



บทที่ 3

สภาพทั่วไปของ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

เพื่อความชัดเจนในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ จึงเห็นสมควรที่จะได้ปูพื้นความรู้ความเข้าใจ ให้เห็นถึงภูมิหลังและลักษณะสำคัญของประวัติศาสตร์ ลักษณะภูมิประเทศ การเมืองการปกครอง การเศรษฐกิจและการสังคม และวัฒนธรรม ของพื้นที่บริเวณ 5 จังหวัดภาคใต้สุดที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ดังนี้

ประวัติศาสตร์

พื้นที่บริเวณ 5 จังหวัด ซึ่งอยู่ใต้สุดชายแดนของประเทศไทย ถูกรวมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของพระราชอาณาจักรเมื่อประมาณ 200 ปีมาแล้ว สมัยนั้นชนชาติเผ่าต่างๆ ในบริเวณแหลมทองมีการทำสงครามรบพุ่งช่วงชิงพื้นที่และประชากรกันอยู่เสมอ ครั้งสุดท้ายเมื่อพระมหากษัตริย์ไทยในยุคนั้นทรงทำสงครามชนะ ก็ขยายอิทธิพลทางการเมืองและการทางทหารลงไปครอบคลุมพื้นที่ของจังหวัดสงขลา ก่อน และต่อมาก็เลยลงไปยังเมืองต่างๆ ที่มีคนมลายูอาศัยอยู่ที่ตั้งอยู่ด้านทิศใต้กว่านั้นเรื่อยๆ จนถึงรัฐเปรักและรัฐตรังกานู (ปัจจุบัน เป็นของประเทศมาเลเซีย) เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2328

เมืองเหล่านั้นมีขนาดต่างๆ กัน และแต่ละเมืองจะมีผู้ครองเมืองที่มีศักดิ์ศรีและอำนาจในระดับต่างๆ กันปกครองอยู่ แล้วแต่ขนาดและความสำคัญของเมือง อาทิเช่น เมืองสงขลา อันเป็นเมืองเอกในบริเวณนั้น ก็มีขุนนางชั้นผู้ใหญ่เป็นเจ้าเมือง ๑ ค้างลงไปก็เป็นบริเวณเมืองต่างๆ ที่พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยรัชกาลที่ 2 ทรงให้จัดใหม่ และขนานนามรวมกันว่า "7 หัวเมืองอิสลามภาคใต้" โดยมีเมืองปัตตานีเป็นเมืองเอก เมืองหนองจิก เมืองสายบุรี เมืองรามัญ เมืองระแงะ เมืองยะหริ่ง และเมืองยะลา เป็นเมืองรอง พระองค์ท่านได้ทรงแต่งตั้งเชื้อสายเจ้าเมือง เดิมเป็นเจ้าเมืองต่อไปตามความเหมาะสม

เนื่องจากในสมัยนั้นการคมนาคมไม่สะดวก การปกครองจากส่วนกลางในสมัยนั้นจะกระทำได้อย่างหลวมๆ คือ ทางกรุงเทพฯ จะแต่งตั้งแม่ทัพหรือเจ้าเมืองเก่าซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย เป็นผู้รับผิดชอบครองเมือง และดูแลทุกข์สุขของประชาชนแต่ละเมืองไป ซึ่งเป็นการยกย่องความเป็นผู้นำของท่านเหล่านั้นด้วย เมื่อเมืองใดมีการกระด้างกระเดื่องแข็งข้อจะแยกตัวไป ทางเมืองหลวงส่วนกลางก็จะตั้งแม่ทัพ เจาะศึกและส่งกองทัพออกไปปราบปรามเป็นกรณีๆ ไป เพื่อให้เมืองๆ นั้นยังคงสังกัดอยู่ในพระราชอาณาจักร

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งราชวงศ์จักรีทรงเห็นสมควรที่จะจัดระเบียบการปกครองให้เป็นประเทศสมัยใหม่ ตอนแรกจึงได้รับสั่งให้รวมหัวเมืองต่างๆ ในบริเวณเดียวกัน เข้าเป็นมณฑลเทศาภิบาลก่อน และมีสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้มีอำนาจปกครองพื้นที่แต่ละมณฑลให้ใกล้ชิดและรัดกุมมากขึ้นตามแผนการปรับปรุงครั้งนั้น พื้นที่ทางบริเวณ 5 จังหวัดภาคใต้เดิมนั้นขึ้นอยู่กับมณฑลเทศาภิบาลสองมณฑล คือ เมืองสงขลาขึ้นต่อมณฑลนครศรีธรรมราช และเมืองที่เหลือเป็นของมณฑลปัตตานี หลังจากเสร็จสิ้นการจัดกระทรวง ทบวงกรม ขึ้นในส่วนกลางแล้ว พระองค์ก็ได้ทรงจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัด และอำเภอ และทรงสถาปนาระบบข้าราชการพลเรือนของประเทศขึ้นมาเป็นครั้งแรก โดยส่วนกลางเริ่มส่ง "ข้าราชการ" ของส่วนกลางทยอยลงไปดำรงตำแหน่งสำคัญ ในภูมิภาคมากขึ้นตามลำดับ

สำหรับบริเวณ 7 หัวเมืองอิสลามภาคใต้นั้น เนื่องจากประชาชนในบริเวณนั้นส่วนใหญ่เป็นคนมลายู มีขนบธรรมเนียมประเพณีและนิกายนับถือศาสนาที่แตกต่างออกไปจากส่วนอื่นๆ ของประเทศ ในระยะต้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงอนุโลมให้มิกฎข้อบังคับสำหรับการปกครองเป็นพิเศษ และทรงจันทานุมัติให้ใช้กฎหมายอิสลามในเรื่องเกี่ยวกับครอบครัวต่อไปก่อน ในขณะที่เดียวกันทางส่วนกลางก็เริ่มส่งข้าราชการเข้าไปปฏิบัติงานและเก็บภาษีอากรให้แก่รัฐบาลกลาง การกระทบกระทั่งระหว่างข้าราชการที่ส่งไปจากส่วนกลางกับผู้นำท้องถิ่น ได้เริ่มเกิดขึ้น ต่อมาปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบระบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายปกครองฉบับใหม่ ที่ใช้บังคับทุกพื้นที่ทั้งประเทศเป็นแบบเดียวกัน ทั้งนี้รวมทั้ง 7 หัวเมืองอิสลามภาคใต้ซึ่งเคยอยู่ใต้กฎหมายฉบับพิเศษด้วย กฎหมายฉบับใหม่นี้ได้จัดหน่วยการปกครองออกเป็นจังหวัด อำเภอ

ตำบล และหมู่บ้าน และให้ท้องถิ่นต่างๆ เลือกตั้งผู้แทนของราษฎรของตน เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในสภาผู้แทนแห่งชาติ เป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2476 ด้วยเหตุผลและหลักการเพื่อให้ประชาชนพลเมืองทุกคนได้มีส่วนร่วมออกเสียงในการปกครองตนเองได้ หลังจากนั้นไม่นานก็มีการจัดตั้งเทศบาลและสุขาภิบาลให้เป็นองค์การของท้องถิ่น และท้ายที่สุดก็ได้มีการจัดตั้งให้มืองค์การบริหารงานส่วนจังหวัดและสภาตำบล ตามนโยบายกระจายอำนาจของรัฐบาลในยุคต่อๆ มาตามมาด้วย

อาจกล่าวได้ว่า การนำระบบการเมืองและการปกครองสมัยใหม่มาใช้ในบริเวณที่เคยเป็น 7 หัวเมืองอิสลามภาคใต้ นั้น ไม่ค่อยจะเรียบร้อย ทั้งนี้ เนื่องจากชาวไทยมุสลิมในบริเวณนั้นเกือบทั้งหมดไม่รู้ภาษาไทย จึงไม่สามารถสมัครเป็นตัวแทนของท้องถิ่นหรือเข้ารับราชการตามระบบคุณธรรมได้ สภาพเลยกลายเป็นว่าชาวไทยมุสลิมจึงมีสภาพเป็นผู้รับบริการหรือผู้ถูกปกครองเป็นสำคัญ ส่วนข้าราชการที่ไปปฏิบัติหน้าที่เกือบทั้งหมดเป็นผู้ต่างวัฒนธรรมและศาสนา และไม่รู้ภาษามลายู จึงเข้าไม่ค่อยได้ เลยก่อให้เกิดความรู้สึกสะเทือนใจขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นผู้นำของประเทศ ท่านได้ยึดวินัยทหารและนำความเด็ดขาดมาใช้ในการปกครอง กวดขันประชาชนให้ปฏิบัติตามนโยบายและคำสั่งของรัฐบาลอย่างเคร่งครัด โดยไม่คำนึงถึงความสำคัญหรือบิดจำกัดของวัฒนธรรมและศาสนา ประชาชนพลเมืองที่เป็นชาวมลายูที่ไม่รู้ไม่เข้าใจหรือไม่ปฏิบัติตาม จึงถูกทางราชการเพ่งเล็งว่าไม่เชื่อฟัง การใช้อำนาจตามกฎหมายให้ปฏิบัติตาม จึงเป็นการขืนใจและสร้างการขัดแย้งระหว่างราชการกับชาวไทยมุสลิมขึ้น เมื่อถูกการใช้อำนาจบังคับขัดกับความรู้สึกและความเชื่อ ชาวไทยมุสลิมจึงเกิดความไม่พอใจไม่ยอมปฏิบัติตามและต่อต้านการสั่งการโดยใช้อำนาจของข้าราชการ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่บางฝ่ายพยายามใช้มาตรการรุนแรง และขยายวงของการขัดแย้งออกไปเรื่อยๆ

ลักษณะทางภูมิศาสตร์และการปกครอง

พื้นที่อันรวมเป็น 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้นี้ ด้านใต้จรดรัฐเคดะห์และรัฐกลันตันของประเทศมาเลเซียตลอดแนว ด้านตะวันออกกับตะวันตกจรดอ่าวไทยและทะเลอันดามัน ส่วนด้านเหนือจรดจังหวัดตรัง พัทลุง และนครศรีธรรมราช อยู่ในบริเวณที่เรียกว่าแหลมมลายู ลักษณะของพื้นที่ส่วนกลางเป็นสันเขาหลายลูกที่ทอดเป็นแนวยาวสลับซับซ้อนจากเหนือไปได้ และขยายกว้างและเป็นป่าหนาแน่น ในบริเวณชายแดนไทย-มาเลเซียของแกนเขาสองข้างเป็นที่ราบริม

ชายฝั่ง ในขณะที่ยังมีชายฝั่งประชาชนประกอบอาชีพทำการประมงและทำนา บริเวณส่วนกลาง ซึ่งเป็นป่าเขา ประชาชนนิยมทำสวนยาง สวนผลไม้ เป็นอาชีพอยู่โดยทั่วไป เนื่องจากบริเวณพื้นที่ถูกล้อมรอบสองด้านด้วยทะเล ฝนในบริเวณนี้จึงมีชุกชุมตลอดช่วงระยะเวลาจนถึง 6 เดือน ในรอบ 1 ปี ทั้ง 5 จังหวัดมีพื้นที่รวมกันเท่ากับ 21,704 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 4.2 ของประเทศ

ตารางที่ 3.1 แสดงขนาดพื้นที่และจำนวนประชากร

ขนาดพื้นที่และ จำนวนประชากร	ปัตตานี	นราธิวาส	ยะลา	สตูล	สงขลา
ขนาดของพื้นที่ (ตร.กม.)	2,103	4,660	4,717	2,787	7,437
ขนาดของพื้นที่การถือครอง (ไร่)	412,795	679,175	570,606	299,447	1,474,327
จำนวนประชากร (2533)	449,307	432,395	266,479	160,969	841,949
ร้อยละของคนไทยมุสลิม	77.5	78.5	62.8	66.0	20.0

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำมะโนประชากรและการเคหะ ปี 2533.

โดยส่วนรวมของพื้นที่ 5 จังหวัด ประชากรร้อยละ 52 เป็นผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามที่ค่อนข้างเคร่งครัด อัตราเฉลี่ยของคนไทยมุสลิมมีสูงใน 4 จังหวัดที่สุดของประเทศ ส่วนในจังหวัดสงขลานั้นมีมากเฉพาะในบางอำเภอที่ตั้งอยู่ด้านใต้ เช่น อำเภอนาทวี สะบ้าย้อย และเสเตาเท่านั้น จำนวนประชากรใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีทั้งสิ้น 2,746,014 คน แยกเป็นชาย 1,377,543 คน หญิง 1,368,471 คน 558,493 หลังคาเรือน ความหนาแน่นของประชากรจังหวัดปัตตานีสูงสุดคือ 270 คน/ตร.กม. รองลงมาได้แก่ จังหวัดสงขลา นราธิวาส สตูล และยะลา ตามลำดับ รายได้เฉลี่ยของประชากร 16,955 บาท ซึ่งต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประชากรทั่วประเทศ 24,000 บาท/คน/ปี ประชากรนับถือศาสนาอิสลามร้อยละ 56.28 (ถ้าไม่รวมจังหวัดสงขลาร้อยละ 70) ศาสนาพุทธร้อยละ 42.88 ศาสนาอื่นร้อยละ 0.84

ปัจจุบันรัฐบาลได้จัดแบ่งท้องที่ออกเป็น 5 จังหวัด แต่ละจังหวัดแบ่งเขตการปกครองออกเป็น อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามลำดับ ในระดับจังหวัดและอำเภอมีองค์กรบริหารในด้านปกครองและด้านต่างๆ ตั้งอยู่ ส่วนในระดับตำบลและหมู่บ้านนั้น จะมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นคนท้องถิ่น และเป็นตัวแทนของรัฐบาลปกครองประชาชนในเขตที่รับผิดชอบ

สำหรับรายชื่ออำเภอและกิ่งอำเภอใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีดังนี้

(1) จังหวัดปัตตานี ได้แก่ อำเภอเมืองปัตตานี อำเภอสายบุรี อำเภอโคกโพธิ์ อำเภอยะหริ่ง อำเภอปะนาเระ อำเภอมายอ อำเภอยะรัง อำเภอหนองจิก กิ่งอำเภอแม่ลาน กิ่งอำเภอกะพ้อ กิ่งอำเภอไม้แก่น และกิ่งอำเภอทุ่งยางแดง

ตารางที่ 3.2 แสดงหน่วยการปกครองใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัด	จำนวนอำเภอ และกิ่งอำเภอ	จำนวนตำบล	จำนวนหมู่บ้าน	เทศบาล	สุขาภิบาล
ปัตตานี	12	112	590	8	2
นราธิวาส	12	76	488	8	2
ยะลา	6	57	300	6	2
สตูล	6	35	243	4	1
สงขลา	15	125	956	14	3
รวม	52	405	2,585	40	10

ที่มา: บันทึกนักปกครอง 2534

(2) จังหวัดนราธิวาส ได้แก่ อำเภอเมืองนราธิวาส อำเภอสุไหงโก-ลก อำเภอตากใบ อำเภอแว้ง อำเภอบาเจาะ อำเภอศรีสาคร อำเภอระแงะ อำเภอริ้วเสาะ อำเภอยี่งอ อำเภอสุไหงปาดี อำเภอจะนะ และอำเภอสุคีริน

(3) จังหวัดยะลา ได้แก่ อำเภอเมืองยะลา อำเภอบันนังสตา อำเภอธารโต อำเภอเบตง อำเภอยะหา และอำเภอรามัน

(4) จังหวัดสตูล ได้แก่ อำเภอเมืองสตูล อำเภอละงู อำเภอทุ่งหว้า อำเภอควรรากหลง กิ่งอำเภอท่าแพ และอำเภอควนโดน

(5) จังหวัดสงขลา ได้แก่ อำเภอเมืองสงขลา อำเภอหาดใหญ่ อำเภอรัตภูมิ อำเภอสทิงพระ อำเภอระโนด อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวี อำเภอสะบ้าย้อย อำเภอสะเดา อำเภอควนเนียง กิ่งอำเภอนาหม่อม กิ่งอำเภอสิงหนคร กิ่งอำเภอนาหม่อม กิ่งอำเภอบางกล่ำ และกิ่งอำเภอกระแสสินธุ์

การเมือง การปกครอง และการบริหารในปัจจุบัน

การพิจารณาหัวข้อนี้อาจแยกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนการเมืองที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนโยบาย และส่วนการปกครองและการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบาย

ส่วนการเมือง

ส่วนการเมือง หมายถึง องค์การที่เกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของประชาชนในอันที่จะทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ควบคุม หรือแนะนำการบริหารงานของรัฐบาลในบริเวณ 5 จังหวัดภาคใต้ องค์ประกอบส่วนการเมืองที่ควรพิจารณาได้แก่ (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (2) สมาชิกสภาจังหวัด (3) สมาชิกสภาเทศบาล (4) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ (5) ผู้นำทางศาสนา

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ที่ทางรัฐบาลกลางกำหนดให้ราษฎรในพื้นที่เลือกเพื่อเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรของชาติ ในอัตราส่วนประชากร 1 แสนห้าหมื่นคน ต่อผู้แทน 1 คน จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน 5 จังหวัด มีดังนี้คือ สงขลา 6 คน นราธิวาส 3 คน ปัตตานี 3 คน ยะลา 2 คน และสตูล 1 คน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน 5 จังหวัดนี้สังกัดอยู่ได้มีโอกาสร่วมเป็นรัฐบาลด้วย

2. สมาชิกสภาจังหวัด เป็นผู้แทนของประชาชนที่จะทำหน้าที่เป็นผู้อนุมัติงบประมาณ และควบคุมการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลได้กำหนดให้มีหน้าที่บางอย่าง เช่น การสนับสนุนการพัฒนา การสวัสดิการ และการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตจำกัดของงบประมาณของจังหวัดนั้นๆ สมาชิกสภาจังหวัดในแต่ละจังหวัดมีจำนวน 18 คน โดยถือเกณฑ์จำนวนประชากรในจังหวัดซึ่งทุกจังหวัดอยู่ในช่วงเกณฑ์เดียวกัน ปัจจุบันสมาชิกสภาจังหวัดใน 5 จังหวัดส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจทั้งชาวไทยพุทธและไทยมุสลิมปนกัน

3. สมาชิกสภาเทศบาล เป็นตัวแทนที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล เลือกเข้าไปบริหารงานของเทศบาลหรือในเขตชุมชนหนาแน่น คือทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ฝ่ายบริหารคือคณะเทศมนตรี ได้รับเลือกจากสภาเทศบาลโดยบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกัน ส่วนที่เหลือเป็นฝ่ายนิติบัญญัติให้ทำหน้าที่กำกับการทำงานของเทศบาล สภาเทศบาลเป็นผู้อนุมัติงบประมาณที่ฝ่ายคณะเทศมนตรีเสนอ และคอยควบคุมการดำเนินงานของเทศบาลให้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

4. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของราษฎรที่กฎหมายกำหนดให้เลือกจากประชาชนในระดับหมู่บ้านขึ้น เป็นผู้ใหญ่บ้าน และผู้ใหญ่บ้านตำบลเดียวกัน เลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง เป็นกำนันรับผิดชอบในระดับตำบล ทั้งสองตำแหน่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ คือในหน้าที่เป็นผู้นำของท้องถิ่น จะเป็นผู้ดูแลทุกข์สุขของประชาชนในเรื่องความเป็นอยู่เบื้องต้น และเป็นผู้ที่เป็นสัมเสียดแทนประชาชน และในขณะที่เดียวกันก็ทำหน้าที่กระจายข่าวของทางราชการให้ประชาชนทราบด้วยเพื่อปฏิบัติหน้าที่ถูกต้อง ใน 5 จังหวัดมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมด้วยกัน 2,816 คน แต่ก่อนใน 5 จังหวัดนี้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่เป็นชาวไทยมุสลิม ซึ่งไม่ค่อยถนัดการใช้ภาษาไทย เป็นจำนวนมาก แต่ปัจจุบันจำนวนบุคคลที่มีลักษณะ เช่นนั้นมีน้อยลงตามลำดับ

5. ผู้นำทางศาสนา ไม่ใช่เป็นผู้หน้าที่เป็นทางการของราชการ แต่เป็นผู้หน้าที่ทางศาสนาอิสลามถือว่า เป็นผู้นำประชาชนในด้านพิธีการทางศาสนาให้ถูกต้อง ซึ่งชาวไทยมุสลิมจะถือปฏิบัติเป็นกิจวัตรในพิธีประจำ เช่น การละหมาดประจำวัน หรือพิธีการประจำปีในรอบปี ใน 5 จังหวัดมีผู้นำทางศาสนา 1,146 คน แบ่งเป็น อิหม่าม 382 คน คอเต็บ 382 คน และบิหลัน 382 คน เนื่องจากเป็นผู้ดำเนินการกระทำพิธีการ และเป็นผู้ถ่ายทอดคำสั่งสอนทางศาสนา จึงเป็นบุคคลที่ประชาชนนับถือและปรึกษาหารือในฐานะ เป็นผู้อาวุโสในพื้นที่

ส่วนปกครองและบริหาร

ส่วนปกครองและบริหาร หมายถึง องค์การของรัฐที่ทำหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชนในบริเวณ 5 จังหวัดภาคใต้ แบ่งออกได้เป็น (1) หน่วยงานขึ้นตรงต่อส่วนกลาง (2) รัฐวิสาหกิจขึ้นตรงต่อส่วนกลาง (3) หน่วยงานการบริหารส่วนภูมิภาค (4) หน่วยงานการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังรายละเอียดดังนี้

1. หน่วยงานขึ้นตรงต่อส่วนกลาง เป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่มาตั้งสำนักงานอยู่ในพื้นที่ 5 จังหวัด เพื่อทำหน้าที่ปกครอง บริหาร สงเคราะห์ประชาชน หรือพัฒนาพื้นที่ และประชาชนโดยตรง หรือทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานอื่นๆ อีกทอดหนึ่ง ปัจจุบันหน่วยงานดังกล่าวใน 5 จังหวัดนี้มีจำนวนมาก ประมาณมากกว่า 100 หน่วย (ไม่รวมหน่วยปฏิบัติการทางทหาร) บางหน่วยเป็นหน่วยงานระดับภาค บางหน่วยระดับจังหวัด และบางหน่วยก็เฉพาะจุด เฉพาะกิจ หรือเฉพาะโครงการ หน่วยงานเหล่านี้ไม่ขึ้นต่อราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่ขึ้นกับส่วนกลาง ตามสายงานตามลำดับ

หน่วยงานขึ้นตรงต่อส่วนกลางที่นับว่าสำคัญน่าได้รับความสนใจมาก ได้แก่ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2523 " เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของส่วนราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ในพื้นที่" ศอ.บต. นี้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาประกอบด้วยบุคคลสำคัญที่มีถิ่นกำเนิดใน 5 จังหวัดภาคใต้ทั้งชาวไทยพุทธ และชาวไทยอิสลาม

2. รัฐวิสาหกิจขึ้นตรงต่อส่วนกลาง หน่วยเหล่านี้ เป็นสาขาของรัฐวิสาหกิจที่มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ รัฐบาลตั้งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ขึ้นมา เพื่อปฏิบัติหน้าที่บางอย่างให้แก่ประชาชนให้สะดวกและคล่องตัวยิ่งขึ้น โดยอาศัยการเป็นองค์กรกึ่งธุรกิจ

3. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นหน่วยงานที่เป็นสาขาของราชการส่วนกลาง แต่ตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ได้จัดให้ขึ้นอยู่ในความควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับจังหวัด และนายอำเภอในระดับอำเภอ ผู้ปฏิบัติงานได้แก่ ข้าราชการและลูกจ้างสังกัดหน่วยต่างๆ ในส่วนกลาง เช่นเดียวกัน ข้าราชการนั้นจะต้องถูกโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่เป็นประจำ ส่วนลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราวนั้นไม่ค่อยถูกย้ายไปไหน และมักจะเป็นผู้ที่ผ่านการคัดเลือกในระดับพื้นที่

4. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันรัฐบาลจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการในเรื่องท้องถิ่นของตนเองรวม 4 รูปแบบแตกต่างกันตามระดับของอำนาจหน้าที่ที่ทางส่วนกลางมอบให้ตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติทางราชการ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล และตำบล

การ เศรษฐกิจ

เศรษฐกิจของ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับ การเกษตร การค้าขาย
ตั้งอธิบายได้ดังนี้

การ เกษตร

อาชีพสำคัญของประชาชน (ระหว่างร้อยละ 70-80) ได้แก่ การทำสวนยาง การทำ
ประมง การทำนา และการทำสวน เล็กๆ น้อยๆ อันเป็นอาชีพที่เกิดขึ้นจากลักษณะธรรมชาติของ
พื้นที่ สวนยางเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประชาชนในชนบททั้ง 5 จังหวัด ส่วนหนึ่งเป็นของนายทุน
และอีกส่วนหนึ่งเป็นของครอบครัวผู้กรีดยางเอง รัฐบาลได้ช่วย เกษตรกร เปลี่ยนพันธุ์ยางมา เป็น
พันธุ์ที่ทำให้น้ำยางมาก คุณภาพดี มาประมาณ 15 ปีได้แล้ว แต่ก็ยังนับ เป็นส่วนน้อย การทำประมง
เป็นอาชีพของคนที่อยู่ชายฝั่งทะเล ทั้งสองด้าน ชาวประมงทำการจับปลาในทะเลหลวงหรือใน
ทะเลสาบด้วย เรือขนาดย่อมและ เครื่องมือง่าย ๆ และก็ เป็นอาชีพที่ดิพอสสมควร รัฐบาลได้จัดตั้ง
สถานีส่งเสริมการประมงขึ้นที่จังหวัดสงขลาและสตูล ซึ่งได้ทำการค้นคว้า เพาะพันธุ์ปลาจนมี
ชื่อเสียงมากของประเทศ ส่วนการทำนานั้นทำได้ในพื้นที่ราบซึ่งมีอยู่ในบางอำเภอของจังหวัด
สงขลา สตูล ปัตตานี ส่วนที่จังหวัดนราธิวาส และยะลานั้นพอมมีบ้าง แต่ก็มีจำนวนน้อยมาก
อย่างไรก็ตาม การทำนานั้นอยู่ในสภาพลุ่มๆ ดอนๆ เพราะต้องแล้วแต่ดินฟ้าอากาศ และผลผลิตไม่
เพียงพอกับความต้องการของท้องถิ่น ต้องสั่งซื้อข้าวจากส่วนอื่นเข้าไปบริโภค แม้ทางราชการจะ
ได้มีโครงการชลประทานในจังหวัดต่างๆ บ้าง แต่ก็ยังไม่ค่อยได้ผลหลายแห่งแม้จะเริ่มสร้างมา
เป็นเวลามากกว่า 10 ปีแล้ว หรือทำเสร็จแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ใช้ประโยชน์ไม่ได้ก็มี เมื่อพระบาท
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จแปรพระราชฐานภาคใต้ พระองค์ทรงสนพระทัยในด้านการชลประทาน
มาก ได้ทรงเร่งรัดและมอบหมายให้ทางการปรับปรุงดินพรุที่จังหวัดนราธิวาส เพื่อที่จะให้ชาว
จังหวัดนั้นสามารถทำนาเลี้ยงตัวเองได้ดีขึ้น

การค้าขาย

การค้าขายนั้นมียู่สองประเภท คือ ค้าขายกับประชาชนในท้องถิ่น และค้าขายต่างแดน ผู้ค้าขายส่วนใหญ่ เป็นคนที่อยู่ในเมือง แต่คนชานเมืองและคนในหมู่บ้านที่ไปรับสินค้าต่างแดนมาขาย ก็มีไม่น้อย และนับว่าเป็นอาชีพหนึ่งที่ช่วยเหลือคนยากจนได้ไม่น้อย ตลาดท้องถิ่นตั้งอยู่ในอำเภอ แต่ละอำเภอ และที่เป็นศูนย์การค้าที่ใหญ่ที่สุดก็ได้แก่ที่อำเภอหาดใหญ่ ส่วนที่อำเภอเมืองสงขลา อำเภอเมืองยะลา อำเภอเมืองปัตตานี อำเภอเมืองนราธิวาส อำเภอเมืองสตูล อำเภอเมืองสุโขทัย-ลก อำเภอเบตง และอำเภอสะเตาะ ก็เป็นศูนย์การค้าในระดับรองลงไปโดยเฉพาะ ตลาดใน 4 อำเภอหลังนี้เป็นตลาดสำหรับค้าสินค้าต่างแดนกับประชาชนของประเทศมาเลเซียด้วย

พ่อค้าจะนิยมส่งของที่ เป็นอาหาร เสื้อผ้า และเครื่องใช้ไปขายประเทศมาเลเซีย และในขณะเดียวกัน ก็นำสินค้าประเภท เครื่องไฟฟ้าและเครื่องอุปโภคจากต่างประเทศที่ราคาถูกกว่าเข้ามาขายในประเทศ เนื่องจากสินค้าที่นำเข้ามามิได้เสียภาษีให้แก่ทางราชการ จึงถือเป็นของผิดกฎหมายเกือบทั้งสิ้น ทางราชการพยายามปราบปราม แต่ก็ไม่สำเร็จ เนื่องจากกำลังไม่พอที่จะตรวจตราเขตแดนซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความยาวมาก ลูกค้าของตลาดใหญ่ๆ ดังกล่าวข้างต้นนั้น นอกจากเป็นคนพื้นเมือง และคนในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงแล้ว ยังมีทั้งคนที่เดินทางมาจากต่างประเทศ (สิงคโปร์ และมาเลเซีย) จากกรุงเทพฯ และภาคอื่นๆ ของประเทศด้วย

การสังคมและวัฒนธรรม

ในบริเวณ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ วัฒนธรรมและความเป็นอยู่ของประชาชนแยกออกได้เป็นสองแบบใหญ่ๆ ซึ่งมีผลมาจากอิทธิพลทางศาสนาที่มีต่อทัศนคติ การใช้เวลา และการปฏิบัติตน ความเป็นอยู่แบบที่ 1 คือ ไทยมุสลิมซึ่งนับถือศาสนาอิสลาม จำนวนร้อยละ 52 ใช้ภาษามลายูเป็นภาษาพูดและอักษรยาวีเป็นอักษรเขียน นิยมนุ่งโจงกระเบนและทำการละหมาดวันละ 4 ครั้ง ค่อนข้างเคร่งครัด มีโต๊ะครูและโต๊ะอิหม่าม เป็นผู้ให้แนวความคิด และผู้นำในการประกอบพิธีทางศาสนาอื่นๆ เช่น วันฮารีรายอ มาโซะยาวี วันเมอลิด ฯลฯ เนื่องจากชาวไทยมุสลิมถือว่าศาสนาให้แนวทางในการดำรงชีวิต จึงส่งเด็กๆ ลูกหลานไปเรียนโรงเรียนที่สอนศาสนาอิสลาม ซึ่งมีหลักสูตรและวิชาเกี่ยวกับศาสนาทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมด กล่าวกันว่า เนื่องจากโรงเรียนดังกล่าวมิได้สอนวิชาชีพที่มีขึ้นใหม่ๆ ในสังคม ผู้ที่เรียนโรงเรียนศาสนาจึงสามารถประกอบอาชีพได้แต่ในด้านการทำสวนยาง การค้าขาย หรือขับรถรับจ้าง เล็กๆ น้อยๆ มีวิถีชีวิตทางสังคมจำกัด

อยู่อย่างดั้งเดิมอยู่มาก ความเป็นอยู่แบบที่ 2 คือ ไทยพุทธ ซึ่งรวมคนไทย-จีน ที่พูดและเขียนภาษาไทย เป็นส่วนใหญ่ และภาษาจีน เป็นส่วนน้อย นับถือพระสงฆ์และคำสอนทางศาสนาพุทธหรือขงจื้อ แต่มีการปฏิบัติทางศาสนาที่เคร่งครัดน้อยกว่า แต่ก็มีประเพณีนิยมประจำปอยู่เสมอๆ เนื่องจากคนพวกนี้บางส่วนประกอบอาชีพอยู่ในชนบท แต่ส่วนใหญ่อยู่ในเมือง คนเหล่านี้เรียนหนังสือจากโรงเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นระบบที่สอนทางโลกและอาชีพหลายประเภท ตั้งแต่อนุบาลศึกษาไปจนถึงชั้นอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา บุคคลกลุ่มหลังนี้มีการติดต่อกันมากระหว่างกัน และกับระบบการปกครองของรัฐและข้าราชการ

เพิ่งจะมาในตอนหลังๆ นี้เท่านั้น ที่ชาวไทยมุสลิมได้เริ่มให้ความสนใจในการส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนและวิทยาลัยที่สอนอย่างเป็นทางการ เริ่มหันมาดูรายการโทรทัศน์ที่ส่งเป็นภาษาไทย เพื่อเป็นการพักผ่อนหย่อนใจ การทำมาค้าขายก็ขยายวงข้ามกลุ่มต่าง เชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม มากขึ้นตามลำดับ ชาวไทยมุสลิมมีความเข้าใจได้ เข้าร่วมในกิจกรรมของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนและงานประจำปีของจังหวัดมากขึ้น มีการแลกเปลี่ยนขนบธรรมเนียมระหว่างกันมากขึ้น ทำให้ชาวไทยมุสลิมกับชาวไทยพุทธได้มีความสัมพันธ์และสนิทสนมกันทางสังคมมากขึ้นอย่างมากมาแล้วในขณะนี้

เดิมทีนั้นชาวไทยมุสลิมซึ่งเป็นพลเมืองส่วนใหญ่ใน 4 จังหวัดภาคใต้ (วันสงขลา) เกร็งครัดต่อการศึกษาศาสนาและนิยมโรงเรียนปอเนาะ เป็นอย่างยิ่ง และการศึกษาดังกล่าวได้ครอบคลุมการใช้วิถีชีวิตประจำวันอย่างกว้างขวาง ทำให้โอกาสที่จะเรียนรู้ภาษาไทยและวิธีการดำรงชีวิตอื่น หรือข้อมูลจากทางราชการแทบไม่มีเลย ทำให้เกิดเป็นอุปสรรคในการติดต่อคบหาสมาคมกับคนกลุ่มอื่น แม้ทางราชการจะเริ่มสร้างโรงเรียนประถมและโรงเรียนมัธยมขึ้นใน 5 จังหวัดดังกล่าว แต่การที่จะชักจูงให้คนไทยมุสลิมส่งบุตรหลานเข้ามาเรียนจริงๆ นั้น เป็นเรื่องยากอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ความเจริญของบ้านเมืองได้นำกิจกรรมและอาชีพใหม่ๆ ที่น่าสนใจเพิ่มขึ้นมาเรื่อยๆ การที่จะเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวได้หรือการที่จะได้รับประโยชน์จากบริการและการประกอบอาชีพที่ดี การสังคมและการใช้เวลาว่างที่ดี จำเป็นที่จะต้องใช้ภาษาไทย เป็น เครื่องสื่อความหมาย ความจำเป็นดังกล่าวจึงได้เริ่มก่อให้เกิดความสนใจในหมู่คนไทยมุสลิมในการที่จะต้องเรียนรู้ภาษาไทย เพื่อปรับปรุงตนเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

บริการการศึกษาที่รัฐบาลจัดให้มีใน 5 จังหวัดภาคใต้ นั้น ได้แก่ มหาวิทยาลัย 2 มหาวิทยาลัย วิทยาลัยเกษตรกรรม 3 แห่ง วิทยาลัยพยาบาล 2 แห่ง วิทยาลัยเทคนิค 6 แห่ง วิทยาลัยอาชีวศึกษา 2 แห่ง วิทยาลัยครู 2 แห่ง วิทยาลัยพลศึกษา 1 แห่ง วิทยาลัยการ-
 สาธารณสุข 1 แห่ง โรงเรียนผดุงครรภ์ 1 แห่ง ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน 5 แห่ง
 โรงเรียนมัธยมศึกษา และโรงเรียนประถมศึกษาหลายร้อยโรงเรียน นอกจากนี้ ทางภาคเอกชน
 ก็ได้ตั้งโรงเรียนราษฎร์และอาชีวศึกษาเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยก็ตระหนักดีใน
 ความสำคัญของโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม และได้สนับสนุนให้โรงเรียนดังกล่าวได้
 ปรับปรุงคุณภาพและเพิ่มวิชาที่เห็นว่าจำเป็นต่อการครองชีพสมัยใหม่ ในการนี้ทางราชการได้ให้
 เงินสนับสนุนและส่งครูไปสมทบสอนในวิชาบางวิชา แม้ว่าจะไม่ใช่เป็นเรื่องง่ายก็ตาม แต่ก็คาดว่า
 ในอนาคต ผู้บริหารโรงเรียนดังกล่าวคงสังเกตเห็นความจำเป็นในการปรับปรุงวิชาการให้เข้ากับ
 ความจำเป็นและความต้องการของสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้โควตาพิเศษแก่ชาวไทย
 มุสลิมในอันที่จะส่งบุตรหลานเข้าเรียนในสถาบันชั้นสูงของจังหวัด ภาค และประเทศ เพื่อเป็นการ
 ชักจูงใจ และเพื่อเป็นหนทางที่จะทำให้คนไทยมุสลิมได้มีโอกาสเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการของ
 บ้าน เมืองมากขึ้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว อาจกล่าวได้ว่า พื้นที่บริเวณ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของ
 ประเทศไทย ซึ่งได้แก่ จังหวัดสตูล ยะลา นราธิวาส สงขลา และปัตตานี มีลักษณะทั่วไปที่ไม่
 แตกต่างไปจากพื้นที่จังหวัดอื่นๆ ของประเทศมากนัก จะมีลักษณะที่เด่นและแตกต่างไปจากพื้นที่
 จังหวัดอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัดเจนนั่นก็คือ การที่ประชากรส่วนใหญ่ของ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้นี้ มี
 เชื้อสายมาลายนับถือศาสนาอิสลาม และใช้ภาษามลายูเป็นภาษาพูดเป็นส่วนใหญ่ ทำให้บริเวณ
 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นๆ ของ
 ประเทศอย่างชัดเจน