

การเมืองการปกครองบนความแตกต่างทางวัฒนธรรม: ประสบการณ์จากต่างประเทศ และ นัยสำคัญต่อการแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้^{1 2}

โดย ฉันทนา บรรพศิริโชติ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
wchantana@gmail.com

๑. บทนำ

การศึกษานี้ครอบคลุมการประสบการณ์จากต่างประเทศที่จัดการเมืองการปกครองเพื่อตอบสนองต่อความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรม ขณะเดียวกันได้วิเคราะห์สภาพปัญหาการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่ในสามจังหวัด โดยให้ความสำคัญกับเรื่อง ประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชน ระบบการบริหารราชการ ปัญหาและศักยภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่น การศึกษานี้ยังรวมถึงการจัดทำการสำรวจระดับของชั้นดีริกรรมของประชาชนในสามจังหวัด ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการกำหนดเงื่อนไขการพัฒนารูปแบบการเมืองการปกครองที่เหมาะสมกับพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม

ทิศทางการวิเคราะห์ในภาพรวมอาศัยแนวคิด เรื่องพหุวัฒนธรรม (multiculturalism) โดยมีเงื่อนไขที่ควรพิจารณา ได้แก่ การแบ่งอำนาจการตัดสินใจ การเข้าถึงทรัพยากร และการยอมรับเชิงสัญลักษณ์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเมือง และการบริหารราชการ ได้ทดลองประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่น (autonomy) และ เงื่อนไขความเป็นตัวแทน (representative bureaucracy) ในการบริหารราชการในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับลักษณะทางวัฒนธรรม และ ศาสนา อย่างไรก็ตามความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นจะครอบคลุมเงื่อนไขและสาระอย่างไรอาจจะต้องมีการกำหนดขึ้นใหม่ (redefined or new autonomy) โดยท้องถิ่นเอง ทิศทางของคำถามมีสองส่วนคือ ส่วนแรก โครงสร้างการเมืองการปกครองดังที่เป็นอยู่นั้นเป็นอุปสรรคในการแสดงออกซึ่งความภาคภูมิใจ ขณะเดียวกันสามารถตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ได้เพียงใด ส่วนที่สอง ท้องถิ่นต้องการความเป็นอิสระมากกว่าที่เป็นอยู่มากน้อยแค่ไหน และ ภายใต้เงื่อนไขปัจจุบันคนท้องถิ่นที่แตกต่างไป

¹ เอกสารประกอบการอภิปราย ใน การสัมมนาการปกครองท้องถิ่นพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้ จัดโดย ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล ห้องประชุมจุมภฏ-พันธ์ทิพย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๓๐ มิ.ย. ๒๕๕๑

² ข้อมูลเบื้องต้นจากโครงการวิจัย รูปแบบประชาธิปไตยและการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม สนับสนุนโดย สภาวิจัยแห่งชาติ ๒๕๔๘ – ๒๕๕๐

ส่วนการประเมินทัศนคติต่อการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างนั้น ใช้แนวคิดความทนกันได้ หรือ ความอดกลั้น (toleration) เป็นเครื่องชี้ โดยมีตัวแปรที่จะกำหนดระดับของความอดกลั้นที่เกี่ยวข้องกับ ความรู้สึกถูกคุกคาม ความไว้วางใจและความเชื่อมั่นในระบบ เป็นต้น ความอดกลั้นในระดับที่สูงมากขึ้นอาจเรียกว่าเป็นขันติธรรมที่สะท้อนโลกทัศน์ของการอยู่ร่วมกันในความแตกต่าง

๒. ประสบการณ์จากต่างประเทศ

ในโลกนี้มีประเทศต่างๆ จำนวนมากที่ใช้รูปแบบการเมืองการปกครอง รวมไปถึงการเลือกตั้ง เพื่อตอบสนองต่อความแตกต่างทางวัฒนธรรมของคนกลุ่มต่างๆ ที่อาศัยอยู่ภายในประเทศเดียวกัน นับตั้งแต่รูปแบบของการแบ่งปันอำนาจเพื่อร่วมกันปกครอง (coalition) โดยตัวแทนของกลุ่มต่างๆ (consociationalism) การปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายในประเทศ หรือเขตปกครองพิเศษ (self-rule หรือ autonomous region/community) การจัดแบ่งเขตปกครองตามลักษณะทางวัฒนธรรมเป็นชุมชน (cantons) รูปแบบของสหพันธรัฐ (federalism) แม้แต่การใช้กฎหมายหลายระบบ (legal pluralism) รวมไปถึงการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์แบบ การจัดรูปแบบการเมืองการปกครองที่สามารถตอบสนองความแตกต่างทางวัฒนธรรมเกิดขึ้นทั้งในรัฐที่มีรูปแบบสหพันธรัฐและรัฐเดี่ยว การใช้รูปแบบต่างๆ นั้นมีทั้งที่อยู่ในประเทศที่มีประชาธิปไตยที่ยังรุกรานมานาน เช่น ประเทศยุโรปตะวันตก และประเทศประชาธิปไตยใหม่ใน ออฟริกา เอเชีย และ ละตินอเมริกา มีบางกรณีที่มีการแก้ไขปัญหาคความแตกต่างยุติลงด้วยการแยกประเทศซึ่งมักเป็นปัญหาทางประวัติศาสตร์ที่สืบเนื่องมาตั้งแต่การสร้างชาติช่วงหลังยุคอาณานิคม

รูปแบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกันไปล้วนเป็นผลมาจากการสั่งสมประสบการณ์เพื่อแก้ไขปัญหาคความเป็นตัวแทนของกลุ่มคนต่าง ๆ ในระบบการเมือง และ มุ่งหมายให้เกิดความเสมอภาคในการแสดงออกซึ่งความภาคภูมิใจในอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม การยอมรับสถานะทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งเชื่อว่าจะนำไปสู่หลักประกันเรื่องความยุติธรรมและความเสมอภาคทางเศรษฐกิจด้วย

ในการสัมมนาที่จัดขึ้นโดยโครงการวิจัย มีการนำเสนอกรณีศึกษาจากต่างประเทศ ๕ กรณี คือ สเปน ฟิลิปปินส์ จีน อินเดีย และ คานาดา ต่อมาภายหลังได้เพิ่มการศึกษาประเทศมาเลเซีย โดยมีจุดเน้นที่รัฐกลันตันเพื่อพิจารณาเงื่อนไขของอิสลามในการปกครอง แม้ว่าการสัมมนาจะมีเป้าหมายเพื่อเข้าใจที่มาของการจัดรูปแบบการปกครองที่ให้อิสระแก่ท้องถิ่นที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม แต่

๑. รูปแบบการปกครองพิเศษที่พบในกรณีศึกษามีหลายลักษณะ คือ *สหพันธรัฐ* (อินเดีย คานาดา) ซึ่งอาศัยความแตกต่างทางภาษาเป็นเกณฑ์ และ *สหพันธรัฐแบบหลากหลายหรือแบบก้าวหน้า* (สเปน) ที่แต่ละเขตมีอำนาจไม่เท่ากัน หรือไม่มีรูปแบบตายตัวเป็นพิมพ์เขียวเดียวกันทั้งประเทศ (*progressive หรือ multiple federalism*) อาศัยลักษณะพิเศษทางประวัติศาสตร์ของการก่อร่างสร้างชาติมาเป็นเกณฑ์ *เขตปกครองตนเอง* (จีน และ ฟิลิปปินส์) เป็นเขตของกลุ่มชาติพันธุ์หนาแน่นในประเทศจีน ส่วนในฟิลิปปินส์เป็นเขตพื้นที่ของชนพื้นเมืองที่ยังอยู่ระหว่างการเจรจา *เขตพื้นที่พิเศษสำหรับคนพื้นเมือง* (คานาดา) เป็นเขตพื้นที่ที่คนพื้นเมืองอาศัยอยู่ เน้นเรื่องทรัพยากรเป็นหลัก ไม่ได้มีลักษณะการปกครองที่แตกต่าง กรณีของประเทศคานาดายังมีปัญหาของความต้องการแยกประเทศของมลรัฐควิเบค ซึ่งประชาชนใช้ภาษาและวัฒนธรรมฝรั่งเศส และสุดท้ายคือ *นครอิสลาม* (เมืองกัวตาบารู รัฐกัวลันตัน) คือเมืองที่มีการบริหารจัดการบนหลักของอิสลาม โดยเน้นการจัดการทางสังคมมากกว่าการเมืองการปกครอง แต่ทั้งนี้ก็กระทำภายใต้กรอบของการเป็นสหพันธรัฐเช่นกัน
- รูปแบบของสหพันธรัฐนั้นถ้าไม่ได้มาจากการแบ่งเขตเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจการปกครองออกไปเนื่องจากประเทศมีขนาดใหญ่ ก็มักจะเป็นการแบ่งเขตที่มีลักษณะทางวัฒนธรรมชัดเจนของกลุ่มคนหลายกลุ่มที่มีอำนาจและขนาดที่ใกล้เคียงกัน โอกาสที่จะใช้สหพันธรัฐในสังคมที่ประกอบด้วยกลุ่มวัฒนธรรมใหญ่ และ กลุ่มน้อยนั้นไม่มากนัก การใช้รูปแบบสหพันธรัฐนั้นมักจะเป็นผลพวงมาจากยุคหลังอาณานิคมที่มีการสร้างชาติใหม่ มักไม่ค่อยพบเห็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรัฐเดี่ยวมาเป็นสหพันธรัฐในยุคหลัง ยกเว้นในกรณีของสเปนที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีการยอมรับการปกครองตนเองของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ชัดเจน การเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดขึ้นในช่วงสงครามเย็น กรณีสเปนแม้ว่าจะไม่มีการเรียกตัวเองว่าเป็นสหพันธรัฐ ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกันโดยหลักการ แต่ลักษณะพิเศษก็คือสเปนยังมีพระมหากษัตริย์

- กรณีของอินเดียซึ่งมีประสบการณ์ประชาธิปไตยมานาน การจัดการปกครองเป็นแบบสหพันธรัฐในช่วงที่ได้เป็นอิสระจากการอยู่ใต้อาณานิคมของอังกฤษก็มีพื้นฐานมาจากเอกลักษณ์ทางภาษาของกลุ่มต่าง ๆ เนื่องจากเป็นประเทศที่อยู่ใต้อาณานิคมอังกฤษภาษากลางที่ใช้โดยทั่วไปคือภาษาอังกฤษ และ ฮินดี ส่วนในระดับรัฐนั้นก็ใช้ภาษาของชาติพันธุ์เป็นทางการอีกภาษาหนึ่ง อินเดียมีระบบพหุลักษณะทางกฎหมาย แต่มีศาลเดียว เรื่องภาษาคูจะเป็นลักษณะร่วมของการจัดการปกครองเฉพาะกลุ่มมากที่สุด
- เขตพิเศษในประเทศจีนนั้นน่าสนใจโดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย ที่มีระดับของความเป็นรัฐรวมศูนย์อย่างมาก เขตพิเศษ (autonomous areas) ในประเทศจีนไม่ได้มีลักษณะพิเศษหรือสถานะทางการเมืองมากไปกว่าการยอมรับทางสัญลักษณ์ของชาติพันธุ์ที่แตกต่าง เพราะการเมืองยังคงควบคุมโดยพรรคคอมมิวนิสต์ และโครงสร้างทางการเมืองของเขตพิเศษก็เป็นโครงสร้างย่อส่วนลงมาของพรรค ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ลงไปเป็นการเฉพาะให้ผู้นำสูงสุดของสภาประชาชนในเขตนั้นต้องมาจากชนกลุ่มน้อย (ethnic minority) เขตพิเศษมีได้หลายระดับ ตั้งแต่ เมือง จังหวัด และ ภูมิภาค โดยอาศัยอำนาจของสภาประชาชนในการอนุมัติ เป็นรายชื่อไป เขตดังกล่าวมีอำนาจในการบริหารจัดการเรื่อง การจัดเก็บรายได้ในท้องถิ่น วัฒนธรรมและ ประเพณีปฏิบัติของตนเองได้ ยกเว้นเรื่องความมั่นคงและการเมือง โดยที่พรรคยังคงกุมอำนาจในข้อกำหนดเกี่ยวกับการศึกษาทางศาสนา (อาทิ ข้อห้ามเกี่ยวกับครูสอนศาสนาจากภายนอก)
- เขตปกครองตนเองกรณีมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ มีที่มาที่แตกต่างจากประเทศจีน เนื่องจากจังหวัดมินดานานั้นเป็นพื้นที่คนพื้นเมืองนับถือศาสนาอิสลาม มีขบวนการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อที่จะเป็นอิสระ การประกาศเขตปกครองตนเองเป็นผลมาจาก

- นครอิสลาม (Islamic City) ที่โกตาบารู รัฐกลันตันนั้นไม่ได้มีความเป็นรัฐอิสลามเข้มข้น และเต็มรูปแบบอย่างที่อาจจะเข้าใจ นครอิสลามโกตาบารู เน้นเรื่องการจัดระเบียบสังคม โดยอาศัยศาลชารีอะห์เป็นกลไกที่สำคัญที่ทำงานควบคู่ไปกับศาลยุติธรรมแต่แยกออกจากกัน การจัดระเบียบทางสังคมเช่น อบายมุข การพัฒนาเยาวชน การแต่งกาย เป็นต้น เมืองโกตาบารูใช้วิธีการขอความร่วมมือโดยเฉพาะในเรื่องที่อาจจะมีความเห็นที่แตกต่าง วิธีการบริหารเมืองเพื่อให้คนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นคนจีนไม่รู้สึกถูกระทบกระเทือน เช่น การอนุญาตไม่ให้ดื่มเหล้าในที่สาธารณะสำหรับคนที่ไม่ได้เป็นมุสลิมด้วย แต่ในครัวเรือนไม่ได้ห้าม หรือ การขอความร่วมมือเรื่องการจัดแบ่งเขตธุรกิจที่ไปด้วยกันไม่ได้กับศาสนาอิสลาม การตรวจตราการแต่งกายของเยาวชน และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความสัมพันธ์หญิงชายด้วยการแยกกลุ่มเยาวชนทั้งสองเพศอย่างชัดเจนในกิจกรรมต่าง ๆ
๒. ความเป็นตัวแทนในระบบการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นในรูปแบบของการปกครองตนเอง การมีที่นั่งเฉพาะสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ในระบบรัฐสภา และการมีพรรคการเมืองจากฐานเสียงของกลุ่มชาติพันธุ์ ประเด็นสำคัญที่มักมีการมองข้ามไปคือความเป็นตัวแทนในหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการตอบสนองของความต้องการที่หลากหลาย มาตรการที่สำคัญในเรื่องนี้ได้แก่ การเลือกปฏิบัติเพื่อให้กลุ่มด้อยโอกาสได้เปรียบ (affirmative action) ด้วยการกำหนดให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่เสียเปรียบเป็นกลุ่มเป้าหมายเฉพาะทางนโยบาย เช่น ที่ใช้ในประเทศมาเลเซีย และ จีน นอกจากนี้ยังพบการปรับเงื่อนไขพิเศษของผู้ที่ทำงานในภาครัฐ เช่น ต้องเป็นผู้ที่สามารถใช้ภาษาท้องถิ่นได้

๓. การจัดการปกครองในลักษณะพิเศษในแต่ละประเทศล้วนมีพื้นฐานมาจากการยอมรับกติกา หรือสัญญาประชาคมในการเคารพความแตกต่าง การยึดหลักความเสมอภาคระหว่างกลุ่ม และที่สำคัญยิ่งคือทำให้ความหมายของความเป็นชาติที่เป็นการรวมกันของความหลากหลาย ซึ่งสะท้อนอยู่ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกกรณี ประเทศเหล่านั้นมีการปรับแก้รัฐธรรมนูญเพื่อเป็น กติกาที่ตกลงกันเป็นพื้นฐาน และ เป็นกรอบในการจัดความสัมพันธ์ รัฐธรรมนูญได้ระบุถึง อำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษ กระบวนการจัดตั้งเขตพิเศษ ซึ่งในบางกรณีใช้วิธีการแสดง ประชามติในการตัดสินใจ รัฐธรรมนูญของบางประเทศ เช่น สเปน จะระบุเงื่อนไขของการ ปรับเปลี่ยนสถานภาพทางการเมืองของพื้นที่วัฒนธรรมเอาไว้ โดยให้เวลาเป็นเครื่องชี้วัดความ พร้อมของท้องถิ่น เช่นเดียวกับประเทศจีน และ อินเดีย ที่ยังคงมีรัฐใหม่ หรือ ชุมชนปกครอง ตนเองขึ้นใหม่ได้ ประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดความยืดหยุ่น คือการมีช่องทางสื่อสารทางการเมือง และ การจัดการไกลสำหรับการตัดสินใจปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ใน การศึกษาของคานาดา และ อินเดียให้ความสำคัญกับ พื้นที่สาธารณะที่ให้โอกาสการถกเถียง และ การตัดสินใจในสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเรื่องการแบ่ง อำนาจไม่ใช่ประเด็นต้องห้ามสำหรับสังคมประชาธิปไตย แต่กว่าจะมาถึงจุดนี้ได้สังคมเหล่านั้น ผ่านการใช้ความรุนแรงมาก่อน ประเทศไทยอาจจะเรียนลัดโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนของความ รุนแรงแบบแตกหัก
๔. แม้ว่าจะมีการรังสรรค์ระบบการเมืองการปกครองให้สามารถตอบสนองการอยู่ร่วมกันบนความ แตกต่างได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้หมายความว่า การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องความเป็นอิสระ จากรัฐบาลส่วนกลางจะหายไป ขบวนการเรียกร้องอิสรภาพ และ สิทธิเหนือดินแดนเฉพาะ ยังคงมีอยู่ต่อไป ซึ่งก็หมายความว่า ปัญหาการกีดกันระหว่างรัฐและขบวนการเรียกร้อง อิสรภาพขึ้นอยู่กับพลวัตของความสัมพันธ์ซึ่งต้องมีการปรับตัวอยู่เสมอ ความสามารถในการ ควบคุมความรุนแรงไม่ให้เกิดขึ้นและขยายตัวอาศัยเงื่อนไขของความเป็นประชาธิปไตยที่ เข้มแข็ง นอกจากนั้นแล้วปัญหาที่ยังต้องการความเอาใจใส่ในบางกรณีคือการแข่งขัน ระหว่างกลุ่มมีมากขึ้น แม้ว่าจะสามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในกลุ่ม ระบบ บางระบบเช่นสหพันธรัฐ อาจจะช่วยทำให้ระดับการทนกันได้มีสูงขึ้น แต่ส่งผลต่อการแข่งขัน ต่อกันระหว่างกลุ่มมากขึ้นด้วย ดังนั้นหากระบบการเมืองหรือกลไกประชาธิปไตยใน ระดับประเทศ และ ท้องถิ่น ไม่เข้มแข็งพอ หรือการที่ประเทศไม่สามารถทำความเข้าใจ ความเป็นประเทศชาติร่วมกันได้ ก็จะก่อให้เกิดปัญหาใหม่ได้

๕. ประเด็นที่เป็นประโยชน์สำหรับการพัฒนารูปแบบการจัดการปกครองสำหรับประเทศไทยหากจะต้องมีการเสนอทางออกทางการเมือง
- เขตพิเศษเป็นการรับรองสถานภาพทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ มีนัยเชิงสัญลักษณ์ค่อนข้างสูง เนื้อหาสาระจริง ๆ คือ การกระจายอำนาจแบบสมบูรณ โดยเฉพะอย่างยิ่ง การมีอำนาจตัดสินใจเหนือทรัพยากรในพื้นที่ รูปแบบที่มีการกระจายอำนาจมากที่สุดคือการมีธรรมนูญของตนเอง มีหน่วยรักษาความปลอดภัยภายใน อันได้แก่ ตำรวจ ของตนเองได้ มีการแบ่งรายได้ ไม่ใช่แค่การจัดสรรงบประมาณตามสัดส่วนเท่าที่กำหนด และผู้ปกครองเป็นคนในพื้นที่เอง มีนโยบายเศรษฐกิจและสังคมที่อาจจะแตกต่างได้ มีระบบราชการที่แตกต่างได้
 - ไม่ว่าจะมีความต้องการในระดับใด หากจะมีการเปลี่ยนแปลงสภาพของการกระจายอำนาจที่เป็นอยู่อย่างมีนัยสำคัญ จะต้องอาศัยกระบวนการทางการเมือง และ ถ้าเป็นกรณีเช่นประเทศไทย อาจจะต้องดูตัวอย่างของประเทศสเปน เพราะเป็นประวัติศาสตร์การเมืองสมัยใหม่แล้ว สเปนเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญโดยการเห็นพ้องต้องกันของพรรคการเมืองที่สามารถเจรจาเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญหลังยุคเผด็จการฟรังโกได้ กรณีศึกษาทุกประเทศล้วนมีการวางกติกาใหม่ในสังคม ซึ่งอาจเริ่มต้นจากการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ หรือ การเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากสงครามกลางเมือง
 - สิ่งที่ขาดหายไปในการจัดรูปแบบการปกครองในกรณีศึกษา คือการให้ความสนใจกับเงื่อนไขความสัมพันธ์ทางสังคม ประเด็นนี้เป็นข้อควรระวังเนื่องจากกรณีนี้จะเห็นว่าประเทศจีนเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนในแง่ของการใช้มาตรการผสมผสาน จีนให้ความสำคัญกับความเป็นตัวแทนทางการเมือง การลดความเหลื่อมล้ำด้วยนโยบายโควต้า (affirmative action) ให้คนกลุ่มน้อยเรื่องการศึกษา จัดให้มีกลไกเพื่อศึกษาและติดตามปัญหาศาสนาและชาติพันธุ์ในทุกระดับของการบริหารราชการ และ ยังสร้างกลไกความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคที่ก้าวหน้าและล้าหลัง (ฝั่งตะวันออก กับ พื้นที่ใกลางประเทศ) กลไกที่ว่าคือ กระทรวงศาสนาและชาติพันธุ์ และ คณะกรรมการศาสนาและชาติพันธุ์ที่มีอยู่ในระดับจังหวัด และ เมืองด้วย เงื่อนไขเหล่านี้กลับมีความจำเป็นไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการยอมรับสถานภาพทางการเมืองของกลุ่ม

๓. ความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมของสามจังหวัด กับ สังคมไทย

การกล่าวว่่าพื้นที่สามจังหวัดเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมเป็นพิเศษกว่าที่อื่น อาจจะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ทั้งนี้เพราะพื้นที่เช่น กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเมืองนานาชาติ มีคนที่พูดภาษาแม่ที่แตกต่างกันมากกว่าคนในสามจังหวัด ลักษณะของสามจังหวัดกลับมีความเป็นคนกลุ่มน้อย กลุ่มใหญ่ชัดเจน คือ มุสลิมเป็นคนกลุ่มใหญ่ และ พุทธ เป็นกลุ่มน้อย ขณะเดียวกันคนมุสลิมในสามจังหวัดเป็นคนกลุ่มน้อยในสังคมไทย ลักษณะเช่นนี้เรียกว่าเป็นความซับซ้อนของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มใหญ่และกลุ่มน้อย มีเงื่อนไขที่ทำให้ความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมของสามจังหวัดกับส่วนกลางแตกต่างไปจากความสัมพันธ์ระหว่างคนไทยพุทธส่วนใหญ่กับกลุ่มชาติพันธุ์อื่นอยู่บางประการ คือ ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ และ ลักษณะของศาสนาอิสลามที่เป็นวัฒนธรรมแข็ง นอกจากนี้ยังมีลักษณะของเขตวัฒนธรรมที่แบ่งแยกโดยพรมแดนระหว่างประเทศ ไทย-มาเลเซีย ส่งผลให้เงื่อนไขความเป็นชาตินิยมเข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตผู้คนทั่วไปอย่างมาก

อย่างไรก็ดีในช่วงเวลาที่ผ่านมาแม้ว่ามีความรุนแรงเกิดขึ้นเป็นช่วงเป็นตอนในประวัติศาสตร์ แต่ผู้คนก็มีวิธีการอยู่ร่วมกันโดยแยกประเพณีของท้องถิ่นออกจากศาสนา คนเชื่อมโยงกันด้วยธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น แม้ว่าคนในพื้นที่จะแยกธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องของศาสนา แต่ร่องรอยของการอยู่ร่วมกันปรากฏอยู่ในท้องถิ่นในหลายลักษณะ อาทิ ความสามารถในการสื่อสารของคนท้องถิ่น โดยเข้าใจภาษามากกว่าหนึ่งภาษาในชีวิตประจำวัน และ การรับรู้เกี่ยวกับอัตลักษณ์ผสมระหว่างความเป็นไทยกับมลายูมุสลิมในเวลาเดียวกันของคนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ประเด็นสำคัญในอดีตที่ผ่านมาไม่ได้มีปัญหายุ่งยากที่วัฒนธรรมการอยู่ร่วมกัน ความรุนแรงในอดีตผันแปรไปตามนโยบายชาตินิยมไทยที่มีความเข้มเข้มนั้นแตกต่างกันในแต่ละช่วง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาความรุนแรงขึ้นอยู่กับคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชนชายขอบเช่นสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

แนวโน้มนี้กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากภายหลังความรุนแรงที่เกิดขึ้นอีกครั้งตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๖ การสำรวจชนัตริธรรมในพื้นที่ในปี ๒๕๔๗-๘ ยังไม่สะท้อนปัญหาความเกลียดชังภายหลังที่เกิดมีการขยายตัวของการใช้ความรุนแรงออกไปสู่ประชาชนทั่วไป และการบังคับใช้มาตรการป้องกันความปลอดภัยไม่ได้ผล ทำให้ทั้งชาวพุทธ และ มุสลิมต่างมีความหวาดระแวง และ กล่าวโทษกัน และ เริ่มมีสัญญาณของความเกลียดชังมากขึ้น ความสัมพันธ์ที่บนพื้นฐานของความไม่ไว้วางใจระหว่างรัฐกับชุมชนชายขอบ ได้ขยายตัวออกไปเป็นความไม่ไว้วางใจระหว่างประชาชนด้วยกันเองมากยิ่งขึ้น

๔. ประชาธิปไตยและการปกครองท้องถิ่น

การวิเคราะห์การเมืองในสามจังหวัดเน้นเรื่องความเป็นตัวแทน และ ความสามารถในการตอบสนองความต้องการที่อาจจะมีลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น การศึกษาพยายามประเมินการกระจายตัวของอำนาจซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพ โดยที่อำนาจทางการเมืองควรจะอยู่ในมือของประชาชนในวงกว้าง ขณะเดียวกันก็ประเมินความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจ และความสามารถที่จะบริหารท้องถิ่นให้สอดคล้องกับลักษณะวัฒนธรรม

โครงสร้างอำนาจ ประชาธิปไตย และ การกระจายอำนาจ

การเมืองในสามจังหวัดภาคใต้ถ้าจะแตกต่างไปจากภาคอื่นในประเทศไทย ก็จะเป็นประเด็นของการมีโครงสร้างของลำดับชั้นของผู้นำที่ซับซ้อน เนื่องจากมีความแตกต่างทางศาสนาซึ่งมีโครงสร้างของผู้นำในท้องถิ่นแตกต่างไปจากโครงสร้างหลักของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาสนาอิสลามมีนัยเชิงบูรณาการระหว่างการบริหารบ้านกับการเมือง โดยมีผู้นำศาสนาที่เป็นผู้นำทั้งทางจิตวิญญาณที่มีอิทธิพลต่อชีวิตประจำวันและทิศทางการพัฒนาของชุมชน โครงสร้างของผู้นำทางศาสนาถูกรอบล้อมมาอีกชั้นหนึ่งโดยผู้นำท้องถิ่น หรือ ฝ่ายปกครองอันได้แก่กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านซึ่งอยู่ภายใต้วัฒนธรรมพุทธ ในขณะที่หลังมีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อสร้างประชาธิปไตยระดับรากหญ้า และ รองรับการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดขึ้นของผู้นำขึ้นมาอีกส่วนหนึ่ง คือ อบต. แม้ว่าจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่ผู้นำของชุมชนโดยพฤตินัยยังขึ้นตรงต่อนายอำเภอ และ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาค ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาเพื่อทำให้เกิดความชัดเจนในโครงสร้างอำนาจและ ความสัมพันธ์ทางสังคม ดังต่อไปนี้

๑. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นความคลุมเครือของผู้นำท้องถิ่น และการแทรกเข้ามาของอำนาจใหม่เพื่อทดแทนอำนาจของผู้นำศาสนาเดิมที่เริ่มลดน้อยลงอันเป็นผลมาจากการปรับตัวเข้าสู่การเมืองสมัยใหม่ไม่ราบรื่น การเปลี่ยนแปลงนี้มีความสัมพันธ์กับนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการปัญหาภาคใต้ และ อิทธิพลของขบวนการฟื้นฟูศาสนาจากภายนอก

แม้ว่าการประเมินอำนาจ และ ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ อาทิ อิทธิพลของฝ่ายความมั่นคง ฝ่ายปกครอง ผู้นำศาสนา นักการเมืองชาติและท้องถิ่น รวมถึงเครือข่ายอิทธิพลด้านเศรษฐกิจมีัดซึ่งเป็นเครือข่ายข้ามกลุ่มระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและนักธุรกิจท้องถิ่นซึ่งอาจจะมีเครือข่ายเชื่อมโยงถึงระดับชาติด้วย เป็นเรื่องจำเป็นสำหรับการมองไปข้างหน้า แต่ในปัจจุบันไม่สามารถศึกษาและทำความเข้าใจได้อย่างชัดเจน การวิเคราะห์ถึงความเชื่อมโยงของขั้วของของกลุ่มอำนาจต่างๆ กับ

ประเด็นสำคัญที่น่าจะมีผลต่อการกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงของสามจังหวัดคือ ความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และ ความไม่ไว้วางใจกันและกันของคนในสามจังหวัดนั่นเอง ส่งผลให้ไม่สามารถสร้างสรรคภาวะผู้นำที่จะควบคุม หรือ จำกัดการขยายตัวของความรุนแรงได้ คุณลักษณะนี้น่าจะส่งผลต่อการแสวงหาทางเลือกของการเมืองการปกครองในอนาคต และ ส่งผลต่ออำนาจต่อรองของท้องถิ่นโดยรวม

เป็นที่น่าสังเกตเช่นกันว่าขณะที่กลุ่มและองค์กรประชาสังคมขยายตัวมากขึ้น แต่ไม่ปรากฏชัดเจนในสามจังหวัดภาคใต้ กลุ่มที่มีลักษณะเป็นประชาสังคมมากที่สุด เช่น กลุ่มที่ทำงานด้านเยาวชน ที่ผ่านมามีงานด้านการศึกษา และ บริการสังคม แต่ยังไม่แสดงความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีองค์กรสมาคมอิสลามในระดับจังหวัดที่ไม่ได้มีบทบาททางการเมือง ส่วนกลุ่มพุทธกลับรวมตัวกันบนพื้นฐานของการตอบโต้เพื่อป้องกันตนเอง

การประเมินรูปแบบประชาสังคมแบบในสามจังหวัดภาคใต้พบว่าเป็นพื้นที่ทางสังคมที่อยู่ภายใต้ร่มของศาสนา คนมลายูมุสลิมได้ร่วมมือและดำเนินการต่าง ๆ เพื่อผลักดัน และ แก้ไขปัญหาด้วยตัวของเขาเองโดยไม่ได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐมาหลายเรื่องโดยเฉพาะด้านการศึกษา ทุนทางสังคมที่มีอยู่ในประชาสังคมคือความเชื่อมั่นในผู้นำ ซึ่งอาจจะแตกต่างจากพื้นที่อื่นที่อาศัยความสัมพันธ์แนวราบ เมื่อภาวะผู้นำภายใต้ร่มของศาสนาคลอนแคลน ความสามารถแสดงบทบาทในการแก้ไขปัญหา เช่น การให้ความคุ้มครองชุมชนทั้งจากการใช้อำนาจในทางที่มีชอบของรัฐ และ การใช้ความรุนแรงของผู้ก่อความไม่สงบจึงมีขีดจำกัดตามไปด้วย การให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาสังคมในการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในช่วงเวลานี้จึงต้องขยายขอบเขตออกไปนอกพื้นที่สามจังหวัดโดยปริยาย โดยรวมถึงบทบาทของหน่วยงานวิชาการ และ องค์กรพัฒนาเอกชน หลังจากที่ความรุนแรงขยายตัวจนถึงปัจจุบัน จึงเห็นการผสมผสานระหว่างกลุ่มคนในพื้นที่และส่วนกลางทำงานร่วมกันในหลายลักษณะ เช่น การเยียวยา การปกป้องสิทธิมนุษยชน และการสร้างหลักประกันในกระบวนการยุติธรรม ในระยะหลังมีกลุ่มคนรุ่นใหม่ปรากฏตัวเพิ่มขึ้นเพื่อ แต่ทั้งหมดยังไม่ได้บูรณาการมาถึงระดับของการสร้างความเป็นปึกแผ่น และ ครอบครองพื้นที่ทางการเมืองที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดได้ องค์กรและคนทำงานสังคมยังต้องเผชิญกับปัญหาความไม่ไว้วางใจเช่นกัน

๒. ในการประเมินอำนาจรัฐได้พบปรากฏการณ์ รัฐที่อ่อนแอในสภาพของ “โครงสร้างเพื่อ” ซึ่งหมายถึงการปรากฏตัวของรัฐมีอยู่มากมายในรูปแบบต่าง ๆ หน่วยงานต่าง ๆ จัดตั้งตำแหน่งใหม่ขึ้น

๓. ในส่วนของการกระจายอำนาจและองค์กรท้องถิ่น จะเห็นว่าโครงสร้างของการกระจายอำนาจได้พัฒนาและก้าวหน้าไปพร้อม ๆ กับการรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลาง กล่าวได้ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่คู่ขนานไปพร้อม ๆ กับการปกครองส่วนภูมิภาค ในระยะหลัง การรวมศูนย์อำนาจยังเพิ่มมากขึ้นด้วยรูปแบบของซีอีโอจังหวัดที่ยังมีความรับผิดชอบต่อส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร การเพิ่มขึ้นหรือคงอยู่ของอำนาจส่วนกลางผ่านกลไกและโครงสร้างของการปกครองส่วนภูมิภาคเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐในโครงสร้างส่วนภูมิภาคใช้ประโยชน์จากองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยการระดมทรัพยากรของท้องถิ่นเพื่อตอบสนองภารกิจกรรมและแผนงานของหน่วยงานส่วนกลาง เนื่องจากท้องถิ่นอยู่ภายใต้วัฒนธรรมการปกครองแบบรวมศูนย์มานาน และ โครงสร้างของส่วนกลางก็ยังคงอยู่ในระดับจังหวัด ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถเป็นอิสระได้ในระดับที่ควรจะเป็นตามกฎหมาย ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจาต่อรองของท้องถิ่นเอง เท่าที่ปรากฏจากการรวบรวมข้อมูลในท้องถิ่น ยังไม่ค่อยปรากฏมีองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สามารถเจรจาเพื่อรักษาทรัพยากร เช่น งบประมาณของท้องถิ่นเองได้ ฉะนั้นการผลักดันระดับนโยบายที่เป็นอิสระจากส่วนกลางจึงยังไม่เกิดขึ้น โดยเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจที่ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมอิสลาม

โดยทั่วไป อบต. จะเป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่เมื่อเปรียบเทียบกับผู้นำทางศาสนา และ กว่าร้อยละ ๙๐ เป็นมลายูมุสลิม อบต. ด้วยกันเองเชื่อว่าศักยภาพของคนที่บริหารงานในองค์กรท้องถิ่นยังไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจ และ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเชื่อว่ามี อบต. จำนวนมากที่ถูกชี้้นำโดย ปลัด อบต. ซึ่งมีความโน้มเอียงไปในทางที่จะตอบสนองต่ออำนาจของส่วนกลาง ระดับของความพร้อมที่จะเป็นตัวของตัวเองของ อบต. ยังไม่ชัดเจน เทศบาลดูจะเป็นรูปแบบที่ค่อนข้างลงตัวและบริหารงานได้อย่างเป็นอิสระมากที่สุด แม้เปรียบเทียบกับ ระดับที่สูงขึ้น เช่น อบจ. ซึ่งก็ยังไม่มีความชัดเจนเท่า และโดยทั่วไป อบจ. มักยึดแนวทางสนับสนุนงานของจังหวัดมากกว่าที่จะรักษาความเป็นตัวของตัวเอง มีแนวโน้มว่านักการเมืองท้องถิ่นโดยทั่วไป พอใจกับระบบที่เป็นอยู่ เพียงแต่ต้องการการพัฒนาศักยภาพเพิ่มขึ้น งบประมาณเพิ่มขึ้น และไม่ต้องการถูกควบคุมโดยส่วนกลางโดยเฉพาะเรื่องข้อบัญญัติงบประมาณ

๔. การแข่งขันทางการเมืองซึ่งเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยสมัยใหม่ขยายตัวมากขึ้นในระยะ ๔-๕ ปีที่ผ่านมา และ เครือข่ายของชุมชนการเมืองมีความเชื่อมโยงกันระหว่างการเมืองระดับชาติ และ

๕. โครงสร้างของการเมืองการปกครองแบบสมัยใหม่อันได้แก่ การปกครองส่วนภูมิภาค ท้องที่ และ ท้องถิ่น ยังไม่ได้ประสานเข้ากันได้ดีกับโครงสร้างทางศาสนา อันได้แก่ มัสยิด และ อิหม่าม แม้ว่าโดยทั่วไปอาจจะไม่ได้มีความขัดแย้งระหว่างอำนาจทั้งสองส่วน แต่ก็มีบางประการ โดยเฉพาะในสภาพที่สถาบันศาสนาไม่ได้ถูกนับรวมอยู่ในรูปแบบของการปกครองในท้องถิ่นที่มีฐานะได้รับการสนับสนุนให้เกิดความเข้มแข็งเช่นกัน

ชุมชนที่สามารถปรับตัวได้ด้วยการผสมผสานระหว่างรูปแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ และ กระบวนการคัดสรรผู้นำตามแบบประเพณี ก็จะมีปัญหาความขัดแย้งกันน้อย และสามารถควบคุมได้ ชุมชนมีความมั่นใจและเชื่อมั่นในผู้นำ ลักษณะที่พบคือการผสมผสานระหว่างรูปแบบสมัยใหม่ กับ สาระแก่นสารแบบประเพณี โดยที่แต่ละส่วนทำหน้าที่แยกแต่เสริมกัน ระหว่างงานพัฒนาโดย อบต. งานการปกครองโดยกำนันผู้ใหญ่บ้าน และ งานศาสนาโดยอิหม่าม ชุมชนเหล่านั้นมักทำงานร่วมกับ นักพัฒนาที่เชื่อมโยงสังคมประเพณีเข้ากับเงื่อนไขการเมืองใหม่ ซึ่งทำหน้าที่เสริมพลังและให้กับชุมชน

การมีโครงสร้างคู่ขนานสมัยใหม่ กับ ประเพณี หรือ การผสมผสานโครงสร้าง และ กลไกทางสังคมในระดับท้องถิ่น และ ระดับจังหวัด จะเกิดขึ้นได้ในลักษณะใด และ จะสามารถตอบสนองความต้องการเฉพาะของท้องถิ่น และ ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการชุมชน ยังเป็นโจทย์ที่ต้องพัฒนาต่อไป

๖. การบริหารราชการในท้องถิ่น ลักษณะความซับซ้อนของความสัมพันธ์ระหว่างคนกลุ่มน้อยกับคนกลุ่มใหญ่ ทำให้ระบบราชการในสามจังหวัดภาคใต้ทำงานภายใต้วัฒนธรรมที่แตกต่าง ความซับซ้อนของเรื่องนี้อยู่ที่หน่วยงานราชการที่ให้บริการและความคุ้มครองแก่ประชาชนอยู่ภายใต้ วัฒนธรรมหลักของสังคมส่วนใหญ่คือไทย-พุทธ แต่ประชาชนในพื้นที่อยู่ภายใต้วัฒนธรรมที่แตกต่างออกไปคือมลายูมุสลิม ดังนั้นแนวโน้มของการครอบงำทางวัฒนธรรมมีสูง และ การตอบสนองต่อ

๕. การเมืองการปกครองในสังคมพหุวัฒนธรรม โอกาสสำหรับสังคมไทย

- ความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลง

เงื่อนไขการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างทางวัฒนธรรมให้ความสำคัญกับ ความเป็นตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ในระบบการเมือง การแบ่งอำนาจหรือความเป็นอิสระให้กับท้องถิ่นที่ต่างวัฒนธรรม การจัดสรรทรัพยากร และการยอมรับเชิงสัญลักษณ์ของอัตลักษณ์ของท้องถิ่นที่แตกต่าง

การวิจัยพบว่าในเรื่องความเป็นตัวแทนนั้นไม่มีปัญหามากนักเนื่องจากในระยะหลัง นักการเมืองในสามจังหวัดซึ่งเป็นคนมลายูมุสลิมสามารถเข้าไปมีที่นั่งในสภาได้เป็นส่วนใหญ่ และ เริ่มมีตำแหน่งบริหารทั้งในพรรคการเมืองและในรัฐบาล ทำนองเดียวกันในท้องถิ่น คนมลายูมุสลิมก็ได้รับเลือกตั้งเข้าไปทำงานในองค์กรท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาอยู่ที่ช่องว่างระหว่างนักการเมืองกับประชาชน และ ความสามารถในการตอบสนองของความต้องการที่มีนัยของความต่างทางวัฒนธรรม ทั้งนี้อาจจะเห็นว่าการรวมกลุ่มทางการเมืองยังมีขอบเขตจำกัดและมักอยู่ภายใต้การชี้นำของการเมืองระดับชาติซึ่งมีการแข่งขันสูง ซึ่งก็อาจไม่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่น แต่ว่าคนท้องถิ่นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีระดับการพึงพิงต่อผู้นำสูงเนื่องจากมีความลำบากในการเข้าถึงกลไกรัฐ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้เป็นเพราะระบบการบริหารราชการหรือกลไกรัฐไม่อ่อนไหวต่อ

ประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการบริหารจัดการชุมชนให้สอดคล้องกับลักษณะทางวัฒนธรรมของ โดยโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น และ กลไกการกระจายอำนาจนั้น พบว่าท้องถิ่นยังไม่ได้ทดลองใช้อำนาจหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ ข้อจำกัดของท้องถิ่นไม่ค่อยแตกต่างไปจากปัญหาของประเทศโดยทั่วไป กล่าวคือศักยภาพของท้องถิ่นยังไม่ถึงระดับที่จะเป็นผู้นำการปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงท้องถิ่นเอง ขณะเดียวกันปมเงื่อนไขความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลางยังไม่ได้คลี่คลายเพื่อปลดปล่อยให้ท้องถิ่นเป็นอิสระอย่างแท้จริง มีการกำกับโดยระเบียบและลักษณะความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดมากจากยุคการรวมศูนย์อำนาจ ประกอบกับวัฒนธรรมของระบบราชการภายใต้ไทยพุทธไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่นมลายูมุสลิม ในระยะยาวอาจจะต้องพิจารณาเรื่องปัญหาอันเนื่องมาจากโครงสร้างคู่นานระหว่างท้องถิ่นกับภูมิภาค และ การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมระบบราชการให้สะท้อนความเป็นท้องถิ่นมากขึ้น

▪ เงื่อนไข

การศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศชี้ให้เห็นความเป็นไปได้ของการปรับรูปแบบการเมืองการปกครองที่ให้อำนาจอยู่ร่วมกันได้ แม้ว่าประสบการณ์จากต่างประเทศจะไม่สะท้อนความสำเร็จโดยสมบูรณ์แบบ แต่การฝ่าข้ามไปสู่ความขัดแย้งที่สร้างสรรค์ต้องการโครงสร้างที่จะสามารถทำงานร่วมกัน และ สื่อสารปัญหากันได้ในระยะยาว การเรียนรู้จากประสบการณ์ต่างประเทศทำให้เราอาจตั้งเป็นข้อสังเกตสำคัญสำหรับทิศทางที่ควรจะเป็นสำหรับสังคมไทย

๑. รูปแบบใด ๆ ที่จะถูกนำมาใช้ใหม่อาจจะไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดความสันติสุขอย่างยั่งยืนได้ การอยู่ร่วมกันต้องอาศัยเงื่อนไขของ ความเป็นมิตร (horizontal comradeship, fraternity) ซึ่งมักขาดหายไปในการจัดรูปแบบทั้งหลาย และข้อเสนอใดที่จะถูกนำมาใช้ จะต้องผ่านการถกเถียงในประเด็นปรัชญาพื้นฐานเรื่องความเป็นประเทศชาติ และ การอยู่ร่วมกัน
๒. สถานการณ์ของการใช้ความรุนแรงไม่สามารถนำไปสู่การแสวงหาทางออกระยะยาวได้ และ มีผลต่อความสามารถที่จะพิจารณาทางเลือกที่เป็นไปได้ หมายความว่า การนำเสนอทางเลือก

๓. การเมืองท้องถิ่นต้องเข้มแข็ง ประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ต้องมีฐานการสนับสนุนของมวลชน และประชาชนตื่นตัวเพียงพอ หากไม่แล้วระบบใหม่ใด ๆ ก็จะมีโอกาสนำไปสู่การเอาเปรียบประชาชนได้เท่าเทียมกัน มีความจำเป็นต้องสร้างความไว้วางใจในองค์กรประชาสังคม เพื่อสร้างและขยายพื้นที่สาธารณะสำหรับการต่อรองทางอำนาจ
๔. ความมีเอกภาพภายใน และภาวะผู้นำที่สร้างสรรค์ ในองค์กรของทุกฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่น และ ภาครัฐ เป็นเงื่อนไขสำคัญของการแสวงหาคำตอบร่วมกัน ภาวะผู้นำนี้อาจจะต้องสร้างขึ้นใหม่
๕. ข้อเสนอแบบอาหารจานด่วนคงจะไม่สามารถนำไปสู่เป้าหมายได้ อาจจะต้องเตรียมการสำหรับการเปลี่ยนผ่านเป็นช่วง ๆ ที่มองเห็นเป้าหมายชัดเจน และมีกลไกประเมินและกำกับ การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น หากพิจารณาจากสภาพการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่ ประเด็นที่ควรให้ความสำคัญเป็นลำดับไป ได้แก่ ช่วงแรกคือการสร้างพื้นที่สาธารณะเพื่อการแลกเปลี่ยนและ การฟื้นฟูความไว้วางใจผ่านการเยียวยา ช่วงที่สองคือ การเสริมแรงองค์กรท้องถิ่น และการประสานองค์กรที่หลากหลาย สร้างความเป็นเอกภาพภายในกลุ่มและพัฒนาภาวะผู้นำร่วม (collective leadership) ช่วงที่สาม คือการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ ศาสนา การเมือง ระบบราชการ และ ประชาสังคม ซึ่งรวมไปถึงการเมืองใหม่ที่เอื้อให้ท้องถิ่นมีความเป็นตัวของตัวเองได้จริง
