

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อวิเคราะห์ถึงโครงสร้างการเมืองการปกครองของจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยพิจารณาจากนโยบายของรัฐตั้งแต่สมัยสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงรัตนโกสินทร์ และสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน จะปรากฏอย่างชัดเจนว่า รัฐมีนโยบายพิเศษเกี่ยวกับการปกครองของจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้สอดคล้องและกลมกลืนกับขนบธรรมเนียมประเพณีของประชาชนในภูมิภาคนั้นมาทุกยุคทุกสมัย ทั้งนี้เพราะประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนใหญ่มีเชื้อชาติมลายู พูดภาษามลายูท้องถิ่น นับถือศาสนาอิสลาม มีขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมแตกต่างไปจากภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศ ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับความแตกต่างของชนกลุ่มน้อยในราชอาณาจักรไทย ดังจะเห็นได้จากประวัติการเมืองการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในยุคสุโขทัย อยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้ใช้รูปแบบการปกครองหัวเมืองแบบประเทศราช โดยหัวเมืองเหล่านี้เพียงแต่แสดงความสวามิภักดิ์เป็นประจำปี โดยส่งเครื่องราชบรรณาการ อันได้แก่ ดันไม้เงิน ดันไม้ทอง ผ้าขาว ผ้ายกทอง พรหมผ้าลาย แหวนดอกมะพร้าวทองคำ ทองคำ ทองคำทราย และสิ่งของอื่นที่มีมูลค่า เฉพาะดันไม้เงินดันไม้ทองที่ส่งมาตามกำหนดในแต่ละครั้งจะมีมูลค่าประมาณ 16,000 หรือ 20,000 บาท¹ ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการปฏิรูปการปกครองในรูปของมณฑลเทศาภิบาล ยังผลให้พระยาเมืองปลัดเมือง ยกกระบัตรเมือง และผู้ช่วยราชการเมือง ซึ่งแต่เดิมทำหน้าที่เป็นเพียงผู้รักษาราชการเมืองต่างพระเนตรพระกรรณของพระเจ้าแผ่นดินเท่านั้น จะต้องปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามพระบรมราชโองการและกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้น

¹ ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, ความสัมพันธ์ระหว่างชาวไทยกับมลายูในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ (กรุงเทพฯ : เจริญรัตน์การพิมพ์, 2516), หน้า 33.

สำหรับในดินแดนแถบนี้ได้มีกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับเฉพาะคือ "กฎข้อบังคับสำหรับ บริเวณเจ็ดหัวเมือง รศ. 120" เป็นการลดความเป็นอิสระของหัวเมืองเหล่านี้ลงอย่างมาก ไม่ว่าจะในด้านอำนาจการปกครอง และด้านเศรษฐกิจการคลัง สามารถกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนฐานะเจ้าเมืองจากพระยาเมือง ซึ่งมีฐานะ "กินเมือง" เปลี่ยนมาเป็นขึ้นดำรงตำแหน่งโดยการได้รับพระราชทานแต่งตั้งขึ้น โดยได้รับเงินบำนาญทดแทนให้เพียงพอต่อผลประโยชน์ที่ต้องขาดไป สาเหตุดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่พระยาเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะได้เกิดฐานะทางนิติบัญญัติรับรองให้บริเวณเจ็ดหัวเมือง เปลี่ยนจากประเทศราช ชมภ เป็นส่วนหนึ่งของมณฑลเทศาที่อยู่ในพระราชอาณาเขตโดยสมบูรณ์เป็นครั้งแรก

อย่างไรก็ตามกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้นก็ได้กำหนดระเบียบการปกครองพิเศษ เพื่อหลีกเลี่ยงมาตรการใด ๆ จากหลักการปกครองโดยทั่วไปของไทย อันอาจกระทบกระเทือนการเมืองการปกครอง ความรู้สึก และขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมทางศาสนาอิสลาม¹ การกระทำดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า รัฐยอมรับลักษณะพิเศษของชนกลุ่มน้อยกลุ่มนี้

ข้อสังเกตที่ปรากฏเป็นข้อเท็จจริงอย่างมีนัยสำคัญในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็คือ กฎหมายข้อบังคับหรือระเบียบการต่าง ๆ ที่ออกใช้บังคับมีลักษณะแตกต่างไปจากภูมิภาคอื่นอย่างเห็นได้ชัด เพื่อให้สอดคล้องและกลมกลืนกับศาสนา เชื้อชาติ ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของประชาชนในภูมิภาคนี้ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากภูมิภาคอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วเป็นสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองคล้อยไปตามสภาพสังคมจิตวิทยาของชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นเอง ซึ่งแต่ละยุคแต่ละสมัยแตกต่างกันไป ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อใดที่รัฐสามารถสนองตอบความต้องการของชนกลุ่มน้อยดังกล่าวอย่างได้ผล ไม่ว่าจะในการบังคับด้านกำลังหรือการสวมักกัด้วยความเต็มใจ ปัญหาที่จะลดน้อยถอยลงอย่างเห็นได้ชัด ในด้านตรงข้ามหากอำนาจรัฐอ่อนแอ ไม่ว่าจะด้วยประการใดก็ตาม ปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ก็จะมีประทุออกมาทันทีแล้วจะ เรือรั้งทับถม

¹ จักรกฤษณ์ นรมิตพิศุงการ, ร.ด. รน., สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย (พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า 85-86.

เป็นทวีคูณตามช่วงระยะเวลาที่ผ่านไป ซึ่งการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมีผลทำให้เกิดปฏิกริยา
 ค่อด้านจากเจ้าเมืองทั้งหลายที่สูญเสียอำนาจ ถ้าหากจะกล่าวไปแล้วประวัติการเมืองการปกครอง
 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้สร้างความขมขื่นใจระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองมาตลอด และ
 เป็นรอยร้าวที่มีผู้นำมาตีแผ่จนนับครั้งไม่ถ้วน

ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า ปัญหาการปกครองของจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ก่อ
 กำเนิดมาเป็นเวลาช้านาน ซึ่งล้วนแต่ก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจในระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูก
 ปกครองเสมอมา เหตุผลประการสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็คือ โครงสร้าง
 ทางสังคมอันประกอบด้วยเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมในภูมิภาค
 ที่แตกต่างออกไปจากภูมิภาคอื่น ๆ กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็น
 ชาวไทยนับถือศาสนาอิสลาม หรือที่เรียกว่า "ชาวไทยมุสลิม" เมื่อเป็นเช่นนี้ ทศนคติ (attitude)
 ค่านิยม (values) และปทัสสถาน (norm) ของสังคมชาวไทยมุสลิมจึงมีเอกลักษณ์ที่แตกต่าง
 ไปจากชนส่วนใหญ่ของประเทศ ความรู้สึกรักท้องถิ่นและความเป็นเผ่าพันธุ์ ภาษา ศาสนา ขนบ
 ธรรมเนียมประเพณีอย่างเดียวกันจึงผนึกความเป็นกลุ่ม เป็นคณะอย่างเหนียวแน่น ยากที่จะสอดคล้อง
 หรือกลมกลืนกับสังคมไทยโดยทั่วไปได้ จนบางครั้งกลายเป็นอุปสรรคที่จะทุ้มเทการพัฒนา เพื่อ
 ความเจริญก้าวหน้าแก่ท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาแง่สังคมประกิดทางการเมือง (political socialization)
 ย่อมทำให้กลุ่มผู้ปกครองและกลุ่มผู้ถูกปกครองซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยเกิดความขัดแย้งและไม่ไว้วางใจกัน
 จึงยากที่จะก่อให้เกิดเอกภาพทางการเมือง (political unity) ขึ้น แต่ตรงกันข้ามเมื่อ
 มองไปทางประเทศมาเลเซียก็จะพบว่าชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการเรียนรู้สังคม
 ประกิดทางการเมืองในลักษณะที่สอดคล้องกับระบบการเมืองได้มากกว่า ปัญหาดังกล่าวนี้อาจเป็น
 ปัญหาที่ทางรัฐบาลไทยจะต้องกำหนดมาตรการที่จะชักจูงให้ชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้
 ร่วมมือและยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่ทางราชการมอบให้ อย่าเข้าใจว่า เป็นการทำลายสถาบัน
 ทางวัฒนธรรม สถาบันศาสนาและการเป็นเอกลักษณ์มลายู อันได้แก่หลักปฏิบัติในศาสนาอิสลาม
 เชื้อชาติ-ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของชาวไทยมุสลิมโดยเฉพาะ
 และประกอบกับภูมิภาคดังกล่าวนี้อยู่ไกลจากเมืองหลวงซึ่งเป็นศูนย์กลางการปกครอง อันเป็นสาเหตุแห่งความ

ไม่สงบเรียบร้อยหรือกระด้างกระเดื่องได้ง่าย จนบางครั้งสามารถแยกตนเองเป็นเอกเทศ ออกจากศูนย์กลางการปกครอง เช่น กรณีของเมืองปัตตานีในอดีตสามารถแยกตนเป็นอิสระนับแต่ สมัยกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่า ปี พ.ศ.2310 ตลอดรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าตากสินจนถึงรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก

กล่าวโดยสรุป ปัญหาที่ยุ่งยากสลับซับซ้อนที่สุดที่ประเทศไทยต้องเผชิญอยู่ไม่ว่าในอดีต หรือปัจจุบัน ก็คือ ปัญหาความขัดแย้งในการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งสะท้อนออกในรูปแบบการเมืองเผ่าพันธุ์(ethnic politics)ที่ทำการต่อสู้กันตลอดมา ท่ามกลางระบบราชการ ไทยที่กำหนดนโยบายเพื่อความมั่นคงของเอกราช บังคับดังกล่าวนี้นำผลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่าง อำนาจรัฐกับประชาชนกลุ่มน้อยที่มีความแตกต่างทางศาสนา เชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรม จารีตประเพณีทางสังคม เกิดเป็นช่องว่างระหว่างกันขึ้น ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็นลักษณะการต่อสู้ดิ้นรน เพื่อความอยู่รอดทางวัฒนธรรม (cultural survival) โดยการต่อต้านอำนาจรัฐ อาศัยศาสนา เป็นแกนนำ¹ แต่ในด้านกลับผู้มีส่วนกำหนดนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายนั้นกลับมองในแง่ความ มั่นคงแห่งชาติด้วยเหตุผลเพื่อการดำรงคงอยู่ของรัฐ² กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ปัญหาที่ ๗ วงที่เกิดขึ้น ในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นมีแนวคิดอยู่สองมิติ มิติหนึ่งมองไปว่าหน่วยการเมือง (political unit) พยายามที่จะครอบงำหน่วยวัฒนธรรม (cultural unit) แต่อีกมิติหนึ่งกลับมอง ในแง่ความเหมาะสมสอดคล้องในการกำหนดนโยบายไม่อาจตอบสนองความต้องการระหว่างรัฐบาล กับกลุ่มชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ปัญหาความชอบธรรมของอำนาจรัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นปัญหาที่สำคัญตลอด ระยะเวลาที่ผ่านมา การยอมรับและการท้าทายอำนาจรัฐจึงมักเป็นปรากฏการณ์ทางการปกครอง ที่เกิดขึ้นเป็นวัฏจักร ยามใดที่อำนาจรัฐเข้มแข็งก็สามารถควบคุมสถาบันทางสังคมอยู่ในกรอบที่ ต้องการให้เกิดผลประโยชน์แก่รัฐ แต่เมื่อความผูกพันต่อสถาบันทางสังคมถูกบีบรัดโดยอำนาจรัฐ จนเกินขอบเขต เมื่อนั้นการไม่ยอมรับก็จะบังเกิดขึ้นในรูปของการคือ เจียบจนถึงระดับขยายก่อเหตุ รุนแรงในบริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปแบบการต่อต้านโดยอาวุธจนไปถึงการจลาจล ฆ่า

¹ สุรินทร์ พิศสุวรรณ, ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, สี่จังหวัดภาคใต้กับปัญหาสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2527), หน้า 7-18.

² สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, การแก้ไขปัญหาคาการบริหารราชการ ในจังหวัด ภาคใต้ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2524), หน้า 13.

การจัดปัญหา ความขัดแย้ง ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อมองจากจุดเหตุผลของการดำรงอยู่
 ของรัฐในด้านเอกภาพและความมั่นคงแล้ว ย่อมขึ้นอยู่กับกลไกของระบบราชการ ทั้งในการ
 กำหนดนโยบายตลอดจนการปฏิบัติตามนโยบายที่จัดวางไว้ มีประสิทธิภาพเพียงใดที่จะให้เกิด
 สภาวะยอมรับความชอบธรรมในการปกครองโดยอำนาจรัฐ แม้ว่าความสำคัญของจังหวัดชายแดน
 ภาคใต้อย่อมเป็นที่ตระหนักของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย เพราะถือว่ามีผลกระทบคือความมั่นคงของชาติ
 และความสันติสุขของประชาชนโดยส่วนรวม¹ แต่ประสบการณ์ที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นถึงนโยบาย
 การปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ สามารถแก้ไขปัญหาคือเพียงระดับหนึ่ง แต่ยังไม่สามารถ
 ลดระดับความรุนแรงของปัญหาการปกครองเหมือนภูมิภาคอื่น ๆ จึงมีลักษณะที่กำหนดนโยบาย
 เป็นกรณีพิเศษขึ้นมา

ความสำเร็จหรือความล้มเหลว ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่อมขึ้นอยู่กับ
 องค์ประกอบสามส่วนใหญ่ ๆ คือ รัฐบาลในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบาย ข้าราชการซึ่งเป็น
 กลไกสำคัญของรัฐบาลที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผล และส่วนสุดท้ายก็คืออยู่กับประชาชน
 ที่จะเข้ารับหรือคัดค้านนโยบายที่ออกมาอย่างน้อยแค่ไหนเพียงไร ทุกฝ่ายมักจะมองปัญหาร่วมกัน
 อยู่จุดหนึ่งก็คือ เกิดจากความล้มเหลวของการบริหารงานบุคคล ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นำหนัก
 ปัญหาจึงตกอยู่กับ "ข้าราชการ" ที่ปฏิบัติราชการในภูมิภาคนี้ ส่วนใหญ่มักจะละเลยหรือมองข้าม
 ด้วนนโยบายไป ยังไม่เคยมีการวิเคราะห์ประเมินทบทวนในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายว่าเกิดความ
 สัมฤทธิ์ผลในจุดเด่นจุดด้อยด้านใดหรือไม่เพียงใด ประชาชนที่เป็นเป้าหมายของนโยบายโดยเฉพาะ
 ชาวไทยมุสลิม ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีคุณสมบัติดังที่ราชการต้องการจะให้หรือไม่ จริ่งอยู่
 การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลจะกำหนดเป็นนโยบายความ
 มั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีขอบเขตครอบคลุมการดำเนินงานทั้งในด้านการเมือง
 การทหาร การเศรษฐกิจ และสังคมจิตวิทยา แต่ปัญหาเกี่ยวกับความพร้อมของระบบบริหารราชการ
 ความพร้อมของข้าราชการผู้ปฏิบัติและการมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นอุปสรรคที่ไม่เอื้ออำนวย
 สอดคล้องต่อกัน ปัญหาที่กล่าวข้างต้นล้วนแต่ต้องการคำตอบและ เหตุผลที่จะอธิบายขยายให้เกิด
 ความเข้าใจอย่างกระจ่างชัด เจนกว่าที่เคยปรากฏมาในอดีต

¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 13.

การที่จะทราบถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวก็คือ การพยายามที่จะศึกษาสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏขึ้นในกระบวนการปฏิบัตินโยบายที่กำหนดไว้เหล่านั้นว่า มีประสบการณ์เช่นไร มีแนวทางและกลยุทธ์ใดที่จะนำไปสู่ความสำเร็จโดยการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงการปฏิบัตินโยบายตามแผนหรือโครงการให้ดีขึ้น

ในการศึกษานี้จะได้มุ่งศึกษาหน่วยที่รับนโยบายเพื่อปฏิบัติ อันได้แก่หน่วยราชการ หน่วยแทรกแซงก็คือกลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนในฐานะผู้รับผลกระทบจากนโยบาย โดยพิจารณาถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำ ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ภายใต้สภาพแวดล้อมที่แตกต่างไปจากภูมิภาคอื่นของประเทศในด้านสังคมจิตวิทยา และภูมิรัฐศาสตร์

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

จากปัญหาการวิจัยดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยกำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัย ในครั้งนี้ได้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาการจัดองค์การ ขั้นตอน วิธีการ สิ่งอำนวยความสะดวกในการถอดนโยบายไปปรับใช้ในเชิงปฏิบัติการ
2. เพื่อศึกษารูปแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้านที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติตามนโยบาย
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติของผู้รับนโยบาย ในแง่ความรู้ ความชำนาญการ ปัจจัยเกื้อกูลสนับสนุนด้านบุคลากรและงบประมาณ และพลังกดดันทางการเมือง

สมมุติฐานในการวิจัย

จากการทบทวนในแนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องตลอดจนผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง สภาพความเป็นมา ความสำคัญของปัญหา ตลอดจนวัตถุประสงค์ ผนวกกับเหตุผลต่าง ๆ แล้ว ทำให้ผู้วิจัยสามารถกำหนดสมมุติฐานหลักในการวิจัยได้ว่า

"การปฏิบัตินโยบายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นอยู่กับรูปแบบโครงสร้างระบบราชการแบบเดิม¹ และผลการประเมินประสิทธิผลระหว่างกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้นำชาวบ้าน"

¹ โครงสร้างระบบราชการแบบเดิม หมายถึง โครงสร้างตามระบบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งแบ่งออกเป็น กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน.

ตัวแปรในการวิจัย

จากสมมุติฐานหลักในการวิจัยที่ว่า "การปฏิบัตินโยบายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นอยู่กับรูปแบบโครงสร้างระบบราชการแบบเดิม และผลการประเมินประนอมระหว่างกลุ่มข้าราชการกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน" สามารถกำหนดตัวแปรได้ดังนี้

- ตัวแปรอิสระ ได้แก่
 - 1) รูปแบบโครงสร้างระบบราชการแบบเดิม
 - 2) การประนอมระหว่างกลุ่มข้าราชการกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้นำชาวบ้าน
- ตัวแปรตาม ได้แก่ การปฏิบัตินโยบาย

นิยามตัวแปรในการวิจัย

- 1) รูปแบบโครงสร้างระบบราชการแบบเดิม
 - นิยามทั่วไป หมายถึง โครงสร้างตามระบบบริหารราชการแผ่นดินของสังคมไทยที่มีมาแต่รัชกาลที่ 5 (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว)
 - นิยามเชิงปฏิบัติการ หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน
- 2) กลุ่มข้าราชการ
 - นิยามทั่วไป หมายถึง ข้าราชการประจำในฐานะกลไกของรัฐ หรือผู้ปฏิบัตินโยบายที่รัฐกำหนดขึ้น
 - นิยามเชิงปฏิบัติการ หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หัวหน้าส่วน หรือหัวหน้าสำนักงานส่วนราชการประจำจังหวัดและอำเภอ เป็นต้น
- 3) กลุ่มผลประโยชน์
 - นิยามทั่วไป หมายถึง กลุ่มทุกกลุ่มหรือองค์กรทุกองค์กรที่แสวงหาอำนาจหรืออิทธิพลเหนือรัฐบาลในการจัดสรรผลประโยชน์ แต่ปฏิเสธการเป็นรัฐบาลเสียเอง

- นิยามเชิงปฏิบัติการ หมายถึง กลุ่มพ่อค้าหรือนักธุรกิจ (ผู้ประกอบการต่าง ๆ) กลุ่มหรือขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) โจรคอมมิวนิสต์มลายา (จคม.)

4) กลุ่มผู้นำชาวบ้าน

- นิยามทั่วไป หมายถึง กลุ่มบุคคลที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น
- นิยามเชิงปฏิบัติการ หมายถึง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โต๊ะครู โต๊ะอิหม่าม คอเต็บ และบิลัน รวมทั้งกรรมการอิสลามประจำมัสยิด

5) การปฏิบัตินโยบาย

- นิยามทั่วไป หมายถึง ขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย อีกนัยหนึ่ง การปฏิบัตินโยบายเป็นหัวใจของความสำเร็จของนโยบาย
- นิยามเชิงปฏิบัติการ หมายถึง การปฏิบัตินโยบายของรัฐ หรือนโยบายทั่วไป ที่ถูกนำมาปฏิบัติ เช่น โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และโครงการสร้างงานในชนบท เป็นต้น ไม่ใช่ นโยบายที่นำมาใช้เฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้น ซึ่งเป็นที่เข้าใจว่าหมายถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง

ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษานี้มุ่งวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่แผนงานและโครงการที่ปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะจังหวัดนราธิวาส เพราะเป็นจังหวัดที่มีลักษณะเป็นตัวแทนของจังหวัดชายแดนภาคใต้อื่น ๆ อย่างมีนัยสำคัญ

อาจเกิดคำถามได้ว่า ทำไมจังหวัดนราธิวาสมีลักษณะเป็นตัวแทนของจังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างมีนัยสำคัญ คำตอบก็คือ จังหวัดนราธิวาส ประสบปัญหาในด้านเศรษฐกิจ นั่นหมายความว่าประชาชนในจังหวัดนราธิวาสยังมีความยากไร้และยากจนมาก ถ้าหากเราเปรียบเทียบกับจังหวัด

ชายแดนภาคใต้อื่น ๆ ยกเว้นจังหวัดปัตตานี นอกจากนี้จังหวัดนราธิวาสยังประสบกับปัญหา
 ในด้านการก่อการร้ายทั้งขบวนการโจรก่อการร้ายและโจรคอมมิวนิสต์มลายา ยังดำเนินการ
 อยู่โดยมิหยุดยั้ง ปัญหาเสียดินให้โทษ ปัญหาร่องน้ำปากแม่น้ำบางนรา ปัญหาการลักลอบ
 ตัดไม้ทำลายป่า ปัญหาเรื่องที่ดินไม่เหมาะสมกับการเกษตรกรรม และปัญหาด้านภาษา ซึ่งปัญหา
 ที่จังหวัดนราธิวาสประสบอยู่กล่าวได้ว่าเป็นปัญหาร่วมของจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ปัญหา
 ด้านเศรษฐกิจ ปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา ปัญหาด้านการเมืองการปกครอง และปัญหาด้านความ
 มั่นคงหรือการก่อการร้าย ประเด็นที่สำคัญคือจังหวัดนราธิวาสมีประชากรที่นับถือศาสนาอิสลาม
 เป็นจำนวนสูงสุด เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดชายแดนภาคใต้อื่น ๆ

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบจำนวนประชากรระหว่างผู้นับถือศาสนาอิสลาม
 กับผู้นับถือศาสนาพุทธ

จังหวัด	1) ประชากรทั้งหมด	2) ประชากรที่นับถือศาสนาอิสลาม (%)	คนไทยมุสลิมมากกว่าคนไทยพุทธเปรียบเทียบ (เท่า)
นราธิวาส	488,630	78.46	3.65
ปัตตานี	478,672	77.47	3.44
ยะลา	300,586	62.77	1.68
สตูล	189,611	66.00	1.94
สงขลา (3)	251,586	56.32	1.29
รวม	1,709,085	68.20	2.40

หมายเหตุ วิเคราะห์จากข้อมูล (1) บันทึกรักนักปกครอง พ.ศ.2529 (2) การสำรวจ
 สำนะโนประชากร และเคหะ ปี พ.ศ.2523 และ (3) เฉพาะอำเภอจะนะ
 นาทวี สะบ้าย้อย เทพา และสะเดา (วิเคราะห์จากข้อมูลจำเพาะเกี่ยวกับจังหวัด
 ชายแดนภาคใต้ ปี 2527)

นอกจากนี้จังหวัดนราธิวาสยังเป็นพื้นที่ชายแดนติดต่อกับประเทศมาเลเซีย มีสภาพ
 ภูมิประเทศประกอบด้วย ที่ราบลุ่ม แม่น้ำบางนรา สุโหลงโก-ลก สายบุรี ดากใบ โดยมีเทือกเขา
 สันกะลาศีร์เป็นแนวกันพรมแดนทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ และที่ตั้งดินพุดที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย
 (ซึ่งมีประมาณ 320,000 ไร่) และอยู่ในอิทธิพลแทรกซึมของขบวนการโจรก่อการร้ายทุกรูปแบบ

รวมทั้งกลุ่มโจรคอมมิวนิสต์มาลายาด้วย และที่สำคัญที่สุดก็คือ เป็นพื้นที่ที่มีโครงการพัฒนามาก เป็นกรณีพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพระราชดำริ ดังนั้น ประสพการณ์ที่ได้จากการศึกษาจังหวัดนราธิวาสดังกล่าวจึง เป็นเพียงพอที่จะสามารถอธิบายครอบคลุมสาระสำคัญของ กระบวนการปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยอธิบายรูปแบบ การเกี่ยวเนื่องของส่วนราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน มีความสอดคล้องกัน แค่นั้น เพียงไร ที่จะสนองตอบต่อปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่พยายามดำเนินการแก้ไขมาเป็น เวลาอันยาวนาน นอกจากนั้น เงื่อนไขการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวต้องถูกจำกัดด้วยผู้กระทำ (actors) ที่มีอิทธิพลจากสิ่งแวดล้อม และลักษณะเฉพาะแห่งนโยบาย ซึ่งเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจพร้อม ๆ กันไปด้วย

เมื่อพิจารณาปัญหาเฉพาะของจังหวัดนราธิวาส ซึ่งเป็นปัญหาร่วมกันของจังหวัด ชายแดนภาคใต้อื่น ๆ จะเห็นได้ว่า นโยบายสำคัญที่ถูกเลือกมาปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสังคมจิตวิทยา ปัญหาการเมืองการปกครอง และปัญหาความมั่นคงหรือการ ก่อการร้าย คือ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และโครงการสร้างงานในชนบทในจังหวัด นราธิวาส ซึ่งกล่าวได้ว่า เป็นโครงการแผนงานและนโยบายที่จะสนองตอบปัญหาความยากไร้ และยากจนของประชาชนในภูมิภาคดังกล่าว ประกอบกับจังหวัดนราธิวาสมีปัญหาการก่อการร้าย จากขบวนการโจรก่อการร้ายและโจรคอมมิวนิสต์มาลายาที่คุกคามความสุขของประชาชนในด้าน การประกอบอาชีพอยู่เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณเขตพื้นที่อำเภอศรีสาครและอำเภอสุ คิริน นอกจากนี้จังหวัดนราธิวาวยังมีปัญหาเกี่ยวกับการก่อการร้ายในอีกรูปแบบหนึ่ง คือมีการวางแผน การยุแหย่ของฝ่ายตรงข้ามดังกล่าว (ขจก.และ จคม.) ให้เกิดความแตกแยกระหว่างชาวไทย ผู้นับถือศาสนาอิสลามและชาวไทยผู้นับถือศาสนาพุทธ เช่น การโจมตีความช่วยเหลือและโครงการ ต่าง ๆ ของทางราชการ เช่น การสอนศาสนาอิสลามในโรงเรียน และการสอนภาษาไทยให้กับ ผู้นำท้องถิ่น ในทางตรงข้ามก็ออกข่าวให้ชาวไทยผู้นับถือศาสนาพุทธเกิดกินแหนงแคลงใจกับ ชาวไทยผู้นับถือศาสนาอิสลาม โดยการปิดสวนเรียกค่าคุ้มครอง และส่งจดหมายขู่เรียกเงิน ตามร้านค้าในเมือง โดยมุ่งเฉพาะคนไทยที่นับถือศาสนาพุทธ และก่อวินาศกรรมโดยการ วางระเบิดในสถานที่ชุมนุมชน เพื่อปลุกเร้าความสนใจ

นอกจากนี้จังหวัดนราธิวาวยังมีประชาชนผู้ไม่รู้หนังสือ เป็นจำนวนมากที่สุด เมื่อ เปรียบเทียบกับจังหวัดชายแดนภาคใต้อื่น ๆ ผู้เขียนจึงได้หยิบยกเอานโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งดำเนินการตามแผนงานและโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่รองรับหรือรับผิดชอบนโยบายดังกล่าวมาทำการศึกษาและวิเคราะห์

ดังนั้น นโยบายตามโครงการทั้งสามดังกล่าวคือ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการสร้างงานในชนบท และโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงมีนัยสำคัญต่อการศึกษาและวิเคราะห์ในงานการวิจัยครั้งนี้

ประชากรและตัวอย่างของการวิจัย

ประชากรประกอบด้วย กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้านในจังหวัดนราธิวาส โดยผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ด้วยการเลือกโดยความจงใจ (purposive sampling) ตามเป้าหมายของการวิจัย โดยเลือกเฉพาะกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน ซึ่งเป็นตัวการหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติตามนโยบาย เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โต๊ะครู โต๊ะคอเต็บ โต๊ะบิหลัน และโต๊ะอิหม่าม กลุ่มขบวนการโจรก่อการร้าย และกลุ่มอาสาสมัครรักษาดินแดน เป็นต้น กล่าวคือ กำนันมี 70 คน ผู้ใหญ่บ้านมี 444 คน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน (ฝ่ายปกครองและฝ่ายรักษาความสงบ) มี 888 คน แพทย์ประจำตำบลมี 7 คน สารวัตรกำนันมี 140 คน และอิหม่าม คอเต็บ และบิหลันมีทั้งหมด 1,327 คน โดยแยกเป็นอิหม่าม คอเต็บ และบิหลันประจำมัสยิดที่จดทะเบียนตามกฎหมาย จำนวน 1,242 คน และอิหม่าม คอเต็บ และบิหลันประจำมัสยิดที่ไม่จดทะเบียนตามกฎหมาย จำนวน 75 คน นอกจากนี้ยังมีจำนวนโต๊ะครูที่จดทะเบียน 82 คน และไม่ได้จดทะเบียน 39 คน

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนในการวิจัยเกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาสไว้ 2 ขั้นตอน ดังนี้

ก. ขั้นตอนการสำรวจเอกสารหรือวิจัยเอกสาร (documentary research) ในขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการดังนี้ คือ

1. กระทำการศึกษา ค้นคว้า ทฤษฎี แนวความคิด ผลงานการวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐและการปฏิบัตินโยบาย (policy implementation) ที่ต้องสมุด

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดกลาง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์ และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2. กระทำการศึกษาค้นคว้าผลงานวิจัยและ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐและ
การปฏิบัตินโยบายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะในจังหวัดนราธิวาส โดยไปที่ศูนย์
อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่จังหวัดยะลา และหน่วยราชการต่าง ๆ ในจังหวัด
นราธิวาส เช่น สำนักงานเกษตร จังหวัดนราธิวาส สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัดนราธิวาส
สำนักงานวางแผนและนโยบายจังหวัดนราธิวาส กองประสานราชการกรมการปกครองและศูนย์
ศึกษาการพัฒนาพิภพหอง

3. กระทำการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้าง หน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานราชการ
ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้และศึกษากระบวนการกำหนด
นโยบายและการปฏิบัตินโยบายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในจังหวัดนราธิวาส โดยดูจากคำสั่ง
และระเบียบที่เกี่ยวข้องจากประมวลกฎหมายและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง

4. กระทำการจัดระบบและหมวดหมู่ของนโยบายในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะ
ในจังหวัดนราธิวาส โดยแบ่งเป็นนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เช่น นโยบาย
ตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน
ภาคใต้ และโครงการสร้างงานในชนบท

ข. ขั้นตอนการวิจัยภาคสนาม (field research) ผู้วิจัยศึกษาด้วยการสัมภาษณ์บุคคลที่เป็น
ตัวการเพื่อมุ่งสำรวจพื้นฐานความรู้ ทักษะคิด และการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการนโยบายที่ถูกนำ
มาใช้ปฏิบัติในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ข้าราชการ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน (กำนันและ
ผู้ใหญ่บ้าน) ในอำเภอระแงะ อำเภอดากใบ และอำเภอยี่งอ จังหวัดนราธิวาส โดยที่ให้ผู้ช่วยวิจัย
6 คน ที่คลุกคลีกับนโยบายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสัมภาษณ์ กล่าวคือ

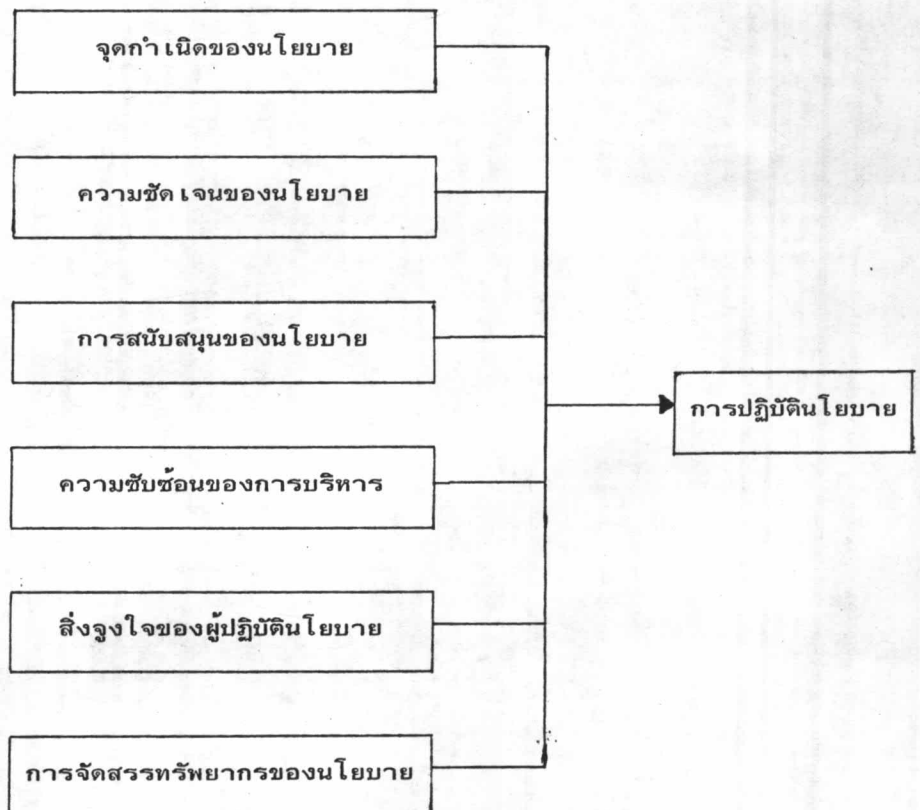
การสัมภาษณ์ผู้นำชาวบ้าน (กำนันและผู้ใหญ่บ้าน) ในอำเภอดังกล่าวให้ผู้ช่วยวิจัย
2 คน ต่ออำเภอ โดยอาศัยเครื่องมือสำหรับการวิจัยคือ แบบสัมภาษณ์ ซึ่งได้กำหนดเป็นประเด็น
สำคัญเป็นบรรทัดฐานในการตั้งคำถามเวลาไปทำการสัมภาษณ์ (โปรดดูภาคผนวก) ซึ่งกำหนด
คำถามในการสัมภาษณ์ไว้ 2 ชุด คือ

1) สำหรับกลุ่มข้าราชการ เช่น หัวหน้าสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัดนราธิวาส
หัวหน้าสำนักงานวางแผนและนโยบายจังหวัดนราธิวาส เกษตรจังหวัดนราธิวาส และข้าราชการอื่น ๆ
ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะในจังหวัดนราธิวาส

2) สำหรับกลุ่มผู้นำชาวบ้าน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการประจำมัสยิด เป็นต้น

การวิเคราะห์และการตีความข้อมูล

เพื่อที่จะทดสอบสมมุติฐานหลักที่ว่า "การปฏิบัตินโยบายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นอยู่กับรูปแบบโครงการสร้างระบบราชการแบบเดิม ผลการประเมินประสิทธิผลระหว่างกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน" นั้น ผู้เขียนจะวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน ภายใต้กรอบแนวความคิดในการวิเคราะห์ที่ว่า ความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัย 6 ข้อ ของ บราวเวอร์ และเดอลีออนส์ (Brewer and De Leon) อันประกอบด้วย 1) จุดกำเนิดของนโยบาย 2) ความชัดเจนของนโยบาย 3) การสนับสนุนของนโยบาย 4) ความซับซ้อนของการบริหาร 5) สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัตินโยบาย 6) การจัดสรรทรัพยากรของนโยบาย และบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน ซึ่งสามารถเขียนโครงสร้างได้ดังนี้



ภายใต้นโยบายต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีกลุ่มบุคคลที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับที่สำคัญ ๆ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐ กลุ่มผลประโยชน์ (กลุ่ม ขจก. จคม. และพ่อค้า นักธุรกิจ หรือผู้ประกอบการธุรกิจต่าง ๆ) และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โต๊ะครู และโต๊ะอิหม่าม) ซึ่งมีบทบาทและพฤติกรรมเชิงพลวัตทั้งในลักษณะที่ขัดแย้งและร่วมมือกัน โดยมีปัจจัยที่กำหนดบทบาทและพฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มบุคคลดังกล่าว คือ คุณค่า 8 ตัว คือ

- 1) อำนาจ (power)
- 2) ความรู้แจ้ง (enlightenment)
- 3) ความมั่งคั่ง (wealth)
- 4) ความเป็นอยู่ที่ดี (well-being)
- 5) ความชำนาญหรือทักษะ (skill)
- 6) ความรัก (affection)
- 7) ความเคารพ (respect) และ
- 8) ความถูกต้อง (rectitude)

รูปแบบการนำเสนอวิทยานิพนธ์

ในการเสนอเรื่องการปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาส แบ่งออกเป็น 6 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

บทนี้จะกล่าวถึงสภาพปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมุติฐานของการวิจัย ขอบเขตการวิจัย วิธีการดำเนินการวิจัย และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

บทที่ 2 กรอบแนวความคิดการปฏิบัตินโยบายในทางทฤษฎี

เป็นบทที่กล่าวถึงแนวความคิดในกรอบทฤษฎีนโยบายศาสตร์ เน้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัตินโยบาย พร้อมนี้จะหยิบยกสภาพปัญหาหลักที่ปรากฏในเรื่องของนโยบาย แนวทาง และมาตรการพัฒนา ซึ่งนำไปปฏิบัติในจังหวัดนราธิวาสซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่พัฒนาพิเศษของจังหวัดชายแดนภาคใต้

บทที่ 3 โครงสร้างขององค์การในการปฏิบัตินโยบาย

บทนี้จะวิเคราะห์ถึงรูปแบบขององค์การที่จะต้องรับผิดชอบนำโครงการไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ โดยคำนึงถึงระดับ อำนาจการบังคับบัญชา ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ การจัดสรรทรัพยากรด้านกำลังคน และงบประมาณ และภารกิจที่ได้รับมอบหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การวิเคราะห์ความพร้อมของหน่วยงานหรือองค์การที่จะสามารถปฏิบัติงานในโครงการตามที่

กำหนดไว้นั้นเอง ภายใต้ปัจจัย 6 ข้อ ของบริวเวอร์และเดอลีออนส์ (Brewer and De Leon) อันประกอบด้วย 1) จุดกำเนิดของนโยบาย 2) ความชัดเจนของนโยบาย 3) การสนับสนุนของนโยบาย 4) ความซับซ้อนของการบริหาร 5) แรงจูงใจของผู้ปฏิบัตินโยบาย 6) การจัดสรรทรัพยากร

บทที่ 4 พฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน
ในบทนี้จะชี้ให้เห็นถึงบทบาทของกลุ่มตัวการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายอันได้แก่ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน ซึ่งเป็นการวิเคราะห์นโยบายควบคู่การวิเคราะห์กระบวนการทางสังคม โดยเน้นที่ผู้มีส่วนร่วมหรือผู้กระทำ (actors) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำต่าง ๆ (interaction) และทรัพยากรที่อยู่ล้อมรอบ (resources of environment)

บทที่ 5 ผลกระทบจากการปฏิบัตินโยบายโดยเปรียบเทียบ
โดยวิเคราะห์ถึงผลกระทบ (effect) ของพฤติกรรมเชิงพลวัตของตัวกระทำต่าง ๆ เช่น กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้านที่มีต่อนโยบาย ซึ่งกระทำการเปรียบเทียบนโยบายของฝ่ายต่าง ๆ ภายใต้โครงการปกติ โครงการเนื่องจากพระราชดำริ หรือโครงการเนื่องจากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ว่ามีดีเหมือนหรือผิดเพี้ยนไปอย่างไร

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ
บทสุดท้ายนี้เป็นการวิเคราะห์เพื่อหารูปแบบการปฏิบัตินโยบายที่พึงประสงค์ในเชิงทฤษฎีและมีลักษณะที่เป็นไปได้ โดยพิจารณาแนวทางการปรับปรุงการปฏิบัตินโยบายให้สอดคล้องกับภาวะแวดล้อมที่มีเอกลักษณ์เป็นพิเศษจากส่วนอื่น ๆ ของประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในอนาคตต่อไป