

การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544)

ปริญญานิพนธ์  
ของ  
นาตองงค์ ภูวงษ์

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์  
ตุลาคม 2548

การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544).

ปริญญานิพนธ์  
ของ  
นาตองงค์ ภูวงษ์

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์

ตุลาคม 2548

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544)

บทคัดย่อ  
ของ  
นางตอนงค์ ภูวงษ์

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์  
ตุลาคม 2548

นาตองค์ ภูวงษ์. (2548). การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544). ปรินูณินพนธ์ กศ.ม. (ประวัติศาสตร์).

กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. คณะกรรมการควบคุม : ผู้ช่วยศาสตราจารย์เชาวลี จงประเสริฐ, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ยุวดี วงศ์สว่าง.

ปรินูณินพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544) จากการศึกษาพบว่า การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ส่งเสริมการศึกษาระดับอุดมศึกษามีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี และหาดใหญ่ และได้ปรับปรุงมหาวิทยาลัยทักษิณ และสถาบันราชภัฏสงขลา เพื่อพัฒนาและยกระดับมาตรฐานทางการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ดีขึ้น ส่วนระบบการคมนาคมขนส่งได้สร้างถนน 4 ช่องทางจราจร สนามบินนานาชาติหาดใหญ่ รวมทั้งมีการสร้างทางรถไฟที่สามารถเชื่อมโยงกับประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ได้ ทำให้ได้รับความสะดวกทางด้านการคมนาคมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้มีการจัดตั้งเขตนิคมอุตสาหกรรมในทุกจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้มีงานทำ แต่ปัญหาอุปสรรคจากสถานการณ์การก่อความไม่สงบเรียบร้อย ที่เกิดขึ้นต่อเนื่องตลอดเวลาที่ผ่านมาทำให้ผลของการพัฒนาไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ยกเว้นเพียงจังหวัดสงขลาจังหวัดเดียว โดยเฉพาะอำเภอหาดใหญ่ ที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาจนกลายเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญก้าวหน้าของภาคใต้

นอกจากนี้ การกำหนดการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อการพัฒนาการเมือง การปกครอง เนื่องจากจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความแตกต่างทางด้านศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี และประวัติศาสตร์ ซึ่งรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้พยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นพื้นที่ที่รัฐบาลให้ความสำคัญและจัดเป็นพื้นที่พิเศษ ที่จะต้องดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหา ทางด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งความไม่เข้าใจระหว่างประชาชนและข้าราชการมาโดยตลอด เพื่อให้ปัญหาดังกล่าวหมดสิ้นไปจากพื้นที่ และได้ดำเนินการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เจริญก้าวหน้าได้อย่างต่อเนื่อง

DEVELOPMENT IN SOUTHERN BORDER PROVINCES UNDER THE 1<sup>st</sup> – 8<sup>th</sup>  
NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PLANS (1961 – 2001)

AN ABSTRACT  
BY  
NATANONG POOWONG

Presented in partial fulfillment of the requirements for the Master  
of Education degree in History at Srinakharinwirot University  
October 2005

Natanong Poowong. (2005). *Development in Southern Border Provinces under the 1<sup>st</sup> -8<sup>th</sup> National Social and Economic Development Plans (1961-2001)*. Master thesis, M.Ed. (History). Bangkok : Graduate School, Srinakharinwirot University. Advisor Committee: Asst. Prof. Chaovalee Chongprasert, Asst. Prof. Yuwadee Wongsawang.

This thesis studies the development in southern border provinces under the 1<sup>st</sup> - 8<sup>th</sup> national social and economic development plans (1961-2001). It is found that these plans improved the locals' lives in the following ways. First, the higher education in the region was developed with the establishment of Prince of Songkla Universities at Pattani and Had Yai. The other universities, Taksin University and Songkla Rajabhat Institute, were also developed so as to raise the standard of education in the provinces. Second, the transportation system has also been developed under these plans. Four-lane roads, the Had Yai International Airport and the railway connected to Malaysia and Singapore were developed to provide more convenience. Economically, industrial parks were established in all the provinces in order to provide employment to the locals. However, despite all these developments that had taken place, the insurgency in the region also hindered the development in all provinces except Songkla, in particular Had Yai district, which has grown to become the center of the South.

In addition, the development plans also put emphasis on politics and public administration in the region since these provinces are different from others in Thailand in terms of religion, culture, customs, and history. Every government has been trying to alleviate these differences.

As a result, the government has been treating the southern border provinces as an important and special region where there needs to be policy to solve its problems in politics, economy, insecurity in life and property, and misunderstanding between the people and government officers in order to ensure its continual development.

ปริญญานิพนธ์  
เรื่อง

การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544)

ของ  
นางสาวนาตองนงค์ ภูวงษ์

ได้รับอนุมัติจากบัณฑิตวิทยาลัยให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์  
ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เพ็ญศิริ จีระเดชากุล)  
วันที่.....เดือน ตุลาคม พ.ศ. 2548

คณะกรรมการสอบปริญญานิพนธ์

..... ประธาน  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์เชาวลี จงประเสริฐ)

..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ยุวดี วงศ์สว่าง)

..... กรรมการที่แต่งตั้งเพิ่มเติม  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรภูมิ ปัดไธสง)

..... กรรมการที่แต่งตั้งเพิ่มเติม  
(รองศาสตราจารย์สนั่น เมืองวงษ์)

## ประกาศคุณูปการ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยแรงใจและความปรารถนาของอาจารย์ เพื่อน พี่ และน้อง จำนวนมากมายจนมิอาจกล่าวนามได้หมด ณ ที่นี้

ขอขอบคุณสำหรับความกรุณาของผู้อำนวยการโรงเรียนสะนอพิทยาคมที่อนุญาตให้ลาศึกษาต่อ และให้เวลาทำงานวิจัยจนสำเร็จ

ขอขอบคุณยิ่งสำหรับความอนุเคราะห์จากเจ้าหน้าที่ในสำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เจ้าหน้าที่สำนักหอสมุดมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ หอสมุดรัฐสภา หอสมุดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ได้ช่วยเหลือและบริการค้นหาข้อมูลต่างๆ

ขอขอบคุณคุณมิตรชัย กุลแสงเจริญ คุณอังคณา ใหญ่ยง คุณเสมียนทิพย์ ศิริจารุกุล และจารุณี คงกุล ที่ให้ความช่วยเหลือต่างๆ ระหว่างการทำวิจัย

ในท้ายที่สุดขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษาปริญญานิพนธ์ของผู้วิจัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์เชาวลี จงประเสริฐ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ยุวดี วงศ์สว่าง ที่กรุณาให้แนวคิดในเรื่องที่ศึกษาและให้คำแนะนำแก้ไขข้อบกพร่องด้วยความเอาใจใส่ และให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด และขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรวุฒิ ปัดไธสง และรองศาสตราจารย์สนั่น เมืองวงษ์ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบเพิ่มเติม และขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่กรุณาให้ความรู้แก่ผู้วิจัย

คุณประโยชน์ที่ได้จากงานวิจัยชิ้นนี้ ขอมอบให้แก่ครูบาอาจารย์ทุกคนที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้วิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนางผิว ภูวงษ์ มารดา พี่สาว และน้องชายทั้งสองคนของผู้วิจัยด้วย

นาตองงค์ ภูวงษ์

## สารบัญ

| บทที่ |                                                                                                                   | หน้า |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
|       | บทนำ .....                                                                                                        | ก    |
|       | เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้นคว้า .....                                                            | จ    |
|       | ความมุ่งหมายของการวิจัย .....                                                                                     | ฉ    |
|       | ความสำคัญของการวิจัย .....                                                                                        | ฉ    |
|       | ขอบเขตของการวิจัย .....                                                                                           | ฉ    |
|       | วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า .....                                                                                   | ฉ    |
|       | แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า .....                                                                          | ช    |
| 1     | ภูมิหลังของจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....                                                                              | 1    |
|       | สภาพทั่วไปของจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....                                                                            | 1    |
|       | สภาพทางภูมิศาสตร์ .....                                                                                           | 1    |
|       | สภาพทางเศรษฐกิจ .....                                                                                             | 3    |
|       | สภาพทางสังคม .....                                                                                                | 4    |
|       | ภาษา .....                                                                                                        | 5    |
|       | ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม .....                                                                              | 6    |
|       | ศาสนา .....                                                                                                       | 11   |
|       | ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....                                                            | 13   |
|       | จังหวัดปัตตานี .....                                                                                              | 13   |
|       | จังหวัดยะลา .....                                                                                                 | 21   |
|       | จังหวัดนราธิวาส .....                                                                                             | 24   |
|       | จังหวัดสตูล .....                                                                                                 | 27   |
|       | จังหวัดสงขลา .....                                                                                                | 32   |
| 2     | สภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ก่อนการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ<br>สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 8 (พ.ศ. 2504 - 2544) ..... | 39   |
|       | สภาพทางการเมืองการปกครอง .....                                                                                    | 39   |
|       | สภาพทางสังคม .....                                                                                                | 55   |
|       | สภาพทางเศรษฐกิจ .....                                                                                             | 62   |
|       | การกลีกรรรม .....                                                                                                 | 63   |

## สารบัญ(ต่อ)

| บทที่  |                                                                | หน้า |
|--------|----------------------------------------------------------------|------|
| 2(ต่อ) | การทำเหมืองแร่ .....                                           | 69   |
|        | การทำประมง .....                                               | 72   |
|        | การค้าขาย .....                                                | 72   |
|        | การคมนาคม .....                                                | 74   |
| 3      | การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ |      |
|        | ฉบับที่ 1 - 8 (พ.ศ. 2504 - 2544).....                          | 77   |
|        | แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.....                          | 77   |
|        | ความเป็นมาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ .....            | 78   |
|        | ลักษณะสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ .....           | 84   |
|        | เป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.....               | 84   |
|        | การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และ            |      |
|        | สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 8 (พ.ศ. 2504 - 2544) .....           | 85   |
|        | แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 8                 |      |
|        | (พ.ศ. 2504 - 2544).....                                        | 86   |
|        | แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) ..... | 86   |
|        | แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2                  |      |
|        | (พ.ศ. 2510 - 2514) .....                                       | 87   |
|        | แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3                  |      |
|        | (พ.ศ. 2515 - 2519) .....                                       | 87   |
|        | แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4                  |      |
|        | (พ.ศ. 2520 - 2524) .....                                       | 89   |
|        | แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5                     |      |
|        | (พ.ศ. 2525 - 2529) .....                                       | 90   |
|        | แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6                     |      |
|        | (พ.ศ. 2530 - 2534) .....                                       | 92   |
|        | แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7                     |      |
|        | (พ.ศ. 2535 - 2539) .....                                       | 93   |

## สารบัญ(ต่อ)

| บทที่  |                                                                                                                                | หน้า |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 3(ต่อ) | แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8<br>(พ.ศ. 2540 - 2544) .....                                                         | 94   |
|        | การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม<br>แห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 8 (พ.ศ. 2504 - 2544) ด้านการเมืองการปกครอง..... | 96   |
|        | การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม<br>แห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 8 (พ.ศ. 2504 - 2544) ด้านเศรษฐกิจ.....          | 100  |
|        | การคมนาคม .....                                                                                                                | 101  |
|        | การสาธารณสุขโรค .....                                                                                                          | 103  |
|        | การจัดลำดับการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ .....                                                                            | 104  |
|        | การค้าชายชายแดน .....                                                                                                          | 107  |
|        | การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม<br>แห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 8 (พ.ศ. 2504 - 2544) ด้านสังคม .....            | 108  |
|        | การศึกษา.....                                                                                                                  | 109  |
|        | การสาธารณสุข .....                                                                                                             | 111  |
| 4      | ปัญหา อุปสรรคและผลของการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนา<br>เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 8 (พ.ศ. 2504 - 2544) ..... | 115  |
|        | ผลของการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ<br>สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 8 (พ.ศ. 2504 - 2544) .....                 | 115  |
|        | ด้านการเมืองการปกครอง.....                                                                                                     | 117  |
|        | ด้านเศรษฐกิจ .....                                                                                                             | 119  |
|        | ด้านสังคม.....                                                                                                                 | 121  |
|        | ปัญหา อุปสรรคของการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามแผนพัฒนา<br>เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 8 (พ.ศ. 2504 - 2544).....      | 123  |
|        | ด้านการเมืองการปกครอง.....                                                                                                     | 123  |
|        | ด้านเศรษฐกิจ .....                                                                                                             | 127  |
|        | ด้านสังคม.....                                                                                                                 | 129  |

## สารบัญ(ต่อ)

| บทที่                    | หน้า |
|--------------------------|------|
| 5 บทสรุป.....            | 133  |
| บรรณานุกรม .....         | 139  |
| ประวัติย่อผู้วิจัย ..... | 159  |

สารบัญ(ต่อ)

บทที่

หน้า

## บัญชีตาราง

| ตาราง                                                                                          | หน้า |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1 รายได้เฉลี่ยต่อคนของประชากรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 - 2544 .....              | 4    |
| 2 ผลผลิตแร่ดีบุกและแร่พลูมของจังหวัดสงขลา พ.ศ. 2501 - 2503 .....                               | 72   |
| 3 สถิติของสถานการณ์การก่อการไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2535 - 2544 ..... | 124  |

## บัญชีตาราง(ต่อ)

ตาราง

หน้า

## บัญชีภาพประกอบ

| ภาพประกอบ                                             | หน้า |
|-------------------------------------------------------|------|
| 1 แสดงความเป็นมาของจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส ..... | 37   |
| 2 แสดงความเป็นมาของจังหวัดสตูล .....                  | 38   |

## บัญชีภาพประกอบ(ต่อ)

ภาพประกอบ

หน้า

## บทนำ

จังหวัดชายแดนภาคใต้\* อันประกอบด้วย จังหวัดสงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา และ นราธิวาส มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากดินแดนอื่นๆ ของประเทศ กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่ นับถือศาสนาอิสลาม มีภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม และมีวิถีการดำเนินชีวิตที่ต้องประพฤติปฏิบัติโดยเคร่งครัดตามบทบัญญัติทางศาสนา แตกต่างไปจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ<sup>1</sup> และฐานะของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังขึ้นอยู่กับผลผลิตทางการเกษตร โดยเฉพาะยางพาราเป็นหลัก<sup>2</sup> ส่วนด้านอุตสาหกรรมก็มีอัตราการขยายตัวค่อนข้างต่ำทั้งๆ ที่มีทรัพยากรธรรมชาติอยู่เพียงพอที่จะใช้เป็นวัตถุดิบในการพัฒนาอุตสาหกรรม เพราะจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีปัญหาความไม่สงบและไม่ปลอดภัยในพื้นที่อันเกิดจากผู้ก่อการร้ายกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะใน 3 จังหวัดคือ ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ทำให้การลงทุนและการพัฒนาพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง เพราะนักธุรกิจไม่กล้าเสี่ยงมาลงทุน<sup>3</sup>

ขณะเดียวกันยังมีความไม่เข้าใจและหวาดระแวงกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน ประกอบกับที่ตั้งของพื้นที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางการปกครอง และการเศรษฐกิจ

---

\* เดิม หมายถึง สี่จังหวัดภาคใต้ อันประกอบด้วย จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล ซึ่งคณะรัฐมนตรีชุดจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่าการใช้คำว่า "สี่จังหวัดภาคใต้" เป็นคำที่ไม่เหมาะสมและก่อให้เกิดการแบ่งแยก จึงมีมติให้เรียก "จังหวัดชายแดนภาคใต้" แทน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือด่วนมาก ที่ นว 18/2506 ลงวันที่ 3 เมษายน 2506 เรื่อง การเรียกชื่อจังหวัดภาคใต้ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ใน ประกิจ ประจนปัจจนึก. (2516) การปรับปรุงและส่งเสริมปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม. หน้า 8.) ต่อมา จังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึง จังหวัดสงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส รวมเรียกว่า 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (สำนักนายกรัฐมนตรี คำสั่งที่ 8/2524 เรื่องการแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 3 เมษายน 2524 ในวินิจฉัย อาวุธคุ้มวงศ์ (2530). ปัญหา 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 1).

<sup>1</sup> ประกิจ ประจนปัจจนึก. (2516) การปรับปรุงและส่งเสริมปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม. หน้า 26.

<sup>2</sup> ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ กระทรวงมหาดไทย. (2534). สู่แดนใต้สันติ. หน้า 31.

<sup>3</sup> ประกิจ ประจนปัจจนึก. (2535). จังหวัดชายแดนภาคใต้ : การสร้างความมั่นคงและความสงบสุขอย่างถาวร. หน้า 97.

ของประเทศ ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเป็นสิ่งที่รัฐบาลเห็นความสำคัญและพยายามแก้ไขปัญหามาตลอดมา พร้อมทั้งได้มีการดำเนินการพัฒนาด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ควบคู่ไปด้วยเพื่อเป็นการสร้างความเจริญรุ่งเรืองและความผาสุกร่วมเย็นแก่ประชาชน<sup>2</sup> อันจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยให้สถานการณ์ทางจังหวัดชายแดนภาคใต้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น

งานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยได้เริ่มอย่างมีแบบแผน เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นใน พ.ศ. 2502 ตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญจากสหรัฐอเมริกา , ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจึงเริ่มทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับแรกขึ้นตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2502 และได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นแผนระยะ 6 ปี โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2504 และสิ้นสุดใน พ.ศ. 2509<sup>3</sup> หลังจากนั้นการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ\* ได้ดำเนินการเรื่อยมาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งปัจจุบันคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549)

การดำเนินงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509) เป็นการดำเนินงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั่วประเทศเพื่อสนับสนุนการลงทุนด้านอุตสาหกรรมและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ<sup>4</sup> ได้แก่ การบูรณะและ

<sup>1</sup> คมสิทธิ์ สุริยวรรณ. (2539). ความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอในจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 1 – 4.

<sup>2</sup> กองพัฒนาบุคลากร ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. (2543). เอกสารประกอบการประชุมพิเศษข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปี 2543 หลักสูตรเร่งรัด. หน้า 30.

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2518). “หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ กับ งานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.” อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ วันพุธที่ 17 ธันวาคม 2518. ไม่มีเลขหน้า.

\* การจัดทำแผนพัฒนาประเทศของประเทศไทยในแผนพัฒนาฉบับแรกจะเป็นการวางแผนการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว และมีกำหนดระยะเวลา 6 ปี เรียกว่า **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ** ต่อมาการจัดทำแผนพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาฉบับที่สอง และฉบับต่อๆ มา ได้เพิ่มเติมการพัฒนาประเทศให้ครอบคลุมทางด้านสังคมด้วย แล้วเรียกว่า **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** โดยมีกำหนดระยะเวลาเป็นช่วงๆ ช่วงละประมาณ 5 ปี.

<sup>4</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2503). **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ** ระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509. หน้า 5 – 6.

ก่อสร้างถนน การปรับปรุงท่าเทียบเรือ การไฟฟ้าและประปา เป็นต้น การพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 – 2514) ได้กำหนดการพัฒนาทางด้านสังคม สาธารณูปการ การสาธารณสุขและการศึกษา และยังคงดำเนินงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่อจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1<sup>1</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 – 2519) กำหนดการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกแทนการนำเข้า และยกระดับรายได้ของประชาชน กำหนดนโยบายประชากรด้านการวางแผนครอบครัว และสนับสนุนโครงการที่เกี่ยวข้อง การรักษาความมั่นคงของประเทศ<sup>2</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524) ได้เน้นการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อที่จะสนับสนุนความมั่นคงของชาติ<sup>3</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) เน้นการพัฒนาพื้นที่ชนบทยากจนโดยทั่วไป<sup>4</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534) ได้วางแผนการพัฒนาพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยแบ่งการพัฒนาออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ ประมงชายฝั่งยากจน ชาวนายากจน ชาวสวนยางขนาดเล็กและกลุ่มเยาวชน<sup>5</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) พัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ได้กำหนดการพัฒนาพื้นที่สามเหลี่ยมเศรษฐกิจ อันหมายถึงพื้นที่ห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย ประเทศมาเลเซียและประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นความร่วมมือกันระหว่างภูมิภาคที่มีพื้นที่ใกล้เคียงและมีลักษณะสังคมคล้ายกันร่วมกันพัฒนา<sup>6</sup>

สำหรับการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – ฉบับที่ 8 ที่ได้มีการดำเนินการไปแล้วนั้น ได้แก่ การตั้งสถานีทดลองการปลูกยาง จังหวัด

<sup>1</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนที่ 24 วันที่ 8 มีนาคม พุทธศักราช 2510 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง (พ.ศ. 2510 – 2514). หน้า 12.

<sup>2</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 88 ตอนที่ 118 วันที่ 5 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2514 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สาม (พ.ศ. 2515 – 2519). หน้า 2 - 3.

<sup>3</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอนที่ 30 วันที่ 5 เมษายน พุทธศักราช 2520 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ (พ.ศ. 2520 – 2524). หน้า 28 - 30.

<sup>4</sup> ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 98 ตอนที่ 165 วันที่ 5 ตุลาคม พุทธศักราช 2524 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า (พ.ศ. 2525 – 2529). หน้า 12 - 13.

<sup>5</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก (พ.ศ. 2530 – 2534). หน้า 40.

<sup>6</sup> ประมาณ เทพสงเคราะห์. (2543). ภูมิศาสตร์ภาคใต้ (เล่มที่ 1) : ภูมิรัฐศาสตร์กับการศึกษาภาคสนามทางภูมิศาสตร์ท้องถิ่น. หน้า 209 – 211.

สงขลา พ.ศ. 2504 การตั้งนิคมสร้างตนเองพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2504 การตั้งสถานีประมงจังหวัดสงขลา พ.ศ. 2506 ซึ่งปัจจุบันได้พัฒนาเป็นสถาบันวิจัยการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งแห่งชาติ การสร้างโรงเรียน สถานีอนามัยและอ่างเก็บน้ำในนิคมสร้างตนเองจังหวัดสตูล พ.ศ. 2507 การสร้างเส้นทางคมนาคมสายฉลุง – ละงู – ท่งหว้า จังหวัดสตูล พ.ศ. 2508 การสร้างเส้นทางคมนาคมสายสุไหงโก-ลก – แว้ง จังหวัดนราธิวาส พ.ศ. 2508 การตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี พ.ศ. 2509 การตั้งวิทยาลัยวิชาการศึกษาที่จังหวัดสงขลา พ.ศ. 2511 ซึ่งปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยทักษิณ การสร้างท่าเทียบเรือชายฝั่งจังหวัดปัตตานี พ.ศ. 2521 การตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ จังหวัดยะลา พ.ศ. 2524 การตั้งศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมในภาคใต้ที่จังหวัดสงขลา พ.ศ. 2525 การสร้างสะพานดินสุลานนท์ พ.ศ. 2527 การตั้งสถานีอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำจืดจังหวัดสตูล พ.ศ. 2527 การตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2535 การตั้งพิพิธภัณฑ์ประวัติศาสตร์บนเกาะตะรุเตา และท่าเทียบเรือท่องเที่ยวจังหวัดสตูล (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8) ฯลฯ

อย่างไรก็ตามการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกลับไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ของท้องถิ่นยังคงมีอยู่ เช่น การก่อวินาศกรรม การดักยิงเจ้าหน้าที่ตำรวจจนเสียชีวิตและการลอบทำร้ายข้าราชการครูเป็นต้น และการพัฒนาที่กำหนดไว้ตามแผนพัฒนาฯ นั้นไม่ได้กระทำต่อเนื่องกัน เห็นได้จากการวางแผนการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เจาะจงเฉพาะจะมีการดำเนินการในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่ ฉบับที่หก และฉบับที่แปดเท่านั้น

การดำเนินการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีอุปสรรคทั้งทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ ความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งปัญหาต่างๆ ในท้องถิ่น เป็นเรื่องราวที่น่าสนใจและน่าศึกษาเรื่องหนึ่งในการศึกษาประวัติศาสตร์ไทย ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง – ฉบับที่แปด (พ.ศ. 2504 – 2544) เพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะสำหรับเป็นแนวทางในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป

## เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้นคว้า

การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544) ปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดทำการศึกษาวิเคราะห์ แต่อย่างไรก็ตามมีเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาใช้เป็นประโยชน์ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีดังต่อไปนี้

1). คมสิทธิ์ สุริยวรรณ. (2539). **ความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอในจังหวัดชายแดนภาคใต้**. วิทยานิพนธ์. (พศ.ม. พัฒนาสังคม). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์.

เนื้อหากล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอที่อยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลจากการศึกษาและข้อเสนอแนะ โดยศึกษาระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ถึง พฤศจิกายน 2539 ซึ่งผู้วิจัยสามารถนำเนื้อหาดังกล่าวมาศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

2). มงคล สุวรรณโชติช่วง. (2511). **การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยคณะกรรมการพัฒนาภาคใต้ในระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2507 – 2509)**. วิทยานิพนธ์. (ร.ม. รัฐศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เนื้อหากล่าวถึงการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระยะเวลา 3 ปี (พ.ศ. 2507 – 2509) ปัญหาอุปสรรคในการพัฒนา และการเสนอแนะแนวทางการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งผู้วิจัยสามารถใช้งานวิจัยดังกล่าวเป็นแนวทางในการศึกษาการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

3). วิศิษฐ์ อาจคุ้มวงศ์. (2530). **ปัญหา 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้**. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาการเมืองการปกครอง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

เนื้อหากล่าวถึงสภาพของปัญหา 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ทางด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การเมืองการปกครอง การดำเนินการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา ซึ่งผู้วิจัยสามารถนำเนื้อหาดังกล่าวเป็นแนวทางในการศึกษาปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีผลต่อการพัฒนาในจังหวัดชายแดนภาคใต้.

### ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544)
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544).
3. เพื่อศึกษาผลการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544)

### ความสำคัญของการศึกษา

1. เพื่อให้ได้รับความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544).
2. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544).
3. เพื่อให้ทราบถึงผลของการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544).

### ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

ศึกษาการพัฒนาชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544).

### วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544) จะใช้วิธีการศึกษาด้วยวิธีวิจัยทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) โดยศึกษาจากเรื่องราวที่ปรากฏ พร้อมทั้งอธิบาย วิเคราะห์และการศึกษาค้นคว้าจะใช้ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นต้น(Primary Sources) และเอกสารชั้นรอง(Secondary Sources) ส่วนการนำเสนอเป็นแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description)

### แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า

1. หอสมุดแห่งชาติ ท่าวาสุกรี กรุงเทพฯ
2. สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
3. สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4. สำนักหอสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
5. ห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
6. ห้องสมุดกระทรวงมหาดไทย
7. สำนักบรรณสารการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
8. ห้องสมุดวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

## บทที่ 1

### ภูมิหลังของจังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัดชายแดนภาคใต้ประกอบด้วยจังหวัดสงขลา สตูล ปัตตานี ยะลาและนราธิวาส<sup>1</sup> เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะ แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นๆ ของประเทศไทย ทั้งในด้านภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม และภาษา ประชาชนส่วนใหญ่นับถือ ศาสนาอิสลามและใช้ภาษามลายูท้องถิ่นในชีวิตประจำวัน

จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่รัฐบาลให้ความสำคัญ และจัดเป็นพื้นที่พิเศษที่จะต้อง ดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหา ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และ ความเข้าใจกันระหว่างประชาชนกับข้าราชการมาโดยตลอด โดยมีเป้าหมายที่จะให้ปัญหาดังกล่าว ข้างต้นหมดสิ้นไปจากพื้นที่ เพื่อที่จะสามารถดำเนินนโยบายในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้เจริญก้าวหน้าได้อย่างเต็มที่ อันจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม

## 1. สภาพทั่วไปของจังหวัดชายแดนภาคใต้

### 1.1 สภาพทางภูมิศาสตร์

จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของประเทศไทยมีเนื้อที่รวม ประมาณ 20,810 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณร้อยละ 4 ของประเทศ<sup>2</sup> มีอาณาเขตติดต่อ ดังต่อไปนี้

|             |                                                      |
|-------------|------------------------------------------------------|
| ทิศเหนือ    | ติดต่อกับจังหวัดตรัง พัทลุง นครศรีธรรมราชและอำเภอไทย |
| ทิศใต้      | ติดต่อกับประเทศมาเลเซีย                              |
| ทิศตะวันตก  | ติดต่อกับประเทศมาเลเซีย และทะเลอันดามัน              |
| ทิศตะวันออก | จรดทะเลอ่าวไทย <sup>3</sup>                          |

---

<sup>1</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี. (2524, 20 มกราคม). คำสั่งที่ 56/2524 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหาร ราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กำหนดไว้ว่า “จังหวัดชายแดนภาคใต้” หมายถึง จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูลและสงขลา.

<sup>2</sup> วิษณุ พูลสุข. (2539). จังหวัดชายแดนภาคใต้ : เขตเศรษฐกิจและสังคมใหม่ระดับภูมิภาค. หน้า 44.

<sup>3</sup> สวาท เสนาณรงค์. (2522). ภูมิศาสตร์เศรษฐกิจภาคใต้. หน้า 19.

สำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศมาเลเซียได้แก่จังหวัด สงขลา สตูล ยะลาและนราธิวาส ยกเว้นจังหวัดปัตตานีเพียงจังหวัดเดียวที่ไม่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศมาเลเซีย ดินแดนที่ติดต่อกับประเทศมาเลเซียยาวประมาณ 500 กิโลเมตร<sup>1</sup> โดยมี เทือกเขาสันกาลาคีรี เป็นเส้นกั้นพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศมาเลเซีย โดยทอดเป็นทิว ยาว เริ่มจากฝั่งทะเลตะวันตกของแหลมมลายู มายังเขตจังหวัดสตูล ไปทางทิศตะวันออกจนถึงเขต จังหวัดนราธิวาส

สภาพพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีลักษณะเป็นป่าดงดิบรกทึบ มีภูเขาที่ชันชัน และมีแม่น้ำลำธารสายสำคัญที่เป็นเส้นกั้นพรมแดน กับประเทศมาเลเซียหลายสาย ได้แก่

1). แม่น้ำโก-ลก ต้นน้ำมีแหล่งกำเนิดจากภูเขาเยลี ตรงปลายสุดของเทือกเขาสันกาลาคีรี ทางด้านตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นแม่น้ำที่กั้นเขตแดนในเขตอำเภอแว้ง จังหวัดนราธิวาส ที่ไหลไป ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือผ่านอำเภอแว้ง อำเภอสุไหงโก-ลก และอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส แม่น้ำสายนี้ใช้เป็นเส้นทางคมนาคมสัญจรไปมาระหว่างประเทศไทย โดยเฉพาะของประชาชนใน เขตอำเภอแว้ง และอำเภอตากใบ กับประเทศมาเลเซีย แม่น้ำโก-ลกมีความยาวประมาณ 103 กิโลเมตร

2). แม่น้ำปัตตานี ต้นน้ำเกิดขึ้นระหว่างภูเขาลาตาปาปลัง กับภูเขาอันกูส ที่กั้นเขต แดนในเขตอำเภอเบตง จังหวัดยะลา แม่น้ำปัตตานีไหลไปทางทิศเหนือ ผ่านอำเภอเบตง อำเภอ บันนังสตา อำเภอเมืองยะลา ไหลเข้าเขตจังหวัดปัตตานี ผ่านอำเภอโคกโพธิ์ อำเภอยะรัง อำเภอหนองจิก อำเภอเมืองปัตตานี และไหลลงสู่ทะเลอ่าวไทยในเขตอำเภอเมืองปัตตานี ซึ่งมีความ ยาวประมาณ 190 กิโลเมตร

3). แม่น้ำสายบุรี หรือแม่น้ำตะลุบัน ต้นน้ำเกิดจากภูเขาตุลกาโอกับภูเขาตาโป กั้นเขต แดน ในเขตอำเภอสุคีริน จังหวัดนราธิวาส ไหลไปทางทิศเหนือ ผ่านอำเภอแว้ง อำเภอระ แงะ อำเภอศรีสาคร จังหวัดนราธิวาส และอำเภอรามัน จังหวัดยะลา ไหลลงสู่ทะเล อ่าวไทยที่อำเภอสายบุรี จังหวัดปัตตานี เป็นแม่น้ำที่มียาวประมาณ 175 กิโลเมตร

4). คลองอู่ตะเภา ต้นน้ำเกิดขึ้นระหว่างภูเขาควนกาหลง กับภูเขาควนไม้ดำ เป็น คลองที่กั้นเขตแดน ในเขตอำเภอสะเตาะ จังหวัดสงขลา คลองอู่ตะเภาไหลไปทางทิศเหนือ ผ่าน อำเภอสะเตาะ และอำเภอหาดใหญ่ แล้วไหลลงสู่ทะเลสาบสงขลา ในเขตอำเภอหาดใหญ่ จังหวัด สงขลา คลองอู่ตะเภามีความยาวประมาณ 80 กิโลเมตร<sup>2</sup>

<sup>1</sup> บริษัทเซาท์อีสต์เอเชียเทคโนโลยี่ จำกัด. (2540). โครงการศึกษาแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับแผนแม่บท. หน้า 1-1.

<sup>2</sup> สวาท เสนาณรงค์. (2522). ภูมิศาสตร์เศรษฐกิจภาคใต้. หน้า 37.

ส่วนลักษณะภูมิอากาศของจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น อยู่ในเขตอากาศร้อนชื้นแบบเส้นศูนย์สูตร ได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือและลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ทำให้มีฝนตกชุก มีลักษณะลมฟ้าอากาศคล้ายคลึงกันทั้งปี และมีฤดูฝนยาวนานและฝนตกตลอดทั้งปี<sup>1</sup> จึงเหมาะแก่การเกษตรกรรมเป็นอย่างยิ่ง

## 1.2 สภาพทางเศรษฐกิจ

โครงสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเศรษฐกิจที่พึ่งภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก มีพืชทางเศรษฐกิจคือ ยางพารา ปาล์มน้ำมัน และการประมง ด้านภาคอุตสาหกรรมนั้นเป็นอุตสาหกรรมการแปรรูปผลผลิตที่มาจากการเกษตรและการประมง ส่วนเศรษฐกิจในสาขาอื่นที่มีอัตราการเติบโตอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลาหลายปีแล้ว คือ การก่อสร้าง การบริการและการท่องเที่ยว การค้าปลีกและการค้าส่ง ทำให้เศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยรวมเจริญเติบโตตามไปด้วย อาทิ พ.ศ. 2544 ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีรายได้เฉลี่ยต่อคนประมาณ 50,269.8 บาท โดยจังหวัดสงขลามีรายได้เฉลี่ยต่อคนมากที่สุดคือ 62,544 บาท รองลงมาคือ จังหวัดสตูล 65,543 บาท ปัตตานี 47,690 บาท ยะลา 44,160 บาท และนราธิวาส 31,412 บาท ตามลำดับ อันแสดงถึงการขาดการกระจายความเจริญอย่างทั่วถึงและสมดุลระหว่างจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่อยู่อนุภาคเดียวกัน<sup>2</sup> และสะท้อนการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาชุมชนเมืองซึ่งส่วนใหญ่ได้ให้ความสำคัญกับอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา<sup>3</sup> ทำให้จังหวัดสงขลามีรายได้เฉลี่ย

<sup>1</sup> วิชัย เทียนน้อย. (2528). ภูมิศาสตร์การท่องเที่ยวไทย. หน้า 38.

<sup>2</sup> วิษณุ พูลสุข. (2539). จังหวัดชายแดนภาคใต้ : เขตเศรษฐกิจและสังคมใหม่ระดับภูมิภาค. หน้า 52.

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2529). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สาม - เจ็ด (พ.ศ. 2515 - 2539). หน้า 408, 256, 183, 332 และ 155 ตามลำดับ.

ต่อคนสูงที่สุดในจังหวัดชายแดนภาคใต้\*

อุตสาหกรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีอยู่ก็เป็นอุตสาหกรรมในเมืองและส่วนใหญ่ตั้งอยู่ที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ทำให้อำเภอหาดใหญ่มีความเจริญเติบโตทางด้านการค้าและอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมจากยางพารา อุตสาหกรรมอาหารทะเลกระป๋อง เป็นต้น ส่วนอุตสาหกรรมในจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล ยังขาดการส่งเสริมและพัฒนาให้มีการเจริญเติบโตเหมือนอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา<sup>1</sup>

โดยส่วนรวมแล้วสภาพทางเศรษฐกิจของประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ หรือมีฐานะยากจน ยกเว้นประชาชนในอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลาที่มีฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์สูงกว่าประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อื่นๆ<sup>2</sup>

### 1.3 สภาพทางสังคม

จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีประวัติศาสตร์ของการก่อเกิดรัฐ มายาวนานหลายร้อยปี มรดกทางประวัติศาสตร์ว่าด้วยการก่อเกิดรัฐ การเปลี่ยนแปลงอำนาจภายในรัฐและระหว่างรัฐได้หล่อหลอมการผสมผสานและปะปนกันทางสังคม วัฒนธรรมและเชื้อชาติ จนกระทั่งกลายเป็นสังคมของชาวไทยพุทธ ชาวไทยมุสลิม และชาวจีนอพยพ สืบต่อกันมาจนทุกวันนี้ แต่ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้คือชาวไทยมุสลิม ซึ่งจะมีเป็นจำนวนมากในจังหวัด

\* ตาราง 1 รายได้เฉลี่ยต่อคนของประชากรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 - 2544 มีดังนี้

| จังหวัด / พ.ศ. | 2540   | 2541   | 2542   | 2543   | 2544   |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| สงขลา          | 62,144 | 65,131 | 59,465 | 62,489 | 62,544 |
| สตูล           | 53,874 | 59,545 | 61,502 | 68,189 | 65,543 |
| ปัตตานี        | 50,664 | 51,599 | 48,681 | 49,720 | 47,690 |
| ยะลา           | 44,178 | 44,299 | 39,935 | 45,040 | 44,160 |
| นราธิวาส       | 31,884 | 30,874 | 29,384 | 31,576 | 31,412 |

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักสถิติพยากรณ์.

<sup>1</sup> บริษัทเข้าที่อีสท์เอเชียเทคโนโลยี จำกัด. (2540). โครงการศึกษาแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ “รายงานการศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้น โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท”. หน้า 2-1 - 2-3.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. โครงการศึกษาแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ “รายงานการศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้น โครงการการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์”. หน้า 2-1.

สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ส่วนชาวไทยเชื้อสายจีนส่วนมากจะอยู่ในจังหวัดสงขลา และตามชุมชนเมืองของจังหวัดต่าง ๆ<sup>1</sup>

ด้วยเหตุที่ประชาชนส่วนใหญ่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นชาวไทยมุสลิม สภาพสังคมของจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นสังคมมุสลิม ที่มีความแตกต่างกับสภาพสังคมของประชาชนในภาคอื่นๆ ของประเทศไทยหลายด้าน ยกเว้นจังหวัดสงขลาที่สภาพทางสังคมไม่มีความแตกต่างกับภูมิภาคอื่นๆ

### 1.3.1 ภาษา

ภาษาที่มนุษย์ใช้ติดต่อสื่อสารก็เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรม ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าผู้พูดภาษานั้นๆ อยู่ในกลุ่มไหน คนที่พูดภาษาแตกต่างกันไปก็มักจะมีชีวิตและความเป็นอยู่แตกต่างกันไปด้วย นอกจากนี้ภาษายังทำให้มนุษย์สามารถเข้าใจผู้อื่น ตลอดจนแนวความคิดของผู้นั้นด้วย<sup>2</sup>

ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีภาษาหลักที่ใช้ติดต่อสื่อสารระหว่างกัน 2 ภาษาคือ ภาษาไทยภาคใต้ กับภาษามลายูท้องถิ่น\* โดยประชาชนส่วนใหญ่จะใช้ภาษามลายูในชีวิตประจำวัน ไม่นิยมพูดภาษาไทย<sup>3</sup> และมีบางส่วนที่พูดภาษาไทยไม่ได้เลย เพราะไม่มีโอกาสได้พูดหรือใช้ภาษาไทยในชุมชนของชาวไทยมุสลิม ทำให้เวลาเกือบตลอดชีวิตคุ้นเคยกับการใช้ภาษามลายู จึงพูดภาษาไทยไม่ได้<sup>4</sup> ยกเว้นประชาชนในจังหวัดสงขลา และสตูล ถึงแม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดสตูล จะนับถือศาสนาอิสลามก็ตามแต่นิยมพูดและใช้ภาษาไทยภาคใต้ในชีวิตประจำวัน มากกว่าประชาชนในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนในสามจังหวัด

<sup>1</sup> บริษัทเซ้าท์อีสต์เอเชียเทคโนโลยี จำกัด. (2540). โครงการศึกษาแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ “รายงานการศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้น โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท”. หน้า 2-3.

<sup>2</sup> เพ็ญศรี ดูก. (2523, กรกฎาคม). “ปัญหาสี่จังหวัดภาคใต้ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง จนถึง พ.ศ. 2500,” อักษรศาสตร์. 12(2) : 42.

\* ภาษามลายูท้องถิ่น คือ ภาษาพูดมลายูแบบพื้นเมืองปัตตานี  
ภาษามลายู คือ ภาษาพูดมลายูแบบนิยมพูดกันในประเทศมาเลเซีย  
ภาษายาวี คือ ภาษาเขียนของภาษามลายูที่เขียนด้วยอักษรอาหรับ

<sup>3</sup> บริษัทเซ้าท์อีสต์เอเชียเทคโนโลยี จำกัด. (2540). โครงการศึกษาแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับแผนแม่บท. หน้า 1-6.

<sup>4</sup> มงคล สุวรรณโชติช่วง. (2512). การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยคณะกรรมการพัฒนาภาคใต้ในระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2507 - 2509). หน้า 24.

ดังกล่าวมีการติดต่อสัมพันธ์กันกับประชาชนในประเทศมาเลเซียทั้งด้านการพาณิชย์และเครือญาติ รวมถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ จึงทำให้ภาษาและวัฒนธรรม ของประเทศมาเลเซียเข้ามามีอิทธิพลในชีวิตประจำวันของประชาชนในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส มากกว่าประชาชน ในจังหวัดสตูล นอกจากนี้ผู้ที่พูดภาษาไทยได้ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล หรือในตัวจังหวัด ส่วนผู้ที่อาศัยอยู่ในชนบทส่วนใหญ่จะใช้ภาษามลายูเท่านั้น<sup>1</sup> ส่วนจังหวัดสงขลานั้น ประชาชนส่วนใหญ่จะนับถือศาสนาพุทธจึงนิยมพูดภาษาไทยภาคใต้ สำหรับชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามในจังหวัดสงขลาจะพูดภาษามลายูไม่ได้และนิยมพูดภาษาไทยภาคใต้

สาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการใช้ภาษามลายูในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นก็ด้วยความเกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลามที่พวกเขา นับถือ เนื่องจากภาษามลายูเป็นสื่อกลางที่ใช้ในการศึกษาศาสนาอิสลาม และตำราทางศาสนาอิสลามส่วนใหญ่จะเขียนเป็นภาษายาวี ภาษามลายูจึงเป็นภาษาที่ใช้ในการศึกษาของมุสลิม เว้นแต่การศึกษาพระคัมภีร์อัล-กุรอาน ซึ่งเป็นภาษาอาหรับแท้ๆ ที่ชาวไทยมุสลิมทั่วไปอ่านไม่เข้าใจ นอกจากท่องสวดตามอักษร<sup>2</sup> นอกจากนี้ในด้านการศึกษาลูกหลานมุสลิมส่วนใหญ่ไม่นิยมส่งบุตรหลานให้เข้ารับการศึกษานในโรงเรียนรัฐบาล แต่จะส่งให้เรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา (ปอเนาะ)<sup>3</sup> เพราะเห็นว่าการศึกษาวินัยศาสนาในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนามีความสำคัญมากกว่า<sup>4</sup> อีกทั้งในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา (ปอเนาะ) ยังใช้และพูดภาษามลายูเป็นหลัก ทำให้ในชีวิตประจำวันไม่มีโอกาสได้พูดภาษาไทย ภาษามลายูจึงกลายเป็นภาษาในชีวิตประจำวันของประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

### 1.3.2 ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม

ตามปกติวิถีชีวิตของมนุษย์นั้น นอกจากจะถือภาษาเป็นเครื่องกำหนดความเป็นพวกพ้องแล้ว ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมก็เป็นเครื่องหมายบอกความเป็นพวกเป็นกลุ่ม

<sup>1</sup> รุ่ง แก้วแดง. (2534). การพัฒนาการศึกษา การส่งเสริมศาสนาและวัฒนธรรม กับความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 7.

<sup>2</sup> อารง สุทธาศาสตร์. (2519). ปัญหาความขัดแย้งในสี่จังหวัดภาคใต้. หน้า 147.

<sup>3</sup> บริษัทเซาท์อีสต์เอเชียเทคโนโลยี จำกัด. (2540). โครงการศึกษาแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับแผนแม่บท. หน้า 1-6.

<sup>4</sup> รุ่ง แก้วแดง. (2534). เล่มเดิม. หน้า 39 - 40.

เดียวกันของผู้ที่ยึดถือขนบธรรมเนียมประเพณีอย่างเดียวกัน ยิ่งกว่านั้นขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมยังเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวกลุ่มให้มีความผูกพันร่วมกันอย่างมั่นคงสืบต่อไปด้วย<sup>1</sup>

การที่ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับถือศาสนาอิสลาม ทำให้มี วัฒนธรรมเป็นแบบศาสนาอิสลาม วัฒนธรรมกับศาสนาของชาวมุสลิมส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเดียวกัน จนแยกกันไม่ออก คือวัฒนธรรมของศาสนาอิสลามมีพื้นฐานมาจากคำสอนในศาสนาทั้งสิ้น สิ่งใด ที่ขัดแย้งกับคำสอนในศาสนา ก็ถือว่าสิ่งนั้นไม่ใช่วัฒนธรรมของศาสนาอิสลาม

ดังนั้นขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมต่างๆ ที่ชาวไทยมุสลิมถือปฏิบัติ จึงมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม และมีลักษณะแตกต่างไปจากขนบธรรมเนียมประเพณีและ วัฒนธรรมของไทยในส่วนอื่นๆ ของประเทศ ที่สำคัญๆ ได้แก่

#### (1) การอ่านคัมภีร์อัล-กุรอาน และการเรียนรู้หนังสือภาษายาวี

อัล-กุรอานเป็นพระมหาคัมภีร์ที่รวบรวมบทบัญญัติต่างๆ ของอิสลามไว้อย่าง ครบถ้วน เป็นกฎหมายสูงสุดของอิสลาม มุสลิมทุกคนต้องเรียนคัมภีร์นี้อย่างน้อยให้อ่านได้ ฉะนั้น เด็กมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ทุกคนก่อนไปโรงเรียน หรือหลังจากกลับมาจากโรงเรียน ต้อง เรียนให้รู้จักวิธีอ่านคัมภีร์อัล-กุรอานซึ่งเป็นภาษาอาหรับ การเรียนให้รู้จักวิธีอ่านคัมภีร์อัล-กุรอาน นี้ อาจจะไปเรียนกับโต๊ะครูผู้สอนของหมู่บ้านหรือเรียนกับบิดามารดาที่บ้าน และเมื่อเรียนจบแล้ว ก็จะทำพิธีฉลองการจบอัล-กุรอาน ซึ่งเรียกว่า พิธี “คาตัมกุรอาน”<sup>2</sup>

ส่วนการเรียนรู้หนังสือภาษายาวี หนังสือภาษายาวีเป็นหนังสือที่ถอดความหรือแปล ความจากคัมภีร์อัล-กุรอาน หรือหนังสืออื่นๆ ที่เป็นภาษาอาหรับแปลมาเป็นภาษามลายู ทั้งนี้ก็ เพราะว่า ชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความถนัดทางภาษามลายูมากกว่าภาษาอาหรับ ดังนั้นเด็กมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงต้องเรียนรู้หนังสือภาษายาวี เพื่อจะได้มีความรู้ ความเข้าใจในบทบัญญัติต่างๆ ของศาสนาอิสลาม และสามารถปฏิบัติตามได้โดยถูกต้อง

#### (2) การถือศีลอด (ถือบวช)

มีหลักในศาสนาอิสลามข้อหนึ่งกำหนดไว้ว่า ในรอบปีหนึ่งๆ มุสลิมที่บรรลุนิติภาวะ\* ต้องถือศีลอดเป็นเวลา 30 วันในเดือนรอมฎอน อันเป็นเดือนที่เก่า ตามปฏิทินอาหรับใน

<sup>1</sup> พัทยา สายหู, “ประเพณีกับการพัฒนาประเทศ,” รัฐศาสตร์นิเทศ. 3(3) (พฤษภาคม – กรกฎาคม 2509). หน้า 10.

<sup>2</sup> โมห์มัด อับดุลกาเดร์ และ สมาน ใจปราง. (2506). ความรู้เกี่ยวกับหลักศาสนาอิสลามและ ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวไทยอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้. หน้า 11.

\* การบรรลุนิติภาวะของมุสลิม คือ การที่ผู้ชายพ้นว่าได้ร่วมประเวณีกับผู้หญิงจนมีน้ำอสุจิไหล ออกมา และหากเป็นผู้หญิง คือการมีประจำเดือน

การถือศีลอดนี้ ห้ามมิให้รับประทานอาหารทุกชนิด ห้ามร่วมประเวณี ให้อยู่ในลักษณะสำรวมตน ละเว้นการกระทำความชั่วทั้งทางกาย วาจา และใจ ในระหว่างเวลานับตั้งแต่แสงอรุณขึ้น จนกระทั่งพระอาทิตย์ตก การถือศีลอดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มุสลิมทุกคนไม่ว่าจะเป็นพระราช หรือยากจนได้ได้อยู่ในสภาพเหมือนกัน ทั้งนี้ก็เพื่อจะให้เกิดความสำนึกถึงผู้ยากจนที่มีความหิว กระจาย และมีความเดือดร้อนอย่างไรบ้าง เป็นการฝึกนิสัยให้เกิดความเห็นอกเห็นใจต่อผู้ยากจน อันจะเป็นผลให้เกิดมีเมตตากรุณาและช่วยเหลือเผื่อแผ่แก่คนยากจนต่อไป

ก่อนที่การถือศีลอดจะสิ้นสุดลง มุสลิมทุกคนจะต้องบริจาคทาน ซึ่งเรียกว่า “ซากาตฟิตเราะห์”<sup>1</sup> ซึ่งโดยปกติจะเป็นการจ่ายข่าวสารให้แก่คนจนคนละ 4 ทะนัน

### (3) วันออกบวชหรือวันออกฮัจญ์

เมื่อถือบวชในเดือนรอมฎอนครบ 30 วันแล้วก็จะมีการทำพิธีเฉลิมฉลองการออกบวช เรียกว่า “วันอีดีลฟิตรี” หรือ “รายาปอซอ” มีกำหนด 3 วัน ในวันแรกทุกคนจะไปละหมาด (นมัสการ) ร่วมกันที่มัสยิด จัดหาอาหารไปรับประทานร่วมกัน เสร็จแล้วก็มี การไปเยี่ยมสุสานของญาติพี่น้อง ส่วนในวันต่อไปก็จะเป็นการไปเยี่ยมเยียนพบปะญาติพี่น้องและเที่ยวเตร่กันอย่างสนุกสนาน

สำหรับวันออกฮัจญ์ซึ่งตรงกับวันที่ 10 ของเดือนที่ 12 ในปฏิทินอาหรับนั้นเป็นวันที่ผู้เดินทางไปยังนครเมกกะ กระทำพิธีฮัจญ์ เพื่อเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติของศาสนาข้อหนึ่งที่ว่า มุสลิมจะต้องไปกระทำการพิธีฮัจญ์ ณ นครเมกกะ ประเทศซาอุดีอาระเบีย อย่างน้อยหนึ่งครั้งในชีวิต ถ้ามีความสามารถ และเพื่อเป็นการพบปะสังสรรค์กับมุสลิมที่ไปจากประเทศต่างๆ ทั่วโลก จึงเรียกวันนี้ว่า “วันอีดีลอัฎฮา” หรือ “รายอฮัจญ์” ซึ่งในวันนี้มุสลิมทั่วโลกจะมีการเฉลิมฉลองกันอีกครั้งหนึ่ง และมีการปฏิบัติคล้ายๆ กับวันอีดีลฟิตรี

### (4) การทำละหมาด (นมัสการ) ประจำวัน และการละหมาดเทศน์ในวันศุกร์

การทำละหมาดเป็นหลักการอันสำคัญอีกข้อหนึ่งของศาสนาอิสลาม การละหมาดนี้เป็นการนมัสการต่อพระผู้เป็นเจ้า ซึ่งมุสลิมทุกคนไม่ว่าชายหรือหญิงที่บรรลุนิติภาวะแล้วจะต้องปฏิบัติโดยเคร่งครัด โดยกำหนดว่าในวันหนึ่งๆ นั้นจะต้องปฏิบัติ 5 เวลา คือ

- |                      |                                  |
|----------------------|----------------------------------|
| ก) เวลาบ่าย (ดูฮ์รอ) | ระหว่างเวลา 12.30 - 14.30 นาฬิกา |
| ข) เวลาเย็น (อาซาร์) | ระหว่างเวลา 15.00 - 18.00 นาฬิกา |
| ค) เวลาค่ำ (มัรีย)   | ระหว่างเวลา 18.30 - 18.45 นาฬิกา |

<sup>1</sup> โมหัมมัด อับดุลกาเดร์ และ สมาน ใจปราณี. (2506). ความรู้เกี่ยวกับหลักศาสนาอิสลามและขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวไทยอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้. หน้า 11.

ง) เวลาตึก (อิซา) ระหว่างเวลา 19.00 - 03.30 นาฬิกา วันรุ่งขึ้น

จ) เวลาयरूं (ซุโปะห์) ระหว่างเวลา 04.00 - 06.00 นาฬิกา

การทำละหมาด 5 เวลาดังกล่าวนี้ จะทำที่บ้าน หรือที่อื่นๆ ก็ได้ ไม่จำเป็นต้องทำที่มัสยิด นอกจากการละหมาด 5 เวลาดังกล่าวนี้แล้ว ในรอบสัปดาห์หนึ่งมุสลิมชายทุกคนจะต้องไปละหมาดและฟังเทศน์ร่วมกันที่มัสยิดในวันศุกร์เวลาบ่าย หรือระหว่างเวลา 12.30 - 14.30 นาฬิกาอีกด้วย<sup>1</sup>

#### (5) การแต่งกาย

มุสลิมถือว่า การเปิดเผยส่วนของร่างกายที่ไม่สมควรเปิดเผยนั้น เป็นการผิดขนบธรรมเนียมประเพณีอย่างร้ายแรง ยิ่งทางฝ่ายศาสนาแล้วก็นับว่าเป็นบาปทีเดียว ส่วนที่ไม่ควรเปิดเผยนี้ตามภาษาอาหรับเรียกว่า “เอารัต”<sup>2</sup> ซึ่งหมายถึงหากเป็นชายมุสลิมต้องแต่งกายให้สะอาดและสุภาพ ต้องปกปิดส่วนที่อยู่ระหว่างสะดือกับหัวเข่า ส่วนรูปแบบของเสื้อผ้าจะอยู่ในรูปแบบใดก็ได้ เช่น กางเกง โสร่ง ซึ่งอิสลามมิได้จำกัดว่าเป็นมุสลิมต้องนุ่งโสร่ง แต่สิ่งที่อิสลามจำกัดแก่ชายคือการแต่งกายโดยผิดเพศ คือการสวมเสื้อผ้าที่เป็นผ้าไหม หรือใช้เครื่องประดับที่ทำด้วยทอง ถ้าเป็นหญิงมุสลิมต้องแต่งกายด้วยเสื้อผ้าที่มิดชิด จะแต่งกายตามสมัยนิยมหรือแฟชั่นที่ขัดต่อศาสนบัญญัติไม่ได้<sup>3</sup> ส่วนอวัยวะที่หญิงมุสลิมต้องปกปิดนั้นให้นับแต่คอลงไปถึงข้อมือข้อเท้า

#### (6) ความสัมพันธ์ระหว่างหญิงและชาย

ศาสนาอิสลามห้ามมิให้หญิงคลุกคลีกับชายที่ไม่ใช่ญาติสนิท โดยเฉพาะการอยู่สองต่อสอง เมื่อไม่มีสามีหรือผู้ปกครองอยู่ด้วย มุสลิมจึงไม่นิยมเข้าสังคมปะปนกันระหว่างหญิงและชาย

#### (7) การแต่งงานและการหย่าร้าง

การแต่งงานของมุสลิมนั้นจะขึ้นอยู่กับฝ่ายชายหรือผู้ปกครองของฝ่ายชายว่าพอใจสาวคนไหนแล้วฝ่ายชายจะจัดคนไปสู่ขอ เมื่อตกลงกันก็ทำพิธีหมั้นเสียก่อน พร้อมกับกำหนดวันทำพิธีแต่งงาน ถึงแม้ว่าศาสนาอิสลามอนุญาตให้ชายมีภรรยาได้ 4 คน แต่หลักที่ปฏิบัติกันทั่วไป

<sup>1</sup> โมห์มัด อับดุลกาเดร์ และ สมาน ใจปราณี. (2506). ความรู้เกี่ยวกับหลักศาสนาอิสลามและขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวไทยอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้. หน้า 20.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 31.

<sup>3</sup> กองพัฒนาบุคลากร ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. (2543). เอกสารประกอบการปฐมนิเทศข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นและพนักงานรัฐวิสาหกิจ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปี 2543 หลักสูตรเร่งรัด. หน้า 84 - 85.

นั้นมีเพียงคนเดียว เพราะผู้ที่จะมีภรรยาได้มากกว่า 1 คนนั้น จะต้องสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- ก. ต้องมีกำลังทรัพย์สามารถเลี้ยงดูได้
- ข. ต้องมีกำลังสมบรูณ์สามารถแบ่งความสุขทางใจได้
- ค. ต้องสามารถให้ความเสมอภาคได้ทุกด้าน ทั้งในด้านจิตใจ การปฏิบัติและการเลี้ยงดู

นอกจากนี้ศาสนาอิสลามยังได้บัญญัติว่าผู้ที่ไม่มีการ์ฮาล์ฮาล์จะเลี้ยงดูภรรยาได้นั้น ไม่ควรมีภรรยาแม้แต่คนเดียวควรห้ามใจด้วยการถือศีลอด<sup>1</sup> ส่วนการแต่งงานกับคนต่างศาสนานั้น มุสลิมจะกระทำมิได้เว้นแต่บุคคลที่จะแต่งงานด้วยยอมรับนับถือศาสนาอิสลามเสียก่อนจึงจะแต่งงานกันได้<sup>2</sup>

การหย่าร้างตามหลักศาสนาอิสลามนั้น ก็มีหลักการแตกต่างไปจากกฎหมายไทย กล่าวคือจะเกิดขึ้นทันทีเมื่อ

- ก. สามีกล่าวว่า “ฉันเลิกกับเธอ”
- ข. เมื่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดตกจากศาสนาอิสลาม
- ค. ผิดทัณฑ์บน (ตาละ) เช่น ถ้ามีการทำทัณฑ์บนว่า “ถ้าฉัน (ชาย) ทูบตีเธอเราจะขาดจากการเป็นสามีภรรยากัน” หรือ “ถ้าฉันไปแต่งงานกับหญิงอื่นเราจะขาดจากการเป็นสามีภรรยากัน” ดังนั้นถ้าผู้เป็นสามีทูปตีภรรยาของตนหรือไปแต่งงานกับหญิงอื่น ก็จะขาดจากการเป็นสามีภรรยากันทันที<sup>3</sup>

<sup>1</sup> โมห์มัด อับดุลกาเดร์ และ สมาน ใจปราณี. (2506). ความรู้เกี่ยวกับหลักศาสนาอิสลามและขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวไทยอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้. หน้า 14.

<sup>2</sup> ภักคินี เปรมโยธิน. (2519). กระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 109.

<sup>3</sup> การตกจากศาสนาอิสลามนั้น จะเกิดขึ้นได้ในทางใดทางหนึ่งจาก 3 ทาง คือ ทางกาย เช่น การกราบหรือไหว้รูปปั้น ภาพจำลองที่สมมุติเป็นสิ่งสักการะ ฯลฯ ทางวาจา เช่น พูดว่า “พระองค์อัลเลาะห์มีรูปร่างอย่างนั้นอย่างนี้” หรือ “ท่านมัสการต่อพระองค์อัลเลาะห์ไม่เห็นได้ดิบได้ดีอะไร” ฯลฯ และทางใจ เช่น สงสัยในพระองค์อัลเลาะห์ สงสัยในเรื่องสวรรค์นรก ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น

<sup>3</sup> โมห์มัด อับดุลกาเดร์ และ สมาน ใจปราณี. (2506). เล่มเดิม. หน้า 15.

### (8) การบริโภคอาหาร

มีหลักในศาสนาอิสลามที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการบริโภคอาหาร และการยกเว้นการบริโภคอาหารบางชนิดที่ทำจากเนื้อสุกร สุนัข แมว ช้าง เสือ หนู สัตว์เลื้อยคลานบางชนิด<sup>1</sup> และเนื้อสัตว์ที่ตายเอง โลหิตของสัตว์ต่างๆ ตลอดจนเนื้อแพะ วัว หรือไก่ที่มีได้เชือดด้วยนามของพระเป็นเจ้าก็บริโภคไม่ได้ รวมทั้งการเสพสุราของมีนเมาต่างๆ ก็เป็นสิ่งที่ต้องห้ามสำหรับมุสลิม<sup>2</sup>

นอกจากขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากหลักทางศาสนาอิสลามดังกล่าวแล้ว ยังมีการละเล่นอันเป็นขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของท้องถิ่นอีกหลายอย่าง อาทิ มะโย่ง (คล้ายกับละครชาตรีในภาคกลาง หรือมโนราห์ทางภาคใต้) ร้องเงิ้ง (คล้ายรำวง) ลิเกฮูลู (เหมือนลำตัด) ซิละ (คล้ายมวยไทยกับมวยปล้ำรวมกัน) วายังกูลิด (คือหนังตะลุง แต่ใช้พาทย์เป็นภาษามลายู)

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ศาสนาอิสลามกำหนดวิธีปฏิบัติให้กับชาวมุสลิมไว้ตั้งแต่เกิดจนตาย การประพฤติปฏิบัติในชีวิตประจำวันของมุสลิม จึงขึ้นอยู่กับบทบัญญัติทางศาสนาที่กำหนดให้ต้องประพฤติปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด ขณะเดียวกันศาสนาและวัฒนธรรมของอิสลามก็เปิดช่องว่างให้มากพอสำหรับการเปลี่ยนแปลงหากแต่ต้องทำด้วยความรอบคอบและรู้เท่าถึงการเท่าที่ควร<sup>3</sup>

### 1.3.3 ศาสนา

ศาสนาอิสลามเป็นศาสนาที่ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้นับถือ ศาสนาอิสลามกำเนิดขึ้นบนคาบสมุทรอาระเบีย เมื่อ พ.ศ. 1165 ที่เมืองเมกกะ โดยมีนบีมุฮัมมัดคือลยเป็นศาสดา ส่วนการแพร่สู่ประเทศไทยของศาสนาอิสลามนั้นไม่ปรากฏแน่ชัดว่าเป็นปีใด แต่จากหลักฐานศิลาจารึกที่ค้นพบที่จังหวัดสุโขทัย มีจารึกเกี่ยวกับคำปฏิญาณตนยอมรับนับถือศาสนาอิสลามที่เป็นประโยคสมบูรณ์ 2 ประโยค คือ ประโยคที่ว่า “ข้าพเจ้ารับนับถือพระเจ้าองค์เดียวไม่มีอะไรอื่นยิ่งกว่า” กับ “พระนบีมุฮัมมัดเป็นผู้แทนพระองค์ของพระเจ้า”<sup>4</sup> จาก

<sup>1</sup> ภัคคินี เปรมโยธิน. (2519). กระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 109.

<sup>2</sup> ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (2531). “บูรณาการทางสังคมกับปัญหาความมั่นคงของรัฐ : ข้อสังเกตว่าด้วยกรณีจังหวัดภาคใต้ประเทศไทย,” ใน รอยร้าวในสังคมไทยบูรณาการกับปัญหาความมั่นคงของชาติ. หน้า 265 - 266.

<sup>3</sup> โมห์มัด อับดุลการเดอร์ และสมาน ใจปราณี. (2506). ความรู้เกี่ยวกับหลักศาสนาอิสลามและขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวไทยอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้. หน้า 11.

<sup>4</sup> สมคิด มณีวงศ์. (2507, กรกฎาคม). “มุสลิมไทย,” สังคมศาสตร์ปริทัศน์. 1 (3) : หน้า 70.

หลักฐานศิลาจารึกดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่าศาสนาอิสลามได้แพร่เข้าสู่ประเทศไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย และในจดหมายเหตุพ่อขุนรามคำแหงมหาราชกล่าวว่า มีพ่อค้าชาวอาหรับเข้ามาติดต่อกับชาวสุโขทัยอยู่เสมอ หรือแม้ในประวัติศาสตร์ของชาติอาหรับเองก็ยืนยันว่า ศาสนาอิสลามขยายวงกว้างออกไปสู่โลกภายนอก ในสมัยที่ชาติอาหรับคุมตลาดการค้าอยู่นั่นเอง<sup>1</sup>

ในการเปลี่ยนมารับนับถือศาสนาอิสลามของกษัตริย์และประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น ได้มีการกล่าวถึงความเป็นมาของการเปลี่ยนศาสนาไว้ในหนังสือประวัติเมืองลังกาสุกะ-เมืองปัตตานีว่า กษัตริย์ปัตตานีเปลี่ยนศาสนาเพราะกษัตริย์มะละกา เนื่องจากมะละกาโกรธแค้นที่ไทยไปโจมตีมะละกา สุลต่านมูฮัมหมัดฟาร์ซหะกษัตริย์มะละกา จึงส่งกองทัพมาตีหัวเมืองประเทศราชของไทยคันทัน บ้าง คือ ปาหัง ตรังกานู และปัตตานี และครอบครองไว้ได้ระยะหนึ่ง คือระหว่าง พ.ศ. 1988 – 2002 ต่อมาในสมัยของสุลต่านมัมโนร์ซหะกษัตริย์ (พ.ศ. 2002-2020) พระราชโอรสของสุลต่านมูฮัมหมัดฟาร์ซหะกษัตริย์มะละกา ซึ่งได้ขึ้นครองราชย์ต่อจากพระบิดากลับยินยอมเป็นมิตรกับไทยแทนการเป็นศัตรู การเปลี่ยนศาสนาจากศาสนาพุทธ เป็นศาสนาอิสลามของหัวเมืองประเทศราชของไทยคือปัตตานีคงจะเกิดขึ้นในสมัยของสุลต่านมัมโนร์ซหะกษัตริย์<sup>2</sup> ส่วนการเปลี่ยนมานับถือศาสนาอิสลามของกษัตริย์ปัตตานีที่ปรากฏเป็นตำนานเล่ากันต่อๆ มา คือ การปฏิบัติตามสัญญา ที่ได้ให้ไว้กับหมอที่ถวายการรักษาอาการประชวรของพระองค์ ตามตำนานได้เล่ากันว่า กษัตริย์เมืองปัตตานีทรงประชวร หมอหลวงทุกคนได้เข้าถวายการรักษา แต่ว่าอาการประชวรก็ยังไม่หาย ต่อมา มีชาวเมืองปาไซ ชื่อ เช็คสะอิด ได้ถวายตัวเพื่อเข้าทำการรักษา กษัตริย์เมืองปัตตานีแต่มีข้อแม้ว่าหากกษัตริย์เมืองปัตตานีทรงหายจากอาการประชวรแล้ว จะต้องเปลี่ยนจากการนับถือศาสนาพุทธมารับนับถือศาสนาอิสลาม ซึ่งพระองค์ทรงยินยอมปฏิบัติตามคำขอ แต่เมื่อหายจากอาการประชวรก็ไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ให้ไว้ จนกระทั่งประชวรเป็นครั้งที่สามด้วยพระโรคเดิม เช็คสะอิดก็ถวายการรักษา และขอข้อแม้เช่นเดิมอีก เมื่อพระองค์ทรงหายจากการประชวรในครั้งนี้ พระองค์พร้อมด้วยพระมเหสี พระโอรส และพระธิดา ตลอดจนขุนนางและประชาชนต่างก็เข้ารับนับถือศาสนาอิสลามตามกัน<sup>3</sup> จึงกล่าวได้ว่าศาสนาอิสลามเป็นศาสนาที่ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้นับถือตั้งแต่นั้นมา

<sup>1</sup> สมคิด มณีวงศ์. (2507, กรกฎาคม). “มุสลิมไทย,” สังคมศาสตร์ปริทัศน์. 1 (3) : หน้า 71 - 73.

<sup>2</sup> อนันต์ วัฒนานิก. (2531). เมืองลังกาสุกะ – เมืองปัตตานี. หน้า 129.

<sup>3</sup> คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุในคณะกรรมการอำนวยการจัดงานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542. (2542). วัฒนธรรม พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์และภูมิปัญญาจังหวัดปัตตานี. หน้า 202.

ดังนั้นประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงเป็นชาวไทยมุสลิม ผู้มีความศรัทธาในพระผู้เป็นเจ้าอย่างจริงใจ และพร้อมเสมอที่จะปฏิบัติตามแนวทางของศาสนาอย่างเคร่งครัด ที่มาจากบัญญัติของพระผู้เป็นเจ้า คือพระคัมภีร์อัล-กุรอาน และจริยวัตรของท่านศาสดามุฮัมมัดศ็อลย นอกจากนี้ชาวไทยมุสลิมยังนิยมการอยู่เป็นกลุ่มก้อน เป็นหมู่บ้าน ในแต่ละหมู่บ้านนั้นมีมัสยิดหรือสุเหร่าเป็นศูนย์กลางประกอบศาสนกิจร่วมกัน รวมทั้งเป็นที่เรียนหนังสือและจัดกิจกรรมของเยาวชน โดยมีอิหม่าม ซึ่งชาวบ้านเลือกขึ้นมาเป็นผู้นำศาสนาในหมู่บ้านหรือชุมชนนั้น และเป็นไปตามหลักของศาสนาอิสลามที่ใช้กันอยู่ทั่วโลก

## 2.ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของจังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดสงขลา สตูล ปัตตานี ยะลาและนราธิวาส ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ดังต่อไปนี้

### 2.1 จังหวัดปัตตานี

จังหวัดปัตตานีปัจจุบัน เดิมคือเมืองปัตตานีหรือตานี อันประกอบด้วยเมืองปัตตานีหรือตานี ยะลา นราธิวาส รวมถึงบางส่วนของเมืองสงขลา คืออำเภอจะนะและอำเภอเทพา มีฐานะเป็นรัฐอิสระรัฐหนึ่งในแหลมมลายู ที่มีกษัตริย์หลายราชวงศ์ปกครอง รวมเป็นระยะเวลากว่า 200 ปี<sup>1</sup> เคยเป็นศูนย์กลางการค้าและการเดินเรือของอินเดีย จีน ชวา และอาหรับหรือเปอร์เซีย ดังนั้นจึงเป็นดินแดนที่รับอารยธรรมของหลายชนชาติ เช่นรับวัฒนธรรมของศาสนาพราหมณ์จากอินเดีย รับการเผยแพร่ศาสนาอิสลามจากอาหรับหรือเปอร์เซีย สำหรับทางการค้าและการเมืองรับจากจีน เป็นต้น

เมืองปัตตานี ได้เข้ามาอยู่ในพระราชอาณาเขตของประเทศไทยตั้งแต่เมื่อใดไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัด แต่เชื่อกันโดยทั่วไปว่าดินแดนส่วนที่เป็นจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาสปัจจุบันเป็นของประเทศไทยมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย โดยมีหลักฐานจากหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง (หลักที่ 1) ที่มีข้อความว่า

...มีเมืองกว้างขวางหลาย ปราบเบื่องตะวันออก รอดสระหลวงสองแคว ลุมนายสกาเท้าฝั่งของถึง เวียงจันทน์ เวียงคำ เป็นที่แล้ว เบื่องหัวนอน รอดคนที่ พระบางแพรก สุพรรณภูมิ ราชบุรี เพชรบุรี ถึงนครศรีธรรมราช และฝั่งทะเลสมุทรเป็นที่แล้ว เบื่องตะวันตก รอดเมืองฉอด เมือง...หงสาวดี สมุทรผ้า เป็นแดนเบื่องดินนอน รอดเมืองแพร่ เมืองน่าน เมือง...เมืองพลัว ฝั่งของเมืองชาวเป็นที่แล้ว ปลูก

<sup>1</sup> วินัย กรุวรรณพันธ์. (2523). ทศนะของคนไทยใน 4 จังหวัดภาคใต้. หน้า 33 - 37.

เลี้ยงฝูงลูกบ้านลูกเมืองนั้นชอบด้วยธรรมทุกคน<sup>1</sup>

จากหลักฐานนี้ แม้จะไม่ปรากฏชื่อเมืองปัตตานีในศิลาจารึกก็ตาม แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช อาณาเขตของสุโขทัยได้แผ่ขยายไปจนตลอดแหลมมลายู ดังนั้นเมืองปัตตานีซึ่งตั้งอยู่บนแหลมมลายูก็ย่อมเป็นอาณาเขตของสุโขทัยไปด้วย แต่ก็ไม่มีหลักฐานอื่นที่แสดงว่าเมืองปัตตานีกับเมืองสุโขทัยได้มีความสัมพันธ์ระหว่างกัน

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา เมืองปัตตานียังคงขึ้นกับไทยและมีความเจริญรุ่งเรืองทางด้าน การค้ามาก ความเจริญรุ่งเรืองของปัตตานีนั้น จะปรากฏอย่างเด่นชัดในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 (พ.ศ. 2034 - 2072) เมื่อพระองค์ทรงทำสัญญาทางราชไมตรีกับโปรตุเกสแล้ว ทรง พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ชาวโปรตุเกสเข้าไปตั้งห้างทำการค้าขายในเมืองปัตตานีได้<sup>2</sup> และมีพ่อค้าชาวโปรตุเกสมาทำการค้าอยู่ที่ปัตตานีถึง 300 คน ใน พ.ศ. 2081<sup>3</sup> อันเป็นที่ยืนยันถึง ความเจริญรุ่งเรืองของปัตตานี และยังแสดงว่าปัตตานีอยู่ในอำนาจของกรุงศรีอยุธยา คือในสมัย สมเด็จพระนเรศวรมหาราช (พ.ศ. 2133-2148) เมื่อพ่อค้าชาวโปรตุเกสที่มาค้าขายที่ปัตตานีได้รับ ความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมจากรายาเมืองปัตตานีก็ได้ร้องเรียนมายังพระมหากษัตริย์ อยุธยา<sup>4</sup> จึงเป็นที่ยืนยันได้ว่ากรุงศรีอยุธยายังคงมีอำนาจเหนือปัตตานีในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม ปัตตานีก็พยายามหาโอกาสที่จะตั้งตนเป็นอิสระเสมอ เมื่อยามใดที่กรุงศรีอยุธยาอ่อนแอ ดังจะเห็น ได้ในสมัยสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ (พ.ศ. 2091-2111) ใน พ.ศ. 2106 เกิดสงครามขอช้างเผือก ระหว่างกรุงศรีอยุธยากับพม่า พระยาปัตตานีได้ยกทัพเรือ 200 ลำ มายังกรุงศรีอยุธยาเพื่อช่วยรบ แต่เมื่อมาเห็นว่ากรุงศรีอยุธยาเสียเปรียบต่อพม่า ปัตตานีเห็นเป็นโอกาสจึงยกทัพเข้าโจมตี

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมศิลปากร. (2505). ประวัติศาสตร์สี่จังหวัดภาคใต้ นราธิวาส ปัตตานี ยะลา สตูล. หน้า ข และ 9.

<sup>2</sup> สายจิตต์ เหมินทร์. (2507). การเสียรัฐไทรบุรี กลันตัน ตรังกานูและปليسของไทยให้แก่ อังกฤษในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 27.

<sup>3</sup> ขวลิย์ ณ ถลาง. (2541). ประเทศราชของสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว. หน้า 26.

<sup>4</sup> ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม. (2515). การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับหัวเมืองประเทศราชมลายู ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325 - 2411). หน้า 18.

### กรุงศรีอยุธยาแทน<sup>1</sup>

ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับปัตตานีในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของฝ่ายไทย กล่าวคือเมื่อใดที่กรุงศรีอยุธยามีอำนาจเข้มแข็ง ปัตตานีก็จะยอมสวามิภักดิ์ และส่งเครื่องบรรณาการแต่โดยดี แต่เมื่อใดที่กรุงศรีอยุธยาเกิดความวุ่นวายจากการเมืองภายใน และมีศึกสงคราม ปัตตานีก็จะปลุกตัวออกจากอำนาจของกรุงศรีอยุธยา เช่นในสมัยสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง (พ.ศ. 2172 - 2199) รายนู ซึ่งครองเมืองปัตตานีในขณะนั้นปฏิเสธที่จะถวายความจงรักภักดี ด้วยการงดส่งดอกไม้เงินดอกไม้ทองอันเป็นเครื่องแสดงถึงการยอมสวามิภักดิ์ต่อกรุงศรีอยุธยา ด้วยเห็นว่าสมเด็จพระเจ้าปราสาททองทรงแย่งชิงราชสมบัติจากเจ้านายในพระราชวงศ์เดิม<sup>2</sup> กรุงศรีอยุธยาได้ส่งกองทัพไปปราบแต่ไม่สำเร็จ จนถึง พ.ศ. 2179 ได้เตรียมกองทัพจะไปปราบอีก แต่พวกฮอลันดาแนะนำรายาเมืองปัตตานีให้อ่อนน้อมเสีย ปัตตานีจึงยอมสงบศึกโดยสัญญา “...จะส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองถวายโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้...”<sup>3</sup> ปัตตานีจึงอยู่ในอำนาจของไทยตลอดมาจนเมื่อกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าครั้งที่สองใน พ.ศ. 2310 ปัตตานีถือโอกาสตั้งตนเป็นอิสระ

ต่อมาเมื่อสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงกอบกู้เอกราชคืนจากพม่าได้แล้วพระองค์ทรงสถาปนากรุงธนบุรีเป็นราชธานี เมืองปัตตานียังคงตั้งตนเป็นอิสระ สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชไม่ทรงมีเวลาที่จะลงไปปราบปรามเมืองปัตตานี เนื่องจากในระบายนั้นทรงมีราชการบ้านเมืองมากมายโดยเฉพาะการทำสงครามกับพม่า ซึ่งพม่ายังคงมารบกวนอยู่เสมอ ดังนั้นเมืองปัตตานีจึงเป็นอิสระมาตลอดสมัยกรุงธนบุรีเป็นราชธานี<sup>4</sup>

กล่าวได้ว่าในช่วงที่ปัตตานีเป็นเมืองขึ้นของไทย ไทยปกครองปัตตานีในฐานะเป็นหัวเมืองประเทศราช มีอิสระในการจัดการปกครองภายในบ้านเมืองของตนเอง เพียงแต่จะต้องส่ง

<sup>1</sup> คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ ใน คณะกรรมการอำนวยการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี. (2542). “ประชุมพงศาวดารฉบับกาญจนาภิเษก เล่ม 1,” ใน หนังสือประชุมพงศาวดารเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในมหามงคลเฉลิมสมัยฉลองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี. หน้า 344.

<sup>2</sup> พรรณนาม เเงาธรรมสาร. (2519). การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 17.

<sup>3</sup> กรมศิลปากร. (2513). เอกสารของฮอลันดาสัมัยอยุธยา พ.ศ. 2151 - 2163 และ พ.ศ. 2167 - 2185. แปลโดย นันทา สุตกุล หน้า 113 - 114.

<sup>4</sup> ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม. (2515).การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับหัวเมืองประเทศราชมลายูในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325 – 2411). หน้า 22.

เครื่องราชบรรณาการ ต้นไม้เงินต้นไม้ทอง ผ้าขาว ผ้ายกทอง พรหมผ้าลาย แหวนดอกมะพร้าวทองคำ หอกตุตตะ ทองคำ ทองคำทราย และสิ่งของอื่นที่มีค่า<sup>1</sup> ไปให้ราชสำนักกรุงศรีอยุธยา ทุก 3 ปี<sup>2</sup> และจะต้องส่งกำลังคน ศาสตราวุธ พร้อมเสบียงอาหารไปช่วยเมื่อเกิดสงคราม<sup>3</sup>

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ไทยทำสงครามกับพม่า โดยพระเจ้าปะดุงกษัตริย์พม่า ได้ยกทัพใหญ่เข้ามาตีเมืองไทยหลายทาง ที่เรียกว่า “สงครามเก้าทัพ”<sup>4</sup> เมื่อ พ.ศ. 2328 ทำให้บรรดาหัวเมืองปักษ์ใต้ ตั้งแต่เมืองชุมพรลงไปได้เสียแก่พม่า เว้นเมืองถลางที่ท้าวเทพสตรีและท้าวศรีสุนทรรักษาไว้ได้ ต่อมาเมื่อกองทัพไทยรบชนะพม่าที่เข้ามาทางเมืองกาญจนบุรีและที่ลงมาทางเหนือแตกกลับไปแล้ว พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้กรมพระราชวังบวรสุริยสิงหนาทเป็นแม่ทัพยกไปปราบปรามพม่าที่รุกรานทางปักษ์ใต้ เมื่อถึงเมืองสงขลาได้ทราบว่าเป็นเมืองปัตตานีปฏิเสธไม่ยอมขึ้นกับกรุงเทพฯ เหมือนแต่ก่อน กรมพระราชวังบวรสุริยสิงหนาท จึงมีรับสั่งให้กองทัพไทยไปตีปัตตานี เจ้าเมืองปัตตานีในขณะนั้นคือสุลต่านมะหะหมัดสู้ไม่ได้จึงหนีไปเมืองรามันห์ กองทัพไทยได้ติดตามไปสู้รบจนสุลต่านมะหะหมัดตายในสนามรบ กองทัพไทยจึงเข้ายึดเมืองปัตตานีได้ กรมพระราชวังบวรสุริยสิงหนาทรับสั่งให้กวาดต้อนครอบครัวและเครื่องศาสตราวุธรวมทั้งปืนใหญ่ที่เรียก “พญาตานี”<sup>5</sup> ไปไว้ ณ กรุงเทพฯ และทรงตั้งเชื้อสายของเจ้าเมืองปัตตานีเดิมเป็นเจ้าเมืองปัตตานีเรียกว่า “รายาปัตตานี” และให้เมืองปัตตานีอยู่ในความดูแลของเมืองสงขลา<sup>6</sup>

ครั้นถึง พ.ศ. 2334 รายาปัตตานีได้ก่อการกบฏ โดยคบคิดกับโต๊ะชาเหียด ซึ่งเป็นแขกจากประเทศอินเดียและอ้างว่าตนสืบเชื้อสายมาจากพระนบีมะหะหมัด เป็นผู้รู้สรรพเวทย์มนต์

<sup>1</sup> ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม. (2515). การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับหัวเมืองประเทศราชมลายูในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325 – 2411). หน้า 33.

<sup>2</sup> สกรรณ จันทรรัตน์. (2522). ปัญหาการปกครองมณฑลไทรบุรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2440 - 2452). หน้า 44.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 42.

<sup>4</sup> ทิพากรวงศ์, (ข้า บุนนาค) เจ้าพระยา. เรียบเรียง และดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา ทรงตรวจชำระและทรงพระนิพนธ์อธิบาย. (2545). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1. หน้า 124.

<sup>5</sup> ชื่อปืนใหญ่ที่ปรากฏบนตัวปืน ซึ่งตั้งอยู่หน้ากระทรวงกลาโหม ข้างพระบรมมหาราชวัง กรุงเทพฯ เขียนว่า “พญาตานี”

<sup>6</sup> ทิพากรวงศ์, (ข้า บุนนาค) เจ้าพระยา เรียบเรียง. และ ดำรงราชานุภาพ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. ทรงตรวจชำระและทรงพระนิพนธ์อธิบาย. (2545). เล่มเดิม. หน้า 43.

<sup>6</sup> อภัย จันทวิมล. (2507). ปัญหาเกี่ยวกับสี่จังหวัดภาคใต้. หน้า 4.

วิชาการต่าง ๆ ซึ่งชาวเมืองปัตตานีต่างนิยมนับถือกันมาก<sup>1</sup> ทำการชักชวนพวกโจรสลัดรวมกำลังยกทัพไปตีเมืองสงขลา เจ้าเมืองสงขลา (บุญฮุย) มีกำลังไม่พอด้านทานทัพเมืองปัตตานี จึงหลบถอยขึ้นมาอาศัย และมีหนังสือบอกไปทางกรุงเทพฯ และพระยานครศรีธรรมราช (พัฒน์) เพื่อขอกองทัพมาช่วย เจ้าพระยานครศรีธรรมราชจึงยกทัพไปสมทบช่วยระดมตีกองทัพเมืองปัตตานีแตก แล้วพระยาสงขลาจึงติดตามลงไปตีเมืองปัตตานี จับตัวรายาปัตตานีส่งเข้ามาจองจำไว้ในกรุงเทพฯ<sup>2</sup>

จากการกบฏที่เกิดขึ้นทำให้พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงพิจารณาเห็นว่า ถ้าจะรักษาเสถียรภาพของราชอาณาจักรด้านนี้ให้คงอยู่ตลอดไป จำเป็นจะต้องตัดทอนกำลังหัวเมืองสำคัญคือเมืองปัตตานี ซึ่งมีอาณาเขตกว้างขวาง จนไม่สามารถปกครองได้ทั่วถึงให้มีกำลังน้อยลง และป้องกันไม่ไห้หัวเมืองปัตตานีก่อกบฏขึ้นอีก จึงโปรดให้แบ่งอาณาเขตเมืองปัตตานีออกเป็น 7 เมือง<sup>3</sup> คือ เมืองปัตตานี เมืองหนองจิก เมืองยะหริ่ง เมืองสาบบุรี เมืองยะลา เมืองรามันห์ และเมืองระแงะ มีพระยาเมืองปกครองและได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากกรุงเทพฯ โดยคำนึงว่าเมืองใดมีชาวไทยพุทธมากก็ให้ชาวไทยพุทธเป็นพระยาเมือง เมืองใดมีชาวไทยมุสลิมมากก็ให้ชาวไทยมุสลิมเป็นพระยาเมือง และให้เมืองทั้ง 7 อยู่ในความควบคุมดูแลของเมืองสงขลา<sup>4</sup> แต่เจ้าเมืองแต่ละเมืองต่างมีอำนาจปกครองภายในเมืองของตนในทุกๆ ด้านอย่างเต็มที่ ทำให้บริเวณเจ็ดหัวเมืองสงบเรียบร้อยตลอดมา จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย

เมื่อถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เกิดความไม่สงบในหัวเมืองปัตตานีทั้ง 7 ขึ้นอีก โดยมีสาเหตุมาจากการกบฏที่เกิดขึ้นในเมืองไทรบุรี เมื่อ พ.ศ. 2374 ตนกูเด็น หลานเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) ซึ่งได้หลบหนีไปอยู่เกาะปีนัง ได้รวบรวมชาวมลายูเข้าเป็นพรรคพวก แล้วยกเข้าตีเมืองไทรบุรี มีพระยาภักดีบริรักษ์ (แสง) บุตรเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (น้อย) ว่า

---

<sup>1</sup> กรมการปกครอง กองประสานราชการ. (2512). “ประวัติความเป็นมาของจังหวัดชายแดนภาคใต้,” ใน เอกสารประกอบการศึกษาอบรมภาษามลายูแก่ข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้เรื่อง สิ่งที่น่ารู้เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 11 - 22.

<sup>2</sup> ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมเธอกรมพระยา. (2511). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2. ใน หนังสืองานศพพระราชทานเพลิงศพ พอเรือเอกหลวงอาจณรงค์ (เอ็ง ช่วงสูวนิช) ป.ช. ; ป.ม. หน้า 207 - 208.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 169.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. หน้า 163 - 169.

ราชการอยู่ได้สำเร็จ เมืองปลายเดือนมกราคม<sup>1</sup> เจ้าพระยานครศรีธรรมราชได้ให้พระสุรินทร์ข้าหลวงของกรมพระราชวังบวรสถานมงคล ซึ่งขณะนั้นไปราชการอยู่ที่เมืองนครศรีธรรมราชถือหนังสือไปเกณฑ์กองทัพเมืองสงขลาและหัวเมืองปัตตานีทั้ง 7 ให้ไปช่วยรบที่เมืองไทรบุรี พระยาสงขลาได้ให้พระสุรินทร์ลงไปเกณฑ์กองทัพจากหัวเมืองปัตตานีทั้ง 7 เอง ปรากฏว่าชาวมลายูในหัวเมืองทั้ง 7 ขัดขึ้น เพราะเห็นว่าพระสุรินทร์เป็นข้าราชการไทยได้เกณฑ์ให้ไปรบกับชาวมลายูด้วยกัน พระสุรินทร์จึงเอาตัวกรมการเมืองมาลงโทษและปรับเอาเป็นเงิน<sup>2</sup> ชาวมลายูในหัวเมืองทั้ง 7 จึงกล่าวหาว่าข้าราชการไทยข่มเหง แล้วพากันก่อการกบฏขึ้นในหัวเมืองทั้ง 7 เพราะเห็นว่าในเมืองไทรบุรีได้เกิดความไม่สงบอยู่ก็เลยถือโอกาสก่อการกบฏตามด้วย<sup>3</sup>

พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดให้ยกกองทัพไปช่วยปราบกบฏใน 7 หัวเมือง โดยจัดเป็นทัพบกถึง 7 ทัพและทัพเรือ 2 ทัพ แต่เมื่อกองทัพจากกรุงเทพฯ ยกไปถึงเมืองสงขลา ปรากฏว่ากำลังที่ยกไปนั้นยังไม่พอปราบกบฏลงได้ จึงได้มีหนังสือบอกขอกำลังเพิ่มจากกรุงเทพฯ ก็ทรงโปรดให้เจ้าพระยาพระคลังยกทัพเรือออกไปสมทบอีกทัพหนึ่ง พอติดกับเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (น้อย) ตีเมืองไทรบุรีคืนจากตมกูดนได้และจัดการเรื่องเมืองไทรบุรีจนเรียบร้อยแล้ว จึงนำกำลังไปสมทบกับทัพเจ้าพระยาพระคลังปราบกบฏใน 7 หัวเมืองจนเป็นที่เรียบร้อย หลังจากก่อความไม่สงบในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ความยุ่งยากในหัวเมืองปัตตานีทั้ง 7 ก็ไม่เกิดขึ้นอีกเลย ตลอดสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>4</sup>

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการปฏิรูปในด้านต่างๆ ทางด้านการปกครองทรงนำระบบเทศาภิบาล มาใช้ในการปกครองหัวเมือง ทั้งนี้เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าว “มหาอำนาจตะวันตกคือ อังกฤษและฝรั่งเศสเข้ามามีอิทธิพลในแหลมทอง...โดยทำการปกครอง พม่า มลายู และอินโดจีน...ภัยจากการแผ่ขยายอำนาจ

<sup>1</sup> ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา. “คำอธิบายเรื่องพงศาวดารอันเป็นมูลเหตุแห่งจดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ” จดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ ในหนังสืองานศพพระรัตนธัชมุนี (อิสสรญาณเถร) 31 พฤษภาคม 2505. หน้า 28.

<sup>2</sup> ทิพากรวงศ์, (ข้า บุนนาค) เจ้าพระยา. (2506). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ รัชกาลที่ 3 - 4. หน้า 109.

<sup>3</sup> ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม. (2515). การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับหัวเมืองประเทศราชมลายูในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325 – 2411). หน้า 52.

<sup>4</sup> ทิพากรวงศ์, (ข้า บุนนาค) เจ้าพระยา. (2506). เล่มเดิม. หน้า 117 - 120.

ของทั้งสองชาติทำให้สยามมีความจำเป็นที่จะต้องพยายามจัดการปกครองบ้านเมืองให้รัดกุม<sup>1</sup> สำหรับการปฏิรูปในบริเวณ 7 หัวเมืองได้เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2439 - 2449 โดยในระยะแรกโปรดให้ บริเวณ 7 หัวเมืองรวมอยู่ในมณฑลนครศรีธรรมราชก่อน ในช่วงที่รวมอยู่ในมณฑลนครศรีธรรมราชนี้เป็นช่วงที่มีการดำเนินการทางด้านต่างๆ เพื่อที่จะให้บริเวณ 7 หัวเมือง มีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของไทยมากขึ้น คือใน พ.ศ. 2444 ทรงโปรดเกล้าให้ประกาศกฎข้อบังคับ สำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ขึ้น<sup>2</sup> ตามกฎข้อบังคับที่ตราขึ้นบริเวณ 7 หัวเมืองให้ถือว่าคงเป็น 7 เมืองตามเดิม คือเมืองปัตตานี หนองจิก ยะลา รามันห์ ระแงะ สายบุรี และยะหริ่ง โดยแต่ละเมืองมีหน่วยบริหารราชการบังคับบัญชาของตนเอง และให้หัวเมืองทั้งหมดมารวมกันเป็นเขตการปกครองอีกชั้นหนึ่งเรียกว่า “บริเวณ” มีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีหน้าที่จัดราชการในบริเวณให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับหรือตามท้องตราจากกรุงเทพฯ หรือตามคำสั่งของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช<sup>3</sup>

ในระยะเริ่มแรกที่ประกาศใช้กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณหัวเมือง ร.ศ. 120 ก็ปรากฏว่ามีอุปสรรคข้อขัดข้องและข้อบกพร่องหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่ได้รับความร่วมมือจากพระยาเมืองต่างๆ ตลอดจนบรรดาเจ้าหน้าทีในเมืองเหล่านั้น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเข้าพระทัยดีเกี่ยวกับความบกพร่องในการเปลี่ยนแปลงการปกครองในบริเวณ 7 หัวเมือง เพราะเมื่อสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ นำรายงานต่างๆ ของข้าหลวงใหญ่ขึ้นกราบบังคับทูลให้ทรงทราบ พระองค์ทรงมีพระราชหัตถเลขาพระราชทานพระกระแสว่า

สังเกตดูยังบกพร่องร่องแ่งมาก...เห็นการกระจุกกระจิกซึ่งยังไม่มีคนพอที่จะทำให้ได้ดีฤา ไม่ได้ประโยชน์อันใดมากนัก เป็นแต่จัดขึ้นให้เต็มตามแบบเช่นนี้ ควรจะยกเว้นเสียบ้าง อย่าให้ราษฎรบังเกิดความเบื่อหน่ายในการที่ต้องถูกกวณกระจุกกระจิก ถ้าการกระจุกกระจิกมีอยู่แต่เดิม ปลดเปลื้องเสียบ้างให้เห็นว่าเป็นการมีคุณสมบัติขึ้น รวบรวมใจความมาให้จัดการปกครองให้เป็นไปอย่างง่าย ๆ ยอมให้บกพร่องในที่ซึ่งควร จะยอมให้บกพร่องกว่าหัวเมืองชั้นในไปพลางก่อน กว่าคนจะ פרקพร้อมจึงค่อยจัดค่อยทำให้ตลอดไป ดีกว่า

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยะ กรรณสูต. (2518). เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2417 - 2477. หน้า 83 - 84.

<sup>2</sup> “กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง พ.ศ. 2444,” (2444, 10 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 18 หน้า 714 - 720.

<sup>3</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2505). สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย. หน้า 209.

ที่จะทำสิ่งละพันอันละน้อยและไม่ได้ดีเต็มสักอย่างเดียว<sup>1</sup>

ใน พ.ศ. 2448 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เลิกเก็บส่วยทุกชนิดในบริเวณ 7 หัวเมือง<sup>\*</sup> ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2449 เป็นต้นไป โดยให้เรียกเก็บเป็นเงินค่าราชการแทนทุกเมือง ซึ่งอัตราเก็บค่าราชการนั้นเก็บแก่ชายฉกรรจ์ทุกคนในบริเวณ 7 หัวเมืองเป็น 4 อัตรา คือ คนที่มีทรัพย์มากคนละ 3 บาท คนที่มีทรัพย์ปานกลางคนละ 2 บาท คนที่มีทรัพย์พอประมาณคนละ 1 บาท และคนที่มีทรัพย์น้อยคนละ 32 คน ส่วนคนจีนในบริเวณ 7 หัวเมืองเก็บ 4 บาท เหมือนจีนในมณฑลนครราชสีมา<sup>2</sup> ต่อมาในวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2449 ทรงโปรดเกล้าฯ “...ให้แยกบริเวณ 7 หัวเมืองออกต่างหากจากมณฑลนครราชสีมา และให้จัดตั้งขึ้นเป็นมณฑลเทศาภิบาลขึ้นอีกมณฑลหนึ่งให้เรียกว่ามณฑลปัตตานี...”<sup>3</sup> และโปรดเกล้าฯ ให้ยุบรวมบริเวณ 7 หัวเมืองให้เหลือเพียง 4 เมือง ได้แก่ เมืองปัตตานี หนองจิกและยะหริ่ง รวมเป็นเมืองปัตตานี เมืองยะลาและรามันห์ รวมเป็นเมืองยะลา ส่วนเมืองสายบุรีกับเมืองระแงะให้คงไว้ดังเดิม<sup>4</sup>

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค เมื่อ พ.ศ. 2465 โดยให้เปลี่ยนชื่อเมืองเป็นจังหวัด ฉะนั้นเมืองปัตตานี จึงเปลี่ยนมาเป็นจังหวัดปัตตานีตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา<sup>5</sup>

เมื่อถึง พ.ศ. 2474 ได้ประกาศยุบรวมท้องที่บางมณฑลและบางจังหวัดแต่เดิมที่ได้แบ่งเขตไว้ เพราะการคมนาคมสะดวกขึ้นมาก พอที่จะรวมการปกครองบังคับบัญชาให้กว้างขวางขึ้นได้

---

<sup>1</sup> สำนักหอจดหมายเหตุ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/13 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2445.

<sup>\*</sup> บริเวณ 7 หัวเมืองมีฐานะเป็นเมืองประเทศราช เจ้าเมืองจึงแยกเก็บส่วยออกเป็น 2 ประเภท คือ ส่วยที่เรียกเก็บเป็นเงินหรือสิ่งของแทนการเกณฑ์แรงงานอย่างหนึ่ง กับส่วยที่เรียกเก็บมาทำดอกไม้ทองเงินเครื่องบรรณาการถวายพระมหากษัตริย์ ซึ่งเก็บปีเว้นปี ดังนั้นการเลิกเก็บส่วยในบริเวณ 7 หัวเมืองจึงหมายถึงส่วยทั้งสองประเภทดังกล่าวข้างต้น

<sup>2</sup> สำนักหอจดหมายเหตุ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/16 หนังสือกราบทูลของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 122/4913 ลงวันที่ 29 สิงหาคม ร.ศ. 124.

<sup>3</sup> “ประกาศตั้งมณฑลปัตตานี,” (2449, 27 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 23 หน้า 399.

<sup>3</sup> สงบ ส่งเมือง. (2542). “ปัตตานี, มณฑล,” ใน สารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้ เล่ม 9. หน้า 4490.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. หน้า 4490.

<sup>5</sup> เสริม วายโสภา. (2529). แนวความคิดในการต่อสู้เพื่อเอาชนะการก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 22.

และเพื่อเป็นการประหยัดรายจ่ายเงินแผ่นดิน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ยุบเลิกมณฑล 4 มณฑล จังหวัด 9 จังหวัด เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2474<sup>1</sup>

สำหรับมณฑลที่ประกาศยุบเลิก มีมณฑลปัตตานีมณฑลหนึ่งด้วย โดยให้รวมจังหวัดต่างๆ ของมณฑลปัตตานี คือจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส เข้าไปไว้ในกาปกครองของมณฑลนครศรีธรรมราช ส่วนจังหวัดที่ประกาศยุบเลิกมีสายบุรีจังหวัดหนึ่งด้วย โดยให้รวมท้องที่จังหวัดสายบุรีเดิมเป็นอำเภอและให้เข้าไว้ในกาปกครองของจังหวัดปัตตานี ยกเว้นท้องที่อำเภอบาเจาะให้โอนเข้าไว้ในกาปกครองของจังหวัดนราธิวาส<sup>2</sup>

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 ประกาศเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2476 ให้จัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัตินี้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วยจังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน ไม่มีการบริหารราชการเป็นมณฑล ดังนั้นจึงถือว่าได้ยุบเลิกมณฑลเทศาภิบาลทั่วราชอาณาจักรตั้งแต่ พ.ศ. 2476 เป็นต้นไป จังหวัดปัตตานีจึงเป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศไทยมาจนกระทั่งทุกวันนี้<sup>3</sup>

## 2.2 จังหวัดยะลา

จังหวัดยะลาเดิมเป็นอาณาเขตส่วนหนึ่งของเมืองปัตตานี ได้แยกออกเป็นเมืองหนึ่งต่างหากสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก<sup>4</sup>

ในระหว่าง พ.ศ. 2374 - 2375 เมื่อครั้งเกิดกบฏในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว พระยายะลา (ต่วนบางกอก) พร้อมด้วยเจ้าเมืองเมืองอื่นๆ อีก 5 เมือง ยกเว้นเมืองยะหริ่ง

<sup>1</sup> กองประสานราชการ กรมการปกครอง. (2512). “ประวัติความเป็นมาของจังหวัดชายแดนภาคใต้,” ใน เอกสารประกอบการศึกษาอบรมภาษามลายูแก่ข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรื่อง สิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 7.

<sup>2</sup> สงเสริม วายโสกา. (2529). แนวความคิดในการต่อสู้เพื่อเอาชนะการก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 23.

<sup>3</sup> กองประสานราชการ กรมการปกครอง. (2512). เล่มเดิม. หน้า 8.

<sup>4</sup> ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมเธอกรมพระยา. (2511). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2. ใน หนังสืองานศพพระราชทานเพลิงศพ พอเรือเอกหลวงอาจณรงค์ (เอ็ง ช่างสุวนิช) ป.ช. ; ป.ม. หน้า 163 - 169.

ได้ยกกองทัพเข้าโจมตีเมืองยะหริ่ง เทพา จะนะและสงขลา<sup>1</sup> พระยาสงขลา (เถียนเส้ง) มีใบบอกเข้ามากรุงเทพฯ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้อภัยกองทัพลงไปช่วยปราบปรามพวกกบฏ ทักษิณเทพฯ ได้ยกกองทัพไปสมทบกับทัพเมืองสงขลา และทัพเมืองนครศรีธรรมราชเพื่อร่วมกันยกไปปราบปรามพวกกบฏ<sup>2</sup> และสามารถจับตัวพระยายะลา(ตัวนบangkong) และผู้ร่วมก่อการกบฏได้เกือบหมด จึงให้ประหารชีวิตเสีย<sup>3</sup>

หลังจากการปราบปรามพวกกบฏ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งเจ้าเมืองยะลาคนใหม่ โดยพระยาสงขลาได้ให้หลวงสวัสดิภักดี (ยิ้มซ้าย) ผู้ช่วยราชการเมืองยะหริ่ง ไปรักษาราชการเมืองยะลา และหลวงสวัสดิภักดีได้นำเอาระเบียบการปฏิบัติราชการของเมืองสงขลาไปใช้ในเมืองยะลา มีการจัดตั้งกรมการเมืองและแบ่งแขวงต่างๆ ขึ้นเช่นเดียวกับเมืองสงขลา ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองสงขลาและเมืองยะลากับไทย กระชับขึ้นอีก ขณะที่หลวงสวัสดิภักดีรักษาราชการอยู่ที่เมืองยะลานั้นก็ได้ทำเหมืองแร่ดีบุกไว้ในยะลา 6 เหมือง ได้แก่ เหมืองดิดะ ลำบู หม่า แระ บายอ เหมะบุลัน และเหมืองใหม่ ต่อมาเมื่อพระยายะหริ่ง (ฟาย) ถึงแก่กรรม พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้อภัยหลวงสวัสดิภักดีไปรักษาราชการเมืองยะหริ่ง และให้นายเมืองบุตรพระยายะหริ่ง (ฟาย) เป็นผู้รักษาราชการเมืองยะลาแทน ส่วนเหมืองแร่ดีบุกที่หลวงสวัสดิภักดีได้ทำเอาไว้ในยะลา ก็ได้ยกให้เป็นผลประโยชน์ของเจ้าเมืองสงขลา<sup>4</sup>

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ พระราชทานตราตั้งนายเมืองให้เป็นพระยายะลา และพระราชทานนามบรรดาศักดิ์ว่า พระยาณรงค์ฤทธิ์ศรีประเทศวิเศษวังษา เมื่อ พ.ศ. 2390 แต่พระยายะลา (เมือง) ปฏิบัติราชการอยู่ได้ระยะหนึ่ง ก็ปรากฏว่าไม่เอาใจใส่ต่อราชการบ้านเมือง พระยาสงขลา (เถียนเส้ง) จึงถอดออกจากราชการแล้วตั้งให้ตะวันบาตูปุเต้ ชาวเมืองยะลาเป็นผู้ว่าราชการยะลาแทน ตั้งแต่ พ.ศ. 2394 ต่อมาพระยายะลา (ตะวันบาตูปุเต้)

<sup>1</sup> สงบ ส่งเมือง และ ชาญณรงค์ เทียงธรรม. (2542). “ยะลา, จังหวัด,” ใน สารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้ เล่ม 13. หน้า 6263.

<sup>2</sup> ทิพากรวงศ์, (ข้า บุนนาค) เจ้าพระยา. (2506). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ รัชกาลที่ 3 - 4. หน้า 116 - 120.

<sup>3</sup> สงบ ส่งเมือง และ ชาญณรงค์ เทียงธรรม. (2542). เล่มเดิม. หน้า 6263.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. หน้า 6263 - 6264.

ได้ถึงแก่นิจกรรม ตวันกะจิ ซึ่งเป็นบุตรจึงได้เป็นผู้ว่าราชการเมืองยะลาแทน<sup>1</sup>

เมื่อถึง พ.ศ. 2444 ได้มีการประกาศใช้กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ขึ้น<sup>2</sup> ตามกฎข้อบังคับที่ตราขึ้น บริเวณ 7 หัวเมืองประกอบด้วยเมือง ปัตตานี หนองจิก ยะลา รามันห์ ระแงะ สายบุรีและยะหริ่ง มีพระยาเมืองเป็นผู้ว่าราชการเมือง เมืองแต่ละเมืองมีหน่วยบริหารราชการบังคับบัญชาของตนเอง และจะมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน แต่จะมีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานทั่วไป โดยอยู่ภายใต้การดูแลของข้าหลวงเทศบาลภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช สำหรับเมืองยะลา พระยาศักดิ์เสนี(หนา บุนนาค) ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ 7 หัวเมือง ได้แบ่งเขตการปกครองเมืองยะลาออกเป็น 3 อำเภอ คือ อำเภอกกลางเมือง ยะหา และกะลาพอ<sup>3</sup>

เมื่อถึง พ.ศ. 2448 ได้มีประกาศยกเลิกการเก็บส่วยและต้นไม้เงินทอง พร้อมทั้งยกเลิกประเพณีกินเมืองด้วยการจ่ายเงินปีให้แก่เจ้าเมือง ซึ่งเจ้าเมืองยะลาจะได้รับเงินปีประมาณปีละ 10,000 บาท ตั้งแต่ พ.ศ. 2449 เป็นต้นมา<sup>4</sup> และได้ยกเว้นไม่เก็บเงินค่าราชการจากบ่าวไพร่ของเจ้าเมืองอีก 50 คน<sup>5</sup> โดยในระหว่าง พ.ศ. 2449 - 2458 ได้เริ่มดำเนินการจัดตั้งมณฑลปัตตานี พร้อมกับการยุบรวมบริเวณ 7 หัวเมือง ลงเหลือเพียง 4 เมือง เมืองยะลากับเมืองรามันห์ได้ยุบรวมเข้าด้วยกัน และได้แบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 5 อำเภอ คือ อำเภอเมืองยะลา ยะหา รามันห์ บันนังสตาและเบตง<sup>6</sup>

<sup>1</sup> คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ ในคณะกรรมการอำนวยการจัดงานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542. (2542). วัฒนธรรม พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์ และภูมิปัญญา จังหวัดยะลา. หน้า 33.

<sup>2</sup> “กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120,” (ร.ศ. 120, 10 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 หน้า 714 - 720.

<sup>3</sup> คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ ในคณะกรรมการอำนวยการจัดงานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542. เล่มเดิม. หน้า 33.

<sup>4</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/16 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5. ที่ 150/5862 ลงวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2448.

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. ที่ 122/4913 ลงวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2448.

<sup>6</sup> สงบ ส่องเมือง และ ชาญณรงค์ เทียงธรรม. (2542). “ยะลา, จังหวัด,” ใน สารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้ เล่ม 13. หน้า 6264.

ใน พ.ศ. 2465 ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยให้เปลี่ยนชื่อเมืองเป็นจังหวัด ฉะนั้นเมืองยะลา จึงเปลี่ยนเป็นจังหวัดยะลา ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการปรับปรุงการปกครองหัวเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 โดยประกาศยกเลิกการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล เปลี่ยนเป็นการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค แบ่งการปกครองเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน<sup>1</sup> จังหวัดยะลาจึงมีฐานะเป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศไทยสืบต่อมาจนถึงทุกวันนี้

## 2.3 จังหวัดนราธิวาส

นราธิวาส มาจากคำผสมระหว่าง นร + อธิวาส แปลว่า “ที่อยู่ของคนดี” เดิมชื่อ “มะนาลอ”<sup>2</sup> ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช นราธิวาสเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเมืองปัตตานี เมื่อมีการแบ่งแยกเมืองปัตตานีออกเป็น 7 หัวเมืองนั้น มีเมืองระแงะและเมืองสายบุรีรวมอยู่ใน 7 หัวเมืองนั้นด้วย ซึ่งดินแดนของเมืองระแงะ กับอีกบางส่วนของเมืองสายบุรีในสมัยนั้นได้กลายมาเป็นดินแดนของจังหวัดนราธิวาสในวันนี้<sup>3</sup>

จังหวัดนราธิวาส แต่เดิมนั้นมีฐานะเป็นเพียงอำเภอหนึ่งเรียกว่า อำเภอบางนรา เป็นอำเภอที่ขึ้นอยู่กับเมืองสายบุรี ต่อมาอำเภอบางนราได้โอนไปขึ้นกับเมืองระแงะ<sup>4</sup> ดังนั้นเพื่อที่จะได้ทราบถึงความเป็นมาของจังหวัดนราธิวาส จึงจำต้องกล่าวถึงเรื่องราวของเมืองปัตตานี เมืองสายบุรี และเมืองระแงะ เป็นลำดับต่อกันไปด้วย

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว พระยาระแงะ (หนิเดะ) พร้อมกับเจ้าเมืองเมืองอื่นๆ อีก 5 เมือง ยกเว้นเมืองยะหริ่ง ได้ร่วมกันก่อการกบฏ โดยรวบรวมกำลังผู้คนออกตีเมืองยะหริ่ง เมืองจะนะ และเมืองเทพา พระยาสงขลา (เถียนเส็ง) ทราบข่าวก็มีใบบอกเข้ามากรุงเทพฯ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้พระยาเพชรบุรีเป็นแม่ทัพยกมาสมทบช่วยเมืองสงขลา ออกทำการปราบปรามตั้งแต่เมืองจะนะ เมืองเทพา

<sup>1</sup> วิจิตร ศรีสุวิธานนท์ และสุนันท์ ไชยเมส. (2546?). “การตั้งบ้านสร้างเมืองยะลา,” ใน 212 ปีเมืองยะลา. หน้า 36.

<sup>2</sup> สำนักงานจังหวัดนราธิวาส. (2533). สรุปผลงานประจำปี 2533 จังหวัดนราธิวาส. หน้า 1.

<sup>3</sup> พล ชินพงศ์ และชาญณรงค์ เทียงธรรม. (2542). “นราธิวาส, จังหวัด,” ในสารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้ เล่ม 8 หน้า 3654.

<sup>4</sup> กองประสานราชการ กรมการปกครอง. (2512). “ประวัติความเป็นมาของจังหวัดชายแดนภาคใต้,” ใน เอกสารประกอบการศึกษาอบรมภาษามลายูแก่ข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรื่อง สิ่งที่น่ารู้เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 15.

ตลอดจนเมืองระแงะ แต่พระยาระแงะ (หนิเตะ) ผู้ร่วมก่อการกบฏนั้นหนีรอดตามจับตัวไม่ได้ และในระหว่างที่ทำการรบอยู่นั้น หนิบอสู ชาวบ้านบางปู ซึ่งเป็นกรมการเมืองยะหริ่ง ได้เป็นกำลังสำคัญ ทำการสู้รบด้วยความกล้าหาญ จากคุณงามความดีดังกล่าวพระยาเพชรบุรีและพระยาสงขลา จึงแต่งตั้งให้หนิบอสู เป็นผู้รักษาราชการเมืองระแงะแทนพระยาระแงะ (หนิเตะ) ที่หนีไป<sup>1</sup> และได้ย้ายที่ว่าการเมืองระแงะใหม่ จากบ้านระแงะ มาตั้งอยู่ที่ตำบลบ้านตันหยงมัส แขวงเมืองระแงะฝ่ายตะวันออก (อำเภอระแงะปัจจุบัน)

เมื่อพระยาระแงะ (หนิบอสู) ถึงแก่กรรม ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งให้วันโหนะ บุตรพระยาระแงะ (หนิบอสู) ว่าราชการเมืองระแงะ โดยมีบรรดาศักดิ์เป็นพระยาภิรัตนพิศาล และใน พ.ศ. 2432 พระยาระแงะ (ตวันโหนะ) ถึงแก่กรรม พระยาสุนทรานุรักษ์ (ชม) ผู้ช่วยราชการรักษาราชการเมืองสงขลา ตั้งให้ตวันเหงะ บุตรตวันสุหลงซึ่งเป็นพี่ต่างมารดาพระยาระแงะ (ตวันโหนะ) เป็นผู้รักษาราชการเมืองระแงะ จนกระทั่ง พ.ศ. 2434 ถึงกำหนดเวลาที่จะต้องนำต้นไม้เงินต้นไม้ทอง และเครื่องราชบรรณาการเข้าไปทูลเกล้าถวายพระเจ้าแผ่นดิน ณ กรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งพระยาระแงะ (ตวันเหงะ) ได้นำเครื่องราชบรรณาการเข้ามาทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระองค์ทรงโปรดเกล้าฯ พระราชทานสัญญาบัตรตั้งให้ตวันเหงะ เป็นพระยาภูผาภักดีศรีสุวรรณประเทศวิเศษวังษา ผู้ว่าราชการเมืองระแงะ<sup>2</sup>

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงให้ยกเลิกการปกครองแบบเก่า คือแบบแยกเป็น 7 หัวเมือง มาเป็นระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล และวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ใช้กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมืองกับหัวเมืองทั้ง 7 โดยข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีหน้าที่จัดราชการในบริเวณให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับ ปฏิบัติตามท้องตรากรุงเทพฯ และคำสั่งของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช สำหรับเจ้าเมืองที่รับราชการดี จะทรงโปรดเกล้าฯ พระราชทานผลประโยชน์ให้พอเลี้ยงชีพและรักษาบวรตาคดีตามตำแหน่ง พร้อมทั้งพระราชทานเงินผลประโยชน์ที่เก็บได้ซึ่งได้หักค่าใช้จ่ายแล้วนั้นไว้เป็นเงินสำหรับจัดการทำนุบำรุงบ้านเมืองเป็นปีๆ<sup>3</sup> ซึ่งตั้งแต่ พ.ศ. 2449

<sup>1</sup> กองประสานราชการ กรมการปกครอง. (2512). “ประวัติความเป็นมาของจังหวัดชายแดนภาคใต้,” ใน เอกสารประกอบการศึกษาอบรมภาษามลายูแก่ข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรื่อง สิ่งที่น่ารู้เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 5.

<sup>2</sup> พล ชินพงศ์ และ ชาญณรงค์ เทียงธรรม. (2542). “นราธิวาส จังหวัด” ใน สารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้ เล่ม 8. หน้า 3663.

<sup>3</sup> กองประสานราชการ กรมการปกครอง. (2512). เล่มเดิม. หน้า 6.

เจ้าเมืองระแงงได้รับพระราชทานเงินปีเพิ่มปีละ 2,000 บาท<sup>1</sup> แต่ถ้าต้องออกจากหน้าที่ราชการด้วย  
ชรา หรือด้วยเหตุพลภาพประการหนึ่งประการใดก็จะได้รับพระราชทานเบี้ยเลี้ยงบำนาญตาม  
พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ<sup>2</sup>

นอกจากนั้นใน พ.ศ. 2449 ได้มีพระบรมราชโองการจัดตั้งมณฑลปัตตานีขึ้น เมื่อเห็นว่าการ  
คมนาคมและการค้าขายในบริเวณ 7 หัวเมืองเจริญขึ้นมาก การไปมาระหว่าง 7 หัวเมืองกับ  
กรุงเทพฯ ก็สะดวกกว่าเดิม ประกอบกับบริเวณ 7 หัวเมือง มีพื้นที่กว้างขวางและมีจำนวนผู้คน  
มากขึ้น สมควรที่จะแยกออกเป็นมณฑลหนึ่งต่างหาก ให้สะดวกแก่ราชการ และทำนุบำรุงบ้านเมือง  
ให้เจริญยิ่งขึ้นกว่าเดิมได้ จึงให้จัดตั้งมณฑลปัตตานีขึ้น และในมณฑลปัตตานีมีเมืองที่เข้าร่วมอยู่  
ด้วยกัน 4 เมืองคือ เมืองปัตตานี ยะลา สายบุรีและระแงง<sup>3</sup>

ใน พ.ศ. 2450 เมืองระแงงได้ย้ายที่ว่าการเมืองระแงงจากตำบลตันหยงมัส มาตั้งที่  
บ้านมะนาลอ อำเภอบางนรา พร้อมกับยกฐานะอำเภอบางนราขึ้นเป็นเมืองบางนรา ส่วนเมืองระแงง  
เดิมนั้นก็ให้เป็นอำเภอและขึ้นอยู่กับเมืองบางนรา จนกระทั่ง พ.ศ. 2452 เมืองบางนราก็ได้รับ  
อำเภอดាកไปจากการทำสนธิสัญญากักปันเขตแดนระหว่างกรุงสยามกับประเทศอังกฤษ พร้อมกับ  
รับอำเภอยี่งอจากเมืองสายบุรี มาอยู่ในเขตปกครองของเมืองบางนรา<sup>4</sup>

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จประพาสมณฑลปัตตานีได้ เมื่อ  
เสด็จมาถึงเมืองบางนรา ทรงพระราชทานพระแสงราชศัสตราแก่เมืองบางนรา และทรงพระราชดำริ  
ว่า บางนรานั้นแต่เดิมเป็นชื่อตำบล สมควรที่จะมีชื่อเมืองไว้ให้เป็นหลักฐานต่อไป จึงทรงโปรด  
เกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อเมืองบางนราเป็นเมืองนราธิวาส<sup>5</sup> ตั้งแต่วันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2458 เป็นต้น

<sup>1</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม.49/16 กรมหลวงดำรง  
ราชานุภาพกราบบังคมทูล ร.5 ที่ 150/5862 ลงวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2448.

<sup>2</sup> กองประสานราชการ กรมการปกครอง. (2512). “ประวัติความเป็นมาของจังหวัดชายแดนภาคใต้,”  
ใน เอกสารประกอบการศึกษาอบรมภาษามลายูแก่ข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรื่อง สิ่งที่น่ารู้  
เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 15. หน้า 6.

<sup>3</sup> พล ชินพงศ์ และชาญณรงค์ เทียงธรรม. (2542). “นราธิวาส จังหวัด” ใน สารานุกรมวัฒนธรรม  
ภาคใต้ เล่ม 8. หน้า 3631.

<sup>4</sup> ส่งเสริม วายโสภา. (2529). แนวความคิดในการต่อสู้เพื่อเอาชนะการก่อการร้ายในจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้. หน้า 22.

<sup>5</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 มท. 9/1 ประกาศเปลี่ยนชื่อเมืองบางนรา  
เป็นเมืองนราธิวาส. ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2458.

ไป และเมื่อมีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ใน พ.ศ. 2465 โดยให้เปลี่ยนชื่อเมืองเป็นจังหวัด ดังนั้นเมืองนราธิวาส จึงเปลี่ยนมาเป็นจังหวัดนราธิวาส ตั้งแต่นั้นมา

เมื่อถึง พ.ศ. 2474 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศยุบเลิกมณฑลปัตตานี และให้รวมจังหวัดต่างๆ ของมณฑลปัตตานี เข้าไว้ในการปกครองของมณฑลนครศรีธรรมราช รวมทั้งให้ประกาศยุบเลิกจังหวัดสายบุรี โดยให้รวมท้องที่สายบุรีเข้าไว้ในเขตปกครองของจังหวัดปัตตานี เว้นแต่ท้องที่อำเภอบาเจาะให้ยกไปอยู่ในเขตปกครองของจังหวัดนราธิวาส และ พ.ศ. 2476 ได้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 โดยให้กระทรวงมหาดไทยกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้นจังหวัดนราธิวาสจึงมีฐานะเป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศไทย

## 2.4 จังหวัดสตูล

จังหวัดสตูลแต่เดิมมีฐานะเป็นเพียง “มุเก็ม” หรือตำบลเรียกกันว่า “มุเก็มสโตย”<sup>\*</sup> ที่เป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งของเมืองไทรบุรี เมืองสตูลเพิ่งแยกออกเป็นเมืองหนึ่งต่างหากในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยอยู่ในการปกครองบังคับบัญชาของเมืองนครศรีธรรมราช และมีตนกูมัตอาเก็บเป็นเจ้าเมืองคนแรกของเมืองสตูล<sup>1</sup> ดังนั้นเพื่อที่จะได้ทราบถึงความเป็นมาของจังหวัดสตูล จึงจำต้องกล่าวถึงเรื่องราวของเมืองไทรบุรีไว้ด้วย

ใน พ.ศ. 2356 เจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแฉร์) กับรายามุดาเมืองไทรบุรี พระยาอภัยนุราช (ปัสณุ) น้องชายต่างมารดาได้ก่อการวิวาทกัน<sup>2</sup> เนื่องจากรายามุดาเมืองไทรบุรี พระยาอภัยนุราช(ปัสณุ) ขอพื้นที่บริเวณกวาลามุดาเป็นบ้านส่วย เจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแฉร์) ไม่ยอมให้พื้นที่ดังกล่าว แต่จะให้ที่อื่นแทน รายามุดาเมืองไทรบุรี พระยาอภัยนุราช (ปัสณุ) ก็ไม่ยอมรับ และต่างก็

---

<sup>\*</sup> กองประสานราชการ กรมการปกครอง. (2512). “ประวัติความเป็นมาของจังหวัดชายแดนภาคใต้,” ใน เอกสารประกอบการศึกษาอบรมภาษามลายูแก่ข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรื่อง สิ่งที่น่ารู้เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 22. คำว่า “สโตย” เป็นภาษาท้องถิ่นมลายู หมายถึงต้นกระท้อน โดยสันนิษฐานว่า เดิมที่ตั้งเมืองสตูลอยู่ในบริเวณสวนสะทอนหรือป่าสะทอน จึงใช้ชื่อต้นกระท้อนเป็นชื่อเมือง ซึ่งนานเข้า “เมืองสโตย”จึงเพี้ยน เป็น “เมืองสตูล” สืบเนื่องมาจนทุกวันนี้

<sup>1</sup> แสงโสม เกษมศรี และวิมล พงศ์พิพัฒน์. (2511,มกราคม). “ประวัติศาสตร์สมัยรัตนโกสินทร์” ใน แฉลงงานประวัติศาสตร์เอกสารโบราณคดี. ปีที่ 2 (เล่ม 2) : หน้า 121.

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมศิลปากร. (2505). ประวัติศาสตร์สี่จังหวัดภาคใต้ นราธิวาส ปัตตานี ยะลา สตูล. หน้า 69.

ทำเรื่องราวกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย พระองค์จึงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาพิทลุงเป็นข้าหลวงออกไปว่ากล่าวไกล่เกลี่ยแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ย้ายรายามดาเมืองไทรบุรี พระยาอภัยนุราช (ปัตนุ) ไปเป็นผู้ว่าราชการเมืองสตูล<sup>1</sup> ซึ่งเป็นเมืองขึ้นของเมืองไทรบุรีและทรงตั้งตนกูอิบราฮิมเป็นรายามดาเมืองไทรบุรีแทน เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจึงสงบลงไป<sup>2</sup>

ต่อมาใน พ.ศ. 2364 ตนกูมอม น้องเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) ได้เข้ามาฟ้องเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (น้อย) ว่าเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) ไปเข้าเป็นพวกเดียวกันกับพม่า พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย จึงโปรดให้มีตราเรียกตัวเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) เข้ามาแก้ข้อกล่าวหา แต่เจ้าพระยาไทรบุรีกลับแข็งเมืองไม่ส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองมาทูลเกล้าตามกำหนด จึงโปรดเกล้าให้เจ้าพระยานครศรีธรรมราช (น้อย) เป็นแม่ทัพใหญ่คุมทัพหัวเมืองทางใต้ไปตีเมืองไทรบุรี เจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) ต่อสู้ไม่ได้จึงทิ้งเมืองหนีไปอาศัยอยู่กับอังกฤษที่เกาะหมาก (ปีนัง) พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยทรงโปรดเกล้าฯ ตั้งพระภักดีบริรักษ์ (แสง) บุตรเจ้าพระยานครศรีธรรมราช (น้อย) เป็นพระยาอภัยธิเบศร์เป็นเจ้าเมืองไทรบุรี และให้เมืองไทรบุรีอยู่ในความดูแลของเมืองนครศรีธรรมราช<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมเธอกรมพระยา. (2511). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2. ใน หนังสืองานศพพระราชทานเพลิงศพ พอเรือเอกหลวงอาจณรงค์

(เอ็ง ช่วงสูนห) ป.ช. ; ป.ม. หน้า 426 - 427. ได้กล่าวถึงเหตุการณ์ ใน พ.ศ. 2356 ว่า พวกเมืองไทรเห็นจะแตกแยกกันเป็นสองพวก คือพวกเจ้าพระยาไทรปะแงรันพวก 1 พวกพระยาอภัยนุราชพวก 1 พวกพระยาอภัยนุราชคงจะนับน้อมฝากตัวกับเมืองนครศรีธรรมราช โดยเฉพาะเมื่อพระยาอภัยนุราช ได้มาเป็นผู้ว่าราชการเมืองสตูล ซึ่งเขตแดนติดต่อเมืองนครศรีธรรมราช พวกเมืองสตูลคงจะมาพึ่งบังคับบัญชาสนิทสนมข้างเมืองนครศรีธรรมราชมากกว่าเมืองไทย แต่พระยาอภัยนุราชว่าราชการเมืองสตูลได้เพียง 2 ปี ก็ถึงแก่อนิจกรรม ผู้ใดจะว่าราชการเมืองสตูล ต่อมาในชั้นนั้นหาพบจดหมายเหตุไม่ แต่พิเคราะห์ตามความเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภาคหลัง เข้าใจว่าเชื้อวงศ์ของพระยาอภัยนุราช(ปัตนุ) คงจะได้ว่าราชการเมืองสตูลและพึ่งบังคับบัญชาสนิทสนมกับเมืองนครศรีธรรมราชอย่างครั้งพระยาอภัยนุราชหรือยิ่งกว่านั้น. ส่วนสงบ สงเมือง และชาญณรงค์ เทียงธรรม. (2542). สารานุกรมวัฒนธรรมไทยภาคใต้ เล่ม 16. หน้า 7615. ได้กล่าวถึงเหตุการณ์ ใน พ.ศ. 2356 ว่า เมืองสตูลถูกแยกออกไปจากเมืองไทรบุรีมาเป็นอีกเมืองหนึ่ง โดยมีพระยาอภัยนุราช(ปัตนุ) เป็นเจ้าเมืองสตูลคนแรก แต่หลังจากนั้นไม่นานพระยาอภัยนุราช(ปัตนุ) ก็คืนเมืองสตูลให้แก่เจ้าเมืองไทรบุรี เพราะเมืองสตูลขณะนั้นยังเป็นเพียงหมู่บ้านเล็กๆ ที่ห่างไกลและกันดาร สตูลจึงกลับไปเป็นส่วนหนึ่งของเมืองไทรบุรีอีกครั้งหนึ่ง

<sup>2</sup> สำนักงานจังหวัดสตูล. (2532). ประวัติมหาดไทยส่วนภูมิภาคจังหวัดสตูล. หน้า 28 - 29.

<sup>3</sup> กระทรวงศึกษาธิการ กรมศิลปากร. (2505). ประวัติศาสตร์สี่จังหวัดภาคใต้ นราธิวาส ปัตตานี ยะลาและสตูล. หน้า 72.

เดือนมกราคม พ.ศ. 2374 ตนกูเดนหลานเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) กับพวกพ้องชาวมลายูได้ยกกำลังเข้าตีเมืองไทรบุรี และสามารถตีได้เป็นผลสำเร็จ<sup>1</sup> พระยาอภัยธิเบศร์ (แสง) เจ้าเมืองไทรบุรีและคนไทยในเมืองไทรบุรีต้องถอยไปอยู่ที่เมืองพัทลุง เจ้าพระยานครศรีธรรมราช (น้อย) ซึ่งดูแลเมืองไทรบุรีอยู่จึงได้เกณฑ์ชาวนครศรีธรรมราชและพัทลุง จัดเป็นกองทัพยกลงไปตีเมืองไทรบุรี แล้วมีใบบอกเข้ามายังกรุงเทพฯ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ยกกองทัพลงไปช่วยปราบปราม แต่เมื่อทัพจากกรุงเทพฯ ยกลงไปถึงเมืองสงขลา ก็เห็นว่ากำลังที่ยกไปนั้นยังไม่พอจะปราบปรามได้ จึงได้รายงานเข้ามายังกรุงเทพฯ จึงโปรดให้เจ้าพระยาพระคลังยกทัพเรือไปสมทบอีกทัพหนึ่ง แต่เมื่อเจ้าพระยาพระคลังยกทัพลงไปถึงเมืองสงขลา เจ้าพระยานครศรีธรรมราช (น้อย) ก็ตีเมืองไทรบุรีกลับคืนมาได้แล้ว โดยที่ตนกูเดนและบุคคลสำคัญๆ พากันฆ่าตัวตายหมด<sup>2</sup>

ต่อมาในขณะที่เจ้าเมืองทางปักชำได้ เช่น เจ้าพระยานครศรีธรรมราช และพระยาสงขลา เป็นต้น ได้มาในงานพระเมรุพระราชชนนีพันปีหลวง กรมสมเด็จพระศรีสุลาลัย ที่กรุงเทพฯ เมื่อ พ.ศ. 2381 ตนกูมะหะหมัดสะอิด ตนกูอับดุลละ หลานเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) ซึ่งเป็นโจรสลัดแถบชายทะเลตะวันตก และหัวนมาลี หัวหน้าโจรสลัดที่เกาะยาว แขวงเมืองภูเก็ต ได้โอกาสยกกำลังเข้าตีเมืองไทรบุรีอีก พระยาอภัยธิเบศร์ เจ้าเมืองไทรบุรี พิจารณาเห็นว่า พวกตนมีจำนวนน้อยกว่า และพวกชาวเมืองไทรบุรีคงจะไม่ช่วยเหลือ จึงพากันหนีไปอยู่ที่พัทลุง<sup>3</sup> เมื่อพวกโจรสลัดตีได้เมืองไทรบุรีแล้วก็ยกทัพไปทางตะวันออกเพื่อเข้าตีเมืองสงขลา เมื่อทางกรุงเทพฯ ทราบเรื่อง พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าเมืองทางปักชำได้รับกลับไปรักษาบ้านเมือง ทั้งทรงโปรดให้พระยาศรีพิพัฒน์รัตนโกษา (ทัต) ยกกองทัพใหญ่จากกรุงเทพฯ ไปช่วยเหลือ ฝ่ายเจ้าพระยานครศรีธรรมราชเมื่อกลับไปถึงเมืองแล้ว ก็ได้จัดกองทัพให้พระยาอภัยธิเบศร์ พระยาเสนานุชิตและพระยาวิชิตสรไกร ยกทัพลงไปตีเมืองไทรบุรีและสามารถตีเมืองไทรบุรีกลับคืนมาได้ เมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2382<sup>4</sup> เมื่อตีเมืองไทรบุรีได้แล้วพระยาศรีพิพัฒน์

<sup>1</sup> วอลเตอร์ เอฟ เวลลา. (2514). แผ่นดินพระนั่งเกล้า = Siam Under Rama 2. หน้า 134 - 135.

<sup>2</sup> ทิพากรวงศ์, (ข้า บุนนาค) เจ้าพระยา. (2506). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ รัชกาลที่ 3 - 4. หน้า 116 - 117.

<sup>3</sup> วอลเตอร์ เอฟ เวลลา. (2514). เล่มเดิม. หน้า 142 - 143.

<sup>4</sup> ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม. (2515). การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับหัวเมืองประเทศราชมลายูในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325 - 2411). หน้า 76 - 77.

รัตนโกษาพิจารณาเห็นว่า การที่จะให้คนไทยเป็นเจ้าเมืองไทรบุรีต่อไปอีกนั้นจะรักษาเมืองไว้ได้ยาก ทั้งนี้เพราะบุตรหลานเจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) มีมาก และสามารถเกลี้ยกล่อมพลเมืองเอาเป็นพวกทำร้ายได้ง่าย จึงเห็นสมควรว่าควรแบ่งเมืองไทรบุรีออกเป็นอำเภอ เหมือนแบ่งเมืองปัตตานีและให้ญาติเจ้าพระยาไทรบุรีที่มีผู้คนนับถือเป็นเจ้าเมือง จึงได้มีหนังสือกราบบังคมทูลเข้ามายังกรุงเทพฯ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย แต่ทรงตักเตือนให้ข้าราชการไทยที่ปักขีใต้ให้ระมัดระวังอย่าปล่อยให้พวกเมืองไทรบุรีก่อการกบฏขึ้นอีก เพราะเมืองไทรบุรีมีเขตแดนติดกับดินแดนที่อังกฤษปกครองอยู่ อังกฤษจะเข้าแทรกแซงได้โดยง่าย<sup>1</sup>

ดังนั้นใน พ.ศ. 2382 จึงได้จัดแบ่งเมืองไทรบุรีออกเป็น 3 เมือง และแต่งตั้งพวกมลายูผู้ที่ประชาชน นับถือเป็นเจ้าเมือง คือ

- 1) เมืองไทรบุรี ให้ ตนกูอาหนุ่ม เป็นเจ้าเมือง
- 2) เมืองสตูล ให้ ตนกุ่มัดอาเก็บ เป็นเจ้าเมือง
- 3) เมืองปะลิสให้ ตูหวันเศษอเชน เป็นเจ้าเมือง<sup>2</sup>

ส่วนเมืองสตูลอยู่ในการควบคุมดูแลของเมืองสงขลา ต่อมาใน พ.ศ. 2385 จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้แยกเมืองไทรบุรีออกเป็น 2 เมือง คือ ไทรบุรีและกะบังปาสุ เพื่อให้เจ้าพระยาไทรบุรี (ปะแงรัน) กลับมาปกครองเมืองไทรบุรีอีก ดังนั้นเมืองไทรบุรีเดิมจึงถูกแยกออกเป็น 4 เมือง คือ เมืองไทรบุรี กะบังปาสุ ปะลิส และสตูล<sup>3</sup>

ใน พ.ศ. 2387 เจ้าเมืองสตูลได้สร้างความไม่พอใจให้แก่ พระยาวิเชียรคีรี (เถียนเส้ง) เจ้าเมืองสงขลา 2 ประการ คือประการแรก เมื่อถึงกำหนดที่จะต้องจัดทำดอกไม้เงินดอกไม้ทองส่งเข้าไปถวายในกรุงเทพฯ เมืองสตูลไม่ยอมทำส่งตามประเพณี เจ้าเมืองสงขลาในฐานะผู้ควบคุมดูแลเมืองสตูล ต้องรับผิดชอบจัดทำแทนเมืองสตูล และประการที่สอง เจ้าเมืองสตูลกับเจ้าเมืองปะลิสได้ก่อเรื่องวิวาทกันเกี่ยวกับเรื่องเขตแดน เจ้าเมืองสงขลาแจ้งเรื่องไปยังทางกรุงเทพฯ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีรับสั่งให้พระยาสงขลา ปรึกษากับเจ้าพระยานครศรีธรรมราช ช่วยกันแก้ปัญหาดังกล่าวโดยให้ตกลงการปักหลักเขตแดนกันใหม่ เพื่อไม่ให้ก่อการวิวาทกันอีก พระยาวิเชียรคีรี (เถียนเส้ง) เจ้าเมืองสงขลาได้มีใบบอกแจ้งไปทางกรุงเทพฯว่าจะ

<sup>1</sup> แสงโสม เกษมศรี และวิมล พงศ์พิพัฒน์. (2511,มกราคม). “ประวัติศาสตร์สมัยรัตนโกสินทร์” ใน แดงงานประวัติศาสตร์เอกสารโบราณคดี. ปีที่ 2 (เล่ม 2) : หน้า 121.

<sup>2</sup> ทิพากรวงศ์, (ข้า บุนนาค) เจ้าพระยา. (2506). พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับหอสมุดแห่งชาติ รัชกาลที่ 3 - 4. หน้า 82.

<sup>3</sup> สงบ ส่องเมือง และชาญณรงค์ เทียงธรรม. (2542). สารานุกรมวัฒนธรรมไทย เล่ม 16. หน้า 7615.

ขอยกเมืองสตูลไปอยู่ในการควบคุมดูแลของเมืองนครศรีธรรมราช ซึ่งเจ้าเมืองสงขลาอ้างว่ามีภาระหนักอยู่แล้วในการที่จะต้องดูแลหัวเมืองปัตตานีทั้งเจ็ด เมืองสตูลจึงไปอยู่ในการควบคุมดูแลของเมืองนครศรีธรรมราชตั้งแต่ พ.ศ. 2387<sup>1</sup>

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดการปกครองบ้านเมืองเสียใหม่ตามแบบนานาอารยประเทศ จึงมีพระบรมราชโองการให้ใช้พระราชบัญญัติปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 และทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งมณฑลไทรบุรีขึ้นใน พ.ศ. 2440 และบัญญัติปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 และทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งมณฑลไทรบุรีขึ้นใน พ.ศ. 2440 และให้รวมเมืองสตูลเข้าในเขตปกครองของมณฑลไทรบุรีด้วย ดังนั้นเมืองสตูลจึงเปลี่ยนเขตการปกครองจากเมืองนครศรีธรรมราชมาอยู่ในเขตการปกครองของมณฑลไทรบุรีและให้เจ้าพระยาภูธิสงครามรามภักดี เจ้าเมืองไทรบุรี (อับดุลฮามิด) เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลไทรบุรี<sup>2</sup>

จนกระทั่งใน พ.ศ. 2452 ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลไทยกับรัฐบาลอังกฤษได้ตกลงทำสัญญาแบ่งปันเขตแดนกัน โดยรัฐบาลไทยยอมยกดินแดนรัฐกลันตัน ตรังกานุ รวมทั้งพื้นที่ในมณฑลไทรบุรีบางส่วน คือเมืองไทรบุรีและปัสลิกให้แก่รัฐบาลอังกฤษเป็นผู้ปกครอง ตามสัญญาลงวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2452<sup>3</sup> คงเหลือเพียงเมืองสตูลที่ยังคงเป็นของประเทศไทย จึงให้เมืองสตูลเป็นเมืองจัตวารวมอยู่ในมณฑลภูเก็ต ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2452<sup>4</sup> จนกระทั่งเมื่อทางราชการได้ดำเนินการสร้างทางหลวงแผ่นดินสายควนเนียง – สตูลเสร็จเรียบร้อยใช้เป็นทางคมนาคมได้ ทำให้การคมนาคมจากเมืองสตูลไปยังเมืองสงขลาอันเป็นที่ตั้งศาลาว่าการมณฑลนครศรีธรรมราชสะดวกกว่าการคมนาคมระหว่างเมืองสตูลกับเมืองภูเก็ต อันเป็นที่ตั้งศาลาว่าการมณฑลภูเก็ต ซึ่งต้องอาศัยการเดินทางโดยทางเรือเป็นหลัก และในบางฤดูก็ไม่สะดวกนัก ประกอบกับเมืองสตูลเคยเป็นเมืองในบังคับบัญชามณฑลนครศรีธรรมราชมาก่อนด้วย ดังนั้นใน พ.ศ. 2468 จึงได้โอนเมืองสตูลจากมณฑลภูเก็ตไปอยู่ในมณฑลนครศรีธรรมราช<sup>5</sup>

<sup>1</sup> กรมศิลปากร. (2514). *ประชุมพงศาวดาร เล่ม 13 (ภาค 53 – 60)*. หน้า 54.

<sup>2</sup> ภักดีนี้ เปรมโยธิน. (2519). *กระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้*. หน้า 88.

<sup>3</sup> เทเววงศ์วโรปการ กับ ราล์ฟ แชชยิต. *สัญญาว่าด้วยเขตแดน ดิตทำยหนังสือสัญญาลงวันที่ 10 มีนาคม รัตนโกสินทร์ ศก 127 คฤศต ศักราช 1909*.

<sup>4</sup> ภักดีนี้ เปรมโยธิน. (2519). *เล่มเดิม*. หน้า 89.

<sup>5</sup> ขจิตถัย บุรุษพัฒน์. (2519). *ไทยมุสลิม*. หน้า 112.

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามพุทธศักราช 2476 ซึ่งเปลี่ยนหลักการแบ่งเขตการปกครองใหม่ โดยถือเขตจังหวัดเป็นเขตปกครองใหม่ในส่วนภูมิภาค จึงเป็นการยุบเลิกระบอบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลหมดทั้งประเทศ ตั้งแต่นั้นมาจังหวัดสตูลจึงเป็นจังหวัดหนึ่งที่ขึ้นตรงกับส่วนกลางเหมือนจังหวัดอื่นๆ มาจนทุกวันนี้<sup>1</sup>

## 2.5 จังหวัดสงขลา

จังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดใหญ่ที่มีความสำคัญของภาคใต้เดิมมีชื่อว่า **เมืองสทิง\*** ปัจจุบันคืออำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา ส่วนพ่อค้าชาวอินเดีย เปอร์เซีย และอาหรับ ที่เดินทางเข้ามาค้าขายเรียกเมืองสทิงว่า **เมืองสิงหลา** เนื่องจากตอนที่แล่นเรือเข้ามาทางปากทะเลสาบสงขลานั้น มีเกาะสองเกาะซึ่งมองจากด้านนอกคล้ายสิงห์หมอบอยู่ 2 ตัว ก็เลยเรียกชื่อเมืองตามสัญลักษณ์ที่ได้เห็นแต่แรก ปัจจุบันเกาะสองเกาะนั้นก็คือ เกาะหนู เกาะแมว<sup>2</sup>

สงขลาเป็นเมืองที่มีความเจริญรุ่งเรืองทางด้านศิลปวัฒนธรรมตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์ เป็นหัวเมืองที่เป็นศูนย์กลางทางการค้ากับนานาชาติ จึงกลายเป็นแหล่งผสมผสานทางวัฒนธรรมอันหลากหลาย ทั้งคนพื้นเมืองและคนที่เข้ามาใหม่ต่างเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างพื้นฐานความเจริญให้กับเมืองสงขลาอย่างต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน<sup>3</sup>

ชุมชนแห่งแรกในจังหวัดสงขลาเกิดขึ้นที่บ้านสทิงหม้อ<sup>4</sup> เป็นชุมชนท่าเรือชายฝั่งทะเลสาบสงขลา ชาวเมืองมีอาชีพเกี่ยวกับการค้าขายและหาปลา ซึ่งระยะต่อมาก็ได้เสื่อมสลายลงและเกิดเมืองสทิงพระขึ้นมา โดยเป็นชุมชนแบบผสม ที่เป็นทั้งท่าเรือและทำการเกษตรกรรม

<sup>1</sup> สำนักงานจังหวัดสตูล. (2532). ประวัติมหาดไทยส่วนภูมิภาค จังหวัดสตูล. หน้า 35.

\* มานิต วัลลิโกดม. (2528). ทักษิณรัฐ. หน้า 98. คำว่า “สทิง” เป็นคำภาษามอญ เพี้ยนมาจากคำว่า “สติง” หรือ “สทิง” แปลว่า สายน้ำ สทิง หรือสิงหลา ต่อมาเพี้ยนเป็นสงขลา.

<sup>2</sup> ส่งเสริม วายโสกา. (2529). แนวความคิดในการต่อสู้เพื่อเอาชนะการก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 8.

<sup>3</sup> สภาวัฒนธรรมภาคใต้ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมภาคใต้. (2545). สรุปผลการดำเนินงานสภาวัฒนธรรมส่วนภูมิภาค ปี 2543 - 2544 ภาคใต้. หน้า 54.

<sup>4</sup> ธารพงศ์ ศรีสุชาติ. (2532). “การลำดับอายุสมัยประวัติศาสตร์วัฒนธรรมภาคใต้จากหลักฐานโบราณคดี,” ใน เอกสารประกอบการสัมมนาการวิจัยวัฒนธรรมภาคใต้ ครั้งที่ 1. หน้า 161. บ้านสทิงหม้อ ปัจจุบันอยู่ในตำบลม่วงงาม อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา.

เป็นศูนย์กลางการปกครองดินแดนรอบๆ ทะเลสาบสงขลาในระหว่างพุทธศตวรรษที่ 12-19<sup>1</sup> และเจริญเติบโตอย่างมากในช่วงพุทธศตวรรษที่ 15-18 เนื่องจากเป็นเมืองที่สามารถติดต่อค้าขายกับเมืองที่อยู่ใกล้เคียงได้สะดวก โดยพวกอาหรับที่เข้าไปค้าขายกับจีนได้อาศัยท่าเรือของเมืองสทิงพระเป็นที่แวะพักเรือสินค้าและรับซื้อสินค้า ซึ่งสินค้าออกที่สำคัญของเมืองสทิงพระ ได้แก่ ของป่าและผลิตผลทางการเกษตร เช่น นอแรด เขากวาง งาช้าง รังนกนางแอ่น และเครื่องเทศ เป็นต้น<sup>2</sup>

ปลายพุทธศตวรรษที่ 19 เมืองสทิงพระก็หมดความสำคัญลง และได้เกิดเมืองใหม่ที่อยู่ใกล้เคียงกันเจริญขึ้นมาแทน โดยเรียกเมืองใหม่นี้ว่า เมืองพัทลุงที่วัดพะโคะ<sup>3</sup> แต่เมืองพัทลุงที่วัดพะโคะก็ประสบกับปัญหาจากการรุกรานของพวกโจรสลัดบริเวณช่องแคบมะละกา ซึ่งยกกำลังเข้าปล้นเมืองพัทลุงที่วัดพะโคะหลายครั้ง ระหว่างพุทธศตวรรษที่ 20-22 พวกโจรสลัดเมื่อเข้าปล้นก็จะทำลายวัดวาอาราม บ้านเรือนประชาชนและจับประชาชนไป และทุกครั้งหลังจากการโจมตีของพวกโจรสลัดเมืองพัทลุงที่วัดพะโคะจะเกิดความระส่ำระสาย ทำให้เมืองพัทลุงที่วัดพะโคะค่อยๆ เสื่อมโทรมลงไป จึงมีประชาชนบางส่วนได้พากันอพยพไปสร้างชุมชนใหม่ที่ปลอดภัยมากกว่าบริเวณริมเขาแดงปากทะเลสาบสงขลา เป็นเมืองสงขลาฝั่งเขาแดง<sup>4</sup>

พงศาวดารเมืองสงขลากล่าวถึงเมืองสงขลาที่หัวเขาแดงว่าเป็นเมืองแขก เจ้าเมืองชื่อ สุลต่านสุเลมันหรือสุไลมาน<sup>5</sup> หรือชาวยุโรปเรียก ตะโตะโมกอลล์ หรือโมกุล นับถือศาสนาอิสลาม ได้มาตั้งเมืองสงขลาขึ้นที่ฝั่งหัวเขาแดงบริเวณเขาแดง เขาค่ายม่วงและเขาน้อย แล้วก็ยกขึ้นกับกรุงศรีอยุธยา สุลต่านสุเลมันได้ดำเนินนโยบายการค้าแบบเสรี จึงทำให้มีพ่อค้านานาชาติเข้ามาค้าขายที่เมืองสงขลามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอังกฤษ และฝรั่งเศส<sup>6</sup> เมืองสงขลาจึงกลายเป็นเมืองท่าและเป็นศูนย์กลางการค้าที่มีความเจริญอย่างรวดเร็ว และยังคงสร้างความมั่นคงให้แก่เมืองสงขลาด้วย แต่ภายหลังการขึ้นครองราชย์ของสมเด็จพระเจ้าปราสาททองแห่งกรุงศรีอยุธยา เมือง

<sup>1</sup> สงบ สงเมือง และชาญณรงค์ เทียงธรรม. (2542). สารานุกรมวัฒนธรรมไทย ภาคใต้ เล่ม 15. หน้า 7572.

<sup>2</sup> ประเสริฐ วิทยารัฐ. (2528). ประวัติศาสตร์และโบราณคดีคาบสมุทรสทิงพระ. หน้า 20 - 21.

<sup>3</sup> สงบ สงเมือง และชาญณรงค์ เทียงธรรม. (2542). สารานุกรมวัฒนธรรมไทย ภาคใต้ เล่ม 15. หน้า 7573. “เมืองพัทลุงที่วัดพะโคะ” ตั้งอยู่ที่วัดพะโคะ อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลาปัจจุบัน

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. หน้า 7573.

<sup>5</sup> กรมศิลปากร กองวรรณคดีและประวัติศาสตร์. (2501). “พงศาวดารเมืองสงขลา” ใน หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพ นายเอื้อ (เอื้อน) ณ สงขลา. หน้า 35.

<sup>6</sup> กรมศิลปากร. (2516). เอกสารฮอลันดาสมัยกรุงศรีอยุธยา พ.ศ. 2155-2163 และ 2167-2185. แปลโดย นันทา สุกกุล. หน้า 81.

สงขลาได้เริ่มแข็งเมือง ไม่ยอมรับในอำนาจของสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง สมเด็จพระเจ้าปราสาททองให้ยกกองทัพไปปราบหลายครั้ง แต่ก็ไม่สามารถปราบได้<sup>1</sup> เมืองสงขลาจึงเป็นอิสระจากกรุงศรีอยุธยาเรื่อยมา ครั้น พ.ศ. 2223 ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช พระองค์ทรงโปรดเกล้าให้ส่งกองทัพเรือลงไปปราบปรามเมืองสงขลา และสามารถปราบปรามพร้อมทำลายเมืองสงขลาฝั่งหัวเขาแดงได้สำเร็จ<sup>2</sup> เมื่อเมืองสงขลาฝั่งหัวเขาแดงได้ถูกทำลายลงเมืองสงขลาฝั่งแหลมสน ซึ่งเป็นที่ราบแคบๆ อยู่บริเวณบ้านแหลมสนปลายสุดของคาบสมุทร ตรงข้ามกับที่ตั้งเมืองสงขลาปัจจุบัน<sup>3</sup> จึงได้พัฒนาขึ้นแทน แต่ก็ถูกลดฐานะลงเป็นเมืองขึ้นเมืองพัทลุง<sup>4</sup>

สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชได้ทรงตั้งนายโยมชาวเมืองสงขลาเป็นพระสงขลาและเจ้าเมืองสงขลา แล้วให้เมืองสงขลาฝั่งแหลมสนอยู่ในความดูแลของเมืองนครศรีธรรมราช ขณะเดียวกันก็มีชาวจีนคนหนึ่งชื่อนายเหยียง แซ่เฮ้า ชาวเมืองเจียงจัวหู่ มณฑลฝูเจี้ยน ได้ทำบัญชีทรัพย์สินสิ่งของบุตรภรรยาข้าทาสภักดี 50 หีบถวายสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช โดยขอรับผูกขาดอากรรังนกเกาะสีเกาะห้า ถวายเงินปีละ 50 ชั่ง สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงรับไว้เฉพาะยาแดง 50 หีบ แล้วทรงโปรดเกล้าฯ ให้เป็นที่หลวงอินทศิรมบัติ นายอากรรังนกเกาะสีเกาะห้า ต่อมาใน พ.ศ. 2318 ก็แต่งตั้งให้เป็นหลวงสุวรรณคีรีสมบัติ (เหยียง) ผู้ว่าราชการเมืองสงขลาแทนพระสงขลา (โยม) ที่ให้เข้าไปรับราชการในกรุงธนบุรี และนับเป็นผู้ว่าราชการเมืองสงขลาคนที่หนึ่งในสกุล ณ สงขลา

ต่อมา พ.ศ. 2320 เมืองสงขลา กับเมืองนครศรีธรรมราชวิวาทกัน ด้วยเรื่องที่เจ้าเมืองนครศรีธรรมราชได้มาเกณฑ์เอาช่างฝีมือในการทอ ซึ่งเป็นบุตรสาวกรมการเมือง และประชาชนไปที่เมืองนครศรีธรรมราชหลายสิบคน เมืองสงขลาจึงได้รับความเดือดร้อนจากการขาดช่างฝีมือในการทอ ผู้ว่าราชการเมืองสงขลาได้เข้าไปกราบทูลสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงโปรดเกล้าฯ ให้เมืองสงขลาขึ้นตรงต่อกรุงธนบุรี<sup>5</sup>

<sup>1</sup> ไพโรจน์ เกษแม่นกิจ. (2512). บันทึกเรื่องสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศในศตวรรษที่ 17 เล่ม 1. หน้า 287.

<sup>2</sup> กรมศิลปากร. (2513). ประชุมพงศาวดาร เล่ม 11 (ภาคที่ 44 - 45). หน้า 15.

<sup>3</sup> ประทุม ชุ่มเพ็งพันธุ์. (2545). ประวัติศาสตร์อารยธรรมภาคใต้ แหล่งประวัติศาสตร์และโบราณคดีที่สำคัญในประเทศไทย. หน้า 271.

<sup>4</sup> ศรีวรรต(พิณ จันทโรจวงศ์) หลวง. (2481). “ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 15 พงศาวดารเมืองพัทลุง” ในอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพหลวงศรีวรรต(พิณ จันทโรจวงศ์). หน้า 26.

<sup>5</sup> กรมศิลปากร กองวรรณคดีและประวัติศาสตร์. (2501). “พงศาวดารเมืองสงขลา” ใน หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพ นายเอื้อ (เอื้อน) ณ สงขลา. หน้า 36 - 38.

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช พระองค์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้เมืองสงขลากลับไปขึ้นกับเมืองนครศรีธรรมราชอย่างเดิมเมื่อ พ.ศ. 2325<sup>1</sup> ต่อมาพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ทรงพระกรุณาเลื่อนยศพระยาสงขลา (บุญห่วย) ขึ้นเป็นเจ้าพระยาสงขลา ให้เมืองสงขลาขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ และให้กำกับดูแลหัวเมืองปัตตานีทั้ง 7 ด้วยเหตุพระยาสงขลา (บุญห่วย) มีความชอบเมื่อคราวยกทัพลงไปตีเมืองปัตตานีได้ และจับรายาเมืองปัตตานีส่งเข้ากรุงเทพฯ<sup>2</sup>

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว พื้นที่ที่ตั้งเมืองสงขลาฝั่งแหลมสนคับแคบไม่สามารถขยายให้เป็นเมืองขนาดใหญ่ได้ พระองค์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ย้ายเมืองสงขลาไปตั้งที่ใหม่ที่ตำบลบ่อยาง (อำเภอเมือง จังหวัดสงขลาปัจจุบัน) ซึ่งเป็นที่สันดอนทรายราบเรียบกว้างใหญ่ แต่ไม่มีภูเขาเป็นกำแพงป้องกันเมืองตามธรรมชาติ จำเป็นต้องก่อสร้างป้อมกำแพงเมืองไว้ป้องกันเมือง โดยพระราชทานยกเงินภาษีอากรเมืองสงขลาให้ 200 ชั่งในการก่อสร้างป้อมกำแพงไว้ป้องกันเมือง<sup>3</sup>

เมื่อ พ.ศ. 2437 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการปฏิรูปการปกครองเป็นแบบมณฑลเทศาภิบาล และ พ.ศ. 2439 ได้ประกาศตั้งมณฑลนครศรีธรรมราช ซึ่งประกอบด้วยเมืองนครศรีธรรมราช เมืองสงขลา เมืองพัทลุงและหัวเมืองปัตตานีทั้ง 7 โดยที่ทำการของมณฑลนครศรีธรรมราชตั้งอยู่ที่เมืองสงขลา และให้พระยาวิเชียรคีรี (ชม) เป็นผู้ว่าราชการเมืองสงขลาที่ขึ้นตรงกับข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลนครศรีธรรมราช คือพระยาสุขุมณีนวินิต และ พ.ศ. 2444 พระยาวิเชียรคีรี (ชม) ก็ดำรงตำแหน่งจางวางกำกับราชการเมืองสงขลา พระยาวิเชียรคีรี (ชม) เป็นเจ้าเมืองสงขลา ในตระกูล ณ สงขลาคนสุดท้าย<sup>4</sup> หลังการปฏิรูปการปกครองเป็นแบบมณฑลเทศาภิบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

<sup>1</sup> กรมศิลปากร กองวรรณคดีและประวัติศาสตร์. (2501). “พงศาวดารเมืองสงขลา” ใน หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพ นายเอื้อ (เอื้อน) ณ สงขลา. หน้า 39.

<sup>2</sup> ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา. พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 ใน หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพ พลเรือเอกหลวงอาจณรังค์ (เอ็ง ช่วงสูวนิช). ป.ช. ; ป.ม. หน้า 140 - 142.

<sup>3</sup> กรมศิลปากร. (2514). ประชุมพงศาวดาร เล่ม 13 (ภาค 53 - 60). หน้า 19.

<sup>4</sup> ดำรงราชานุภาพ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา. (2534). เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ พ.ศ. 2439 (ร.ศ. 115) พิมพ์เนื่องในวันประสูติของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ 21 มิถุนายน 2534. หน้า 20.

ใน พ.ศ. 2458 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนแปลงระเบียบการบริหารมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเดิมสังกัดกระทรวงมหาดไทยให้เปลี่ยนมาสังกัดพระราชสำนักแทน และรวมมณฑลเทศาภิบาลที่ใกล้เคียงขึ้นเป็นภาค คือได้รวมมณฑลสุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช และปัตตานีขึ้นเป็นภาคปักษ์ใต้ โดยมีกรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ทรงดำรงตำแหน่งอุปราชปักษ์ใต้ ต่อมาในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2459 ได้มีประกาศเปลี่ยนคำว่าเมือง เป็น จังหวัด เมืองสงขลาจึงกลายเป็นจังหวัดสงขลาตั้งแต่นั้นมา

เมื่อปฏิรูปมณฑลนครศรีธรรมราชในครั้งนั้นมีการสร้างทางหลวงเชื่อมต่อระหว่างสงขลา กับหัวเมืองใกล้เคียง มีการจัดระบบไปรษณีย์โทรเลข และมีเรือเมล์เดินติดต่อระหว่างสงขลา กับกรุงเทพมหานคร เมืองต่างๆ ทางภาคใต้ และสิงคโปร์ ทำให้จังหวัดสงขลาขยายตัวอย่างรวดเร็ว และกลายเป็นเมืองท่าศูนย์การค้าทางภาคใต้ หลังจากสร้างทางรถไฟสำเร็จใน พ.ศ. 2460 อำเภอเหนือ ได้เปลี่ยนชื่อเป็นอำเภอหาดใหญ่ ก็ได้กลายเป็นชุมทางรถไฟที่ใหญ่ที่สุดทางภาคใต้ และกลายเป็นศูนย์ธุรกิจการพาณิชย์ที่สำคัญที่สุดของภาคใต้<sup>1</sup>

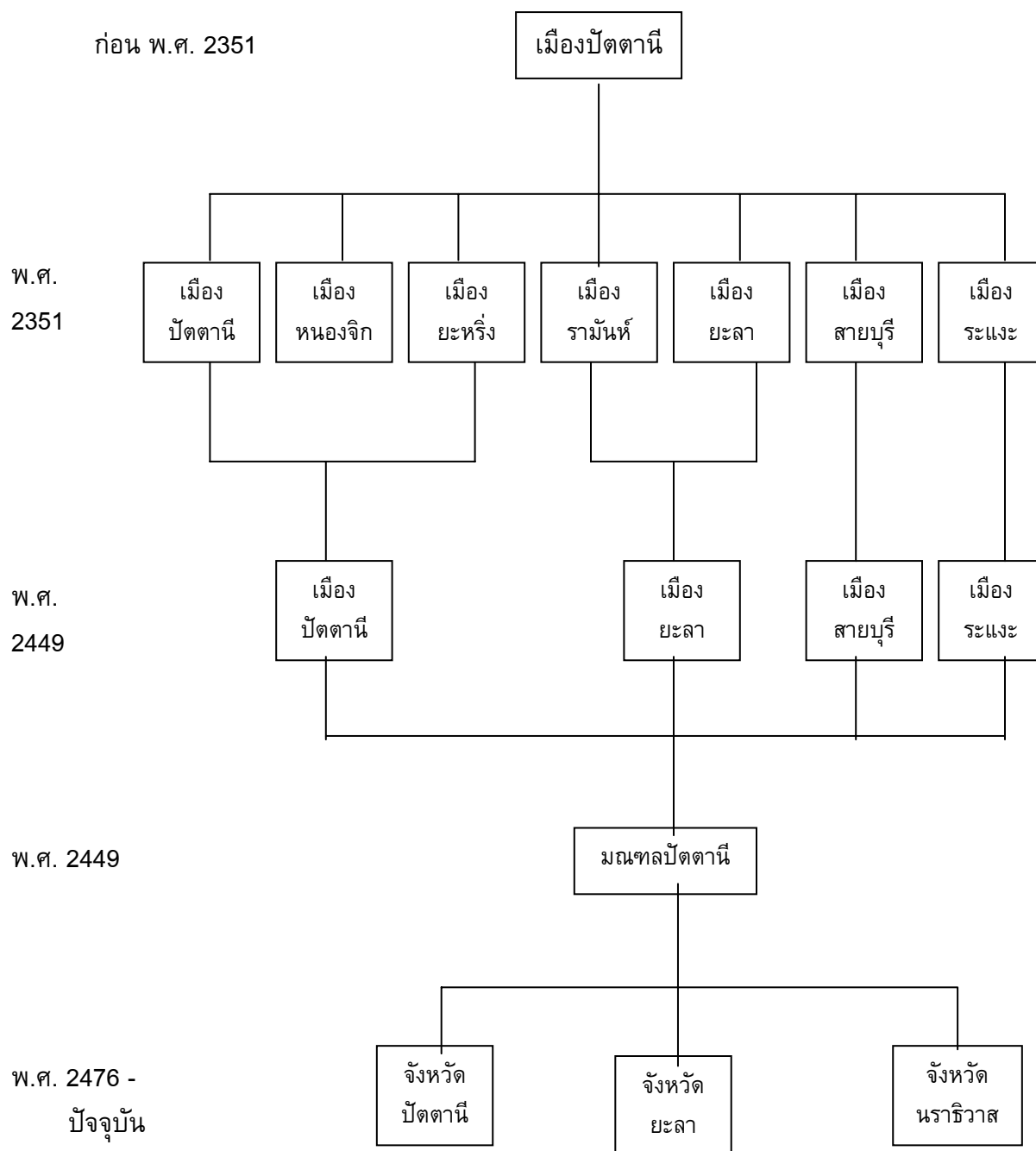
ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ ว่าด้วยระเบียบการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทยใน พ.ศ. 2476 โดยประกาศยุบมณฑลทั้งหมดเหลือเพียงจังหวัด แต่ละจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา และให้อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงมหาดไทย<sup>2</sup> จังหวัดสงขลาจึงมีฐานะเป็นจังหวัดหนึ่งในประเทศไทยนับตั้งแต่นั้นมา

กล่าวโดยสรุปแล้ว ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความแตกต่างกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศในเกือบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเชื้อชาติ ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ภาษา ศาสนาและวัฒนธรรม จากความแตกต่างเหล่านั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ว่าจะในทางด้านใดก็ตามก็ตามเสมอมา

---

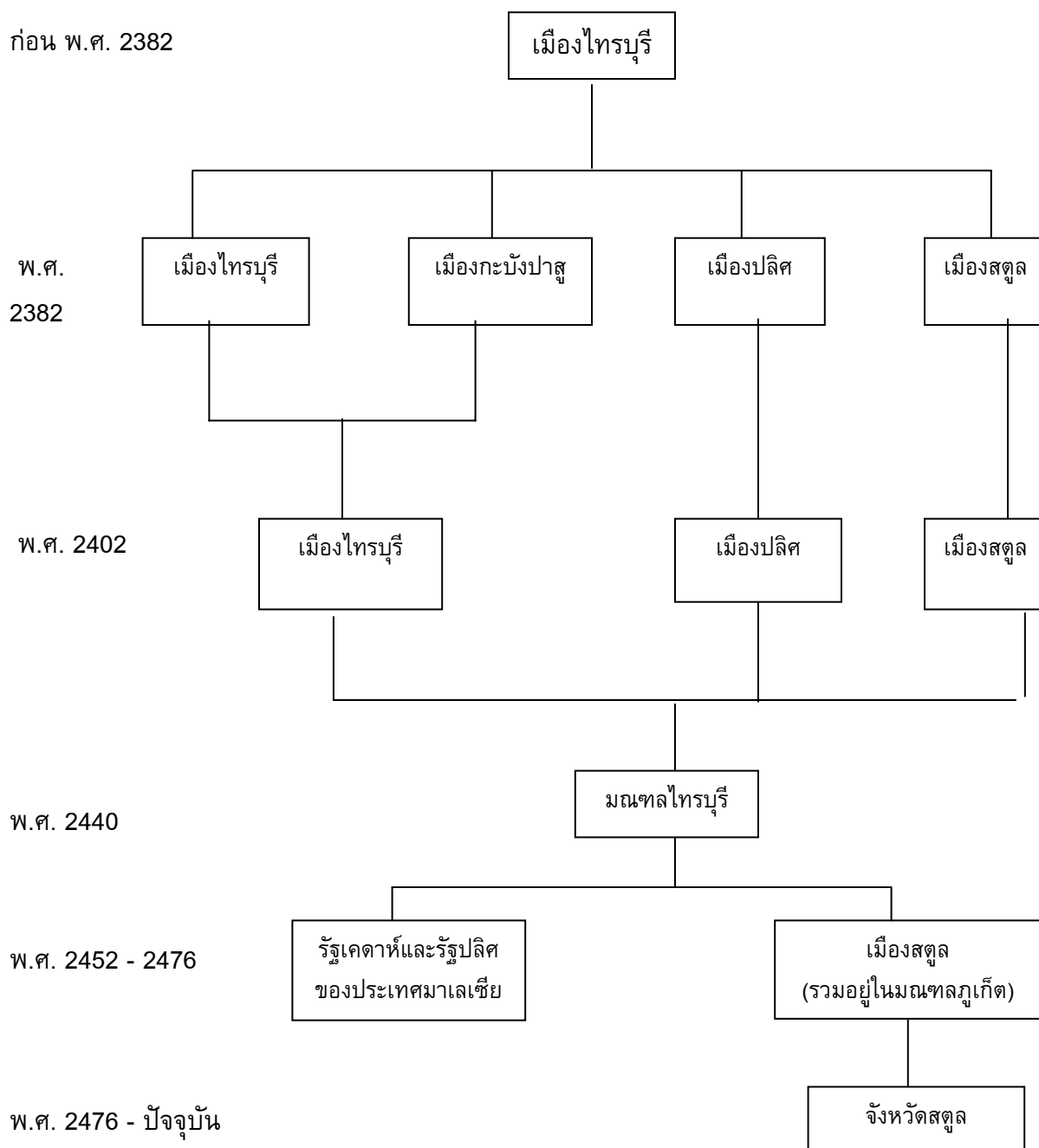
<sup>1</sup> สงบ ส่งเมือง และชาญณรงค์ เทียงธรรม. (2542). สารานุกรมวัฒนธรรมไทย ภาคใต้ เล่ม 15. หน้า 7578.

<sup>2</sup> ศรีสมร ศรีเบญจพลางกูร. (2544). ประวัติศาสตร์เมืองสงขลา. หน้า 209.



**ภาพประกอบ 1 แสดงความเป็นมาของจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส**

ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ กรมศิลปากร. (2505). ประมวลจาก ประวัติศาสตร์สี่จังหวัดภาคใต้ นราธิวาส ปัตตานี ยะลา สุตล. หน้า 6 - 48.



### ภาพประกอบ 2 แสดงความเป็นมาของจังหวัดสตูล

ที่มา : กรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ. (2505). ประมวลจาก ประวัติศาสตร์สี่จังหวัดภาคใต้  
 นราธิวาส ปัตตานี ยะลา สตูล. หน้า 69 - 85.

## บทที่ 2

### สภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ก่อนการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2476 - 2503)

จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นดินแดนที่ประชาชนส่วนใหญ่มีพื้นฐานในการดำเนินชีวิตตามศาสนบัญญัติของศาสนาอิสลาม ซึ่งเป็นศาสนาที่ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้นับถือโดยเคร่งครัด<sup>1</sup> มีการใช้ภาษามลายูเป็นภาษาท้องถิ่น มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ดีบุก ทรายแก้ว และมังคุด และมีแหล่งท่องเที่ยวที่สวยงาม เช่น หาดแคร่แคร่ น้ำตกโตนงาช้าง เป็นต้น ขณะเดียวกันจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็มีขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) ที่มุ่งหมายจะรวมจังหวัดสตูล ปัตตานี ยะลาและนราธิวาส กับบางส่วนของจังหวัดสงขลาเข้าด้วยกันเพื่อสถาปนาเป็นสาธารณรัฐปัตตานี มีโจรจีนคอมมิวนิสต์ (จคม.) ที่ใช้แผ่นดินไทยบริเวณชายแดนเป็นที่พักอาศัยและหลบซ่อนเพื่อก่อการร้ายยึดอำนาจรัฐในประเทศมาเลเซีย มีผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (ผกค.) ที่ป้อนทำลายความสงบสุขของประชาชน ซึ่งปฏิบัติการอยู่ในจังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลาเป็นส่วนใหญ่<sup>2</sup> รวมทั้งยังมีความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกด้วย<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตามการกล่าวถึงจังหวัดชายแดนภาคใต้ในตอนต้น จะเน้นกล่าวถึงจังหวัดสตูล ปัตตานี ยะลาและนราธิวาส มากกว่าจังหวัดสงขลา ทั้งนี้เนื่องจากจังหวัดสงขลาได้มารวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้เมื่อ พ.ศ. 2524 นี้เอง

#### 1. สภาพทางการเมืองการปกครอง

ภายหลังประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 แล้วได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามพุทธศักราช 2476 ให้จัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลางเป็นกระทรวงหรือทบวงการเมือง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัดและอำเภอ และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

---

<sup>1</sup> กรมการปกครอง กองประสานราชการ. (2525). แผ่นดินไทย : จังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 13 - 14.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 14 - 15.

<sup>3</sup> อรรถนพ เนียมคง. (2538). นโยบายการศึกษาของรัฐบาลต่อชาวไทยเชื้อสายมลายูในสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2500 - 2516). หน้า 2.

เป็นเทศบาลเมือง นครบาล เทศบาลตำบล และสภาเทศบาล จึงทำให้รูปแบบการปกครองในรูปแบบเดิม คือการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นมณฑลต้องยุบเลิกไปทั่วราชอาณาจักรตั้งแต่ พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา ดังนั้นจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันประกอบด้วยจังหวัดสงขลา สตูล ปัตตานี ยะลาและ นราธิวาส จึงมีฐานะเป็นจังหวัดในราชการบริหารส่วนภูมิภาค และอยู่ภายใต้การดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ละจังหวัดมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ลดหลั่นกันไป คือ ระดับอำเภอมีนายอำเภอ ตำบลมีกำนัน และหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองดูแลตามลำดับ ส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่นได้มาโดยวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง<sup>1</sup> ซึ่งรูปแบบการปกครองนี้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเรื่อยมาจนกระทั่งเมื่อ พ.ศ. 2542 มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นแบบองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดูแลตามลำดับ<sup>2</sup>

ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยทั่วไปมิได้แตกต่างไปจากประชาชนในภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศไทย ในแง่ที่ว่าไม่ค่อยจะกระตือรือร้นเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง มุ่งแต่ทำมาหากินเลี้ยงตนเอง แต่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีประชาชนจำนวนมากที่นับถือศาสนาอิสลาม และเป็นผู้ที่เคร่งครัดในทางศาสนา และเชื่อผู้นำทางศาสนาอย่างจริงจัง ประกอบกับประชาชนมีการศึกษาดำ จึงเป็นเหตุให้นักการเมืองผู้เสียอำนาจบางคนทั้งที่อาศัยอยู่ในเขตประเทศไทยและในเขตประเทศมาเลเซีย ฉวยโอกาสจากการยึดมั่นในศาสนาอิสลามของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นประโยชน์ในการดำเนินงานของฝ่ายตน โดยการยุยงให้ประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้หลงผิดคิดแบ่งแยกดินแดนออกจากประเทศไทย ด้วยการยกเอาเรื่องเชื้อชาติ ภาษา และศาสนา มาอ้างว่า ชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้มิใช่คนไทย แต่เป็นคนมลายู ดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นของคนมลายู คนมลายูต้องปกครองกันเอง<sup>3</sup> มิใช่ให้คนไทยมาปกครอง

นอกจากนี้แล้วประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้เองก็มีความรู้สึกนึกคิดว่าตนเป็นคนมลายูมากกว่าที่จะรู้สึกว่าเป็นคนไทย ทั้งๆ ที่เกิดในประเทศไทย และมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยตลอดมา โดยถือความแตกต่างในเรื่องภาษา ศาสนา

<sup>1</sup> กรมการปกครอง กองประสานราชการ. (2510). เรื่องเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 8.

<sup>2</sup> รัตติยา สาและ. (2544). การปฏิสัมพันธ์ระหว่างศาสนิกที่ปรากฏในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส. หน้า 58.

<sup>3</sup> ประกิจ ประจนปัจจนึก. (2516). การปรับปรุงและส่งเสริมปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎรสอนศาสนาอิสลาม. หน้า 27.

ชนบทรณนิยมประเพณีและวัฒนธรรมเป็นมาตรการในการแบ่งแยกที่สำคัญ<sup>1</sup> นอกจากนี้มีความรู้สึกที่ตนเองมิได้มีผลประโยชน์ร่วมกันกับประชาชนชาวไทยคนอื่นๆ และถือว่าตนเองเป็นหมู่ชนคนละพวกกับชาวไทยโดยทั่วไป จึงมักจะให้ความไว้วางใจในคนมลายูด้วยกันยิ่งกว่าคนไทย รวมทั้งยังถือว่าการปกครองของประเทศนั้นเป็นเรื่องของชาวไทย ตนเองนั้นนอกจากจะไม่ได้รับผลประโยชน์แล้วยังอาจจะถูกกีดกันเสมือนหนึ่งเป็นผู้อาศัย หาใช่เป็นเจ้าของประเทศไม่ มีความมุ่งหมายทางการเมืองที่ต้องการรวมกับกลุ่มรัฐมลายูมากกว่าประเทศไทย<sup>2</sup>

การเคลื่อนไหวทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ หากพิจารณาตามประวัติศาสตร์แล้ว ได้เริ่มมาตั้งแต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิรูปการปกครองของประเทศ โดยการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นระบบเทศาภิบาล และได้ตราข้อบังคับการปกครองท้องที่ เรียกว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 166 (พ.ศ. 2440) ส่วนการปกครองหัวเมืองปัตตานีทั้ง 7 นั้น ได้ประกาศใช้กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2444 มีสาระสำคัญคือ ด้านการปกครองยังคงให้มี 7 หัวเมืองตามเดิมคือ เมืองปัตตานี หนองจิก ยะหริ่ง สายบุรี ยะลา รามันห์ และระแงะ แต่ให้ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ 7 หัวเมืองตรวจตราและนำราชการการต่างประเทศ และมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนคำสั่งกองบัญชาการเมือง และข้าราชการบริเวณ 7 หัวเมืองภายใต้การดูแลของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ด้านการศาลให้ใช้พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 เป็นแบบแผนจัดการศาลแบ่งศาลออกเป็น 3 ชั้น คือศาลบริเวณ ศาลเมือง และศาลแขวง พิจารณาคดีตามกฎหมายไทย ยกเว้นเรื่องมรดกและครอบครัวให้ใช้กฎหมายอิสลาม ด้านการคลังและผลประโยชน์ให้เก็บอากรค่าธรรมเนียมเงินส่วยและผลประโยชน์แผ่นดิน ณ สถานที่ราชการ เงินที่เก็บได้แบ่งทำนุบำรุงบ้านเมือง เจ้าเมือง ญาติวงศ์เจ้าเมือง ศรีตะวันกรมการเมือง ให้พอเลี้ยงชีพหากพ้นหน้าที่ไปจะได้รับบำนาญ<sup>3</sup>

หลังประกาศใช้กฎข้อบังคับสำหรับปกครองเจ็ดหัวเมืองแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งพระยาศักดิ์สินี (หนา บุนนาค) เป็นข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณเจ็ดหัวเมือง นำสารตราเรื่องกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมืองไปแจ้งให้เจ้าเมืองทั้ง

<sup>1</sup> พัทยา สายหู. (2509, มีนาคม – พฤษภาคม). “จดหมายจากปักซีใต้ ภาษากับการปกครอง,” สังคมศาสตร์ปริทัศน์. 3(4) : 53.

<sup>2</sup> มงคล สุวรรณโชติช่วง. (2512). การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยคณะกรรมการพัฒนาภาคใต้ในระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2507 - 2509). หน้า 22.

<sup>3</sup> “กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 ข้อ 32,” (2444, 10 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 18. หน้า 714 - 720.

เจ็ดทราบ แต่บรรดาเจ้าเมืองต่างไม่พอใจและมีปฏิกริยาต่อรัฐบาล อาทิ เจ้าเมืองระแงะพยายามหาทางหลบหลีกไม่ยอมฟังตราสาร<sup>1</sup> ส่วนเจ้าเมืองสายบุรีได้ฟังตราสารแล้วก็ตั้งเงื่อนไขว่าจะไม่รับคนไทยเป็นปลัดยกกระบัตร์หรือนายอำเภอ โดยอ้างว่ากฎข้อบังคับไม่ได้ระบุว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นต้องเป็นไทย<sup>2</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งตวนกู้อับดุลกาเดร์ บินตวนกู รอมารูกดิน (พระยาวิชิตภักดี) เจ้าเมืองปัตตานีได้แสดงท่าทีออกมาอย่างชัดเจนว่าไม่เห็นชอบด้วยกับระบบการปกครองแบบใหม่ เพราะระบบการปกครองดังกล่าวได้ลดอำนาจในการปกครอง และตัดผลประโยชน์ต่างๆ ของบรรดาเจ้าเมืองลงไปมาก อีกทั้งต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของข้าหลวงประจำบริเวณเจ็ดหัวเมือง ซึ่งเป็นคนธรรมดาสามัญที่ไม่มีเชื้อสายเจ้าแต่อย่างใด จึงเกรงว่าจะขาดความนับถือจากชาวมุสลิมด้วยกัน โดยการไม่ยอมให้พนักงานสรรพากรเข้าไปเก็บภาษีอากรในเมืองปัตตานี<sup>3</sup>

ต่อมากรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงส่งพระยาศรีสิงหเทพ (แสง วิริยศิริ) ข้าราชการชั้นอาวุโสของกระทรวงมหาดไทยที่กรุงเทพฯ ลงไปช่วยพระยาศักดิ์เสนี ข้าหลวงใหญ่บริเวณเจ็ดหัวเมือง พระยาศรีสิงหเทพเดินทางโดยเรือรบหลวงพร้อมด้วยกองกำลังตำรวจภูธรจำนวนหนึ่งถึงเมืองปัตตานีเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2445 ก็ได้จับกุมตัวเจ้าเมืองปัตตานีโทษฐานกบฏพร้อมกับแต่งตั้งข้าราชการผู้หนึ่งให้ดำเนินการแทนเจ้าเมืองปัตตานี แล้วส่งตัวเจ้าเมืองปัตตานีไปยังเมืองสงขลา<sup>4</sup> ภายหลังจากที่กักตัวเจ้าเมืองปัตตานีมาไว้ที่เมืองสงขลาแล้วก็ได้ประกาศถอดยศเจ้าเมืองปัตตานี<sup>5</sup> และส่งไปจองจำที่เมืองพิษณุโลกมีกำหนด 10 ปี แต่รับโทษได้ 2 ปี 9 เดือน ตวนกู้อับดุลกาเดร์ (อดีตเจ้าเมืองปัตตานี) ขอถวายฎีกาทูลเกล้าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรับสารภาพผิดและสัญญาว่าจะทำมาหากินอย่างไร้พัวพันแผ่นดิน จะไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองอีก พระองค์ทรงพระราชทานอภัยโทษและอนุญาตให้กลับไปอยู่เมืองปัตตานีได้<sup>6</sup> เมื่อ พ.ศ.

<sup>1</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ม. 7/49 โทเลขที่ 6 พระยาศักดิ์เสนีกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ. 23 มกราคม พ.ศ. 2445.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. ม. 15/49 โทเลขที่ 10 พระยาศักดิ์เสนีกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ. 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2445.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. ม. 1/49 (ก) ปีก 1 โทเลขที่ 1 พระสุรฤทธิ์ภักดี (แทนข้าหลวง) กราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ. 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2445.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. ม. 1/49 (ก) ปีก 1 พระยาศรีสิงหเทพกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ. 2 มีนาคม พ.ศ. 2445.

<sup>5</sup> ราชกิจจานุเบกษา, 18 (6 มีนาคม พ.ศ. 2445) : 929.

<sup>6</sup> แหล่งเดิม. ม. 3/49 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 327/1968. 8 มีนาคม พ.ศ. 2445.

2447 แต่การที่ตวนกู้อับดุลกาเดร์ได้รับอนุญาตให้กลับไปอยู่เมืองปัตตานีภายหลังจากที่โดนจับฐานกบฏกลับทำให้ตวนกู้อับดุลกาเดร์กลายเป็นวีรบุรุษ เมื่อเดินทางไปเมืองปัตตานีมีประชาชนประมาณ 500 คน นั่งเรือ 80 ลำไปรับที่ปากน้ำปัตตานี อีกประมาณ 2,000 คนยืนต้อนรับอยู่บนตลิ่งสองข้างแม่น้ำปัตตานี และมีผู้นำทางศาสนาอิสลามระดับหะยีประมาณ 100 คน รอรับอยู่ที่บ้านการต้อนรับอย่างเอิกเกริกทำให้ทางการรู้สึกเป็นห่วงในสถานการณ์จึงส่งเรือรบลำหนึ่งไปทอดสมอที่ปากน้ำเมืองปัตตานีเพื่อเป็นกำลังใจแก่ข้าหลวง<sup>1</sup> หลังจากนั้นยังมีประชาชน กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นร้อยๆ คนไปเยี่ยม ตวนกู้อับดุลกาเดร์ไม่เว้นแต่ละวัน<sup>2</sup> และมีข่าวว่าตวนกู้อับดุลกาเดร์เริ่มคบคิดแสวงหาพรรคพวก โดยการติดต่อกับพระยาگلันตัน พระยาสาเยบุรี และพระยายะลา เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้รับรายงานสถานการณ์ในเมืองปัตตานี พระองค์จึงทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพพระราชทานกระแสว่า สังเกตดูข้าหลวงหวาดหวั่นมาก ถ้าหากมีอะไรเกิดขึ้น เกือบไม่รู้ที่จะทำอะไร ในเมื่อควรจะออกกฎข้อบังคับมิให้มีการช่อกชุม ที่บ้านตวนกู้อับดุลกาเดร์ และทรงสรุปว่า

เมื่อจะว่ารวบยอดแล้ว เราไม่สันหัดทางพูดและทางทำ ในการที่จะปกครองชาติอื่น มันจะตกไปในที่กลัวไม่ควรจะกลัว กล้าไม่ควรจะกล้า ทำในทางที่ไม่ควรจะทำ ใจดีในที่ไม่ควรจะใจดี ถ้าจะใจร้ายขึ้นมา ก็ใช้ถ้อยคำไม่พอที่จะเคลื่อนไหวใจร้าย ให้ปรากฏว่าเพราะจะรักษาความสุข และประโยชน์ของคนทั้งปวง ไม่รู้จักใช้อำนาจในที่ควรจะใช้ ...การที่จะกระทำใดโดยตรงก็เกรงออกเกรงใจอะไรไปต่างๆ โดยไม่รู้จักที่จะพูด และหมิ่นอำนาจตัวเอง เมื่อได้เห็นการเป็นเช่นนี้ นึกวิตกด้วยการที่จะปกครองเมืองมลายูเป็นอันมาก ขอให้เธอกรมดำรง ตรีตรองให้จงดี<sup>3</sup>

เมื่อได้กลับมาที่เมืองปัตตานี ตวนกู้อับดุลกาเดร์ก็ได้รวบรวมสมัครพรรคพวกยุยงประชาชนให้เกลียดชังรัฐบาลไทย และกล่าวหาว่าดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้เคยเป็นของมลายูมาก่อน ขอให้ช่วยกันดำเนินงานเพื่อให้ได้ดินแดนคืนมา ซึ่งใน พ.ศ. 2453 ตวนกู้อับดุลกาเดร์ได้ยุยงนายโต๊ะเต๊ะ ที่อ้างตนเป็นผู้วิเศษ มีเวทมนตร์ของขลังคงกระพันชาตรี ให้กระด้างกระเดื่องไม่ยอมชำระเงินรัชชูปการ โดยมีพรรคพวกประมาณ 100 คน ทำการเผาที่ว่าการอำเภอยะหา จังหวัดยะลา

<sup>1</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ม. 3/49 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบทูลขุนสมมาตอมรพันธุ์ ที่ 199/1075. 30 เมษายน พ.ศ. 2445.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. ม. 3/49 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบทูลขุนสมมาตอมรพันธุ์ ที่ 216/1075.

<sup>3</sup> พฤษภาคม พ.ศ. 2445.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. ม. 3/49 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 60/277.

18 พฤษภาคม พ.ศ. 2447.

พระยาสมันตรัฐบุรินทร์ นายอำเภอเบตง เข้าปราบปรามและสามารถจับกุมพวกก่อกวนได้ ต่อมา ใน พ.ศ. 2454 ตวนกู้อับดุลกาเดร์ก็ได้ยุยงนายหะยีบูละ ที่อ้างตนเป็นผู้วิเศษ และมีพรรคพวก ประมาณ 50 คน ก่อการจลาจลในท้องที่ตำบลจันสดาวา อำเภอยะรัง พระศรีบุรีรัฐ นายอำเภอยะรัง เข้าห้ามปราบ แต่พวกก่อการจลาจลกลับเข้าต่อสู้ และฟันมีอนายอำเภอขาด เจ้าหน้าที่ได้เข้าปราบปรามและสามารถจับกุมตัวได้ การจลาจลจึงสงบลง<sup>1</sup> และใน พ.ศ. 2455 ตวนกู้อับดุลกาเดร์ได้ยื่นเรื่องขอรับเบี้ยหวัดเลี้ยงชีพย้อนหลัง แต่ไม่ได้รับเพราะทางการถือว่าเป็นกบฏ เมื่อมาใน พ.ศ. 2460 ตวนกู้อับดุลกาเดร์ได้ยื่นเรื่องขอครอบครองที่ดินจำนวน 600 แปลง โดยอ้างว่าเป็นมรดก แต่ศาลตัดสินว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอีก ตวนกู้อับดุลกาเดร์จึงได้รวบรวมสมัครพรรคพวก และคิดวางแผนสังหารหมู่ข้าราชการไทยพุทธที่บ้านพัก โดยการเชิญมาเลี้ยงอาหาร รวมทั้งวางแผนจะปิดสถานที่ราชการด้วยกำลังอาวุธ แต่แผนการที่วางไว้รั่วไหลเสียก่อน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงให้ทหารที่รักษาวังที่นครศรีธรรมราชไปจับกุม ใน พ.ศ. 2465 แต่ตวนกู้อับดุลกาเดร์ไหวทันจึงได้อพยพครอบครัวหลบหนีไปอยู่ที่รัฐกลันตัน ประเทศมาเลเซีย ซึ่งขณะนั้นเป็นของอังกฤษ<sup>2</sup> และในปีเดียวกันนั้นตวนกู้อับดุลกาเดร์ก็ได้ยุยงประชาชนประมาณ 150 คน ผู้นำทางศาสนาอิสลามระดับหะยีหลายคน และหัวหน้าในท้องที่ต่างๆ โดยมีนายเปาะจิกา เป็นหัวหน้าในประเทศ ส่วนตวนกู้อับดุลกาเดร์จะนำกำลังจากรัฐกลันตันเข้ามา ร่วมกันทำการปล้นสะดมประชาชน ทางกรจึงตั้งพันตำรวจพระยาheimประยุทธ์การทำการปราบปราม ซึ่งนายเปาะจิกาได้ต่อสู้จนถึงแก่ความตาย<sup>3</sup> ส่วนตวนกู้อับดุลกาเดร์หลบหนีได้ แต่พรรคพวกและหัวหน้าบางคนถูกจับกุมส่งฟ้องคดียังศาล และศาลสั่งลงโทษคนละ 10 ปี และนับแต่ได้หลบหนีเข้าไปอยู่ในรัฐกลันตัน ตวนกู้อับดุลกาเดร์ไม่ได้กลับมาในประเทศไทยอีกจนกระทั่งถึงแก่กรรม เมื่อ พ.ศ. 2476<sup>4</sup>

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลได้ประกาศนโยบายในการปกครองประเทศตามหลัก 6 ประการของคณะราษฎร คือ การรักษาความเป็นเอกราชและความปลอดภัยในประเทศ การให้ความสุขความสมบูรณ์ของประชาชนในด้านเศรษฐกิจ ได้สิทธิเสรีภาพและอิสรภาพเสมอกันทางกฎหมาย และการให้การศึกษาอย่างเต็มที่

---

<sup>1</sup> กรมการปกครอง กองประสานราชการ. (2510). เรื่องเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 8.

<sup>2</sup> สงเสริม วายโสกา. (2529). แนวความคิดในการต่อสู้เพื่อเอานะการก่อการร้ายในจังหวัดภาคใต้. หน้า 45.

<sup>3</sup> กรมการปกครอง กองประสานราชการ. (2510). เล่มเดิม. หน้า 8.

<sup>4</sup> ลิ้มพิช สัจจพันธ์. (ม.ป.ป.). ขบวนการแบ่งแยกดินแดนสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 4 - 5.

รัฐบาลได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป เปิดโอกาสให้ประชาชนสมัครรับเลือกตั้งเข้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งผลการเลือกตั้งที่มีขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2476 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นชาวไทยมุสลิมเพียงคนเดียวจากจังหวัดสตูล ซึ่งประชากรส่วนใหญ่พูดภาษาไทย ส่วนจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาสได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นชาวไทยพุทธ ทั้งที่ประชากรส่วนใหญ่พูดภาษามลายู อันแสดงถึงความไม่สนใจของประชาชนส่วนใหญ่ในการมาออกเสียงเลือกตั้งสาเหตุคงมาจากความรู้สึกแปลกแยกจากสังคมไทย ขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องภาษาไทยและยังได้รับการศึกษาที่อยู่ในระดับต่ำกว่าระดับเฉลี่ยของประเทศด้วย<sup>1</sup>

ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ชาวไทยมุสลิมที่เป็นผู้นำ ผู้นำทางศาสนา และเชื้อสายเจ้าเมืองปัตตานีเดิมได้ร่วมกันแก้ปัญหาด้วยการปลุกฝังสำนึกทางการเมือง และเรียกร้องให้ชาวไทยมุสลิมเข้าร่วมในการออกเสียงเลือกตั้ง เพื่อเลือกผู้แทนของตนเข้าไปร่วมกำหนดนโยบายในการปกครอง ทำให้ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2480 ของจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาสได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นชาวไทยมุสลิม ส่วนจังหวัดสตูลกลับได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นชาวไทยพุทธ ต่อมาในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2481 จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ยังคงได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นชาวไทยมุสลิมคนเดิม และจังหวัดสตูลก็ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นชาวไทยพุทธคนเดิมเช่นกัน<sup>2</sup> ในสมัยรัฐบาลของจอมพลป. พิบูลสงคราม มีการประกาศใช้นโยบายรัฐนิยมจำนวน 12 ฉบับในการปกครองประเทศ และเป็นข้อบังคับที่เข้ามาเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต ซึ่งเป็น “ความเคยชิน” ของคนไทยหลายประการ สำหรับชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นเท่ากับถูกจำกัดเสรีภาพในการปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมประเพณีในศาสนาที่ตนเองนับถืออยู่ ทำให้ความตื่นตัวทางการเมืองของชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่เมื่อมีการประกาศใช้นโยบายรัฐนิยมจนถึงพ.ศ. 2491 ลดลงและไม่ให้ความสนใจต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เห็นได้จากผลของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2486 ,พ.ศ. 2489

---

<sup>1</sup> สุรินทร์ พิศสุวรรณ. (2525). นโยบายประสมประสานชาวมลายูมุสลิมในประเทศไทยสมัยรัตนโกสินทร์. หน้า 5.

<sup>2</sup> ปิยนาด บุนนาค. (2534). นโยบายการปกครองของรัฐบาลไทยต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2475 - 2516). หน้า 32.

และ พ.ศ. 2491<sup>1</sup> มีจังหวัดสตูลเพียงจังหวัดเดียวที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นชาวไทยมุสลิม นอกนั้นเป็นชาวไทยพุทธ เพราะผู้นำชาวไทยมุสลิมในขณะนั้นส่วนใหญ่มุ่งความสนใจไปสู่การต่อสู้ในระดับนานาชาติมากกว่าการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ด้วยความหวังที่จะให้นานาชาติบีบบังคับรัฐบาลไทยให้อิสระในการปกครองตนเองแก่ชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้<sup>2</sup>

นายอดุลย์ ณ สายบุรี\* อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนราธิวาส ได้ยื่นคำร้องต่อรัฐบาล ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2487 กล่าวหาว่าข้าหลวงจังหวัดปัตตานีกระทำการรุนแรงต่อชาวไทยมุสลิมด้วยการบังคับใช้พระราชบัญญัติวัฒนธรรม เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจและศาสนา ซึ่งนายอดุลย์ ณ สายบุรีได้เรียกร้องให้มีการไต่สวนหาทางแก้ไขที่เหมาะสม แต่ไม่ได้ผลเพราะได้รับคำตอบจากนายปุ่น จาติกวณิช เลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า

---

<sup>1</sup> กิตติศักดิ์ นาคเมือง. (2538). การบูรณาการชาติในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 274 - 275. พ.ศ. 2486 จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นชาวไทยพุทธ (นายจรูญ สืบแสง นายประสาธน์ ไชยะโท และนายวงศ์ ไชยสุวรรณ) ส่วนจังหวัดสตูลเป็นชาวไทยมุสลิม คือ นายเจ๊ะอับดุลลา หลังปูเต๊ะ

พ.ศ. 2489 จังหวัดปัตตานีและนราธิวาส ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นชาวไทยพุทธ (นายจรูญ สืบแสง และร.ต.ท.สุริยน ไรวา) ส่วนจังหวัดยะลาและสตูลไม่มีการเลือกตั้ง

พ.ศ. 2491 จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นชาวไทยพุทธ (นายจรูญ สืบแสง นายสวัสดิ์ กุลณรงค์ และนายสมรรถ เอี่ยมวิโรจน์) ส่วนจังหวัดสตูลเป็นชาวไทยมุสลิมคนเดิม คือ นายเจ๊ะอับดุลลา หลังปูเต๊ะ

<sup>2</sup> ปิยนาท บุนนาค. (2534). นโยบายการปกครองของรัฐบาลไทยต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2475 - 2516). หน้า 103.

\* นายอดุลย์ ณ สายบุรี หรือ ตวนกูอับดุลยะลานาแซร์ เป็นบุตรอดีตเจ้าเมืองสายบุรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนมหาดเล็กหลวง ออกมารับราชการอยู่แผนกอัยการจังหวัดนราธิวาส และได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนราธิวาสอยู่ 2 สมัย (พ.ศ. 2480 และ พ.ศ. 2481) ขณะเป็นผู้แทนราษฎรมีหัวรุนแรงต่อต้านนโยบายส่งเสริมวัฒนธรรมไทยตลอดเวลา หลบหนีออกไปตั้งถิ่นฐานอยู่เมืองเซบูเต๊ะ รัฐกลันตัน เมื่อมกราคม พ.ศ. 2488 วางแผนการแยกดินแดนไว้ 2 ประการคือ ใช้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นแนวร่วม และจัดตั้งกองกำลังติดอาวุธขึ้นเป็นหน่วยกู้ชาติทั้งภายในและนอกประเทศ โดยใช้ชื่อแผนว่า “แผนการจัดตั้งรัฐบาลมลายูปัตตานีอิสระ” และเตรียมหาทุนเพื่อสนับสนุนขบวนการ และซื้ออาวุธไว้ เมื่อถึงเวลาจะขับไล่เจ้าหน้าที่ของไทย แล้วจะให้มุสลิมครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินทุกวิถีทาง จะคัดเลือกเยาวชนมุสลิมไปศึกษาต่อต่างประเทศเพื่อเป็นผู้นำ รวมทั้งจะหาวิธีการหลักฐานเป็นบุคคลสองสัญชาติ

ตวนกูอับดุลยะลานาแซร์ใช้บ้านพักรัฐกลันตันเป็นศูนย์ปฏิบัติการเกี่ยวกับการแบ่งแยกดินแดนมาโดยตลอดจนถึง 26 กันยายน พ.ศ. 2520 ตวนกูอับดุลยะลานาแซร์ก็ถึงแก่กรรมที่รัฐกลันตัน ประเทศมาเลเซีย

“กระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้วพบว่า การกระทำของข้าหลวงเหมาะสมและถูกต้องดีแล้ว กับทั้งมิได้ทำให้เกิดความไม่สงบหรือความยากลำบากใดๆ แก่ประชาชนในพื้นที่”<sup>1</sup> ต่อมาสมัยรัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ ซึ่งรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2487 นายอดุลย์ ณ สายบุรีก็ได้ยื่นคำร้องทุกข์อีกครั้ง โดยได้ยืนยันความจำเป็นที่รัฐบาลต้องแก้ไขนโยบายเกี่ยวกับชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อหลีกเลี่ยงความไม่สงบที่อาจเกิดขึ้นได้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนอง<sup>2</sup> และนายอดุลย์ ณ สายบุรียังได้ทำคำร้องถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาณานิคมของอังกฤษผ่านแม่ทัพอังกฤษเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2488 บรรยายถึงความทุกข์ยากของชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และได้ขอให้ช่วยปลดปล่อยชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้พ้นจากอำนาจของประเทศไทยด้วย<sup>3</sup>

สำหรับนายอดุลย์ ณ สายบุรีผู้นั้นได้มีบทบาททางการเมืองร่วมกับตนกูปัตตารอ ที่ได้อพยพไปมีครอบครัวอยู่ในรัฐกลันตัน ประเทศมาเลเซีย และดำเนินงานร่วมกับตนกูมะไฮยิดดิน\* ทำการโฆษณาปลุกปั่นให้ประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้เคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้จากการปกครองภายใต้รัฐบาลไทยโดยใช้ความรู้สึกในเรื่องชาตินิยมมลายูมาเป็นข้ออ้าง โดยตนกูมะไฮยิดดินเป็นผู้ประสานงานระหว่างกลุ่มชาตินิยมมลายูและผู้นำศาสนาในทางตอนเหนือของมลายาและทางตอนใต้ของไทย ในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง พ.ศ. 2484 - 2488 ตนกูมะไฮยิดดินหลบหนีไปอยู่อินเดีย และสมัครเป็นทหารช่วยเหลืออังกฤษ ได้รับยศเป็นพันโท และได้รวบรวมสมาชิกตั้งเป็นขบวนการเรียกว่า “มุสลิมหนุ่มแห่งกลันตัน” ทำการต่อต้านกองทัพญี่ปุ่นที่ยึดครองมลายา<sup>4</sup> ซึ่งแผ่ขยายอำนาจเข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งนี้ด้วยความหวังที่จะได้รับความช่วยเหลือจากอังกฤษในการ

<sup>1</sup> เณลิมเกียรติ ชุนทองเพชร. (2529). การต่อต้านนโยบายรัฐบาลในสี่จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย โดยการนำของพะยี่สุหลง อับดุลกาเดร์ พ.ศ. 2482 - 2497. หน้า 47.

<sup>2</sup> นันทวรรณ ภูสว่าง. (2521). ปัญหาชาวไทยมุสลิมในสี่จังหวัดภาคใต้. หน้า 12.

<sup>3</sup> เณลิมเกียรติ ชุนทองเพชร. (2529). เล่มเดิม. หน้า 48.

\* ตนกูมะไฮยิดดิน หรือตนกูมะหะหมัด มะไฮยิดดิน บินรายาอับดุลการเคร์ เป็นบุตรชายคนที่เจ็ดของตนกูอับดุลกาเดร์ เจ้าเมืองปัตตานีคนสุดท้าย และเป็นผู้ดำเนินแผนงานต่อจากบิดา หลังจากบิดาถึงแก่กรรม ได้รับการศึกษาขั้นต้นจากกรุงเทพฯ แต่ถูกเพื่อนนักเรียนด้วยกันเยาะเย้ยและรังเกียจว่าเป็นลูกกบฏ จึงกลับไปเรียนที่ป็นัง และรับราชการในแผนกศึกษาธิการ รัฐกลันตัน

<sup>4</sup> สงเสริม วายโสกา. (2529). แนวความคิดในการต่อสู้เพื่อเอกราชและการก่อการร้ายในจังหวัดภาคใต้. หน้า 47.

สนับสนุนขบวนการต่อสู้เพื่อเอกราชของปัตตานีภายหลังที่สงครามสิ้นสุดลง ดังนั้นทีกของนายเข้ม พรหมยงค์ อดีตจุฬาราชมนตรีได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า

...ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง มะไฮยิดดินได้รับเงินจำนวนมากจากอังกฤษเพื่อนำไปให้แก่ผู้นำ ชาวมลายู 3,000 คน จากภาคใต้ของประเทศไทยที่ตกค้างอยู่ในนครเมกกะ เพราะไม่สามารถจะติดต่อ ขอเงินจากทางบ้านได้...เมื่อพวกนี้กลับมาภูมิภาคนี้ ก็จะเปิดโต๊ะครูและมีอิทธิพลเหนือประชาชนและ จะกลายเป็นฐานอำนาจของมะไฮยิดดินไป...<sup>1</sup>

สมัยรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ (พ.ศ. 2489) นายหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ ประธานกรรมการอิสลามจังหวัดปัตตานี ได้รวบรวมผู้นำทางศาสนาอิสลามประมาณ 100 คน เซ็นชื่อเป็นทางว่าเรียกร้องสิทธิต่างๆ ให้แก่ชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

(1) ขอให้รัฐบาลปกครองจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาสและสตูล เป็นแคว้นๆ หนึ่ง และขอให้แต่งตั้งข้าราชการผู้ใหญ่ ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกขึ้นจากผู้ที่เกิดในท้องถิ่นนั้นๆ และขอให้มียอำนาจในการปกครองทุกอย่างในจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาสและสตูล ซึ่งถือเสมือนเป็น แคว้นๆ หนึ่ง

(2) ในจำนวนข้าราชการทั้งหมดขอให้มีข้าราชการชาวไทยมุสลิมร้อยละ 80

(3) ให้ภาษาราชการที่ใช้ในจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูลมี 2 ภาษา คือ ภาษาไทยและภาษามลายู และให้วิทยุกระจายเสียงของทางราชการกระจายเสียงเป็นภาษามลายู ด้วย

(4) ให้ใช้ภาษามลายูเป็นภาษากลางของการสอนในโรงเรียนระดับประถมศึกษา

(5) ให้ใช้กฎหมายศาสนาอิสลามในศาลศาสนา โดยแยกศาลศาสนาออกจากศาลจังหวัด และตุลาการของศาลนั้นให้ใช้คนอิสลามที่รอบรู้

(6) บรรดาภาษาอื่นๆ ที่เก็บได้ในจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาสและสตูล ให้ใช้เพื่อประโยชน์ของจังหวัดนั้นๆ เท่านั้น

---

<sup>1</sup> ปิยนาท บุนนาค. (2534). นโยบายการปกครองของรัฐบาลไทยต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2475 - 22516). หน้า 85.

(7) ให้คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดมีเอกสิทธิ์ออกกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติการศาสนาอิสลามโดยความเห็นชอบของผู้นำในข้อ 1.<sup>1</sup>

แต่ข้อเรียกร้องทั้ง 7 ข้อดังกล่าวนั้น ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาล เพราะการเรียกร้องดังกล่าวเท่ากับต้องการขอแยกจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกไปเป็นรัฐหนึ่งต่างหาก ซึ่งไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากขัดต่อรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศ

ต่อมานายหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ กับพวก คือนายหะยีแะอูเซ็ง นายหะยีแะมามิน และหะยีแะสะมะมะ รวม 4 คน ถูกจับกุมในข้อหาขู่ว่าจะมีการเคลื่อนไหวเพื่อแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้จากการค้นพบจดหมายปักหนึ่งจำหน่ายชองถึงตนกุมะไฮยิดดินที่รัฐกลั่นตันเพื่อขอความช่วยเหลือในการเรียกร้องสิทธิให้แก่ประชาชนมุสลิมในสี่จังหวัดภาคใต้ของไทย<sup>2</sup> เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2591 การดำเนินคดีได้ส่งฟ้องร้องที่ศาลจังหวัดปัตตานี แต่ต่อมาได้ออกระดานไปพิจารณาที่ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชตามคำร้องขอของอัยการ เพราะเกรงว่าจะเป็นเหตุการณ์กระทบกระเทือนความรู้สึกของประชาชนชาวไทยมุสลิม และอาจก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นได้ ซึ่งศาลได้ลงโทษจำคุกนายหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ กับพวก 4 ปี 8 เดือน แต่ถูกจำคุกอยู่ 3 ปี 6 เดือน ก็ได้รับพระราชทานอภัยโทษปลดปล่อยก่อนครบกำหนดเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2495 จึงกลับมาอยู่ภูมิลำเนาเดิมที่จังหวัดปัตตานี<sup>3</sup> ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2497 นายหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ กับบุตรชายได้หายสาบสูญไป เป็นที่เชื่อกันว่าทั้งสองได้ถูกจับถ่วงน้ำในทะเลสาบสงขลา<sup>4</sup>

หลังจากหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ กับพวกถูกจับกุมในข้อหาเป็นกบฏต่อแผ่นดิน และถูกจำคุกในที่สุดยังผลให้ในวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2491 ได้เกิดการปะทะกันด้วยอาวุธระหว่างตำรวจกับประชาชนชาวไทยมุสลิมที่หมู่บ้านดุซงญอ ตำบลจะแนะ อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส จำนวนประมาณ 2,000 คน การปะทะมีติดต่อกัน 2 วัน ประชาชนเสียชีวิต 30 คน ตำรวจเสียชีวิต 5 คน โดยเหตุการณ์ครั้งนี้เรียกว่า กบฏดุซงญอ ตามสถานที่ที่เกิดเหตุการณ์ขึ้น เหตุการณ์นั้นเกิดขึ้นเนื่องจากการประชุมของชาวไทยมุสลิมเป็นจำนวนมากเกี่ยวกับไสยศาสตร์ คือพิธีอาบน้ำมันที่

<sup>1</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สร. 0201.38/9 (กล่อง 2). เรื่อง คณะกรรมการสอดส่องภาวะการณ์ 4 จังหวัดภาคใต้ (20 มีนาคม – 13 พฤศจิกายน 2490) (2).

<sup>2</sup> ปิยนาท บุนนาค. (2534). นโยบายการปกครองของรัฐบาลไทยต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2475 - 22516). หน้า 100.

<sup>3</sup> ขจิตถัย บุรุษพัฒน์. (2519). ไทยมุสลิม. หน้า 263.

<sup>4</sup> ปรีดี พนมยงค์, “ข้อสังเกตเกี่ยวกับเอกภาพของชาติกับประชาธิปไตย,” สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 11 (สิงหาคม 2516) : 17.

เชื่อกันว่าทำให้อยู่ยงคงกระพันพันแทงไม่เข้า โดยมีนายยะยี่ตือราแม เป็นผู้ทำพิธีอาบน้ำมนต์ ซึ่งตำรวจขอเข้าตรวจค้น แต่ชาวบ้านไม่ยอมจึงเกิดปะทะกันลุกลามใหญ่โตขึ้น<sup>1</sup>

ภายหลังเหตุการณ์กบฏดุซงญอ ชาวไทยมุสลิมจังหวัดชายแดนภาคใต้หลบหนีภัยข้ามพรมแดนเข้าไปในสหพันธรัฐมลายูประมาณ 2,000 - 6,000 คน และเมื่อมีข่าวว่าจะเกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นอีกรัฐบาลจึงส่งกำลังตำรวจสองกองร้อยไปเพิ่มเติมที่จังหวัดนราธิวาสเพื่อรักษาความสงบ และในเดือนกันยายน พ.ศ. 2491 รัฐบาลยังได้ประกาศภาวะฉุกเฉินในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยแถลงว่าเพื่อปราบปรามคอมมิวนิสต์ตามชายแดน<sup>2</sup>

ต่อมาใน พ.ศ. 2503 ได้มีการตั้งตัวแทนหน่วยกู้ชาติขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อดำเนินงานก่อตั้งรัฐปัตตานี มีนายหะยีอามิน โต๊ะมีนา เป็นผู้นำ มีการสะสมอาวุธยุทธภัณฑ์ รวมถึงหาเงินทุนด้วยการเรียไ้จากประชาชนตามปอเนาะ (โรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม) ที่มีโต๊ะครูมาจากประเทศมาเลเซีย และอินโดนีเซีย และมีข่าวว่าปอเนาะบางแห่งดำเนินการฝึกอาวุธให้นักศึกษา และเยาวชนภายในจังหวัดปัตตานี รวมทั้งมีการเสริมสร้างกำลังใจให้ตัวแทนหน่วยกู้ชาติด้วยไสยศาสตร์ คือความอยู่ยงคงกระพันนานาประการ โดยมีนายหะยีนายอ มินอูนา อาจารย์ผู้วิเศษทางเวทมนตร์คาถา เป็นผู้ดำเนินการ และเป็นหัวหน้าหน่วยที่อำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี โดยกำหนดปฏิบัติการร้ายในวันฮารีรายอของ พ.ศ. 2504 คือหลังการถือศีลอด (ถือบวช) ตามหลักศาสนาอิสลาม และมีข้อความว่า “เมื่อลงมือกระทำการแล้ว ประเทศอินโดนีเซียจะเข้ามาช่วยเหลือสนับสนุน”<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตามในวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2504 ความวุ่นวายก็ได้เกิดขึ้นในสี่จังหวัดภาคใต้ คือ จังหวัดปัตตานีเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทราบข่าวการก่อการร้ายในวันฮารีรายอ จังหวัดยะลาได้มีเสียงปืนดังหลายชุดบริเวณหลังสถานีรถไฟคลองทรายกับสถานีรถไฟท่าชะ และมีประชาชนชุมนุมกันประมาณ 100 คน ส่วนจังหวัดสตูลเจ้าหน้าที่ตำรวจได้พบประกาศเขียนเป็นภาษาไทยและภาษามลายู 2 ฉบับ ปิดที่ท่าเรือเซ่งกิ้น และตลาดตำบลพิมาน อำเภอมือสตูล ซึ่งข้อความในประกาศได้ยุ้งให้ประชาชนผู้นับถือศาสนาอิสลามในสี่จังหวัดภาคใต้กระด้างกระเดื่อง และในวันรุ่งขึ้นในจังหวัดยะลา เขตอำเภอนิบบง ได้มีชาวไทยผู้นับถือศาสนาอิสลาม 2 คน ขับรถยนต์ไปรยไบปลิว ตัดสายโทรเลขและโทรศัพท์ระหว่างสถานีโคกโพธิ์กับสถานีสายบุรีขาด และในจังหวัด

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. (2491). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8 (29 เมษายน 2491). หน้า 787 - 789.

<sup>2</sup> เณลิมเกียรติ ชุนทองเพชร. (2529). การต่อต้านนโยบายรัฐบาลในสี่จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย โดยการนำของหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ พ.ศ. 2482 - 2497. หน้า 159.

<sup>3</sup> กัมปนาท จินตวิโรจน์ (พ.ต.อ.). (2517). ขบวนการโจรแยกดินแดนภาคใต้. หน้า 80 - 81.

นราธิวาสมีชาย 6 คน ได้ยิงต่อสู้กับตำรวจบนถนนสายบุรี – นราธิวาส จับได้ 2 คน และหลบหนีไปได้ 4 คน<sup>1</sup> ซึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว รัฐบาลได้เฟื่องเพลิงไปยังอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดภาคใต้ ดังในข้อความในหนังสือพิมพ์ “พิมพ์ไทย” ได้เขียนเอาไว้ว่า “...ตามรายงานข่าวกล่าวว่า บุคคลผู้ก่อการร้ายนี้ได้มีการชงสมผู้คนและอาวุธตามชายแดน ซึ่งอดีต สส. และบุคคลสำคัญในประเทศไทยร่วมแผนอยู่ด้วยหลายคนดำเนินการอยู่ลับๆ โดยอาศัยศาสนาบังหน้า...”<sup>2</sup> นอกจากนี้ในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2504 ทางราชการได้ตรวจค้นและพบเอกสารการก่อการร้ายเป็นหนังสือภาษายาวีหนากว่าร้อยหน้า พิมพ์ที่รัฐกลันตัน ในหนังสือมีภาพปืนใหญ่นางพญาตานีที่ตั้งอยู่หน้ากระทรวงกลาโหมลงตีพิมพ์ด้วย และเขียนถึงจังหวัดปัตตานีว่าเป็นรัฐหนึ่งที่ประเทศไทยได้ยึดมา และได้มาแยกเป็นจังหวัดต่างๆ รวมทั้งได้พูดถึงการตายของนายหะยีสุหลง โต๊ะมีนา<sup>3</sup> หนังสือดังกล่าวทางราชการเรียกว่า “หนังสือปกเหลือง” หรือชื่อภาษามลายูว่า “ซาตาเระ กระจาอินมลายู ปัตตานี” หรือ “ประวัติรัฐบาลมลายูปัตตานี” ออกโดยตวนกูอัปดุลยะลามาแซร์ (นายอดุลยณ สายบุรี)<sup>4</sup> และนำมาเผยแพร่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีบทปลุกปั่นให้ชาวไทยผู้นับถือศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้รักชาติมลายู ส่วนด้านการโฆษณาชวนเชื่อนั้นได้ใช้วิธีพูดสอนศาสนาสอดแทรกการเมือง และชักชวนประชาชนหาที่ดินทำกินไว้เป็นกรรมสิทธิ์ แต่ทางราชการตรวจค้นได้เสียก่อน จึงได้ทำการจับกุม และมีการนำตัวนายหะยีอาหมิน โต๊ะมีนา มาดำเนินคดีที่กรุงเทพฯ<sup>5</sup> ส่วนทางด้านหนังสือพิมพ์สารเสรีได้กล่าวถึงผู้เขียนหนังสือเล่มดังกล่าวว่า “ทางราชการได้สอบสวนแล้วได้ความว่า หนังสือเล่มนี้นักการเมืองไทยที่ตกกระป๋องไปแล้วเป็นผู้เขียน และเคยมีถิ่นที่อยู่ในจังหวัดนราธิวาส และหลบหนีอยู่ในรัฐกลันตัน”<sup>6</sup>

นอกจากกลุ่มแบ่งแยกดินแดนแล้วยังมีพวกโจรจีนคอมมิวนิสต์ที่หลบหนีจากการปราบปรามของรัฐบาลมาเลเซียที่เข้ามาอาศัยหลบซ่อนอยู่บริเวณพรมแดนของไทยกับมาเลเซีย โดยเฉพาะในอำเภอเบตง จังหวัดยะลา และอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา มีส่วนสร้างความยุ่งยาก

---

<sup>1</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (2504). ม.ท. 16 “เรื่องกระทรวงมหาดไทย : สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี: เหตุการณ์ภาคใต้” หน้า 1.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 4.

<sup>3</sup> สารเสรี. ฉบับประจำวันจันทร์ 27 มีนาคม 2504. หน้า 3.

<sup>4</sup> กัมปนาท จินตวิโรจน์ (พ.ต.อ.). (2522). ขก. พูโลงค์การแบ่งแยกดินแดนแห่งสาธารณรัฐปัตตานี. หน้า 81.

<sup>5</sup> ศูนย์ประสานงานปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรมการปกครอง. (2508). ที่ระลึกในพิธีเปิดการประชุมนิเทศข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ณ หอประชุมจังหวัดยะลา. หน้า 86 - 87.

<sup>6</sup> สารเสรี. เล่มเดิม. หน้า 3.

ทางการเมืองด้วย แม้ว่าเป้าหมายหลักของพวกโจรจีนคอมมิวนิสต์จะมุ่งล้มล้างรัฐบาลมาเลเซียก็ตาม แต่การดำเนินงานของพวกโจรจีนคอมมิวนิสต์ต้องการการสนับสนุนจากชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามทั้งในด้านกำลังและเสบียงอาหาร จึงได้ใช้วิธีการโฆษณาชวนเชื่อ โดยเห็นว่าชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามในภาคใต้เป็นคนมลายู และโจรจีนคอมมิวนิสต์กำลังดำเนินการเพื่อปลดปล่อย เพราะฉะนั้นประชาชนในท้องถิ่นควรจะสนับสนุนพวกเขา จึงนับได้ว่าโจรจีนคอมมิวนิสต์มีส่วนในการสร้างความยุ่งยากทางด้านการเมืองเพิ่มขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย<sup>1</sup>

ในส่วนของการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีภาษา ศาสนา ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรม ตลอดจนความเชื่อถือแตกต่างไปจากภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศ และยังมีพรมแดนติดต่อกับประเทศมาเลเซีย ที่มีศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมคล้ายกัน ดังนั้นการที่จะนำเอากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับโดยทั่วไปมาใช้บังคับในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น บางครั้งก็เป็นการขัดกับสภาพทางสังคมดังได้กล่าวข้างต้นแล้วได้ ด้วยเหตุนี้เอง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะพิเศษ เพื่อให้เหมาะสมกลมกลืนกับศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมโดยเฉพาะของท้องถิ่น<sup>2</sup> และเพื่อประโยชน์ต่อการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย จึงได้มีการออกระเบียบหรือกฎเกณฑ์บางอย่างเพื่อนำไปใช้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะ

การปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น รัฐบาลได้พิจารณาวางหลักการปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการศาลไว้ โดยการให้ใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลาม ในเขตจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล ส่วนจังหวัดสงขลานั้นให้ใช้กฎหมายแบบเดียวกันกับภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศ ซึ่งการใช้กฎหมายอิสลามในส่วนที่เกี่ยวกับความแพ่ง เรื่องผัวเมียและมรดกนั้น รัฐบาลได้ออกกฎข้อบังคับขึ้นเป็นพิเศษมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้แก่ กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ. 120 ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

...ให้ใช้พระราชกำหนดกฎหมายทั้งปวง ในความอาญาและความแพ่ง แต่ความแพ่งซึ่งเกี่ยวกับศาสนาอิสลามเรื่องผัวเมียก็ดี มรดกก็ดี ซึ่งคนนับถือศาสนาอิสลามเป็นทั้งโจทยและจำเลย ให้ใช้

<sup>1</sup> ประกิจ ประจนปัจจนึก. (2516). การปรับปรุงและส่งเสริมปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎรสอนศาสนาอิสลาม. หน้า 32.

<sup>2</sup> อภัย จันทวิมล. (2507). ปัญหาเกี่ยวกับสี่จังหวัดภาคใต้. หน้า 102 - 107.

กฎหมายอิสลามในการพิจารณาและพิพากษา และให้โตะกาลีซึ่งเป็นผู้รู้และเป็นที่ยอมรับในศาสนา  
อิสลามเป็นผู้พิพากษาตามกฎหมายอิสลาม...<sup>1</sup>

จนกระทั่งใน พ.ศ. 2486 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ประกาศยกเลิกการใช้  
กฎหมายอิสลาม ซึ่งเคยใช้กันมาในศาลจังหวัดของจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้ใช้ประมวล  
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 และ 6 ว่าด้วยครอบครัวและมรดกแทน เนื่องจากการใช้  
กฎหมายอิสลามดังกล่าวขัดต่อนโยบายการประกาศใช้รัฐนิยมในการปกครองประเทศ<sup>2</sup> ต่อมาใน  
วันที่ 19 พฤศจิกายน 2489 รัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ ได้มีประกาศใช้ “พระราชบัญญัติว่าด้วย  
การใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล พ.ศ. 2489 ขึ้นอีก<sup>3</sup> โดย  
พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งเกี่ยวกับเรื่องครอบครัวและมรดก ซึ่งชาว  
ไทยมุสลิมเป็นทั้งโจทก์และจำเลย หรือผู้เสนอคำขอในคดีไม่มีข้อพิพาท ให้ใช้กฎหมายอิสลามแทน  
บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ว่าด้วยครอบครัวและมรดก เว้นไว้แต่บทบัญญัติ  
ว่าด้วยอายุความมรดก ทั้งนี้ไม่ว่ามูลคดีเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้พระราชบัญญัตินี้ และการใช้  
กฎหมายอิสลามในคดีดังที่กล่าวแล้วนั้น จะมีตะโตะยุติธรรม ซึ่งแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการตุลาการ ออกนั่งพิจารณาร่วมกับผู้พิพากษาด้วย ตะโตะยุติธรรมนี้เป็นผู้ช่วยผู้พิพากษา  
ในปัญหาข้อกฎหมายอิสลาม<sup>4</sup>

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับศาสนานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ได้  
ประกาศใช้มาได้บัญญัติให้สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนา โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์  
ศาสนูปถัมภก จึงได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการศาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม พ.ศ. 2488 เมื่อวันที่ 3  
พฤษภาคม พ.ศ. 2488 เพื่อที่จะสงเคราะห์และคุ้มครองผู้นับถือศาสนาอิสลามให้ได้ประกอบ  
ศาสนกิจตามศรัทธาเลื่อมใสของประชาชน และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย  
ศาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม (ฉบับที่สอง) เมื่อ พ.ศ. 2491 โดยมีสาระสำคัญว่า พระมหากษัตริย์มีพระ

<sup>1</sup> “กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 ข้อ 32,” (2444, 10 ธันวาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 18. หน้า 714 - 720.

<sup>2</sup> เฉลิมเกียรติ ชุนทองเพชร. (2529). การต่อต้านนโยบายรัฐบาลในสี่จังหวัดภาคใต้ของ  
ประเทศไทย โดยการนำของพะยี่สุหลง อับดุลกาเดร์ พ.ศ. 2482 - 2497. หน้า 58.

<sup>3</sup> เสถียร วิชัยลักษณ์. (2500). ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 59, กฎหมาย พ.ศ. 2489. หน้า  
1048.

<sup>4</sup> เกษม รั้งสิโยกฤษฎ์. (2519). อิทธิพลของศาสนาอิสลามต่อการจัดการปกครองจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้. หน้า 46.

ราชอำนาจที่จะทรงแต่งตั้งจุฬาราชมนตรี เพื่อให้การปรึกษาแก่กรมการศาสนาในกระทรวงศึกษาธิการ เกี่ยวกับการศาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม และให้มีเงินอุดหนุนจุฬาราชมนตรีตามสมควร และให้อำนาจกระทรวงศึกษาธิการจัดตั้งสถานศึกษาที่เรียกว่า “อิสลามวิทยาลัยแห่งประเทศไทย” เพื่อชาวไทยมุสลิมจะได้ศึกษา และรับการอบรมในทางศาสนา และผู้สำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยนี้ มีสิทธิเข้ารับเลือกเพื่อรับพระราชทานเงินทุนส่งไปเข้าจารีตศาสนา ณ นครเมกกะ ตามจำนวนที่จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ กำหนดขึ้นเป็นคราวๆ

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้จัดให้มี คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยขึ้น โดยให้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแก่กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยในกิจการหน้าที่ที่เกี่ยวกับศาสนาอิสลาม คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยประกอบด้วยจุฬาราชมนตรีเป็นประธาน โดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งเป็นชาวไทยมุสลิมจำนวนไม่น้อยกว่า 5 นาย แต่งตั้งและถอดถอนโดยพระบรมราชโองการตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และถ้าจังหวัดใดมีประชาชนผู้นับถือศาสนาอิสลามมากพอสมควร กระทรวงมหาดไทยก็จะจัดให้มีคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด ให้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแก่คณะกรรมการจังหวัดในกิจการที่เกี่ยวกับศาสนาอิสลามในจังหวัดนั้นๆ รวมทั้งยังให้อำนาจกรรมการอิสลามประจำจังหวัดจัดให้มีคณะกรรมการอิสลามประจำมัสยิดหรือสุเหร่า ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัด โดยให้โต๊ะอิหม่ามเป็นประธาน<sup>1</sup>

ต่อมาใน พ.ศ. 2490 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติมัสยิดอิสลามขึ้น เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการจัดการดูแลรักษาทำนุบำรุง และป้องกันกรณีพิพาทเรื่องทรัพย์สินของมัสยิด เนื่องจากที่ดินมีราคาสูงขึ้น และมัสยิดมีทรัพย์สินมาก จึงมีการเบียดบังเอาทรัพย์สินของมัสยิดไปใช้สอยส่วนตัว มีการฟ้องร้องกล่าวโทษกันมากขึ้น แต่เป็นการยากแก่การตัดสินหาทางระงับข้อพิพาท เพราะไม่มีระเบียบข้อบังคับและผู้รับผิดชอบ รัฐบาลจึงต้องตราพระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ. 2490 ขึ้น<sup>2</sup> เพื่อแก้ไขกรณีพิพาทที่เกิดขึ้น นอกจากนั้นกระทรวงมหาดไทยยังวางหลักการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้ด้วยกันทั้งหมด 9 ข้อ<sup>3</sup> ให้ข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการซึ่งรับราชการอยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพื่อความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมทั้งจะไม่

<sup>1</sup> “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยศาสนูปถัมภ์ฝ่ายศาสนาอิสลาม พ.ศ. 2488,” (2488, 8 พฤศจิกายน).  
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 62 ตอน 26.

<sup>2</sup> “พระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ. 2490,” (2490, 2 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 64 ตอน 41.

<sup>3</sup> อภัย จันทวิมล. (2507). ปัญหาเกี่ยวกับสี่จังหวัดภาคใต้. หน้า 90 - 99.

ก่อปัญหาให้เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ อีกทั้งยังมีการตั้งหน่วยประสานงานขึ้นโดยสังกัดอยู่กับกรมการปกครอง เพื่อให้ทำหน้าที่วางแผนโครงการพัฒนาในด้านต่างๆ คือ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย การเกษตร และการท่องเที่ยว พร้อมกับให้ทำการวิเคราะห์และติดตามผลงานแก้ปัญหาต่างๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้ยังให้มีการส่งเสริมขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่นและเอกลักษณ์ของไทย และให้ปรับปรุงการศึกษาให้ชาวไทยมุสลิมเพื่อยกมาตรฐานชีวิตของประชาชน รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์การปกครองสำหรับสี่จังหวัดภาคใต้ขึ้น เพื่อดูแลการบริหารตามนโยบายความมั่นคงของประเทศด้วย<sup>1</sup>

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการเมืองการปกครองของจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องประสบกับปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยเกี่ยวกับการกบฏ การแบ่งแยกดินแดน และการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นต่อเนื่องกันมาโดยตลอด<sup>2</sup> ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการนำเอาความแตกต่างของปัจจัยพื้นฐาน คือ ประวัติศาสตร์ ศาสนา ภาษาและวัฒนธรรม ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาเป็นเครื่องมือในการก่อปัญหาความไม่สงบต่างๆ ให้เกิดขึ้นเรื่อยมา แต่ขณะเดียวกันความแตกต่างทางศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม ตลอดจนความเชื่อถือที่แตกต่างกันของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้กับประชาชนในภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศเป็นเงื่อนไขที่สำคัญและเป็นความจำเป็นที่ทำให้รัฐบาลต้องจัดการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพิเศษกว่าจังหวัดอื่นๆ ในประเทศ และเพื่อความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้เองด้วย

## 2. สภาพทางสังคม

เนื่องจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีสภาพทางสังคมบางอย่างแตกต่างไปจากภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศในหลายประการ อาทิ การนับถือศาสนา การแต่งกาย การใช้ภาษาพูด ตลอดจนจารีตประเพณีต่างๆ ของประชาชน<sup>3</sup>

ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของคนไทยนั้น ส่วนใหญ่สืบเนื่องมาจากความเชื่อถือยึดมั่นในศาสนา สำหรับประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามแล้ว การดำเนินชีวิตประจำวันอยู่ในขอบข่ายของขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมอัน

<sup>1</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2506). *แผนพัฒนาภาคใต้ พ.ศ. 2507 – 2509*. หน้า คำนำ.

<sup>2</sup> เกษม รังสิโยภุชณ์. (2519). *อิทธิพลของศาสนาอิสลามต่อการจัดการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้*. หน้า 44.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 19.

เนื่องจากศาสนาอิสลามแทบทั้งสิ้น<sup>1</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งแนวทางการปฏิบัติทุกอย่างในชีวิตประจำวันล้วนแต่มีนัยสำคัญทางศาสนาทั้งสิ้น ถ้ามีการฝ่าฝืนหรือเบี่ยงปายแล้วมักจะมีบาป<sup>2</sup> ดังที่มีผู้กล่าวว่า

...ชาวมุสลิมเป็นกลุ่มที่มีศาสนานิยมสูง และถือว่ามาตรฐานที่กำหนดโดยศาสนานั้นมีความเด็ดขาดไม่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขได้ จะเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขได้ก็เฉพาะในสิ่งที่ศาสนาได้เปิดช่องทางไว้เท่านั้น นอกจากนี้แล้วทุกสิ่งทุกอย่างจะต้องคงไว้ในรูปเดิม ที่ชาวมุสลิมถือเช่นนั้นก็เพราะถือว่าศาสนาอิสลามนั้นมันต่อเนื่องที่มาจากพระผู้เป็นเจ้า พระองค์เป็นผู้ทรงประทานศาสนาอิสลามเพื่อให้มวลมนุษย์ได้ถือปฏิบัติ พระศาสดาเป็นเพียงผู้เผยแพร่วางประกาศปัดเป่าลัทธิของพระองค์เท่านั้น...<sup>3</sup>

ดังเช่นสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีในระหว่าง พ.ศ. 2481 - 2487 ที่รัฐบาลปกครองประเทศโดยให้ความสำคัญต่อลัทธิชาตินิยม เพราะมีอุดมการณ์ที่จะนำประเทศให้เข้าสู่ระดับของนานาชาติอารยประเทศทั่วโลก<sup>4</sup> รัฐบาลจึงดำเนินการสร้างชาติด้วยวัฒนธรรมเพื่อให้คนไทยไม่ว่าเชื้อชาติพันธุ์ใดหรือศาสนาใดมีความสำนึกของความเป็นไทยด้วยการประพฤติปฏิบัติเป็นแบบแผนเดียวกันตามข้อกำหนดในรัฐนิยม<sup>5</sup> ซึ่งได้ประกาศใช้ทั่วประเทศนับตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2482 ถึงเดือนมกราคม พ.ศ. 2485 รวม 12 ฉบับ สำหรับรัฐนิยมที่ส่งผลกระทบต่อชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้มี 3 ฉบับ ดังนี้

**รัฐนิยมฉบับที่ 3** เรื่องการเรียกชื่อชาวไทย ซึ่งกำหนดให้เลิกการเรียกชาวไทยโดยใช้ชื่อที่ไม่ต้องตามเชื้อชาติและความนิยมของผู้ถูกเรียก แต่ให้ใช้คำว่า “ไทย” แก่ชาวไทยทั้งหมดโดยไม่แบ่งแยก ทั้งนี้โดยรัฐบาลมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมความเป็นปึกแผ่นมั่นคงของประเทศและความกลมเกลียวสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชนชาติไทยทั่วทุกภาคของประเทศ

<sup>1</sup> ประกิจ ประจวบจั่น. (2516). การปรับปรุงและส่งเสริมปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎรสอนศาสนาอิสลาม. หน้า 40.

<sup>2</sup> ปิยนารถ บุณนาค. (2534). นโยบายการปกครองของรัฐบาลไทยต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2475 - 2516). หน้า 34.

<sup>3</sup> อารง สุทธศาสตร์. (2520, เมษายน). “ชนกลุ่มน้อยกับการเมือง,” สังคมศาสตร์ปริทัศน์. 14(2) : 78.

<sup>4</sup> แกมสุข นุ่มนนท์. (2524). การเมืองและการต่างประเทศในประวัติศาสตร์ไทย. หน้า 57.

<sup>5</sup> รอง ศยามานนท์. (2520). ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ. หน้า 110. รัฐนิยม คือ ประเพณีนิยมที่คณะรัฐมนตรีได้ประกาศใช้ในรูปประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี มีความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามเพื่อความเจริญวัฒนาถาวรของประเทศชาติ แม้ว่าไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายก็ตาม

**รัฐนิยมฉบับที่ 9** เรื่องภาษาและหนังสือไทยกับหน้าที่พลเมืองดี ซึ่งกำหนดให้ชนชาติไทยถือเป็นพลเมืองดีที่จะต้องศึกษาให้รู้หนังสือไทยอันเป็นภาษาของชาติอย่างน้อยต้องให้อ่านออกเขียนได้ และถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญในการช่วยเหลือสนับสนุนและนำชักจูงให้พลเมืองที่ยังไม่รู้ภาษาไทยหรือยังไม่รู้หนังสือไทยให้รู้ภาษาไทยหรือหนังสือไทยจนอ่านออกเขียนได้ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดความแตกแยกและความแตกต่างของท้องถิ่นกำเนิด<sup>1</sup>

**รัฐนิยมฉบับที่ 10** เรื่องการแต่งกายของประชาชนชาวไทย กำหนดให้คนไทยต้องแต่งกายตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ว่าเป็นสุภาพชน เช่น ผู้ชายสวมหมวกใส่เสื้อชั้นนอกคอเปิดหรือปิด สวมกางเกงขายาวแบบสากล สวมรองเท้ารัดส้นหรือหุ้มส้น และถุงเท้า ส่วนผู้หญิงก็ต้องสวมหมวก ใส่เสื้อนอกคลุมไหล่ สวมกระโปรง ใส่รองเท้าหุ้มส้น ส่วนถุงเท้าจะใส่หรือไม่ใส่ก็ได้ เป็นต้น<sup>2</sup>

รัฐนิยมทุกฉบับเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ประชาชนทุกคนในทั่วทุกภาคของประเทศต้องยึดถือปฏิบัติ และเริ่มมีผลบังคับอย่างจริงจังเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงครามได้จัดตั้งสภาวัฒนธรรมแห่งชาติขึ้นมาตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติพุทธศักราช 2485<sup>3</sup> นั้นได้ทำให้ชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้รู้สึกว่าการเข้าใกล้จะถูกละทิ้งจากรัฐบาลด้วยการบีบบังคับให้เปลี่ยนแปลงเนื้อหาของวัฒนธรรมและแม้แต่ศาสนาที่พวกเขาถือปฏิบัติอยู่ และไม่ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะกระทำด้วยเจตนาดีหรือไม่ก็ตาม ก็ได้นำมาซึ่งความไม่พอใจและความแปลกแยกให้เกิดขึ้นกับชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังตัวอย่างที่ได้กล่าวต่อไปนี้

จังหวัดยะลา หลังจากรับนโยบายจากกระทรวงมหาดไทยแล้วก็จัดข้าราชการฝ่ายปกครองและตำรวจออกตรวจตราในเขตเทศบาลเพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลเป็นไปอย่างได้ผล แม้แต่เด็ก ๆ ก็ไม่ละเว้น เป็นต้นว่า ตำรวจจับกุมเด็กชายกิมซง แซ่ลิ่ม ซึ่งวิ่งเปลือยกายตามรถแจ๊บไปพลิวภาพยนตร์ไปว่ากล่าวตักเตือนลงโทษควบคุมตัวเอาไว้ถึง 4 ชั่วโมง นอกจากนี้ยังได้แนะนำตักเตือนผู้ปกครองหรือพ่อแม่ของเด็กอีกหลายรายที่ปล่อยให้บุตรหลานเปลือยกายตามริมถนนตลอดจนที่มีคนอุ้มอยู่และใส่รถเข็น ส่วนคนขอทานก็ได้แนะนำให้เลิกอาชีพขอทานเสีย และบรรดาแม่ค้าก็ถูกห้ามหูกของบนศีรษะแต่ให้ใช้คานหามแทน<sup>4</sup>

ในจังหวัดสตูล ทางจังหวัดมีจดหมายราชการถึงอำเภอต่างๆ ขอให้แนะนำชักชวน และขอความร่วมมือจากบรรดาพ่อค้าให้งดสั่งซื้อผ้าโสร่งมาจำหน่ายแก่ประชาชน ซึ่งพ่อค้าได้ปฏิบัติ

<sup>1</sup> รong ศยามานนท์. (2520). ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ. หน้า 112 - 114.

<sup>2</sup> แกมสุข นุ่มนนท์. (2524). การเมืองและการต่างประเทศในประวัติศาสตร์ไทย. หน้า 45.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 37.

<sup>4</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท. 5.9 กล่อง 3 ปีก 132. หนังสือที่ 3355/2485. ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2485 จากข้าหลวงประจำจังหวัดยะลา ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ส่งเสริมวัฒนธรรม.

ตาม<sup>1</sup> เพราะเห็นช่องทางหากำไรโดยอาศัยนโยบายของรัฐบาล และสตรีชาวไทยพุทธก็รับคำแนะนำจากทางราชการที่ให้แต่งกายแบบชาวตะวันตกพร้อมเพรียงกัน ยกเว้นสตรีชาวไทยมุสลิมเท่านั้น เพราะขัดต่อบทบัญญัติทางศาสนาอิสลาม อย่างไรก็ดีปรากฏว่ามีครอบครัวของข้าราชการที่เป็นชาวไทยมุสลิมได้ขานรับนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลกันบ้าง โดยการเปลี่ยนมาใช้ชื่อเป็นภาษาไทย<sup>2</sup>

ทางจังหวัดนราธิวาสก็ได้พยายามรณรงค์เพื่อให้ประชาชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวไทยมุสลิมปฏิบัติตามนโยบายวัฒนธรรมของรัฐบาลจนทั่วทุกอำเภอ และเคยเรียกประชุมผู้นำศาสนาอิสลามและประชาชนเพื่ออธิบายให้เข้าใจถึงนโยบายของรัฐบาล แต่ก็ได้รับคำตอบว่าอะไรที่ชาวไทยมุสลิมพอจะทำได้ก็จะทำ สำหรับสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้เพราะขัดกับหลักศาสนาอิสลาม คือการห้ามสวมหมวกแบบอิสลามและห้ามสตรีใช้ผ้าคลุมศีรษะ<sup>3</sup>

สำหรับจังหวัดปัตตานี หลังจากรับนโยบายวัฒนธรรมจากกระทรวงมหาดไทยแล้วก็ได้ออกประกาศโฆษณาชักชวนประชาชนในจังหวัดให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะมีชาวไทยที่นับถือศาสนาพุทธและชาวจีนเท่านั้นที่ปฏิบัติตาม ส่วนชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามค่อนข้างจะมีปัญหามากกว่าจังหวัดอื่นๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยกัน จนถึงกับหลวงสุनावินวิวัฒน์ข้าหลวงประจำจังหวัดปัตตานีสั่งประชุมคณะกรรมการจังหวัด และกำหนดให้แต่ละอำเภอกวดขันแต่ชาวไทยมุสลิมซึ่งไม่ยอมแต่งกายตามที่รัฐบาลกำหนด เป็นต้นว่าถ้ายังนุ่งโสร่งหรือแต่งกายตามแบบประเพณีเดิมแล้วจะไม่ให้ความสะดวกในการติดต่อราชการ<sup>4</sup> นโยบายของจังหวัดซึ่งเป็นการบีบบังคับเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่าไม่เหมาะสมที่จะกระทำ แต่กลับได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยไปด้วย<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท. 5.9 กล่อง 3 ปีก 122. หนังสือที่ 7148/2484. ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2484 จากคณะกรรมการจังหวัดสตูล ถึงอธิบดีกรมโฆษณาการ เรื่อง ส่งเสริมวัฒนธรรมของชาติ.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. มท. 5.9 กล่อง 3 ปีก 111. หนังสือที่ 4110/2484. ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2484, คณะกรรมการจังหวัดสตูล ถึง ปลัดกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การแนะนำสตรีไทยเรื่องการแต่งกาย.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. มท. 5.10 กล่อง 19 ปีก 335. หนังสือที่ 104/2484 พฤศจิกายน 2484. จากปลัดจังหวัดนราธิวาส ถึงข้าหลวงประจำจังหวัดนราธิวาส เรื่อง รายงานตรวจราชการ.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. มท. 5.9 กล่อง 3 ปีก 102. หนังสือลับที่ 3443/2484. ลงวันที่ 12 เมษายน 2484. จากคณะกรรมการจังหวัดปัตตานี ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การแต่งกายของประชาชนชาวไทย.

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. มท. 5.9 กล่อง 3 ปีก 132. หนังสือลับที่ 11649/2484. ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2484. จากปลัดกระทรวงมหาดไทย ถึงคณะกรรมการจังหวัดปัตตานี เรื่อง การแต่งกายของประชาชนชาวไทย.

นอกจากนั้นใน พ.ศ. 2484 รัฐบาลได้ห้ามชาวไทยนับถือศาสนาอิสลามเรียนคัมภีร์ อัล-กุรอาน ภาษามลายู และภาษาอาหรับ<sup>1</sup> และ พ.ศ. 2486 รัฐบาลให้ยกเลิกข้อยกเว้นเกี่ยวกับครอบครัวและมรดกสำหรับชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลาม โดยให้ใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 และ 6 ว่าด้วยครอบครัวและมรดกเช่นเดียวกับชาวไทยในภูมิภาคอื่นๆ ต่อมายังได้ประกาศยกเลิกตำแหน่งตะโตะยุติธรรมที่ตัดสินคดีเฉพาะครอบครัวและมรดกตามกฎหมายอิสลามอีกด้วย<sup>2</sup> เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่เน้นความสำคัญของศาสนาพุทธและวัฒนธรรมไทยให้เป็นเอกลักษณ์ประจำชาติ

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าช่วงระยะเวลาของการประกาศใช้นโยบายรัฐนิยมของรัฐบาล รัฐบาลไม่ได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายรัฐนิยมจากประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะนโยบายดังกล่าวได้ขัดต่อหลักปฏิบัติในชีวิตประจำวัน และวัฒนธรรมของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผู้ที่มีพื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมแบบอิสลามอย่างเคร่งครัด ทั้งยังก่อให้เกิดความรู้สึกแปลกแยกขึ้นจากนโยบายรัฐนิยม ที่รัฐบาลได้นำมาใช้อีกด้วย<sup>3</sup>

ภายหลังจากจอมพลป. พิบูลสงคราม (ธันวาคม พ.ศ. 2481 – กรกฎาคม 2487) ต้องลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติโอนมัติพระราชกำหนดระเบียบบริหารราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ และร่างพระราชบัญญัติโอนมัติพระราชกำหนดสร้างพระพุทธบุริมณทล ซึ่งเสนอโดยรัฐบาลแพ้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลชุดต่อมาที่ได้เข้ามาบริหารประเทศตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2487 ถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2491 ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีต่อไปนี้ นายควง อภัยวงศ์, นายทวี บุณยเกตุ, หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช และหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายที่จะใช้ในจังหวัดชายแดนใต้เสียใหม่ เพื่อลดความรู้สึกแปลกแยกที่เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐนิยม และเพื่อให้สอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของชาวไทยมุสลิม โดยการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการศาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม พุทธศักราช 2488 ในวันที่ 8 พฤษภาคม 2488 เพื่อให้ความช่วยเหลือคุ้มครองและอุปถัมภ์ใน

<sup>1</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สร. 0201.25 กล่อง 34 ปีก 1,106. เรื่อง ราษฎรไทยอิสลามภาคใต้ร้องทุกข์กล่าวโทษเจ้าพนักงาน พ.ศ. 2490.

<sup>2</sup> “พระราชบัญญัติยกเลิกอำนาจและหน้าที่ตะโตะยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี พ.ศ. 2486 ยกเลิกตามกตขบบังคับสำหรับปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ. 120,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 60 ตอนที่ 50 (14 กันยายน 2486). หน้า 1393 – 1395.

<sup>3</sup> ปิยนาด บุนนาค. (2534). นโยบายการปกครองของรัฐบาลไทยต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2475 - 2516). หน้า 84.

กิจการศาสนาของชาวไทยมุสลิม และให้มีการจัดตั้งสถาบันต่างๆ ขึ้น เพื่อทำหน้าที่เชื่อมประสานระหว่างชาวมุสลิมกับรัฐบาล ประกอบด้วย

ตำแหน่งจุฬาราชมนตรี เพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการที่จะทรงอุปถัมภ์ศาสนาอิสลาม

สถาบันการศึกษาที่เป็นของมุสลิมและการบริหารงานโดยมุสลิม ชื่อว่า อิสลามวิทยาลัยแห่งประเทศไทย ที่มีหลักสูตรทางศาสนาอิสลาม และผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันแห่งนี้จะได้รับพระราชทานทุนการศึกษาไปประกอบพิธีฮัจญ์และศึกษาเพิ่มเติม ณ เมืองเมกกะ ประเทศซาอุดีอาระเบีย ซึ่งหลักสูตรการสอนในอิสลามวิทยาลัยแห่งประเทศไทยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2493

คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย และกรรมการอิสลามประจำจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีประชากรผู้นับถือศาสนาอิสลามอยู่มาก มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลและกรรมการจังหวัดในข้อราชการที่เกี่ยวข้องกับชาวมุสลิมโดยตรง นอกจากนี้ก็ยังกำหนดให้การแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการอิสลามประจำจังหวัดเป็นไปตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย<sup>1</sup>

ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2489 รัฐบาลได้อนุญาตให้โต๊ะครูสอนภาษามลายู ภาษาอาหรับ และศาสนาอิสลามได้ และเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2489 รัฐบาลได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล เพื่อเป็นการให้สิทธิในเรื่องกฎหมายที่ได้ถูกริตรอนไปในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามคืนแก่ชาวไทยมุสลิม รวมทั้งการแต่งตั้งดาโต๊ะยุติธรรม<sup>2</sup> ซึ่งในวันที่ 13 ธันวาคมพ.ศ. 2489 กระทรวงยุติธรรมได้ประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนอันดับ และการออกจากราชการของดาโต๊ะยุติธรรม โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาผู้ที่สมควรเข้ารับตำแหน่งดาโต๊ะยุติธรรมไว้ 3 ประการคือ

- 1 ต้องเป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องนับถือในหมู่นับถือศาสนาอิสลาม
- 2 มีภูมิรู้ในศาสนาอิสลามพอที่จะชี้ขาดวินิจฉัยข้อกฎหมายอิสลามเกี่ยวกับเรื่องครอบครัวและมรดกได้
- 3 มีความรู้ภาษาไทยอ่านออกเขียนได้

<sup>1</sup> “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยศาสนูปถัมภ์ฝ่ายศาสนาอิสลาม พ.ศ. 2488,” (2488, 8 พฤศจิกายน).  
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 62 ตอน 26.

<sup>2</sup> เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร. (2529). การต่อต้านนโยบายรัฐบาลในสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย โดยการนำของหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ พ.ศ. 2482 – 2497. หน้า 61.

ต่อมารัฐบาลซึ่งมีจอมพลป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งในช่วงที่สอง (เดือนเมษายน 2491 ถึงเดือนกันยายน 2500) ได้ประกาศให้หยุดราชการในวันศุกร์เฉพาะในจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล เพื่อให้เป็นไปตามแบบอิสลาม และให้มีการสอนภาษามลายูและการศาสนาในโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดปัตตานี ยะลา สตูล และนราธิวาส รวมทั้งการจะบรรจุครูสอนภาษามลายูหรือผู้ที่มีความรู้ทางศาสนาอิสลามเพื่อสอนนักเรียน นอกจากนี้ก็ได้ประกาศให้สิทธิพิเศษในการศึกษาแก่เยาวชนมุสลิมในประเทศไทยตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2491 ในการเข้าศึกษาต่อในโรงเรียนของทหารทั้งกองทัพบก กองทัพเรือ และโรงเรียนนายร้อยตำรวจ<sup>1</sup> ทั้งนี้เพื่อแก้ไขในสิ่งที่ได้กระทำไว้ในเมื่อสมัยเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วง พ.ศ. 2481 – 2487 และเพื่อลดความรู้สึกแปลกแยกที่เกิดขึ้นด้วย

ส่วนสภาพการศึกษาของประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยกเว้นจังหวัดสงขลา ผูกพันกับศาสนาอิสลาม เนื่องจากเป็นหน้าที่ของมุสลิมทุกคนที่ต้องศึกษาศาสนาให้เข้าใจ เพื่อสามารถปฏิบัติศาสนกิจได้ถูกต้อง พระศาสนดามูฮัมมัดได้ทรงกล่าวเกี่ยวกับการศึกษาว่า ... การศึกษาหาความรู้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมุสลิมทุกคนไม่ชายหรือหญิง...<sup>2</sup>

การศึกษาของประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเน้นหนักไปในด้านศาสนาอิสลามและภาษาอาหรับมาตั้งแต่สมัยโบราณ สถานศึกษาที่ใช้ศึกษาศาสนามีหลายประเภท เช่น ปอเนาะ มัสยิด และบาไล<sup>3</sup> และบ้านของผู้มีความรู้ทางศาสนา ปอเนาะเป็นสถานศึกษาที่ได้รับความนิยมจากประชาชนมากกว่าสถานศึกษาอื่นๆ เนื่องจากมีการสอนที่ดี และสอนเป็นประจำมากกว่าสถานศึกษาสอนศาสนาอื่นๆ และผู้ที่จบการศึกษาจากปอเนาะจะเป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องจากสังคมในฐานะผู้มีความรู้ทางศาสนา และถ้านักเรียนคนใดมีโอกาสได้ไปศึกษาวิชาศาสนาในต่างประเทศ ชื่อของนักเรียนคนนั้นจะเป็นที่กล่าวขวัญถึงอย่างมาก และได้รับการยก

<sup>1</sup> ปิยนาด บุนนาค. (2546). นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2475 – 2516). หน้า 129 – 134.

<sup>2</sup> โมห์หมัด อับดุลกาเดร์ และ สมาน ใจปราณี. (2506). ความรู้เกี่ยวกับหลักศาสนาอิสลามและขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวไทยอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้. หน้า 20.

<sup>3</sup> “บาไล เป็นเพิงเล็กๆ มีลักษณะคล้ายร้านขายของเล็กๆ บาไลอาจจะปลูกอยู่ในหมู่บ้านหรือใกล้ๆ มัสยิดก็ได้ การสอนศาสนาในบาไลมักสอนกันในตอนเช้า ตั้งแต่เวลาประมาณ 07.00 – 09.00 น. ผู้ที่สอนศาสนาในบาไลเรียกว่า โต๊ะบาไล” รุ่ง แก้วแดง. (2511). ทศนคติของโต๊ะครูต่อการปรับปรุงปอเนาะเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม. หน้า 21. “ส่วนมัสยิด หมายถึง สถานที่ซึ่งมุสลิมใช้เป็นที่พักผ่อนพิธีกรรมทางศาสนาอิสลาม และปอเนาะ หมายถึง โรงเรียนที่สอนหนังสือและอบรมศาสนาอิสลาม” ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. หน้า 682 – 683, 854.

ย่องจากสังคมในฐานะผู้มีความรู้ทางศาสนาเป็นแรงกระตุ้นให้ชาวไทยมุสลิมนิยมส่งบุตรหลานเข้าเรียนในปอเนาะ<sup>1</sup> ส่วนการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 บังคับให้ประชาชนส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษานในโรงเรียนอย่างน้อยจนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 หรืออายุย่างเข้าปีที่ 14<sup>2</sup> นั้นปรากฏว่า ใน พ.ศ. 2503 มีประชาชนในจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เพียงร้อยละ 13.67 เท่านั้น<sup>3</sup> เนื่องจากประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลามให้ความสำคัญแก่ศึกษาศาสนามากกว่า จึงพยายามหลีกเลี่ยงพระราชบัญญัติประถมศึกษาโดยวิธีการต่างๆ เช่น ไม่แจ้งเด็กที่มีอายุเข้าเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับให้โรงเรียนทราบ เป็นต้น การเข้าเรียนในปอเนาะหรือโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามยังคงได้เป็นที่นิยมของผู้ปกครองที่จะส่งบุตรหลานเข้าเรียนจนกระทั่งทุกวันนี้

### 3. สภาพทางเศรษฐกิจ

จังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งอยู่ในเขตมรสุม มีฝนตกชุกเกือบตลอดปี ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนใหญ่จึงมีอาชีพทางการเกษตร<sup>4</sup> มีการทำสวนยางเป็นอาชีพหลัก อาชีพรองลงมาได้แก่ การทำนา การทำสวนผลไม้และสวนมะพร้าว นอกจากนี้ก็มีการทำเหมืองแร่ และการทำประมง แต่ประชาชนส่วนใหญ่มีที่ดินถือครองเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย และขาดการออมทรัพย์ในเชิงเศรษฐกิจ หาเงินมาได้ก็พอใช้จ่ายไปวันหนึ่งเท่านั้น ฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนมักจะขึ้นอยู่กับราคายางเป็นส่วนสำคัญ ส่วนการทำนาก็ไม่พอเลี้ยงประชาชนในพื้นที่ และการทำสวนผลไม้ก็ประสบปัญหา ทั้งนี้เพราะขาดระบบการชลประทานเพื่อการเพาะปลูก ต้องอาศัยธรรมชาติเป็นสำคัญ ปีใดมีน้ำน้อยหรือมากเกินไปประชาชนก็เดือดร้อน ผลผลิตที่ได้รับก็ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย<sup>5</sup>

<sup>1</sup> รุ่ง แก้วแดง. (2511). ทศนคติของโต๊ะครูต่อการปรับปรุงปอเนาะเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม. หน้า 21 - 22.

<sup>2</sup> “พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2483,” (31 ธันวาคม 2481). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 57.

<sup>3</sup> สำนักงานสถิติกลาง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2504). รายงานสำมะโนประชากรแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2503 จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี ยะลา และสตูล.

<sup>4</sup> สมาน รังสิโยภษญ์. (2510). การเข้าถึงประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 32.

<sup>5</sup> ประกิจ ประจนปัจจนึก. (2516). การปรับปรุงและส่งเสริมปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม. หน้า 26.

ในช่วงก่อน พ.ศ. 2493 มาตรฐานการครองชีพของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังได้รับการเปรียบเทียบกับเหมาะสมกับสภาพชนบทส่วนใหญ่ในประเทศไทยและใกล้เคียงกับประเทศมาเลเซีย แต่ประมาณ พ.ศ. 2493 ประเทศมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้าน ได้เพิ่มการจัดสวัสดิการ และค่าครองชีพให้แก่ประชาชน แต่ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยมีสภาพเศรษฐกิจที่พอกินพอใช้ค่าครองชีพพอได้สัดส่วนกับรายรับอยู่ตามเดิม โดยเฉพาะช่วงกลาง พ.ศ. 2503 เศรษฐกิจของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ตกต่ำลง รายได้ลดลง ทั้งนี้เพราะประชาชนประสบกับปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน เรื่องราคายางธรรมชาติตกต่ำลงและเรื่องการจำกัดการประมง ในขณะที่เดียวกันราคาข้าวซึ่งเป็นอาหารหลักก็เพิ่มสูงขึ้น และในบางอำเภอมีราคาสูงเกินราคาควบคุมของรัฐบาล ทำให้ประชาชนมีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายในการซื้อข้าวบริโภคซึ่งมีราคาสูงขึ้นเรื่อย ๆ<sup>1</sup>

การประกอบอาชีพของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีดังต่อไปนี้

**3.1 การกสิกรรม** ประชาชนในจังหวัดสตูล ปัตตานี ยะลาและนราธิวาส ทำการกสิกรรมเป็นอาชีพหลักแต่อุปสรรคในการทำกสิกรรมของประชาชนในจังหวัดเหล่านี้ ก็คือ สภาพภูมิประเทศโดยทั่วไปมีที่ราบน้อยและบางแห่งอยู่ติดกับทะเล น้ำเค็มจากทะเลจึงเป็นอุปสรรคในการเพาะปลูก

3.1.1 การทำสวนยางพารา ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดและทำรายได้ให้แก่ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มากที่สุด ดังนั้นฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงขึ้นอยู่กับราคายางเป็นสำคัญ การทำสวนยางพาราเป็นอาชีพหลักของประชาชนในจังหวัดยะลา นราธิวาส และสตูล แต่เป็นอาชีพรองของประชาชนในจังหวัดปัตตานี ส่วนอาชีพหลักคือ การทำนา ใน พ.ศ. 2483 การทำสวนยางพาราเป็นอาชีพที่ทำรายได้ดีที่สุด<sup>2</sup> จึงทำให้ใน พ.ศ. 2484 ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดดังกล่าวได้ให้ความสนใจกับการปลูกยางพารามาก เพราะราคายางพาราในขณะนั้นกิโลกรัมละ 6 บาท ดังนั้นการบุกเบิกจับจองที่ดินของประชาชนในช่วงดังกล่าวก็เพื่อการปลูกยางพาราทั้งสิ้น<sup>3</sup> แต่หลังจากที่รัฐบาลไทยร่วมมือกับญี่ปุ่นและประกาศสงครามกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2485 ในสงครามโลก

<sup>1</sup> ผอบ นะมาตร์. “ทัศนคติและความรู้สึกของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อนโยบายบูรณาการทางการเมืองและการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมของไทย ศึกษากรณีชายไทยมุสลิมภาคใต้,” วารสารอักษรศาสตร์มหาวิทยาลัยศิลปากร ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 (ธันวาคม 2521), หน้า 81.

<sup>2</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท. 5.10 กล่อง 14 ปีก 122. หนังสือที่ 1/2483. ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2483. จากปลัดจังหวัดปัตตานี ถึงข้าหลวงประจำจังหวัดปัตตานี เรื่อง รายงานตรวจราชการ.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. มท. 5.10 กล่อง 19 ปีก 335. หนังสือที่ 104/2484. พุทธศักราช 2484. จากปลัดจังหวัดนราธิวาส ถึงข้าหลวงประจำจังหวัดนราธิวาส เรื่อง รายงานการตรวจราชการ.

ครั้งที่สอง ได้ไม่นานนักราคายางพาราก็ตกต่ำลงอย่างรวดเร็ว สร้างความเดือดร้อนต่อชาวสวนยางพาราอย่างมาก ซึ่งสาเหตุสำคัญเป็นเพราะไม่อาจส่งยางพาราออกสู่ตลาดต่อประเทศได้ ทำให้บางหมู่บ้านประสบกับความอดอยากเนื่องจากขายยางพาราไม่ได้จึงไม่มีเงินซื้อข้าวมาบริโภคจนต้องเปลี่ยนมารับประทานเผือก มัน แทนข้าว<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามหลังสงครามโลกครั้งที่สองยุติลงไม่นาน แนวโน้มของราคายางพาราได้สูงขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2494 - 2496 เป็นปีที่ยางพารามีราคาสูงสุด<sup>2</sup> เช่นใน พ.ศ. 2494 ยางมีราคาสูงถึงกิโลกรัมละ 27 - 30 บาท<sup>3</sup> แต่หลังจากนั้นราคายางพาราได้ลดลงเรื่อยๆ จนใน พ.ศ. 2505 ผู้ประกอบอาชีพการทำสวนยางพารามีรายได้เฉลี่ยคือ 960 - 1,440 บาทต่อปี ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประชาชนทั้งประเทศคือ 1,883 บาทต่อปี<sup>4</sup> ราคายางพาราได้ลดลงจนมีราคาเพียงกิโลกรัมละ 4.50 บาท ใน พ.ศ. 2515<sup>5</sup> ซึ่งเป็นผลมาจากความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ ที่ทำให้สามารถผลิตยางสังเคราะห์ หรือที่เรียกว่ายางเทียมขึ้นใช้แทนยางธรรมชาติได้ ทั้งคุณภาพก็ไม่ด้อยไปกว่ายางธรรมชาติ ที่สำคัญมีราคาต่ำกว่ายางธรรมชาติอีกด้วย<sup>6</sup> นอกจากนี้การทำสวนยางพาราโดยส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นไปตามวิธีดั้งเดิม ไม่ได้ใช้ความรู้ทางวิทยาการเข้ามาช่วย ยางพาราที่ปลูกเป็นยางพันธุ์พื้นเมืองที่ให้น้ำยางน้อยและปลูกกันมานานแล้ว ทำให้ได้รับผลน้อยลงทุกปี และส่วนใหญ่เป็นสวนยางพาราขนาดเล็ก มักถูกคุกคามจากโจรผู้ร้าย หรือผู้ก่อการร้าย ในการเรียกเอาเงินค่าคุ้มครอง และการปิดสวนยางพารา จึงทำให้ฐานะของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยทั่วไปยากจน<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> เณลิมเกียรติ ขุนทองเพชร. (2529). การต่อต้านนโยบายรัฐบาลในสี่จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทยโดยการนำของหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ พ.ศ. 2482 - 2497. หน้า 38 - 39.

<sup>2</sup> สมาน รังสิโยภุญ. (2510). การเข้าถึงประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 61.

<sup>3</sup> วิจิต กาพกาญจน์. (2528). นโยบายการผลิตและการค้ายางพาราในภาคใต้ของไทย. หน้า 255.

<sup>4</sup> สฤณี ธนะรัชต์. (2506, กันยายน). "ค่าเฉลี่ยงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2507," รัฐสภาสาร. 11(10) :82.

<sup>5</sup> ประกิจ ประจวบจั่น. (2516). การปรับปรุงและส่งเสริมปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎรสอนศาสนาอิสลาม. หน้า 26.

<sup>6</sup> มงคล สุวรรณโชติช่วง. (2512). การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยคณะกรรมการพัฒนาภาคใต้ในระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2507 - 2509). หน้า 19.

<sup>7</sup> กัดคินี เปรมโยธิน. (2519). กระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 97.

สำหรับจังหวัดสงขลา อาชีพการทำยางพาราทำรายได้หลักให้กับสงขลามาตั้งแต่ก่อนสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง อำเภอที่มีการทำสวนยางมากที่สุดคืออำเภอหาดใหญ่ และส่วนใหญ่เจ้าของสวนยางพาราจะเป็นชาวจีน<sup>1</sup>

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองประเทศไทยสามารถจำหน่ายยางพาราได้มาก เช่นใน พ.ศ. 2484 สามารถส่งออกยางได้ถึง 49,138,644 กิโลกรัม ซึ่งเป็นมูลค่าการส่งออกมากที่สุดนับตั้งแต่ประเทศไทยส่งยางพาราเป็นสินค้าออกเป็นต้นมา และกลายเป็นสินค้าออกที่ทำรายได้สูงเป็นอันดับที่สองแทนแร่ดีบุกตั้งแต่นั้นเป็นมา<sup>2</sup> และเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง รัฐบาลได้ส่งเสริมและสนับสนุนอาชีพการทำสวนยางพารา โดยออกพระราชบัญญัติควบคุมยางพาราฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2490 มีสาระสำคัญว่าประชาชนในภาคใต้ซึ่งมีสวนยางพาราอยู่ในครอบครองโดยผิดพระราชบัญญัติควบคุมยางพาราพุทธศักราช 2481 นั้น ให้ดำเนินการขออนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในเวลา 6 เดือน และใน พ.ศ. 2492 รัฐบาลได้จัดตั้งสถานีการยางคองหส์ขึ้น ที่อำเภอหาดใหญ่ เพื่อทำการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับยางพารายางพันธุ์ใดจะให้ผลดีที่สุด แล้วจะได้ขยายพันธุ์ที่ดีนั้นออกไปสู่ชาวสวนยางพาราให้มากขึ้น สำหรับสถานีการยางคองหส์นั้นในเวลาต่อมาได้มีการจัดสร้างโรงรีดยางแบบอัตโนมัติ โรงรมยางแบบอุโมงค์ โรงฝัวยาง โรงคัดเลือกยาง ห้องทดลองและห้องตรวจสอบคุณภาพยางขึ้นในสถานีแห่งนี้เมื่อ พ.ศ. 2497 ด้วย

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อ พ.ศ. 2492 จังหวัดนราธิวาสสามารถผลิตยางพาราได้เป็นอันดับที่หนึ่งของภาคใต้ คือผลิตได้คิดเป็นร้อยละ 26.62 รองลงมาได้แก่จากจังหวัดสงขลาผลิตได้คิดเป็นร้อยละ 18.45<sup>3</sup> และเมื่อเกิดสงครามเกาหลีขึ้นในปลายเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2493 ราคายางพาราก็สูงขึ้น เพราะประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ได้รับกวันซื้อยางพาราไว้โดยไม่คำนึงว่าราคาจะสูงเพียงใด จึงทำให้มีความพยายามแสวงหาที่ดินเพื่อปลูกสวนยางพารากันทั่วไป พื้นที่การทำสวนยางพาราจึงเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เมื่ออาชีพทำสวนยางพารากลายเป็นอาชีพที่สำคัญของชาวภาคใต้ รัฐบาลจึงได้วางโครงการพัฒนาอาชีพการทำสวนยางพาราในภาคใต้ให้เจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น โดยได้ร่วมกับ “คณะกรรมการโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแห่งสหรัฐอเมริกา” ซึ่งมีนายออสติน เอฟ เฟรเจล (Austin F. Flegel) เป็นหัวหน้า ทำการสำรวจสวนยางพาราและโรงงานอุตสาหกรรมยางพาราในภาคใต้ และองค์การอาหารและเกษตรแห่ง

<sup>1</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 6 กษ. 10/6 นายชินปักจิ้น (จีนแคะ) ขอจับจองที่ดินจังหวัดสงขลา 9 สิงหาคม 2468.

<sup>2</sup> วิจิต กาพกาญจน์. (2528). นโยบายการผลิตและการค้ายางพาราในภาคใต้ของไทย พ.ศ. 2444 - 2503. หน้า 219.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 249.

สหประชาชาติ ได้เข้ามาช่วยเหลือจัดตั้งโรงงานตัวอย่างสำหรับการผลิตยางพาราขึ้นที่จังหวัดสงขลา และจากข้อเสนอแนะของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก ซึ่งเข้ามาสำรวจภาวะเศรษฐกิจของ ไทย ระหว่าง พ.ศ. 2500 - 2501 รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวน ยางพาราพุทธศักราช 2503 เพื่อส่งเสริมให้ชาวสวนยางพาราขนาดเล็กขยายพื้นที่ปลูกยางเพิ่มขึ้น และปลูกยางพาราพันธุ์ดีแทนต้นยางพาราเก่าที่ต้นแก่เกินไป<sup>1</sup>

3.1.2 การทำนา เป็นอาชีพหลักของประชาชนในจังหวัดปัตตานี และเป็นอาชีพรอง ของประชาชนในจังหวัดยะลา นราธิวาสและสตูล แต่การทำนาของประชาชนในจังหวัดเหล่านี้ก็มี อุปสรรคและเหตุขัดข้อง อันเนื่องมาจากไม่มีที่ราบกว้างใหญ่ที่เหมาะสมต่อการทำนามากนัก นอกจาก บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำปัตตานีในจังหวัดปัตตานี รวมทั้งการขาดระบบการชลประทาน ทำให้การทำ นาต้องอาศัยธรรมชาติเป็นหลัก ดังนั้นถ้าเกิดน้ำท่วมหรือฝนแล้ง จึงไม่สามารถคาดคะเนผลิตผลที่ แน่แน่นอนได้ นอกจากนี้ในการทำน่ายังขาดการปรับปรุง ไม่ใช้วิธีการทำนาแผนใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ปุ๋ยและการปราบศัตรูพืช ไม่มีการบำรุงดิน ไม่มีการปรับปรุงการเก็บเกี่ยวข้าว และที่สำคัญผลิตผลที่ได้ก็ไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ต้องสั่งซื้อข้าวจากส่วนกลาง เข้าไปบริโภค<sup>2</sup> และเมื่อเกิดสงครามมหาเอเชียบูรพาใน พ.ศ. 2485 ข้าวซึ่งเป็นอาหารจำเป็นที่สุดใน ขณะนั้นก็เริ่มขาดแคลน และมีราคาเพิ่มขึ้นถึงลิตรละ 1 บาทเมื่อเกิดสงครามใหม่<sup>3</sup> และเมื่อ สงครามสิ้นสุดลงรัฐบาลไทยในฐานะผู้แพ้สงครามต้องส่งข้าวให้อังกฤษในราคาถูกเป็นจำนวน 1,500,000 ตัน<sup>4</sup> และรัฐบาลต้องตั้ง “สำนักงานข้าว” สังกัดกระทรวงพาณิชย์ ผูกขาดการส่งข้าวออก นอกประเทศและรับซื้อข้าวในราคาควบคุมจากชาวนาเนื่องจากรัฐบาลต้องส่งข้าวจำนวนมากให้กับ อังกฤษในฐานะผู้แพ้สงคราม แต่ผลที่ตามมาก็คือทำให้ข้าวทะเลักเข้าตลาดมืดเพราะได้ราคาดีกว่า ซึ่งรัฐบาลก็ได้แก้ปัญหาดังกล่าวโดยการออกกฎหมายที่มีบทลงโทษรุนแรง แต่ก็ไม่สามารถ แก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง<sup>5</sup> มีลัทธิลอบนำข้าวผ่านชายแดนไทยไปยังสหพันธรัฐมลายู เนื่องจากความ

<sup>1</sup> วิจิต กาพกาญจน์. (2528). นโยบายการผลิตและการค้ายางพาราในภาคใต้ของไทย พ.ศ. 2444 - 2503. หน้า 325.

<sup>2</sup> สมคิด มณีวงศ์. (2507, กุมภาพันธ์). “มุสลิมไทย,” สังคมศาสตร์ปริทัศน์. 1 (3) : 71.

<sup>3</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท. 0201.2.1.43 กล่อง 2 ปีก 21. หนังสือที่ 3483/2487. ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2487. จากข้าหลวงประจำจังหวัดสตูล ถึงปก.ช.ม. เรื่อง “นายอำเภอเกาะลังกาวิเดินทางเข้ามา จังหวัดสตูล”

<sup>4</sup> สมศักดิ์ นิลนพคุณ. (2527). ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และการแก้ไขของรัฐบาล ระหว่าง พ.ศ. 2488 - 2498. หน้า 97.

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. หน้า 113.

ต้องการข้าวในสหพันธรัฐมลายูมีมากและได้ราคาดี โดยเฉพาะระหว่างเดือนตุลาคม พ.ศ. 2490 ถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2491 ข้าวที่ล้นล้นนอกประเทศเข้าสู่ตลาดสิงคโปร์มีมูลค่าถึง 91 ล้านบาท<sup>1</sup> เมื่อข้าวในตลาดมิดมีราคาสูงจึงทำให้ข้าวในท้องตลาดมีปริมาณลดลง ประชาชนจึงหาซื้อข้าวบริโภคได้ยากทำให้ภาวะความยากลำบากในการครองชีพเพิ่มมากขึ้นในระหว่าง พ.ศ. 2489-2490 การขาดแคลนข้าวมีมากจนรัฐบาลต้องจัดให้มีการปันส่วนในจังหวัดต่างๆ รวมทั้งในจังหวัดสตูล ปัตตานี ยะลาและนราธิวาส แต่ภาวะความขาดแคลนข้าวยังไม่อาจบรรเทาเบาบางลงไปได้ และราคาข้าวยังเพิ่มเป็นกิโลกรัมละ 3 บาทใน พ.ศ. 2490<sup>2</sup> นอกจากนี้จากการบันทึกรายงานการเดินทางตรวจราชการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรธิการ เมื่อวันที่ 16 - 28 พฤษภาคม 2492 ได้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องข้าวว่า "...ข้าวบริโภคจังหวัดภาคใต้มีคุณภาพเสื่อมทรามมากบางจังหวัดขอร้องให้รัฐบาลพยายามช่วยเหลือส่งข้าวคุณภาพดีพอสมควรไปให้..."<sup>3</sup>

ในจังหวัดสงขลาการทำนาเป็นอาชีพสำคัญของชาวสงขลาซึ่งอาศัยอยู่บริเวณทิศเหนือของจังหวัด คือ พื้นที่เขตอำเภอระโนด อำเภอสทิงพระ โดยเฉพาะอำเภอระโนดได้ชื่อว่าเป็นอู่ข้าวอู่น้ำของจังหวัดเพราะประชากรกว่าร้อยละ 90 ประกอบอาชีพการทำนา และข้าวสารซึ่งเป็นผลผลิตจากการทำนาของชาวสงขลาในนั้น นอกจากจะขายกันภายในจังหวัดแล้วยังส่งไปขายให้กับจังหวัดใกล้เคียง และประเทศใกล้เคียงคือประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย โดยเฉพาะในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ข้าวสารจากจังหวัดสงขลาได้ถูกประเทศญี่ปุ่นกว้านซื้อส่งไปเลี้ยงชาวมาเลเซีย และอินโดนีเซียซึ่งขาดแคลนข้าวสาร<sup>4</sup>

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง จังหวัดสงขลาใน พ.ศ. 2491 มีพื้นที่ทำนาทั้งหมดประมาณ 410,000 ไร่ เพิ่มขึ้นเป็น 517,000 ไร่ ใน พ.ศ. 2497 และมีพื้นที่ทำนาเพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวน 543,100 ไร่ ในพ.ศ. 2502 อาชีพการทำนาของชาวสงขลาได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลโดยการสร้างประตูระบายน้ำปากกระแจะที่อำเภอระโนด เมื่อ พ.ศ. 2493 เพื่อจะเก็บกักและระบายน้ำช่วย

<sup>1</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท. 0201.2.1.5 กล่อง 1 ปีก 5 แผ่น 13. เรื่อง บันทึกเลขานุการรัฐมนตรีว่าการ (ควง) เรื่องส่งสำเนาคำอภิปรายแถลงนโยบายชุดรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์เกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2491.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 30 (สมัยสามัญ) , ชุดที่ 1 (20 สิงหาคม 2490). หน้า 2746.

<sup>3</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (2492). "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรธิการไปตรวจราชการหัวเมือง," (3) สร. 0201.22/7.

<sup>4</sup> ดร. ฤทธิ บุญภิบาล. (2532). รายงานการวิจัยพัฒนาการเศรษฐกิจของจังหวัดสงขลาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ถึง พ.ศ. 2530. หน้า 34.

เกษตรกรในการทำนาให้ได้ผลดีมากขึ้น ซึ่งได้สร้างเสร็จเมื่อ พ.ศ. 2498<sup>1</sup> และนับเป็นโครงการชลประทานขนาดกลางแห่งแรกของจังหวัดสงขลา ที่สร้างขึ้นแล้วสามารถครอบคลุมพื้นที่บริการได้ถึง 30,000 ไร่ นอกจากนี้กรมชลประทานยังได้สร้างฝายคอนกรีตเสริมเหล็กขึ้นในลำคลองท่าชะมวง อำเภอรัตนภูมิ เพื่อส่งเสริมพื้นที่การทำนาและผลผลิตให้มากขึ้น โครงการนี้เริ่มก่อสร้างเมื่อ พ.ศ. 2498 และสร้างเสร็จใน พ.ศ. 2505 สามารถเพิ่มพื้นที่การทำนาจากเดิม 25,000 ไร่ เป็น 32,000 ไร่ ผลผลิตข้าวได้แต่เดิมได้ไร่ละประมาณ 240 กิโลกรัม ก็เพิ่มผลผลิตขึ้นเป็นไร่ละประมาณ 310 กิโลกรัม<sup>2</sup>

3.1.3 การทำนาเกลือ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มีการทำมานานแล้ว แต่เป็นการทำนาเกลือบริโภคกันเองภายในพื้นที่มากกว่า เพราะผลิตได้จำนวนไม่มากนัก และมีราคาแพง เนื่องจากต้องขายตามราคาที่รัฐบาลกำหนดให้ และความไม่สะดวกในการขนส่งด้วย ซึ่งเมื่อประมาณปลาย พ.ศ. 2482 และต้น พ.ศ. 2483 ในจังหวัดปัตตานีมีการทำนาเกลือกันมาก แต่ขายได้น้อย เพราะรัฐบาลตั้งราคาจำหน่ายไว้แพง จึงทำให้การขายเกลือของชาวนาเกลือขายได้น้อย<sup>3</sup> และต่อๆ มาอาชีพการทำนาเกลือในจังหวัดปัตตานีได้ลดลงเรื่อยๆ

3.1.4 การเลี้ยงสัตว์ เช่น การเลี้ยงไก่ นิยมเลี้ยงกันมากในจังหวัดปัตตานี<sup>4</sup> และสงขลา โดยเฉพาะเมื่อ พ.ศ. 2482 เนื่องจากเป็นการเลี้ยงไก่เพื่อส่งออกขายที่ป็นัง ประเทศมาเลเซีย เพราะไก่อมีราคาขายต่อตัวเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว คือ เดิมราคาตัวละ 40 สตางค์ เป็นตัวละประมาณ 70 สตางค์ จึงนิยมการเลี้ยงไก่กันมากในช่วงเวลาดังกล่าว<sup>5</sup>

นอกจากนี้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังประกอบอาชีพการทำสวนมะพร้าว ซึ่งนิยมปลูกกันมากในจังหวัดปัตตานีและนราธิวาส มีการปลูกพืชไร่ อาทิ ข้าวโพด พริกไทย

<sup>1</sup> สำนักงานจังหวัดสงขลา. (2532). บรรยายสรุปสงขลา 2532. หน้า 29.

<sup>2</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2506). แผนพัฒนาภาคใต้ พ.ศ. 2507 - 2509. หน้า 48.

<sup>3</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท. 5.10 กล่อง 14 ปีก 222 หนังสือที่ 4/2483. วันที่ 23 ธันวาคม 2483. จากข้าหลวงประจำจังหวัดปัตตานี ถึง ปลัดกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ขอเสนอรายงานการตรวจการ.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. มท. 5.10 กล่อง 6 ปีก 123 หนังสือที่ 175/2483. วันที่ 11 เมษายน 2483. จากข้าหลวงประจำจังหวัดปัตตานี ถึง ปลัดกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ขอเสนอรายงานการตรวจการ.

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. มท. 5.10 กล่อง 10 ปีก 151 หนังสือที่ 11684/2482. วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2482. จากข้าหลวงประจำจังหวัดสงขลา ถึง อธิบดีกรมมหาดไทย เรื่อง รายงานการตรวจการของปลัดจังหวัด.

กาแฟ รวมทั้งมีการทำสวนผลไม้ เช่น ลองกอง ทุเรียน เงาะ ส้มจุก เป็นต้น โดยเฉพาะการทำสวนลองกองเป็นที่นิยมปลูกกันมากในจังหวัดนราธิวาส ยะลา และปัตตานี

**3.2 การทำเหมืองแร่** พื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีแร่ธาตุมากมาย แร่เหล่านี้ได้แก่ ดีบุก แมกนีสิส วุลแฟรม และเหล็ก จังหวัดยะลามีการทำเหมืองแร่มากกว่าจังหวัดปัตตานี สตูล และนราธิวาส<sup>1</sup> การทำเหมืองแร่ดีบุกของจังหวัดยะลาเริ่มต้นจากเหมืองหาบมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชระต่อมาจังหวัดยะลาได้ไปทำเหมืองชนิดอื่นด้วย เป็นต้นว่าเหมืองสุม เหมืองแล่น และเหมืองฉิด ซึ่งในปีหนึ่งๆ จังหวัดยะลาสามารถผลิตแร่ดีบุกได้มากกว่า 800 ตัน การทำเหมืองแร่ จึงเป็นอาชีพที่ทำรายได้ให้แก่จังหวัดยะลามากเป็นอันดับสอง รองจากยางพารา จังหวัดสตูลมีแร่ธาตุที่สำคัญได้แก่ แร่แบไรท์ วุลแฟรม และพลวง อยู่ในท้องที่อำเภอละงู อำเภอควนกาหลง และอำเภอทุ่งหว้า ซึ่งเป็นการประกอบกิจการเหมืองแร่ขนาดเล็ก โดยพื้นที่ที่ได้ออกอาชญาบัตร ประทานบัตร และขออนุญาตผูกขาดสำรวจแร่ในการดำเนินกิจการเหมืองแร่ ได้แก่ เหมืองแร่พลวง-ตะกั่ว 1,886 ไร่ และเหมืองแร่พลวง-ตะกั่ว-วุลแฟรม 1,875 ไร่ ในอำเภอละงู และเหมืองแร่พลวง 14 ไร่ 50 ตารางวาในอำเภอควนกาหลง จังหวัดปัตตานีมีการทำเหมืองแร่ดีบุกและวุลแฟรมเล็กน้อยที่อำเภอสาบบุรี และจังหวัดนราธิวาสมีการทำเหมืองแร่ดีบุกในพื้นที่อำเภอธีรเสาะ กับอำเภอระแงะ นอกจากการทำเหมืองแร่ดีบุกแล้ว จังหวัดนราธิวาวยังมีการทำเหมืองทองคำที่บ้านโต๊ะโมะ ตำบลภูเขาทอง อำเภอสุคีริน เมื่อ พ.ศ. 2475 บริษัท Societe d'or de Litcho ของฝรั่งเศส ได้เข้ามาขอสัมปทานทำเหมืองทองจากรัฐบาลไทยเป็นระยะเวลา 20 ปี ซึ่งการทำเหมืองทองของฝรั่งเศสในขณะนั้น คือการเข้าไประเบิดหินในเหมืองตามสายทองอย่างน้อย 2 กิโลเมตร ในช่วงตอนเย็นถึงเช้า แล้วใช้รถเข็นเก็บหินขึ้นไปตามรางรถไฟในเหมืองมาวางไว้ที่ข้างโรงโม่หรือโรงตำ เพื่อตำหินให้แตกละเอียดในระหว่างที่ตำนั้นจะต้องรดน้ำอยู่เรื่อยๆ เพื่อให้ทองไหลไปตามรางพร้อมกับน้ำ ในรางจะมีผ้าขนสัตว์สีแดงปู เพื่อจะคัดแยกทองต่อไป ทองคำที่ผลิตได้และนำออกจากเหมืองไปในช่วงนั้นมีน้ำหนักกว่า 2,000 กิโลกรัม และมีเปอร์เซ็นต์ของทองสูงมาก ทำเป็นแท่งขนาดต่างๆ เช่น 12, 17 และ 25 กิโลกรัม ช่วงที่รอกการนำออกขายได้เก็บไว้ในบ่อลึกมาก โดยการเจาะรูแท่งทองคำร้อยด้วยเชือกแล้วหย่อนลงเก็บที่ก้นบ่อ ปากบ่อใส่กุญแจ 4 ดอก มียามเฝ้าบ่อทองเป็นชุดๆ ชุดละ 4 คน แต่ทำได้เพียง 9 ปี บริษัทของฝรั่งเศสก็มีหนังสือเสนอขายเหมืองทองคืนให้แก่รัฐบาลไทยในราคา 100,000 ดอลลาร์ ซึ่งทางรัฐบาลยังไม่

---

<sup>1</sup> กัดคินี เปรมโยธิน. (2519). กระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 97.

ตัดสินใจซื้อก็เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 และในวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2484 ประเทศไทยได้ประกาศสงครามกับฝรั่งเศส พร้อมกับยึดเมืองทองและมอบหมายให้กรมโลหกิจเข้าดำเนินการทำเหมืองทองที่โตะโมะต่อ โดยมีวิธีการดำเนินงานคล้ายกับบริษัทฝรั่งเศส แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะขาดความชำนาญ และขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ ประกอบกับอยู่ในช่วงสงคราม รัฐบาลจึงต้องสั่งปิดเหมืองกลายเป็นเหมืองร้าง<sup>1</sup> หลังจากนั้นพื้นที่ดังกล่าวตกอยู่ในเขตอิทธิพลของขบวนการโจรก่อการร้ายคอมมิวนิสต์มลายา (จคม.) จึงถูกทิ้งร้างไปนานกว่า 40 ปี ต่อมาเหมืองทองโตะโมะก็ได้เปิดดำเนินการอีกครั้งหนึ่งโดยบริษัทชลสินจำกัด ซึ่งได้สิทธิสำรวจเมื่อ พ.ศ. 2528 และได้รับประทานบัตรจากรัฐบาลเข้าดำเนินการเมื่อ พ.ศ. 2529 เป็นต้นมา

ส่วนจังหวัดสงขลามิทรัพยากรแร่ธาตุที่สำคัญได้แก่ ดีบุก วุลแฟรม ทราายแก้ว มังกานีส แปะไรต์ ฟอสเฟต ดิน ฯลฯ มีการทำเหมืองแร่กระจายอยู่ทั่วไปทั้งจังหวัดในอำเภอหาดใหญ่ อำเภอรัตภูมิ อำเภอสะเตา อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา

การทำเหมืองแร่ดีบุกและวุลแฟรมในจังหวัดสงขลาทำกันมานานแล้ว ตั้งแต่ก่อนสมัยสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง เช่นเหมืองแร่เกาะสะบ้า ตำบลเกาะสะบ้า อำเภอเทพา เหมืองแร่นี้ทำการผลิตแร่ดีบุกโดยวิธีอุโมงค์<sup>2</sup> ส่วนที่ตำบลทุ่งขมิ้น ตำบลบ้านพรุ และตำบลนาหม่อม อำเภอหาดใหญ่ ทำการผลิตแร่ดีบุกโดยวิธีแล่นและหาบ

คนทำเหมืองแร่รุ่นแรกๆ ในจังหวัดสงขลาเป็นคนจีน โดยการเช่าประทานบัตรจากผู้ที่ได้ประทานบัตรมาจากกรมโลหกิจ ส่วนคนไทยก็เป็นลูกจ้างทำเหมืองแร่ของคนจีนซึ่งเป็นเจ้าของ ต่อมาคนไทยก็มีประสบการณ์มากขึ้นๆ จนสามารถดำเนินกิจการเองได้ และเมื่อ พ.ศ. 2480 รัฐบาลได้มีการจัดตั้งสำนักฝึกหัดการทำเหมืองแร่ในบริเวณตำบลท่าหม่อไทร อำเภอจะนะ เพื่อฝึกให้คนไทยรู้จักวิธีการทำเหมืองสูบ แต่การดำเนินงานเป็นไปไม่ตลอดเพราะเกิดสงครามโลกครั้งที่สองขึ้นเสียก่อน<sup>3</sup>

ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง จังหวัดสงขลามีการทำเหมืองแร่ดีบุกด้วยวิธีเรือขุดบนบก ซึ่งมีอยู่ 3 แห่งด้วยกันคือ ที่บ้านดินลาน ตำบลท่าช้าง , ตำบลฉลุง และบ้านคลองปอม ตำบลบ้านพรุ อำเภอหาดใหญ่ ซึ่งเหมืองทั้งสามแห่งนี้ดำเนินการกิจการโดยฝ่ายสัมพันธมิตร และเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่สองขึ้นรัฐบาลไทยในฐานะประเทศคู่สงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตรได้ยึดกิจการ

<sup>1</sup> เอมอร บุญช่วย. (2542). สารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้ เล่ม 6 “โตะโมะ : เหมืองทอง”. หน้า 2847 – 2849.

<sup>2</sup> สำนักงานทรัพยากรธรณี เขต 1 สงขลา. (2523). ธรณีวิทยาและแหล่งแร่ในบริเวณจังหวัดสงขลา. หน้า 16.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 13.

เหมืองแร่เรือขุดเหล่านี้มาเป็นของไทย เมื่อสงครามยุติลง รัฐบาลไทยจะต้องคืนทรัพย์สินสมบัติที่ยึดมาให้กับเจ้าของเดิม ต่อมาพื้นที่บริเวณตำบลฉลุงได้รับการพัฒนาให้เป็นนิคมอุตสาหกรรมฉลุง<sup>1</sup>

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2484 – 2488) ราคาดีบุกหาละประมาณ 90 บาท ทำให้เจ้าของเหมืองแร่ตลอดจนกรรมกรเหมืองแร่และผู้ที่เกี่ยวข้องมีฐานะทางการเงินดี เพราะอัตราต่ำสุดในการใช้จ่ายเงินตราขณะนั้นมีราคาเพียงครึ่งสตางค์

เมื่อสงครามเกาหลีเกิดขึ้นในปลายเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2493 ราคาแร่ดีบุกก็สูงขึ้นถึงหาละประมาณ 1,800 บาท ส่วนแร่พลูมเดิมราคาหาละประมาณ 1,000 บาท ราคาเพิ่มขึ้นเป็นหาละประมาณ 6,000 – 7,000 บาท ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าดีบุกและพลูมได้กลายเป็นยุทธปัจจัยที่สำคัญ ซึ่งสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรในกลุ่มโลกเสรีจะต้องกว้านซื้อเอาไว้ไม่ให้ตกไปอยู่ในกำมือของฝ่ายกลุ่มโลกคอมมิวนิสต์ ยิ่งทำให้ฐานะของผู้ประกอบการเกี่ยวกับเหมืองแร่ทั้งหลายดีขึ้นเป็นอย่างมาก<sup>2</sup>

พ.ศ. 2503 คณะกรรมการศึกษาและส่งเสริมการผลิตแร่ดีบุก บันทึกไว้ว่า จังหวัดสงขลามีเหมืองต่างๆ อยู่จำนวน 11 เหมือง (เหมืองเรือขุด 2 ลำ เหมืองสูบ 5 ราง และเหมืองเจาะงัน 4 เหมือง) แหล่งแร่ดีบุกใหญ่ๆ ที่ทำกันสมัยนั้นมีอยู่จำนวน 4 แหล่ง คือ

- 1) แหล่งแร่บ้านดินลาน อำเภอหาดใหญ่ ทำเหมืองแร่เรือขุด
- 2) แหล่งแร่คลองปอม อำเภอหาดใหญ่ เหมืองแร่นาม่วงผลิตแร่ดีบุกจากแหล่งแร่ที่เกิดแบบฝังประใน Kaolinized Zone ของหินแกรนิต ส่วนเหมืองแร่ที่บ้านพรุทำเหมืองสูบ
- 3) แหล่งแร่ท่าหมอไทร อำเภอจะนะ ผลิตแร่ดีบุกที่เกิดร่วมกับสายควอตซ์ ซึ่งแทรกตัวอยู่ในรอยแยกแตกของหินทรายและหินดินลาน ทำการย่อยแร่และหินโดยใช้สากตำ และเปิดการทำเหมืองทั้งในสายแร่และลานแร่
- 4) แหล่งแร่เขาลูกช้าง ตำบลทุ่งหมอ อำเภอสะเดา การขุดแร่ที่แหล่งแร่เขาลูกช้างนี้ต้องหยุดการขุดเป็นบางครั้ง เพราะเกรงอันตรายจากโจรจีนคอมมิวนิสต์<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ดรุณ บุญภิบาล. (2532). รายงานการวิจัยพัฒนาการทางเศรษฐกิจของจังหวัดสงขลาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ถึง พ.ศ. 2530. หน้า 36.

<sup>2</sup> กรมทรัพยากรธรณี. (2534). ข่าวสารการธรณีฉบับพิเศษ 100 ปี กรมทรัพยากรธรณี. หน้า 237.

<sup>3</sup> สำนักงานทรัพยากรธรณี เขต 1 สงขลา. (2523). ธรณีวิทยาและแหล่งแร่ในบริเวณจังหวัดสงขลา. หน้า 31.

ตาราง 2 ผลผลิตแร่ดีบุกและแร่พลูมของจังหวัดสงขลา พ.ศ. 2501 - 2503

| พ.ศ. | แร่ดีบุก (หาบ) | แร่พลูม (หาบ) | มูลค่า (หาบ) | จำนวนเหมือง |
|------|----------------|---------------|--------------|-------------|
| 2501 | 6,289.28       | 315.11        | 10,422,005   | 12          |
| 2502 | 8,196.27       | 177.05        | 14,867,973   | 13          |
| 2503 | 9,779.31       | 403.91        | 18,170,570   | 13          |

ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2506). แผนพัฒนาภาคใต้ พ.ศ. 2507 - 2509. หน้า 56.

**3.3 การทำประมง** เนื่องจากจังหวัดชายแดนภาคใต้มีอาณาเขตติดกับทะเลถึง 4 จังหวัดด้วยกัน คือ จังหวัดสตูลมีอาณาเขตติดต่อกับทะเลอันดามัน หรือมหาสมุทรอินเดีย จังหวัดสงขลา ปัตตานี และนราธิวาส มีอาณาเขตติดต่อกับอ่าวไทย ยกเว้นเพียงจังหวัดยะลาจังหวัดเดียวที่ไม่มีอาณาเขตติดต่อกับทะเล แต่จังหวัดยะลาก็ยังประกอบอาชีพการทำประมงเช่นสี่จังหวัดดังกล่าว ซึ่งเป็นการทำประมงน้ำจืด เพราะมีแม่น้ำและลำคลอง<sup>1</sup> ดังนั้นการทำประมงจึงเป็นอาชีพหนึ่งที่สำคัญของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยความเอื้ออำนวยของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่

**3.4 การค้าขาย** การค้าขายในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นมีอยู่สองประเภท คือ ค้าขายกับประชาชนในท้องถิ่น และค้าขายกับต่างประเทศ ผู้ค้าขายส่วนใหญ่เป็นคนที่อยู่ในเมือง แต่คนชานเมืองและคนในหมู่บ้านที่ไปรับสินค้าต่างประเทศมาขายก็มีมาก ตลาดท้องถิ่นตั้งอยู่ในอำเภอแต่ละอำเภอ และที่เป็นศูนย์การค้าที่ใหญ่ที่สุดก็ได้แก่อำเภอหาดใหญ่ ส่วนที่อำเภอเมืองสงขลา, สตูล, ปัตตานี, ยะลา และนราธิวาส อำเภอสุไหงโก-ลก อำเภอเบตง อำเภอสะเดา เป็นศูนย์การค้าในระดับรองลงไป โดยเฉพาะตลาดในอำเภอสะเดา เบตง และสุไหงโก-ลก เป็นตลาดสำหรับค้าสินค้าต่างประเทศกับประชาชนของประเทศมาเลเซีย

พ่อค้าจะนิยมส่งของที่เป็นอาหาร เสื้อผ้า และเครื่องใช้ไปขายประเทศมาเลเซีย และในขณะเดียวกันก็นำสินค้าประเภทเครื่องไฟฟ้า และเครื่องอุปโภคจากต่างประเทศที่ราคาถูกกว่าเข้ามาขายในประเทศไทย เนื่องจากสินค้าที่นำเข้ามาโดยไม่ได้เสียภาษี ซึ่งลูกค้าของตลาดดังกล่าว

<sup>1</sup> มงคล สุวรรณโชติช่วง. (2512). การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยคณะกรรมการพัฒนาภาคใต้ในระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2507 - 2509). หน้า 66.

ข้างต้นนั้นนอกจากคนในท้องถิ่น และคนในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงแล้ว ยังมีทั้งคนที่เดินทางมาจากต่างประเทศ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย เป็นต้น จากกรุงเทพฯ และภาคอื่นๆ ของประเทศ

ส่วนจังหวัดสงขลา เป็นเมืองท่าที่เป็นศูนย์กลางการค้าของภาคใต้มาตั้งแต่สมัยยังเป็นที่ตั้งของมณฑลนครศรีธรรมราช ได้เป็นท่าเรือส่งยางพาราออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ<sup>1</sup> เมื่อมีการสร้างทางรถไฟสายใต้ไปถึงประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย ใน พ.ศ. 2465 หาดใหญ่ซึ่งเป็นอำเภอหนึ่งของจังหวัดสงขลาก็ได้กลายเป็นชุมทางรถไฟที่สำคัญที่สุดของภาคใต้พร้อมทั้งได้กลายเป็นศูนย์กลางการค้าขายไปด้วย

การมีทางรถไฟผ่านอำเภอต่างๆ ของจังหวัดสงขลาทำให้การซื้อขายผลผลิตทางการเกษตร เช่น ยางพารา ข้าว มะพร้าว กาแฟ ผลไม้ต่างๆ ฯลฯ ทำได้สะดวกขึ้น เกษตรกรสามารถนำมาจำหน่ายตามชุมชนใหญ่ๆ ในเมืองได้อย่างรวดเร็ว พร้อมกันนั้นยังทำให้สินค้าอุตสาหกรรมจากภายนอกหลั่งไหลเข้ามาค้าขายกันภายในจังหวัดมากขึ้น เช่น เสื้อผ้า อาหาร ยา วัสดุในการก่อสร้าง ฯลฯ

อาชีพการทำสวนยางพาราซึ่งเป็นอาชีพหลักของชาวจังหวัดสงขลา ได้ก่อให้เกิดอาชีพค้าขายขึ้นหลายรูปแบบ เช่น พ่อค้าเร่ พ่อค้าย่อยประจำหมู่บ้าน พ่อค้าคนกลางในเมือง พ่อค้าผู้ส่งออก พ่อค้าผู้จำหน่ายอุปกรณ์การผลิตยาง และอำเภอหาดใหญ่ได้กลายเป็นศูนย์กลางการค้ายางพาราภายในประเทศที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศไทย ราคาของทุกประเภทที่ตลาดหาดใหญ่โดยปกติจะสูงกว่าราคารายในตลาดอื่นๆ ของประเทศไทย เพราะเป็นแหล่งต้นตอในการกำหนดราคาราย การขนส่งยางไปสู่ตลาดโลกทำได้ 2 ทางคือ ทางรถไฟจากอำเภอหาดใหญ่ไปสู่สหพันธรัฐมาเลเซีย และประเทศสิงคโปร์ และทางเรือจากท่าเรือสงขลา ส่วนอาชีพทำเหมืองแร่ก่อให้เกิดอาชีพพ่อค้าแร่ พ่อค้าผู้จำหน่ายอุปกรณ์ในการผลิตแร่<sup>2</sup>

เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าในการประกอบอาชีพค้าขาย ทำให้ผู้คนจากจังหวัดใกล้เคียงและห่างไกลหลั่งไหลเข้ามาอยู่อาศัยและประกอบอาชีพต่างๆ ในอำเภอหาดใหญ่เป็นจำนวนมาก ทำให้กลายเป็นชุมชนขนาดใหญ่ จนได้รับการเลื่อนฐานะจากเทศบาลตำบลหาดใหญ่ขึ้นเป็นเทศบาลเมืองหาดใหญ่ในวันที่ 16 มีนาคม 2492<sup>3</sup>

<sup>1</sup> วิจิต กาพภิญโญ. (2528). นโยบายการผลิตและการค้ายางพาราในภาคใต้ของไทย พ.ศ. 2444 – 2503. หน้า 94.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 317.

<sup>3</sup> สำนักงานเทศบาลเมืองหาดใหญ่. (ม.ป.ป.). รายงานกิจการเทศบาลเมืองหาดใหญ่ประจำปี 2515. หน้า 37

ปัจจัยสำคัญยิ่งที่ช่วยส่งเสริม และสนับสนุนให้การค้าขายในจังหวัดสงขลาเจริญบูดหน้าไปอย่างรวดเร็วก็คือ การคมนาคม การติดต่อสื่อสารที่สะดวกรวดเร็วและปลอดภัย ซึ่งทางรัฐบาลในขณะนั้นก็ได้ดำเนินการให้มีขึ้นก็คือทางรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การประปา การไฟฟ้า ซึ่งเห็นได้จากจำนวนผู้โดยสารรถไฟ เมื่อ พ.ศ. 2491 ณ สถานีสำคัญๆ ของจังหวัดสงขลาคือสถานีรถไฟหาดใหญ่ สถานีรถไฟปาดังเบซาร์ และสถานีรถไฟสงขลา มีจำนวนผู้โดยสารดังนี้คือ 495,124 คน 140,547 คน 106,966 คนตามลำดับ และเพิ่มขึ้นเป็น 577,309 คน 67,727 คน และ 133,880 คน ใน พ.ศ. 2497 ตามลำดับ โดยเฉพาะสถานีรถไฟหาดใหญ่นั้นใน พ.ศ. 2501 มีจำนวนผู้โดยสารเพิ่มขึ้นเป็น 584,731 คน ช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2495 – 2501 จะมีผู้โดยสารเดินทางผ่านไปมาที่สถานีรถไฟหาดใหญ่ปีหนึ่งๆ ไม่ต่ำกว่า 500,000 คนขึ้นไปเสมอ<sup>1</sup>

เงินตราได้หมุนเวียนเข้าและออกจากจังหวัดสงขลาปีหนึ่งๆ เป็นจำนวนหลายล้านบาท โดยเฉพาะการส่งผ่านทางไปรษณีย์ธนาณัติ ซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทุกปี คือ จาก พ.ศ. 2491 จำนวน 4,092,797 บาท เพิ่มขึ้นเป็น 6,664,302 บาท ใน พ.ศ. 2495 และในที่สุดเพิ่มเป็นจำนวน 8,746,714 บาท ใน พ.ศ. 2498<sup>2</sup>

เมื่อ พ.ศ. 2503 อำเภอหาดใหญ่ได้กลายเป็นศูนย์กลางการค้าอันสำคัญยิ่งของจังหวัดสงขลาและของภาคใต้ มีบริษัทองค์กรห้างร้านดำเนินกิจการค้าขายกันอย่างมากมายหลายรูปแบบ เช่น บริษัทพิธานพาณิชย์ จำกัด บริษัทไม้สยาหาดใหญ่ จำกัด บริษัทเอ็งอันต้อง บริษัทศรีอยุธยาประกันชีวิต เป็นต้น

**3.5 การคมนาคม** มีทางรถไฟผ่าน 2 สาย คือ หาดใหญ่-คลองแงะ-ปาดังเบซาร์ และหาดใหญ่-โคกโพธิ์-ยะลา-ตันหยงมัส-สุโหงโก-ลก ซึ่งมีได้ผ่านตัวจังหวัดปัตตานีและนราธิวาสโดยตรง ส่วนจังหวัดสตูลนั้นไม่มีทางรถไฟผ่านเลย แต่มีถนนเมื่อปลาย พ.ศ. 2480 และต้น พ.ศ. 2481 จากกิ่งอำเภอทุ่งหว้าถึงอำเภอละงู ทำให้มีรถยนต์รับส่งไปมาติดต่อกันได้ในฤดูแล้ง<sup>3</sup> ด้านทางหลวงแผ่นดินที่เชื่อมระหว่างอำเภอกับจังหวัดและระหว่างจังหวัดกับจังหวัดมีเพียงไม่กี่เส้นทาง

<sup>1</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2504). สมุดสถิติรายปีของประเทศไทย บรรพ 23. หน้า 384 - 385.

<sup>2</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2501). สมุดสถิติรายปีของประเทศไทย บรรพ 22 (ภาค 2). หน้า 334.

<sup>3</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท. 5.10 กล่อง 5 ปีก 99 หนังสือที่ 453/2482. วันที่ 8 มิถุนายน 2482. จากคณะกรรมการจังหวัดยะลา ถึง ปลัดกระทรวงมหาดไทย เรื่อง รายงานการตรวจการของข้าหลวงประจำจังหวัดสตูล.

และแต่ละเส้นทางต้องใช้เวลาในการก่อสร้างนานมาก เช่น เส้นทางอำเภอเบตงถึงจังหวัดยะลา สาเหตุของการสร้างล่าช้าเพราะความห่างไกลและความทุรกันดาร มีโรคภัยไข้เจ็บและการขาดแคลนช่างผู้ชำนาญงาน<sup>1</sup> และสภาพของถนนยังคงเป็นดินลูกรังที่ใช้การได้เพียงในฤดูแล้งเท่านั้น แต่เมื่อถึงฤดูฝนมักเกิดความเสียหายต่อถนนหนทางทุกปี เช่น ถนนเป็นหลุมเป็นบ่อ ถนนขาดด้วยเหตุน้ำกัดเซาะเสียหายหลายตอน<sup>2</sup> ส่วนการคมนาคมทางน้ำก็ใช้ได้จำกัด แต่มีเรือเดินทะเลระหว่างนราธิวาสและกรุงเทพมหานครไว้ให้บริการ ส่วนทางอากาศนั้นมีสนามบินพาณิชย์อยู่ที่ตำบลบ่อทอง อำเภอหนองจิก จังหวัดปัตตานีเพียงแห่งเดียว<sup>3</sup> ส่วนสนามบินพลเรือนที่บ้านทอน อำเภอเมือง จังหวัดนราธิวาส ทางราชการยังไม่ได้เปิดใช้เป็นการทั่วไป คงใช้เฉพาะในราชการทหารเป็นครั้งคราวเท่านั้น

ส่วนการคมนาคมและการติดต่อสื่อสารในจังหวัดสงขลามีความสะดวกรวดเร็ว และปลอดภัย เพราะทางรัฐบาลในขณะนั้นได้ดำเนินการให้มีทางรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การประปา การไฟฟ้าขึ้น จึงทำให้จังหวัดสงขลากลายเป็นศูนย์กลางของการติดต่อค้าขายระหว่างประชาชนในจังหวัดภาคใต้และประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่นมาเลเซีย เป็นต้น ซึ่งเมื่อ พ.ศ. 2491 จำนวนผู้โดยสารรถไฟ ณ สถานีสำคัญๆ ของจังหวัดสงขลา คือ สถานีรถไฟหาดใหญ่ สถานีรถไฟปาดังเบซาร์ และสถานีรถไฟสงขลา มีจำนวนผู้โดยสารดังนี้ 495,124 คน, 140,547 คน และ 106,966 คนตามลำดับ และเพิ่มขึ้นเป็น 577,309 คน 67,727 คน และ 133,880 คน ใน พ.ศ. 2497 โดยเฉพาะสถานีรถไฟหาดใหญ่นั้นใน พ.ศ. 2501 มีจำนวนผู้โดยสารเพิ่มขึ้นเป็น 584,731 คน ดังนั้นในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2495 – 2501 จะมีผู้โดยสารเดินทางผ่านไปมาที่สถานีรถไฟหาดใหญ่ปีหนึ่งๆ ไม่ต่ำกว่า 500,000 คนขึ้นไป<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สร. 0201 - 22/4, “เรื่องหลวงสงคราม ร.ม.ต. ตรวจราชการหัวเมืองและเสนอข้อคิดเห็น” (16 ก.พ. 2482 - 2485) (3).

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. มท. 5.10 กล่อง 14 ปีก 122. หนังสือที่ 3/2483. ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2483. จากปลัดจังหวัดปัตตานี ถึงข้าหลวงประจำจังหวัดปัตตานี เรื่อง รายงานการตรวจราชการ

<sup>3</sup> กัดคินี เปรมโยธิน. (2519). กระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 94 - 98.

<sup>4</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2504). สมุดสถิติรายปีของประเทศไทย บรรพ 23. หน้า 384 - 385.

กล่าวโดยสรุป ระบบเศรษฐกิจของประชาชนในจังหวัดสตูล บัตตานี ยะลาและนราธิวาส ยังล้าหลัง และรายได้ของประชาชนอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ทั้งนี้ เพราะเทคนิคการผลิตและประสิทธิภาพการผลิตยังไม่ได้รับการปรับปรุงอย่างเพียงพอ กับทั้งมีปัญหการขนส่งสินค้าการเกษตรจากชนบทสู่เขตตลาด ประกอบกับมีปัญหาทางสังคมและการเมือง เนื่องจากความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ทำให้สภาพทางเศรษฐกิจไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร สำหรับจังหวัดสงขลามีระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างจากสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าวเนื่องจากจังหวัดสงขลาได้รับการพัฒนาในด้านต่างๆ จากรัฐบาล จนกระทั่งจังหวัดสงขลามีความเจริญก้าวหน้าในทุกด้าน โดยเฉพาะที่อำเภอหาดใหญ่ จึงทำให้จังหวัดสงขลากลายเป็นศูนย์กลางของความเจริญก้าวหน้าในภาคใต้

### บทที่ 3

## การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544)

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น ในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2504 การพัฒนาประเทศยังไม่มีกำหนดเป้าหมายและนโยบายเป็นส่วนรวมที่แน่นอน ทำให้การพัฒนาในระยะก่อนมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นไปอย่างล่าช้าและขาดทิศทาง<sup>1</sup> ประเทศไทยได้เริ่มการพัฒนาประเทศอย่างมีแบบแผนในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้เริ่มต้นการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยการตั้งสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2502<sup>2</sup> เพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ใน พ.ศ. 2504 ประเทศไทยมีแผนพัฒนาประเทศฉบับแรกที่เรียกว่า แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (พ.ศ. 2504 – 2509) และมีประกาศการใช้แผนพัฒนาประเทศเรื่อยมา การวางแผนการพัฒนาประเทศทำให้ประเทศไทยได้พัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีรูปแบบที่แน่นอน โดยมีกระทรวงทบวงกรมต่างๆ รับผิดชอบในการพัฒนา ตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

### 1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2504 ประเทศไทยได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นครั้งแรก เรียกว่า แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509<sup>3</sup> เป็นแผนพัฒนาประเทศที่เน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก หลังจากสิ้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 – 2514)<sup>4</sup> เนื่องจากการเพิ่มเติมการพัฒนาทางด้านสังคมเข้าไป และมีการใช้ชื่อแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

---

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจ งานสารนิเทศ. (2520?) “ความก้าวหน้าตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย,” ใน รวมบทความวิชาการด้านเศรษฐกิจและสังคม ออกรวบรวมทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย (19 พฤศจิกายน 2517). หน้า 19.

<sup>2</sup> ลิขิต วีระวณิช. (2544). วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. หน้า 163.

<sup>3</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (2503). แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509. หน้า ปกนอก.

<sup>4</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (2510). แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 – 2514). หน้า ปกนอก

แห่งชาติมาตั้งแต่ฉบับที่ 2 มาจนถึงฉบับที่ 4 จึงได้มีการปรับเปลี่ยนชื่อแผนพัฒนาประเทศอีกครั้ง โดยเรียกว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) แล้วใช้ชื่อนี้เรื่อยมา

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละแผนจะมีการปรับเปลี่ยนวิธีการ จุดเน้น และสาระสำคัญต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละสมัย เช่น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509) ได้ให้ความสำคัญต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการลงทุนด้านอุตสาหกรรม เพราะในสมัยนั้นประเทศไทยยังยากจน และต้องพึ่งภาคเกษตรเป็นหลัก มีรายได้ต่อหัวโดยเฉลี่ยค่อนข้างต่ำ จึงถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศยากจน ที่ขาดบริการพื้นฐานทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ไม่ว่าจะเป็นไฟฟ้า ประปา ถนนหนทาง และสถานศึกษา ตลอดจนโรงพยาบาลและสถานือนามัย ซึ่งส่วนใหญ่รวมตัวอยู่เฉพาะในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ ๆ<sup>1</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต่อ ๆ มาก็มีการขยายขอบเขตการพัฒนาไปในด้านอื่น ๆ เช่น ด้านสังคม การศึกษา การลดอัตราการเพิ่มของประชากร ฯลฯ และมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติบางแผนที่จัดทำขึ้นในขณะที่ประเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่และห้า จึงได้ให้ความสำคัญต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจ การแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้และความยากจน เป็นต้น อย่างไรก็ตามแผนพัฒนาประเทศทุกแผนต่างมีเป้าหมายที่จะให้ผู้คนพลเมืองมีการอยู่ดีกินดีและมีความผาสุกเป็นสำคัญ<sup>2</sup>

### 1.1 ความเป็นมาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การดำเนินการพัฒนาประเทศของประเทศไทยขึ้นอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์ ไม่มีแผนพัฒนาประเทศที่แน่ชัด แต่หลังจาก พ.ศ. 2475 คณะราษฎรซึ่งเป็นแกนนำในการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้กำหนดหลัก 6 ประการในการแก้ไขปัญหาบ้านเมืองในขณะนั้นซึ่งเกี่ยวกับเศรษฐกิจในหลักข้อที่ 3 ความว่า “...จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลจะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ จะไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก”<sup>3</sup> และเพื่อให้เป็นไปตาม

<sup>1</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2503). แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509. หน้า 3.

<sup>2</sup> สมคิด อุทธิจันทร์. (2526). วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความยากจนของประชาชนในชนบทไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านยากจนหนาแน่นภาคใต้. หน้า 1.

<sup>3</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1. วันอังคารที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 หน้า 6 – 7.

หลักการนี้ พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จึงได้มอบหมายให้หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) เป็นผู้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจของประเทศ แต่เมื่อหลวงประดิษฐมนูธรรมได้เสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจหรือสมุดปกเหลือง ต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้เป็นแผนแม่บทในการพัฒนาประเทศ<sup>1</sup> เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2476 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2476 ได้ลงมติไม่เห็นด้วย 11 คะแนน เห็นด้วย 3 คะแนน และไม่ออกเสียง 5 คะแนน<sup>2</sup> เนื่องจากคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นเห็นว่าให้นำเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม ที่หลักการส่วนใหญ่เน้นไปทางลัทธิสังคมนิยมมาใช้ดำเนินการพัฒนาประเทศตามเค้าโครงการเศรษฐกิจดังกล่าวจะไม่สามารถดำเนินการไปได้ อย่างราบรื่น<sup>3</sup> พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเอง ก็ทรงเขียนบันทึกพระบรมราชวินิจฉัยคัดค้านเค้าโครงการเศรษฐกิจดังกล่าวว่า จะทำลายเสรีภาพของราษฎร บังคับกดขี่ราษฎรเหมือนทาส รัฐบาลไม่ควรประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเองเพราะไม่สามารถทำได้ ไม่มีผู้เชี่ยวชาญ อีกทั้งจะทำให้ไทยกลายเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ ชักนำให้มหาอำนาจเข้าแทรกแซงเพื่อปราบรัฐบาลคอมมิวนิสต์ พระองค์ทรงเชื่อว่าราษฎรไทยไม่ต้องการเค้าโครงการเศรษฐกิจดังกล่าว เพราะคนไทยอยู่กันสบายพอควรไม่มีใครถึงต้องอดอยาก<sup>4</sup> และเค้าโครงการเศรษฐกิจฉบับดังกล่าวได้ทำให้หลวงประดิษฐมนูธรรม ผู้ร่างถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ และถูกบังคับให้ต้องเดินทางออกนอกประเทศ ไปพำนักที่ประเทศฝรั่งเศส<sup>5</sup> ต่อมาเมื่อ พันเอกพระยาพลพยุหเสนาได้เป็นนายกรัฐมนตรี จึงให้หลวงประดิษฐมนูธรรม กลับมาเป็นรัฐมนตรีเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2476<sup>6</sup> แต่ก็ได้มีการรื้อฟื้นหรือนำเค้าโครงการเศรษฐกิจฉบับดังกล่าวขึ้นมาอีก<sup>7</sup> ทำให้ประเทศไทยในขณะนั้น จึงยังไม่มีกรวางแผนพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาประเทศที่นำมาปฏิบัติ

<sup>1</sup> มยุรี นกยูงทอง. (2527). “ปัญหาเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (2468 – 2477)” ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484. หน้า 531.

<sup>2</sup> จัตราทิพย์ นาดสุภา. (2527). “การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย” ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484. หน้า 556.

<sup>3</sup> อุทัย ชูธรรมขจร. (2520). การพัฒนาเศรษฐกิจ. หน้า 99.

<sup>4</sup> จัตราทิพย์ นาดสุภา. (2527). เล่มเดิม. หน้า 55.

<sup>5</sup> หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์). (2542). “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” หนังสือชุดครบรอบ 100 ปีชาตกาลนายปรีดี พนมยงค์ รัฐบาลสุรเชษฐสุวิทย์. หน้า คำนำ.

<sup>6</sup> จัตราทิพย์ นาดสุภา. (2527). เล่มเดิม. หน้า 556.

<sup>7</sup> มยุรี นกยูงทอง. (2527). เล่มเดิม. หน้า 532.

อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า คำโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นร่างแผนพัฒนาประเทศเพียงฉบับเดียวของประเทศไทย ที่เสนอแนวทางเศรษฐกิจแห่งชาติเน้นไปทางลัทธิสังคมนิยม ภายใต้กรอบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย<sup>1</sup>

หลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ประเทศต่างๆ ได้รับผลเสียหายตามมานานัปการ ทั้งสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของพลเมือง ทุกประเทศจึงพยายามที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจภายในประเทศให้คืนสู่สภาพปกติโดยเร็ว<sup>2</sup> เพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมืองดีขึ้น ประเทศไทยเองก็ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขฟื้นฟูเศรษฐกิจของชาติให้ดีขึ้น เพราะเชื่อว่าหากพลเมืองมีความเป็นอยู่ดี มีรายได้สูงขึ้น ทุกสิ่งทุกอย่างก็จะดีขึ้นตามมา ดังนั้นใน พ.ศ. 2493 จอมพล ป. พิบูลสงครามนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ก็ได้ตั้ง **สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ** ขึ้น ตามความในพระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493<sup>3</sup> ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2493 โดยมีนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ และมีเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นผู้ควบคุมและดูแลในกิจการทั่วไป ส่วนคณะกรรมการประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจที่ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีจำนวนไม่เกิน 20 คน โดยมีหน้าที่เสนอความเห็น คำแนะนำ ข้อชี้แจงแก่รัฐบาลในด้านเศรษฐกิจการเงินและการคลังทั่วไปของประเทศ และปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อให้รัฐบาลสามารถตัดสินใจและบริหารการเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างถูกต้องตามข้อเท็จจริงมากขึ้น<sup>4</sup>

ต่อมาใน พ.ศ. 2494 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกคณะหนึ่ง เรียกว่า **คณะกรรมการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ (ก.ศ.ว.)** มีหน้าที่ประสานงานที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการจากสหรัฐอเมริกา ให้กับกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ของรัฐบาล ตามสนธิสัญญาความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทาง

<sup>1</sup> หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์). (2542). “คำโครงการเศรษฐกิจ” หนังสือชุดครบรอบ 100 ปีชาตกาลนายปรีดี พนมยงค์ รัฐบาลสุวาทิส. คำนำไม่มีเลขหน้า.

<sup>2</sup> ทิพย์วรรณ หอมกระหลบ. (2534). ไทยกับความช่วยเหลือของต่างประเทศ : การศึกษาเฉพาะกรณีความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2493 - 2519. หน้า 42.

<sup>3</sup> “พระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493,” (2493, 14 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 67 ตอนที่ 10. หน้า 18.

<sup>4</sup> วิทิต รัชชตาตะนันท์ และคณะ. (2543). “ทศวรรษที่ 1 ยุคข้าวยากหมากแพง (พ.ศ. 2493 – 2502),” ใน 5 ทศวรรษ สภาพัฒนา. หน้า 86.

เศรษฐกิจและวิชาการระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา<sup>1</sup> แต่สหรัฐอเมริกามีเงื่อนไขในการขอรับความช่วยเหลือไว้ว่า ไทยจะต้องมีการวิเคราะห์ผลได้ผลเสียทางเศรษฐกิจโดยละเอียดถี่ถ้วน และจัดทำเป็นโครงการขึ้นมาเสียก่อน สหรัฐอเมริกาจึงจะให้ความช่วยเหลือแก่ไทย ในขณะนั้นไทยยังขาดหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลาง ซึ่งจะทำหน้าที่พิจารณาในเรื่องดังกล่าว แม้ว่าจะมีคณะกรรมการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศอยู่แล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงหน่วยประสานงานและยังขาดแคลนเจ้าหน้าที่ทางวิชาการ ส่วนสภาเศรษฐกิจแห่งชาติเองก็ยังเป็นหน่วยงานใหม่และขาดแคลนเจ้าหน้าที่ทางวิชาการด้วยเช่นกัน<sup>2</sup> คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้จัดตั้ง คณะกรรมการดำเนินการทำผังเศรษฐกิจของประเทศ ขึ้นภายในสภาเศรษฐกิจแห่งชาติเพื่อทำการพิจารณาคำขอของงบประมาณวิสามัญลงทุน<sup>3</sup> มีจอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ เป็นรองประธาน ผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และจากส่วนราชการอื่นๆ ร่วมเป็นกรรมการ โดยผู้ทรงคุณวุฒิ จากธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการดำเนินการวางผังเศรษฐกิจของประเทศ ได้เริ่มดำเนินงานวางผังเศรษฐกิจของประเทศขึ้นใน พ.ศ. 2496<sup>4</sup>

การดำเนินงานของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ และคณะกรรมการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ ได้มีส่วนช่วยในกิจการด้านการพัฒนาการเศรษฐกิจ ทั้งที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณของประเทศ และที่จ่ายจากเงินช่วยเหลือและเงินกู้จากต่างประเทศ มีการวิเคราะห์ผลได้ผลเสียทางเศรษฐกิจโดยละเอียดถี่ถ้วน และได้ผลดีกว่าที่เคยเป็นมา อีกทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสฝึกฝน และมีประสบการณ์ในด้านการวิเคราะห์โครงการพัฒนาเศรษฐกิจ

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฝ่ายเผยแพร่การพัฒนาองค์ศึกษาการเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนา. (2520). “ความเป็นมาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,” ใน *รวมบทความวิชาการด้านเศรษฐกิจและสังคม ออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย (มิถุนายน 2517 – ธันวาคม 2518)*. หน้า 77 – 78.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2518). “หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ กับ งานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ” ใน *การจัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันพุธที่ 17 เดือนธันวาคม พุทธศักราช 2518*. หน้า 26.

<sup>3</sup> เสนาะ อุณาภูล. (2515). *นโยบายการเงินการคลัง และการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย* หน้า 113.

<sup>4</sup> สันติ บางอ้อ. (2544). *เอกสารประกอบคำบรรยาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติและแนวโน้มในอนาคต*. หน้า 2.

มากยิ่งขึ้น<sup>1</sup> แต่ถึงกระนั้นก็ดี หลักเกณฑ์และระบบที่ใช้ในการพิจารณาก็ยังไม่เป็นระบบโดยสมบูรณ์ โครงการแต่ละโครงการที่พิจารณายังไม่ได้จัดให้มีส่วนสัมพันธ์สอดคล้องต้องกัน ขาดการวางแผนทางและเป้าหมาย เพื่อใช้เป็นหลักในการดำเนินงาน การปฏิบัติและประสานงานทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมและในการพัฒนาเศรษฐกิจแต่ละสาขา โครงการสำคัญๆ บางโครงการที่จำเป็นต้องมีการดำเนินงานติดต่อกันเป็นระยะเวลาหลายปี กลับต้องประสบอุปสรรคเนื่องจากไม่มีระยะเวลาการดำเนินงานตามโครงการที่แน่นอน และการจัดสรรงบประมาณก็จัดสรรเป็นปี ๆ ไป จึงก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการปฏิบัติงาน และแม้ว่ารัฐบาลจะได้จัดสรรเงินงบประมาณ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นทุกปี แต่ผลที่ได้รับก็นับว่ายังไม่เต็มที่เท่าที่ควร<sup>2</sup>

ดังนั้นใน พ.ศ. 2499 รัฐบาลได้ขอความช่วยเหลือจากธนาคารโลกให้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจมาสำรวจสถานการณ์เศรษฐกิจการเงินและการคลังของประเทศไทย<sup>3</sup> คณะผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจของธนาคารโลก เดินทางเข้ามาสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2500 และคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 2 ชุด เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 คือ คณะกรรมการร่วมมือกับคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก โดยมีหน้าที่ดูแลประสานงานและให้ความร่วมมือกับคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก และคณะกรรมการบริหาร ก.ส.ธ. ให้มีหน้าที่บริหารราชการแทนคณะกรรมการชุดใหญ่ คณะกรรมการบริหาร ก.ส.ธ. และคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก ได้เริ่มดำเนินงานในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2500 จนถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2501<sup>4</sup> เมื่อสำรวจเสร็จสิ้นแล้ว ได้มีการทำรายงานเสนอรัฐบาลขึ้นฉบับหนึ่งชื่อว่า "โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย" (A Public Development Program for Thailand) ซึ่งรายงานดังกล่าวได้แนะนำรัฐบาลไทยว่า

...ถ้าจะให้การวางแผนเศรษฐกิจเป็นไปอย่างได้ผลแล้ว...คณะสำรวจเศรษฐกิจขอเสนอว่าให้รัฐบาลจัดตั้งองค์การวางแผนขึ้น และการบังคับบัญชาขององค์การนี้ ให้เป็นหน้าที่ของสภาพพัฒนาการแห่งชาติ

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฝ่ายเผยแพร่การพัฒนากองศึกษาการเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนา. (2520). "ความเป็นมาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ," ใน *รวมบทความวิชาการด้านเศรษฐกิจและสังคม ออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย (มิถุนายน 2517 – ธันวาคม 2518)*. หน้า 78.

<sup>2</sup> เสนาะ อุณาภูล. (2515). *นโยบายการเงินการคลัง และการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย*. หน้า 114 – 115.

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฝ่ายเผยแพร่การพัฒนากองศึกษาการเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนา. (2520). *เล่มเดิม*. หน้า 79.

<sup>4</sup> วิจิต รัชชตาตะนันท์ และคณะ. (2543). "ทศวรรษที่ 1 ยุคข้าวยากหามาแพง (พ.ศ. 2493 – 2502)," ใน *5 ทศวรรษ สภาพัฒน์*. หน้า 95.

อันประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เศรษฐกรมหาดไทย อุตสาหกรรม คมนาคม และศึกษาธิการ เป็นกรรมการ โดยสภานี้จะมีความรับผิดชอบสำคัญในการกำหนดแผนผังและนโยบายอันเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย...<sup>1</sup>

จากรายงานดังกล่าว ได้เสนอให้รัฐบาลมีการจัดตั้งศูนย์กลางการวางแผนเศรษฐกิจเพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศ

ต่อมาเมื่อได้เกิดการปฏิวัติรัฐประหารขึ้นในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 โดยมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีมาเป็นจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์มีความตั้งใจในการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมาก<sup>2</sup> รัฐบาลจึงประกาศใช้ “พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ” เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2502 โดยมีสาระสำคัญคือ การยกเลิก “พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493” และให้จัดตั้ง “สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ” ขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศไทย<sup>3</sup> ตามข้อเสนอแนะของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก ที่ได้เดินทางเข้ามาสำรวจภาวะเศรษฐกิจในประเทศไทย รวมทั้งเป็นจุดประสงค์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้ารัฐบาลในสมัยนั้นด้วยที่ต้องการจะให้การพัฒนาการด้านเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างมีระเบียบแบบแผน และให้เกิดผลตอบแทนในด้านการอยู่ดีกินดีของประชาชนชาวไทยมากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้<sup>4</sup> สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้จัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกขึ้น และได้ประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (2504 – 2509) เป็นฉบับแรกตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2504<sup>5</sup> การวางแผนพัฒนาประเทศได้ดำเนินเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันที่อยู่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า (พ.ศ. 2545 – 2549) แผนพัฒนาประเทศแต่ละแผนมีลักษณะและสาระสำคัญแตกต่างกันไปทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในขณะนั้นเป็นหลัก

<sup>1</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2503). “โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย” ใน รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ. หน้า 257 - 258.

<sup>2</sup> ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์. (2543). วิสัยทัศน์การวางแผนพัฒนาประเทศในสหัสวรรษหน้า. หน้า 12 – 18.

<sup>3</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2507). แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504 – 2506 – 2509 ระยะที่สอง (พ.ศ. 2507 – 2509). หน้า 17.

<sup>4</sup> กระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป.) แผนพัฒนาภาคใต้. หน้า คำนำ.

<sup>5</sup> “แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509,” (2503, 20 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 77 ตอนที่ 85. หน้า 283.

หน้าที่หลักของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมีดังนี้

- 1) จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบและทิศทางในการพัฒนาประเทศ
- 2) วิเคราะห์โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อพิจารณาความเหมาะสม ความเป็นไปได้ ตลอดจนความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
- 3) สืบรวจ ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจ สังคม บัญชีประชาชาติ และข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ
- 4) ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกิจตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล
- 5) ติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## 1.2 ลักษณะสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเอกสารที่รัฐบาลได้ให้จัดทำขึ้นไว้เป็นการล่วงหน้าเพื่อแสดงแผนการดำเนินงานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ประกอบด้วยนโยบาย แนวทาง วัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินงาน ในช่วงระยะเวลาที่กำหนด (ห้าปี) และเป็นการวางแผนการดำเนินงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล ที่ต้องการให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการพัฒนาที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนานั้น ๆ

## 1.3 เป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เป้าหมาย หรือความหวัง ความต้องการที่รัฐบาลอยากจะทำให้เกิดขึ้นจากเป้าหมายที่ได้วางไว้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีอยู่ 4 ประการหลักด้วยกันคือ

- 1). การยกระดับอัตราการเพิ่มรายได้ประชาชาติส่วนรวมและรายได้โดยเฉลี่ยต่อบุคคล
- 2). การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
- 3). การจัดปัญหาการไร้งานและการทำงานไม่เต็มที่
- 4). การกระจายผลประโยชน์ในการพัฒนาประเทศให้ยุติธรรม และทั่วถึงยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายด้านอื่น ๆ อีก อาทิ การปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มั่นคงยิ่งขึ้น การพัฒนาภูมิภาคที่ยังล้าหลัง ให้ทัดเทียมภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศ การสร้างเสถียรภาพในดุลการค้าและการชำระเงินระหว่างประเทศ และการยกระดับคุณภาพ

ของประชากรด้วยการศึกษา และอบรมให้เหมาะสมกับความต้องการของประเทศ เป็นต้น<sup>1</sup>

เนื่องจากแผนพัฒนาประเทศเป็นแผนของภาครัฐบาล จึงทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนระดับชาติ<sup>2</sup> แต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยไม่ใช่เป็นข้อบัญญัติทางกฎหมายที่ต้องถูกบังคับให้ปฏิบัติ<sup>3</sup> เป็นเพียงแนวนโยบายที่รัฐบาลถือปฏิบัติในการบริหารประเทศ<sup>4</sup> และให้ภาคเอกชนได้ทราบนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล<sup>5</sup>

## 2. การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

### ฉบับที่ 1 – ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2504 – 2524)

การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2504 – 2524) นั้น จังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนั้นจะหมายถึงจังหวัดสตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ส่วนจังหวัดสงขลาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 4 ยังไม่ได้รวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉะนั้นการกล่าวถึงจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 4 จะหมายถึงจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาสและสตูล แต่ในที่นี้จะกล่าวรวมถึงจังหวัดสงขลาด้วย ส่วนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 – ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2525 - 2544) จังหวัดชายแดนภาคใต้จะหมายถึงจังหวัดสตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสงขลา เนื่องจากเมื่อ พ.ศ. 2524 ได้รวมจังหวัดสงขลาเข้าเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว

### 2.1 แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 8 (พ.ศ. 2504 - 2544)

การจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับแรกของประเทศไทย มีปัญหาในการดำเนินงานหลายประการด้วยกัน คือ มีเจ้าหน้าที่ทางวิชาการในสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติน้อย ผู้เข้าใจในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาประเทศในคณะกรรมการสภาพพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติและคณะกรรมการบริหารสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติมีไม่กี่คน มีโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจจากคณะรัฐมนตรีและกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ส่งมาให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณาเป็นจำนวนมาก และคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาฯ ไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมาก่อน แต่

<sup>1</sup> วิภาวดี ชวนบุญ และ กานดา ชูเชิด. (2543). “บทบาทและภารกิจของสภาพัฒน์” ใน 5 ทศวรรษสภาพัฒน์. หน้า 55.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 50 - 53.

<sup>3</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2507). แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504 - 2506 - 2509 ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2507 – 2509). หน้า 40 – 42.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. หน้า 40 – 42.

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. หน้า 40.

คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ก็แก้ไขปัญหาในการดำเนินงานดังกล่าว โดยการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานและชี้แจงให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้าใจร่วมกันในการจัดทำแผนพัฒนาประเทศ ฉบับที่หนึ่ง ไร่ 2 ขั้นตอนด้วยกันคือ ในขั้นตอนแรก เป็นการกำหนดเป้าหมายและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่วนขั้นตอนที่สอง เป็นการรวบรวมโครงการพัฒนาต่าง ๆ พร้อมกับระบุงบประมาณพัฒนาสาขาต่าง ๆ ไว้คร่าว ๆ เพื่อเสนอสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณา ต่อจากนั้นสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจะพิจารณาโครงการต่าง ๆ แล้วกำหนดแนวทางการดำเนินงานพัฒนาในด้านต่าง ๆ เสนอให้คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณากำหนดไว้ในแผนพัฒนาประเทศต่อไป

การดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับแรกของประเทศไทยได้แนวทางจากเอกสารทางวิชาการ และรายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลกเป็นแนวทาง นำมาปรับปรุงให้เข้ากับสถานการณ์ของประเทศในขณะนั้น โดยมีหม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ ประธานกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และนายฉลอง ปิงตระกุล เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในขณะนั้น ช่วยพิจารณาปรับปรุงเรื่องต่างๆ ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับแรก<sup>1</sup> อีกทางหนึ่งด้วย

**แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509)** เป็นแผนพัฒนาที่เน้นด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยวางแผนการพัฒนาประเทศมุ่งเน้นลงทุนในปัจจุบันพื้นฐานทางเศรษฐกิจและการผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้า และเป็นแผนพัฒนาที่ชี้ นำมาจากส่วนกลาง<sup>2</sup> ส่วนระยะเวลาของการใช้แผนพัฒนาฉบับที่หนึ่งนั้นกำหนดไว้ 6 ปี โดยแบ่งเป็น 2 ระยะๆ ละ 3 ปี คือระยะแรก พ.ศ. 2504 - 2506 และระยะที่สองคือ พ.ศ. 2507 - 2509 การแบ่งระยะเวลาของการใช้แผนพัฒนาฉบับที่หนึ่งออกเป็น 2 ระยะนั้นก็เพราะว่าในขณะที่มีกรจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 นั้น ขาดรายละเอียดข้อมูลสถิติที่จำเป็นในการพิจารณาวางแผนการจัดทำโครงการต่าง ๆ อีกมาก ทำให้โครงการต่าง ๆ ที่กำหนดจัดทำไม่สมบูรณ์<sup>3</sup> ต้องอาศัยระยะเวลาในการศึกษาและพิจารณางานของสาขาต่าง ๆ และศึกษาปัญหามานานาประการตลอดจนประสบการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีได้

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2518). “หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ กับ งานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ,” ใน การจัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์. ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันพุธที่ 17 เดือนธันวาคม พุทธศักราช 2518. หน้า 47 – 52.

<sup>2</sup> สุดใจ ทูลพานิชย์กิจ. (2545). หลักการพัฒนาเศรษฐกิจ. หน้า 146.

<sup>3</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2507). แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504 – 2506 – 2509 ระยะที่ 2 (พ. ศ. 2507 – 2509). หน้า 17.

ถึงแก่อสัญกรรมเมื่อวันอาทิตย์ที่ 8 ธันวาคม 2506 จอมพลถนอม กิตติขจรได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ระยะที่สอง<sup>1</sup> จอมพลถนอม กิตติขจรได้กล่าวเกี่ยวกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ระยะที่สอง (พ.ศ. 2507 – 2509) ว่า “ได้จัดทำขึ้น โดยยึดถือนโยบาย แนวทางที่ได้กำหนดไว้ในแผนเดิม แต่ได้ปรับปรุงโครงการเป้าหมายและข้อมูลสถิติต่างๆ ให้สมบูรณ์มากขึ้น”<sup>2</sup> นอกจากนี้รัฐบาลยังได้จัดตั้งคณะกรรมการในการจัดทำแผนพัฒนาประเทศในภาคต่างๆ ขึ้น เพื่อดำเนินการสำรวจและพิจารณาโครงการต่างๆ ตามความเหมาะสม ความจำเป็นก่อนหลัง และความต้องการของประชาชนในแต่ละภาค แล้วรวบรวมจัดทำขึ้นเป็นแผนพัฒนาภาค โดยให้มีความสอดคล้องประสานสัมพันธ์กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ

**แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510 – 2514)** เป็นแผนพัฒนาที่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านสังคมมากขึ้นกว่าแผนพัฒนาฉบับที่ 1 โดยให้การพัฒนาดำเนินการควบคู่กันระหว่างด้านสังคมกับด้านเศรษฐกิจ ในด้านสังคมได้กำหนดการพัฒนากำลังคน โดยการวางแผนการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการด้านกำลังคน แต่การพัฒนายังคงเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับแผนพัฒนาฉบับที่ 1 แต่ได้เพิ่มการพัฒนาทรัพยากรชีวภาพเข้าไป รวมทั้งการส่งเสริมภาคเอกชนให้ลงทุนในอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาประเทศมากขึ้น และแผนพัฒนาฉบับที่ 2 ยังได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาชนบทและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะพื้นที่ยากจนหรือทุรกันดารเป็นพิเศษ<sup>3</sup>

**แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515 – 2519)** การกำหนดการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 คือการให้มีการปรับปรุงยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้ความสำคัญกับปัญหาทางสังคมมากขึ้น อาทิ ปัญหาความแตกต่างทางรายได้ ปัญหาการขาดดุลยภาพระหว่างเมืองและชนบท และเริ่มกำหนดนโยบายในด้านการวางแผนครอบครัวและการมีงานทำขึ้นเป็นครั้งแรก ทั้งนี้เพื่อลดอัตราการเจริญเติบโตของประชากร ลดภาระด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลและของครอบครัวที่ยากจน ตลอดจนการสร้างโอกาสและปรับปรุงความสามารถของประชาชนให้ได้รับการบริการทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ได้เน้นในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพในทางการผลิต, การพัฒนาการเกษตรกรรม, การสร้างเสถียรภาพราคาให้กับผลิตผลทางการเกษตร และสนับสนุนการลงทุนจาก

<sup>1</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2507). **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504 – 2506 – 2509 ระยะที่ 2 (พ. ศ. 2507 – 2509)**. หน้า 11.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า คำนำ 2.

<sup>3</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2510). **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 – 2514)**. หน้า 1.

ต่างประเทศ พร้อมกับเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้เข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทยได้ลดความช่วยเหลือลงมาก ภายหลังจากสงครามเวียดนามยุติลง รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาเงินตราเข้าประเทศเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเพื่อการลงทุนทดแทนความช่วยเหลือที่ได้จากสหรัฐอเมริกา<sup>1</sup>

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้เริ่มในระยะเวลาที่เศรษฐกิจไม่ค่อยเอื้ออำนวย เนื่องจากภาวะการณที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศในด้านโครงสร้างเศรษฐกิจ ที่กระทบกระเทือนแก่ประเทศไทยโดยตรงได้แก่ ความต้องการผลิตผลซึ่งเป็นสินค้าออกประเภทหลักของประเทศไทย อาทิ ข้าวและยางมีแนวโน้มลดลง ขณะเดียวกันราคาของผลิตผลดังกล่าวตกต่ำลงในตลาดโลก นอกจากนั้นใน พ.ศ. 2514 ได้เกิดความผันผวนของระบบการเงินของโลกขึ้น และตามมาด้วยการเปลี่ยนแปลงของราคาน้ำมันที่ได้เพิ่มสูงขึ้นถึง 4 เท่าตัว ซึ่งจากภาวะการณที่เกิดขึ้นได้ทำให้นโยบายทางการเงินของประเทศไทย เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและเยอรมัน ได้แปรปรวนไปจนทำให้ค่าของเงินของประเทศเหล่านั้นลดต่ำลง และได้ส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ และเศรษฐกิจหยุดชะงักทั่วโลก เสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยก็พลอยกระทบกระเทือนไปด้วย<sup>2</sup> ในด้านสังคมได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาพชีวิตความเป็นอยู่และความรู้สึกนึกคิด รวมทั้งการปฏิบัติตนในเรื่อง ศาสนา ศีลธรรม และวัฒนธรรมจากที่เคยยึดถือกันมาแต่เดิม เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต ความโอบอ้อมอารีและความสุภาพอ่อนโยน ได้เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เป็นผลมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและความเจริญทางเศรษฐกิจ<sup>3</sup> ที่ได้ทำให้คนเปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งระบบสังคมของประเทศกำลังอยู่ในระยะแห่งความเจริญรุ่งเรือง จึงทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการปรับตัวระหว่างบุคคลในสังคม และด้านการเมืองระหว่างประเทศก็มีเหตุการณ์ถึงขั้นวิกฤตเป็นระยะๆ ทำให้ประเทศไทยต้องระดมสรรพกำลังทรัพยากรเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งชาติเพิ่มขึ้น และเพื่อต่อต้านปัญหาการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์จาก ประเทศเพื่อนบ้านอย่างลาว กัมพูชาและเวียดนาม จึงทำให้เกิดปัญหาในด้านจัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาฉบับที่ 3<sup>4</sup> ซึ่งส่วนใหญ่จัดสรรในด้านความมั่นคงของประเทศ

<sup>1</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2514). แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 – 2519). หน้า 11 – 24.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม.. หน้า 26.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 374.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม.. หน้า 26.

**แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524)** ในระยะเวลาที่มีการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในประเทศไทย คือ การเปลี่ยนแปลงจากระบบเผด็จการทหารที่มีข้าราชการทหารมีอำนาจสูงสุดมาเป็นการเมืองในระบอบประชาธิปไตยรัฐสภาในช่วงเวลาเพียงสั้น ๆ (14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ถึง 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519) อีกทั้งยังเป็นช่วงที่มีชุมนุมประท้วงเรียกร้องให้มีเสรีภาพทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย และความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจ จนเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516<sup>1</sup> ซึ่งปัจจัยการเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เริ่มจากการรณรงค์ต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น ต่อมาก็ได้มีการรณรงค์คัดค้านต่อต้านคำประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 299 ที่เรียกว่า กฎหมายโบว์ดำ ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมควบคุมผู้พิพากษาได้ และหลังจากนั้นก็เกิดกรณีประท้วง ดร.ศักดิ์ ผาสุกนิรันดร์ อธิบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่มีคำสั่งลอบซื้อนักศึกษา 9 คนให้พ้นจากสภาพนักศึกษา<sup>2</sup> เนื่องจากจากนักศึกษาดังกล่าวได้ออกหนังสือชื่อ “มหาวิทยาลัยที่ยังไม่มีคำตอบ” และในหนังสือมีบทกวี “บันทึกจากทุ่งใหญ่” เป็นข้อความที่เสียดสี จอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร ในหน้า 6 ความว่า **สภาสัตว์ป่าแห่งทุ่งใหญ่ มีมติให้ต่ออายุสัตว์ป่าอีก 1 ปี เนื่องจากสถานการณ์ภายในและภายนอกเป็นที่ไม่น่าไว้วางใจ**<sup>3</sup> ส่วนการชุมนุมประท้วง ดร.ศักดิ์ ผาสุกนิรันดร์ ของนักเรียนนักศึกษาได้เริ่มขึ้นในวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2516 ต่อมาได้มีการจับกุมนักศึกษาผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญจำนวน 12 คน<sup>4</sup> ทำให้เกิดการชุมนุมประท้วงขึ้น และนำไปสู่การขยายตัวของเหตุการณ์นองเลือดที่เกิดขึ้นในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 แผนพัฒนาฉบับที่ 4 จึงให้ความสำคัญในเรื่องความเป็นธรรมทางการเมืองเป็นหลัก แต่ก่อนที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519<sup>5</sup> คือการเกิดรัฐประหารและพัฒนาเป็นสงครามกลางเมืองที่รุนแรงที่สุดของประเทศไทย พร้อมกับการปิดฉากช่วงบรรยากาศความเป็นประชาธิปไตยในช่วงสั้นๆ ระหว่างพ.ศ. 2518 - 2519 ลง

<sup>1</sup> รอง ศยามานนท์. (2520). ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบประชาธิปไตย. หน้า 420 – 421.

<sup>2</sup> จักร์ พันธุ์เพชร. (2545). การเมืองและการปกครองไทย : มิติทางประวัติศาสตร์ และสถาบันทางการเมือง. หน้า 124.

<sup>3</sup> ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ และ รอส พรินเซีย. (2517). อุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยไทย. หน้า 42.

<sup>4</sup> จักร์ พันธุ์เพชร. (2545). เล่มเดิม. หน้า 124.

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. หน้า 127 – 128.

จากวิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งที่สองเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2519 ได้นำไปสู่ชัยชนะของฝ่ายทหารและกลับไปสู่ระบบเผด็จการทหารอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งประการแรกนั้นเป็นผลมาจากสถานการณ์ความวุ่นวายทางการเมือง ประการที่สองก็เป็นผลมาจากสถานการณ์เศรษฐกิจโลกตกต่ำ ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ใน พ.ศ. 2516 ราคาน้ำมันปรับตัวสูงขึ้นทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นส่งผลทำให้อัตราเงินเฟ้อเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าปกติ และประการที่สามเป็นผลมาจากสถานการณ์ตึงเครียดบริเวณชายแดนด้านกัมพูชา ทำให้ประเทศไทยต้องมีภาระค่าใช้จ่ายทางทหารมากขึ้น แต่ตัวกระตุ้นที่สำคัญและเป็นสาเหตุให้เกิดวิกฤตการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ก็คือ การกลับมาของจอมพลถนอม กิตติขจรที่ได้ลี้ภัยไปต่างประเทศ ได้สร้างกระแสความไม่พอใจให้กับนักเรียนนักศึกษา และนำไปสู่การขยายตัวของการต่อต้านจนเป็นสงครามกลางเมือง และเป็นชนวนให้เกิดการรัฐประหารยึดอำนาจโดยฝ่ายทหาร และนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีธานินทร์ กรัยวิเชียร<sup>1</sup>

การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่กลับไปใช้ระบบเผด็จการทหาร ทำให้การวางแผนการพัฒนาได้กลับไป เน้นความมั่นคงของประเทศแทนเสรีภาพ และประชาธิปไตยทางการเมืองของประชาชน<sup>2</sup> ซึ่งได้มีคำอธิบายเอาไว้ในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ว่า การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา เป็นมูลเหตุและเป็นพลังผลักดันให้รัฐบาลต้องวางแผนพัฒนาประเทศไทยแนวใหม่ โดยยึดถือความมั่นคงปลอดภัยของชาติ เป็นพื้นฐานหลักเบื้องต้นของการพัฒนา ทั้งนี้โดยเน้นการปฏิรูปนโยบายหลายด้านที่เห็นว่าจำเป็นต่อการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานในโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและสังคม เร่งฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศให้มั่นคง และยกฐานะสวัสดิภาพความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ในชาติ อันจะเป็นทางไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและการขจัดความยากจนในประเทศต่อไป<sup>3</sup>

**แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529)** เป็นแผนพัฒนาประเทศที่ได้เน้นการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก และเปลี่ยนวิธีการวางแผนการพัฒนาจากแบบเดิมที่ทำเป็นรายโครงการ มาเป็นการวางแผนแบบมีส่วนร่วม คือ มีการเชื่อมโยงและประสานโครงการแต่ละโครงการเข้าด้วยกัน กำหนดทิศทางและนโยบายของการพัฒนา โดยใช้ระบบการจัดแผนงาน ที่เริ่มจากการสำรวจสภาพปัญหา ความจำเป็นในการแก้ปัญหา โอกาสในการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ และจะยึดพื้นที่เป็นหลักในการพัฒนา ส่วนด้านการปฏิบัติตามแผนงานโครงการนั้นจะจัดลำดับการพัฒนา โดยเรียงลำดับพื้นที่ที่ต้องการ

<sup>1</sup> สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. (2542). การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองไทย. หน้า 59.

<sup>2</sup> คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2545 ครั้งที่ 25 เรื่อง ห้าทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย. หน้า 1–19.

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2520). แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524). หน้า 1 – 3.

การพัฒนาจากมากไปหาน้อย<sup>1</sup> อาทิ การพัฒนาพื้นที่ชนบทในพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาจากการพัฒนาที่ผ่านมาให้สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ในระดับหนึ่ง หรือพัฒนาชาวชนบทที่ยากจนให้มีความเป็นอยู่ในระดับพอมีพอกิน และให้สามารถก้าวไปสู่ขั้นการอยู่ดีกินดีขึ้นในระยะต่อไป ซึ่งมีพื้นที่เป้าหมายรวม 216 อำเภอ 30 กิ่งอำเภอ ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้<sup>2</sup>

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้มีการเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาจากเดิมที่เป็นแบบเชิงรับ เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพด้านการเงินการคลัง การรักษาวินัยการเงินการคลัง และการแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้า มาเป็นแบบเชิงรุก ซึ่งได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนในการร่วมกันพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตามการพัฒนาประเทศไทยในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ต้องเผชิญกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งจากภายนอกคือ การเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำขึ้นทั่วโลก เนื่องจากความผันผวนในภาวะเศรษฐกิจโลก ทำให้มีการแข่งขันและกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างมากมาย และจากภายใน คือปัญหาการขาดดุลการคลัง ปัญหาภาระหนี้สินของประเทศที่สะสมมากขึ้น ปัญหาการว่างงาน และปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลานาน เช่น ปัญหาการกระจายรายได้และปัญหาความยากจน ฯลฯ<sup>4</sup>

ในด้านสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทางการเมืองนั้น นักศึกษาและปัญญาชนและนักศึกษาที่หลบหนีเข้าป่าหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เริ่มทยอยออกจากป่ากลับสู่เมืองมากขึ้น อันเป็นผลจากการผ่อนปรนทางการเมืองในยุคที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” คือยอมให้มีการเลือกตั้ง ยอมให้มีการเมืองในระบบรัฐสภา ยกเว้นตัวนายกรัฐมนตรีที่ต้องมาจากทหาร<sup>5</sup> แต่ถึงจะมีนายกรัฐมนตรีคือ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งมาจากทหาร ทหารก็ยังก่อการรัฐประหารใช้กำลังเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เพื่อเข้าไปบริหารประเทศแทนเมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2528 โดยคณะผู้ก่อการรัฐประหาร ประกอบด้วย พลเอกเสริม ณ นคร

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2524).

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529). หน้า 3 – 4.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 13.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 3 – 4.

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2529).

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534). หน้า 2.

<sup>5</sup> คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2545 ครั้งที่ 25 เรื่อง ท้าทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย.

พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์, พลเอกยศ เทพหัตถิน ณ อยุธยา และพันเอกมณูญ รูปขจร โดยอ้างสาเหตุของการรัฐประหารว่า รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ การคอร์รัปชัน และการขาดประสิทธิภาพของรัฐสภา แต่การรัฐประหารก็ไม่ประสบผลสำเร็จ<sup>1</sup>

**แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)** ได้จัดทำในขณะที่ประเทศไทยยังมีปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ มีอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจในขณะนั้นโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับร้อยละ 4.4 ต่อปี<sup>2</sup> จึงทำให้ตั้งเป้าหมายการขยายตัวของเศรษฐกิจในแผนพัฒนานับที่ 6 ไว้เท่าที่คาดว่าจะบรรลุผลและไม่ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงาน คือเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี ตลอดแผน<sup>3</sup> ดังปรากฏในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ว่า

“วัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของแผนพัฒนา ฉบับที่หก คือ การปรับระบบการพัฒนาประเทศเพื่อให้เศรษฐกิจไทยเติบโตได้สูงขึ้นกว่าในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ห้า แต่จะต้องไม่ก่อปัญหาความยากลำบากให้แก่ประชาชน อนึ่งการจัดทำแผนพัฒนา ฉบับนี้ได้คำนึงถึงข้อจำกัดและโอกาสการพัฒนาเท่าที่จะสามารถทำได้ในระยะที่ดำเนินการจัดเตรียมแผนพัฒนา นี้เท่านั้น เนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนภาวะการเมืองของโลกอาจเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเป้าหมายและแผนงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ความเป็นจริงเป็นรายปีต่อไป”<sup>4</sup>

ในช่วงระยะเวลาของการจัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 สถานการณ์ทางการเมืองเริ่มเข้าสู่เสถียรภาพมากยิ่งขึ้น พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้เข้ามามีบทบาทในการแสดงสถานะความเป็นผู้นำอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ โดยการสนับสนุนให้นักวิชาการ ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถเข้ามามีบทบาทในการวางแผนกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศอย่างเต็มที่ รวมทั้งเป็นคนกลางในการประสานกลุ่มพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งประกอบกันเข้าเป็นรัฐบาลผสมให้หันหน้าเข้าหากันเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และในการพัฒนาประเทศได้เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเป็นเป็นเครื่องมือ<sup>5</sup>

นอกจากนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้ให้ความสำคัญกับการวางแผนจากระดับล่างสู่บน คือเป็นการพิจารณาความต้องการ และปัญหาในระดับพื้นที่ขึ้นมาสู่การดำเนินนโยบายและทิศทางการพัฒนาในภาพรวม และเป็นการวางแผนที่ให้

<sup>1</sup> ชาวนะ ไตรมาศ. (2541). **ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย**. หน้า 21 - 22.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2529). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)**. หน้า 19.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 35.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. หน้า คำนำ.

<sup>5</sup> ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์. (2543). **วิสัยทัศน์การวางแผนพัฒนาประเทศในสหัสวรรษหน้า**.

ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนต่างๆ ในระดับล่าง พร้อมกับมีการเปลี่ยนระบบการวางแผน แบบสาขางานเป็นแบบแผนงาน ที่แนวทางในการพัฒนามุ่งเน้นการปรับระบบการพัฒนาเพื่อให้ประเทศสามารถออกไปแข่งขันในต่างประเทศได้<sup>1</sup>

**แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 -2539)** การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทย ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมายาวตัวอย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.5 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ คือเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี<sup>2</sup> ทำให้ประชาชนคนไทยมีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความไม่สมดุลตามมา ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนบริการพื้นฐาน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างภาคเอกชนกับเมือง ระหว่างเมืองกับกลุ่มอาชีพ ส่วนด้านสังคมก็มีปัญหาต่างๆ มากขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรมมีแนวโน้มของการก่อคดีไปในลักษณะที่รุนแรง สะเทือนขวัญและมีความซับซ้อนในรูปแบบต่างๆ มากขึ้น โดยเฉพาะปัญหายาเสพติดยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญ ซึ่งใน พ.ศ. 2532 สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้ถึง 60,546 ราย และยังมีปัญหาชุมชนแออัดและปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมในเมือง สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐก็ปรับตัวไม่ทันต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และไม่สนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างทันเหตุการณ์<sup>3</sup>

ดังนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศเพื่อให้เป็นรากฐานของการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง ยั่งยืน และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ตลอดจนการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างทั่วถึง และกระจายการพัฒนาให้ทั่วถึง รวมทั้งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ พัฒนาคุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้ไม่ให้เสื่อมโทรม<sup>4</sup> นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรีจากพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มาเป็นพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2531<sup>5</sup>

<sup>1</sup> ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์. (2543). วิสัยทัศน์การวางแผนพัฒนาประเทศในสหัสวรรษหน้า. หน้า 3.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2534). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539). หน้า 1.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 3 - 5.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. หน้า 17 - 25.

<sup>5</sup> ชาวนะ ไตรมาส. (2541). ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย. หน้า 48.

**แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)** การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 7 ที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาทางด้านสังคม จึงก่อให้เกิดการพัฒนาที่ไม่สมดุลระหว่างกัน ทำให้สภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป มีการโยกย้ายถิ่นฐานจากชนบทเพื่อมาหางานทำในเมือง มีค่านิยมที่ให้ความสำคัญกับวัตถุสิ่งของมากกว่าจิตใจ มีวิถีการดำเนินชีวิตที่มีแต่การแก่งแย่งแข่งขันเพื่อสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของตนเอง และมีความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือน และระหว่างเขตชนบทกับเขตเมือง ซึ่งผู้ที่อยู่ในเขตเมืองจะมีรายได้สูงกว่าผู้ที่อยู่ในเขตชนบท รวมทั้งกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะร่ำรวยอยู่แล้วก็จะรวยมากขึ้นอีก ส่วนกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะยากจนอยู่แล้วยังคงฐานะความยากจนอยู่เช่นเดิม ด้วยความแตกต่างทางรายได้ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ในสังคมตามมา เช่น ปัญหาอาชญากรรม ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โสเภณี โรคเอดส์ เป็นต้น ขณะเดียวกันในช่วงก่อนจัดทำแผนพัฒนาฉบับที่แปดนั้นเป็นยุคที่โลกกำลังก้าวไปสู่ “ยุคโลกาภิวัตน์” หรือโลกไร้พรมแดน ที่มีลักษณะเป็นพลวัตคาดการณ์ล่วงหน้าไม่ได้ คือเป็นยุคที่โลกมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และมีความเสี่ยงมากขึ้น อันเกิดมาจากความก้าวหน้าด้านวิทยาการสื่อสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีสารสนเทศได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และทำให้ประชาชนมีการติดต่อสัมพันธ์กันได้รวดเร็วยิ่งขึ้น นำไปสู่การผสมผสานความคิด ค่านิยม ตลอดจนวัฒนธรรมหรือวิถีชีวิตความเป็นอยู่ระหว่างกัน ซึ่งทำให้เกิดค่านิยมสากล เช่น กระแสด้านสิทธิมนุษยชน กระแสการร่วมกันพิทักษ์รักษาสภาพแวดล้อม กระแสประชาธิปไตย กระแสการค้าเสรี เป็นต้น<sup>1</sup> ประกอบกับเป็นยุคที่ความตื่นตัวทางด้านประชาธิปไตยในลักษณะที่จะป้องกันการหวนกลับคืนมาของอำนาจนิยมโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝ่ายทหาร เนื่องจากประเทศไทยเพิ่งจะผ่านเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” มาไม่นาน จึงทำให้กลุ่มชนชั้นนำ นักวิชาการ และปัญญาชน ผู้ที่เริ่มมีบทบาทเป็นกลุ่มผู้นำทางความคิด และการเมืองได้หาทางในการแก้ปัญหา นั้น ด้วยการที่จะต้องให้มีการกระจายอำนาจการปกครองออกไปจากส่วนกลางให้เพิ่มมากขึ้น และเปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มรากหญ้าต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น รวมทั้งให้มีการปฏิรูปการเมือง โดยแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์. (2543). วิสัยทัศน์การวางแผนพัฒนาประเทศในสหัสวรรษหน้า. หน้า 57 - 58.

<sup>2</sup> คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2545 ครั้งที่ 25 เรื่อง ท้าศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย. หน้า 1-39 - 1-40.

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดของการพัฒนา เนื่องจากการพัฒนาที่ผ่านมาได้มุ่งเน้นการพัฒนาไปในด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยละเลยมิติความเป็นมนุษย์ ครอบครัว ชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้ส่งผลให้เกิดสภาพการเสียดุลของการพัฒนา หากไม่แก้ไขแล้ว มนุษย์ และธรรมชาติจะไม่สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างกลมกลืน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงได้เปลี่ยนแนวการพัฒนาที่มุ่งเน้นมาที่มนุษย์ และได้ปรับเปลี่ยนวิธีการวางแผนจากการวางแผนแบบแยกส่วนรวมสาขาเศรษฐกิจ หรือสังคมที่ขาดความเชื่อมโยงเกื้อกูลต่อกัน มาเป็นการพัฒนาแบบรวมส่วนหรือบูรณาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมุ่งเน้นที่จะให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทุกชั้นตอนตั้งแต่ต้นจนจบ คือร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมติดตามผล ร่วมปรับปรุงวิธีการดำเนินงาน และร่วมได้รับประโยชน์จากการพัฒนา การพัฒนาที่เน้นให้คนเป็นศูนย์กลางหรือเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เป็นการพัฒนาของคน โดยคน และเพื่อคน<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตามการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้มีความแตกต่างจากการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาอยู่ 3 ประเด็นคือ

1) การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ปรับเปลี่ยนจากการเป็นแผนราชการ (Bureaucratic Approach) ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้จัดทำมาเป็นแผนที่มีการระดมความคิด และเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกฝ่าย ทุกสาขาอาชีพ มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่เริ่มต้น (Participatory Approach)<sup>2</sup>

2) การจัดทำแผนพัฒนาได้มีการระดมความคิดจากทุกภูมิภาคของประเทศ โดยการกระจายการวางแผนไปสู่ภูมิภาค เพื่อกำหนดทิศทางและเป้าหมายของการพัฒนา ตามความต้องการของประชาชน โดยมีการจัดสัมมนาระดมความคิด ในการทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ถึง 10 ครั้ง เป็นการจัดในภูมิภาค 8 ครั้ง และในกลุ่มจังหวัดกรุงเทพฯและปริมณฑล 1 ครั้ง ส่วนการจัดสัมมนาในครั้งที่ 10 ซึ่งเป็นครั้งสุดท้ายนั้นเป็นการสัมมนานำผลสรุปทั้ง 9 ครั้งมาถกแถลง และสังเคราะห์ทำเป็นแผนฉบับรวม<sup>3</sup>

3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นแผนพัฒนาที่เน้นมนุษย์เป็นศูนย์กลางการพัฒนา การให้ทุกคนในสังคมได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ มีภูมิปัญญาและความคิด มีส่วนร่วมในการพัฒนาในทุกมิติ โดยการพัฒนาที่มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของ

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2539). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)**. หน้า 7 - 8.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า ก - จ.

<sup>3</sup> ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์. (2543). **วิสัยทัศน์การวางแผนพัฒนาประเทศในสหัสวรรษหน้า**. หน้า 157 - 167.

คน ให้สามารถดำรงชีพได้อย่างมีความสุขและสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ โดยไม่ทิ้งความเป็นไทย รวมทั้งการเปลี่ยนวิธีการคิดใหม่จากแบบเดิมที่มีการแยกส่วนมาเป็นแบบบูรณาการ มีการกำหนดเป็นเป้าหมายสังคมไทยที่พึงปรารถนาในอนาคต เพื่อให้คนไทยดำรงชีวิตอย่างมีความสุข ครอบครัวยุบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง ส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นเป็นเพียงเครื่องมือของการพัฒนาคน ไม่ควรถือเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาอีกต่อไป<sup>1</sup>

## 2.2 การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ 2504 – 2544) ด้านการเมืองการปกครอง

เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับถือศาสนาอิสลาม ที่มีแนวทางการดำเนินชีวิต วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีแตกต่างกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และมีความเชื่อว่าตนเองไม่ใช่คนไทยเป็นเพียงคนอาศัย<sup>2</sup> ประกอบกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ของการปฏิบัติการก่อการร้ายของขบวนการต่างๆ ที่ส่งผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ โดยอาศัยภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมที่มีความแตกต่างกับภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศ เป็นเครื่องมือในการยุยงปลุกปั่นให้ประชาชนกระด้างกระเดื่องต่อรัฐบาลตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา<sup>3</sup> และแม้ว่ารัฐบาลจะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตลอดเวลาเช่นกัน แต่การปฏิบัติการก่อการร้ายของขบวนการต่างๆ ยังคงดำรงอยู่ ซึ่งในระยะแรกๆ รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการเน้นการใช้กำลังทหารเป็นหลัก

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ 2504 – 2509) จึงได้กำหนดการพัฒนาด้านการปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการให้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายได้มีโอกาสใกล้ชิดสนิทสนมเป็นกันเองและได้เข้าถึงประชาชน รวมถึงการโน้มน้าวจิตใจประชาชนให้สำนึกในความเป็นเจ้าของประเทศ รักและหวงแหนดินแดนที่อยู่อาศัย โดยการประชาสัมพันธ์และแถลงข่าวที่ถูกต้อง ให้ประชาชนได้เข้าใจถึงนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และได้ให้คณะกรรมการประสานราชการในจังหวัดชายแดน

<sup>1</sup> ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์. (2543). วิสัยทัศน์การวางแผนพัฒนาประเทศในสหัสวรรษหน้า.

หน้า ง – ฉ.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 1 และ 5.

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2524). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529). หน้า 364 และ 387 – 389.

ภาคใต้พิจารณาปัญหาและวางนโยบายในการจัดการปกครอง และปรับปรุงด้านการประสานงานในทุก ๆ ด้านกับส่วนกลางให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>1</sup>

อย่างไรก็ดีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 และ 3 (พ.ศ. 2510 – 2519) ยังคงดำเนินการด้านการเมืองการปกครองตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509) ตามที่ได้กำหนดเอาไว้

ต่อมารัฐบาลและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีการประสานแผนพัฒนาเพื่อความมั่นคงแห่งชาติเข้ากับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524)<sup>2</sup> ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลได้ใช้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของประเทศ โดยการปรับปรุงกลไกการบริหารงานของรัฐบาลให้สามารถอำนวยความสะดวก และความปลอดภัยให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่น แต่การพัฒนาไม่ได้มีระบุเจาะจงเป็นพื้นที่ ได้ระบุไว้เป็นส่วนรวม ฉะนั้นการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงเป็นวางแผนการพัฒนาโดยส่วนรวมตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4<sup>3</sup>

ขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2521 โดยได้กำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และให้ในแต่ละด้านสนับสนุนซึ่งกันและกัน<sup>4</sup> ซึ่งถือเป็นนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติของจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นฉบับแรก รวมทั้งการกำหนดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย

การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ทางด้านการเมืองการปกครองจะมีความรุนแรงของปัญหาแตกต่างกัน มีทั้งที่เป็นปัญหาส่วนรวมทั้งห้าจังหวัด และปัญหาที่เกิดขึ้นในบางพื้นที่ ดังนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จึงได้กำหนดการดำเนินงานแก้ไขปัญหาในพื้นที่ดังกล่าวออกเป็น 2 ระดับ คือ

<sup>1</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2507). *แผนพัฒนาภาคใต้ พ.ศ. 2507 – พ.ศ. 2509*. หน้า คำนำ.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศูนย์ประสานงานเตรียมความพร้อมแห่งชาติ และ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2545). *แผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549)*. หน้า 1.

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2520). *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524)*. หน้า 145 - 153.

<sup>4</sup> สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2542). *นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้*. หน้า ผนวกหนึ่ง.

1). ระดับส่วนรวมทั้งห้าจังหวัด คือจังหวัดสงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา และ นราธิวาส ได้กำหนดให้ปรับปรุงด้านการประชาสัมพันธ์ โดยเฉพาะด้านสื่อมวลชน ได้แก่ โทรทัศน์และวิทยุ ให้มีประสิทธิภาพทัดเทียมกับประเทศเพื่อนบ้าน พร้อมกับใช้เป็นเครื่องมือ ในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานการบริหาร โครงการนิคมสร้างตนเองพัฒนาภาคใต้ใหม่ ให้มีการประสานแนวความคิดและผลึกกำลังจาก ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการปฏิบัติการด้านจิตวิทยา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายความมั่นคง และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแนวชายแดนภาคใต้ พร้อมทั้งเร่งสร้างทางหลวงจังหวัด และทางหลวงชนบทให้มีขอบข่ายเชื่อมโยงกันทั่วถึงในทุกพื้นที่ที่พร้อมใช้ได้ทุกฤดูกาล

2). ระดับบางพื้นที่ที่ล่อแหลม คือบริเวณพื้นที่ตามแนวชายแดนที่มีปัญหาความ มั่นคง ก็ได้กำหนดการพัฒนาให้เป็นระบบหมู่บ้าน โดยให้ประชาชนที่อยู่อย่างกระจัดกระจาย เข้ามาอยู่รวมกัน แล้วรัฐบาลจะสนับสนุนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม ตามลำดับของ ความจำเป็น รวมทั้งจะก่อสร้างเส้นทางเพื่อความมั่นคงตามแนวชายแดนจำนวน 4 เส้นทาง<sup>1</sup>

ส่วนการดำเนินการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 จะเป็นการดำเนินการพัฒนาต่อจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 คือ การให้ ดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงในระดับนโยบายการบริหารการพัฒนา หรือการทบทวน การแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงใน 2 ประเด็น คือ การผลักดันให้มีการดำเนินงานการพัฒนาให้ เป็นไปตามแผนแม่บทของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และการ ทบทวนเรื่องบทบาท และหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการที่รับผิดชอบในการกำหนด นโยบายการพัฒนา และแนวทางแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงในพื้นที่ให้เกิดความเป็นเอกภาพ

นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้พัฒนาองค์กรที่ได้ดำเนินงานแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคง ให้มีขีดความสามารถเพียงพอต่อการผลักดันให้นโยบายบรรลุผล และให้พัฒนาพื้นที่ในเขต อิทธิพลของโจรจีนคอมมิวนิสต์(จ.ค.ม.) ในแบบระบบชุมชน คือการจัดให้มีบริการขั้นพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจและสังคมที่จำเป็น และกำหนดการแก้ไขปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา โดยการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เน้นกลุ่มเป้าหมายใหญ่ๆ 4 กลุ่ม คือ กลุ่มชาวประมงชายฝั่ง ยากจน กลุ่มชาวนายากจน กลุ่มชาวสวนยางพาราพันธุ์พื้นเมืองขนาดเล็ก และกลุ่มเยาวชน และสตรี<sup>2</sup>

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แยกการ

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2524). แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529). หน้า 364 และ 387 – 389.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2529). แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534). หน้า 367 - 368.

พัฒนาด้านการเมืองการปกครองออกจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 โดยใช้ชื่อว่าแผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาที่เน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อขยายผลจากการแก้ปัญหาสังคมจิตวิทยาและการเมืองการปกครอง ตามนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่กำหนดขึ้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2531 พร้อมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานการพัฒนาของฝ่ายทหารในพื้นที่ที่ยังถือว่าเป็นจุดอ่อน หรือยังมีปัญหาความมั่นคงหลงเหลืออยู่ ให้ประสานสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตามแนวทางของแผนพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่เจ็ดของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้(ศอ.บต.)<sup>1</sup> และกำหนดการพัฒนาระบบหมู่บ้านยุทธศาสตร์ ให้เป็นฉนวนสกัดกั้นขบวนการสนับสนุน ขบวนการโจรก่อการร้าย(ขจก.) จากภายนอกและปิดกั้นมิให้ขบวนการโจรก่อการร้าย(ขจก.) จากภายในออกไปติดต่อสัมพันธ์หรือรับการช่วยเหลือจากภายนอกได้ง่าย<sup>2</sup>

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ได้กำหนดจุดมุ่งหมายหลักในการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ว่า “พัฒนาพื้นที่และชุมชนเป้าหมายให้มีความมั่นคงปลอดภัย มีศักยภาพ มีขีดความสามารถในการพัฒนา เพื่อร่วมกันนำพาประเทศไปสู่วิถีแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน”<sup>3</sup> ซึ่งได้กำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้ดังนี้คือ

1. การกำหนดพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงตามแนวชายแดน ด้วยการจัดทำแนวแสดงเขตแดนให้ชัดเจนตลอดทั้งแนวชายแดน และพัฒนาพื้นที่ตามแนวชายแดน พื้นที่ชายฝั่งทะเลไทย และพื้นที่ทางทะเลภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยให้มีความพร้อมในทุกๆ ด้าน ทั้งในระบบป้องกัน ระบบเครือข่ายสื่อสาร เส้นทางคมนาคมสายหลัก และเส้นทางปฏิบัติของกำลังทางเรือให้สามารถเชื่อมต่อได้อย่างเป็นระบบ ตลอดจนการบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อสร้างความได้เปรียบของเขตแดน และหากพื้นที่ใดจำเป็นต้องควบคุมบริเวณจุดยุทธศาสตร์ต่างๆ ก็ให้เร่งรัดการจัดตั้งหมู่บ้านยุทธศาสตร์ เพื่อป้องกันการ

<sup>1</sup> สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศูนย์ประสานงานเตรียมพร้อมแห่งชาติ. (2535). แผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงแห่งชาติ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539). หน้า 19 - 20.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 42.

<sup>3</sup> สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศูนย์ประสานงานเตรียมพร้อมแห่งชาติ. (2540). แผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงแห่งชาติ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544). หน้า 2.

แทรกซึม และการอพยพโยกย้ายถิ่นตลอดจนดำเนินการจัดระเบียบประชาชนและทรัพยากร โดยการสร้างความเข้าใจและปลูกจิตสำนึกของประชาชน เพื่อไม่ให้ประชาชนละทิ้งถิ่นฐาน พร้อมกับการพัฒนาประชาชนให้มีขีดความสามารถในการป้องกันตนเอง และการเตรียมความพร้อมของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการเผชิญเหตุและภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้สามารถควบคุมสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านการพิทักษ์ประชาชนและควบคุมการอพยพตลอดจนให้มีการเตรียมพร้อมของทรัพยากร และการประสานการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ ตั้งแต่ภาวะปกติ<sup>1</sup>

2. การกำหนดพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงภายใน โดยการพัฒนาบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคง ให้มีความรู้เข้าใจบทบาทของตนและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>2</sup>

### 2.3 การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544) ด้านเศรษฐกิจ

เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ประกอบอาชีพการทำสวนยางพารากันมาก แต่เป็นสวนยางพาราพันธุ์พื้นเมืองที่ผลผลิตมีคุณภาพต่ำลง ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 รัฐบาลจึงได้ให้ประชาชนที่มีอาชีพการทำสวนยางพาราปลูกยางพาราพันธุ์ดีทดแทนยางพาราพันธุ์พื้นเมืองเดิมเพื่อเป็นการเพิ่มผลผลิต และคุณภาพของยางพารา นอกจากจะให้พัฒนาการทำสวนยางพาราแล้วรัฐบาลยังมีโครงการการพัฒนาการทำนา การประมง และการทำเหมืองแร่ด้วย เพื่อให้ผลผลิตที่ได้มีคุณภาพ และราคาที่สูงขึ้น รวมทั้งมีการแนะนำ ส่งเสริมให้ประชาชนหันมาประกอบอาชีพทางการค้าขาย และการอุตสาหกรรม<sup>3</sup> เมื่อถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจจะเป็นโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท คือการดำเนินการจัดสรรที่ดินและจัดตั้งนิคมสร้างตนเองทั่วทุกอำเภอในจังหวัดสงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส เพื่อให้ประชาชนได้เข้าอยู่ อาศัยและประกอบอาชีพเลี้ยงตนเอง<sup>4</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศูนย์ประสานงานเตรียมพร้อมแห่งชาติ. (2540). *แผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงแห่งชาติ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)*. หน้า 20 - 21.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 22.

<sup>3</sup> สำนักงานสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2507). *แผนพัฒนาภาคใต้ พ.ศ. 2507 – 2509*. หน้า 2 – 4.

<sup>4</sup> สำนักงานสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2510). *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510 – 2514)*. หน้า 232 – 234.

นอกจากนี้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ยังได้ให้จัดตั้งสหกรณ์บำรุงที่ดิน เพื่อขยายงานบำรุงที่ดินบริเวณโครงการชลประทานในจังหวัดนราธิวาส สตูล และสงขลา<sup>1</sup> และที่จังหวัดนราธิวาสให้ติดตั้งเครื่องยนต์สูบน้ำ 4 จุด เพื่อการจัดการระบบส่งน้ำ การจัดสรรน้ำ และการระบายน้ำ ตลอดจนการบำรุงที่ดินโดยวิธีต่างๆ อาทิ การปลูกพืชตระกูลถั่ว การใช้ปุ๋ยหมักปุ๋ยเคมี และการปลูกพืชหมุนเวียนเพื่อบำรุงดิน รวมทั้งการสร้างเขื่อนทดน้ำที่จังหวัดปัตตานี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 รัฐบาลได้ให้จังหวัดสงขลาดำเนินการขยาย และปรับปรุงบ่อทดลอง โรงเพาะฟัก และห้องปฏิบัติการเรื่องกุ้งของหน่วยเพาะพันธุ์กุ้งสถานีประมงทะเลสงขลา<sup>2</sup> ส่วนในจังหวัดสตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ได้กำหนดให้พัฒนาสี่จังหวัดดังกล่าวทั้งระบบเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากพบว่าประชาชนในสี่จังหวัดดังกล่าวมีรายได้ต่ำที่สุดจากการเปรียบเทียบด้านรายได้ กับประชาชนจังหวัดอื่นๆ ของภาคใต้ โดยการดำเนินการพัฒนานั้นจะต้องดำเนินการสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะทางด้านศาสนาและวัฒนธรรมของสี่จังหวัดดังกล่าวด้วย<sup>3</sup>

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้ให้การพัฒนาทางด้านอาชีพให้กับประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปแล้วในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 แต่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงขาดความรู้ความเข้าใจทางด้านวิชาการสมัยใหม่ทางการเกษตร และอุตสาหกรรม และยังใช้วิธีการแบบเดิม ๆ อยู่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จึงได้ดำเนินโครงการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในด้านวิชาการทางการเกษตร และอุตสาหกรรม<sup>4</sup>

### 2.3.1 การคมนาคม

รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านการคมนาคมเป็นพิเศษ เพราะมีความเชื่อว่าการคมนาคมเป็นพื้นฐานของการพัฒนาทางด้านอื่นๆ ที่จะให้ผลตอบแทนสูงสุดและถาวรที่สุด ซึ่งประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนาด้านการคมนาคม ได้แก่ การจราจร การขนส่ง การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร การเปิดแหล่งแร่ใหม่ และอื่นๆ จึงได้มีการกำหนดนโยบายสร้างทางหลวงแผ่นดินจากกรุงเทพมหานครถึงเขตพรมแดนมลายู และสร้างทางหลวงแผ่นดินเชื่อมระหว่างภาคใต้ฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตก เพื่อให้ใช้ได้ตลอดฤดูกาลและมีมาตรฐาน มีทางหลวงจังหวัดและชนบทที่ติดต่อทั่วถึงกัน รวมทั้งการปรับปรุง

<sup>1</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2510). แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510 – 2514). หน้า 150.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2520). แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520 – 2524). หน้า 339.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 106 และ 341.

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2524). แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525 – 2529). หน้า 171 - 172.

สถานีรถไฟหาดใหญ่ และขยายสนามบินหาดใหญ่ให้เป็นสนามบินขนาดใหญ่ เพื่อใช้เป็นสนามบินพาณิชย์ระหว่างประเทศ<sup>1</sup> และมีโครงการจะปรับปรุงท่าเรือสงขลาด้วย<sup>2</sup>

การพัฒนาด้านการคมนาคมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 จะเป็นการสานต่องานการก่อสร้างสนามบินหาดใหญ่ที่ได้ดำเนินการไปแล้วในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ พร้อมกับการติดตั้งเครื่องช่วยเดินอากาศชนิดบอกทิศทาง ส่วนสนามบินปัตตานีมีการปรับปรุงพื้นผิวอัฒจันทร์ตามมาตรฐานสากล ให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตลอดทุกฤดูกาล รวมทั้งการขยายและต่อเติมทางวิ่งสนามบินให้ได้มาตรฐาน และการสร้างที่พักผู้โดยสารและหอบังคับการบินอีก 4 แห่ง<sup>3</sup>

ส่วนการคมนาคมทางน้ำให้ทำการขุดลอกร่องน้ำทางเข้าท่าเรือที่จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี และสงขลา เพื่อความสะดวกต่อการเข้าเทียบท่าของเรือค้าขายฝั่ง โดยไม่ต้องมีการขนถ่ายกลางน้ำ หรือรอเวลาน้ำขึ้น รวมทั้งจะทำการสำรวจทางเทคนิคการสร้างท่าเรือที่จังหวัดสตูล และสงขลาด้วย

นอกจากการขุดลอกร่องน้ำ สำรวจทางเทคนิคการสร้างท่าเรือแล้ว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 มีโครงการก่อสร้างท่าเรือชายฝั่งที่สงขลา เพื่อให้เป็นท่าเรือพาณิชย์ระหว่างประเทศ และให้มีการจัดหาเรือขุด เรือสำรวจและเครื่องอุปกรณ์ในการสำรวจ และขุดลอกจำนวนหนึ่งชุดมาไว้ที่จังหวัดสงขลา และให้จังหวัดสงขลาเป็นศูนย์ปฏิบัติงานสำหรับการสำรวจและขุดลอกทางภาคใต้ฝั่งตะวันออก<sup>4</sup>

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดวางแผนการสำรวจทางเศรษฐกิจและวิศวกรรมท่าเรือสงขลา จังหวัดสงขลา เพื่อก่อสร้างเป็นท่าเรือขนาดกลางทางภาคใต้ฝั่งตะวันออก ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่น และมีโครงการปรับปรุงท่าเรือและดำเนินการสำรวจทางเศรษฐกิจของท่าเรืออำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส เพื่อสร้างท่าเรือชายฝั่ง โดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลนิวซีแลนด์ ส่วนจังหวัดปัตตานีกับจังหวัดสตูล กำหนดโครงการปรับปรุงท่าเรือชายฝั่ง โดยดำเนินการสำรวจทางด้านวิศวกรรมท่าเรือชายฝั่ง<sup>5</sup> การขุดลอกร่องน้ำทางเข้าท่าเรือ และโครงการพัฒนาเครื่องหมายช่วยการเดินเรือ เพื่อการ

<sup>1</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2507). **แผนพัฒนาภาคใต้ พ.ศ. 2507 – 2509**. หน้า 34 – 43.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 70.

<sup>3</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2510). **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 – 2514)**. หน้า 191.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. หน้า 190 และ 306.

<sup>5</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2514). **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2514 – 2519)**. หน้า 348.

ติดตั้งเครื่องช่วยการเดินเรือตามร่องน้ำของท่าเรือ และการก่อสร้างกระโจมไฟจำนวน 2 แห่ง<sup>1</sup>

### 2.3.2 การสาธารณสุขปโภค<sup>2</sup>

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน คือ การไฟฟ้า เป็นสำคัญ ทำให้มีการติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซลขนาด 250 กิโลวัตต์ และขนาด 1,000 กิโลวัตต์ ในจังหวัดนราธิวาส และยะลา จังหวัดละ 1 เครื่อง เพื่อขยายพื้นที่ในการให้บริการการใช้ไฟฟ้าแก่ประชาชนในจังหวัดดังกล่าวได้ทั่วถึง ส่วนจังหวัดสตูลนั้นรัฐบาลมีโครงการจะขอซื้อกิจการไฟฟ้าของเอกชนมาดำเนินการเอง<sup>3</sup> และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 การพัฒนาด้านสาธารณสุขปโภคนั้น จะเป็นการสานต่อโครงการที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ โดยการติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดีเซลขนาด 1,000 กิโลวัตต์ และก่อสร้างสายจำหน่ายไฟฟ้าแรงสูงขนาด 33 เค.วี. เป็นระยะทาง 554 กิโลเมตร<sup>4</sup> เพื่อเชื่อมโยงการไฟฟ้าในจังหวัดนราธิวาส ยะลา และปัตตานี

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 รัฐบาลได้กำหนดโครงการการพัฒนาส่วนท้องถิ่นขึ้น ซึ่งการพัฒนาส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น จะเป็นการพัฒนาอำเภอขนาดใหญ่ ในกิจการสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ และการบริการทางสังคม ให้มีปริมาณที่เหมาะสมและเพียงพอในอันที่จะเป็นศูนย์พัฒนาภาคอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>5</sup> พร้อมทั้งการตั้งสถานีโทรทัศน์ขึ้นที่จังหวัดนราธิวาส ยะลา และปัตตานี<sup>6</sup> เพื่อให้ประชาชนในจังหวัดดังกล่าวได้รับทราบข่าวสารบ้านเมือง

ในตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา จะได้กำหนดให้พัฒนาทางด้านสาธารณสุขปโภคในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงประสบกับปัญหาในด้านการสาธารณสุขปโภค คือ การ

<sup>1</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2514). **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2514 – 2519)**. หน้า 349.

<sup>2</sup> "สาธารณสุขปโภค หมายถึง บริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินรถประจำทาง โทรศัพท์ เป็นต้น" ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542**. หน้า 1174.

<sup>3</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2507). **แผนพัฒนาภาคใต้ พ.ศ. 2507 – 2509**. หน้า 34 – 43.

<sup>4</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2510). **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510 – 2514)**. หน้า 190 และ 306.

<sup>5</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2514). **เล่มเดิม**. หน้า 408.

<sup>6</sup> **เล่มเดิม**. หน้า 352.

ชลประทานในการประกอบอาชีพ โดยเฉพาะในจังหวัดปัตตานี ดังนั้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 จึงกำหนดให้ขยายเนื้อที่โครงการชลประทานจังหวัดปัตตานี เพื่อสนับสนุนการกระจายบริการขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า น้ำ ในการอุปโภคบริโภคและการบรรเทาอุทกภัย<sup>1</sup>

อย่างไรก็ดีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ยังได้กำหนดให้จังหวัดสงขลาเป็นเมืองหลักของภาคใต้ฝั่งตะวันออก (ด้านอ่าวไทย) ในการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค เพื่อลดความแออัดของกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้พัฒนาบริการขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่ยังขาดแคลนสำหรับเมืองหลัก ได้แก่ การขยายบริการโทรศัพท์และโทรคมนาคม การขยายบริการการประปา การระบายน้ำ ที่อยู่อาศัย ระบบการจราจรในเมือง การขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร การพัฒนาท่าเรือขนาดใหญ่ การก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการส่งสินค้าออกของภาคใต้ และการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมส่งออก เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีงานทำ รวมทั้งการให้บริการและอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปการและสาธารณูปโภคแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม<sup>2</sup> และกำหนดให้จัดทำแผนการพัฒนาด้านการใช้ที่ดิน การรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การควบคุมแผนการก่อสร้างอาคาร การวางผังเมือง และการลงทุนของเอกชนและรัฐบาลในด้านปัจจัยขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการวางแผนการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่อำเภอหาดใหญ่ แต่การดำเนินงานการพัฒนานั้นจะต้องอยู่ในขอบเขตที่กำหนดไว้<sup>3</sup>

### 2.3.3 การจัดลำดับการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามความสำคัญ โดยแบ่งการพัฒนาออกเป็นเมืองหลัก เมืองรอง และชุมชนชนบทเฉพาะพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

**เมืองหลัก ได้แก่ เมืองสงขลา - หาดใหญ่**

ได้กำหนดให้เป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจของภาคใต้ ที่เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตามแนวทางการพัฒนาเมืองหลักในส่วนภูมิภาค ให้เป็นฐานรองรับการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต และสกัดกั้นการอพยพของ

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2519). **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524)**. หน้า 106 และ 341.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 256 – 266 และ 345 – 349.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 250.

ประชาชนในชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร<sup>1</sup> โดยให้เมืองหาดใหญ่เป็นศูนย์กลางความเจริญในด้านการค้า อุตสาหกรรม การบริการและการคมนาคมขนส่ง ซึ่งกำหนดพัฒนาการคมนาคมขนส่ง การค้าและบริการ อุตสาหกรรมส่งออก อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้ยางพารา อุตสาหกรรมการประมง อุตสาหกรรมกำลังบำรุง การขุดเจาะก๊าซและน้ำมันในอ่าวไทยตอนล่าง และส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว รวมทั้งยังกำหนดให้ปรับระบบการคมนาคมทางน้ำ ทางถนน ทางรถไฟ และทางอากาศให้ประสานสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ โดยการก่อสร้างสถานีขนส่งสินค้าชายฝั่งเพื่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพและลดการแออัดของการจราจร และปรับปรุงขยายท่าอากาศยานหาดใหญ่ให้เป็นท่าอากาศยานระหว่างประเทศที่สมบูรณ์และสอดคล้องกับปริมาณการจราจรทางอากาศในอนาคต ตลอดจนการตั้งนิคมอุตสาหกรรม เขตอุตสาหกรรมส่งออก และการปรับปรุงแก้ไขและวางแผนระบบการเก็บ และการกำจัดขยะมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพ<sup>2</sup>

ส่วนเมืองสงขลาถูกกำหนดให้เป็นศูนย์กลางทางด้านการประมง การท่องเที่ยว และการบริหารราชการภายในภาค<sup>3</sup> ซึ่งจะพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับยางพารา การประมง และอุตสาหกรรมขนาดย่อมในท้องถิ่นที่นิคมสร้างตนเองอำเภอรัษฎาเพื่อให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อไป และให้ตั้งตลาดกลางสินค้าเกษตร และสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคใต้ขึ้นด้วย

นอกจากนี้ยังได้กำหนดจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่มีรายได้น้อย ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมให้ได้ระดับมาตรฐาน ให้บริการการศึกษาด้านอาชีวศึกษาและการศึกษานอกระบบให้เพียงพอ และตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานในเมืองสงขลา ทั้งนี้ต้องแล้วเสร็จในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เป็นการดำเนินการพัฒนาเมืองหลัก คือ เมืองสงขลา - หาดใหญ่ ต่อจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 คือ ให้มีการปรับปรุงท่าอากาศยานหาดใหญ่เป็นท่าอากาศยานพาณิชย์สากลให้แล้วเสร็จในปีงบประมาณ 2530 ก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลาให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ 2531<sup>4</sup> สร้าง

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองวางแผนภาค. (2526). แนวทางการพัฒนาฐานเศรษฐกิจเมืองหลัก สงขลา - หาดใหญ่ ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525 - 2529). หน้า 1.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2524). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529). หน้า 109 - 111, 117 - 118, 171 และ 185 - 186.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 7.

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2529). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534).. หน้า 332.

ที่อยู่อาศัย ปรับปรุงชุมชนแออัดในเขตเทศบาล พัฒนาสภาพภูมิทัศน์บริเวณริมฝั่งน้ำ พัฒนาโครงข่ายถนนและระบบการจราจร สะพาน ท่าเทียบเรือประมง และพัฒนาระบบระบายน้ำเพื่อการป้องกันน้ำท่วมปรับปรุงระบบสาธารณูปการต่างๆ ตามโครงการพัฒนาเมืองหลักในเขตเมืองสงขลา ได้แก่ การพัฒนาสภาพภูมิทัศน์บริเวณริมฝั่งน้ำ พัฒนาโครงข่ายถนนและระบบการจราจร สะพาน ท่าเทียบเรือประมง และพัฒนาระบบระบายน้ำเพื่อการป้องกันน้ำท่วม นอกจากนั้นจะตั้งศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคใต้ เพื่อเป็นหน่วยปฏิบัติการในการพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมในภูมิภาค<sup>1</sup> และพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งประกอบด้วยอำเภอเมืองหาดใหญ่ สะเดา รัตภูมิ ระโนด สทิงพระ กิ่งอำเภอกระแสดินรุ้ง และนาหม่อมเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งน้ำจืดสำคัญที่จะเป็นฐานสนับสนุนการพัฒนาภาคใต้ รวมทั้งส่งเสริมการท่องเที่ยวแบบผสมผสานบริเวณสงขลา-หาดใหญ่-ทะเลสาบสงขลา<sup>2</sup> ส่วนในอำเภอหาดใหญ่ได้กำหนดขยายการบริการโทรศัพท์และประปา<sup>3</sup>

อย่างไรก็ดีการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทางด้านเศรษฐกิจในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ยังคงเป็นการดำเนินการต่อจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่ได้พัฒนาไว้ คือ การให้เมืองสงขลา – หาดใหญ่ เป็นเมืองศูนย์กลางหลักด้านการค้า การส่งเสริมการลงทุน การบริการ การท่องเที่ยว การฝึกอบรมแรงงาน การอุตสาหกรรม โดยการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมพร้อมบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ให้พร้อมเป็นศูนย์กลางการส่งเสริมอุตสาหกรรม และให้บริการแก่อุตสาหกรรมด้านต่างๆ และการบริหารราชการของภาคใต้ตอนล่าง<sup>4</sup> ซึ่งเมืองสงขลาได้ถูกกำหนดให้เป็นเมืองท่า แหล่งท่องเที่ยวและศูนย์กลางบริหารราชการ ส่วนอำเภอหาดใหญ่ได้กำหนดให้เป็นศูนย์กลางการคมนาคม ธุรกิจการค้า การบริการ พร้อมทั้งเชื่อมโยงการพัฒนากับจังหวัดปัตตานี และการฟื้นฟูสภาพแหล่งท่องเที่ยวและระบบสาธารณูปโภคบริการพื้นฐานต่างๆ<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2529). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534). หน้า 311 - 316.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม.. หน้า 332 - 333.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 312.

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2535). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2540). หน้า 160.

<sup>5</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2535). แผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงแห่งชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539). หน้า 64.

### เมืองรอง ได้แก่ จังหวัดปัตตานี

การพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยแบ่งออกเป็นเมืองหลัก เมืองรองนั้น เมืองรอง คือเมืองที่รองรับช่วงการกระจายความเจริญต่อจากเมืองหลัก จังหวัดปัตตานี ซึ่งได้ถูกกำหนดให้เป็นเมืองรองต่อจากเมืองหลัก คือ เมืองสงขลา - หาดใหญ่ ในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม และการศึกษาหาสู่ทางการจัดตั้งเขตพัฒนาอุตสาหกรรมระดับจังหวัด การรองรับแรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตร และการทำหน้าที่เป็นศูนย์การเกษตรและบริการสังคมของท้องถิ่น การก่อสร้างท่าเรือชายฝั่งพร้อมสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อสนับสนุนให้เปิดระบบการขนส่งชายฝั่งที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการขุดลอกและปรับปรุงร่องน้ำทางเดินเรือชายฝั่งทะเล จังหวัดปัตตานีให้เป็นร่องน้ำถาวรและให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี<sup>1</sup>

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ให้เมืองรอง ได้แก่ จังหวัดปัตตานี พัฒนาระบบพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมให้ได้มาตรฐานตามแนวทางการพัฒนาเมือง พื้นที่เฉพาะและเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค โดยให้ขยายและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดบริการด้านการกำจัดน้ำเสีย ขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล<sup>2</sup>

### ชุมชนชนบทเฉพาะพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

การพัฒนาพื้นที่ชุมชนชนบทเฉพาะพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดไว้ คือ โครงการพัฒนาที่ดินชายฝั่งทะเลเพื่อพัฒนาอาชีพชาวประมง ในหมู่บ้านชาวประมงอำเภอตากใบและอำเภอเมือง จังหวัดนราธิวาส, อำเภอปะนาเระ อำเภอสายบุรี อำเภอหนองจิก และอำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี จำนวน 5,430 ครอบครัวยุ และจัดสรรที่ดินว่างเปล่าและป่าเสื่อมโทรม ให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินทำอยู่อาศัยและทำกินในลักษณะหมู่บ้านยุทธศาสตร์ หมู่บ้านสหกรณ์ และนิคมสร้างตนเองประมาณ 1,200 ครอบครัวยุ รวมถึงการดำเนินโครงการชลประทานปัตตานี คลองส่งน้ำเข้าสู่ที่นาเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับชาวนา และส่งเสริมโครงการปลูกพืชเศรษฐกิจแซมในสวนยางขนาดเล็ก<sup>3</sup>

#### 2.3.4 การค้าชายชายแดน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดพื้นที่การค้าชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศมาเลเซียไว้ 3 จุดหลัก คือ

- 1). จังหวัดสงขลา กำหนดการค้าชายแดนไว้ที่อำเภอสะเดา

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2524). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529). หน้า 110 และ 189.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2529). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534). หน้า 272.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 170 - 172.

2). จังหวัดยะลา กำหนดการค้าชายแดนไว้ที่อำเภอเบตง

3). จังหวัดนราธิวาส กำหนดการค้าชายแดนไว้ที่อำเภอสุไหงโก-ลก<sup>1</sup>

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 การพัฒนาทางด้านการเศรษฐกิจได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการพัฒนาเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านภายใต้ความร่วมมือเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทยในทางการค้า การลงทุน การพลังงาน และโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างเมืองและชุมชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และส่งผลเชื่อมโยงถึงพื้นที่ภาคใต้ตอนบนภายใต้โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้<sup>2</sup> ขณะเดียวกันได้ก็กำหนดปริมาณมลพิษทางอากาศในเขตอุตสาหกรรม โดยเฉพาะก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ฝุ่นละอองและควันดำในบรรยากาศให้มีปริมาณที่ลดลง<sup>3</sup> พร้อมกับกำหนดให้จังหวัดสงขลาเป็นศูนย์อุตสาหกรรมระดับภาคใต้โดยให้มีนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรม รวมทั้งการส่งเสริมให้มีการลงทุนด้านอุตสาหกรรมที่มีความเชื่อมโยงกับฐานการผลิตและปัจจัยการผลิตในภาคและจังหวัดใกล้เคียง<sup>4</sup> พร้อมกับกำหนดปริมาณมลพิษทางอากาศในเขตอุตสาหกรรม โดยเฉพาะก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ฝุ่นละอองและควันดำในบรรยากาศให้มีปริมาณที่ลดลง<sup>5</sup>

## 2.4 การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ 2504 – 2544) ด้านสังคม

ด้วยประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับถือศาสนาอิสลาม จึงทำให้มีแนวทางการดำเนินชีวิต วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นไปตามศาสนบัญญัติของศาสนาอิสลามที่ได้กำหนด โดยยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และจะไม่กระทำการใดๆ ที่ขัดกับหลักของศาสนาอิสลาม ดังนั้นการกำหนดการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ 2504 – 2544) จึงเน้นการพัฒนาทางด้านการศึกษา และการสาธารณสุข

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2535). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2540). หน้า 155.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2539). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544). หน้า 98.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 140.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. หน้า 83.

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. หน้า 140.

#### 2.4.1 การศึกษา

การศึกษาเป็นการวางรากฐานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ให้ได้มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จึงให้ตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ขึ้น และให้เปิดสอนทางด้านวิชาการศึกษา การเกษตร และวิศวกรรมสาขาต่าง ๆ<sup>1</sup> รวมทั้งการตั้งโรงเรียนเกษตรกรรมในจังหวัดยะลา และโรงเรียนเกษตรกรรมสงเคราะห์ในนิคมสร้างตนเองจังหวัดสตูล<sup>2</sup> เพื่อเป็นการพัฒนาอาชีพให้กับประชาชนในท้องถิ่น

ด้านการเรียนการสอนในโรงเรียนที่สอนหนังสือและอบรบศาสนาอิสลาม ที่เรียกว่าโรงเรียนปอเนาะ<sup>3</sup> นั้น รัฐบาลได้จัดส่งบุคลากรเข้าช่วยในการเรียนการสอน พร้อมกับการเปิดโอกาสให้คนพิการได้มีโอกาสได้เรียนหนังสือเช่นเดียวกับคนปกติ โดยจะให้สร้างโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ และโรงเรียนสอนคนหูหนวกขึ้นในจังหวัดปัตตานี ส่วนจังหวัดสงขลานั้นได้ให้มีการเรียนการสอนทางด้านการอาชีพในหลักสูตรระยะสั้นที่โรงเรียนอาชีวศึกษาในอำเภอหาดใหญ่ และปรับปรุงการเรียนการสอนในวิทยาลัยเทคนิคที่อำเภอเมืองสงขลา<sup>4</sup>

นอกจากนี้ยังกำหนดให้ตั้งศูนย์ภาคการศึกษาในจังหวัดยะลา และสงขลา เพื่อให้เป็นศูนย์การพัฒนาการเรียนการสอนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และตั้งโรงเรียนมัธยมศึกษาขึ้นในอำเภอสุไหงปาดี จังหวัดนราธิวาส อำเภอรามันและอำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลาด้วย เพื่อพัฒนาการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ดีขึ้นกว่าเดิม เมื่อถึงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 รัฐบาลได้ให้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ ขยายสาขาการเรียนการสอนในคณะวิศวกรรมศาสตร์ และคณะแพทยศาสตร์ให้เพิ่มขึ้น เพื่อเยาวชนในพื้นที่ได้มีทางเลือกในการศึกษาต่อในสาขาที่ต้องการได้มากขึ้น ส่วนการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์นั้น จะให้ศูนย์กลางการบริหารงานของมหาวิทยาลัยอยู่ที่วิทยาเขตปัตตานี<sup>5</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี และ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2507). *แผนพัฒนาภาคใต้ พ.ศ. 2507 – 2509*. หน้า 2 – 4.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 80 – 84.

<sup>3</sup> ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. หน้า 682 – 683.

<sup>4</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี และ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2507). *เล่มเดิม*. หน้า 50 – 52.

<sup>5</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2510). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510- 2514)*. หน้า 109.

ต่อมาในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดปรับปรุงและขยายการดำเนินงานศูนย์ฝึกผู้นำเยาวชนชนบท ที่เน้นหนักในด้านวิชาชีพ พร้อมกับพิจารณาจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมเยาวชนชนบทภาคใต้ที่จังหวัดสตูลด้วย<sup>1</sup> และตั้งวิทยาลัยพลศึกษาที่จังหวัดยะลา<sup>2</sup> นอกจากการปรับปรุงและขยายการดำเนินงานในศูนย์ฝึกผู้นำเยาวชนชนบทแล้ว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ปรับปรุงการดำเนินการการสอน การวิจัย และขยายการผลิตบัณฑิตสาขาวิชาต่างๆ ในระดับปริญญาในคณะวิทยาศาสตร์ และศึกษาศาสตร์ รวมทั้งการวางแผนงานเพื่อการจัดตั้งคณะใหม่เพิ่มขึ้น ได้แก่ คณะสังคมศาสตร์ และคณะมนุษยศาสตร์<sup>3</sup>

อย่างไรก็ดีการพัฒนาทางด้านการศึกษายังคงดำเนินการต่อเนื่องเรื่อยมา ซึ่งแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 รัฐบาลได้ให้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์วิทยาเขตปัตตานี พัฒนาทางด้านการศึกษาในคณะศึกษาศาสตร์ และวิทยาเขตหาดใหญ่ในคณะแพทยศาสตร์ และคณะวิทยาศาสตร์ เพื่อผลิตบัณฑิตในกลุ่มสาขาตามความต้องการของตลาดและที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ<sup>4</sup> อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาที่ต่อเนื่องมาจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 รวมถึงการกำหนดจัดตั้งหอจดหมายเหตุแห่งชาติในส่วนภูมิภาคที่จังหวัดสงขลา เพื่อรวบรวมเก็บเอกสารทางราชการ อันจะเป็นหลักฐานในการศึกษาค้นคว้าในแง่ประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของหน่วยงานราชการต่างๆ ของประเทศด้วย<sup>5</sup> และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 การพัฒนาการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น คือการให้ขยายการศึกษาภาคบังคับ ที่เน้นการจัดการศึกษาชั้นเด็กเล็กขึ้นในโรงเรียนประถมศึกษาเป็นกรณีพิเศษ พร้อมกับให้จัดสอนวิชาศาสนาอิสลามในสถาบันการศึกษาของรัฐทุกระดับ รวมทั้งให้ปรับปรุงการดำเนินงานในโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม โดยให้มีการสอนวิชาสามัญและวิชาชีพควบคู่กันไป และให้ความช่วยเหลือในเรื่องการศึกษาและสวัสดิการสังคมแก่เด็กกำพร้าและเด็กยากจน โดยการตั้งโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์และศูนย์รับเด็กกำพร้าเพิ่มขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้

<sup>1</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2514). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519)*. หน้า 497.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 348.

<sup>3</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2514). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519)*. หน้า 493.

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2520). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524)*. หน้า 29 และ 278.

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. หน้า 264.

จัดตั้งศูนย์การศึกษาศาสนาอิสลามที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี เพื่อเป็นศูนย์กลางการศึกษาศาสนาอิสลามทุกระดับจนถึงขั้นอุดมศึกษาด้วย<sup>1</sup>

#### 2.4.2 การสาธารณสุข

ด้วยจังหวัดชายแดนใต้เป็นพื้นที่ที่มีโรคคุดทะราดระบาดมาก่อน โดยเฉพาะในจังหวัดสตูล ดังนั้นแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 จึงได้กำหนดให้สำรวจท้องที่ที่เคยมีโรคคุดทะราด เพื่อควบคุมการระบาดของโรค และได้ให้จังหวัดสตูลเป็นจุดศูนย์กลางในการรักษาโรคคุดทะราด รวมทั้งตั้งหน่วยเคลื่อนที่เพื่อปฏิบัติงานการควบคุมโรคคุดทะราดขึ้น 5 หน่วยในจังหวัดสตูล นอกจากนี้ยังให้มีการควบคุมโรคคุดทะราดเป็นการถาวร พร้อมกับตั้งหน่วยเฝ้าดูแลโรคคุดทะราด ซึ่งจะเป็นหน่วยเคลื่อนที่เพื่อปฏิบัติงานในท้องที่ที่มีโรคคุดทะราดกำเริบ ในจังหวัดสงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาสด้วย

นอกจากนี้แผนพัฒนา ฉบับที่ 1 ยังกำหนดปรับปรุงสถานอนามัยชั้น 2 ในจังหวัดนราธิวาส ที่อำเภอสุไหงปาดีและอำเภอบาเจาะ จังหวัดปัตตานี ที่อำเภอมายอและอำเภอบานาเระ รวมทั้งการสร้างโรงพยาบาลประจำอำเภอที่อำเภอสุไหงโก-ลก จังหวัดนราธิวาส และอำเภอเบตง จังหวัดยะลา และตั้งโรงเรียนผู้ช่วยพยาบาลที่อำเภอเมืองนราธิวาส และขยายเตียงคนไข้เพิ่มอีก 25 เตียงที่โรงพยาบาลปัตตานี<sup>2</sup> ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมสุขภาพพลานามัยของประชาชนในท้องถิ่นให้มีสุขภาพที่ดีขึ้น ส่วนจังหวัดสงขลาให้โรงพยาบาลเมืองสงขลาเป็นโรงพยาบาลศูนย์ประจำภาคใต้ เพื่อเป็นศูนย์ในการรักษาพยาบาลและฝึกอบรมวิชาการแพทย์แผนใหม่แก่โรงพยาบาลใกล้เคียง และให้ตั้งหน่วยควบคุมโรคมาลาเรีย และสถานตรวจโรคปอด เพื่อเป็นหน่วยควบคุมวัณโรคประจำภาคใต้<sup>3</sup> และนอกจากจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเป็นพื้นที่ที่มีโรคคุดทะราดระบาดแล้ว ในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส และปัตตานี ก็มีการแพร่ระบาดของโรคเท้าช้าง<sup>4</sup> ดังนั้นแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 จึงกำหนดตั้งสาขาและหน่วยควบคุมโรคเท้าช้างขึ้น เพื่อเป็นการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคเท้าช้าง และให้ปรับปรุงโรงพยาบาลยะลาเป็นโรงพยาบาลศูนย์ในการรักษาพยาบาล และฝึกอบรมวิชาการแพทย์แผนใหม่ และจัดตั้งแผนกจิตเวชเพื่อแก้ปัญหาคนไข้โรคจิตไม่มีสถานที่รักษา โดยการจัดสร้างเรือน

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2524). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525 -2529). หน้า 245 - 247.

<sup>2</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2507). แผนพัฒนาภาคใต้ พ.ศ. 2507 – 2509. หน้า 80.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 87.

<sup>4</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2510). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510 – 2514). หน้า 249.

คนไข้ขนาด 25 เตียง<sup>1</sup> รวมทั้งการให้ปรับปรุงโรงพยาบาลสงขลา จังหวัดสงขลาเป็นโรงพยาบาลศูนย์ประจำภาคใต้ ในการเป็นศูนย์การรักษาพยาบาล และฝึกอบรมวิชาการแพทย์แผนใหม่แก่โรงพยาบาลใกล้เคียงต่อจากแผนพัฒนาฉบับที่หนึ่ง เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวในแผนพัฒนาฉบับที่หนึ่งยังไม่บรรลุเป้าหมายเพราะขาดงบประมาณและแพทย์ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ และปรับปรุงโรงพยาบาลประจำจังหวัดสงขลา และจัดตั้งหน่วยบำบัดโรคเคลื่อนที่ เพื่อออกไปปฏิบัติงานในด้านการตรวจรักษาโรค และแนะนำความรู้ในด้านเจ็บไข้ได้ป่วยให้แก่ประชาชนที่อยู่ห่างไกล โดยใช้สถานีนามัยหรือสำนักงานผดุงครรภ์เป็นศูนย์กลาง พร้อมกับการดำเนินการปรับปรุง ขยายงานโรงพยาบาลเสพยาเสพติด โดยการเพิ่มเตียงคนไข้แพทย์และพยาบาลในการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดให้โทษ<sup>2</sup>

ต่อมาในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 รัฐบาลได้กำหนดปรับเปลี่ยนให้โรงพยาบาลประจำจังหวัดยะลา และสงขลา เป็นโรงพยาบาลศูนย์ยะลา จังหวัดยะลา และโรงพยาบาลศูนย์สงขลา จังหวัดสงขลา คือ เป็นโรงพยาบาลศูนย์ในการฝึกอบรมแพทย์ พยาบาล และเจ้าหน้าที่ทางด้านวิชาการ เพื่อพัฒนาศักยภาพทางการแพทย์ให้ดียิ่งขึ้น<sup>3</sup> ทั้งนี้เนื่องจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งไกลจากศูนย์กลางทางการแพทย์ กระทั่งในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พัฒนาการบริการด้านสาธารณสุขจะเป็นการให้บริการเป็นพิเศษสำหรับชาวไทยมุสลิมในจังหวัดสตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส โดยจะร่วมงานการพัฒนา กับหน่วยงานอื่นๆ ในการส่งเสริมสุขภาพและลดอัตราการเพิ่มของประชากรในสี่จังหวัดดังกล่าว<sup>4</sup>

อย่างไรก็ดีอัตราการเกิดของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงสูงอยู่ ดังนั้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จึงกำหนดให้บริการการวางแผนครอบครัวให้แก่ประชาชนในจังหวัดสตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส เพื่อให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องในการวางแผนครอบครัว และลดอัตราการเกิดของประชาชนให้มีอัตราต่ำลง<sup>5</sup> กระทั่งถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดลดอัตราการเกิดของประชาชนในพื้นที่จังหวัดสงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาสให้เหลือเพียงร้อยละ 1.2 โดยเฉพาะในประชาชนผู้นับถือ

<sup>1</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2510). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510 – 2514)**. หน้า 251 - 254.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 251 - 253.

<sup>3</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2514). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515 – 2519)**. หน้า 436.

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2520). **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524)**. หน้า 280 - 282.

<sup>5</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2524). **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2524 – 2529)**. หน้า 186 และ 213.

ศาสนาอิสลาม ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีรายได้ต่ำในที่สุดท้ายของแผนพัฒนาที่ผ่านมา<sup>1</sup> แต่มีอัตราการเกิดสูงเนื่องจากเป็นไปตามศาสนบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ไม่ให้มีการคุมกำเนิด โดยถือว่าการคุมกำเนิดเป็นบาปผิดหลักศาสนาอิสลาม แม้ว่าทางราชการจะได้ดำเนินการแก้ไขปัญห้อัตราการเกิดของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เรื่อยมา นับตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 แต่ก็ไม่ได้ทำให้อัตราการเกิดลดลงได้ ดังนั้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 จึงมีนโยบายด้านการวางแผนครอบครัวในบางพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีอัตราการเกิดสูง โดยให้บริการวางแผนครอบครัวแบบให้เปล่าและจัดทำโครงการรณรงค์พิเศษเฉพาะขึ้น ให้สอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีและค่านิยมเกี่ยวกับการมีบุตรในพื้นที่เหล่านั้น<sup>2</sup>

นอกเหนือจากการกำหนดการพัฒนาทางการศึกษา และสาธารณสุขแล้วนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ยังได้กำหนดให้พัฒนาทางวัฒนธรรมการใช้ภาษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะในปัตตานี ยะลา และนราธิวาส เพื่อขยายแนวความคิดด้านศาสนสัมพันธ์และส่งเสริมให้ผู้นำศาสนาเข้าใจถึงความสำคัญของการเรียนภาษาไทย และเพื่อให้มีเอกลักษณ์ของความเป็นไทยมากขึ้น ทั้งนี้เพราะประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดดังกล่าว ใช้ภาษามลายูท้องถิ่นในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันมากกว่าการใช้ภาษาไทย ทำให้เกิดปัญหาความไม่เข้าใจระหว่างกัน<sup>3</sup>

กล่าวโดยสรุปแล้วการวางแผนการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 8 (พ.ศ. 2504 - 2544) นั้นประกอบด้วยการวางแผนการพัฒนาในด้านต่อไปนี้

**ด้านการเมืองการปกครอง** วางแผนการพัฒนาปรับปรุงกลไกการบริหารงานของรัฐบาลให้สามารถอำนวยความสะดวก และความปลอดภัยให้แก่ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พัฒนาพื้นที่ในเขตอิทธิพลของโจรจีนคอมมิวนิสต์(จ.ค.ม.) ในแบบระบบชุมชน พัฒนาระบบหมู่บ้านยุทธศาสตร์ ทำแนวแสดงเขตแดน ตั้งหมู่บ้านยุทธศาสตร์

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2535). แผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงแห่งชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539). หน้า 183.

<sup>2</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2540). แผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงแห่งชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544). หน้า 15.

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2524). แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2524 - 2529). หน้า 171.

พัฒนาประชาชนให้มีขีดความสามารถในการป้องกันตนเอง พัฒนาบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคง

**ด้านเศรษฐกิจ** วางแผนการพัฒนาอาชีพการทำประมง การค้าขายชายแดน และให้เมืองสงขลา - หาดใหญ่เป็นศูนย์กลางความเจริญในด้านการค้า อุตสาหกรรม การบริการ และการคมนาคมขนส่ง การท่องเที่ยว ท่าเทียบเรือประมง ระบบระบายน้ำเพื่อการป้องกันน้ำท่วม ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคใต้ รวมทั้งการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านภายใต้ความร่วมมือเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทยในทางการค้า การลงทุน การพลังงาน และโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐาน

- การคมนาคม วางแผนการพัฒนาการสร้างทางหลวงแผ่นดิน ปรับปรุงสถานีรถไฟ ท่าเรือ และสนามบิน ขุดลอกร่องน้ำทางเข้าท่าเรือ และให้จังหวัดสงขลาเป็นศูนย์ปฏิบัติงานสำหรับการสำรวจและขุดลอกทางภาคใต้ฝั่งตะวันออก

- การสาธารณสุข พัฒนาการไฟฟ้า การประปา และโครงการชลประทาน

#### **ด้านสังคม ได้แก่**

- การศึกษา วางแผนการพัฒนาการศึกษา โดยการตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และอำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี และให้สอนวิชาศาสนาอิสลามในสถาบันการศึกษาของรัฐทุกระดับ ปรับปรุงการดำเนินงานโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม และตั้งศูนย์การศึกษาศาสนาอิสลามที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

- การสาธารณสุข วางแผนการพัฒนาปรับปรุงโรงพยาบาลประจำจังหวัดให้เป็นโรงพยาบาลศูนย์ ตั้งโรงเรียนพยาบาล สร้างโรงพยาบาลประจำอำเภอ ตั้งสถานตรวจโรคปอด หน่วยควบคุมโรคมาลาเรีย และโรคเท้าช้าง โรงพยาบาลประสาท ขยายงานโรงพยาบาลยาเสพติด รวมทั้งการบริการด้านสาธารณสุขเป็นพิเศษสำหรับชาวไทยมุสลิมในจังหวัดสตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส

ซึ่งจะเห็นได้ว่าการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 นั้น จังหวัดสงขลา โดยเฉพาะที่อำเภอหาดใหญ่ ประสบผลสำเร็จในการพัฒนามากกว่าจังหวัดอื่นๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

## บทที่ 4

### ปัญหา อุปสรรค และผลของการพัฒนาชายแดนภาคใต้ตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 - 2544)

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมาประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแนวทางการในการพัฒนาประเทศ โดยเน้นการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจ เพราะประเทศไทยในช่วง 30 กว่าปีที่ผ่านมาอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ และกำลังแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานในสาขาการเกษตร ทำให้การพัฒนาเน้นไปในทางด้านเศรษฐกิจโดยอาศัยความได้เปรียบด้านทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ และนำมาใช้เป็นปัจจัยหลักในการขยายฐานการผลิต การประกอบอาชีพ และการสร้างรายได้ประชาชาติ โดยประสบความสำเร็จด้วยดีตลอดระยะเวลาของการพัฒนาที่ผ่านมา เห็นได้จากการที่เศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเฉลี่ยถึงกว่าร้อยละ 7 ต่อปี และรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยถึงกว่าร้อยละ 7 ต่อปีเช่นกัน ถึงแม้ว่าการพัฒนาจะประสบความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นอย่างดี แต่ผลการพัฒนายังได้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสังคม และสิ่งแวดล้อมหลายประการ คือ สังคมได้กลายเป็นสังคมที่มีความเป็นวัตถุนิยมมากกว่าจิตใจ และเกิดความแตกต่างของรายได้ระหว่างประชาชนของประเทศโดยเฉพาะระหว่างประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับประชาชนในกรุงเทพมหานคร

ต่อมาการพัฒนาประเทศได้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการในการวางแผนการพัฒนาประเทศใหม่เพื่อให้เข้ากับสถานการณ์ช่วงเวลาดังกล่าว จากเดิมที่เน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเป็นจุดมุ่งหมายหลัก เป็นการพัฒนาด้านทรัพยากรมนุษย์แทนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาฯ ที่ประชาชนในประเทศไทยมีส่วนร่วมในการจัดทำ และถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้ประชาชน ชุมชน องค์กร ภาคประชาชนต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทร่วมในการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป

#### 1. ผลการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 - 2544)

การพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 7 (พ.ศ. 2504 - 2539) มีผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เฉลี่ย

ประมาณร้อยละ 7 ต่อปี ส่งผลให้รายได้เฉลี่ยต่อคนในราคาประจำปีเพิ่มขึ้นจาก 2,100 บาท ใน พ.ศ. 2504 เป็น 77,000 บาท<sup>1</sup> ทำให้ประเทศไทย ซึ่งเคยถูกจัดเป็นประเทศยากจนได้เข้าสู่ระดับประเทศกำลังพัฒนา ในช่วงเวลาเดียวกันสัดส่วนของคนยากจนได้ลดลงอย่างมากจากร้อยละ 57 เหลือร้อยละ 11.4 ของประชาชนทั้งประเทศ และคนไทยส่วนใหญ่ได้รับการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสังคมมากขึ้น รวมทั้งอัตราการว่างงานได้ลดลงด้วย

อย่างไรก็ตามการเจริญเติบโตดังกล่าวยังอยู่บนพื้นฐานความไม่สมดุลของการพัฒนา กล่าวคือ ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และผลประโยชน์จากการพัฒนาระหว่างภาค ระหว่างชนบทกับเมือง และระหว่างกลุ่มคนในสังคม เป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทย และก่อให้เกิดปัญหาสังคมอื่น ๆ ตามมา อาทิ ปัญหายาเสพติดและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ขณะเดียวกันทรัพยากรธรรมชาติก็ถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างสิ้นเปลือง และเมื่อร่อยหรอลงก็นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งแย่งชิงทรัพยากร ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ และความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง จึงนำไปสู่ข้อสรุปผลการพัฒนาที่ว่า แม้เศรษฐกิจขยายตัวในระดับดี แต่สังคมมีปัญหา และการพัฒนาไม่ยั่งยืน<sup>2</sup>

การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) มีผลการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.4 ใน พ.ศ. 2543 จากที่เคยหดตัวต่ำสุดถึงร้อยละ 10.2 ใน พ.ศ. 2541 เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างรุนแรง ความพยายามในการแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้น และระยะปานกลางอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวอย่างช้า และมีเสถียรภาพในระดับหนึ่ง แต่ยังมีปัญหาในภาคการเงิน และอสังหาริมทรัพย์ ปัญหาหนี้สาธารณะและปัญหาการขาดดุลงบประมาณ อันเป็นข้อจำกัดของการจัดสรรทรัพยากรในระยะต่อไป นอกจากนี้เศรษฐกิจของประเทศไทยยังต้องพึ่งพิงทุนทางด้านเทคโนโลยี และตลาดจากต่างประเทศสูง ทำให้ฐานการผลิตหลักของประเทศยังอ่อนแอ ไม่มีภูมิคุ้มกันที่เพียงพอ ประกอบกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนานวัตกรรม ทั้งไม่สามารถรับถ่ายทอดและแปรทุนทางด้านเทคโนโลยีมาใช้ในการต่อยอดการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้านศักยภาพของคนไทยและระดับคุณภาพชีวิตโดยรวมดีขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาอย่างต่อเนื่องระยะยาว ทำให้คนไทยมีการศึกษาสูงขึ้น จำนวนปีที่ได้รับการศึกษาโดยเฉลี่ยของคนไทยในกลุ่มอายุ 15 ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้นจาก 6.6 ปี ใน พ.ศ. 2539 เป็น 7 ปี ใน พ.ศ. 2541 และอัตราการเข้าเรียนหนังสือของเด็กมีแนวโน้มดีขึ้นทุกระดับชั้น ในด้านสุขภาพอนามัย

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2544). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549). หน้า 4.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 4.

พบว่าคนไทยมีอายุคาดหมายเฉลี่ยสูงขึ้น โดยใน พ.ศ. 2541 เพศชายและเพศหญิงมีอายุคาดหมายเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเป็น 70.1 ปี และ 75.2 ปี ตามลำดับ ทั้งระบบบริหารสาธารณสุขมีความก้าวหน้าดีขึ้น และประชาชนได้รับการคุ้มครองด้านประกันสุขภาพเพิ่มมากขึ้น<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังมีปัญหาคุณภาพทางการศึกษาของคนไทย ที่ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากการศึกษาของแรงงานไทยที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ส่วนใหญ่ร้อยละ 68.4 อยู่ในชั้นไม่เกินระดับประถมศึกษา ได้ส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการเพิ่มสมรรถนะทางเศรษฐกิจของประเทศ การพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคมขยายขอบเขตการดำเนินงานได้กว้างขวางขึ้น แต่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายได้เพียงเฉพาะแรงงานในระบบเท่านั้น ไม่สามารถดำเนินการไปถึงกลุ่มแรงงานนอกระบบและแรงงานภาคเกษตร ซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศได้ นอกจากนี้ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงระยะแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่มีต่อคนและสังคมได้ก่อให้เกิดปัญหาคุณภาพชีวิตของคนไทยมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้รุนแรงขึ้น คือภาวะความยากจนที่มีแนวโน้มลดลงมาโดยตลอดในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 กลับเพิ่มสูงขึ้น จากร้อยละ 11.4 ของประชาชนทั้งประเทศ หรือเป็นจำนวนคนยากจน 6.8 ล้านคน ใน พ.ศ. 2539 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15.9 หรือคิดเป็นจำนวนคนยากจน 9.9 ล้านคน ใน พ.ศ. 2542 ในช่วงเวลาเดียวกันการกระจายรายได้ก็แย่ลง โดยกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยที่สุด 20 เปอร์เซนต์แรก มีสัดส่วนรายได้ลดลงจากร้อยละ 4.2 เป็นร้อยละ 3.8 ขณะที่กลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุด 20 เปอร์เซนต์แรกมีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 56.5 เป็นร้อยละ 58.5 อีกทั้งจำนวนคนว่างงานก็มีเพิ่มมากขึ้นกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤตเกือบ 1 ล้านคน นอกจากนี้ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เป็นปัญหารุนแรงส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในสังคมมากขึ้น<sup>2</sup>

ผลของการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – ฉบับที่ 8 ทางด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม มีดังต่อไปนี้

### 1.1 ด้านการเมืองการปกครอง

ด้วยความแตกต่างของผู้คนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเกิดจากศาสนา วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ รวมทั้งมีภาพลักษณ์ของความไม่สงบและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และการก่อการร้ายหลายรูปแบบ ที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ทั้งๆ ที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้พยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยตลอด เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ทางราชการให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 จึงมีการแต่งตั้ง

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2544). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549). หน้า 4.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 4.

คณะกรรมการประสานราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาปัญหาและวางนโยบายในการจัดการปกครอง และประสานงานกับราชการส่วนกลาง รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่คณะกรรมการประสานราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำได้เพียงให้บทบาทของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และโจรคอมมิวนิสต์มาลายายุติลง ส่วนขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) โจรอาชญากรรม และการสร้างภาพข่มขู่เพื่อหวังผลทางการเมืองและทางธุรกิจ อาทิ การเรียกค่าคุ้มครองและการกรรโชกทรัพย์ เป็นต้น ยังคงอยู่ และยังส่งผลทำให้ประชาชนนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และผู้ประกอบการที่ต้องการมาลงทุน ไม่มีความมั่นใจในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่กล้าที่จะตัดสินใจมาลงทุนเนื่องจากความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาเป็นปัญหาที่ยังคงอยู่ให้ต้องดำเนินการแก้ไข

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 รัฐบาลได้มีนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อ พ.ศ. 2521 เป็นฉบับแรก เพื่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทุกเรื่องให้เป็นไปในทางเดียวกัน และให้ในแต่ละด้านสนับสนุนซึ่งกันและกัน<sup>1</sup> และในช่วงปลายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2524 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ปรับเปลี่ยนคณะทำงานในคณะกรรมการประสานราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ใหม่ โดยการตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ขึ้นแทนเพื่อแปลงนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติลงสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) คือ การกำกับเร่งรัดการปฏิบัติงานตามนโยบายของส่วนราชการฝ่ายพลเรือน และตำรวจและประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการฝ่ายทหารในจังหวัดชายแดนภาคใต้เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ การรวบรวม กลั่นกรอง และเสนอแนะการจัดทำแผนงาน โครงการ และการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการ และองค์กรของรัฐเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมให้ตอบสนองนโยบายตลอดจนการประสานงาน ติดตามประเมินผลให้ดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และพัฒนาข้าราชการและพนักงานของรัฐฝ่ายพลเรือนที่ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งเสนอแนะนายกรัฐมนตรีในการปรับปรุงประสิทธิภาพบุคลากรฝ่ายพลเรือนในเรื่องต่อไปนี้ การโยกย้ายข้าราชการและพนักงานองค์กรการของรัฐที่ไม่เหมาะสมออกนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การให้บำเหน็จประจำปีกรณีพิเศษสำหรับข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามหลักเกณฑ์คณะรัฐมนตรีกำหนด และการสรรหาข้าราชการที่ดี มีความสามารถไปปฏิบัติราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือการขอยืมตัวข้าราชการ หรือพนักงานองค์กรการของรัฐช่วยปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด

<sup>1</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย. (2545). 20 ปี ศอ.บต. บันทึกประวัติศาสตร์ 2 ทศวรรษชายแดนใต้. หน้า 26.

ชายแดนภาคใต้ได้ตามความเหมาะสม และแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา และคณะกรรมการช่วยเหลือการดำเนินงานได้ตามความจำเป็น นอกจากนี้คือ ดำเนินการอื่นๆ ตามที่ได้รับหมายจากคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี<sup>1</sup> แต่ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ก็ไม่สามารถทำให้ภาพลักษณ์ของความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้สงบลงได้ การก่อการร้ายหลายรูปแบบยังคงเกิดขึ้นทุกปี เป็นครั้งคราวต่อเนื่อง มีทั้งที่รุนแรงและไม่รุนแรง จนในที่สุดรัฐบาลได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 123/2545 สั่งยุบเลิกศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)<sup>2</sup> เนื่องจากไม่สามารถดำเนินนโยบายความมั่นคง และแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ งานการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงท้าทายรัฐบาลให้ต้องพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาต่อไป

## 1.2 ด้านเศรษฐกิจ

การดำเนินงานเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ประเทศเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2504 ในช่วงแรก ๆ ของการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นั้น จะเป็นการวางรากฐานการพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ โครงการชลประทาน เช่น โครงการระบบการส่งน้ำดูสน จังหวัดสตูล, โครงการระบบการส่งน้ำปลักปลิง โครงการสูบน้ำระโนด จังหวัดสงขลา และเขื่อนทดและส่งน้ำปัตตานี จังหวัดปัตตานี เป็นต้น การก่อสร้างและขยายระบบคมนาคมในด้านการสื่อสารโทรศัพท์ การบูรณะและก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน และการพลังงาน เป็นพลังงานไฟฟ้าจากแหล่งพลังน้ำ นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมการเกษตร ซึ่งเป็นอาชีพหลักของประชาชน เช่น การตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นในจังหวัดสงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส และการตั้งสถานีประมงทะเลจังหวัดสงขลา ต่อมาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดการพัฒนาจังหวัดสงขลาให้เป็นเมืองศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจและการบริหารของภาคใต้ทั้งหมด โดยให้อำเภอหาดใหญ่เป็นศูนย์กลางการคมนาคม และธุรกิจการค้า – การบริการ และเมืองสงขลาให้เป็นศูนย์กลางทางด้านการประมง การท่องเที่ยว การบริหารราชการภายในภาค ตลาดกลางสินค้าเกษตร สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคใต้ ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคใต้ตอนล่าง จนประสบ

<sup>1</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย. (2545). 20 ปี ศอ.บต. บันทึกประวัติศาสตร์ 2 ทศวรรษชายแดนใต้. หน้า 31 – 32.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2547). รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนพิจารณาสิทธิการลอบวางระเบิดและก่อความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 7.

ผลสำเร็จตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จังหวัดสงขลา โดยเฉพาะที่อำเภอหาดใหญ่ได้กลายเป็นเมืองศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจและการบริหารราชการของภาคใต้ ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้พัฒนาพื้นที่การค้าชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศมาเลเซียไว้ 3 จุดหลัก คือ จังหวัดสงขลา ที่อำเภอสะเดา จังหวัดยะลา ที่อำเภอเบตง และจังหวัดนราธิวาส ที่อำเภอสุไหงโก-ลก

### 1.2.1 การคมนาคม

ผลจากการพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่ง และโครงสร้างพื้นฐาน นับตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ได้ทำให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีโครงข่ายเส้นทางทางหลวงแผ่นดินจากกรุงเทพมหานครเชื่อมต่อถึงชายแดนประเทศมาเลเซีย และเชื่อมต่อระหว่างภาคใต้ทั้งฝั่งตะวันตกและฝั่งตะวันออก และทางหลวงจังหวัดเชื่อมต่อระหว่างจังหวัดและภายในจังหวัด ได้แก่ ถนนสายอำเภอรามันถึงบ้านเนียง อำเภอเมือง จังหวัดยะลา, ถนนสายคลองแงะ จังหวัดสงขลาถึงอำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี ถนนสายฉลุงถึงละงู และทุ่งหว้า จังหวัดสตูล และถนนสายจังหวัดปัตตานี ถึงจังหวัดนราธิวาส ซึ่งขณะนี้ เป็นถนน 4 ช่องจราจร ด้านทางอากาศมีท่าอากาศยานหาดใหญ่เป็นท่าอากาศยานพาณิชย์สากล และท่าอากาศยานนราธิวาส ส่วนท่าอากาศยานปัตตานี ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดให้มีการพัฒนานั้น ปรากฏว่าในขณะนี้ไม่ได้เปิดให้บริการแต่ไว้ใช้สำหรับในราชการเท่านั้น สำหรับทางน้ำมีท่าเรือน้ำลึก และท่าเทียบเรือประมงจังหวัดสงขลา มีท่าเรือชายฝั่งที่จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี และสตูล แต่ท่าเรือดังกล่าวมีร่องน้ำที่ยังไม่สามารถรองรับเรือขนาดมากกว่า 20,000 ตันได้

### 1.2.2 การส่งเสริมการลงทุน

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (B.O.I.) มีมาตรการส่งเสริมการลงทุนในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพิเศษ ในพัฒนาศักยภาพในด้านการลงทุนให้มีกระจายตัว เพื่อความพร้อมในการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมควบคู่กันไป จึงทำให้มีเขตนิคมอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปการเกษตร และอาหารทะเลขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

อย่างไรก็ตาม การลงทุนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลับรวมตัวกันอยู่ในจังหวัดสงขลา โดยเฉพาะที่อำเภอหาดใหญ่ ทั้งนี้เนื่องจากจังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดที่มีความพร้อมในด้านต่างๆ และมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่สามารถตอบสนองให้กับนักลงทุนและผู้ประกอบการได้ คือ มีสถาบันการเงิน และศูนย์กลางของการคมนาคม ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ รวมทั้งยังมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากกว่าในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส

### 1.2.3 การอุตสาหกรรม

โครงสร้างเศรษฐกิจของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีฐานการผลิตแบบส่วนใหญ่อาศัยสินค้าภาคเกษตรกรรมไม่กี่ชนิด เช่น ยางพารา ปาล์มน้ำมัน ประมง เป็นต้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพัฒนาฐานการผลิตให้หลากหลายขึ้น เพื่อเป็นแหล่งรายได้ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ และขยายฐานการผลิตสินค้า เพื่อเป็นวัตถุดิบเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรม และเพื่อแปรรูปสินค้าให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้น ทำให้มีเขตนิคมอุตสาหกรรมสงขลา ที่ตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, เขตนิคมอุตสาหกรรมปัตตานี บริเวณอ่าวปัตตานี อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี, เขตนิคมอุตสาหกรรมยะลา บ้านสวนส้ม อำเภอเมือง จังหวัดยะลา และมีโครงการเขตนิคมอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารฮาลาล ที่จังหวัดปัตตานี อันเป็นผลจากการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งสิ้น

### 1.2.4 การค้าชายชายแดน

การค้าชายชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน นับเป็นกิจการที่ส่งเสริมการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจที่สำคัญยิ่งของจังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีการขยายตัวมากขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดการพัฒนาการค้าชายชายแดนไว้<sup>1</sup> จนปรากฏเป็นผลงาน คือ โครงการความร่วมมือเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย – มาเลเซีย – ไทย หรือสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ ในด้านการค้า การลงทุน การพลังงาน และโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐาน และยังทำให้อำเภอสุโขทัย-โก-ลก จังหวัดนราธิวาส อำเภอเบตง จังหวัดยะลา และอำเภอสะเตาะ จังหวัดสงขลา กลายเป็นจุดหลักของการค้าชายชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน

### 1.2.5 ด้านทรัพยากรธรรมชาติ

จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้ใช้ความได้เปรียบทางด้านทรัพยากรธรรมชาติของพื้นที่ในการกำหนดการพัฒนา เพื่อเป็นแหล่งรายได้ให้แก่ประชาชน โดยการทำประมง การตั้งเขตอุตสาหกรรม และการทำเหมืองแร่

## 1.3 ด้านสังคม

จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นจังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศมาเลเซีย มีประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม และมีขนบธรรมเนียมประเพณีแตกต่างกับประชาชนในภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศ จึงมีผลของการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ต่อไปนี้

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2539). แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ฉบับที่ 7. หน้า 155.

### 1.3.1 การศึกษา

จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีชาวไทยมุสลิมกว่าร้อยละ 80 อาศัยอยู่ ทำให้การจัดการศึกษาในพื้นที่ดังกล่าวยังไม่บรรลุเป้าหมาย อันเนื่องมาจากความแตกต่างในเรื่องของภาษาและวัฒนธรรม<sup>1</sup> ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้พยายามดำเนินการแก้ไข และผลจากการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น ได้ทำให้จังหวัดสงขลา และยะลาเป็นศูนย์กลางการศึกษา ในการทำหน้าที่พัฒนาการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเมื่อ พ.ศ. 2546 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารการศึกษาแบบศูนย์กลางการศึกษาเป็นเขตพื้นที่การศึกษาในแต่ละจังหวัดทั่วประเทศ โดยเขตพื้นที่การศึกษาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งหมดมี 10 เขตการศึกษา รวมทั้งการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่เด็กกำพร้าและเด็กยากจนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีโอกาสได้เรียนหนังสือโดยการตั้งโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ขึ้นที่อำเภอแว้ง จังหวัดนราธิวาส และโรงเรียนสอนคนหูหนวก ที่อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา เพื่อให้คนพิการได้มีโอกาสเรียนหนังสือเช่นเดียวกับคนปกติ

นอกจากนี้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังขาดสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษา จึงทำให้มีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี และหาดใหญ่ และปรับปรุงสถาบันราชภัฏสงขลา สถาบันราชภัฏยะลา และมหาวิทยาลัยทักษิณ รวมทั้งตั้งศูนย์การศึกษาศาสนาอิสลามในมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี เพื่อให้สถาบันการศึกษาดังกล่าวข้างต้นให้บริการด้านการศึกษาทางด้านศาสนาในระดับอุดมศึกษา

อย่างไรก็ดีสถาบันการศึกษาของรัฐทุกระดับในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีการจัดการเรียนการสอนวิชาศาสนาอิสลาม เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งการให้โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามดำเนินการสอนทั้งวิชาสามัญและวิชาชีพควบคู่กันไปด้วย เช่น โรงเรียนธรรมวิทยามูลนิธิ อำเภอเมือง จังหวัดยะลา โรงเรียนตรุณศาสน์ อำเภอสายบุรี จังหวัดปัตตานี และโรงเรียนอัตตลิกียะห์อิสลามปิยะห์ อำเภอเมือง จังหวัดนราธิวาส เป็นต้น

### 1.3.2 การสาธารณสุข

เนื่องจากประชาชนเป็นกำลังสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าไปได้ และการเจริญก้าวหน้าของประเทศต้องอาศัยประชาชนที่มีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์แข็งแรงทั้งกายและจิตใจ ด้วยเหตุนี้จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงมีวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนราธิวาส อำเภอเมือง จังหวัดนราธิวาส วิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร จังหวัดยะลา อำเภอเมือง จังหวัดยะลา วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนราธิวาส อำเภอเมือง

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ. (2536). แผนพัฒนาการศึกษาชายแดนภาคใต้. หน้า 1.

เมือง จังหวัดสงขลา และคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ เพื่อผลิตบุคลากรทางการสาธารณสุขให้มีปริมาณเพียงพอแก่ความต้องการของท้องถิ่น

นอกจากการตั้งสถาบันการศึกษาทางการสาธารณสุขแล้ว จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีสถานตรวจโรคปอด หน่วยควบคุมโรคมาเลเรีย โรงพยาบาลยาเสพติด โรงพยาบาลประสาท ซึ่งขณะนี้เปลี่ยนเป็นโรงพยาบาลสงขลาราชนครินทร์ อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา โรงพยาบาลศูนย์ยะลา จังหวัดยะลา และโรงพยาบาลศูนย์สงขลา จังหวัดสงขลา เพื่อบำบัดและรักษาพยาบาลประชาชนที่เจ็บป่วย รวมทั้งการตั้งหน่วยเฝ้าดูแลโรคคุดทะราด และหน่วยควบคุมโรคเท้าช้าง เพื่อดำเนินการปราบปรามและป้องกันโรคระบาด และโรคติดต่อ ซึ่งจะบันทึกสุขภาพและชีวิตของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้

## 2. ปัญหา อุปสรรคของการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544)

### 2.1 ด้านการเมืองการปกครอง

ปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาทางด้านการเมืองการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ สถานการณ์การก่อความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นับตั้งแต่ พ.ศ. 2489 ในสมัยรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งนายหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ ยื่นข้อเรียกร้อง 7 ข้อเพื่อต้องการขอแยกจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกไปเป็นรัฐหนึ่งต่างหาก เมื่อ 3 เมษายน พ.ศ. 2490 ต่อมาได้ถูกจับกุมข้อหากบฏในราชอาณาจักร พร้อมกับพวกคือ นายหะยีแะอูเซ็ง นายหะยีแะมามิน และนายหะยีแะสะมะมะ และในปีเดียวกันนั้นได้เกิดสถานการณ์การก่อความไม่สงบขึ้น 2 ครั้ง ปีต่อ ๆ มาสถานการณ์การก่อความไม่สงบเรียบร้อยรุนแรงไม่เกิดขึ้น มีเพียงการเคลื่อนไหวก่อตั้งกลุ่มต่าง ๆ อาทิ กลุ่ม B.N.P.P. หรือกลุ่มแนวหน้าแห่งชาติเพื่อปลดปล่อยปัตตานี โดยมีนายอดุลย์ ณ สายบุรี (ตนกูอับดุลยะลานาแซร์) และกลุ่ม B.R.N. หรือกลุ่มแนวร่วมกู้เอกราชสาธารณรัฐปัตตานี เป็นต้น

ความรุนแรงของสถานการณ์การก่อความไม่สงบเรียบร้อยได้เริ่มขึ้นในช่วงปลาย พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2519 ในจังหวัดปัตตานี ที่ศาลากลางจังหวัดปัตตานี โดยมีกลุ่มนักศึกษาในนามศูนย์พิทักษ์ประชาชน พร้อมกับประชาชนชาวจังหวัดปัตตานี ได้ประท้วงกรณีนาวิกโยธินฆ่าชาวบ้าน ที่สะพานกอตอ อำเภอไม้แก่น จังหวัดปัตตานี และมีการขว้างระเบิดลงมาจากศาลากลางจังหวัดปัตตานีส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 13 คน บาดเจ็บนับร้อยคน และกลุ่มนักศึกษาในนามศูนย์พิทักษ์ประชาชนหนีออกนอกประเทศไปอยู่ประเทศมาเลเซีย และกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง หลังจากนั้นสถานการณ์การก่อความไม่สงบเรียบร้อยก็เกิดขึ้นทุกปี เป็นครั้งคราวต่อเนื่อง จนกระทั่งในวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2536 เกิดเหตุการณ์เผาโรงเรียน 34 แห่งในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส มูลค่าความเสียหายเบื้องต้น 11.3 ล้านบาท ต่อมาวันที่ 5

สิงหาคม พ.ศ. 2536 ตำรวจออกหมายจับนายดานัง และนายยูโซ๊ะ (ไม่ทราบนามสกุล) ในข้อหา วางเพลิงเผาโรงเรียน ในวันเดียวกันนั้นนายเด่น โต๊ะมีนาได้เดินทางไปประเทศมาเลเซีย และมีการปฏิเสธจากแกนนำองค์การปลดแอกสหพันธรัฐปัตตานี (P.U.L.O) และกลุ่มแนวร่วมกู้เอกราชสาธารณรัฐปัตตานี (B.R.N.) ว่าไม่เกี่ยวข้องกับการเผาโรงเรียน<sup>1</sup>

หลังจากนั้นการก่อการร้ายในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการลอบเผาโรงเรียน การลอบยิง และทำร้ายตำรวจ ทหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่เรื่อยมา ตั้งแต่วันที่ 28 พฤษภาคม 2545 คนร้ายจำนวน 4 คน ใช้อาวุธสงครามยิงถล่มป้อมตำรวจจุดตรวจบ้านรานอ หมู่ที่ 8 ตำบลบานะปูเต๊ะ อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา หลังจากนั้นในวันที่ 29 มิถุนายน 2545 กลุ่มโจรก่อการร้ายก็บุกเข้าปล้นฐานปฏิบัติการของทหารภายในสำนักงานโครงการปศุสัตว์เกษตรมูโน๊ะ ซึ่งเป็นโครงการพระราชดำริ ตั้งอยู่หมู่ที่ 4 ตำบลโฆมิต อำเภอดากใบ จังหวัดนราธิวาส ได้ปืนเอ็ม-16 จำนวน 2 กระบอก พร้อมกระสุนปืนจำนวนหนึ่ง และวิทยุสื่อสารไปอีก 1 เครื่อง<sup>2</sup> ซึ่งสถิติของสถานการณ์การก่อความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ในรอบ 10 ปี (พ.ศ. 2535 – 2544)<sup>3</sup> มีตามตาราง 3 ข้างล่างนี้

ตาราง 3 สถิติของสถานการณ์การก่อความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในรอบ 10 ปี (พ.ศ. 2535 – 2544)

| พ.ศ. | สถานที่<br>เกิดเหตุ | จำนวน<br>ครั้ง | สถานการณ์ในภาพรวม            | ความเสียหาย       |
|------|---------------------|----------------|------------------------------|-------------------|
| 2535 | ยะลา                | 9              | 1.ลอบยิงเจ้าหน้าที่ของรัฐและ | 1.เสียชีวิต 2 ราย |
|      | ปัตตานี             | 9              | ประชาชนทั่วไป                | 2.บาดเจ็บ 31 ราย  |
|      | นราธิวาส            | 22             | 2.ลอบวางระเบิดสถานที่สำคัญ   | 3. ทรัพย์สินทาง   |
|      | สงขลา               | 1              | 3.ลอบทำลายทรัพย์สินทางราชการ | ราชการและเอกชน    |
|      |                     |                | เอกชน ผู้ประกอบการ และ       | เสียหาย           |
|      |                     |                | ประชาชน                      |                   |

<sup>1</sup> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองวิจัย และพัฒนา สำนักแผนงานและงบประมาณ. (2544). การเกิดความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส. หน้า 51.

<sup>2</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย. (2545). 20 ปี ศอ.บต. บันทึกประวัติศาสตร์ 2 ทศวรรษชายแดนใต้. หน้า 201 – 202.

<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2547). รายงานของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาการลอบวางระเบิดและก่อความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้.

## ตาราง (ต่อ)

| พ.ศ. | สถานที่<br>เกิดเหตุ                  | จำนวน<br>ครั้ง    | สถานการณ์ในภาพรวม                                                                                                                                                         | ความเสียหาย                                                                                               |
|------|--------------------------------------|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2536 | ยะลา<br>ปัตตานี<br>นราธิวาส          | 5<br>5<br>12      | 1.ลอบยิงรถโดยสารประจำทางและ<br>รถบรรทุกสินค้า รวมทั้งรถไฟ<br>2. ลอบวางระเบิดสถานที่<br>ประกอบการ<br>3.ลอบวางเพลิงโรงเรียน 34 แห่ง                                         | 1.เสียชีวิต 8 ราย<br>2.บาดเจ็บ 35 ราย<br>3.ทรัพย์สินทาง<br>ราชการ เอกชน และ<br>ประชาชนเสียหาย<br>จำนวนมาก |
| 2537 | ยะลา<br>ปัตตานี<br>นราธิวาส<br>สงขลา | 8<br>9<br>7<br>4  | 1.ลอบวางระเบิดรางรถไฟ สะพาน<br>และสถานที่ประกอบการของเอกชน<br>2.ลอบยิงรถจุดตรวจ และรถบรรทุก<br>สินค้า<br>3. จดหมายข่มขู่กรรโชกทรัพย์                                      | 1.บาดเจ็บ 2 ราย<br>2.รถไฟเสียหาย<br>มูลค่า 15 ล้านบาท<br>3.ทรัพย์สินเสียหาย                               |
| 2538 | ยะลา<br>ปัตตานี<br>นราธิวาส<br>สงขลา | 6<br>10<br>8<br>1 | 1.ลอบยิงสถานประกอบการ และ<br>รถบรรทุกสินค้า<br>2.ลอบวางระเบิดสถานที่ราชการ<br>และที่สาธารณะ<br>3.เผายางรถยนต์บนถนนหลวงใน<br>จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส<br>รวม 31 จุด | 1.เสียชีวิต 1 ราย<br>2.บาดเจ็บ 4 ราย<br>3.ทรัพย์สินทาง<br>ราชการ และเอกชน<br>เสียหาย                      |
| 2539 | ยะลา<br>ปัตตานี<br>นราธิวาส          | 21<br>13<br>36    | 1.ลอบวางเพลิงเครื่องมือจักรกลของ<br>ผู้รับเหมาก่อสร้าง<br>2.ลอบวางระเบิดใส่จุดตรวจตำรวจ<br>3.ลอบยิงสถานที่ราชการและสถาน<br>ประกอบการ                                      |                                                                                                           |
| 2540 | ยะลา<br>ปัตตานี<br>นราธิวาส          | 31<br>22<br>33    | 1.ลอบระเบิดตามที่สาธารณะ และ<br>สถานที่ประกอบการ<br>2.ลอบยิงเจ้าหน้าที่ของรัฐ                                                                                             | 1.เสียชีวิต 19 ราย<br>2.บาดเจ็บ 31 ราย<br>3.ทรัพย์สินทาง<br>ราชการ และ<br>ประชาชนเสียหาย                  |

ตาราง (ต่อ)

| พ.ศ. | สถานที่<br>เกิดเหตุ | จำนวน<br>ครั้ง | สถานการณ์ในภาพรวม                                                                               | ความเสียหาย                  |
|------|---------------------|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| 2541 | ยะลา                | 14             | 1.ลอบยิงเจ้าหน้าที่ของรัฐและ                                                                    | 1.เสียชีวิต 1 ราย            |
|      | ปัตตานี             | 10             | ประชาชน                                                                                         | 2.บาดเจ็บ 19 ราย             |
|      | นราธิวาส            | 32             | 2.ลอบวางระเบิดสถานที่สำคัญ และ                                                                  | 3.ทรัพย์สินทาง               |
|      | สงขลา               | 3              | ตามที่สาธารณะ ร้านค้า<br>ประกอบการ<br>3. ลอบวางเพลิงเครื่องมือจักรกล<br>ของหน่วยราชการ และเอกชน | ราชการ และ<br>ประชาชนเสียหาย |
| 2542 | ยะลา                | 11             | 1.ลอบวางระเบิดสถานที่                                                                           | 1.บาดเจ็บ 17 ราย             |
|      | ปัตตานี             | 9              | ประกอบการ                                                                                       | 2.ทรัพย์สินทาง               |
|      | นราธิวาส            | 39             | 2.ลอบยิงเจ้าหน้าที่ของรัฐและ<br>ประชาชน<br>3. จดหมายข่มขู่กรโชกทรัพย์                           | ราชการ และ<br>ประชาชนเสียหาย |
| 2543 | ยะลา                | 3              | 1.ลอบยิงเจ้าหน้าที่ของรัฐและ                                                                    | 1.เสียชีวิต 2 ราย            |
|      | ปัตตานี             | 9              | ประชาชน                                                                                         | 2.บาดเจ็บ 1 ราย              |
|      | นราธิวาส            | 2              | 2.ลอบวางระเบิดสถานที่ราชการ<br>และสถานที่สำคัญทางศาสนา<br>3. วางเพลิงเผาโรงเรียน                |                              |
| 2544 | ยะลา                | 6              | 1.ปล้นและขโมยอาวุธปืนลูกซอง                                                                     | 1.เสียชีวิต 9 ราย            |
|      | ปัตตานี             | 13             | ของหมู่บ้าน อพป.                                                                                | 2.บาดเจ็บ 4 ราย              |
|      | นราธิวาส            | 14             | 2.ลอบยิงเจ้าหน้าที่ตำรวจ และ                                                                    |                              |
|      | สงขลา               | 3              | ข้าราชการ รวมทั้งประชาชน                                                                        |                              |
|      | สตูล                | 1              | 3.ลอบวางระเบิดสถานที่สำคัญ                                                                      |                              |

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2547). รายงานของ  
คณะกรรมการพิจารณาศึกษาการลอบวางระเบิดและก่อความไม่สงบเรียบร้อยใน  
พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 47 – 50.

ส่วนความไม่เข้าใจกันระหว่างข้าราชการที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กับประชาชนในท้องถิ่น ได้เริ่มตั้งแต่สมัยต้นรัตนโกสินทร์เป็นต้นมา โดยเฉพาะในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตราข้อบังคับสำหรับการปกครองหัวเมืองปัตตานีทั้งเจ็ด ที่เรียกว่า กฎข้อบังคับบริเวณหัวเมืองปัตตานีทั้งเจ็ด หรือจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั่นเอง หลังจากนั้นก็ได้มีพระราชหัตถเลขา พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้มาเป็นลำดับ เพื่อให้ข้าราชการ อันเป็นเครื่องมือของรัฐบาลได้ปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ และไม่เป็นผู้ก่อปัญหาหรือสร้างสถานการณ์ให้เรื้อรัง เลวร้ายลงไปอีก แต่ความรู้สึกระแวงและไม่ไว้วางใจในข้าราชการที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ ยังคงปรากฏอยู่จนเป็นบาดแผลที่ยังคงฝังลึก ซึ่งความไม่ไว้วางใจในข้าราชการที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ได้ปรากฏชัดเจนในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้นำเอาลัทธิชาตินิยมมาบังคับใช้ในการบริหารประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2481<sup>1</sup> ที่ขัดต่อหลักปฏิบัติในการดำเนินชีวิตของประชาชนผู้นับถือศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และยิ่งตอกย้ำความไม่เข้าใจระหว่างกันยิ่งขึ้น เมื่อเกิดกรณีการสูญหายของนายหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ ใน พ.ศ. 2497 ที่ภายหลังปรากฏว่านายหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ ได้ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐถ่วงน้ำหนักในทะเลสาบสงขลา พร้อมบุตรชายคนโต หลังจากที่ถูกโทษจากคดีกบฏต่อแผ่นดิน<sup>2</sup> ซึ่งนายหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ เป็นบุคคลที่มุสลิมทุกคนให้ความเคารพนับถือ จึงเป็นการย่ำบาดแผลเดิมที่เคยมีอยู่ให้เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีกรณีกบฏดุซงญอ คือ เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2491 ได้เกิดการปะทะกันด้วยอาวุธระหว่างตำรวจกับประชาชนชาวไทยมุสลิมที่หมู่บ้านดุซงญอ ตำบลจะแนะ อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส เหตุการณ์เกิดขึ้นเนื่องจากการประชุมของชาวไทยมุสลิมเป็นจำนวนมากเกี่ยวกับไสยศาสตร์ คือ พิธีอาบนํ้ามนต์ ที่เชื่อกันว่าทำให้อยู่ยงคงกระพัน พ้นทางไม่เข้า เมื่อตำรวจขอเข้าตรวจค้น แต่ชาวบ้านไม่ยอมจึงเกิดการปะทะกันลุกลามใหญ่โตขึ้น ประกอบกับข้าราชการที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ไม่มีความเข้าใจในขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น หรือไม่ทำความเข้าใจกับขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น ทำให้ไม่อาจจะติดต่อทำความเข้าใจกันได้ รวมทั้งข้าราชการบางคนมีความประพฤติมิชอบ ใช้อำนาจหน้าที่ไปเบียดเบียนประชาชน และมุ่งผลประโยชน์ส่วนตน และพื้นที่นี้ยังเป็นพื้นที่ชายแดน ที่มีช่องทางทำมาหากินด้วยวิธีการอันไม่สุจริตอยู่มาก<sup>3</sup> ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดความไม่เข้าใจระหว่างกันของข้าราชการกับประชาชนในพื้นที่ให้เกิดขึ้น

<sup>1</sup> รอง ศยามานนท์. (2520). ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ. หน้า 110.

<sup>2</sup> ปรีดี พนมยงค์, "ข้อสังเกตเกี่ยวกับเอกภาพของชาติกับประชาธิปไตย," สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 11 (สิงหาคม 2516) : 17.

<sup>3</sup> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองวิจัย และพัฒนา สำนักแผนงานและงบประมาณ. (2544). การเกิดความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส. หน้า 59.

นอกจากความไม่เข้าใจกันระหว่างข้าราชการที่ไปปฏิบัติหน้าที่กับประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเมืองการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว ยังรวมถึงการด้อยประสิทธิภาพของระบบการบริหารการปกครอง และการขาดการประสานงานของหน่วยราชการในพื้นที่เองด้วย

## 2.2 ด้านเศรษฐกิจ

ปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้นเกิดจากความยากจนของประชาชนในพื้นที่และการกระจายรายได้ ที่มีสาเหตุมาจากโครงสร้างการผลิตทางการเกษตรที่มีฐานแคบและขึ้นอยู่กับสินค้าไม่กี่ชนิด เช่น ยางพารา ที่มีการใช้เทคโนโลยีในการผลิตแบบเดิม ทำให้ผลผลิตที่ได้น้อย จึงมีรายได้ต่ำ แต่มีอัตราค่าครองชีพสูง เนื่องจากจังหวัดชายแดนภาคใต้มีอาณาเขตติดต่อกับสหพันธรัฐมาเลเซียซึ่งมีอัตราค่าครองชีพที่แตกต่างกัน คือ 1 เหรียญดริทติงของประเทศมาเลเซีย เท่ากับ 11 บาทของไทย ได้เป็นส่วนเกื้อกูลให้อัตราค่าครองชีพของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้สูงตามไปด้วย ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่มีฐานะยากจน ยกเว้นก็แต่เพียงจังหวัดสงขลาเท่านั้นที่รายได้เฉลี่ยต่อคนสูงกว่าจังหวัดอื่นๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะจังหวัดสงขลาเป็นพื้นที่ที่มีการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและการบริการมากกว่าจังหวัดอื่นๆ จึงส่งผลต่อระดับรายได้เฉลี่ยของบุคคลในจังหวัดสงขลาสูงกว่าจังหวัดอื่นๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านเนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตรมีจำกัด แต่ประชาชนเพิ่มขึ้นตลอดเวลา และมีเกษตรกรจำนวนมากขาดที่ดินทำกิน ด้านการประมงซึ่งเป็นอาชีพหลักอีกด้านหนึ่งของประชาชนในจังหวัดปัตตานีและนราธิวาส ประสบปัญหาปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำมีจำนวนลดน้อยลง ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นและถูกกดราคา ทำให้ชาวประมงมีฐานะยากจนแร้นแค้น และทางด้านอุตสาหกรรมที่มีอยู่ในพื้นที่ส่วนใหญ่ก็เป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และมีการขยายตัวในการลงทุนน้อย ส่วนด้านการตลาดก็ต้องอาศัยตลาดต่างประเทศเป็นหลัก รวมทั้งราคาผลผลิตยังขึ้นอยู่กับเปลี่ยนแปลงของวัฏจักรธุรกิจของโลก เช่น น้ำมัน เป็นต้น

### 2.2.1 การคมนาคม

การคมนาคม ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศที่มีอยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนี้ ยังไม่เพียงพอที่จะส่งเสริมศักยภาพการพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้เท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคมนาคม ทางบก ขาดการปรับปรุงซ่อมแซม และเส้นทางที่จำเป็นที่ต้องขนถ่ายสินค้าเพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศก็ยังไม่ได้ก่อสร้างเนื่องจากผู้รับเหมาในการดำเนินการก่อสร้างไม่กล้าที่จะเข้ามาดำเนินงานในการก่อสร้างในพื้นที่ อันเป็นผลจากภาพลักษณ์ของความไม่สงบเรียบร้อย และขาดความไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดขึ้นอยู่เรื่อยมา นอกจากนี้การให้บริการโครงสร้างพื้นฐานในจังหวัดชายแดน

ภาคใต้ยังอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ได้แก่ ระบบการบริการน้ำประปา การบริการเลขหมายโทรศัพท์ และการขัดข้องของกระแสไฟฟ้าที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง เมื่อการคมนาคมขนส่ง และการบริการโครงสร้างพื้นฐานไม่สะดวก การพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ต้องประสบกับปัญหา และดำเนินไปอย่างไม่เต็มศักยภาพ

### 2.2.2 การกระจายตัวของการลงทุนในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ด้วยภาพลักษณ์ความไม่สงบเรียบร้อยและขาดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้นักลงทุน และผู้ประกอบการไม่เชื่อมั่นในความปลอดภัย และไม่กล้าตัดสินใจที่จะเข้ามาลงทุนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ซึ่งมีสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยเกิดขึ้นอยู่เรื่อยมา เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่มีผลต่อความเชื่อมั่นและการตัดสินใจของนักลงทุนและผู้ประกอบการที่จะเข้ามาสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อไม่มีความเชื่อมั่นในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ที่เข้าสู่พื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส แต่นักลงทุนและผู้ประกอบการมีความเชื่อมั่นจะเข้าไปลงทุนในจังหวัดสงขลา โดยเฉพาะที่อำเภอหาดใหญ่ เพราะมีความเชื่อมั่นในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากกว่าจังหวัดดังกล่าวข้างต้น

## 2.3 ด้านสังคม

ปัญหาการศึกษา และมีสภาพสังคมปิดของชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลาม ทำให้สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้พัฒนาไปอย่างล่าช้า นอกจากนี้ประชาชนต้องอยู่ในภาวะขาดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากการคุกคามของโจรผู้ร้าย และผู้ก่อการร้ายกลุ่มต่างๆ มาเป็นเวลานาน ทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในฐานะยากจน ดังนั้นปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในด้านสังคม จึงประกอบไปด้วย

### 2.3.1 การศึกษา

การจัดการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญ และได้จัดการศึกษาตามความต้องการของท้องถิ่น แต่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงเป็นพื้นที่ที่ประสบปัญหาด้านการศึกษามากกว่าภูมิภาคอื่นๆ มาตรฐานการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ และมีอัตราผู้ไม่รู้หนังสือสูงกว่าอัตราเฉลี่ยของประเทศ เนื่องจากยังมีปัญหาในด้านทัศนคติและค่านิยมของชาวไทยมุสลิมที่ยึดติดการศึกษาทางศาสนาว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการยกสถานะของตนทางสังคม รวมทั้งบทบัญญัติของศาสนาอิสลามที่ว่า “มุสลิมทุกคนจะต้องทำการศึกษาในเรื่องศาสนาจนสามารถที่จะปฏิบัติศาสนกิจได้อย่างถูกต้อง การศึกษาวิชาศาสนาอิสลามจึงเป็น

สิ่งจำเป็นสำหรับมุสลิมทุกคน”<sup>1</sup> ชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงนิยมที่จะส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม มากกว่าให้เรียนในสถานศึกษาของรัฐบาล ซึ่งเป็นสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนทางด้านศาสนาอิสลามน้อย ประกอบกับความเชื่อถือและศรัทธาในโต๊ะครูผู้ให้การอบรมสั่งสอนวิชาศาสนาของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่มีมากกว่าครูในโรงเรียนของรัฐ นักเรียนไทยมุสลิมที่เรียนในโรงเรียนของรัฐมีจำนวนน้อย ทำให้การพัฒนาการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส เป็นไปด้วยความยากลำบาก และส่งผลกระทบต่อเนื่อง คือ คุณภาพการศึกษาของนักเรียนไทยมุสลิมที่จบการศึกษา จะด้อยกว่านักเรียนเขตภูมิภาคอื่นและมีนักเรียนเข้าเรียนต่อในระดับสูงค่อนข้างน้อย อีกทั้งยังไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากผู้ปกครอง และผู้นำชุมชนในท้องถิ่นในการส่งบุตรหลานเข้าศึกษาในโรงเรียนของรัฐบาล ประกอบกับการจัดการศึกษาของรัฐบาลเองก็ยังไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท รวมทั้งผู้ที่จบการศึกษาในแต่ละระดับในโรงเรียนของรัฐส่วนใหญ่แล้วจะไม่มีงาน และไม่สามารถนำความรู้ด้านวิชาชีพไปใช้ในการประกอบอาชีพได้ แต่การเรียนศาสนาน้อยอย่างน้อยที่สุดสามารถนำไปปฏิบัติได้<sup>2</sup> นอกจากนี้เยาวชนในพื้นที่บางส่วนของจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในสภาพต้องการศึกษาว่างงาน ดิตยาเสพติด ซึ่งในส่วนนี้เป็นข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

### 2.3.2 ศาสนา

จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นดินแดนที่ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ที่มีความยึดมั่นต่อการปฏิบัติศาสนกิจตามหลักศาสนาอย่างเคร่งครัด มีการเชื่อฟังผู้นำทางศาสนา และจะอยู่กันเฉพาะกลุ่มคนในศาสนาเดียวกัน ไม่ยอมรับคนในศาสนาอื่น สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาที่ได้วางไว้ ไม่สามารถดำเนินการไปได้ตามแผนพัฒนา ทั้งนี้เนื่องมาจากการขาดความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่ใช่คนในพื้นที่ และนับถือศาสนาแตกต่างกัน

### 2.3.3 การเรียนรู้และการใช้ภาษาไทย

ชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยกเว้นจังหวัดสตูลและสงขลา ส่วนใหญ่ใช้ภาษามลายูท้องถิ่นในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันมากกว่าการใช้ภาษาไทย และส่วนใหญ่มิได้พูดภาษาไทยไม่ได้หรือพูดภาษาไทยได้ก็ไม่นิยมพูด เพราะไม่

<sup>1</sup> ชมรมไทยมุสลิมภาคใต้, “ข้อเสนอในการแก้ปัญหาจังหวัดภาคใต้”, วารสารข้าราชการ ปีที่ 19 ฉบับที่ 7 (สิงหาคม พ.ศ. 2517), หน้า 51.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2547). รายงานของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการลอบวางระเบิดและก่อความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า ๒๐.

เห็นความจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้ภาษาไทย มีความเชื่อว่าถ้าใช้ภาษาไทยแล้วจะถูกกลืนศาสนา และเป็นบาป และเข้าใจว่าภาษาไทยเป็นภาษาของศาสนาพุทธ ส่วนภาษามลายูเป็นภาษาของคนที่นับถือศาสนาอิสลามเท่านั้น

การที่ชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามไม่สามารถพูดและใช้ภาษาไทยได้ นอกจากทำให้การติดต่อสื่อสารสร้างความเข้าใจระหว่างกันเป็นไปได้ยากแล้ว ยังทำให้เป็นอุปสรรคในการติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามในพื้นที่อีกด้วย

#### 2.3.4 การสาธารณสุข

อย่างไรก็ตามการจัดบริการทางด้านสาธารณสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น ยังให้บริการไม่ทั่วถึงทั้งในด้านของคุณภาพ และปริมาณ คือ การขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ และเครื่องมืออุปกรณ์เวชภัณฑ์ต่างๆ เนื่องจากบุคลากรทางการแพทย์ไม่เลื่องลไปรับราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยภาพลักษณ์ของความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งระยะทางที่ไกลจากเมืองหลวง จึงทำให้จังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์

ปัญหาที่สำคัญของการพัฒนาการสาธารณสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งแผนพัฒนาฯ มักจะเจาะจงเป็นการเฉพาะ คือ การรณรงค์ด้านการวางแผนครอบครัว เพื่อลดอัตราการเกิดของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากจังหวัดชายแดนภาคใต้มีอัตราการเกิดสูง แต่ก็ไม่สามารถดำเนินได้ ใดๆ ได้ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ นับถือศาสนาอิสลาม ซึ่งศาสนาอิสลามห้ามการคุมกำเนิด โดยถือว่าการคุมกำเนิดเป็นการกระทำที่ผิดหลักศาสนาอิสลามเป็นบาป

#### 2.3.5 ด้านสิ่งแวดล้อม

ผลของการพัฒนาและการเติบโตของชุมชนได้ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ทั้งที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ และประมง รวมทั้งความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ที่มีความตื่นขึ้นของพื้นที่ทะเลสาบและร่องน้ำ นอกจากนี้ยังมีเครื่องมือทำการประมงกระจัดกระจายไม่เป็นระเบียบ ขาดการจัดระเบียบเป็นอุปสรรคต่อการสัญจรทางน้ำ ส่วนอ่าวปัตตานี ประสบปัญหาน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม และที่อยู่อาศัย และจากการทำอวนรุนอวนลากในพื้นที่ทะเลในอ่าวปัตตานี ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อประมงอาชีพ รายได้ และคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่

#### 2.3.6 ความปลอดภัย

สภาพภูมิประเทศในจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนใหญ่มีสภาพเป็นป่าทึบเขาสูง มีเทือกเขาที่สำคัญ 3 แห่ง คือ เทือกเขาบรรทัด สันกาลาคีรี และบูโด ที่เกื้อกูลต่อโจรผู้ร้ายในการหลบหลีกการกวาดล้างของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการคมนาคมที่มีทางหลวงเพียงสายเดียว คือทางหลวงสายเพชรเกษม ส่วนการติดต่อในอำเภอ หรือหมู่บ้านยังคงใช้เส้นทางสาย

เล็ก โดยทางรถยนต์บ้าง หรือเดินทางเท้าบ้าง ทำให้ประชาชนไม่มั่นใจในความปลอดภัย และกลัวว่าเจ้าหน้าที่อาจจะใส่ร้ายว่าเป็นผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ประชาชนจึงไม่ค่อยให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ในการปราบปรามการก่อการร้ายที่เกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุปแล้วผลการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544) ไม่ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากนัก ยกเว้นทางด้านการศึกษาได้รับพัฒนา เพื่อยกระดับมาตรฐานทางการศึกษาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ดีขึ้น จึงตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี และหาดใหญ่ และปรับปรุงมหาวิทยาลัยทักษิณ ขณะเดียวกันการจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็มีความแตกต่างจากภูมิภาคอื่นของประเทศ คือ มีการเรียนการสอนวิชาอิสลามศึกษาทั้งสถานศึกษาของภาครัฐและเอกชน เนื่องจากจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะ และมีสภาพปัญหาแตกต่างไปจากภูมิภาคอื่นของประเทศ ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ใช้ภาษามลายูท้องถิ่นในชีวิตประจำวัน มีขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นเอกลักษณ์ของตนเอง ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวไทยมุสลิมในภูมิภาคนี้มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับศาสนาอิสลาม และผู้ปกครองที่เป็นมุสลิมต้องการให้บุตรหลานได้ศึกษาวิชาศาสนา ดังนั้นการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงแตกต่างจากภูมิภาคอื่นของประเทศ และมีความละเอียดอ่อนซึ่งเชื่อมโยงและส่งผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศชาติ ส่วนการคมนาคมก็มีเส้นทางคมนาคมเชื่อมโยงจากกรุงเทพฯ จนถึงพรมแดนประเทศมาเลเซีย ถนน 4 ช่องการจราจร สนามบินนานาชาติที่อำเภอหาดใหญ่ ท่าเรือที่จังหวัดสงขลา และสตูล แต่การประกอบอาชีพและวิถีการดำเนินชีวิตของคนในท้องถิ่นยังคงเอกลักษณ์แบบเดิม ๆ นอกจากนี้ปัญหาอุปสรรคซึ่งเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน คือ การก่อความไม่สงบเรียบร้อยได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการก่อการร้ายที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา โดยที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยไม่สามารถดำเนินการให้ยุติลงไปได้อย่างถาวร จึงส่งผลให้การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร

## บทที่ 5

### บทสรุป

การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยนั้น ได้มีการริเริ่มจัดทำมาตั้งแต่ พ.ศ. 2500 และประกาศใช้ใน พ.ศ. 2504 โดยรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับแรกขึ้น หลังจากนั้นการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา ซึ่งแผนพัฒนาประเทศที่ใช้อยู่ในขณะนี้ คือ แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549)<sup>1</sup>

การพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) เน้นการสร้างเศรษฐกิจเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยการลงทุนกระจายการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะถนน ไฟฟ้า และประปา แต่เกิดปัญหาช่องว่างการกระจายรายได้และคุณภาพชีวิตของคนในชนบท แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515 – 2519) เป็นการสานต่อโครงการการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ซึ่งยังไม่แล้วเสร็จ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 – 2519) จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคม การลดอัตราการเพิ่มประชากร และการกระจายรายได้ ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524) ความผันผวนทางการเมืองและวิกฤตการณ์น้ำมัน ก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้า และดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างรุนแรง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 – 6 (พ.ศ. 2525 – 2534) จึงมุ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนมากขึ้น อย่างไรก็ตามการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศขยายตัวเกินกว่าพื้นฐานทางเศรษฐกิจจะรองรับได้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) จึงได้เริ่มปรับแนวคิดไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมุ่งการรักษาระดับการเจริญเติบโตในระดับที่เหมาะสม ควบคู่ไปกับการรักษาเสถียรภาพ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ตลอดจนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) เป็นแผนปฏิรูปความคิดและคุณค่าใหม่ของสังคมไทยที่เน้นให้ คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และใช้เศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนามาเป็นการพัฒนาแบบองค์รวม มีกระบวนการที่จะเชื่อมโยงมิติต่างๆ ของการพัฒนาตลอดจนเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา ซึ่งในปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

---

<sup>1</sup> ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 99 ง วันที่ 9 ตุลาคม 2544  
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า (พ.ศ. 2545 – 2549).

ประเทศต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์การณ์ทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อคนและสังคมโดยรวม ทำให้ต้องมีการปรับแผนเพื่อแก้ไขวิกฤตของประเทศ โดยเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการลดผลกระทบต่อคนและสังคม การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เข้มแข็งและกลับสู่สมดุล และการปรับระบบบริหารจัดการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งประกอบด้วย 5 จังหวัด ได้แก่ สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส เป็นบริเวณที่มีลักษณะเฉพาะที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมแตกต่างไปจากประชาชนในภูมิภาคอื่นๆ ทั้งในด้านความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ศาสนา ภาษา วิถีชีวิตประจำวัน และการประกอบอาชีพ

ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับถือศาสนาอิสลาม ที่บาทบาทกำหนดความเชื่อและการปฏิบัติเกือบทุกแง่มุม มีคำสอนเป็นสหวิทยา มีคำสอนทั้งในระดับนโยบายทั่วๆ ไป และในระดับการปฏิบัติในชีวิตประจำวัน และมีคำสอนเกี่ยวกับโลกหน้าและโลกนี้ อย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ศาสนาอิสลามยังได้มีการส่งเสริมในการศึกษาหาความรู้ ค้นคว้า และเฝ้าหาความเจริญในทางวิชาการ แต่ก็มีข้อแม้ว่าความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิชาการจะต้องไม่ขัดต่อหลักศีลธรรมคำสอนของศาสนา ความเจริญจะต้องไม่นำความเสียหาย ความเดือดร้อนมาสู่สังคมส่วนรวม ดังนั้นคำสอนในศาสนาอิสลามไม่เพียงแต่เป็นศาสนาแต่เป็นทุกสิ่งทุกอย่างในการดำรงชีวิตประจำวันของผู้นับถือศาสนาอิสลามทุกคน

การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544) ทางด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม มีดังต่อไปนี้

**1. ด้านการเมืองการปกครอง** ได้มีการตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ซึ่งมีภาพลักษณ์ของความไม่สงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และการก่อการร้ายหลายรูปแบบ ที่มีมาอย่างต่อเนื่อง แต่งานการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ยังไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และยังเป็นปัญหาท้าทายของรัฐบาลให้ต้องพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

**2. ด้านเศรษฐกิจ** ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนใหญ่เป็นชาวนบพ ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และมีรายได้ต่ำสุดในภาคใต้ ทั้งนี้เพราะโครงสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องพึ่งพาการเกษตรกรรมเป็นหลัก ประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ผลผลิตที่สำคัญและเป็นรายได้ให้กับภูมิภาคนี้มีไม่มากนัก เช่น ยางพารา ประมง เป็นต้น ด้านอุตสาหกรรมเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็กมีวิวัฒนาการขยายตัวต่ำ ส่วนด้านพาณิชย์ก็ยังมีอยู่บ้าง คือ พ่อค้าประกอบกิจการค้าแลกเปลี่ยนและบริการ ส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในเมือง แต่

เกษตรกรผู้ผลิตส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบท มีรายได้น้อย ยกเว้นประชาชนในจังหวัดสงขลาที่มีสภาพความเป็นอยู่ และฐานะทางเศรษฐกิจดี ซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาที่รัฐบาลได้กำหนดให้ ทำให้จังหวัดสงขลามีสภาพการดำเนินชีวิตที่ดีกว่าจังหวัดสตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ส่วนด้านการคมนาคมขนส่งนั้น ทางบกมีการสร้างถนน 4 ช่วงการจราจร และขยายเส้นทางรถไฟที่สามารถเชื่อมโยงไปสู่ประเทศมาเลเซีย และสิงคโปร์ ทางน้ำมีการสร้างท่าเรือลึกที่จังหวัดสงขลา และท่าอากาศยานนานาชาติที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

อย่างไรก็ดีในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการเจริญเติบโตที่เหลื่อมล้ำกันอยู่ระหว่างชนบทกับเมือง โดยประชาชนส่วนใหญ่ยังคงอาศัยอยู่ในชนบทมากกว่าเมือง มีวิถีการดำเนินชีวิต และการประกอบอาชีพแบบเดิม คือการทำสวนยาง และทำนา และยังคงเหมือนเดิม ส่วนประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตตัวเมืองได้มีวิถีการดำเนินชีวิตที่เปลี่ยนไป มีความเป็นวัตถุนิยมมากขึ้น คือเห็นความสำคัญของวัตถุมากจิตใจ มีการประกอบอาชีพที่หลากหลาย คือมีทั้งพ่อค้า แม่ค้า ข้าราชการ ลูกจ้าง และสาวโรงงาน แต่ภาพลักษณ์ที่ปรากฏให้เห็นได้อย่างชัดเจน เมื่อมีการกล่าวถึงจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะจังหวัดนราธิวาส ยะลา และปัตตานี คือเหตุการณ์การก่อความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นตลอดเวลาเรื่อยมา ทั้งๆ ที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้ดำเนินแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น แต่ก็ไม่สามารถทำให้เหตุการณ์การก่อไม่สงบเรียบร้อยยุติลงได้อย่างถาวร ทำได้แต่เพียงให้สถานการณ์ในขณะนั้นสงบลงได้ในระยะหนึ่ง

ผลจากการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – 8 (พ.ศ. 2504 – 2544) ได้ทำให้จังหวัดสงขลา โดยเฉพาะที่อำเภอหาดใหญ่ ซึ่งได้เข้ามารวมเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อ พ.ศ. 2524 มีการเจริญก้าวหน้าอย่างชัดเจนในทุกๆ ด้านในด้านต่อไปนี้

- 1). เป็นพื้นที่โครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ (IMT-GT) ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เจ็ด (พ.ศ.2535 -2539) เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย ซึ่งจะทำให้จังหวัดสงขลากลายเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ และเป็นประตูทางออกของภาคใต้ตอนล่าง
- 2). เป็นศูนย์กลางธุรกิจการเงิน และเป็นที่ตั้งของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนภาคใต้ตามนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจะทำให้เกิดการกระจายสินเชื่อให้กับโครงการลงทุนต่างๆ ในภาคใต้
- 3). เป็นจังหวัดที่มีความพร้อมในด้านระบบสาธารณูปโภค และโทรคมนาคมในภาคใต้ตอนล่าง ได้แก่ การมีถนน 4 ช่องจราจรเชื่อมต่อถึงชายแดนประเทศมาเลเซีย มีท่าอากาศยานนานาชาติ มีท่าเรือน้ำลึก มีชุมทางรถไฟ และมีศูนย์โทรคมนาคม
- 4). เป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการระดับภาค และเขตหลายหน่วยงาน เป็นที่ตั้งของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นศูนย์กลางการวิจัยและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

5). เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงในระดับท้องถิ่นและระดับนานาชาติ เช่น ตลาดกิมย้ง ตลาดสันติสุข เป็นต้น

**3. ด้านสังคม** จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นจังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศมาเลเซีย มีประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ที่มีแนวทางการดำเนินชีวิต วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นไปตามศาสนบัญญัติของศาสนาอิสลามที่ได้กำหนด โดยยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และจะไม่กระทำการใดๆ ที่ขัดกับหลักศาสนาอิสลาม รวมทั้งการเชื่อฟังผู้นำทางศาสนา และจะอยู่กันเฉพาะกลุ่มคนในศาสนาเดียวกัน

**3.1 การศึกษา** จังหวัดชายแดนภาคใต้มีมาตรฐานทางการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ รัฐบาลจึงให้ความสำคัญในการจัดการศึกษาเพื่อให้มีความทัดเทียมกันกับภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศ โดยมีสถาบันทางการศึกษา ได้แก่ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี และหาดใหญ่ สถาบันราชภัฏสงขลา วิทยาลัยพลศึกษายะลา วิทยาลัยการอาชีพ และวิทยาลัยเทคนิค และสถาบันทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับศาสนาอิสลาม ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้นับถือ คือ การตั้งวิทยาลัยอิสลามศึกษา เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นไปตามบทบัญญัติของศาสนาอิสลามที่ว่า “มุสลิมทุกคนจะต้องทำการศึกษาในเรื่องศาสนาจนสามารถที่จะปฏิบัติศาสนกิจได้อย่างถูกต้อง การศึกษาวิชาศาสนาอิสลามจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมุสลิมทุกคน”

**3.2 การสาธารณสุข** ก็มีการจัดตั้งวิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธรจังหวัดยะลา อำเภอเมือง จังหวัดยะลา วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนิจังหวัดนราธิวาส อำเภอเมือง จังหวัดนราธิวาส วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนิจังหวัดสงขลา อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา และคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ เพื่อผลิตบุคลากรทางการแพทย์ ซึ่งขาดแคลนอยู่ เนื่องจากจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่ไม่พึงประสงค์ของแพทย์บรรจุใหม่ ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อย และไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผลของการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 – ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2504 – 2544) มีความแตกต่างระหว่างกันอย่างเห็นได้ชัดเจนในระหว่างจังหวัดสงขลา ซึ่งมีความเจริญก้าวหน้า และเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในด้านต่างๆ ดังที่กล่าวไว้ในข้างต้น กับจังหวัดสตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส การพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไม่ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากนัก ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ยังมีวิถีการดำเนินชีวิต และการประกอบอาชีพแบบเดิมๆ แต่พัฒนาการของการก่อความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นตลอดเวลา ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญของการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการก่อการร้ายที่ทวีความ

รุดแรงขึ้นเรื่อยๆ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา จนทำให้การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตาม  
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไม่ประสบผลสำเร็จและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้

### แนวความคิดและการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ

การจัดทำและประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศของแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก นั้น เป็นการยอมรับแนวความคิดในเรื่องของการเจริญเติบโตหรือการขยายตัวทางเศรษฐกิจว่า การพัฒนาประเทศคือ การพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อเปลี่ยนแปลงไปสู่ความทันสมัย และหวังว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนี้ จะทำให้คนไทยทุกคนมีชีวิตความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มากกว่าเดิม<sup>1</sup>

การพัฒนาประเทศในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมา นับตั้งแต่ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ใน พ.ศ. 2504 กล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของทุกฝ่ายในสังคมไทย จากการที่ต้องปรับตัวให้เหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมทั้งจากภายในและภายนอกประเทศในแต่ละช่วงเวลามาโดยลำดับอย่างต่อเนื่อง โดยมีผลการพัฒนาทั้งที่ประสบความสำเร็จ และทั้งที่ต้องเผชิญปัญหาอุปสรรคจนไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ระบบเศรษฐกิจมีความเชื่อมโยงสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น การคาดการณ์และวางแผนล่วงหน้าทำได้ยากกว่าในอดีต ประเทศไทยจึงได้ริเริ่มกระบวนการวางแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 ที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนด้วย และในที่สุดก็ได้นำไปสู่การปรับแนวคิดการพัฒนาประเทศใหม่ที่ไม่มองการพัฒนาประเทศแบบแยกส่วนแต่หันมาเน้นการพัฒนาแบบองค์รวมที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา”

การจัดทำแผนพัฒนาฉบับที่เก้า จึงยังคงใช้การผึกกำลังร่วมกันของประชาชนทุกภาคส่วนในสังคมไทยที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับทุกชั้นตอน โดยยึดหลักร่วมกันคิดร่วมกันทำ และร่วมกันรับผิดชอบในลักษณะเครือข่ายการพัฒนาต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปด แต่การจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่เก้า ได้ขยายกระบวนการมีส่วนร่วมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยมีการกระดมความคิดของประชาชนเริ่มตั้งแต่ระดับจังหวัดทุกจังหวัด ระดับอนุภาค 9 อนุภาคทั่วประเทศขึ้นมาจากจนถึงระดับชาติ และผลจากกระบวนการระดมความคิดเห็นของประชาชนทุกระดับดังกล่าว นอกจากจะนำไปสู่การกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคตแล้ว ทุกฝ่ายยังเห็นพ้องต้องกันให้ยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญานำทางไปในการพัฒนาประเทศ ให้เข้าสู่สังคมที่ยึดหลักทางสายกลาง มี

<sup>1</sup> สันติ บางอ้อ. (2545). เอกสารประกอบคำบรรยาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ และแนวโน้มในอนาคต. หน้า 6.

ความสมดุล รู้จักพอประมาณ อย่างมีเหตุมีผล มีภูมิคุ้มกัน รู้เท่าทันโลก และเสริมสร้างให้เกิดคนดีในสังคมทุกระดับ<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> กองเทพ เคลือบพณิชกุล และ ปริญญ์ อรจิราพงศ์. (2545). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545 – 2549. หน้า 5 23. กรุงเทพฯ : บี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์.

บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### เอกสารและข้อมูลชั้นต้น

#### เอกสารที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ม. 7/79 โทรเลขที่ 6 พระยาศักดิ์เสนีกราบทูลกรมหลวง

ดำรงราชานุภาพ. ลงวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2445.

\_\_\_\_\_. ม. 1/49 ปีก 1 โทรเลข 1 พระสุรฤทธิ์ภักดี (แทนข้าหลวง) กราบทูลกรมหลวง

ดำรงราชานุภาพ. ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2445.

\_\_\_\_\_. ม. 15/49 โทรเลข 10 พระยาศักดิ์เสนีกราบทูลกรมหลวงดำรงราชานุภาพ.

ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2445.

\_\_\_\_\_. ม. 1/49 (ก) ปีก 1 โทรเลข 1 พระยาศรีสิงหเทพกราบทูลกรมหลวง

ดำรงราชานุภาพ. ลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2445.

\_\_\_\_\_. ม. 3/49 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ

ที่ 327/1968. ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2445.

\_\_\_\_\_. ม. 3/49 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบทูลขุนสมมาตอมรพันธุ์

ที่ 199/1075. ลงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2445.

\_\_\_\_\_. ม. 3/49 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบทูลขุนสมมาตอมรพันธุ์

ที่ 216/1075. ลงวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2445.

\_\_\_\_\_. ม. 3/49 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ

ที่ 60/277. ลงวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2447.

\_\_\_\_\_. ม.49/16 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5.

ที่ 122/4913. ลงวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2448.

\_\_\_\_\_. ม. 49/13 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถึงกรมหลวง

ดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2445.

\_\_\_\_\_. ม. 49/16 กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5.

ที่ 150/5862. ลงวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2448.

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 49/16 หนังสือกราบทูลของกรมหลวง  
ดำรงราชานุภาพ ที่ 122/4913 ลงวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2449.

\_\_\_\_\_. เอกสารรัชกาลที่ 6 มท. 9/1 ประกาศเปลี่ยนชื่อเมืองบางนราเป็นเมืองนราธิวาส.  
ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2458.

\_\_\_\_\_. กษ. 10/6 นายชินปักจิ้น (จิ้นแคะ) ขอจับจองที่ดินจังหวัดสงขลา ลงวันที่ 8  
สิงหาคม พ.ศ. 2468.

\_\_\_\_\_. มท. 5.10 กล่อง 10 ปีก 151. จากข้าหลวงประจำจังหวัดสงขลา ถึงอธิบดีกรม  
มหาดไทย เรื่อง รายงานการตรวจการของปลัดจังหวัด. ที่ 11684/2482.  
ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2482.

\_\_\_\_\_. มท. 5.10 กล่อง 5 ปีก 99. จากคณะกรรมการจังหวัดยะลา ถึงปลัดกระทรวง  
มหาดไทย เรื่อง รายงานการตรวจการของข้าหลวงประจำจังหวัดสตูล.  
ที่ 453/2482. ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2482.

\_\_\_\_\_. มท. 5.10 กล่อง 6 ปีก 123. จากข้าหลวงประจำจังหวัดปัตตานี ถึงปลัด  
กระทรวงมหาดไทย เรื่อง ขอเสนอรายงานการตรวจราชการ. ที่ 175/2483.  
ลงวันที่ 11 เมษายน 2483.

\_\_\_\_\_. มท. 5.10 กล่อง 14 ปีก 122. จากปลัดจังหวัดปัตตานี ถึงข้าหลวงประจำจังหวัด  
ปัตตานี เรื่อง รายงานตรวจราชการ. ที่ 1/2483. ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2483.

\_\_\_\_\_. มท. 5.10 กล่อง 14 ปีก 122. จากปลัดจังหวัดปัตตานี ถึงข้าหลวงประจำจังหวัด  
ปัตตานี เรื่อง รายงานการตรวจราชการ. ที่ 3/2483. ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2483.

\_\_\_\_\_. มท. 5.10 กล่อง 14 ปีก 222. จากข้าหลวงประจำจังหวัดปัตตานี ถึง  
ปลัดกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ขอเสนอรายงานการตรวจราชการ. ที่ 2/2483.  
ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2483.

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท. 5.9 ก่อง 3 ปีก 102. จากคณะกรรมการจังหวัดปัตตานี

ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การแต่งกายของประชาชนชาวไทย.

หนังสือลับที่ 3443/2484. ลงวันที่ 12 เมษายน 2484.

\_\_\_\_\_. มท. 5.9 ก่อง 3 ปีก 132. จากปลัดกระทรวงมหาดไทย ถึงคณะกรรมการจังหวัด

ปัตตานี เรื่อง การแต่งกายของประชาชนชาวไทย. หนังสือลับที่ 1649/2484.

ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2484.

\_\_\_\_\_. มท. 5.9 ก่อง 3 ปีก 111. จากคณะกรรมการจังหวัดสตูล ถึงปลัดกระทรวง

มหาดไทย เรื่อง การแนะนำสตรีไทยเรื่องการแต่งกาย. ที่ 4110/2484.

ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2484.

\_\_\_\_\_. มท. 5.9 ก่อง 3 ปีก 122. จากคณะกรรมการจังหวัดสตูล ถึงอธิบดีกรม

โฆษณาการ เรื่อง ส่งเสริมวัฒนธรรมของชาติ. ที่ 7148/2484.

ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2484.

\_\_\_\_\_. มท. 5.10 ก่อง 19 ปีก 335. จากปลัดจังหวัดนราธิวาส ถึงข้าหลวงประจำ

จังหวัดนราธิวาส เรื่อง รายงานตรวจราชการ. ที่ 104/2484. พฤศจิกายน 2484.

\_\_\_\_\_. มท. 5.9 ก่อง 3 ปีก 132. จากข้าหลวงประจำจังหวัดยะลา ถึงปลัดกระทรวง

มหาดไทย เรื่อง ส่งเสริมวัฒนธรรม. ที่ 3355/2485. ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2485.

\_\_\_\_\_. สร. 0201.22/4 (3) เรื่อง หลวงสงคราม ร.ม.ต. ตรวจราชการหัวเมือง และ เสนอ

ข้อคิดเห็น. 16 กุมภาพันธ์ 2482 – 2485.

\_\_\_\_\_. มท. 0201.2.1.43 ก่อง 2 ปีก 21. จากข้าหลวงประจำจังหวัดสตูล ถึงปก.ช.ม

เรื่อง “นายอำเภอเกาะลังการวิเดินทางเข้ามาจังหวัดสตูล”. ที่ 3483/2487.

ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2487.

\_\_\_\_\_. สร. 0201.25 ก่อง 34. ปีก 1,106 เรื่อง ราษฎรไทยอิสลามภาคใต้

ร้องทุกข์กล่าวโทษเจ้าพนักงาน พ.ศ. 2490.

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สร. 0201.38/9 (กล่อง 2). เรื่อง คณะกรรมการสอดส่อง

ภาวะการณ์ 4 จังหวัดภาคใต้ ( 20 มีนาคม – 13 พฤศจิกายน 2490 (2).

\_\_\_\_\_. (2504). มท. 16 “เรื่องกระทรวงมหาดไทย : สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี : เหตุการณ์ภาคใต้.

\_\_\_\_\_. มท. 0201.2.1.5 กล่อง 1 ปีก 5 แผ่น 13. บันทึกเลขานุการรัฐมนตรีว่าการ (ควง) เรือง สำเนาคำอภิปรายแถลงนโยบายชุดรัฐบาลควง อภัยวงศ์ เกี่ยวกับ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2491.

\_\_\_\_\_. (2492). สร. 0201.22/7 (3) เรื่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรราธิการไป ตรวจราชการหัวเมือง.

#### เอกสารที่ตีพิมพ์แล้ว

กรมศิลปากร. (2513). ประชุมพงศาวดาร เล่ม 11 (ภาคที่ 44 – 45). พระนคร : ก้าวหน้า.

\_\_\_\_\_. (2514). ประชุมพงศาวดาร เล่ม 13 (ภาค 53 - 60). พระนคร : ก้าวหน้า.

เทวะวงศ์วโรปการ กับ ราลฟี แปะชิต. สัญญาว่าด้วยเขตแดน ติดท้ายหนังสือสัญญาลงวันที่ 10 มีนาคม รัตนโกสินทร์ศก 127 คฤสศต ศักราช 1909.

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 18 ลงวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2445

\_\_\_\_\_. เล่ม 18 ลงวันที่ 10 ธันวาคม ร.ศ. 120 กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120.

\_\_\_\_\_. เล่ม 23. ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2449. ประกาศตั้งมณฑลปัตตานี.

\_\_\_\_\_. เล่ม 57. ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2481. พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2483.

\_\_\_\_\_. เล่ม 60. ตอน 50 ลงวันที่ 14 กันยายน 2486. พระราชบัญญัติยกเลิกอำนาจและหน้าที่ตะไต้ยุตติธัมในการพิจารณาพิพากษาคดี พ.ศ. 2486

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 62. ตอน 26 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2488. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย  
**ศาสนูปถัมภ์ฝ่ายศาสนาอิสลาม พุทธศักราช 2488.**

\_\_\_\_\_. เล่ม 62. ตอน 26 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2488. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย  
**ศาสนูปถัมภ์ฝ่ายศาสนาอิสลาม พ.ศ. 2488. ยกเลิกตามกคข้อบังคับสำหรับ  
 ปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ. 120.**

\_\_\_\_\_. เล่ม 64. ตอน 41 ลงวันที่ 2 กันยายน 2490. พระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ.  
**2490.**

\_\_\_\_\_. เล่ม 67. ตอนที่ 10 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2493. พระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจ  
**แห่งชาติ พ.ศ. 2493.**

\_\_\_\_\_. ฉบับพิเศษ เล่ม 77 ตอนที่ 85 วันที่ 20 ตุลาคม พุทธศักราช 2503  
**แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506  
 และถึง พ.ศ. 2509.**

\_\_\_\_\_. เล่ม 84 ตอนที่ 24 วันที่ 8 มีนาคม พุทธศักราช 2510 แผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
**และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2524).**

\_\_\_\_\_. ฉบับพิเศษ เล่ม 88 ตอนที่ 118 วันที่ 5 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2514  
**แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519).**

\_\_\_\_\_. เล่ม 94 ตอนที่ 30 วันที่ 5 เมษายน พุทธศักราช 2520 แผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
**และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524).**

\_\_\_\_\_. เล่ม 98 ฉบับพิเศษ ตอนที่ 165 วันที่ 5 ตุลาคม พุทธศักราช 2524 แผนพัฒนา  
**เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529).**

\_\_\_\_\_. ฉบับพิเศษ เล่ม 103 ตอนที่ 173 วันที่ 8 ตุลาคม พุทธศักราช 2529  
**แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534).**

\_\_\_\_\_. ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 187 วันที่ 25 ตุลาคม พุทธศักราช 2534  
**แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539).**

ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 113 ตอนพิเศษ 30 ง วันที่ 30 กันยายน

พุทธศักราช 2539 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.  
2540 - 2544).

\_\_\_\_\_. ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 99 ง วันที่ 9 ตุลาคม

พุทธศักราช 2544 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.  
2545 - 2549)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2520). แผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520 - 2524. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการ  
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

\_\_\_\_\_. (2524). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า (พ.ศ. 2525 - 2529).  
กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

\_\_\_\_\_. (2530). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก (พ.ศ. 2530 - 2534).  
กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

\_\_\_\_\_. (2534). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เจ็ด (พ.ศ. 2535 - 2539).  
กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

\_\_\_\_\_. (2539). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด (พ.ศ. 2540 -  
2544). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

\_\_\_\_\_. กองวางแผนภาค. (2525). แนวทางการพัฒนาฐานเศรษฐกิจเมืองหลัก สงขลา –  
หาดใหญ่ ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า (พ.ศ. 2525  
– 2529). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

\_\_\_\_\_. ศูนย์ประสานงานเตรียมความพร้อมแห่งชาติ และ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ.  
(2535). แผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ  
สังคมแห่งชาติ ฉบับที่เจ็ด (พ.ศ. 2535 - 2539). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการ  
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2540). **แผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด (พ.ศ. 2540 - 2544).** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

\_\_\_\_\_. (2545). **แผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า (พ.ศ. 2545 - 2549).** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. (2475). **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1 วันอังคารที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475.**

\_\_\_\_\_. (2490). **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 30 (สมัยสามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 20 สิงหาคม 2490.**

\_\_\_\_\_. (2491). **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8. 29 เมษายน 2491.**

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2503). **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509.** พระนคร : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ.

\_\_\_\_\_. (2503 ข). **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504 - พ.ศ. 2506 - พ.ศ. 2509 ระยะที่สอง (พ.ศ. 2507 - 2509).** พระนคร : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ.

\_\_\_\_\_. (2510). **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง (พ.ศ. 2510 - 2514).** พระนคร : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ.

\_\_\_\_\_. (2514). **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่สาม (พ.ศ. 2515 - 2519).** พระนคร : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และ กระทรวงมหาดไทย. (2506).

**แผนพัฒนาภาคใต้ พ.ศ. 2507 - 2509.** พระนคร : สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี.

## เอกสารและข้อมูลชั้นรอง

### หนังสือ

กัมปนาท จินตวิโรจน์. (2517). **ขบวนการโจรแยกดินแดนภาคใต้**. กรุงเทพฯ :

โพธิ์สามต้นการพิมพ์.

\_\_\_\_\_. (2523). **ขจก. พูลองค์การแบ่งแยกดินแดนแห่งสาธารณรัฐปัตตานี**.

กรุงเทพฯ : อนาคต.

กระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป.). **แผนพัฒนาภาคใต้**. พระนคร : ส่วนท้องถิ่น.

\_\_\_\_\_. กรมการปกครอง กองประสานราชการ. (2510). **เรื่องเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้**. พระนคร : ส่วนท้องถิ่น.

\_\_\_\_\_. (2512). “ประวัติความเป็นมาของจังหวัดชายแดนภาคใต้,” เอกสารประกอบการศึกษาอบรมภาษามลายูแก่ข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรื่อง **สิ่งที่น่ารู้เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้**. พระนคร : ส่วนท้องถิ่น.

\_\_\_\_\_. (2520). **เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้**. กรุงเทพฯ : ส่วนท้องถิ่น.

\_\_\_\_\_. (2525). **แผ่นดินไทย : จังหวัดชายแดนภาคใต้**. กรุงเทพฯ : ส่วนท้องถิ่น.

\_\_\_\_\_. กรมการปกครอง ศูนย์ประสานงานปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้. (2508). **ที่ระลึกในพิธีเปิดการปฐมนิเทศข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ณ หอประชุมจังหวัดยะลา**. พระนคร : ส่วนท้องถิ่น.

\_\_\_\_\_. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. (2534). **สู่แดนใต้สันติ**.

ยะลา : พิมพ์ดีการพิมพ์.

\_\_\_\_\_. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ กองพัฒนาบุคลากร. (2543). **เอกสารประกอบ : การปฐมนิเทศข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นและพนักงานรัฐวิสาหกิจ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปี 2543 หลักสูตรเร่งรัด**. ยะลา : เสริมการพิมพ์.

กระทรวงมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2545). 20 ปี ศอ. บต. บันทึก

ประวัติศาสตร์ 2 ทศวรรษชายแดนใต้. สงขลา : โฟ-บาร์ด.

กระทรวงศึกษาธิการ. (2536). แผนพัฒนาการศึกษาชายแดนภาคใต้. กรุงเทพฯ : ครูสภา.

กระทรวงศึกษาธิการ. กรมศิลปากร. (2505). ประวัติศาสตร์สี่จังหวัดภาคใต้ นราธิวาส

ปัตตานี ยะลา สตูล. ยะลา : ศูนย์พัฒนาการศึกษา ภาคศึกษา 2.

กรมทรัพยากรธรณี. (2534). ข่าวสารการธรณีฉบับพิเศษ 100 ปี กรมทรัพยากรธรณี.

กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป.

กรมศิลปากร กองวรรณคดีและประวัติศาสตร์. (2501). พงศาวดารเมืองสงขลา. พิมพ์เป็น

อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายเอื้อ (เอื้อน) ณ สงขลา ณ เมรุวัดมกุฏ

กษัตริยาธาราม วันที่ 20 กรกฎาคม 2501.

\_\_\_\_\_. แปลโดย นันทา สุตกุล. (2516). เอกสารของฮอลันดาสมัยอยุธยา พ.ศ. 2151 –

2163 และ พ.ศ. 2176 - 2185. กรุงเทพฯ : ศิลปาคร.

ขจิตภัย บุรุษพัฒน์. (2519). ไทยมุสลิม. กรุงเทพฯ : แพร่วิทยา.

คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ ในคณะกรรมการอำนวยการจัดงานฉลอง

สิริราชสมบัติครบ 50 ปี. ( 2542). “ประชุมพงศาวดารฉบับกาญจนาภิเษก เล่ม 1,” ใน

หนังสือชุดประชุมพงศาวดารเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวใน

มหามงคลสมัยฉลองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร.

คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ ในคณะกรรมการอำนวยการจัดงานเฉลิมพระ

เกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิม

พระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542. (2542). วัฒนธรรม พัฒนาการทาง

ประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์ และภูมิปัญญา จังหวัดปัตตานี. กรุงเทพฯ :

กรมศิลปากร.

\_\_\_\_\_. (2542 ก). วัฒนธรรม พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์ และ

ภูมิปัญญา จังหวัดยะลา. กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร.

จักร์ พันธุชูเพชร. (2545). การเมืองและการปกครองไทย : มิติทางประวัติศาสตร์ และ

สถาบันทางการเมือง. พิมพ์ครั้งที่สี่. กรุงเทพฯ : มายด์ พับลิชชิ่ง.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ สมภพ มานะรังสรรค์. (2527). **ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง**

**พ.ศ. 2484.** กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มุานิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์  
และมนุษยศาสตร์.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (2531). “บูรณาการทางสังคมปัญหาความมั่นคงของรัฐ : ข้อสังเกตว่าด้วย  
กรณีสี่จังหวัดภาคใต้ประเทศไทย,” ใน รอยร้าวในสังคมไทยบูรณาการกับปัญหา  
**ความมั่นคงของชาติ.** กรุงเทพฯ : คบไฟ.

ชัยอนันต์ สมทรวณิช และ ชัตติยะ กรรณสูต. (2518). **เอกสารการเมืองการปกครองไทย**  
**พ.ศ. 2417 – 2477.** กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เชาวนะ ไตรมาศ. (2514). **ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย.** กรุงเทพฯ : คบไฟ.

ชวลีย์ ณ ถลาง. (2541). **ประเทศราชของสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ**  
**จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว** โครงการหนังสือชุด “ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชีย  
ตะวันออกเฉียงใต้” มุานิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. กรุงเทพฯ :  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณรงค์ สินสวัสดิ์ และรอส พรินเซีย. (2517). **อุปสรรคของระบอบประชาธิปไตยไทย.**  
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา. (2511). **พระราชพงศาวดารกรุง**  
**รัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2.** พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลเรือเอก  
หลวงอาจณรงค์ (เอ็ง ช่วงสุนิช) ป.ช. ; ป.ม. ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิ  
รินทราวาส. วันที่ 28 กรกฎาคม 2511.

\_\_\_\_\_. “คำอธิบายเรื่องพงศาวดารอันเป็นมูลเหตุแห่งจดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ” **จดหมายเหตุ**  
**หลวงอุดมสมบัติ** ในหนังสืองานศพพระรัตนรัชมุนี (อัสสรญาณเถร) 31 พฤษภาคม  
2505.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยา. (2534). **เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย  
เสด็จตรวจราชการหัวเมืองปักษ์ใต้ พ.ศ. 2439 (ร.ศ. 115) พิมพ์เนื่องในวันประสูติ  
ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ 21 มิถุนายน 2534.**

ดร.ณิ บุญภิบาล. (2532). **พัฒนาการทางเศรษฐกิจของจังหวัดสงขลา หลังสงครามโลกครั้งที่  
ที่สองถึง พ.ศ. 2530.** สงขลา : สถาบันทักษิณคดีศึกษา

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ สงขลา.

แถมสุข นุ่มนนท์. (2524). **การเมืองการต่างประเทศในประวัติศาสตร์ไทย.** กรุงเทพฯ :  
ไทยวัฒนาพานิช.

ธราพงศ์ ศรีสุชาติ. (2532). **“การลำดับอายุสมัยประวัติศาสตร์วัฒนธรรมภาคใต้จากหลัก  
ฐานโบราณคดี,”** ใน เอกสารประกอบการสัมมนาการวิจัยวัฒนธรรมภาคใต้ ครั้งที่ 1.

นครศรีธรรมราช : ศูนย์วัฒนธรรมจังหวัดนครศรีธรรมราช วิทยาลัยครูนครศรีธรรมราช.

ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์ (2543). **วิสัยทัศน์การวางแผนพัฒนาประเทศในสหัสวรรษหน้า.**  
นนทบุรี : เพชรรุ่งการพิมพ์.

ทิพากรวงศ์ (ข้า บุนนาค), เจ้าพระยา. (2506). **พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับ  
หอสมุดแห่งชาติ รัชกาลที่ 3 - 4.** ธนบุรี : ป.พิศนาคะการพิมพ์.

ทิพากรวงศ์ (ข้า บุนนาค), เจ้าพระยา เรียบเรียง และ ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ  
กรมพระยา ทรงตราจชำระและทรงพระนิพนธ์อธิบาย. (2545). **พระราชพงศาวดาร  
กรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1.** กรุงเทพฯ : กรมศิลปากร.

นันทวรรณ ภูสว่าง. (2521). **ปัญหาชาวไทยมุสลิมในสี่จังหวัดภาคใต้.** กรุงเทพฯ : สมาคม  
สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

บริษัท เซาร์ทอีส์ เอเชีย เทคโนโลยี จำกัด. (2540). **โครงการศึกษาแผนแม่บทเพื่อการพัฒนา  
พื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ “รายงานการศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้น โครงการ  
การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์”.** กรุงเทพฯ : เซาร์ทอีส์ เอเชีย เทคโนโลยี.

บริษัทเซ้าท์อีสต์เอเชียเทคโนโลยี จำกัด. (2540 ก). **โครงการศึกษาแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้** “รายงานการศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้น โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท”. กรุงเทพฯ : เซ้าท์อีสต์เอเชียเทคโนโลยี.

\_\_\_\_\_. (2540 ข). **โครงการศึกษาแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับแผนแม่บท**. กรุงเทพฯ : เซ้าท์อีสต์เอเชียเทคโนโลยี.

ประทุม ชุ่มเพ็งพันธุ์. (2545). **ประวัติศาสตร์อารยธรรมภาคใต้ แหล่งประวัติศาสตร์และโบราณคดีที่สำคัญในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

ปิยนาก บุนนาค. (2534). **นโยบายการปกครองของรัฐบาลไทยต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2475 - 2516)** งานวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ลำดับที่ 26. กรุงเทพฯ : โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประมาณ เทพสงเคราะห์. (2543). **ภูมิศาสตร์ภาคใต้ (เล่มที่ 1) : ภูมิรัฐศาสตร์กับการศึกษาภาคสนามทางภูมิศาสตร์ท้องถิ่น**. ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา.

ประเสริฐ วิทยารัฐ. (2528). **ประวัติศาสตร์และโบราณคดีคาบสมุทรสทิงพระ**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

ไพโรจน์ เกษแม่นกิจ. (2512). **บันทึกเรื่องสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศในศตวรรษที่ 17 เล่ม 1**. พระนคร : อรุณ.

พล ชินพงศ์ และ ชาญณรงค์ เทียงธรรม. (2542). “นราธิวาส, จังหวัด,” ใน **สารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้ เล่ม 8 จัดพิมพ์เนื่องในพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสารานุกรมวัฒนธรรมไทย ธนาคารไทยพาณิชย์.

มานิต วัลลิโกดม. (2530). **ทักษิณรัฐ**. กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์การพิมพ์.

- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์. (2545). การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2545 ครั้งที่ 25 เรื่อง **ห้าทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของ ไทย**. วันที่ 12 มิถุนายน 2545 ณ หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โมหัมมัด อับดุลกาเดร์ และสมาน ใจปราณี. (2506). **ความรู้เกี่ยวกับหลักศาสนาอิสลามและ ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวไทยอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้**. พระนคร : อักษร ศาสตร์บัณฑิต.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์.
- รัตติยา สาและ. (2544). **การปฏิสัมพันธ์ระหว่างศาสนิกที่ปรากฏในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส**. ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย.
- รอง ศยามานนท์. (2520). **ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2544). **วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย**. กรุงเทพฯ : คบไฟ
- ลิมพิช สัจจพันธ์. (ม.ป.ป.). **ขบวนการแบ่งแยกดินแดนสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้**. กรุงเทพฯ : อักษรบัณฑิต.
- วิจิตร ศรีสุวิธานนท์ และ สุนันท์ ไชยเมล์. (2546). **“การตั้งบ้านสร้างเมืองยะลา” 212 ปี เมืองยะลา**. ยะลา : สำนักงานจังหวัดยะลา.
- วิชัย เทียนน้อย. (2528). **ภูมิศาสตร์การท่องเที่ยวไทย**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- วินัย ครุวรรณพัฒน์. (2523). **ทัศนะของคนไทยใน 4 จังหวัดภาคใต้**. กรุงเทพฯ : อักษรบัณฑิต.
- วอลเตอร์ เอฟ, เวลลา. (2514). **แผ่นดินพระนั่งเกล้า = Siam Under Rama 2**. แปลโดย นิจ ทองโสภิต. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

ศรีสมร ศรีเบญจพลางกูร. (2544). ประวัติศาสตร์สงขลา. กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์.

ศรีวรวัตร (พิณ จันทโรจวงศ์) หลวง. (2481). “ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 15 พงศาวดาร

เมืองพัทลุง” ในอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพหลวงศรีวรวัตร (พิณ จันทโรจวงศ์).

สงบ ส่งเมือง และ ชาญณรงค์ เทียงธรรม. (2542). สารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้ เล่ม 13.

จัดพิมพ์เนื่องในพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542.

กรุงเทพฯ : มูลนิธิสารานุกรมวัฒนธรรมไทย ธนาคารไทยพาณิชย์.

\_\_\_\_\_. (2542 ก). สารานุกรมวัฒนธรรม ภาคใต้ เล่ม 15. จัดพิมพ์เนื่องในพระราชพิธี

มหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542. กรุงเทพฯ : มูลนิธิ

สารานุกรมวัฒนธรรมไทย ธนาคารไทยพาณิชย์.

\_\_\_\_\_. (2542 ข). สารานุกรมวัฒนธรรม ภาคใต้ เล่ม 16. จัดพิมพ์เนื่องในพระราชพิธี

มหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542. กรุงเทพฯ : มูลนิธิ

สารานุกรมวัฒนธรรมไทย ธนาคารไทยพาณิชย์.

สุดใจ ทูลพานิชย์กิจ. (2545). หลักการพัฒนาเศรษฐกิจ. ปทุมธานี : บัณฑิตการพิมพ์.

เสถียร วิชัยลักษณ์. (2500). ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 59, กฎหมาย พ.ศ. 2489. พระ

นคร : นิตีเวช.

สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมภาคใต้ สภาวัฒนธรรมภาคใต้. (2545). สรุปผลการ

ดำเนินงานสภาวัฒนธรรมส่วนภูมิภาค ปี 2543 – 2544 ภาคใต้.

กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์การพิมพ์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2518). หม่อมหลวงเดช

สนิทวงศ์ กับ งานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ. จัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงาน

พระราชทานเพลิงศพ หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ ป.จ. ม.ป.ช. ม.ว.ม. ณ. เมรุหน้า

พลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันพุธที่ 17 ธันวาคม 2518.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2520?). **รวมบทความวิชาการ ด้านเศรษฐกิจและสังคม** ออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย (มิถุนายน 2517 - ธันวาคม 2518). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

\_\_\_\_\_. (2543). **5 ทศวรรษ สภาพัฒนา**. นนทบุรี : เพชรรุ่งการพิมพ์.

สำนักงานจังหวัดนราธิวาส. (2534). **สรุปผลงานประจำปี 2533 จังหวัดนราธิวาส**. นราธิวาส : สำนักงานจังหวัดนราธิวาส.

สำนักงานจังหวัดสงขลา. (2532). **บรรยายสรุปสงขลา 2532**. สงขลา : สำนักงานจังหวัดสงขลา.

สำนักงานจังหวัดสตูล. (2532). **ประวัติมหาดไทยส่วนภูมิภาคจังหวัดสตูล**. สตูล : สำนักงานจังหวัดสตูล.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองวิจัย และพัฒนา สำนักแผนงานและงบประมาณ. (2544). **การเกิด ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส**. กรุงเทพฯ : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

สำนักงานเทศบาลเมืองหาดใหญ่ (ม.ป.ป.). **รายงานกิจการเทศบาลเมืองหาดใหญ่ประจำปี 2515**. สงขลา : วินิจการพิมพ์และบล็อกหาดใหญ่.

สำนักงานทรัพยากรธรณี เขต 1 สงขลา. (2523). **ธรณีวิทยาและแหล่งแร่ในบริเวณจังหวัด สงขลา**. สงขลา : สำนักงานทรัพยากรธรณี เขต 1.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2547). **รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาการศึกษาการลอบวางระเบิดและก่อความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้**. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2542). **นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัด ชายแดนภาคใต้**. กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2501). **สมุดสถิติรายปีของประเทศไทย บรรด 22 (ภาค 2)**. พระนคร : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2503). “โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย” ใน รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อบูรณะและวิวัฒนาการ. พระนคร : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ.

\_\_\_\_\_. (2504). สมุดสถิติรายปีของประเทศไทย บรรต 23. กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ.

สำนักนายกรัฐมนตรี. เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดภาคใต้. คำสั่งที่ 56/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524.

สันติ บางอ้อ. (2544). เอกสารประกอบคำบรรยาย เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ และแนวโน้มในอนาคต. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

เสนาะ อุณาภูล. (2515). นโยบายการเงินการคลัง และการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย. ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : รามินทร์.

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. (2542). การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : คบไฟ.

สุรินทร์ พิศสุวรรณ. (2525). นโยบายประสมประสานชาวมุสลิมในประเทศไทยสมัยรัตนโกสินทร์. กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา.

สวาท เสนาณรงค์. (2523). ภูมิศาสตร์ประเทศไทย. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

หลวงประดิษฐมนูธรรม(ปรีดี พนมยงค์). (2542).เค้าโครงการเศรษฐกิจ หนังสือชุดครบรอบ 100 ปี ชาตกาลนายปรีดี พนมยงค์ รัฐบาลอานูโส. กรุงเทพฯ : กังหัน.

อนันต์ วัฒนานิก. (2531). เมืองลึกลับสะกด – เมืองปัตตานี. กรุงเทพฯ : มิตรสยาม.

อภัย จันทวิมล. (2507). ปัญหาเกี่ยวกับสี่จังหวัดภาคใต้. ลพบุรี : ศูนย์การทหารราบค่ายสมเด็จพระนารายณ์มหาราช.

อารง สุทธาสาสน์. (2519). ปัญหาความขัดแย้งในสี่จังหวัดภาคใต้. กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครพิมพ์.

เอมอร บุญช่วย. (2542). “โตะโมะ : เหมืองทอง” ใน สารานุกรมวัฒนธรรมไทย ภาคใต้ เล่ม 6. จัดพิมพ์เนื่องในพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสารานุกรมวัฒนธรรมไทย ธนาคารไทยพาณิชย์.

### วิทยานิพนธ์

กิตติศักดิ์ นาคเมือง. (2538). การบูรณาการชาติในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้.

วิทยานิพนธ์ (ร.ม. รัฐประศาสนศาสตร์) กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ถ่ายเอกสาร.

เกษม รังสิโยภักดิ์. (2519). อิทธิพลของศาสนาอิสลามต่อการจัดการปกครองจังหวัด

ชายแดนภาคใต้. วิทยานิพนธ์ (ร.ม. ลักษณะวิชากฎหมายปกครองฟิศดาร์) กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อัดสำเนา.

คมสิทธิ์ สิริยวรรณ. (2539). ความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอในจังหวัดชายแดนภาคใต้. (พศ.ม.

รัฐประศาสนศาสตร์) กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ถ่ายเอกสาร.

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2505). สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราช

นุกาภกับกระทรวงมหาดไทย. วิทยานิพนธ์ (ร.ม. รัฐศาสตร์) กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อัดสำเนา.

เฉลิมเกียรติ ขุนทองเพชร. (2529). การต่อต้านนโยบายรัฐบาลในสี่จังหวัดภาคใต้ของ

ประเทศไทย โดยการนำของหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ พ.ศ. 2482 - 2497.

วิทยานิพนธ์ (อ.ม. ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร. ถ่ายเอกสาร.

- ทิพวรรณ หอมกระหลบ. (2534). **ไทยกับความช่วยเหลือของต่างประเทศ : การศึกษาเฉพาะกรณีความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2493 - 2519**. ปรินซ์ตัน (กศ.ม.ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. ถ่ายเอกสาร.
- ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม. (2515). **การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับหัวเมืองประเทศราชมลายูในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325 - 2411)**. ปรินซ์ตัน (กศ.ม.ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. อัดสำเนา.
- ประกิจ ประจวบจั่น. (2516). **การปรับปรุงและส่งเสริมปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎรสอนศาสนาอิสลาม**. วิทยานิพนธ์ (ร.ม. แผนกวิชาการปกครอง) กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อัดสำเนา.
- ประกิจ ประจวบจั่น. (2535). **จังหวัดชายแดนภาคใต้ : การสร้างความมั่นคงและความสงบสุขอย่างถาวร**. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาการเพื่อการปกครอง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. อัดสำเนา.
- พรรณงาม เก้าธรรมสาร. (2519). **การปกครองหัวเมืองภาคใต้ทั้ง 7 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว**. (อ.ม. ประวัติศาสตร์) กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อัดสำเนา.
- ภักดี เปรมโยธิน. (2519). **กระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้**. วิทยานิพนธ์ (ร.ม. แผนกวิชาการปกครอง) กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อัดสำเนา.
- มงคล สุวรรณโชติช่วง. (2511). **การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยคณะกรรมการพัฒนาภาคใต้ ในระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2507 - 2509)**. วิทยานิพนธ์ (ร.ม. รัฐศาสตร์) กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อัดสำเนา.

รุ่ง แก้วแดง. (2511). **ทัศนคติของใต้ครูต่อการปรับปรุงปอเนาะเป็นโรงเรียน**

ราษฎรสอนศาสนาอิสลาม. (ร.ม. รัฐประศาสนศาสตร์) กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. อัดสำเนา.

รุ่ง แก้วแดง. (2534). **การพัฒนาการศึกษา การส่งเสริมศาสนาและวัฒนธรรม กับความ  
มั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาการเมืองการ  
ปกครอง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.**

วิจิต กาพกาญจน์. (2528). **นโยบายการผลิตและการค้ายางพาราในภาคใต้ของไทย. (อ.ม.  
ประวัติศาสตร์) กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อัดสำเนา.**

วิษณุ พูลสุข. (2539). **จังหวัดชายแดนภาคใต้ : เขตเศรษฐกิจและสังคมใหม่ระดับภูมิภาค.  
เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาการเศรษฐกิจ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.  
กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.**

วิศิษฐ์ อาจคุ้มวงศ์. (2530). **ปัญหา 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลใน  
ลักษณะวิชาการเมืองการปกครอง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ : วิทยาลัย  
ป้องกันราชอาณาจักร.**

สกรรจ์ จันทรรัตน์. (2521). **ปัญหาการปกครองมณฑลไทรบุรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. ปรินทิพนิพนธ์ (กศ.ม. ประวัติศาสตร์) กรุงเทพฯ :  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. อัดสำเนา.**

ส่งเสริม วายโสกา. (2529). **แนวความคิดในการต่อสู้เพื่อเอาชนะการก่อการร้ายในจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาการเมืองการปกครอง วิทยาลัย  
ป้องกันราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. ถ่ายเอกสาร.**

สมคิด อุทธาธิจันทร์. (2526). **วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความ  
ยากจนของประชาชนในชนบทไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านยากจนหนาแน่น  
ภาคใต้. วิทยานิพนธ์ (ส.ส.ม. สังคมสงเคราะห์ศาสตร์) กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ถ่ายเอกสาร.**

- สมาน รังสิโยภักดิ์. (2510). การเข้าถึงประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้. วิทยานิพนธ์ (ร.ม. รัฐศาสตร์) กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อุดສຳເນາ.
- สายจิตต์ เหมินทร์. (2507). การเสียรัฐไทรบุรี กลันตัน ตรังกานูและปليسของไทยให้แก่ อังกฤษในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์ (อ.ม. ประวัติศาสตร์) กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อุดສຳເນາ.
- สมศักดิ์ นิลนพคุณ. (2527). ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทยหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 และการแก้ไขของรัฐบาล ระหว่าง พ.ศ. 2488 – 2498. ปรินิพนธ์ (กศ.ม. ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. อุดສຳເນາ.
- อรรณพ เนียมคง. (2538). นโยบายการศึกษาของรัฐบาลต่อชาวไทยเชื้อสายมลายูในสี่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2500 - 2516). วิทยานิพนธ์ (อ.ม. ประวัติศาสตร์ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร. ถ່າຍເອກສາຣ.

#### ບຫວາມແລະວາຣສາຣ

- ปรีดี พนมยงค์. (2516). “ข้อสังเกตเกี่ยวกับเอกภาพของชาติกับประชาธิปไตย” สังคมศาสตร์ ปรัชญา 11 ปีที่ 10 ฉบับที่ 11 สิงหาคม 2516. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ผอบ นะมาตร์. (2521). “ทัศนคติและความรู้สึกของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อนโยบายบูรณาการทางการเมืองและการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมของไทย ศึกษากรณีชายไทยมุสลิมภาคใต้” วารสารอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร. ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 ธันวาคม 2521. นครปฐม : มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- เพ็ญศรี ดุ๊ก. (2523). “ปัญหาสี่จังหวัดภาคใต้ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง จนถึง พ.ศ. 2500,” วารสารอักษรศาสตร์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม 2523. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พัทยา สายหู. (2509). “จดหมายจากปักข์ใต้ ภาษากับการปกครอง” สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปี  
ที่ 3 ฉบับที่ 4 มีนาคม – พฤษภาคม 2509. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. กลุ่มงานประชาสัมพันธ์. (2541). แดนใต้ ปีที่  
17 (1) ฉบับที่ 3 พฤษภาคม – มิถุนายน 2541. ยะลา : เสริมการพิมพ์.

แสงโสม เกษมศรี และ วิมล พงศ์พิพัฒน์. (2511). “ประวัติศาสตร์สมัยรัตนโกสินทร์” แดง  
งานประวัติศาสตร์เอกสารโบราณคดี. ปีที่ 2 เล่ม 2 มกราคม 2511. กรุงเทพฯ :  
มหาวิทยาลัยศิลปากร.

สมคิด มณีวงศ์. (2507). “มุสลิมไทย” สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม  
2507. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักสถิติพยากรณ์. (2546). รายได้เฉลี่ยต่อคนของประชากรใน  
ภาคใต้ พ.ศ. 2535 – 2544. กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานสถิติกลาง. (2504). รายงานสำมะโนประชากรแห่ง  
ประเทศไทย พ.ศ. 2503 จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี ยะลา และสตูล.

พระนคร : สำนักงานสถิติกลาง.

อารง สุทธาศาสตร์. (2520). “ชนกลุ่มน้อยกับการเมือง” สังคมศาสตร์ปริทัศน์. ปีที่ 14 ฉบับที่  
2 เมษายน 2520. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### หนังสือพิมพ์

สารเสรี. ฉบับประจำวันที 27 มีนาคม 2504.

ประวัติย่อผู้วิจัย

### ประวัติย่อผู้วิจัย

|                                |                                                                       |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| ชื่อ ชื่อสกุล                  | นางสาวนาตองณ์ ภูวงษ์                                                  |
| วันเดือนปีเกิด                 | 2 กันยายน 2511                                                        |
| สถานที่เกิด                    | อำเภอสุโขทัย-ลก จังหวัดนราธิวาส                                       |
| สถานที่อยู่ปัจจุบัน            | 152/73 หมู่ที่ 5 ตำบลปาล์มสด อำเภอสุโขทัย-ลก<br>จังหวัดนราธิวาส 96120 |
| ตำแหน่งหน้าที่การงานในปัจจุบัน | ครูโรงเรียนสะนอพิทยาคม                                                |
| สถานที่ทำงานปัจจุบัน           | โรงเรียนสะนอพิทยาคม ตำบลสะนอ อำเภอยะรัง<br>จังหวัดปัตตานี 94160       |
| ประวัติการศึกษา                |                                                                       |
| พ.ศ. 2527                      | ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 จากโรงเรียนสุโขทัย-ลก<br>จังหวัดนราธิวาส        |
| พ.ศ. 2530                      | ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 จากโรงเรียนสุโขทัย-ลก<br>จังหวัดนราธิวาส        |
| พ.ศ. 2534                      | การศึกษาระดับบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ                     |
| พ.ศ. 2548                      | การศึกษามหาบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ                       |