

การปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาส



นาย เจษฎา อรุณรัตน์

วิทยานิพนธ์นี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคำหลักสูตรปริญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2529

ISBN 974-566-825-7

011830

**THE POLICY IMPLEMENTATION FOR THE SOUTHERN BORDER PROVINCE :  
THE CASE STUDY OF NARATHIWAT**

**Mr. Jesda Urapeepatanapong**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for The Degree of Doctor of Philosophy  
Program of Government  
Graduate School  
Chulalongkorn University  
1986**

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาเฉพาะกรณี  
จังหวัดนราธิวาส

โดย

นาย เฉษฐา อรุณีพัฒน์พงศ์

หลักสูตร

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตนารักษ์

รองศาสตราจารย์ ดร.กนก วงษ์ตระหง่าน



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาคุณวุฒิบัณฑิต

*(Handwritten mark)*

.....

(รองศาสตราจารย์ ดร.สรชัย พิศาลบุตร)

รักษาการในตำแหน่งรองคณบดีฝ่ายวิชาการ

ปฏิบัติราชการแทนรักษาการในตำแหน่งคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... *(Signature)* ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ จรุง สุภาพ)

..... *(Signature)* กรรมการ

(นายอนันต์ อนันตกุล)

..... *(Signature)* กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว)

..... *(Signature)* กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตนารักษ์)

..... *(Signature)* กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.กนก วงษ์ตระหง่าน)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์                      การปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาเฉพาะกรณี  
จังหวัดนราธิวาส

ชื่อ    นายเจษฎา  อุรพิพัฒน์พงศ์

อาจารย์ที่ปรึกษา                      รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา  สุจริตอนารักษ์  
รองศาสตราจารย์ ดร.กนก  วงษ์ตระหง่าน

หลักสูตร                                      การปกครอง

ปีการศึกษา                                  2528



บทคัดย่อ

ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหา เรื้อรังจากอดีตจนถึงปัจจุบันจน เป็นที่ยอมรับ  
ของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยว่ามีความสำคัญต่อความมั่นคงของประ เทศชาติจึงต้องให้ความสำคัญและ  
สนใจเป็นพิเศษ เพราะลักษณะสำคัญของภูมิภาคนี้ก็คือมีความแตกต่างในเรื่อง เชื้อชาติ ภาษา  
ศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม จุดสนใจของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งวิ เเคราะห์เฉพาะ  
ด้านการปฏิบัตินโยบาย เป็นสำคัญ โดยคัดเลือกจังหวัดนราธิวาสเป็นกรณีศึกษา เพราะจังหวัด  
นราธิวาสมีคุณสมบัติพร้อมที่จะ เป็นตัวแทนของจังหวัดชายแดนภาคใต้อื่น ๆ กล่าวคือ มีชาวไทย  
มุสลิมจำนวนมากที่สุด มีชายแดนติดต่อกับประเทศมาเลเซีย มีสถานการณ์การก่อการร้ายทุกรูปแบบ  
และที่สำคัญคือจังหวัดนราธิวาสประสบปัญหาด้าน เศรษฐกิจก็คือประชาชนยังมีความยากไร้และยากจน  
มาก เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดชายแดนภาคใต้อื่น ๆ ยกเว้นจังหวัดปัตตานี ผู้เขียนจึงวิเคราะห์  
เห็นว่าโครงการที่จะสนองตอบปัญหาความยากไร้และยากจนนั้นก็คือโครงการอันเนื่องมาจาก  
พระราชดำริและโครงการสร้างงานในชนบทในจังหวัดนราธิวาส ประกอบกับจังหวัดนี้ยังมี  
จำนวนผู้ไม่รู้หนังสือ เป็นจำนวนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดชายแดนภาคใต้อื่น ๆ จึงได้  
หยิบยกเอาโครงการของศูนย์ข้าราชการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีส่วน เกี่ยวข้องมาศึกษาด้วย  
ดังนั้น โครงการทั้งสามดังกล่าวจึง เป็นหัวข้อที่ผู้เขียนจะนำมา เป็นตัวอย่างในการวิเคราะห์เพื่อการ  
ศึกษาคือไป นอกจากโครงการสร้างงานในชนบท และโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้แล้ว การที่จะวิเคราะห์การปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดนราธิวาสได้อย่าง  
กว้างขวางและลุ่มลึกนั้น จะต้องมีกรอบทฤษฎีที่ครอบคลุมและข้อมูลอย่างเพียงพอ ดังนั้น ทฤษฎี

นโยบายศาสตร์ที่เกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบายจึงถูกนำมาใช้วิเคราะห์ในที่นี้ แม้ว่าการปฏิบัติ  
 นโยบายจะเป็นขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่มักจะถูกละเลยมองข้ามอยู่เสมอ  
 แท้ที่จริงแล้ว ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายขึ้นอยู่กับ การปฏิบัตินโยบาย ซึ่งมีปัจจัย  
 อันประกอบด้วย จุดกำเนิดนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนของนโยบาย ความ  
 ชัยชนะของการบริหาร แรงจูงใจของผู้ปฏิบัตินโยบายและการจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้เกิด  
 ภาพรวมที่คมชัดในการวิเคราะห์การปฏิบัตินโยบายยิ่งขึ้นไปอีก จำเป็นต้องเข้าใจถึงกระบวนการ  
 การทางสังคม ในพฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มคน ในที่นี้จะหมายถึง เฉพาะกลุ่มข้าราชการ  
 กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน ในจังหวัดนครราชสีมาโดยพิจารณาถึง "คุณค่า" ที่เป็น  
 ตัวกระตุ้นการกระทำของคน ซึ่งได้แก่ อำนาจ ความรู้แจ้ง ความมั่งคั่ง ความเป็นอยู่ที่ดี  
 ความชำนาญหรือทักษะ ความรัก ความเคารพ และความถูกต้อง

ผลจากการศึกษาการปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดนครราชสีมา ได้ศึกษาเปรียบเทียบ  
 โครงการ 3 ประเภท คือ โครงการเนื่องจากพระราชดำริ โครงการของศูนย์อำนวยการบริหาร  
 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการสร้างงานในชนบท โดยพิจารณาจากปัจจัยการปฏิบัตินโยบาย  
 และคุณค่าในกระบวนการทางสังคมเป็นรูปแบบการวิเคราะห์ จากการวิจัยพบว่าจุดกำเนิดนโยบาย  
 ของโครงการทั้ง 3 ประเภท มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน คือ ทำเพื่อประชาชนในชนบททั้งสิ้น โดยมี  
 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เป็นผู้ผลักดันนโยบายออกเป็นโครงการทั้ง 3 ประเภท  
 ดังกล่าว จะมีข้อแตกต่างที่ตรงที่ โครงการอื่น เนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นการสนองพระราชดำริ  
 ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวหรือสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ โครงการของศูนย์  
 อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็มุ่งสร้างความมั่นคงให้กับจังหวัดชายแดนภาคใต้  
 ส่วนโครงการสร้างงานในชนบทนั้นก็เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทให้สูงขึ้น  
 อย่างไรก็ตาม แม้โครงการอื่น เนื่องมาจากพระราชดำริจะมีความสำคัญที่สุด แต่ก็ปรากฏว่าบาง  
 โครงการต้องประสบความล้มเหลว เพราะขาดมิติทางวิชาการอย่างเพียงพอ ทั้ง ๆ ที่เป็น  
 โครงการที่ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติด้วยความเต็มใจแม้จะไม่ได้ผลประโยชน์ตอบแทน แต่ก็ทำไปโดย  
 อุดมการณ์เพื่อถวายเป็นความรักกตติ ความชัดเจนของนโยบายใน 3 โครงการที่กล่าวถึงไม่มี  
 ประเด็นที่เป็นปัญหาแต่อย่างใด เพราะทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องย่อมตระหนักดีอยู่แล้ว สำหรับการ  
 สนับสนุนของนโยบายนั้น โครงการอื่น เนื่องมาจากพระราชดำริจะได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่าย  
 มากที่สุดโดยเปรียบเทียบ กล่าวคือ นายกรัฐมนตรี รวมไปถึงกลุ่มข้าราชการจะพยายามเกื้อกูล

เพื่ออำนวยความสะดวก ในขณะที่เดียวกันก็จำกัดโครงการสร้างงานในชนบทให้คงที่ หรือให้การสนับสนุนโครงการของศูนย์อำนวยความสะดวกการบริหารจังหวัดชายแดนภาคได้อย่างจำกัด ไม่ว่าในเรื่องอำนาจและเงินงบประมาณ สำหรับความซับซ้อนของการบริหารในแต่ละโครงการนั้นมีลักษณะที่เหมือนกัน กล่าวคือ เมื่อนโยบายแปลงเป็นแผนงาน และโครงการแล้วก็จะส่งไปให้ไหลเข้าสู่โครงสร้างระบบราชการแบบเดิม โดยผ่านกระทรวง ทบวง กรม กองทัพ จังหวัด อำเภอ ตำบล จนถึงหมู่บ้าน ดังนั้น ผลที่เกิดขึ้นและผลกระทบที่จะต่อเนื่องออกไปย่อมขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่เกิดจากการประนีประนอมระหว่างกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้านเป็นสำคัญ การจัดสรรทรัพยากรก็ขึ้นอยู่กับการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างทั้ง 3 กลุ่ม ตามแต่จะมีเป้าหมายอย่างไร เช่น ระหว่างอำนาจกับความมั่งคั่ง เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบระหว่างทั้ง 3 กลุ่มแล้วก็จะเห็นว่า กลุ่มข้าราชการจะเป็นผู้นำ กล่าวคือ มีอำนาจการต่อรองสูงสุด ทั้งนี้เป็นเพราะกลุ่มข้าราชการมีฐานที่กว้างและมั่นคงกว่าอันใดแก่ ความชอบธรรมของอำนาจตามกฎหมาย การจัดการ และการควบคุมด้านทรัพยากร ประกอบกับสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคได้มีการก่อการร้ายทุกรูปแบบ ยิ่งเพิ่มความสำคัญให้แก่กลุ่มข้าราชการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ยิ่งไปกว่านั้น จากการศึกษายังพบว่ากลุ่มข้าราชการบางกลุ่มได้แสวงหาผลประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทั้งขบวนการและกระบวนการอย่างเป็นระบบ สามารถที่จะสร้างสถานการณ์ และระงับสถานการณ์ตามแต่ที่ตนต้องการจะให้เป็นไป สำหรับกลุ่มผลประโยชน์ก็ดี กลุ่มผู้นำชาวบ้านก็ดี จะมีบทบาทสูงขึ้นอยู่กับสถานการณ์บางขณะหรือในบางพื้นที่เท่านั้น

อนึ่ง จากการศึกษาค้นพบว่า ยังมีปัจจัยอีกตัวหนึ่งนอกเหนือจากปัจจัยทั้ง 6 ที่ศึกษาดูตามกรอบทฤษฎีที่ตั้งไว้ซึ่งเรียกว่าปัจจัยที่ 7 ก็คือ "การแสวงหาผลประโยชน์" ปัจจัยใหม่นี้จะเป็นตัวกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบายด้วย ดังนั้นรูปแบบการวิเคราะห์จำเป็นต้องนำปัจจัยที่ 7 ซึ่งเป็นมิติใหม่เพื่อเสริมความสมบูรณ์ให้กับกรอบทฤษฎีเดิมที่มีอยู่เดิมเพียง 6 ปัจจัย รูปแบบการวิเคราะห์มิติใหม่นี้ยังสามารถนำไปใช้ในพื้นที่อื่นได้โดยต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและปัจจัยภายในพื้นที่ที่ใช้ศึกษา ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับเอกภาพแห่งความสมดุลระหว่างปัจจัยทั้ง 7 ที่จะให้หน้าหนักปัจจัยตัวใดมากหรือน้อยกว่ากัน

นอกจากนี้ ผู้เขียนได้เสนอรูปแบบเพื่อปรับปรุงการปฏิบัตินโยบายในจังหวัดนครราชสีมาให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยเสนอให้มีคู่มือการวิเคราะห์ความเหมาะสม และคู่มือกำหนดการปฏิบัติประจำ เพื่อเป็นมาตรการเสริมในการปฏิบัตินโยบายให้สมบูรณ์ขึ้น

Thesis Title           The Policy Implementation for The Southern Border  
Province : The Case Study of Narathiwat

Name                    Mr. Jesda Urapeepatanapong

Thesis Advisor        Associate Professor Withaya Sucharithanarugse, Ph.D.  
Associate Professor Kanok Wongtrangan, Ph.D.

Program                Government

Academic Year         1985

ABSTRACT



Problems of the southern border provinces of Thailand have been recognized by successive Bangkok regimes in the past up to now as the most critical ones with great impact upon security of the country. This so-called 'Southern Border Problem' derives mainly from regional differences in terms of religion, language, culture, customs and traditions between the Muslim minority population in the south and the rest of the Buddhist majority population throughout the country. This thesis has its focus on policy implementation. Narathiwat province is chosen as the case study since it represents typical Thai southern border province. It has the largest number of Muslim minority population, it borders on Malaysia, it is infested with all types of terrorist activities, and it is suffering from economic problems because its population remains predominantly poor in comparison with other southern border provinces except Pattani. The author thinks that projects that can help solving poverty are that of Their Majesties' Development Project and the Rural Job-Creation Project. Owing to the

fact that there are a large number of population of Narathiwat who are illiterate, it is considered important to include project related to education promotion of the Administrative Centre of the Southern Border Provinces. As such, these three projects will be studied and analysed.

Theoretical analysis and conceptual framework used in the thesis are mainly of policy science, stressing the implementation and the 'output' aspect of the policy, which includes the analysis of the source of the policy, clarity of policy, support of policy, complexity of administration, incentives of implementor and resources allocation. To better understand these aspects of policy implementation, policy process and dynamics of human behavior, especially, those of bureaucrats, interest groups, and village leaders in the Narathiwat Province are studied. Besides, different 'values' which motivate human activities such as power, wealth, skills, affection, respect, and rectitude are also studied since they explain behaviour of the actors involved.

The findings of the thesis on the implementation of Their Majesties' Development Projects, Rural Job-Creation Projects and the Administrative Center of Southern Border Province Administration's projects are as follows :

- All 3 projects have the same general goal in helping rural villagers with the prime minister as the push and pull of over all three projects. The differences are that projects belonging to Their Majesties and the Administration Center aim more to bring about security in the South while those of the Rural Job-Creation stress the need to raise standard of living of the people.



- Although, Their Majesties' Projects have the highest priority, yet some of them fail due to lack of thorough study due to the fact that those involved do so voluntarily and get no reward. As for clarity of policy, there is no problem for all three projects since all concerned understand them well. On the support side of the policy, Their Majesties' Development Project gets the highest support since the Prime Minister himself and bureaucrats cooperate while projects belonging to the Rural Job-Creation and the Center are given limited support either in terms of power or budget.

- As for the complexity in the administration of the projects, all 3 use the bureaucratic channels to implement their policies mainly through civilian and military officials at various levels of local administrative position ranging from national down to the provincial, district and village.

- With regard to resource allocations of the development projects, three groups of implementors that is the bureaucrats, interest groups and village leaders have to struggle and bargain for the budget and leading roles. Of course, bureaucrats often win in the game because of their legal power, organization, legitimacy, resources and their leading role in counter insurgency activities. This study finds out that some group of bureaucrat utilize their power to benefit themselves. The deed committed parallels that of a movement. They can bolster or calm down situation as they see fit. Other interest groups, villager leader group can play some role only in particular situation and location.

This thesis finds out that other than six factors affecting policy implementation, there is one more factor or the seventh factor which is "interest" or "pursuing of interest." This finding means

that there are seven, not six, factors influencing the policy implementation. This is considered as a contribution to the theoretical concept used in this study. The finding can be readily applied in all locations with attention given to particular characteristics belonging to each location. Whether this factor will be more significant depends longely on situation.

The writer propose the mean to improve policy implementation at Narathiwat province through using evaluative manual and manual for practical operation.

กิตติกรรมประกาศ



ความสำเร็จในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เกิดขึ้นได้ก็ด้วยได้รับความกรุณาอนุเคราะห์จากคณาจารย์หลายท่าน ซึ่งผู้เขียนต้องกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง โดยเฉพาะ รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตธนารักษ์ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่กรุณามีเมตตาเห็นใจภารกิจอันรัดตัวของผู้เขียน โดยเปิดโอกาสให้คำปรึกษาทุกเมื่อที่ผู้เขียนเดินทางเข้ากรุงเทพมหานคร โดยไม่ได้นัดหมายล่วงหน้า กรอบทฤษฎีวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสมบูรณ์ไม่ได้เลยถ้าขาดคำชี้แนะอย่างดีเยี่ยมจาก รองศาสตราจารย์ ดร.กนก วงษ์ตระหง่าน อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ผู้ที่ละเว้นที่จะกล่าวถึงไม่ได้ก็คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ซึ่งกระตุ้นและแนะนำการทำวิทยานิพนธ์จนแล้วเสร็จ สำหรับผู้ที่ต้องกราบขอบพระคุณอย่างสูงอีกสองท่าน คือ ศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคุณอนันต์ อนันตกุล เลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ซึ่งได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าและจำกัดของท่านมา เป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ นอกจากนี้ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวนิช และ รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ ผู้จุดประกายไฟการศึกษาต่อให้กับผู้เขียนอีกครั้งหนึ่ง และขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กมล สุขพานิช-ชันทปราบ และ ดร.จักรพันธ์ วงษ์บูรณาวัทย์ เพื่อนร่วมรุ่นทั้งสองที่ช่วยเหลือแนะนำเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ผู้มีส่วนช่วยอย่างสำคัญอีกสองท่านก็คือ คุณสุนทร ลิขิตทวน / ผู้ช่วยวิจัยในภาคสนาม/ และคุณเรียม กิตติพงษ์ศรณกิจ ผู้พิมพ์ต้นร่างและฉบับตัวจริง หากปราศจากความช่วยเหลือของบุคคลทั้งสองแล้ว การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องประสบอุปสรรคนานัปการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อดีตผู้บังคับบัญชาของผู้เขียนมีส่วนร่วมสนับสนุนในความสำเร็จครั้งนี้ที่ผู้เขียนระลึกอยู่เสมอ ในพระคุณของท่าน คือ คุณดำรง สุนทรสารทูล อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมการปกครอง (ซึ่งถึงแก่อนิจกรรมไปแล้ว) เป็นผู้อนุญาตผู้เขียนศึกษาต่อระดับดุษฎีบัณฑิต ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชาในปัจจุบันที่ผู้เขียนต้องกราบขอบพระคุณก็คือ คุณปรีดา มุคตาหารัช ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร คุณธวัชชัย สมสมาน ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร คุณประจวบ พัทกุล ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา คุณผืน จันทรปาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี คุณฉดอง กัลยาณมิตร อธิบดีกรมการปกครอง และคุณโชคกวี วรรณธรรมพูลสวัสดิ์ รองอธิบดีกรมการปกครอง เพราะท่านเหล่านี้ได้ให้การสนับสนุนการศึกษาระดับดุษฎีบัณฑิตของผู้เขียน ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมตลอดเวลา

บุคคลที่ต้องกล่าวถึง เพื่อ เป็นที่ประจักษ์ในความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนก็คือ คุณระวีวรรณ เอี่ยมสำอางค์ ข้าราชการบำนาญกรมการปกครอง และบรรดาปลัดอำเภอสุโขทัย-ลก จังหวัด นราธิวาสที่ออกตระเวนหาข้อมูลในตำบลและหมู่บ้าน โดยเฉพาะ คุณเอี่ยม เอียดเจริญ คุณสมเกียรติ สังข์ขาว คุณชุมพล สุขใส ข้อมูลของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ส่วนใหญ่เป็น เอกสาร โรเนียว ซึ่งถือว่าเป็นข้อมูลชั้นปฐมภูมิ โดยได้รับการอนุเคราะห์จาก คุณปริญญา อุดมทรัพย์ และคุณสุนทร ปทุมทอง ข้าราชการสังกัดกรมการปกครองที่เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในระดับผู้ปฏิบัติ บุคคลดังกล่าวข้างต้นทุกคน ผู้เขียนขอขอบคุณ อีกครั้งหนึ่ง

ครอบครัวของผู้เขียน อันประกอบด้วย คุณปิยาภรณ์ ภรรยา เด็กหญิงฉាលิศา บุตรสาว และเด็กชายโสรัษฎ์ บุตรชาย มีความเข้าใจภารกิจอันหนักอึ้งของการเขียนวิทยานิพนธ์ จึงแบ่งเบาภาระด้านอื่น ๆ จนผู้เขียนสามารถปลื้มตัวและเป็นอิสระสามารถเขียนวิทยานิพนธ์จนแล้วเสร็จในที่สุด ประโยชน์ที่พึงจะเกิดขึ้นจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอมอบให้กับคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ที่ให้การศึกษาคำแนะนำและความอบอุ่นแก่ผู้เขียนจนสำเร็จ รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม) รัฐศาสตรมหาบัณฑิต และรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต และขออุทิศให้แก่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่ซบเลี้ยงผู้เขียนจนสามารถได้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอในปัจจุบัน



	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	ช
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
รายการตารางประกอบ .....	ด
รายการแผนภูมิประกอบ .....	ด
 บทที่	
1 <b>ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา</b> .....	1
วัตถุประสงค์ในการวิจัย .....	6
สมมุติฐานในการวิจัย .....	6
ตัวแปรในการวิจัย .....	7
นิยามตัวแปรในการวิจัย .....	7
ขอบเขตของการศึกษา .....	8
ประชากรและตัวอย่างของการวิจัย .....	11
วิธีการดำเนินการวิจัย .....	11
การวิเคราะห์และการตีความข้อมูล .....	13
รูปแบบการนำเสนอวิทยานิพนธ์ .....	14
 2 <b>กรอบแนวความคิดการปฏิบัตินโยบายในทางทฤษฎีการปฏิบัตินโยบาย</b> ....	16
การปฏิบัตินโยบาย .....	24
ลักษณะของการปฏิบัตินโยบาย .....	25
สภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติ .....	26
สาระสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย .....	28
ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการ ปฏิบัตินโยบาย .....	29
- จุดกำเนิดของนโยบาย .....	36
- ความชัดเจนของนโยบาย .....	37
- การสนับสนุนนโยบาย .....	38
- ความซับซ้อนของการบริหาร .....	40

	- สิ่งจูงใจของการปฏิบัตินโยบาย .....	40
	- การจัดสรรทรัพยากร .....	42
	กระบวนการทางสังคม .....	44
3	โครงสร้างขององค์การในการปฏิบัตินโยบาย .....	53
	ปัจจัยแวดล้อมที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัตินโยบาย .....	53
	ปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	57
	1. นัยสำคัญของจุดกำเนิดของนโยบาย .....	67
	2. นัยสำคัญของความชัดเจนของนโยบาย .....	91
	3. นัยสำคัญของการสนับสนุนสำหรับนโยบาย .....	98
	4. นัยสำคัญของสิ่งจูงใจของการปฏิบัตินโยบาย .....	104
	5. นัยสำคัญของความซับซ้อนของการบริหารต่อการปฏิบัติ นโยบาย .....	111
	6. นัยสำคัญของการจัดสรรทรัพยากร .....	124
	สรุป .....	128
4	พฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้นำ ชาวบ้าน .....	132
	พฤติกรรมของกลุ่มข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	133
	พฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	138
	ก. กลุ่มผลประโยชน์ที่มีพฤติกรรมอันรุนแรง .....	139
	ข. กลุ่มผลประโยชน์ที่มีพฤติกรรมไม่รุนแรง .....	143
	พฤติกรรมของกลุ่มผู้นำชาวบ้านในจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	144
	ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับผู้นำประชาชน .....	145
	ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับกลุ่มผลประโยชน์ .....	148
	ความสัมพันธ์ระหว่างขบวนการโจรก่อการร้ายกับกลุ่มผู้นำ ชาวบ้าน/ประชาชน .....	152

	ความสัมพันธ์ระหว่างโจรสลัดมลายูกับประชาชน .....	156
	ความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติการทางการเมืองของโจรสลัดมลายู .....	156
	ความสัมพันธ์ระหว่างแนวการปฏิบัติทางเศรษฐกิจการเงินของโจรสลัดมลายู .....	157
	สรุป .....	160
5	ผลกระทบจากการปฏิบัตินโยบายโดยเปรียบเทียบ .....	164
	โครงสร้างระบบราชการไทยในการปฏิบัตินโยบาย .....	164
	ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกลุ่มผลประโยชน์และประชาชน .....	167
	ผลกระทบของโครงสร้างการกระทำของกลุ่มบุคคลต่อการปฏิบัตินโยบาย .....	171
	โครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) .....	171
	โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) .....	176
	โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ .....	179
	สรุป .....	182
6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	184
	วงจรมติ : กลยุทธ์ในการปรับปรุงการปฏิบัตินโยบาย ...	189
	ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ .....	194
	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย .....	195
	บรรณานุกรม .....	200
	ภาคผนวก .....	205
	ภาคผนวก ก. แนวการสัมภาษณ์ .....	206
	ภาคผนวก ข. โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และโครงการศิลปาชีพพิเศษในจังหวัดนราธิวาส .....	213
	ภาคผนวก ค. โครงการนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	219

บทที่

ภาคผนวก ง.	ตารางแสดงจำนวนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน อีหม่าม คอเด็ม และบิหลัน .....	238
ภาคผนวก จ.	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงาน ในชนบท พ.ศ.2529 .....	239
ประวัติผู้เขียน .....		278



## รายการตารางประกอบ

ตารางที่		หน้า
1	การเปรียบเทียบจำนวนประชากรระหว่างผู้นับถือศาสนาอิสลาม กับผู้นับถือศาสนาพุทธ .....	9
2	ผลิตภัณฑ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ปี 2525 และ 2526 .....	54
3	รายได้ของประชากรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ปี 2525 และ 2526 ..	54
4	ผลิตภัณฑ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ แยกตามสาขาเศรษฐกิจปี 2526 ...	55
5	จำนวนผู้ไม่รู้หนังสือในจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	58
6	แสดงนโยบายที่เกิดขึ้นจากสถาบันต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (เฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาส) .....	90
7	สาเหตุที่มีนัยสำคัญต่อสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ .....	134

## รายการแผนภูมิประกอบ

แผนภูมิที่		หน้า
1	ตัวแบบ (model) ของการวิเคราะห์การปฏิบัตินโยบาย .....	30
2	โครงสร้างของคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอัน เนื่องมาจากพระราชดำริ .....	114
3	การจัดองค์การของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ....	120
4	โครงสร้างการดำเนินงานของสภาตำบล .....	123
5	โครงสร้างระบบราชการไทยในการปฏิบัตินโยบาย .....	165
6	วงจรการปฏิบัตินโยบาย .....	191