

พฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน

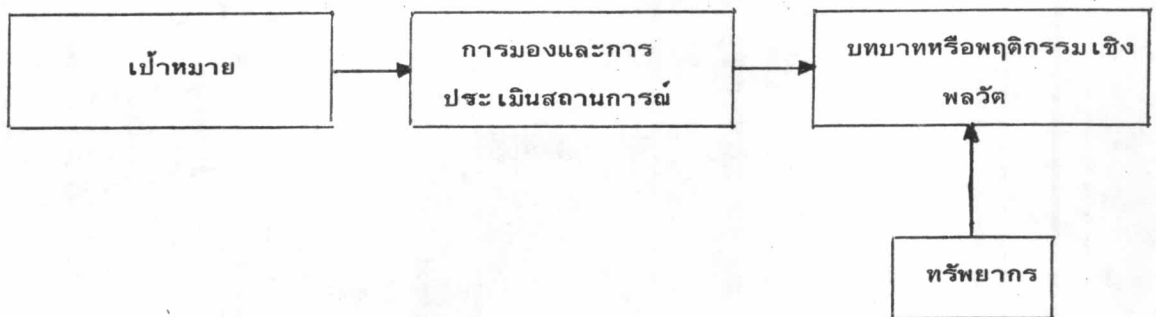
ดังที่ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีนัยสำคัญต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย (policy implementation) ในบทที่ 3 อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติ นโยบายมีทั้งหมด 6 ประการคือ 1. จุดกำเนิดของนโยบาย 2. ความชัดเจนของนโยบาย 3. การสนับสนุนของนโยบาย 4. ความซับซ้อนของการบริหาร 5. สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัตินโยบาย 6. การจัดสรรทรัพยากร ซึ่งมีปัจจัยทั้ง 6 มีความเกี่ยวเนื่องกันและสนับสนุนซึ่งกันและกัน มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบายอย่างยิ่งยวด ภายใต้นโยบาย ต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีผู้กระทำการ (actors) ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย คือ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน ผู้ซึ่งกระทำการทั้งสามมีพฤติกรรมเชิง พลวัต ในการจัดสรร ผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่า 8 ประการ คือ อำนาจ ความรู้แจ้ง ความมั่งคั่ง ความเป็นอยู่ที่ดี ความชำนาญหรือทักษะ ความรัก ความเคารพ และความถูกต้อง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ตัวแปรที่มีกำหนดบทบาทหรือพฤติกรรมของผู้กระทำการ คือ

1. เป้าหมาย
2. การมองและการประเมินสถานการณ์
3. ทรัพยากร

กล่าวคือ เป้าหมายที่เป็นสิ่งที่คุณกระทำทางการเมืองต้องการจะให้เกิดขึ้น เป้าหมาย นี้ประกอบด้วยสองส่วนใหญ่ ๆ ความคิด และผลประโยชน์ ความคิดหมายถึง แนวทาง หลักการ หรืออุดมการณ์ทางการเมือง ที่ผู้กระทำกรมีอยู่และต้องการที่จะผลักดันให้เกิดผลประโยชน์ ส่วน ผลประโยชน์หมายถึงสิ่งอื่นนอกจากความคิดที่เป็นประโยชน์แก่ผู้กระทำกรทางการเมือง ซึ่งทำให้ ผู้กระทำกรทางการเมือง เข้าไปมีบทบาททางการเมือง เพื่อให้ได้สิ่งนั้นมา ผลประโยชน์ที่สำคัญ คือ อำนาจ (power) และความมั่งคั่ง (wealth) และเป้าหมายนี้เป็นตัวกำหนดการมอง และการประเมินสถานการณ์ของกลุ่มบุคคล คือ กลุ่มบุคคลเข้าใจสถานการณ์นั้นอย่างไร จะมีวิธีการ ช่างซิงหรือจัดการกับสถานการณ์นั้นได้อย่างไร ภายใต้เป้าหมายที่ตนมีอยู่ในอันที่จะก่อให้เกิด ประโยชน์แก่ตนมากที่สุด ซึ่งการมองและการประเมินสถานการณ์นี้จะ เป็นตัวแปรหนึ่งที่จะกำหนด

บทบาทหรือพฤติกรรม เชิงพลวัตของกลุ่มบุคคลนั้น นอกจากนี้ยังมีทรัพยากรที่ร่วมกำหนดบทบาทหรือพฤติกรรมนั้น กล่าวคือ บทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่กลุ่มบุคคลนั้นมีอยู่ ซึ่งที่สำคัญ ๆ คือ 1) อำนาจ 2) องค์กร และ 3) ข่าวสาร นั้นหมายความว่า การที่จะมีบทบาทหรือพฤติกรรม เชิงพลวัตที่มีประสิทธิภาพต้องขึ้นอยู่กับการใช้ทรัพยากรทั้งสามนี้ อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

จากคำอธิบายถึงกระบวนการที่มาของบทบาทหรือพฤติกรรม เชิงพลวัตข้างต้นนี้สามารถเขียนเป็นแผนภูมิได้ ดังนี้



ตัวแปรทั้งสามนี้เกิดขึ้นกับผู้กระทำทุกรายไปและบทบาทหรือพฤติกรรมของผู้กระทำหนึ่งก็จะไปมีปฏิสัมพันธ์กับผู้กระทำอีกผู้กระทำหนึ่งภายใต้สถานการณ์หนึ่งในลักษณะการต่อสู้ ต่างจะต้องพยายามใช้สถานการณ์ในขณะนั้นให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตนให้มากที่สุด บทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตในลักษณะนี้ของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย จึงมีผลกระทบต่อนโยบายที่สำคัญที่เราจะต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์อย่างระมัดระวัง ในการที่จะเข้าใจถึงบทบาทหรือพฤติกรรม เชิงพลวัตของกลุ่มบุคคลในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในบทนี้จะทำการศึกษถึงบทบาทหรือพฤติกรรม เชิงพลวัตของกลุ่มบุคคลที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในภูมิภาคดังกล่าว กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ (พ่อค้าหรือนักธุรกิจ) ขบวนการ จคม. และ ขจก. กลุ่มผู้นำชาวบ้าน (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โต๊ะครู โต๊ะอิหม่าม)

พฤติกรรมของกลุ่มข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้

เป็นที่ยอมรับกันว่า จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีดินแดนติดต่อกับประเทศมาเลเซีย เป็นพื้นที่การปกครองที่มีความสำคัญเป็นพิเศษต่อประเทศไทย เพราะพื้นที่ดังกล่าวนี้มีปัญหาต่าง ๆ ที่ซับซ้อนและ เรือรังมา เป็น เวลาช้านานจนกระทั่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของ

ประเทศไทย รัฐบาลจำเป็นต้องแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้นไป สาเหตุที่ก่อให้เกิดสถานการณ์ดังกล่าวนี้ขึ้นมาที่สำคัญปัจจัยหนึ่งก็คือ "ข้าราชการ" ในฐานะกลไกของรัฐบาลมีจำนวนไม่น้อยที่ปฏิบัติงานไม่เต็มที่ และเป็นกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์เรื้อรัง หรือเลวร้ายลงไปเสียเอง ในลักษณะคล้ายคลึงกันนี้คณะกรรมการอิสลามประจำมัสยิด ได้ระบุถึงสาเหตุของปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าวนี้มาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั่นคือ "ข้าราชการ" ปัจจัยหนึ่ง¹ ซึ่งสามารถจะ เปรียบเทียบกับสาเหตุด้านอื่น ๆ ได้ดังนี้

ตารางที่ 7 สาเหตุที่มีนัยสำคัญต่อสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

สาเหตุของปัญหา	จำนวนผู้ออกความคิดเห็น	ร้อยละ
1. ข้าราชการ	93	40.3
2. ขบวนการโจรก่อการร้าย	38	15.5
3. ความไม่เข้าใจกัน	36	15.6
4. ปัญหาทางเศรษฐกิจ	33	14.3
5. รายการศึกษา	11	4.8
6. ผู้มีอิทธิพล	7	3.0
7. สาเหตุอื่น ๆ	13	5.6
รวม	231	100.1

การมองถึงสาเหตุของปัญหาตามทัศนะของกรมการมัสยิดนั้น เห็นว่าปัญหานั้นมาจากเงื่อนไข 7 ประการ โดยเห็นว่าสาเหตุสำคัญ คือ ข้าราชการ ซึ่งมีผู้เห็นว่าข้าราชการกลไกของรัฐซึ่งมีผู้เห็นว่าข้าราชการทำให้เกิดปัญหาถึง ร้อยละ 40.3 จะสังเกตการระบุถึงสาเหตุของปัญหาดังกล่าวค่อนข้างตรงกับความคิดเห็นของคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด² สาเหตุ

¹ จักรพันธ์ วงษ์บูรณาวาทย, เอกสารประกอบการสัมภาษณ์นักบริหารในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรื่อง ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามทัศนะของผู้นำท้องถิ่น, กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง, 2525. (เอกสารอัดสำเนา)

² จักรพันธ์ วงษ์บูรณาวาทย, แนวทางการแก้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามทัศนะของกรมการอิสลามประจำจังหวัด, วิทยาลัยการปกครอง 2523, หน้า 53.

รองลงมาที่กรรมการมัสดยิต เห็นว่า เป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างปัญหาและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในขณะนี้ คือ ขบวนการโจรก่อการร้าย (โจรผู้ร้ายทั่วไปและโจรการเมือง) การระดมถึงสาเหตุของปัญหาและความรุนแรงในประเด็นนี้แตกต่างไปจากการระดมถึงเงื่อนไขของปัญหาของคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด

เงื่อนไขสำคัญประการที่สามที่มีนัยสำคัญให้เกิดปัญหาในภูมิภาคนี้ ได้แก่ความไม่เข้าใจกัน ซึ่งความไม่เข้าใจกันนี้รวมตลอดถึงความแตกต่างกันในภาษาพูด ทำให้ไม่สามารถติดต่อกันรู้เรื่อง อันทำให้เกิดความรู้สึกไม่เป็นพวกเดียวกัน ทั้งยังส่งผลกระทบต่อความสำคัญในการเป็นคนไทยของเขาอีกด้วย นอกจากนี้ความไม่เข้าใจกัน หมายถึง ความไม่เข้าใจในขนบธรรมเนียมประเพณี ซึ่งทำให้การปฏิบัติต่อกันขัดกับความรู้สึกกันได้เช่นกัน ยกตัวอย่างง่าย ๆ มีกรรมการมัสดยิตระบุว่า การที่ข้าราชการไทยเลี้ยงสุนัขไว้บนบ้านนั้น ทำให้ชาวไทยมุสลิมไม่อยากจะเข้าไปในบ้านเท่าไรนัก เพราะเกรงว่าจะไปนั่งในที่ ๆเดียวกับสุนัขเคยนั่ง เช่น สุนัขเคยบีนย้ายไปนั่งบนเก้าอี้ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะขัดกับศาสนาอิสลาม คนมุสลิมจะไปนั่งในที่เดียวกับสุนัขไม่ได้ เป็นต้น นอกจากนี้ก็มีเงื่อนไขอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ ระบบการศึกษาหรือผู้มีอิทธิพล

นอกจากนี้ เงื่อนไขที่เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาในภูมิภาคนี้ เพราะภูมิภาคนี้ประชากรส่วนใหญ่มีเชื้อศาสนาอิสลามและพูดภาษามลายู ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมที่มีลักษณะแตกต่างจากภูมิภาคอื่น ๆ อันสามารถสร้างความเข้าใจผิดและเป็นอุปสรรคขัดขวางทางการคบค้าสมาคมการค้าดำรงชีวิตอยู่ในสังคมเดียวกัน และการทำงานร่วมกันระหว่างประชาชนต่างภาษาและศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างข้าราชการตัวกระทำการฝ่ายหนึ่งกับประชาชนอีกฝ่ายหนึ่ง ยิ่งกว่านั้นความระแวงแคลงใจในการเข้าไม่ถึงสังคมหรือชุมชนต่างวัฒนธรรม ตัวบุคคลและจิตใจกันและกัน ยิ่งจะก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากอีกนานัปการที่เคยเป็นมาแล้วในอดีตหรืออาจจะ เป็นอยู่ในปัจจุบัน¹ ซึ่ง นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติได้กล่าวเพิ่มเติมในลักษณะคล้ายคลึงกันว่า

¹ จักรกฤษณ์ นรมิติพดุงการ, "แนวความคิดในการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้" การสัมมนานักบริหารในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (14-16 ธันวาคม, 2525). (เอกสารอัดสำเนา)

"พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งห่างไกลจากศูนย์การปกครองด้วยพัฒนา และยากแก่การเข้าถึงของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาจากขบวนการก่อ การร้ายที่เคลื่อนไหวอยู่ตามชายแดน มีปัญหาการลักลอบขนของหนีภาษี และการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ปัจจัยที่สำคัญที่สุด คือ ข้าราชการซึ่งเป็นตัว เชื่อม ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล แม้รัฐบาลจะกำหนดนโยบายหรือแนวทาง การแก้ปัญหาออกมาอย่างสวยงาม ถูกต้องเพียงใด ถ้าข้าราชการกลไก ของรัฐไม่ดี ไม่ว่าจะเป็นพลเรือน ตำรวจ หรือทหาร ที่ไม่นำนโยบาย เหล่านั้นไปปฏิบัติ ไม่ทำหน้าที่ของตนอย่างถูกต้องตรงไปตรงมา ซึ่งอาจ จะเกิดจากความเห็นแก่ตัว หรือเห็นแก่สมัครงพรรคพวกเป็นใหญ่ ข้าราชการ เหล่านี้ย่อมกลับ เป็นผู้สร้างปัญหาให้ซับซ้อนทวีขึ้นไปอีก โดยเฉพาะ ข้าราชการที่มาปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ย่อมประสบกับปัญหา ที่ค่อนข้างยุ่งยากและสลับซับซ้อน มีความยากลำบากกว่าข้าราชการ ในภาคอื่น ๆ บางคนก็ไม่อยากมาอยู่ที่นี้ เพราะไกลและแก้ปัญหาไม่ค่อยได้ บางคนอยากมา เพราะภาคใต้มีผลประโยชน์มากมาย ด้านเงินทอง สินค้า ข้ามแดน แร่ ป่าไม้ บางครั้งภาคใต้ก็เป็นสถานที่ไว้สำหรับระบายคน ที่ส่วนกลางไม่ชอบ จะด้วยเรื่องอะไรก็ตามแต่ ส่งมาชุมนุมกันอยู่ที่นี้ทำให้ มีปัญหาเพิ่มขึ้นไปอีก" ¹

จากคำกล่าวของ นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า สาเหตุ ของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มาจากพฤติกรรมของข้าราชการ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าว นอกเหนือจากปัจจัยด้านอื่น ๆ เช่น ความแตกต่างทางด้านศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม ขบวนการโจรก่อการร้าย ปัญหาทางเศรษฐกิจ การจัดระบบการศึกษาไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หรือประชาชนขาดสำนึก ในความเป็นคนไทยดังที่กล่าวมาแล้ว

อาจมีคำถามได้ว่า พฤติกรรมของข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะอย่างไร และความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับกลุ่มผลประโยชน์และประชาชน เป็นไปลักษณะแห่งความ ชัดแย้งหรือร่วมมือกัน ซึ่งเป็นประเด็นที่มีสาระสำคัญต่อการศึกษาวិเคราะห์ เพราะพฤติกรรม เชิงพลวัตของกลุ่มข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐ เป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อการปฏิบัตินโยบาย

¹

ประสงค์ สุ่นศิริ, "ความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้" ใน การประชุมสัมมนา ข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ณ จังหวัดยะลา (14 ธันวาคม, 2525). (เอกสารอัดสำเนา)

ในอดีตพฤติกรรมของข้าราชการ เป็นไปในลักษณะ เชิงลบ ดังปรากฏอย่างชัดเจน จากคำกล่าวของกรรมการอิสลามประจำมัสยิดในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันประกอบด้วย ข้าราชการ ครู กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนชาวนา ชาวสวน ซึ่งได้ให้ทัศนะต่อพฤติกรรมของข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า

"ในอดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกส่งมาปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนมากได้มาสร้างปัญหาให้แก่ประชาชนได้รับความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ เช่น เจ้าหน้าที่ไม่ยุติธรรม ทารุณกดขี่ประชาชน เจ้าหน้าที่ชอบทำตัวเป็นนาย และทำให้ประชาชนเดือดร้อน เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความจริงใจ ชอบใส่ร้ายป้ายสีประชาชน เจ้าหน้าที่จับคนดี มิใช่คนชั่ว นอกจากนี้ ข้าราชการยังทำงานขาดความจริงใจ ซึ่งทำให้ประชาชนไม่อาจเข้าไปสนิทสนมได้ เจ้าหน้าที่ไม่เป็นธรรม รังแกประชาชน ข้าราชการไม่พยายามเข้าถึงประชาชน เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในสถานการณ์ หรือ เจ้าหน้าที่ตำรวจทำร้ายคนดีมากกว่าคนชั่ว กระทำการทารุณต่อประชาชน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญทำให้เกิดความรุนแรง เพราะความเคียดแค้นของประชาชน การกระทำของข้าราชการเหล่านี้ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน แทนที่จะเข้ามาแก้ปัญหาให้ประชาชน กับเข้ามาเพิ่มปัญหาหรือสร้างปัญหาให้แก่ประชาชนในภูมิภาคนี้อีก"

จากคำกล่าวของกลุ่มกรรมการประจำมัสยิดดังกล่าว สามารถกล่าวได้ว่า ข้าราชการ เป็นตัวกระทำการที่ก่อให้เกิดปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย เนื่องจากข้าราชการเองเป็นผู้ปฏิบัตินโยบาย (implementor) เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคดังกล่าว ตรงกันข้ามกลับเป็นตัวการที่ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นอีก นอกเหนือจากสาเหตุอื่น ๆ นั่นคือ ทัศนคติของกลุ่มบุคคลดังกล่าวที่มีต่อข้าราชการกลไกของรัฐ เป็นไปในเชิงลบ ดังปรากฏในอดีตและปัจจุบันก็ยังคงปรากฏอยู่ เช่นกันแต่ทัศนะดังกล่าวมีแนวโน้มไปในทางบวก

นอกจากนั้น กลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้กล่าวเพิ่มเติมในประเด็นพฤติกรรมของข้าราชการที่ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมว่า

"บางครั้งการกระทำของข้าราชการอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจาก เจ้าหน้าที่ทุจริตคอร์รัปชัน เจ้าหน้าที่ขายอาวุธ กระสุน และระเบิดแก่ผู้ก่อการร้าย หรือบางครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง พยายามสร้างสถานการณ์ให้รุนแรงขึ้น เพื่อหวังจะได้รับการจัดสรรงบประมาณ"

จากคำกล่าวดังกล่าวนี้ ทำให้มองไปได้ว่า สิ่งที่มีคุณค่าอันมีผลต่อการกระทำของข้าราชการในลักษณะนี้ก็คือ ผลประโยชน์ซึ่งหมายถึง เงิน อันเป็นปัจจัยเงื่อนไขที่ผลักดันให้ข้าราชการกระทำ เพื่อให้ได้สิ่งนี้เป็นของตนเอง ถ้าหากจะกล่าวให้ชัดเจนแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ผลประโยชน์ เป็นปัจจัยที่กำหนดคอบทบาทหรือพฤติกรรมของข้าราชการ โดยเฉพาะผลประโยชน์เฉพาะซึ่งมีอิทธิพล ต่อนโยบายอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ผลประโยชน์เฉพาะดังกล่าวที่ข้าราชการจะได้รับ (งบประมาณ) อาจทำให้นโยบายที่ถูกเลือกนำมาปฏิบัติบิดเบือนหรือเบี่ยงเบนไปจากสภาพความเป็นจริง เพื่อเอื้ออำนวย ต่อการแสวงหาผลประโยชน์หรือสิ่งมีคุณค่าที่ตนต้องการ

พฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อศึกษาวิเคราะห์อย่างลุ่มลึกในประเด็นปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็จะปรากฏภาพ อย่างชัดเจนว่า ตัวกระทำที่สำคัญต่อการเกิดปัญหาและมีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว ในนโยบายที่ถูกเลือกนำมาปฏิบัติในการแก้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งปัญหาค้านเศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา และความมั่นคงหรือการเมือง ซึ่งภูมิภาคนี้ประสบอยู่ทั้งในอดีตและปัจจุบันก็คือ กลุ่ม ผลประโยชน์ (interest groups)

กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มมีพัฒนาการความเป็นมาอันยาวนาน เช่น การที่กลุ่มควนกู อับดุล กาเคร์ ควนกู มะไซ บิดดิน หะยีสุทรง โต๊ะมีนา กลุ่มโจรคอมมิวนิสต์มาลายา (พ.ศ. 2491-ปัจจุบัน) กลุ่มคนกู ยะลา นานะรี (พ.ศ. 2497-ปัจจุบัน) นอกจากนี้ยังมีกลุ่มหนึ่งจะก่อเกิดขึ้น เช่น กลุ่มฟูโล ("PULO": Pattani United Liberation Organization) กลุ่มชาบิลิลเลาะที่ แนวนร่วมปฏิวัติแห่งชาติ (B.R.N.) ข้อมูลเชิงประจักษ์ เกี่ยวกับกลุ่มที่กล่าวมาข้างต้น ล้วนแต่เป็นกลุ่มที่ติดอาวุธทั้งสิ้น ซึ่งส่งผลให้กลุ่มเหล่านี้ดำเนินงานได้ดินมาตลอด เป้าหมายอันเป็น จุดร่วมของกลุ่มเหล่านี้ก็คือ ต้องการปลดแอกจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกเป็นอิสระ (เว้นกลุ่มโจร คอมมิวนิสต์มาลายาที่มุ่งต่อต้านสหพันธรัฐมาเลเซีย) นอกจากกลุ่มติดอาวุธดังกล่าวแล้ว ยังมีขบวนการ โจรผู้ร้ายธรรมดาที่ซุกซ่อนอยู่ตามป่าเขาปล้นสดมภ์ เรียกค่าคุ้มครองและจับตัวเรียกค่าไถ่ กลุ่ม ดังกล่าวถ้าจะกล่าวไปแล้ว อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานของกลุ่มมีเป้าหมายในด้านการแสวงหา ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ เป็นเป้าหมายหลัก และมีการดำเนินการทางด้านการเมืองเพื่อจะ แบ่งแยกดินแดนในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเป้าหมายอีกอันหนึ่งที่มีก้ำกึ่งอยู่เสมอ กลุ่มผลประโยชน์ ที่มีผลกระทบต่อนโยบายอีกกลุ่มหนึ่งได้แก่ บรรดาพ่อค้า คหบดีหรือนักธุรกิจที่ผูกขาดเศรษฐกิจของจังหวัด ชายแดนภาคใต้

กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท โดยอาศัยหลักแห่งพฤติกรรม ที่แสดงออกมาในด้านแนวทางปฏิบัติของแต่ละกลุ่มเป็นบรรทัดฐาน ได้แก่

1. กลุ่มผลประโยชน์ที่มีพฤติกรรมอันรุนแรง เช่น ขบวนการโจรก่อการร้าย และ โจรคอมมิวนิสต์ลลาชา

2. กลุ่มผลประโยชน์ที่มีพฤติกรรมอันไม่รุนแรง (สันติ) ได้แก่ กลุ่มพ่อค้าสินค้าทอผ้าฝ้าย ชายแดน กลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้าง กลุ่มพ่อค้าผูกขาดสัมปทานแร่หรือไม้ กลุ่มพ่อค้าคนกลาง กลุ่มพ่อค้ายาง เป็นต้น

ด้วยเหตุที่กลุ่มผลประโยชน์เป็นตัวกระทำการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบายอย่างมีนัยสำคัญ จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาวเคราะห์ถึงพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

กลุ่มผลประโยชน์ที่มีพฤติกรรมอันรุนแรง

ก. ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 แนว กล่าวคือ

1. แนวอนุรักษนิยม ได้แก่ กลุ่ม B.N.P.P. (Barisan Nasional Pembebasan Pattani) เป็นกลุ่มที่มีการต่อสู้เรียกร้องแยกดินแดนออกเป็นอิสระ โดยให้มีเชื้อสายเก่าเจ้าผู้ครองเมือง เป็นผู้นำกลุ่ม กล่าวได้ว่ากลุ่มนี้มีประวัติการเป็นมาที่รกรากเก่ายาวนานที่สุด กล่าวคือ เริ่มต่อสู้ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน อันได้แก่กลุ่มคนภูษิตกุลกาเคอร์-คนกู มะไซ บิดคิน-หะยีสุทรง โต๊ะมีนา (บิดาของนายอาหมิน โต๊ะมีนา อดีตประธานกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานี) แต่เดิมกลุ่มนี้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นพระยาเมืองมาก่อน แต่ด้วยเหตุที่ทุกครั้งที่เกิดความไม่สงบก็มักจะถูกปราบปรามทันที ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เกรงกลัวอิทธิพลจึงได้รับการสนับสนุนน้อยลง จนกระทั่งปัจจุบันจะมีแต่กองกำลังติดอาวุธเล็กน้อย แต่ส่วนใหญ่ก็ตั้งอยู่ในรัฐกลันตัน ประเทศมาเลเซียเท่านั้น

เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติ คือ ความล้มเหลวของกบฏ คนกู ภูษิตกุลกาเคอร์ (พ.ศ. 2445-2476) การจัดตั้งขบวนการแบ่งแยกดินแดนของควนกู มะไซ บิดคิน (พ.ศ. 2484-2490) หรือการยื่นข้อเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ของหะยี สุทรง โต๊ะมีนาเมื่อเดือนสิงหาคม 2490 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดที่จะให้จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยมีฐานะเป็นรัฐอิสระ เช่นเดียวกับประเทศมาเลเซียภายใต้การปกครองของอังกฤษ ในสมัยนั้น สำหรับข้อเรียกร้อง 7 ประการ¹ คือ

¹

อุทัย หิรัญโต. มุสลิมในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง, 2522), หน้า 5.

1. ขอให้รัฐบาลแต่งตั้งข้าหลวงใหญ่มีอำนาจปกครอง 4 จังหวัด คือ ปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นข้าหลวงใหญ่นี้ ต้องเป็นคนนับถือศาสนาอิสลาม เกิดใน 4 จังหวัดภาคใต้ ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้ง และอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดไปโดยไม่มีการสับเปลี่ยนตัว
2. ขอให้รัฐบาลจ่ายเงินรายได้จากภาษีอากรใน 4 จังหวัดนี้บำรุงภายใน 4 จังหวัดภาคใต้เท่านั้น
3. ขอให้รัฐบาลสอนภาษามลายูในโรงเรียน ตำบลต่าง ๆ จนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4
4. ขอให้รัฐบาลแต่งตั้งชาวมลายูใน 4 จังหวัดเป็นข้าราชการไม่น้อยกว่า ร้อยละ 80
5. ขอให้รัฐบาลใช้ภาษามลายูในสถานที่ราชการไปพร้อมกับภาษาไทย
6. ขอให้รัฐบาลให้อำนาจแก่คณะกรรมการอิสลามออกกฎหมายเองได้โดยความเห็นชอบจากข้าหลวงใหญ่

7. ขอให้รัฐบาลตั้งศาลพิจารณาคดีแพ่งเกี่ยวกับศาสนาอิสลามแยกออกต่างหากและมีอิสระในการพิจารณาคำวินิจฉัย

อย่างไรก็ดี ต่อมา หะยีสุทรง โต๊ะมีนา ถูกจับ และทนายสาปสูญไป ซึ่งเข้าใจว่าถูกฆ่าตวงน้ำที่อำเภอสงขลา ด้วยเหตุผลของการเมืองซึ่งนับเป็นโศกนาฏกรรมทางการเมืองยุคประชาธิปไตย ชั้นแรกที่ทำให้เกิดความระแวงไม่ไว้วางใจระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับบรรดาญาติมิตรของ หะยีสุทรง โต๊ะมีนา ต่อไป ต่อมาก็เกิดกบฏชงญ่อ มาจนกระทั่งถึงหะยี อามีน โต๊ะมีนา บุตรหะยีสุทรง โต๊ะมีนา ถูกจับข้อหาก่อกบฏและถูกปล่อยตัว แนวทางการปฏิบัติของกลุ่มนี้ประสบความสำเร็จล้มเหลวมาตลอด และส่งผลให้อิทธิพลลดน้อยลงเรื่อย ๆ โดยเฉพาะผู้นำที่ลี้ภัยอยู่ในรัฐกลันตัน เช่น ดนกู ยะลา นาแซร์ ก็ได้ถึงแก่กรรมลง เมื่อ 26 กันยายน พ.ศ. 2520 ด้วยโรคเบาหวานในที่สุด และรวมกับโรคความดันโลหิตสูง อาจเกิดคำถามได้ว่า "กลุ่มนี้จะสามารถสืบทอดเจตนารมณ์ของกลุ่มเดิมได้หรือไม่" คำถามนี้ตอบได้ว่า "ไม่" ทั้งนี้เพราะขาดทายาทที่ปลุกฝังการต่อสู้ กล่าวคือ การต่อสู้ในยุคต่อมาปรากฏอย่างชัดเจนว่าได้ เบนเข็มลักษณะการต่อสู้เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคมมากกว่าที่คิดจะแยกตัว เป็นรัฐอิสระ และเปลี่ยนยุทธวิธีแบบ เปิดเผยชอบธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจครองทั้งในสภาวะระดับชาติ (สภาผู้แทนราษฎร) และระดับท้องถิ่น (สภาจังหวัดและสภาเทศบาล) รวมทั้งผู้นำศาสนา (ดาโต๊ะยุติธรรมและกรรมการอิสลามประจำจังหวัด)

2. แนวก้าวหน้า (แนวสาธารณรัฐ) เป็นกลุ่มชาวไทยมุสลิมรุ่นใหม่ซึ่งมีความเลื่อมใสการปกครองระบอบสาธารณรัฐ โดยมีประธานาธิบดีซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน เป็นประมุขหรือบางส่วนมาจากผู้ที่ผิดหวังในความก้าวหน้าของชีวิตในสังคมไทย จากข้อมูลเชิงประจักษ์กล่าวได้ว่า ปัจจุบันกลุ่มนี้ได้รับการศึกษาจากกลุ่มประเทศอาหรับ ประเทศมาเลเซีย ประเทศอินโดนีเซีย และประเทศปากีสถาน ซึ่งมีลักษณะร่วมกัน คือ การมีเป้าหมายแย่งแยกดินแดนจากประเทศไทย มีกองกำลังติดอาวุธบางส่วนในป่า บางส่วนปฏิบัติการด้านการเมืองในหมู่บ้านก่อวินาศกรรมในชุมชน และขอความร่วมมือจากต่างประเทศโดยเฉพาะจากกลุ่มประเทศอาหรับในด้านเงินทุน กลุ่มนี้ยังแตกออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ อีก เช่น

2.1 กลุ่ม บี.อาร์. เอ็น หรือแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติ (Barisan Revolusi Nasional) เป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้น เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2503 ทำการปฏิวัติด้านอาวุธของประชาชนเพื่อต่อสู้กับรัฐบาลโดยมีกองกำลังติดอาวุธ โดยได้รับความร่วมมือจากพรรคปาส (Pan Malayan Islamic Party) ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในมาเลเซีย มีวัตถุประสงค์ที่จะผนวกดินแดนมาเลเซีย อินโดนีเซีย และสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าด้วยกัน โดยถือหลักชาตินิยม แต่ปัจจุบันถูกเจ้าหน้าที่กวาดล้างแตกกระจายไปตามท้องถื่นกันดารที่เจ้าหน้าที่ไปไม่ถึง และมีลักษณะที่ขัดขวางการปฏิบัติงานของข้าราชการของรัฐ

2.2 กลุ่มพูโลหรือองค์การร่วมปลดแอกปัตตานี (PULO-Pattani United Liberation Organization) ซึ่งมีนายกาเบียร์ อับดุลราห์มาน (เต็งกูบือรอ) เป็นเลขาธิการ จัดตั้งอยู่ในรัฐกลันตัน ประเทศมาเลเซีย (นายกาเบียร์ อับดุลราห์มาน เป็นญาติของคนก๊วยละนาาซาร์) กลุ่มนี้ดำเนินงานหลายอย่าง เช่น ดำเนินงานทางการเมืองระหว่างประเทศ ติดต่อกับประเทศกลุ่มมุสลิมเพื่อให้การสนับสนุนในการดำเนินการทางศาสนา โดยยกเอาศาสนาอิสลามเป็นข้ออ้างรวมกลุ่มและขอเงินช่วยเหลือจากประเทศที่นับถือศาสนาอิสลาม เคยพยายามส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมและติดต่อกับการประชุมกลุ่มประเทศมุสลิม ดำเนินการทางทหารทั้งการฝึกกำลังคนและจัดหาอาวุธ ดำเนินการปลุกระดมเยาวชนในสถาบันการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และจังหวัดที่มีผู้นับถือศาสนาอิสลามมาก และดำเนินการแบบโจรสลัด ธรรมชาติเพื่อหาเงินและทำลายขวัญของประชาชน

ข. ขบวนการชาวมลิวละห์แห่งชาติปัตตานี ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2518 ซึ่งถือว่าเป็นผลที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ประท้วงใหญ่ 45 วัน ณ จังหวัดปัตตานี (ระหว่างวันที่ 11 ธันวาคม 2518 ถึงวันที่ 23 มกราคม 2519) โดยมีนายอานูย ยูโซ๊ะ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคแนวสันติ จังหวัดปัตตานี เป็นผู้นำ ซึ่งกลุ่มนี้สามารถรวบรวม
 หนุ่มสาวมุสลิมไว้เป็นจำนวนมาก พยายามโฆษณาชวนเชื่อการต่อสู้ของคนเป็นสงครามศาสนา
 ซึ่งเสียสละอุทิศเพื่อศาสนา แต่บทบาทได้หายไป ภายหลังจากการตายของนายอานวย ยูโซ๊ะ

ค. กองทัพปลดแอกแห่งชาติมุสลิมปัตตานี เป็นองค์การทหารซึ่งเป็นแนวร่วมระหว่าง
 ขบวนการโจรก่อการร้าย จีนคอมมิวนิสต์ และ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ปฏิบัติงานในรอยต่อ
 พื้นที่จังหวัดยะลา-ปัตตานีและจังหวัดสงขลา จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2521 ข้อมูล
 เชิงประจักษ์ที่สามารถยืนยันได้ คือ เอกสารที่ทางการยึดได้ที่อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี
 ย่อมยืนยันถึงการเชื่อมประสานการปฏิบัติงานของกลุ่มดังกล่าวนี้

ง. โจรคอมมิวนิสต์มลายู (จคม.) โจรคอมมิวนิสต์มลายูมีเขตการปฏิบัติงานบริเวณ
 แนวชายแดนไทย-มาเลเซีย ในพื้นที่จังหวัดสงขลา ยะลาและนราธิวาส มีกำลังประมาณ :
 1,200 คน¹ โดยแบ่งออกเป็น 3 กรม และ 1 บก. ควบคุม ซึ่งรวมการปฏิบัติการทั้งด้าน
 การเมืองและการทหารไว้ด้วยกัน โดย ผบ. กรมมีตำแหน่งทางการเมืองเป็นประธาน
 กรรมการรัฐด้วย สำหรับผู้บังคับบัญชาการสูงสุดของโจรคอมมิวนิสต์มลายู ได้แก่ จีนเปง
 ซึ่งเป็นเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์มลายู เป้าหมายของโจรคอมมิวนิสต์มลายู มุ่งล้มล้าง
 รัฐบาลมาเลเซียเป็นสำคัญ ต่อมาได้ดำเนินการโฆษณาชวนเชื่อสร้างความสำนึกในเชื้อชาติมลายู
 กล่าวหารัฐบาลไทยว่ารังเกียจเบียดเบียนศาสนาอิสลาม เพื่อให้ชาวไทยมุสลิมเกลียดชังรัฐบาล
 โดยเฉพาะกรมที่ 10 (อำเภอสุคีริน จังหวัดนราธิวาส) ซึ่งปฏิบัติภายในเขตพื้นที่จังหวัด
 นราธิวาสและยะลา ซึ่งสมาชิกเป็นคนมลายูเกือบทั้งสิ้น โดยมีผู้บังคับบัญชากรมชื่อ อับดุลลา ซิตี
 โจรคอมมิวนิสต์มลายูมีอิทธิพลอย่างกว้างขวางทางบริเวณพรหมแดนไทย-มาเลเซีย โดยเฉพาะ
 ในเขตอำเภอเบตง จังหวัดยะลา ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่เป็นชาวจีน พวกนี้มีการฝึกกำลัง
 เป็นอย่างดี และมีระเบียบวินัยดีกว่าผู้ก่อการร้ายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย ในหมู่บ้าน
 ต่าง ๆ จะมีตัวแทนของพวกโจรคอมมิวนิสต์มลายูประจำอยู่และในทุกเดือนจะมาเยือนหมู่บ้าน
 แต่ละแห่งเพื่อทำการชวนเชื่อรวบรวมเสบียงอาหารและจัดเก็บภาษี ฉะนั้นจะเห็นว่าโจร
 คอมมิวนิสต์มลายู เป็นภัยที่คุกคามต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ ยิ่งในระยะ

¹

วิชัย วิชัยธนพัฒน์, "ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้" (สงขลา : กองกัวกับการ
 ดำรวจตระเวนชายแดน เขต 9, 2516), หน้า 93.

ต่อมาปรากฏว่าได้เชื่อมโยงการทำงานกับกองทัพปลดแอกแห่งประเทศไทย (ทปท) และ ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) ก็ยังเป็นพันธมิตรต่อไปในอนาคต การอาศัยช่องทาง กำลังในป่า เขาที่หนาที่ย่อมจะเป็นโอกาสให้มีการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นและขยายแนวรบ กว้างขวางต่อไปอีก ย่อมจะกลายเป็นปัญหาหนักหน่วงที่ยากแก่การแก้ไข

จ. ขบวนการโจรผู้ร้าย เป็นกลุ่มที่ดำเนินการจับตัวเรียกค่าไถ่ การเรียกเก็บ ค่าคุ้มครองและการปล้นสดมภ์ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้ระบอดอยู่ชุกชุมในจังหวัดชายแดน ประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมา จนเป็นข่าวอยู่บนหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เนือง ๆ ส่วนหนึ่งเกิดจาก เด็กหนุ่มที่ได้รับความผิดหวังจากสังคมที่ต้องแข่งขันเพื่อการยังชีพ ซึ่งต้องอาศัยหยาดเหงื่อ แรงงานแลกกับเงิน แต่เกิดมีหนทางประกอบอาชีพที่ง่ายสะดวกเพื่อได้เงินมาเพียงแต่ลงทุนซื้อ อาวุธปืน รวบรวมสมัครพรรคพวกตั้งเป็นกลุ่มเพื่อจับตัวเรียกค่าไถ่ เรียกเก็บค่าคุ้มครองสวนยาง ไร่สวน ข้าว รือคนไร่สวน ตลอดจนยวดยานต่าง ๆ จนกลายเป็นแพะรับชกของเด็กหนุ่ม บางคนที่ไม่ พอใจเจ้าหน้าที่เป็นทุนอยู่แล้วหลบหนี เข้าป่ารวบรวมสมัครพรรคพวกจัดหาอาวุธดังกล่าวจึงพบว่า มีกลุ่มต่าง ๆ เกิดขึ้นเป็นหลายสิบกลุ่มซึ่งเรียกชื่อแตกต่างกันไป พวกเหล่านี้ทำได้เป็นขบวนการ โจรก่อการร้ายอย่างที่หลายคนยึดเยียดให้เขาไม่ หากแต่กลุ่มดังกล่าวเป็นเพียงผู้ร้ายธรรมดา ที่มีอยู่อย่างเกลื่อนกลาดทุกหัวระแหงของประเทศไทย ฉะนั้นการปราบปรามขบวนการโจรผู้ร้าย ดังกล่าวจึงไม่อาจกระทำการปราบปรามให้หมดสิ้นไป

กลุ่มหรือขบวนการต่าง ๆ ดังที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมเชิงพลวัตข้างต้น ทำให้เข้าใจถึงความเป็นมาและการเคลื่อนไหวของกลุ่มหรือขบวนการต่าง ๆ ในอดีต ปัจจุบัน กลุ่มหรือขบวนการที่ทำการเคลื่อนไหวอย่างเด่นชัดและก่อให้เกิดปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มี 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก คือ กลุ่มขบวนการโจรก่อการร้าย ได้แก่ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถืออาวุธ หรือช่วยเหลือผู้ถืออาวุธในนามขบวนการโจรก่อการร้าย ซึ่งขณะนี้ปรากฏอยู่ 2 ขบวนการ คือ ขบวนการพูโล (PULO - Pattani United Liberation Organization) และ ขบวนการ บี.อาร์.เอ็น. (B.R.N. - Barisan Revolusi Nasional)

กลุ่มที่ 2 คือ กลุ่มโจรคอมมิวนิสต์มลายา) ซึ่งมีพฤติกรรมหรือการเคลื่อนไหว ดังที่ ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์มาแล้วนั้น

ข. กลุ่มผลประโยชน์ที่มีพฤติกรรมไม่รุนแรง ในจังหวัดนราธิวาสส่วนใหญ่กลุ่มที่มี พฤติกรรมในลักษณะดังกล่าวนี้ ได้แก่กลุ่มพ่อค้าหรือนักธุรกิจ ซึ่งหมายถึงกลุ่มผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ

กล่าวได้ว่า เศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนใหญ่อยู่ในมือของพ่อค้าคนกลาง ที่เกี่ยวข้องกับกิจการ การทำสวนยาง การทำเหมืองแร่ การทำสวนผลไม้ การประมง การขนส่งสินค้า การค้าสินค้าเถื่อน ลักลอบเข้า-ออกนอกประเทศ การรับเหมาก่อสร้าง และการทำไม้ กลุ่มเหล่านี้นอกจากจะเป็นแหล่ง ก่อฎลรายได้ในพื้นที่อิทธิพลแก่ขบวนการโจรก่อการร้ายหรือโจรคอมมิวนิสต์มาแล้ว ยังมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติงานของข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยอ้อม

พฤติกรรมของกลุ่มผู้นำชาวบ้านในจังหวัดชายแดนภาคใต้

กลุ่มผู้นำชาวบ้านในที่นี้หมายถึง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โต๊ะอิหม่าม คอเต็บ บิหลั่น ในจังหวัดนราธิวาส ซึ่งมีทั้งหมด 2,939 คน กล่าวคือ

1. กำนัน มีจำนวน 70 คน
2. ผู้ใหญ่บ้าน มีจำนวน 444 คน
3. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน (ฝ่ายปกครองและฝ่ายรักษาความสงบ) มีจำนวน 888 คน
4. แพทย์ประจำตำบล มีจำนวน 7 คน
5. สารวัตรกำนัน มีจำนวน 140 คน
6. อิหม่าม คอเต็บ และบิหลั่น มีทั้งหมด 1,327 คน โดยแยกเป็น อิหม่าม คอเต็บ

และบิหลั่น ประจำมัสยิดที่จดทะเบียนตามกฎหมาย จำนวน 1,242 คน และอิหม่าม คอเต็บ และบิหลั่น ประจำมัสยิดที่ไม่จดทะเบียนตามกฎหมาย จำนวน 75 คน (ไปรตดูภาคผนวก) นอกจากนี้ยังมีจำนวนโต๊ะครูที่จดทะเบียน 82 คน และที่ไม่ได้จดทะเบียน 39 คน รวมทั้งสิ้น 121 คน*

กลุ่มผู้นำชาวบ้านเหล่านี้เป็นบุคคลที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง เข้าไปเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐที่ถูกกำหนดขึ้นมาแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้กลุ่มบุคคลดังกล่าวมีบทบาทต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบายเพราะเป็นกลุ่มบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นให้ความเคารพนับถือ เชื่อใจ หรือระดมทรัพยากรทั้งกำลังคน เข้ามีส่วนร่วมหรือสนับสนุนนโยบาย

* รวบรวมข้อมูลจากที่ทำการปกครองจังหวัดนราธิวาส 29 เมษายน 2529.

ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับผู้นำประชาชน

สภาพความเป็นจริงของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชน เป็นไปในลักษณะเชิงลบ ทั้งนี้เพราะพฤติกรรมของข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนมากไม่สามารถที่จะให้ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี หรือความรู้สึกถึงความมั่งคั่งของประเทศชาติได้ แต่กลับมีพฤติกรรมอันเป็นตัวก่อปัญหาให้ซับซ้อนและรุนแรงมากขึ้นไปอีก จากผลการวิจัยสามารถสรุปพฤติกรรมของข้าราชการ ได้ดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ไม่ยุติธรรม ทารุณคดีประชาชน
2. เจ้าหน้าที่กระทำตัวเป็นนาย และทำให้ประชาชนเดือดร้อน
3. เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความจริงใจ ชอบใส่ร้ายป้ายสี
4. เจ้าหน้าที่จับคนดี มิใช่คนชั่ว
5. คำตรวจทำร้ายคนดีมากกว่าคนชั่ว
6. ฝ่ายปกครองไม่ค่อยประสานงาน ต่างคนต่างทำ
7. เจ้าหน้าที่ไม่เป็นธรรม รังแกประชาชน
8. ข้าราชการขาดความจริงใจทำให้ประชาชนไม่อาจเข้าไปสนิทสนมได้
9. ข้าราชการไม่พยายามเข้าถึงประชาชน
10. เจ้าหน้าที่ตำรวจทหารทารุณต่อประชาชน
11. เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในสถานการณ์
12. เจ้าหน้าที่สร้างสถานการณ์เพื่อหวังงบประมาณ
13. เจ้าหน้าที่ขายอาวุธ กระสุนและระเบิดแก่ผู้ก่อการร้าย
14. เจ้าหน้าที่ทุจริตคอร์รัปชัน

พฤติกรรมของข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐหรือผู้ปฏิบัตินโยบายของรัฐในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ย่อมส่งผลทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกที่ไม่ดีต่อข้าราชการ เนื่องจากข้าราชการในฐานะผู้ปฏิบัติจะทำให้ประชาชนมีความสุข มีศักดิ์ศรี มีเกียรติ และมีความหวังอันเป็นสิ่งที่มีคุณค่าที่ประชาชนต้องการ ตรงกันข้ามข้าราชการกลับทำตนเป็นเจ้าขุนมูลนาย เอาโรคเอา เปรียบประชาชนหรือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนเอง

อาจเกิดคำถามได้ว่า พฤติกรรมของข้าราชการที่แสดงออกมาดังกล่าวนี้อะไร เป็นเงื่อนไขของการกระทำของเขาเหล่านั้น คำอธิบายมีได้ว่า คุณค่า (values) ในด้านอำนาจ

(power) ซึ่งสังเกตได้จากพฤติกรรมที่ข้าราชการที่แสดงออกมาเช่น ข้าราชการกระทำตัวเป็นนาย และทำให้ประชาชนเดือดร้อน นอกจากนี้ข้าราชการยังแสวงหาความมั่งคั่ง (wealth) ให้กับตนเองและพรรคพวก โดยข้าราชการขายอาวุธ กระสุน และระเบิดแก่ผู้ก่อการร้ายและกระทำการทุจริตคอร์ปชั่น เพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้ ทรัพย์สิน และกรรมสิทธิ์ "ซึ่งนายจักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย์ ที่ปรึกษาโครงการ พต. จังหวัดศรีสะเกษ ได้กล่าวว่า

"เจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนใหญ่ได้เป็นผู้สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน ซึ่งเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนไม่ไว้วางใจหรือไม่พอใจในตัวของเจ้าหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่ที่กดขี่ก่อกวนประชาชน เสียค่าปรับไม่สมควร ทนุหลังใจเพื่อหาเปอร์เซ็นต์ ทารุณเกินเหตุ บ้ายสิผู้บริสุทธิ์ คอร์ปชั่น ริดไถเงินชาวบ้านเอาที่ดินของราษฎรไปเป็นของรัฐ ไม่เอาใจประชาชนผู้มาติดต่อราชการ เหล่านี้เป็นต้น การกระทำของข้าราชการดังกล่าวได้สร้างความไม่พอใจหรือสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและประชาชนจึง เป็นไปในเชิงการนิ่งเฉยหรือต่อต้าน และไม่ร่วมมือกับข้าราชการในฐานะผู้ปฏิบัติ"

นอกจากนี้ ประชาชนท่านหนึ่งได้ยกตัวอย่างถึงพฤติกรรมของข้าราชการที่ดินอำเภอหนึ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า "เจ้าหน้าที่ที่ดินอำเภอไม่ค่อยอำนวยความสะดวกเมื่อไม่มีของขวัญ เช่น บางรายถูกเจ้าพนักงานที่ดินเรียกขอเงินจำนวน ๓,๐๐๐ บาท เมื่อไปขอทำ น.ส.๓" จากคำกล่าวของบุคคลทั้งสอง สามารถกล่าวได้ว่า ความมั่งคั่ง เป็นปัจจัยที่มีคุณค่าซึ่งผลักดันให้ข้าราชการทำการต่าง ๆ เช่น ริดไถประชาชน คอร์ปชั่น ในขณะที่เดียวกันอาศัยอำนาจหน้าที่ของตนแสวงหาผลประโยชน์ หรือ อำนาจเป็นสิ่งมีคุณค่าที่ข้าราชการแสวงหา เช่นเดียวกัน โดยการวางตัวเองเป็นเจ้าขุนมูลนาย หรือ ต้องการให้ประชาชนอยู่ภายใต้อำนาจของตน บางครั้งกระทำการกดขี่ประชาชน ทารุณประชาชน ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็ต้องการได้รับความปลอดภัย มีความสุข มีเกียรติ และมีความหวังในชีวิตและทรัพย์สินของตน

เมื่อพฤติกรรมของข้าราชการมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน สามารถกล่าวได้ว่า พฤติกรรมเชิงปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการกับประชาชนมีลักษณะที่ขัดแย้งกัน หรือไม่มีการร่วมมือกันในการปฏิบัติตามนโยบาย อันจะส่งผลทำให้นโยบายที่ถูกเลือกนำมาปฏิบัติ เพื่อแก้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ตามที่คาดหวังไว้

กล่าวได้ว่าลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับกลุ่มผู้นำชาวบ้าน (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โค้ชครู โค้ชอิหม่าม) ตามสภาพความเป็นจริงดำเนินไป 2 ลักษณะ คือ

1. การสนับสนุนหรือการร่วมมือกัน
2. การต่อต้านหรือการไม่ร่วมมือกัน

จากลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับกลุ่มผู้นำชาวบ้านดังกล่าวข้างต้น สามารถแสดงถึงโครงสร้างของความสัมพันธ์ของตัวกระทำภายใต้กรอบนโยบายต่าง ๆ ได้ดังนี้



อย่างไรก็ตาม ภายใต้ระบบคุณค่า ความดีและความเชื่อของโครงสร้างของสังคมไทย ทศนะและความคิดของผู้นำชาวบ้านในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เห็นว่า ข้าราชการ เป็นสัญลักษณ์ของ "อำนาจ" ดังนั้น ผู้นำชาวบ้านของจังหวัดชายแดนภาคใต้สามารถมีความสำคัญต่อชาวไทยในภูมิภาคนี้ได้ เพราะความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ผู้นำชาวบ้านส่วนใหญ่มีกับข้าราชการ และความสัมพันธ์กันนี้มีความหมาย เพราะทำให้เขาสามารถที่จะทำการติดต่อขอความช่วยเหลือจากข้าราชการได้ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การที่ผู้นำชาวบ้านจังหวัดชายแดนภาคใต้มองเห็นว่า ข้าราชการ เป็นผู้มีอำนาจและ เปรียบเสมือนที่พึ่งของตน สะท้อนภาพให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ รัฐ เปรียบเสมือนผู้คุ้มครองประชาชนและประชาชน เป็นผู้ที่ยอมรับความช่วยเหลือของรัฐ ภายใต้ความเชื่อหรือทัศนคติ เช่นนี้ เป็นไปได้ยากมากที่จะให้ประชาชน เป็นผู้เรียกร้องให้รัฐสนองตอบต่อความต้องการของตน เพราะการเรียกร้องเป็นการใช้อำนาจของตนไปสร้างเงื่อนไขให้รัฐต้องสนองตอบ แต่สำหรับผู้นำชาวบ้านในฐานะผู้นำประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวตรงกันข้าม คือ เมื่อประชาชนอยากได้อะไรหรือให้ข้าราชการทำอะไรให้ตน พวกเขา ก็จะเข้าไปขอความช่วยเหลือหรือขอความช่วยเหลือจากรัฐไม่ใช่ไป เรียกร้องหรือบีบบังคับ เมื่อมองในแง่นี้จะเห็นได้ว่า "อำนาจ" ของผู้นำชาวบ้านหรือประชาชนภายใต้สภาพความเป็นจริงมีน้อยมาก และหรือข้าราชการรัฐ เป็นผู้

มีอำนาจอย่างมหาศาล ดังนั้น ถ้ามองในเชิงความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน เช่นนี้แล้ว จะเห็นว่าการทำให้ข้าราชการ เป็นข้าราชการที่ทำหน้าที่ให้ตรงตามความต้องการของประชาชน อาจจะทำได้ยากด้วยการทำให้ผู้นำชาวบ้านหรือประชาชนสามารถจะ เรียกร้อง และสร้างเงื่อนไขให้ข้าราชการต้องสนองตอบต่อความต้องการของตน แต่คงจะทำได้มากกว่า ด้วยการแก้ไขที่ตัว "ข้าราชการ" เองให้เป็นข้าราชการที่ดี

เงื่อนไขที่มีความสำคัญต่อการปฏิสัมพันธ์ในลักษณะการร่วมมือกันหรือต่อต้าน คือ ประชาชนจะ เลื่อมใสศรัทธาและให้ความร่วมมือกับทางข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับข้าราชการซึ่งเป็นกลไกของรัฐจะสามารถสนองความต้องการพื้นฐานสำคัญ 3 ประการของประชาชน นั่นหมายความว่า ถ้าหากรัฐบาลสามารถให้คุณค่า 3 ประการหลักแก่ประชาชน จะได้รับความร่วมมือหรือการสนับสนุนจากประชาชน

คุณค่าที่มีผลต่อการสนับสนุนหรือความร่วมมือระหว่างข้าราชการผู้ปฏิบัตินโยบายกับประชาชน 3 ประการ ได้แก่

1. การทำให้ประชาชนอยู่อย่างมีความสุข มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปราศจากการกดขี่ขูดรีดและอิทธิพลต่าง ๆ
2. การทำให้ประชาชนอยู่อย่างมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี และมีส่วนร่วมทางการเมือง และทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง
3. การทำให้ประชาชนอยู่อย่างมีความหวัง มีอนาคต และมีความรู้สึกว่าเขาติบ้านเมืองที่อาศัยอยู่มีความมั่นคง

ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับกลุ่มผลประโยชน์

ถ้าหากพิจารณาต่อไปถึงพฤติกรรมเชิงปฏิสัมพันธ์ (interaction) ระหว่างข้าราชการกับกลุ่มผลประโยชน์ อาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะความสัมพันธ์ของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายได้รับ ซึ่งสามารถยืนยันด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ได้จากคำบรรยายของ นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ¹

¹ ประสงค์ สุ่นศิริ, คำบรรยายเรื่องความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในการประชุมสัมมนาข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ณ จังหวัดยะลา วันอังคารที่ 14

"การเรียไรเงินทองสิ่งของต่าง ๆ หรือเที่ยวเร่ขายบัตร โดยใช้ข้าราชการไปดำเนินการหรือไปขอร้องแกมบังคับ เพื่อจัดงานเลี้ยงรับรองต้อนรับผู้ใหญ่ที่ไปต่างจังหวัด ซึ่งเป็นเหตุทำให้ข้าราชการต้องไปเบียดเบียนพึ่งพาอาศัยพ่อค้า ในที่สุดก็ต้องเกรงใจพ่อค้าหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลพ่อค้า ทำให้ต้องมีผลประโยชน์แลกเปลี่ยนตามมา ข้าราชการดี ๆ ต้องเสียไป เพราะสภาพหรือพฤติกรรมสังคมเช่นว่านี้ ไปกดดัน บีบบังคับให้ต้องอยู่ในภาวะจำยอม ขณะนี้มีอยู่ไม่ใช่น้อย โดยเฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้"

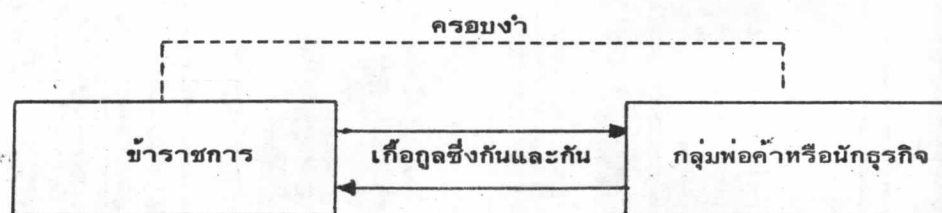
คำกล่าวของ นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ ดังกล่าว กล่าวได้ว่าข้าราชการกระทำการเรียไรเงินหรือขายบัตรเพื่อให้ได้เงินหรือรายได้มา เพื่อจัดงานเลี้ยงรับรองข้าราชการผู้ใหญ่ เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ผลักดันให้ข้าราชการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับกลุ่มพ่อค้าหรือนักธุรกิจ ซึ่งมีอิทธิพลด้านเศรษฐกิจ ย่อมมีความพร้อมด้านการเงินที่จะให้แก่ข้าราชการ นั่นหมายถึง ข้าราชการตกอยู่ภายใต้อำนาจหรืออิทธิพลของกลุ่มพ่อค้าหรือนักธุรกิจ ถ้าจะกล่าวไปแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ข้าราชการที่กระทำหรือมีพฤติกรรมเช่นนี้ เพื่อสิ่งที่คุณเองต้องการ คือ ความดีความชอบอันจะส่งผลให้ได้ตำแหน่งหน้าที่สูงขึ้น นั้นย่อมหมายถึง ข้าราชการท่านนั้นมีอำนาจอันเป็นสิ่งที่มีคุณค่าที่ข้าราชการทุกคนต้องการและแสวงหา ซึ่งจะนำไปสู่ คุณค่าด้านอื่น ๆ เช่น ความมั่งคั่ง ความรัก (affection) ความเคารพ (respect) และความถูกต้อง (rectitude) ต่อไป

ถ้าเราพิจารณาอีกแง่มุมหนึ่งจะทำให้เราเข้าใจได้ว่า พฤติกรรมที่ข้าราชการแสดงออกมาดังกล่าวนั้น ไม่ใช่เกิดจากข้าราชการฝ่ายเดียว หากแต่มีปัจจัยหรือตัวกระทำอีกฝ่ายหนึ่งที่เป็นปัจจัยสนับสนุนหรือส่งเสริมให้ข้าราชการกระทำหรือมีพฤติกรรมในลักษณะความสัมพันธ์ของการแลกเปลี่ยนสิ่งที่มีคุณค่าหรือผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ ได้กล่าวเพิ่มเติมอีกว่า

"ผู้มีอิทธิพลก็เช่นเดียวกัน เป็นตัวการสำคัญที่ทำให้ข้าราชการดี ๆ ต้องเสียไป และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม ผมอยากจะกล่าวว่า ผู้มีอิทธิพลนั้นถ้าเป็นอิทธิพลที่กระทำผิดกฎหมายอย่างแท้จริงแล้ว เป็นเรื่องที่ไม่แก้ไขได้ไม่ยาก แต่ข้อเท็จจริงแล้วมักจะปรากฏอยู่เสมอที่ผู้มีอิทธิพลมักมีผลประโยชน์ใกล้ชิดกับข้าราชการหรือนักการเมืองเสียเอง กรณีเช่นนี้ถึงแม้ข้าราชการจะตัวอย่างไรก็คงไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยลำพังอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ แต่ถ้าโอนอ่อนผ่อนตามผู้มีอิทธิพลข้าราชการผู้นั้นก็เสีย ไม่กระทำตามก็อยู่ไม่ได้หรือต้องเสียคนเสียอนาคต ผมจึงเห็นว่า ข้าราชการที่ดีนั้น รัฐบาลหรือ

ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป ต้องเข้ามารับผิดชอบช่วยเหลือเขา
 อย่างเต็มที่ เพราะเขาถูกกดดัน ถูกบีบบังคับ บางครั้งก็ได้รับผล
 กระทบถึงสวัสดิภาพ หรืออนาคตทางราชการของเขาด้วย กรณี
 อย่างนี้ ถ้าอำนาจหน้าที่ของข้าราชการที่รับผิดชอบมีอยู่ไม่พอ
 ก็ต้องใช้อำนาจหน้าที่ที่เหนือกว่าเป็นลำดับขั้นขึ้นมา ช่วยกัน
 เอาจริง ๆ ก็จะแก้ไขได้ เพื่อให้เขาเหล่านั้นมีความมั่นใจและทำงาน
 ได้อย่างเต็มที่และสบายใจ แต่ถ้าข้าราชการผู้ใดกระทำตัวเป็นผู้มี
 อิทธิพลเสียเองหรือร่วมมือเกื้อกูลผู้มีอิทธิพลแล้ว ก็เห็นจะต้องลงโทษ
 ลงทัณฑ์กันอย่างหนัก เช่นเดียวกัน"

จากข้อมูลเชิงประจักษ์ดังกล่าว สามารถกล่าวได้ว่าพฤติกรรมเชิงปฏิสัมพันธ์มีลักษณะการเกื้อกูล
 ซึ่งกันและกันไปในลักษณะข้าราชการอยู่ภายใต้อำนาจของกลุ่มพ่อค้าหรือนักธุรกิจ ซึ่งสามารถ
 เขียน เป็นโครงสร้างของความสัมพันธ์ของข้าราชการกับกลุ่มผลประโยชน์ (พ่อค้าหรือนักธุรกิจ)
 ได้ดังนี้



จากโครงสร้างของความสัมพันธ์ของข้าราชการและกลุ่มพ่อค้าหรือนักธุรกิจดังกล่าว
 เป็นไปในลักษณะการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน แต่ข้าราชการจะอยู่ภายใต้อิทธิพล
 หรืออำนาจของกลุ่มพ่อค้าหรือนักธุรกิจ ซึ่งพฤติกรรมเชิงปฏิสัมพันธ์กันของตัวกระทำ (actor)
 ทั้งสองจะมีผลกระทบ (effect) คือการปฏิบัตินโยบายโดยที่ทั้งสองกลุ่มจำต้องอยู่ร่วมกันอย่างไม่มีทางเลือก
 กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและกลุ่มผลประโยชน์ เช่น พ่อค้า
 นักธุรกิจ หรือผู้ประกอบการธุรกิจ เป็นไปในลักษณะที่กลุ่มพ่อค้าหรือนักธุรกิจดังกล่าวพยายาม
 สร้างอำนาจ บารมีให้แก่ตนเอง เพื่อเป็นเครื่องมือในการแสวงหาหรือจัดสรรผลประโยชน์
 ให้ตกแก่ฝ่ายตนให้มากที่สุด ถ้าพิจารณาต่อไปว่าการสร้างอำนาจหรือบารมีของกลุ่มบุคคลดังกล่าว
 กระทำด้วยวิธีใด จากข้อมูลเชิงประจักษ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น จังหวัดนราธิวาส
 จังหวัดหนึ่งในภูมิภาคนี้ ปรากฏอย่างชัดเจนว่า การสร้างอำนาจหรือบารมีของกลุ่มพ่อค้าหรือ
 นักธุรกิจ กระทำโดยการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน วัสดุอุปกรณ์ ในการจัดงานต่าง ๆ
 เช่น งานจัดเลี้ยงรับรองต้อนรับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ งานการกุศลในรูปแบบของการกุศล
 งานกรฐินผ้าป่า งานเดินการกุศล ซึ่งทางข้าราชการเองก็ไปขอร้องหรือแกมบังคับด้านการเงินหรือ

สิ่งของต่าง ๆ จากพ่อค้าหรือนักธุรกิจ ประกอบกับทางด้านพ่อค้าหรือนักธุรกิจเองก็พยายามที่จะเข้าไปมีบทบาทหรืออิทธิพลต่อข้าราชการ ก็พร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือหรือความอุปถัมภ์ต่อข้าราชการในด้านการเงินและสิ่งของต่าง ๆ เช่นกัน เพื่อที่ทางข้าราชการจะได้เกรงใจพ่อค้าและตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพ่อค้าดังเช่น ที่ นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ ได้กล่าวไว้

จากการบอกเล่าของอดีตข้าราชการผู้ใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผู้หนึ่ง กล่าวว่า ข้าราชการบางกลุ่มแสวงหาผลประโยชน์อย่างเป็นระบบ มีการส่งต่อผลประโยชน์เป็นชั้นเป็นตอน จากอำเภอ - จังหวัด - เขต และภาค จนถึงกรม จนเป็นที่รับรู้หรือยอมรับในวงการหรือองค์การที่ไม่เป็นทางการ ผลประโยชน์ทุกอย่างที่ผิดกฎหมายจะมีอัตราและวิธีการที่แน่นอนในการจัดเก็บและแบ่งสรรปันส่วนกัน เมื่อจะโยกย้ายข้าราชการที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบออกจากพื้นที่จำเป็นต้องเอาตำแหน่งที่ใหญ่กว่าไปแลกในบางครั้ง จึงเป็นการยากที่จะแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้หมดสิ้นไป เพราะกลุ่มข้าราชการบางกลุ่มได้จัดตั้งเป็นขบวนการและมีวิธีการแสวงหาผลประโยชน์อย่างเป็นกระบวนการเสียแล้ว การแสวงหาผลประโยชน์ดังกล่าวนี้เป็นเพียง เหตุการณ์ในยามปกติเท่านั้น นอกจากนี้กลุ่มข้าราชการบางกลุ่มยังทำให้นโยบายต่าง ๆ เบี่ยงเบนไป โดยเป็นผู้สร้างและคุมสถานการณ์ในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบเสียเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ข้าราชการกลุ่มนี้จะไม่ยินยอมให้เหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดสภาพการณ์ของความสันติสุขที่ถาวร ยามใดที่เหตุการณ์สงบเงียบ ก็พยายามสร้างสถานการณ์ให้เกิดความระส่ำระสาย โดยอ้างเป็นการกระทำของฝ่ายตรงข้าม โดยเฉพาะอ้างว่าเป็นฝีมือของกลุ่มขบวนการโจรก่อการร้ายกลุ่มนั้นกลุ่มนี้ เมื่อรัฐบาลให้ความสนใจและให้การสนับสนุนไม่ว่าจะเรื่องเงินงบประมาณ และสวัสดิการรูปแบบอื่น ๆ ก็จะทำการควบคุมสถานการณ์ได้อย่างฉับพลันทันที จึงเกือบจะสรุปได้ว่า ในรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มข้าราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ ในแง่ที่เป็นนิตินัยหรือทางภาษานั้น จะมีผลประโยชน์ต่างกัน แต่แท้ที่จริงแล้วในพฤตินัยหรือส่วนลึกนั้นต่างก็เกื้อกูลซึ่งกันและกัน จนขบวนการโจรก่อการร้ายทุกรูปแบบมักจะรู้ว่าช่วงระยะเวลาเดือนไหนที่ควรจะทำกิจกรรม โดยเฉพาะต้นปีงบประมาณต่อกับปลายปีงบประมาณ และฤดูฝน เป็นช่วงที่เจ้าหน้าที่บ้านเมืองจะชะลอการปฏิบัติการ จึงเป็นโอกาสเหมาะที่จะออกมาปฏิบัติงาน และช่วงเวลาที่ควรที่จะคุม เก็บตัวก็คือ เมื่องบประมาณการปราบปรามตกมาถึง

ความสัมพันธ์ระหว่างขบวนการโจรก่อการร้ายกับผู้นำชาวบ้าน/ประชาชน

ในปัจจุบันขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) มีพฤติกรรมเชิงพลวัตที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ กล่าวคือ ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) ใช้แนวทางการปฏิบัติแบบการก่อการร้าย (terrorism) คือการใช้ความรุนแรงเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายทางการเมือง เช่น การลอบฆ่า การลักพาตัวหรือเรียกค่าไถ่หรือฆ่า การทำร้ายประชาชนที่ไม่ร่วมมือ การใช้บรรยากาศความรุนแรงให้สร้างอารมณ์ร่วมและมีพันธะต่อกัน อันจะนำไปสู่การปฏิบัติล้มล้างอำนาจเดิม การต่อสู้ของมวลชน (mass struggle) กลุ่มขบวนการโจรก่อการร้ายใช้วิธีการชักจูง ปลุกปั่นให้ประชาชนรบกวนอำนาจของรัฐบาลหรือสร้างความวุ่นวายในบ้านเมือง นอกจากนั้นขบวนการโจรก่อการร้ายดำเนินการยุทธศาสตร์หรือยุทธวิธีของกองโจร เช่น ยุทธศาสตร์ในการสร้าง "ฐานที่มั่น" ของเมมาเซตุง หรือยุทธวิธี "ตีแล้วหนี" ของ เซ ฎวารา โดยเฉพาะในระยะหลัง ๆ กลุ่มประเทศอิสลามในตะวันออกกลาง นิยมใช้วิธีการสังครามกองโจรกันมาก เช่น ประเทศลิเบีย ซีเรีย อิรัก อิหร่าน ทำให้ขบวนการโจรก่อการร้ายมีโอกาสเรียนรู้ได้มากขึ้น เพราะกลุ่มนี้สามารถส่งสมาชิกไปฝึกการรบแบบกองโจรในประเทศเหล่านั้นได้

นอกจากลักษณะการเคลื่อนไหวของกลุ่มขบวนการโจรก่อการร้ายดังที่กล่าวมาแล้ว กลุ่มนี้มีลักษณะจำเพาะของมัน ซึ่งเป็นลักษณะเพิ่มเติมจากกองโจรทั่ว ๆ ไป หรืออีกนัยหนึ่งเป็นลักษณะประจำถิ่น ซึ่งเป็นผลให้ขบวนการโจรก่อการร้ายสามารถดำรงสถานะอยู่ได้ ที่สำคัญได้แก่ การใช้ความเป็นมุสลิม อันเป็นลักษณะสากลทั่วโลกของขบวนการโจรก่อการร้าย ใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ (interests) ในการดำเนินงานของด้านต่าง ๆ เช่น

การเมือง ขบวนการโจรก่อการร้ายสามารถจูงใจชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้เฉพาะที่จังหวัดนราธิวาส โดยเฉพาะเยาวชนให้เข้าเป็นสมาชิกกองโจร และสามารถขอรับการสนับสนุนต่อกลุ่มประเทศมุสลิม โดยเฉพาะประเทศมาเลเซียได้โดยไม่ยากนัก

การปกครองและการบริหาร ปรากฏอย่างชัดเจนว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โต๊ะอิหม่าม โต๊ะครู ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นชาวไทยมุสลิมจึงไม่กล้าต่อต้านกลุ่มขบวนการโจรก่อการร้าย เพราะเกรงกลัวต่อการจะถูกกล่าวหาทางสังคม (sanction) ถ้าไม่รักพวกพ้องไม่ใช่มุสลิม ในด้านเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนมากไม่รู้เรื่องขบวนการโจรก่อการร้าย บางคนยังเรียกชื่อขบวนการโจรก่อการร้ายไม่ถูกด้วยซ้ำ การพิสูจน์ทราบตัวบุคคลจึงทำได้ไม่มีประสิทธิภาพ สภาพเช่นนี้ทำให้อำนาจนั้นอ่อนแอในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะชนบทห่างไกล ขบวนการโจรก่อการร้ายจึงสามารถเคลื่อนไหวปรากฏตัวแสดงอิทธิพลได้โดยสะดวก

เศรษฐกิจ ผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่เป็นชาวไทยมุสลิม เช่น คนกรีดยาง คนขับรถรับจ้าง หรือคนงาน เป็นต้น พวกนี้เป็นเครื่องมือของขบวนการโจรก่อการร้ายในการเรียกค่าคุ้มครอง การข่มขู่ต่าง ๆ กลุ่มบุคคลเหล่านี้ถึงจะไม่สนับสนุนแต่ก็ไม่กล้าต่อต้าน หรือแม้แต่ชาวไทยมุสลิมที่ไปรับจ้างทำงานในต่างประเทศ เช่น มาเลเซีย หรือเมืองเมกกะ ก็ยังเป็นเครื่องมือของขบวนการโจรก่อการร้ายได้ง่าย (ชาวไทยมุสลิมที่ไปทำงานในประเทศซาอุดีอาระเบีย ถูกรัฐบาลประเทศนั้นส่งตัวกลับจำนวนหลายร้อยคน เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ - เดือนมีนาคม 2528 ให้การว่าพวก เขาถูกกลุ่มฟูโลหลอกหลวง)

สังคมจิตวิทยา ขบวนการโจรก่อการร้ายสามารถเข้าถึงผู้นำ (elite) และมวลชน (mass) ได้ง่าย สามารถสร้างความเป็นพวก สร้างอุดมการณ์ สร้างอารมณ์ร่วม การใช้ภาษามลายูท้องถิ่นเป็นภาษาติดต่อกัน ทำให้ขบวนการโจรก่อการร้ายมีระบบติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเจ้าหน้าที่ราชการ ยิ่งชาวไทยมุสลิมกลัวการผสมกลมกลืน (assimilation) ยิ่งมีความพยายามทำให้เป็นอิสลาม (islamisation) พวกนี้ถึงจะไม่สนับสนุนขบวนการโจรก่อการร้าย แต่ก็ไม่ขัดขวาง เพราะขบวนการโจรก่อการร้ายอ้างว่าตน เป็นผู้ต่อต้านการผสมกลมกลืน

นอกจากนี้ขบวนการโจรก่อการร้ายยังแสวงหาความสนับสนุนจากชาวไทยมุสลิม โดยอ้างว่าตน เป็นฝ่ายต่อต้านโจร คอมมิวนิสต์มลายามีอิทธิพล เทนือ เทนือชาวไทยมุสลิมด้วย

อย่างไรก็ตาม ขบวนการโจรก่อการร้ายไม่สามารถเคลื่อนไหวการก่อการร้ายให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ เพราะไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างจริงจัง ทั่วไปจึงเป็นเช่นนั้น เพราะกลุ่มขบวนการโจรก่อการร้ายมีจุดอ่อนอยู่หลายประการด้วยกัน ได้แก่

ประการแรก คือ ตัวผู้นำขบวนการโจรก่อการร้ายยังไม่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เช่น มีการอ้างว่า คนกูบิรือ เป็นเลขาธิการขบวนการฟูโล ทะย็อบดุลกาติม เป็นประธานพรรค บี.อาร์.เอ็น. (B.R.N.) เป็นต้น นอกจากนี้หัวหน้ากลุ่มย่อยก็มีอยู่มากมายมีฐานะบทบาทและภูมิหลังแตกต่างกันไป บางคนมีอุดมการณ์ทางการเมือง บางคนมุ่งประโยชน์ส่วนตัว บางคนเป็นสมุนของกลุ่มผลประโยชน์ในเมือง ทั้งที่เป็นชาวไทยมุสลิม จีน และไทยพุทธ บางคนก็เป็นเครื่องมือของเจ้าหน้าที่

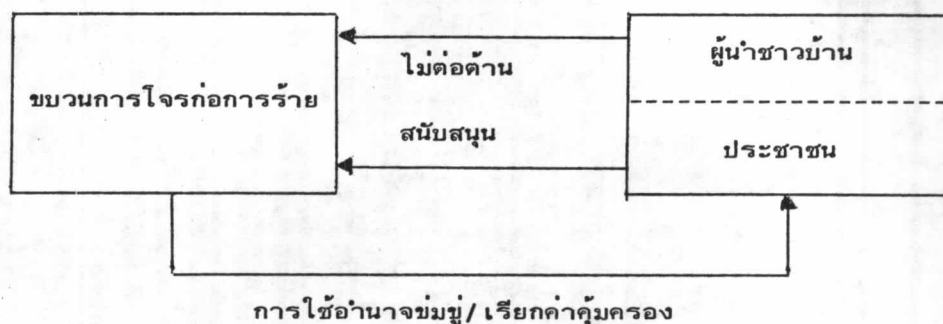
ประการที่สอง คือ การจัดตั้งและระเบียบวินัยของขบวนการโจรก่อการร้ายยังไม่เหนียวแน่นพอ เนื่องจากประกอบด้วยสมาชิกที่มีภูมิหลังต่างกัน ขบวนการโจรก่อการร้ายระดับต่ำจำนวนมากไม่ยอมเข้าเป็นสมาชิกกลุ่ม เพราะหนีคดีอาญาหรือหลบหนีความขัดแย้งในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัว

ประการที่สาม คือ กลุ่มบุคคลที่มุ่งหวังแบ่งแยกดินแดนหรือ "การจัดตั้งสาธารณรัฐ บิดดาณี" ที่อยู่ในเมือง เช่น กลุ่มผู้นำทางศาสนา ผู้นำทางเศรษฐกิจ หรือกลุ่มปัญญาชน ยังไม่ได้อำนาจให้การสนับสนุนโจรก่อการร้ายอย่างจริงจัง อาจเกิดคำถามได้ว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น คำตอบมิได้ว่า เนื่องจากการใช้ขบวนการโจรก่อการร้ายมิได้เป็นเครื่องมือเดียวในการทำให้บรรลุความมุ่งหวัง ดังจะเห็นได้จากการมีวิธีการอื่น ๆ ปรากฏขึ้นเป็นระยะ ๆ เช่น ขบวนการดะวะห์ (Dawah) จึงทำให้ขบวนการโจรก่อการร้ายที่ทำงานสู้รบโดยตรงมีขวัญกำลังใจไม่ดีนัก เพราะการเคลื่อนไหวลักษณะธรรมจาริกในหมู่บ้านและ เมืองมีความสะดวกและปลอดภัยดีกว่า

ประการที่สี่ คือ ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่กล้าให้การสนับสนุนขบวนการโจรก่อการร้ายอย่างเต็มที่ เพราะยังไม่มีความมั่นใจในความเอาจริงของขบวนการโจรก่อการร้าย หรือบางครั้ง ขบวนการโจรก่อการร้ายทำงานแบบอันธพาล เช่น การบังคับเงินค่าคุ้มครอง การบังคับเอาหญิงสาวไปทำภรรยา การใช้อำนาจข่มขู่ให้หวาดกลัว หรือกลุ่มญาติพี่น้องขบวนการโจรก่อการร้าย แสดงอิทธิพลในท้องถิ่นในทางมิชอบ ประกอบกับระยะหลัง ๆ ตั้งแต่มีการตั้งกองอำนวยการรักษาความสงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.รส.ต.) ในปี 2518 รัฐบาลทำงานการเมืองมากขึ้น (ปี 2524 ยุบ กอ.รส.ต. แต่จัดตั้ง พคท.ที่ 43 และ ศอ.บต. ขึ้นตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ) ทำให้ประชาชนขยายความเชื่อถือเจ้าหน้าที่มากขึ้น ทำให้ลดความเชื่อถือขบวนการโจรก่อการร้ายน้อยลง นั่นหมายถึงประชาชนให้การสนับสนุนหรือร่วมมือกับขบวนการโจรก่อการร้ายน้อยลง

ประการที่ห้า คือ เจ้าหน้าที่ออกปราบปรามอยู่เสมอ เช่น ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีการปะทะกับขบวนการโจรก่อการร้ายถึง 501 ครั้ง โดยปะทะในปี 2523 มากที่สุด คือ 76 ครั้ง ทำให้ขบวนการโจรก่อการร้ายไม่มีโอกาสมากพอที่จะสร้างฐานที่มั่น ปลุกระดมมวลชน จัดตั้งกองกำลัง และทำการก่อการร้ายได้เต็มที่

จากข้อมูลเชิงประจักษ์ดังกล่าวนี้สามารถเขียนโครงสร้างพฤติกรรมเชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มขบวนการโจรก่อการร้ายกับกลุ่มผู้นำชาวบ้านและประชาชนได้ดังนี้



กล่าวได้ว่า บทบาทหรืออิทธิพลที่ขบวนการโจรก่อการร้ายได้สร้างขึ้น เพื่อมีอิทธิพลหรืออำนาจเหนือผู้นำชาวบ้านหรือประชาชน เพื่อให้ผู้นำชาวบ้านหรือประชาชนอยู่ภายใต้อำนาจหรืออิทธิพล กลุ่มหรือขบวนการโจรก่อการร้ายใช้วิธีการข่มขู่หรือใช้กำลังบังคับ เช่น การเรียกค่าคุ้มครองสวนจากประชาชน นอกจากนั้น กลุ่มหรือขบวนการดังกล่าวยังใช้วิธีการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อดึงประชาชนหรือผู้นำชาวบ้าน เข้ามา เป็นพลังมวลชนในการต่อสู้กับอำนาจรัฐในการแบ่งแยกการปกครองในสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นอิสระโดยใช้กลยุทธ์หรือเทคนิคต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นหลักการปฏิบัติ โดยสรุปความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มหรือขบวนการโจรก่อการร้ายกับผู้นำชาวบ้านหรือประชาชน เป็นไปในลักษณะที่กลุ่มบุคคลหรือขบวนการโจรก่อการร้ายมีอำนาจหรืออิทธิพลเหนือกว่ากลุ่มผู้นำชาวบ้านหรือประชาชนทั่ว ๆ ไป โดยใช้วิธีการสร้างอำนาจหรืออิทธิพล 2 วิธี คือ 1) การข่มขู่หรือขู่บังคับโดยกำลังอาวุธ 2) การโฆษณาชวนเชื่อ โดยอาศัยศาสนาอิสลาม เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างโจรคอมมิวนิสต์มลายากับประชาชน

พฤติกรรมเชิงพลวัตของโจรคอมมิวนิสต์มลายา (จคม.) ได้ดำเนินการปฏิบัติสองด้าน คือ

1. การปฏิบัติการทางการเมือง
2. การปฏิบัติการทางเศรษฐกิจ (ผลประโยชน์/รายได้)

พฤติกรรมเชิงพลวัตของโจรคอมมิวนิสต์มลายาทั้งสองมิติข้างต้น จะมีลักษณะปฏิสัมพันธ์กับผู้นำชาวบ้านและประชาชนซึ่งกันและกัน โดยจะได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงประเด็นดังกล่าวต่อไป

การปฏิบัติการทางการเมืองของโจรคอมมิวนิสต์มลายา¹

การปฏิบัติการทางการเมืองของโจรคอมมิวนิสต์เกี่ยวกับมวลชนถือว่าเป็นเครื่องมือหรืออาวุธสำคัญที่สุดของสงครามปฏิวัติ ซึ่งสามารถทราบสาระสำคัญของการปฏิบัติการได้ดังนี้

1. อับดุลลา ซิดี หัวหน้า กรมที่ 10 อำเภอแว้ง และอำเภอสุคีริน เคยกล่าวเน้นความสัมพันธ์ของมวลชนเมื่อครั้งเปิดโรงเรียนการเมือง (party school) สำหรับใช้เป็นที่อบรมพวกโจรคอมมิวนิสต์มลายา ที่บ้านเยาะ อำเภอธารโต จังหวัดยะลา เมื่อปี ค.ศ. 1963 (พ.ศ. 2506) ว่า "มวลชนเปรียบเสมือนกระดูกสันหลังของโจรคอมมิวนิสต์มลายา ถ้าปราศจากความช่วยเหลือของมวลชนแล้ว โจรคอมมิวนิสต์มลายาจะไม่สามารถยังชีพอยู่ในป่าได้เลย"

ด้วยเหตุนี้โจรคอมมิวนิสต์มลายาจึงถือว่า การเมือง (politics) เกี่ยวกับมวลชน เป็นอาวุธที่สำคัญของสงครามปฏิวัติ

2. โจรคอมมิวนิสต์มลายาใช้กลวิธีโฆษณาถึงประชาชนชาวไทยกลุ่ม เชื้อชาติที่แตกต่างกัน เข้าร่วม เป็นมวลชนของฝ่ายตน โดยมีเทคนิคดังนี้

- 2.1 เทคนิคต่อกลุ่มชาวไทยเชื้อสายจีน จะใช้วิธีโฆษณาว่าพวกตนมีเชื้อสายเป็นชาวจีนด้วยกัน จีนแผ่นดินใหญ่ ซึ่งปกครองโดยลัทธิคอมมิวนิสต์ เป็นประเทศที่เจริญก้าวหน้าที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง พวกตนต้องการจะยกระดับชาวไทยเชื้อสายจีนให้ดีขึ้น จึงขอให้ชาวไทยเชื้อสายจีน เข้าร่วมกับฝ่ายตน ผู้ใดไม่ร่วมมือถือว่าเป็นผู้ขัดขวางการทำสงครามปฏิวัติ

¹ มานพ จิตต์ภูษา และคณะ, ความร่วมมือระหว่างไทยและมาเลเซียในการปราบปราม กำลังที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลไทยและมาเลเซีย ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี 2525, หน้า 122-123.

2.2 เทคนิคต่อชาวไทยมุสลิม มักจะใช้วิธีโฆษณาอ้างว่า พวกคนกำลังทำสงคราม เพื่อปลดปล่อยประเทศมาเลเซีย เมื่อทำการสำเร็จในโอกาสต่อไปก็จะทำการปลดปล่อยสี่จังหวัด ชายแดนภาคใต้ของประเทศ เพื่อให้ชาวไทยมุสลิมปกครองกันเอง จึงขอให้ชาวไทยมุสลิมเข้าร่วม และสนับสนุน

2.3 เทคนิคต่อชาวไทยพุทธ จะใช้วิธีโฆษณาอ้างถึงเหตุการณ์ปัจจุบัน ไจรคอมมิวนิสต์ มลายายำเพื่อประโยชน์ต่อชาวไทยพุทธ เป็นกันชนมิให้ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) เข้ามารุกล้ำข่มเหงชาวไทยพุทธ แล้วขอให้ชาวไทยพุทธเข้าร่วมและสนับสนุนพวกตน

3. ไจรคอมมิวนิสต์มลายา มักจะตั้งองค์กรมวลชนขึ้นในชนบท ซึ่งราษฎรส่วนใหญ่ เป็นคนยากจนและมีการศึกษาดำ ไจรคอมมิวนิสต์มลายาที่ออกมาตระเวนตามหมู่บ้าน เพื่อปฏิบัติการทางการเมือง เพื่อสร้างความคุ้มครองมวลชน ตามแนวทางที่ไจรคอมมิวนิสต์มลายากำหนดขึ้น เรียกว่า "ซุดหมินหยวน" (Min Yuen Workers) กำลังพลส่วนใหญ่ของซุดหมินหยวนมักจะผ่านการอบรมจากโรงเรียนการเมืองของไจรคอมมิวนิสต์มลายามาก่อน โรงเรียนดังกล่าวนี้จะตั้งอยู่ในป่าลึก และมีหลักสูตรการอบรมระยะเวลาประมาณ 5 เดือน วิชาที่จัดอบรมมีวิชาอุดมการณ์ของคอมมิวนิสต์ การรับใช้มวลชน ประวัติพรรคคอมมิวนิสต์แห่งมลายา ภาษามลายู สถานการณ์ปัจจุบันของโลก สถานการณ์ของประเทศมาเลเซีย การฝึกวิชาทหาร การร้องเพลงและการเดินร่ำ

แนวทางการปฏิบัติทางเศรษฐกิจการเงินของไจรคอมมิวนิสต์มลายา

ไจรคอมมิวนิสต์มลายาไม่สู้จะมีปัญหาทางการเงิน เพราะได้มีแนวทางการปฏิบัติการทางด้านการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ในปัจจุบันไจรคอมมิวนิสต์มลายา มีการเรียกเก็บเงินจากบรรดาสวนยาง และผู้ประกอบการธุรกิจการค้าในเขตอิทธิพลของตนอย่างสม่ำเสมอ เงินที่ได้มาถูกนำมาใช้จ่ายในกิจการของกองกำลังติดอาวุธ ไจรคอมมิวนิสต์มลายา และอุดหนุนสมาชิกมวลชนที่เดือดร้อนบางโอกาสในสถานการณ์พิเศษ จะมีการใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อบ้านหรือที่ดิน เพื่อใช้เป็นที่พักอบรม ที่หลบซ่อน ที่ดำเนินการธุรกิจปกปิด ไจรคอมมิวนิสต์มลายาจะมีรายได้การเงินโดยเรียกจัดเก็บดังนี้ ¹

¹ อ้างแล้ว, หน้า 126-127.

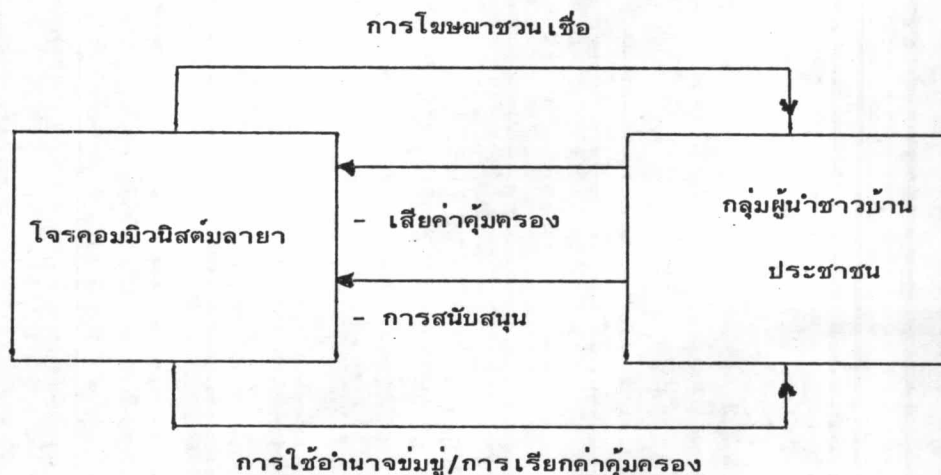
1. ภาษีสวนยางรายเดือน จัดเก็บเป็นอัตรารายเดือนจากเจ้าของสวนยาง ต่อสวนยางพันธุ์เก่า เรียกเก็บเงินเอเคอร์ (2.5 ไร่) ละ 2.5 บาทต่อเดือน สวนยางพันธุ์ใหม่เรียกเก็บเอเคอร์ละ 5 บาทต่อเดือน
2. ภาษีสวนยางรายปี จัดเก็บเงินพิเศษจากเจ้าของสวนยางซ้ำอีกปีละ 2 ครั้ง ในอัตรา 1 ครั้ง ต่อรายได้ที่เจ้าของสวนยางพึงได้รับจากสวนยางของตนหนึ่งวัน
3. ภาษีซื้อขายสวนยาง จัดเก็บจากเจ้าของเดิมผู้ขายในอัตราร้อยละ 5 ของราคาขาย
4. ภาษีจากทุนสงเคราะห์สวนยาง จัดเก็บจากเจ้าของสวนยางที่ปรับปรุงสวนยาง เพราะได้รับทุนสงเคราะห์จากรัฐบาล เรียกเก็บอัตราไร่ละ 40 บาท และเรียกเก็บจากผู้รับเหมาโค่นต้นยางในสวนยางที่ได้รับทุนสงเคราะห์โดยเรียกเก็บในอัตราร้อยละ 10 ของราคาที่รับเหมา
5. เงินบริจาคพิเศษ จัดเก็บจากบรรดาครอบครัวในชนบทสวนยาง จัดเก็บจากบรรดาผู้ประกอบการค้าในตัวเมือง และจัดเก็บจากมวลชนในรูปเงินอุทิศรายได้ จะเรียกจัดเก็บในวันสำคัญต่าง ๆ ที่โจรคอมมิวนิสต์กำหนดขึ้น
6. เงินค่าคุ้มครอง จัดเก็บจากบรรดาผู้ประกอบการค้า สินค้าของหนีภาษี บริเวณชายแดน

เมื่อวิเคราะห์จากพฤติกรรมเชิงพลวัตของโจรคอมมิวนิสต์ดังกล่าวปรากฏอย่างชัดว่ามีปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขกำหนดพฤติกรรมโจรคอมมิวนิสต์มีหลายอย่างคือ

1. มวลชน เพื่อใช้ในการทางการต่อสู้เพื่อให้ได้ชัยชนะหรือได้รับอำนาจในการปกครองตนเอง ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่า (values) สำหรับโจรคอมมิวนิสต์มีหลายอย่างเพื่อเป็นเครื่องมือในสงครามปฏิวัติ
2. รายได้ นั้นหมายถึง โจรคอมมิวนิสต์ต้องการความมั่งคั่งในด้านรายได้ ทรัพย์สิน (ที่ดิน และบ้าน) อันเป็นสิ่งที่มีคุณค่าที่โจรคอมมิวนิสต์ปรารถนาไว้ใช้ประโยชน์ในการฝึกอบรมสมาชิกหลบซ่อน ดำเนินธุรกิจปกปิด เป็นต้น

ถ้ากลับมาพิจารณาทางด้านประชาชนในเขตพื้นที่ปฏิบัติการของโจรคอมมิวนิสต์มีหลายกรณีที่ 10 (อำเภอสุคีริน และอำเภอเวียง) ปรากฏอย่างชัดเจนว่า ประชาชนส่วนใหญ่ในเขตพื้นที่ดังกล่าว ไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เพื่อความปลอดภัยของพวกเขาเหล่านั้น จึงต้องปรับตัวโดยยอมเสียค่าคุ้มครองให้แก่โจรคอมมิวนิสต์มีหลาย เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตน อันเป็นคุณค่าที่ประชาชนเหล่านั้นต้องการ โดยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

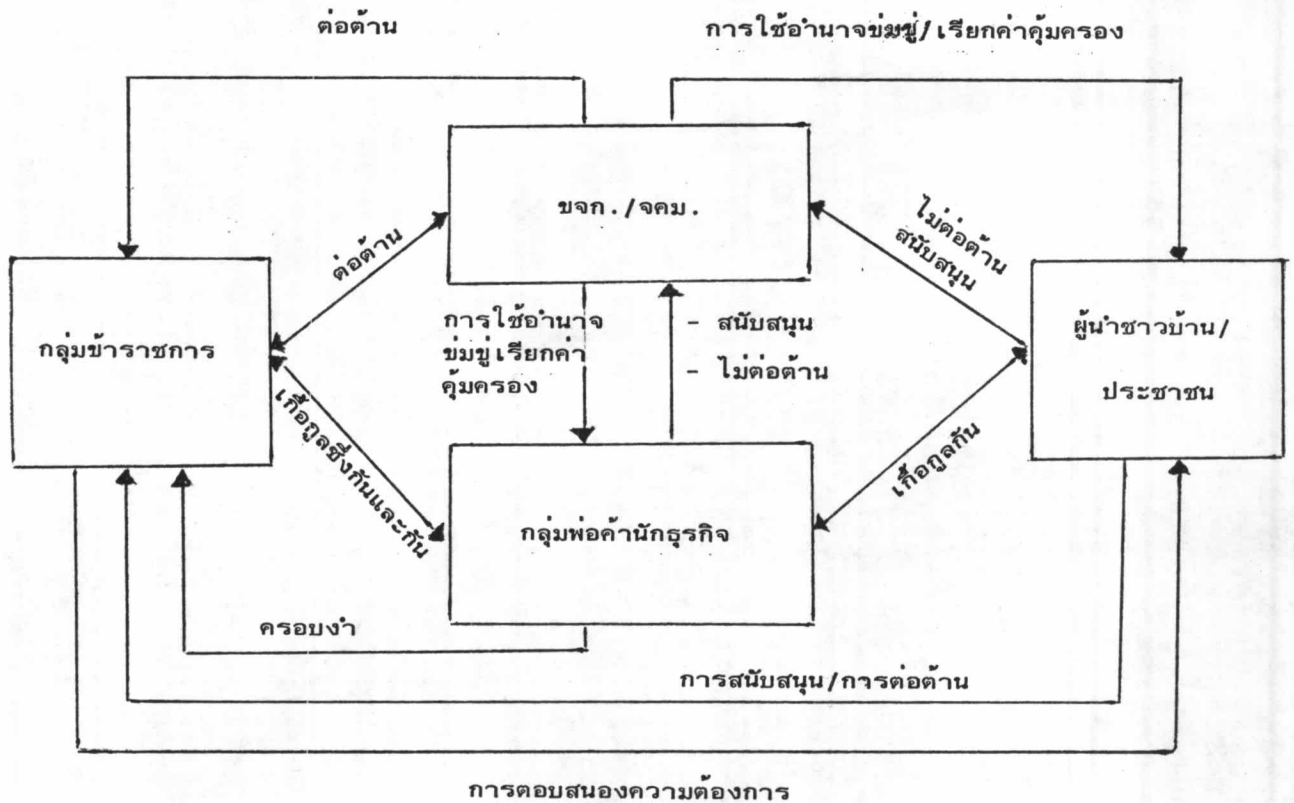
ซึ่งเท่ากับว่าประชาชนทั่ว ๆ ไป และผู้ประกอบการค้าให้การสนับสนุนไปโดยปริยาย ซึ่งสามารถ เขียนโครงสร้างระหว่างโจรคอมมิวนิสต์มลายากับประชาชนได้ดังนี้



กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างโจรคอมมิวนิสต์มลายากับกลุ่มผู้นำชาวบ้านและประชาชน เป็นไปในลักษณะการที่โจรคอมมิวนิสต์มลายาพยายามที่จะใช้อำนาจข่มขู่หรือบังคับโดยใช้อาวุธหรือกำลังและการโฆษณาชวน เชื่อ เพื่อจะมีอิทธิพลหรืออำนาจเหนือกลุ่มผู้นำชาวบ้านและประชาชนทั่วไป เช่น การใช้อำนาจข่มขู่ให้เกรงกลัวและการเรียกค่าคุ้มครองจากผู้นำชาวบ้านหรือประชาชนทั่ว ๆ ไป ซึ่งประชาชนกลุ่มดังกล่าวก็เกิดความ เกรงกลัวก็จะ เข้าร่วมด้วยหรือไม่ก็ไม่กล้าต่อต้านกลุ่มโจรคอมมิวนิสต์มลายา กล่าวอีกนัยหนึ่ง กลุ่มดังกล่าวพยายามที่จะมีอิทธิพลหรืออำนาจเหนือผู้นำชาวบ้านหรือประชาชนรวมถึงกลุ่มพัฒนาหรือนักธุรกิจด้วย โดยการใช้ปฏิบัติการ 2 ด้าน คือ การใช้อำนาจข่มขู่หรือการเรียกค่าคุ้มครองหรือเรียกค่าไถ่จากกลุ่มประชาชน เหล่านี้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการโฆษณาชวน เชื่อซึ่งเป็นการปฏิบัติทางการ เมือง เกี่ยวกับมวลชนอันถือว่าเป็น เครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการต่อสู้กับอำนาจ โดยใช้หลักหรือกลยุทธ์ที่โจรคอมมิวนิสต์มลายาได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติ เป็นสำคัญดังที่ผู้วิจัยได้อธิบายมาแล้ว

สรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมเชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวกระทำที่สำคัญ ๆ คือ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้านและประชาชน สามารถเขียนเป็นโครงสร้างของพฤติกรรมเชิงปฏิสัมพันธ์ของตัวกระทำ (actors) ต่าง ๆ ภายใต้นโยบายที่ถูกนำมาปฏิบัติ เพื่อแก้ปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้



จากโครงสร้างของการปฏิสัมพันธ์กันของตัวกระทำต่าง ๆ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ (ขจก. จคม. กลุ่มพ่อค้า/นักธุรกิจ) และกลุ่มผู้นำชาวบ้านและประชาชน ซึ่งอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical data) พบว่า การปฏิสัมพันธ์กันระหว่างกลุ่มข้าราชการกับกลุ่มผลประโยชน์ (กลุ่มพ่อค้าหรือ นักธุรกิจ) เป็นไปในเชิงการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน นั้นหมายถึง ต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์ทุกฝ่าย แต่ภายใต้การแลกเปลี่ยนกันนั้นพบว่ากลุ่มข้าราชการอยู่ภายใต้อำนาจหรืออิทธิพลของกลุ่มพ่อค้าหรือนักธุรกิจ แต่ถ้าพิจารณาถึงการปฏิสัมพันธ์

ระหว่างกลุ่มข้าราชการกับโจรคอมมิวนิสต์มลายาและขบวนการโจรก่อการร้าย ปรากฏว่า การปฏิสัมพันธ์กันของทั้งกลุ่มดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะการปราบปราม การต่อต้าน หรือการขัดแย้ง เนื่องจากกลุ่มบุคคลทั้งสองได้ทำการต่อสู้กัน เพื่อแบ่งชิงกันให้ได้มาซึ่งมวลชน มาเป็นฐานกำลังของฝ่ายตนในการต่อสู้เพื่อความมีอำนาจหรืออิทธิพลในการปกครองประเทศ กล่าวคือ ฝ่ายของข้าราชการหรือรัฐก็ต้องการที่จะคงรักษาอำนาจของตนเองไว้โดยวิธีการ ดึงมวลชนให้เป็นของตนโดยเฉพาะในเขตที่มีอันตรายต่อความมั่นคงของชาติ ซึ่งรัฐหรือ ทางข้าราชการจะใช้มาตรการในการต่อสู้กับกลุ่มขบวนการโจรก่อการร้ายหรือโจรคอมมิวนิสต์มลายา โดยใช้กลยุทธ์ 2 ด้าน ด้วยกัน คือ การใช้กำลังด้านทหาร ตำรวจ เข้าปราบปรามกลุ่มดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันก็จะใช้วิธีการเข้าถึงประชาชนโดยใช้วิธีการต่าง ๆ เช่น การที่ข้าราชการ พบปะ เยี่ยมเยียนประชาชน เพื่อให้บริการ หรือให้คำแนะนำปรึกษาหรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้แก่ ประชาชน เป็นต้น ถ้ากลับมาพิจารณาด้านกลุ่มขบวนการโจรก่อการร้ายหรือโจรคอมมิวนิสต์มลายา จะพบว่า กลุ่มดังกล่าวก็พยายามที่จะมีอำนาจหรืออำนาจเหนือข้าราชการหรือรัฐโดยใช้วิธีการ ดึงประชาชนมา เป็นมวลชนของฝ่ายตนซึ่งเป็นเป้าหมายเดียวกันกับทางรัฐหรือข้าราชการ ดังนั้น ทั้งสองกลุ่มก็必将มีความสัมพันธ์กันในลักษณะการขัดแย้งกัน (conflict)

ส่วนการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างกลุ่มขบวนการโจรก่อการร้าย/โจรคอมมิวนิสต์มลายา กับกลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ (กลุ่มผลประโยชน์) โดยที่กลุ่ม ขจก. และ กลุ่ม จคม. จะใช้อำนาจข่มขู่ และ เรียกค่าคุ้มครอง เพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้มาใช้จ่ายในกิจการของกลุ่ม ซึ่งกลุ่มพ่อค้านักธุรกิจหรือ ผู้ประกอบการค้าต่าง ๆ ก็ไม่กล้าต่อต้านถึงจะไม่สนับสนุนอย่างจริงจังก็ตาม ฝ่ายนักธุรกิจ พ่อค้าหรือ ผู้ประกอบการค้าต่าง ๆ ก็สามารถดำเนินธุรกิจของตนไปได้ ถ้าหากพิจารณาการปฏิสัมพันธ์ระหว่าง กลุ่มขบวนการโจรก่อการร้าย/โจรคอมมิวนิสต์มลายากับผู้นำชาวบ้านหรือประชาชน ก็มีลักษณะ เช่นเดียวกัน คือ กลุ่มขบวนการโจรก่อการร้าย/โจรคอมมิวนิสต์ จะเรียกค่าคุ้มครองจากประชาชน หรือใช้อำนาจข่มขู่ผู้นำชาวบ้าน เมื่อผู้นำชาวบ้านถูกอิทธิพลข่มขู่ดังกล่าวถึงไม่สนับสนุนแต่ก็ไม่กล้า ต่อต้าน แต่ก็จะมีผู้นำชาวบ้านและประชาชนบางส่วนที่ให้การสนับสนุนการปฏิบัติการของกลุ่มดังกล่าว ซึ่งเป็นการยากต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐ

จากผลการวิจัยเกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจกับผู้นำชาวบ้าน หรือประชาชน ไม่ค่อยที่จะมีความสัมพันธ์กันเท่าไรนัก นอกเหนือจากความสัมพันธ์ของผู้นำ

ชาวบ้านกับกลุ่มพ่อค้าหรือนักธุรกิจ ภายใต้โครงการบางอย่าง เช่น โครงการสร้างงาน
ในชนบท (กสช.) ซึ่งเป็นไปในลักษณะการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์หรือ เกื้อกูลผลประโยชน์
ซึ่งกันและกัน เพราะโครงการสร้างงานในชนบท มีงบพิเศษซึ่งกันออกมาจากงบประมาณ
ทั่ว ๆ ไปของโครงการ ซึ่งสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากงบดังกล่าวนี้ได้

ถ้าหากพิจารณาถึงการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างกลุ่มข้าราชการ กลไกของรัฐกับ
กลุ่มผู้นำชาวบ้านหรือประชาชน ปรากฏว่า เป็นไปในลักษณะทั้งการต่อต้านและการสนับสนุน
ซึ่งเงื่อนไขสำคัญขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของข้าราชการเป็นสำคัญ กล่าวคือ ถ้าหากข้าราชการ
ในฐานะผู้ปฏิบัตินโยบายสามารถให้ความสุข ความมีเกียรติ ศักดิ์ศรี และความปลอดภัยในชีวิต
และทรัพย์สินในระดับหนึ่งไม่ถึงกับสมบูรณ์ ก็จะได้รับ การสนับสนุนหรือความร่วมมือจากประชาชน
หรือกลุ่มผู้นำชาวบ้าน จากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน พฤติกรรมหรือการกระทำของ
ข้าราชการกลไกของรัฐในฐานะผู้ปฏิบัตินโยบายมีแนวโน้มที่ดีขึ้น แต่อีกบางส่วนก็ยังมีพฤติกรรม
ในทางไม่ดี ซึ่งย่อมนำมาซึ่งความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึก
ไม่ศรัทธาต่อข้าราชการ ผลที่สุดก็ไม่ให้การสนับสนุนหรือร่วมมือ แต่อาจจะกระทำการต่อต้านหรือ
อยู่เฉย

กล่าวได้ว่าลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคล (actors) ต่าง ๆ ดังที่ได้
วิเคราะห์มานั้น เป็นไปในลักษณะการต่อสู้กันเพื่อมีอำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์หรือสิ่ง
ที่มีคุณค่า (values) โดยอาศัยสถานการณ์ (situation) เป็นเครื่องมือเบื้องต้น
กล่าวคือ กลุ่มบุคคลดังกล่าวพยายามที่จะช่วงชิงหรือจัดการกับสถานการณ์นั้น ๆ เพื่อผลประโยชน์
ของตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทหรืออำนาจในการ
จัดสรร ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ล้วนแต่ เป็นผู้นำหรือชนชั้นนำเท่านั้น ส่วนประชาชนถูก
อ้างขึ้นมาเพื่อแสวงหาความชอบธรรมในการต่อสู้หรือจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มผู้นำดังกล่าว
เท่านั้น หากได้มีอำนาจหรืออิทธิพลต่อการต่อสู้ไม่

กล่าวได้ว่า ผลประโยชน์ที่กำหนดบทบาทหรือพฤติกรรมของกลุ่มบุคคลทั้งสาม
อันประกอบด้วย กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน มี 2 ประเภท คือ
ผลประโยชน์ทั่วไป และผลประโยชน์เฉพาะ ซึ่งถือว่าเป็นสภาพแวดล้อม (environments)
ที่มีนัยสำคัญต่อนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลประโยชน์เฉพาะ มีอิทธิพลต่อบทบาทหรือ
พฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย อันส่งผลกระทำให้นโยบายบิดเบือน

หรือผิดเพี้ยนไปจากนโยบายที่กำหนดไว้แต่เดิม ทั้งนี้เพราะกลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้พยายามที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐหรือผู้ปฏิบัตินโยบาย ดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้ว

จากการวิจัยพบปัจจัยใหม่ที่มีนัยสำคัญเพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่งก็คือ "การแสวงหาผลประโยชน์" เป็นตัวกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบาย นอกจากนี้ปัจจัยทั้ง 6 ประการที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 ซึ่งถือว่าเป็นการเพิ่มเติมรูปแบบทฤษฎีให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นไปอีก จากการวิเคราะห์ในบทที่ 4 สะท้อนให้เห็นภาพการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน ในทุกขั้นตอนของการปฏิบัตินโยบายเสมือนเป็นน้ำมัน เครื่องหล่อลื่นให้เกิดความสะดวกรวดเร็วของการปฏิบัตินโยบายให้ไหลลื่นเร็วขึ้น เจื่อนไขจึงขึ้นอยู่กับสถานการณ์และพื้นที่ที่จะเอื้ออำนวยให้ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มผู้นำชาวบ้าน กลุ่มใดจะมีส่วนแบ่งปันผลประโยชน์แค่ไหนเพียงใด

จากพฤติกรรมเชิงพลวัตของตัวกระทำต่าง ๆ ซึ่งพิจารณาในเชิงการปฏิสัมพันธ์ (interaction) ย่อมมีผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบายลักษณะอย่างไร อันเป็นประเด็นที่น่าสนใจและมีความสำคัญยิ่ง