

สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์: บทวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นในการบริหารจัดการความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

บุญญวัฒน์ จิตประคอง¹

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์²

บทคัดย่อ

บทความวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นในการบริหารจัดการความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยมุมมองการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ผ่านกรอบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากเอกสารเป็นหลัก และสนับสนุนการวิเคราะห์ข้อถกเถียงด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกเพิ่มเติมจากนักวิชาการและผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความถี่สะสมของเหตุการณ์ความรุนแรงสูงสุดระหว่างปี 2547–2564 ประกอบด้วย อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี อำเภอเมือง จังหวัดยะลา อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส และอำเภอเทพา จังหวัดสงขลา

ผลการศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีความขัดแย้งกัน อันเป็นผลพวงมาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ การก่อร่างรัฐสมัยใหม่ การผนวกรัฐปาตานีเข้ากับสยาม การเปลี่ยนแปลงการปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจ ด้วยการสนับสนุนบทบาทของกองทัพและทหารให้เป็นสถาบันหรือตัวแสดงหลักของประเทศไทยที่มีอำนาจเข้าไปควบคุม กำกับ กดทับ กดขี่ และจำกัดการกระทำของสถาบันหรือตัวแสดงระดับท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์เป็นตัวกำหนดการก่อรูปโครงสร้างเชิงสถาบันที่เป็นเส้นทางบังคับ

คำสำคัญ: สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารจัดการความขัดแย้ง จังหวัดชายแดนภาคใต้

¹ นิสิตปริญญาเอก หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย <Email: punyawan.chula@yahoo.com>

² อาจารย์ที่ปรึกษาคุณุณิพนธ์ สังกัดภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย <Email: madpitch@yahoo.com>

Historical Institutionalism: A Critical Analysis of State–Local Relations in Conflict Management in the Southern Border Provinces

Punyawan Jitprakong³

Pitch Pongsawat⁴

ABSTRACT

This research article aims to study state–local relations in conflict management in the southern border provinces with a critical analysis perspective through the framework of the historical institutional approach. The method of data collection from documents is the main one and supports the analysis of controversies with in–depth interviews with academics and local leaders in the areas with the highest cumulative frequency of violent incidents during 2004–2021 in Yarang District of Pattani Province, Mueang District of Yala Province, Ra–ngae District of Narathiwat Province, and Thepha District of Songkhla Province.

The results of the study revealed that state–local relations are conflicting power relations as a result of the historical development of modern state formation, the annexation of Patani with Siam, changes of governance, and centralized administration of the state by supporting the role of the army and the military as main institutions or actors. The Thai state exercised the power to control, direct, suppress, reduce, and limit the actions of local institutions or actors in the southern border provinces in which the historical shackles determined the formation of the institutional structure that was the path dependency.

Keywords: Historical Institutionalism, Local Government Organization, Conflict Management, Southern Border Provinces

³ PhD. Student in Political Science, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University <Email: punyawan.chula@yahoo.com>

⁴ Thesis Advisor, Department of Government, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University <Email: madpitch@yahoo.com>

บทนำ

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น ประกอบด้วย ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ 4 อำเภอของสงขลา (นาทวี จะนะ เทพา สะบ้าย้อย) ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวมีความสำคัญเนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความเฉพาะทางสังคมที่ผูกติดอยู่กับพันธุนาการทางประวัติศาสตร์ที่เป็นสภาวะบังคับซึ่งแตกต่างจากพื้นที่อื่น และการลดทอนสภาวะดังกล่าวได้สร้างความขัดแย้งและความรุนแรงที่สะท้อนผ่านจำนวนผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก โดยข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2564 พบว่ามีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นรวม 21,328 ครั้ง เสียชีวิต 7,314 คน และบาดเจ็บ 13,584 คน (Deep South Watch, 2021) ซึ่งปัญหาล้วนใหญ่เป็นปัญหาระดับโครงสร้างที่ไม่มีความเชื่อมโยงกันในมิติความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่น

การปิดกั้นสถาบันท้องถิ่นโดยไม่ให้เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการบริหารจัดการพื้นที่ตนเองได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อคนในท้องถิ่นที่ไม่สามารถกระทำการตัดสินใจเพื่อกำหนดชะตากรรมชีวิตให้มีความสอดคล้องกับพื้นที่ได้ ทำให้โครงสร้างการบริหารราชการที่กระทำผ่านสถาบันและตัวแสดงระดับบนที่เข้ามาบริหารจัดการความขัดแย้งได้นำมาสู่ความล้มเหลวเพราะไม่สามารถตอบโจทยสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ได้ และกระบวนการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจที่มากเกินไป (Charoenmuang, 2004, p. 9) ได้นำมาสู่การกดทับ ลดทอน และเพิกเฉยถึงการมีอยู่ของสถาบัน และปิดกั้นศักยภาพของตัวแสดงในระดับท้องถิ่นไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการในพื้นที่ได้ด้วยตนเอง การกีดกันผ่านกลไกต่าง ๆ กลายเป็นเงื่อนไขตั้งต้นของความขัดแย้งและก่อความไม่สงบในระดับมวลชน ซึ่งผลักดันให้ตัวแสดงที่อยู่ภายในท้องถิ่นมีแนวความคิดหรืออุดมการณ์ที่ต่อต้านระบบมากขึ้น (McCargo, 2008, p. 11)

อย่างไรก็ตาม แม้ท้องถิ่นจะถูกกดทับและลดทอนศักยภาพ แต่มิได้เป็นเงื่อนไขที่ทำให้เครือข่ายภายในท้องถิ่นนิ่งเฉยและรอคอยการเข้ามาให้ความช่วยเหลือจากรัฐส่วนกลางที่ไม่เข้าใจท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว ดังเห็นจากบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าไปพัฒนา แก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชน โดยเฉพาะความหลากหลายทางชาติพันธุ์ที่ผูกติดเงื่อนไขทางสังคมวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน (Kerr, Aitken, & Grimes, 2004, pp. 4–6; Makinde, Hassan, & Taiwo, 2016, pp. 306–309) และการปรับตัวให้สถาบันสามารถดำรงอยู่ได้ภายใต้

บริบทของเหตุการณ์ความรุนแรง ด้วยการहाกลไกในการเข้าไปมีความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการกับพื้นที่เพื่อสร้างความไว้วางใจเชื่อใจในการบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกันระหว่างตัวแสดงที่หลากหลาย ประกอบด้วย ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน ผู้นำครุฑา ปรารชญ์ชาวบ้าน และตัวแสดงอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดความคิดความเชื่อของผู้คนในสังคมซึ่งสามารถสร้างกลไกในการกระทำการบางอย่างร่วมกันได้ เช่น การพบปะสมาชิกในชุมชนทุกวันละหมาดใหญ่ในวันศุกร์ การออกกฎระเบียบชุมชนสูงมปากัด ซึ่งเป็นกฎของชุมชนที่ใช้หลักศาสนาอิสลามเป็นเครื่องมือในการกำหนดกฎเกณฑ์การใช้ชีวิตของผู้คนในสังคม (Dhawonnukitkul, 2014, p. 3) ซึ่งทุกระบวนการมีผลต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นแม้ว่าจะไม่มีบรรทัดฐานที่เป็นสูตรสำเร็จตายตัว หรือเป็นกลไกที่ดีที่สุด (Mackenzie, 1975, p. 68) ส่งผลให้การขับเคลื่อนเพื่อจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นจึงต้องอาศัยหลายกระบวนการ (Easton, 1965, p. 53) และหนึ่งในนั้นคือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการความขัดแย้งด้วยตัวของพวกเขาเอง

ภาพรวมการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ปัจจุบันพบว่ามี 4 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 เทศบาลนคร 7 เทศบาลเมือง 50 เทศบาลตำบล และ 265 องค์การบริหารส่วนตำบล โดยแยกตามระดับจังหวัด ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 1 แสดงจำนวนเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัด	ระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น				
	อ.บ.จ.	ท.น.	ท.ม.	ท.ต.	อ.บ.ต.
4 อำเภอสงขลา	1	–	–	9	35
ปัตตานี	1	–	2	15	96
ยะลา	1	1	2	13	45
นราธิวาส	1	–	3	13	72
รวม	4	1	7	50	65

ที่มา: Department of Local Administration, 2021

ที่ผ่านมากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ดำเนินโครงการและแผนงานโดยมุ่งเสริมสร้างความสมานฉันท์ที่สอดคล้องกับนโยบายเพื่อการสร้างสันติสุขของรัฐบาล (Chomaitong, 2020, p. 138) แต่ทว่าเข้าไปในลักษณะที่ไม่มีอำนาจทางกฎหมาย เนื่องจากถูกจำกัดอำนาจจากรัฐ ได้แก่ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ปี 2560 มาตรา 250 วรรค 5 ที่ให้อำนาจเพียงแต่ “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง...” (Constitution of the kingdom of Thailand, 2017, pp. 74–75) และบทบัญญัติในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจหน้าที่เพียงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Vitayaapibalkul, 2021, p. 444, 475–476) โดยเฉพาะภายหลังการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติตั้งแต่ปี 2557 กลับยังมีการรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการพื้นที่ ดังประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) มีผู้รับผิดชอบ 3 ฝ่าย คือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (Announcement of the National Council for Peace and Order No. 98/2014 Subject: Solving problems in the Southern border provinces, 2014, pp. 1–4) ประกาศฯ ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐได้ให้ความสำคัญกับกองทัพเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการพื้นที่เหนือสถาบันอื่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่ปรากฏว่าเป็นสถาบันที่ถูกดึงเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการพื้นที่แต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่เป็นสถาบันหลักสถาบันแรกที่ต้องเผชิญกับเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ และต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์ในการคลี่คลายเหตุการณ์เหล่านั้นทั้งทางตรงและทางอ้อมด้วยเสมอ

จากการทบทวนวรรณกรรมทางรัฐศาสตร์ที่ผ่านมาพบว่า งานที่ศึกษาการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้กลับมีจำกัด และส่วนใหญ่ต่างมุ่งสนใจศึกษาข้อเสนอเรื่องการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษหรือกระบวนการสร้างสันติภาพมากกว่าที่จะศึกษาปัญหาในการบริหารจัดการท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น งานศึกษาเรื่อง “การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้” (Jitpiromsri & Langpute, 2008) งานศึกษาเรื่อง “ปัตตานีมหานครภายใต้รัฐธรรมนูญไทย: ความพยายามในการแสวงหาแนวทางการอยู่ร่วมกัน

อย่างยั่งยืนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” (People’s Network for Developing Governance Participation in the Southern Border Provinces, 2011) หรือในมิติการสร้างสันติภาพ เช่นงานศึกษาเรื่อง กระบวนการสร้างสันติสุขในพื้นที่ขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีศึกษา หมู่บ้านชื่อเลาะห์ ตำบลเรียง อำเภอหรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส” (Tangpitakul, 2015) เป็นต้น ในขณะที่การศึกษาท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลับไม่ได้เน้นศึกษาที่ปัญหาเชิงโครงสร้างสถาบัน และตัวแสดงที่อยู่ภายในโครงสร้างด้วยกรอบสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ ทั้ง ๆ ที่กรอบโครงสร้างดังกล่าวล้วนมีผลต่อการกำหนดพฤติกรรมของตัวแสดง ฉะนั้น บทความวิจัยเรื่องนี้จึงเกิดขึ้นมาเพื่อวิพากษ์โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และท้องถิ่นที่เป็นปัญหาด้วยมุมมองตามแนวทางการศึกษาสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ ที่ช่วยให้เห็นเงื่อนโซ่ที่กำหนดความเป็นไปของพัฒนาการความขัดแย้งตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

วัตถุประสงค์การศึกษา

เพื่อวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นในการบริหารจัดการความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยมุมมองตามแนวทางการศึกษาสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์

สมมติฐานการวิจัย

สถาบันระดับท้องถิ่น และรัฐส่วนกลางมีความสัมพันธ์ทางอำนาจในลักษณะขัดแย้งกัน อันเป็นผลพวงมาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีการก่อร่างรัฐสมัยใหม่ การผนวกรัฐปัตตานีเข้ากับสยาม การเปลี่ยนแปลงการปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจด้วยการสนับสนุนบทบาทของกองทัพ ทหาร และข้าราชการให้เป็นสถาบันหรือตัวแสดงหลักของรัฐไทยที่มีอำนาจเข้าไปควบคุม กำกับ กดทับ กดทอน และจำกัดการกระทำของสถาบันหรือตัวแสดงระดับท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์เป็นตัวกำหนดโครงสร้างเชิงสถาบันที่เป็นเส้นทางบังคับอันไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และด้วยข้อจำกัดที่เป็นผลพวงจากการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ของรัฐส่วนกลางได้ส่งผลให้เกิดการผลักสถาบันหรือตัวแสดงในระดับท้องถิ่นออกนอกระบบการบริหารจัดการพื้นที่ตนเอง

ขอบเขตและกลุ่มเป้าหมายในงานวิจัย

ขอบเขตและกลุ่มเป้าหมายในการศึกษา ใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) คือ นักวิชาการ และผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีความถี่สะสมของเหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้สูงสุดในรอบ 17 ปี (พ.ศ.2547–2564) ที่ผ่านมา ประกอบด้วย อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี อำเภอเมือง จังหวัดยะลา อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส และ อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา เป็นเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ ดังตาราง 2 แสดงความถี่ระดับอำเภอที่มีเหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้สะสมสูงสุด 17 ปี

ตาราง 2 ความถี่ระดับอำเภอที่มีเหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้สะสมสูงสุด 17 ปี ของจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสงขลา

จังหวัด	จำแนกตามการปกครองท้องถิ่น	
	อำเภอ	จำนวนเหตุการณ์
ปัตตานี	ยะรัง	1,081
ยะลา	เมืองยะลา	1,842
นราธิวาส	ระแงะ	1,270
สงขลา	เทพา	303

ที่มา: Center for Conflict Studies and Cultural Diversity, 2021

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ทราบปัญหาที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นในการบริหารจัดการความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยมุมมองตามแนวทางการศึกษาสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์

กรอบแนวการวิเคราะห์ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

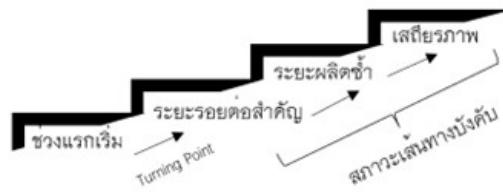
ผู้วิจัยเลือกกรอบการวิเคราะห์สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์มาใช้เนื่องจากสามารถอธิบายผลลัพธ์ที่ปรากฏเป็นความขัดแย้งในปัจจุบัน อันเป็นผลพวงที่มาจากเส้นทางพัฒนาการของสถาบันในอดีต (Logic of Path-Dependency) ของท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ ฉะนั้นการให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ที่มีองค์ประกอบการทำงานของตัวเองแสดงแต่ละกลุ่มที่เกิดขึ้นด้วย

บริบททางประวัติศาสตร์จะช่วยให้เข้าใจผลลัพธ์ทางการเมืองที่ไม่ลงรอยกันในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น อันปรากฏออกมาเป็นความขัดแย้งในปัจจุบัน (Almond & Powell, 1966, pp. 137–138; Steinmo, 2008, p. 125) หรือกล่าวอีกนัยยะหนึ่งคือ พฤติกรรมทางการเมืองของตัวแสดงที่อยู่ในพื้นที่ล้วนดำเนินภายใต้บริบทเชิงสถาบันที่พวกเขาอาศัยอยู่เสมอ เหตุนี้การทำความเข้าใจพฤติกรรมของตัวแสดงทางการเมืองในพื้นที่จำเป็นต้องวิเคราะห์สถาบันต่าง ๆ ที่แวดล้อมตัวแสดงเหล่านั้น (Lecours, 2005, p.8; Chaiyachit, 2016, p. 62)

สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์เกิดขึ้นมาจากผลพวงของเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่อาศัยกระบวนการก่อตัวโดยใช้ระยะเวลายาวนาน (Long-Term Process) กระทั่งทำให้เกิดช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่เป็นจุดบรรจบของเหตุการณ์ครั้งสำคัญ (Critical Juncture) ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันที่มีอยู่เดิมอย่างขนานใหญ่ จุดบรรจบครั้งสำคัญของเหตุการณ์จึงเป็นจุดเปลี่ยนที่เข้ามาคั่นกลางความสัมพันธ์ของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ขับเคลื่อนจากเหตุการณ์หนึ่งไปสู่อีกเหตุการณ์หนึ่งเสมอ ฉะนั้น จากจุดรอยต่อของเหตุการณ์ครั้งสำคัญจึงนำไปสู่การก่อกำเนิดสถาบันที่สามารถขับเคลื่อนให้อยู่รอดต่อไปได้ด้วยระยะเวลายาวนาน โดยรอยต่อดังกล่าวได้เข้าไปมีอิทธิพลในการจำกัดทางเลือกอื่น ๆ ของตัวแสดงที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต แม้ทางเลือกที่เกิดขึ้นใหม่เหล่านั้นจะดีกว่าก็ตาม (Campbell, 2011, p. 90)

ภายในสถาบันจะประกอบด้วย องค์การทางการเมือง ระเบียบกฎเกณฑ์ นโยบาย และจารีตปฏิบัติ เป็นกลไกที่ได้รับอิทธิพลมาจากพันธุการทางประวัติศาสตร์ที่เกิดจากการทับถมผูกมัดอยู่กับปัจจุบัน ที่เรียกว่า “สภาวะเส้นทางบังคับ” (Path Dependence) ที่ส่งผลต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน โดยเป็นตัวแปรในการกำหนดรูปแบบบางอย่างที่ใช้ในสถาบันทางการเมือง (Steinmo, 2008, p. 128) ดังปรากฏผ่านแบบแผน กฎเกณฑ์ ธรรมเนียม การปฏิบัติที่อยู่ภายในโครงสร้างทางการเมือง ซึ่งเป็นผลพวงมาจากเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นในอดีต (Sanders, 2006, p. 41) ที่มีจุดพลิกผันและรอยต่อการผลิตซ้ำกระทั่งเกิดเสถียรภาพ ดังภาพ 1 (Fuwongcharoen, 2015, p. 107)

ภาพ 1 แสดงแม่แบบเบื้องต้นของสภาวะบังคับ



ที่มา: Mahoney, 2000, pp. 513–514; Fuwongcharoen, 2015, p. 109

สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์มีลักษณะเป็นพลวัตที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมที่เรียกว่า สถาบันพลาสติก (Institutional Plasticity) ซึ่งมีความสามารถในการปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อสภาวะแวดล้อมทางสังคมการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป อันส่งผลต่อความสั่นไหวเชิงสถาบันที่ไม่ได้มีลักษณะตายตัวหรือหยุดนิ่งอยู่กับที่ โดยเฉพาะช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองที่ทำให้สถาบันและตัวแสดงต้องมีการปรับตัวมากขึ้น (Hatani, 2016, p. 925)

ฉะนั้น การศึกษาผลของปรากฏการณ์หนึ่งนำไปสู่การก่อตัวเชิงสถาบันและตัวแสดงทางการเมืองจำเป็นต้องย้อนกลับไปพิจารณาเงื่อนไขบางอย่างในอดีต โดยเฉพาะการศึกษากฎระเบียบและบรรทัดฐานทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อหาความเชื่อมโยงในการอธิบายความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง (Structure) และตัวแสดง (Agency) (Wongsatjachock, 2013, p. 30) ประกอบด้วย 3 แง่มุม กล่าวคือ (1) ประวัติศาสตร์เป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญต่อการนำไปใช้ในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง (2) สารหรือเนื้อหาสำคัญทางประวัติศาสตร์กลายเป็นเหตุผลให้กับตัวแสดงทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและกลุ่มใช้เพื่อกระทำการตัดสินใจ (3) การตัดสินใจถูกคาดหวังจากเหตุการณ์ในอดีต (Steinmo, 2008, pp. 123–129) ลักษณะของสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการก่อกำเนิดโครงสร้างและตัวแสดงที่ไม่ได้มีลักษณะหยุดนิ่ง หากแต่มีการเปลี่ยนแปลง ปรับตัว และส่งผลต่อกันอย่างมีพลวัตตลอดเวลา

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องด้านสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ พบว่ามีค่อนข้างจำกัด และส่วนใหญ่ใช้ศึกษากับกรณีการศึกษาอื่นที่ไม่ใช่สถาบันท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังปรากฏจากงานของ Paul Chambers and Napisa Waitoolkiat เรื่อง *The Role of Security Forces in Thailand's Deep South Counter-Insurgency* มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของกองกำลังความมั่นคงของรัฐไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผ่านนโยบายความมั่นคงของรัฐไทยที่มีต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่อดีต ถึงปี 2560 โดยใช้แนวคิดเรื่องสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์เป็นกรอบในการศึกษา โดยผลการศึกษาพบว่า ที่ผ่านมากองกำลังความมั่นคงของไทยได้ใช้นโยบายไม่แข็งแกร่งกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มาโดยตลอด ส่งผลให้เกิดความตึงเครียดและความรุนแรงระหว่างเจ้าหน้าที่ความมั่นคงกับชาวมลายูมุสลิมในพื้นที่ ซึ่งไม่เอื้อต่อความพยายามในกระบวนการสร้างสันติภาพ (Chambers & Waitoolkiat, 2019, pp. 53–77)

งานดังกล่าวมีความสอดคล้องกับงาน 2 ชิ้น คือ งานของทนาย เพิ่มพูล เรื่อง *การติดตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2555–2557* (Permpul, 2018) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ผลผลิต และผลลัพธ์ที่เกิดจากการขับเคลื่อนเชิงนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว และอีกชิ้นที่คล้ายคลึงกันคือ งานของพิชญเดช โอสถานนท์ เรื่อง *การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้: ศึกษากรณีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้* (Osathanont, 2012) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาททางการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย ผ่านมิติกระบวนการเข้าสู่วาระของนโยบายว่ามีตัวแสดงอะไรที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายบ้าง

แม้งานทั้งสองชิ้นนี้จะไม่ได้มุ่งวิพากษ์ถึงการรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลางโดยตรง แต่การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ของนโยบายจากรัฐส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงผลพวงของการเป็นรัฐรวมศูนย์กลางอำนาจที่มีกลไกเชิงนโยบายเข้าไปจำกัดขอบเขตการกระทำการตัดสินใจอยู่กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการทำงานเชิงสถาบันท้องถิ่นในพื้นที่ งานทั้งสองชิ้นได้สะท้อนให้เห็นผลการศึกษาแล้วว่าโครงสร้างในลักษณะที่เข้าช่วยการรวมศูนย์อำนาจผ่านนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งในงานของทนาย เพิ่มพูล หรือโครงสร้างของรัฐในลักษณะ

แยกส่วนผ่านศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในงานของพิชญเดช โอสธานนท์ เมื่อประเมินผลลัพธ์พบว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ โดยเฉพาะงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรด้านความมั่นคง สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมิติการจัดสรรทรัพยากรด้านความมั่นคง และการพัฒนาพื้นที่ที่ไม่มีความสมดุลกัน เพราะงบประมาณมุ่งไปที่การสนับสนุนภารกิจงานด้านความมั่นคงมากกว่างานด้านการพัฒนา

ฉะนั้น จากผลการศึกษาของ Paul Chambers and Napisa Waitoolkiat ได้สะท้อนให้เห็นถึงสถาบันของรัฐที่เชื่อมสัมพันธ์กับกองทัพที่มีต่อพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับงานของทนาย เพ็มพูล ที่ชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณด้านความมั่นคงและยุทธโศปกรณ์ทั้งปัจจุบันและอนาคตที่มีแนวโน้มสูงขึ้น และงานของพิชญเดช โอสธานนท์ ที่ได้แสดงให้เห็นสถาบันที่อยู่เบื้องหลังโครงสร้างการรวมศูนย์อำนาจที่กระทำผ่านนโยบายและกฎหมายคือ กระทรวงมหาดไทย แม้จะแตกต่างจากปัจจุบันที่เปลี่ยนมาอยู่ในมือของกองทัพ และกระทรวงกลาโหม แต่โครงสร้างดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของการรวมศูนย์อำนาจของรัฐไทยที่มักมีการแทรกแซงของข้าราชการทหารในการกำหนดทิศทางการและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กระทบต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เสมอ อย่างไรก็ตามงานทั้งสามชิ้นไม่ได้อภิปรายให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลาง และท้องถิ่นที่ผูกติดกับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์พื้นที่ซึ่งเป็นปัจจัยในการกำหนดกรอบนโยบาย นั้นแสดงให้เห็นว่าที่ผ่านมารัฐละเลยและเพิกเฉยต่อความเป็นสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ สิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นสาเหตุที่นำมาสู่การลดทอนหรือภาวะถดถอยของการบริหารจัดการความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้

วิธีการศึกษา

1. วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยเรื่องนี้เป็นงานศึกษาข้อมูลด้านการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการนำข้อมูลจากการค้นคว้าวิจัยในเอกสารชั้นต้น ประกอบด้วยพงศาวดารปัตตานี อิกายัตปัตตานี กฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเอกสารชั้นรอง ประกอบด้วย รายงานการวิจัย หนังสือวิชาการทางประวัติศาสตร์ และบทความจากวารสารต่าง ๆ ทั้งนี้ มีการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ศึกษาโดยนำมาใช้สนับสนุนการวิเคราะห์ข้อถกเถียงที่เกี่ยวข้อง

2. วิธีการเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก ส่วนที่หนึ่งคือ การเก็บข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (Document Research) ประกอบด้วย ข้อมูลขั้นต้นแบบปฐมภูมิ (Primary Data) ได้แก่ การเก็บข้อมูลจากกฎหมาย ประกาศต่าง ๆ นโยบาย พระราชบัญญัติ กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ และข้อมูลขั้นรองแบบทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้แก่ รายงานการวิจัย หนังสือวิชาการทางประวัติศาสตร์ และส่วนที่สอง คือการเก็บข้อมูลภาคสนาม (Field Research) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Dept Interview) ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งประเภทข้าราชการทางการเมือง และข้าราชการประจำ และมีแบบสัมภาษณ์ที่บรรจุคำถามสำคัญเป็นเครื่องมือ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทดสอบความตรง (Validity) โดยใช้ผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิจัยและหัวข้อวิจัย จำนวน 5 ท่าน โดยผลการวิเคราะห์หาค่าความเที่ยงตรงของแบบสัมภาษณ์เชิงลึก มีค่าเฉลี่ยของดัชนีความสอดคล้อง (IOC) $\geq .50$ ทุกข้อ และค่าความเที่ยงตรงของแบบสัมภาษณ์เมื่อพิจารณารายข้อพบว่า มีค่าต่ำสุดอยู่ที่ 0.80 ซึ่งได้นำข้อเสนอแนะมาปรับปรุงก่อนนำไปใช้

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพนั้นจะเริ่มต้นด้วยการนำข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าวิจัยมาจัดทำให้เป็นระบบและหาความหมาย แยกแยะองค์ประกอบจัดจำแนกประเภทของกลุ่มข้อความ โดยใช้วิธีการจัดหมวดหมู่ของข้อมูล และสรุปข้อมูลที่กระจัดกระจายให้เป็นระบบก่อนที่จะใช้เครื่องมือทางทฤษฎีร่วมกับการวิเคราะห์เนื้อหาผ่านกระบวนการตีความมาช่วยในการอธิบายและวิเคราะห์โดยเรียบเรียงอธิบายผลด้วยการพรรณนาเพื่อให้เห็นลักษณะและสภาพข้อเท็จจริงของปรากฏการณ์ที่ศึกษา

ผลการศึกษาและการวิเคราะห์

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นในการบริหารจัดการความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ สามารถสรุปผลการศึกษาโดยจำแนกเป็น 4 ช่วงเวลา ดังต่อไปนี้

ช่วงแรก: การก่อร่างรัฐสมัยใหม่ และผนวกปาตานีเข้ากับรัฐสยามสมัยรัชกาลที่ 5

ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาเชิงประวัติศาสตร์ความเป็นนครรัฐปาตานีที่มีราชา สุลต่าน และมุขมนตรีผู้ครองปาตานีที่ยิ่งใหญ่และดำเนินมาเป็นระยะเวลายาวนานตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 16-17 (Winijchakul, 2017, p. 98) อย่างไรก็ตาม ความรุ่งเรืองทางประวัติศาสตร์ดังกล่าวกลับถูกทำลายผ่านการยึดครองของอาณาจักรสยามที่ทำให้สุลต่านปาตานีต้องลี้ภัยลงในปี 2329 (Binchik, Laoman, & Ismail, 2013, p. 171) มีผลทำให้ชนชั้นนำตามประเพณีดั้งเดิมถูกกดอำนาจอ และเมื่อรัชกาลที่ 5 มีการก่อร่างรัฐสมัยใหม่ผ่านการผนวกรัฐปาตานีเข้ากับสยาม และการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างการปกครองโดยนำระบบเทศาภิบาลที่เชื่อมโยงกับกระทรวงมหาดไทยเข้ามาใช้บริหารราชการเหนือหัวเมืองที่เรียกว่า “บริเวณเจ็ดหัวเมือง” มีการออกกฎข้อบังคับสำหรับปกครองหัวเมืองทั้งเจ็ด รศ.120 (พ.ศ.2444) มาใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองพื้นที่ (Bunnag, 2003, pp. 88-89)

โครงสร้างสถาบันดังกล่าว ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากการสร้างรัฐสมัยใหม่ กลายเป็นรากเหง้าที่นำไปสู่ปมความขัดแย้ง (Critical Juncture) ระหว่างรัฐสยามในขณะนั้น และสถาบันระดับท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา โดยผลพวงจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้นำไปสู่การกำเนิดปรากฏการณ์การต่อสู้เพื่อดินแดนและเรียกร้องการปกครองตนเองตามแนวทางรัฐจารีตดั้งเดิมหลายเหตุการณ์ เช่น เหตุการณ์ดุซงญอ พ.ศ.2491 ที่ทำให้ชาวมลายูมุสลิมจังหวัดนราธิวาสนับร้อยถูกสังหาร เหตุการณ์หะยีสุหลง พ.ศ.2497 ที่ออกมาเรียกร้องการปกครองตนเองเป็นเหตุให้ถูกตราหน้าว่าเป็นพวกแบ่งแยกดินแดนนำไปสู่การจับกุม ไล่สวน และการฆาตกรรมโดยเจ้าหน้าที่ทางการไทย เป็นต้น (McCargo, 2008, pp. 2-3, 60-61) และแม้รัฐจะเป็นสถาบันที่มีความสามารถในการปรับตัวตามแนวทางความเป็นพลาสติกเชิงสถาบัน (Institutional Plasticity) เช่น การหลอมรวมเชิงโครงสร้างของรัฐส่วนกลางที่ยังคงยอมรับจารีตดั้งเดิมของท้องถิ่นด้วยการกำหนดบทบัญญัติในกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง รศ.120 (พ.ศ.2444) ข้อ 27 และ 28 ที่ได้กำหนดให้ข้าราชการที่จะไปทำงานในบริเวณหัวเมืองทั้งเจ็ดต้องมีความสามารถในการพูดหรือสื่อสารภาษามลายูท้องถิ่นเพื่อเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ได้ และข้อ 32 กำหนดให้ใช้กฎหมายอิสลามตามจารีตทางศาสนาในการพิจารณาพิพากษาคดีความเรื่องครอบครัวและมรดกผ่านการพิพากษาโดยโต๊ะกาลี (Government Coordination Division, Department of Administrative Affairs, 1969,

pp. 50–52; Bunnag, 2003, pp. 89–90) ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวแม้ว่าจะสะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวเชิงสถาบันของรัฐส่วนกลางที่มีต่อท้องถิ่น แต่การปรับตัวดังกล่าวนั้นไม่ได้ทำให้ผู้นำหัวเมืองทั้งเจ็ดเกิดความพอใจเพราะสุดท้ายยังคงถูกกลืนรอนอำนาจผ่านโครงสร้างระบบเทศาภิบาลอยู่ดี เงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นองค์ประกอบของการสร้างรอยต่อความขัดแย้งให้เกิดขึ้นในพื้นที่ และแม้รัฐจะพยายามปรับตัวโดยผสมกลมกลืนเงื่อนไขความเป็นจารีตดั้งเดิมของท้องถิ่นมาใช้ในการบริหารราชการ แต่ก็ยังเป็นเพียงองค์ประกอบสร้างเครื่องมือเพื่อหล่อเลี้ยงอำนาจที่เหนือกว่าของรัฐส่วนกลาง เพราะสุดท้ายสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นยังคงถูกกดทับ คุกคามและจำกัดอำนาจจากรัฐส่วนกลางอยู่ดี

ช่วงที่สอง ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 กับการบริหารราชการตามแนวทางรัฐนิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลได้ดำเนินการตามนโยบายที่ยึดหลัก 6 ประการของคณะราษฎร มุ่งรักษาเอกราชและความมั่นคงในประเทศ ผ่านการขับเคลื่อนนโยบายการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมของประเทศไทย โดยเฉพาะด้านการศึกษาที่มีความพยายามผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมผ่านนโยบายชาตินิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2492 ที่บังคับให้โรงเรียนเอกชนทุกแห่งต้องจดทะเบียนและผลิตหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวได้นำไปสู่การปรับปรุงระบบการศึกษาปอเนาะ พ.ศ.2504 ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่นอกจากรัฐจะรวมโรงเรียนปอเนาะทั้งหมดเข้าไว้ด้วยกันเป็นเขตการศึกษาที่ 2 แล้วนั้น รัฐยังใช้วิธีการเกลี้ยกล่อมให้สถาบันเก่ายอมรับสถาบันที่มีระบบแบบใหม่ โดยเฉพาะระบบการเรียนการสอนที่ใช้ภาษาไทยเป็นภาษาหลักในการสอน และการบังคับให้หลักสูตรทางศาสนาต้องลดลง (Pitsuwan, 1985, pp. 188–189; Cheman, 1990, pp. 97–98; Jitpiromsri, 2020, pp. 96–97) และแม้รัฐจะมีการปรับตัวตามแนวทางความเป็นพลาสติกเชิงสถาบันด้วยการสร้างสิ่งจูงใจผ่านการกำหนดคนนโยบายให้โควตาสำหรับการรับนักศึกษามุสลิมเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยส่วนกลาง หรือการออกนโยบายรับคนมุสลิมที่จบการศึกษาในระบบไทยเข้าสู่ระบบราชการก็ตาม การกระทำเชิงนโยบายดังกล่าวยังคงเป็นการสร้างความรู้สึกขัดแย้งให้กับตัวแสดงท้องถิ่น โดยเฉพาะการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของระบบราชการที่ต้องการสร้างความผสม

กลมกลืนหรือสร้างความจงรักภักดีต่อรัฐได้นำไปสู่การสูญเสียความเชื่อมั่นหรือไว้วางใจจากประชาชนเพราะเป็นการมองว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการปฏิเสธวัฒนธรรมที่เป็นสภาวะเส้นทางบังคับของตนเอง เหตุนี้แม้จำนวนข้าราชการมลายูมุสลิมจะมีจำนวนมากขึ้นจากนโยบายการศึกษา แต่คนเหล่านี้กลับยังคงมีบทบาทน้อยมากในการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านมุสลิมกับรัฐส่วนกลางของไทย (Jitpiromsri, 2020, p. 100)

ฉะนั้น การสร้างชาติโดยใช้นโยบายชาตินิยมหรือรัฐนิยมที่ถือกำเนิดขึ้นในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม และดำเนินต่อเนื่องมาในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงนำไปสู่การทำลายและลดทอน “สภาวะเส้นทางบังคับ” (Path Dependence) ของสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีอยู่เดิม ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถทำลายได้ (Campbell, 2011, p. 90; Fuwongcharoen, 2015, pp. 98–99) ลักษณะดังกล่าวได้ทำให้เห็นว่าไม่ว่าปัจจัยอะไรจะเข้ามากระทบต่อสถาบันในภายหลัง ก็ไม่สามารถสร้างความสั่นคลอนให้กับสถาบันที่มีรากลึกมาจากเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ที่มั่นคงและมีเสถียรภาพเหล่านั้นได้

การเมืองภายใต้สภาวะเส้นทางบังคับที่ถูกริเสณจึงเป็นการเน้นย้ำให้เห็นว่าทุกสังคมการเมืองล้วนมีสถาบันที่มีส่วนประกอบของโครงสร้างสถาบันทางการเมืองระเบียบกฎเกณฑ์ นโยบาย และจารีตปฏิบัติที่สอดคล้องกับความเป็นท้องถิ่นที่แตกต่างกันท้องถิ่นอื่น ซึ่งดำรงอยู่อย่างมั่นคงมาเป็นระยะเวลายาวนานในอดีต โดยองค์ประกอบเหล่านั้นไม่สามารถยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนกันได้ง่าย ๆ ส่งผลให้สถาบันที่สัมพันธ์กับเส้นทางบังคับทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่จึงเป็นเงื่อนไขที่ไม่สามารถลดทอนด้วยกลไกต่าง ๆ ได้ เพราะเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์มีการทับถมเป็นพันธุนาการที่ผูกมัดอยู่กับปัจจุบัน (Prado & Trebilcock, 2009; Fuwongcharoen, 2015, p. 107) และการที่รัฐไทยไปลดทอนในลักษณะที่ไม่ให้ความสำคัญกับเงื่อนไขที่เป็นส่วนประกอบสร้างเชิงสถาบันดังกล่าว อาจด้วยความกลัวหรือความหวาดระแวงต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ (Peters, 1999, p. 19) จึงยิ่งเป็นการหล่อเลี้ยงความขัดแย้งในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ยังคงดำรงอยู่เป็นเส้นขนานที่ไม่สามารถผสานเพื่อหาทางออกในลักษณะเป็นความร่วมมือกันได้ เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่า การแก้ปัญหาในความสัมพันธ์ที่ไม่ลงรอยดังกล่าวจึงไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียวตามโครงสร้างความเป็นรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) (Riggs, 1966, p. 319) ที่มีลักษณะเป็น

รูปแบบปริซึม (Prismatic model) (Riggs, 1964, p. 27) หรือการกระทำของรัฐในลักษณะกำหนดชะตากรรมหรือยึดเยียด การกระทำของสถาบันท้องถิ่นตามโครงสร้างจากบนในลักษณะสั่งการลงสู่ระดับล่างในฐานะผู้รับคำสั่งที่ต้องปฏิบัติตามจึงถือเป็นภัยคุกคามที่นำไปสู่การกดทับ ปิดกั้น และทำลายอัตลักษณ์ของท้องถิ่นด้วยกระบวนการทางการเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจ และผลักดันสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นต้องตกอยู่ในสภาวะของความเป็นชายขอบทางการเมือง (Political Marginalization) ด้วยการตอกย้ำหรือผลิตซ้ำว่ารัฐไทยไม่ได้ให้ความยุติธรรมแก่คนมลายูมุสลิมปาตานี (Jitpiromsri, 2020, p. 15–16)

เงื่อนไขดังกล่าวจึงยิ่งส่งผลให้เกิดทางแพร่งของความมั่นคง (Security Dilemma) ที่ทำให้กลไกเชิงสถาบันทางการเมืองติดกักอยู่ในปริซึมที่มีความแตกต่าง ซึ่งไม่สามารถย้อนหลังกลับไปสู่สังคมจารีต หรือก้าวไปสู่สังคมที่ทันสมัยกว่าได้ (Techapira, 2007) ผลพวงจากโครงสร้างสถาบันในช่วงเวลาดังกล่าวได้นำมาสู่การกำเนิดกลุ่มขบวนการแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปัตตานี (BRN) พ.ศ. 2503 และองค์การปลดปล่อยสหปัตตานี (PULO) พ.ศ.2511 ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของตัวแสดงเชิงสถาบันท้องถิ่นที่ไม่สามารถแสดงออกซึ่งความเป็นตัวตนทางอัตลักษณ์ที่สัมพันธ์กับศาสนาได้อย่างเป็นอิสระ โดยเฉพาะเครือข่ายผู้นำศาสนา และครูสอนศาสนากลับตกอยู่ในสภาวะชายขอบทางอำนาจที่จำต้องลงใต้ดินเพื่อเคลื่อนไหวผ่านกองกำลังติดอาวุธ (ศรีสมภพ, ผู้ให้สัมภาษณ์, 5 พฤษภาคม 2565) ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นแล้วว่า การรวมศูนย์อำนาจผ่านกลไกของรัฐเหนือท้องถิ่นถือเป็นความล้มเหลวอย่างหนึ่งในการบริหารจัดการความขัดแย้งที่นำไปสู่การทำลายความสัมพันธ์เชิงสถาบัน และผลิตผลลัพธ์ออกมาเป็นความขัดแย้งที่แสดงออกผ่านความรุนแรง

ช่วงที่สาม การยกระดับความขัดแย้งไปสู่ความรุนแรงตั้งแต่ พ.ศ.2547 ภายใต้การบริหารราชการของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยทักษิณ ชินวัตร มาพร้อมกับการปฏิรูปเชิงโครงสร้างสถาบันของรัฐส่วนกลางด้วยการนำหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่เข้ามาใช้กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่รัฐบาลให้ความสำคัญสูงสุดช่วงเวลานั้น ดังปรากฏจากการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเทียบเท่ากับซีอีโอ (CEO) ทำหน้าที่ในฐานะผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีในการนำนโยบายของรัฐบาลไปขับเคลื่อนในพื้นที่ (Chatchawan, 2019, p. 161) เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่า การปฏิรูประบบราชการ

มากจนเกินไปได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลให้นโยบายการกระจายอำนาจซึ่งเป็นแนวคิดที่เฟื่องฟูเป็นอย่างมากถูกลดทอนลงไป ขณะเดียวกันกลไกราชการส่วนภูมิภาคกลับมีความเข้มแข็งมากขึ้นในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2545–2549 (Chatchawan, 2019, p. 167) โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสถาบันหลักในการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้ามาจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจรักษาความปลอดภัย และต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นศูนย์อำนวยการร่วมป้องกันและปราบปรามโจรก่อการร้ายตำรวจภูธรภาค 9 ส่วนหน้า ขึ้นตรงต่อสำนักงานตำรวจภูธรภาค 9 ทำหน้าที่ปราบปรามโจรก่อการร้ายโดยตรง ก่อนที่จะมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 123/2545 ให้ยกเลิกหน่วยงาน ศอ.บต. และ พตท.43 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2545 เป็นต้นไป (Osathanont, 2012, pp. 56–59) และใช้กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลทักษิณให้ความสำคัญอย่างมากเข้ามาแทนที่ในรูปแบบปกติ เช่น การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) ให้สภาคความมั่นคงแห่งชาติ การโอนหน้าที่ พตท.43 ให้กับกองทัพบก 4 และ กอ.รมน. ภาค 4 และกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่ของ ศอ.บต. ดังปรากฏในคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 123/2545 ซึ่งมีมุมมองความขัดแย้งว่าเกิดขึ้นมาจากการกระทำของกลุ่มโจร มิจฉาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายซึ่งต้องแก้ไขปัญหานั้นที่ต้นเหตุ คือ การกำจัดสิ่งผิดกฎหมาย อิทธิพลอำนาจมีทุกรูปแบบ โดยใช้กระบวนการยุติธรรมตามปกติ (Osathanont, 2012, p. 59)

ฉะนั้น การมองสถานการณ์ในพื้นที่ด้วยมุมมองใหม่ว่าเป็นเหตุการณ์อาชญากรรมปกติ และการมุ่งขับเคลื่อนนโยบายปราบปรามยาเสพติดในช่วงเวลาต่อมา ถูกนำไปใช้เป็นข้ออ้างในการกำจัดอดีตผู้แบ่งแยกคนสำคัญ ๆ ที่เคยเป็นสายให้กับหน่วยข่าวกรองของกองทัพบกนาน (McCargo, 2008, p. 8) ผลการดำเนินนโยบายกลับมีนัยยะทางการเมืองที่ส่งผลกระทบและสร้างความไม่พอใจต่อตัวบุคคลที่มีบทบาทในสถาบันท้องถิ่นเนื่องจากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เพราะมีวิธีการที่เหี้ยมขาด เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถกระทำการละเมิดหรือตัดสินใจวิสามัญได้ อันเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก (Chatchawan, 2019, p. 175)

การรวมศูนย์อำนาจที่เบ็ดเสร็จดังกล่าวดำเนินมาสู่การต่อต้านรัฐไทยด้วยความรุนแรงอีกครั้งในช่วงต่อมาคือ พ.ศ.2547 เริ่มต้นจากเหตุการณ์ปล้นปืนในค่ายทหาร

ที่นราธิวาส เหตุการณ์ปะทะกันที่มีสยิดกรือเซะ เหตุการณ์สลายการชุมนุมและควบคุมตัวที่ตากใบซึ่งนำไปสู่การเสียชีวิตของตัวแสดงระดับท้องถิ่นหลายราย เป็นต้น เหตุการณ์ความรุนแรงเหล่านี้ได้ส่งผลให้รัฐมีการใช้อำนาจในการสร้างพื้นที่ควบคุมพิเศษดังปรากฏจากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 3 ฉบับ คือ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 68/2547 260/2547 และ 200/2548 โดยใช้กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 69/2547 เป็นสถาบันที่มีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่โดยตรงทั้งในด้านการกำหนดยุทธศาสตร์และการปฏิบัติ (Panjor, 2015, p. 116) อีกทั้งยังมีประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 (Emergency decree on public administration in emergency situation, 2005, pp. 1–9) ซึ่งเป็นมรดกทางประวัติศาสตร์จากสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ที่เคยมีการใช้เครื่องมือดังกล่าวในช่วงสถานการณ์การต่อต้านรุนแรงใน พ.ศ.2495 เหตุนี้ทำให้เห็นว่าโครงสร้างสถาบันของรัฐมักสร้างกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมเหนือดินแดน หรือจัดการกับภัยคุกคามใหม่ ๆ ของรัฐตลอดเวลา และที่สำคัญทำให้เห็นว่าประวัติศาสตร์ของความรุนแรงจากเหตุการณ์ความไม่สงบในอดีตเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการนำมาใช้ในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองที่เอื้อประโยชน์ให้กับรัฐส่วนกลาง มีการรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น และผลักดันให้ผู้ที่อยู่ในสถาบันระดับท้องถิ่นกลายเป็นผู้ถูกกระทำจากนโยบายที่รัฐใช้ควบคุมกำกับอย่างเข้มงวดแทน (Steinmo, 2008, pp. 123–129)

ฉะนั้น การกีดกันสถานะความเป็นสถาบันในระดับท้องถิ่นที่ผูกติดกับสถานะเส้นทางบังคับ และการจำกัดการกระทำผ่านการออกกฎหมายเพื่อควบคุมกำกับสถาบันและตัวแสดงในท้องถิ่น ได้ส่งผลให้เกิดความไม่ลงรอยในการบริหารจัดการพื้นที่และเป็นชนวนให้ความขัดแย้งขยายวงกว้างกว่าเดิม โดยเฉพาะการเพิ่มอำนาจให้กับ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า ที่เข้ามาควบคุมกำกับสถาบันต่าง ๆ ในการจัดการพื้นที่โดยตรง (Osathanont, 2012, p. 143) ได้นำไปสู่การกดทับสถาบันหรือตัวแสดงในระดับท้องถิ่นไม่ให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความขัดแย้ง ที่สำคัญงบประมาณส่วนใหญ่ที่รัฐอุดหนุนกลับไม่ได้เกี่ยวข้องการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น (สุมาลี ชาญแก้ว, ผู้ให้สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2564) หากแต่หมดไปกับยุทธโธปกรณ์ในการสร้างความเข้มแข็งให้กับกองทัพ (Permpul, 2018, p. 260) ซึ่งเป็นสถาบันที่รัฐให้อำนาจในการบริหารจัดการความขัดแย้งโดยตรงภายใต้หลักการรวมศูนย์อำนาจ

ช่วงที่สี่ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างหลังการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พ.ศ.2557 ภายใต้การบริหารราชการของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

ภายหลังจากมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 เรื่องการควบคุมอำนาจการปกครองประเทศและฉบับที่ 2/2557 เรื่องการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรกลายเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของโครงสร้างเชิงสถาบันและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยังคงมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ ดังปรากฏจากการปรับโครงสร้างเชิงสถาบันโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 96/2557 (Announcement of the National Council for Peace and Order No. 98/2014 Subject: Solving problems in the Southern border provinces, 2014, pp. 8–9) ที่มีองค์ประกอบของคณะกรรมการมาจากหลายภาคส่วนราชการ ซึ่งทำให้เห็นบทบาทความเป็นรัฐราชการที่เข้าไปมีบทบาททางการเมืองในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะการเข้าไปมีบทบาทของข้าราชการทหารและพลเรือนเหนือโครงสร้างจังหวัดชายแดนภาคใต้มากขึ้น ซึ่งสุดท้ายโครงสร้างดังกล่าวได้ส่งผลให้สถาบันหรือตัวแสดงระดับท้องถิ่นที่เป็นโครงสร้างระดับล่างถูกลดทอนสิทธิเสรีภาพและความสำคัญลงไป (Authongmak, 2018, p. 230) ดังปรากฏจากการปิดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นไม่ให้มีการเลือกตั้งภายในท้องถิ่นเกิดขึ้น แม้จะมีตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่หมดวาระหรือจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งก็ตาม เห็นได้จากการขยายระยะเวลาการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกไปเรื่อย ๆ ด้วยข้ออ้างจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 7 เรื่องห้ามชุมนุมทางการเมือง เพราะถ้ามีการจัดการเลือกตั้งอาจส่งผลกระทบต่อการศึกษา การลงคะแนน และนับคะแนนได้ (Chatchawan, 2019, p. 255) และแม้ว่าต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะใช้วิธีจัดการกับปัญหาอัตราร่วงที่เกิดขึ้นมาจากการหมดวาระหรือสิ้นสภาพไปด้วยการประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวผ่านการสรรหาข้าราชการที่มีความสามารถเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนในสถาบันท้องถิ่น (Announcement of the National Council for Peace and Order No. 98/2014 Subject: Solving problems in the Southern border provinces, 2014, pp. 12–14) กระบวนการดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการกดทับท้องถิ่นผ่านโครงสร้างรัฐราชการส่วนภูมิภาค ดังเห็นได้จากการกำหนดให้ปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่รับราชการแทนนายกองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครบวาระไป และดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากข้าราชการส่วนภูมิภาคผ่านกระบวนการและคุณสมบัติที่กำหนด กระบวนการดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงการเสริมอำนาจและความเข้มแข็งให้กับพลังจากระบบราชการ ส่งผลให้ข้าราชการประจำกลับมีบทบาทอย่างมากต่อการบริหารงานในสถาบันท้องถิ่น ขณะที่ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นกลับถูกลดทอนบทบาทลง (Chatchawan, 2019, pp. 262–263) ฉะนั้น ช่วงเวลาดังกล่าวจึงยังคงเป็นรัฐรวมศูนย์อำนาจที่มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นอยู่กับชนชั้นนำของระบบราชการไทยในฐานะตัวแสดงหลัก ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการยึดอำนาจและการได้มาซึ่งรัฐบาลจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2562 และต่อมาได้มีการจัดให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่นเกิดขึ้นในช่วงหลังนับตั้งแต่การเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเดือนธันวาคม พ.ศ.2563 เทศบาลในเดือนมีนาคม พ.ศ.2564 และองค์การบริหารส่วนตำบลในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2564 ได้นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงสถาบันท้องถิ่นกลับไปสู่จุดเดิมหลังถูกแซ่แข่งด้วยโครงสร้างรัฐราชการที่บริหารจัดการด้วยชนชั้นนำที่เป็นข้าราชการประจำมาเป็นระยะเวลายาวนาน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้เปลี่ยนถ่ายอำนาจบางส่วนมายังตัวแสดงระดับท้องถิ่นที่มีทั้งตัวแสดงใหม่และตัวแสดงเก่า โดยเฉพาะตัวแสดงใหม่ที่จัดอยู่ในกลุ่มสายใหม่ซึ่งกลุ่มนี้มีส่วนสำคัญที่ทำให้สถาบันในระดับท้องถิ่นมีการปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เนื่องจากกลุ่มนี้ไม่ได้มองรัฐเป็นศัตรูหรือมีความขัดแย้งแบบสุดโต่งตามลัทธิชาตินิยมมลายู (เหมือนกลุ่มสายเก่า) หากแต่ยอมรับรัฐ โดยมองว่าสามารถประนีประนอมประสานการทำงานไปด้วยกันได้ (ศรีสมภาพ จิตรภิรมย์ศรี, ผู้ให้สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2565) ลักษณะดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงการปรับตัวเชิงสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่น แม้การปรับตัวนั้นยังคงมีสัดส่วนที่น้อย และได้รับการยอมรับในระดับต่ำก็ตาม

ขณะที่อีกด้านหนึ่งมีการออกนโยบายใหม่ ๆ ที่พยายามสร้างการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเพิ่มมากขึ้น เช่น สภาสันติสุขตำบล โครงการชูกุมปากัด โครงการดับบ้านดับเมือง โครงการยุติธรรมชุมชน เป็นต้น ที่ได้แสดงให้เห็นว่ารัฐเริ่มมีการประนีประนอมกับพื้นที่ด้วยการนำประวัติศาสตร์ความเป็นตัวตนของประชาชนในพื้นที่มาเป็นยุทธศาสตร์สอดแทรกในการกำหนดนโยบาย ซึ่งนัยยะหนึ่งถือเป็นการปรับตัวของรัฐที่พยายามปรับเข้าหาพื้นที่ที่มากขึ้นตามแนวทางสถาบันพลัสตึก (Hatani, 2016, p. 925) อย่างไรก็ตาม การปรับตัวเหล่านั้นยังคงเป็นการปรับตัวที่กุมอำนาจการตัดสินใจตามแนวดิ่งด้านเดียวจากโครงสร้างรัฐส่วนกลาง โดยยังไม่ได้เกิดขึ้นมาจากการประสานความสัมพันธ์ในการบริหารจัดการร่วมกันระหว่าง

รัฐและท้องถิ่น ส่งผลให้กลไกการบริหารยังคงมีลักษณะเป็นการผูกขาดอำนาจอยู่ที่รัฐส่วนกลางอยู่ดี

อภิปรายผลการศึกษา

ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นที่นำไปสู่ความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่าเป็นมาจากการความเข้มแข็งของการรวมศูนย์อำนาจที่ทำให้การกระจายอำนาจได้รับการถดถอย โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง และการขาดความมุ่งมั่นในการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐส่วนกลาง ส่งผลให้เกิดระบอบรัฐราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ หรือรัฐรวมศูนย์แบบแยกส่วน ดังเห็นได้จากการจำกัดกลไกเชิงโครงสร้างสถาบันในระดับท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับรากฐานที่เป็นเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ ประกอบด้วย ความเป็นรัฐจารีตปาดานิ ความสัมพันธ์กับศาสนาอิสลาม ชชาติพันธุ์มลายู และอัตลักษณ์ท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ในสภาวะเส้นทางบังคับของพื้นที่โดยรัฐไม่ได้นำเงื่อนไขดังกล่าวมาใช้ หรืออาจนำมาใช้เพียงแต่การกำหนดนโยบายในลักษณะกระทำจากบนลงล่าง โดยขาดกลไกที่มาจากโครงสร้างระดับท้องถิ่น ประกอบกับมีการใช้กลไกของกฎหมายเพื่อควบคุมและแก้ปัญหาท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัยได้ส่งผลให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ และแม้ในระยะหลังรัฐจะพยายามใช้เงื่อนไขของสภาวะเส้นทางบังคับพื้นที่ที่กำหนดนโยบายมากขึ้น หากแต่เป็นการคิดด้วยมุมมองของรัฐเป็นใหญ่ ในขณะที่ประชาชนในพื้นที่เป็นเพียงผู้รับการกระทำทางนโยบายที่รัฐออกแบบและสั่งการลงมาเท่านั้น แง่มุมดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยของพิชญเดช โอสถานนท์ ที่มองว่ากระบวนการกำหนดกรอบกติกาในระดับสถาบันของรัฐส่วนกลางที่มีต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นกลไกที่รัฐบาลกลางและส่วนราชการ โดยเฉพาะกองทัพ สภาพความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย เข้าไปเกี่ยวข้อง ส่งผลให้บทบัญญัติในกฎหมายมีเนื้อหาบางส่วนไม่เป็นที่ยอมรับของตัวแสดงอื่น ๆ และยังเป็นการจำกัดกรอบตัวแสดงที่มีบทบาทในการตัดสินใจระดับนโยบายและการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้ที่ฝ่ายข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะทหารที่พยายามจัดโครงสร้างหน่วยงานด้านการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เอื้อต่อการใช้อำนาจ และสร้างอิทธิพลเชิงนโยบายให้มีประสิทธิภาพเหนือกว่าการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (Osathanont, 2012, pp. 164–169)

กระบวนการดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่าการกำหนดกรอบกติกาเชิงสถาบันจำกัดกรอบไว้เพียงระบบราชการ และฝ่ายข้าราชการประจำที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางให้เข้าไปมีบทบาทเพิ่มขึ้นในกระบวนการกำหนดกฎหมาย และนโยบายสาธารณะ เป็นเหตุทำให้ส่วนราชการเหล่านี้กลับกลายเป็นโครงสร้างที่มีบทบาททางอำนาจในพื้นที่ (Krueathep, 2015, p 162) ดังปรากฏจากสายสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลาง และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ที่ปัจจุบันมีเลขาธิการ ศอ.บต. ซึ่งเป็นอดีตทหารสังกัดศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเข้ามาควบคุมกำกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง ยิ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นรัฐราชการ (Riggs, 1966, p. 319) หรือเป็นรัฐราชการที่เข้าข่ายการสร้างกฎเหล็กทางอำนาจผ่าน “คณาธิปไตย” (Oligarchy) ที่ต้องการรักษาอำนาจให้อยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย (Michels, 2005, p. 304) อันผลักดันให้กลุ่มข้าราชการที่เชื่อมโยงกับราชการส่วนกลางเหล่านี้เข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเพื่อควบคุมกำกับขึ้นนำความเป็นไปของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แทนหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น

ประการที่สอง การขาดเอกภาพในการทำงานของส่วนงานทั้ง 2 ส่วน หรือเรียกว่าการขาดเอกภาพแบบคู่ขนาน (Krueathep, 2015, p. 163) คือ ส่วนแรกเป็นการขาดเอกภาพของสถาบันในระดับส่วนกลาง และสถาบันที่แยกส่วนจากส่วนกลาง ซึ่งไม่ได้มุ่งมั่นที่จะขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐยังคงไม่ได้มอบความเป็นอิสระในการทำงานให้แก่สถาบันในระดับท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณของรัฐที่ทุ่มไปกับรายจ่ายประจำได้ส่งผลให้งบประมาณการพัฒนาท้องถิ่นกลับถูกจำกัด และการผูกขาดการคัดเลือกบุคลากรเป็นผลให้บุคลากรที่ผ่านการคัดเลือกส่วนใหญ่เป็นคน “นอกพื้นที่” ที่ไม่มีความคุ้นเคยหรือเข้าใจพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่เป็นสภาวะเส้นทางบังคับทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ดังที่กูริเสนอ (Fuwongcharoen, 2015, p. 107) ส่งผลให้เกิดปัญหาการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนในท้องถิ่นที่เต็มไปด้วยความยากลำบากเพราะมีความหวาดระแวง หรือความไม่เข้าใจที่ได้สร้างกับดักในการทำงานเพื่อท้องถิ่น

ประการที่สาม การบริหารจัดการเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่อยู่ในพื้นที่ตนเองผ่านตัวแสดงที่มีความหลากหลาย ได้แก่ ผู้นำศาสนา ผู้นำทางจิตวิญญาณ ผู้นำศรัทธา ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น เป็นต้น เป็นการบริหารจัดการความขัดแย้งแบบมีส่วนร่วมที่อาศัยกลไกจากสภาวะเส้นทางบังคับมาเป็นกรอบกำหนดโครงสร้างการดำเนินงานในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะ

การใช้หลักการทางศาสนาอิสลามเข้ามาออกแบบกลไกการแก้ไขปัญหาทั้ง การกำหนดกรอบกฎกติกาในระดับชุมชนที่เรียกว่า “สุกมปากัต” ที่มีการลงนาม ร่วมกันระหว่างผู้นำหลายกลุ่มในท้องถิ่น ประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้ใหญ่บ้าน อีหม่ามประจำมัสยิด สมาชิก อบ.ต. และปราชญ์ชาวบ้าน (สามารถ หวังสา, ผู้ให้ สัมภาษณ์, 17 กุมภาพันธ์ 2564) การส่งเสริมการเรียนการสอนอัลกุรอาน (ระบบ กิรออาตี) ที่มุ่งให้ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นสามารถอ่านและเข้าใจความหมายที่มีอยู่ ในอัลกุรอาน ที่สามารถนำมาปรับใช้กับชีวิตประจำวัน ซึ่งมีส่วนในการหล่อหลอม ทางความคิดที่ถูกต้องกับหลักศาสนาซึ่งไม่ทำให้ตัวแสดงในท้องถิ่นถูกชี้นำไปในทาง ที่ผิดหรือใช้หลักการทางศาสนาไปในทางที่บิดเบือน (มูฮัมหมัดอัลดันท์ พาลีเซตต์, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2564) การจัดการความขัดแย้งโดยการใช้ผู้นำศาสนา เป็นกลไกกลางในการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง หรือตัดสินชี้ขาดของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น กระบวนการดังกล่าว มีประสิทธิภาพเพราะเป็นตัวแสดงที่ผูกติดกับความเชื่อของคนที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งส่งผล ให้ชาวบ้านในท้องถิ่นเชื่อฟัง (แวอัปดุลรอแม มะยิแดด, ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2564) ตัวอย่างดังกล่าวทำให้เห็นว่าสภาวะเส้นทางบังคับมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการ ท้องถิ่น แม้จะสอดคล้องกับงานของสุรวุฒน์ ช่อไม้ทอง ที่มองว่าสถาบันในระดับ ท้องถิ่นผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับเครือข่ายตัวแสดง ที่หลากหลายในพื้นที่นั้นมีผลต่อกระบวนการสร้างสันติสุขในพื้นที่เพราะการดำเนิน นโยบายและโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการนำ รากฐานที่เป็นพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่มาใช้บูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหา ผ่านการออกแบบโครงสร้างสถาบันที่อยู่ในรูปของเครือข่ายการทำงาน และการสร้าง การมีส่วนร่วมที่ครอบคลุมตัวแสดงทุกฝ่ายกระทั่งสามารถสร้างความไว้วางใจ ระหว่างกันได้ (Chomaitong, 2020, pp. 133–156) ข้อเสนอของงานจึงมองว่า การปรับเปลี่ยนทัศนคติและวิถีคิดของเจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางควรเปิดโอกาสให้ สถาบันในระดับท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการกิจด้านความมั่นคงร่วมด้วยเพราะเป็น สถาบันที่มีส่วนในการสร้างกลไกการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาไปสู่สันติสุขในพื้นที่ได้

กลไกเชิงสถาบันในลักษณะดังกล่าวจึงสอดคล้องกับแนวทางสถาบันนิยม เชิงประวัติศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับเงื่อนไขพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่น บทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายในพื้นที่ให้เข้ามามีบทบาทในการ ขับเคลื่อนภารกิจที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินชีวิตของผู้นั้นท้องถิ่น ซึ่งมี รูปแบบความสัมพันธ์ (Pattern of Relation) ที่มีกฎ ระเบียบ บรรทัดฐาน และ

อัตลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรมร่วมกันของกลุ่มที่เป็นกรอบสถานะเส้นทางบังคับในการกำหนดพฤติกรรมและความเชื่อของผู้คน (Krueathep, 2015, p. 21) และแม้ว่าปัจจุบันรัฐจะมีการปรับตัวโดยเห็นความสำคัญของเงื่อนไขดังกล่าวมากขึ้น เช่น การออกนโยบายต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกับประวัติศาสตร์ความเป็นตัวตนของสถาบันและตัวแสดงในพื้นที่มากขึ้น หรือการปรับเปลี่ยนกลุ่มผู้ที่เคยเห็นต่างจากรัฐให้กลับใจมาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ หรือมองรัฐในทรรศนะเชิงบวกมากขึ้น นัยยะนี้แม้รัฐไทยจะมีความพยายามในการปรับตัวตามแนวทางการเป็นสถาบันพลาสติก หากแต่การปรับตัวเหล่านั้นยังคงดำเนินไปพร้อมกับความรุนแรงที่รัฐ และท้องถิ่น หรือกลุ่มขบวนการเลือกใช้ตอบโต้ ส่งผลให้เกิด “สถานะทางแพร่งแห่งความมั่นคง (Security Dilemma)” ที่แต่ละฝ่ายต่างยังคงขาดความเชื่อใจ หรือมีความระแวงต่อกัน ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Paul Chambers and Napisa Waitookiat เรื่อง “The Role of Security Forces in Thailand’s Deep South Counter-Insurgency” ที่มองว่ากองกำลังความมั่นคงของไทยยังคงใช้แนวทางไม่แข็ง โดยไม่อ่อนข้อหรือปรับตัวเท่าที่ควรกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งผลให้เหตุการณ์ความตึงเครียดและความรุนแรงยังคงเกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งเป็นสิ่งที่ขัดกับการปรับตัวของรัฐโดยเฉพาะการสร้าง ความยืดหยุ่นเชิงนโยบายที่ให้ความสำคัญกับความเป็นสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์มากขึ้น เพราะสิ่งเหล่านั้นยังคงมาพร้อมกับการใช้กำลังทางการทหารในการเข้าปราบปรามพื้นที่ ซึ่งเป็นเส้นขนานที่ไม่มีวันมาบรรจบกันของกระบวนการสันติภาพ (Chambers & Waitookiat, 2019, pp. 53–77) ที่รัฐพยายามสร้างภาพลักษณ์เพื่อรักษาความชอบธรรมในปัจจุบัน

บทสรุป

การวิเคราะห์เชิงวิพากษ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านแนวทางการศึกษาสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์นั้น ได้สะท้อนให้เห็นแล้วว่า จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่เฉพาะที่มีรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ที่สลับซับซ้อน ซึ่งเป็นประวัติศาสตร์ที่อาจจะจะเป็นประวัติศาสตร์คนละชุดกับประวัติศาสตร์ชาติไทยในปัจจุบันที่คนภายนอก หรือแม้แต่คนภายในพื้นที่อาจจะไม่เข้าใจความเป็นจริงทางประวัติศาสตร์ได้ เพราะอิทธิพลของการก่อตั้งรัฐสมัยใหม่ อาจส่งผลให้ประวัติศาสตร์มีการบิดเบือนด้วยการสร้างเพิ่มเติม และลดทอนสารัตถะบางอย่างให้อยู่ภายใต้กรอบตรรกะที่ยอมรับเรื่องเขตแดนปัจจุบันของประเทศไทย และความเป็นเอกภาพของรัฐสมัยใหม่เป็นสำคัญ (Winijchakul, 2017, p. 101)

ฉะนั้น ประวัติศาสตร์ในตัวเองก็มีข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการพื้นที่

อย่างไรก็ตาม แม้ประวัติศาสตร์อาจจะมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถอธิบายข้อเท็จจริงได้ทั้งหมด แต่การที่รัฐได้ให้อำนาจแก่สถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นที่น่าจะเข้าใจความเป็นท้องถิ่นได้ดีกว่าคนภายนอกให้มีอิสระในการบริหารจัดการตนเองผ่านการคิดริเริ่ม ออกแบบ และตัดสินใจกระทำการบางอย่างที่เป็นกลไกเชิงสถาบันที่สัมพันธ์กับความเป็นจารีตดั้งเดิมของท้องถิ่นซึ่งผูกติดอยู่กับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์อย่างแนบแน่นตามเส้นทางสภาวะบังคับ การให้อิสระในการบริหารจัดการตนเองดังกล่าวอย่างน้อยสามารถช่วยให้ท้องถิ่นเข้าใจวิธีการบริหารจัดการด้วยตัวของท้องถิ่นเอง ซึ่งส่งผลให้ท้องถิ่นรู้สึกถึงการมีตัวตน และเห็นคุณค่าในรากเหง้าที่มีอยู่ในเส้นทางพัฒนาการเหล่านั้น ทั้งนี้แม้จะไม่สามารถขจัดความขัดแย้งในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นที่ฝังรากลึกในพื้นที่ได้ แต่อย่างน้อยการเพิ่มอำนาจให้กับสถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นจะช่วยลดทอนปมรอยต่อของความขัดแย้งที่เคยสร้างความแตกร้างในอดีตไม่ให้นานปลาย หรือไม่เพิ่มเงื่อนไขใหม่ให้กับความขัดแย้งที่มีอยู่เดิม

แม้รัฐและท้องถิ่นจะเป็นสถาบันที่มีความสามารถในการปรับตัว ยืดหยุ่น และสั่นไหวได้ตามสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามแนวทางการเป็นรัฐหรือสถาบันพลาสติก แต่การปรับตัวเชิงสถาบันเหล่านั้นต้องนำมาซึ่งการสร้างเชื่อมั่นหรือความไว้วางใจระหว่างกัน เพื่อไม่ให้ต่างฝ่ายต่างเพิ่มความหวาดระแวง หรือความไม่ไว้วางใจที่มีอยู่เดิมในปัจจุบันให้มีความเข้มข้นมากขึ้น ฉะนั้น เงื่อนไขหนึ่งของการบวนการปรับตัวไม่ว่าจะเป็นสถาบันรัฐหรือท้องถิ่นต้องมีกระบวนการเชื่อมต่อที่ต่างฝ่ายต่างยอมรับ หรือประนีประนอมไปด้วยกันได้ อันจะเป็นจุดตั้งต้นของการริเริ่มสร้างความเชื่อมั่นบนพื้นฐานของความไว้วางใจระหว่างกันของทุกฝ่าย ซึ่งหมายรวมถึงตัวแสดงภายนอกประเทศที่เข้ามามีบทบาทในการพูดคุยสันติภาพร่วมด้วย เหตุนี้ การสร้างความไว้วางใจเชิงสถาบันแม้จะเป็นสิ่งที่ยากมาก แต่ก้าวแรกต้องไม่ใช้การคงรูปแบบเชิงโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะนอกจากจะเป็นการรวมศูนย์อำนาจที่กดทับสถาบันในระดับท้องถิ่นลงแล้ว อีกด้านยังทำให้สถาบันและตัวแสดงในระดับท้องถิ่นรู้สึกถึงการละเมิด และไร้ความชอบธรรมในการใช้ชีวิตตามแนวทางที่เป็นวิถีดั้งเดิมของท้องถิ่นไป ฉะนั้นการปรับปรุงเชิงโครงสร้างเชิงสถาบัน และกระบวนการบริหารจัดการพื้นที่ด้วยแนวทางการกระจายอำนาจจึงเป็นทางออกที่สำคัญขั้นเริ่มต้นในการหาจุดร่วม หรือพื้นที่กลาง

ที่ต่างฝ่ายต่างยอมรับกันได้ อันจะช่วยลดทอนองค์ประกอบของความขัดแย้งไม่ให้บานปลายจนทับถมกับความขัดแย้งที่มีอยู่เดิมกระทั่งยากที่จะหาทางออกไปสู่สันติภาพในพื้นที่ นี่จึงเป็นโจทย์ใหญ่ที่เข้ามาท้าทายให้สถาบันต้องมีการปรับตัวหรือมีความยืดหยุ่น และดำเนินการจัดการพื้นที่ด้วยกลไกที่ต้องใช้ไม่อ่อนมากกว่าไม้แข็ง ได้แก่ การไม่ปิดเปลือกความรู้ทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่นโดยสร้างความผิดพลาดในประวัติศาสตร์แห่งชาติเพียงหวังเพื่อความเป็นเอกภาพของรื้อชาติ การลดความเข้มข้นของเงื่อนไขที่เชื่อมโยงการรวมศูนย์อำนาจเข้าส่วนกลางจนปิดกั้นการดำเนินชีวิตของสถาบันและตัวแสดงที่เป็นอิสระในท้องถิ่น การลดบทบาททางการเมืองหรือกองทัพด้วยการหันมาใช้กลยุทธ์การเมืองนำการทหารที่ปฏิเสธการใช้ความรุนแรงเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหา การเปิดโอกาสให้ตัวแสดงในระดับท้องถิ่นทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทุกขั้นตอนที่กระทบต่อความเป็นอยู่ในพื้นที่ มิใช่เพียงแค่การสร้างภาพการมีส่วนร่วมที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน เป็นต้น และนี่จึงเป็นข้อเสนอของบทความเรื่องนี้

กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของคณาจารย์เรื่อง “สถานะ บทบาท และพลวัตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย” โดยได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก “ทุนโครงการพัฒนาอาจารย์และบุคลากรสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในเขตพัฒนาเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปี พ.ศ.2561” สำนักงานปลัดกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และ “ทุนอุดหนุนวิทยานิพนธ์สำหรับนิสิต” บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

References

- Almond, G. A., & Powell, G. B. (1966). *Comparative politics: A Developmental approach* (2nd ed.). Boston: Little, Brown and Company.
- Authongmak, T. (2018). Rat ratchakan thai phailang kan rattaphrahan phoso 2557 (in Thai). [Thai bureaucratic polity after the 2014 coup d'état]. *Journal of Asia Critique, Center for Asian Studies, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University*, 5(9), 209–240.

- Binchik, A., Laoman, A., & Ismail, S. (2013). *Pa Tani...prawattisat lae kanmueang nai lok malayu* (in Thai). [Patani...history and politics in the Malay world]. Songkhla: Islamic Cultural Foundation of Southern Thailand.
- Bunnag, P. (2003). *Nayobai kan pokkhong khong ratthaban to chao thai mutsalim nai changwat chaidan phaktai phoso 2475–2516* (in Thai). [Government Policies towards Thai Muslims in the Southern Border Provinces (1932–1973)]. Bangkok: Faculty of Arts Chulalongkorn University.
- Campbell, J. L. (2011). Institutional reproduction and change. In G. Morgan, J. L. Campbell, C. Crouch, O. K. Pedersen, & R. Whitley (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis* (pp. 87–115). Oxford: Oxford University Press.
- Center for Conflict Studies and Cultural Diversity. (2021). *Khwanthi radap amphoe thi mi hetkan khwanrunraeng changwat chaidan phaktai sasom sungsut 17 pi khong changwat pattani yala narathiwat lae songkhla* (in Thai). [District-level frequency of incidents of violence in the Southern border provinces with the highest cumulative effect of 17 years in the provinces of Pattani, Yala, Narathiwat and Songkhla]. Pattani: Center for Conflict Studies and Cultural Diversity.
- Chaiyachit, C. (2016). Sathaban niyom “Mai” nai kansueksa ratthasat (in Thai). [“New” institutions in political science]. *Journal of Political Science*, 37(1), 39–108.
- Chambers, P., & Waitookiat, N. (2019). The role of security forces in Thailand’s deep south counter-insurgency. *Asian International Studies Review*, 20(1), 53–77. doi: 10.16934/isr.20.1.201906.53
- Charoenmuang, T. (2004). Rat thai rat thi krachai amnat la cha (in Thai). [Thai state, a state that has been slow to decentralize power]. *Journal of King Prajadhipok’s Institute*, 2(1), 5–15.
- Chatchawan, S. (2019). *Phonlawat kan krachai amnat nai prathet thai chak phoso 2535–2561* (in Thai). [The dynamics of decentralization in Thailand from 1992 to 2018]. Bangkok: King Prajadhipok’s Institute.

- Chemmanur, W. K. (1990). *Muslim separatism: The moros of southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*. New York: Oxford university press.
- Chomaitong, S. (2020). Ong kon pokkhong suanthonghin nai krabuankan sang santi suk chaidan tai (in Thai). [Local administrative organization in peacemaking processes at the Southern border provinces]. *Journal of Public Administration and Politics*, 9 (1), 133–160.
- Deep South Watch. (2021). *Sarup hetkan nai phuenthi changwat chaidan phaktai* (in Thai). [DSW database: Summary of events in the province of southern border]. Retrieved February 12, 2022, from <https://deepsouthwatch.org/en/node/11980>
- Department of Local Administration. (2021). *Chamnuan khet kan pokkhong suanthonghin nai phuenthi changwat chaidan phaktai* (in Thai). [The number of local administrative districts in the Southern border provinces]. Bangkok: Department of Local Administration.
- Dhawonnukitkul, C. (2014). *Krabuankan mi suanruam khong chumchon nai thana patchai khaphluean kan kaekhai panha khwamrunraeng: Samnuek khong khwampen phonlamueang thi sotkhlong kap laksana chapo thang sangkhom lae watthanatham* (in Thai). [The Community Participation as mechanical movements to violent solutions: The sense of citizenship according to social and cultural particularities]. (Research Report). Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Easton, D. (1965). *Saphawa senthang bangkhap* (in Thai). [A framework for political analysis]. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice–Hall
- Fuwongcharoen, P. (2015). Saphawa senthang bangkhap (path dependence) ratthasat bon than prawattisat (in Thai). [“Path dependence”: Political science based on history]. *Journal of Political Science*, 36(3), 92–127.

- Government Coordination Division, Department of Administrative Affairs. (1969). *Sing thi na ru kiaokap changwat chaidan phaktai ek sanprakop kansueksa oprom phasa malayu kae kharatchakan changwat chaidan phaktai* (in Thai). [Things to know about the Southern border provinces: Educational documents for Malay language training for government officials in the Southern border provinces]. Phra Nakhon: Local printing house.
- Hatani, F. (2016). Institutional plasticity in public–private interactions: Why Japan’s port reform failed. *Journal of World Business*, 51(6), 923–936. doi: 10.1016/j.jwb.2016.07.002
- Jitpiomsri, S. (2020). *Kanmueang kan pokkhong lae kan chatkan khwam khat yae ro phaktai pa tani* (in Thai). [Politics, governance and conflict management in the Southern border provinces (Patani)]. Pattani: Southern conflict and cultural diversity research institute, Prince of Songkhla university, Pattani campus.
- Jitpiomsri, S., & Langpute, S. (2008). *Kan pokkhong thongthin baep phiset nai changwat chaidan phaktai* (in Thai). [Special Local Governance in the Southern Border Provinces] (Research report). Nakhon Pathom: Institute of Human Rights and Peace Studies, Mahidol University.
- Kerr, S., Aitken, A., & Grimes, A. (2004). *Local government roles and accountability 6*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Krueathap, W. (2015). *15 pi kan krachai amnat khong thai* (in Thai). [15 years of decentralization in Thailand]. Bangkok: Center for local innovations and governance (CLIG), Faculty of political science, Chulalongkorn University.
- Lecours, A. (2005). *New institutionalism: Theory and analysis*. Toronto: University of Toronto Press.
- Mackenzie, W. J. M. (1975). *Theories of local government in explorations in government*. London: Palgrave Macmillan.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507–548.

- Makinde, J. T., Hassan, A. O., & Taiwo, A. O. (2016). Theory, principle and practice of local governance in Nigeria. *The Journal of Developing Areas*, 50(1), 306–309.
- McCargo, D. (2008). *Tearing apart the land: Islam and legitimacy in southern Thailand*. New York: Cornell University Press.
- Michels, R. (2005). Democracy and the iron law of oligarchy. In J. M. Shafritz, J. S. Ott, & Y. S. Jang (Eds.), *Classics of Organization Theory* (pp. 304–310). Australia: Thomson Wadsworth.
- Osathanont, P. (2012). *Kanmueang nai krabuankan kamnot nayobai kae pan hakhwam mai sa ngop nai changwat chaidae phaktai sueksa korani kan chattang sun nuai kan borihan changwat chaidae phaktai (Sor O Bor Tor)* (in Thai). [The politics in policy making process in case study of setting up the Southern border province administrative centre (SBPAC)]. (Master's thesis). Bangkok: Chulalongkorn University.
- Panjar, R. (2015). *Kanmueang Khong Thoikham Nai Chaidae/Tai Pa Tani: Kan Prakop Sang "Santiphap" Nai Khwamkhatyaeng Chattiphan Kanmueang* (in Thai). [Politics of words in Pa(t)tani: Constructing "peace" in ethnopolitical conflict]. (Master's thesis). Bangkok: Thammasat University.
- People's Network for Developing Governance Participation in the Southern Border Provinces (2011). *Pattani mahanakhon phaitai ratthathammanun thai: Khwamphayayam nai kan sawaengha naeo thangkan yu ruam kan yang yangyuen nai changwat chaidae phaktai phan kan pokkhong thongthin rupbaep phiset* (in Thai). [Pattani maha nakhon (greater pattani city) under the Thai constitution: Efforts to seek sustainable coexistence in the southern border provinces through special forms of local government]. Retrieved February 10, 2022, from <https://deepsouthwatch.org/node/2019>

- Permpul, T. (2018). *Kan tittam nayobai kan borihan lae kan phatthana changwat chaidan phaktai phoso 2555–2557* (in Thai.) [Monitoring the southern border provinces administration and development policy, 2012–2014]. (Doctoral dissertation). Bangkok: Chulalongkorn University.
- Peters, B. G. (1999). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. London: Pinter.
- Phraratchakamnot kan borihan ratchakan nai sathanakan chukchoen phoso 2548 (in Thai). [Emergency decree on public administration in emergency situation, 2005]. (2005, July 16). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 122, Sect. 58a. pp. 1–9.
- Pitsuwan, S. (1985). *Islam and Malay nationalism: A case study of the Malay–Muslims of Southern Thailand*. Bangkok: Thai Khadi Research Institute, Thammasat University.
- Prado, M. M., & Trebilcock, M. J. (2009). Path dependence, development, and the dynamics of institutional reform. *University of Toronto Law Journal*, 59(3), 341–380. doi: 10.3138/utlj.59.3.341
- Prakat khana raksa khwam sa ngop haeng chat chabap thi 98/2557 rueang kan kaekhai panha changwat chaidan phaktai (in Thai). [Announcement of the National Council for Peace and Order No. 98/2014 Subject: Solving problems in the Southern border provinces]. (2014, July 30). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 131, Special Part. 143d. pp. 1–14.
- Ratthathammanun haeng ratcha anachak thai phutthasakkarat 2560 (in Thai) [Constitution of the kingdom of Thailand, 2017]. (2017, April 4). *Royal Thai Government Gazette*. Vol.134, Sect. 40a. pp. 74–75
- Riggs, F. W. (1964). *Administration in developing countries: The theory of prismatic society*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The modernization of bureaucratic polity*. Honolulu: East–West Centre.

- Sanders, E. (2006). Historical institutionalism. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, & B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 33–55). New York: Oxford University Press.
- Steinmo, S. (2008). Historical institutionalism. In D. d. Porta & M. Keating (Eds.), *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective* (pp.118–138). New York: Cambridge University Press.
- Tangpitakul, T. (2015). *Krabuankan sang santi suk nai phuenthi khatyaeng changwat chaidan phaktai korani sueksa muban sue lo tambon riang amphoe rueso changwat narathiwat* (in Thai). [The process of creating peace in conflict areas in the Southern border provinces case study of Sulo Village, Riang Sub–district, Rueso District, Narathiwat Province]. (Research report). Bangkok: National Defense College.
- Techapira, K. (2007). Kham to kham kasian te cha phi ra: Sangkhom thai yang yu nai prisuem thi kotdan lae tuengkhrat talot wela (in Thai). [Word for word “Kasian Techapira”: Thai society is still in a “Prism” of constant pressure and tension]. *Prachatai*. Retrieved from <https://prachatai.com/journal/2007/11/14820>
- Vitayaapibalkul, A. (2021). *Kham athibai kotmai kan pokkhrong thongthin* (in Thai). [Explanation of local administrative laws]. Bangkok: Chulalongkorn University Printing House.
- Winijchakul, T. (2017). *Khon thai/khon uen wa duai khon uen khong khwampen thai* (in Thai). [Thai people/others about other people of Thainess]. Bangkok: Same Sky Publishing House.
- Wongsatjachock, W. (2013). *Kan chat sathaban khong nayobai chamnam khao* (in Thai). [Institutional arrangement of rice pledging policy] (Doctoral dissertation). Bangkok: Chulalongkorn University.