

## ประเทศบรูไนดารุสซาลาม (Negara Brunei Darussalam)

อิสยัส มะเก็ง<sup>1</sup>

### บทนำ

เนอการาบรูไนดารุสซาลาม (Negara Brunei Darussalam) หรือคนไทยทั่วไปเรียกว่า ประเทศบรูไน หรือประเทศบรูไนดารุสซาลามเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และรวมอยู่ในประชาคมอาเซียน ตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงเหนือของเกาะบอร์เนียวในทะเลจีนใต้ซึ่งอยู่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศไทย มีพื้นที่ 5,765 ตารางกิโลเมตร ขนาดใหญ่กว่าจังหวัดนครพนม และจังหวัดสุพรรณบุรีเล็กน้อย

อาณาเขตของเนอการาบรูไนดารุสซาลาม ทางทิศเหนือและตะวันตกเฉียงเหนือเป็นทะเลจีนใต้มีความยาวชายฝั่ง 161 กิโลเมตร พรมแดนพื้นดินโดยรอบทางทิศตะวันออก ทิศใต้และทิศตะวันตกติดกับรัฐซาราวัก สหพันธรัฐมาเลเซีย มีความยาว 381 กิโลเมตร

สภาพภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่มชายฝั่งทะเลและที่ราบหุบเขาลักษณะพื้นที่บริเวณชายฝั่งเป็นที่ราบโดยพื้นที่ราบอยู่ทางเหนือของประเทศ ลึกเข้าไปในแผ่นดินเป็นเขตภูเขา ภูเขาที่สูงที่สุดคือ ภูเขาปากอน (Pagon) สูง 1,821 เมตรจากระดับน้ำทะเล พื้นที่ประมาณร้อยละ 75 ยังคงเป็นป่าที่มีสภาพอุดมสมบูรณ์ บริเวณชายฝั่งมีป่าชายเลน ป่าพรุและป่าสนทรายชายหาด บริเวณภูเขาและที่ราบภูเขามียาเต็งรัง และบริเวณภูเขาสูงเป็นป่าดิบ เนอการาบรูไนดารุสซาลามจึงยังคงมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์มีแม่น้ำสำคัญ 4 สาย คือ แม่น้ำเตมบูรง แม่น้ำเบอไลท์แม่น้ำตุงตง และแม่น้ำบรูไน

สภาพภูมิอากาศเป็นแบบร้อนชื้น ฝนตกชุกตลอดทั้งปีระหว่างเดือนตุลาคม–เดือนธันวาคม เป็นช่วงที่ฝนตกชุกที่สุด อุณหภูมิเฉลี่ยอยู่ที่ 23 – 32 องศาเซลเซียส

ชื่อประเทศ “เนอการาบรูไนดารุสซาลาม” แยกความหมายได้เป็น เนอการา แปลว่าประเทศ บรูไน เป็นชื่อเฉพาะที่มีมาแต่โบราณ ส่วน ดารุสซาลาม แปลว่า ดินแดนแห่งสันติรวมแล้วแปลว่าประเทศบรูไน: ดินแดนแห่งสันติเนอการาบรูไนดารุสซาลามมีเมืองหลวงชื่อ บันดาร์เสรีเบกาวัน (Bandar Seri Begawan) อยู่ในเขตการปกครองบรูไน-มูอารา (Brunei-Muara District) ทางเหนือของประเทศชื่อเมืองหลวงนี้มาจาก

<sup>1</sup>อิสยัส มะเก็ง อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

คำ 2 คำ คือ Bandar เป็นภาษาเปอร์เซีย แปลว่าท่าเรือ นำมาใช้ในภาษามาเลย์แปลว่าเมือง ส่วน Begawan เป็นภาษาสันสกฤต แปลว่าพระเจ้า Seri มาจากคำภาษาสันสกฤตว่า ศรีใช้เติมหน้าคำเพื่อยกย่องหรือให้ความหมายไปในทางประเสริฐ รวมแล้วจึงมีความหมายว่า เมืองแห่งพระเจ้า (ผู้ประเสริฐ)

แผนที่ แสดงการแบ่งเขตการปกครองของประเทศบรูไน<sup>2</sup>



### ประวัติความเป็นมาของเนอการาบรูไนดารุสสลาม

เนอการาบรูไนมีประวัติความเป็นมายาวนาน ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 7 มีหลักฐานที่เชื่อกันว่า บริเวณเนอการาบรูไนดารุสสลามในปัจจุบันเป็นอาณาจักรโปนิ (Po-ni) หรือโบนิ (Bonni) คริสต์ศตวรรษที่ 8 อาณาจักรบรูไนมีอำนาจเหนือบริเวณทางเหนือและทางตะวันตกเฉียงเหนือของเกาะบอร์เนียวและเลยไปถึงเกาะซูลูในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ปัจจุบัน ในช่วงนั้นอาณาจักรบรูไนรับอารยธรรมฮินดู-พุทธปีพ.ศ. 1906 (ค.ศ. 1363) ผู้ปกครองอาณาจักรบรูไนอภิเษกกับเจ้าหญิงของอาณาจักรมะละกา และรับศาสนาอิสลามจากอาณาจักรมะละกามาด้วย จากนั้นเป็นต้นมาอาณาจักรบรูไนจึงปกครองด้วยหลักศาสนาอิสลาม อาณาจักรบรูไนกลายเป็นรัฐอิสลามอีกแห่งหนึ่งมีสุลต่านเป็นประมุข

<sup>2</sup> [www.google.com/bruneimap](http://www.google.com/bruneimap)

ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 15 – ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 16 เนอการาบรูไนดารุสสลามเป็นศูนย์กลางการค้าที่สำคัญบนเกาะบอร์เนียว อยู่บนเส้นทางการค้าจากประเทศจีน ผ่านโมลุกกะหรือหมู่เกาะเครื่องเทศ ไปสู่ประเทศตะวันตก แต่จากปัญหาการเมืองภายในทำให้เนอการาบรูไนดารุสสลามต้องตกอยู่ในอิทธิพลของประเทศตะวันตก และเมืองต่างๆ ได้แยกตัวเป็นอิสระ มาถึงปีพ.ศ. 2431 (ค.ศ. 1888) เนอการาบรูไนดารุสสลามทำข้อตกลงกับประเทศอังกฤษคือ ข้อตกลง 1888 (Agreement 1888) ยอมรับเป็นรัฐในอารักขาของประเทศอังกฤษ (British Protectorate) โดยมีสุลต่านเป็นประมุขแต่มีอิสระปกครองภายใน จนกระทั่งปีพ.ศ. 2449 (ค.ศ. 1906) เนอการาบรูไนดารุสสลามได้ทำข้อตกลงกับประเทศอังกฤษอีกครั้ง คือข้อตกลงเสริม 1905 และ 1906 (Supplementary Agreement 1905 and 1906) โดยยอมรับเป็นรัฐในอารักขาของประเทศอังกฤษเต็มรูปแบบ กล่าวคือเนอการาบรูไนดารุสสลามมีอธิปไตยเป็นของตนเองแต่การดำเนินการในด้านต่างๆ จะได้รับคำแนะนำหรือความเห็นชอบจากกงสุลอังกฤษประจำเนอการาบรูไนดารุสสลาม ยกเว้นเรื่องศาสนาอิสลามที่สุลต่านสามารถดำเนินการใดๆ ก็ได้

ประวัติศาสตร์ใหม่ของเนอการาบรูไนดารุสสลาม เริ่มที่การพบแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในปีพ.ศ. 2472 (ค.ศ. 1929) ทรัพยากรธรรมชาตินี้ได้เปลี่ยนเศรษฐกิจของประเทศจากการค้าพริกไทยและการบูรมาเป็นประเทศผู้ค้าน้ำมันปิโตรเลียม แม้จะประสบปัญหาการค้าในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่เมื่อสงครามยุติเศรษฐกิจก็กลับฟื้นคืนมาได้

ในปีพ.ศ. 2501 (ค.ศ. 1958) ประเทศอังกฤษต้องการให้เกิด “สหพันธรัฐบอร์เนียวเหนือ” ซึ่งจะประกอบด้วยรัฐซาราวัก รัฐบอร์เนียวเหนือ และรัฐบรูไน แต่สุลต่านฮัจญีเซอร์มุดา โอมาร์อะลีซัยฟุดดีน (Sultan Haji Sir Muda Omar Ali Saifuddin) สุลต่านของเนอการาบรูไนดารุสสลามในขณะนั้นทรงไม่เห็นด้วย เนื่องจากเนอการาบรูไนดารุสสลามมีทรัพยากรน้ำมันปิโตรเลียมขนาดใหญ่ หากเข้าร่วมเป็นสหพันธรัฐบอร์เนียวเหนือ รายได้จากน้ำมันปิโตรเลียมจะต้องแบ่งไปให้ประชาชนส่วนอื่นนอกจากคนบรูไนด้วย จึงทำให้ไม่เกิดสหพันธรัฐบอร์เนียวขึ้น ขณะเดียวกันกลับมีข้อเสนอให้รวมเนอการาบรูไนดารุสสลามเข้ากับรัฐต่างๆ ในคาบสมุทรมลายูเป็นสหพันธรัฐมาเลเซียแทนสุลต่านโอมาร์ทรงเห็นด้วย เพราะชาวบรูไนเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกับชาวมลายู

ระหว่างการเจรจาดำเนินการตั้งสหพันธรัฐมาเลเซียอยู่นั้น ในปีพ.ศ. 2505 (ค.ศ. 1962) เนอการาบรูไนดารุสสลามจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป พรรค rakyat บรูไนหรือพรรคประชาชนบอร์เนียว (Parti Rakyat Brunei/Borneo People's Party) ชนะการเลือกตั้ง ได้เสนอให้เนอการาบรูไนดารุสสลามรวมกับรัฐซาบารุ

และรัฐชาราวัก แต่สุลต่านโอมาร์ทรงคัดค้าน พรรครักยัตบรูไนจึงก่อกบฏขึ้นโดยมีกองทัพแห่งชาติกาลิมันตันภาคเหนือซึ่งเป็นกองทัพคอมมิวนิสต์เข้าร่วมก่อการสุลต่านโอมาร์ทรงขอกองทัพอังกฤษและกองทัพทหารกูรข่าจากสิงคโปร์เข้าปราบปรามจนสำเร็จ นับจากนั้นเป็นต้นมาเนอการาบรูไนดารุสสลามได้ประกาศกฎอัยการศึกติดต่อกันทุกปีซึ่งมีผลให้ไม่มีการเลือกตั้งทั่วไป การพยายามรวมรัฐต่างๆ เป็นสหพันธรัฐมาเลเซียดำเนินต่อ แต่ช่วงท้ายของการเจรจา สุลต่านโอมาร์กลับทรงไม่เห็นด้วยที่เนอการาบรูไนดารุสสลามจะเข้าร่วมกับรัฐมาลาญทรงต้องการให้เนอการาบรูไนดารุสสลามเป็นรัฐอิสระ แม้ต้องเป็นรัฐในอารักขาของประเทศอังกฤษต่อไปก็ตาม

ในปีพ.ศ. 2510 (ค.ศ. 1968) สุลต่านโอมาร์ทรงสละราชสมบัติให้แก่พระราชโอรส คือสุลต่านฮัจญีฮัสซานัลโบลเกียะห์มูอิซซัดดินวัตเดาะห์(Sultan Haji Hassan al-Bolkiah Mu'issaddin Waddalah) ซึ่งทรงปกครองประเทศมาจนถึงปัจจุบัน

เนอการาบรูไนดารุสสลามทำข้อตกลงกับประเทศอังกฤษอีกครั้งในปีพ.ศ. 2514 (ค.ศ. 1971) ซึ่งเนอการาบรูไนดารุสสลามได้เป็นประเทศอิสระ แต่สุลต่านโบลเกียะห์ทรงขอให้ประเทศอังกฤษยังคงรับผิดชอบดูแลกิจการต่างประเทศและการป้องกันประเทศอยู่ก่อนจนกระทั่งปีพ.ศ. 2527 (ค.ศ. 1984) เนอการาบรูไนดารุสสลามจึงได้รับเอกราชจากประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2527 (ค.ศ. 1984) และเป็นอิสรภาพจากการอารักขาอังกฤษเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2527 (ค.ศ. 1984)

### สภาพเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจโดยรวมของ เน อ ก า ร บ รู ไนดารุสสลาม เป็นประเทศค้ำ ำ น้ ำ ม้ น ปิ โตร เล็ ย ม รายได้ของประเทศส่วนใหญ่มาจากอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียม ก๊าซธรรมชาติและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมอื่นๆ มากถึงร้อยละ 95 ของรายได้ทั้งหมด<sup>3</sup> อุตสาหกรรมดังกล่าวเป็นของรัฐดำเนินการโดยรัฐบาล ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการลงทุนร่วมกับบริษัทต่างชาตินอกจากนั้นรายได้บางส่วนมาจากการลงทุนในธุรกิจต่างประเทศรายได้ดังกล่าว รัฐบาลนำมาใช้ในกิจการบริการสาธารณะและให้สวัสดิการแก่ประชาชน เนอการาบรูไนดารุสสลามจึงเป็นรัฐสวัสดิการที่มีระดับความเข้มข้นสูง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเนอการาบรูไนดารุสสลามกำลังปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจใหม่ โดยให้มีสัดส่วนรายได้จากกิจการอื่นเพิ่มขึ้น เนื่องจากปริมาณน้ำมันดิบกำลังลดลงเรื่อยๆ รัฐบาลได้พยายามให้ประชาชนมีรายได้จากการประกอบ

<sup>3</sup>Department of Economic Planning and Development.(2012). Brunei Economic Bulletin.Volume 9 – Issue 2. Brunei: Department of Economic Planning and Development, Prime Minister's Office. p. 2-5.

กิจการของตนมากขึ้น รัฐบาลเนอการาบรูไนดารุสสลามได้มีนโยบายWawasan Brunei 2035 หรือ Brunei's Vision 2035 เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมที่ไม่ใช่ปิโตรเลียม ส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ส่งเสริมอุตสาหกรรมอาหาร ธุรกิจขนาดเล็กหรือ SME ผลิตสินค้าของท้องถิ่น (โครงการ “หนึ่งหมู่บ้านหนึ่งผลิตภัณฑ์- OVOP” เหมือนกับโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ของประเทศไทย) นอกจากนี้ยังมีแนวทางการพัฒนาตามแนวพระราชดำรินิสูลต่านและสมเด็จพระราชาธิบดีที่มีพระราชประสงค์ให้เป็น “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” คือการพัฒนาเศรษฐกิจพร้อมกับการรักษาสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ

เศรษฐกิจของประเทศ ด้านผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของเนอการาบรูไนดารุสสลาม ในปี พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) มีมูลค่า 20,579.2 ล้านดอลลาร์บรูไน การเติบโตทางเศรษฐกิจในปีพ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) ร้อยละ 2.2

รายได้ประชาชาติส่วนใหญ่มาจากสินค้าส่งออก สินค้าส่งออกที่สำคัญ คือ น้ำมันดิบปิโตรเลียม ก๊าซธรรมชาติเมทิลแอลกอฮอล์ประเทศคู่ค้าที่สำคัญโดยเรียงตามลำดับมูลค่าการส่งออก ได้แก่ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลีประเทศออสเตรเลีย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย และประเทศอินเดีย<sup>4</sup>

ส่วนการนำเข้าสินค้าของเนอการาบรูไนดารุสสลาม ในปีพ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) มูลค่าการนำเข้าสินค้าอยู่ที่ 3,349.3 ล้านดอลลาร์บรูไน การเติบโตของการนำเข้าสินค้า ในปีพ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) อยู่ที่ร้อยละ -4.1 แต่ในปีพ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) มูลค่าการนำเข้าสินค้ากลับเพิ่มขึ้นเป็น 3,697.8 ล้านดอลลาร์บรูไน คิดเป็นร้อยละ 10.4

สินค้านำเข้าที่สำคัญคือ เครื่องจักรกลและผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมยานยนต์สินค้าอุตสาหกรรมต่างๆ ส่วนที่เหลือเป็นอาหารสัตว์มีชีวิต เครื่องใช้เบ็ดเตล็ด และผลิตภัณฑ์เคมีประเทศคู่ค้าที่สำคัญโดยเรียงตามลำดับมูลค่าการนำเข้า ได้แก่ สาธารณรัฐสิงคโปร์สหพันธรัฐมาเลเซีย ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีนและประเทศญี่ปุ่น<sup>5</sup>

สกุลเงินของเนอการาบรูไนดารุสสลาม คือ ดอลลาร์บรูไน (Brunei Dollar : BND) อัตราแลกเปลี่ยนกับสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐ (US Dollar : USD) คือ 1 BND = 0.81 USD หรือ 1 USD = 1.22

<sup>4</sup> Ibid.p. 18-19

<sup>5</sup> Ibid.p. 20-21

BND สำหรับอัตราแลกเปลี่ยนกับสกุลเงินไทย (Thai Baht : THB) คือ 1 BND = 25 THB หรือ 20 THB = 0.8 BND

การที่เนอการาบรูไนดารุสซาลามกับสาธารณรัฐสิงคโปร์มีระดับเศรษฐกิจเท่ากัน ทำให้สกุลเงินดอลลาร์บรูไนกับสกุลเงินดอลลาร์สิงคโปร์ (Singpor Dollar : SPD) มีค่าเท่ากัน ในเนอการาบรูไน-ดารุสซาลามจึงสามารถใช้เงินตราสกุลดอลลาร์สิงคโปร์แทนได้ แต่ในสาธารณรัฐสิงคโปร์มีบางแห่งเท่านั้นที่ใช้เงินตราดอลลาร์บรูไนแทนเงินตราสกุลดอลลาร์สิงคโปร์ได้

### สภาพสังคม

เนอการาบรูไนดารุสซาลามเป็นประเทศขนาดเล็ก จำนวนประชากรตามการสำรวจสำมะโนประชากรในปีพ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011)<sup>6</sup> มี 393,162 คน เป็นผู้ชาย 202,668 คน เป็นผู้หญิง 190,494 คน มีอัตราการเพิ่มของประชากรร้อยละ 1.7 และมีแนวโน้มลดลงนับตั้งตั้งแต่ปีพ.ศ. 2514 (ค.ศ. 1971) ซึ่งมีอัตราการเพิ่มของประชากรร้อยละ 4.4 ลดลงเหลือร้อยละ 3.0 ในปีพ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1999) และลดลงเหลือ 2.5 ในปีพ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) ความหนาแน่นของประชากร ในปีพ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) อยู่ที่ 68 คนต่อตารางกิโลเมตร

ประชาชนของเนอการาบรูไนดารุสซาลาม ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์มาเลย์ซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ ประมาณร้อยละ 67 กลุ่มชาติพันธุ์จีนมีประมาณร้อยละ 15 กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง เช่น อีบาน (Iban) ดายัก (Dayak) กิลาบิท (Kelabit) มีรวมกันประมาณร้อยละ 6 ส่วนที่เหลือเป็นกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ เช่น ชาวยุโรป ชาวอินเดีย ชาวฟิลิปปินส์มีรวมกันประมาณร้อยละ 12

ภาษาที่ใช้กันในเนอการาบรูไนดารุสซาลาม มีภาษามาเลย์ (Malay) ภาษาอังกฤษ และภาษาจีน สำหรับชนพื้นเมืองมีภาษาเป็นของตนเอง ภาษาที่ใช้เป็นภาษาราชการคือ ภาษามาเลย์และภาษาอังกฤษ

ส่วนด้านศาสนา ประชาชนส่วนมากนับถือศาสนาอิสลาม นิกายสุนหนี่และเป็นศาสนาประจำชาติด้วย รวมทั้งการปกครองประเทศก็ใช้หลักศาสนาอิสลาม ทำให้เนอการาบรูไนดารุสซาลามเป็นรัฐอิสลามแห่งหนึ่ง สำหรับชาวพื้นเมืองก็มีลัทธิความเชื่อตามกลุ่มชนเผ่านอกจากนั้นก็มีคนนับถือศาสนาพุทธนิกาย

<sup>6</sup>Department of Economic Planning and Development, (2012). Population and Housing Census 2011. Brunei: Department of Economic Planning and Development, Prime Minister's Office.

มหายานและศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิกอยู่บ้าง แม้ว่ารัฐธรรมนูญของเนอการาบรูไนดารุสสลามจะกำหนดให้ศาสนาอิสลามเป็นศาสนาประจำชาติแต่ก็ให้อิสระแก่ประชาชนเลือกนับถือศาสนาอื่นได้

ตราแผ่นดินและธงชาติได้รวมเอาสัญลักษณ์ของศาสนาอิสลามและหลักการทางศาสนาอิสลามไว้ด้วย<sup>7</sup>

### ตราแผ่นดินของเนอการาบรูไนดารุสสลาม



วันชาติของเนอการาบรูไนดารุสสลาม คือวันที่ 27 กุมภาพันธ์โดยถือเอาวันที่เนอการาบรูไนดารุสสลามได้รับอิสรภาพจากอาณัติอังกฤษ ซึ่งคือวันที่ 27 กุมภาพันธ์พ.ศ. 2527 (ค.ศ. 1984)

อาชีพที่ชาวบรูไนให้ความนิยมและถือเป็นเกียรติแก่วงศ์ตระกูลคืออาชีพรับราชการ เนื่องจากถือเป็นการรับใช้ประเทศชาติและได้รับเงินเดือนสูงพร้อมกับสวัสดิการต่างๆ ที่พิเศษกว่าประชาชนทั่วไป นอกจากอาชีพรับราชการและเป็นพนักงานในอุตสาหกรรมหนักและบริษัทเอกชนแล้ว การประกอบอาชีพของชาวบรูไนจะต่างไปตามพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเล ชาวบ้านประกอบอาชีพประมง บริเวณพื้นที่ราบมีการเกษตรกรรม สภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ของเนอการาบรูไนดารุสสลามยังคงสภาพอุดมสมบูรณ์จึงทำให้อาชีพเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์มีมากขึ้น โดยเฉพาะที่หมู่บ้านอาเยอร์(กัมปุง อาเยอร์-Kampung Ayer) ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่ตั้งบ้านเรือนในน้ำ เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญและมีชื่อเสียงไปทั่วโลก แต่การค้าขายที่เป็นห้างร้านส่วนมากคนเชื้อสายต่างชาติเช่น ชาวจีน ชาวฟิลิปปินส์ชาวอินเดียเป็นเจ้าของ

<sup>7</sup><http://www.pmo.gov.bn/index.php/information-and-policy/aboutbrunei/national-flag-and-crest> และสุวิทย์ ตราสุวรรณ. (บรรณาธิการ).(มปป.) หนังสือหนึ่งในประชาคมอาเซียน ชุดประเทศบรูไน. กรุงเทพฯ :บริษัท เจเนซิส มีเดียคอม จำกัด, หน้า 7.

## การเมืองการปกครอง

เนอการาบรูไนดารุสสลามไม่มีการกระจายอำนาจทางการเมืองหรือการบริหารราชการแผ่นดินไปยังท้องถิ่น ท้องถิ่นยังคงปกครองโดยรัฐเพื่อจะเข้าใจการปกครองท้องถิ่นของเนอการาบรูไนดารุสสลาม จำเป็นต้องเห็นภาพรวมของการเมืองการปกครองของประเทศก่อน

## ระบอบการปกครอง

เนอการาบรูไนดารุสสลามปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งเป็นประเทศเดียวในประชาคมอาเซียนที่ปกครองด้วยระบอบการปกครองนี้และปกครองโดยระบบสุลต่าน สุลต่าน (Sultan) เป็นผู้ปกครองสูงสุด มีฐานะเป็นสมเด็จพระราชาธิบดี (Yang DiPertuan Negara) จึงทรงเป็นประมุขของรัฐ (Head of state) และทรงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงทรงเป็นหัวหน้ารัฐบาล (Head of government) ด้วย ตำแหน่งพระมหากษัตริย์เนอการาบรูไนดารุสสลามเรียกอย่างเป็นทางการว่า สุลต่าน และสมเด็จพระราชาธิบดีแห่งบรูไนดารุสสลาม (His Majesty the Sultan and Yang Di-Pertuan of Brunei Darussalam) นอกจากนี้ ในแง่ที่เนอการาบรูไนดารุสสลามเป็นรัฐอิสลาม สุลต่านก็อยู่ในฐานะของผู้นำทางศาสนาของประเทศอีกด้วย

การที่ปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงทำให้อำนาจอธิปไตยรวมศูนย์อยู่ที่สุลต่าน และสมเด็จพระราชาธิบดีโดยเฉพาะอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร สุลต่านทรงมีพระราชอำนาจออกกฎหมายและแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ในทางบริหารก็ทรงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและทรงพระราชอำนาจในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีส่วนอำนาจตุลาการอยู่ที่ศาลสูงสุด แต่การพิจารณาคดีความก็ยังคงพระราชอำนาจในการตัดสินชี้ขาด ทรงสามารถทบทวนการตัดสินคดีความใหม่ได้ในปัจจุบันซึ่งมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีก็ได้มีข้อกำหนดให้การพิจารณาคดีความ จะต้องบันทึกภาพและเสียงไว้แล้วเสนอขึ้นไป ทูลเกล้าฯ ถวายสุลต่านและสมเด็จพระราชาธิบดี

สุลต่านและสมเด็จพระราชาธิบดีทรงมีพระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2502 (ค.ศ. 1959) ฉบับแก้ไขปีพ.ศ. 2514 (ค.ศ. 1971) ฉบับแก้ไขปีพ.ศ. 2527 (ค.ศ. 1984) และฉบับแก้ไขปีพ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) พระองค์ทรงเป็นผู้ออกกฎหมายและบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สุลต่านและสมเด็จพระราชาธิบดีทรงได้รับคำแนะนำในเรื่องต่างๆ



จากสภาที่ปรึกษา ซึ่งทำให้พระองค์ทรงต้องรับฟังคำแนะนำต่างๆ ก่อน จึงไม่เหมือนการปกครองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จที่ผู้มีอำนาจสามารถดำเนินการได้โดยสมบูรณ์

### สภาที่ปรึกษามี 5 สภาดังนี้

- ก. **สภาองคมนตรี** (Privy Council) มีหน้าที่ถวายคำแนะนำเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจในการพระราชอภัยโทษภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การให้เครื่องราชอิสริยาภรณ์และแต่งตั้งตำแหน่งอันทรงเกียรติของประเทศ การแต่งตั้งองคมนตรีนอกจากนั้นยังทำหน้าที่ในการประกาศแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการ และสามารถแก้ไขหรือเพิกถอนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้
- ข. **สภาแห่งการสืบสันตติวงศ์** (Council of Succession) มีหน้าที่ถวายคำแนะนำเกี่ยวกับการสืบทอดพระราชบัลลังก์
- ค. **สภาศาสนา** (Religious Council) หรือสภาศาสนาอิสลามแห่งบรูไน (the Brunei Islamic Religious Council – BIRC) มีหน้าที่ถวายคำแนะนำเกี่ยวกับศาสนาอิสลาม และยังมีหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและดำเนินกิจกรรมทางศาสนาอิสลาม
- ง. **สภานิติบัญญัติ** (Legislative Council) มีหน้าที่ถวายคำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย
- จ. **สภาคณะรัฐมนตรี** (Council of Ministers) มีหน้าที่ถวายคำแนะนำเกี่ยวกับการบริหารประเทศ

ภายใต้ระบอบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์และรัฐอิสลามสุลต่านและสมเด็จพระราชาธิบดีทรงหรือฟื้นฟูปรัชญาเก่าของเนอการา-บรูไนดารุสสลามมาใช้อย่างเข้มแข็งอีกครั้ง คือ MIB : Malay Islam Beraja หรือ Malay Islamic Monarchy (King) คือ มาเลย์อิสลามกษัตริย์ Malay หมายถึงเนอการาบรูไนดารุสสลามเป็นประเทศที่มีวิถีชีวิต และวัฒนธรรมมาเลย์ได้แก้ไขภาษา วัฒนธรรม และชนบ-ธรรมเนียมประเพณีแบบมาเลย์Islam หมายถึงเป็นรัฐอิสลาม ซึ่งกฎหมายและค่านิยมต่างๆ มาจากศาสนาอิสลาม และ Beraja หมายถึงเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบหรือสถาบันกษัตริย์โดยสุลต่านซึ่งมีฐานะเป็นสมเด็จพระราชาธิบดีประชาชนจะต้องมีความจงรักภักดีในสถาบันดังกล่าว ปรัชญาของชาตินี้ใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศด้วย ดังได้กล่าวมาแล้วในเรื่องสัญลักษณ์ของตราแผ่นดิน มี 2 ข้างที่โอบสัญลักษณ์อื่นไว้หมายถึงหน้าที่ของรัฐบาลของสุลต่านและสมเด็จพระราชาธิบดีที่จะทำให้เกิดความมั่งคั่ง สันติสุข

และความเจริญรุ่งเรืองรวมทั้งการเป็นรัฐสวัสดิการ คือประชาชนไม่ต้องเสียภาษีใดๆ และได้รับบริการ สาธารณะอย่างเพียงพอต่อการดำรงชีวิต ก็มาจากหลักปรัชญาผู้ปกครองที่ดีในศาสนาอิสลาม<sup>8</sup> การแต่งตั้ง บุคคลดำรงตำแหน่งในหน่วยงานราชการ ก็ทรงเลือกคนบรูไนที่มีวัฒนธรรมมาเลย์รัฐศาสนาอิสลามอย่างดี และมีความจงรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์

## รูปแบบรัฐ

รูปแบบรัฐของเนอการาบรูไนดารุสสลามเป็นแบบรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทยและหลาย ประเทศในประชาคมอาเซียน แต่ต่างจากประเทศไทยที่เป็นรัฐเดี่ยวแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เนอการาบรูไนดารุสสลามไม่มีการกระจายอำนาจทางการเมืองไปยัง หน่วยการปกครองในระดับกลางการบริหารราชการแผ่นดินจึงเป็นการสั่งการตามสายบังคับบัญชา หรือเป็น ลำดับชั้น จากสุดต่าและสมเด็จพระราชาธิบดีลงมาที่กระทรวง (Ministry) หรือหน่วยงานของรัฐ (Department) ต่อไปยังเขตการปกครอง (Daerah / District) และต่อไปยังตำบล (Mukim / Ward / Sub-district) และหมู่บ้าน (Kampung / Village) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองระดับล่างสุด และเมื่อหมู่บ้าน ต้องการดำเนินการใด ก็จะเสนอเรื่องไปยังตำบล ซึ่งจะส่งต่อไปยังเขตการปกครอง เรื่องที่อยู่นอกเหนือ อำนาจหน้าที่ของเขตการปกครอง ก็จะเสนอต่อไปยังกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกระทรวงต้นสังกัด แต่ส่วน เรื่องที่เขตการปกครองดำเนินการไปแล้ว ก็ยังต้องเสนอรายงานขึ้นไปยังกระทรวงฯ

การที่เนอการาบรูไนดารุสสลามเป็นประเทศขนาดเล็ก ทั้งด้านพื้นที่ซึ่งมีเพียง 5,765 ตาราง กิโลเมตรหรือมีขนาดใหญ่กว่าจังหวัดนครพนมและจังหวัดสุพรรณบุรีของไทยเล็กน้อย และด้านประชากร ก็มีเพียงประมาณ 400,000 คนเท่านั้น ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินการให้บริการสาธารณะต่างๆ แก่ ประชาชนได้โดยตรง มีเพียงไม่กี่รายการที่รัฐบาลต้องส่งต่อการดำเนินการไปยังตำบล (Mukim) และ หมู่บ้าน (Kampung) เช่น การจ่ายเงินสวัสดิการแก่ประชาชน การศาสนา ก ารกีฬา หรือ ก ารรวมชาวบ้าน พัฒนาหมู่บ้าน แต่การศึกษาการสาธารณสุข การคมนาคมขนส่ง การพัฒนาเศรษฐกิจ ฯลฯดำเนินการโดย กระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้โดยตรง บุคลากรของรัฐมีประมาณ 50,000 คน เกือบทั้งหมดนี้อยู่ที่ ส่วนกลางหรือรัฐบาลส่วนงบประมาณก็ดำเนินการโดยส่วนกลางหรือรัฐบาลงบประมาณรายจ่ายของประเทศในปี.ศ. 2554-2555 (ค.ศ. 2011-2012) รัฐบาลตั้งไว้ 5,130 ล้านดอลลาร์บรูไน เป็นงบประมาณ

<sup>8</sup>นิซานทีสิงห์พทุททางกูร, 2556. ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศของเนอการาบรูไนดารุสสลาม, กรุงเทพฯ, สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 6.

รายจ่ายของกระทรวงมหาดไทยเพียง 175 ล้านบาทสำหรับรัฐในซึ่งเทศบาล ตำบล (Mukim) และหมู่บ้าน (Kampung) จะได้รับจากงบประมาณรายจ่ายนี้ และท้องถิ่นเองก็ไม่มีรายได้เป็นของตนเองด้วย ซึ่งเป็นผลมาจากการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนนั้นผ่านกระทรวงต่างๆ อยู่แล้ว แม้ว่าเทศบาลจะสามารถจัดเก็บรายได้จากภาษีท้องถิ่นและจากบริการสาธารณะ แต่กฎหมายก็กำหนดให้จัดเก็บได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของงบประมาณรายจ่ายที่เทศบาลได้ตั้งไว้เมื่อพิจารณารูปแบบรัฐจากปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวจึงจัดได้ว่า เนอการา-บรูไนดารุสสลามเป็นรัฐเดี่ยวที่มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างมาก และเป็นรัฐสวัสดิการ

### **โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน**

การบริหารราชการแผ่นดินของเนอการาบรูไนดารุสสลามมีหน่วยการปกครอง 4 ระดับ คือ กระทรวง เขตการปกครอง (Daerah / District) ตำบล (Mukim) และหมู่บ้าน (Kampung)

**กระทรวง**การบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง แบ่งการดำเนินงานออกเป็นกระทรวงต่างๆ ตามอย่างสากล ปัจจุบันมีกระทรวง 12 กระทรวงแต่ละกระทรวงมีหน่วยงาน (Department) ดำเนินงานของกระทรวงหน่วยงานราชการมีรวมกันทั้งสิ้น 98 หน่วยงาน กระทรวงทั้ง 12 กระทรวง ได้แก่

1. สำนักนายกรัฐมนตรีมีหน่วยงาน 21 หน่วยงาน
2. กระทรวงกลาโหมมีหน่วยงาน 5 หน่วยงาน
3. กระทรวงการคลังมีหน่วยงาน 5 หน่วยงาน
4. กระทรวงการต่างประเทศและการค้ามีหน่วยงาน 12 หน่วยงาน
5. กระทรวงการพัฒนามีหน่วยงาน 6 หน่วยงาน
6. กระทรวงคมนาคมมีหน่วยงาน 5 หน่วยงาน
7. กระทรวงมหาดไทยมีหน่วยงาน 11 หน่วยงาน
8. กระทรวงวัฒนธรรม เยาวชน และกีฬา มีหน่วยงาน 5 หน่วยงาน
9. กระทรวงศาสนามีหน่วยงาน 5 หน่วยงาน
10. กระทรวงศึกษาธิการมีหน่วยงาน 11 หน่วยงาน

11. กระทรวงสาธารณสุขมีหน่วยงาน 6 หน่วยงาน

12. กระทรวงอุตสาหกรรมและทรัพยากรพื้นฐานมีหน่วยงาน 6 หน่วยงาน

สุลต่านและสมเด็จพระราชาธิบดีทรงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนอกจากนั้นยังทรงดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและกระทรวงการคลังอีกด้วย สุลต่านและสมเด็จพระราชาธิบดีทรงมีพระราชอำนาจแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีทั้งรัฐมนตรีว่าการ (Minister) รัฐมนตรีว่าการคนที่สอง (Second Minister) และรัฐมนตรีช่วยว่าการ (Deputy Minister)

การบริหารงานกระทรวงต่างๆ แต่ละกระทรวงมีปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) และรองปลัดกระทรวง (Deputy Permanent Secretary) เป็นหัวหน้าฝ่ายข้าราชการพลเรือน หน่วยงานในแต่ละกระทรวงก็มีผู้อำนวยการ (Director General) เป็นหัวหน้า

การปกครองของเนอการาบรูไนดารุสสลามไม่มีรัฐสภาเหมือนกับหลายประเทศในประชาคมอาเซียน สภา (Council) ที่มีอยู่ในลักษณะสภาที่ปรึกษา สุลต่านและสมเด็จพระราชาธิบดีทรงบริหารราชการแผ่นดินโดยมีสภาที่ปรึกษา 5 สภาดังได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อระบอบการปกครอง นอกจากนี้ ยังมีสภาที่ปรึกษาด้านต่างๆ แก่คณะรัฐมนตรีอีก 4 สภาได้แก่<sup>9</sup>

ก. สภาการศึกษา

ข. สภาเศรษฐกิจ

ค. สภากลาโหม

ง. สภาสังคมแห่งชาติ

**เขตการปกครอง** (Daerah /District) หน่วยการปกครองระดับล่างจากกระทรวงคือ Daerah ในภาษามลายูหรือ เขตการปกครอง (District) อยู่ในสายบังคับบัญชากระทรวงมหาดไทย มีผู้อำนวยการเขตการปกครอง (Pegawai Daerah / District Officer / Head of District) เป็นหัวหน้าเขตการปกครอง

<sup>9</sup> ขานทีสิงห์พุดทงกูร, 2556. ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศของเนอการาบรูไนดารุสสลาม, กรุงเทพฯ, สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 25.

(Daerah) เป็นหน่วยการปกครองที่เชื่อมต่อระหว่างการปกครองส่วนกลางกับหน่วยการปกครองระดับล่าง มี 4 เขตการปกครอง คือ

1. เขตการปกครองเบอไลท์ (Belait District) ตั้งอยู่ทางตะวันตกของประเทศ เป็นเขตการปกครองที่มีพื้นที่กว้างขวางที่สุดแต่ส่วนใหญ่เป็นภูเขาและป่า มีศูนย์กลางอยู่ที่กัวลาเบอไลท์ (Kuala Belait)

2. เขตการปกครองบรูไน-มูอารา (Brunei-Muara District) ตั้งอยู่ทางเหนือของประเทศ มีพื้นที่น้อยที่สุด แต่มีประชากรหนาแน่นที่สุด เนื่องจากเป็นที่ตั้งเมืองหลวง ทำให้เป็นศูนย์กลางด้านการปกครองประเทศ ด้านเศรษฐกิจการค้ามีศูนย์กลางอยู่ที่บันดาร์เสรีเบกาวัน (Bandar Seri Begawan)

3. เขตการปกครองเต็มบุง (Temburong District) ตั้งอยู่ทางตะวันออกของประเทศ เป็นเขตการปกครองที่ไม่มีพื้นที่ที่เป็นผืนดินติดต่อกับเขตการปกครองอื่นของประเทศ มีพื้นที่ของรัฐซาราวัก สหพันธรัฐมาเลเซีย คั่นไว้การเดินทางติดต่อเขตการปกครองอื่นจึงต้องผ่านเขตแดนของรัฐซาราวัก หรือใช้เส้นทางทะเลไปยังเขตการปกครองบรูไน-มูอารา เขตการปกครองเต็มบุงเป็นเขตการปกครองที่มีขนาดพื้นที่ใหญ่เป็นลำดับ 3 ศูนย์กลางอยู่ที่ปักัน บังการ์ (Pekan Bangar)

4. เขตการปกครองตุตง (Tutong District) ตั้งอยู่ตอนกลางของประเทศ อยู่ระหว่างเขตการปกครองบรูไน-มูอารากับเขตการปกครองเบอไลท์ที่มีพื้นที่ใหญ่เป็นลำดับที่ 2 และพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขาและป่าเช่นเดียวกับเขตการปกครองเบอไลท์มีศูนย์กลางอยู่ที่ ปักัน ตุตง (Pekan Tutong)

เขตการปกครองมีภาระหน้าที่หลักคือ

1. จัดทำโครงการพัฒนาเกี่ยวกับสาธารณูปโภค ศูนย์การค้าสวนสาธารณะ เขื่อน และทำโดยความร่วมมือทั้งการพัฒนาที่อยู่อาศัย ระบบการเดินทางขนส่ง และระบบการสื่อสารให้ดีขึ้น
2. สร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันกำนันและผู้ใหญ่บ้าน
3. ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ของคณะกรรมการที่ปรึกษาตำบล (Mukim Consultative Council) และคณะกรรมการที่ปรึกษาหมู่บ้าน (Kampong Consultative Council) ทั้งในด้านสวัสดิการ ด้านศาสนา และที่สำคัญในด้านเศรษฐกิจ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
4. การออกใบอนุญาตในเรื่องต่างๆ
5. การให้บริการสาธารณะด้านการจัดเก็บขยะมูลฝอย และดูแลระบบระบายน้ำและแม่น้ำ
6. ดูแลที่จอดรถ สวนสาธารณะ และสถานที่ให้ความบันเทิงต่างๆ

ภาระหน้าที่เหล่านี้บางส่วนมีส่วนงานรับผิดชอบ บางส่วนจะกระจายลงไปยังหน่วยการปกครองที่ต่ำลงไปคือ ตำบล (Mukim) และหมู่บ้าน (Kampung)

**ตำบล (Mukim / Ward)**หน่วยการปกครองระดับล่างก่อนล่างสุด ในภาษามลายูเรียกว่าMukim เทียบได้กับตำบลของประเทศไทย ผู้นำของตำบล (Mukim) ในภาษามลายูเรียกว่า PenghuluMukimเทียบได้กับกำนัน เป็นหน่วยการปกครองที่เชื่อมโยงเขตการปกครองกับหมู่บ้าน (Kampung)

**หมู่บ้าน(Kampung /Village)**หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองระดับล่างสุด ในภาษามลายูเรียกว่า Kampungหรือ Village ในภาษาอังกฤษ ผู้นำหมู่บ้านของไทยเรียกว่า ผู้ใหญ่บ้าน ในภาษามลายูเรียก KetuaKampung

มีหน่วยการปกครองอีกหน่วยการปกครองหนึ่ง คือ เทศบาล (Municipality) อยู่ในระดับชั้นเดียวกับเขตการปกครอง (Daerah / District) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นเมืองหรือชุมชนเมืองการบริหารงานขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย