มีลักษณะที่แตกต่างจากลักษณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไป เพื่อให้มีการบริหารและจัดทำบริการสาธารณะเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่รับผิดชอบและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยเริ่มต้นมาจาก “กรุงเทพมหานคร” ในปี 2515 และ “เมืองพัทยา” ในปี 2521 ซึ่งมีจุดเด่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในขณะนั้น คือ การมีโครงสร้างการบริหารแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สุขาภิบาล แต่หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285 ได้กำหนดให้สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งหรือความเห็นชอบของสภา ทำให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารและที่มาของผู้บริหารให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ส่งผลให้ “กรุงเทพมหานคร” และ “เมืองพัทยา” มีลักษณะไม่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ภายหลังจากการจัดตั้ง “กรุงเทพมหานคร” และ “เมืองพัทยา” แล้ว กลับไม่ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพิ่มขึ้นมาแต่อย่างใด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เพื่อให้สามารถบริหารจัดการในพื้นที่ที่มีปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างและหลากหลายได้อย่างเหมาะสม โดยมาตรา 284 กำหนดไว้ว่า “การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาและคณะผู้บริหารท้องถิ่นสามารถกระทำได้ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง” ทำให้มีความพยายามจากหลายภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ รัฐบาล หน่วยงานราชการ นักวิชาการ นักการเมืองท้องถิ่น และภาคประชาชน ฯลฯ ออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยมีพัฒนาการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ดังนี้

ปี 2551 รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีนโยบายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่ที่มีความแตกต่างไปจากพื้นที่โดยทั่วไป เช่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดระยอง จังหวัดภูเก็ต นครเกาะสมุย แม่สอด เมืองแหลมฉบัง เกาะช้าง ชะอำ-หัวหิน เป็นต้น เพื่อเป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง การบริหาร และการคลัง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่มีขีดความสามารถในการพัฒนาและรองรับความเจริญเติบโต ดังจะเห็นได้จากสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ดำเนินนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่จะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยให้เหตุผลว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปยังไม่สามารถ

\* ที่มา: รวบรวมและเรียบเรียงจาก 1) พิมพ์เขียว 8 โมเดล ปกครองพิเศษชายแดนใต้. สืบค้น 6 กันยายน 2562 จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/495504> 2) 3 จว. ชายแดนใต้: กับข้อเสนอใหม่ “ปัตตานีมหานคร” สืบค้น 6 กันยายน 2562 จาก <http://www.thealamei.com/main/content.php?page=&category=5&id=1433> 3) ร่างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ข้อเสนอเพื่อการถกแถลงและพูดคุยในเบื้องต้น สืบค้น 6 กันยายน 2562 จาก [https://www.maticchon.co.th/news-monitor/news\\_1431484](https://www.maticchon.co.th/news-monitor/news_1431484)

แก้ไขปัญหานั้นที่มีลักษณะที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ และการบริหารที่มีศักยภาพเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนและการพัฒนาพื้นที่ ได้แก่ เมืองแหล่งท่องเที่ยว เมืองการค้าชายแดน เมืองที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้จัดทำร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนำร่อง 3 แห่ง ได้แก่ นครเกาะสมุย แม่สอด และเมืองแหลมฉบัง เนื่องจากมีการยุบสภาของรัฐบาลดังกล่าวทำให้การจัดตั้งต้องยุติลง แต่กระแสนการเรียกร้องของภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง

ปี 2552 พลเอก พลเรือเอก พลอากาศเอก อุดมเดช รัฐมนตรี และอดีตรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง ได้มีข้อเสนอเกี่ยวกับเขตปกครองพิเศษชายแดนใต้ ซึ่งเป็นหนึ่งใน 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์ดอกไม้หลากสี เพื่อการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างหลากหลาย
2. ยุทธศาสตร์ถอยคนละ 3 ก้าว เพื่อให้มีพื้นที่พุดจาทำความเข้าใจกัน
3. ยุทธศาสตร์นครปัตตานี เพื่อฟื้นความยิ่งใหญ่ของดินแดนปลายสุดด้ามขวานของไทย ด้วยการให้สิทธิ

ในการกำหนดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรม

โดยเรื่องมหานครปัตตานี หรือปัตตานีมหานคร เป็นข้อสรุปที่ได้จากการเจรจากับกลุ่มบีอาร์เอ็น โคออร์ดิเนต คือ การตั้งมหานครปัตตานี ซึ่งเป็นข้อเสนอในการเจรจาขั้นสุดท้าย เป็นการรวมพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ไว้ด้วยกัน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงคนเดียว และต่างกันตรงการยกเลิก และคงไว้ซึ่งหน่วยงานท้องถิ่น ทั้งหมดนี้ เน้นการกระจายอำนาจให้ประชาชน เมื่อดูในรายละเอียดความต้องการของความเป็น “นครรัฐปัตตานี” พบว่า มีการวางกรอบของอัตลักษณ์แห่งนครรัฐปัตตานีไว้ 4 ประการ ได้แก่

1. เป็นรูปแบบการปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 1 คือ “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” (ข้อเสนอนี้ปรากฏขึ้นมาเพื่อลดกระแสต่อต้านว่าเป็นความพยายามแบ่งแยกดินแดน หรือตั้งรัฐอิสระ)

2. ต้องมีผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดทางการปกครองเป็นคนในพื้นที่ มีจำนวนข้าราชการไทยพุทธ และไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูในสัดส่วนที่สอดคล้องกับจำนวนประชากร

3. ควรต้องใช้ภาษาไทยและภาษามลายูปัตตานีควบคู่กันไปในสถานที่และป้ายต่าง ๆ ของทางราชการ รวมทั้งใช้หลักสูตรการศึกษาที่บูรณาการระหว่างสายสามัญ และสายศาสนา รวมทั้งมีการเรียนการสอนวิชาภาษามลายูในโรงเรียนของรัฐ

4. ควรต้องมีการบังคับใช้ระบบกฎหมายอิสลามกับคนมุสลิมในพื้นที่ โดยเน้นไปที่กฎหมายว่าด้วยครอบครัวและมรดกซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตโดยตรงมากที่สุด

ต่อมาภาคประชาสังคมชายแดนใต้ก็มองเห็นคล้ายๆ กันว่า แนวทางการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษน่าจะช่วยแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งได้ จึงรวมตัวกันเป็นเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคม 25 องค์กร เริ่มเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นในหัวข้อ “การกระจายอำนาจและการปกครองพิเศษ” ต่อมาเครือข่ายภาคประชาสังคม 23 องค์กรในพื้นที่ที่เดินสายเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา รวม 37 อำเภอ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาลสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นแนวคิดของเครือข่ายการพัฒนาการมีส่วนร่วม ทางการเมืองและการปกครองชายแดนใต้ที่เกิดจากการรวมตัวของภาคประชาสังคมในพื้นที่ชายแดนใต้ โดยแนวคิดนี้มีที่มาจากกรุงเทพมหานคร

ซึ่งเป็นการปกครองพื้นที่พิเศษ แต่มีความแตกต่างในเรื่องโครงสร้าง และสาระสำคัญหลายประเด็น โดยมีโครงสร้างปัตตานีมหานคร แบ่งการปกครองออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. ระดับจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง หากผู้ได้รับเลือกได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 50 ของผู้มีสิทธิทั้งหมด ก็จะต้องทำการเลือกตั้งแข่งกับผู้ที่ได้คะแนนรองลงมาอีกครั้ง เพื่อป้องกันการซื้อเสียง
2. ระดับเขต มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา โดยยึดตามพื้นที่ 37 อำเภอเดิม ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้และ 4 อำเภอจังหวัดสงขลา
3. ระดับท้องถิ่น เป็นระดับตำบล หรือสภาแขวง มีหัวหน้าแขวง ที่มาจากการสอบคัดเลือกบุคคลในพื้นที่แต่งตั้งเป็นข้าราชการประจำ

ทุกระดับจะเปิดโอกาสให้คนทุกศาสนา สตรี และผู้พิการได้มีส่วนร่วม อีกทั้งกำหนดให้มีสภาประชาชน ที่มาจากสภาประชาสังคม ทำหน้าที่คัดกรองผู้มีจริยธรรมและศีลธรรม เป็นผู้บริหาร และเป็นกลไกตรวจสอบการบริหารงานทุกระดับเพื่อความโปร่งใส

แนวคิดปัตตานีมหานคร ยังเป็นหนึ่งในรูปแบบการปกครองที่สภาประชาสังคมชายแดนใต้ ได้เปิดเวทีสำรวจความคิดเห็นของประชาชนภายใต้ชื่อ “เวทีชายแดนใต้จัดการตนเอง” กว่า 200 เวที เพื่อรวบรวมข้อเสนอความต้องการรูปแบบการปกครองของประชาชนในพื้นที่ชายแดนใต้ นำเสนอเป็นข้อมูลต่อรัฐบาล โดยรูปแบบการปกครองที่ถูกยกมาเป็นทางเลือกให้ตัวแทนประชาชนร่วมพิจารณา ได้มาจากแนวคิดของภาคประชาสังคม 6 รูปแบบ ที่จะใช้ในพื้นที่พิเศษคล้ายกับกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา คือ

1. รูปแบบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนใต้ (ศอ.บต.) เป็นรูปแบบการบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เลขานุการ ศอ.บต. มาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้อำนวยการ ศอ.บต. มีสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สปต.) และคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) ร่วมกำกับทิศทางและกลั่นกรองการทำงาน ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล ยังคงอยู่เหมือนเดิม

2. รูปแบบทบวง เป็นรูปแบบที่มีสถานะเทียบเท่ากระทรวง แยกออกจากกระทรวงมหาดไทย มีรัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บริหารสูงสุด และมีปลัดทบวงเป็นข้าราชการประจำ ส่วนรองปลัดทบวงมี 3 คน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 3 จังหวัดในปัจจุบัน ทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานในแต่ละจังหวัด นอกจากนี้ยังให้มีสมาชิกประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้มาจากการเลือกตั้ง ตัวแทนกลุ่มอาชีพมีอำนาจให้ความเห็นชอบต่อนโยบายและงบประมาณของทบวง ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ยังคงอยู่เหมือนเดิม เพียงแต่ให้เพิ่มสภาท้องถิ่นในลักษณะ “สภาชูรอ” ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและผู้นำศาสนาจากการสรรหา ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือ

3. รูปแบบ 3 นคร 2 ชั้น เป็นรูปแบบที่ให้ประชาชนในพื้นที่เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นรายจังหวัด และให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค แต่ยังคงเทศบาล กับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ไว้ โครงสร้างการบริหารงานจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง สภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามเขต และมีคณะกรรมการประสานงานระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น

4. รูปแบบ 3 นคร 1 ชั้น เป็นรูปแบบที่คล้ายกับรูปแบบ 3 นคร 2 ชั้น แต่ให้ยุบเลิกราชการส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

5. รูปแบบมหานคร 2 ชั้น เป็นรูปแบบที่ให้ผู้ว่าราชการมณฑลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีสภามณฑลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามเขตเลือกตั้ง ส่วนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ยังคงไว้ตามเดิม เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดย่อย ผู้ว่าราชการมณฑลและสภามณฑลมีอำนาจการบริหารครอบคลุมพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา ได้แก่ อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอสะบ้าย้อย และอำเภอนาทวี

6. รูปแบบมหานคร 1 ชั้น เป็นรูปแบบที่คล้ายกับรูปแบบมหานคร 2 ชั้น เพียงแต่ให้ยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แล้วให้มีสภาเขตที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงภายในเขตขึ้นแทน

นอกจากนี้ ยังมีการเสนอความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบเพิ่มเติมอีกหลายท่าน ได้แก่

1. นายนิพนธ์ บุญญามณี อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ พรรคประชาธิปัตย์ เสนอว่า การตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษรูปแบบใหม่จะยิ่งสร้างความขัดแย้งในพื้นที่ ซึ่งยังมีปัญหาความไม่มั่นคงอยู่ จึงเห็นควรให้ลดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคลง แล้วนำไปเพิ่มให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอยู่แล้วแทน ซึ่งรูปแบบนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม และไม่สร้างความขัดแย้งใหม่ตามมา

2. พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง อดีตเลขาธิการ คอ.บต. ได้เสนอให้เลือกตั้งเลขาธิการ คอ.บต. โดยตรงจากประชาชน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ แล้วนำคนที่ได้คะแนนสูงสุด 3 คนแรกส่งให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาเป็นผู้ลงคะแนนคัดเลือกอีกชั้นหนึ่ง

ปี 2555 รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และมีพลเอก ยุทธศักดิ์ ศศิประภา รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง ในขณะนั้น ได้กล่าวถึงข้อเสนอของอนุกรรมการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านความมั่นคง ในคณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน (กปพ.) ที่มีนายประสพ บุษราคัม อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุดรธานี พรรคเพื่อไทย เป็นประธาน เสนอให้มีร่างพระราชบัญญัติปัตตานีมหานคร พ.ศ. .... เพื่อให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในสามจังหวัด โดยให้ประชาชนเลือกผู้ว่าราชการนครโดยตรง และได้มีการผลักดันการจัดตั้งเชียงใหม่มหานคร ตามความเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในท้องถิ่นที่ต้องการจัดการตนเอง

นายถวิล ไพรสมนธ์ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ได้สนับสนุนแนวคิดจังหวัดปกครองตนเอง เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ยังไม่จำเป็นที่จะต้องจัดตั้งเป็นเขตปกครองพิเศษที่รวมเอาจังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดปัตตานีเข้าด้วยกัน เพียงแต่ไปแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีอำนาจและมอบหมายงานในภารกิจต่าง ๆ ให้มากขึ้น ตามสภาพปัญหาของพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ ในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคง ซึ่งเป็นไปตามมติของคณะกรรมการกระจายอำนาจที่ระบุว่าต้องถ่ายโอนและมอบภารกิจ

425 การกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้อำนาจกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) บางจังหวัด ที่มีลักษณะพิเศษได้อีกด้วย เพื่อให้เป็นจังหวัดจัดการตัวเอง แต่ก็ต้องมาพิจารณาให้ชัดเจนว่า ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดพิเศษเหล่านี้จะยกเลิกไปเลยเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครหรือไม่

ปี 2562 นายโคทม อาริยา อดีตกรรมการการเลือกตั้ง ได้เสนอร่างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยสรุปสาระสำคัญ ปรากฏตามตารางดังนี้

หัวข้อ	รายละเอียด
หลักการทั่วไป	<p>1. การปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดต้องตอบสนองต่อความต้องการของคนในพื้นที่ ทั้งที่เป็นคนส่วนใหญ่และส่วนน้อย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดสันติสุข และการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรมด้วยความเคารพและความเห็นอกเห็นใจกัน</p> <p>2. การปกครองย่อมอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 1 ที่บัญญัติให้ “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” โดยที่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะต้องไม่เป็นเหตุให้นำมาอ้างเพื่อนำไปสู่การแบ่งแยกราชอาณาจักรแต่อย่างใด</p> <p>3. บุคคลย่อมมีเสรีภาพและความเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ สิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของทุกคน โดยเฉพาะของคนกลุ่มน้อยจะต้องได้รับการคุ้มครอง การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้</p>
เขตอำนาจ และการแบ่งอำนาจ หน้าที่ความรับผิดชอบ	<p>4. จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา ส่วน 4 อำเภอของสงขลา ได้แก่ อำเภอจะนะ เทพา นาทวี และสะบ้าย้อย ซึ่งประชากรส่วนใหญ่มีลักษณะทางสังคม ภาษา และวัฒนธรรมคล้ายคลึงกับในจังหวัดยะลา และจังหวัดปัตตานี ให้ย้ายไปอยู่ในจังหวัดดังกล่าว โดยให้มีพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ติดต่อกัน ทั้งนี้ ตามความเห็นของคนในพื้นที่ ต่อไปนี้ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้จะหมายถึง จังหวัดนราธิวาส จังหวัดยะลาที่มีส่วนต่อขยาย และจังหวัดปัตตานีที่มีส่วนต่อขยาย โดยใช้ชื่อย่อว่า จชต. และจังหวัดทั้งสามรวมกันเป็นเขตปกครองเขตหนึ่งที่ขอเรียกชื่อว่า “ภูมิภาคที่ 10” โดยอาจมีการตั้งชื่อเรียก เช่น ภูมิภาคปาตานี ภูมิภาคชายแดนใต้ เป็นต้น</p> <p>5. นอกเหนือจากการปกครองส่วนกลางซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่ครอบคลุมทั่วประเทศรวมทั้ง จชต. แล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นยังแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับที่หนึ่งคือ ระดับภูมิภาค ประกอบด้วย นราธิวาส ยะลา และปัตตานี รวมเป็นหนึ่งภูมิภาค ปัจจุบันมีการแบ่งส่วนงานราชการเป็น 9 ภูมิภาค จึงขอเรียกภูมิภาคนี้ว่า “เป็นภูมิภาคที่ 10” ระดับที่สอง คือ ระดับจังหวัด ซึ่งมีสามจังหวัด และระดับที่สามคือ ระดับเทศบาล แบ่งเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งเป็นการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดต่อกันเข้าด้วยกันเพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบล</p>

หัวข้อ	รายละเอียด
	<p>6. การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนกลาง ซึ่งสงวนไว้เป็นงานส่วนกลางโดยเฉพาะ ประกอบด้วย การศาล การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การคลัง การงบประมาณ การข่าวกรอง การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค การป้องกันภัยพิบัติร้ายแรง รวมทั้งการช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบภัยพิบัติร้ายแรง เป็นต้น</p> <p>7. การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของการปกครองส่วนกลางร่วมกับ การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภูมิภาค ประกอบด้วย การบริหารงานบุคคลของรัฐ การเก็บภาษีและการจัดสรรเงินภาษีอากร การอุดมศึกษา การสาธารณสุข การตำรวจ เป็นต้น</p> <p>8. การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภาค อาทิ การกำหนดนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมระดับภูมิภาค การบริหารโครงการขนาดใหญ่ระดับภูมิภาค การบริหารงานบุคคลของรัฐในภูมิภาค การบริหารราชการในภูมิภาค ยกเว้นส่วนที่ขึ้นตรงต่อราชการส่วนกลาง และส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดและระดับเทศบาลสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยดี</p> <p>ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภูมิภาคที่ 10 จะรับผิดชอบงานที่ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เคยรับผิดชอบอยู่เดิม รวมทั้งรับโอนงาน เงิน และบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค (เดิม) มาเป็นของตน โดยไม่รวมงานที่สงวนไว้ที่ส่วนกลางโดยเฉพาะ และไม่รวมงานที่ตกลงกันว่าจะเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดและระดับเทศบาล</p> <p>9. การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด อาทิ การกำหนดนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมระดับจังหวัด การริเริ่มและการบริหารโครงการขนาดใหญ่ระดับจังหวัด การบริหารราชการในจังหวัด ยกเว้นส่วนที่ขึ้นตรงต่อราชการส่วนกลาง และส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภูมิภาคและระดับเทศบาล ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดจะรับผิดชอบงานที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เคยรับผิดชอบอยู่เดิม รวมทั้งรับโอนงาน เงิน และบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค (เดิม) มาเป็นของตน โดยไม่รวมงานที่สงวนไว้ที่ส่วนกลางโดยเฉพาะ และไม่รวมงานที่ตกลงกันว่าจะเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นระดับภูมิภาคและระดับเทศบาล</p> <p>10. การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล อาทิ การกำหนดนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมระดับเทศบาล การริเริ่มและการบริหารโครงการระดับเทศบาล การบริหารราชการ</p>

หัวข้อ	รายละเอียด
	<p>ในเทศบาล ยกเว้นส่วนที่ขึ้นตรงต่อราชการส่วนกลาง และส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภูมิภาคและระดับจังหวัด ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลจะรับผิดชอบงานที่เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ก่อนการรวมกันเป็นเทศบาลตำบล เคยรับผิดชอบอยู่เดิม รวมทั้งรับโอนงาน เงิน และบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค (เดิม) มาเป็นของตน โดยไม่รวมงานที่ส่งวนไว้ที่ส่วนกลางโดยเฉพาะ และไม่รวมงานที่ตกลงกันว่าจะ เป็นของราชการส่วนท้องถิ่นระดับภูมิภาคและระดับจังหวัด</p> <p>11. การแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภูมิภาค ระดับจังหวัดและระดับเทศบาล พึงเป็นไปตามการตกลงกัน โดยมีส่วนกลางเป็นผู้ประสานให้เกิดการตกลงดังกล่าว โดยขอให้มีการแบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจนเมื่อเริ่มต้นการปฏิรูปครั้งนี้ และให้มีการปรับปรุงข้อตกลงดังกล่าวเป็นระยะๆ เช่น ทุกห้าปี</p> <p>12. การตกลงแบ่งหน้าที่มีตัวอย่างดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการและบุคลากรในส่วนกลางและในระดับภูมิภาค (ใหม่) เป็นหน้าที่ขององค์กรที่อยู่ในส่วนกลาง การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการและบุคลากรระดับจังหวัดและเทศบาลเป็นหน้าที่ขององค์กรในระดับภูมิภาค (ใหม่)</li> <li>- การจัดเก็บภาษีที่ครอบคลุมในระดับชาติเป็นหน้าที่ขององค์กรที่อยู่ในส่วนกลาง ส่วนการจัดเก็บภาษีที่ครอบคลุมในระดับภูมิภาค จังหวัด และเทศบาลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้เฉพาะที่เกี่ยวกับกิจการที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสำคัญ</li> <li>- ให้เทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการประถมศึกษา โดยให้โอนงาน เงิน และบุคลากร การประถมศึกษาที่เคยอยู่ในสังกัดอื่นให้แก่เทศบาลภายใน 5 ปี ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ การจัดการมัธยมศึกษา โดยให้โอนงาน เงิน และบุคลากรการมัธยมศึกษาที่เคยอยู่ในสังกัดอื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดภายใน 5 ปี ให้การจัดการอุดมศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบร่วมกันของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นระดับภูมิภาค ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดเกณฑ์และมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งตรวจสอบคุณภาพการศึกษาในทุกระดับ</li> <li>- ให้โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล ให้โรงพยาบาลระดับอำเภออยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ส่วนโรงพยาบาลระดับจังหวัดและโรงพยาบาลเฉพาะทาง รวมทั้งโรงพยาบาลในสถานศึกษาให้อยู่ในความรับผิดชอบร่วมกันของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นระดับภูมิภาค</li> </ul>

หัวข้อ	รายละเอียด
	<p>- ให้การตำรวจในภูมิภาค จังหวัด และเทศบาลอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภูมิภาค การสอบสวนคดีพิเศษยังคงเป็นงานของส่วนกลาง การสอบสวนคดีที่มีโทษทางอาญาให้จำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป ให้ตำรวจในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินงาน โดยมีอัยการคนหนึ่งเป็นหัวหน้าคณะสอบสวน</p>
<p>ผู้บริหาร (รวมถึงคณะผู้บริหาร) และสภาองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p>13. ผู้บริหาร (รวมถึงคณะผู้บริหาร) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ส่วนสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (ลำดับในบัญชีรายชื่อจะเป็นชายและหญิงสลับกัน) และมีสมาชิกสภา อีก 3 คน ซึ่งเป็นชาวพุทธ (หรือผู้ถือศาสนาอื่นที่ไม่ใช่ศาสนาอิสลาม ซึ่งนับถือโดยคนส่วนใหญ่) ที่ได้รับเลือกตั้ง โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นชาวพุทธ (และผู้ถือศาสนาอื่นที่ไม่ใช่ศาสนาอิสลาม) และมีสมาชิกสภา อีก 2 คน ที่ได้รับเลือกตั้งโดยอ้อม โดยองค์กรชุมชนที่จดทะเบียนไว้ และอยู่ในเขตปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ</p> <p>14. ในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภาค ซึ่งขอใช้ชื่อเรียกตำแหน่งนี้ว่า “ผู้ว่าราชการภาค” (ซึ่งต่อไปอาจใช้ชื่อว่า “ผู้ว่าราชการภาคปาดานี หรือผู้ว่าราชการภูมิภาคชายแดนใต้” เป็นต้น) ให้ผู้สมัครทำการสมัครเป็นทีม ประกอบด้วย ผู้สมัครเป็นผู้ว่าฯ หนึ่งคน และเป็นรองผู้ว่าฯ สามคน ซึ่งอย่างน้อยหนึ่งคนในสามคนนี้ต้องเป็นชาวพุทธ (หรือถือศาสนาอื่นที่ไม่ใช่ศาสนาอิสลามซึ่งนับถือโดยคนส่วนใหญ่) เมื่อปิดการรับสมัครแล้ว ให้ส่งรายชื่อทีมผู้สมัครทั้งหมดไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อการคัดกรองให้เหลือเพียงสามทีม กรณีมีทีมผู้สมัครเพียงหนึ่งทีม ให้ถือว่าทีมดังกล่าวได้รับเลือกตั้ง และกรณีมีทีมผู้สมัครสองหรือสามทีม ให้ถือว่าทั้งหมดเป็นทีมผู้สมัครโดยไม่จำเป็นต้องมีการคัดกรองทีมผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมาก คือ ทีมที่ได้รับการเลือกตั้ง ในกรณีที่ตำแหน่งผู้ว่าราชการภาคว่างลง ให้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่ในกรณีที่ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการภาคสิ้นสุดลง ให้ผู้ว่าฯ เสนอชื่อผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งแทนในจำนวนสองเท่าของตำแหน่งที่ว่างไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาแต่งตั้งรองผู้ว่าฯ ให้ครบสามคน</p> <p>15. การสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ซึ่งขอใช้ชื่อเรียกตำแหน่งนี้ว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด ...”) เป็นการเปิดรับสมัครทั่วไป โดยใช้เกณฑ์คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามคล้ายกับเกณฑ์สำหรับผู้สมัคร ส.ส. แบบแบ่งเขตในจังหวัดนั้น ๆ ผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด หรือเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิที่บัตรเลือกตั้งเป็นบัตรดี หากในรอบแรกยังไม่มีผู้ใดได้รับคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด ให้ผู้สมัครที่ได้</p>

หัวข้อ	รายละเอียด
	<p>คะแนนเสียงสูงสุดสองคนแรกเป็นผู้สมัครในรอบสองต่อไป ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งรองผู้ว่าฯ ตามเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนด แต่ต้องมีรองผู้ว่าฯ อย่างน้อยหนึ่งคนซึ่งเป็นชาวพุทธหรือผู้ที่ถือศาสนาอื่นที่ไม่ใช่อิสลาม</p> <p>16. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ซึ่งขอใช้ชื่อเรียกตำแหน่งนี้ว่า “นายกเทศมนตรีเทศบาล ...” เข้าดำรงตำแหน่งผ่านการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยสมาชิกทั้งหมดของสภาเทศบาลนั้น ๆ เป็นผู้เลือกตั้งให้สมาชิกคนหนึ่งเป็นนายกเทศมนตรี และให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีตามเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนด แต่ต้องมีรองนายกเทศมนตรีอย่างน้อยหนึ่งคนซึ่งเป็นชาวพุทธหรือผู้ที่ถือศาสนาอื่นที่ไม่ใช่อิสลาม</p>
<p>การกำกับดูแลและการวินิจฉัยข้อพิพาท</p>	<p>17. ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดว่า งานใดควรสงวนไว้เป็นงานส่วนกลางโดยเฉพาะ ทั้งนี้อยู่ในกรอบที่จะกำหนดขึ้นตามกฎหมาย (ดูข้อ 6) กรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการแบ่งงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้วินิจฉัย โดยองค์กรส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่สามารถยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวได้ที่ศาลปกครอง</p> <p>18. ส่วนกลางเป็นผู้ประสานงานให้เกิดข้อตกลงการแบ่งงานระหว่างการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ รวมทั้งประสานงานให้เกิดการแก้ไขปรับปรุงข้อตกลงเป็นระยะ ๆ เช่น ทุก 5 ปี กรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการแบ่งงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้วินิจฉัย องค์กรส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่สามารถยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยได้ที่ศาลปกครอง กรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการแบ่งงานระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้วินิจฉัย</p> <p>19. ให้ศาลากลางจังหวัดอยู่ภายใต้การบริหารงานของผู้กำกับราชการจังหวัด ซึ่งแต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย เดิมศาลากลางจังหวัดเคยอยู่ภายใต้การบริหารงานของผู้ที่ใช้ชื่อตำแหน่งว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด” แต่จะขอเปลี่ยนชื่อเรียกใหม่ให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ใหม่ ซึ่งก็คือ หน้าที่กำกับให้การปฏิบัติหน้าที่ของทุกองค์กรในจังหวัดเป็นไปตามกฎหมาย หรือหน้าที่ Regulator นั่นเอง อีกทั้งไม่มีหน้าที่ว่าราชการที่มีแต่เดิม กล่าวคือไม่มีหน้าที่ริเริ่มหรือบริหารโครงการเพื่อการพัฒนา หรือเพื่อการสวัสดิการสังคมแต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ผู้กำกับราชการฯ ไม่มีหน้าที่เป็น Operator แต่อย่างใด</p> <p>20. หน่วยงานซึ่งปฏิบัติงานที่ถือเป็นงานส่วนกลางในพื้นที่ อาจขึ้นตรงต่อกรมและกระทรวงในส่วนกลาง หรือส่วนกลางอาจให้ผู้กำกับราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลแทน</p> <p>21. ผู้กำกับราชการจังหวัดยังเป็นผู้รักษาการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำตามกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ และผู้กำกับราชการจังหวัดสามารถแจ้งและเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ผู้กำกับราชการฯ เห็นว่าขัดหรือแย้งกับกฎหมายและกฎระเบียบที่มีอยู่เมื่อได้รับแจ้ง ให้องค์กรปกครอง</p>

หัวข้อ	รายละเอียด
	<p>ส่วนท้องถิ่นหยุดการปฏิบัติงานนั้นจนกว่าจะแก้ไขปรับปรุงตามข้อเสนอแนะ กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยื่นคำร้องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาย่อมผูกพันผู้กำกับราชการจังหวัด แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจยื่นเรื่องให้ศาลวินิจฉัยต่อไปได้</p> <p>22. ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นที่เป็นชาวพุทธหรือผู้ที่ถือศาสนาอื่นที่ไม่ใช่อิสลาม ทั้ง 3 คน เห็นว่า การกระทำหรือการละเว้นการกระทำใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพ การไม่เคารพอัตลักษณ์ และการปิดกั้นการปฏิบัติทางศาสนา หรือวัฒนธรรมของชาวพุทธหรือของผูที่ถือศาสนาอื่นฯ ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทั้ง 3 คน ยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น หรือต่อผู้บริหารท้องถิ่นในระดับของตนเพื่อให้หยุดการกระทำหรือการละเว้นการกระทำดังกล่าว หากคำร้องไม่เป็นผลหรือถูกปฏิเสธ สมาชิกสภาท้องถิ่นทั้ง 3 คนอาจยื่นเรื่องเพื่อให้ผู้กำกับราชการจังหวัดพิจารณา ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยนำความในข้อ 21 มาใช้โดยอนุโลม</p>
<p>ข้อเสนอการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษใน จชต.</p>	<p>23. ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการเตรียมการเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ประกอบด้วยกรรมการที่เป็นข้าราชการการเมือง ข้าราชการหรืออดีตข้าราชการประจำ และบุคคลที่มาจากภาคประชาสังคมในสัดส่วนใกล้เคียงกัน อีกทั้งให้มีกรรมการที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่ในสัดส่วนประมาณสามในห้า และเปิดโอกาสให้ผู้เห็นต่างกับรัฐมีส่วนร่วมในการเสนอชื่อกรรมการด้วย</p> <p>24. คณะกรรมการเตรียมการเพื่อการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีอำนาจหน้าที่รับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จัดให้ประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่มีส่วนร่วมในการถกแถลงในประเด็นต่าง ๆ รวมตลอดถึงหลักการทั่วไปของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เขตอำนาจ การแบ่งอำนาจหน้าที่ การได้มาซึ่งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การกำกับดูแล และการวินิจฉัยข้อพิพาท รวมทั้งการจัดเก็บรายได้ และการบริหารงานบุคคล เป็นต้น เมื่อได้รับฟังความเห็นอย่างกว้างขวางแล้วให้คณะกรรมการยกร่างกฎหมายในเรื่องนี้ และเปิดรับฟังความคิดเห็นอีกรอบหนึ่ง เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมาย จากนั้นจึงทำรายงานเสนอคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งมีข้อเสนอแนะขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการ</p> <p>25. กรณีคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับรายงานและข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการฯ ก็ขอให้ดำเนินการเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่ จชต. อย่างกว้างขวาง และใช้ความเห็นพ้องต้องกัน ซึ่งอาจจะมีในเบื้องต้นนั้น เป็นพลังในการสร้างสรรค์สังคมสันติสุขในจังหวัดชายแดนใต้ต่อไป</p>



สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2244 2070-2

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

Tel. 0 2244 2070-2

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร